



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/2

Bericht des Rechnungshofes

**Hochschule für Agrar- und
Umweltpädagogik**

**Löschung von Abgaben-
rückständen**

KELAG Wärme GmbH

**MAK – Österreichisches
Museum für angewandte
Kunst; Follow-up-Über-
prüfung**

**Wellcon Gesellschaft für
Prävention und Arbeits-
medizin GmbH; Follow-
up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.187/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2016



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



Bericht des Rechnungshofes

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Löschung von Abgabenrückständen

KELAG Wärme GmbH

**MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst;
Follow-up-Überprüfung**

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMBF BMLFUW BMWFW	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik _____	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen Löschung von Abgabenrückständen _____	117
BMWFW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft KELAG Wärme GmbH _____	223
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung _____	417
BMF BMG BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit Verkehr, Innovation und Technologie Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung _____	461





Bericht des Rechnungshofes

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	10
Abkürzungsverzeichnis _____	12

BMBF
BMLFUW
BMWF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	32
Ausgangslage _____	33
Pädagogische Hochschulen _____	33
Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik _____	36
Zuständigkeiten für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik _____	40
Ziele _____	46
Wirkungsziele _____	46
Ziel- und Leistungsplan sowie Ressourcenplan _____	47
Leistungsberichte _____	51
Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik _____	55

Inhalt



Aufgaben	56
Übersicht	56
Ausbildung	56
Pädagog/innenbildung NEU	63
Aufnahmeverfahren	67
Fort- und Weiterbildung	69
Forschung	78
Evaluierung	81
Organisation	84
Organisationsplan/Organigramm	84
Hochschulrat	85
(Vize-)Rektor und Rektorat	87
Studienkommission	89
Personal	91
Entwicklung des Personalstands	91
Lehrpersonal	94
Finanzielle Entwicklung	100
Einnahmen und Ausgaben	100
Kosten je Studierenden	101
Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit	105
Internes Kontrollsystem	106
Sonstige Prüfungen	108



Inhalt

Sonstige Feststellungen	108
Hörsaalauslastung	108
Schlussempfehlungen	110

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: PH in Österreich	33
Abbildung 2: Zuständigkeiten für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik	40
Tabelle 1: Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben, der Ausgaben laut Bundesvoranschlag und laut Ressourcenplan 2009 bis 2014	49
Abbildung 3: Balanced Scorecard der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik laut Leistungsbericht 2013/2014	52
Tabelle 2: Studierende an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014 (Ausbildung)	57
Tabelle 3: Absolventen an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014	59
Tabelle 4: Durchgeführte Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen und Teilnehmerzahlen	73
Tabelle 5: Ausgaben für Fort- und Weiterbildung	74
Tabelle 6: Geplante und abgesagte Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	76
Tabelle 7: Forschungsschwerpunkte und dazugehörige Projekte 2009/2010 bis 2013/2014	78
Abbildung 4: Organigramm – Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (Stand 1. Oktober 2013)	84
Tabelle 8: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014	91

Tabellen Abbildungen

Tabelle 9:	Entwicklung des Lehrpersonals der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014	___ 94
Tabelle 10:	Einnahmen und Ausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014	_____ 100
Tabelle 11:	Kosten je Studierenden (Ausbildung), 2009 bis 2013	_ 102
Tabelle 12:	Vergleich Kosten je Studierenden 2013	_____ 102
Tabelle 13:	Einnahmen und Ausgaben eigene Rechtspersönlichkeit, 2009 bis 2013	_____ 105

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBL. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BOKU	Universität für Bodenkultur Wien
bspw.	beispielsweise
Bundesrahmengesetz	Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen, BGBL. I Nr. 124/2013
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EC	ECTS-Credits
ECTS	European Credit Transfer System
EUR	Euro
f(f).	(und) folgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HG 2005	Hochschulgesetz 2005, BGBL. I Nr. 30/2006 i.d.g.F.
HG-Novelle 2015	Änderung des Hochschulgesetzes 2005, BGBL. I Nr. 21/2015
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit

Abkürzungen

m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht vorhanden
PH	Pädagogische Hochschule(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RZL-Plan	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren zwei Bundesministerien zuständig: das BMLFUW für die Erhaltung und Finanzierung der Hochschule und das BMBF für studienrechtliche Angelegenheiten. Hierdurch kam es zu Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten. Die Effektivität der eingesetzten Planungs- (Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne) und Steuerungsinstrumente (Balanced Scorecard) war nicht zur Gänze gegeben. Die Ausbildung für land- und forstwirtschaftliche Lehrpersonen fand österreichweit ausschließlich an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik statt. Dennoch bestanden Überschneidungen mit anderen Lehramtsstudien im ernährungspädagogischen und naturwissenschaftlichen Bereich.

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verzeichnete von 2009/2010 bis 2013/2014 mit rd. 56,50 % einen hohen Anstieg an Lehramtsstudierenden. Das Ausbildungsangebot der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wäre am künftigen Bedarf und unter Berücksichtigung der Pädagog/innenbildung NEU auszurichten. Die Einsatzmöglichkeiten von Umweltpädagogen als Lehrpersonen (Befähigung zum fachpraktischen Unterricht im Fachbereich Umwelt an land- und forstwirtschaftlichen mittleren und höheren Schulen) waren nur eingeschränkt gegeben, wodurch das Risiko eines nicht (arbeits-)marktgerechten Angebots bestand.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organe, deren Aufgaben und der Organisationsstrukturen, der Zielerreichung, des Leistungsangebots sowie der damit in Zusammenhang stehenden geplanten Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU (Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen) der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Darüber hinaus überprüfte der RH die finanzielle und personelle Entwicklung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. (TZ 1)

Ausgangslage

Durch das Hochschulgesetz 2005 (HG 2005) kam es zur Zusammenführung der 51 öffentlichen und privaten Institutionen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der (Pflichtschul-)Lehrpersonen zu 14 Pädagogischen Hochschulen (PH). Das Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen (Bundesrahmengesetz) vom Juni 2013 enthielt wichtige Elemente einer Reform der Ausbildung der Lehrpersonen. Dennoch erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Ausbildung der Lehrpersonen in Österreich an 14 PH und 13 Universitäten (insgesamt 27 Ausbildungsinstitutionen). Durch das Bundesrahmengesetz blieben die Parallelstrukturen in der Ausbildung der Lehrpersonen zwischen PH und Universitäten bestehen. Für die Ausbildung der Lehrpersonen waren drei Bundesministerien – BMBF, BMLFUW und BMWFW – zuständig. Dies führte zu Doppelgleisigkeiten und Parallelstrukturen sowie in weiterer Konsequenz zu Mehrkosten. (TZ 2)

Mit Gründung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit 1. Oktober 2007 wurden keine Synergiepotenziale verwirklicht, weil in der vormaligen Agrarpädagogischen Akademie bereits die Ausbildung sowie die Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonen für den land- und forstwirtschaftlichen Bereich vereint war. Vielmehr verfolgte das BMLFUW das Ziel, mit einer eigenständigen Hochschule die besonderen Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Schulbereichs und den direkten Einfluss des BMLFUW darauf zu berücksichtigen. Einzigartig war auch, dass die Absolventen eine Doppelqualifikation erwarben: neben dem Lehramt auch die Befähigung zur landwirtschaftlichen Beratung (vor allem in den Landwirtschaftskammern). (TZ 3)

Die Ausbildung für land- und forstwirtschaftliche Lehrpersonen fand österreichweit ausschließlich an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik statt. Dennoch gab es in Wien zur Zeit der Gebärungsüberprüfung an drei PH und fünf Universitäten Lehramtsstudien, wodurch zum Teil Überschneidungen auftraten bzw. einzelne Lehramtsstudien mehrfach angeboten wurden. (TZ 3)

Für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren zwei Bundesministerien zuständig: das BMLFUW für die Erhaltung und Finanzierung der Hochschule und das BMBF für studienrechtliche Angelegenheiten. Wie bereits im Bericht des RH „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“ (Reihe Bund 2011/9) aufgezeigt, traten Probleme an den Schnittstellen zwischen BMBF und BMLFUW bzw. Ineffizienzen durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien auf. Überschneidungen gab es bei der Erlassung von Verordnungen, der Planung der Fort- und Weiterbildung für die Lehrpersonen, PH-Online und Evaluierungen. (TZ 4)

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Bundesministerien bzw. mit der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war asymmetrisch: Das BMLFUW als Erhalter der Hochschule nahm eine bestimmendere Rolle als das BMBF ein, dessen Kompetenz auf die pädagogischen Angelegenheiten beschränkt war und das darüber hinaus lediglich Empfehlungen abgeben konnte. Durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien gab es keine umfassende Aufsicht, weil diese einer Gesamtsicht bedurfte. Eine exakte Trennung zwischen pädagogischen und nicht-pädagogischen Angelegenheiten war häufig nicht möglich und zudem nicht zweckmäßig. (TZ 4)

In beiden Bundesministerien waren für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mehrere Abteilungen zuständig (BMBF drei Abteilungen und eine Stabstelle, BMLFUW vier Abteilungen). Der RH hatte bereits im Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 10) die zersplitterte Organisation der Angelegenheiten der PH im BMBF kritisiert. Dies traf auch auf das BMLFUW – wenn auch im abgeschwächten Ausmaß – zu. So waren die Fachgremien betreffend die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im BMLFUW auf zwei Abteilungen aufgeteilt. Neben der hauptsächlich zuständigen Abteilung Präs. 4 plante und koordinierte die Abteilung II/9 die Fort- und Weiterbildung der Berater für die Hochschule. Die Planung und Organisation der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Berater zählten jedoch zu den Aufgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. (TZ 4)

Kurzfassung

Wirkungsziele

Das BMLFUW konkretisierte sein Wirkungsziel „Nachhaltige Entwicklung eines vitalen ländlichen Raumes mit gleichen Entwicklungschancen für Frauen und Männer“ für den Bildungsbereich im Agrarischen Bildungs- und Beratungsbericht 2012. Dabei legte das BMLFUW zwar vereinzelt Umsetzungsschritte fest, konkrete Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte das BMLFUW jedoch nicht definiert. (TZ 5)

Ziel- und Leistungsplan sowie Ressourcenplan

Die Ziel- und Leistungspläne sowie die Ressourcenpläne stellten grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Steuerung der PH bzw. der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dar. Die PH bzw. die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik unterstanden als nachgeordnete Dienststelle der direkten Aufsicht und Verantwortung des BMBF bzw. BMLFUW. Diese konnten die Aufgabenwahrnehmung unmittelbar nach Maßgabe der Hochschulautonomie – Freiheit von Lehre und Forschung – steuern. (TZ 6)

Das BMLFUW hatte gemäß HG 2005 eine eigene Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu erlassen, die sich kaum von der entsprechenden Verordnung des BMBF für die PH in seinem Zuständigkeitsbereich unterschied. Diese Ineffizienz war durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien bedingt. (TZ 6)

In den Ziel- und Leistungsplänen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren für die einzelnen Teilleistungen (z.B. Ausbildung in land- und forstwirtschaftlichen Berufsfeldern) – anders als in der Verordnung vorgesehen – keine Ziele und keine bzw. lediglich in Einzelfällen Vorhaben definiert. Zentrale (bildungspolitische) Ziele seitens des BMLFUW an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren im überprüften Zeitraum nicht dokumentiert. (TZ 7)

Es traten erhebliche Unterschiede zwischen tatsächlichen und den vom BMLFUW budgetierten Ausgaben sowie den in den Ressourcenplänen vorgesehenen und den budgetierten Ausgaben auf. Bei derartig hohen Differenzen (im Jahr 2009 zwischen rd. 12 % und rd. 18 %) ging jegliche Steuerungswirkung einer Planungsrechnung (Bundesvoranschlag, Ressourcenplan) ins Leere. (TZ 7)

Die Genehmigung der Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne durch das BMLFUW erfolgte erst nach Beginn des betreffenden Studienjahres. Die verspätete Genehmigung bedingte eine Planungsunsicherheit und Einschränkungen im operativen Vollzug. (TZ 7)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstellte seit 2013 sowohl Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne nach Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) als auch Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne nach HG 2005, wodurch Doppelgleisigkeiten und Verwaltungsmehraufwand entstanden. Entsprechend den Materialien zum BHG 2013 sollten bestehende Steuerungsansätze in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen aufgehen. (TZ 7)

Leistungsberichte

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstellte und veröffentlichte seit 2010 Leistungsberichte. Damit kam zum Ausdruck, dass sie der Transparenz einen wichtigen Stellenwert beimaß. Da die Ziel- und Leistungspläne der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Ziele und kaum Vorhaben enthielten, erfüllten sie nicht die rechtlichen Anforderungen. (TZ 8)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik setzte die Balanced Scorecard als Steuerungselement für die Hochschule ein und bezog damit die Perspektiven der verschiedenen Stakeholder ein. Die im Zeitablauf vorgenommenen Zurücknahmen der Sollwerte der Indikatoren und damit die Aussagekraft des Grads der Zielerreichung (z.B. Anzahl der Kooperationen) waren nicht immer nachvollziehbar. Erläuterungen zu den Abweichungen und Maßnahmen zur Gegensteuerung im Falle der Nichterreicherung der Ziele fehlten. Ein Sanktionsmechanismus bei Nichterreichen von Zielen war nicht vorgesehen. Die Effektivität der Balanced Scorecard war daher nicht zur Gänze gewährleistet. (TZ 8)

Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Das Rektorat der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik schloss mit den Leitern der Organisationseinheiten keine Zielvereinbarungen ab. Abstimmungsgespräche zwischen dem Rektorat und den Organisationseinheiten zur Umsetzung der durch das BMLFUW genehmigten Ziel- und Leistungspläne waren nicht dokumentiert. (TZ 9)

Kurzfassung

Ausbildung

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verzeichnete einen hohen Anstieg der Zahl an Lehramtsstudierenden für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik sowie Umweltpädagogik. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte im Studienjahr 2013/2014 insgesamt 471 Studierende. Im überprüften Zeitraum stieg die Zahl der Studierenden um rd. 56,5 %. Während im Studiengang der Agrar- und Umweltpädagogik beinahe ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis herrschte, war dies beim Studiengang Umweltpädagogik zugunsten eines Frauenüberhangs nicht der Fall. (TZ 11)

Die Hochschule bot bereits vor dem Inkrafttreten des Bundesrahmengesetzes ein Ergänzungsstudium der Agrar- und Umweltpädagogik für Quereinsteiger an. (TZ 11)

Studierende an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014 (Ausbildung)						
Studienjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2009/2010 bis 2013/2014
	Anzahl Studierende (davon Anteil weiblich in %)					in %
Agrar- und Umweltpädagogik (sechssemestrig)	121 (60,33 %)	161 (70,19 %)	126 (62,70 %)	143 (62,24 %)	151 (57,62 %)	24,79
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechssemestrig)	0	0	44 (50,00 %)	42 (50,00 %)	35 (51,43 %)	-
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU-Absolventen (zwei-semestrig)	116 (42,24 %)	83 (50,60 %)	98 (55,10 %)	125 (59,20 %)	140 (58,57 %)	20,69
Agrar- und Umweltpädagogik gesamt	237 (51,48 %)	244 (63,53 %)	268 (62,54 %)	310 (61,36 %)	326 (57,36 %)	37,55
Umweltpädagogik (sechssemestrig)	64 (79,69 %)	118 (69,49 %)	110 (75,45 %)	126 (79,37 %)	145 (82,76 %)	126,56
gesamt	301 (57,48 %)	362 (65,47 %)	378 (62,96 %)	436 (65,14 %)	471 (65,18 %)	56,48

BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Die durchschnittliche Studiendauer lag mit 6,0 bis 7,4 Semestern und mit 2,9 bis 3,5 Semestern zum Teil erheblich über der vorgeschriebenen Studiendauer von sechs bzw. zwei Semestern. Die Datenlage bezüglich der Studierenden war unvollständig. In den Studienjahren 2009/2010 bis 2013/2014 beendeten durchschnittlich rd. 11,6 % der Studierenden, die in diesem Zeitraum ein Studium begonnen hatten, das Studium vorzeitig ohne Abschluss. Die Drop-Out-Rate betrug in den ersten Studienjahren der Studienrichtung Umweltpädagogik bis zu rd. 30 %. (TZ 11, 12)

Die geschätzte Zahl an Absolventen der Agrar- und Umweltpädagogik (rd. 85 jährlich) lag über dem erhobenen Bedarf (rd. 70 jährlich) gemäß Absolventenbedarfserhebung. Die Einsatzmöglichkeiten von Umweltpädagogen als Lehrpersonen (Befähigung zum fachpraktischen Unterricht im Fachbereich Umwelt an land- und forstwirtschaftlichen mittleren und höheren Schulen) waren nur eingeschränkt gegeben. (TZ 12)

Die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien ermöglichte einen effizienten Ressourceneinsatz, weil bei beiden Institutionen Doppelstrukturen vermieden wurden. Das zweisemestrige Studium der Agrar- und Umweltpädagogik für Absolventen bzw. Studierende der Universität für Bodenkultur stellte eine zweckmäßige Ausbildung für Lehrpersonen des fachtheoretischen Unterrichts an land- und forstwirtschaftlichen Schulen dar. Durch die Zusammenarbeit mit der PH Niederösterreich konnten die Einsatzmöglichkeiten der Absolventen als Lehrpersonen an Neuen Mittelschulen erweitert werden. (TZ 13)

Die durch die Pädagog/innenbildung NEU bedingte Verlängerung der Studienzeiten verursachte zusätzlichen Ressourcenbedarf, und die Notwendigkeit einer facheinschlägigen Berufspraxis bedingte Unsicherheiten hinsichtlich der Zahl der Studienanfänger. Aufgrund noch nicht vorliegender Grundlagen (z.B. Anrechnungen, Verordnung über erforderliche Berufspraxis) war eine Abschätzung der Zahl der Studienanfänger bzw. Absolventen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich. (TZ 14)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte bisher keine gemeinsamen Lehrveranstaltungen für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik sowie Umweltpädagogik angeboten. Dies konterkarierte einen effizienten Ressourceneinsatz. (TZ 14)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war am Entwicklungsverbund Nord-Ost beteiligt, der die Lehrerausbildenden Institutionen in Ostösterreich umfasste. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwog die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik insbesondere Fachdidaktik-Lehrveranstaltungen in Biologie und Umwelt sowie Ernährung einzubringen. Andererseits war sie an Synergiepotenzialen durch Nutzung des Lehrangebots der Verbundpartner im Bereich der Allgemeinbildung (Deutsch, Mathematik und Englisch) interessiert. (TZ 14)

Kurzfassung

Die Einsatzmöglichkeiten der Umweltpädagogen werden mit Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU erhöht. Für Absolventen des Studiengangs Umweltpädagogik nach der Pädagog/innenbildung NEU erweitert sich das Einsatzgebiet insofern, als sie neben Umwelt auch Biologie an land- und forstwirtschaftlichen Schulen unterrichten können. Die Schaffung eines nicht (arbeits-)marktgerechten Angebots und damit des Risikos einer angebotsinduzierten Nachfrage in Bezug auf den Studiengang Umweltpädagogik wäre zu vermeiden. (TZ 14)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik beteiligte sich an einem Projekt der Universität Graz zur Entwicklung eines (österreichweit) einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens für Lehramtsstudien. Die Teilnahme an der Durchführung wurde allerdings von der Terminplanung abhängig gemacht. Es nahmen jedoch nicht alle lehrerausbildenden Institutionen an diesem Projekt teil. Durch unterschiedliche Auswahl- und Aufnahmeverfahren an lehrerausbildenden Institutionen könnten daher unerwünschte Wettbewerbs- und Konkurrenzsituationen entstehen. (TZ 15)

Fort- und Weiterbildung

Die Schwerpunktsetzungen des BMBF hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen waren bei der Erstellung des Fort- und Weiterbildungsprogramms der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nicht vollständig berücksichtigt. Dies war auf die Teilung der Zuständigkeit zwischen zwei Bundesministerien zurückzuführen. Die Programmerstellung und Organisation der Fort- und Weiterbildung für Berater wurde im BMLFUW durchgeführt. (TZ 16)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nutzte PH-Online für die Verwaltung der Fort- und Weiterbildung unvollständig. Ein Grund dafür lag darin, dass PH-Online nicht für die Zielgruppe der Berater gedacht war. Dadurch war sowohl die Vollständigkeit als auch die Qualität der Daten nicht gewährleistet. Es ergab sich ein Verwaltungsmehraufwand (z.B. zusätzliche Aufzeichnungen, eigene Honorarabrechnungen). Auch waren die Daten nicht mit den Auswertungen der anderen PH vergleichbar. Aufgrund der geteilten Kompetenzen zwischen BMBF und BMLFUW forderte das BMBF die korrekte Nutzung von PH-Online nicht ein und hatte dadurch keine Übersicht über die Fort- und Weiterbildung der land- und forstwirtschaftlichen Lehrpersonen. Dies schränkte die Steuerungsmöglichkeiten des BMBF wesentlich ein. (TZ 17)

Die Anzahl der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik ging im überprüften Zeitraum zurück. Dennoch konnten die Teilnehmerzahlen gesteigert werden. Auswirkungen der gestiegenen Teilnehmerzahlen in Form geringerer Kosten je Veranstaltung bzw. je Teilnehmer waren aufgrund der jährlichen Ausgabenschwankungen (unterschiedliche Abrechnungszeitpunkte) nicht in eindeutiger Tendenz erkennbar. (TZ 18)

Nur eine geringe Anzahl an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen wurde in der unterrichtsfreien Zeit im Juli und August angeboten. Zudem wurden diese mangels Nachfrage häufig abgesagt. (TZ 19)

Forschung

Die Forschung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war erst im Aufbau begriffen. Der Anteil der Personalressourcen für die Forschung war im überprüften Zeitraum angestiegen und im PH-Vergleich hoch. Einige Projekte, die eher der angewandten, berufs-feldbezogenen Entwicklungsarbeit der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik dienten, wurden zur Forschung gezählt. (TZ 20)

Die Forschungswerkstatt – ein Instrument, um den Aufgabenbereich zu etablieren – trug dazu bei, dass die Lehrenden einen Zugang zur Forschung fanden. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte zwar ihre Daten zur Forschungstätigkeit in Bifo:dok, nicht aber in PH-Online erfasst. Ein Vergleich mit den anderen PH war dadurch erschwert. (TZ 21)

Evaluierung

Gemäß § 34 Abs. 2 HG 2005 hatte das zuständige Mitglied der Bundesregierung durch Verordnung nähere Bestimmungen hinsichtlich Evaluierung und Qualitätsentwicklung zu erlassen. Damit war die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nicht vom Geltungsbereich der Hochschul-Evaluierungsverordnung des BMBF erfasst. Das BMLFUW nahm seine Verantwortung nicht wahr und hatte keine eigene Verordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erlassen. Daher wurden keine entsprechenden Evaluierungen (z.B. der Organisationseinheiten) durchgeführt. (TZ 22)

Kurzfassung

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik evaluierte die Lehrveranstaltungen mittels PH-Online und in Papierform. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass PH-Online nicht für die Zielgruppe der Berater gedacht war. Die Evaluierungsergebnisse in der Ausbildung waren aufgrund der niedrigen Rücklaufquoten nur beschränkt aussagekräftig. Die Gesamtauswertungen für den Bericht der Studienkommission über die Evaluierung des Lehrangebots in der Ausbildung wurden zum Teil manuell erstellt. Manuelle Auswertungen sind fehleranfällig. (TZ 23)

Organisationsplan/Organigramm

Mit 1. Oktober 2013 trat für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik ein neuer Organisationsplan in Kraft. Eine wesentliche Änderung gegenüber dem früheren Organisationsplan (Oktober 2007 bis September 2013) war die Errichtung eines vierten Instituts (Institut für Unternehmensführung, Forschung und Innovation) und damit einer vierten Institutsleitung. Durch die Errichtung des Zentrums für Weiterbildung und Drittmittelprojekte war eine transparentere Trennung zwischen hoheitlichem und dem Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit möglich. Eine Evaluation der Organisationseinheiten oder des Organisationsplans vor der Reorganisation fand im überprüften Zeitraum nicht statt. Dadurch standen keine Informationen zur Identifikation weiterer Handlungsalternativen – neben der Errichtung eines eigenen Instituts – zur Verfügung. (TZ 24)

Hochschulrat

Der Hochschulrat der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bestand aus fünf Mitgliedern. Der Vorsitzende des Hochschulrats, der diese Funktion seit 2006 innehatte, war bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2013 der Leiter der für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zuständigen Fachabteilung im BMLFUW. Zudem war er teilbeschäftigter Lehrer an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Die intendierte zusätzliche Aufsichtsfunktion des Hochschulrats ging aufgrund dieser Personenidentität zum Teil ins Leere. (TZ 25)

Gemäß den Vorgaben des HG 2005 erließ das BMLFUW eine Verordnung, die den Aufwandsersatz der Hochschulräte regelte. Diese Verordnung war im Wesentlichen wortident mit der entsprechenden Verordnung des BMBF. Da die Organe in den Zuständigkeitsbe-

reich des BMLFUW fielen, konnte die Verordnung des BMBF nicht angewendet werden. Vielmehr waren eine eigene Verordnung des BMLFUW und das damit verbundene Verfahren zu deren Erlassung erforderlich. (TZ 25)

(Vize-)Rektor und Rektorat

Der Vizerektorin der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren in der ersten Funktionsperiode (Oktober 2007 bis September 2012) offiziell keine Aufgabengebiete zugeordnet. In der zweiten Funktionsperiode des Rektorats teilte der Hochschulrat der Vizerektorin im Dezember 2013 die Forschungsagenden zu. Die weiteren von der Vizerektorin tatsächlich wahrgenommenen Aufgabengebiete waren nicht festgelegt. (TZ 26)

Im überprüften Zeitraum fanden die Sitzungen des Rektorats unregelmäßig statt (ein- bis viermal pro Jahr). Die erforderlichen gemeinsamen Beschlussfassungen des Rektorats waren nur in Einzelfällen dokumentiert. (TZ 26)

Studienkommission

In der Studienkommission der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war – anders als bei den PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF – ein Vertreter des BMLFUW vorgesehen. Dies brachte das Anliegen des BMLFUW zum Ausdruck, Einfluss auf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu nehmen. (TZ 27)

Im HG 2005 war die Anzahl der Mitglieder der Studienkommission mit 13 normiert. In der Funktionsperiode Jänner 2011 bis Jänner 2014 bestand die Studienkommission an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstmals aus 14 – statt 13 – Mitgliedern. Wegen Stimmgleichheit bei der Wahl wurde sie von neun auf zehn Vertreter der Lehrenden erweitert. Die Satzung enthielt keine Regelungen zur Vorgangsweise bei Stimmgleichheit. (TZ 27)

Personal

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verzeichnete beim Hochschullehrpersonal im Zeitraum 2009 bis 2014 einen Anstieg von in etwa 40 %. Die Zahl des tatsächlich eingesetzten Verwaltungspersonals erhöhte sich um 11,90 %. Der gestiegene Personal-

Kurzfassung

stand führte zu einer deutlichen Erhöhung der Personalausgaben von rd. 1,83 Mio. EUR (2009) um rd. 47,60 % auf 2,70 Mio. EUR (2014). (TZ 28)

Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	Anzahl Planstellen/VBÄ						in %
Lehrpersonal							
laut Personalplan	21,00	21,00	21,00	21,00	28,00	29,00	38,10
Ist-Stand per 31. Dezember	19,41	23,26	25,44	25,18	26,69	27,40	41,16
Überschreitung (+)/ Unterschreitung (-)	- 1,59	2,26	4,44	4,18	- 1,31	- 1,60	-
Verwaltungspersonal							
laut Personalplan	13,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	- 15,38
Ist-Stand per 31. Dezember	10,50	8,50	9,75	11,00	11,50	11,75	11,90
Überschreitung (+)/ Unterschreitung (-)	- 2,50	- 2,50	- 1,25	0,00	0,50	0,75	-
in %							
Anteil weibliches Lehrpersonal	56,76	58,54	60,47	58,54	51,22	51,22	- 9,76
Anteil weibliches Verwaltungspersonal	54,55	60,00	63,64	66,67	69,23	69,23	26,92
in 1.000 EUR							
Ausgaben/Auszahlungen	1.831,18	1.880,83	2.029,99	2.423,35	2.593,37 ¹	2.703,55 ¹	47,64

¹ laut Finanzierungshaushalt

Quellen: BMLFUW; Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Der im Jahr 2009 bei rd. 57 % liegende Frauenanteil des Lehrpersonals sank bis zum Jahr 2014 auf rd. 51 %, beim Verwaltungspersonal stieg er bis zum Jahr 2014 auf beinahe 70 % an. Beim Lehrpersonal herrschte im Jahr 2014 annähernd ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis. (TZ 28)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik überschritt die Personalpläne jeweils in den Jahren 2010 bis 2014. Im Jahr 2011 überzog sie die Planstellen für das Lehrpersonal sogar um knapp über 20 %. Dies führte unter anderem zu einer deutlichen Erhöhung der Personalausgaben. (TZ 28)

Beim Verwaltungspersonal kam es in mehreren Fällen zur Umgehung des Personalplans (Dienstzuteilung einer Verwaltungsbediensteten der Zentralstelle seit September 2013, Beschäftigung von Fremdper-

sonal, IT-Kraft aus dem Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit betreute zum Teil den hoheitlichen Bereich mit). Dies beeinträchtigte die Planstellenwahrheit und bewirkte mangelnde Transparenz in der Personalbewirtschaftung. Dienstzuteilungen waren als kurzfristige, nicht jedoch als mittel- bzw. langfristige Personalbereitstellung vorgesehen. (TZ 28)

Das Lehrpersonal konnte in Hochschullehrpersonen, dienstzugeteilte Lehrpersonen, mitverwendete Lehrpersonen und Lehrbeauftragte unterteilt werden. Im Personalplan der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war lediglich das Hochschullehrpersonal erfasst. Bei Betrachtung des eingesetzten Lehrpersonals (mit Ausnahme der Lehrbeauftragten der Fort- und Weiterbildung) war für den Zeitraum von 2009 bis 2014 ein Anstieg von rd. 47,1 % zu verzeichnen. Da die Honorarabrechnungen der Lehrbeauftragten nicht über PH-Online erfolgten, entstand Verwaltungsmehraufwand und die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte keinen Überblick über die in der Fort- und Weiterbildung eingesetzten Lehrbeauftragten. (TZ 29)

Durch die Beschäftigung einer Lehrperson in der Zentralstelle des BMLFUW wurden dem Lehrbereich Ressourcen entzogen und eine intransparente Personalsituation geschaffen. Der Unterricht sollte im Mittelpunkt der Tätigkeit der Lehrpersonen stehen. Sie wären von administrativen Aufgaben und sonstigen Tätigkeiten zu entlasten. (TZ 29)

An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik gab es eine historisch gewachsene hohe Anzahl an Hochschullehrpersonen (Vertragsbedienstete) mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß (z.B. 2 %, 6 %). Teilweise hatten in der Privatwirtschaft tätige Personen – neben einer Vollbeschäftigung – einen Dienstvertrag für einen spezifischen Lehrinhalt. Teilweise hatten auch vollbeschäftigte Beamte der Zentralstelle des BMLFUW einen Dienstvertrag an der Hochschule. Im Jahr 2014 (Stand November 2014) waren rd. 30 % des Hochschullehrpersonals vollbeschäftigt, der Rest war teilbeschäftigt. Bemühungen des BMLFUW und des Rektorats, mit den betroffenen Personen eine einvernehmliche Auflösung herbeizuführen und statt eines Dienstvertrags die Lehrveranstaltung als Lehrauftrag zu vergeben, waren bisher in einem Fall erfolgreich. (TZ 29)

Das neue PH-Lehrerdienstrecht stellte einen Schritt zur Weiterentwicklung und ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der PH dar. Ein adäquates PH-Lehrerdienstrecht stand erst seit dem Studien-

Kurzfassung

jahr 2013/2014 (sechs Jahre seit Bestehen der PH) zur Verfügung. (TZ 30)

Im Zuge der Implementierung des neuen PH-Lehrerdienstrechts erhöhten sich die Planstellen für das Hochschullehrpersonal der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Jahr 2013 von 21 um sieben auf 28 und in weiterer Folge im Jahr 2014 auf 29. Dies entsprach nicht der grundsätzlichen Intention des Gesetzes, das von einer Kostenneutralität ausging. Die Erhöhung der Planstellen war darauf zurückzuführen, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in den davor liegenden Jahren die genehmigten Planstellen überschritten hatte und ein Teil der Lehre mittels – nicht planstellenwirksamer – Mehrdienstleistungen abgedeckt worden war. Das neue PH-Lehrerdienstrecht sah für die Lehrpersonen einen All-in-Bezug vor; Mehrdienstleistungen wurden nicht mehr extra abgegolten. (TZ 30)

Mit dem neuen PH-Lehrerdienstrecht fiel die Ferienregelung weg, alle Hochschullehrpersonen hatten Anspruch auf fünf bzw. sechs Wochen Urlaub. Ende 2014 hatten die Hochschullehrpersonen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik rund zwei Drittel ihrer Urlaubsansprüche für die Jahre 2013 und 2014 verbraucht. Von den offenen Urlaubsansprüchen (rd. 300 Urlaubstage) entfiel rund die Hälfte (rd. 150 Urlaubstage) auf Lehrpersonen mit geringem Beschäftigungsausmaß. (TZ 30)

Die höchstqualifizierte Gruppe des Hochschullehrpersonals (PH1/ph1) war im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik unterrepräsentiert. (TZ 31)

Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen stiegen im überprüften Zeitraum – vor allem wegen der vermehrten Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte – um rd. 13,2 %. Die Ausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 43,5 % an. Dies war vor allem auf die Erhöhung der Personalausgaben durch den vermehrten Personaleinsatz aufgrund gestiegener Studierendenzahlen zurückzuführen. (TZ 32)

Kosten je Studierenden

Das HG 2005 sah die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung an den PH vor. Diese war in der Zentralstelle des BMLFUW für die nachgeordneten Dienststellen eingerichtet und wesentlich detaillierter als die vorhandenen Ansätze einer Kosten- und Leistungsrechnung der öffentlichen PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF. (TZ 33)

Die durchschnittlichen Kosten je Studierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik betragen bei der Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig) rd. 7.800 EUR, in der Agrar- und Umweltpädagogik (zwei-semesterig) rd. 3.000 EUR und in der Umweltpädagogik (sechs-semesterig) rd. 5.300 EUR. Sie entsprachen in etwa den Fördersätzen des BMWFW für Studienplätze an Fachhochschulen und lagen deutlich unter den durchschnittlichen Ausgaben je Studierenden an den öffentlichen PH im Wirkungsbereich des BMBF, wo sie rd. 14.400 EUR betragen. Zur Kostenreduktion führten die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien und die hohe Anzahl an Anrechnungen im Studiengang Umweltpädagogik. (TZ 33)

Kosten je Studierenden (Ausbildung), 2009 bis 2013

Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in EUR					in %
Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	9.547,13	7.550,22	6.990,96	7.074,79	7.795,51	- 18,35
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechs-semesterig)	-	-	-	5.952,44	7.771,03	-
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU-Absolventen (zwei-semesterig)	4.420,14	5.118,33	5.655,35	4.298,70	3.012,24	- 31,85
Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	3.189,67	4.495,24	4.571,84	5.992,94	5.311,20	66,51

BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

Quellen: BMFLUW; Berechnungen RH

Die der Kostenrechnung zugrunde gelegten Studierendenzahlen stimmten nicht mit den PH-Online-Daten überein. Dadurch wurden die durchschnittlichen Kosten je Studierenden beim sechs-semesterigen Studiengang Agrar- und Umweltpädagogik um rd. 1.300 EUR zu gering dargestellt. (TZ 33)

Kurzfassung

Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erzielte im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit beträchtliche Umsätze aus Hochschul- und Masterstudienlehrgängen sowie aus einem Universitätslehrgang. Wenn auch im überprüften Zeitraum die kumulierten Ausgaben höher als die Einnahmen waren, wies die Jahresabschlussrechnung 2013 aufgrund der erwirtschafteten Überschüsse vor und während (Jahre 2009 bis 2011) des überprüften Zeitraums Geldvermögen in der Höhe von rd. 24.300 EUR aus. (TZ 34)

Internes Kontrollsystem

Ein umfassendes Internes Kontrollsystem (IKS) einschließlich einer Risikoanalyse an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik fehlte. Die Abwicklung der Bestellungen entsprach grundsätzlich den Haushaltsvorschriften. Jede Bestellung von Waren und Dienstleistungen bedurfte der Genehmigung durch den Rektor, jedoch fehlten detaillierte schriftliche Regelungen über die Arbeitsprozesse. (TZ 35)

Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) hatte mehrfach Verstöße gegen die Unvereinbarkeits- sowie gegen die Unbefangenheitsbestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung festgestellt und eine schriftliche Regelung hierzu empfohlen. Eine solche lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 35)

Die Innenrevision des BMLFUW war gemäß Revisionsordnung auch für die nachgeordneten Dienststellen zuständig. Die Innenrevision des BMLFUW hatte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht geprüft. (TZ 36)

Hörsaalauslastung

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte keine Übersicht über die Auslastung der Hörsäle. Die Hörsaalauslastung war gering: Die Räumlichkeiten der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren im Wintersemester 2014/2015 zu 44 % ausgelastet. Zwischen rd. 14 % (Dezember 2014) und rd. 23 % (Oktober 2014) der Lehrveranstaltungszeit wurden extern abgehalten. (TZ 37)



BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Kenndaten zur Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Rechtsgrundlagen	Hochschulgesetz 2005 (HG 2005), BGBl. I Nr. 30/2006 i.d.g.F. Änderung des Hochschulgesetzes 2005 (HG-Novelle 2015), BGBl. I Nr. 21/2015 Dienstrechts-Novelle 2012 – Pädagogische Hochschulen, BGBl. I Nr. 55/2012 Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen, BGBl. I Nr. 124/2013 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung, BGBl. II Nr. 4/2004 i.d.g.F. Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien, BGBl. II Nr. 46/2007 i.d.g.F. Hochschul-Evaluierungsverordnung, BGBl. II Nr. 214/2009 i.d.g.F. Verordnung des BMBF über den Ersatz der Aufwendungen für Mitglieder der Hochschulräte, BGBl. II Nr. 402/2008 i.d.g.F. Verordnung des BMLFUW über den Ersatz der Aufwendungen für Mitglieder des Hochschulrats an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, BGBl. II Nr. 457/2008 i.d.g.F.						
Studierende in der Ausbildung							
Studienjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2009/2010 bis 2013/2014	
	Anzahl Studierende (davon Anteil weiblich in %)					in %	
Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	121 (60,33 %)	161 (70,19 %)	126 (62,70 %)	143 (62,24 %)	151 (57,62 %)	24,79	
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechs-semesterig)	0	0	44 (50,00 %)	42 (50,00 %)	35 (51,43 %)	-	
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU ¹ -Absolventen (zwei-semesterig)	116 (42,24 %)	83 (50,60 %)	98 (55,10 %)	125 (59,20 %)	140 (58,57 %)	20,69	
Agrar- und Umweltpädagogik gesamt	237 (51,48 %)	244 (63,53 %)	268 (62,54 %)	310 (61,36 %)	326 (57,36 %)	37,55	
Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	64 (79,69 %)	118 (69,49 %)	110 (75,45 %)	126 (79,37 %)	145 (82,76 %)	126,56	
gesamt	301 (57,48 %)	362 (65,47 %)	378 (62,96 %)	436 (65,14 %)	471 (65,18 %)	56,48	
Fort- und Weiterbildung							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	Anzahl						in %
Veranstaltungen gesamt	152	152	145	153	144	134	- 11,84
Teilnehmer weiblich	1.657	1.525	1.555	1.531	1.770	1.991	20,16
Teilnehmer männlich	1.989	2.366	2.038	1.993	1.897	2.518	26,60
Teilnehmer gesamt	3.646	3.891	3.593	3.524	3.667	4.509	23,67
Teilnehmer pro Veranstaltung	23,99	25,60	24,78	23,03	25,47	33,65	40,28
	in 1.000 EUR						
Gesamtausgaben ²	192,60	242,34	159,01	224,53	199,93	173,01	- 10,17
	in EUR						
Gesamtausgaben je Veranstaltung	1.267,11	1.594,33	1.096,62	1.467,55	1.388,39	1.291,09	1,89
Gesamtausgaben je Teilnehmer	52,83	62,28	44,26	63,72	54,52	38,37	- 27,37

Fortsetzung: Kenndaten zur Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik							
Personal und Gebarung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
Personal	Anzahl Planstellen/VBÄ						in %
Lehrpersonal Ist-Stand per 31. Dezember	19,41	23,26	25,44	25,18	26,69	27,40	41,16
Verwaltungspersonal Ist- Stand per 31. Dezember	10,50	8,50	9,75	11,00	11,50	11,75	11,90
Anteil weibliches Lehrpersonal	56,76	58,54	60,47	58,54	51,22	51,22	- 9,76
Anteil weibliches Verwaltungspersonal	54,55	60,00	63,64	33,33	30,77	30,77	- 43,59
Gebarung öffentlicher Bereich	in 1.000 EUR						
Einnahmen ³	31,74	34,60	30,58	39,24	44,03	35,92	13,17
Ausgaben ⁴	2.793,48	2.801,34	2.942,25	3.632,25	3.595,01	4.009,44	43,53

¹ BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

² Daten aus SAP

³ umfasst ab dem Jahr 2013 auch Einzahlungen

⁴ umfasst ab dem Jahr 2013 auch Auszahlungen

Quellen: BMLFUW; Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von November 2014 bis Jänner 2015 die Gebarung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien. Weitere Prüfungshandlungen nahm er im BMLFUW sowie im BMBF vor. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2014 bzw. die Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Organe, deren Aufgaben und der Organisationsstrukturen,
- der Zielerreichung,
- des Leistungsangebots sowie der damit in Zusammenhang stehenden geplanten Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU (Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen) und
- der finanziellen und personellen Entwicklung

der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

(2) Zu dem im Juli 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBF und das BMWF im September 2015, die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Oktober 2015 und das BMLFUW im

November 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2016.

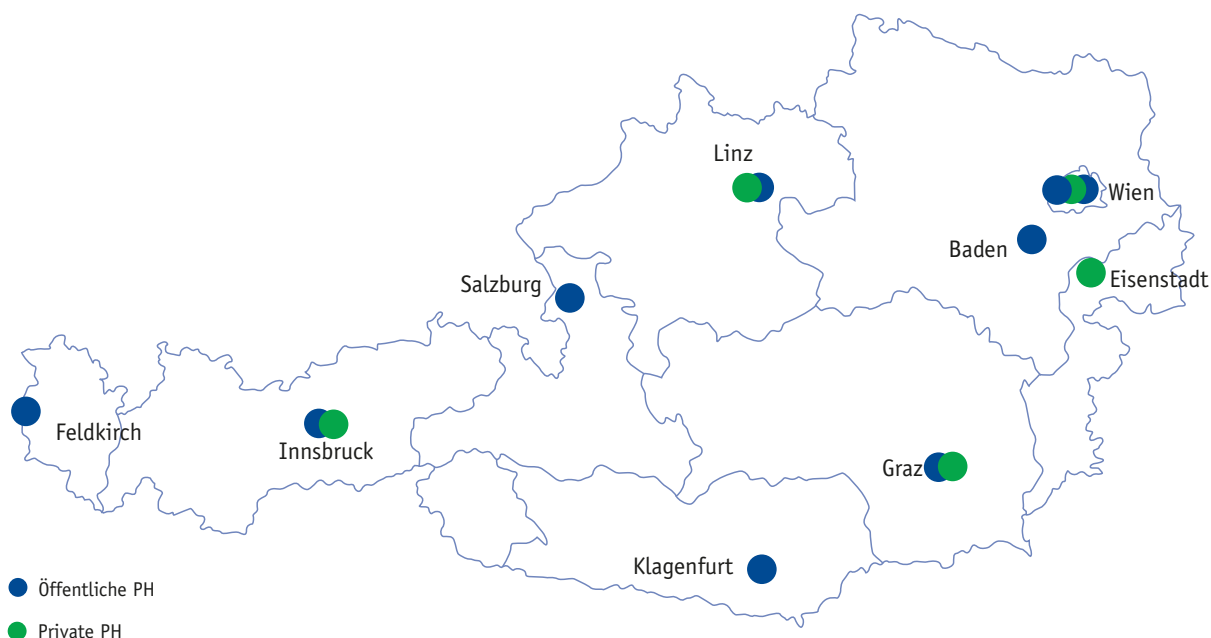
Ausgangslage

Pädagogische
Hochschulen

2.1 (1) Das Hochschulgesetz 2005 (HG 2005)¹ sah die komplette Eingliederung der Institutionen nach dem Akademien-Studiengesetz 1999² in den tertiären Bildungssektor einschließlich akademischer Studienabschlüsse für Lehramtsstudien auf dem Bachelorniveau vor. Das HG 2005 verfolgte auch das Ziel, die verschiedenen Institutionen strukturell und inhaltlich zu größeren Bildungseinheiten zusammenzuführen, um ein breites Spektrum der Aus-, Fort- und Weiterbildung für Lehrpersonen anzubieten.

Somit wurden die 51 öffentlichen und privaten Institutionen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der (Pflichtschul-)Lehrpersonen zu österreichweit 14 Pädagogischen Hochschulen (PH) – neun öffentliche und fünf private – zusammengeführt:

Abbildung 1: PH in Österreich



Quellen: BMBF; Darstellung RH

¹ BGBl. I Nr. 30/2006 i.d.g.F.

² BGBl. I Nr. 94/1999 i.d.F. 30. September 2007

Ausgangslage

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde in Österreich an 14 PH (im Zuständigkeitsbereich des BMBF und BMLFUW) und an 13 Universitäten (im Zuständigkeitsbereich des BMWFW) eine Lehramtsausbildung angeboten. Die Ausbildung an den PH unterschied sich von jener an den Universitäten in der Dauer, dem Erfordernis zur positiven Absolvierung eines Aufnahme- und Eignungsverfahrens, den Schwerpunktsetzungen und den Lehrbefähigungen (Pflichtschulbereich versus mittlere und höhere Schulen).

Im Juni 2013 beschloss der Nationalrat das Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen (Bundesrahmengesetz)³, dessen Bestimmungen bis 1. Oktober 2019 sukzessive in Kraft treten werden. Das Bundesrahmengesetz sah für die Lehramtsstudien in den Bereichen Elementar-, Primar- und Sekundarstufe eine der Bologna-Struktur entsprechende Studienarchitektur vor:

- eine einheitliche institutionalisierte Ausbildung für sämtliche Lehrpersonen, d.h. Grundausbildung mit anschließend modularer Struktur, welche die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und Wege für Quereinsteiger ermöglicht,
- eine gleichwertige pädagogische Ausbildung für Lehrpersonen aller Schulstufen und
- Eignungs- und Aufnahmeverfahren für alle Lehramtsstudien.

Als Ausbildungsinstitutionen fungieren nach wie vor die PH und die Universitäten.

2.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die Zusammenführung der 51 öffentlichen und privaten Institutionen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der (Pflichtschul-)Lehrpersonen zu 14 PH. Er hielt weiters positiv fest, dass mit dem Bundesrahmengesetz wichtige Elemente einer Reform der Ausbildung der Lehrpersonen umgesetzt wurden.

Der RH verwies jedoch kritisch darauf, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Ausbildung der Lehrpersonen in Österreich an 14 PH und 13 Universitäten (insgesamt 27 Ausbildungsinstitutionen) erfolgte. Durch das Bundesrahmengesetz blieben die Parallelstrukturen in der Ausbildung der Lehrpersonen zwischen PH und Universitäten bestehen. Für die Ausbildung der Lehrpersonen waren drei Bundesministerien – BMBF, BMLFUW und BMWFW – zuständig. Nach Ansicht des

³ BGBl. I Nr. 124/2013

RH führte dies zu Doppelgleisigkeiten und Parallelstrukturen sowie in weiterer Konsequenz zu Mehrkosten.

Der RH empfahl dem BMBF und dem BMLFUW in Abstimmung mit dem BMWFW, im Rahmen der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen effizienzsteigernde Maßnahmen zu setzen, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Ausbildungsinstitution besonders genutzt werden.⁴

- 2.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es mit dem BMWFW und dem Qualitätssicherungsrat für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung eine Strategiegruppe eingerichtet habe. Aufgabe dieser Strategiegruppe sei es, die Steuerungsprozesse der Ressorts gegenüber den jeweiligen Bildungsinstitutionen so aufeinander abzustimmen, dass in der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU die Stärken der bestehenden Bildungsinstitutionen und die durch Kooperationen zu erzielenden Synergieeffekte wirksam werden.*

Laut Stellungnahmen des BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bemüht, die Aus- und Fortbildung der Agrar- und Umweltpädagogen eng an der Praxis zu orientieren und einen hohen Qualitätsstandard bei möglichst geringem finanziellen Input zu gewährleisten. Im Bericht des RH zeige sich, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik effizient wirtschaftete. So würden die durchschnittlichen Kosten pro Studierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwischen 2.978 EUR und 9.089 EUR liegen, während die Kosten pro Studierenden an den PH rd. 14.400 EUR betragen.

Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Universität für Bodenkultur Wien um Stellungnahme hierzu ersucht habe. Die Universität für Bodenkultur Wien sei bereit, die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU durch Einbringung von fachwissenschaftlichen Lehrinhalten zu unterstützen, benötige dafür aber zusätzliche Ressourcen. Die entstehenden Mehrkosten werde sie bei der Ausschreibung des entsprechenden Hochschulmittelstrukturprogramms in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016 – 2018 für eine Mindestfinanzierungslaufzeit von fünf Jahren beantragen.

Zur allgemeinen Situation betreffend die Ausbildung der Lehrpersonen nahm das BMWFW nicht Stellung.

⁴ siehe Bericht des RH „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 35)

Ausgangslage

- 2.4** Der RH bekräftigte gegenüber dem BMBF, dem BMLFUW und dem BMWFW seine Ansicht, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU effizienzsteigernde Maßnahmen unbedingt erforderlich sind, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Ausbildungsinstitution in besonderem Ausmaß genutzt werden.

Der RH entgegnete dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass ihm die Sonderstellung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in Bezug auf das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen sehr wohl bewusst war. Trotz bisheriger kostengünstiger Leistungserbringung durch die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren nach Ansicht des RH bei der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen (Verlängerung der Studiendauer, zusätzliches Masterstudium) effizienzsteigernde Maßnahmen durch zumindest Kooperationen mit anderen Ausbildungsinstitutionen erforderlich. Schon allein aus Qualitätsgründen wäre die Zusammenarbeit im fachwissenschaftlichen und pädagogischen Bereich – mit dem Nebeneffekt der Ressourceneinsparung bzw. -schonung – mit anderen Ausbildungsinstitutionen weiter zu forcieren.

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass er ausdrücklich die Kooperation zwischen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik und der Universität für Bodenkultur Wien befürwortet, zumal sie – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – im Wesentlichen ohne Einsatz zusätzlicher Ressourcen an der Universität für Bodenkultur Wien stattfand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war – mangels fertig ausgearbeiteter Curricula – noch nicht absehbar, ob durch die Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU ein zusätzlicher Ressourcenbedarf an der Universität für Bodenkultur Wien entstehen würde. Allfällige Mehrkosten wären nach Ansicht des RH jedenfalls durch aussagekräftige Berechnungsgrundlagen nachzuweisen.

Hochschule für
Agrar- und Umwelt-
pädagogik

- 3.1** (1) Mit 1. Oktober 2007 wurde die Agrarpädagogische Akademie in die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien übergeführt. Zu einer Zusammenführung von Institutionen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonen kam es hiebei nicht, weil die damalige Agrarpädagogische Akademie bereits die Landwirtschaftliche berufspädagogische Akademie (Lehramtsausbildung) und das Landwirtschaftliche berufspädagogische Institut (Fort- und Weiterbildung) umfasste. Die Regierungsvorlage hielt dazu fest: „Das BMLFUW führt deshalb eine eigenständige Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in Wien, da dieses Ressort die besonderen Bedürfnisse der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer im gesamten land-

wirtschaftlichen Schulbereich und für die landwirtschaftlichen Beraterinnen und Berater unmittelbar beurteilen und direkt in geeigneter Weise berücksichtigen kann.“⁵

Das Angebot der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien umfasste:

- die Ausbildung für Lehrpersonen und Berater in land- und forstwirtschaftlichen sowie umweltpädagogischen Berufsfeldern sowie
- die Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen aus dem land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen und der Mitarbeiter im landwirtschaftlichen Beratungs- und Förderungsdienst.

Im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit (§ 3 HG 2005)⁶ umfasste das Angebot:

- Hochschullehrgänge (z.B. „Beratung und Erwachsenenbildung im ländlichen Raum“, „Wildkräuter und Arzneipflanzen“, „Gartentherapie“) und
- Masterstudienlehrgänge (z.B. „Bildungsmanagement im ländlichen Raum“, „Green Care – pädagogische, beraterische und therapeutische Interventionen mit Tieren und Pflanzen“).

(2) In Wien war neben einer öffentlichen PH und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auch eine private PH angesiedelt. Daneben wurden in Wien an fünf Universitäten Lehramtsstudien angeboten.⁷

Österreichweit bot ausschließlich die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Ausbildung für Lehrpersonen an land- und forstwirtschaftlichen Schulen an. Es bestanden dennoch Überschnei-

⁵ 1167 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, S. 10

⁶ Den öffentlichen PH kam insofern Rechtspersönlichkeit zu, als sie berechtigt waren, im eigenen Namen und für eigene Rechnung rechtsgeschäftlich an der Erfüllung der Aufgaben, insbesondere im Bereich der über den öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag hinausgehenden Lehr- und Forschungstätigkeit sowie der Erwachsenenbildung, mitzuwirken.

⁷ Universität Wien, Wirtschaftsuniversität Wien, Akademie der bildenden Künste Wien, Universität für angewandte Kunst Wien, Universität für Musik und darstellende Kunst Wien

Ausgangslage

dungen mit anderen Lehramtsstudien in Wien, wie z.B. im naturwissenschaftlichen und ernährungspädagogischen Bereich.⁸

- 3.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass mit Gründung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Synergiepotenziale verwirklicht wurden, weil in der vormaligen Agrarpädagogischen Akademie bereits die Ausbildung sowie die Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonen für den land- und forstwirtschaftlichen Bereich vereint war. Vielmehr verfolgte das BMLFUW das Ziel, mit einer eigenständigen Hochschule die besonderen Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Schulbereichs und den direkten Einfluss des BMLFUW darauf zu berücksichtigen. Einzigartig war auch, dass die Absolventen eine Doppelqualifikation erwarben: neben dem Lehramt auch die Befähigung zur landwirtschaftlichen Beratung (vor allem in den Landwirtschaftskammern).

Die entsprechende Ausbildung fand zwar österreichweit ausschließlich an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik statt. Dennoch wies der RH kritisch darauf hin, dass es in Wien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an drei PH und fünf Universitäten Lehramtsstudien gab, wodurch zum Teil Überschneidungen auftraten bzw. einzelne Lehramtsstudien mehrfach angeboten wurden. Der RH bekräftigte seine Empfehlung, im Rahmen der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen effizienzsteigernde Maßnahmen zu setzen, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen.

- 3.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es mit dem BMWFW und dem Qualitätssicherungsrat für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung eine Strategiegruppe eingerichtet habe. Aufgabe dieser Strategiegruppe sei es, die Steuerungsprozesse der Ressorts gegenüber den jeweiligen Bildungsinstitutionen so aufeinander abzustimmen, dass in der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU die Stärken der bestehenden Bildungsinstitutionen und die durch Kooperationen zu erzielenden Synergieeffekte wirksam werden.*

Laut Stellungnahmen des BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bemüht, die Aus- und Fortbildung der Agrar- und Umweltpädagogen eng an der Praxis zu orientieren und einen hohen Qualitätsstandard bei möglichst geringem finanziellen Input zu gewährleisten. Im Bericht des RH zeige sich, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik effizient wirtschaftete. So würden die durchschnittlichen Kosten

⁸ z.B. Universität Wien: Lehramtsstudium Biologie und Umweltkunde, Haushaltsökonomie und Ernährung; PH Wien: Lehramt Hauptschule bzw. Neue Mittelschule Biologie und Umweltkunde, Ernährungspädagogik

pro Studierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwischen 2.978 EUR und 9.089 EUR liegen, während die Kosten pro Studierenden an den PH rd. 14.400 EUR betragen.

Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Universität für Bodenkultur Wien um Stellungnahme hierzu ersucht habe. Die Universität für Bodenkultur Wien sei bereit, die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in der Umsetzung der „Pädagog/innenbildung NEU“ durch Einbringung von fachwissenschaftlichen Lehrinhalten zu unterstützen, benötige dafür aber zusätzliche Ressourcen. Die entstehenden Mehrkosten werde sie bei der Ausschreibung des entsprechenden Hochschulmittelstrukturprogramms in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016 – 2018 für eine Mindestfinanzierungslaufzeit von fünf Jahren beantragen.

Zur allgemeinen Situation betreffend die Ausbildung der Lehrpersonen nahm das BMWFW nicht Stellung.

- 3.4** Der RH bekräftigte gegenüber dem BMBF, dem BMLFUW und dem BMWFW seine Ansicht, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU effizienzsteigernde Maßnahmen unbedingt erforderlich sind, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Ausbildungsinstitution in besonderem Ausmaß genutzt werden.

Der RH entgegnete dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass ihm die Sonderstellung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in Bezug auf das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen sehr wohl bewusst war. Trotz bisheriger kostengünstiger Leistungserbringung durch die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren nach Ansicht des RH bei der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen (Verlängerung der Studiendauer, zusätzliches Masterstudium) effizienzsteigernde Maßnahmen durch zumindest Kooperationen mit anderen Ausbildungsinstitutionen erforderlich. Schon allein aus Qualitätsgründen wäre die Zusammenarbeit im fachwissenschaftlichen und pädagogischen Bereich – mit dem Nebeneffekt der Ressourceneinsparung bzw. -schonung – mit anderen Ausbildungsinstitutionen weiter zu forcieren.

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass er ausdrücklich die Kooperation zwischen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik und der Universität für Bodenkultur Wien befürwortet, zumal sie – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – im Wesentlichen ohne Einsatz zusätzlicher Ressourcen an der Universität für Bodenkultur Wien stattfand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war – mangels fertig ausgearbei-

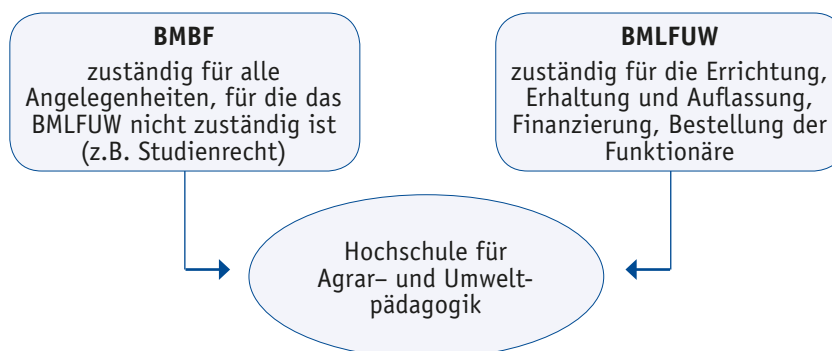
Ausgangslage

teter Curricula – noch nicht absehbar, ob durch die Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU ein zusätzlicher Ressourcenbedarf an der Universität für Bodenkultur Wien entstehen würde. Allfällige Mehrkosten wären nach Ansicht des RH jedenfalls durch aussagekräftige Berechnungsgrundlagen nachzuweisen.

Zuständigkeiten für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

4.1 (1) Das BMLFUW war für die Errichtung, Erhaltung und Auflassung einschließlich der Bestellung von Funktionären und für die finanziellen Angelegenheiten der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zuständig. Die restlichen Bestimmungen des HG 2005 (z.B. Studienrecht) fielen in die Kompetenz des BMBF, womit im Falle der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zumindest zwei Bundesministerien⁹ zuständig waren:

Abbildung 2: Zuständigkeiten für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik



Quelle: HG 2005; Darstellung RH

(2) Laut der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMLFUW vom Juni 2014 waren folgende Abteilungen befasst:

- hauptverantwortlich für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Abteilung Schulen, Zentren für Lehre und Forschung (Abteilung Präs. 4),
- daneben die Abteilung Bildung, Innovation, Lokale Entwicklung und Zusammenarbeit (Abteilung II/9) mit der Koordination der Fort- und Weiterbildung der Berater an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

⁹ Im Bereich der externen Qualitätssicherung der Lehramtsstudien bzw. des Qualitätssicherungsrats für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung war auch das BMWFW zuständig.

Darüber hinaus galten für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik als nachgeordnete Dienststelle im Wesentlichen dieselben Abläufe, Regelungen und Zuständigkeiten wie für die anderen nachgeordneten Dienststellen des BMLFUW. So war etwa die Abteilung Personal (Abteilung Präs. 1) für die Personalverwaltung oder die Abteilung Budget (Abteilung Präs. 3) für das Budget und die Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zuständig.

Die Genehmigungsläufe im BMLFUW betreffend die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren – mit Ausnahme der Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne (siehe TZ 7) – von angemessener zeitlicher Dauer. Dies beruhte auf einer intensiven, zum Teil auch informellen Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

(3) Im BMBF waren mit Angelegenheiten der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik vor allem befasst:

- die Stabstelle Pädagog/innenbildung und Koordination der Lehrer/innenfort- und Weiterbildung für das Gesamtressort; Freizeitpädagogik; Leitung der organisatorischen Implementierung des Verwaltungsprogramms PH-Online¹⁰; zentraler Support für die Nachqualifizierung zum Bachelor of Education,
- die Abteilung IT/2 – Informationstechnologie: IT-Koordination PH-Online,
- die Abteilung I/7 – Lehrer/innenbildung/Pädagogische Hochschulen: Prüfungs- und Studienangelegenheiten,
- die Abteilung II/4 – Humanberufliche Schulen; land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen: Fortbildung des Lehrpersonals des land- und forstwirtschaftlichen Bundes- und Landesschulwesens.

Die Stabstelle Pädagog/innenbildung und die Abteilung IT/2 nahmen vor allem die Aufgaben hinsichtlich PH-Online wahr.

Die Abteilung I/7 überprüfte insbesondere die Curricula auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Dabei hatte sie auf die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen Bedacht zu nehmen. Da für die personellen und finanziellen Ressourcen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik das BMLFUW zustän-

¹⁰ PH-Online war das Informationsmanagementsystem aller PH in Österreich.

Ausgangslage

dig war, band das BMBF das BMLFUW bei der Überprüfung der Curricula aktenmäßig ein.

Zwischen der Abteilung II/4 und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erfolgte vor allem die Abstimmung hinsichtlich der Gestaltung des Fortbildungsangebots für die land- und forstwirtschaftlichen Lehrpersonen.

(4) Gemäß HG 2005 unterlagen die Organe der PH der Aufsicht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung. Da die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Zuständigkeitsbereich zweier Bundesministerien lag, war auch die Aufsicht geteilt: Das BMBF hatte die Aufsicht für pädagogische und das BMLFUW für nicht-pädagogische Angelegenheiten. Eine exakte Trennung zwischen pädagogischen und nicht-pädagogischen Angelegenheiten war nicht immer möglich. Wie am Beispiel der Überprüfung der Curricula illustriert, waren neben der Prüfung der rechtlichen Aspekte (BMBF) auch die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen (BMLFUW) erforderlich.

4.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwei Bundesministerien zuständig waren: das BMLFUW für die Erhaltung und Finanzierung der Hochschule und das BMBF für studienrechtliche Angelegenheiten. Der RH verwies auf seinen Bericht „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“ (Reihe Bund 2011/9, TZ 13), in dem er unter anderem Probleme an den Schnittstellen zwischen BMBF und BMLFUW aufzeigte. Für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik kritisierte der RH folgende Ineffizienzen durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien:

- eigene Verordnungen (siehe TZ 6 und 25),
- Planung der Fort- und Weiterbildung für die Lehrpersonen (siehe TZ 16),
- PH-Online (siehe TZ 17 und 37) und
- Evaluierung (siehe TZ 22).

Der RH bekräftigte seine Empfehlung aus dem Bericht „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“ (Reihe Bund 2011/9, TZ 5) an das BMBF und das BMLFUW, aufgrund seiner Sonderstellung im österreichischen Bildungssystem das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen – unter besonderer Berücksichtigung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen – in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit der Schulreform verwies der RH auf die Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“ (2009), die für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze als wesentlich erachtete (S. 4 ff.):

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output-, Outcome-orientierung),
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Gemäß diesen Grundsätzen sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

(2) In beiden Bundesministerien waren für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mehrere Abteilungen zuständig (BMBF drei Abteilungen und eine Stabstelle, BMLFUW vier Abteilungen). Der RH hatte bereits im Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 10) die zersplitterte Organisation der Angelegenheiten der PH im BMBF kritisiert. Dies traf auch auf das BMLFUW – wenn auch im abgeschwächten Ausmaß – zu. So waren die Fachagenden betreffend die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auf zwei Abteilungen aufgeteilt. Neben der hauptsächlich zuständigen Abteilung Präs. 4 plante und koordinierte die Abteilung II/9 die Fort- und Weiterbildung der Berater für die Hochschule. Er empfahl dem BMLFUW, die Tätigkeiten hinsichtlich Fort- und Weiterbildung der Berater an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu übertragen.

Ausgangslage

Ferner stellte der RH kritisch eine Asymmetrie bei der Zusammenarbeit zwischen den beiden Bundesministerien bzw. mit der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik fest. Nach Ansicht des RH nahm das BMLFUW als Erhalter der Hochschule eine bestimmendere Rolle als das BMBF ein, dessen Kompetenz auf die pädagogischen Angelegenheiten beschränkt war und das darüber hinaus lediglich Empfehlungen abgeben konnte (siehe TZ 17).

Schließlich sah der RH die Teilung der Aufsicht zwischen zwei Bundesministerien kritisch, weil seiner Auffassung nach eine umfassende Aufsicht einer Gesamtsicht bedurfte und eine exakte Trennung zwischen pädagogischen und nicht-pädagogischen Angelegenheiten häufig nicht möglich und zudem nicht zweckmäßig war.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMBF habe die von Bund und Ländern beauftragte Expertengruppe Schulverwaltung in ihren Empfehlungen festgehalten, dass im Sinne der Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens zukünftig alle Schulen dem österreichischen Schulgesetz zu unterstellen seien. Die Expertengruppe habe in diesem Zusammenhang angeregt, die Agenden bei den jeweiligen Bildungsressorts (Bund und Land) zusammenzuführen.*

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus seiner Sicht klare Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche vorliegen würden und damit eine klare Trennung zwischen pädagogischen und nicht-pädagogischen Angelegenheiten gegeben sei. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen sei in aktuellen Reformen eingebunden, dies betreffe die teilstandardisierte Reife- und Diplomprüfung ab dem Schuljahr 2015/2016, die modularisierte Oberstufe, die kompetenzorientierten Lehrpläne sowie die Pädagog/innenbildung NEU. Laut Nationalem Bildungsbericht 2012 würden die Absolventen land- und forstwirtschaftlicher Schulen in allen Bereichen die höchste Beschäftigungsquote und sehr geringe Arbeitslosenzahlen aufweisen. Die Abweisungsquote an den höheren land- und forstwirtschaftlichen Schulen liege bei 21 % und die Abschlussquote bei 96 %.

Das BMLFUW nehme sehr effizient und unter Einbindung der zuständigen Fachabteilungen sowie der nachgelagerten Forschungseinrichtungen die Fort- und Weiterbildung zu bundesweiten Schwerpunktthemen wahr. Diese stünden grundsätzlich in Zusammenhang mit den vom BMLFUW geförderten Beratungsleistungen. Diese Seminare würden im Fortbildungsplan des Bundes für Beratungs- und Lehrkräfte aufscheinen. Für die Organisation und Leitung sei das BMLFUW verantwortlich, die Verrechnung erfolge über die Hochschule für Agrar- und

Umweltpädagogik. Aus Sicht des BMLFUW habe sich diese Zusammenarbeit bewährt und solle auch in Zukunft beibehalten werden.

- 4.4 Der RH verwies gegenüber dem BMLFUW mit Nachdruck auf die vom RH aufgezeigten Ineffizienzen durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien: Verwaltungsmehraufwand durch eigene Verordnungen, unvollständige Berücksichtigung der Schwerpunkte des BMBF bei der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen, suboptimaler Einsatz von PH-Online und fehlende gesetzliche Grundlagen für die Evaluierung. Schließlich bekräftigte der RH seine kritische Auffassung zur Teilung der Aufsicht über die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwischen zwei Bundesministerien, weil eine umfassende Aufsicht einer Gesamtsicht bedurfte und eine exakte Trennung zwischen pädagogischen und nicht-pädagogischen Angelegenheiten häufig nicht möglich und zudem nicht zweckmäßig war.

Weiters hielt der RH dem BMLFUW entgegen, dass neben pädagogischen Reformen auch eine umfassende Reform der österreichischen Schulverwaltung unabdingbar war. Insbesondere traf dies auch auf das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen zu, das durch eine komplexe und vielschichtige Kompetenzverteilung gekennzeichnet war.

Der RH wies gegenüber dem BMBF und dem BMLFUW mit Nachdruck auf seine Empfehlung hin, das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen aufgrund seiner Sonderstellung im österreichischen Bildungssystem – unter besonderer Berücksichtigung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen – in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen.

Zur Fort- und Weiterbildung der Berater erwiderte der RH dem BMLFUW, dass es eine wesentliche Zielsetzung des HG 2005 war, das gesamte Kontinuum der Professionalisierung der Lehrpersonen (Aus-, Fort- und Weiterbildung) an den PH zu etablieren, um qualitative Synergien zu erzielen. Durch die Aufteilung der Fort- und Weiterbildung für Berater auf das BMLFUW und der Ausbildung auf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wurde das Kontinuum der Professionalisierung zu Lasten von möglichen Synergieeffekten nicht realisiert. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung, die Tätigkeiten des BMLFUW hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Berater an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu übertragen, fest.

Ziele

Wirkungsziele

5.1 Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 wurde das Prinzip der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung eingeführt. Das BMLFUW konkretisierte sein Wirkungsziel „Nachhaltige Entwicklung eines vitalen ländlichen Raumes mit gleichen Entwicklungschancen für Frauen und Männer“ für den Bildungsbereich im Agrarischen Bildungs- und Beratungsbericht 2012.

Ausgehend von Visionen (z.B. Zusammenrücken von Umwelt- und Agrarwirtschaft hin zu einer gemeinsamen Bildung, Steigerung des Ausbildungsniveaus und der Berufsabschlüsse) definierte das BMLFUW

- quantitative Ziele (z.B. 100%ige agrarische Durchschulung der Betriebsleiter bis 2030) und
- qualitative Ziele (z.B. neue Fachrichtung „Naturressourcen und Umweltwirtschaft“ an den höheren land- und forstwirtschaftlichen Schulen bis 2016).

Zwar legte das BMLFUW vereinzelt Umsetzungsschritte fest (z.B. für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU ab 2014/2015). Konkrete Ziele für die involvierten Organisationseinheiten, beispielsweise für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, hatte das BMLFUW nicht definiert (siehe TZ 7).

5.2 Der RH erachtete die Anwendung von Zielsteuerungsinstrumenten im BMLFUW und die Konkretisierung des Wirkungsziels für den Bildungsbereich im Agrarischen Bildungs- und Beratungsbericht 2012 als positiv. Er vermisste jedoch Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Der RH empfahl dem BMLFUW, die Arbeit mit dem Zielsteuerungssystem fortzusetzen, wobei auch die Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu konkretisieren wären.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Umsetzung der Empfehlung des RH bei Erstellung des elektronischen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans (RZL-Plan) vorgesehen. Hiefür werde der RZL-Plan um die Eingabefelder „übergeordnete Ziele des BMLFUW“ und „Ziele der Dienststelle“ ergänzt.*

Ziel- und Leistungsplan sowie Ressourcenplan

Rechtliche Grundlagen

- 6.1** (1) Gemäß HG 2005 hatten die Rektorate der PH jährlich einen Entwurf des Ziel- und Leistungsplans sowie des Ressourcenplans zu erstellen und diesen dem Hochschulrat zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Ziel- und Leistungspläne waren für die jeweils folgenden drei Studienjahre (rollierende Planung), die Ressourcenpläne für das kommende Jahr zu erstellen.

Inhalte der Ziel- und Leistungspläne waren insbesondere die strategischen Ziele, die Schwerpunkte, die Maßnahmen sowie die zu erbringenden Leistungen. Die Ressourcenpläne (Angaben zur Ressourcenausstattung) dienten der operativen, die Ziel- und Leistungspläne der mittelfristigen Steuerung.

(2) Die Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien¹¹, die sich kaum von der entsprechenden Verordnung des BMBF für die PH in seinem Zuständigkeitsbereich unterschied, sah insgesamt neun externe und interne Leistungen vor (z.B. Ausbildung in land- und forstwirtschaftlichen Berufsfeldern einschließlich des Beratungs- und Förderungsdiensts).

Für jede Teilleistung hatte eine verbale Darstellung der Beziehungen zum Profil der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu erfolgen; Ziele¹² (inklusive Indikatoren) und Vorhaben¹³ (inklusive Umsetzungsdatum und Meilensteine) waren anzugeben.

- 6.2** Nach Ansicht des RH stellten die Ziel- und Leistungspläne sowie die Ressourcenpläne grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Steuerung der PH bzw. der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dar. Gleichwohl wies er darauf hin, dass die PH bzw. die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nachgeordnete Dienststellen waren. Sie unterstanden daher der direkten Aufsicht und Verantwortung des BMBF bzw. des BMLFUW und diese konnten die Aufgabenwahrnehmung unmittelbar nach Maßgabe der Hochschulautonomie¹⁴ steuern. Bezüglich der eigenen Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung für die

¹¹ BGBl. II Nr. 46/2007 i.d.g.F.

¹² (Strategische) Ziele beschreiben erwünschte Zustände oder angestrebte Wirkungen, die (bis) zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen und anhand von Indikatoren überprüfbar sind.

¹³ Vorhaben sind abgrenzbare Maßnahmen, die in wirtschaftlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht ein einheitliches Vorgehen der PH zum Gegenstand haben und der Erreichung eines bestimmten Zwecks dienen.

¹⁴ Freiheit von Forschung und Lehre

Ziele

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien verwies der RH abermals kritisch auf die Ineffizienzen durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien (siehe TZ 4).

Pläne in der Praxis

7.1 (1) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstellte jährlich Ziel- und Leistungspläne, die den Gliederungskriterien – bezogen auf die einzelnen Teilleistungen – der Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien entsprachen. Inhaltlich waren die geplanten Leistungen der nächsten drei Jahre aufgelistet und ausführlich beschrieben. Im Wesentlichen waren für die einzelnen Teilleistungen

- der Ist-Zustand dargestellt,
- die Indikatoren (Ist und Plan) festgelegt und
- die dafür erforderlichen Ressourcen (Personalressourcen, Räume inklusive Ausstattung und Anlagen inklusive Ausstattung) angegeben.

Für die einzelnen Teilleistungen waren jedoch – anders als in der Verordnung vorgesehen – keine Ziele und keine bzw. lediglich in Einzelfällen Vorhaben definiert. Zentrale (bildungspolitische) Ziele¹⁵ seitens des BMLFUW an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren im überprüften Zeitraum nicht dokumentiert (siehe TZ 5).

(2) Zusammen mit den Ziel- und Leistungsplänen erstellte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Ressourcenpläne, die den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Die in den Ressourcenplänen vorgesehenen Ausgaben unterschieden sich zum Teil erheblich von den vom BMLFUW budgetierten Beträgen und den tatsächlichen Ausgaben:

¹⁵ z.B. Fokussierung auf das Thema Schulentwicklung oder Aufbau von Managementkompetenzen im Schulbereich sowohl in der Aus-, Fort- und Weiterbildung

Tabelle 1: Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben, der Ausgaben laut Bundesvoranschlag und laut Ressourcenplan 2009 bis 2014

Ausgaben ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in 1.000 EUR						
Tatsächliche	2.793	2.801	2.942	3.632	3.595 ²	4.010 ²	43,5
laut Bundesvoranschlag	2.494	2.554	2.767	3.643	3.643 ²	4.180 ²	67,6
(+) Überschreitung/ (-) Unterschreitung Bundesvoranschlag	299	247	175	- 11	- 48	- 170	
laut Ressourcenplan	2.954	2.638	3.136	3.306	3.802	4.369	47,9
laut Bundesvoranschlag	2.494	2.554	2.767	3.643	3.643 ²	4.180 ²	67,6
(+) Überschreitung/ (-) Unterschreitung Bundesvoranschlag	460	84	369	- 337	159	189	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ab 2013 Auszahlungen

² laut Finanzierungshaushalt

Quellen: BMLFUW; Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

In den Jahren 2009 bis 2011 überschritt die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die budgetierten Ausgaben zwischen rd. 6 % und rd. 12 %; die Überschreitungen bedeckte das BMLFUW durch interne Umschichtungen. Insgesamt stiegen die tatsächlichen Ausgaben im Zeitraum 2009 bis 2014 um rd. 43,5 %.

Die in den Ressourcenplänen vorgesehenen Ausgaben waren – mit Ausnahme des Jahres 2012 – immer höher als die budgetierten Ausgaben laut Bundesvoranschlag. Am höchsten war die Abweichung im Jahr 2009 mit rd. 18 %.

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik reichte im überprüften Zeitraum die Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne zwischen Juni und September beim BMLFUW zur Genehmigung ein. Das BMLFUW genehmigte sie jeweils im Herbst bzw. gegen Ende des Jahres. Das betreffende Studienjahr hatte somit immer schon begonnen. Ein Grund für die späte Genehmigung waren Unsicherheiten über die nächstjährige Budgetzuteilung und die verfügbaren Planstellen.

(3) Gemäß § 45 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013)¹⁶ hatte jede haushaltsführende Stelle zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan)

¹⁶ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Ziele

zu erstellen. Ein RZL-Plan war auch für nachgeordnete haushaltsführende Stellen von der jeweils übergeordneten haushaltsführenden Stelle festzulegen. Demzufolge schloss die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik seit 2013 mit der Fachabteilung im BMLFUW jährlich eine verwaltungsinterne Vereinbarung in Form eines RZL-Plans.

Das BMLFUW gab hierfür die Aufgabenfelder für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (Kernleistungen – Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, Forschung, Bildungsangebote in der eigenen Rechtspersönlichkeit) und Standardkennzahlen vor. Ferner war zumindest ein Gender Mainstreaming Projekt zu berücksichtigen.

Die Pläne nach HG 2005 waren wesentlich umfangreicher und detaillierter, die RZL-Pläne hingegen kompakter und übersichtlicher.

In den Materialien zur Regierungsvorlage zum BHG 2013 war angeführt, dass in den Bundesministerien bereits bestehende Steuerungsansätze für Ressourcen, Wirkungen und Leistungen in den RZL-Plänen aufgehen sollen.¹⁷

- 7.2** (1) Der RH stellte kritisch fest, dass für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine (bildungspolitischen) Ziele seitens des BMLFUW dokumentiert waren. Der RH bekräftigte seine Empfehlung an das BMLFUW, die Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu konkretisieren und dieser in nachvollziehbarer Form bekanntzugeben (siehe TZ 5).

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Ziel- und Leistungspläne nach HG 2005 der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Ziele und lediglich in Einzelfällen Vorhaben enthielten. Dies entsprach nicht der Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien, wonach dezidiert für jede Teilleistung Ziele und Vorhaben anzugeben waren.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Genehmigung der Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne durch das BMLFUW erst nach Beginn des betreffenden Studienjahres erfolgte. Die verspätete Genehmigung bedingte nach Ansicht des RH eine Planungsunsicherheit und Einschränkungen im operativen Vollzug.

Der RH verwies weiters kritisch auf die erheblichen Unterschiede zwischen tatsächlichen und den vom BMLFUW budgetierten Ausgaben sowie den in den Ressourcenplänen vorgesehenen und den budge-

¹⁷ siehe 480 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Materialien, S. 48

tierten Ausgaben. Bei derartig hohen Differenzen (im Jahr 2009 zwischen rd. 12 % und rd. 18 %) ging nach Ansicht des RH jegliche Steuerungswirkung einer Planungsrechnung (Bundesvoranschlag, Ressourcenplan) ins Leere.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik seit 2013 sowohl RZL-Pläne als auch Ziel- und Leistungspläne sowie Ressourcenpläne nach HG 2005 erstellte, wodurch Doppelgleisigkeiten und Verwaltungsmehraufwand entstanden. Nach Ansicht des RH wäre den Ausführungen in den Materialien zum BHG 2013 zu folgen, nach denen bestehende Steuerungsansätze in den RZL-Plänen aufgehen sollten.

Er empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die RZL-Pläne derart zu gestalten, dass sie auch dem HG 2005 entsprechen. Es wären Ziele und Vorhaben zu berücksichtigen. Außerdem wären die Pläne rechtzeitig vor Beginn des jeweiligen Studienjahres zu genehmigen. Ebenso empfahl er dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, vermehrt auf die Planungsgenauigkeit in den Bundesvoranschlägen und den Ressourcenplänen zu achten, damit sie zur operativen Steuerung herangezogen werden können.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW soll der RZL-Plan hinkünftig sowohl den gesetzlichen Vorgaben des HG 2005 als auch des BHG 2013 entsprechen. Das BMLFUW strebe sowohl beim Genehmigungsablauf als auch beim Inhalt und Aufbau der RZL-Pläne eine Harmonisierung an. Das BMLFUW werde darauf achten, dass der Bezugszeitraum für den Bereich der Personalressourcen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung das jeweils folgende Studienjahr, für alle übrigen Bereiche das folgende Budgetjahr ist.*

Leistungsberichte

8.1 (1) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik veröffentlichte seit 2010 jährlich einen Leistungsbericht,¹⁸ der im Wesentlichen die Umsetzung des Ziel- und Leistungsplans des vorangegangenen Studienjahres dokumentierte. Die Leistungsberichte enthielten unter anderem eine Bilanz zum Ziel- und Leistungsplan in Form einer Balanced Scorecard.¹⁹

¹⁸ Für das Studienjahr 2011/2012 erstellte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik einen Leistungs- und Nachhaltigkeitsbericht.

¹⁹ Konzept eines Unternehmens oder einer Organisation zur Messung, Dokumentation und Steuerung der Aktivitäten im Hinblick auf seine Strategie, indem die traditionellen finanziellen Kennzahlen durch eine Kunden-, eine Prozess- und eine Lern- und Entwicklungsperspektive ergänzt werden

Ziele

(2) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verwendete die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument. Dafür entwickelte sie für die einzelnen Stakeholder (z.B. Mitarbeiter, Studierhalter/Gesellschaft) Ziele und Indikatoren zu deren Messung. Nachfolgende Abbildung zeigt die Zielerreichung für das Studienjahr 2013/2014 in grafischer Form:

Abbildung 3: Balanced Scorecard der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik laut Leistungsbericht 2013/2014



AP – Agrarpädagogik
 wiss. – wissenschaftliche
 eig. Rechtspers. – eigene Rechtspersönlichkeit
 TN – Teilnehmer
 HLFS – höhere land- und forstwirtschaftliche Schule(n)
 Quelle: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Im Studienjahr 2013/2014 erreichte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik 13 von den 17 gesetzten Zielen; zwei verfehlte sie knapp. Bei zwei Zielen erreichte sie einen Zielerreichungsgrad um die 80 %.

Einige Ziele übertraf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik um ein Vielfaches, wie die Generierung wissenschaftlicher Ergebnisse (Indikator: Anzahl Publikationen) und die Akzeptanz am tertiären Bildungsmarkt (Indikator: Anzahl Kooperationen mit tertiären Bildungseinrichtungen). Für diese beiden Ziele änderte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Studienjahr 2010/2011 die Sollwerte der Indikatoren: Für Ersteres erhöhte sie den Sollwert von fünf auf sieben wissenschaftliche Publikationen (Ist 2013/2014: 45) und für Zweiteres reduzierte sie den Sollwert von 14 auf „4,66“ Kooperationen (Ist 2013/2014: 13).

Auch beim Ziel neue Erkenntnisse bei den Lehrinhalten kam es zur Änderung des Sollwerts des Indikators von 6,5 auf 5 Weiterbildungstage je vollbeschäftigter Lehrperson, wodurch in den Folgejahren der Zielwert schließlich erreicht wurde (Ist 2013/2014: 6,42).

Die Bilanz zum Ziel- und Leistungsplan enthielt keine Erläuterungen zu den Abweichungen und im Falle der Nichterreichung der Ziele keine Maßnahmen zur Gegensteuerung. Ein Sanktionsmechanismus bei Nichterreichen von Zielen war nicht vorgesehen.

8.2 (1) Der RH anerkannte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Leistungsberichte erstellte und veröffentlichte, womit zum Ausdruck kam, dass sie der Transparenz einen wichtigen Stellenwert beimaß. Da die Ziel- und Leistungspläne der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Ziele und kaum Vorhaben enthielten, erfüllten sie nicht die Anforderungen der Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien.

(2) Der RH vermerkte ferner positiv, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für die Hochschule einsetzte und damit die Perspektiven der verschiedenen Stakeholder einbezog. Der RH kritisierte jedoch die Zurücknahme der Sollwerte der Indikatoren und damit die Aussagekraft des Grads der Zielerreichung (z.B. Anzahl der Kooperationen). Weiters sah er es kritisch, dass Erläuterungen zu den Abweichungen und im Falle der Nichterreichung der Ziele Maßnahmen zur Gegensteuerung fehlten. Aus den dargestellten Gründen war die Effektivität der Balanced Scorecard nicht zur Gänze gewährleistet.

Ziele

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMLFUW (siehe TZ 7), Ziele und Vorgaben in den Ziel- und Leistungsplänen zu definieren. Darauf aufbauend empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, in den Leistungsberichten deren Umsetzungsgrad darzustellen. Es wären Erläuterungen zu den Abweichungen und bei Nichterreichung der Ziele Maßnahmen zur Gegensteuerung aufzunehmen. Ebenso empfahl der RH dem BMLFUW, bei Nichterreichen von gesetzten Zielen einen Sanktionsmechanismus (z.B. im Bereich der Ressourcenzuteilung) einzuführen.

Zur Balanced Scorecard empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, bei Festlegung der Sollwerte für die Indikatoren neben Mengen- auch Qualitätsaspekte zu berücksichtigen (z.B. Berücksichtigung des Publikationsorgans oder referierte/nicht referierte Publikationen). Weiters wären die Sollwerte für die Indikatoren derart festzulegen, dass eine umfassende Steuerungswirkung der Balanced Scorecard gewährleistet ist.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW solle der RZL-Plan hinkünftig sowohl den gesetzlichen Vorgaben des HG 2005 als auch des BHG 2013 entsprechen. Das BMLFUW strebe sowohl beim Genehmigungsablauf als auch beim Inhalt und Aufbau der RZL-Pläne eine Harmonisierung an. Das BMLFUW werde darauf achten, dass der Bezugszeitraum für den Bereich der Personalressourcen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung das jeweils folgende Studienjahr, für alle übrigen Bereiche das folgende Budgetjahr ist.*

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde eine weitere Präzisierung der Balanced Scorecard im nächsten Leistungsbericht erfolgen. Die Balanced Scorecard sei über die rechtlichen Vorgaben hinausgehend erstellt und in den Ressourcenplan sowie Leistungsplan integriert worden. Derzeit würden bereits Qualitätskennzahlen berücksichtigt (z.B. durchschnittliche Evaluationsergebnisse in der Ausbildung sowie Fort- und Weiterbildung).

- 8.4** Der RH erwiderte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auch bei freiwilliger Anwendung der Balanced Scorecard wäre deren Effektivität und Steuerungswirkung zur Gänze sicherzustellen. Andernfalls würde der operative Aufwand im Zusammenhang mit der Balanced Scorecard einen verlorenen Aufwand darstellen. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, bei Festlegung der Sollwerte für die Indikatoren der Balanced Scorecard neben Mengen- auch Qualitätsaspekte zu berücksichtigen. Weiters wären die Sollwerte für die Indikatoren derart festzulegen, dass eine umfassende Steuerungswirkung der Balanced Scorecard gewährleistet ist.

Auch hielt der RH seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, bei Nichterreichen von gesetzten Zielen einen Sanktionsmechanismus (z.B. im Bereich der Ressourcenzuteilung) einzuführen.

Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

9.1 (1) In den Zielvereinbarungen zwischen dem Rektorat einer PH und ihren Organisationseinheiten sollte festgelegt werden, welche Leistungen die Organisationseinheiten bis zu welchem Zeitpunkt zu erbringen hatten. Dadurch sollten die Ziel- und Leistungspläne auf die jeweils in Frage kommenden Organisationseinheiten heruntergebrochen werden.

(2) Das Rektorat der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstellte gemeinsam mit den Leitern der Organisationseinheiten die Ziel- und Leistungspläne. Abstimmungsgespräche zwischen dem Rektorat und den Organisationseinheiten zur Umsetzung der durch das BMLFUW genehmigten Ziel- und Leistungspläne waren nicht dokumentiert. Schriftliche Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten lagen nicht vor. Nach Ansicht des Rektors seien die jährlichen Dienstpflichtenfestlegungen²⁰ mit den Hochschullehrpersonen – unter anderem auch mit den Institutsleitungen – als Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik anzusehen.

9.2 Der RH kritisierte, dass das Rektorat der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten abgeschlossen hatte. Nach Ansicht des RH war die jährliche Dienstpflichtenfestlegung nicht mit einer Zielvereinbarung zur Umsetzung eines Ziel- und Leistungsplans gleichzusetzen, weil sich die Dienstpflichtenfestlegung auf den einzelnen Mitarbeiter bezog und nicht auf die gesamte Organisationseinheit. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, künftig in schriftlichen Vereinbarungen die Ziel- und Leistungspläne auf die Organisationseinheiten herunterzubrechen, um die Steuerungswirkung zu erhöhen. Dadurch könnte auch eine bessere Identifikation der Mitarbeiter mit den Zielen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erreicht werden.²¹

9.3 *Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Ziel- und Leistungspläne innerhalb der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik unter Einbindung der einzelnen Organisationseinheiten erarbeitet würden und daher eine weitere Verschriftlichung umgesetzt werden könne.*

²⁰ § 200e Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

²¹ siehe Berichte des RH „Leistungsvereinbarungen“ (Reihe Bund 2012/11, TZ 40 ff.); „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 18)

Aufgaben

Übersicht

- 10** Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte gemäß § 8 Abs. 8 HG 2005 die Aufgabe, Bachelor- und Masterstudien in land- und forstwirtschaftlichen sowie in umweltpädagogischen Berufsfeldern, einschließlich des Beratungs- und Förderungsdienstes, anzubieten und durchzuführen.

Weiters waren die Fort- und Weiterbildung sowie die berufsfeldbezogene Forschung gemäß § 8 Abs. 8 HG 2005 integraler Teil des Aufgabenbereiches der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

Ausbildung

Lehramtsstudien

- 11.1** (1) Der sechs-semesterige Bachelor-Studiengang „Agrar- und Umweltpädagogik“ diene der Ausbildung von Lehrpersonen in folgenden Bereichen:

- Lehramt an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen sowie
- Lehramt im Fachbereich „Agrar und Umwelt“ an Höheren land- und forstwirtschaftlichen Schulen.

Weiters erwarben die Studierenden der Agrar- und Umweltpädagogik die Befähigung für den land- und forstwirtschaftlichen Beratungs- und Förderungsdienst.

Für Absolventen der Universität für Bodenkultur Wien wurde aufgrund ihrer Vorbildung der Studiengang Agrar- und Umweltpädagogik in verkürzter zwei-semesteriger Form durchgeführt. Seit dem Studienjahr 2011/2012 bestand auch die Möglichkeit, Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend zu studieren. Sowohl die berufsbegleitende als auch die Ausbildung von Quereinsteigern stellten wichtige Elemente der Pädagog/innenbildung NEU laut Bundesrahmengesetz dar.

(2) Der sechs-semesterige Bachelor-Studiengang „Umweltpädagogik“ wurde im Studienjahr 2008/2009 eingeführt und berechtigte die Absolventen zum fachpraktischen Unterricht an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen im Fachbereich Umwelt. Weiters erhielten sie die Befähigung für eine berufliche Tätigkeit in beratenden Organisationen im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich sowie die Befähigung für den land- und forstwirtschaftlichen Beratungs- und Förderungsdienst.

(3) Die Anzahl der Studierenden entwickelte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

Tabelle 2: Studierende an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014 (Ausbildung)						
Studienjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2009/2010 bis 2013/2014
	Anzahl Studierende (davon Anteil weiblich in %)					in %
Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	121 (60,33 %)	161 (70,19 %)	126 (62,70 %)	143 (62,24 %)	151 (57,62 %)	24,79
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechs-semesterig)	0	0	44 (50,00 %)	42 (50,00 %)	35 (51,43 %)	-
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU-Absolventen (zwei-semesterig)	116 (42,24 %)	83 (50,60 %)	98 (55,10 %)	125 (59,20 %)	140 (58,57 %)	20,69
Agrar- und Umweltpädagogik gesamt	237 (51,48 %)	244 (63,53 %)	268 (62,54 %)	310 (61,36 %)	326 (57,36 %)	37,55
Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	64 (79,69 %)	118 (69,49 %)	110 (75,45 %)	126 (79,37 %)	145 (82,76 %)	126,56
gesamt	301 (57,48 %)	362 (65,47 %)	378 (62,96 %)	436 (65,14 %)	471 (65,18 %)	56,48

BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte im Studienjahr 2013/2014 insgesamt 471 Studierende. Im überprüften Zeitraum stieg die Zahl der Studierenden um rd. 56,5 %.

Die Tabelle zeigt einen Anstieg der Anzahl der Studierenden der Agrar- und Umweltpädagogik von 237 im Studienjahr 2009/2010 um rd. 38 % auf 326 Studierende im Studienjahr 2013/2014. Der Anteil der Studentinnen der Agrar- und Umweltpädagogik lag im überprüften Zeitraum bei durchschnittlich rd. 58 %. Im Vergleichszeitraum betrug der Anteil der Lehramtsstudentinnen an den PH gemäß Daten der Statistik Austria österreichweit rd. 78 %.

Im Gefolge der Neueinführung des Studiums stieg die Zahl der Studierenden für die Umweltpädagogik im überprüften Zeitraum um rd. 126,6 %. Der Anteil der Studentinnen der Umweltpädagogik lag im überprüften Zeitraum bei durchschnittlich rd. 77 % und entsprach in etwa dem österreichweiten durchschnittlichen Anteil (rd. 78 %).

(4) Die durchschnittliche Studiendauer betrug nach den Angaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik je nach Studienrichtung

Aufgaben

zwischen 6,0 und 7,4 Semester bei den sechs-semesterigen Studien und zwischen 2,9 und 3,5 Semester beim zwei-semesterigen Studium.²²

An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik beendeten in den Studienjahren 2009/2010 bis 2013/2014 durchschnittlich rd. 11,6 % der Studierenden, die in diesem Zeitraum ein Studium begonnen hatten, das Studium vorzeitig ohne Abschluss. Hohe Drop-Out-Quoten gab es bei der Studienrichtung Umweltpädagogik von den Studienanfängern des Studienjahres 2009/2010 bzw. 2010/2011 mit rd. 30,3 % bzw. rd. 23,3 % und in der Agrar- und Umweltpädagogik sechs-semesterig, berufsbegleitend bei den Studienanfängern des Studienjahres 2011/2012 mit rd. 27,1 %.

- 11.2** Der RH vermerkte einen hohen Anstieg an Lehramtsstudierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Während im Studiengang der Agrar- und Umweltpädagogik beinahe ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis herrschte, war dies beim Studiengang der Umweltpädagogik zugunsten eines Frauenüberhanges nicht der Fall.

Der RH vermerkte positiv, dass die Hochschule bereits vor dem Inkrafttreten des Bundesrahmengesetzes ein Ergänzungsstudium der Agrar- und Umweltpädagogik für Quereinsteiger angeboten hatte.

Der RH wies auf die zum Teil erheblich über der vorgeschriebenen Studiendauer von sechs bzw. zwei Semestern liegende durchschnittliche Studiendauer hin und kritisierte die unvollständige Datenlage bezüglich der Studierenden (siehe TZ 12). Weiters wies er kritisch auf die hohen Drop-Out-Raten von bis zu rd. 30 % hin. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Gründe dafür zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um die Drop-Out-Rate zu senken.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei bei berufstätigen Studierenden die erhöhte Drop-Out-Rate eine Nebenwirkung. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde ergänzende Informationsmaßnahmen setzen. Weiters sei vorgesehen, die Studienangebote für Absolventen einschlägiger Studien (z.B. BOKU Absolventen) zu adaptieren.*

²² Diese Statistik umfasste nur die Absolventen seit Gründung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Jahr 2007 und berücksichtigte nicht die Studierenden der auslaufenden Diplomstudien nach Akademien-Studiengesetz 1999.

Bedarf an Absolventen

12.1 (1) Gemäß § 8 Abs. 1 HG 2005 hatte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auch den Bedarf an Lehrpersonen bei der Ausbildung in pädagogischen Berufsfeldern zu berücksichtigen.

(2) Die Aussagekraft der Absolventendaten war eingeschränkt, weil nur die Studierenden seit Gründung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in PH-Online erfasst waren und nicht die Studierenden der auslaufenden Diplomstudien nach Akademien-Studiengesetz 1999. Der RH zog daher veröffentlichte Daten der Statistik Austria heran. Demnach entwickelte sich die Anzahl der Absolventen an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wie folgt:

Tabelle 3: Absolventen an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Studienjahre 2009/2010 bis 2013/2014

Studienjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2009/2010 bis 2013/2014 in %
	Absolventen ¹ (davon Anteil weiblich in %)					
gesamt	60 (70,00 %)	70 (70,00 %)	87 (64,37 %)	69 (73,91 %)	n.v.	15,00

¹ Eine getrennte Darstellung der Absolventen nach Studiengängen war nicht möglich.

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Die Zahl der Absolventen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erhöhte sich zwischen 2009/2010 und 2012/2013 um 15 %. Da nach Ansicht des RH auch diese Daten im Widerspruch zu den Studierendenzahlen standen, schätzte er aufgrund der vorliegenden und laut den Ziel- und Leistungsplänen vorgesehenen Studierendenzahlen die durchschnittliche Anzahl der Absolventen für Agrar- und Umweltpädagogik auf rd. 85 und für Umweltpädagogik auf rd. 25 jährlich für die künftigen Studienjahre.

(3) Von Juli bis September 2014 führte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bei Arbeitgebern von Absolventen der Agrar- und Umweltpädagogik (z.B. Landesschulinspektoren, Schuldirektoren, Landwirtschaftskammern) eine Umfrage hinsichtlich ihres Personalbedarfs an Lehrpersonen bzw. Beratern für die nächsten fünf Jahre durch. Gemäß dieser Umfrage würden von den befragten Institutionen in den nächsten fünf Jahren ca. 350 Agrar- und Umweltpädagogen – rd. 70 jährlich – benötigt.

Aufgaben

Die Berufsaussichten der Absolventen des Studiengangs Umweltpädagogik waren aufgrund ihrer beschränkten Einsatzmöglichkeit als Lehrpersonen (Befähigung zum fachpraktischen Unterricht im Fachbereich Umwelt an land- und forstwirtschaftlichen mittleren und höheren Schulen) nicht sehr groß, wie der RH den Protokollen über die Sitzungen des Hochschulrates entnehmen konnte: „Es ist alles andere als einfach, den Umweltpädagogen mit dem Lehrbefähigungsnachweis einen Arbeitsplatz zu finden.“

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass mit gestiegenen Studierendenzahlen auch mit einer Zunahme der Absolventenzahl zu rechnen war. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik über keine exakten Daten zu den Absolventen verfügte.

Der RH anerkannte zwar, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik eine Absolventenbedarfserhebung im Jahr 2014 durchgeführt hatte. Er vermerkte jedoch kritisch, dass die vom RH auf Basis der im überprüften Zeitraum geltenden Rechtslage geschätzte Zahl der Absolventen von jährlich rd. 85 im Bereich der Agrar- und Umweltpädagogik und von jährlich rd. 25 im Bereich der Umweltpädagogik über dem von der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erhobenen jährlichen Bedarf lag. Weiters vermerkte der RH kritisch, dass die Einsatzmöglichkeiten von Umweltpädagogen als Lehrpersonen nur eingeschränkt gegeben waren. Daher empfahl er der Hochschule, das Ausbildungsangebot am künftigen Bedarf und unter Berücksichtigung der Pädagog/innenbildung NEU (siehe TZ 14) auszurichten. Aufgrund der eingeschränkten Berufsaussichten und der hohen Drop-Out-Raten (siehe TZ 11) empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, den Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten für die Umweltpädagogen zu analysieren und die Ergebnisse bei Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU (siehe TZ 14) zu berücksichtigen.

Weiters empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Studierendendaten zu vervollständigen, um aussagekräftige Daten zur Verfügung zu haben.

- 12.3** *Laut Stellungnahmen des BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bilde die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik als einzige Ausbildungsstätte österreichweit Agrarpädagogen und Umweltpädagogen aus. Basis für die Anzahl der Aufnahmen an Studierenden sei die flächendeckende Befragung bei den Dienstgebern über den künftigen Bedarf (für die jeweils nächsten fünf Jahre) an Absolventen. Darauf aufbauend würde die Anzahl der Studienplätze zur Verfügung gestellt. Des Weiteren würden beispielsweise die Absol-*

venten der Universität für Bodenkultur je nach abgeschlossener Studienrichtung kontingiert, so dass eine dem Bedarf entsprechende Verteilung gewährleistet sei.

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik leiste für Österreich einen großen und wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Auftrags der UN-Dekade „Bildung für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen“ u.a. durch die Implementierung des Bachelorstudiums Umweltpädagogik. Ziel sei, Multiplikatoren zu qualifizieren, welche dazu beitragen, dass u.a. die Klimaziele Österreichs erreicht und eine nachhaltige Entwicklung des Landes unterstützt werde. Dass diese Ziele langfristig über die Qualifikation der Schüler sowie der Bevölkerung erreicht werden können, liege auf der Hand.

Weiters teilten das BMLFUW und die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit, dass die Curricula für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik und Umweltpädagogik derzeit neu konzipiert und am künftigen Bedarf der Pädagog/innenbildung NEU ausgerichtet würden. Die Information künftiger Studienanfänger sowie der Schulbehörden werde mit Start des Studienjahres 2015/2016 beginnen. Der Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten der Umweltpädagogen seien analysiert und um Berechtigungen (z.B. Lehramt Biologie) erweitert worden.

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde sie die Empfehlung zur Vervollständigung der Studierendendaten umsetzen.

- 12.4** Der RH erwiderte dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass – mangels aussagekräftiger Absolventendaten – die vom RH geschätzte Zahl der Absolventen über dem in den Stellungnahmen bzw. im Prüfungsergebnis erwähnten erhobenen (jährlichen) Bedarf lag. Nach Ansicht des RH bestand somit das Risiko, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik über den Bedarf hinausgehend Lehrpersonen (Lehrpersonenüberschuss) ausbildet.

Der RH verkannte ferner nicht die Bedeutung der Bildung für die nachhaltige Entwicklung, verwies jedoch auf das Risiko eines nicht (arbeits-)marktgerechten Angebots und damit einer angebotsinduzierten Nachfrage in Bezug auf den Studiengang Umweltpädagogik. Im Sinne des Zusammenrückens von Umwelt- und Agrarwirtschaft sowie der gegenseitigen Wechselwirkungen hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die Möglichkeit zu evaluieren, die beiden Studiengänge zu einem Lehramtsstudium zusammenzufassen (siehe TZ 14).

Aufgaben

Kooperationen im Bereich der Ausbildung

13.1 (1) Gemäß § 10 HG 2005 hatten PH hinsichtlich der Erfüllung ihrer Aufgaben Kooperationen einzugehen. Die HG-Novelle 2015 verankerte zudem die Möglichkeit gemeinsam eingerichteter Studien.

(2) Im Jahr 2007 schloss die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit der Universität für Bodenkultur Wien eine Kooperationsvereinbarung.²³ Damit erhielten Studierende der Hochschule Zugang zu facheinschlägigen Lehrveranstaltungen zu gleichen Bedingungen wie Studierende der Universität für Bodenkultur Wien selbst. Im Studiengang Agrar- und Umweltpädagogik wurde je nach Fachbereich eine unterschiedliche Anzahl an ECTS-Credits an der Universität für Bodenkultur Wien erworben:

- Agrarwissenschaften - 18 ECTS-Credits
- Erneuerbare Energie und Nachhaltigkeit - 4,5 ECTS-Credits
- Ernährungs- und Haushaltswissenschaften - 2 ECTS-Credits.

Im Studiengang Umweltpädagogik waren 11 ECTS-Credits an der Universität für Bodenkultur Wien zu erwerben.

Studierende bzw. Absolventen der Universität für Bodenkultur Wien waren berechtigt, zum Bachelorstudium an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zugelassen zu werden. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bot für Absolventen bzw. Studierende der Universität für Bodenkultur Wien einen eigenen Bachelor-Studiengang der Agrar- und Umweltpädagogik an (siehe TZ 11). Hierbei wurden die bereits an der Universität für Bodenkultur Wien erworbenen Qualifikationen berücksichtigt und es war noch eine ergänzende Studienleistung im pädagogischen Bereich im Ausmaß von 60 ECTS-Punkten zu erbringen.

(3) Im Jahr 2010 schloss die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit der PH Niederösterreich einen Kooperationsvertrag. Aufgrund dieses Vertrages bestand ab dem Wintersemester 2010/2011 die Möglichkeit, ein Parallelstudium an beiden Hochschulen zum Erwerb des akademischen Grades Bachelor of Education für Neue Mittelschulen sowie für Agrar- und Umweltpädagogik bzw. Umweltpädagogik zu absolvieren. Im Jahr 2014 waren 20 Studierende an der PH Nieder-

²³ Die beiden Einrichtungen waren davor auch schon langjährige Kooperationspartner.

österreich, hingegen keine Studierenden der PH Niederösterreich an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik inskribiert.

- 13.2** Der RH bewertete die von der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik eingegangenen Kooperationen als positiv. Die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien ermöglichte einen effizienten Ressourceneinsatz, weil bei beiden Institutionen Doppelstrukturen vermieden wurden. Das zwei-semesterige Studium der Agrar- und Umweltpädagogik für Absolventen bzw. Studierende der Universität für Bodenkultur Wien stellte eine zweckmäßige Ausbildung für Lehrpersonen des fachtheoretischen Unterrichts an land- und forstwirtschaftlichen Schulen dar. Durch die Zusammenarbeit mit der PH Niederösterreich konnten die Einsatzmöglichkeiten der Absolventen als Lehrpersonen an Neuen Mittelschulen erweitert werden.

Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Kooperation auch auf den Bereich der Fort- und Weiterbildung der Universität für Bodenkultur Wien (z.B. Hochschuldidaktik) auszudehnen.

- 13.3** *Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass diesbezüglich Gespräche mit der Universität für Bodenkultur geführt und erste Ansätze für die Umsetzung erarbeitet würden.*

Pädagog/innen-
bildung NEU

- 14.1** (1) Das Bundesrahmengesetz wird für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik – vorbehaltlich allfälliger (gesetzlicher) Konkretisierungen – ab dem Studienjahr 2016/2017 (Bachelorstudien) und ab dem Studienjahr 2019/2020 (Masterstudien) zu folgenden Änderungen führen:

- Die Entwürfe der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik für das „neue“ Bachelor- und Masterstudium Agrarpädagogik bzw. Umweltpädagogik sahen jeweils insgesamt 300 ECTS-Credits vor. Damit hatten die Studierenden gegenüber der früheren Rechtslage 120 ECTS-Credits mehr zu absolvieren, gleichzeitig erhöhte sich die Studiendauer von drei auf fünf Jahre. Da viele Studierende der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Absolventen von höheren land- und forstwirtschaftlichen Schulen waren, kam für diese jedoch eine Anrechnung von berufsfachlichen Grundlagen in Betracht. Trotz Anrechnungsmöglichkeiten war jedenfalls eine Verlängerung der Studiendauer gegeben, die einen Mehrbedarf an Ressourcen für die Ausbildung der Studierenden bedeutete.

Aufgaben

- Gemäß Bundesrahmengesetz hatten alle Lehramtsstudien Lehrveranstaltungen zu allgemeinen bildungswissenschaftlichen Grundlagen (insgesamt 60 ECTS-Credits) zu enthalten. Im überprüften Zeitraum bot die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine gemeinsamen Lehrveranstaltungen für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik sowie Umweltpädagogik an. Mit der Pädagog/innenbildung NEU war geplant, die allgemeinen bildungswissenschaftlichen Grundlagen für beide Studiengänge gemeinsam durchzuführen.
- Das Bundesrahmengesetz sah vor Beginn von Lehramtsstudien im Bereich der Sekundarstufe (Berufsbildung) eine facheinschlägige Berufspraxis vor. Da die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik solche Lehramtsstudien anbot, werden die Studierenden künftig vor Studienbeginn eine facheinschlägige Berufspraxis zu absolvieren haben.
- Da die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik das Studium der Agrar- und Umweltpädagogik bereits berufs begleitend und als Ergänzungsstudium für Absolventen der Universität für Bodenkultur Wien anbot, erfüllte sie diesbezüglich im Wesentlichen die Anforderungen des Bundesrahmengesetzes. Dennoch wird sich auch das Ergänzungsstudium um mindestens 60 ECTS-Credits für das nunmehr erforderliche Masterstudium verlängern.

(2) Die Pädagog/innenbildung NEU soll im Rahmen von Kooperationen umgesetzt werden. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war am Entwicklungsverbund Nord-Ost beteiligt, der die Lehrerausbildenden Institutionen in Ostösterreich (PH Wien, Universität Wien, PH Niederösterreich und die Kirchliche Pädagogische Hochschule Wien/Krems) umfasste. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete der Entwicklungsverbund Nord-Ost an gemeinsamen Curricula für die Bachelorstudien der Sekundarstufe (Allgemeinbildung) mit dem Ziel, diese bis zu Beginn des Studienjahres 2016/2017 zu implementieren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwog die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik insbesondere Fachdidaktik-Lehrveranstaltungen in Biologie und Umwelt sowie Ernährung einzubringen. Andererseits war sie an Synergiepotenzialen durch die Nutzung des Lehrangebots der Verbundpartner im Bereich der Allgemeinbildung (Deutsch, Mathematik und Englisch) interessiert.

(3) Für Absolventen des Studiengangs Umweltpädagogik nach der Pädagog/innenbildung NEU erweitert sich das Einsatzgebiet insofern, als sie neben Umwelt auch Biologie an land- und forstwirtschaftlichen Schulen unterrichten können.

14.2 (1) Durch die Pädagog/innenbildung NEU war die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit vielen Herausforderungen konfrontiert: Die Verlängerung der Studienzeiten verursachte zusätzlichen Ressourcenbedarf und die Notwendigkeit einer facheinschlägigen Berufspraxis vor Studienbeginn bedingte Unsicherheiten hinsichtlich der Zahl der Studienanfänger. Aufgrund noch nicht vorliegender gesetzlicher Grundlagen (z.B. Anrechnungen, Verordnung über erforderliche Berufspraxis) war eine Abschätzung der Zahl der Studienanfänger bzw. Absolventen zur Zeit der Gebarungsprüfung nicht möglich.

Der RH kritisierte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bisher keine gemeinsamen Lehrveranstaltungen für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik sowie Umweltpädagogik angeboten hatte, weil dies einen effizienten Ressourceneinsatz konterkarierte.

Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Verlängerung der Studiendauer, die Erfordernisse facheinschlägiger Berufspraxis vor Beginn der Lehramtsstudien sowie die gemeinsamen Lehrveranstaltungen und Kooperationen bei der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU unter Beachtung eines effizienten Ressourceneinsatzes zu berücksichtigen. Weiters wären zukünftige Studienanfänger und Schulen bzw. Schulbehörden über die bevorstehenden Änderungen ab den Studienjahren 2016/2017 bzw. 2019/2020 gezielt und rechtzeitig zu informieren.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hinsichtlich Kooperationen. Er wiederholte seine Empfehlung (siehe TZ 2), im Rahmen der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen auf effizienzsteigernde Maßnahmen besonderes Augenmerk zu legen, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen.

(3) Der RH vermerkte, dass sich die Einsatzmöglichkeiten der Umweltpädagogen mit Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU erhöhen werden. Nichtsdestotrotz verblieb der RH bei seiner Empfehlung (siehe TZ 12), den Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten für die Umweltpädagogen zu analysieren und die Ergebnisse bei Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU zu berücksichtigen. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf das Risiko eines nicht (arbeits-)marktgerechten Angebots und damit einer angebotsinduzierten Nachfrage in Bezug auf den Studiengang Umweltpädagogik hin. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Möglichkeit zu evaluieren, die beiden Studiengänge im Sinne des Zusammenrückens von Umwelt- und Agrarwirtschaft zu einem Lehramtsstudium zusammenzufassen.

Aufgaben

- 14.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es mit dem BMWFW und dem Qualitätssicherungsrat für die Pädagoginnen- und Pädagogebildung eine Strategiegruppe eingerichtet habe. Aufgabe dieser Strategiegruppe sei es, die Steuerungsprozesse der Ressorts gegenüber den jeweiligen Bildungsinstitutionen so aufeinander abzustimmen, dass in der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU die Stärken der bestehenden Bildungsinstitutionen und die durch Kooperationen zu erzielenden Synergieeffekte wirksam werden.*

Laut Stellungnahme des BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik würden die Curricula für die Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik und Umweltpädagogik derzeit neu konzipiert und am künftigen Bedarf der Pädagog/innenbildung NEU ausgerichtet. Die Information künftiger Studienanfänger sowie der Schulbehörden werde mit Start des Studienjahres 2015/2016 beginnen. Der Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten der Umweltpädagogen seien analysiert und um Berechtigungen (z.B. Lehramt Biologie) erweitert worden.

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erscheine eine Zusammenlegung der beiden Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik und Umweltpädagogik aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtungen nicht möglich. Bei der Neukonzeption der Curricula sei allerdings ein hoher Anteil an Lehrveranstaltungen, welcher gemeinsam von Studierenden der Agrarpädagogik als auch der Umweltpädagogik belegt werden könne, vorgesehen.

Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Universität für Bodenkultur Wien um Stellungnahme hierzu ersucht habe. Die Universität für Bodenkultur Wien sei bereit, die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in der Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU durch Einbringung von fachwissenschaftlichen Lehrinhalten zu unterstützen, benötige dafür aber zusätzliche Ressourcen. Die entstehenden Mehrkosten werde sie bei der Ausschreibung des entsprechenden Hochschulmittelstrukturprogramms in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016 – 2018 für eine Mindestfinanzierungslaufzeit von fünf Jahren beantragen.

Zur allgemeinen Situation betreffend die Ausbildung der Lehrpersonen nahm das BMWFW nicht Stellung.

- 14.4** *Der RH bekräftigte gegenüber dem BMBF, dem BMLFUW und dem BMWFW seine Ansicht, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU effizienzsteigernde Maßnahmen unbedingt erforderlich sind, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen*

und Ressourcen einzusparen. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Ausbildungsinstitution in besonderem Maße genutzt werden.

Der RH verwies gegenüber dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auf das Risiko eines nicht (arbeits-)marktgerechten Angebots und damit einer angebotsinduzierten Nachfrage in Bezug auf den Studiengang Umweltpädagogik. Im Sinne des Zusammenrückens von Umwelt- und Agrarwirtschaft sowie der gegenseitigen Wechselwirkungen hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die beiden Studiengänge zu einem Lehramtsstudium zusammenzufassen. Auch dass laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik ein hoher Anteil an Lehrveranstaltungen gemeinsam von Studierenden der Agrar- und Umweltpädagogik als auch der Umweltpädagogik belegt werden könne, legte eine Zusammenführung beider Studiengänge nahe.

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass er ausdrücklich die Kooperation zwischen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik und der Universität für Bodenkultur Wien befürwortet, zumal sie – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – im Wesentlichen ohne den Einsatz zusätzlicher Ressourcen an der Universität für Bodenkultur Wien stattfand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war – mangels fertig ausgearbeiteter Curricula – noch nicht absehbar, ob durch die Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU ein zusätzlicher Ressourcenbedarf an der Universität für Bodenkultur Wien entstehen würde. Allfällige Mehrkosten wären nach Ansicht des RH jedenfalls durch aussagekräftige Berechnungsgrundlagen nachzuweisen.

Aufnahmeverfahren **15.1** (1) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik führte gemäß § 51 Abs. 1 und 3 HG 2005 ein Aufnahmeverfahren für die angebotenen Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik sowie Umweltpädagogik durch.

(2) Mit dem Bundesrahmengesetz war ein Aufnahmeverfahren für alle Lehramtsstudien – an PH und Universitäten – verpflichtend vorgesehen. Seit dem Jahr 2013 beteiligte sich die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik gemeinsam mit anderen Bildungsinstitutionen (PH Niederösterreich, Kunstuniversität Linz, Universität Klagenfurt, Kirchliche Pädagogische Hochschule Graz, Kunstuniversität Graz, PH Burgenland, PH Kärnten, PH Steiermark, Technische Universität Graz) an einem Projekt der Universität Graz zur Entwicklung und Durchführung eines einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens. Die erste Durchführung war für das Jahr 2015 geplant. Ob sich die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Jahr 2015 letztlich daran betei-

Aufgaben

gen wird, hing davon ab, ob „eine vom Zeitkorridor abweichende Terminplanung möglich ist.“

- 15.2** Der RH bewertete die Initiative zur Entwicklung eines (österreichweit) einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens positiv. Er anerkannte die geplante Teilnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Da die Durchführung allerdings von der Terminplanung abhängig gemacht wurde, empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, sich jedenfalls ab dem Studienjahr 2015/2016 an der Durchführung des einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens zu beteiligen.

Zudem beanstandete er, dass sich nicht alle Lehrerausbildenden Institutionen in Österreich am Projekt beteiligten, weil durch unterschiedliche Auswahl- und Aufnahmeverfahren unerwünschte Wettbewerbs- und Konkurrenzsituationen entstehen könnten. Der RH empfahl dem BMBF, in Abstimmung mit dem BMWFV alle PH und Universitäten, die Lehrpersonen ausbilden, zur Teilnahme an diesem Projekt (z.B. im Rahmen der Leistungsvereinbarungen) zu verpflichten.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMBF richte es zusammen mit dem BMWFV seit 2014 gemeinsame Gremien ein, die den Annäherungsprozess zwischen den PH und den Universitäten unterstützen würden (Austauschplattform, Arbeitsgruppe Rechtsfragen). Ziel sei es, für gemeinsam eingerichtete Studien ein gemeinsames Studienrecht zu entwickeln, das auch ein einheitliches Eignungs- und Aufnahmeverfahren festlege.*

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde sie am einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahren teilnehmen.

- 15.4** Der RH bestärkte das BMBF, seine Bemühungen für gemeinsam eingerichtete Studien mit gemeinsamem Studienrecht inkl. einheitlichem Eignungs- und Aufnahmeverfahren konsequent fortzusetzen.

Der RH legte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit Nachdruck nahe, sich ehemöglichst an der Durchführung des einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens zu beteiligen, um unerwünschte Wettbewerbs- und Konkurrenzsituationen zu vermeiden.

Fort- und
Weiterbildung

Planung der Fort- und Weiterbildung

16.1 (1) In den pädagogischen Berufsfeldern hatten die PH Fort- und Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen nach den inhaltlichen Vorgaben des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung (BMBF) zu erstellen. In der Folge legte das BMBF für die PH langfristige Schwerpunkte (2014–2018) im Bereich der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen fest. Diese wurden auch der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik übermittelt.

(2) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstellte sowohl für Lehrpersonen als auch für Berater ein Fort- und Weiterbildungsprogramm. Hierbei handelte es sich um Veranstaltungen, die zum Teil nur für Lehrpersonen (A-Seminare), zum Teil nur für Berater (B-Seminare) aber auch für Lehrpersonen und Berater (C-Seminare) konzipiert waren.

(3) Für die Erstellung des Fort- und Weiterbildungsprogramms für Lehrpersonen erfolgte die erste Abstimmung in den Monaten Mai und Juni durch das seitens der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zuständige Institut²⁴ mit dem Rektor, der Vizerektorin, dem BMLFUW und dem BMBF. Danach erhob das Institut den Seminarbedarf auch bei den Direktoren aller land- und forstwirtschaftlichen Schulen und bei den Arbeitskreisleitern für Unterrichtsgegenstände. Jährlich im Oktober wurden mit den Landesschulinspektoren die eingereichten Seminarvorschläge besprochen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Sitzung finalisierte das Institut das Fort- und Weiterbildungsprogramm für Lehrpersonen und akkordierte es mit den Verantwortlichen im BMLFUW und im BMBF.

(4) Die vom BMBF vorgegebenen langfristigen Schwerpunkte waren zum Teil im Fort- und Weiterbildungsprogramm 2015 berücksichtigt. Einige der Schwerpunkte wie „Politische Bildung/Demokratieerziehung – Vorbereitung junger Menschen auf das gesellschaftliche und politische Leben“ oder „Bewegung und Sport als durchgängiges Element im schulischen Alltag“ waren jedoch nicht enthalten.

(5) Das Fort- und Weiterbildungsangebot für Berater erstellte das Institut analog zur oben dargestellten Vorgangsweise. Allerdings waren hier Mitarbeiter des BMLFUW bei der Programmerstellung und Organisation im Ausmaß von rd. 1,8 VBÄ federführend. Auch wurden die Beratungsreferenten der Landeslandwirtschaftskammern nach ihren Seminarwünschen befragt. Die gesammelten Vorschläge wurden im Rahmen der Herbstberatertagung besprochen. Auf Basis dieser Diskus-

²⁴ Institut für Bildungsmanagement, Fort- und Weiterbildung sowie Studienkoordination

Aufgaben

sion erstellte das Institut das Fort- und Weiterbildungsprogramm für Berater, das mit den Verantwortlichen im BMLFUW organisiert wurde.

- 16.2** (1) Der RH vermerkte positiv, dass der Erstellung des Fort- und Weiterbildungsprogramms für Lehrpersonen bzw. Berater ein umfangreicher und partizipativer Abstimmungsprozess voranging. Er beanstandete jedoch, dass die Schwerpunktsetzungen des BMBF hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen nicht vollständig berücksichtigt waren. Der RH führte dies auf die Teilung der Zuständigkeit zwischen zwei Bundesministerien zurück.

Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Schwerpunktsetzungen des BMBF bei der Erstellung ihres Fort- und Weiterbildungsprogramms für Lehrpersonen zu berücksichtigen.

(2) Der RH beanstandete ferner, dass die Programmerstellung und Organisation der Fort- und Weiterbildung für Berater im BMLFUW durchgeführt wurde. Er bekräftigte seine Empfehlung (siehe TZ 4) an das BMLFUW, die Tätigkeiten hinsichtlich Fort- und Weiterbildung der Berater an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu übertragen.

- 16.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sehr effizient und unter Einbindung der zuständigen Fachabteilungen sowie der nachgelagerten Forschungseinrichtungen die Fort- und Weiterbildung zu bundesweiten Schwerpunktthemen wahrnehme. Diese stünden grundsätzlich in Zusammenhang mit den vom BMLFUW geförderten Beratungsleistungen. Diese Seminare würden im Fortbildungsplan des Bundes für Beratungs- und Lehrkräfte aufscheinen. Für die Organisation und Leitung sei das BMLFUW verantwortlich, die Verrechnung erfolge über die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Aus Sicht des BMLFUW habe sich diese Zusammenarbeit bewährt und solle auch in Zukunft beibehalten werden.*

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Lehrer- und Beraterfortbildungsplan auf Basis der Vorgaben des BMBF und des BMLFUW und unter aktiver Einbindung der Dienstbehörden erstellt werde.

- 16.4** Der RH verwies gegenüber dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik auf § 8 Abs. 4 HG 2005, wonach an den PH in allen pädagogischen Berufsfeldern jedenfalls Fortbildungsangebote für Lehrpersonen nach den inhaltlichen Vorgaben des zuständigen Regierungsmitglieds (BMBF) anzubieten sind. Dieser Verpflichtung kam die Hochschule nicht vollständig nach. Für den RH war dies ein-

mal mehr ein Beispiel für die unzweckmäßige Aufgabenteilung zwischen BMBF und BMLFUW. Der RH hielt seine Empfehlung weiterhin aufrecht, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Schwerpunktsetzungen des BMBF hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen vollständig zu berücksichtigen hat.

Zur Fort- und Weiterbildung der Berater erwiderte der RH dem BMLFUW, dass es eine wesentliche Zielsetzung des HG 2005 war, das gesamte Kontinuum der Professionalisierung der Lehrpersonen (Aus-, Fort- und Weiterbildung) an den PH zu etablieren, um qualitative Synergien zu erzielen. Durch die Aufteilung der Fort- und Weiterbildung für Berater auf das BMLFUW und der Ausbildung auf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wurde das Kontinuum der Professionalisierung zu Lasten von Synergien nicht realisiert. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung, die Tätigkeiten des BMLFUW hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Berater an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu übertragen, fest.

Verwaltung der Fort- und Weiterbildung mit PH-Online

17.1 (1) PH-Online war das Informationsmanagementsystem, welches das BMBF allen PH inklusive der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zur Verfügung stellte. Die zentrale Unterstützung für die PH-Online Nutzung erfolgte durch das BMBF. Im Bereich der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatte dies vor allem hinsichtlich der Abbildung und Gestaltung der Prozesse (z.B. Verwaltung der Veranstaltungsteilnehmer, Honorarabrechnungen) in PH-Online eher Empfehlungscharakter, weil die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in dieser Hinsicht nicht der Kompetenz des BMBF unterworfen war.

(2) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verwendete PH-Online für die Verwaltung der Studierenden in der Ausbildung, im Bereich der Fort- und Weiterbildung jedoch nicht zur Gänze. So erfolgte die Abrechnung der Lehrbeauftragten nicht über die Honorarabrechnung von PH-Online. Damit waren im System keine Daten über die definitiv abgehaltenen Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen vorhanden. Die Teilnehmerverwaltung zu den Veranstaltungen erfolgte in PH-Online. Allerdings wurden in vielen Fällen die Teilnehmer v.a. Berater – für diese Gruppe bestand kein Zugang zu PH-Online – händisch von den Bediensteten der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu den Veranstaltungen angemeldet. Dadurch waren statistische Auswertungen nur eingeschränkt aussagekräftig und möglich.

Aufgaben

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik führte zu statistischen Zwecken zusätzliche Aufzeichnungen, um allfällige Controlling-Auswertungen zu erstellen.

(3) Da die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nicht von der jährlichen Berichtslegung zur Fort- und Weiterbildung des BMBF erfasst war, forderte es nicht die notwendigen Datenqualitäten ein.

- 17.2** Der RH kritisierte die unvollständige Nutzung von PH-Online für die Verwaltung der Fort- und Weiterbildung durch die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Ein Grund dafür lag darin, dass PH-Online nicht für die Zielgruppe der Berater vorgesehen war. Dadurch war sowohl die Vollständigkeit als auch die Qualität der Daten nicht gewährleistet. Es ergab sich ein Verwaltungsmehraufwand (z.B. zusätzliche Aufzeichnungen, eigene Honorarabrechnungen). Auch waren die Daten nicht mit den Auswertungen der anderen PH vergleichbar.

Aufgrund der geteilten Kompetenzen zwischen BMBF und BMLFUW (siehe TZ 4) forderte das BMBF die korrekte Nutzung von PH-Online nicht ein und hatte dadurch keine Übersicht über die Fort- und Weiterbildung der land- und forstwirtschaftlichen Lehrpersonen. Dies schränkte die Steuerungsmöglichkeiten des BMBF wesentlich ein.

Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zur Sicherung der Datenqualität und zur Verwaltungsvereinfachung, die Anwendungen von PH-Online vollständig zu nutzen. Damit hätte das BMBF auch eine Übersicht über die Fort- und Weiterbildung der land- und forstwirtschaftlichen Lehrpersonen. Ebenso empfahl der RH dem BMBF, eine Erweiterung von PH-Online für Nicht-Lehrpersonen (z.B. Berater), die an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der PH teilnehmen, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es eine Erweiterung von PH-Online für Nicht-Lehrpersonen, die an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der PH teilnehmen, unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen-Aspekte prüfen.*

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Integration der Beraterfortbildung in PH-Online nur in Zusammenarbeit mit dem BMBF erfolgen könne.

- 17.4** Der RH erwiderte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass die in PH-Online vorhandenen Module für Aus-, Fort- und Wei-



Aufgaben

BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

terbildung im Rahmen der Möglichkeiten (z.B. Raumverwaltung) vollständig genutzt werden sollten.

Kennzahlen zur Fort- und Weiterbildung

18.1 (1) Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der durchgeführten Anzahl der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen sowie der Teilnehmerzahlen:

Tabelle 4: Durchgeführte Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen und Teilnehmerzahlen							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	Anzahl						in %
A-Seminare							
Durchgeführte A-Seminare	57	50	36	36	31	31	- 45,61
Teilnehmer	720	779	602	621	819	932	29,44
B-Seminare							
Durchgeführte B-Seminare	27	34	37	34	25	32	18,52
Teilnehmer	575	767	774	718	552	875	52,17
C-Seminare							
Durchgeführte C-Seminare	46	50	51	42	47	52	13,04
Teilnehmer	2.104	2.127	1.835	1.620	1.900	2.475	17,63
Arbeitskreise							
Durchgeführte Arbeitskreise	13	9	4	2	10	7	- 46,15
Teilnehmer	111	82	40	13	63	80	- 27,93
Lehrgangsböcke	9	9	17	39	31	12	33,33
Teilnehmer	136	136	342	552	363	147	8,09
Veranstaltungen gesamt	152	152	145	153	144	134	- 11,84
Teilnehmer weiblich	1.657	1.525	1.555	1.531	1.770	1.991	20,16
Teilnehmer männlich	1.989	2.366	2.038	1.993	1.897	2.518	26,60
Teilnehmer gesamt	3.646	3.891	3.593	3.524	3.667	4.509	23,67
Teilnehmer pro Veranstaltung	23,99	25,60	24,78	23,03	25,47	33,65	40,28

A-Seminare für Lehrpersonen

B-Seminare für Berater

C-Seminare für Lehrpersonen und Berater

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Aufgaben

Die Anzahl der abgehaltenen Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen sank im überprüften Zeitraum um rd. 12 %. Dennoch erhöhte sich die Zahl der Teilnehmer. Der Frauenanteil stieg um rd. 20 %, während sich der Anteil der männlichen Teilnehmer um rd. 27 % erhöhte. Der Frauenanteil war durchgehend geringer als der Anteil der männlichen Teilnehmer. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl pro Fort- und Weiterbildungsveranstaltung erhöhte sich von rd. 24 um rd. 40 % auf rd. 34.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Ausgaben der Hochschule für Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen im Zeitraum von 2009 bis 2014:

Tabelle 5: Ausgaben für Fort- und Weiterbildung							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in 1.000 EUR						in %
Lehrbeauftragte	135,65	204,96	118,18	171,97	140,42	130,84	- 3,55
PH-Lehrpersonal	40,10	25,99	23,35	45,44	52,58	34,76	- 13,32
Sachausgaben	16,85	11,39	17,48	7,13	6,93	7,41	- 56,02
Gesamtausgaben ¹	192,60	242,34	159,01	224,53	199,93	173,01	- 10,17
	in EUR						in %
Gesamtausgaben je Veranstaltung	1.267,11	1.594,33	1.096,62	1.467,55	1.388,39	1.291,09	1,89
Gesamtausgaben je Teilnehmer	52,83	62,28	44,26	63,72	54,52	38,37	- 27,37

¹ Daten aus SAP

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Die Gesamtausgaben für Fort- und Weiterbildung sanken im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2009 um rd. 10 %. Die durchschnittlichen jährlichen Gesamtausgaben beliefen sich im überprüften Zeitraum auf rd. 199.000 EUR. Die durchschnittlichen Ausgaben je Veranstaltung bzw. je Teilnehmer unterlagen starken Schwankungen von bis zu rd. 45 % bei den Gesamtausgaben je Veranstaltung bzw. von bis zu rd. 66 % bei den Gesamtausgaben je Teilnehmer. Gemäß Angaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei der Zeitpunkt der Abrechnung ein wesentlicher Grund für die Ausgabenschwankungen. Auswirkungen der gestiegenen Teilnehmerzahlen in Form geringerer Kosten je Veranstaltung bzw. je Teilnehmer waren daher nicht in eindeutiger Tendenz erkennbar.

18.2 Zwar ging die Anzahl der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen im überprüften Zeitraum zurück, dennoch konnten die Teilnehmerzahlen gesteigert werden. Dies bedingte eine starke Zunahme der Teilnehmerzahl pro Veranstaltung. Auswirkungen der gestiegenen Teilnehmer-

zahlen in Form geringerer Kosten je Veranstaltung bzw. je Teilnehmer waren aufgrund der jährlichen Ausgabenschwankungen (unterschiedliche Abrechnungszeitpunkte) nicht in eindeutiger Tendenz erkennbar.

Zeitliche Verteilung

- 19.1** Nachstehende Tabelle zeigt die unterjährige Verteilung der geplanten und durchgeführten Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen sowie den Anteil der abgesagten Kurse:

Aufgaben

Tabelle 6: Geplante und abgesagte Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	ge-plant	durch-geführt	ge-plant	durch-geführt	ge-plant	durch-geführt	ge-plant	durch-geführt	ge-plant	durch-geführt	ge-plant	durch-geführt
Jänner	7	5	7	7	8	8	16	14	11	11	11	11
Februar	7	6	11	10	7	7	12	11	10	8	13	11
März	35	26	27	23	22	21	27	23	27	23	24	20
April	23	20	15	14	13	12	17	13	21	19	18	17
Mai	18	15	20	18	23	16	22	16	15	12	15	12
Juni	16	14	15	14	10	10	20	16	20	17	14	10
Juli	6	4	7	6	8	7	7	6	3	3	6	5
August	8	6	6	6	11	10	7	4	4	2	4	2
September	20	17	18	14	15	13	20	16	21	18	15	12
Oktober	21	16	23	22	23	20	19	17	25	22	20	18
November	21	17	17	13	16	13	17	13	13	8	14	11
Dezember	6	6	6	5	9	8	4	4	3	1	8	5
gesamt	188	152	172	152	165	145	188	153	173	144	162	134
Jahresdurchschnitt	15,67	12,67	14,33	12,67	13,75	12,08	15,67	12,75	14,42	12,00	13,50	11,17
abgesagt in %	28,57	14,29	0,00	9,09	4,55	7,69	8,33	12,50	14,81	9,52	16,67	15,38
abgesagt in %	14,29	14,81	6,67	10,00	30,43	27,27	20,00	14,29	23,53	15,00	14,81	20,00
abgesagt in %	33,33	25,00	0,00	14,29	12,50	9,09	42,86	14,29	50,00	0,00	16,67	50,00
abgesagt in %	15,00	23,81	4,35	22,22	13,33	13,04	20,00	14,29	12,00	14,29	14,81	21,43
abgesagt in %	0,00	0,00	16,67	11,11	11,11	12,12	0,00	66,67	16,76	37,50	17,28	17,28
abgesagt in %	19,15	11,63	11,63	12,12	18,62	18,62	18,62	18,62	16,76	16,76	13,50	17,28
abgesagt in %	12,67	19,15	11,63	12,12	12,08	12,75	12,75	18,62	16,76	16,76	13,50	17,28

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik plante im überprüften Zeitraum jährlich durchschnittlich rd. 171 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für Lehrpersonen und Berater, wobei rd. 16 % (das sind 28 Veranstaltungen) abgesagt wurden. In der unterrichtsfreien Zeit im Juli und August plante die Hochschule Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen nur für Lehrpersonen. Die Anzahl der Lehrveranstaltungen in diesen Monaten lag stets unter dem Jahresdurchschnitt. Auch wiesen sie zum größten Teil überdurchschnittlich hohe Absagequoten im Vergleich mit dem Jahresdurchschnitt auf.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik eine geringe Anzahl an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen in der unterrichtsfreien Zeit im Juli und August anbot, die zudem mangels Nachfrage häufig abgesagt wurden. Der RH hatte bereits mehrmals empfohlen, Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten (siehe Berichte des RH, „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, TZ 24, „Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2008/11, TZ 6).

Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten und darauf zu achten, dass durch die notwendigen Bildungsveranstaltungen so wenige Unterrichtsstunden wie möglich entfallen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bestehe nur bedingte Akzeptanz für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in den Ferienzeiten. Dieses Thema werde mit den verantwortlichen Dienstgebervertretern (Landesschulinspektoren, Schulleitungen und Beratungsreferenten) besprochen und es werde nach einer Lösung gesucht werden.*
- 19.4** Der RH betonte gegenüber der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass aufgrund der angespannten Personalsituation bei den Lehrpersonen und nicht zuletzt aus Kostengründen seiner Ansicht nach Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen in der unterrichtsfreien Zeit unumgänglich sind. Ein geändertes Fortbildungsverhalten der Lehrpersonen kann nur durch das Zusammenwirken sämtlicher Beteiligter erreicht werden. Die PH hätten u.a. die Funktion, ein qualitativ hochwertiges und bedarfsgerechtes Angebot an Fortbildungs-Lehrveranstaltungen bereitzustellen.

Aufgaben

Forschung

Forschungsschwerpunkte und -ausgaben

20.1 (1) Die PH hatten in allen pädagogischen Berufsfeldern Forschung zu betreiben, um wissenschaftliche Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Lehre zu erlangen. Hierbei hatten sie gemäß § 10 HG 2005 mit anderen Bildungs- und Forschungseinrichtungen zu kooperieren. Die Vorgänger-Organisationen hatten diese Aufgabe nicht.

(2) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik setzte im überprüften Zeitraum drei Schwerpunkte, zu denen die Lehrenden Forschungsprojekte durchführten. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Schwerpunkte sowie die Anzahl der dazugehörigen Forschungsprojekte in den Studienjahren 2009/2010 bis 2013/2014:

Tabelle 7: Forschungsschwerpunkte und dazugehörige Projekte 2009/2010 bis 2013/2014						
Studienjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	gesamt
Beratung, Entwicklung & Innovation	3	7	5	4	1	20
Berufsfelder und Umfeld	0	1	1	1	2	5
Grüne Pädagogik	3	5	4	5	5	22
gesamt	6	13	10	10	8	47

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wurden im überprüften Zeitraum 47 Projekte durchgeführt, von denen acht Projekte in Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen – vornehmlich andere PH – realisiert wurden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren sieben Projekte aus dem Studienjahr 2013/2014 noch nicht abgeschlossen. Die übrigen Forschungsprojekte waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung abgeschlossen.

Bei einigen Projekten handelte es sich vorwiegend um angewandte, berufsfeldbezogene Entwicklungsarbeit für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik selbst (z.B. Fortbildungsangebote für Absolventinnen der Umweltpädagogik; Möglichkeiten eines Masterstudienengangs „Grüne Pädagogik“).

(3) Die Ausgaben für Forschung bestanden im Wesentlichen aus dem Einsatz von Personalressourcen. Der Ressourceneinsatz für Forschung stieg im überprüften Zeitraum von rd. 3,8 % (Studienjahr 2009/2010) auf rd. 6,1 % (Studienjahr 2013/2014) der Lehrpersonalkapazität der

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik an. Dieser Anteil war im Vergleich zu den PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF relativ hoch.²⁵

20.2 Da die Forschung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erst im Aufbau begriffen war, anerkannte der RH grundsätzlich die bisherigen Bemühungen. Der RH vermerkte positiv, dass der Anteil der Personalressourcen für die Forschung im überprüften Zeitraum angestiegen und im PH-Vergleich hoch war. Er beanstandete jedoch, dass Projekte, die eher der angewandten, berufsfeldbezogenen Entwicklungsarbeit der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik dienten, zur Forschung gezählt wurden. Er bestärkte die Hochschule in ihren Bemühungen, die Forschung – auch durch Kooperationen mit anderen Forschungseinrichtungen – zu forcieren und empfahl der Hochschule, sich weiterhin auf Kernschwerpunkte in der berufsfeldbezogenen Forschung zu konzentrieren.

20.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik habe sie berufsfeldbezogene Forschungsschwerpunkte erarbeitet.*

20.4 Der RH erwiderte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass einige „Forschungsprojekte“ eher der angewandten, berufsfeldbezogenen Entwicklungsarbeit (z.B. Fortbildungsangebot für Absolventinnen der Umweltpädagogik; Möglichkeit eines Studiengangs „Grüne Pädagogik“) dienten und seiner Ansicht nach nicht unter den Forschungsprojekten zu subsumieren waren.

Durchführung, Evaluierung und Dokumentation der Forschungsleistungen

21.1 (1) An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik leitete ein Universitätsdozent bis Ende des Studienjahres 2012/2013²⁶ die Lehrenden an, Forschungsprojekte zu den gesetzten Schwerpunkten durchzuführen („Forschungswerkstatt“). Parallel dazu wurde ein Forschungsbeirat eingerichtet, der als beratendes Organ zur Entwicklung der Forschung fungierte. Die Mitarbeiter der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik hatten Forschungsanträge an den Forschungsbeirat zu richten, der die Anträge begutachtete und genehmigte. Die abgeschlossenen Forschungsprojekte wurden vor allem im jährlichen Forschungsbe-

²⁵ Siehe Bericht des RH „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, TZ 27. Beispielsweise betrug der Anteil an Personalressourcen für Forschung bei den öffentlichen PH des BMBF im Studienjahr 2011/2012 rd. 1,4 %.

²⁶ Danach übernahm der neue Institutsleiter für Unternehmensführung, Forschung und Innovation die Tätigkeit.

Aufgaben

richt präsentiert, aber auch in anderen Zeitschriften oder bei wissenschaftlichen Tagungen.

Im Jahr 2008 führte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik eine Evaluierung der Forschungswerkstatt durch, welche die Zufriedenheit der Teilnehmer ergab.

Mit der Gründung des Instituts für Unternehmensführung, Forschung und Innovation im Studienjahr 2013/2014 beabsichtigte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Forschung weiter zu forcieren (siehe TZ 24).

(2) Daten über ihre Forschungstätigkeit stellte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik der Statistik Austria sowie der Datenbank Bifo:dok²⁷ zur Verfügung. Es erfolgte keine Erfassung der Forschungsprojekte und Publikationen in der Applikation von PH-Online. Das BMBF hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Weiterentwicklung der Forschungsapplikation (Leistungsdatenbank) beauftragt, die eine Schnittstelle mit Bifo:dok vorsah und den PH mit Mai 2015 zur Verfügung stehen soll.

21.2 (1) Der RH anerkannte die Bemühungen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, den Aufgabenbereich der Forschung zu etablieren. Die Forschungswerkstatt trug dazu bei, dass die Lehrenden einen Zugang zur Forschung fanden.

(2) Der RH vermerkte kritisch, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwar ihre Daten zur Forschungstätigkeit in Bifo:dok, aber nicht in PH-Online erfasst hatte. Ein Vergleich mit den anderen PH war dadurch erschwert.

Da das BMBF eine Weiterentwicklung der Forschungsapplikation beauftragt hatte, die eine einmalige Dateneingabe vorsah, empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, ihre Daten zur Forschungstätigkeit in PH-Online zu erfassen. Diese könnten dann automatisiert in Bifo:dok übernommen werden.

21.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde sie diese Empfehlung umsetzen.*

²⁷ Datenbank des BMBF, Projekte Bildungsforschung in Österreich

Evaluierung

Verordnung

22.1 (1) Im Jahr 2009 erließ das BMBF eine Verordnung über die Evaluierungen und das Qualitätsmanagement an Pädagogischen Hochschulen (Hochschul-Evaluierungsverordnung). Gegenstand der Verordnung waren die Evaluierung der Aufgaben und des gesamten Leistungsspektrums der PH (z.B. Lehrangebot Aus-, Fort- und Weiterbildung, Forschung, Organisationseinheiten).

(2) Der Geltungsbereich der Hochschul-Evaluierungsverordnung des BMBF umfasste aufgrund der geteilten Kompetenzen zwischen BMLFUW und BMBF alle öffentlichen PH mit Ausnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

Mit Bezugnahme auf § 34 Abs. 2 HG 2005, wonach das zuständige Mitglied der Bundesregierung durch Verordnung nähere Bestimmungen hinsichtlich Evaluierung und Qualitätsentwicklung zu erlassen hatte, gab das BMLFUW im Begutachtungsverfahren zur Hochschul-Evaluierungsverordnung des BMBF an, eine entsprechende eigene Verordnung zu erlassen. Im überprüften Zeitraum erließ das BMLFUW für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik jedoch keine Verordnung hinsichtlich Evaluierung und Qualitätsmanagement.

(3) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik evaluierte zwar im überprüften Zeitraum die Forschungswerkstatt und die Lehrveranstaltungen, jedoch keine Organisationseinheiten (z.B. Organisationsplan, Institute, Verwaltungseinheiten).

22.2 Der RH wies darauf hin, dass gemäß § 34 Abs. 2 HG 2005 das zuständige Mitglied der Bundesregierung durch Verordnung nähere Bestimmungen hinsichtlich Evaluierung und Qualitätsentwicklung zu erlassen hatte. Damit war die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik vom Geltungsbereich der Hochschul-Evaluierungsverordnung des BMBF nicht erfasst. Der RH kritisierte, dass das BMLFUW seine Verantwortung nicht wahrgenommen und keine näheren Bestimmungen zur Evaluierung und Qualitätsentwicklung in Form einer Verordnung festgelegt hatte. Daher wurden keine entsprechenden Evaluierungen (z.B. der Organisationseinheiten) durchgeführt. Der RH verwies erneut auf die Ineffizienzen durch die Zuständigkeit zweier Bundesministerien (siehe TZ 4). Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung von TZ 4 empfahl der RH dem BMLFUW, umgehend eine Hochschul-Evaluierungsverordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu erlassen.

Aufgaben

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine Hochschul-Evaluierungsverordnung gemäß § 34 Abs. 2 HG 2005 für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bereits in Vorbereitung, womit der Empfehlung des RH Rechnung getragen werde.*

Evaluierung der Lehrveranstaltungen

- 23.1** (1) Gemäß § 17 Abs. 3 Z 3 HG 2005 hatte die Studienkommission unter anderem die Aufgabe, Maßnahmen der Evaluierung und der Qualitätssicherung der Studienangebote zu treffen. Infolgedessen veranlasste die Studienkommission der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Durchführung von Lehrveranstaltungsevaluierungen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung.

(2) In der Ausbildung wurden die Lehrveranstaltungen der Vortragenden in einem Drei-Semester-Rhythmus evaluiert. Die Evaluierung bestand aus einer Selbstevaluierung, einer Peer-Evaluierung und einer Lehrveranstaltungs- und Studiengangevaluierung durch die Studierenden bzw. Absolventen. Die Evaluierungsfragen am Ende des Studiengangs nahm auch auf Gender- und Diversitätsgesichtspunkte (Anerkennung der Geschlechter und der gesellschaftlichen, kulturellen Vielfalt) Bezug. Diese wurden im und außerhalb des Unterrichts gemäß den Antworten von deutlich über 50 % der Absolventen ausreichend berücksichtigt.

Die Rücklaufquoten der Evaluierungen über PH-Online lagen im Sommersemester 2014 betreffend Lehrveranstaltungen der Agrar- und Umweltpädagogik bei 12,9 % bzw. betreffend Umweltpädagogik bei 8,8 %. Die Rücklaufquote hinsichtlich der Studiengangevaluierung am Ende der beiden Studiengänge lag im Jahr 2014 bei 25 %. Die Rücklaufquote der Studiengangevaluierung drei Jahre nach Abschluss des Studiengangs lag im Jahr 2014 bei 6,8 %.

Die Beurteilungen erfolgten sowohl nach Schulnotensystem, als auch verbal. Als Stärken der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wurden die Rahmenbedingungen im Raumangebot und in der technischen Ausstattung, die gute Übersicht über das Lernangebot und die Leistungsanforderungen, die Schwerpunktsetzung sowie die rechtzeitige Bereitstellung von Unterlagen gewertet. Sehr gut beurteilt wurden die motivierende Haltung der Lehrenden und das positive und wertschätzende Klima an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Als Schwächen wurden inhaltliche Überschneidungen in den Lehrveranstaltungen, aber auch fehlende Anknüpfungspunkte zu ande-

ren Lehrveranstaltungen empfunden. Aufgrund der niedrigen Rücklaufquoten war die Aussagekraft der Evaluierungen allerdings gering.

Die Studienkommission erstellte für drei Semester (Sommersemester 2013 bis Sommersemester 2014) für das BMLFUW einen Bericht über die Evaluierung des Lehrangebots in der Ausbildung. Die Gesamtauswertungen für den Bericht wurden manuell erstellt.

(3) Die Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen evaluierten die Teilnehmer in Papierform.

- 23.2** Der RH vermerkte kritisch, dass zwei Evaluierungsmethoden (PH-Online und Papierform) an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zur Anwendung kamen. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass PH-Online nicht für die Zielgruppe der Berater vorgesehen war (siehe TZ 17). Die Evaluierungsergebnisse in der Ausbildung waren aufgrund der niedrigen Rücklaufquoten nur beschränkt aussagekräftig. Auch wies der RH kritisch darauf hin, dass manuelle Auswertungen fehleranfällig sind.

Nach Ansicht des RH war die Lehrveranstaltungsevaluierung für die Qualitätssicherung und -entwicklung essentiell. Der RH empfahl der Hochschule, durch geeignete Maßnahmen – wie z.B. Ausfüllen der Evaluierungsfragen während der Lehrveranstaltungen – die Rücklaufquoten zu erhöhen. Weiters sollte das Bewusstsein der Lehramtsstudierenden für die Bedeutung dieses Instrumentariums geschärft werden. Auch empfahl er der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Gesamtauswertungen IT-unterstützt durchzuführen.

Hinsichtlich der Evaluierung der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMBF (siehe TZ 17), eine Erweiterung von PH-Online für Nicht-Lehrpersonen (z.B. Berater) unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen zu prüfen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es eine Erweiterung von PH-Online für Nicht-Lehrpersonen, die an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der PH teilnehmen, unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen-Aspekte prüfen.*

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie ergänzende Informationsmaßnahmen setzen werde, um das Bewusstsein bei den Studierenden für Evaluierungen zu schärfen.

23.4 Der RH betonte gegenüber der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik den hohen Stellenwert von Evaluierungen (Feedbackkultur) für pädagogische Berufsfelder. Er bestärkte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in der Ausbildung vermehrt das Bewusstsein der Lehramtsstudierenden für die Bedeutung dieses Instrumentariums zu schärfen.

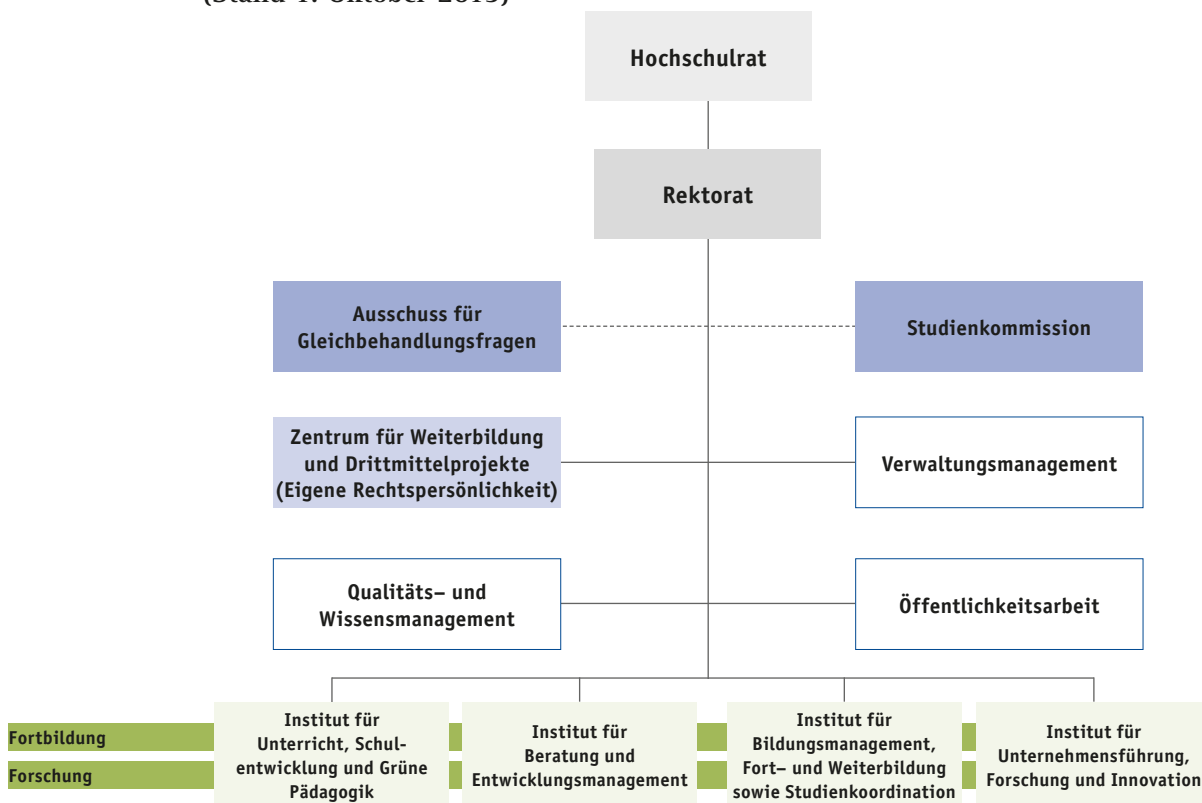
Organisation

Organisationsplan/
Organigramm

24.1 (1) Gemäß HG 2005 hatte das Rektorat einer PH einen Entwurf des Organisationsplans zu erstellen, der nach Anhörung der Studienkommission vom jeweiligen Hochschulrat zu beschließen war. Der Organisationsplan bedurfte zu seiner Wirksamkeit der Genehmigung des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung. Für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war dies das BMLFUW.

(2) Mit 1. Oktober 2013 trat für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik ein neuer Organisationsplan in Kraft:

Abbildung 4: Organigramm – Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (Stand 1. Oktober 2013)



Quelle: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik



Organisation

BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Wesentliche Änderungen gegenüber dem früheren Organisationsplan (Oktober 2007 bis September 2013) waren die:

- Errichtung eines vierten Instituts (Institut für Unternehmensführung, Forschung und Innovation) und damit einer vierten Institutsleitung,
- Errichtung eines Zentrums für Weiterbildung und Drittmittelprojekte (im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit),
- Zusammenfassung mehrerer Verwaltungseinheiten (z.B. Controlling, Administration-Verwaltung) zur Einheit Verwaltungsmanagement und
- Zuständigkeit aller vier Institute für die Fortbildung (bisher nur für Forschung).

Eine Evaluation der Organisationseinheiten oder des Organisationsplans vor der Reorganisation 2013 fand im überprüften Zeitraum nicht statt (siehe TZ 22).

24.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die klare Struktur der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; dies hing unter anderem mit ihrer überschaubaren Größe zusammen. Durch die Errichtung des Zentrums für Weiterbildung und Drittmittelprojekte war eine transparentere Trennung zwischen hoheitlichem und dem Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit möglich.

Der RH verkannte nicht, dass die Errichtung des Instituts für Unternehmensführung, Forschung und Innovation – zusätzlich zur bereits bestehenden Verankerung der Forschung in den Instituten – die besondere Forcierung der Forschung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zum Ziel hatte. Er kritisierte jedoch, dass die Organisationseinheiten vor der Reorganisation im überprüften Zeitraum nicht evaluiert wurden. Dadurch standen keine Informationen zur Identifikation weiterer Handlungsalternativen – neben der Errichtung eines eigenen Instituts – zur Verfügung.

Hochschulrat

25.1 (1) Der Hochschulrat der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bestand aus fünf Mitgliedern (Funktionsperiode fünf Jahre). Der Vorsitzende des Hochschulrats, der diese Funktion seit 2006 innehatte, war bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2013 der Leiter der für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zuständigen Fach-

Organisation

abteilung im BMLFUW. Zudem war er teilbeschäftigter Lehrer an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik.

(2) Der Hochschulrat war ein Kollegialorgan mit Kontroll-, Steuerungs- und Aufsichtsfunktion, der seine – taxativ aufgezählten – Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnahm. Mit der Novelle 2015 des HG 2005 (BGBl. I Nr. 21/2015, im Folgenden HG–Novelle 2015) kam es zu einer Schärfung des Aufgabenkatalogs des Hochschulrats. Zu seinen Aufgaben zählte nunmehr beispielsweise auch die Beratung des Rektorats in wesentlichen strategischen Angelegenheiten der Hochschulentwicklung.

(3) Die Mitglieder des Hochschulrats erhielten für ihre Tätigkeit einen Aufwandsersatz. Gemäß den Vorgaben des HG 2005 erließ das BMLFUW eine Verordnung, die den Aufwandsersatz regelte. Diese Verordnung war im Wesentlichen wortident mit der entsprechenden Verordnung des BMBF.²⁸ Im Jahr 2013 betrug der Aufwandsersatz für den Hochschulrat insgesamt rd. 10.000 EUR.

25.2 Nach Ansicht des RH verfolgte das HG 2005 die Intention, den öffentlichen PH als nachgeordnete Dienststellen des BMBF bzw. des BMLFUW ein zusätzliches Aufsichtsorgan – den Hochschulrat – beizustellen. Der RH kritisierte die langjährige Personenidentität zwischen Vorsitzendem des Hochschulrats und zuständigem Fachabteilungsleiter im BMLFUW, der zudem auch Lehrer an der Hochschule war. Die intendierte zusätzliche Aufsichtsfunktion ging somit zum Teil ins Leere. Der RH empfahl dem BMLFUW, bei künftigen Bestellungen die Mitglieder derart auszuwählen, dass die zusätzliche Aufsichtsfunktion des Hochschulrats gewährleistet ist.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMBF zur Schärfung des Aufgabenkatalogs des Hochschulrats²⁹ mit der HG–Novelle 2015, wodurch unter anderem die strategischen Aspekte der Tätigkeit des Hochschulrats fokussiert wurden.

Bezüglich der Verordnungen zum Aufwandsersatz für die Hochschulräte verwies der RH kritisch auf die Zuständigkeit zweier Bundesministerien (siehe TZ 4). Da die Organe in den Zuständigkeitsbereich

²⁸ Verordnung des BMLFUW über den Ersatz der Aufwendungen für Mitglieder des Hochschulrats an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (BGBl. II Nr. 457/2008), Verordnung des BMBF über den Ersatz der Aufwendungen für Mitglieder der Hochschulräte (BGBl. II Nr. 402/2008). Der Vorsitzende erhielt monatlich pauschal 500 EUR; die übrigen Mitglieder je teilgenommener Sitzung eine Entschädigung in Höhe von 200 EUR.

²⁹ siehe entsprechende Empfehlung des RH in seinem Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 4)

des BMLFUW fielen, konnte die entsprechende Verordnung des BMBF nicht angewendet werden. Vielmehr waren eine eigene Verordnung des BMLFUW und das damit verbundene Verfahren zu deren Erlassung erforderlich.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde mit Novellierung des HG 2005 die Empfehlung des RH umgesetzt. Auch in Hinblick auf künftige Bestellungen von Mitgliedern des Hochschulrats werde das BMLFUW die Empfehlung des RH umsetzen.*

(Vize-)Rektor und
Rektorat

26.1 (1) Der Rektor leitete die PH, war der Vorgesetzte des an der PH tätigen Lehr- und Verwaltungspersonals, vertrat die PH nach außen und koordinierte die Tätigkeit der Organe der PH. Darüber hinaus hatte er alle Aufgaben wahrzunehmen, die nicht einem anderen Hochschulorgan zugewiesen waren. Rektor und Vizerektoren bildeten gemeinsam das Rektorat.

Den Vizerektoren waren entsprechend der Rechtslage im überprüften Zeitraum die jeweiligen Aufgabengebiete vom Hochschulrat auf Vorschlag des Rektors zuzuordnen. Die HG-Novelle 2015 enthielt eine diesbezügliche Neuregelung, wonach die Aufgabengebiete der Vizerektoren im Organisationsplan festzulegen waren oder sie wurden vorläufig bis zum Inkrafttreten des neuen Organisationsplans durch das Rektorat bestimmt.

Die Aufgaben des Rektorats waren im HG 2005 taxativ aufgezählt (z.B. Festlegung der allgemeinen Zulassungsfrist, Erstellung der Satzung, des Organisationsplans, des Ziel- und Leistungsplans sowie Ressourcenplans). Sie wurden mit der HG-Novelle 2015 beispielsweise um Personalplanung und -entwicklung, Qualitätskontrolle hinsichtlich der Erreichung interner Zielsetzungen erweitert.

(2) An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren ein Rektor und eine Vizerektorin bestellt. Rektor und Vizerektorin übten seit 1. Oktober 2007 ihre Funktionen aus. Beide standen in ihrer jeweils fünfjährigen Funktionsdauer in einem sondervertraglichen Dienstverhältnis zum Bund.³⁰

Die Festlegung der Aufgabengebiete der Vizerektorin war für die erste Funktionsperiode (Oktober 2007 bis September 2012) in den Sitzungsprotokollen des Hochschulrats nicht dokumentiert.

³⁰ Sondervertrag gemäß § 36 VBG (Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.G.F.) i.V.m. § 14 Abs. 5 HG 2005

Organisation

In der Rektoratssitzung vom 4. März 2008 beschloss das Rektorat seine Geschäftsordnung, die der Hochschulrat anschließend genehmigte. In der Geschäftsordnung des Rektorats waren unter anderem jene Angelegenheiten festgelegt, die der Zuständigkeit beider Rektoratsmitglieder unterlagen (z.B. Erstellung des Organisationsplans, des Ziel- und Leistungsplans sowie des Ressourcenplans). Dem Protokoll lag eine Aufteilung der Aufgabengebiete zwischen Rektor und Vizerektorin bei,³¹ die jedoch in der im Mitteilungsblatt veröffentlichten Geschäftsordnung nicht enthalten war.

In der zweiten Funktionsperiode des Rektorats teilte der Hochschulrat in seiner Sitzung am 13. Dezember 2012 der Vizerektorin – auf Antrag des Rektors – die Forschungsagenden zu. Die weiteren Aufgabengebiete der Vizerektorin (z.B. Fort- und Weiterbildung (intern und extern), Qualitätsmanagement Fort- und Weiterbildung) waren nicht Thema in der Sitzung.

Aus dem jeweils gültigen Organisationsplan waren die Aufgabengebiete der Vizerektorin nicht ersichtlich.

(3) Im überprüften Zeitraum fanden die Sitzungen des Rektorats unregelmäßig statt (ein- bis viermal pro Jahr). Beschlüsse über Angelegenheiten im gemeinsamen Zuständigkeitsbereich beider Rektoratsmitglieder lagen vereinzelt vor: Beispielsweise lagen seit dem Studienjahr 2007/2008 bis zum Ende der Gebarungsprüfung an Ort und Stelle für zwei Jahre (von acht) Rektoratsbeschlüsse zum Ziel- und Leistungsplan sowie Ressourcenplan vor.

26.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Vizerektorin der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in der ersten Funktionsperiode (Oktober 2007 bis September 2012) offiziell keine Aufgabengebiete zugeordnet waren. Angesichts der HG-Novelle 2015 empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, den aktuellen Organisationsplan dahingehend zu ändern, dass der Vizerektorin Aufgabengebiete zugeordnet werden bzw. bis zum Vorliegen eines adaptierten Organisationsplans diese der Vizerektorin per Rektoratsbeschluss zuzuweisen.

Ferner beanstandete der RH, dass die erforderlichen gemeinsamen Beschlussfassungen des Rektorats nur in Einzelfällen dokumentiert waren. Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, wegen des mit der HG-Novelle 2015 erweiterten Aufgabengebieten

³¹ z.B. Rektor zuständig für Ressourcen, Infrastruktur, Qualitätsmanagement allgemein, Marketing, Öffentlichkeitsarbeit; Vizerektorin zuständig für Forschung, Fort- und Weiterbildung (intern und extern), Qualitätsmanagement Fort- und Weiterbildung



Organisation

BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

katalogs die Geschäftsordnung des Rektorats zu überarbeiten. Hierbei wäre auch eine Mindestanzahl an Rektoratssitzungen pro Jahr festzulegen. Weiters wären die gesetzlich gebotenen bzw. mit Geschäftsordnung festgelegten gemeinsamen Beschlüsse des Rektorats nachvollziehbar zu dokumentieren.

26.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei der Organisationsplan entsprechend der Empfehlung des RH geändert worden. Sie werde die Empfehlung in Hinblick auf die Mindestanzahl an Sitzungen umsetzen. Die Beschlüsse des Rektorats würden dokumentiert.*

Studienkommission

27.1 (1) Das HG 2005 legte für den überprüften Zeitraum die Anzahl der Mitglieder der Studienkommission an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik mit 13 fest. Neben den neun Vertretern der Lehrenden und den drei Vertretern der Studierenden entsandte das BMLFUW ein weiteres Mitglied. Die Studienkommissionen an den PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF hingegen umfassten zwölf Mitglieder (neun Vertreter der Lehrenden und drei Vertreter der Studierenden).

In der Funktionsperiode Jänner 2011 bis Jänner 2014 bestand die Studienkommission an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erstmals aus 14 anstelle von 13 Mitgliedern.³² Wegen Stimmgleichheit bei der Wahl wurde sie von neun auf zehn Vertreter der Lehrenden erweitert. Die Satzung, in der die Wahlordnung für die Mitglieder des Lehrpersonals in der Studienkommission festgelegt war, enthielt keine Regelungen zur Vorgangsweise bei Stimmgleichheit.

(2) Mit der HG-Novelle 2015 wird ab 1. Oktober 2015 das Hochschulkollegium als neues Organ der PH eingerichtet und tritt an die Stelle der Studienkommission. Dem Hochschulkollegium gehören elf Mitglieder (Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zwölf Mitglieder) an. Neben sechs Vertretern der Lehrenden und drei der Studierenden gibt es zwei Vertreter des Verwaltungspersonals und bei der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zusätzlich einen Vertreter des BMLFUW.

27.2 (1) In der Studienkommission der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war – anders als bei den PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF – ein Vertreter des BMLFUW vorgesehen. Nach Ansicht des RH brachte dies das Anliegen des BMLFUW zum Ausdruck, Einfluss auf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu nehmen.

³² Auch in der nachfolgenden Funktionsperiode bestand die Studienkommission aus 14 Mitgliedern.

Organisation

Problematisch sah der RH die nicht gesetzeskonforme Zusammensetzung der Studienkommission im Hinblick auf die Rechtssicherheit. Im HG 2005 war die Anzahl der Mitglieder der Studienkommission ausdrücklich mit 13 normiert. Der RH kritisierte ferner, dass die Satzung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Vorgangsweise bei Stimmgleichheit bei der Wahl der Mitglieder des Lehrpersonals in die Studienkommission offen ließ, wodurch erstmals die Anzahl der Vertreter der Lehrenden von neun auf zehn erhöht wurde. Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Vorgangsweise im Fall der Stimmgleichheit bei der Wahl der Mitglieder des Lehrpersonals in die Studienkommission (bzw. Hochschulkollegium) in der Satzung umgehend zu regeln. Zudem wäre die Satzung der HG-Novelle 2015 entsprechend zu adaptieren.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des BMBF, mit der HG-Novelle 2015 die PH in Richtung tertiäre Bildungseinrichtungen weiterzuentwickeln. Die Einführung eines Hochschulkollegiums in repräsentativer Zusammensetzung durch Einbeziehung des Verwaltungspersonals fördert nach Ansicht des RH die Partizipation am jeweiligen PH-Standort.

Im Zuge der mit der HG-Novelle 2015 erforderlichen Adaptierungen empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Geschäftsordnung der Studienkommission an die neue Rechtslage anzupassen. Bei Neuwahlen ist die im Gesetz vorgesehene Anzahl der Vertreter der Lehrenden (nunmehr sechs) einzuhalten.

27.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei die Satzung entsprechend der HG-Novelle 2015 adaptiert worden. Hiebei sei auch eine Vorgangsweise im Falle einer Stimmgleichheit festgelegt worden. Auch sei beabsichtigt, die Geschäftsordnung der Studienkommission an die neue Rechtslage mit Inkrafttreten des entsprechenden Passus in der HG-Novelle 2005 am 1. Oktober 2015 anzupassen.*



BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Personal

Entwicklung des Personalstands

28.1 (1) Das Personal an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik setzte sich aus dem Lehr- und dem Verwaltungspersonal zusammen. Der Personalstand und die dafür angefallenen Ausgaben entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 8: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	Anzahl Planstellen/VBÄ						in %
Lehrpersonal							
laut Personalplan	21,00	21,00	21,00	21,00	28,00	29,00	38,10
Ist-Stand per 31. Dezember	19,41	23,26	25,44	25,18	26,69	27,40	41,16
Überschreitung (+)/ Unterschreitung (-)	- 1,59	2,26	4,44	4,18	- 1,31	- 1,60	-
Verwaltungspersonal							
laut Personalplan	13,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	- 15,38
Ist-Stand per 31. Dezember	10,50	8,50	9,75	11,00	11,50	11,75	11,90
Überschreitung (+)/ Unterschreitung (-)	- 2,50	- 2,50	- 1,25	0,00	0,50	0,75	-
	in %						
Anteil weibliches Lehrpersonal	56,76	58,54	60,47	58,54	51,22	51,22	- 9,76
Anteil weibliches Verwaltungspersonal	54,55	60,00	63,64	66,67	69,23	69,23	26,92
	in 1.000 EUR						
Ausgaben/Auszahlungen	1.831,18	1.880,83	2.029,99	2.423,35	2.593,37 ¹	2.703,55 ¹	47,64

¹ laut Finanzierungshaushalt

Quellen: BMLFUW; Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

(2) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verzeichnete beim Lehrpersonal im Zeitraum 2009 bis 2014 einen Anstieg von in etwa 40 %. In den Jahren 2010, 2011 und 2012 überschritt die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik beim Lehrpersonal – im Jahr 2011 um knapp über 20 % – den Personalplan.

Der im Jahr 2009 bei rd. 57 % liegende Frauenanteil des Lehrpersonals sank bis zum Jahr 2014 auf rd. 51 %. Beim Lehrpersonal herrschte im Jahr 2014 somit ein annähernd ausgewogenes Geschlechterverhältnis.

Personal

(3) Beim Verwaltungspersonal war grundsätzlich ein Rückgang festzustellen, weil sich die Planstellen von 13 auf elf reduzierten. Da jedoch nicht alle 13 Planstellen im Jahr 2009 besetzt waren und in den Jahren 2013 sowie 2014 die Planstellen beim Verwaltungspersonal überzogen wurden, stieg die Anzahl des tatsächlich eingesetzten Verwaltungspersonals um 11,90 %. Bei den Verwaltungsbediensteten erhöhte sich der Frauenanteil von rd. 55 % im Jahr 2009 auf beinahe 70 % bis zum Jahr 2014.

Seit September 2013 war eine Bedienstete (Beschäftigungsausmaß 50 %) der Zentralstelle des BMLFUW der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik dienstzugeteilt. Eine Versetzung der im Verwaltungsbereich tätigen Bediensteten erfolgte bislang nicht, obwohl die Dienstzuteilung bis zum 31. Dezember 2014 befristet war.³³

Weiters setzte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik für die Reinigung und in der Organisation der Fort- und Weiterbildung Fremdpersonal ein (Ausgaben 2014 rd. 138.000 EUR). Im September 2013 stellte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit eine IT-Kraft an, die zum Teil den hoheitlichen Bereich mitbetreute. Das BMLFUW genehmigte diese Vorgangsweise.

(4) Die hohe Steigerung der Anzahl des Lehrpersonals sowie die reale Zunahme der Anzahl des Verwaltungspersonals, die angefallenen Bezugssteigerungen, Struktureffekte (Senioritäts- und Austauschereffekt) und die Dienstgeberbeiträge ab dem Jahr 2013 verursachten eine Erhöhung der Personalausgaben um rd. 47,6 %.

28.2 (1) Der RH vermerkte einen hohen Anstieg der Anzahl des Lehrpersonals der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, was auch zu einer deutlichen Erhöhung der Personalausgaben von rd. 47,6 % führte. Dies war auch auf die gestiegenen Studierendenzahlen und den neuen Studiengang Umweltpädagogik (siehe TZ 11) zurückzuführen.

(2) Der RH kritisierte die Überschreitung der Personalpläne durch die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik jeweils in den Jahren 2010 bis 2014. Im Jahr 2011 überzog die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Planstellen für das Lehrpersonal sogar um knapp über 20 %. Der RH empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, den Personalplan jederzeit einzuhalten.

³³ § 39 BDG bzw. § 6a VBG

(3) Der RH stellte kritisch die Umgehung des Personalplans beim Verwaltungspersonal in mehreren Fällen fest. Der RH verwies auf die beeinträchtigte Planstellenwahrheit und die mangelnde Transparenz in der Personalbewirtschaftung.

Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, den Einsatz der Verwaltungsbediensteten zu analysieren, durch effizienzsteigernde Maßnahmen (z.B. Einsatz von PH-Online für die Honorarabrechnung) wäre mit den Planstellen laut Personalplan das Auslangen zu finden. Weiters empfahl der RH dem BMLFUW, die Bedienstete der Zentralstelle an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu versetzen, weil der Gesetzgeber Dienstzuteilungen nicht als mittel- bzw. langfristige Personalbereitstellung vorgesehen hatte.

28.3 *Laut Stellungnahmen des BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei mit insgesamt elf Planstellen im Bereich der Verwaltung das Auslangen zu finden. Dieser Personalstand habe sich auch nach einer Verdreifachung der Studierendenzahlen nicht erhöht. Eine umfassende Effizienzsteigerung habe daher (zwangsläufig) stattfinden müssen; die vergleichsweise niedrigen Kosten/Studierenden seien Ausdruck dieser Effizienzsteigerung.*

Ergänzend hielt die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik fest, dass aufgrund der Implementierung der Pädagog/innenbildung NEU und der damit einhergehenden Verlängerung der Studiendauer sowie der Implementierung von Masterstudien der administrative Aufwand weiter steigen werde.

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme weiters mit, dass die Bedienstete der Zentralstelle an die Hochschule für Agrar- und Umweltpolitik versetzt werde, wenn eine entsprechende Planstelle zur Verfügung stehe.

28.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass gerade die in den Stellungnahmen angeführten Argumente im Zusammenhang mit der Pädagog/innenbildung NEU effizienzsteigernde Maßnahmen (z.B. Zusammenführung von Studien, vermehrter Einsatz von PH-Online) auch für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik unumgänglich machten. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH das BMLFUW und die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik an seine Empfehlung, den Personalplan jederzeit einzuhalten.

Personal

Lehrpersonal

Zusammensetzung

29.1 (1) Das Lehrpersonal konnte in Hochschullehrpersonen, dienstzugeteilte Lehrpersonen³⁴, mitverwendete Lehrpersonen³⁵ und Lehrbeauftragte unterteilt werden. Im Personalplan der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war lediglich das Hochschullehrpersonal erfasst. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des gesamten Lehrpersonals:

Tabelle 9: Entwicklung des Lehrpersonals der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in VBÄ						in %
Lehrpersonen							
Hochschullehrpersonal	19,41	23,26	25,44	25,18	26,69	27,40	41,16
mitverwendetes Lehrpersonal	1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,40	40,00
Lehrbeauftragte ¹	0,33	0,33	0,33	0,67	1,00	1,72	416,00
gesamt	20,74	24,59	26,77	26,85	29,19	30,52	47,13

¹ Lehrbeauftragte im Bereich der Ausbildung

Quellen: BMLFUW; Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Insgesamt war für den Zeitraum von 2009 bis 2014 ein starker Anstieg festzustellen. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik deckte den zusätzlichen Bedarf an Lehrpersonal zunehmend durch externe Lehrbeauftragte ab. Die in Tabelle 9 dargestellten Zahlen für Lehrbeauftragte umfassten jedoch nicht die Lehrbeauftragten der Fort- und Weiterbildung. Da die Honorarabrechnungen der Lehrbeauftragten nicht über PH-Online erfolgten (siehe TZ 17), hatte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keinen Überblick über die in der Fort- und Weiterbildung eingesetzten Lehrbeauftragten.

(2) Eine Lehrperson des Hochschullehrpersonals war mit Dienstbeginn am 3. September 2007 an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik und gleichzeitig auch in der zuständigen Fachabteilung der Zentralstelle des BMLFUW mit Verwaltungstätigkeiten beschäftigt (1. Oktober 2014: 50 % BMLFUW, 50 % Hochschule).

³⁴ Dienstzuteilung ist eine vorübergehende Zuweisung an eine andere Dienststelle. Sie ist nur aus dienstlichen Gründen zulässig, ohne schriftliche Zustimmung des Lehrers darf sie höchstens 90 Tage je Jahr dauern.

³⁵ Mitverwendung liegt dann vor, wenn Unterrichtsstunden an einer anderen Schule als der Stammschule vorliegen.

(3) An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik gab es eine historisch gewachsene hohe Anzahl an Hochschullehrpersonen (Vertragsbedienstete) mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß (z.B. 2 %, 6 %). Teilweise hatten in der Privatwirtschaft tätige Personen – neben einer Vollbeschäftigung – einen Dienstvertrag für einen spezifischen Lehrinhalt. Teilweise hatten auch vollbeschäftigte Beamte der Zentralstelle des BMLFUW einen Dienstvertrag – mit geringem Beschäftigungsausmaß – an der Hochschule. Im Jahr 2014 (Stand November 2014) waren rd. 30 % des Hochschullehrpersonals vollbeschäftigt, der Rest war teilbeschäftigt.³⁶ Das durchschnittliche Beschäftigungsausmaß des Hochschullehrpersonals betrug im Jahr 2014 rd. 67 %.

Bemühungen des BMLFUW und des Rektorats, mit den betroffenen Personen eine einvernehmliche Auflösung herbeizuführen und statt eines Dienstvertrags die Lehrveranstaltung als Lehrauftrag zu vergeben, waren bisher in einem Fall erfolgreich.

29.2 (1) Der RH vermerkte bei Betrachtung des eingesetzten Lehrpersonals (mit Ausnahme der Lehrbeauftragten der Fort- und Weiterbildung) einen beinahe 50%igen Anstieg für den Zeitraum von 2009 bis 2014. Dafür waren auch die gestiegenen Studierendenzahlen und der neue Studiengang Umweltpädagogik verantwortlich.

Der RH kritisierte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Honorarabrechnungen für die Lehrbeauftragten der Fort- und Weiterbildung nicht über PH-Online durchführte, wodurch Verwaltungsmehraufwand entstand, die Transparenz beeinträchtigt wurde und ein Überblick fehlte. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik den Einsatz des entsprechenden Tools von PH-Online.

(2) Der RH stand Einrechnungen für Verwaltungszwecke kritisch gegenüber. Seiner Ansicht nach sollte der Unterricht im Mittelpunkt der Tätigkeit der Lehrpersonen stehen. Sie wären von administrativen Aufgaben und sonstigen Tätigkeiten zu entlasten (siehe Bericht des RH „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 23 und 31). Durch die Beschäftigung einer Lehrperson in der Zentralstelle des BMLFUW wurden dem Lehrbereich Ressourcen entzogen und eine intransparente Personalsituation geschaffen. Er empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, Lehrpersonen nicht für administrative Tätigkeiten an der Zentralstelle des BMLFUW einzusetzen.

³⁶ Beschäftigungsausmaß der Teilbeschäftigten: rd. 23 % des Hochschulpersonals unter 20 %, rd. 21 % zwischen 21 % und 50 % sowie rd. 26 % größer 50 % und kleiner 100 %

Personal

(3) Der RH kritisierte die an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bestehende hohe Anzahl an Dienstverträgen mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß. Nach Ansicht des RH stellten Lehraufträge das geeignete Instrument zur Abgeltung der geringen Lehrtätigkeiten dar. Zudem waren sie kostengünstiger als Dienstverträge.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, sämtliche Möglichkeiten zur Umwandlung der Dienstverträge mit geringem Beschäftigungsausmaß in Lehraufträge auszuschöpfen.

- 29.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Erfüllung des Curriculums bei geringfügigem Beschäftigungsausmaß ausschließlich Lehraufträge erteilt würden. Seitens des Rektorats sei Personen mit Dienstverträgen mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß eine einvernehmliche Auflösung der Dienstverträge nahegelegt worden. Die betreffenden Bediensteten seien dem Angebot aber nicht näher getreten.*

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik könne die Integration der Beraterfortbildung in PH-Online nur in Zusammenarbeit mit dem BMBF erfolgen.

- 29.4** In Anbetracht der hohen Anzahl an Dienstverträgen mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß und des damit verbundenen Verwaltungsmehraufwands sowie der eingeschränkten Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung wiederholte der RH seine Empfehlung gegenüber dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, sämtliche Möglichkeiten zur Umwandlung der Dienstverträge mit geringem Beschäftigungsausmaß in Lehraufträge auszuschöpfen.

Der RH erwiderte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass die in PH-Online vorhandenen Module für Aus-, Fort- und Weiterbildung im Rahmen der Möglichkeiten (z.B. Raumverwaltung) vollständig genutzt werden sollten.

Neues PH-Lehrerdienstrecht

- 30.1** (1) Durch Inkrafttreten der Dienstrechts-Novelle 2012 – Pädagogische Hochschulen³⁷ mit 1. Oktober 2013 wurde ein neues Dienstrecht für das Lehrpersonal an den PH geschaffen. Wesentliche Neuerungen waren unter anderem die Neuregelung der Einstufungen und Anstellungser-

³⁷ BGBl. I Nr. 55/2012

fordernisse, die Festlegung eines neuen Aufgabenprofils,³⁸ Urlaubsregelung statt Ferienregelung und besoldungsrechtliche Änderungen.

(2) Laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage war von der Kostenneutralität des neuen PH-Lehrerdienstrechts – auch bei der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik – auszugehen.³⁹

Das BMLFUW erhöhte jedoch die Planstellen im Jahr 2013 von 21 um sieben auf 28 und in weiterer Folge im Jahr 2014 auf 29.

Die Erhöhung der Planstellen ergab sich unter anderem daraus, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im überprüften Zeitraum einen Teil der Lehre durch Mehrdienstleistungen des Hochschullehrpersonals abdeckte. Zwischen 15 (2013) und 18 (2011) Hochschullehrpersonen leisteten regelmäßig Mehrdienstleistungen, die im Durchschnitt zwischen 1,81 (2009) und 3,64 (2013) Stunden pro Woche lagen. Die Spitzenwerte rangierten zwischen 5,76 (2009) und 8,99 (2012) Stunden pro Woche. Das neue PH-Lehrerdienstrecht sah für die Lehrpersonen einen All-in-Bezug vor; Mehrdienstleistungen wurden nicht mehr extra abgegolten.

(3) Mit dem neuen PH-Lehrerdienstrecht fiel die Ferienregelung weg, alle Hochschullehrpersonen hatten Anspruch auf fünf bzw. sechs Wochen Urlaub. Ende 2014 hatten die Hochschullehrpersonen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik rund zwei Drittel ihrer Urlaubsansprüche für die Jahre 2013 und 2014 verbraucht. Von den offenen Urlaubsansprüchen (rd. 300 Urlaubstage) entfiel rund die Hälfte (rd. 150 Urlaubstage) auf Lehrpersonen mit geringem Beschäftigungsmaß.

30.2 (1) Der RH bewertete die Dienstrechts-Novelle 2012 – Pädagogische Hochschulen als Schritt zur Weiterentwicklung und ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der PH. Er kritisierte jedoch, dass ein adäquates PH-Lehrerdienstrecht erst ab dem Studienjahr 2013/2014 (sechs Jahre seit Bestehen der PH) zur Verfügung stand.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass das BMLFUW im Zuge der Implementierung des neuen PH-Lehrerdienstrechts die Planstellen für das Hochschullehrpersonal der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik um insgesamt acht erhöhte. Dies entsprach nicht der grundsätz-

³⁸ Die Dienstpflichten bestehen hauptsächlich aus Lehre inklusive Prüfungen, wissenschaftlich-berufsfeldbezogene Forschung, Beratung von Studierenden und Betreuung von Bachelorarbeiten sowie Organisations- und Verwaltungsaufgaben.

³⁹ siehe 1626 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorblatt und Erläuterungen, S. 4

Personal

lichen Intention des Gesetzes, das von einer Kostenneutralität ausging. Die Erhöhung der Planstellen war darauf zurückzuführen, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik in den davor liegenden Jahren die genehmigten Planstellen überschritten hatte und ein Teil der Lehre mittels – nicht planstellenwirksamer – Mehrdienstleistungen abgedeckt worden war. Der RH empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, hinkünftig mit den bestehenden Planstellen für das Hochschullehrpersonal das Auslangen zu finden.

(3) Der RH verwies erneut auf die Problematik der Dienstverträge mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß wegen des vergleichsweise hohen Ausmaßes an nicht konsumierten Urlauben. Der RH bekräftigte seine Empfehlung (siehe TZ 29), sämtliche Möglichkeiten zur Umwandlung der Dienstverträge mit geringem Beschäftigungsausmaß in Lehraufträge auszuschöpfen. Weiters empfahl er der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, auf das Lehrpersonal mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß einzuwirken, die nicht konsumierten Urlaube – wenn möglich in der individuell lehrveranstaltungsfreien Zeit – zu verbrauchen.

30.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Erfüllung des Curriculums bei geringfügigem Beschäftigungsausmaß ausschließlich Lehraufträge erteilt würden. Seitens des Rektorats sei Personen mit Dienstverträgen mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß eine einvernehmliche Auflösung der Dienstverträge nahegelegt worden. Die betreffenden Bediensteten seien dem Angebot aber nicht näher getreten.*

Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik würden die Urlaube der teilbeschäftigten Lehrenden grundsätzlich in der jeweiligen individuell lehrveranstaltungsfreien Zeit konsumiert.

30.4 In Anbetracht der hohen Anzahl an Dienstverträgen mit sehr geringem Beschäftigungsausmaß und des damit verbundenen Verwaltungsmehraufwands sowie der eingeschränkten Flexibilität bei der Personalmehrwirtschaftung wiederholte der RH seine Empfehlung gegenüber dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, sämtliche Möglichkeiten zur Umwandlung der Dienstverträge mit geringem Beschäftigungsausmaß in Lehraufträge auszuschöpfen.

Qualifikation des Lehrpersonals

31.1 (1) Die Qualifikation des Hochschullehrpersonals an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik stellte sich zum Stand 30. Oktober 2014 wie folgt dar:

- Lehrbefugnis (*venia docendi*) oder fach einschlägiger Doktorgrad und einschlägige wissenschaftliche Tätigkeit (PH1/ph1): rd. 16 % des Hochschullehrpersonals,
- einschlägiger Diplom- bzw. Mastergrad und einschlägige Praxis- sowie Publikationserfordernisse (PH2/ph2): rd. 74 % des Hochschullehrpersonals und
- einschlägiger Bakkalaureatsgrad bzw. Grad Bachelor of Education (PH3/ph3): rd. 10 % des Hochschullehrpersonals.

Während die mittlere Gruppe (PH2/ph2) stark vertreten war, lag die höchstqualifizierte Gruppe des Hochschullehrpersonals (PH1/ph1) bei 16 %.

(2) In den Ziel- und Leistungsplänen stellte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Schlüsselmaßnahmen im Bereich der Personalentwicklung dar (z.B. eine jährliche hochschulinterne Lehrpersonenfortbildung und Hochschuldidaktik, Integration der Lehrpersonen in die Forschung, Programm zur Neueinführung von Lehrpersonen mittels Handbuch und Mentoring). Seit dem Herbst 2014 unterstützte die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Lehrpersonen bei der Teilnahme an einem Dissertationsprogramm.

31.2 Der RH vermerkte, dass die höchstqualifizierte Gruppe des Hochschullehrpersonals (PH1/ph1) im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik unterrepräsentiert war. Er anerkannte jedoch die gesetzten Maßnahmen im Bereich der Personalentwicklung. Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, der Personalrekrutierung und -entwicklung großes Augenmerk beizumessen, um ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal zur Verfügung zu haben.

31.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sei der Anteil der Lehrpersonen, der über eine PH1-Qualifikation verfüge, wesentlich höher, als die im Stellenplan vorgesehene Anzahl von PH1-Planstellen (vier). Sie werde daher ersuchen, entsprechend bewertete Planstellen zu erhalten.*

31.4 Der RH stellte gegenüber der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik klar, dass er nicht auf die Höherbewertung von Planstellen fokussierte; vielmehr wären der Personalrekrutierung und -entwicklung erhöhtes Augenmerk beizumessen, um ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal zur Verfügung zu haben.

Finanzielle Entwicklung

Einnahmen und Ausgaben

32.1 (1) Die Einnahmen und Ausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik entwickelten sich im überprüften Zeitraum – unter Beachtung der eingeschränkten Vergleichbarkeit durch die Haushaltsrechtsreform – wie folgt:

Tabelle 10: Einnahmen und Ausgaben der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, 2009 bis 2014							
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013 ³	2014 ³	Veränderung 2009 bis 2014
	in 1.000 EUR						in %
Einnahmen ¹	31,74	34,60	30,58	39,24	44,03	35,92	13,17
Ausgaben ²	2.793,48	2.801,34	2.942,25	3.632,25	3.595,01	4.009,94	43,53
<i>davon</i>							
<i>Personalausgaben²</i>	1.831,18	1.880,83	2.029,99	2.423,35	2.593,37	2.703,55	47,64
<i>Sachausgaben²</i>	962,30	920,51	912,26	1.208,91	1.001,64	1.306,39	35,76

¹ umfasst ab dem Jahr 2013 auch Einzahlungen

² umfasst ab dem Jahr 2013 auch Auszahlungen

³ laut Finanzierungshaushalt

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH

Die Einnahmen stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 13,2 %. Dies war vor allem auf die vermehrte Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte zurückzuführen. Insgesamt stammten die Einnahmen – neben der Vermietung von Räumlichkeiten – aus Studienbeiträgen, dem Verkauf von Erzeugnissen sowie aus sonstigen Gebühren und Kostenerlösen (z.B. Kopierbeiträge).

Die gesamten Ausgaben erhöhten sich von 2009 bis 2014 um rd. 43,5 %. Der Anstieg der Personalausgaben betrug rd. 47,6 %. Die Sachausgaben stiegen um rd. 35,8 % an. Die hohe Steigerungsrate bei den Personalausgaben war einerseits auf den vermehrten Personaleinsatz und



Finanzielle Entwicklung

BMBF BMLFUW BMWFW

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

andererseits darauf zurückzuführen, dass der Bund seit dem Jahr 2013 auch Dienstgeberbeiträge zu zahlen hatte.⁴⁰

Neben den Personalauszahlungen fielen an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Jahr 2014 insbesondere folgende Auszahlungen an: Werkleistungen durch Dritte (hiebei handelte es sich vor allem um Lehrbeauftragte, rd. 492.000 EUR), Mieten und Betriebskosten an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (rd. 175.000 EUR) und Arbeitsleihverträge (rd. 138.000 EUR).

- 32.2** Der RH vermerkte, dass die Ausgaben in der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im überprüften Zeitraum um rd. 43,5 % angestiegen waren. Dies war auch auf die Erhöhung der Personalausgaben durch den vermehrten Personaleinsatz aufgrund gestiegener Studierendenzahlen (siehe TZ 11) zurückzuführen.

Angesichts der Empfehlung des RH, das Ausbildungsangebot am künftigen Bedarf und unter Berücksichtigung der Pädagog/innenbildung NEU auszurichten (siehe TZ 12) empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, weitere Ausgabensteigerungen jedenfalls zu vermeiden.

Kosten je
Studierenden

- 33.1** (1) Das HG 2005 sah die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung an den PH vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war diese in der Zentralstelle des BMLFUW für die nachgeordneten Dienststellen und damit auch für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik eingerichtet. Ihr Detailliertheitsgrad war wesentlich genauer als die vorhandenen Ansätze einer Kosten- und Leistungsrechnung der öffentlichen PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF.⁴¹

⁴⁰ Da die Bezüge für Jänner der Beamten mit Ende Dezember 2012 angewiesen wurden, enthielten die Personalausgaben für 2012 bereits Dienstgeberbeiträge für Jänner 2013. Folgende Dienstgeberbeiträge fielen an: 2012 rd. 5.000 EUR, 2013 rd. 64.000 EUR, 2014 rd. 56.000 EUR.

⁴¹ siehe Bericht des RH „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, TZ 51

Finanzielle Entwicklung

Tabelle 11: Kosten je Studierenden (Ausbildung), 2009 bis 2013

Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in EUR					in %
Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	9.547,13	7.550,22	6.990,96	7.074,79	7.795,51	- 18,35
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechs-semesterig)	-	-	-	5.952,44	7.771,03	-
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU-Absolventen (zwei-semesterig)	4.420,14	5.118,33	5.655,35	4.298,70	3.012,24	- 31,85
Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	3.189,67	4.495,24	4.571,84	5.992,94	5.311,20	66,51

BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

Quellen: BMFLUW; Berechnungen RH

Die durchschnittlichen Kosten je Studierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik entwickelten sich je nach Studienrichtung unterschiedlich: Während sie im überprüften Zeitraum bei der Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig und zwei-semesterig) sanken, stiegen sie in der Agrar- und Umweltpädagogik (berufsbegleitend sechs-semesterig) und Umweltpädagogik (sechs-semesterig) an.

(2) Bei näherer Analyse der Kosten je Studierenden zeigte sich, dass die zugrunde gelegten Studierendenzahlen nicht mit den PH-Online-Daten übereinstimmten. Die nachstehende Tabelle zeigt die Auswirkungen der unterschiedlichen Studierendenzahlen für das Jahr 2013:

Tabelle 12: Vergleich Kosten je Studierenden 2013

Studiengang	Kosten je Studierenden 2013	Studierende lt. KLR ¹	Studierende lt. PH-Online ²	korr. Kosten je Studierenden 2013	Differenz
	in EUR	Anzahl		in EUR	
Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	7.795,51	171,40	147,00	9.089,46	+ 1.293,95
Agrar- und Umweltpädagogik berufsbegleitend (sechs-semesterig)	7.771,03	39,20	38,50	7.912,32	+ 141,29
Agrar- und Umweltpädagogik für BOKU-Absolventen (zwei-semesterig)	3.012,24	131,00	132,50	2.978,14	- 34,10
Umweltpädagogik (sechs-semesterig)	5.311,20	133,60	135,50	5.236,73	- 74,47

BOKU – Universität für Bodenkultur Wien

KLR – Kosten- und Leistungsrechnung

¹ Studierendenzahlen jeweils zum Stand 1. November

² Durchschnitt aus Studierenden der Studienjahre 2012/2013 und 2013/2014

Quellen: BMLFUW; Berechnungen RH

Insbesondere beim sechs-semesterigen Studiengang Agrar- und Umweltpädagogik bestand eine größere Differenz bei den Studierendenzahlen, wodurch die durchschnittlichen Kosten je Studierenden um rd. 1.300 EUR zu gering dargestellt wurden.

Durch die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien absolvierten die Studierenden einen Teil der Lehrveranstaltungen dort. Im Durchschnitt waren das für Studierende der Agrar- und Umweltpädagogik rd. 8 ECTS-Credits und für Studierende der Umweltpädagogik 11 ECTS-Credits. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik bot diese Lehrveranstaltungen nicht an, wodurch Kosten eingespart wurden. Die geringeren Kosten für den Studiengang Umweltpädagogik ließen sich neben der höheren Anzahl an Lehrveranstaltungen an der Universität für Bodenkultur auch durch höhere Anrechnungen je Studierenden erklären. So wurden im überprüften Zeitraum einem Studierenden der Umweltpädagogik durchschnittlich sechs ECTS-Credits, einem Studierenden der Agrar- und Umweltpädagogik hingegen durchschnittlich ein ECTS-Credit angerechnet.

(3) Der RH hatte in seinem Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, in TZ 49 durchschnittliche Ausgaben je Studierenden für das Jahr 2012 in der Größenordnung von rd. 14.400 EUR (zwischen rd. 10.400 EUR und 16.500 EUR) festgestellt. Eine genauere Differenzierung der Daten war mangels Kosten- und Leistungsrechnung der PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF nicht möglich.

Das BMWFW förderte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Fachhochschulstudiengänge zwischen 6.510 EUR und 7.940 EUR (90 % der Normkosten) je Studienplatz.⁴²

33.2 Der RH vermerkte die geringen Kosten je Studierenden an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik positiv. Wenn auch die Ausgaben je Studierenden für die PH im Zuständigkeitsbereich des BMBF lediglich überschlagsmäßig berechnet werden konnten, lagen sie dennoch erheblich über jenen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Die Kosten an der Hochschule entsprachen in etwa den Fördersätzen des BMWFW für die Studienplätze an Fachhochschulen. Zur Kostenreduktion führten die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien und die hohe Anzahl an Anrechnungen im Studiengang Umweltpädagogik.

⁴² 7.940 EUR für Studienplatz in Studiengängen mit Technikanteil von mindestens 50 %; 6.510 EUR für Studienplatz in allen anderen Studiengängen ohne Technikanteil und ohne Tourismusschwerpunkt

Finanzielle Entwicklung

Dennoch vermerkte der RH kritisch, dass den Kosten je Studierenden ungenaue Studierendenzahlen zugrunde lagen. Auf Basis von Durchschnittswerten für die Studierendenzahlen ergaben sich wesentlich höhere Kosten je Studierenden in der Agrar- und Umweltpädagogik (sechs-semesterig) im Jahr 2013. Der RH vertrat die Ansicht, dass Durchschnittswerte zur Abbildung der Kosten je Studierenden besser als Stichtagswerte geeignet sind. Der RH empfahl dem BMLFUW und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Durchschnittswerte der Studierendenzahlen laut PH-Online für die Berechnung der Kosten je Studierenden heranzuziehen.

Angesichts der Vorgangsweise des BMLFUW für seine nachgeordneten Dienststellen empfahl der RH dem BMBF, eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung für die PH einzuführen. Dadurch könnten Benchmarks gesetzt und eine wirkungsorientierte Steuerung der PH unterstützt werden.

- 33.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gemäß § 34 Abs. 1 HG 2005 an jeder PH unter der Verantwortung und Leitung des Rektorats eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten sei. Gemäß § 34 Abs. 2 HG 2005 habe das zuständige Regierungsglied durch Verordnung hierzu nähere Bestimmungen festzulegen. Dies sei durch die Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung geschehen. Die vom BMBF installierte Kostenarten- und Kostenstellenrechnung erhebe nicht den Anspruch, die PH von der Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgabe der Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu entbinden. Abgesehen von der dargelegten Rechtslage sei eine vom BMBF zentral und einheitlich aufgesetzte Kosten- und Leistungsrechnung – insbesondere Kostenträgerrechnung – schon mit Blick auf die von den PH zu setzenden Schwerpunkte kaum zweckmäßig.*

Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es die Empfehlung des RH, die Durchschnittswerte der Studierendenzahlen laut PH-Online für die Berechnung der Kosten je Studierenden heranzuziehen, umsetzen.

- 33.4** Wenn auch das HG 2005 die PH verpflichtete, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten, mahnte der RH die federführende Initiative des BMBF in Wahrnehmung seiner Aufsichts- und Kontrollfunktion ein. Ein einheitliches System brächte neben den Kostenvorteilen bei der Implementierung auch den Vorteil vergleichbarer Informationen. Der RH teilte nicht die Auffassung des BMBF über die Unzweckmäßigkeit einer einheitlich aufgesetzten Kosten- und Leistungsrechnung, weil seiner Ansicht nach die Leistungen der PH und deren Kernprozesse vergleichbar waren. Er verblieb bei seiner Empfehlung gegen-



BMBF BMLFUW BMWFW

Finanzielle Entwicklung

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

über dem BMBF, eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung für die PH einzuführen.

Bereich der eigenen
Rechtspersönlichkeit

34.1 (1) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wickelte im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit verschiedene Lehrgänge und Projekte ab. Die Einnahmen und Ausgaben sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 13: Einnahmen und Ausgaben eigene Rechtspersönlichkeit, 2009 bis 2013						
Kalenderjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2009 bis 2013 kumuliert
	in 1.000 EUR					
Einnahmen	118,23	216,06	354,19	337,99	343,88	1.370,35
Ausgaben	89,46	158,25	280,52	484,39	374,24	1.386,86
Ergebnis	28,77	57,81	73,67	- 146,40	- 30,36	- 16,51
Geldvermögen per 31. Dezember	69,62	127,43	201,10	54,70	24,35	

Quellen: Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik; Berechnungen RH (Rechnungsabschluss für das Jahr 2014 zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch ausständig)

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik erzielte den Großteil der Einnahmen in der eigenen Rechtspersönlichkeit aus Hochschul- und Masterstudienlehrgängen sowie aus dem Universitätslehrgang „Gartentherapie“⁴³ (siehe TZ 3). Im Jahr 2013 erzielte sie auch nennenswerte Einnahmen aus der Erstellung des agrarischen Bildungsberichts und des Projekts „Außeragrарische Zielgruppen“.

Die Ausgaben betrafen überwiegend Personalausgaben und Werkverträge im Zusammenhang mit den zuvor genannten Lehrgängen. Für die Benützung von Räumlichkeiten zahlte der Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit Miete an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik. Im Jahr 2013 fielen dafür rd. 3.600 EUR an.

Zum Stichtag 31. Dezember 2013 wies die Jahresabschlussrechnung Forderungen v.a. aus drittmittelfinanzierten Projekten in Höhe von rd. 186.300 EUR auf, denen Verbindlichkeiten von rd. 4.400 EUR gegenüberstanden. Das Geldvermögen belief sich trotz negativer Ergebnisse in den Jahren 2012 und 2013 auf rd. 24.350 EUR. Dies war auf die erwirtschafteten Überschüsse vor und während (Jahre 2009 bis 2011) des überprüften Zeitraums zurückzuführen.

⁴³ gemeinsam mit der Donau-Universität Krems

Finanzielle Entwicklung

34.2 Der RH vermerkte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit beträchtliche Umsätze erzielte. Wenn auch im überprüften Zeitraum die kumulierten Ausgaben höher waren als die Einnahmen, wies die Jahresabschlussrechnung 2013 aufgrund der erwirtschafteten Überschüsse vor und während (Jahre 2009 bis 2011) des überprüften Zeitraums Geldvermögen in der Höhe von 24.300 EUR aus. Der RH empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, im Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit auf ein ausgeglichenes Ergebnis zu achten.

34.3 *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wies das Ergebnis des Jahres 2014 einen erheblichen Überschuss auf.*

Internes Kontrollsystem

35.1 (1) Das interne Kontrollsystem (IKS) ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und um mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht. Eine schriftliche Risikoanalyse lag an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik nicht vor.

(2) Die Approbationsordnung der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sah vor, dass Bestellungen von Lieferungen und Leistungen unabhängig von der Höhe des Bestellbetrags grundsätzlich vom Rektor zu genehmigen waren. Für den Fall seiner Abwesenheit waren Vertretungsregelungen festgelegt. Weitergehende schriftliche Regelungen über die Arbeitsprozesse fehlten.

(3) Grundsätzlich wurde der Zahlungsverkehr elektronisch über SAP abgewickelt. Für die Bearbeitung der elektronischen Rechnungen waren vier Bedienstete zuständig (Anweisungsberechtigte), die auch über eine Anordnungsbefugnis verfügten. Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) hatte anlässlich von Nachprüfungen in den Jahren 2011 und 2013 festgestellt, dass in mehreren Fällen sowohl die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit als auch die Unterfertigung der Anordnung durch ein und dieselbe Person durchgeführt wurde. Damit wurde wiederholt gegen die Unvereinbarkeitsbestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung verstoßen.

Weiters hat die BHAG im Jahr 2013 festgestellt, dass in mehreren Fällen die Anordnung und Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit im selben Gebarungsfall durch Bedienstete, die zueinan-

der in einem familiären Naheverhältnis standen, durchgeführt wurden (siehe TZ 37). Dies stellte einen Verstoß gegen die Unbefangenheitsbestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung dar. Die BHAG empfahl eine schriftliche Regelung zur Einhaltung der Bestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung. Eine solche lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 35.2** Der RH kritisierte, dass ein umfassendes IKS einschließlich einer Risikoanalyse an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik fehlte. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, sämtliche Abläufe im Hinblick auf mögliche Risiken zu analysieren. Aufbauend auf diese Risikoanalyse wäre ein umfassendes IKS zu installieren.

Der RH vermerkte, dass die Abwicklung der Bestellungen grundsätzlich den Haushaltsvorschriften entsprach; im Sinne einer effizienten Verwaltungsführung empfahl der RH der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass Bestellungen unter einer bestimmten Betragsgrenze – ohne Mitbefassung des Rektors – von der Verwaltungsdirektion durchgeführt werden können. Weiters empfahl er der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, über die Festlegung der Verantwortungsbereiche hinaus auch den grundsätzlichen Prozess bei Bestellungen (z.B. Befassung der Bundesbeschaffung GmbH, Vergleichsangebote, Eilmachrichtenverfahren) schriftlich festzulegen.

Der RH kritisierte, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Maßnahmen (z.B. schriftliche Regelung) zur Einhaltung der Bundeshaushaltsverordnung hinsichtlich der Unvereinbarkeits- und Unbefangenheitsbestimmungen gesetzt hatte. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, die Anweisungsberechtigten und Anordnungsbefugten derart schriftlich festzulegen, dass die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften jederzeit gewährleistet ist.

- 35.3** *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik würden aufgrund der Bundeshaushaltsverordnung die Erlässe des BMLFUW sowie die Revisionsordnung des Ressorts gelten.*

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik werde die Empfehlungen hinsichtlich Bestellungen unter einer bestimmten Betragsgrenze, schriftliche Festlegung des grundsätzlichen Prozesses bei Bestellungen sowie Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften bei der Festlegung der Anweisungsberechtigten und Anordnungsbefugten umsetzen.

Finanzielle Entwicklung

35.4 Der RH erwiderte der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, dass sowohl das BHG 2013 als auch die Bundeshaushaltsverordnung zur Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der im Rahmen der Haushaltsführung des Bundes übertragenen Aufgaben die Einrichtung eines IKS vorsehen. Dafür wären sämtliche Abläufe im Hinblick auf mögliche Risiken zu analysieren und aufbauend auf diese Risikoanalyse wäre ein umfassendes IKS zu installieren.

Sonstige Prüfungen

36.1 Gemäß Revisionsordnung war die Innenrevision des BMLFUW auch für die nachgeordneten Dienststellen zuständig. Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wurde durch die Interne Revision des BMLFUW bisher nicht geprüft, auch nicht der Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit.

36.2 Der RH bemängelte, dass bisher seitens der Innenrevision des BMLFUW noch keine Prüfungen stattgefunden hatten, obwohl sich die Prüfbefugnis der Innenrevision gemäß der Revisionsordnung auf den gesamten Wirkungsbereich des BMLFUW einschließlich der nachgeordneten Dienststellen erstreckte. Er empfahl dem BMLFUW, fallweise auch an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Prüfungen durch die Innenrevision durchzuführen. Insbesondere jene Bereiche, die von den Prüfungen der BHAG nicht umfasst waren, sowie der Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit sollten von der Innenrevision regelmäßig geprüft werden.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es der Empfehlung des RH nachkommen.*

Sonstige Feststellungen

Hörsaalauslastung

37.1 Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik verfügte nach einem Zubau von drei Hörsälen ab dem Wintersemester 2014/2015 über insgesamt 15 Hörsäle⁴⁴ bzw. Seminarräume (inklusive EDV-Raum) und einen Leseraum.

Die Stundenplanerstellung in der Ausbildung mit der dazugehörigen Raumzuteilung erfolgte über die Stundenplansoftware für Bundes-schulen UNTIS. Die Schnittstelle zu PH-Online, mit dem eine Raumverwaltung möglich und das auf die Bedürfnisse der PH ausgerichtet war, wurde nicht verwendet. Auswertungen über die Auslastung der Hörsäle lagen – mangels Anwendung von PH-Online – nicht vor.

⁴⁴ 12 Hörsäle bzw. Seminarräume, wobei ein Hörsaal in drei Hörsäle unterteilbar war, und ein EDV-Raum

Die entsprechenden Daten zur Hörsaalauslastung wurden auf Ersuchen des RH für das Wintersemester 2014/2015 in PH-Online manuell vervollständigt.

Die Räumlichkeiten der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik waren im Wintersemester 2014/2015 zu 44 % ausgelastet. Zwischen rd. 14 % (Dezember 2014) und rd. 23 % (Oktober 2014) der Lehrveranstaltungszeit wurden extern abgehalten.

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik vermietete Räumlichkeiten auch an den Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit (rd. 850 Stunden im zweiten Halbjahr 2014).

- 37.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik keine Übersicht über die Auslastung der Hörsäle hatte. Weiters vermerkte der RH die geringe Auslastung der Hörsäle kritisch. Er empfahl der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, für eine effiziente Hörsaalbelegung und -bewirtschaftung Sorge zu tragen. Außerdem wäre durch Vermietungen der Auslastungsgrad zu erhöhen.
- 37.3** *Laut Stellungnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik seien aufgrund des Zubaus erweiterte Verwendungsmöglichkeiten gegeben. Sie versuche diese auch zu nutzen.*
- 37.4** Im Hinblick auf den Zubau und die geringe Auslastung der Hörsäle mahnte der RH gegenüber der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die Erhöhung des Auslastungsgrads der Räumlichkeiten (z.B. durch externe Vermietungen) auf Basis einer effizienten Hörsaalbelegung und -bewirtschaftung ein.

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF und BMLFUW

(1) Aufgrund seiner Sonderstellung im österreichischen Bildungssystem wäre das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen – unter besonderer Berücksichtigung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen – in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen. (TZ 4)

(2) In Abstimmung mit dem BMWFW wären im Rahmen der Neuorganisation der Ausbildung der Lehrpersonen effizienzsteigernde Maßnahmen zu setzen, um bestehende Doppelstrukturen abzubauen und Ressourcen einzusparen. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Ausbildungsinstitution besonders genutzt werden. (TZ 2, 3, 14)

BMLFUW

(3) Die Tätigkeiten des BMLFUW wären hinsichtlich Fort- und Weiterbildung der Berater an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu übertragen. (TZ 4, 16)

(4) Die Arbeit mit dem Zielsteuerungssystem wäre fortzusetzen, wobei auch die Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu konkretisieren wären. (TZ 5)

(5) Die Ziele für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wären zu konkretisieren und dieser in nachvollziehbarer Form bekanntzugeben. (TZ 5, 7)

(6) Bei Nichterreichen von in den Ziel- und Leistungsplänen gesetzten Zielen wäre ein Sanktionsmechanismus (z.B. im Bereich der Ressourcenzuteilung) einzuführen. (TZ 8)

(7) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung einer umfassenden Reform des österreichischen Schulwesens unter Einbeziehung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens wäre eine Hochschul-Evaluierungsverordnung für die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu erlassen. (TZ 22)

(8) Bei künftigen Bestellungen der Mitglieder des Hochschulrats wären diese derart auszuwählen, dass die zusätzliche Aufsichtsfunktion des Hochschulrats gewährleistet ist. (TZ 25)



(9) Die Bedienstete der Zentralstelle des BMLFUW wäre an die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik zu versetzen. (TZ 28)

(10) An der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wären fallweise Prüfungen durch die Innenrevision durchzuführen. Insbesondere jene Bereiche, die von den Prüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes nicht umfasst waren, sowie der Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit sollten von der Innenrevision regelmäßig geprüft werden. (TZ 36)

Hochschule für Agrar- und Umwelt- pädagogik

(11) In den Leistungsberichten wäre der Umsetzungsgrad der Ziele und Vorhaben darzustellen. Es wären Erläuterungen zu den Abweichungen und bei Nichterreichung der Ziele Maßnahmen zur Gegensteuerung aufzunehmen. (TZ 8)

(12) Bei Festlegung der Sollwerte für die Indikatoren der Balanced Scorecard wären neben Mengen- auch Qualitätsaspekte zu berücksichtigen. Weiters wären die Sollwerte für die Indikatoren derart festzulegen, dass eine umfassende Steuerungswirkung der Balanced Scorecard gewährleistet ist. (TZ 8)

(13) Künftig wären in schriftlichen Vereinbarungen die Ziel- und Leistungspläne auf die Organisationseinheiten herunterzubrechen, um die Steuerungswirkung zu erhöhen. (TZ 9)

(14) Die Gründe für die hohen Drop-Out-Raten wären zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um diese zu senken. (TZ 11)

(15) Das Ausbildungsangebot wäre am künftigen Bedarf und unter Berücksichtigung der Pädagog/innenbildung NEU auszurichten. Weiters wären zukünftige Studienanfänger und Schulen bzw. Schulbehörden über die bevorstehenden Änderungen gezielt zu informieren. (TZ 12, 14)

(16) Der Bedarf und die Einsatzmöglichkeiten für die Umweltpädagogen wären zu analysieren und die Ergebnisse bei Umsetzung der Pädagog/innenbildung NEU zu berücksichtigen. Es wäre die Möglichkeit zu evaluieren, die beiden Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik und Umweltpädagogik im Sinne des Zusammenrückens von Umwelt- und Agrarwirtschaft zu einem Lehramtsstudium zusammenzufassen. (TZ 12, 14)

Schlussempfehlungen

(17) Die Studierendendaten wären zu vervollständigen, um aussagekräftige Daten zur Verfügung zu haben. (TZ 12)

(18) Die Kooperation mit der Universität für Bodenkultur Wien wäre auch auf andere Bereiche (z.B. Hochschuldidaktik) auszudehnen. (TZ 13)

(19) Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik sollte sich jedenfalls ab dem Studienjahr 2015/2016 an der Durchführung des einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens für alle Lehramtsstudien beteiligen. (TZ 15)

(20) Die Schwerpunktsetzungen des BMBF wären bei der Erstellung des Fort- und Weiterbildungsprogramms für Lehrpersonen zu berücksichtigen. (TZ 16)

(21) Zur Sicherung der Datenqualität und zur Verwaltungsvereinfachung wären die Anwendungen von PH-Online für die Fort- und Weiterbildung vollständig zu nutzen. (TZ 17, 29)

(22) Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen wären grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten und es wäre darauf zu achten, dass durch die notwendigen Bildungsveranstaltungen so wenige Unterrichtsstunden wie möglich entfallen. (TZ 19)

(23) In der Forschung wäre der Fokus auf die Kernschwerpunkte in der berufsfeldbezogenen Forschung zu legen. (TZ 20)

(24) Die Daten zur Forschungstätigkeit wären in PH-Online zu erfassen. (TZ 21)

(25) Durch geeignete Maßnahmen – wie z.B. Ausfüllen der Evaluierungsfragen während der Lehrveranstaltungen – wären die Rücklaufquoten bei der Evaluierung der Lehre zu erhöhen. Weiters sollte das Bewusstsein der Lehramtsstudierenden für die Bedeutung dieses Instrumentariums geschärft werden. Gesamtauswertungen wären IT-unterstützt durchzuführen. (TZ 23)

(26) Angesichts der HG-Novelle 2015 wäre der aktuelle Organisationsplan dahingehend zu ändern, dass der Vizerektorin Aufgabengebiete zugeordnet werden bzw. bis zum Vorliegen eines adaptierten Organisationsplans wären diese der Vizerektorin per Rektoratsbeschluss zuzuweisen. (TZ 26)

(27) Die Geschäftsordnung des Rektorats wäre wegen des mit der HG-Novelle 2015 erweiterten Aufgabenkatalogs zu überarbeiten. Hierbei wäre auch eine Mindestanzahl an Rektoratssitzungen pro Jahr festzulegen. Weiters wären die gesetzlich gebotenen bzw. mit Geschäftsordnung festgelegten gemeinsamen Beschlüsse des Rektorats nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 26)

(28) In der Satzung wäre die Vorgangsweise im Fall der Stimmengleichheit bei der Wahl der Mitglieder des Lehrpersonals in die Studienkommission (bzw. Hochschulkollegium) umgehend zu regeln. Zudem wäre die Satzung der HG-Novelle 2015 entsprechend zu adaptieren. (TZ 27)

(29) Im Zuge der mit der HG-Novelle 2015 erforderlichen Adaptierungen wäre die Geschäftsordnung der Studienkommission an die neue Rechtslage anzupassen. Bei Neuwahlen ist die im Gesetz vorgesehene Anzahl der Vertreter der Lehrenden (nunmehr sechs) einzuhalten. (TZ 27)

(30) Der Einsatz der Verwaltungsbediensteten wäre zu analysieren und durch effizienzsteigernde Maßnahmen wäre mit den Planstellen laut Personalplan das Auslangen zu finden. (TZ 28)

(31) Es wäre auf das Lehrpersonal mit sehr geringem Beschäftigungsmaß einzuwirken, die nicht konsumierten Urlaube – wenn möglich in der individuell lehrveranstaltungsfreien Zeit – zu verbrauchen. (TZ 30)

(32) Der Personalrekrutierung und -entwicklung wäre großes Augenmerk beizumessen, um ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal zur Verfügung zu haben. (TZ 31)

(33) Weitere Ausgabensteigerungen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik wären jedenfalls zu vermeiden. (TZ 32)

(34) Im Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit wäre auf ein ausgeglichenes Ergebnis zu achten. (TZ 34)

(35) Sämtliche Abläufe wären im Hinblick auf mögliche Risiken und unter Beachtung der von der Buchhaltungsagentur des Bundes aufgezeigten Mängel zu analysieren. Aufbauend auf diese Risikoanalyse wäre ein umfassendes internes Kontrollsystem zu installieren. (TZ 35)

Schlussempfehlungen

BMLFUW und Hochschule für Agrar- und Umwelt- pädagogik

(36) Im Sinne einer effizienten Verwaltungsführung wären Betragsgrenzen festzulegen, dass Bestellungen unter einer bestimmten Betragsgrenze – ohne Mitbefassung des Rektors – von der Verwaltungsdirektion durchgeführt werden können. Weiters wäre auch über die Festlegung der Verantwortungsbereiche hinaus der grundsätzliche Prozess bei Bestellungen schriftlich festzulegen. (TZ 35)

(37) Die Anweisungsberechtigten und Anordnungsbefugten wären derart schriftlich festzulegen, dass die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften jederzeit gewährleistet ist. (TZ 35)

(38) Für eine effiziente Hörsaalbelegung und –bewirtschaftung wäre Sorge zu tragen. Außerdem wäre durch Vermietungen der Auslastungsgrad zu erhöhen. (TZ 37)

(39) Die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne wären derart zu gestalten, dass sie auch dem HG 2005 entsprechen. Es wären Ziele und Vorhaben zu berücksichtigen. Außerdem wären die Pläne rechtzeitig vor Beginn des jeweiligen Studienjahres zu genehmigen. Auf die Planungsgenauigkeit in den Bundesvoranschlägen und den Ressourcenplänen wäre vermehrt zu achten, damit sie zur operativen Steuerung herangezogen werden können. (TZ 7, 8)

(40) Der Personalplan wäre jederzeit einzuhalten. (TZ 28)

(41) Lehrpersonen wären nicht für administrative Tätigkeiten an der Zentralstelle des BMLFUW einzusetzen. (TZ 29)

(42) Sämtliche Möglichkeiten zur Umwandlung der Dienstverträge mit geringem Beschäftigungsausmaß in Lehraufträge wären auszuschöpfen. (TZ 29, 30)

(43) Hinkünftig wäre mit den bestehenden Planstellen für das Hochschullehrpersonal das Auslangen zu finden. (TZ 30)

(44) Für die Berechnung der Kosten je Studierenden wären die Durchschnittswerte der Studierendenzahlen laut PH-Online heranzuziehen. (TZ 33)



BMBF BMLFUW BMWFW

Schlussempfehlungen

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

BMBF

(45) In Abstimmung mit dem BMWFW wären alle PH und Universitäten, die Lehrpersonen ausbilden, zur Teilnahme an dem Projekt zur Entwicklung und Durchführung eines einheitlichen Aufnahme- und Auswahlverfahrens zu verpflichten. (TZ 15)

(46) Eine Erweiterung von PH-Online für Nicht-Lehrpersonen (z.B. Berater), die an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der PH teilnehmen, wäre unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen. (TZ 17, 23)

(47) Eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung wäre für die öffentlichen PH im eigenen Zuständigkeitsbereich einzuführen. (TZ 33)





Bericht des Rechnungshofes

Löschung von Abgabenrückständen

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	121
Abkürzungsverzeichnis _____	123

BMF

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Löschung von Abgabenrückständen**

KURZFASSUNG _____	126
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	138
Grundlagen _____	139
Entstehung von Abgabenrückständen _____	139
Löschung, Nachsicht und Widerruf _____	139
Verfahren der Einbringung von Abgabenrückständen _____	140
Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten in Zahlen ____	143
Risikopotenziale _____	144
Überblick _____	144
Fehlende Erfassung und Verknüpfung von Löschungen in den Grunddaten _____	145
Teillöschungen _____	150
Löschungsbescheide _____	151
Haftungsverfahren _____	152

Inhalt



Insolvenzverfahren _____	156
Zeitfaktor bei Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen ____	159
Umsatzsteuer-Ausfallsrisiko _____	163
Aussetzung der Einhebung – Ausfallsrisiko _____	168
Fehlendes Analysetool für Löschungen _____	170
Altersstruktur der Rückstände – potenzielle Löschungen _____	171
Nicht umgesetzte Empfehlungen _____	183
Zusammenfassende Bemerkungen zum Forderungsmanagement ____	184
Internes Kontrollsystem _____	188
Erfassung des Genehmigenden _____	188
Vier-Augen-Prinzip und Kontrollen im Finanzamt _____	189
Externe Kontrollen und Berichtspflichten _____	191
Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen _____	198
Personal _____	202
Schlussempfehlungen _____	210
ANHANG _____	220

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bearbeitungsablauf Einbringung bis zur Löschung _____	142
Tabelle 1: Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten; 2010 bis 2013 (jeweils zum 31. Dezember) _____	143
Tabelle 2: Aufteilung des vollstreckbaren Abgabenrückstands nach Abgabenarten zum 31. Dezember 2013 _____	144
Tabelle 3: Risikopotenziale _____	145
Tabelle 4: Löschungen 2010 bis 2013 _____	145
Tabelle 5: Im B-Verfahren angemerkte Haftungsverfahren _____	153
Tabelle 6: Beispiel eines Unternehmens mit mehrfacher Zahlungsunfähigkeit und mehrfacher Löschung von Rückständen _____	157
Tabelle 7: Löschungen des Jahres 2013 nach Rechtsform und Abgabenart _____	160
Tabelle 8: Analyse vollstreckbarer Abgabenrückstände zum 31. Dezember 2013 nach letztem Rückstandsausweis _____	175
Tabelle 9: Veränderung der ausgesetzten Abgabenrückstände (ohne Insolvenzen) zwischen 31. Dezember 2012 und 30. September 2014 _____	176
Abbildung 2: Altersstruktur der zum 31. Dezember 2013 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzung der Einbringung _____	177
Abbildung 3: Anteil der von der Einbringung ausgesetzten Abgaben an den Gesamtrückständen zum 31. Dezember 2013 _____	180
Tabelle 10: Frühere Empfehlungen zur Abgabeneinbringung und Umsetzungsstand _____	184

Tabellen Abbildungen



Tabelle 11:	Gesamtrückstand im Vergleich zum Abgabenaufkommen_____	185
Tabelle 12:	Anzahl der Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (jeweils zum 31. Dezember) _____	203
Tabelle 13:	Anzahl der Einbringungsakten (jeweils zum 31. Dezember) _____	203
Tabelle 14:	Arbeitsanfall je Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (zum 31. Dezember 2013) _____	204
Tabelle 15:	Anteil Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung (zum 31. Dezember 2013) _____	206
Abbildung 4:	Altersstruktur der Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung 2013 _____	207

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AS	Abgabensicherung
BAO	Bundesabgabenordnung
BFG	Bundesfinanzgericht
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHV	Bundeshaushaltsverordnung
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
bspw.	beispielsweise
B-Verfahren	Elektronisches Einbringungsverfahren
bzw.	beziehungsweise
d.B.	der Beilagen
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FA	Finanzamt
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
LoS	leistungsorientierte Steuerung
ME	Ministerialentwurf
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UFS	Unabhängiger Finanzsenat
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Löschung von Abgabenrückständen

Zum Jahresende 2013 waren rd. 7,674 Mrd. EUR der von den Finanzämtern vorgeschriebenen Abgaben nicht bezahlt; davon waren im Bundesrechnungsabschluss 2013 mit 4,128 Mrd. EUR mehr als die Hälfte wertberichtigt ausgewiesen.

Obwohl die Finanzämter zwischen 2010 und 2013 im Durchschnitt rd. 478 Mio. EUR pro Jahr an Abgabenrückständen wegen Uneinbringlichkeit löschen mussten, ergaben Analysen des RH und des BMF, dass in den verbliebenen Abgabenrückständen Altfälle enthalten waren, deren Einbringungswahrscheinlichkeit minimal war. Auch die hohen Wertberichtigungen von 4,128 Mrd. EUR im Jahr 2013 waren ein Indiz für weitere löschrreife Fälle.

Die Finanzämter standen hinsichtlich der Löschung von Abgabenrückständen vor einem Zielkonflikt zwischen dem Abbau von Altlasten und zu hohen, frühzeitigen Löschungen, und damit im Spannungsfeld Verwaltungsökonomie versus Vorsichtsprinzip.

Ein erhebliches Abgabenausfallsrisiko bestand bei der Umsatzsteuer, bei Kleinbetrieben und der Rechtsform GmbH. Hinzu kamen fehlende Risikoinformationen für die Abgabenverwaltung und verspätete Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen.

Das BMF setzte Einzelmaßnahmen, verfügte jedoch über kein Gesamtkonzept für ein aktives Forderungsmanagement, welches geeignet wäre, drohende Forderungsausfälle bereits frühzeitig zu erkennen und damit Ausfallsrisiken bereits bei Entstehen des Abgabenspruchs so gering wie möglich zu halten.

Zudem ließen die geltenden Zielvorgaben und Kennzahlen für die Abgabensicherung der Finanzämter sowie die Tatsache, dass dem BMF weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Bedarf für die Einbringungstätigkeit bekannt war, keine zweckmäßige Steuerung zu.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte im BMF und in den Finanzämtern Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf, Baden Mödling und Bruck Leoben Mürzzuschlag die Löschung von Abgabenrückständen. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten von Abgabenforderungen, der Ziele des BMF für die Abgabensicherung, der Zielerreichung und Steuerung, der Abläufe bei Löschungen und Nachsichten hinsichtlich Gesetzeskonformität, Erfüllung interner Vorgaben und Nachvollziehbarkeit, der Vorgaben hinsichtlich Zweckmäßigkeit und Angemessenheit, des Internen Kontrollsystems sowie der eingesetzten Personalressourcen. Die Abgabensicherung im Bereich der Zollverwaltung sowie Tätigkeiten der Teams Abgabensicherung, die nicht der (zwangsweisen) Abgabeneinbringung von Abgabenrückständen dienen, waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Grundlagen

Die Aufgabe der Abgabensicherung war es, durch Einbringungsmaßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Abgabenrückstände ehestmöglich durch die Abgabenschuldner beglichen werden. Für die Einbringungsmaßnahmen zuständig waren die sogenannten Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern. Fällige Abgabenschuldigkeiten konnten durch Löschung oder Nachsicht abgeschrieben werden. Löschungen erfolgten von Amts wegen bei Uneinbringlichkeit, Nachsichten auf Antrag nach Billigkeit. Löschungen und Nachsichten waren bei entsprechender Änderung der Verhältnisse zu widerrufen. (TZ 1 bis 4)

Die gesamten Abgabenrückstände stiegen zwischen 2010 und 2013 um 15 % auf 7,674 Mrd. EUR. Dies war v.a. auf die 38%ige Erhöhung der von der Einhebung ausgesetzten Rückstände zurückzuführen (die Aussetzung der Einhebung entsprach einem Zahlungsaufschub). Dagegen verringerten sich die Löschungen um 4 % und die Nachsichten um 52 %, von zusammen 535,34 Mio. EUR auf 509,88 Mio. EUR. Der vollstreckbare Abgabenrückstand zum 31. Dezember 2013 i.H.v. 1,822 Mrd. EUR war zu 47 % auf nicht bezahlte Umsatzsteuern zurückzuführen. (TZ 5)

Im Hinblick auf den risikoorientierten Ansatz des RH, auf die betrags- und zahlenmäßig rückläufigen Nachsichten und den geringen prozentuellen Anteil der Nachsichten an den Abschreibungen liegt der Fokus dieses Berichts auf Einbringungsmaßnahmen als Voraussetzung für Löschungen. (TZ 5)

Risikopotenziale

Die Risikopotenziale im Abgabenerhebungsverfahren, die zu Löschungen und zu Abgabenausfällen führten, reichten von der fehlenden Erfassung der Löschungen in den Grunddaten der Finanzbehörden über die besondere Konstellation bei Haftungs- und Insolvenzverfahren, das fehlende Analysetool für Löschungen bis hin zum Abgabenausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer, bei Kleinbetrieben und der Rechtsform der GmbH und in diesem Zusammenhang verspätete Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen. (TZ 6)

Fehlende Erfassung und Verknüpfung von Löschungen in den Grunddaten

In den Grunddaten der Abgabepflichtigen waren erfolgte Löschungen nicht IT-unterstützt gekennzeichnet. Dadurch war eine IT-unterstützte Kontrolle – bspw. bei Auftauchen neuer Tatsachen, welche zu einem Aufheben des Abgabenspruchs im Rahmen eines Widerrufs der Löschung führen könnten – nicht möglich. (TZ 7)

Die Finanzämter führten nach Löschungen auch kaum nachträgliche Kontrollen betreffend die wirtschaftliche Lage des Abgabenschuldners durch. Das Verhältnis der Widerrufe von Löschungen zu durchgeführten Löschungen lag in den Jahren 2010 bis 2012 bundesweit jeweils bei rd. 4 % und stieg im Jahr 2013 auf rd. 5 %. Im Jahr 2013 standen den 14.877 durchgeführten Löschungen 712 Widerrufe von Löschungen gegenüber. (TZ 7)

Neben Löschungen waren auch andere Informationen mit Signalwirkung für ein erhöhtes Abgabenausfallsrisiko – z.B. das steuerliche Vorleben des Abgabepflichtigen – nicht in den Grunddaten erfasst. Dadurch fehlten den Finanzbehörden wesentliche Risikoinformationen. (TZ 8)

Auch waren die Verknüpfung von Einbringungsfällen, bei denen mehrere Finanzämter für Abgabenrückstände mit einem inhaltlichen oder personellen Konnex zuständig waren, und das damit verbundene Risikopotenzial noch immer nicht in der IT der Finanzverwaltung abgebildet. Eine Ermittlung des Risikopotenzials konnte nur manuell und stichtagsbezogen mittels zeitintensiver Abfragen durch die Sachbearbeiter erfolgen. Damit blieb den Finanzämtern weiterhin eine Gesamtsicht hinsichtlich des Risikopotenzials verwehrt. (TZ 8)

Teillöschungen

Die Vorgehensweise des Finanzamtes Baden Mödling – Teillöschungen bis zum voraussichtlich einbringlichen Abgabenrückstand durchzuführen – war insbesondere bei Einbringungsfällen mit hohen Abgabenrückständen zweckmäßig. Die Teillöschung führte einerseits mit der Reduzierung des Rückstandes zu einer realistischen

Kurzfassung

Darstellung des vollstreckbaren Rückstandes und des tatsächlichen Abgabenausfalls. Andererseits war durch die Terminsetzung sichergestellt, dass bei zukünftigen Einkommens- und Vermögensmehrungen Maßnahmen zur Realisierung des Abgabenspruchs gesetzt werden konnten. (TZ 9)

Löschungsbescheide

Die Löschungsbescheide legten die wirtschaftliche Lage zum Zeitpunkt der Löschung nicht ausreichend dar. Dadurch war ein Widerruf von Löschungen wenig erfolgversprechend, weil es nicht möglich war, die tatsächliche Änderung der Verhältnisse schlüssig darzulegen. (TZ 10)

Haftungsverfahren

Vor Durchführung einer Löschung musste die Uneinbringlichkeit des Abgaberrückstandes nicht nur beim Abgabenschuldner, sondern insbesondere auch beim abgabenrechtlich Haftungspflichtigen gegeben sein. Haftungsinanspruchnahmen potenziell Haftungspflichtiger erfolgten in den überprüften Finanzämtern verspätet bzw. nicht durchgängig. Dies war zum Teil auf die personelle Ausstattung der überprüften Finanzämter mit qualifizierten Mitarbeitern zurückzuführen. Zum Beispiel stieg im Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag die Anzahl der Haftungsverfahren durch die Aufnahme eines neuen A2-Mitarbeiters in den Jahren 2010 bis 2013 auf das nahezu 5-Fache. Die verspäteten bzw. nicht durchgängigen Haftungsverfahren bewirkten neben einem potenziellen Abgabenausfall einen Verlust an generalpräventiver Wirkung. (TZ 11)

Ein besonderes Risikopotenzial stellten Geschäftsführer dar, die mit mehreren Abgabepflichtigen (Gesellschaften) als Hauptschuldern parallel oder zeitlich aufeinanderfolgend Abgaberrückstände und in der Folge auch Löschungen verursachten. Auch dieses besondere Risikopotenzial war IT-mäßig nicht abgebildet. Deshalb bedurften alle Gesellschaften, bei denen Personen mit einem besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzial eine Organstellung innehatten, einer besonderen abgabenrechtlichen Überwachung. (TZ 11)

Zu beanstanden war, dass ein Finanzamt in einem Fall – nach erfolgreicher Intervention des Rechtsvertreters des Abgabenschuldners im BMF – eine Löschung von rd. 2,28 Mio. EUR gegen Zahlung eines über der Zwangsausgleichsquote liegenden Betrags von rd. 800.000 EUR (davon Zwangsausgleichsquote rd. 600.000 EUR, zusätzliche Sonderzahlung rd. 200.000 EUR) verfügt hatte, ohne zuvor die Vermögenslage des Haftenden sowie andere Haftungsvoraussetzungen und damit eine Haftungsinanspruchnahme zu prüfen. (TZ 11)

Insolvenzverfahren

Entgegen den Vorgaben des BMF beantragten die Finanzämter Insolvenzverfahren zum Teil zu spät bzw. gar nicht. Das erhöhte uneinbringliche Abgabenrückstände und damit den Schaden durch steigende Abgabenausfälle. (TZ 12)

Ein vom RH überprüfter Lösungsfall zeigte, dass ein Unternehmen innerhalb eines Zeitraums von nur zehn Jahren insgesamt vier Insolvenzverfahren und fünf Löschungen von Abgabenschulden i.H.v. rd. 250.000 EUR verursachte. Trotz des hohen finanziellen Schadens und Arbeitsaufwands, den die vielfachen Insolvenzabwicklungen allein für die Abgabenverwaltung verursachten, konnte dieses Unternehmen fortgeführt werden. (TZ 12)

Sicherheitsleistungen für Abgabepflichtige, die ihren Zahlungsverpflichtungen laufend nicht nachkamen, waren nicht vorgesehen. (TZ 12)

Zeitfaktor bei Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen

Ein erhebliches Abgabenausfallsrisiko bestand bereits vor dem Einschreiten der Abgabensicherung, da die Feststellung der Abgabenschulden im Rahmen von Außenprüfungsmaßnahmen oder Steuerfahndungsmaßnahmen gerade in Risikofällen und Risikobranchen nicht immer zeitnah erfolgte und dadurch Risiko- bzw. Betrugsfälle nicht immer rechtzeitig erkannt wurden. (TZ 13)

Der Aufwand der Außenprüfung und der Einbringungsmaßnahmen war in diesen Fällen weder zweckmäßig noch wirtschaftlich, weil die Außenprüfung zu spät erfolgte und die vorgeschriebenen Abgaben meist bereits vor Eröffnung des Einbringungsaktes durch die Abgabensicherung uneinbringlich waren. 62 % der gelöschten Abgabenbeträge entfielen auf die Betriebskategorie Kleinbetriebe. Jedoch waren zahlreiche Unternehmen fälschlich – aufgrund der von ihnen angegebenen Umsätze – in dieser Betriebskategorie eingestuft. Da die Prüfungshäufigkeit auch von der Betriebsgröße abhängt, war die frühzeitige Aufdeckung eines Abgabebetrugs durch eine falsche Einstufung erschwert. Gerade die zeitnahe Feststellung von Abgabenschulden stellte – v.a. bei Betrugsfällen – einen wesentlichen Erfolgsfaktor für deren Einbringlichkeit dar. (TZ 13)

Umsatzsteuer-Ausfallsrisiko

Die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmerkette in Rechnung zu stellen, barg ein hohes Abgabenausfallsrisiko bzw. Abgabebetrugspotenzial. Insgesamt war die Umsatzsteuer die Abgabenart mit dem höchsten Risikopotenzial. Sie wies im Jahr 2013 sowohl bei den vollstreckbaren Rückständen mit fast

Kurzfassung

der Hälfte als auch bei den Löschungen mit mehr als 60 % den höchsten Anteil auf. Im Vergleich zu ihrem Anteil am Steueraufkommen – rund ein Drittel – war ihr Anteil bei Löschungen und Rückständen überproportional. Der Bekämpfung des Abgabenausfalls im Bereich der Umsatzsteuer kam daher besondere strategische Bedeutung zu. (TZ 14)

Zudem erschwerten die unterschiedlichen Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume und die nicht durchgängige Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen eine wirksame und zeitnahe Überwachung und eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug. (TZ 14)

Obwohl die vom Unternehmer vereinnahmte Umsatzsteuer wirtschaftlich betrachtet an die Finanzverwaltung abzuführendes Fremdgeld darstellte, unterlagen bestimmte Umsatzsteuerzahlungen an das Finanzamt dem Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren. Dies hatte zur Folge, dass die Finanzverwaltung diese Zahlungen an den Insolvenzverwalter zurückzahlen musste. Im Gegensatz zur Umsatzsteuer unterlagen Lohnsteuerzahlungen des Gemeinschuldners (also des Arbeitgebers) an das Finanzamt keinem Anfechtungsrisiko. Das BMF hatte bereits mehrfach – bisher erfolglos – legislative Initiativen ergriffen, um das Anfechtungsrisiko von Umsatzsteuerzahlungen auszuschalten. (TZ 14)

Aussetzung der Einhebung – Ausfallsrisiko

Ein zunehmendes Abgabenausfallsrisiko lag im kontinuierlichen Anstieg der Rückstände, die von der Einhebung ausgesetzt waren: Österreichweit waren sie von 2010 bis 2013 um ein Drittel (von 1,174 Mrd. EUR auf 1,618 Mrd. EUR) gestiegen. Das Einbringungsrisiko und damit die Löschungswahrscheinlichkeit dieser von der Einhebung ausgesetzten Rückstände stiegen mit zunehmender Rückstandshöhe und langer Verfahrensdauer, weil die Abgabepflichtigen die Einbringungswahrscheinlichkeit während der Verfahrensdauer durch Wohnsitz-, Ansässigkeits- und Vermögensverlagerungen massiv verringern konnten. Für die Abgabensicherung entstanden bearbeitbare, vollstreckbare Rückstände erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Einbringlichkeit oft aussichtslos war; die Löschungswahrscheinlichkeit war deshalb hoch. Die aufgewendeten Ressourcen für die Einbringung stellten in solchen Fällen – ebenso wie jene für etwaige Steuerfahndungs- und Außenprüfungsmaßnahmen – verlorenen Aufwand dar, weil die vorgeschriebenen Abgaben weitgehend gelöscht werden mussten. (TZ 15)

Dem Risikopotenzial aus von der Einhebung ausgesetzten Rückständen war durch eine restriktive Gewährung der Aussetzung der Einhebung zu begegnen. Hinzuweisen war hier auf die Möglichkeit, das Einbringungsrisiko dadurch zu senken, dass das Finanzamt eine beantragte Aussetzung nicht genehmigt, falls das Verhalten des Abgabepflichtigen auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit gerichtet ist, und das Finanzamt dadurch Einbringungshandlungen zeitnah setzen kann. (TZ 15)

Fehlendes Analyse-tool für Löschungen

Das BMF nahm keine standardisierten, tiefergehenden Analysen hinsichtlich der Ursachen für die Löschungen bzw. der Auslöser der gelöschten Abgabenrückstände vor, um aus den Ergebnissen Strategien zur künftigen Vermeidung von Abgabenausfällen zu entwickeln. (TZ 16)

Altersstruktur der Rückstände – potenzielle Löschungen

In den vom RH überprüften Fällen gelöschter Abgabenrückstände waren die gesetzlichen Voraussetzungen für die Löschungen grundsätzlich erfüllt: Die Abgabenschulden waren zum Lösungszeitpunkt als dauerhaft uneinbringlich zu werten. (TZ 17)

Allerdings bestanden löschungsreife Fälle, bei denen trotz Vorliegens der gesetzlichen und internen Voraussetzungen der dauerhaften Uneinbringlichkeit keine Löschungen erfolgt waren. Dies war u.a. auf den Umstand zurückzuführen, dass die Finanzämter bei verbundenen oder öffentlichkeitswirksamen Fällen die alleinige Entscheidung über eine Löschung nicht tragen wollten und die Finanzämter ihre Ressourcen vorrangig für die Einbringung jüngerer Abgabenrückstände einsetzten. (TZ 17)

Hinsichtlich potenzieller Löschungen bestand ein Zielkonflikt zwischen Verwaltungsökonomie und der Vorsicht, Abgabenrückstände nicht zu früh zu löschen. (TZ 17)

Die Abgabenrückstände wiesen ein verhältnismäßig hohes Alter auf. So stammte mehr als ein Viertel der vollstreckbaren Rückstände aus den Jahren vor 2012. (TZ 18)

Einen hohen Anteil von weit mehr als einem Drittel beanspruchten jene Rückstandsfälle, bei denen sich seit 31. Dezember 2012 die ausgesetzten Abgabenrückstände – insgesamt rd. 1 Mrd. EUR – nicht verändert hatten. Auch betrafen die vollstreckbaren und von der Einbringung ausgesetzten Abgabenrückstände zahlreiche Altfälle

Kurzfassung

mit einem hohen Rückstandsvolumen, die bereits seit bis zu mehr als 15 Jahren als Einbringungsfälle aufschienen. (TZ 18)

Das BMF verfügte über keine laufenden standardisierten Analysen über die Altersstruktur der Abgabenrückstände. Damit fehlte eine wichtige Steuerungskennzahl, weil das Alter der Abgabeforderungen einen wesentlichen Einflussfaktor für die Einbringungswahrscheinlichkeit der Abgabeforderungen darstellte und eine Prognose über das Zahlungsverhalten der Abgabepflichtigen ermöglichen würde. (TZ 18)

Zu beanstanden waren die großen bundesweiten Unterschiede in der Praxis der Finanzämter hinsichtlich der Aussetzung der Einbringung: Der Anteil der von der Einbringung ausgesetzten Abgabenrückstände am jeweiligen Gesamtrückstand wies eine Bandbreite von 13 % bis 63 % auf. Dies war auf die unterschiedliche Handhabung der aushaftenden Rückstände durch die Finanzämter bei ähnlich gelagerten Fällen zurückzuführen. (TZ 19)

Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 bildete der Bundesrechnungsabschluss mit den Wertberichtigungen für zweifelhafte Forderungen ein realistischeres Bild der Forderungen des Bundes ab. Im Bereich der öffentlichen Abgaben betrafen die Wertberichtigungen Rückstände der Abgabepflichtigen, die von der Einhebung bzw. Einbringung ausgesetzt waren, sowie Konkursforderungen aus laufenden Insolvenzverfahren. Vor der Haushaltsrechtsreform 2013 hatte es keine Vorsorgen für zweifelhafte Forderungen gegeben. (TZ 20)

Im Bundesrechnungsabschluss 2013 waren rd. 4,128 Mrd. EUR als Wertberichtigungen zu Forderungen aus Abgaben bei den Finanzämtern ausgewiesen. Damit waren die Wertberichtigungen und damit die zweifelhaften Forderungen höher als die einbringlichen Abgabeforderungen (3,546 Mrd. EUR). (TZ 20)

Allerdings gaben jene vom BMF auf Basis der von der Einbringung ausgesetzten Rückstände gebildeten Wertberichtigungen das reale Bild der Einbringungswahrscheinlichkeit nicht zuverlässig wieder. Dies lag am unterschiedlichen Vorgehen der Finanzämter bei der Aussetzung der Rückstände von der Einbringung. (TZ 20)

Nicht umgesetzte Empfehlungen

Der bundesweite Fachbereich des BMF, die Interne Revision des BMF und der RH hatten bereits in früheren Überprüfungen der Abgabeneinbringung Empfehlungen zur Verringerung bzw. Beseitigung der Risikopotenziale ausgesprochen; die Umsetzung der Empfeh-

lungen, die zum Teil bis zum Jahr 2007 zurückreichten, war nach wie vor offen: (TZ 21)

Frühere Empfehlungen zur Abgabeneinbringung und Umsetzungsstand			
Empfehlung	Quelle	Umsetzungsstand	siehe TZ
Schaffung einer amtsübergreifenden Informationsplattform zur Früherkennung von Betrugsfällen	RH	offen	7
Darlegung der wirtschaftlichen Lage in Löschungsbescheiden	Audits BMF	offen	10
zeitnahe und durchgängige Prüfung der Haftungsvoraussetzungen	Audits BMF	offen	11
zeitnahe und vermehrte Beantragung von Insolvenzverfahren	Audits BMF	offen	12
vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen bei Kleinbetrieben	RH	offen	13
Analyse der Löschungen	Interne Revision BMF	offen	16
zeitnahe Löschung bei Vorliegen der Voraussetzungen – v.a. bei Altfällen	Audits BMF	offen	17
Entwicklung eines Kennzahlensystems zur Messung des Zahlungsverhaltens (inkl. Altersstruktur)	Interne Revision BMF	offen	18

Quelle: RH

Zusammenfassende Bemerkungen zum Forderungsmanagement

Das BMF hatte kein Gesamtkonzept, welches sicherstellte, dass Ausfallrisiken bereits ab dem Entstehen des Abgabenanspruchs so gering wie möglich gehalten werden. Dies, obwohl die Optimierung des Forderungsmanagements während des gesamten Prüfungszeitraums 2010 bis 2013 als Schwerpunktziel des BMF für die richtige Abgabenerhebung definiert war. (TZ 22)

Das Forderungsmanagement erfolgte primär im Nachhinein durch die Abgabensicherung und war damit nicht geeignet, drohende Forderungsausfälle bereits frühzeitig zu erkennen. Analysen im Vorfeld betreffend das Risikopotenzial von Abgabepflichtigen und darüber, ob die vorliegenden Informationen ausreichend waren, um potenzielle Forderungsausfälle frühzeitig erkennen und vermeiden zu können, fehlten ebenso wie eine Risikobeurteilung im Sinne einer Bonitätsbewertung. (TZ 22)

Darüber hinaus war es der Abgabeneinbringung selbst nicht möglich, eine standardisierte Risikoeinstufung der Rückstände anhand bestimmter automatisierter Parameter vorzunehmen, um Risikofälle prioritär bearbeiten zu können. Somit waren die (Hoch-)Risikofälle nicht rechtzeitig erkennbar, um rasch zu handeln und in der Folge das Entstehen uneinbringlicher Abgabenrückstände zu verhindern. (TZ 22)

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem

In den elektronischen Verfahren war für die Finanzämter der Genehmigende einer Löschung oder Nachsicht nicht ersichtlich. Nicht möglich war daher auch die Kontrolle, ob alle Vorschriften im Zusammenhang mit der Genehmigung von Löschungen und Nachsichten eingehalten wurden. (TZ 23)

Bei den Löschungen und Nachsichten bestanden – anders als im Strategiepapier des BMF aus 2010 bei Erledigungen mit hohem Risiko dargelegt – kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip und keine durchgängigen Kontrollen. Dies führte zu einem Malversations- und Kontrollrisiko. Ebenso war keine technische Sperre für Eigengenehmigungen der Teamexperten-Spezial bis zur Genehmigungsgrenze des Teamleiters eingerichtet. (TZ 24)

Die Einholung der Zustimmung des BMF vor Gewährung einer Nachsicht ab einer bestimmten Betragsgrenze war nicht elektronisch sichergestellt. (TZ 25)

Seit dem Jahr 2012 bestand für Löschungen ab einem bestimmten Betrag ein Berichtswesen und damit eine Meldeverpflichtung an das BMF unmittelbar nach Durchführung der Löschung. Manche Löschungsmeldungen erfüllten allerdings den Zweck einer aktuellen Managementinformation zu Steuerungszwecken nicht, weil sie nicht immer zeitnahe, sondern mit einer Verspätung von bis zu mehr als zehn Monaten erfolgten. Zudem waren die Löschungsmeldungen der Finanzämter umfänglich und von der Aussagekraft unterschiedlich, was eine Auswertbarkeit erschwerte. Die Löschungsmeldungen sollten, um als zielgerichtete Steuerungsinformationen eingesetzt werden zu können, jedenfalls einen Überblick über die Entstehung und die Ursache gelöschter Rückstände ermöglichen. (TZ 26)

Eine Einbindung der Löschungsmeldungen in den elektronischen Einbringungsakt war nicht vorgesehen. Der elektronische Einbringungsakt enthielt dadurch nicht die vollständigen Informationen zum Einbringungsverfahren. (TZ 26)

Mit dem Berichtswesen für die Löschungen führte das BMF ab 2012 eine nachträgliche externe Qualitätskontrolle für Löschungen – die sogenannte Löschungskontrolle – ein. Im Sinne eines Internen Kontrollsystems und zum Zwecke der Qualitätssicherung sollte der bundesweite Fachbereich des BMF demnach ex post und stichprobenweise Löschungsfälle hinsichtlich Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Effizienz kontrollieren. Die vom BMF vorgegebene 20%ige Kontrollquote aller Löschungsfälle über 500.000 EUR wurde in den Jahren 2012 und 2013 nicht erfüllt: Statt 38 Löschungsfälle kontrol-

lierte der bundesweite Fachbereich in beiden Jahren zusammen neun Löschungsfälle. Dadurch stellte das BMF eine umfassende Qualitätssicherung durch den bundesweiten Fachbereich nicht sicher. (TZ 27)

Die Kontrollbefunde des bundesweiten Fachbereichs waren im jeweiligen elektronischen Einbringungsakt nicht gespeichert und daher den Finanzämtern nicht bekannt. Dadurch entgingen den Finanzämtern wertvolle Steuerungsinformationen. (TZ 27)

Die Befunde des bundesweiten Fachbereichs des BMF waren sehr ausführlich und kritisch, boten – beginnend mit der Entstehung der Rückstände – eine über die Vorgangsweise der Abgabeneinbringung hinausgehende Analyse der Fälle und spiegelten eine profunde Fachkenntnis wider. Die Kontrollen durch vom Finanzamt unabhängige ausgewiesene Fachexperten waren zweckmäßig und effektiv, weil die Befunde nicht nur generelle Empfehlungen enthielten, sondern darüber hinaus auch wesentliche Managementinformationen und Steuerungsempfehlungen wie Betrugsmuster, Auslöser des Rückstandes und Risikopotenziale. Allerdings verwendete das BMF die in den Befunden enthaltenen Informationen nicht für Steuerungszwecke, sondern fasste sie nur in den Auditjahresberichten zusammen. (TZ 27)

Mangels Erfassung umfassender Risikokriterien bei den Löschungsfällen fehlte die Basis für eine risikoorientierte Stichprobenauswahl und damit auch für eine risikoadäquate Kontrolle aller Löschungen – auch jener unter 500.000 EUR. Die Fallauswahl für die Kontrollen sollte zwar risikoorientiert erfolgen, jedoch waren wenige Parameter für eine risikoorientierte Auswahl vorhanden. Zudem unterlagen Nachsichten unter einem bestimmten Betrag keiner Kontrolle. (TZ 27)

Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen

Die Zielvereinbarungen und Steuerungsinstrumente des BMF für die Abgabeneinbringung waren nicht ausreichend umfassend und zielführend, um den Abgabenausfallsrisiken zu begegnen. Den evident hohen Abgabenrückständen (7,674 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2013) stand das Faktum gegenüber, dass die Finanzämter insgesamt das österreichweite Gesamtziel der Abgabensicherung erreicht hatten. Dieser Kontrast aus ungehobenem Optimierungspotenzial (bestehender Abgabenrückstand) einerseits und voller Zielerfüllung andererseits signalisierte eine unzureichende Zielformulierung. (TZ 28)

Kurzfassung

Zudem bildeten die in den Zielvereinbarungen festgesetzten Leistungsziele nur einen Teilbereich des Aufgabengebiets der Teams Abgabensicherung, nämlich die Einbringungstätigkeit, ab. Ziele für die Einhebungstätigkeit fehlten. Auch 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. (TZ 28)

Für Zwecke des Controllings im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung (LoS) fehlten wichtige Steuerungskennzahlen für die Abgabeneinbringung; die Abgabeneinhebung war in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) ebenso wenig abgebildet wie in den Zielvereinbarungen; weiterhin fehlte eine vom RH bereits mehrfach empfohlene Kennzahl mit dem einbringlichen Mehrergebnis. Dieser budgetwirksame Anteil der festgesetzten Mehrergebnisse wäre eine wesentliche Managementinformation. (TZ 28)

Personal

Den Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern oblagen Tätigkeiten im Rahmen der Abgabeneinhebung und -verrechnung und der Abgabeneinbringung. Dem BMF war eine Zuordnung der Mitarbeiter zum jeweiligen Aufgabenbereich (Einhebung und Verrechnung einerseits, Einbringung andererseits) nicht möglich. Der im Rahmen der Personaleinsatzplanung vom BMF geschätzte fiktive Anteil der Einbringungstätigkeit entsprach nicht dem von den überprüften Finanzämtern geschätzten Ressourcenanteil. Die Annahmen des BMF für den fiktiven Anteil der Personalressourcen für Einbringungstätigkeiten waren sehr kritisch zu sehen. So bildete der eine Parameter „Anzahl der ausgefertigten Rückstandsausweise“ die Einbringungstätigkeiten nicht ausreichend ab. (TZ 29)

Dem BMF war daher auch weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Bedarf für die Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung bekannt. Das BMF verfügte 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 Abgabeneinbringung für die Aufgabenerfüllung risikoadäquat war. Es gelang dem BMF nicht, eine annähernd gleiche Verteilung des Personals – gemessen am Arbeitsanfall – zu erreichen. (TZ 29)

Berechnungen des RH ergaben einen Rückgang der Mitarbeiter, die mit Einbringungstätigkeiten befasst waren, um bundesweit 12 %; dem stand ein Anstieg der Einbringungsakten um 4 % gegenüber. Der bundesweit unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiter und die Altersstruktur der Mitarbeiter verschärften die Problemlage in der Abgabeneinbringung: So lag die Streuung hinsichtlich des Arbeitsanfalls je Mitarbeiter bei einem Faktor 2,4. Dies bedeutete, dass das Finanzamt mit dem höchsten Arbeitsanfall je Mitarbeiter (Wien 2/20/21/22) pro Mitarbeiter (Vollbeschäftigungsäquivalent) mehr als doppelt so viele Einbringungsakten zu bearbeiten hatte wie das Finanzamt mit dem geringsten Arbeitsanfall je Mitarbeiter (St. Johann Tamsweg Zell am See). Rund 45 % der in den Teams Abgabensicherung tätigen Mitarbeiter waren älter als 50 Jahre; aufgrund der folglich in den nächsten Jahren zu erwartenden Personalabgänge durch Pensionierungen bestand das Risiko eines Know-how-Verlusts, sofern das vorhandene Know-how nicht durch einen rechtzeitigen Wissenstransfer weitergegeben werden kann. (TZ 29)

Komplexe Einbringungstätigkeiten wie die Bearbeitung von Haftungs-, Insolvenz- und Rechtsmittelverfahren erforderten einen hohen qualitativen und quantitativen Ressourcenbedarf, überwiegend von Mitarbeitern der Verwendungsgruppe A2. Kennzahlen zur Messung des Erfolgs (bspw. Einbringungserfolg) eines weiteren Mitarbeiters in der Abgabeneinbringung, die für eine entsprechende Kosten-Nutzen-Rechnung relevant wären, fehlten. (TZ 29)

Kenndaten zur Löschung von Abgabenrückständen

wesentliche Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Abgabenausführungsordnung, BGBl. Nr. 104/1949 i.d.g.F. - Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. - Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. - Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F. - Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Unbilligkeit der Einhebung im Sinn des § 236 BAO, BGBl. II Nr. 435/2005 i.d.g.F. 				
	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
	in Mio. EUR				
Abgabenaufkommen	65.491,80	69.857,68	73.153,10	76.370,36	17
Gesamtrückstand	6.680,39	6.904,02	7.271,65	7.674,13	15
<i>davon vollstreckbarer Rückstand</i>	<i>1.664,61</i>	<i>1.724,93</i>	<i>1.734,85</i>	<i>1.821,83</i>	<i>9</i>
<i>davon Aussetzung der Einbringung</i>	<i>2.204,27</i>	<i>2.206,38</i>	<i>2.188,64</i>	<i>2.318,90</i>	<i>5</i>
<i>davon Aussetzung der Einhebung</i>	<i>1.173,57</i>	<i>1.199,18</i>	<i>1.347,42</i>	<i>1.617,48</i>	<i>38</i>
Löschungen	528,12	451,08	426,30	505,94	- 4
Nachsichten	7,22	2,08	1,79	3,48	- 52

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2010 bis 2013; BMF LoS

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2014 die Löschung von Abgabenrückständen. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung
 - der Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten von Abgabenforderungen,
 - der Ziele des BMF für die Abgabensicherung, der Zielerreichung und Steuerung,
 - der Abläufe bei Löschungen und Nachsichten hinsichtlich Gesetzeskonformität, Erfüllung interner Vorgaben und Nachvollziehbarkeit,
 - der Vorgaben hinsichtlich Zweckmäßigkeit und Angemessenheit,
 - des Internen Kontrollsystems und
 - der eingesetzten Personalressourcen.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2013. Die Gebärungsüberprüfung fand im BMF statt. Weitere Prüfungshandlungen setzte der RH in ausgewählten Finanzämtern (Wien 3/6/7/11/15 Schwe-

chat Gerasdorf; Baden Mödling; Bruck Leoben Mürzzuschlag). Die Auswahl der Finanzämter erfolgte einerseits risikoorientiert und andererseits in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Abgabensicherung in den Finanzämtern nach regionalen Gesichtspunkten. In den Finanzämtern fokussierte die Prüfung vorwiegend auf die Teams Abgabensicherung, innerhalb der Teams auf deren Aufgabenbereich der (zwangsweisen) Abgabeneinbringung von Abgabenrückständen.

Die Abgabensicherung im Bereich der Zollverwaltung sowie Tätigkeiten der Teams Abgabensicherung, die nicht der (zwangsweisen) Abgabeneinbringung von Abgabenrückständen, sondern der Abgabeneinhebung und –verrechnung (frühere Finanzkassentätigkeiten wie bspw. Zahlungsverkehr) dienten, waren nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung.

Zu dem im August 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im November 2015 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im Februar 2016.

Grundlagen

Entstehung von Abgabenrückständen

2 Die Aufgabe der Abgabensicherung war es, durch Einbringungsmaßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Abgabenrückstände ehestmöglich durch die Abgabenschuldner beglichen wurden. Die Abgabenrückstände entstanden, weil die Steuerpflichtigen entweder die Selbstbemessungsabgaben¹ (v.a. Lohnabgaben und Umsatzsteuer) oder die Vorschriften des Finanzamtes nicht bezahlten; die Vorschriften des Finanzamtes beruhten auf der Abgabe der Jahressteuererklärungen bzw. der Durchführung von Außenprüfungen bzw. Steuerfahndungsmaßnahmen, welche durch die Teams Betriebliche Veranlagung der Finanzämter, durch die Großbetriebsprüfung oder die Steuerfahndung erfolgten.

Löschung, Nachsicht und Widerruf

3 (1) Nach der Bundesabgabenordnung (BAO) konnten fällige Abgabenschuldigkeiten durch Löschung oder Nachsicht abgeschrieben werden. Durch die verfügte Abschreibung erlischt der Abgabenanspruch.

(2) Löschungen einerseits und Nachsichten andererseits unterschieden sich grundlegend hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen und Verfahrensabläufe. Während eine Nachsicht von Abgabenschuldigkeiten gemäß § 236 BAO einen Antrag des Abgabepflichtigen voraus-

¹ Die Abgabepflichtigen berechnen die Selbstbemessungsabgaben selbst und melden diese dem Finanzamt.

Grundlagen

setzte, erfolgte eine Löschung gemäß § 235 BAO von Amts wegen. Die Gewährung einer Nachsicht setzte voraus, dass die Einhebung fälliger Abgabenschuldigkeiten nach der Lage des Falles unbillig wäre; Löschungen sollten hingegen nur erfolgen, wenn alle Möglichkeiten der Einbringung erfolglos versucht worden waren oder wenn Einbringungsmaßnahmen offenkundig aussichtslos waren und aufgrund der Sachlage nicht angenommen werden konnte, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Erfolg führen würden.

(3) Eine Löschung oder Nachsicht konnte gemäß § 294 BAO innerhalb der Verjährungsfrist widerrufen werden. Voraussetzung des Widerrufs war, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse änderten bzw. dass das Vorhandensein dieser Verhältnisse aufgrund unrichtiger oder irreführender Angaben zu Unrecht angenommen worden war. Hierbei war die wirtschaftliche Situation des Abgabenschuldners bei Ausstellung des Widerrufsbescheides jener bei Erlassung des Lösungsbescheides gegenüberzustellen.

Verfahren der Einbringung von Abgabenrückständen

4 (1) Voraussetzung für Einbringungsmaßnahmen war in der Regel das Vorliegen eines Rückstandsausweises. Bei dem Rückstandsausweis handelte es sich um einen Vollstreckungstitel – sogenannter vollstreckbarer Rückstand, der das Finanzamt berechtigte, die Abgabenbeträge zwangsweise einzubringen. Die IT des BMF stellte den Finanzämtern die Rückstandsausweise monatlich im elektronischen Einbringungsverfahren – dem sogenannten „B-Verfahren“² – zur Verfügung. Mit der Ausstellung des Rückstandsausweises erfolgte auch die Anlage des elektronischen Einbringungsaktes (EB) im elektronischen Einbringungsverfahren. Ab diesem Zeitpunkt begann das Einbringungsverfahren, der Akt war als „offen“ gekennzeichnet. Bei Bedarf konnten die Finanzämter auch händische Einbringungsakten anlegen.

(2) Das Einbringungsverfahren endete durch Entrichtung der offenen Abgabenschuld, durch Gewährung einer Nachsicht oder durch Löschung des Abgabenrückstandes.

(3) Laut dem Organisationshandbuch des BMF bzw. einem zugrunde liegenden internen Erlass aus dem Jahr 2005 waren vollstreckbare Abgabenrückstände im Rahmen des Einbringungsverfahrens möglichst zeitnah durch die Teams Abgabensicherung einzubringen. Durch

² Mit dem B-Verfahren konnte der Einbringungsakt mit der Fallbearbeitung abgebildet werden. Die durchgeführten Einbringungsschritte waren in diesem Verfahren nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Finanzämter hielten die Einbringungsmaßnahmen mithilfe vorgegebener auswertbarer Maßnahmencodes fest und brachten in einem Textfeld weitere inhaltliche Erläuterungen an.

Löschung von Abgabenrückständen

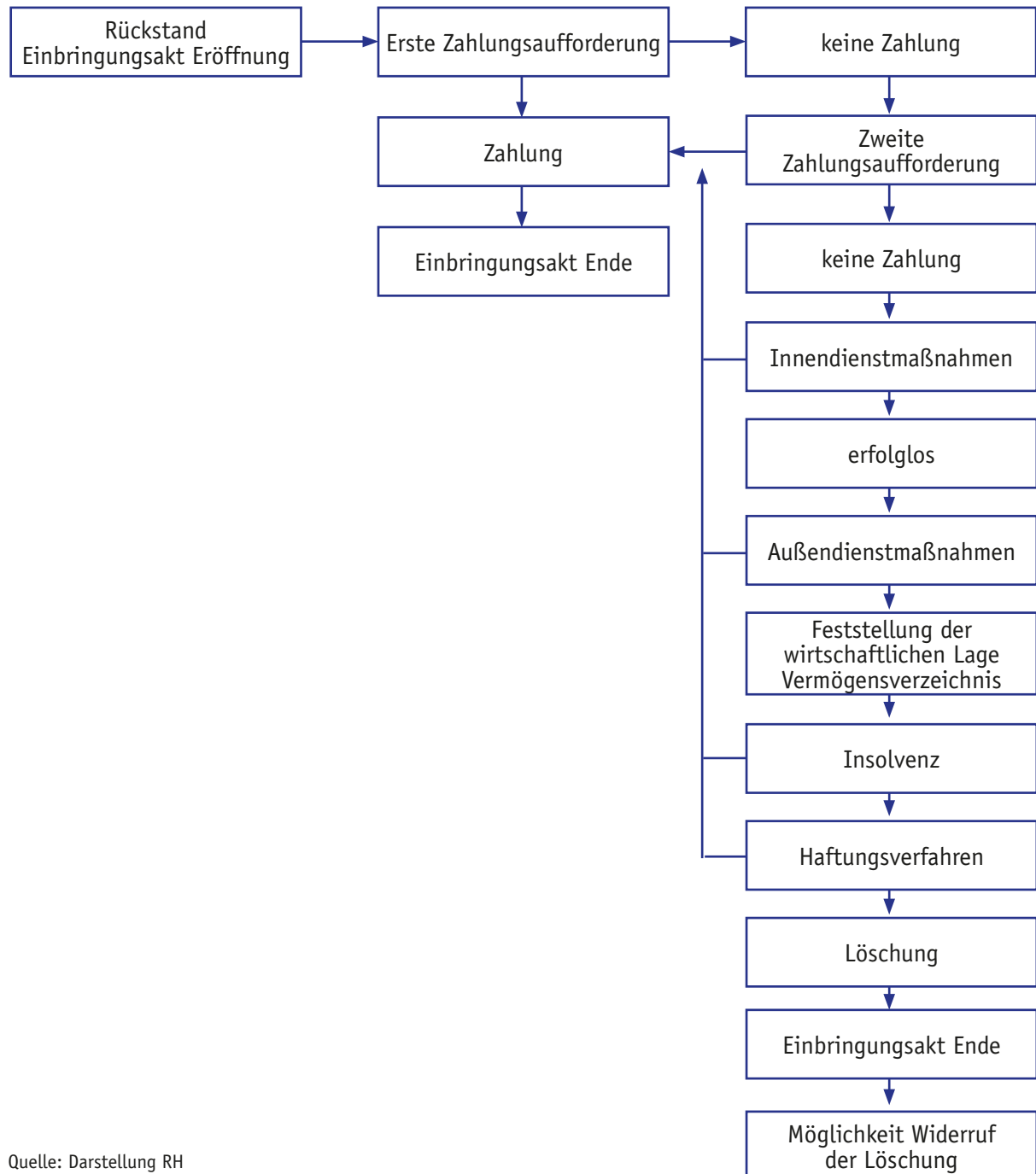
Informationseinholung und Vollstreckungshandlungen im Innen- und Außendienst waren, so die internen Vorgaben weiter, Rückstandszuwächse und Dauerrückstandsfälle zu vermeiden. Zudem sollte die Zahlungsunfähigkeit eines Abgabenschuldners frühzeitig erkannt und sollten durch rechtzeitige Insolvenzanträge bzw. Haftungsverfahren das Anfechtungsrisiko und der Steuerausfall möglichst gering gehalten werden.

(4) Die folgende Abbildung zeigt den schematischen Bearbeitungsablauf von der Entstehung eines Abgabenrückstandes (Vorliegen des Rückstandsausweises) bis zu dessen Löschung:³

³ Die schematische Darstellung enthält nicht abschließend alle Einbringungshandlungen bzw. ist nicht für alle EB-Fälle anwendbar.

Grundlagen

Abbildung 1: Bearbeitungsablauf Einbringung bis zur Löschung



Quelle: Darstellung RH

Abgabenrückstände,
Löschungen und Nach-
sichten in Zahlen

5 (1) Die Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt:

Tabelle 1: Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten; 2010 bis 2013 (jeweils zum 31. Dezember)

	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
	in Mio. EUR				in %
Gesamtrückstand ¹	6.680,39	6.904,02	7.271,65	7.674,13	15
<i>davon vollstreckbarer Rückstand²</i>	<i>1.664,61</i>	<i>1.724,93</i>	<i>1.734,85</i>	<i>1.821,83</i>	<i>9</i>
<i>davon Aussetzung der Einbringung³</i>	<i>2.204,27</i>	<i>2.206,38</i>	<i>2.188,64</i>	<i>2.318,90</i>	<i>5</i>
<i>davon Aussetzung der Einhebung⁴</i>	<i>1.173,57</i>	<i>1.199,18</i>	<i>1.347,42</i>	<i>1.617,48</i>	<i>38</i>
Löschungen	528,12	451,08	426,30	505,94	- 4
Nachsichten	7,22	2,08	1,79	3,48	- 52

¹ Neben den vollstreckbaren und von der Einhebung und Einbringung ausgesetzten Rückständen waren im Gesamtrückstand Rückstände enthalten, die noch nicht vollstreckbar waren, weil sie noch nicht fällig waren oder noch kein Rückstandsausweis erstellt worden war (dies erfolgt monatlich) bzw. weil die Vollstreckbarkeit gehemmt war (Zahlungserleichterungen). Weiters umfasste der Gesamtrückstand noch Rückstände, die Konkursforderungen im Rahmen laufender Insolvenzverfahren betrafen.

² ausgefertigte Rückstandsausweise ohne Aussetzung der Einhebung bzw. Einbringung, Insolvenzen und Hemmungen (Zahlungserleichterungen)

³ Gemäß § 231 BAO kann die Einbringung fälliger Abgaben ausgesetzt werden, wenn Einbringungsmaßnahmen erfolglos versucht worden sind oder wegen Aussichtslosigkeit zunächst unterlassen wurden, aber die Möglichkeit besteht, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zum Erfolg führen können (siehe TZ 19).

⁴ Gemäß § 212a BAO ist die Einhebung einer Abgabe, deren Höhe von der Erledigung einer Bescheidbeschwerde abhängt, auf Antrag des Abgabepflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen auszusetzen; dies entspricht einem Zahlungsaufschub (siehe TZ 15).

Quelle: BMF LoS

Der Gesamtrückstand stieg zwischen 2010 und 2013 um 15 % an, wobei dies v.a. auf die Entwicklung der Aussetzung der Einhebung auf Antrag des Abgabepflichtigen (Zahlungsaufschub) zurückzuführen war. Im Gegensatz dazu verringerten sich die Löschungen um 4 % und die Nachsichten um mehr als die Hälfte.

Für die gesamten Abgabenrückstände waren im Bundesrechnungsabschluss 2013 aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 rd. 4,128 Mrd. EUR als Wertberichtigungen zu Forderungen aus Abgaben bei den Finanzämtern ausgewiesen.

(2) Der vollstreckbare Abgabenrückstand per 31. Dezember 2013 entfiel auf folgende Abgabenarten:

Grundlagen

Tabelle 2: Aufteilung des vollstreckbaren Abgabenrückstands nach Abgabenarten zum 31. Dezember 2013

Abgabenart	vollstreckbarer Abgabenrückstand	Anteil am vollstreckbaren Abgabenrückstand
	in Mio. EUR	in %
Umsatzsteuer	861,16	47
Einkommensteuer	394,18	22
Körperschaftsteuer	141,37	8
Lohnsteuer	83,56	5
Kapitalertragsteuer	79,62	4
Dienstgeberbeitrag	39,15	2
Sonstige	222,79	12
gesamt	1.821,83	100

Quellen: BMF LoS; RH

Wie obige Tabelle zeigt, war der vollstreckbare Abgabenrückstand fast zur Hälfte auf nicht bezahlte Umsatzsteuern zurückzuführen (siehe TZ 14).

(3) Im Hinblick auf den risikoorientierten Prüfungsansatz des RH, auf die betrags- und zahlenmäßig rückläufigen Nachsichten und den geringen prozentuellen Anteil der Nachsichten an den Abschreibungen liegt der Fokus dieses Berichts auf Einbringungsmaßnahmen als Voraussetzung für Löschungen. Dabei stellte der RH zum Teil unterschiedliche Vorgangsweisen der überprüften Finanzämter fest (siehe dazu TZ 7 bis 12, 19).

Risikopotenziale

Überblick

- 6 Der RH identifizierte folgende Sachverhalte als Risikopotenziale im Abgabenerhebungsverfahren, weil sie zu Löschungen und damit zu Abgabenausfällen führen konnten:

Tabelle 3: Risikopotenziale	
Sachverhalt als Risikopotenzial	siehe TZ
fehlende Erfassung und Verknüpfung von Löschungen in den Grunddaten	7, 8
Löschungsbescheide	10
Haftungsverfahren	11
Insolvenzverfahren	12
Zeitfaktor bei Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen	13
Umsatzsteuer – Ausfallrisiko	14
Aussetzung der Einhebung – Ausfallrisiko	15
fehlendes Analysetool für Löschungen	16
potenzielle Löschungen	17
Analyse der Altersstruktur	18
Aussetzung der Einbringung	19

Quelle: RH

In der Folge werden diese Risikopotenziale näher ausgeführt; eine zusammenfassende Würdigung dieser Risikopotenziale und des Forderungsmanagements findet sich in TZ 22.

Fehlende Erfassung und Verknüpfung von Löschungen in den Grunddaten

7.1 (1) Die Löschungen entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt:

Tabelle 4: Löschungen 2010 bis 2013					
	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
	in %				
Anzahl	17.410	15.383	16.450	14.877	- 15
Betrag in Mio. EUR	528,12	451,08	426,30	505,94	- 4
durchschnittlicher Löschungsbetrag in EUR	30.334	29.323	25.915	34.008	12

Quellen: BMF; RH

Während sich die Anzahl und der Gesamtbetrag der Löschungen im Zeitraum 2010 bis 2013 verringerten, stieg der durchschnittliche Löschungsbetrag um 12 %. Dies war v.a. im Jahr 2013 auf hohe Löschungsbeträge in Einzelfällen zurückzuführen. Beispielsweise verursachten in diesem Jahr drei Fälle ein Löschungsvolumen von 140,13 Mio. EUR.

Risikopotenziale

(2) Mit der Erledigung der Lösungsmaßnahme im B-Verfahren beendeten die Finanzämter gleichzeitig auch das Einbringungsverfahren. Somit war der Einbringungsfall für den Sachbearbeiter abgeschlossen.

Die Finanzämter führten nach Lösungen kaum nachträgliche Kontrollen betreffend die wirtschaftliche Lage des Abgabenschuldners bzw. Erhebungen hinsichtlich etwaiger geänderter Vermögensverhältnisse des Abgabenschuldners durch, um den Sachverhalt für einen Widerruf der Löschung nach § 294 BAO zu ermitteln (etwaige Nachkontrollen waren bis zum Ende der Verjährungsfrist⁴ möglich). So betrug das Verhältnis der Widerrufe der Lösungen zu den durchgeführten Lösungen in den Jahren 2010 bis 2012 bundesweit jeweils rd. 4 % und stieg im Jahr 2013 auf rd. 5 %. Im Jahr 2013 standen den 14.877 durchgeführten Lösungen 712 Widerrufe der Lösungen gegenüber. Den größten Anteil der Widerrufe im Verhältnis zu den Lösungen bei den vom RH überprüften Finanzämtern verzeichnete im Jahr 2013 das Finanzamt Baden Mödling mit fast 5 %, den geringsten das Finanzamt Bruck Leoben Müzzzuschlag mit knapp 2 %.

(3) Für etwaige Nachkontrollen erfolgte keine IT-unterstützte Kennzeichnung von Lösungen in den Grunddaten der Abgabepflichtigen.⁵ Daher war auch eine IT-unterstützte Kontrolle nicht möglich, bspw. bei Auftauchen neuer Tatsachen – etwa zur Vermögenslage oder zum Wohnsitz des Abgabepflichtigen –, welche zu einem Aufleben des Abgabenspruchs führen könnten.

7.2 Der RH wies kritisch auf die fehlende IT-unterstützte Kennzeichnung von Lösungen in den Grunddaten hin, auf die mangelnden Kontrollen nach einer Löschung sowie die fehlende IT-Unterstützung bei Auftauchen neuer Tatsachen, welche zu einem Aufleben des Abgabenspruchs im Rahmen eines Widerrufs der Löschung führen könnten.

Der RH wies kritisch auf das Verhältnis der Widerrufe von Lösungen zu durchgeführten Lösungen hin; es lag in den Jahren 2010 bis 2012 bundesweit jeweils bei rd. 4 % und stieg im Jahr 2013 auf rd. 5 %. Im Jahr 2013 standen den 14.877 durchgeführten Lösungen 712 Widerrufe von Lösungen gegenüber.

⁴ Gemäß § 238 Abs. 1 BAO verjährte das Recht, eine fällige Abgabe einzuheben und zwangsweise einzubringen, binnen fünf Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in welchem die Abgabe fällig geworden war. Eine nach außen erkennbare Amtshandlung unterbrach die Verjährung mit der Wirkung, dass die Verjährungsfrist neu zu laufen begann.

⁵ Grunddaten sind jene Daten, die für die Abgabenerhebung bedeutsame Merkmale eines Abgabepflichtigen enthalten.

Der RH empfahl dem BMF, die Löschungen in den Grunddaten automatisch zu erfassen und in weiterer Folge 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.

Weiters empfahl der RH dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter auch in den übrigen Fällen nach einer Löschung, aber innerhalb der Verjährungsfrist, mit einer IT-unterstützten Terminsetzung regelmäßig überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Widerruf dieser Löschungen vorliegen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Empfehlung des RH dahingehend annehmen, eine periodische Terminsetzung für eine Überprüfung allfällig auftretender Widerrufsgründe ausschließlich im B-Verfahren anzustreben. Damit erübrige sich eine spezifische IT-Unterstützung. Diese Vorgangsweise werde in das Organisationshandbuch aufgenommen werden.*

7.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, durch Terminsetzung eine regelmäßige Überprüfung allfälliger Widerrufsgründe anzustreben. Nach Ansicht des RH erübrigte sich dadurch jedoch nicht eine IT-Unterstützung hinsichtlich des Auftauchens neuer Tatsachen für einen allfälligen Widerruf einer Löschung. Diese würde ein rascheres Handeln der Finanzämter mit höheren Erfolgsaussichten ermöglichen als in mehr oder weniger großen Zeitabständen bloße periodische Terminsetzungen. Eine Kombination aus beiden Methoden könnte überdies zu einer gestärkten Aufkommenssicherung beitragen.

8.1 (1) Das steuerliche Vorleben eines Abgabepflichtigen⁶ und damit das potenziell erhöhte Abgabenausfallsrisiko waren in den Grunddaten nicht abgebildet. Ebenso wenig gab es eine Verknüpfung mit anderen Informationen betreffend den Abgabepflichtigen bzw. mit Informationen zu einem anderen Abgabepflichtigen, zu dem ein inhaltlicher

⁶ und damit seine tax compliance (Steuerehrlichkeit), wie bspw. angemerkte Finanzstrafverfahren, bereits durchgeführte Löschungen, Inanspruchnahmen im Rahmen von Haftungsverfahren, Involvierung in Insolvenzverfahren

Risikopotenziale

Konnex bestand und der deshalb für die Beurteilung des abgabenrechtlichen Risikopotenzials wesentlich war.⁷

(2) Bei einer Vielzahl von Einbringungsfällen waren zwei oder mehr Finanzämter für Rückstands-Sachverhalte zuständig, zwischen denen ein inhaltlicher bzw. personeller Konnex bestand, z.B. bei Haftungen oder bei Personen, die mehrere Organfunktionen ausübten. Eine Gesamtbetrachtung derartiger Einbringungssachverhalte und damit eine gesamthafte Risikoeinschätzung waren durch ein Finanzamt allein IT-mäßig nicht möglich, weil eine Verknüpfung dieser Steuersubjekte und damit auch das damit verbundene Risikopotenzial IT-mäßig nicht abgebildet waren. Eine Ermittlung des Risikopotenzials konnte nur manuell und stichtagsbezogen mittels zeitintensiver Abfragen durch die Sachbearbeiter erfolgen.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14) kritisch darauf verwiesen, dass im Zusammenhang mit Einbringungsfällen, bei denen mehrere Finanzämter für Abgabenrückstände mit einem inhaltlichen oder personellen Konnex zuständig waren, eine Gesamtbetrachtung der Abgabenrückstände bei isolierter Betrachtung durch ein Finanzamt nicht möglich und Risikopotenzial nicht immer erkennbar war.

Der bundesweite Fachbereich des BMF⁸ hatte im Jahr 2012 auf diese Problematik hingewiesen und in einem Audit die „Sensibilisierung der Betrugsbekämpfung auch für Fälle, in denen Geschäftsführer, Gesellschafter oder Einzelunternehmer, die in der Vergangenheit Firmeninsolvenzen veranlasst bzw. daran beteiligt waren und bei später gegründeten Firmen bzw. Parallelfirmen wieder Abgabenschuldigkeiten aufgebaut haben bzw. Abgaben offenbar immer wieder hinterziehen“, empfohlen. Damit sollten Firmengründer, die in betrügerischer Absicht tätig werden, anhand aller zur Verfügung stehenden elektronischen Abfragemöglichkeiten aufgezeigt werden.

⁷ So könnte bspw. laut Angaben des BMF eine Rückzahlung von Kapitalertragsteuer an eine nicht (mehr) in Österreich ansässige Person erfolgen, bei der vorher unter einer anderen Steuernummer eine Löschung der Abgabenforderungen erfolgt war.

⁸ Die Aufgabe des bundesweiten Fachbereichs Finanzstraf-, Verfahrens- und Exekutionsrecht (FB-SVE) war die fachliche Unterstützung und Koordinierung der Finanzämter auf dem Gebiet des Finanzstrafrechts, des Abgabenverwaltungsrechts, des Straf- und Strafprozessrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsstrafrechts sowie der Abgabensexekution. Im Rahmen dieser Zuständigkeit führte er laufend Audits in einzelnen Finanzämtern durch. Die zusammenfassenden Empfehlungen dieser Audits waren im Auditjahresbericht des BMF veröffentlicht.

8.2 (1) Der RH kritisierte, dass – neben Löschungen (siehe TZ 7) – auch andere Informationen mit Signalwirkung für ein erhöhtes Abgabenausfallsrisiko (z.B. das steuerliche Vorleben) nicht in den Grunddaten der Abgabepflichtigen erfasst waren. Dadurch fehlten wesentliche Risikoinformationen.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass in den Grunddaten eines Abgabepflichtigen neben den Löschungen andere wesentliche Risikoinformationen über das abgabenrechtliche Verhalten erfasst werden, um diese in der Risikoanalyse der Finanzverwaltung abbilden zu können.

So könnte bspw. erfasst werden, ob jemand als Geschäftsführer, Gesellschafter oder Einzelunternehmer in der Vergangenheit Firmeninsolvenzen veranlasst hatte bzw. an diesen beteiligt war und bei später gegründeten Firmen bzw. Parallelfirmen wieder Abgabenschuldigkeiten aufgebaut bzw. Abgaben (in betrügerischer Absicht) nicht deklariert hatte.

Der RH empfahl dem BMF weiters, 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.

(2) Der RH kritisierte – wie schon in seinem Bericht aus 2007 –, dass die Verknüpfung von Einbringungsfällen, bei denen mehrere Finanzämter für Abgabenrückstände mit einem inhaltlichen oder personellen Konnex zuständig waren, und das damit verbundene Risikopotenzial noch immer nicht in der IT der Finanzverwaltung abgebildet waren. Damit blieb den Finanzämtern weiterhin eine Gesamtsicht hinsichtlich des Risikopotenzials verwehrt.

Der RH empfahl dem BMF, die Verknüpfungen verschiedener Steuer-subjekte und das daraus resultierende abgabenrechtliche Risiko in der IT sowohl in den Grunddaten der Abgabepflichtigen als auch in der Risikoanalyse der Finanzverwaltung abzubilden.

8.3 *Nach Ansicht des BMF seien die in den Empfehlungen des RH genannten Informationen in den zur Verfügung stehenden Datenbanken bereits vorhanden. Eine Duplizierung dieser Risikoinformationen in der Grunddatenverwaltung erscheine nicht sinnvoll und ineffizient.*

Risikopotenziale

8.4 Der RH verwies auf seine Feststellung, dass die IT in der Finanzverwaltung die Verknüpfung der vorhandenen Informationen nicht abbildete. Damit war die Gesamtbetrachtung, die im Vergleich zu einer isolierten Betrachtung zu einer anderen Risikoeinschätzung führen könnte, wesentlich erschwert. Auch war ein etwaiges erhöhtes Abgabenausfallsrisiko aufgrund des abgabenrechtlichen Vorlebens nicht erkennbar. Der RH erachtete eine Erfassung wesentlicher Risikoinformationen in den Grunddaten sowie eine IT-Verknüpfung verschiedener Steuersubjekte und der Risikoinformationen als sinnvoll und effizient. Er hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht.

Teillösungen

9.1 Bei noch nicht zur Gänze aussichtslosen Rückstandsfällen nahm das Finanzamt Baden Mödling Teillösungen der Abgaberrückstände bis zur voraussichtlichen einbringlichen Rückstandshöhe vor. Kriterien für die Beurteilung der Einbringlichkeit des Teilrückstandes waren das Alter des Abgabenschuldners, die Möglichkeit, auf Lohn-, Gehalts- bzw. Pensionseinkünfte oder Vermögensmehrungen zuzugreifen, bzw. die Wahrscheinlichkeit, den Aufenthaltsort eines vorübergehend un auffindbaren Abgabepflichtigen ausfindig zu machen.

Die Einbringung der restlichen fälligen Abgaben setzte das Finanzamt Baden Mödling meist nach § 231 BAO⁹ aus. Um Veränderungen der wirtschaftlichen Lage der Abgabenschuldner bzw. den Aufenthaltsort feststellen zu können und die Einhebungsverjährung durch Unterbrechungshandlungen zu verhindern, setzten die Mitarbeiter elektronische Erledigungstermine.

9.2 Der RH erachtete die Vorgehensweise des Finanzamtes Baden Mödling – Teillösungen bis zum voraussichtlich einbringlichen Abgaberrückstand durchzuführen – insbesondere bei Einbringungsfällen mit hohen Abgaberrückständen als zweckmäßig. Die Teillösung führte einerseits mit der Reduzierung des Rückstandes zu einer realistischen Darstellung des vollstreckbaren Rückstandes und des tatsächlichen Abgabenausfalls. Andererseits war durch die Terminsetzung sichergestellt, dass bei zukünftigen Einkommens- und Vermögensmehrungen Maßnahmen zur Realisierung des Abgabenspruchs gesetzt werden konnten.

Der RH empfahl dem BMF, dafür Sorge zu tragen, dass bei noch nicht zur Gänze aussichtslosen Rückstandsfällen nach Prüfung des Vor-

⁹ Gemäß § 231 BAO konnte die Einbringung fälliger Abgaben ausgesetzt werden, wenn Einbringungsmaßnahmen erfolglos versucht oder wegen Aussichtslosigkeit zunächst unterlassen worden waren, aber die Möglichkeit bestand, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zum Erfolg führen könnten (siehe TZ 19).

liegens der Voraussetzungen Teillösungen auf den voraussichtlich einbringlichen Rückstand vorgenommen werden, um ein realistisches Bild der Abgabenrückstände, aber auch der Abgabenausfälle durch Lösungen, zu gewährleisten.

9.3 *Das BMF merkte in seiner Stellungnahme an, dass Teillösungen schon derzeit möglich seien. Diese Möglichkeit der Teillösung empfehle das BMF den Finanzämtern auch regelmäßig.*

9.4 Der RH begrüßte die Unterstützung der Möglichkeit der Teillösungen durch das BMF. Im Sinne einer realistischen Abbildung der Abgabenrückstände erachtete er eine Verstärkung dieser Bemühungen für zweckmäßig.

Löschungsbescheide

10.1 Bei den vom RH überprüften Fällen enthielten die von den Finanzämtern ausgestellten Lösungsbescheide nicht immer eine fallbezogene Darstellung der wirtschaftlichen Lage bzw. der Vermögensverhältnisse des Abgabepflichtigen oder auch nur einen Hinweis darauf, sondern nur eine Standardbegründung. Diese nahm nicht auf die speziellen Verhältnisse des Einzelfalles Bezug. Dies erschwerte den Finanzämtern die Beweisführung einer geänderten wirtschaftlichen Lage im Falle eines Widerrufs der Löschung, da die wirtschaftliche Situation des Abgabenschuldners bei Ausstellung des Widerrufsbescheides jener bei Erlassung des Lösungsbescheides gegenüberzustellen ist.

10.2 Der RH bemängelte, dass die Lösungsbescheide die wirtschaftliche Lage zum Zeitpunkt der Löschung nicht ausreichend darlegten. Dadurch war ein Widerruf von Lösungen wenig erfolgversprechend, weil es nicht möglich war, die tatsächliche Änderung der Verhältnisse schlüssig darzulegen.

Der RH empfahl dem BMF, dafür Sorge zu tragen, dass die Finanzämter in den Lösungsbescheiden 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.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMF weise es regelmäßig in diversen Veranstaltungen (Schulungen, Vernetzungen etc.) auf die Notwendigkeit der ausführlichen Begründung hin.*

10.4 Nach Ansicht des RH zeigten die vom RH festgestellten Defizite bei der Darlegung der wirtschaftlichen Lage zum Zeitpunkt der Löschung,

Risikopotenziale

dass die Hinweise des BMF auf die Notwendigkeit der ausführlichen Begründung in diversen Veranstaltungen offensichtlich nicht ausreichend waren. Das BMF sollte deshalb seine Aktivitäten zur Erwirkung ausführlicher Darlegungen der wirtschaftlichen Lage in den Lösungsbescheiden verstärken.

Haftungsverfahren

11.1 (1) Vor Durchführung einer Löschung musste die Uneinbringlichkeit des Abgabenrückstandes nicht nur beim Abgabenschuldner, sondern bei allen in Betracht kommenden (Gesamt-)Schuldnern und potenziell Zahlungspflichtigen, insbesondere auch den abgabenrechtlich Haftungspflichtigen, gegeben sein. So hafteten gemäß § 9 Abs. 1 BAO die Vertreter juristischer Personen – neben den durch sie vertretenen Abgabepflichtigen – für die Abgabenschuld der juristischen Person insoweit, als die Abgaben wegen schuldhafter Pflichtverletzung der Vertreter nicht eingebracht werden konnten. Die Haftung der gesetzlichen Vertreter nach § 9 BAO war spätestens bei Feststellung der Uneinbringlichkeit beim Primärschuldner geltend zu machen.

Laut den internen Vorgaben des BMF sollte eine Haftungsmaßnahme ehestmöglich erfolgen, um die Haftungsinanspruchnahme aussichtsreich zu gestalten. Für eine Vertreterhaftung nach § 9 BAO waren die frühzeitige Feststellung der Uneinbringlichkeit beim Erstschuldner und deren Dokumentation wesentlich. Die Vorgaben hielten weiters fest, dass bei offenen Insolvenzverfahren nicht zwingend deren Beendigung abgewartet werden musste, um ein Haftungsverfahren einzuleiten. Im Gegenteil, die Haftung sollte v.a. im Hinblick auf lange Insolvenzverfahren bereits mit Feststellung der Uneinbringlichkeit geltend gemacht werden.

(2) In der Praxis erfolgte die Prüfung und Geltendmachung der Haftung entgegen den Vorgaben des BMF größtenteils nicht zeitnah und nicht durchgängig. So war bspw. die Geltendmachung der Haftung bei einem vom RH überprüften Einbringungsfall nicht mehr möglich, weil bei den offenen Abgabenrückständen bereits die Einhebungsverjährung nach § 238 BAO eingetreten war.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der in den Jahren 2010 bis 2013 durch die überprüften Finanzämter angemerkten Haftungsverfahren:

Tabelle 5: Im B-Verfahren angemerkte Haftungsverfahren

	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
	Anzahl				in %
Finanzamt Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf ¹	262	238	210	217	- 17
Finanzamt Baden Mödling	83	79	106	94	+ 13
Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag	14	10	26	67	+ 379

¹ Inklusive Haftungsverfahren des FA Wien 6/7/15 (FA 05); durch die Zusammenlegung mit dem Finanzamt Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf (FA 03) im Jahr 2013 und der Übertragung der Akten an das FA 03 war eine getrennte Auswertung der zwei Finanzämter im B-Verfahren für den Prüfungszeitraum nicht mehr möglich.

Quelle: BMF

Die Anzahl der durchgeführten Haftungsverfahren war höchst unterschiedlich: So erhöhte sich die Anzahl der angemerkten Haftungsverfahren im Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag seit der Aufnahme eines neuen A2-Mitarbeiters – eines Teamexperten Spezial¹⁰ – auf das nahezu 5-Fache. Auch die Zeitnähe der Haftungsverfahren stieg dadurch.

Der Zeitpunkt der Haftungsanspruchnahme war ebenfalls höchst unterschiedlich: Teams mit ausreichend qualifiziertem Personal – wie bspw. ein Team des Finanzamtes Baden Mödling – konnten eine qualitativ hochwertigere und zeitnähere Bearbeitung der Haftungsverfahren durchführen.

(3) Bei Haftungsverfahren nach § 9 Abs. 1 BAO verursachten die zur Haftung herangezogenen Geschäftsführer mit mehreren Abgabepflichtigen (Gesellschaften) parallel oder zeitlich aufeinanderfolgend Abgabenrückstände und in der Folge auch Löschungen. Die Finanzämter stellten weitere Firmenbeteiligungen bzw. Geschäftsführungstätigkeiten – wenn überhaupt – erst im Rahmen von Abfragen für ein Haftungsverfahren fest; dies deshalb, da keine automatische IT-Verknüpfung zwischen diesen Daten bestand und neue Firmenbeteiligungen bzw. Geschäftsführertätigkeiten damit nicht automatisch angezeigt wurden (siehe auch TZ 8).

So ergab eine Überprüfung des RH zu einem Lösungsfall durch Abfragen in der Firmenbuchdatenbank und im Abgabensystem des BMF, dass bspw. ein Geschäftsführer allein mit neun Gesellschaften bei drei Wiener Finanzämtern Abgabenrückstände im Aus-

¹⁰ Diese qualifizierten Mitarbeiter waren insbesondere für die Erledigung von Spezialaufgaben in mehreren Spezialgebieten der Abgabensicherung wie Rechtsmittelbearbeitung, Vertretung vor dem UFS (nunmehr BFG), Insolvenzverfahren, Anfechtungen, Haftungen, Sicherungsexekutionen usw. zuständig.

Risikopotenziale

maß von rd. 1,71 Mio. EUR und bisher durchgeführte Löschungen von 1,20 Mio. EUR zu verantworten hatte. Sechs der neun Gesellschaften befanden sich in Liquidation. Da die Verknüpfung der Steuersubjekte IT-mäßig nicht abgebildet war, gab es keine automatische Ersichtlichmachung des Risikopotenzials (siehe TZ 8). Die Finanzämter könnten dieses Risikopotenzial nur durch zeitaufwändige Abfragen – wie sie der RH beispielhaft durchführte, um das Risikopotenzial aufzuzeigen – und nur stichtagsbezogen feststellen.

(4) In einem weiteren vom RH überprüften Einbringungsfall zog das zuständige Finanzamt zunächst im Juni 2007 die Einleitung eines Haftungsverfahrens gegen den Geschäftsführer einer GmbH in Erwägung. Im August 2007 vereinbarte der Vorstand des Finanzamtes mit dem Rechtsvertreter des Abgabenschuldners, nachdem dieser in der Angelegenheit im BMF beim damaligen Generalsekretär interveniert hatte, von der persönlichen Haftung des Geschäftsführers abzusehen, wenn das Finanzamt eine über die Zwangsausgleichsquote von 20 % gehende zusätzliche Quote i.H.v. 7 % erhielt. Bei Abschluss der Vereinbarung mit dem Finanzamt bestanden Abgabenschulden der Gesellschaft von rd. 3,11 Mio. EUR. Obwohl die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Haftungsbescheides gegen den verantwortlichen Geschäftsführer, der den Abgabenrückstand zu vertreten hatte, vorlagen, löschte das Finanzamt den restlichen Abgabenrückstand von rd. 2,28 Mio. EUR nach Zahlung der Zwangsausgleichsquote von rd. 600.000 EUR sowie einer Sonderquote von rd. 200.000 EUR und nach Abschluss des Konkursverfahrens im Jahr 2011, ohne zu überprüfen, ob eine Haftungsinanspruchnahme einen höheren Einbringungserfolg gebracht hätte als die Sonderquote. Eine dafür erforderliche Überprüfung der Vermögenslage des Haftenden konnte der RH aktenmäßig nicht feststellen. Da nach § 235 Abs. 2 BAO der Abgabeananspruch durch die verfügte Abschreibung erlosch, konnten für gelöschte Abgabeanprüche keine Haftungen mehr geltend gemacht werden.¹¹

- 11.2** (1) Der RH kritisierte die verspäteten bzw. nicht durchgängigen Haftungsinanspruchnahmen potenziell Haftungspflichtiger, welche zum Teil auch auf die personelle Ausstattung der überprüften Finanzämter mit qualifizierten Mitarbeitern zurückzuführen war. Dies zeigte sich etwa daran, dass durch die Aufnahme eines neuen A2-Mitarbeiters im Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag die Anzahl der Haftungsverfahren auf das nahezu 5-Fache stieg. Die verspäteten bzw. nicht durchgängigen Haftungsverfahren bewirkten nach Ansicht des RH neben einem potenziellen Abgabenausfall einen Verlust an generalpräventiver Wirkung.

¹¹ siehe dazu VwGH 31. März 2003, 97/14/0128

Der RH empfahl daher dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter ehestmöglich und durchgängig Haftungsverfahren durchführen, um das Abgabenausfallsrisiko zu minimieren und die generalpräventive Wirkung von Haftungen zu steigern. Um im Rahmen von allfälligen Rechtsmittelverfahren zu bestehen, empfahl der RH weiters, eine profunde und qualitativ hochwertige Befassung bei Haftungsverfahren durch spezialisierte Mitarbeiter sicherzustellen.

(2) Der RH wies kritisch auf das besondere Risikopotenzial von Geschäftsführern hin, die mit mehreren Abgabepflichtigen (Gesellschaften) als Hauptschuldern Abgabenrückstände und in der Folge zum Teil auch Löschungen verursachten. Der RH kritisierte, dass dieses besondere Risikopotenzial IT-mäßig nicht abgebildet war. Nach Ansicht des RH bedurften alle Gesellschaften, bei denen Personen mit einem besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzial eine Organstellung innehatten, einer besonderen abgabenrechtlichen Überwachung.

Der RH empfahl deshalb dem BMF, automatisch übermittelte Informationen des Firmenbuchs bzw. Unternehmensregisters über neue Gesellschafter- bzw. Organtätigkeiten von Personen mit einem besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzial durch IT-Verknüpfungen den Mitarbeitern der Finanzämter automatisch anzuzeigen, damit die Finanzämter in der Folge risikoadäquate Überwachungs- bzw. Prüfungsmaßnahmen durchführen können.

(3) Der RH kritisierte, dass ein Finanzamt in einem Fall – nach erfolgreicher Intervention des Rechtsvertreters des Abgabenschuldners im BMF – eine Löschung von rd. 2,28 Mio. EUR gegen Zahlung eines über der Zwangsausgleichsquote liegenden Betrags von rd. 800.000 EUR (davon Zwangsausgleichsquote rd. 600.000 EUR, zusätzliche Sonderzahlung rd. 200.000 EUR) verfügte, ohne zuvor die Vermögenslage des Haftenden und andere Haftungsvoraussetzungen und damit eine Haftungsinanspruchnahme zu prüfen bzw. durchzuführen.

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass in allen Einbringungs-fällen, 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 Löschung erfolgt.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Finanzämter neuerlich auf eine rasche und durchgängige Durchführung von Haftungsverfahren hinweisen und für die allenfalls notwendige Unterstützung durch den zuständigen Fachbereich Sorge tragen.*

Risikopotenziale

Das BMF werde die Finanzämter neuerlich auf die Intensivierung von Haftungsverfahren hinweisen; die Mitarbeiter würden künftig einerseits die dazu bestehenden Bildungsangebote in Anspruch nehmen und andererseits durch den Fachbereich entsprechend unterstützt werden. Des Weiteren wies das BMF darauf hin, dass sich Haftungsansprüchen ohnehin seit mehreren Jahren als Entwicklungsziel in den Zielvereinbarungen fänden.

(2) Hinsichtlich der IT-Verknüpfung wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Umsetzung dieser Empfehlung nur im Rahmen von umfangreichen Projekten und mit den erforderlichen (IT-)Ressourcen realisiert werden könne. Derzeit seien diese Ressourcen nicht vorhanden.

(3) Das BMF – so die Stellungnahme weiter – werde die Empfehlung hinsichtlich der Überprüfung der Voraussetzungen für eine Haftungsanspruchnahme zum Anlass nehmen, um durch entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen eine Organisationhandbuch-konforme Vorgehensweise sicherzustellen.

- 11.4** Der RH betonte gegenüber dem Argument des BMF, wonach für eine IT-Verknüpfung derzeit die Ressourcen fehlten, dass er angesichts des besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzials bestimmter Personen die rasche Realisierung der IT-Verknüpfungen und die automatische Anzeige für zweckmäßig erachtete, damit die Finanzämter in der Folge risikoadäquate Überwachungs- bzw. Prüfungsmaßnahmen durchführen und die Ressourcen fokussiert eingesetzt werden können.

Insolvenzverfahren

- 12.1** (1) Bei anzunehmender Zahlungsunfähigkeit sollte, entsprechend den Vorgaben des BMF, eine Vorladung des Abgabenschuldners bzw. dessen steuerlichen Vertreters erfolgen, um in einem Gespräch die weitere Vorgangsweise hinsichtlich der Bezahlung der Abgabenrückstände zu klären. Sollte der Abgabenschuldner der Vorladung nicht entsprechen bzw. die Zahlungsfähigkeit nicht nachweisen, war ein Insolvenzantrag zu stellen, weil in einem solchen Fall vom Vorliegen einer Zahlungsunfähigkeit auszugehen war. Den Vorgaben des BMF an die Finanzämter zufolge war ein weiteres Zuwarten aus Gründen der Minimierung des Anfechtungsrisikos und des weiteren Anstiegs des Rückstandes nicht mehr tunlich. Zudem stellte eine rechtskräftige Abweisung der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens mangels kostendeckenden Vermögens einen Gewerbeausschlussgrund dar. Damit konnte auch die Entstehung weiterer Steuerschulden vermieden werden.

(2) In der Praxis war bei den vom RH überprüften Einbringungsfällen entgegen den Vorgaben des BMF auch festzustellen, dass die Finanzämter Insolvenzverfahren zum Teil zu spät bzw. gar nicht beantragten. Laut Angaben der Finanzämter war die Zurückhaltung bei der Antragstellung vielfach darauf zurückzuführen, dass die Finanzämter im Vorfeld sowohl die Kostenvorschüsse für Insolvenzverfahren als auch die Kosten für Vollstreckungsverfahren zu tragen hätten und die dafür erforderlichen budgetären Mittel zum Teil nicht vorhanden gewesen wären.

Bereits in seinem Bericht „Abgabeneinbringung“ (Reihe Bund 2001/2) hatte der RH empfohlen, Konkursanträge insbesondere dann zu erwägen, wenn Selbstbemessungsabgaben über einen längeren Zeitraum nicht entrichtet wurden, ein stetiger Rückstandszuwachs zu verzeichnen war und die Erhebungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Abgabepflichtigen Zahlungsunfähigkeit vermuten ließen.

(3) Der folgende vom RH überprüfte Einbringungsfall zeigt, dass die Beantragung und Durchführung von Insolvenzverfahren (Konkursverfahren) zeitaufwändig und aufgrund der zu beachtenden Rechtsvorschriften und Voraussetzungen komplex waren. Der Abgabepflichtige wies seit November 2001 regelmäßig Abgabenrückstände auf und war mehrmals zahlungsunfähig:

Tabelle 6: Beispiel eines Unternehmens mit mehrfacher Zahlungsunfähigkeit und mehrfacher Löschung von Rückständen

Zeitpunkt	Verlauf der Insolvenzverfahren	Löschung von Abgabenrückständen	
			in EUR
Februar 2004	Eröffnung erstes Konkursverfahren		
Oktober 2004	Aufhebung nach Zwangsausgleich		
Oktober 2005		erste Löschung	52.000
April 2006	Eröffnung zweites Konkursverfahren		
März 2007	Aufhebung nach Zwangsausgleich, befristete Fortführung des Unternehmens		
Dezember 2009		zweite Löschung	82.000
Mai 2010	Eröffnung drittes Konkursverfahren		
Dezember 2010	Aufhebung nach Sanierungsplan, unbefristete Fortführung des Unternehmens		
März 2011		dritte Löschung	82.000
März 2012		vierte Löschung	19.000
Februar 2013	Eröffnung viertes Insolvenzverfahren		
August 2013	Aufhebung nach Sanierungsplan, Fortführung des Unternehmens		
August 2013		fünfte Löschung	15.000
September 2014	Abgabenrückstand 16.000 EUR		

Quelle: RH

Risikopotenziale

Das Unternehmen verursachte in einem Zeitraum von zehn Jahren vier Insolvenzverfahren und fünf Löschungen im Ausmaß von insgesamt rd. 250.000 EUR; im September 2014 wies es erneut einen Abgabenrückstand von rd. 16.000 EUR auf, dessen Einbringlichkeit neuerlich gefährdet schien.

(4) Sicherheitsleistungen für Abgabepflichtige, die wie im oben angeführten Fall ihren Zahlungsverpflichtungen laufend nicht nachkamen, waren nicht vorgesehen.

- 12.2** (1) Der RH bemängelte, dass Anträge auf Eröffnung von Insolvenzverfahren nicht oder verspätet gestellt wurden. Das erhöhte uneinbringliche Abgabenrückstände und damit den Schaden durch steigende Abgabenausfälle.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter Anträge auf Eröffnung von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Abgabenschuldners zeitnah und vermehrt stellen, weil auch die rechtskräftige Abweisung der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens mangels kostendeckenden Vermögens einen Gewerbeausschlussgrund darstellt. Dazu hätte das BMF im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Kostenvorschüsse die dafür erforderlichen budgetären Mittel zur Verfügung zu stellen, um den finanziellen Schaden für den Abgabengläubiger zu begrenzen und eine generelle und spezielle Präventivwirkung zu entfalten.

(2) Der RH wies kritisch auf den von ihm überprüften Löschungsfall hin, in dem ein Unternehmen innerhalb eines Zeitraums von nur zehn Jahren insgesamt vier Insolvenzverfahren und fünf Löschungen von Abgabenschulden i.H.v. rd. 250.000 EUR verursachte. Trotz des hohen finanziellen Schadens und des Arbeitsaufwands, den die vielfachen Insolvenzabwicklungen allein für die Abgabenverwaltung verursachten, konnte dieses Unternehmen weiter fortgeführt werden.

Der RH empfahl dem BMF, mit dem BMJ und den zuständigen Gerichten Gespräche zu führen, um die abgabenrechtlichen Folgen aus der Fortführung von bereits mehrfach insolventen Unternehmen mit einem negativen Zahlungsverhalten aufzuzeigen und gemeinsam Lösungsvorschläge im Hinblick auf eine restriktivere Bewilligung der Fortführung solcher Unternehmen zu erarbeiten.

Auch empfahl der RH dem BMF sicherzustellen, dass Finanzämter risikobehaftete Einbringungsfälle betreffend schon mehrfach insolvente Steuersubjekte, denen die zuständigen Gerichte aber dennoch eine Fortführung gewährt hatten, besonders überwachen, um zeitnah

wirksame Einbringungsmaßnahmen setzen und dadurch einen Rückstandszuwachs bzw. Zahlungsausfall verhindern zu können.

Schließlich empfahl der RH dem BMF, darauf hinzuwirken, von Abgabepflichtigen, die wiederholt ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, aber nach wie vor wirtschaftlich tätig sind, eine Sicherheitsleistung abverlangen zu können, um den finanziellen Schaden für den Abgabengläubiger zu begrenzen.

- 12.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde es verstärkt einfordern, dass die Finanzämter Anträge auf Eröffnung von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Abgabeschuldners zeitnah und vermehrt stellen.*

Das BMF merkte an, dass grundsätzlich die budgetären Mittel in den Finanzämtern zur Verfügung stünden. Über das Finanzamtsbudget hinausgehende erforderliche Budgetmittel würden regional bzw. zentral ausgeglichen werden.

(2) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme auch mit, gerne bereit zu sein, in entsprechende Gespräche mit dem BMJ zu treten, es wies aber darauf hin, dass diese Thematik in die Zuständigkeit des BMJ falle.*

Das BMF nahm die Empfehlung hinsichtlich der besonderen Überwachung risikobehafteter Einbringungsfälle zur Kenntnis. Es werde eine sinnvolle Umsetzung prüfen.

Auch die Empfehlung, eine Sicherheitsleistung von Abgabepflichtigen abzuverlangen, die ihren Zahlungsverpflichtungen wiederholt nicht nachgekommen waren, nahm das BMF zur Kenntnis. Es werde eine sinnvolle, insbesondere legislative, Umsetzung prüfen.

Zeitfaktor bei Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen

- 13.1** (1) Die folgende Tabelle zeigt die Löschungen des Jahres 2013 im Hinblick auf die Rechtsform des Abgabenschuldners und die Abgabenart des gelöschten Rückstands:

Risikopotenziale

Tabelle 7: Löschungen des Jahres 2013 nach Rechtsform und Abgabensart

	GmbH	natürliche Person	KG	AG	andere Rechtsform	Summe
	in %					
Umsatzsteuer	39,28	14,89	3,60	2,93	2,03	62,73
Einkommensteuer	5,54	2,10	0,51	0,41	0,28	8,84
Lohnsteuer	3,44	1,30	0,32	0,26	0,18	5,50
andere Abgaben	14,36	5,44	1,32	1,07	0,74	22,93
Summe	62,62	23,73	5,75	4,67	3,23	100,00

Quellen: BMF; RH

Bei weit mehr als der Hälfte aller Löschungen war die Abgabenschuldnerin eine GmbH.

Rund 62 % der gelöschten Abgabebeträge – das waren 315,18 Mio. EUR – betrafen zudem Abgabensforderungen von Unternehmen, die bei den Finanzämtern aufgrund der von den Abgabepflichtigen angegebenen Umsätze als Kleinbetriebe eingestuft waren.¹² Dazu hatte der RH bereits in seinen Berichten „Abgabeneinbringung“ (Reihe Bund 2001/2) und „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14) festgestellt, dass zahlreiche Unternehmen fälschlich als Kleinbetriebe eingestuft waren. Da die Prüfungshäufigkeit auch von der Betriebsgröße abhängt, war die frühzeitige Aufdeckung eines Abgabebetrgs durch eine falsche Einstufung erschwert.

(2) Außenprüfungsmaßnahmen durch die Betriebsveranlagung oder die Großbetriebsprüfung waren vielfach der Auslöser für die Entstehung eines Rückstands bzw. für einen schlagartigen Anstieg auf einen hohen, letztendlich uneinbringlichen Rückstand.¹³ Diese Rückstände führten in der Folge zu Einbringungstätigkeiten der Abgabensicherung.

Da diese Außenprüfungen in Risikofällen bzw. –branchen – wie die vom RH und vom bundesweiten Fachbereich überprüften Fälle zeigten – nicht immer zeitnah erfolgten, die Fälle daher lange ungeprüft blieben und Betrugsfälle¹⁴ nicht immer rechtzeitig als solche

¹² Anzumerken war, dass bei 33 % der Löschungen keine Betriebskategorie mehr ausgewiesen wurde; hierbei handelte es sich v.a. um natürliche Personen bzw. um Datensatzlöschungen.

¹³ Dies ergaben sowohl die Überprüfung der Löschungsfälle des RH im Rahmen der Gebärungsüberprüfung als auch Analysen des BMF betreffend Größtrückstandsfälle, die Löschungskontrollen des bundesweiten Fachbereichs (siehe TZ 17 und 27) sowie die Prüfungen der Internen Revision des BMF.

¹⁴ meist Karussellbetrug in der Umsatzsteuer, Scheinrechnungen, Nichtabgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen

erkannt wurden, waren die vorgeschriebenen Abgaben meist bereits vor Eröffnung des Einbringungsaktes uneinbringlich. Maßnahmen der Abgabensicherung waren dann zeitintensiv, aber unergiebig, weil sie der Gefährdung der Einbringlichkeit nicht mehr entgegenwirken konnten. Das Ausmaß des Abgabenausfalls erhöhte sich nach Einschätzung des bundesweiten Fachbereichs durch Unterlassungen, welche hauptsächlich nicht der Abgabensicherung¹⁵ anzulasten waren, sondern den verspäteten Außenprüfungen durch die Betriebsveranlagung bzw. die Großbetriebsprüfung.¹⁶ Dadurch waren in den Teams Abgabensicherung Zeit- und Personalressourcen für uneinbringliche Rückstandsfälle gebunden, was sich auch bei der Verwaltung von Dauerrückstands- und Altfällen – insbesondere bei hohen Rückständen (siehe TZ 17) – zeigte.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass bereits vor dem Einschreiten der Abgabensicherung ein erhebliches Abgabenausfallsrisiko bestand, da die Feststellung der Abgabenschulden im Rahmen der Außenprüfungs- oder Steuerfahndungsmaßnahmen gerade in Risikofällen bzw. -branchen nicht immer zeitnah erfolgte und Risiko- bzw. Betrugsfälle¹⁷ nicht immer rechtzeitig als solche erkannt wurden. Die vorgeschriebenen Abgaben waren dann bereits vor Eröffnung des Einbringungsaktes durch die Abgabensicherung uneinbringlich und die Aufwendungen für Außenprüfung und Einbringungsmaßnahmen unwirtschaftlich. Der RH kritisierte den in diesen Fällen weder zweckmäßigen noch wirtschaftlichen Aufwand der Außenprüfung und der Einbringungsmaßnahmen. Der RH kritisierte weiters, dass zahlreiche Unternehmen fälschlich als Kleinbetriebe eingestuft waren. Da die Prüfungshäufigkeit auch von der Betriebsgröße abhängt, war die frühzeitige Aufdeckung eines Abgabebetruags durch eine falsche Einstufung erschwert. Nach Ansicht des RH stellte gerade die zeitnahe Feststellung von Abgabenschulden – v.a. bei Betrugsfällen – einen wesentlichen Erfolgsfaktor für deren Einbringlichkeit dar.

Angesichts des Umstandes, dass zahlreiche Unternehmen fälschlicherweise als Kleinbetriebe eingestuft waren, wären nach Ansicht des RH zeitnahe Prüfungs- bzw. Überwachungsmaßnahmen notwendig, um eine richtige Einstufung der Unternehmen zu gewährleisten, eine rich-

¹⁵ wie verspätete Beantragung von Insolvenzverfahren und verspätete oder nicht erfolgte Haftungsansprüchen

¹⁶ So enthielten die Befunde des bundesweiten Fachbereichs über die Löschungskontrollen (siehe TZ 27) oftmals folgende Formulierung: „Rückstand nicht mehr einbringlich, Löschung zu Recht, Risikobranche ungeprüft, hoher Schaden“; „Schaden aufgrund langjähriger Nichtprüfung in Risikobranche“.

¹⁷ meist Karussellbetrug in der Umsatzsteuer, Scheinrechnungen, Nichtabgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen

Risikopotenziale

tige Abgabefestsetzung sicherzustellen und Abgabenausfälle aufgrund von Löschungen uneinbringlicher Rückstände soweit wie möglich verhindern zu können.

Zudem nahm die Wahrscheinlichkeit der Entrichtung von Abgaberrückständen mit der Höhe der vorgeschriebenen Mehrergebnisse deutlich ab, wie der RH in seinem Bericht „Außenprüfung bei den Finanzämtern“ (Reihe Bund 2005/7) festgestellt hatte.

Der RH empfahl dem BMF zur Verbesserung der Einbringlichkeit von Abgabenvorschreibungen im Zusammenhang mit Außenprüfungen und den aufgezeigten Risikopotenzialen folgendes Maßnahmenpaket:

- verbesserte Risikoanalysen zur Erkennung von Hochrisikofällen,
- zeitnähere Außenprüfungsmaßnahmen, wie z.B. Kurzprüfungen, Umsatzsteuernachschaun, Antrittsbesuche, Present Observation¹⁸, v.a. bei Verdachtsfällen,
- vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen und Verkürzung der Intervalle bei Kleinbetrieben sowie
- vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen und Verkürzung der Intervalle bei GmbH.

13.3 *Das BMF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis und wies darauf hin, dass das geforderte Maßnahmenpaket sehr ressourcenintensiv sei. Es sei geplant, bis 2019 Neuaufnahmen in größerem Umfang zu tätigen und diese in strategisch relevanten Bereichen einzusetzen.*

13.4 Der RH wies das BMF nochmals auf das entsprechende Risikopotenzial für das Abgabenaufkommen und das Erfordernis hin, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und Ressourcen fokussiert einzusetzen.

¹⁸ Siehe dazu den Bericht des RH „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“ (Reihe Bund 2014/1). Die Finanzämter hatten die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten. Diese sogenannte Present Observation war von den mit dem Antrittsbesuch befassten Mitarbeitern anzuregen und grundsätzlich in Form einer Nachschau gemäß § 144 BAO innerhalb von zwölf Monaten nach Betriebseröffnung durchzuführen oder begründet zu widerrufen. Die Beobachtung im Rahmen einer Present Observation war ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben im Rahmen von Neuaufnahmen. Allerdings waren Present Observations zum Zeitpunkt der oben angeführten Gebarungsüberprüfung von einem vorherigen Antrittsbesuch abhängig.

Umsatzsteuer-
Ausfallsrisiko

14.1 (1) Die Umsatzsteuer barg ein hohes Potenzial für Löschungen: Sie wies von allen Abgabenarten im Jahr 2013 den höchsten Anteil sowohl bei den vollstreckbaren Rückständen mit fast der Hälfte als auch bei den Löschungen mit mehr als 60 % auf. Im Vergleich zu ihrem Anteil am Steueraufkommen – rund ein Drittel – war der Anteil der Umsatzsteuer bei Löschungen und Rückständen somit überproportional.

Der Abgabenausfall durch abgeschriebene Umsatzsteuerforderungen konnte sich in Betrugsfällen zudem verdoppeln, wenn der Empfänger einer Lieferung oder sonstigen Leistung zu Unrecht den Vorsteuerabzug geltend machte.¹⁹ Hohe Löschungsbeträge waren vielfach auf Umsatzsteuer-Karussellbetrugsfälle²⁰ zurückzuführen, welche bereits bei den Ermittlungen im Vorfeld zumeist umfassende Ressourcen der Steuerfahndung bzw. der Außenprüfung banden. Diese Fälle konnten binnen kürzester Zeit einen hohen Abgabenausfall verursachen. So betrogen in einem vom RH überprüften Fall bspw. die Umsatzsteuer-Nachforderungen in einem Zeitraum von neun Monaten fast 5 Mio. EUR.

Auch eine Studie der EU-Kommission über die „Mehrwertsteuerlücke in der EU“²¹ bestätigte ein hohes Ausfallsrisiko im Bereich der Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuerlücke²² betrug laut Studie für das Jahr 2012 EU-weit rd. 177 Mrd. EUR und damit 16 % der erwarteten Umsatzsteuereinnahmen i.H.v. rd. 1.099 Mrd. EUR. Für Österreich bezifferte die Studie die Lücke mit rd. 3,244 Mrd. EUR und damit 12 % der erwarteten Umsatzsteuereinnahmen. Diese Lücke war jedoch laut Studie nicht nur auf Betrug zurückzuführen, weitere Gründe waren u.a. Insolvenzen, verzögerte Zahlungen sowie legale Steuervermeidung.

¹⁹ Ein Unternehmer berechnet von den im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen die Umsatzsteuer und zieht davon jene Umsatzsteuerbeträge, die ihm für Leistungen an sein Unternehmen von einem Unternehmer in Rechnung gestellt wurden, als Vorsteuer ab. Der Vorsteuerabzug kann in der Regel unabhängig davon durchgeführt werden, ob der leistende Unternehmer die zugrunde liegende Umsatzsteuer an das Finanzamt abgeführt hat.

²⁰ Umsatzsteuer-Karussellbetrug liegt dann vor, wenn in einer Kette von Warenlieferungen zwischen Unternehmen – oftmals grenzüberschreitend – die vom Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer von einem oder mehreren vorgelagerten Unternehmen in dieser Kette nicht entrichtet wird. Der Abnehmer macht die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend und bekommt diese vom Finanzamt ausbezahlt. Bei der Spezialform des Karussellbetrugs läuft die Ware mehrmals über die gleichen Unternehmen und es kommt deshalb mehrmals zu Umsatzsteuerausfällen.

²¹ 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf (abgefragt am 30. Jänner 2015)

²² Umsatzsteuerlücke: Differenz zwischen erwarteten und tatsächlichen Umsatzsteuereinnahmen

Risikopotenziale

(2) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14) kritisch auf das Risikopotenzial hingewiesen, welches die Umsatzsteuer hinsichtlich einer späteren Uneinbringlichkeit barg. In seinem Bericht „Bekämpfung des Abgabebetrag mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“ (Reihe Bund 2011/9) hatte er bemängelt, dass die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmernetz in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabenausfallsrisiko bzw. -betrugspotenzial barg.

Zuletzt in seinem Bericht „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“ (Reihe Bund 2014/1) hatte der RH auch darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume eine wirksame und zeitnahe Überwachung erschwerten, und eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug eine breite Basis von auswertbaren Daten erforderte. Deshalb hatte der RH empfohlen, darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet waren, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gelten sollte.²³ Zudem erschwerte die Befreiung der Kleinunternehmer²⁴ von der Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung eine Überwachung dieser Unternehmen.

(3) Die Umsatzsteuerschuld unterlag im Insolvenzverfahren des Unternehmers einer anderen insolvenzrechtlichen Beurteilung als die Lohnsteuerschuld: Umsatzsteuerzahlungen eines Abgabenschuldners an das Finanzamt innerhalb von sechs Monaten vor Eröffnung eines Insolvenzverfahrens unterlagen dem Anfechtungsrisiko. Sie konnten daher nach § 31 Insolvenzordnung im Sinne der Gleichbehandlung der Gläubiger im Insolvenzverfahren angefochten werden. Bei erfolgreicher Anfechtung musste die Finanzverwaltung die geleisteten Umsatzsteuerzahlungen an den Insolvenzverwalter zurückzahlen, obwohl die vom Unternehmer vereinnahmte Umsatzsteuer wirtschaftlich betrachtet an die Finanzverwaltung abzuführendes Fremdgeld darstellte.²⁵

Beispielsweise betrogen in einem vom RH überprüften Fall die dem Anfechtungsrisiko unterliegenden Umsatzsteuerforderungen des Abgabepflichtigen, der die Umsatzsteuer von seinen Kunden vereinnahmt

²³ Seit 2011 galt gemäß § 21 Abs. 2 UStG für Unternehmer, deren Umsätze im vorangehenden Kalenderjahr 100.000 EUR nicht überstiegen hatten, das Kalendervierteljahr als Voranmeldungszeitraum. Davor betrug die Umsatzgrenze 30.000 EUR.

²⁴ Gemäß § 21 Abs. 6 UStG waren Kleinunternehmer, deren Umsätze im Veranlagungszeitraum 30.000 EUR nicht überstiegen und die dafür keine Steuer zu entrichten hatten, von der Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung befreit.

²⁵ Der Kunde bezahlt einem Unternehmer für seine Lieferung oder Leistung das Entgelt und die Umsatzsteuer, welche der Unternehmer nicht für sich vereinnahmt, sondern nur einbehält und an das Finanzamt weiterleiten muss.

hatte, für vier Monate rd. 3,72 Mio. EUR. Die angefochtenen Umsatzsteuerzahlungen wurden im Rahmen des Insolvenzverfahrens an alle Konkursgläubiger verteilt.

Im Gegensatz zur Umsatzsteuer unterlagen Lohnsteuerzahlungen des Gemeinschuldners (also des Arbeitgebers) an das Finanzamt keinem Anfechtungsrisiko; dies mit der Begründung, dass Steuerschuldner der Lohnsteuer der Arbeitnehmer war und nicht der Gemeinschuldner (Arbeitgeber). Steuerschuldner der Umsatzsteuer ist hingegen – obwohl auch bei der Lohnsteuer der Gemeinschuldner (Arbeitgeber) zum Einbehalten und zur Abfuhr der Steuer verpflichtet war²⁶ – der Gemeinschuldner (Unternehmer²⁷).²⁸

Das BMF hatte bereits mehrfach legislative Initiativen ergriffen, um das Anfechtungsrisiko hinsichtlich der Umsatzsteuer auszuschalten.²⁹

- 14.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Umsatzsteuer immer noch die Abgabenart mit dem höchsten Risikopotenzial war. Nach Ansicht des RH kam daher der Bekämpfung des Abgabenausfalls im Bereich der Umsatzsteuer besondere strategische Bedeutung zu, weil diese mit einem Aufkommen von mittlerweile fast 25 Mrd. EUR im Jahr 2013 zu rund einem Drittel zum österreichischen Steueraufkommen beitrug.

Der RH empfahl dem BMF, angesichts des aufgezeigten Risikopotenzials der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin einen hohen Stellenwert beizumessen.

Angesichts der für den Bund entstandenen Umsatzsteuerausfälle durch in Rechnung gestellte und nicht abgeführte Umsatzsteuer wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMF³⁰, legislative Maßnahmen in

²⁶ §§ 78 und 83 EStG

²⁷ § 19 Abs. 1 UStG

²⁸ siehe dazu Entscheidungen des OGH 6 Ob 37/01m und 10 Ob 54/03v

²⁹ Das BMF legte dem RH dazu einen internen Entwurf einer Gesetzesänderung des § 21 UStG zur Entschärfung dieses insolvenzrechtlichen Anfechtungsrisikos auf dem Gebiet der Umsatzsteuer aus dem Jahr 2010 vor. Nach Ansicht des BMF sei es nicht sachgerecht, die vom Endverbraucher getragene Steuer im Wege des Anfechtungsrechts der durch die Steuerentrichtung nicht geschmäleren Masse zuzuführen, hievon die Kosten des Verfahrens abzudecken und den verbleibenden Rest zusätzlich an die Konkursgläubiger zu verteilen. Weiters enthielt der Begutachtungsentwurf zum Abgabenänderungsgesetz 2004 (209/ME XXII. GP) mit der Ergänzung des § 211 BAO durch einen Abs. 5 eine weitergehende Regelung mit dem Ziel, alle Abgabenbeträge von einem etwaigen Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren auszuschließen. Dieser Entwurf wurde jedoch nicht in die Regierungsvorlage (686 d. B. XXII. GP) und damit auch nicht in das Gesetz übernommen.

³⁰ siehe Bericht des RH „Bekämpfung des Abgabenbetruges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, Reihe Bund 2011/9

Risikopotenziale

der EU voranzutreiben, welche die Rechnungslegung der Umsatzsteuer bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette verhindern.

(2) Vor dem Hintergrund des aufgezeigten hohen Anteils von Löschungen im Bereich der Umsatzsteuer und bei der Betriebskategorie Kleinbetriebe (siehe TZ 13) sah der RH einen Bedarf, solche Risikofälle wirksam und so früh wie möglich zu kontrollieren, um eine zeitnahe, richtige Abgabefestsetzung sicherzustellen und Abgabenausfälle aufgrund von Löschungen uneinbringlicher Rückstände verhindern zu können.

Der RH wiederholte seine Empfehlung³¹, 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. Zudem wären Unternehmer nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten.³²

(3) Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMF, das Anfechtungsrisiko der Umsatzsteuer im Insolvenzverfahren im Rahmen einer Gesetzesänderung zu entschärfen. Nach Ansicht des RH stellte die vereinnahmte Umsatzsteuer ein wirtschaftlich an die Finanzverwaltung abzuführendes Fremdgeld dar.

Der RH empfahl dem BMF, erneut auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken, um die Umsatzsteuer von einem etwaigen Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren auszuschließen.

14.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMF sei mit Einführung der Registrierkassenspflicht und der Verpflichtung zur Belegerteilung für Unternehmen mit Barumsätzen ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung der Umsatzsteuerverkürzung gesetzt worden. Mit Einführung der elektronischen Sicherheitslösung für Registrierkassen ab 1. Jänner 2017 sei Manipulationssicherheit gegeben und Umsatzsteuerverkürzungen würden weiter erschwert werden.*

³¹ siehe dazu Bericht des RH „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“, Reihe Bund 2014/1

³² Eine solche Verpflichtung sieht bspw. das deutsche UStG in § 18 Abs. 2 für zwei Jahre nach Neuaufnahme vor: „Nimmt der Unternehmer seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit auf, ist im laufenden und folgenden Kalenderjahr Voranmeldungszeitraum der Kalendermonat.“

Die wirkungsvollste Möglichkeit, derartige Betrugsformen (z.B. Vorsteuerbetrug, Karussellbetrug) zu bekämpfen – so die Stellungnahme des BMF weiter –, sei die Einführung des Übergangs der Steuerschuld auf den leistungsempfangenden Unternehmer (Reverse-Charge-System). Um dies im Rahmen der unionsrechtlichen Möglichkeiten verwirklichen zu können, habe das BMF einen Antrag auf Gewährung einer unionsrechtlichen Sondergenehmigung für Österreich gestellt. Das BMF befürworte auf europäischer Ebene die Einführung eines generellen Reverse-Charge-Systems und treibe mittels Initiativen die Umsetzung voran.

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme weiters darauf hin, dass ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat für alle Unternehmer die Effizienz und die Effektivität von Kontrollmaßnahmen nicht steigern würde.

Im Hinblick auf die verpflichtende monatliche Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen nach einer Neuaufnahme für alle Unternehmer wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass signifikante Ergebnisse nicht zu erwarten wären. Zudem laufe dies möglicherweise der politischen Zielsetzung der Förderung von Start-ups zuwider. Auch scheine es, dass die Kontrolle neu aufgenommenen Unternehmer mit anderen Maßnahmen (z.B. Erstantrittsbesuch, Present Observation), sofern dies die vorhandenen Mittel zuließen, effizienter und effektiver bewerkstelligt werden könnte als mit einer zusätzlichen Verpflichtung zur Abgabe von Erklärungen.

(3) Gemäß Stellungnahme des BMF verweise der RH zutreffend auf bislang gescheiterte Versuche des BMF, Anfechtungen im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer in Insolvenzfällen durch eine entsprechende Gesetzesänderung zu reduzieren. Nichtsdestotrotz werde das BMF dieses Anliegen weiter verfolgen, um in Abstimmung mit dem zuständigen BMJ eine sinnvolle Lösung zu erarbeiten.

- 14.4** Der RH wies positiv auf die Initiative des BMF, auf europäischer Ebene die Einführung eines generellen Reverse-Charge-Systems voranzutreiben, hin.

Weiters erinnerte der RH das BMF erneut an das hohe Abgabenausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Regelung im deutschen Umsatzsteuergesetz, wonach Unternehmer nach einer Neuaufnahme verpflichtet sind, im laufenden und folgenden Kalenderjahr die Umsatzsteuervoranmeldungen monatlich abzugeben. Der RH wiederholte seine Empfehlung, zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens und um mögliche Risikofälle so früh wie

Risikopotenziale

Aussetzung der Einhebung – Ausfallrisiko

möglich erkennen zu können, die Einführung einer gleichlautenden Regelung wie in Deutschland auch in Österreich zu überprüfen.

- 15.1** (1) Gemäß § 212a BAO war die Einhebung einer Abgabe, deren Höhe von der Erledigung einer Bescheidbeschwerde³³ abhing, auf Antrag des Abgabepflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen auszusetzen; dies entsprach einem Zahlungsaufschub. Der Antrag auf Aussetzung der Einhebung war u.a. nicht zu bewilligen, soweit die Beschwerde nach Lage des Falles wenig erfolgversprechend erschien oder wenn das Verhalten des Abgabepflichtigen auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit der Abgabe gerichtet war.

Wurde die Einhebung ausgesetzt, in der Folge aber der Beschwerde nicht stattgegeben, waren Aussetzungszinsen zu entrichten.

- (2) Österreichweit stiegen die Rückstände, deren Einhebung ausgesetzt war, im überprüften Zeitraum von 1.173,57 Mio. EUR (2010) um 443,91 Mio. EUR auf 1.617,48 Mio. EUR (2013) und damit um mehr als ein Drittel (siehe TZ 5). Die gelöschten Aussetzungszinsen betragen im Jahr 2013 mehr als 10 Mio. EUR.

Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Rückstände, deren Einhebung ausgesetzt war, führte das BMF im Jahr 2014 zur Zeit der Gebärungsüberprüfung des RH Analysen der aktuell von der Einhebung ausgesetzten Rückstände (ohne Insolvenzen) durch. Zweck der Analyse war es, Informationen über die Entstehungsgründe und Verfahrensdauern zu erhalten, um daraus geeignete Maßnahmen ableiten zu können, um dem aufgezeigten Trend entgegenzuwirken. Eine Schichtung des BMF der zum 31. August 2014 von der Einhebung ausgesetzten Abgaben ergab, dass bei 202 von 12.236 Fällen der ausgesetzte Abgabebetrag jeweils mehr als 1 Mio. EUR betrug. Diese Fälle ergaben in Summe einen ausgesetzten Rückstand von 1,146 Mrd. EUR – davon in der Region Wien 90 Fälle mit zusammen rd. 558 Mio. EUR.

- (3) Löschungen betrafen oftmals Abgabennachforderungen, welche die Finanzämter nach Außenprüfungen festsetzten.³⁴ Gegen diese Nachforderungen stellten die Abgabepflichtigen gleichzeitig mit einer Berufung (nunmehr Bescheidbeschwerde) gegen den Abgabenbescheid einen Antrag auf Aussetzung der Einhebung. Bei Gewährung der Ausset-

³³ Bis 31. Dezember 2013 lautete die Bezeichnung der Rechtsmittel gegen einen Abgabenbescheid nicht Bescheidbeschwerde sondern Berufung.

³⁴ Auch die Kontrollbefunde des bundesweiten Fachbereichs des BMF verwiesen auf lange Verfahrensdauern und die damit zusammenhängende Problematik der Aussetzung der Einhebung (siehe TZ 27).

zung durch die Allgemeine oder Betriebliche Veranlagung schien der Rückstand aus den Abgabennachforderungen solange nicht als vollstreckbarer und damit durch die Abgabensicherung bearbeitbarer und einzubringender Abgabenrückstand auf, bis über das Rechtsmittel entschieden war. Diese Rückstände wiesen mit zunehmender Verfahrensdauer der Rechtsmittelverfahren – bis zu zehn Jahren – und zunehmender Rückstandshöhe ein höheres Einbringlichkeitsrisiko auf.³⁵

Zudem verursachten die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen und die Abgabensfestsetzung im Vorfeld bereits einen hohen Personalaufwand. So benötigte bspw. die Steuerfahndung in den Jahren 2001 bis 2003 zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für einen Abgabepflichtigen 58 Falltage. Die daraus resultierende Abgabennachforderung betrug rd. 750.000 EUR. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war der Rückstand auf rd. 950.000 EUR angewachsen. Der Abgabepflichtige verzog während des fast sieben Jahre dauernden Rechtsmittelverfahrens unbekannt ins Ausland und gefährdete damit die Einbringlichkeit.

Im Gegensatz zu dieser Vorgehensweise wies bspw. ein vom RH überprüfetes Finanzamt einen Antrag auf Aussetzung der Einhebung mit der Begründung ab, dass der Abgabepflichtige durch Aufgabe seines inländischen Wohnsitzes ein Verhalten gesetzt habe, welches als Gefährdung der Einbringlichkeit der Abgaben zu werten sei. Das Bundesfinanzgericht (BFG) wies die Beschwerde des Abgabepflichtigen gegen diesen Bescheid ab und folgte der Argumentation des Finanzamtes. Damit konnten zeitnah Einbringungshandlungen durch das Finanzamt erfolgen.

- 15.2** Der RH kritisierte das zunehmende Abgabenausfallsrisiko aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der von der Einhebung ausgesetzten Rückstände. Er wies kritisch darauf hin, dass das Einbringungsrisiko und damit die Löschungswahrscheinlichkeit mit zunehmender Rückstandshöhe und langer Verfahrensdauer stiegen, weil die Abgabepflichtigen die Einbringungswahrscheinlichkeit während der Verfahrensdauer durch Wohnsitz-, Ansässigkeits- und Vermögensverlagerungen massiv verringern konnten. Für die Abgabensicherung entstanden dadurch bearbeitbare, vollstreckbare Rückstände erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Einbringlichkeit oft aussichtslos war; die Löschungswahrscheinlichkeit war deshalb hoch. Die aufgewendeten Ressourcen für die Einbringung stellten in solchen Fällen ebenso wie jene für etwaige Steuerfahndungs- und Außenprüfungsmaßnahmen verlorenen Aufwand

³⁵ (Einige) Abgabepflichtige nutzten die Verfahrensdauer, um die Einbringlichkeit zu gefährden, sei es durch Übertragung von Vermögen oder Wegzug aus Österreich unbekanntem Aufenthaltsort.

Risikopotenziale

dar, weil die vorgeschriebenen Abgaben weitgehend gelöscht werden mussten.

Der RH kritisierte, dass Aussetzungen der Einhebung dazu führen konnten, dass der Aufwand der Außenprüfung und die Einbringungsmaßnahmen weder zweckmäßig noch wirtschaftlich waren.

Nach Ansicht des RH wäre eine restriktive Gewährung der Aussetzung der Einhebung von Rückständen erforderlich, um das damit verbundene Abgabenausfallsrisiko zu minimieren. Der RH hob in diesem Zusammenhang die Möglichkeit hervor, das Einbringungsrisiko dadurch zu senken, dass das Finanzamt eine beantragte Aussetzung nicht genehmigt, falls das Verhalten des Abgabepflichtigen auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit gerichtet ist, und dadurch zeitnah Einbringungsmaßnahmen setzen zu können.

Der RH empfahl daher dem BMF, für eine möglichst restriktive Genehmigung der Aussetzung der Einhebung unter Ausnutzung der Ausschließungsgründe der BAO zu sorgen.

- 15.3** *Das BMF werde laut seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung zu einer möglichst restriktiven Genehmigung der Aussetzung der Einhebung im Rahmen von Qualitätssicherungsschwerpunkten für die Amtsfachbereiche sicherstellen.*

Fehlendes Analyse-tool für Löschungen

- 16.1** (1) Das BMF führte bis zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle keine standardisierten Auswertungen im Hinblick auf die Ursachen von Löschungen durch – wie bspw. Insolvenzen, Vermögenslosigkeit, Nichtauffindbarkeit des Abgabepflichtigen oder Ablauf einer Aussetzung der Einhebung. Ebenso fehlten standardisierte Analysen im Hinblick auf die Ursachen der Entstehung des zugrunde liegenden Rückstandes – wie bspw. Außenprüfungen, Betrug oder langsames Ansteigen des Rückstandes.

(2) Die Interne Revision des BMF hatte im Jahr 2011 festgestellt, dass die bisherigen Maßnahmen des BMF sowie „das Ausschau-Halten“ nach beträglichen „Ausreißern“ keine ausreichende Grundlage für gezielte Steuerungsmaßnahmen boten. Sie hatte empfohlen, Analysestandards für gezieltere Steuerungsmaßnahmen einzurichten und periodisch einen bereichsübergreifenden Löschungs- und Nachsichtsbericht zu erstellen, der die gelöschten Beträge nach signifikanten Merkmalen aufbereitet.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass das BMF im Hinblick auf Löschungen keine standardisierten, tiefergehenden Analysen bspw. hinsichtlich der Ursachen für die Löschungen bzw. der Auslöser der gelöschten Abgabenrückstände vornahm, um aus den Ergebnissen Strategien zur künftigen Vermeidung von Abgabenausfällen zu entwickeln.

Er empfahl daher dem BMF, standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände durchzuführen, um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können. Die Analysen könnten z.B. mit Unterstützung des Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) erfolgen.³⁶ Dazu wäre ein Analysetool für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen in Form einer Datenbank erforderlich, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Umstrukturierung des RIA in Richtung „predictive analytics competence center (PACC)“ geplant. Im Zuge dessen sei auch die Abgabensicherung mit den für sie notwendigen Analysen ein Thema.*

Altersstruktur der Rückstände – potenzielle Löschungen

Potenzielle Löschungen

- 17.1** (1) Nach den internen Vorgaben des BMF waren dauerhaft uneinbringliche Abgabenrückstände unverzüglich zu löschen.

Die Einbringung war demnach dann erfolglos (und damit zu löschen), wenn die Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen des Abgabenschuldners und allfälliger Gesamtschuldner versucht sowie allenfalls persönliche und sachliche Haftungen geltend gemacht worden waren, die Abgabenschuld aber dennoch nicht eingebracht werden konnte. Zudem war eine Löschung nur dann durchzuführen, wenn eine erkennbare dauernde Uneinbringlichkeit der Abgabenschuld angenommen werden konnte. Bei Dauerrückstandsfällen ohne Bewegung am Abgabenkonto waren zumindest alle drei Jahre die wirtschaftlichen Verhältnisse zu erheben. Ergaben sich daraus zweimal hintereinander keine Einbringungsmöglichkeiten, so war, so die internen

³⁶ Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) der Finanz- und Zollverwaltung unterstützt die österreichische Betrugsbekämpfung. Die besondere Aufgabe besteht darin, durch Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung neue und im Sinne eines modernen Qualitätsmanagements entsprechende Tools für ein modernes Risikomanagement zu entwickeln. Weitere Schwerpunkte des RIA sind die Entwicklung von Risikoanalyseprogrammen und die Durchführung von Globalanalysen, um Auffälligkeiten festzustellen.

Risikopotenziale

Vorgaben des BMF weiter, in der Regel von einer dauernden Uneinbringlichkeit auszugehen.

(2) Bei den vom RH überprüften Fällen entsprachen die von den Finanzämtern durchgeführten Löschungen von Abgabenrückständen den gesetzlichen Voraussetzungen und internen Vorgaben und erfolgten grundsätzlich zu Recht, weil die Abgabenschulden zum Lösungszeitpunkt als dauerhaft uneinbringlich zu werten waren. Vor den Löschungen führten die Teams Abgabensicherung – den Vorgaben entsprechend – unterschiedliche Abfragen in elektronischen Datenbanken durch bzw. setzten Erhebungsmaßnahmen im Rahmen des Außendienstes. Erwiesen sich sämtliche Einbringungstätigkeiten als erfolglos, dokumentierten sie die Gründe, welche zur Löschung des Abgabenrückstandes führten, im elektronischen Einbringungsverfahren (B-Verfahren).

(3) Hinsichtlich potenzieller Löschungen bestand ein Zielkonflikt zwischen Verwaltungsökonomie einerseits und der Vorsicht andererseits, Abgabenrückstände nicht zu früh zu löschen: Die laufende Bearbeitung der Rückstände potenzieller Löschungsfälle verursachte einen erheblichen Verwaltungsaufwand der Abgabensicherung zu einem Zeitpunkt, da die Einbringlichkeit ohnedies schon gefährdet war; demgegenüber sollten die Finanzämter aus Vorsichtsgründen nicht ungerechtfertigt zu viel bzw. zu früh Abgabenrückstände löschen, wenn noch eine minimale Einbringungswahrscheinlichkeit vorlag.

Die vom RH überprüften Finanzämter führten Löschungen von Abgabenrückständen nicht immer unverzüglich durch, obwohl bei einer Vielzahl von Einbringungsfällen die Löschungsvoraussetzung einer dauerhaften Uneinbringlichkeit bzw. der Aussichtslosigkeit der Einbringung vorlag und auch entsprechend dokumentiert war.³⁷ Eine Vielzahl der Rückstandsfälle war lösungsreif und wies seit mehreren Jahren uneinbringliche Rückstände auf, die Abgabenschuldner waren zum Teil nicht mehr auffindbar bzw. waren sämtliche Datenbankabfragen und Vollstreckungsmaßnahmen erfolglos geblieben.

Gründe für das Zuwarten der Finanzämter waren zum einen der genannte Zielkonflikt zwischen Verwaltungsökonomie und Vorsicht sowie sogenannte „verbundene Fälle“, denen ein inhaltlicher Zusammenhang über mehrere Steuersubjekte bei verschiedenen Finanzämtern zugrunde lag, bei denen ein Finanzamt jedoch nicht die alleinige Ent-

³⁷ Auch Analysen der aufrechten Rückstände durch den RH und das BMF sowie die Interne Revision und der bundesweite Fachbereich des BMF kamen zu diesem Ergebnis und erkannten weitere potenzielle Löschungsfälle.

scheidung über die Löschung treffen wollte.³⁸ Zum anderen waren dies Zweifelsfälle, bei denen die Finanzämter die Entscheidung über eine Löschung trotz Uneinbringlichkeit hinauszögerten. Die Finanzämter gaben auch mangelnde Personalressourcen als Grund für die eingeschränkte Löschungsaktivität an. Sie setzten demnach die Einbringungs-Personalressourcen in den Teams Abgabensicherung vorrangig für die rasche Reaktion auf neue Abgabenrückstände ein und für eine sofortige Entrichtung oder einen kontinuierlichen Abbau von als einbringlich qualifizierten Abgabenschulden. Die Bearbeitung bzw. jahrelange Begleitung von Insolvenz- und Haftungsfällen – welche den überwiegenden Teil der Altfälle betraf – stuften sie generell als ressourcenintensiv und ertragsarm ein.

(4) Das BMF führte im Jahr 2014 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH eine bundesweite Erhebung der Größtrückstände in den Finanz- und Zollämtern³⁹ durch. Es analysierte die durchgeführten Einbringungsmaßnahmen, den Zeitpunkt der Eröffnung des Rückstandsfalles, die Durchführung eines Insolvenzverfahrens und die Höhe des geschätzten einbringlichen Betrags. Die 527 gemeldeten Fälle der Finanzämter ergaben ein Rückstandsvolumen von 1,043 Mrd. EUR.⁴⁰ Das BMF schätzte davon 63 Mio. EUR bis 75 Mio. EUR als langfristig einbringlich ein, woraus sich potenzielle Löschungen mit einem Löschungsvolumen von 970 Mio. EUR ergaben. Demgegenüber identifizierten die Finanzämter im Rahmen der Vorabanalyse ihrer Rückstandsfälle nur bei 372 Fällen ein (Teil-)Löschungspotenzial im Ausmaß von rd. 719 Mio. EUR. Dabei handelte es sich v.a. um Rückstandsfälle mit angemerkten Insolvenzverfahren oder geplanten bzw. eingeleiteten Haftungsverfahren.

Die von BMF einerseits und Finanzämtern andererseits unterschiedliche Einschätzung hinsichtlich des Löschungspotenzials spiegelte den Zielkonflikt bei Löschungen zwischen Verwaltungsökonomie und Vorsichtsgrundsatz wider.

³⁸ Bei den sogenannten verbundenen Fällen handelte es sich um verschiedene Abgabepflichtige, die einen inhaltlichen bzw. personellen Konnex aufwiesen. Eine Löschung der Rückstände bei einem Finanzamt hätte eine über diesen Abgabepflichtigen hinausgehende Signalwirkung. Die Rückstände bei den verschiedenen Finanzämtern waren gesamtheitlich zu betrachten. Beispielsweise betraf dies Umsatzsteuerkarussellbetrugsfälle (siehe TZ 10) und Fälle, bei denen verschiedene Haftungsverfahren anhängig waren bzw. bei denen jedenfalls Rückstände mit jeweils ein und demselben potenziell Haftungspflichtigen bestanden (siehe TZ 8).

³⁹ Rückstandsfälle mit einem Gesamtrückstand von jeweils über 1 Mio. EUR bzw. mindestens zehn Fälle pro Finanzamt, wenn dieses Finanzamt weniger als zehn oder keine Fälle über 1 Mio. EUR hatte.

⁴⁰ Davon betrafen 182 Fälle mit einem Rückstandsvolumen von rd. 538 Mio. EUR die Region Wien.

Risikopotenziale

17.2 (1) Der RH betonte, dass in den von ihm überprüften Fällen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Löschungen grundsätzlich erfüllt waren: Die Abgabenschulden waren zum Löschungszeitpunkt als dauerhaft uneinbringlich zu werten.

(2) Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass lösungsreife Fälle bestanden, bei denen trotz Vorliegens der gesetzlichen und internen Voraussetzungen der dauerhaften Uneinbringlichkeit Löschungen unterblieben waren. Dies war u.a. auf den Umstand zurückzuführen, dass die Finanzämter bei verbundenen oder öffentlichkeitswirksamen Fällen die alleinige Entscheidung über eine Löschung nicht tragen wollten und die Finanzämter ihre Ressourcen vorrangig für die Einbringung jüngerer Abgabenrückstände einsetzten.

Nach Ansicht des RH war der Zielkonflikt zwischen Verwaltungsökonomie und Vorsichtsprinzip bei potenziellen Lösungsfällen mit der Handlungsausrichtung auf einen risikoorientierten Einsatz der Ressourcen der Finanzverwaltung, auf die Maximierung des Einbringungsergebnisses für die Finanzverwaltung und auf eine realistische Darstellung der Abgabenrückstände zu lösen.

In diesem Sinn empfahl der RH dem BMF, 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 (siehe TZ 6 und 10). Bei zweifelhaften Fällen wäre eine Teillöschung (siehe TZ 9) in Erwägung zu ziehen. Dies würde einerseits der Vermeidung von Rückstandszuwächsen und Dauerrückstandsfällen dienen, andererseits könnten die Finanzämter die durch den Abbau der Dauerrückstandsfälle frei werdenden Personalressourcen für die prioritäre Bearbeitung aussichtsreicherer, aktueller Rückstandsfälle heranziehen und die im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesenen Abgabenrückstände würden ein realistisches Bild der Abgabeforderungen widerspiegeln.

In Zweifelsfällen und bei verbundenen Fällen (Fälle mit einem inhaltlichen Zusammenhang über mehrere Steuersubjekte bei verschiedenen Finanzämtern) sollten die Finanzämter verstärkt Fachsupport – etwa bei der Fachabteilung des BMF oder beim bundesweiten Fachbereich – zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung anfordern.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Strategie des BMF darauf gerichtet, neue Rückstandsfälle zeitnahe zu bearbeiten und nach Maßgabe der Sachverhalte innerhalb kürzest möglicher Zeit zu erledigen (siehe auch die Stellungnahme des BMF zu TZ 18).*

Das BMF werde die Empfehlung hinsichtlich der Anforderung von Fachsupport aufgreifen.

Analyse der Altersstruktur

18.1 (1) Das BMF führte bis zum Ende der Gebarungüberprüfung auch keine regelmäßigen, standardisierten Auswertungen der Altersstruktur der Abgabenrückstände durch, um damit laufend eine Aussage über die Einbringungswahrscheinlichkeit, das Zahlungsverhalten und die Entwicklung der Altersstruktur treffen zu können.⁴¹

(2) Um eine Aussage über das Alter der bestehenden Abgabenrückstände treffen zu können, prüfte der RH, wann für die zum 31. Dezember 2013 bestehenden vollstreckbaren Abgabenrückstände zum letzten Mal ein Rückstandsausweis ausgefertigt wurde:

Tabelle 8: Analyse vollstreckbarer Abgabenrückstände zum 31. Dezember 2013 nach letztem Rückstandsausweis

	Fälle	Anteil	Betrag	Anteil am vollstreckbaren Rückstand
	Anzahl	in %	in Mio. EUR	in %
gesamt	103.728	100	1.821,83	100
davon letzter Rückstands- ausweis bis 2008	5.437	5	159,28	9
davon letzter Rückstands- ausweis zwischen 2009 und 2011	12.735	12	321,59	18
Summe bis 2011	18.172	17	480,87	27

Quellen: BMF; RH

Bei 17 % der Fälle stammten die Rückstände aus den Jahren 2011 und davor. Auf diese sogenannten „Altfälle“ entfielen 27 % der vollstreckbaren Abgabenrückstände.

Eine vom BMF zum 31. Oktober 2010 (einmalig) durchgeführte Analyse zeigte ein ähnliches Ergebnis: Damals entfielen rd. 28 % der vollstreckbaren Rückstände auf Altfälle – das waren Rückstände aus den Jahren 2008 und davor.

⁴¹ Ein Kennzahlensystem zur Messung des Zahlungsverhaltens – welches auch die Altersstruktur der Forderungen beinhaltet – hatte bereits die Interne Revision des BMF in einem Bericht zum Forderungsmanagement aus dem Jahr 2008 vorgeschlagen.

Risikopotenziale

(3) Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit sich die Höhe der von der Einbringung bzw. Einhebung ausgesetzten Abgabenrückstände – ohne Insolvenzfälle – zwischen 31. Dezember 2012 und 30. September 2014⁴² veränderte:

Tabelle 9: Veränderung der ausgesetzten Abgabenrückstände (ohne Insolvenzen) zwischen 31. Dezember 2012 und 30. September 2014				
	Aussetzung der Einbringung		Aussetzung der Einhebung	
	Veränderung ja	Veränderung nein	Veränderung ja	Veränderung nein
Anzahl der Fälle	8.342	6.336	7.656	4.378
Anzahl der Fälle in %	57	43	64	36
Abgabenvolumen in Mio. EUR	617,01	481,39	1.163,13	502,32
Anteil am Abgabenvolumen in %	56	44	70	30

Quellen: BMF; RH

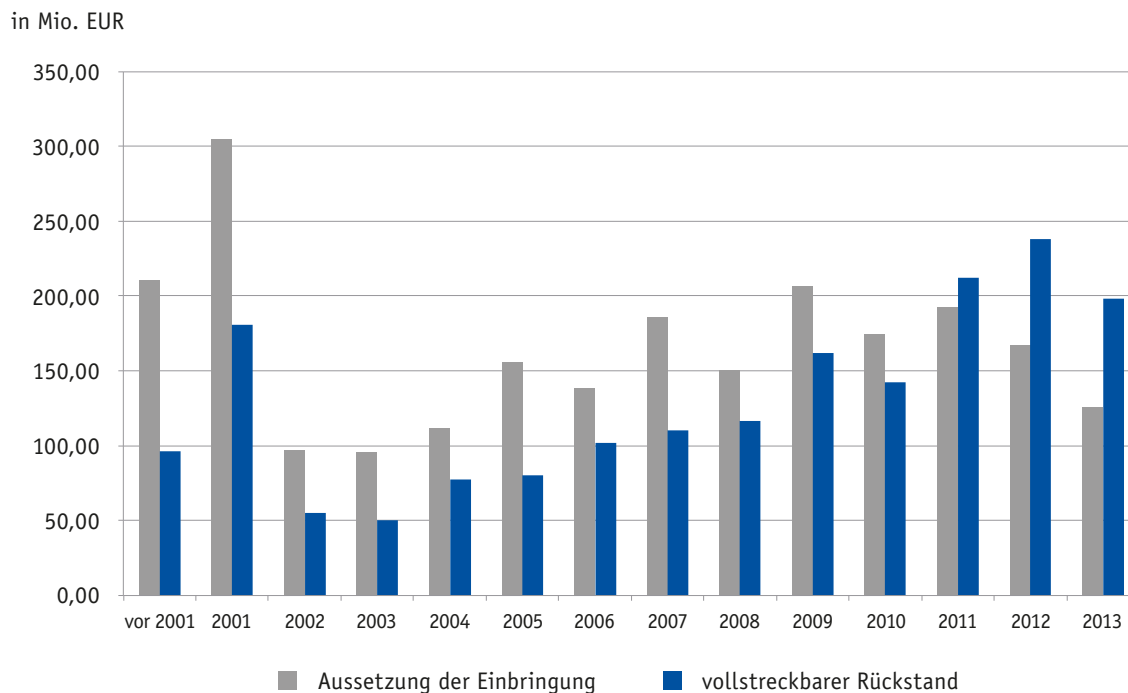
Zwischen 31. Dezember 2012 und 30. September 2014 blieben 43 % (Aussetzung der Einbringung) bzw. 36 % (Aussetzung der Einhebung) der Fälle – jeweils ohne Insolvenzen – mit einem Volumen von jeweils rd. 500 Mio. EUR unverändert. Darin enthalten waren insgesamt 127 Fälle mit jeweils mehr als 1 Mio. EUR.

(4) Die Altersstruktur der vollstreckbaren sowie der von der Einbringung ausgesetzten Rückstände stellte sich – nach dem Datum der Eröffnung des letzten Einbringungsaktes – wie folgt dar (die Darstellung zeigt, seit wann der aktuelle Einbringungsakt ein Verwaltungshandeln der Abgabensicherung verursachte):⁴³

⁴² Für eine weiter zurückgehende Analyse konnte das BMF die erforderlichen Einzeldaten nicht zur Verfügung stellen.

⁴³ Die Abbildung zeigt die Altersstruktur der Rückstände nach dem Entstehungsdatum des letzten eröffneten Einbringungsaktes und damit in der Regel des ersten Rückstands- ausweises dieses Einbringungsaktes. Die dargestellten Rückstände enthielten alle vollstreckbaren bzw. von der Einbringung ausgesetzten Rückstände des Abgabepflichtigen – auch solche, die später entstanden waren.

Abbildung 2: Altersstruktur der zum 31. Dezember 2013 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzung der Einbringung



Quellen: BMF; RH

Vor allem die Einbringungsakte, deren Rückstände von der Einbringung ausgesetzt waren, wiesen eine hohe Altersstruktur auf. So waren bspw. Einbringungsakte mit von der Einbringung ausgesetzten Rückständen i.H.v. mehr als 200 Mio. EUR und zusätzlich mit vollstreckbaren Rückständen von knapp 100 Mio. EUR vor 2001 eröffnet worden. Der Anteil der von der Einbringung ausgesetzten Rückstände zum 31. Dezember 2013, deren letzter Einbringungsakt vor 2006 eröffnet wurde, betrug 42 %, jener mit Eröffnungsdatum vor 2011 insgesamt 79 %. Bei den vollstreckbaren Rückständen zum 31. Dezember 2013 lag der Anteil der Rückstände, deren Einbringungsakt vor 2006 eröffnet wurde, bei 30 %, jener mit Eröffnungsdatum vor 2011 bei insgesamt 64 %.

18.2 (1) Der RH wies kritisch auf das verhältnismäßig hohe Alter der Abgabenrückstände hin. So stammte mehr als ein Viertel der vollstreckbaren Rückstände aus den Jahren vor 2012.

Der RH wies überdies kritisch auf den mit weit mehr als einem Drittel hohen Anteil jener Rückstandsfälle hin, bei denen sich seit 31. Dezember 2012 die ausgesetzten Abgabenrückstände – insgesamt

Risikopotenziale

rd. 1 Mrd. EUR – nicht verändert hatten. Auch betrafen die vollstreckbaren und von der Einbringung ausgesetzten Abgabenrückstände zahlreiche Altfälle mit einem hohen Rückstandsvolumen, die bereits seit bis zu mehr als 15 Jahren als Einbringungsfälle aufschienen.

Der RH empfahl dem BMF, 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 Abgabenrückstände herbeizuführen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMF über keine laufenden standardisierten Analysen über die Altersstruktur der Abgabenrückstände verfügte. Nach Ansicht des RH fehlte damit eine wichtige Steuerungskennzahl, weil das Alter der Abgabenforderungen einen wesentlichen Einflussfaktor für die Einbringungswahrscheinlichkeit der Abgabenforderungen darstellte und eine Prognose über das Zahlungsverhalten der Abgabepflichtigen ermöglichen würde.

Der RH empfahl dem BMF, die Altersstruktur der Abgabenrückstände laufend IT-unterstützt zu analysieren und die Ergebnisse den Finanzämtern regelmäßig als Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen.

18.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF könne eine aktionsweise Abarbeitung (= Löschung) von Alt- und Ältestrückständen ausschließlich für „optische Zwecke“ nur nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen erfolgen und liege in der risikoorientierten Prioritätenliste nicht an vorderster Stelle.*

Es sei nicht gewollt, dass Neufälle unbearbeitet blieben, um aussichtslose Altfälle einer abschließenden Erledigung zuzuführen. Dies hätte die unerwünschte Wirkung, dass sich die – an sich noch erfolversprechenden – Neufälle zu aussichtslosen Altfällen entwickelten.

(2) *Die Finanzämter hätten schon derzeit – so das BMF in seiner Stellungnahme weiter – die Möglichkeit, mit Hilfe der Teamleiter bzw. Controller amtsspezifische Analysen vorzunehmen.*

18.4 (1) Der RH begrüßte die Ausführungen des BMF, Neufälle prioritär behandeln zu wollen. Dennoch wiesen die Abgabenrückstände ein verhältnismäßig hohes Alter auf und es bestanden löschungsreife Dauerrückstandsfälle, deren laufende Bearbeitung wertvolle Personalressourcen in Anspruch nahm. Diese vermeidbaren Personalressourcen standen nicht für die prioritäre Bearbeitung von Neufällen zur Verfügung. Dies hatte das BMF selbst im Rahmen seiner Erhebung im

Jahr 2014 festgestellt und damit eine entsprechende Abarbeitung der Größtrückstandsfälle in die Wege geleitet. Um langfristig Kapazitäten für Einbringungshandlungen bei neuen Rückstandsfällen mit höherer Einbringungswahrscheinlichkeit zu gewinnen und eine Bereinigung der Abgabenrückstände herbeizuführen, hielt der RH deshalb seine Empfehlung aufrecht, für eine aktionsweise Abarbeitung der Alt-Rückstandsfälle zu sorgen. Dies könnte bspw. in Anlehnung an die Erhebung des BMF im Jahr 2014 in regelmäßigen Abständen – bspw. einmal jährlich – erfolgen.

(2) Dem Argument des BMF, dass die Finanzämter ohnehin amtsspezifische Analysen zur Altersstruktur der Abgabenrückstände durchführen könnten, hielt der RH entgegen, dass von den einzelnen Finanzämtern selbsterstellte amtsspezifische Analysen der Altersstruktur aufwändig und uneinheitlich waren; zudem verbrauchten sie wertvolle Ressourcen. Sie konnten daher eine laufende, bundesweit standardisierte Analyse der Altersstruktur mit daraus gewonnenen Steuerungskennzahlen, aus der entsprechende Maßnahmen abgeleitet werden, nicht ersetzen. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Altersstruktur der Abgabenrückstände laufend IT-unterstützt zu analysieren und die Ergebnisse den Finanzämtern regelmäßig als Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen.

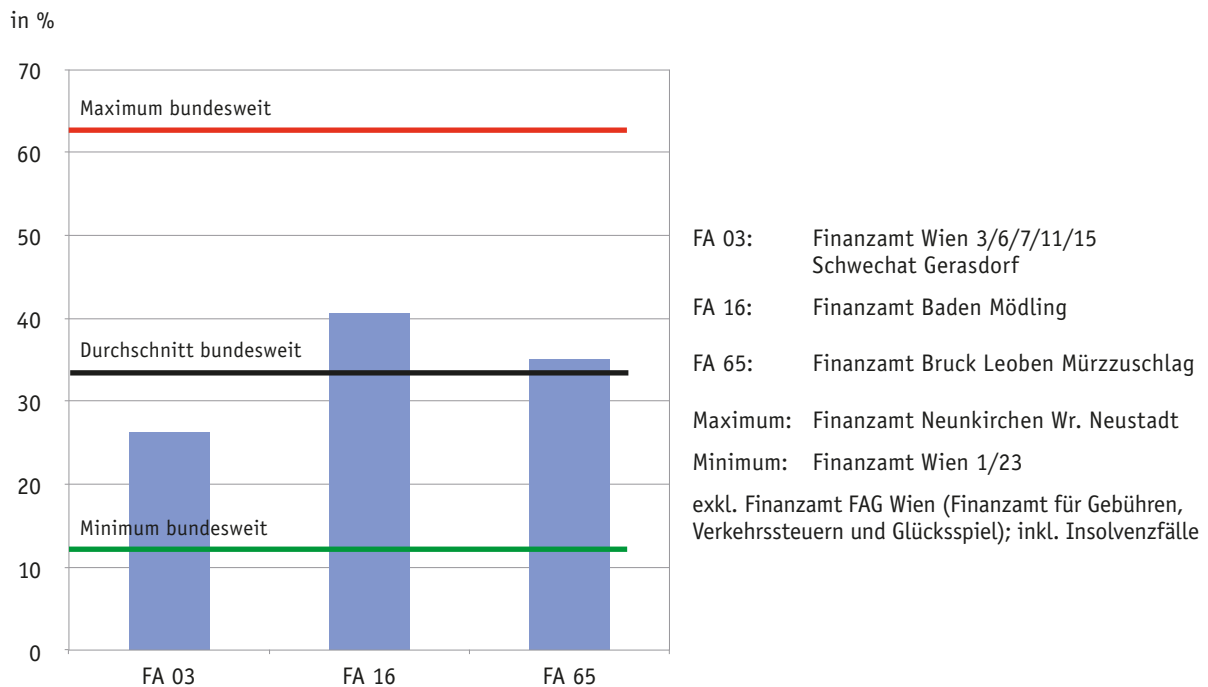
Aussetzung der Einbringung

- 19.1** (1) Gemäß § 231 BAO konnte die Einbringung fälliger Abgaben ausgesetzt werden, wenn Einbringungsmaßnahmen erfolglos versucht oder wegen Aussichtslosigkeit zunächst unterlassen worden waren, aber die Möglichkeit bestand, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zum Erfolg führen könnten.

Die folgende Abbildung zeigt den prozentuellen Anteil der ausgesetzten Abgabenrückstände an den Gesamtrückständen in den vom RH überprüften Finanzämtern sowie bundesweit:

Risikopotenziale

Abbildung 3: Anteil der von der Einbringung ausgesetzten Abgaben an den Gesamtrückständen zum 31. Dezember 2013



Quellen: BMF; RH

Der Anteil der von der Einbringung ausgesetzten Abgabenrückstände am jeweiligen Gesamtrückstand war in den Finanzämtern unterschiedlich hoch. Die Bandbreite in den überprüften Finanzämtern reichte von rd. 41 % im Finanzamt Baden bis rd. 26 % im Finanzamt Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf. Bundesweit betrug der Anteil der ausgesetzten Abgabenrückstände im Durchschnitt rd. 32 %; Die Bandbreite reichte von 13 % bis 63 %.

(2) Obwohl die internen Vorgaben des BMF eine Vielzahl von Anwendungsfällen nannten, in denen eine Aussetzung der Einbringung vorzunehmen war, kamen die Finanzämter diesen Empfehlungen nicht in allen Fällen nach. Die Finanzämter handhabten den aushaftenden Rückstand bei ähnlich gelagerten Fällen in Bezug auf die Aussetzung der Einbringung unterschiedlich.^{44, 45}

⁴⁴ Dies stellte auch die Interne Revision des BMF im Jahr 2008 bereits fest.

⁴⁵ So nahm bspw. das Finanzamt Baden Mödling bei noch nicht zur Gänze aussichtslosen Rückstandsfällen Teillösungen der Abgabenrückstände vor und setzte die Einbringung der restlichen fälligen Abgaben gemäß § 231 BAO aus (siehe TZ 9).

19.2 Der RH bemängelte die großen bundesweiten Unterschiede in der Praxis der Finanzämter hinsichtlich der Aussetzungen der Einbringung, welche auf die unterschiedliche Handhabung der aushaftenden Rückstände durch die Finanzämter bei ähnlich gelagerten Fällen zurückzuführen waren. Gemessen am jeweiligen Gesamtrückstand reichte die Bandbreite der ausgesetzten Rückstände von 13 % bis 63 %.

Der RH empfahl dem BMF, im Zusammenhang mit der Aussetzung der Einbringung für eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise der Finanzämter zu sorgen und die Finanzämter anzuweisen, die in den internen Vorgaben des BMF empfohlenen Arbeitsschritte zu beachten und deren Einhaltung zu kontrollieren. Nur damit wäre eine Gesamtaussage über die ausgesetzten Abgabenrückstände – auch im Hinblick darauf, dass diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Basis für die Wertberichtigungen der Abgabenrückstände im Bundesrechnungsabschluss darstellten – möglich (siehe TZ 20).

19.3 *In seiner Stellungnahme wies das BMF darauf hin, dass das Organisationshandbuch als Erlass gelte und die darin beschriebenen Vorgehensweisen verbindlichen Charakter hätten. Das BMF evaluiere die Einhaltung im Rahmen von Audits/Benchmarkings.*

19.4 Dem vom BMF in seiner Stellungnahme vorgebrachten verbindlichen Charakter des Organisationshandbuchs stellte der RH die von ihm festgestellten bundesweiten Unterschiede in der Praxis hinsichtlich der Aussetzung der Einbringung gegenüber. Daher sollte das BMF die Kontrollen der Einhaltung der internen Vorgaben auf ihre Wirksamkeit hin verstärken.

Wertberichtigungen

20.1 (1) Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 war im Rechnungswesen des Bundes die Bewertung von Forderungen vorgesehen, um ein realistisches Bild der Forderungen im Bundesrechnungsabschluss ausweisen zu können. Dazu bildete das BMF ab dem Jahr 2013 im Bundesrechnungsabschluss Wertberichtigungen⁴⁶ für alle Forderungen mit teilwei-

⁴⁶ Wertberichtigungen auf Forderungen – und damit auch auf Abgabenrückstände der Abgabepflichtigen – waren im Bundesrechnungsabschluss bei teilweiser oder vollständiger Uneinbringlichkeit der Forderungen zu verrechnen (§ 42 Abs. 2 BHV 2013), wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt war:

- Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über einen Schuldner oder Ablehnungen eines Konkursverfahrens wegen unzureichender Masse,
- nachhaltig vergebliche Einbringungsverfahren (Aussetzung der Einbringung),
- wenn ein aufrechter Rechtsbestand einer Zahlungserleichterung verknüpft mit der Bewertung einer Uneinbringlichkeit vorlag (Aussetzung der Einhebung).

Risikopotenziale

ser oder vollständiger Uneinbringlichkeit. Im Bereich der öffentlichen Abgaben betrafen die Wertberichtigungen Rückstände der Abgabepflichtigen, die von der Einhebung bzw. Einbringung ausgesetzt waren, sowie Konkursforderungen aus laufenden Insolvenzverfahren. Vor der Haushaltsrechtsreform 2013 hatte es keine Vorsorgen für zweifelhafte Forderungen gegeben, um ein realistischeres Bild der einbringlichen Forderungen abbilden zu können.

Im Bundesrechnungsabschluss 2013 waren rd. 4,128 Mrd. EUR als Wertberichtigungen zu Forderungen aus Abgaben bei den Finanzämtern ausgewiesen. Damit war für mehr als die Hälfte der gesamten Abgabenrückstände zum 31. Dezember 2013 (7,674 Mrd. EUR) eine Wertberichtigung angesetzt. Im Bundesvoranschlag für 2013 war eine Zuweisung zur Wertberichtigung ebenso wenig budgetiert wie Forderungsabschreibungen (Löschungen und Nachsichten). In den Bundesvoranschlägen für 2014 und 2015 waren insgesamt für Zuweisungen zu Wertberichtigungen und Forderungsabschreibungen (inkl. Zollverwaltung) 1,09 Mrd. EUR (2014) und 1,05 Mrd. EUR (2015) vorgesehen.

(2) Wie in TZ 19 dargestellt war die Vorgangsweise hinsichtlich der Aussetzung der Einbringung von Rückständen bei den Finanzämtern nicht einheitlich. Damit basierte die vom BMF vorgenommene Wertberichtigung der Rückstände der Abgabepflichtigen auf unterschiedlich erarbeiteten Grundlagen.

Die Altersstruktur der Abgabenrückstände zog das BMF für die Berechnung der Wertberichtigungen nicht heran.

20.2 Der RH anerkannte, dass der Bundesrechnungsabschluss seit der Haushaltsrechtsreform 2013 mit den Wertberichtigungen für zweifelhafte Forderungen ein realistischeres Bild der Forderungen des Bundes abbildete. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass hinsichtlich der Abgabeforderungen der Finanzverwaltung und damit der Gesamtrückstände der Abgabepflichtigen zum 31. Dezember 2013 (7,674 Mrd. EUR) die Wertberichtigungen und damit die zweifelhaften Forderungen mit 4,128 Mrd. EUR höher als die einbringlichen Abgabeforderungen (3,546 Mrd. EUR) waren.

Zudem kritisierte der RH, dass jene vom BMF auf Basis der von der Einbringung ausgesetzten Rückstände gebildeten Wertberichtigungen das reale Bild der Einbringungswahrscheinlichkeit nicht zuverlässig abbildeten. Dies war auf die unterschiedlichen Vorgangsweisen der Finanzämter hinsichtlich der Aussetzung der Rückstände von der Einbringung (siehe TZ 17) zurückzuführen.

Der RH empfahl dem BMF, eine geeignete Vorgangsweise zur Ermittlung der Wertberichtigungen sicherzustellen, um das reale Bild der Einbringungswahrscheinlichkeit abbilden zu können.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMF setzten sich die Wertberichtigungen aus den Faktoren Aussetzung der Einhebung, Aussetzung der Einbringung, Insolvenzverfahren sowie Löschungen und Nachsichten zusammen.*

Die Aussetzung der Einhebung könne von den Finanzämtern kaum beeinflusst werden, weil eine hohe Abhängigkeit von Prüfungsverfahren und deren Ergebnissen bestünde und das Bestreben, über den Rechtsmittelweg zu einer Reduktion der Vorschriften zu kommen, eine steigende Tendenz aufweise.

Ebenfalls nicht beeinflussbar sei die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens (abgesehen von jenen Fällen, in denen die Finanzämter früher einen Insolvenzantrag stellen könnten). Die einzige Position, bei der es zu einer Verwerfung kommen könne, sei daher die unterschiedliche Vorgangsweise bei Aussetzungen der Einbringung.

- 20.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass – während die Stellungnahme des BMF die Beeinflussbarkeit der Berechnungsbasis für die Wertberichtigungen durch die Finanzämter argumentierte – die Empfehlung des RH darauf abzielte, für die Wertberichtigungen im Bundesrechnungsabschluss die reale Einbringungswahrscheinlichkeit zuverlässig abzubilden. Dazu wäre zu evaluieren, ob Kriterien wie bspw. die Altersstruktur der Rückstände – wie dies auch in der betrieblichen Buchführung erfolgt – als Basis für die Berechnung der Wertberichtigungen geeigneter wären als die derzeit angewandten (Aussetzung der Einhebung bzw. Insolvenz).

Nicht umgesetzte
Empfehlungen

- 21.1** Der bundesweite Fachbereich des BMF, die Interne Revision des BMF und der RH hatten bereits in früheren Überprüfungen der Abgabeneinbringung Empfehlungen zur Verringerung bzw. Beseitigung der in TZ 7 bis 19 aufgezeigten Risikopotenziale ausgesprochen; die Umsetzung der Empfehlungen, die zum Teil bis zum Jahr 2007 zurückreichten, war, wie der RH bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung feststellte, nach wie vor offen:

Risikopotenziale

Tabelle 10: Frühere Empfehlungen zur Abgabeneinbringung und Umsetzungsstand

Empfehlung	Quelle	Umsetzungsstand	siehe TZ
Schaffung einer amtsübergreifenden Informationsplattform zur Früherkennung von Betrugsfällen	RH	offen	7
Darlegung der wirtschaftlichen Lage in Löschungsbescheiden	Audits BMF	offen	10
zeitnahe und durchgängige Prüfung der Haftungsvoraussetzungen	Audits BMF	offen	11
zeitnahe und vermehrte Beantragung von Insolvenzverfahren	Audits BMF	offen	12
vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen bei Kleinbetrieben	RH	offen	13
Analyse der Löschungen	Interne Revision BMF	offen	16
zeitnahe Löschung bei Vorliegen der Voraussetzungen – v.a. bei Altfällen	Audits BMF	offen	17
Entwicklung eines Kennzahlensystems zur Messung des Zahlungsverhaltens (inkl. Altersstruktur)	Interne Revision BMF	offen	18

Quelle: RH

21.2 Der RH kritisierte nachdrücklich, dass die seit 2007 laufend aufgezeigten Schwachstellen im Bereich der Abgabeneinbringung zu keinen ausreichenden Maßnahmen der Risikosteuerung geführt hatten.

Der RH empfahl dem BMF, die Umsetzung der Empfehlungen vorangegangener Prüfungen der Internen Revision des BMF, des bundesweiten Fachbereichs des BMF und des RH rasch voranzutreiben.

Zusammenfassende Bemerkungen zum Forderungsmanagement

22.1 (1) Zusammengefasst waren die Rückstände und Löschungen auf das Fehlen folgender Bestandteile eines gesamthaften Forderungsmanagements zurückzuführen. Es fehlte(n)

- die Erfassung der Löschungen und des abgabenrechtlichen Vorlebens in den Grunddaten (siehe TZ 7 und 8),
- die Verknüpfung abgabenrechtlich relevanter Informationen in den Grunddaten für eine Gesamtsicht hinsichtlich des Risikos (siehe TZ 8),
- zeitnahe Risikoanalysen im Vorfeld und zeitnahe Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen (siehe TZ 13),
- Analysen der Löschungen hinsichtlich Risikopotenzialen (siehe TZ 16),
- Altersstrukturanalysen der Rückstände (siehe TZ 18),

- Informationen hinsichtlich des einbringlichen Mehrergebnisses (siehe TZ 28).

Konträr dazu war die Optimierung des Forderungsmanagements zum gezielten Abbau der Abgabenrückstände während des gesamten Prüfungszeitraums (2010 bis 2013) als Schwerpunktziel des BMF zur zeitnahen und richtigen Abgabenerhebung des BMF definiert.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Gesamtrückstandes im Vergleich zum Abgabenaufkommen für die Jahre 2010 bis 2013:

Tabelle 11: Gesamtrückstand im Vergleich zum Abgabenaufkommen				
	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR			
Abgabenaufkommen	65.491,80	69.857,68	73.153,10	76.370,36
Gesamtrückstand zum 31. Dezember	6.680,39	6.904,02	7.271,65	7.674,13
Verhältnis Gesamtrückstand zum Abgabenaufkommen	1:10	1:10	1:10	1:10

Quellen: BMF; RH

Das Verhältnis des Gesamtrückstandes zum Abgabenaufkommen blieb mit 1:10 über die Jahre 2010 bis 2013 konstant.

Zur Hebung des – aus dem Schwerpunktziel des BMF abgeleiteten und in TZ 7 bis 19 aufgezeigten – Optimierungspotenzials hinsichtlich eines aktiven Forderungsmanagements des BMF fehlte ein abgestimmtes Gesamtkonzept als integrierter Bestandteil des Risikomanagements, das schon beim Entstehen des Abgabenanspruchs und der Reduktion des Risikos eines Forderungsausfalls im Vorfeld ansetzte. Die vom BMF gesetzten Maßnahmen – Analyse der Größtrückstände und der von der Einhebung ausgesetzten Rückstände sowie Liquiditätsprüfungen – blieben Einzelmaßnahmen. Das Forderungsmanagement erfolgte v.a. durch die Abgabensicherung im Nachhinein, wenn die Rückstände bereits entstanden waren.

(3) Über das aufgezeigte Optimierungspotenzial hinausgehend fehlten für ein aktives Forderungsmanagement im Sinn des Schwerpunktziels des BMF weitere gezielte Maßnahmen zur Früherkennung von drohenden Forderungsausfällen – einerseits eine generelle Risikobeurteilung (Bonitätsbewertung) im Vorfeld, andererseits eine standardisierte Risikobeurteilung im Einzelfall.

Zusammenfassende Bemerkungen zum Forderungsmanagement

Nach Angaben des BMF habe es einen Vorschlag für eine Bonitätsbewertung, basierend auf internen und externen Informationsquellen, erarbeitet, dieser habe jedoch aufgrund knapper IT-Ressourcen noch nicht umgesetzt werden können.

Eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Rückstände im Einzelfall fehlte im Hinblick auf eine Fokussierung von zeitnahen Einbringungsmaßnahmen. Den Mitarbeitern in den Finanzämtern im Bereich Abgabeneinbringung war es grundsätzlich nicht möglich, aufgrund der Datenlage systematisch Risikofälle frühzeitig zu erkennen. Gerade diese Risikofälle trugen aber zu erheblichen Abgabenausfällen bei.

Da das BMF den Finanzämtern keine generellen und standardisierten Hilfestellungen für eine Risikoeinstufung der aktuellen Abgabenrückstände in der Abgabeneinbringung zur Verfügung stellte, entwickelte bspw. ein Teamleiter für sein Team als Arbeitshilfe einen Risikotest, um die Erkennung und zeitnahe Bearbeitung der Risikofälle zu erleichtern.

- 22.2** (1) Der RH kritisierte, dass – obwohl die Optimierung des Forderungsmanagements als Schwerpunktziel des BMF für die richtige Abgabenerhebung definiert war – das BMF kein Gesamtkonzept hatte, welches sicherstellte, dass Ausfallrisiken bereits ab dem Entstehen des Abgabenanspruchs so gering wie möglich gehalten wurden.

Der RH bemängelte, dass das Forderungsmanagement primär im Nachhinein⁴⁷ durch die Abgabensicherung erfolgte und damit nicht geeignet war, drohende Forderungsausfälle bereits frühzeitig zu erkennen. Analysen im Vorfeld betreffend das Risikopotenzial von Abgabepflichtigen und darüber, ob die vorliegenden Informationen ausreichend waren, um potenzielle Forderungsausfälle frühzeitig erkennen und vermeiden zu können, fehlten ebenso wie eine Risikobeurteilung im Sinne einer Bonitätsbewertung.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Entwicklung eines strukturierten Gesamtkonzepts für ein aktives Forderungsmanagement voranzutreiben; das Forderungsmanagement sollte bereits bei Entstehen der Abgabenforderung ansetzen mit dem Ziel, das Risiko von Zahlungsausfällen und Rückständen sowie „Alt-Rückstände“ (siehe TZ 17 und 18) durch so früh wie möglich gesetzte Maßnahmen zu minimieren. In dieses Gesamtkonzept wären jedenfalls folgende Maßnahmen miteinzubeziehen, um den aufgezeigten Risikopotenzialen entgegenwirken zu können:

⁴⁷ Der Rückstand war bereits entstanden.

- Erfassung der Löschungen und des abgabenrechtlichen Vorlebens in den Grunddaten (siehe TZ 7 und 8),
- Verknüpfung abgabenrechtlich relevanter Informationen in den Grunddaten für eine Gesamtsicht hinsichtlich des Risikos (siehe TZ 8),
- zeitnahe Risikoanalysen im Vorfeld und zeitnahe Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen (siehe TZ 13),
- Analysen der Löschungen hinsichtlich Risikopotenzialen (siehe TZ 16),
- Altersstrukturanalysen der Rückstände (siehe TZ 18),
- Informationen hinsichtlich des einbringlichen Mehrergebnisses (siehe TZ 28).

Weiters empfahl der RH dem BMF, die Einführung einer Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung voranzutreiben.

(2) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass es der Abgabeneinbringung selbst nicht möglich war, eine standardisierte Risikoeinstufung der Rückstände anhand bestimmter automatisierter Parameter vorzunehmen, um Risikofälle prioritär bearbeiten zu können. Somit waren die (Hoch-)Risikofälle nicht rechtzeitig erkennbar, um rasch zu handeln und in der Folge das Entstehen uneinbringlicher Abgabenrückstände zu verhindern.

Der RH empfahl dem BMF, eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Rückstände zu entwickeln. Für die Bearbeitung der Hochrisikofälle wäre der Einsatz von Spezialisten zu erwägen.

22.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF beabsichtige es, mittelfristig im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojekts die Abgabensicherung umfassend (Arbeitsabläufe, Prozesse, Personalbedarf, Arbeitsunterlagen und Steuerungsinstrumente) zu beleuchten. In diesem Kontext sollen auch die Kernaufgaben der Abgabensicherung analysiert und optimiert werden.*

(2) *Auch sei geplant – so das BMF in seiner Stellungnahme weiter –, den Abgabensicherungs-Teams einen weiteren höher bewerteten Experten – u.a. für die Bearbeitung von Hochrisikofällen, Haftungen etc. – zur Verfügung zu stellen. Ein diesbezüglicher Bewertungsantrag zur*

Aufstockung der A2-Komponente in den Abgabensicherungs-Teams sei derzeit beim BKA anhängig.

Internes Kontrollsystem

Erfassung des Genehmigenden

- 23.1** In den elektronischen Verfahren⁴⁸ war für die Finanzämter der Genehmigende einer Löschung oder Nachsicht nicht ersichtlich; für die Finanzämter ersichtlich war nur der letzte Sachbearbeiter. Mangels solcher Information war es den Finanzämtern nicht möglich, zu kontrollieren, ob alle Vorschriften im Zusammenhang mit der Genehmigung von Löschungen und Nachsichten eingehalten wurden. Eine Abfrage des Genehmigenden war nur der IT-Sektion des BMF möglich.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14) festgestellt, dass die jederzeitige Nachvollziehbarkeit des Genehmigenden auf Ebene der Finanzämter unabdingbare Voraussetzung für ein effizientes Kontrollsystem war.

- 23.2** Der RH bemängelte erneut die fehlende Anzeige des Genehmigenden in den elektronischen Verfahren.

Er empfahl dem BMF, die elektronischen Verfahren um die Anzeige des Genehmigenden einer Löschung bzw. Nachsicht zu erweitern und für die Finanzämter entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zu schaffen.

- 23.3** *Das BMF merkte zu dieser Empfehlung in seiner Stellungnahme an, dass im Genehmigungserlass die Genehmigungen bzw. das Vier-Augen-Prinzip geregelt seien. Die von den Mitarbeitern selbst bearbeiteten und genehmigten Löschungen könnten jederzeit von den Abgabensicherungs-Teamleitern gefiltert und in Eigenverantwortung stichprobenartig quartalsweise kontrolliert werden.*

- 23.4** Nach Ansicht des RH kann eine etwaige Listenabfrage nicht die Anzeige des Genehmigers bei der konkreten jeweiligen Löschung ersetzen, da jederzeit im Einzelfall im elektronischen Verfahren nachvollziehbar sein sollte, wer eine konkrete Löschung genehmigt hat und letztlich dafür verantwortlich ist. Der RH verblieb deshalb bei seiner Feststellung, dass die jederzeitige Nachvollziehbarkeit durch Anzeige des Genehmigenden und nicht nur des letzten Sachbearbeiters in den elektronischen Verfahren bei der jeweiligen konkreten Löschung für ein effizientes Kontrollsystem unabdingbar ist und hielt seine Empfehlung aufrecht.

⁴⁸ Löschungs- und Genehmigungsverfahren, elektronischer Einbringungsakt

Vier-Augen-Prinzip
und Kontrollen im
Finanzamt

24.1 (1) Gemäß einem Strategiepaper des BMF vom April 2010 über ein Internes Kontrollsystem⁴⁹ für die Finanzverwaltung war „dafür Sorge zu tragen, dass in diesen Fällen [gemeint waren v.a. Erledigungen mit hohem Risiko, wie insbesondere bei hohen Gutschriftsbeträgen] keine durchgehende Erledigung durch eine Person erfolgt. Es wird angestrebt, das Vier-Augen-Prinzip in den IT-Verfahren abzubilden.“

Demgegenüber sah der Genehmigungserlass des BMF⁵⁰ vom Dezember 2013 im Rahmen der dort definierten Betragsgrenzen Erledigungen und Genehmigungen von Löschungen und Nachsichten durch eine Person – den Sachbearbeiter – vor.

Um eine Kontrolle dieser in Eigenverantwortung genehmigten Fälle sicherzustellen, sah der Genehmigungserlass weiters eine begleitende und nachgängige, stichprobenweise und nicht vorhersehbare Kontrolle dieser Fälle durch die Vorgesetzten vor. Diese hatten die Kontrollen regelmäßig durchzuführen und in einer eigenen Liste und im (elektronischen) Akt zu dokumentieren. Die Auswahl der Kontrollfälle sollte risikoorientiert und unter Bedachtnahme auf Malversationsfälle erfolgen. IT-unterstützte Listen (Revisionslisten) standen den Vorgesetzten für die Kontrolle von Löschungen und Nachsichten jedoch nicht zur Verfügung.

(2) Die vom RH überprüften Finanzämter führten die Kontrollen nicht wie vorgesehen durchgängig durch bzw. dokumentierten sie nicht systematisch in einer Kontrollliste. Die Finanzämter begründeten dies mit Zeitmangel sowie mit fehlenden Revisionslisten. Die Fallauswahl war überdies für die Vorgesetzten mangels Anzeige des Genehmigenden im IT-System, mangels betragsmäßiger Filtermöglichkeit und mangels Anzeige des Genehmigers in der IT aufwändig (siehe TZ 23).

(3) Eine Eigengenehmigung einer durch einen Teamexperten-Spezial (TEXs)⁵¹ als Sachbearbeiter bearbeiteten Löschung bzw. Nachsicht war bis zur Genehmigungsgrenze seines Vorgesetzten (des Teamleiters) technisch möglich. Laut Genehmigungserlass war eine solche Eigengenehmigung nicht zulässig.

⁴⁹ Strategiepapier Internes Kontrollsystem, GZ BMF 080300/0001-IV/2/2010 vom 6. April 2010

⁵⁰ Genehmigungserlass GZ BMF-280000/0235-IV/2/2013 vom 16. Dezember 2013

⁵¹ Diesem war im IT-System eine eigene Rolle als ständiger Vertreter des Teamleiters zugewiesen, mit der er die Genehmigungsrechte eines Teamleiters erhielt.

Internes Kontrollsystem

24.2 Der RH kritisierte, dass bei den Löschungen und Nachsichten – anders als im Strategiepapier des BMF aus 2010 bei Erledigungen mit hohem Risiko dargelegt – kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip und keine durchgängigen Kontrollen bestanden. Dies führte zu einem Malversations- und Kontrollrisiko.

Auch kritisierte der RH, dass keine technische Sperre für Eigengenehmigungen der Teamexperten-Spezial bis zur Genehmigungsgrenze des Teamleiters eingerichtet war.

Der RH empfahl dem BMF, im Sinne des Strategiepapiers des BMF aus 2010 ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip für Löschungen und Nachsichten durch technische Bearbeitungssperren in der IT zu implementieren.

Bis zur Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips empfahl der RH dem BMF, jedenfalls die Kontrolle der eigenverantwortlich genehmigten Fälle sicherzustellen und dazu den Finanzämtern elektronische Kontrolllisten (Revisionslisten) für Löschungen und Nachsichten zur Verfügung zu stellen. Weiters wäre das aus der technischen Möglichkeit der Genehmigung eigener Erledigungen durch den Teamexperten-Spezial bis zur Genehmigungsgrenze resultierende Risiko durch eine IT-Sperre auszuschalten.

24.3 (1) *Das BMF wies in seiner Stellungnahme zur Empfehlung eines durchgängigen Vier-Augen-Prinzips für Löschungen und Nachsichten durch technische Bearbeitungssperren in der IT darauf hin, dass bestimmte Nachsichten nur durch Abgabensicherungs-Teamleiter bzw. durch Vorstände genehmigt werden könnten. Es sei auch IT-mäßig sichergestellt (IT-Sperre), dass der Bearbeiter nicht gleichzeitig Genehmiger sein könne.*

(2) *Hinsichtlich der elektronischen Kontrolllisten sei aus Sicht des BMF das Vier-Augen-Prinzip bei bestimmten Löschungen und bei Nachsichten generell durch den Genehmigungserlass und die diesbezügliche IT-Sperre umgesetzt.*

(3) *Betreffend eine technische Sperre für eigene Erledigungen durch den Teamexperten-Spezial sah das BMF keinen Handlungsbedarf. Es entspreche nicht dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Erledigung durch Mitarbeiter, dass sie keinen Fall selbständig erledigen könnten.*

24.4 (1) Der RH verwies gegenüber der Stellungnahme des BMF zum durchgängigen Vier-Augen-Prinzip für Löschungen und Nachsichten durch technische Bearbeitungssperren auf seine Feststellungen im Zuge der

Gebarungsüberprüfung: Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war IT-mäßig nicht durchgängig sichergestellt, dass der Bearbeiter nicht gleichzeitig Genehmiger war. Er hielt daher nachdrücklich seine Empfehlung aufrecht, im Sinne des Strategiepapiers des BMF aus 2010 ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip für Löschungen und Nachsichten durch technische Bearbeitungssperren in der IT zu implementieren.

(2) Hinsichtlich der elektronischen Kontrolllisten hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die Kontrolle der eigenverantwortlich genehmigten Fälle sicherzustellen und dazu elektronische Kontrolllisten zur Verfügung zu stellen, um damit die nicht vorhersehbaren Kontrollen dieser Fälle durch die Vorgesetzten zu gewährleisten.

(3) Zum vom BMF in seiner Stellungnahme verneinten Handlungsbedarf betreffend technische Sperren für eigene Erledigungen wies der RH das BMF darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Eigengenehmigungen durch Teamexperten-Spezial über die Betragsgrenze der in Eigenverantwortung genehmigten Fälle hinaus auch bis zur Genehmigungsgrenze des Teamleiters technisch möglich waren. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, das aus der technischen Möglichkeit der Genehmigung eigener Erledigungen durch den Teamexperten-Spezial bis zur Genehmigungsgrenze des Teamleiters resultierende Risiko durch eine IT-Sperre auszuschalten. Damit wäre der vom BMF angesprochene Grundsatz der eigenverantwortlichen Erledigung auch nicht berührt, sofern diese Erledigungen im Rahmen der festgelegten Zuständigkeiten erfolgten.

Externe Kontrollen
und Berichtspflichten

25.1 (1) Die Finanzämter hatten vor Gewährung einer Nachsicht ab einem bestimmten Betrag die Zustimmung des BMF einzuholen. Dennoch kam in der Praxis die Gewährung von Nachsichten ohne diese Zustimmung des BMF vor⁵², weil die Einholung der Zustimmung vor Gewährung einer Nachsicht nicht durch eine IT-Sperre sichergestellt war.

25.2 Der RH kritisierte, dass nicht elektronisch sichergestellt war, vor Gewährung einer Nachsicht ab einer bestimmten Betragsgrenze die Zustimmung des BMF einzuholen.

Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der Vorlagepflicht der Finanzämter bei Nachsichten elektronisch – etwa durch eine betragsmäßige IT-Sperre – sicherzustellen.

⁵² So holte ein vom RH überprüfetes Finanzamt irrtümlich die Zustimmung erst nach Durchführung der Gewährung der Nachsicht ein, weil die Gewährung der Nachsichten in dem betragsmäßigen Ausmaß nach Angabe des Finanzamtes nicht zum Tagesgeschäft gehörte.

Internes Kontrollsystem

25.3 *Laut Stellungnahme des BMF erscheine die IT-Sperre bei Nachsichten nicht sinnvoll, weil nur das zuständige Finanzamt den Bescheid genehmigen könne (nach Einholung der Zustimmung des BMF) und nicht das BMF.*

25.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Sicherstellung der vorherigen Einholung der Zustimmung des BMF durch eine IT-Sperre der Genehmigung des Bescheides durch das Finanzamt nicht entgegensteht. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

26.1 (1) Im Gegensatz zu den Nachsichten waren beabsichtigte Löschungen nicht dem BMF zur Zustimmung vorzulegen. Seit dem Jahr 2012 bestand allerdings für Löschungen ab einem bestimmten Betrag ein Berichtswesen und damit eine Meldeverpflichtung an das BMF unmittelbar nach Durchführung der Löschung. Diese Meldungen sollten Informationen zur Bezeichnung des Falles (Region, Dienststelle, Steuernummer), den gelöschten Betrag, eine kurze verbale Fallinformation zu Sachverhalt und Begründung samt Darstellung der wirtschaftlichen Lage sowie den Löschungsbescheid enthalten.

Die Löschungsmeldungen erfolgten über den elektronischen Akt des BMF (ELAK) und waren nicht in den elektronischen Einbringungsakt der Finanzverwaltung eingebunden.

(2) In der Praxis erfolgten die Löschungsmeldungen nicht immer zeitnahe. So betrug die größte Zeitspanne zwischen Löschung und Meldung an das BMF mehr als zehn Monate. Das BMF überprüfte halbjährlich den Eingang der Löschungsmeldungen. Der Informationsumfang und damit die Aussagekraft der Löschungsmeldungen waren im Sachverhalt – auch mangels detaillierter Anforderungen in der Vorgabe – sehr unterschiedlich. So berichteten einige Finanzämter ausführlich auch über die Prüfung der Haftungsvoraussetzungen oder andere wesentliche Einbringungsmaßnahmen, über die Entstehung des gelöschten Rückstandes (bspw. aus einer Betriebsprüfung, Betrugsfall), die betroffenen Abgabenarten, den Entstehungszeitraum und über etwaige Rechtsmittelverfahren. Meldungen anderer Finanzämter wiederum waren sehr kurz gehalten und enthielten wenig Informationen zum Sachverhalt.

26.2 (1) Der RH kritisierte, dass Löschungsmeldungen nicht immer zeitnahe, sondern mit einer Verspätung von bis zu mehr als zehn Monaten erfolgten. Sie erfüllten damit den Zweck einer aktuellen Managementinformation zu Steuerungszwecken nicht.

Der RH empfahl dem BMF, die Meldung von Löschungen ab einem bestimmten Betrag durch die Finanzämter an das BMF unmittelbar ohne zeitliche Verzögerung – und damit im Sinne der BMF-eigenen Vorschriften – sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte die umfänglich und von der Aussagekraft unterschiedlichen Löschungsmeldungen der Finanzämter, welche eine Auswertbarkeit erschwerten. Nach Ansicht des RH sollten Löschungsmeldungen zum Zweck zielgerichteter Steuerungsinformationen jedenfalls einen Überblick über die Entstehung und die Ursache gelöschter Rückstände ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMF, von den Finanzämtern standardisierte Löschungsmeldungen zu verlangen, die alle steuerungsrelevanten Inhalte – v.a. die Ursachen (z.B. Betrug) und Auslöser (z.B. Betriebsprüfung) des zu löschenden Abgabenrückstandes, die Abgabenarten und den Zeitraum der gelöschten Abgaben, etwaige Rechtsmittel, das Zustandekommen des Rückstandes im zeitlichen Ablauf – sowie auch alle wesentlichen Einbringungsschritte – wie bspw. die Prüfung der Haftungsvoraussetzungen – enthalten sollten.

Um die Qualität dieser Managementinformation zu steigern, empfahl der RH dem BMF weiters, die best practices der Löschungsmeldungen zu erheben und um etwaige weitere relevante Managementinformationen – v.a. im Hinblick auf die Historie des Abgabenrückstandes – 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 Arbeitsbegriffs in das Organisationshandbuch der Finanzverwaltung einzuarbeiten. Das BMF sollte anschließend mit diesen Informationen Analysen dahingehend durchführen, worauf Löschungen (bei Großbeträgen) typischerweise zurückzuführen sind, um daraus gezielte Steuerungsmaßnahmen ableiten zu können (siehe TZ 16).

(3) Der RH kritisierte, dass eine Einbindung der Löschungsmeldungen in den elektronischen Einbringungsakt nicht vorgesehen war. Der elektronische Einbringungsakt enthielt dadurch nicht die vollständigen Informationen zum Einbringungsverfahren.

Der RH empfahl dem BMF, die Löschungsmeldungen und allfällige Rückmeldungen des BMF im jeweiligen elektronischen Einbringungsakt zu speichern, um dessen Vollständigkeit sowie die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Internes Kontrollsystem

26.3 (1) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die Finanzämter betreffend die unmittelbare Meldung von Löschungen auf die Einhaltung der erlassmäßigen Regelung hinzuweisen.*

(2) Über die derzeit bestehenden standardisierten Löschungsmeldungen hinausgehende Löschungsmeldungen schienen – so die Stellungnahme des BMF weiter – ebenso entbehrlich wie Analysen der Informationen aus den standardisierten Löschungsmeldungen. Die Finanzverwaltung habe weder die personellen noch die IT-mäßigen Möglichkeiten, um die in der Empfehlung geforderten Maßnahmen umzusetzen.

Hinsichtlich der Erhebung der best practices der Löschungsmeldungen bestünden schon derzeit Kommunikations- und Informationsstrukturen, wie bspw. Abgabensicherungs-Tage sowie Abgabensicherungs-Teamleiternetzwerke; diese ermöglichten den Austausch von Best-practice-Varianten im Zusammenhang mit Löschungen. Ein gesonderter – über das Organisationshandbuch hinausgehender – Arbeitsbehelf erscheine nicht zweckmäßig.

(3) Die Empfehlung zur Speicherung der Löschungsmeldungen und allfälliger Rückmeldungen im jeweiligen elektronischen Einbringungsakt werde das BMF aufnehmen.

26.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass seiner Ansicht nach weitere steuerungsrelevante Informationen in den Löschungsmeldungen und anschließende Analysen keineswegs entbehrlich waren, da die Löschungsmeldungen zum Zweck zielgerichteter Steuerungsinformationen jedenfalls einen Überblick über die Entstehung und die Ursache gelöschter Rückstände ermöglichen sollten. Mit den Analysen häufiger Ursachen und signifikanter Merkmale von Löschungen wären zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen abzuleiten, um in künftigen Fällen einen Abgabenausfall durch Löschungen präventiv durch geeignete Maßnahmen bereits zum Zeitpunkt des Entstehens des Abgabenspruchs bzw. -rückstands zu vermeiden. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, von den Finanzämtern standardisierte Löschungsmeldungen zu verlangen, welche die in der Empfehlung des RH angeführten steuerungsrelevanten Inhalte umfassen sollten, um daraus zielgerichtete Analysen für gezielte Steuerungsmaßnahmen durchzuführen.

27.1 (1) Mit dem Berichtswesen für die Löschungen führte das BMF ab 2012 eine nachträgliche, von den Finanzämtern losgelöste Qualitätskontrolle für Löschungen – die sogenannte Löschungskontrolle – ein. Im Sinne eines Internen Kontrollsystems und zum Zwecke der Qualitätssicherung sollte der bundesweite Fachbereich des BMF demnach ex post und stichprobenweise mindestens 20 % der Löschungsfälle mit einem Löschungsbetrag von mehr als 500.000 EUR hinsichtlich der Kriterien Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Effizienz kontrollieren. Die Auswahl der Fälle sollte der bundesweite Fachbereich treffen; dies nach risikoorientierten Kriterien aus den Löschungsmeldungen der Finanzämter sowie aus einer vom BMF zur Verfügung gestellten Liste durchgeführter Löschungen mit Löschungsbeträgen über 500.000 EUR. Als Risikokriterien waren neben dem Löschungsbetrag die Branche, die Rechtsform, die Betriebskategorie, ein etwaiger steuerlicher Vertreter, das Datum des letzten Rückstandsausweises sowie die Eröffnung des letzten Einbringungsaktes in der Liste erfasst. Weitere Risikokriterien waren nicht erfasst.

(2) Über das Ergebnis der Löschungskontrollen hatte der bundesweite Fachbereich Befunde zu erstellen und dem BMF zu übermitteln. Bei Bedarf erfolgten Rückfragen bzw. Ersuchen um weitere Veranlassungen durch die Finanzämter. Die Befunde waren nicht im elektronischen Einbringungsakt zu erfassen. Die Finanzämter hatten daher keine Kenntnis von den Inhalten der Befunde. Lerneffekte aus den durchgeführten Löschungskontrollen, die über den Einzelfall hinausgehend von bundesweiter Bedeutung waren, stellte das BMF im Rahmen des Auditjahresberichts⁵³ allen Finanzämtern zur Verfügung.

(3) Nachsichten waren nicht in die Löschungskontrollen miteinzubeziehen, für diese war ab einem bestimmten Betrag die Zustimmung des BMF vorgesehen (siehe TZ 25).

(4) Der bundesweite Fachbereich verfehlte in den Jahren 2012 und 2013 die Vorgabe, 20 % der Löschungsfälle zu kontrollieren. Statt 38 Löschungsfällen kontrollierte er in beiden Jahren zusammen neun Löschungsfälle. Für das Jahr 2014 war eine Steigerung der Anzahl der Löschungskontrollen zu erkennen.

(5) Der bundesweite Fachbereich überprüfte nur Fälle mit einem Löschungsbetrag von jeweils mehr als 1 Mio. EUR, nicht – wie vorgesehen – auch jene zwischen 500.000 EUR und 1 Mio. EUR.

⁵³ Der Auditjahresbericht des BMF gibt einen Überblick über die bedeutendsten Empfehlungen und Maßnahmen zu bestimmten Auditthemen des jeweiligen Jahres und weitere Informationen zum Qualitätsmanagement, die über das Audit hinausgehen.

Internes Kontrollsystem

(6) Der bundesweite Fachbereich bewertete in den Befunden neben der Vorgangsweise der Abgabeneinbringung in den Finanzämtern auch die Entstehung der Abgabenrückstände. Dazu waren zum Teil aufwändige Recherchen im elektronischen Abgabensinformationssystem sowie im Prüfverwaltungsprogramm des BMF notwendig, weil diese Daten nicht in der Liste der durchgeführten Löschungen für weitergehende Analysen erfasst waren (siehe TZ 16).

27.2 (1) Der RH kritisierte, dass die vom BMF vorgegebene 20%ige Kontrollquote aller Löschungsfälle über 500.000 EUR nicht erfüllt wurde: Statt 38 Löschungsfällen kontrollierte der bundesweite Fachbereich in den Jahren 2012 und 2013 zusammen neun Löschungsfälle. Dadurch stellte das BMF eine umfassende Qualitätssicherung durch den bundesweiten Fachbereich nicht sicher.

Der RH empfahl dem BMF, 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.

(2) Der RH kritisierte, dass die Kontrollbefunde des bundesweiten Fachbereichs zu ausgewählten Löschungen nicht im jeweiligen elektronischen Einbringungsakt gespeichert und daher den Finanzämtern nicht bekannt waren. Dadurch entgingen den Finanzämtern wertvolle Steuerungsinformationen und fallbezogene Lerneffekte.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Kontrollbefunde des bundesweiten Fachbereichs zu ausgewählten Löschungen beim jeweiligen Einbringungsakt gespeichert werden und den Finanzämtern die Expertise des bundesweiten Fachbereichs im Sinne einer Feedbackschleife zur Kenntnis gelangt.

(3) Nach Ansicht des RH waren die im Rahmen der Löschungskontrollen erstellten Befunde des bundesweiten Fachbereichs des BMF sehr ausführlich und kritisch, boten – beginnend mit der Entstehung der Rückstände – eine über die Vorgangsweise der Abgabeneinbringung hinausgehende Analyse der Fälle und spiegelten eine profunde Fachkenntnis wider. Der RH bewertete diese Kontrollen durch vom Finanzamt unabhängige ausgewiesene Fachexperten als zweckmäßig und effektiv, weil die Befunde nicht nur generelle Empfehlungen enthielten, sondern darüber hinaus auch wesentliche Managementinformationen und Steuerungsempfehlungen wie Betrugsmuster, Auslöser des Rückstandes und Risikopotenziale (siehe TZ 13).

Der RH kritisierte allerdings, dass das BMF die in den Befunden enthaltenen Informationen nur hinsichtlich der fachlichen Aspekte in den

Auditjahresberichten zusammenfasste, nicht jedoch für Steuerungs-
zwecke verwendete.

Der RH empfahl daher dem BMF, die vom bundesweiten Fachbereich
erstellten Befunde nach Löschungskontrollen als Steuerungsinforma-
tion für Risikoanalysen (Auslöser des Rückstandes, Betrugsmuster, Ent-
wicklung, Risikoparameter) zu verwenden und daraus entsprechende
Maßnahmen für das gesamte Abgabenverfahren – wie zeitnahe Aufde-
ckung von Betrugsfällen, Anregung rechtzeitiger Prüfungs- und Erhe-
bungshandlungen in Risikobranchen, Beschleunigung von Rechtsmit-
telverfahren – abzuleiten (siehe TZ 16).

(4) Nach Ansicht des RH fehlte mangels Erfassung umfassender Risi-
kokriterien bei den Löschungsfällen 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 vorhan-
den. Der RH kritisierte auch, dass Nachsichten unter einem bestimm-
ten 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 Löschun-
gen 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 Kon-
trollquote für zufallsgesteuerte und risikoorientierte Kontrollen fest-
legen. Mit der tagesaktuellen Datenbank könnten die Löschungsmel-
dungen der Finanzämter entfallen.

27.3 *Das BMF werde laut seiner Stellungnahme die Empfehlungen hinsicht-
lich der Durchführung der erforderlichen Kontrollen im Ausmaß von
20 % der Löschungsfälle durch den bundesweiten Fachbereich sowie
hinsichtlich der Speicherung der Kontrollbefunde beim Einbringungs-
akt 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“
gesamthaf, aber auch spezifisch für den Bereich der Abgabensiche-
rung 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 (zwangsweise) 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 Gebarungüberprüfung 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 Abgabeforderungen 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 Einbringungsakten als Leistungsziel für die Abgabeneinbringung geeignet ist.⁶⁰

⁶⁰ Zu beachten wäre dabei, dass es regionale Unterschiede bei den Zielvereinbarungen geben sollte, weil die Einbringungsakten – 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 oblagen 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 Einhebungs- 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 Personalarückgang 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	in 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 erledigte dieses auch mehr ressourcenintensivere Einbringungstätigkeiten, wie Teillöschungen, Widerruf von Löschungen 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 Einbringungsakten 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.

Löschung von Abgabenrückständen

(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 angemerkten 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 Rückstandszuwächsen 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 erhob 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	Anteil Einbringung laut Angaben Finanzämter ¹		Anteil Einbringung laut BMF-Personal- einsatzplan 2013
	in VBÄ	in VBÄ	in %	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

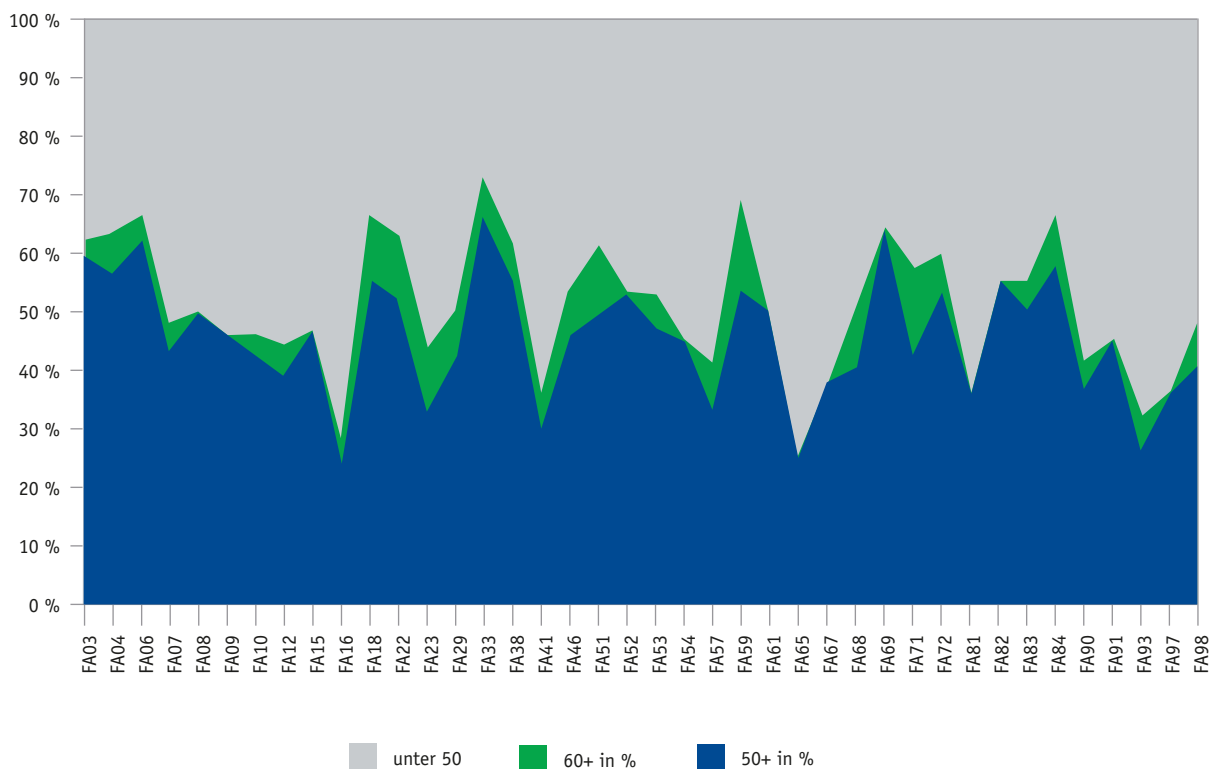
¹ zuzüglich jeweils eines vom RH näherungsweise geschätzten Anteils von 0,5 VBÄ je Team für den Teamleiter zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit den Werten im Personaleinsatzplan des BMF

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 Ausgabewert 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 Einbringungsakten um 4 % gegenüber. Darüber hinaus verschärften 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)

Löschung 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 anzugleichen; 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 Teillöschungen 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. Organtätigkeiten von Personen mit einem besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzial wären durch IT-Verknüpfungen den Mitarbeitern der Finanzämter automatisch anzuzeigen, 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 Löschung 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, Umsatzsteuernachschauen, 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 legislative Maßnahmen in der EU voranzutreiben, welche die Rechnungslegung der Umsatzsteuer bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette 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 wirkungsvolle 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 Ausnutzung der Ausschließungsgründe der Bundesabgabenordnung Sorge zu tragen. (TZ 15)

(24) Standardisierte, tiefgehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände wären durchzuführen, um Abgabenausfallrisiken 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, tiefgehende 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 Teillöschung 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 Abgabenrückstände herbeizuführen. (TZ 18)

(29) Die Altersstruktur der Abgabenrückstände 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 Abgabenrückständen 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 Abgabenrückstände 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 Meldung von Löschungen ab einem bestimmten Betrag durch die Finanzämter an das BMF – und damit die Einhaltung der BMF-eigenen Vorschriften – wäre sicherzustellen. (TZ 26)

(43) Von den Finanzämtern wären standardisierte Löschungsmeldungen zu verlangen, die alle steuerungsrelevanten Inhalte – v.a. die Ursachen (z.B. Betrug) und Auslöser (z.B. Betriebsprüfung) des zu löschenden Abgabenrückstandes, die Abgabenarten und den Zeitraum der gelöschten Abgaben, etwaige Rechtsmittel, das Zustandekommen des Rückstandes im zeitlichen Ablauf – sowie auch alle wesentlichen Einbringungsschritte wie bspw. die Prüfung der Haftungsvoraussetzungen 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 weitere relevante Managementinformationen – v.a. im Hinblick auf die Historie des Abgabenrückstandes – 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 Löschungsmeldungen der Finanzämter wären Analysen dahingehend durchzuführen, 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 speichern, 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 bundesweiten Fachbereichs zu ausgewählten Löschungen beim jeweiligen Einbringungsakt gespeichert werden und den Finanzämtern die Expertise des bundesweiten Fachbereichs im Sinne einer Feedbackschleife zur Kenntnis gelangt. (TZ 27)

(49) Die vom bundesweiten Fachbereich nach Löschungskontrollen erstellten Befunde wären als Steuerungsinformation für Risikoanalysen (Auslöser des Rückstandes, Betrugsmuster, Entwicklung, Risikoparamter) zu verwenden und daraus entsprechende Maßnahmen für das gesamte Abgabeverfahren – wie zeitnahe Aufdeckung von Betrugsfällen, Anregung rechtzeitiger Prüfungs- und Erhebungshandlungen in Risikobranchen, Beschleunigung von Rechtsmittelverfahren – abzuleiten. (TZ 27)

(50) Zur Minimierung des mit Löschungen und Nachsichten verbundenen Risikos wären Löschungs- 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 Kontrollen festzulegen. Mit der tagesaktuellen Datenbank könnten die Löschungsmeldungen der Finanzämter entfallen. (TZ 27)

(51) Die Zielvereinbarungen für die Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern wären um Leistungsziele für die Abgabeneinbringung 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 abbilden. (TZ 28)

(53) Die in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) abgebildeten Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungszwecke 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 Entwicklung 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 anzugleichen; 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

Löschung von Abgabenrückständen

- 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 Außendienst:

Sofern neben Maßnahmen des Innendienstes auch Außendiensthandlungen zielführend erschienen, wurden die Rückstandsfälle den Mitarbeitern im Außendienst (Vollstrecker) zur Bearbeitung zugeteilt. Der Vollstrecker 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 Insolvenzverfahrens.

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

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 Vertrags- abwicklung und Abrechnung _____	381
Vergabeverfahren immaterieller Leistungen _____	384
Lieferverträge _____	386
Personal _____	388
Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes _____	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. Einsparungs- potenzial der Investitionen _____	377
Tabelle 17:	Höhe der Beratungsleistungen _____	385
Abbildung 4:	Gesamtjahresbezüge/variable Bezugsbestandteile____	393
Tabelle 18:	Gesamtjahresbezüge und variable Bezugs- bestandteile 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
Stellenbesetzungsgesetz	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 außergerichtlichen 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 Auftragsplitting 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 lautereren Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Bieter.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung 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. außergerichtlichen 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 Auftragsplitting 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 dazugehörigen 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 Neudörfel/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau in die Lage, die Bau- und Montageaufträge separat im Unterschwellenbereich zu vergeben. Dies stellte ein unzulässiges Auftragsplitting 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, Untertreue, 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 auszuschneiden 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 lautereren 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 Gebarungsüberprüfung – 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 Bieterinnen 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 lautereren 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 Einhalts 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 Bietern 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 verschärfte 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 voneinander abwichen. Weiters widersprachen bei den Projekten Spittal an der Drau – Montagearbeiten und Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten die Angebotsbestimmungen und die Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis den Positionsinhalten, so dass für die Bieter nicht augen-

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

Kurzfassung

scheinlich war, dass in den Positionen unterschiedliche Leistungsinhalte auszureisen 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 Rahmenvereinbarungen im Bereich des Fernleitungsbaus	Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014	– unzulässiges Auftragsplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	20
	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 Projekte Neudörf/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau	Spittal an der Drau – Montagearbeiten Spittal an der Drau – Bauarbeiten Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten Neudörf/Bad Sauerbrunn – Bauarbeiten	jeweils – unzulässiges Auftragsplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	21
Zuschlagskriterien	Rahmenvereinbarungen laut Tabelle 8	– „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ im BVergG 2006 nicht vorgesehen – „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ bringt keinen wirtschaftlichen Vorteil – billigster 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 Neudörf/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 all-fällige Spekulationspotenziale (bspw. Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse) gelegt - spekulative Angebotserstellungen der Bieter nicht erkannt - Gleichbehandlungsgebot und Gebot, ein faires, dem Grundsatz des lautereren 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 % - Regiearbeiten 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 bekannten Vorgabe (statt Deckungsrücklass in bar nunmehr Vorlage eines Bankhaftbriefs) widersprach den Grundsätzen des freien und lautereren 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 Einhalts 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. <p>Leistungsverzeichnisse enthielten zahlreiche Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen und eröffneten damit grundsätzlich ein offenkundiges Spekulationspotenzial.</p> <p>Die Ausschreibungsunterlagen (allgemeine rechtliche Bedingungen, allgemeine Beschreibung der Leistungen, Leistungsbeschreibungs-Positionen) waren nicht immer widerspruchsfrei gestaltet.</p>	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, verschärfte 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 Künette – 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 betragen 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 Neudörfel/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 unplausible 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 lauterer 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-/Einsparungs- potenzial
			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 Drittbietern	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-/Einsparungs- potenzial
			in EUR
Wien-Auhof – Bauarbeiten	keine schichtenweise Abrechnung des Aushubs entgegen technischer und vertraglicher Notwendigkeit	35	3.000,00
	Abrechnung der Pöhlung mit überhöhten Massen	35	6.774,78
	keine schichtenweise Abrechnung der Pöhlung 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
	Bemessungsgrundlage für „Gesamte Baustellen-gemeinkosten“ aufgrund der festgestellten Überzahlungen zu hoch	35	2.370,10
Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten	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 Bietern;
- 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 Angebotsöffnung 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 lautereren 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 Biomasselieferanten 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 Stellenbesetzungsgesetz; 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 Korruptionspräventionssystems 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 Naheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten, fehlten. (TZ 53)

Die Compliance-Vorschriften der KELAG enthielten keine Regelungen betreffend Nebenbeschäftigungen. Insbesondere die Vorlage regelmäßiger (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen 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	KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft; 1,82 Mio. EUR (Stammkapital); 100 %					
Unternehmensgegenstand	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 Deponiegasanlagen 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 Bundesgebiets 7) Errichtung und der Betrieb von Leitungsanlagen zur Direktversorgung					
Gebahrung	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 BMWF 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 BMWF 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



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMWF

KELAG Wärme GmbH

- 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.

Unternehmensgegenstand, 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



Unternehmensgegenstand,
Unternehmenspolitik und Strategie

BMWFW

KELAG Wärme GmbH

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 Kontrollsystems 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 Beiziehung 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

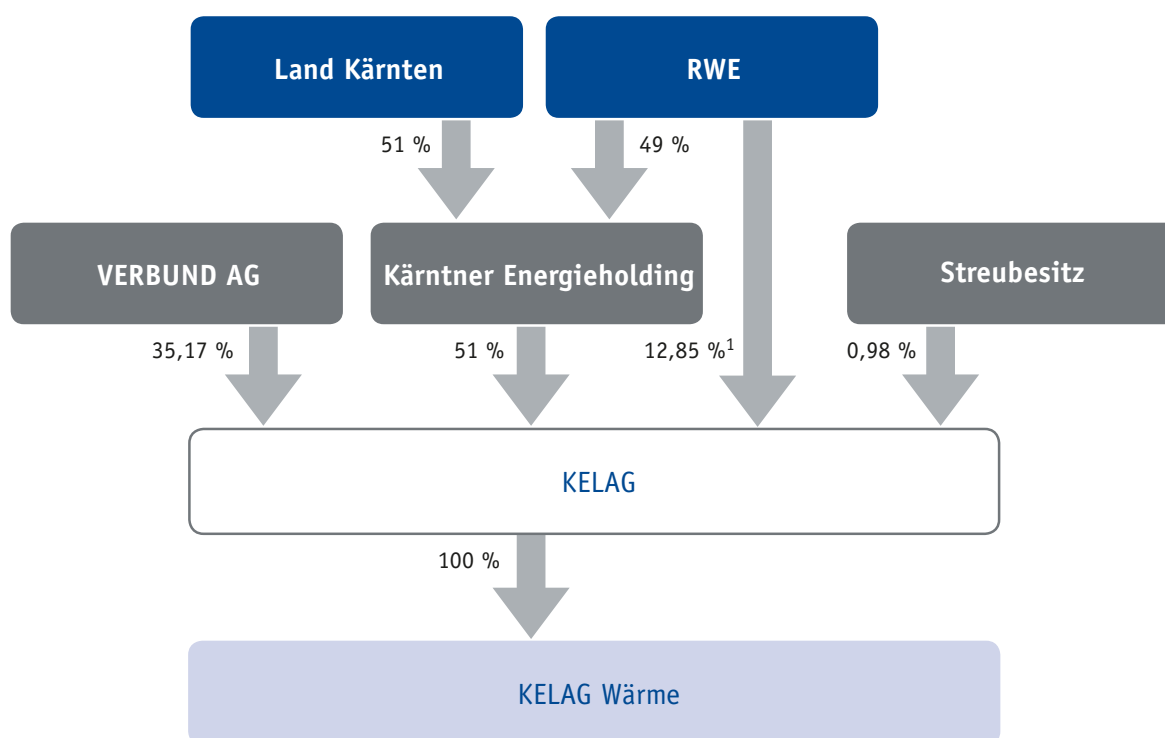
³ RWE Plus AG – in weiterer Folge durch die RWE Beteiligungsgesellschaft mbH ab 2003

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 Gebarungsüberprüfung wie folgt dar:

Abbildung 1: Eigentümerstruktur



¹ Die RWE übernahm im Juli 2012 den 12,85 %-Anteil 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 Minderheits Eigentümerin 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



Eigentümerstruktur

BMWFW

KELAG Wärme GmbH

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

Zustimmungserfordernisse 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. Wären 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 Zustimmungsvorhalten 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 Kontrollücke 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.
- Hierzu 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 „hänge die konkrete Ausgestaltung dieses Katalogs (betreffend 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-Organen 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

BMWFW

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 Strategiestudie. Diese stuft 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 -koordination) beauftragte der Vorstand der KELAG eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Sonderberichts über das Interne Kontrollsystem 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 Eintritt 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 Spittal GmbH, Wärmeversorgung Arnoldstein Errichtungs- und BetriebsgmbH

¹⁷ an der die Anteile der KELAG seit Mai 2012 über 50 % lagen, zuletzt betragen 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. Erstmals 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 entsprechen 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 entsprechen 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 Beiziehung 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

geschlossen 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 Fernwärmenetzen 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						
Gebarungsentwicklung	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 (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.

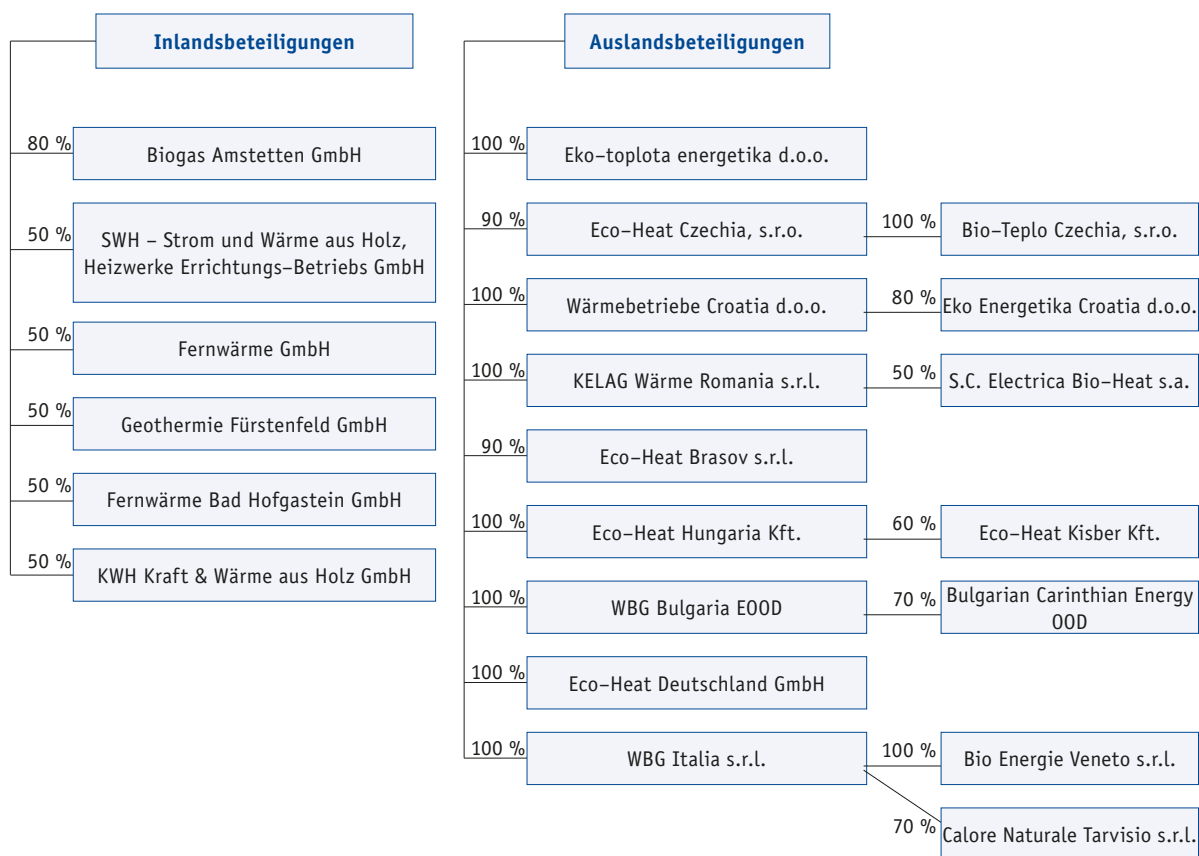
Weiters stellte der RH kritisch fest, dass die Ergebnisse der KELAG Wärme von 2009 bis 2011 zum überwiegenden Teil durch Abschreibungen und Verluste bei den Beteiligungen negativ beeinflusst wurden, und zwar in einer Gesamthöhe von 12,15 Mio. EUR.

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 Nahwärme 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, Außergerichtlicher Ausgleich).

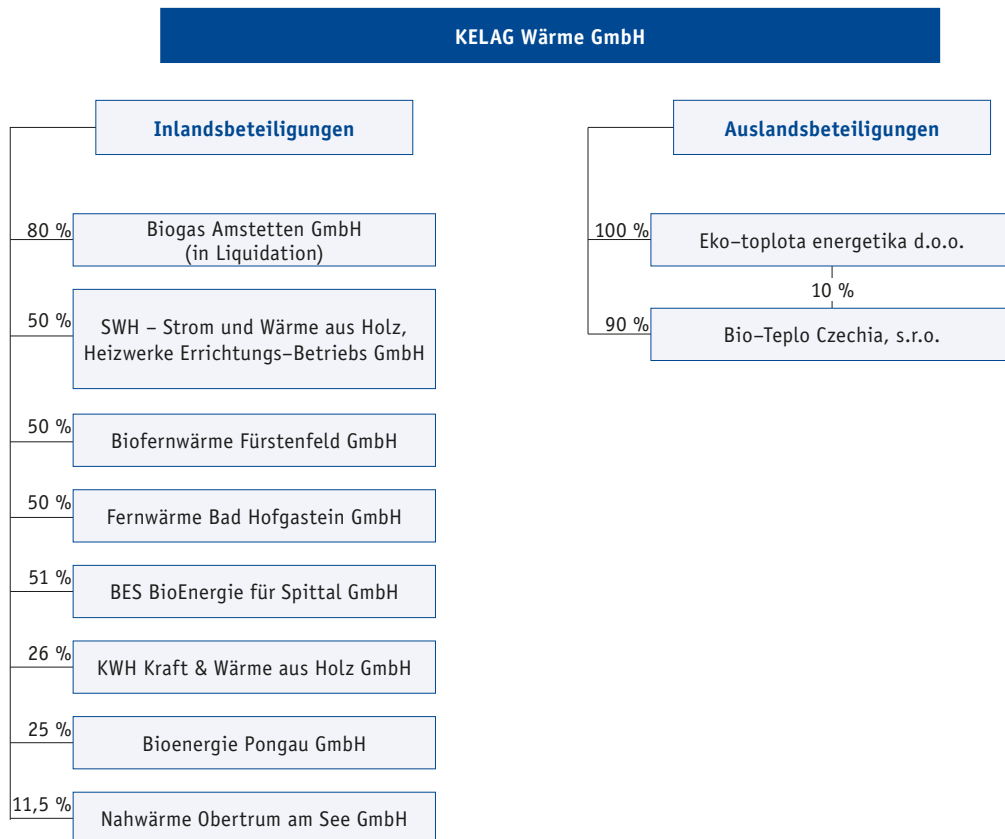
Im Jahr 2011 liquidierte die KELAG Wärme die Biogas Amstetten GmbH nach deren Konkurs. Weiters verkaufte die KELAG Wärme 2011 die Anteile an der Fernwärme GmbH und erwarb bis 2012 Anteile an der Bioenergie Pongau GmbH und der BES.

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 entsprechen, 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					
Ergebnisauwirkungen	Eigenkapital	Ausleihungen/ Forderungen	Rückflüsse	Aufwendungen aus den Beteiligungen	Status
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 aufwandswirksame 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 außergerichtlichen 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 Ausgleichsverfahren, 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

BMWFW

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	Anteilshöhe¹	Bilanzergebnis	Eigenkapital
Beteiligungen	in %	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 Industriekunden 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 neuerlich 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 Verschmelzungsverlusts 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 finanzierenden 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 einschätzbaren 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 hätte entgegengewirkt werden können.

Beteiligungs-
management

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 Jahresabschlussstellung.

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 Mindestanforderungen 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 einzugreifen. Als Mindestanforderung 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 Gebarungüberprüfung 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 Spittal GmbH, Bioenergie Pongau GmbH



Investitionen und Beschaffung

BMWFW

KELAG Wärme GmbH

teils auch hinsichtlich der Vertragsgestaltung, der Vertragsabwicklung und der Abrechnung:

Tabelle 8: Übersicht der überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekte

	vom RH überprüfte Themenbereiche der Investitionen			
	Vergabeverfahren	Vertragsgestaltung	Vertragsabwicklung	Abrechnung ¹
Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011	✓	✓	✓	✓
Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011	✓	✓	✓	✓
Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011	✓	✓	✓	✓
Oberösterreich und Salzburg – Bauarbeiten 2010/2011	✓	X	X	X
Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011	✓	✓	✓	✓
Niederösterreich und Wien – Bauarbeiten 2010/2011	✓	X	X	X
Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011	✓	✓	✓	✓
Steiermark und Burgenland – Bauarbeiten 2010/2011	✓	X	X	X
Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012	✓	✓	✓	✓
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012	✓	✓	✓	✓
Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014	✓	✓	✓	✓
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015	✓	✓	✓	✓
Fernheizwerk Villach – Baumeister- und Professionistenarbeiten	✓	✓	✓	✓
Wien–Auhof – Bauarbeiten	✓	✓	✓	✓
Spittal an der Drau – Montagearbeiten	✓	✓	✓	✓
Spittal an der Drau – Bauarbeiten	✓	X	X	X
Spittal an der Drau – Rohrlieferungen	✓	X	X	X
Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten	✓	✓	✓	✓
Neudörf/Bad Sauerbrunn – Bauarbeiten	✓	X	X	X
Neudörf/Bad Sauerbrunn – Rohrlieferungen	✓	X	X	X

✓ Themenbereich war Gegenstand der Gebarungsüberprüfung

X Zur Ermöglichung einer Aussage über die Wahl der Vergabeverfahren bezog der RH die zu den Montagearbeiten korrespondierenden Aufträge der Bauarbeiten zu Oberösterreich und Salzburg 2010/2011, zu Niederösterreich und Wien 2010/2011 sowie zu Steiermark und Burgenland 2010/2011 und die korrespondierenden Bauarbeiten und Rohrlieferungen der Projekte Neudörf/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau in seine Gebarungsüberprüfung ein; die Vertragsgestaltung und -abwicklung sowie die stichprobenhafte Prüfung der Abrechnung war bei diesen Aufträgen nicht Gegenstand seiner Gebarungsüberprüfung.

¹ ohne allfällig gezogener Optionen

Quelle: RH

Investitionen und Beschaffung

In den nachfolgenden TZ 19, Grundsätzliche Vorgaben des Bundesvergabegesetzes, bis TZ 30, Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen, sind generelle Feststellungen zusammengefasst, die auf mehrere vom RH überprüfte Rahmenvereinbarungen und Projekte zutrafen, während in den TZ 31, Projekt „Villach 2012“, bis TZ 38, Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen, spezifische Feststellungen dargestellt sind, die nur bei den Rahmenvereinbarungen „Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011“ und „Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015“ bzw. bei den Projekten „Villach 2012“, „Wien–Auhof“ und „Neudörfel/Bad Sauerbrunn“ auftraten.

Generelle Feststellungen

Grundsätzliche Vorgaben des Bundesvergabegesetzes

19 (1) Das Bundesvergabegesetz 2006 in der jeweils gültigen Fassung (BVerGG 2006) gab den (vornehmlich öffentlichen) Auftraggebern grundsätzliche Vorgaben zur Abwicklung ihrer Vergabeverfahren. Einige für die KELAG Wärme maßgebliche Vorgaben lauteten:

(2) Für bestimmte Tätigkeiten – sogenannte Sektorentätigkeiten – war eine größere Flexibilität bei der Auftragsvergabe vorgesehen. Diese Sektorentätigkeiten waren in den §§ 167 bis 172 BVerGG 2006 taxativ aufgezählt; dazu gehörte auch das Bereitstellen und das Betreiben fester Netze zur Versorgung der Allgemeinheit im Zusammenhang mit der Erzeugung, der Fortleitung, der Abgabe und dem Einspeisen von Wärme.

Für die Wahrnehmung dieser Tätigkeiten übte die KELAG Wärme als öffentliches Unternehmen gemäß dem BVerGG 2006 eine Sektorentätigkeit aus.

(3) Maßgebend für die Wahl des Vergabeverfahrens war der geschätzte Auftragswert für das Gewerk²⁶; dabei waren folgende Umstände zu berücksichtigen:

- Der Sektorenauftraggeber hat den geschätzten Gesamtwert aller zum Vorhaben gehöriger Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Besteht ein Bauvorhaben aus mehreren Losen, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wird, ist als geschätzter Auftragswert der geschätzte Gesamtwert aller Lose, zu denen auch die Gewerke nach dem BVerGG 2006 zählen, anzusetzen²⁷.

²⁶ BVerGG 2006, § 180 ff.

²⁷ BVerGG 2006, §§ 181 Abs. 1 und 182 Abs. 1

- Bei der Beurteilung, ob ein Bauvorhaben vorliegt, ist auf die wirtschaftliche und technische Funktion, die das jeweilige Bauwerk erfüllen soll, abzustellen. Bilden die Leistungen unter diesen Aspekten eine Gesamtheit bzw. eine Einheit, stellen sie ein Bauwerk und damit ein Bauvorhaben dar²⁸.
- Bei der Berechnung des geschätzten Auftragswerts von Bauaufträgen ist neben dem Auftragswert der Bauleistungen auch der geschätzte Gesamtwert aller für die Ausführung der Bauleistungen erforderlichen Waren und Dienstleistungen einzubeziehen, die dem Unternehmer vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt werden²⁹. Dabei ist es unerheblich, wie dieser die Waren und Dienstleistungen beschafft hat.
- Der geschätzte Auftragswert einer Rahmenvereinbarung ist der für ihre gesamte Laufzeit geschätzte Gesamtwert aller aufgrund dieser Rahmenvereinbarung voraussichtlich zu vergebenden Aufträge. Der jeweilige Auftraggeber hat alle aus der Rahmenvereinbarung zu vergebenden Leistungen einzubeziehen; er hat bei seiner Schätzung vom größtmöglichen Umfang auszugehen³⁰.
- Die Ermittlung des Auftragswerts hat grundsätzlich sachkundig zu erfolgen; solange sie auf einer seriösen und nachvollziehbaren Prognose beruht, sind Fehleinschätzungen im Hinblick auf den Auftragswert unerheblich³¹.

Mit diesen Regelungen sollten die Reduktionen des Auftragswerts und damit eine Umgehung des Vergaberechts verhindert werden.

Die Entscheidung, ob Vergaben im Ober- oder im Unterschwellenbereich durchzuführen waren, hatte aufgrund des geschätzten Auftragswerts ohne Umsatzsteuer zu erfolgen. Erreichte dieser einen von der Europäischen Kommission alle zwei Jahre festgelegten Schwellenwert, musste der Auftraggeber – mit den gesetzlich definierten Ausnahmen³² – alle Lose im Oberschwellenbereich vergeben (dies schloss insbesondere die Pflicht zu einem europaweiten Aufruf zum Wettbewerb ein). Bei (glaubhafter) Unterschreitung der Schwellenwerte galten die Bestimmungen im Unterschwellenbereich.

²⁸ BVergG 2006, § 2 Z 11

²⁹ BVergG 2006, § 2 Z 11

³⁰ BVergG 2006, § 185; BVA 15. Juli 2011, GZ N/0052–BVA/10/2011–26

³¹ BVergG 2006, § 181 Abs. 3; BVA 6. Dezember 2007, GZ N/0079–BVA/15/2007–74

³² BVergG 2006, § 182 Abs. 3; Lose, deren geschätzter Auftragswert weniger als 1 Mio. EUR beträgt, können im Unterschwellenbereich vergeben werden, sofern der kumulierte Wert der ausgewählten Lose 20 % des Wertes aller Lose nicht übersteigt.

Investitionen und Beschaffung

Für die Jahre 2010 und 2011 legte die Kommission den Schwellenwert für Bauaufträge mit 4.845.000 EUR, für die Jahre 2012 und 2013 mit 5.000.000 EUR fest.

(4) Sektorenauftraggeber mussten sowohl im Oberschwellen- als auch im Unterschwellenbereich die Vergabeverfahren „so rechtzeitig bekannt machen, dass die Vergabe nach den Verfahren des BVergG 2006 ermöglicht wird³³“.

Grundsätzlich waren Verfahren zur Vergabe von Aufträgen nur dann durchzuführen, wenn die Absicht bestand, die Leistung auch tatsächlich zur Vergabe zu bringen. Der Sektorenauftraggeber war jedoch nicht verpflichtet, ein Vergabeverfahren durch Zuschlag zu beenden³⁴. Er konnte ein Vergabeverfahren widerrufen, wenn dafür sachliche Gründe bestanden³⁵.

(5) Die Wahl der Vergabeverfahren war vorgegeben, wobei für Sektorenauftraggeber

- im Unterschwellenbereich eine Verfahrensart zu wählen war, die einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit gewährleistete sowie
- im Oberschwellenbereich frei zwischen mehreren Vergabeverfahren zu wählen war, jedoch musste grundsätzlich³⁶ ein vorheriger Aufruf zum Wettbewerb stattfinden.

(6) Hinsichtlich des angemessenen Grads von Öffentlichkeit des gewählten Vergabeverfahrens war für den Sektorenauftraggeber eine abschließende Aufzählung jener Voraussetzungen enthalten, bei denen einem Verhandlungsverfahren kein Aufruf zum Wettbewerb voranzugehen hatte³⁷.

Nach der Rechtsprechung³⁸ hatte der Auftraggeber, der ein derartiges Verfahren in Anspruch nahm, das Vorliegen der rechtfertigenden Voraussetzungen darzulegen und hierfür die Beweislast zu tragen.

³³ BVergG 2006, §§ 235 und 248

³⁴ BVergG 2006, § 187

³⁵ BVergG 2006, § 278

³⁶ Sowohl im Unterschwellen- als auch im Oberschwellenbereich kann der Aufruf zum Wettbewerb unter gewissen, im jeweils gültigen BVergG aufgezählten Voraussetzungen unterbleiben.

³⁷ BVergG 2006, § 200

³⁸ bspw. EuGH 15. Oktober 2009, Rs C-275/08 (Kommission/Deutschland); EuGH 2. Oktober 2008, Rs C-157/06 (Kommission/Italien); EuGH 14. September 2004, Rs C-385/02 (Kommission/Italien); EuGH 10. April 2003, Rs C-20/01 und C-28/01 (Kommission/Deutschland); BVA 17. März 2009, GZ N/0078-BVA/08/2008-347, aber auch in den Erläuternden Bemerkungen über die Regierungsvorlage BVergG

(7) Für den Sektorenauftraggeber waren bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich grundsätzlich keine normierten Dokumentationspflichten vorgesehen. Entsprechend der Rechtsprechung hatte jedoch der Sektorenauftraggeber auch bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich Mindeststandards der Dokumentation anzuwenden, nicht zuletzt deshalb, um den Vergabekontrollbehörden ihre Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen sowie eine nachvollziehbare Transparenz im Vergabeverfahren zu gewährleisten.

Bei Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich hatte der Sektorenauftraggeber sachdienliche Unterlagen über jedes durchgeführte Vergabeverfahren, die es ihm ermöglichen, die von ihm getroffenen Entscheidungen zu begründen und der Kommission auf Anfrage die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, mindestens vier Jahre lang ab der Beendigung des Vergabeverfahrens aufzubewahren.

Dies betraf insbesondere Unterlagen über die Prüfung und Auswahl der Unternehmer, über die Zuschlagserteilung sowie über die Gründe für die Durchführung eines Verfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb gemäß den Bestimmungen des BVergG 2006.

(8) Aufträge durften – unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbots entsprechend den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter – nur an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen vergeben werden³⁹.

Die Prüfung samt Aufklärung der Angemessenheit der Preise musste der Sektorenauftraggeber demnach im Rahmen einer vertieften Angebotsprüfung⁴⁰ vornehmen, wenn Angebote in preislicher Hinsicht Auffälligkeiten aufwiesen oder begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden, bspw. beim Vorliegen zu hoher oder zu niedriger Einheitspreise in Positionen.

Der Sektorenauftraggeber musste vom Bieter eine verbindliche schriftliche Aufklärung verlangen. Die anschließende Prüfung hatte unter Berücksichtigung der eingegangenen Erläuterungen bzw. der vom Bieter allenfalls vorgelegten Nachweise zu erfolgen.

³⁹ BVergG 2006, § 187

⁴⁰ BVergG 2006, § 268

Investitionen und Beschaffung

(9) Der Sektorenauftraggeber hatte im Oberschwellenbereich Angebote aufgrund des Ergebnisses der Angebotsprüfung vor der Zuschlagsentscheidung auszuschneiden⁴¹; wenn diese bspw. eine – durch eine vertiefte Angebotsprüfung festgestellte – nicht plausible Zusammensetzung des Gesamtpreises (z.B. spekulative Preisgestaltung) aufwiesen.

Lag – auch nur – ein Ausscheidungsgrund vor, so war der Auftraggeber zur Ausscheidung verpflichtet⁴² und hatte diesbezüglich kein Ermessen⁴³.

(10) Der Sektorenauftraggeber hatte den Zuschlag entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot gemäß den Angaben in der Ausschreibung, oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen⁴⁴.

(11) Eine Rahmenvereinbarung stellte eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung zwischen einem Sektorenauftraggeber und einem Unternehmer dar, die zum Ziel hatte, die Bedingungen für die Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge⁴⁵.

Aufträge konnten aufgrund einer Rahmenvereinbarung vergeben werden, sofern diese nach Durchführung eines offenen Verfahrens, eines nicht offenen Verfahrens oder eines Verhandlungsverfahrens abgeschlossen wurde. Soweit dies aufgrund des Werts und des Gegenstands der Rahmenvereinbarung erforderlich erschien, war beim Abschluss einer Rahmenvereinbarung eine Verfahrensart zu wählen, durch die ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet war.

Die Materialien zur Regierungsvorlage zum BVergG 2006 führten aus, dass der wesentliche Unterschied zwischen Rahmenvertrag und Rahmenvereinbarung im beidseitig verbindlichen Charakter des Rahmenvertrags besteht.

Bei den von der KELAG Wärme als Rahmenaufträge (Rahmenverträge) bezeichneten Beauftragungen handelte es sich um Rahmenvereinbarungen mit einem Auftragnehmer im Sinne des BVergG 2006.

⁴¹ BVergG 2006, § 269

⁴² vgl. BVA 21. Jänner 2005, GZ 17N-116/04-32

⁴³ vgl. VwGH 18. Mai 2005, 2004/04/0040

⁴⁴ BVergG 2006, § 271

⁴⁵ BVergG 2006, § 192 Abs. 7 und § 202 Abs. 1

Verfahrenswahl für die Vergaben

20.1 (1) Die KELAG Wärme beauftragte jährlich Leistungen im Bereich des Fernwärmeleitungsbaus zur „Neuerrichtung und Netzverdichtung von Fernwärmeanlagen sowie die Umlegung, Sanierung und Reparatur bestehender Fernwärmeanlagen im Gebrechensfall“ für regional definierte Versorgungsgebiete (bspw. für Kärnten oder Österreich Süd). Die Leistungen setzten sich aus den Gewerken Tiefbau und Rohrmontage, die üblicherweise auch die Rohrlieferung umfasste, zusammen.

Die Leistungen bestanden in einer Vielzahl verschiedener, zeitlich versetzter, kleiner Bauvorhaben im jeweiligen regional definierten Versorgungsgebiet, die typischerweise nicht im selben Netzgebiet lagen. Zur Erzielung besserer Preise wurden diese Einzelprojekte zu größeren Volumina zusammengefasst und als Rahmenvereinbarung gemeinsam ausgeschrieben.

Die KELAG Wärme betrachtete die Tiefbau–Ausschreibung und die Montage–Ausschreibung als separate Aufträge, um „den unterschiedlichen Bieterkreisen und notwendigen Gewerbeberechtigungen gerecht zu werden“.

(2) Nach eigenen Angaben nahm sie die Schätzung des Auftragswerts der Rahmenvereinbarungen vor, indem sie sich am konkreten Projekt, an den Erfahrungen der letzten Jahre und an Gesprächen mit regionalen Partnern orientierte. Der geschätzte Gesamtwert der aufgrund dieser Rahmenvereinbarung voraussichtlich zu vergebenden Aufträge blieb bei der Auftragswertermittlung unberücksichtigt.

(3) Bei den vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen zeigte der Vergleich der geschätzten Auftragswerte, der – Zusatzaufträge und beauftragte Optionen enthaltenden – tatsächlich beauftragten Auftragswerte und des von der KELAG Wärme zur Ausschreibung gewählten Verfahrens folgendes Bild:

Investitionen und Beschaffung

Tabelle 9: Vergleich des geschätzten zum tatsächlichen Auftragswert						
	Einleitungszeitpunkt	geschätzter Auftragswert	tatsächlich beauftragte Werte	gewähltes Vergabeverfahren	BVergG eingehalten	tatsächlicher zu geschätztem Auftragswert
		in EUR				in %
Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011	Februar 2010 ¹	2.190.000	4.667.000	VoAW	nein	+ 113,1
Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011	Februar 2010 ¹	2.300.000	4.280.000	VoAW	nein	+ 86,1
Summe		4.490.000	8.947.000			+ 99,3
Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	2.460.000	2.225.769	VoAW	nein	- 9,5
Oberösterreich und Salzburg – Bauarbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	2.340.000	2.740.736	VoAW	nein	+ 17,1
Summe		4.800.000	4.966.505			+ 3,5
Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	1.100.000	1.107.320	VoAW	ja	+ 0,7
Niederösterreich und Wien – Bauarbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	1.200.000	919.077	VoAW	ja	- 23,4
Summe		2.300.000	2.026.397			- 11,9
Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	1.170.000	449.284	VoAW	ja	- 61,6
Steiermark und Burgenland – Bauarbeiten 2010/2011 einschließlich Optionen 2011/2012 und 2012/2013	Februar 2010 ¹	1.290.000	398.729	VoAW	ja	- 69,1
Summe		2.460.000	848.013			- 65,5
Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 einschließlich Option 2012/2013	März 2011 ¹	2.400.000	5.400.000	VoAW	nein	+ 125,0
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012 einschließlich Option 2012/2013	März 2011 ¹	1.950.000	8.135.000	VoAW	nein	+ 317,2
Summe		4.350.000	13.535.000			+ 211,1
Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 einschließlich Option 2014/2015	März 2013 ²	2.000.000	3.995.155	VoAW	nein	+ 99,8
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015	Dezember 2012 ²	3.300.000	3.977.402	VnAW	ja	+ 20,5
Summe		5.300.000	7.972.557			+ 50,4

VoAW: Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich

VnAW: Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich

¹ zum Einleitungszeitpunkt maßgeblicher Schwellenwert für Bauaufträge 4,845 Mio. EUR

² zum Einleitungszeitpunkt maßgeblicher Schwellenwert für Bauaufträge 5,00 Mio. EUR

Quelle: RH

Die KELAG Wärme wählte als Vergabeverfahren in elf von zwölf Vergabeverfahren ein Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich; jedenfalls fünf dieser elf Ver-

gabeverfahren hätten aufgrund des Gesamtwerts der zu vergebenden Leistungen im Oberschwellenbereich vergeben werden müssen. Damit wählte die KELAG Wärme in rd. 45 % der Vergabeverfahren über die Rahmenvereinbarungen ein nicht gesetzeskonformes Vergabeverfahren.

Insbesondere für die Aufträge, die im Kerngebiet der Tätigkeit der KELAG Wärme ausgeführt wurden, lagen teilweise erhebliche Überschreitungen der tatsächlich beauftragten Volumina gegenüber den Auftragswertschätzungen vor.

Die Schätzungen der KELAG Wärme ergaben für die Rahmenvereinbarungen Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 und den dazu gehörenden Bauarbeiten für Kärnten und Salzburg 2013 bis 2015 einen kumulierten Auftragswert i.H.v. 5.300.000 EUR. Obwohl dieser Wert über dem Schwellenwert für Bauaufträge lag, vergab sie die Bau- und Montagearbeiten als separate Aufträge, wobei sie für die Montagearbeiten ein Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich wählte. Nur die Bauarbeiten 2013 bis 2015 für Kärnten und Salzburg vergab die KELAG Wärme im Oberschwellenbereich nach einem Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb.

(4) Bei einem Verhandlungsverfahren hat die Auswahl der aufzufordernden Unternehmer anhand objektiver Auswahlkriterien zu erfolgen. Diese Kriterien müssen allen interessierten Unternehmern zugänglich sein⁴⁶.

Weiters war grundsätzlich eine Verfahrensart zu wählen, durch die ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet war.

20.2 Der RH hielt kritisch fest, dass seiner Meinung nach die Wahl eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich durch die KELAG jedenfalls in fünf der elf Fälle (rd. 45 %) nicht gesetzmäßig war. Er kritisierte die Vorgehensweise der KELAG Wärme, Bau- und Montagearbeiten als separate Aufträge zu betrachten, als unzulässiges Auftragsplitting mit dem Ziel der Inanspruchnahme einer Verfahrensart, die im Oberschwellenbereich nur in den im BVergG 2006 genannten Ausnahmefällen⁴⁷ zur Verfügung stand; gemäß BVergG 2006 war es untersagt, einem einzigen Bauwerk zugehörige Leistungen in mehrere Aufträge aufzuteilen. Nachdem Montage- und Bauarbeiten für den Bau von Fernwärmeleitungen zwingend erforderlich waren, stellten sie die Lose eines Auftrags und

⁴⁶ BVergG 2006, § 252 Abs. 3

⁴⁷ BVergG 2006, § 195, Wahl des Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb

Investitionen und Beschaffung

nicht separate Bauaufträge dar. Bei der Auftragswertermittlung wären daher die geschätzten Kosten für beide Leistungen zusammenzurechnen gewesen.

Zudem hielt der RH kritisch fest, dass insbesondere bei den Aufträgen im Kerngebiet der Tätigkeit der KELAG Wärme die tatsächlich beauftragten Volumina um bis zu 317 % über den geschätzten Auftragswerten lagen.

Nach Ansicht des RH verstieß eine Schätzung, die den Gesamtwert der aufgrund einer Rahmenvereinbarung voraussichtlich zu vergebenden Aufträge nicht berücksichtigte, 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 Leistungen⁴⁸ im Oberschwellenbereich vergeben müssen.

Nach Beurteilung des RH stellte die gewählte Vorgehensweise bei den Rahmenvereinbarungen Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 und den dazu gehörenden Bauarbeiten für Kärnten und Salzburg 2013 bis 2015 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.

Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme zu den Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich keine Unterlagen vorlegen konnte, nach welchen objektiven Kriterien die zur Angebotslegung eingeladenen Unternehmen ausgewählt wurden. Unabhängig von der Verpflichtung zu einer transparenten Dokumentation sollte die KELAG Wärme überdenken, ob ein Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich aufgrund des jeweiligen Auftragswerts der Rahmenvereinbarung tatsächlich eine Verfahrensart darstellte, durch die ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet war (siehe auch TZ 23, Transparenz des Verfahrens).

Der RH empfahl der KELAG Wärme, gemäß BVergG 2006 der Auftragswertermittlung die kumulierten geschätzten Kosten von Bau- und Montageleistungen sowie die voraussichtlichen Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen zugrunde zu legen und – für den Fall der

⁴⁸ bspw. die Rahmenvereinbarungen – jeweils Bau- und Montagearbeiten – Kärnten 2010/2011 sowie Kärnten, (Steiermark), Salzburg (und Slowenien) 2011/2012

Überschreitung des von der Europäischen Kommission für Bauaufträge festgelegten Schwellenwerts – eine Vergabe im Oberschwellenbereich durchzuführen.

Ferner empfahl der RH der KELAG Wärme, bei der Wahl der Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen den im BVergG 2006 vorgesehenen angemessenen Grad von Öffentlichkeit zu gewährleisten, um damit einen möglichst weitgehenden Wettbewerb erzielen zu können.

- 20.3** (1) *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass nach dem BVergG 2006 bei Bauvorhaben, die aus mehreren Losen bestehen, als geschätzter Auftragswert der geschätzte Gesamtwert aller Lose anzusetzen sei. Anderes gelte für unterschiedliche Bauvorhaben und für regelmäßig wiederkehrende Bauleistungen.*

Wie der RH selbst ausführe, bestünden die von der KELAG Wärme beauftragten Leistungen aus „einer Vielzahl verschiedener, zeitlich versetzter, kleiner Bauvorhaben im jeweiligen regional definierten Versorgungsgebiet, die typischerweise nicht im selben Netzgebiet lagen“. Unbestreitbar sei daher, dass zwischen diesen einzelnen Teilstücken kein technischer oder funktionaler Zusammenhang bestehe. Die KELAG Wärme habe sich jedoch u.a. aufgrund ausschreibungsstrategischer Überlegungen (Preisvorteile aufgrund größerer Menge) dafür entschieden, die einzelnen Bauvorhaben nicht gesondert zu beauftragen, sondern Rahmenvereinbarungen abzuschließen. Um den unterschiedlichen Bieterkreisen und notwendigen Gewerbeberechtigungen gerecht zu werden, sei eine Trennung in Tiefbau–Ausschreibung und Montage–Ausschreibung vorgenommen worden. Die Auftragswerte für die Montage- und die (Tief-)Bauarbeiten seien nicht zusammenzurechnen, die Berechnung des Auftragswerts sei für jedes dieser kleinen Teilstücke gesondert vorzunehmen gewesen.

Die Vergabe der Rahmenvereinbarungen im Unterschwellenbereich sei daher zulässig gewesen. Ein bewusstes unzulässiges Auftragsplitting liege ebenso wenig vor wie eine Umgehung der Vergabennormen.

(2) *Die KELAG Wärme habe jedoch die Empfehlungen zum Anlass genommen, die Ausschreibungen zu den Rahmenvereinbarungen „Fernwärme Kärnten und Gasteinertal-Bauarbeiten“ sowie „Fernwärme Österreich Süd und Nord–Montagearbeiten“ im 1. Quartal 2015 im Oberschwellenbereich durchzuführen.*

(3) *Die KELAG Wärme teilte weiters mit, dass sie als Sektorenauftraggeberin im Unterschwellenbereich ein Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb durchführen könne, ohne dass die*

Investitionen und Beschaffung

Voraussetzungen des § 195 BVergG vorliegen müssten. Die Anforderungen an den angemessenen Grad von Öffentlichkeit (Transparenzgebot) seien im Unterschwellenbereich wesentlich gemindert, die Anwendung des Transparenzgrundsatzes sei daher im Unterschwellenbereich der Prüfung der Verfahrensökonomie hintanzustellen.

(4) Die Auftragswertschätzung sei von der KELAG Wärme ordnungsgemäß und sorgfältig durchgeführt worden. Dabei seien als Basis für die Auftragswertschätzungen der Jahre 2010 bis 2013 die gemittelten Ausbaulängen der Jahre vor 2009 herangezogen worden; in diesen Jahren seien die Bauaktivitäten wesentlich geringer gewesen. Seit 2014 hätte die Zahl der Ausbaulängen, die über die Rahmenvereinbarungen abgewickelt werden, wieder abgenommen.

Dennoch aufgetretene geringfügige Überschreitungen des geschätzten Auftragswerts seien nach der Judikatur der Vergabekontrollbehörden unbeachtlich. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass nach der neuen Vergabe-Richtlinie bei Bauaufträgen Vertragsänderungen bzw. Erweiterungen bis zu einem Umfang von sogar 15 % des Auftragswerts zulässig seien.

(5) Zu den objektiven Kriterien zur Auswahl der einzuladenden Unternehmen für Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb wies die KELAG Wärme auf Punkt 7.4 der ISO 9001 hin: danach müssen Organisationen Lieferanten aufgrund ihrer Fähigkeit, Produkte entsprechend den Anforderungen der Organisation zu liefern, beurteilen und auswählen. Es müssten Kriterien für die Auswahl, Beurteilung und Neubeurteilung aufgestellt werden. Aufzeichnungen über die Ergebnisse von Beurteilungen und über notwendige Maßnahmen müssen geführt werden.

- 20.4** (1) Nach Ansicht des RH ist das Zusammenwirken von Bau- und Montagefirmen erforderlich, um eine funktionierende Fernwärmeversorgung herzustellen. Die geschätzten Auftragswerte von Bau- und Montageleistungen waren daher jedenfalls zusammenzurechnen.

Die Argumentation der KELAG Wärme, die im Zuge von Rahmenvereinbarungen vergebenen Bauaufträge seien nicht zusammenzurechnen, weil zwischen diesen ein technischer oder funktionaler Zusammenhang nicht bestehe, widerspricht dem § 185 BVergG 2006, dem zufolge der „geschätzte Auftragswert einer Rahmenvereinbarung (...) der für ihre gesamte Laufzeit geschätzte Gesamtwert aller auf Grund dieser Rahmenvereinbarung (...) voraussichtlich zu vergebenden Aufträge (ist)“. Aus der Sicht des RH besteht daher die Verpflichtung zur Zusammenrechnung der geschätzten Auftragswerte für alle Bauauf-

träge, d.h. auch für Aufträge, die nicht in einem technischen und funktionalen Zusammenhang stehen.

Zusammenfassend verblieb der RH daher bei seiner Kritik, dass die KELAG Wärme in den genannten Fällen die vergaberechtliche Bestimmung verletzte bzw. umging und bei seiner Empfehlung, die geschätzten Kosten der Bau- und Montageleistungen sowie die geschätzten Kosten aller Bauaufträge, die aufgrund einer Rahmenvereinbarung voraussichtlich vergeben werden, zusammenzurechnen.

(2) Der RH nahm die Mitteilung der KELAG Wärme zur Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen „Fernwärme Kärnten und Gasteinertal-Bauarbeiten“ sowie „Fernwärme Österreich Süd und Nord-Montagearbeiten“ im Oberschwabenbereich zur Kenntnis.

(3) Der RH verwies auf seine Ausführungen, dass die KELAG Wärme bestrebt sein sollte, für zu beschaffende Leistungen die Vertragspartner in nachvollziehbarer Weise auszuwählen und diesen ein marktkonformes Entgelt zu bezahlen. Der RH wies die KELAG Wärme darauf hin, dass eine solche Vorgangsweise mit dem Vergaberecht vereinbar war.

Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, bei der Wahl der Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit zu gewährleisten, um damit einen möglichst weitgehenden Wettbewerb erzielen zu können.

(4) § 181 Abs. 3 BVergG verpflichtet die KELAG Wärme, den geschätzten Auftragswert der auszuschreibenden Leistung vor der Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln; geringfügige Überschreitungen der geschätzten Auftragswerte sind – wie die KELAG Wärme zutreffend ausführt – nach der Rechtsprechung der Vergabekontrollbehörden zulässig. Abweichungen der tatsächlichen Auftragswerte von den Schätzwerten von 50 % (Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 einschließlich Option 2014/2015; Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015), 99 % (Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011; Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011) bzw. 211 % (Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 einschließlich Option 2012/2013; Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012 einschließlich Option 2012/2013) können allerdings nicht als „geringfügig“ bezeichnet werden, sie überschreiten zudem den Toleranzbereich von 15 % des Auftragswertes der neuen Vergabe-Richtlinie bei Bauaufträgen signifikant.

Investitionen und Beschaffung

Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass eine Schätzung, die den Gesamtwert der aufgrund einer Rahmenvereinbarung voraussichtlich zu vergebenden Aufträge aus den möglichen Abrufen aus einer Rahmenvereinbarung nicht berücksichtigte, nicht die Kriterien einer sorgfältigen Auftragswertermittlung erfüllte.

(5) Zum Thema objektive Kriterien für die Auswahl der einzuladenden Unternehmen hielt der RH der KELAG Wärme entgegen, dass der Punkt 7.4 der ISO 9001 lediglich besagt, dass die KELAG Wärme ihre Auftragnehmer derart auszuwählen hat, „dass die beschafften Produkte die festgelegten Beschaffungsanforderungen erfüllen“ und dass sie die „Lieferanten aufgrund ihrer Fähigkeit beurteilen und aus(zu)wählen (hat), Produkte entsprechend den Anforderungen der Organisation zu liefern“. Diese allgemein gehaltene Regelung dient – wie die gesamte ISO 9001 – der Festlegung eines Qualitätsmanagementsystems für eine Organisation, um den Kundenerwartungen und den behördlichen Anforderungen zu entsprechen und nicht der Beschaffung von marktkonformen Leistungen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Begründung für die Durchführung von Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 21.1** (1) Das Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn umfasste die Errichtung eines Fernwärmenetzes mit einer Gesamtlänge von rd. 10.000 Trassenmetern. Zu diesem Zweck vergab die KELAG Wärme im Jahr 2012 separate Aufträge in den Bereichen Tiefbau und Rohrmontage (ohne die Rohrlieferung) jeweils im Unterschwellenbereich im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb. Die Rohre stellte die KELAG Wärme dem Auftragnehmer der Montageleistungen zur Verfügung; zu diesem Zweck vergab sie einen Lieferauftrag im Oberschwellenbereich im Wege eines Verhandlungsverfahrens nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb.

Im Rahmen des Projekts Spittal an der Drau plante die KELAG Wärme die Errichtung eines Fernwärmenetzes mit einer Gesamtlänge von rd. 21.000 Trassenmetern. Die Aufträge in den Bereichen Tiefbau, Rohrmontage und Rohrlieferung vergab sie im Jahr 2012 in gleicher Weise wie beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn.

Für die Schätzung der Auftragswerte für die Projekte Neudörfel/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau hätte die KELAG Wärme neben den geschätzten Werten für die Montage und die Bauarbeiten auch den geschätzten Wert der Rohre zu berücksichtigen und – ausgehend

von den jeweiligen Gesamtwerten – die entsprechende Verfahrenswahl zu treffen gehabt⁴⁹.

(2) Bei den beiden vom RH überprüften Projekten Neudörf/Bad Sauerbrunn sowie Spittal an der Drau zeigten die geschätzten Auftragswerte und die von der KELAG Wärme jeweils gewählten Schwellenwertbereiche und Vergabeverfahren folgendes Bild:

Tabelle 10: Projekte Neudörf/Bad Sauerbrunn sowie Spittal an der Drau; geschätzte Auftragswerte, gewählte Schwellenwertbereiche sowie Vergabeverfahren

	geschätzter Auftragswert in 1.000 EUR	gewähltes Vergabeverfahren	BVergG eingehalten
Projekt Neudörf/Bad Sauerbrunn			
Montagearbeiten	980	VoAW	nein
Bauarbeiten	2.950	VoAW	nein
Rohrlieferung	2.160	VnAW	ja
Summe	6.090¹		
Projekt Spittal an der Drau			
Montagearbeiten	1.550	VoAW	nein
Bauarbeiten	4.980	VoAW	nein
Rohrlieferung	3.820	VnAW	ja
Summe	10.350¹		

VoAW: Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb

VnAW: Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb

¹ zum Einleitungszeitpunkt maßgeblicher Schwellenwert für Bauaufträge 5,00 Mio. EUR

Quelle: RH

Die Gesamtschätzwerte betragen für die Projekte Neudörf/Bad Sauerbrunn 6,09 Mio. EUR und für Spittal an der Drau 10,35 Mio. EUR; damit überstiegen sie den von der Europäischen Kommission für Bauaufträge festgelegten Schwellenwert von 5,00 Mio. EUR für die Jahre 2012 und 2013. Beide Projekte hätten somit im Oberschwellenbereich europaweit ausgeschrieben werden müssen.

21.2 Der RH stellte bei vier von sechs Vergabeverfahren (rd. 67 %) die Wahl eines nicht gesetzmäßigen Vergabeverfahrens durch die KELAG Wärme fest: Er verwies dabei auf das Verbot, Gesamtaufträge aufzuteilen und auf die Regelung, nach der bei der Berechnung des geschätzten Auftragswertes von Bauaufträgen auch der geschätzte Gesamtwert aller für die Ausführung der Bauleistungen erforderlichen Waren oder Dienst-

⁴⁹ Die Art der Beschaffung der Waren für die Eigenleistungen war dabei unerheblich.

Investitionen und Beschaffung

leistungen einzubeziehen sind, die dem Unternehmer vom Sektorauftraggeber zur Verfügung gestellt werden⁵⁰. Die Nichtberücksichtigung der Kosten der Rohre versetzte die KELAG Wärme in die Lage, die Bau- und Montageaufträge separat im Unterschwellenbereich zu vergeben. Der RH kritisierte diese Vorgangsweise als unzulässiges Auftragsplitting mit dem Ziel, die Aufträge nicht europaweit ausschreiben zu müssen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine in TZ 20 abgegebene Empfehlung zur Auftragswertermittlung von Bauaufträgen.

- 21.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie bei der Umsetzung von Bauvorhaben zwischen der wirtschaftlichen (Investitionen, Rentabilität) und der technischen Seite (funktionale/betriebliche Eigenständigkeit) differenziere. Das Ausbaukonzept in Neudörfl/Bad Sauerbrunn sei technisch in zwei verschiedene Bauvorhaben unterteilt worden: Die Rohrleitungsprojekte von Neudörfl (im Burgenland) ausgehend in Richtung Niederösterreich (4.830 m) und in Richtung Bad Sauerbrunn (6.445 m) seien als selbstständig betriebsfähige Teilabschnitte anzusehen gewesen. Zusätzlich zu der Errichtung der Trassen seien weitere Investitionen bzw. Kosten zu berücksichtigen gewesen (Wärmeübergabestationen 0,4 Mio. EUR, Auskoppelung 0,7 Mio. EUR, Aufwendungen für das Anschlussstück bis zum Beginn der beiden Trassen bzw. den Sektorenschiebern in Neudörfl 0,1 Mio. EUR, interne Planungskosten 0,4 Mio. EUR).*

Die Kosten- bzw. Investitionskalkulation für die Errichtung der Trasse in Richtung Niederösterreich hätte 2,9 Mio. EUR und für die Errichtung der Trasse im Burgenland 3,8 Mio. EUR betragen.

Nachdem die Kostenschätzung für beide Bauvorhaben jeweils nicht den Schwellenwert von 5 Mio. EUR erreicht habe, habe die KELAG Wärme jeweils Verhandlungsverfahren im Oberschwellenbereich (Lieferung der Kunststoffmantelrohre) und im Unterschwellenbereich (Tiefbau- und Rohrmontagearbeiten) durchgeführt. Der Vollständigkeit halber wies sie darauf hin, dass sich die Kosten für beide Vorhaben nach der Endabrechnung in Summe unter dem damaligen Schwellenwert befanden.

- 21.4** Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass er unverändert von einem einheitlichen Bauvorhaben der Fernwärmeversorgung Neudörfl/Bad Sauerbrunn ausging. Dies deshalb, weil die Ausschreibungsunterlagen von der Errichtung eines einheitlichen Fernwärmesystems im Ausmaß von rd. 10.000 Trassenmetern ausgingen, Teilangebote nicht

⁵⁰ BVergG 2006, § 182 Abs. 2

zuließen, einheitliche Beginn- und Fertigstellungstermine festsetzen sowie ein einheitliches Vergabeverfahren vorsahen.

Der RH hielt daher seine Kritik an der von der KELAG Wärme gewählten Vorgangsweise und seine Empfehlung aufrecht.

Zuschlagskriterien

- 22.1** Die KELAG Wärme ermittelte die Auftragnehmer der Rahmenvereinbarungen sowohl für die Bau- als auch für die Montagearbeiten stets nach einem von ihr als „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ bezeichneten Verfahren. Darunter verstand die KELAG Wärme die Ermittlung des Auftragnehmers über das Angebot mit dem niedrigsten Preis unter Zugrundelegung von im Leistungsverzeichnis angeführten Gewichtungen:

Tabelle 11: Gewichtete Zuschlagskriterien der Rahmenvereinbarungen

Zuschlagskriterien	Leistungsgegenstand und Jahr der Ausschreibung			
	Montagearbeiten 2010	Montagearbeiten 2011	Bauarbeiten 2010 und 2011	Montage- sowie Bauarbeiten 2013
	in %			
Angebotssumme	70	60	20	20
Baustellengemeinkosten	30	40	40	40
Summe der als wesentlich gekennzeichneten Positionen	-	-	40	40
Summe	100	100	100	100

Quelle: RH

Zwei Positionen⁵¹ der – höchstens sechs⁵² Positionen umfassenden – Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten waren im Leistungsverzeichnis zusätzlich als „Wesentliche Positionen“ gekennzeichnet; dadurch gingen diese zwei Positionen, die nicht der direkten Ausführung der Leistungen dienten, unter Zugrundelegung von im Leistungsverzeichnis angeführten Gewichtungen dreimal in die Bewertung des „gewichteten Billigstbieters“ ein, wodurch diese die bei Weitem größte Bedeutung bei der Ermittlung des Auftragnehmers ausübten.

⁵¹ immer die Position Nr. 01.10 010 (Baustelleneinrichtung) und Position Nr. 01.10 020 (Baustellenwechsel)

⁵² bspw. Vergabeverfahren Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011

Investitionen und Beschaffung

Vertiefte Angebotsprüfungen zum weitest möglichen Ausschluss spekulativer Preisgestaltung gemäß BVergG 2006 nahm die KELAG Wärme bei keiner vom RH geprüften Rahmenvereinbarung vor (siehe TZ 24, (Vertiefte) Angebotsprüfung).

22.2 Der RH hielt fest, dass das BVergG 2006⁵³ 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 vorsah. Die von der KELAG Wärme angewandte Kombination beider Verfahren für ein „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ war im BVergG 2006 nicht vorgesehen.

Der RH sah im „gewichteten Billigstbieterprinzip“ auch keinen wirtschaftlichen Vorteil für die KELAG Wärme. Das wesentlichste Element des Billigstbieterprinzips, der billigste Gesamtpreis, trat bei den Ausschreibungen der Rahmenvereinbarungen der KELAG Wärme in den Hintergrund. Im Gegenzug waren, nach Beurteilung des RH, bspw. kreative Preisgestaltungen der Bieter vordergründig:

- Die Kosten der Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten konnten – richtig – entweder mit realen Werten der Kostenwahrheit entsprechend in der Leistungsgruppe selbst ausgewiesen oder aber – spekulativ – durch Einrechnung auf andere Positionen verlagert werden.
- Bot ein Bieter insbesondere in der Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten kostendeckende Preise an, konnte dieser durch die Gewichtung, selbst wenn dessen Angebot den billigsten Gesamtpreis aufwies, niemals zum Auftragnehmer werden; die „Preis Anpassungen“ zwischen Erst- und Letztpreisangebot bei der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 lieferten hiefür einen anschaulichen Beleg (siehe auch TZ 37, Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015).

Nach Auffassung des RH konnten durch die von der KELAG Wärme gewählten Kriterien zur Gewichtung Bieter nur dann zu „gewichteten Billigstbietern“ werden, wenn diese Angebote mit spekulativer Preisgestaltung abgaben. Das Anwenden des „gewichteten Billigstbieterprinzips“ hätte in jedem Fall eine vertiefte Angebotsprüfung durch die KELAG Wärme bedingen müssen.

⁵³ BVergG 2006, § 271

Der RH empfahl der KELAG Wärme, einen Zuschlag entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot laut den Angaben in der Ausschreibung oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis gemäß dem BVergG 2006 zu erteilen.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, zur Ermittlung des Auftragnehmers Kriterien vorzusehen, welche die Abgabe spekulativer Angebote möglichst ausschließen.

22.3 *(1) Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass nach dem BVergG „... Zuschlagskriterien bei der Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes die vom Auftraggeber im Verhältnis oder ausnahmsweise in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegten, nicht diskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängenden Kriterien“ seien, „nach welchen das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt wird, wie z.B. ... Preis, ... Betriebskosten, ...“. Die gewichtete Bewertung einer Position sei daher nichts anderes als die Bewertung der niedrigeren Kosten einer Position. Dies sei eine Ausgestaltung des Bestbieterprinzips und entspreche den zulässigen Prinzipien des BVergG. Ziel sei es gewesen, bei besonders sensiblen Positionen allfälligen Preisspekulationen entgegen zu wirken. Die gewichtete Bewertung einer Position unterscheide sich systematisch auch nicht von dem Fall, dass optionale Positionen anders gewichtet werden als fixe Positionen. Die Zulässigkeit einer solchen Vorgangsweise von fixen und optionalen Positionen sei jedoch von der Judikatur anerkannt.*

(2) Für die Zulässigkeit des „gewichteten Billigstbieterprinzips“ spreche auch der Umstand, dass dasselbe Ergebnis bspw. auch durch eine Änderung des Mengenvordersatzes hätte erzielt werden können. Eine entsprechende Erhöhung der Mengen bei den betreffenden Positionen würde dieselbe Gewichtung bewirken wie die von der KELAG Wärme gewählte Vorgehensweise. Bei den betreffenden Positionen sei klar gewesen, dass diese vermehrt anfallen werden, weshalb die KELAG Wärme bei der Gewichtung dieser Positionen insofern auch auf die Lebenszyklus-Kosten abgestellt habe.

Im Übrigen finde sich im BVergG auch keine Bestimmung, welche die Gewichtung von einzelnen Positionen ausdrücklich untersage.

(3) Die KELAG Wärme habe jedoch die Empfehlungen zum Anlass für Veränderungen genommen; bei in 2014 und 2015 durchgeführten Ausschreibungen zu Bauverträgen wären andere Methoden zur Bestbieterermittlung, wie insbesondere Teilpauschalausschreibungen auf Trassenmeterpreisbasis oder Auf- und Abschlagspreisverfahren, ange-

Investitionen und Beschaffung

wendet worden. An einer Gewichtung von Einzelpositionen („wesentliche Positionen“) habe man jedoch unter Anwendung einer vertieften Angebotsprüfung im Anlassfall festgehalten.

- 22.4** (1) Zur Stellungnahme der KELAG Wärme betreffend die Zuschlagskriterien entgegnete der RH, dass das BVerG 2006 ohne Einschränkungen nur einen Zuschlag an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot (Bestbieter) oder das Angebot mit dem niedrigsten Preis (Billigstbieter) vorsieht. Bei den von der KELAG Wärme angewandten gewichteten Zuschlagskriterien – Angebotssumme, Baustellengemeinkosten sowie Summe der als wesentlich gekennzeichneten Positionen – waren ausschließlich wirtschaftliche und keine, wie im BVerG 2006 gefordert, auch technischen Kriterien angesprochen, so dass die Ermittlung eines Bestbieters unmöglich war. Dies widersprach auch dem Billigstbieterprinzip, weil dem Zuschlag nicht mehr das Angebot mit dem niedrigsten Preis zugrunde lag. Der RH blieb daher bei seiner Auffassung, dass das von der KELAG Wärme verwendete „gewichtete Billigstbieterprinzip“ kein im BVerG 2006 vorgesehenes Verfahren darstellte.

Weiters widersprach der RH der KELAG Wärme, dass die von ihr vorgenommene Gewichtung einzelner Positionen der anerkannten Judikatur – betreffend die Gewichtung fixer und optionaler Positionen – entsprach. Die Rechtsprechung zu diesem Thema verstand unter optionalen Positionen in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich als Option gekennzeichnete Positionen oder sogenannte Wahlpositionen. Für Letztere haben die Bieter im Angebot zwar Einheitspreise anzugeben, deren Positionspreise⁵⁴ finden jedoch wegen der Optionalität der Positionen keine oder nur eine verminderte Berücksichtigung in der Angebotssumme. Die KELAG Wärme hingegen setzte nunmehr die Gewichtung fixer Positionen mit geringen Mengenvordersätzen mit der Gewichtung optionaler Positionen gleich. Als grundlegender Unterschied zu den ausdrücklich als Option gekennzeichneten Positionen oder Wahlpositionen waren bei der KELAG Wärme die Positionspreise der Positionen mit geringen Mengenvordersätzen jedoch fixer Bestandteil der Angebotssumme. Der RH wies darauf hin, dass die Gleichsetzung der Gewichtung nach fixen Positionen mit der Gewichtung nach optionalen Positionen nicht der anerkannten Judikatur entsprach.

- (2) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass das Leistungsverzeichnis jene maßgebliche Unterlage darstellt, um das für den Auftraggeber technisch-wirtschaftlich beste oder preislich günstigste Angebot

⁵⁴ Der jeweilige Positionspreis errechnet sich als Produkt des Einheitspreises und des Mengenvordersatzes.

bestimmen zu können. Die darin angeführten Mengen sollen dabei die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.

Dem Einwand der KELAG Wärme, die Erhöhung der Menge einer Position entspräche der Gewichtung einer Position des Leistungsverzeichnisses und würde das gleiche Ergebnis der Bieterreihung erzielen, hielt der RH entgegen, dass willkürliche Erhöhungen von Mengen bei bestimmten Positionen zur Abgabe spekulativer Angebote einladen und eine dem BVergG 2006 entsprechende Ermittlung des Auftragnehmers unmöglich machen.

(3) Der RH hielt fest, dass die bei den in den Jahren 2014 und 2015 durchgeführten Ausschreibungen von der KELAG Wärme angewandten anderen Methoden zur Bestbieterermittlung, wie insbesondere Teilpauschalausschreibungen auf Trassenmeterpreisbasis oder Auf- und Abschlagspreisverfahren, erstmals im Rahmen der Stellungnahme von der KELAG Wärme bekanntgegeben wurden. Ob jedoch die neuen Methoden zur Bestbieterermittlung zu einer Verbesserung des Vergabeverfahrens führten, konnte der RH nicht beurteilen, weil die angeführten Ausschreibungen nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren.

Transparenz des Verfahrens

- 23.1** Die KELAG Wärme konnte zu keinem der bis zum Jahr 2012 durchgeführten Vergabeverfahren Unterlagen vorlegen, die bspw. die Auswahl der Teilnehmer am Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb begründete oder die Verhandlungsergebnisse mit den Bietern im Rahmen der Verhandlungsverfahren zur Ermittlung des Billigstbieters belegten.

Ab dem Jahr 2012 verbesserte die KELAG Wärme die Dokumentation ihrer Vergabeverfahren, indem sie nunmehr Niederschriften über die Verhandlungsergebnisse mit den Bietern im Rahmen der Verhandlungsverfahren zur Ermittlung des Billigstbieters erstellte. Die Dokumentation der Auswahl der Teilnehmer am Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb unterblieb aber.

- 23.2** Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme in weiten Bereichen ihre Vergabeverfahren nicht dokumentierte. Damit war einerseits die Transparenz im Vergabeverfahren nicht gewährleistet und andererseits eine objektive und nachvollziehbare Nachverfolgung der Entscheidungsfindung nicht möglich.

Investitionen und Beschaffung

Der RH empfahl der KELAG Wärme, die Dokumentation der Vergabevorgänge entsprechend den Intentionen des BVergG 2006 und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung vorzunehmen.

(Vertiefte) Angebotsprüfung

24.1 (1) Bei mehreren Rahmenvereinbarungen und Projekten der KELAG Wärme stellte der RH preisliche Besonderheiten fest:

(a) Bei den Rahmenvereinbarungen bzw. Projekten

- Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011
- Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011
- Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011
- Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011
- Neudörf/Bad Sauerbrunn

rechneten Bieter mehrere im Leistungsverzeichnis getrennt ausgeschriebene Positionen einer Unterleistungsgruppe (bspw. Vorspannen) in die Positionen einer anderen Unterleistungsgruppe (bspw. Rohre) ein. Diese Positionen waren im Leistungsverzeichnis jeweils mit dem Einheitspreis „0 EUR“ ausgepreist.

Nach der Rechtsprechung waren aus Sicht eines Bieters bei Anwendung der üblichen Sorgfalt⁵⁵ aufgrund der Gestaltung des Leistungsverzeichnisses mit der vorgesehenen positionsweisen Angabe von Einheitspreisen die konkreten Leistungspositionen jedenfalls dahingehend zu verstehen, dass jede Position entsprechend den Festlegungen in der Ausschreibung anzubieten und die Einheitspreise zu ermitteln und aufgliedert einzusetzen waren. Ein Auspreisen von Positionen mit dem Einheitspreis „0 EUR“ war nach der Rechtsprechung unzulässig.

(b) Die Niederschriften der Angebots-Verhandlung vom 18. Juni 2012 mit den beiden bestgereihten Bieter des Vergabeverfahrens Fernwärme Neudörf/Bad Sauerbrunn zeigten bei einigen Leistungsgruppen „äußerst hohe Einheitspreise auf, die für das Letztpreisangebot unbedingt überarbeitet werden sollten“. Davon betroffen waren

⁵⁵ vgl. EuGH 4. Dezember 2003, Rs C-448/01 (EVN-AG, Wien Strom GmbH gegen Republik Österreich); VwGH 19. November 2008, 2007/04/20018, 2007/04/0019; 17. November 2004, 2002/04/0078; 16. Februar 2005, 2004/04/0030; BVA 14. November 2008, GZ N/0122-BVA/04/2008-48; 11. Jänner 2008, GZ N/0112-BVA/14/2007-20 u.a.

- beim Bieter mit dem preislich billigsten Angebot die Einheitspreise der zwei Leistungsgruppen Formstücke und Armaturen sowie
- beim Bieter mit dem preislich zweitbilligsten Angebot die Einheitspreise der zwei Leistungsgruppen Rohre und Schweißnähte/Passschnitte.

Der Bieter – und spätere Auftragnehmer – mit dem preislich billigsten Angebot im Vergabeverfahren Neudörfel/Bad Sauerbrunn⁵⁶ preiste in seinem Letztpreisangebot die dokumentierten „äußerst hohen Einheitspreise, die für das Letztpreisangebot unbedingt überarbeitet werden sollten“ bei den Leistungsgruppen Formstücke und Armaturen unverändert aus.

- (c) Bei der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 bestanden bei einer Bietergemeinschaft – dem späteren Auftragnehmer – zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot erhebliche Preisdifferenzen bei mehreren Positionen. Insbesondere die Reduktion des Positionspreises⁵⁷ „Baustelleneinrichtung“ um 289.142,73 EUR bzw. um 92,14 % war augenscheinlich (siehe auch TZ 37, Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015).

Obwohl – selbst nach Ansicht der KELAG Wärme – manche Angebote in preislicher Hinsicht Auffälligkeiten aufwiesen und begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden, prüfte sie die Positionen im Letztpreisangebot nicht vertieft gemäß den Vorgaben des BVergG 2006.

Die KELAG Wärme schied im weiteren Verfahrensablauf zu keinem Zeitpunkt – wie bspw. nach der Angebotseröffnung oder nach der Vorprüfung der abgegebenen Angebote oder nach den Vergabeverhandlungen oder nach der Prüfung des Letztpreisangebots – ein Angebot aus dem Vergabeverfahren aus.

⁵⁶ Der Bieter mit dem preislich zweitbilligsten Angebot reduzierte die im Rahmen der Angebotsverhandlung angesprochenen „äußerst hohen Einheitspreise“ der zwei Leistungsgruppen Rohre und Schweißnähte/Passschnitte um jeweils durchschnittlich rd. 7 %.

⁵⁷ Die Verminderung des Positionspreises errechnet sich aus dem Produkt der Differenz des Einheitspreises und dem ausgeschriebenen Mengenvordersatz (neun Pauschalen).

Investitionen und Beschaffung

Eine gewissenhafte vertiefte Angebotsprüfung lässt vergaberelevante Details des Preisgefüges erkennen und gibt auch Hinweise für ein aktives Anti-Claim Management⁵⁸ durch den Auftraggeber.

(2) Die KELAG Wärme behielt sich gemäß dem Verfahrensablauf in den Angebotsbestimmungen zu den durchgeführten Verhandlungsverfahren ohne vorherigem Aufruf zum Wettbewerb vor,

- das vom Bieter abgegebene Angebot zunächst einer Vorprüfung zu unterziehen, um damit die Verhandlungen über den gesamten Leistungsinhalt mit den bestgereihten Bietern vorzubereiten,
- sodann in einer ersten Verhandlungsrunde Verhandlungen mit den bestgereihten Bietern zu führen, um das für sie beste Angebot zu ermitteln,
- im Falle des nicht erfolgreichen Abschlusses der Verhandlungen zu weiteren Verhandlungsrunden einzuladen und
- den Abschluss der Vergabeverhandlungen durch die Abgabe eines Letztpreisangebots bekannt zu geben.

Die Bieter hatten demgemäß bereits mit ihrem Erstante Angebot ein markt-konformes Angebot zu legen, weil sie davon ausgehen mussten, nicht in die „shortlist“ der bestgereihten Bieter aufgenommen zu werden und damit aus dem Vergabeverfahren auszuschneiden.

Bei mehreren vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen der KELAG Wärme änderten die späteren Auftragnehmer – die mit ihrem jeweiligen Erstante Angebot noch nicht das billigste Angebot gelegt hatten – im Rahmen des Letztpreisangebots weder ihre mit dem Erstante Angebot angebotenen Preise noch die angebotene Leistung; sie gewährten hierauf jedoch ungewöhnlich hohe prozentuelle Preisnachlässe. Die erheblichen Preisnachlässe waren daher nicht durch eine entsprechende qualitative oder quantitative Verringerung der Leistung zu erklären:

- Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011 (Nachlass 20 %);
- Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 (Nachlass 13 %);

⁵⁸ Das Anti-Claim Management bezeichnet die vertragskonforme Prüfung und Abwicklung von Auftragnehmer-Nachträgen sowie die Abwehr unberechtigter Vergütungsansprüche durch den Auftragnehmer (siehe RH, Reihe Bund 2006/12 S. 59 ff. sowie Reihe Bund 2012/2).

- Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011 (Nachlass 9 %);
- Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011 (Nachlass 20 %).

Erst mit diesen ungewöhnlich hohen prozentuellen Preisnachlässen wurden diese Bieter zu Billigstbietern und Auftragnehmern.

Obwohl bei diesen Angeboten begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden, prüfte die KELAG Wärme die Positionen im Letztpreisangebot nicht vertieft gemäß den Vorgaben des BVergG 2006.

(3) Die KELAG Wärme wies in ihren Leistungsverzeichnissen „Wesentliche Positionen“ aus, die nach entsprechender Gewichtung auch in die Ermittlung des „gewichteten Billigstbieters“ Eingang fanden. Allerdings führte die KELAG Wärme zumindest für die ausgewiesenen „Wesentlichen Positionen“ keine vertiefte Angebotsprüfung durch (siehe TZ 22, Zuschlagskriterien).

24.2 Die KELAG Wärme verabsäumte im Zuge der Angebotsprüfungen, besonderes Augenmerk auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale zu legen (bspw. Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse). Diese vertiefte Angebotsprüfung hätte auf Basis der Kalkulationsformblätter zu erfolgen (siehe auch TZ 25, Vorlage der Kalkulationsformblätter „K 7“).

Der RH hielt kritisch fest, dass das Anbieten von Positionen mit dem Einheitspreis „0 EUR“ eine spekulative Angebotserstellung⁵⁹ darstellte, indem der Bieter jeweils zu erkennen gab, dass er dem Auftraggeber die Kosten für zahlreiche nach der Ausschreibung zu erbringende Leistungen nicht in Rechnung stellen würde.

Somit lag ein den Ausschreibungsbestimmungen widersprechendes Angebot vor, weil es eine nicht plausible Zusammensetzung des Gesamtpreises aufwies. Eine Umlagerung von Kosten bedingte, auch wenn sich der Gesamt-Angebotspreis nicht änderte, eine Verschiebung der Kosten der angebotenen Leistungen von nachgefragten Leistungspositionen in andere nachgefragte Leistungspositionen⁶⁰.

⁵⁹ vgl. BVA 20. Juni 2003, GZ 17N-46/03-34

⁶⁰ vgl. Pesendorfer in Schramm/Aicher/Fruhmann/Thienel, Kommentar zum BVergG § 106 Rz 13, BVA 3. September 2004, GZ 10N-57/04-34; BVA 21. April 2012, GZ N/0020-BVA/09/2012-28)

Investitionen und Beschaffung

Weiters kritisierte der RH, dass auch die Angebote mit den ungewöhnlich hohen prozentuellen Preisnachlässen sowie mit den erheblichen Preisdifferenzen zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot betriebswirtschaftlich nicht erklärbar waren und spekulativen Charakter aufwiesen.

Die KELAG Wärme hätte dies aufklären und das unplausible Letztangebot vertieft prüfen müssen, um die Folgen des spekulativen Charakters des Angebots zu klären. In weiterer Folge hätte die KELAG Wärme das Angebot ausscheiden müssen, zumal eine Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der geforderten Leistungen nicht möglich war. Das Vorgehen des Auftraggebers widersprach dem Gleichbehandlungsgebot und dem Gebot, ein faires, dem Grundsatz des lautereren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen.

Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme jedoch selbst bei den in den Leistungsverzeichnissen ausgewiesenen „Wesentlichen Positionen“ keine vertiefte Angebotsprüfung vornahm. Der RH war der Auffassung, dass durch dieses Versäumnis der Sinn der Kennzeichnung als „Wesentliche Positionen“ – das Verhindern von spekulativ angebotenen Preisen für diese Positionen – zur Gänze verloren ging.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, im Rahmen der Angebotsprüfungen auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale besonders zu achten (Hochpreise, Untertpreise, Sensitivitätsanalyse).

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, in jenen Fällen, in denen sie „Wesentliche Positionen“ als Zuschlagskriterium definiert hatte, jedenfalls eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen.

24.3 *(1) Die KELAG Wärme entgegnete in ihrer Stellungnahme, dass gemäß dem BVergG ein Sektorenauftraggeber nur dann Aufklärung über die Positionen des Angebots verlangen und diese vertieft prüfen müsse, wenn der Gesamtpreis eines Angebots im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig sei oder begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestünden. Im Unterschwellenbereich könne gemäß BVergG von der Durchführung einer vertieften Angebotsprüfung gänzlich abgesehen werden; dies habe für die überwiegende Mehrzahl der Ausschreibungen der KELAG Wärme gegolten.*

(2) Bei den von der KELAG Wärme durchgeführten Angebotsprüfungen hätten immer wieder vereinzelt Anhaltspunkte für das Vorliegen eines der beiden im BVergG taxativ genannten Ausnahmefälle bestanden, insbesondere begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen. Die

KELAG Wärme habe in allen Fällen den jeweiligen Bieter im Zuge der Verhandlungsgespräche aufgefordert, diese Positionen im Letztpreisangebot zu ändern. Maßstab der Prüfung der Angemessenheit seien dabei immer die historisch angebotenen und abgerechneten Preise (Erfahrungswerte) bei KELAG Wärme und ihren Rechtsvorgängern gewesen. Seit Ende 2012 würden die Inhalte aller Verhandlungsgespräche – insbesondere Hinweise auf spekulative Angebotspreisbildungen – in Standardprotokollen dokumentiert; dies obwohl ein Sektorenauftraggeber sachdienliche Unterlagen nur über die im Oberschwellenbereich durchgeführten Vergabeverfahren mindestens vier Jahre ab Verfahrensende aufzubewahren habe. Unterlagen über Verhandlungen seien davon nicht erfasst. Für Verfahren im Unterschwellenbereich würden diese Dokumentationspflichten nicht gelten.

(3) Die von der KELAG Wärme durchgeführten Angebotsprüfungen entsprächen somit auch hinsichtlich Preisprüfung und Dokumentation den gesetzlichen Anforderungen. Daher sei auch der Vorwurf des RH betreffend „spekulative Angebotserstellung“ nicht zutreffend und zurückzuweisen.

(4) Die KELAG Wärme nehme jedoch die Empfehlungen zum Anlass für Veränderungen; zum einen seien bereits seit Ende 2012 – obwohl gesetzlich nicht vorgeschrieben – sämtliche Verhandlungen durchgängig schriftlich zu dokumentieren und zum anderen ab Anfang 2013 bei Auftragserteilungen keine pauschalen Rabattierungen auf den angebotenen Gesamtpreis mehr zugelassen; vielmehr sei jeweils ein neues Leistungsverzeichnis abzugeben. Auch der Empfehlung des RH, K3/K7-Formblätter einzufordern, sei die KELAG Wärme bereits während der Prüfungshandlungen im Jahr 2014 gefolgt; die Formblätter seien ab Ende 2014 eingefordert und v.a. für die Prüfung der wesentlichen Positionen verwendet worden.

- 24.4** (1) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass der Gesetzgeber mit dem BVergG 2006 auch im Unterschwellenbereich keinen gänzlichen Verzicht auf eine vertiefte Angebotsprüfung samt Dokumentation von Verhandlungsgesprächen intendierte. Zwar konnten (Sektoren-)Auftraggeber im Unterschwellenbereich zwecks Entbürokratisierung im Zuge der vertieften Angebotsprüfung bzw. bei Mangelhaftigkeit der Angebote von einer verbindlichen schriftlichen Aufklärung absehen (§ 268 Abs. 3 BVergG 2006). Dies enthob den Auftraggeber im Unterschwellenbereich von einer formalisierten Vorgangsweise, jedoch keineswegs von jeglicher Aufklärungspflicht. Es lag nun vielmehr in seinem Ermessen, in welcher Art und Weise er Aufklärung durch den Bieter verlangte; die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Auftraggebers im Vergabeakt musste gewährleistet sein (siehe TZ 19 (7)).

Investitionen und Beschaffung

Bei größeren Aufträgen im Unterschwellenbereich war jedoch anzuraten, die Aufklärung durch den Bieter zumindest schriftlich zu dokumentieren (§ 136 BVergG 2006). Die Argumentation der KELAG Wärme zielte somit ins Leere.

(2) Weiters entgegnete der RH der KELAG Wärme, dass ihre Protokolle über Verhandlungsgespräche ab 2012 Hinweise auf spekulative Angebotspreisbildungen zwar dokumentierten, die KELAG Wärme bei der Beurteilung der Letztpreisangebote jedoch trotz dieser Hinweise keine adäquaten Veranlassungen traf und auch Letztpreisangebote mit unveränderten, auffällig hohen Einheitspreisen nicht ausschied.

Hinsichtlich der Vorgangsweise zur Ermittlung des geschätzten Auftragswerts und damit der Zuordnung des Vergabeverfahrens in den Ober- bzw. Unterschwellenbereich verwies der RH auf seine Ausführungen zu TZ 20, Rahmenvereinbarungen im Bereich des Fernwärmeleitungsbaus, sowie TZ 21, Projekte Neudörfel/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau, dieses Berichts.

(3) Der RH widersprach der Ansicht der KELAG Wärme, dass die von ihr durchgeführten Angebotsprüfungen hinsichtlich der Preisprüfung und Dokumentation den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. Wie der RH bereits in seinem Prüfungsergebnis festgehalten hatte, entsprach sein Vorwurf einer „spekulative Angebotserstellung“ der einschlägigen Rechtsprechung⁶¹; der RH bekräftigte daher aus den angeführten Gründen entschieden seinen Standpunkt.

(4) Der RH nahm die angegebenen Umsetzungen seiner Empfehlungen zur Dokumentation der Verhandlungen, zur Nichtzulassung von pauschalen Rabattierungen und Einforderung von K3/K7-Formblättern durch die KELAG Wärme zur Kenntnis.

Kalkulationsformblätter „K 7“

- 25.1** (1) Die Auftragsschreiben der KELAG Wärme sahen – entsprechend dem Leistungsverzeichnis als Haupttermin – die verbindliche Vorlage der Kalkulationsunterlagen „K 7-Blätter“ durch den Auftragnehmer an den Auftraggeber nach Auftragserteilung innerhalb von 14 Kalendertagen vor.

Die „K 7-Blätter“ gliedern die Leistungen in der im Leistungsverzeichnis angeführten Reihenfolge in die Ansätze für Stunden-, Geräte-

⁶¹ vgl. Bundesvergabeamt 20. Juni 2003, GZ 17N-46/03-34

und Stoffaufwand auf und sind im Angebotsstadium zur vertieften Angebotsprüfung und während der Bauabwicklung als Grundlage zur Preisermittlung sowie Überprüfung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen für im Angebot nicht enthaltene Leistungen unabdingbar.

Bei jedwedem Verzug der fristgerechten Vorlage der „K 7-Blätter“ verpflichtete sich der Auftragnehmer, eine Konventionalstrafe (Pönale) zu bezahlen, wobei diese Konventionalstrafe nicht dem richterlichen Mäßigungsrecht unterlag; das Pönale lautete bei den Vergabeverfahren bis einschließlich 2011 auf jeweils 500 EUR je Kalendertag und bei den danach erfolgten Vergabeverfahren auf 600 EUR je Kalendertag.

(2) Die Überprüfung der Einhaltung der pönalisierten Termine für die Vorlage der „K 7-Blätter“ zeigte bei den vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten, dass nur bei den Rahmenvereinbarungen Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011 sowie Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011 die „K 7-Blätter“, wenngleich bis zu 20 Tagen verspätet, vorgelegt worden waren. Bei allen anderen Rahmenvereinbarungen und Projekten wurden die „K 7-Blätter“ von den ausführenden Unternehmen zu keinem Zeitpunkt vorgelegt.

Demgemäß waren Konventionalstrafen (Pönalezahlungen) der ausführenden Unternehmen fällig, die sich insgesamt auf bis zu rd. 2,40 Mio. EUR – zum Stichtag 1. Dezember 2014 – beliefen. Die KELAG Wärme verzichtete bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen.

25.2 (1) Der RH kritisierte, dass bei keinem von ihm geprüften Bauvorhaben die „K 7-Blätter“ rechtzeitig vorlagen. Der RH hielt zustimmend fest, dass die KELAG Wärme die Kalkulationsunterlagen des Auftragnehmers als wesentlichen Bestandteil zur Auftragserteilung betrachtete und diesen auch dementsprechend pönalisierte. Er bekräftigte, dass auf die Vorlage von Kalkulationsunterlagen, insbesondere der „K 7-Blätter“⁶², auf keinen Fall verzichtet werden soll, weil beim Fehlen der „K 7-Blätter“ eine vertiefte Angebotsprüfung sowie eine sachgerechte Prüfung von Nachtragsleistungen, die auf dem Bauauftrag basieren müssen, unmöglich war.

(2) Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass die KELAG Wärme auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen (Pönale-

⁶² aber auch der anderen Kalkulationsunterlagen, wie bspw. der „K 3-Blätter“ (Mittel-lohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis)

Investitionen und Beschaffung

zahlungen) verzichtete. Dadurch entgingen der KELAG Wärme über alle vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekte bis zu rd. 2,40 Mio. EUR an Pönalezahlungen.

Der RH hielt weiters fest, dass die Kalkulationsformblätter zu sämtlichen Positionen des Leistungsverzeichnisses von allen Bietern bereits mit der Angebotsabgabe einzufordern wären (siehe TZ 24, (Vertiefte Angebotsprüfung). Eine Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt, bspw. innerhalb von 14 Kalendertagen nach der Auftragserteilung, kann aus der Erfahrung des RH Manipulationsmöglichkeiten⁶³ eröffnen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, alle unter dem Rechtstitel „Pönale“ geregelten Ansprüche für das Unternehmen einzufordern. In jedem Einzelfall wären sämtliche Möglichkeiten zur Lukrierung der bislang nicht eingemahnten Pönalezahlungen zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden rechtlichen Schritte zwecks Schadensminimierung zu setzen.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, die „K 7-Blätter“ zur Vornahme einer vertieften Angebotsprüfung sowie zur Ermittlung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen gleichzeitig mit der Angebotsabgabe einzufordern.

25.3 *Die KELAG Wärme erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass sie die in ihren Unterlagen vorgesehene Vertragsstrafe (Pönalebestimmung) Ende 2012 aus folgenden Erwägungen gestrichen habe:*

- *Die gegenständliche Bestimmung habe vorgesehen, dass die Vertragsstrafe dem Auftragnehmer unabhängig von seinem Verschulden auferlegt würde; nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes verstoße eine verschuldensunabhängige Vertragsstrafe gegen die guten Sitten, wenn die Vertragsteile nicht ungefähr gleich behandelt werden.*
- *Die vorgesehene Vertragsstrafe sei betraglich nicht begrenzt gewesen und habe einen offensichtlichen Vermögensvorteil für den Auftraggeber dargestellt; auch dies sei sittenwidrig und somit zivilrechtlich nicht durchsetzbar gewesen.*
- *Die vorgesehene Vertragsstrafe sei nicht dem richterlichen Mäßigungsrecht unterlegen; diese Regelung sei für Vollkaufleute für Ver-*

⁶³ In erst nach der Angebotsabgabe vorgelegten „K 7-Blättern“ besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Bieter bei unveränderten Einheitspreisen die Ansätze für Stunden-, Geräte- und Stoffaufwand zum Nachteil des Bauherrn verändern können (siehe TZ 25.1).

träge, die vor dem 1. Jänner 2007 geschlossen wurden, möglich gewesen, war ab diesem Zeitpunkt aber wirkungslos.

Die KELAG Wärme werde die vom RH aufgezeigten Sachverhalte trotzdem nochmals prüfen, sehe aber mangels bestehender und erkennbarer Rechts-(Anspruchs-)grundlagen aus heutiger Sicht keine Möglichkeit, rechtliche Schritte einzuleiten. Der mit einer Einforderung der Pönalien verbundene Aufwand und das damit verbundene Prozessrisiko wäre aus Sicht der KELAG Wärme unverhältnismäßig hoch.

- 25.4** Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass er ausschließlich die Anwendung jener Bestimmungen bewertet hatte, die die KELAG Wärme in ihre eigenen Vertragsunterlagen aufgenommen hatte. Zur Sittenwidrigkeit der Vertragsstrafe wegen Verschuldensunabhängigkeit und fehlenden betraglichen Begrenzung bemerkte der RH folgendes:

Gemäß Vertragsbestimmung der KELAG Wärme hatte der Auftragnehmer innerhalb von 14 Kalendertagen nach Auftragsvergabe die Kalkulationsformblätter „K7“ verbindlich zu übermitteln. Dieser Termin war als einer von drei vertraglichen Hauptterminen gleichbedeutend mit dem „Beginn der Bauarbeiten“ und der „Fertigstellung der Bauarbeiten“. Bei Überschreitung jedes der drei Haupttermine wurde gemäß Bauvertrag ein Pönale fällig⁶⁴. Indem die Auftragnehmer ihrer widerspruchslos übernommenen vertraglichen Verpflichtung zur fristgerechten Vorlage der Formblätter nicht nachkamen, erfüllten sie die der KELAG Wärme zugesicherten Ansprüche nicht.

Da die KELAG Wärme im Zuge der ersten Rechnungsprüfung zu jedem Auftrag die bis dahin fälligen – noch relativ geringen – Pönalezahlungen nicht vorschrieb und nicht auf umgehende Vorlage der Kalkulationsformblätter „K7“ drängte, hatte sie nach Auffassung des RH jedoch auch selbst Anteil an der Nichterfüllung vertraglicher Vereinbarungen.

In diesem Zusammenhang hielt der RH fest, dass Geschäftsführer, die ihre Obliegenheiten verletzen, gemäß § 25 Abs. 2 GmbHG der Gesellschaft zur ungeteilten Hand für den daraus entstandenen Schaden haften; somit wäre es auch Aufgabe der KELAG Wärme, für die Fälle, bei denen – bspw. infolge der Verjährung des Pönaleanspruchs – von den ausführenden Unternehmen keine oder nur eine teilweise Rückzahlung der vertraglich unter dem Rechtstitel „Pönale“ geregelten Ansprüche erlangt werden können, die Verantwortung der Geschäftsführer hin-

⁶⁴ je Kalendertag 500.- EUR (für Vergabeverfahren bis Ende 2011) bzw. 600.- EUR (für Vergabeverfahren ab 2012); bis zum Stichtag 1.12.2014 ergaben sich daraus bei den vom RH geprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten 2,40 Mio. EUR

Investitionen und Beschaffung

sichtlich der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten zu prüfen und gegebenenfalls allfällige Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

Regieleistungen

- 26.1** (1) Eine Vergabe zu Regiepreisen sollte gemäß ÖNORM A 2050, Vergabe von Aufträgen über Leistungen, grundsätzlich nur dann durchgeführt werden, wenn Art, Güte und Umfang der Leistung oder die Umstände, unter denen sie zu erbringen war, nicht so genau erfasst werden konnten, dass eine Vergabe nach Einheits- oder Pauschalpreis möglich war und daher sinnvollerweise nur nach dem tatsächlichen Stunden- oder Materialaufwand abgerechnet werden konnte.

Die KELAG Wärme ließ generell insbesondere die Leistungen für die Herstellung der Hausanschlüsse sowie Reparaturarbeiten nicht mit Positionen des Leistungsverzeichnisses, sondern als Regieleistungen ausführen und abrechnen.

Gegenüber den Ausschreibungen erhöhten sich die abgerechneten Regieleistungen des tatsächlichen Stunden- oder Materialaufwands bei den vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten um teilweise ein Vielfaches der ausgeschriebenen Stundenanzahl. Diese Erhöhungen traten unabhängig davon auf, ob es sich um Erweiterungen oder Umrüstungen bestehender Fernwärmenetze handelte oder um „Neuprojekte auf der grünen Wiese“⁶⁵.

Die abgerechneten Regieleistungen betragen im Durchschnitt über alle vom RH geprüften Montage- und Bauarbeiten im Verhältnis zu den insgesamt mit Positionen des Leistungsverzeichnisses abgerechneten Leistungen rd. 11 % und lagen zwischen rd. 7 %⁶⁶ und rd. 17 %⁶⁷.

Regiearbeiten stellen Leistungen dar, deren tatsächliches Ausmaß – zumeist aufgebrauchte Stunden – nur schwierig zu kontrollieren und grundsätzlich die teuerste Art der Ausführung und Abrechnung von Leistungen sind.

⁶⁵ bspw. Projekt Neudörf/Bad Sauerbrunn

⁶⁶ Rahmenvereinbarung Kärnten, Steiermark, Salzburg, Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012

⁶⁷ Projekt Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten



Investitionen und Beschaffung

BMWFW

KELAG Wärme GmbH

(2) Das dem RH aus seiner Erfahrung bekannte übliche Ausmaß von Regieleistungen war äußerst gering; in wenigen Ausnahmefällen betrug es maximal rd. 5 % der Abrechnungssumme. Unter Zugrundelegung dieses bei Vergleichsbauvorhaben nur ausnahmsweise erreichten maximalen 5%igen Anteils für Regieleistungen errechnete sich ein Einsparungspotenzial für die KELAG Wärme i.H.v. rd. 130.000 EUR:

Tabelle 12: Einsparungspotenzial bei Regieleistungen					
Projekt Fernwärme	Kärnten – Montage	Kärnten – Bau	Oberösterreich und Salzburg – Montage	Niederösterreich und Wien – Montage	Steiermark und Burgenland – Montage
	2010/2011				
	in EUR				
Abrechnungssumme (entsprechend den ausgeschriebenen Leistungspositionen) ohne Nachträge	3.684.143,16	4.463.300,67	410.130,94	121.113,24	288.475,17
davon in Regie					
(in EUR)	606.398,08	374.191,94	31.900,53	14.419,90	33.092,43
(in %)	16	8	8	12	11
Differenz zu üblicher Regie von 5 %	11	3	3	7	6
Differenz zu abgerechneter Regie	69.491,26	12.661,72	886,24	995,86	2.141,58

Projekt Fernwärme	Kärnten und Salzburg – Bau	Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montage	Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montage	Österreich Süd – Montage	Kärnten, Salzburg – Bau
	2011/2012			2013/2014	2013/2015
	in EUR				
Abrechnungssumme (entsprechend den ausgeschriebenen Leistungspositionen) ohne Nachträge	3.439.590,23	2.673.756,50	467.612,39	1.065.917,56	1.502.221,00
davon in Regie					
(in EUR)	338.785,08	199.044,83	78.611,43	122.740,90	149.334,01
(in %)	10	7	17	12	10
Differenz zu üblicher Regie von 5 %	5	2	12	7	5
Differenz zu abgerechneter Regie	16.429,64	4.865,43	9.284,98	7.996,63	7.378,42
Summe	132.131,75				

Quelle: RH

(3) Bei der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012 rechnete das ausführende Bauunternehmen aber auch diverse Restarbeiten im Umfang von 29.452,68 EUR als Regieleistungen ab.

Investitionen und Beschaffung

Mehrere von der KELAG Wärme anerkannte Regiescheine enthielten beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten keine Beschreibungen der erbrachten Arbeitsleistungen; der Gesamtwert dieser Leistungen betrug 27.108,40 EUR.

- 26.2** (1) Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme Leistungen als Regieleistungen ausführen und abrechnen ließ, die seiner Auffassung nach auch mit wesentlich günstigeren Positionen des Leistungsverzeichnisses hätten abgerechnet werden können. Er stellte kritisch fest, dass die Regieleistungen generell einen hohen Anteil von durchschnittlich 11 % an den insgesamt mit Positionen des Leistungsverzeichnisses abgerechneten Kostenumfang umfassten. Damit bewegten sich die abgerechneten Regieleistungen aus der Erfahrung des RH wesentlich über dem ihm lediglich in wenigen Ausnahmefällen bekannten Ausmaß von maximal 5 %.

Der RH konnte anhand der Unterlagen nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen bei – im Wesentlichen – Standardleistungen wie bspw. Grabungsarbeiten und Rohrverlegungen regelmäßig Regieleistungen in dem von ihm festgestellten außergewöhnlich hohen Ausmaß auftraten.

Der RH wiederholte seine kritischen Feststellungen, dass 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.

- (2) Der RH errechnete unter Zugrundelegung des ihm aus seiner Erfahrung bekannten – ausnahmsweise erreichten – maximalen 5%igen Anteils für Regieleistungen ein Einsparungspotenzial für die KELAG Wärme i.H.v. rd. 130.000 EUR.

- (3) Insbesondere kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme bspw.

- bei der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012 die Abrechnung diverser Restarbeiten im Umfang von 29.452,68 EUR als Regieleistungen anerkannte oder
- beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn Regieleistungen im Gesamtumfang von rd. 27.100 EUR auszahlte, obwohl die Regiescheine keine Beschreibungen der erbrachten Arbeitsleistungen enthielten.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, die von ihr beauftragten Regieleistungen generell auf ihre unbedingt notwendige Ausführung als Regieleistung zu evaluieren und deren Beauftragung und Auszahlung jedenfalls auf ein Minimum zu beschränken.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, auf die Vorlage vollständig ausgefüllter und aussagekräftiger Regiescheine durch ihre Auftragnehmer zu achten.

26.3 (1) Die KELAG Wärme wies in ihrer Stellungnahme die generelle Bewertung, Regieleistungen seien die „grundsätzlich teuerste Art der Ausführung“, für ihre Anwendungsfälle zurück.

(2) Bei der KELAG Wärme kämen Regieleistungen in Rahmenvereinbarungen⁶⁸ vorwiegend für zum Zeitpunkt der Ausschreibungsplanung nicht planbare Leistungen zum Einsatz⁶⁹. Mengenvordersätze und Leistungsbeschreibungen seien für diese Leistungen de facto unmöglich, weil dies immer vom jeweiligen Einzelfall abhängig sei. Zur Tabelle 12 bemerkte die KELAG Wärme, dass diese Arbeiten in den Regien der Rahmenvereinbarungen zur Gänze enthalten seien, und daher erklärbar sei, dass der Anteil der Regiearbeiten höher als 5 % war.

(3) Beim (konkreten) Montageauftrag Neudörfel/Bad Sauerbrunn habe die Nachkalkulation der abgerechneten Regieleistungen

- auf Basis der Schlussrechnung im Vergleich zu einer hypothetischen Abrechnung nach angebotenen Einheitspreisen⁷⁰ einen Preisvorteil i.H.v. 300 EUR und
- im Vergleich zu einer Abrechnung zu tatsächlich eingeholten Nachtragsangeboten einen Preisvorteil i.H.v. 2.100 EUR ergeben. Der Vergleich von Nachtragsangeboten zu Regieleistungen zeige nach langjähriger Erfahrung der KELAG Wärme in den meisten Fällen einen preislichen Vorteil der Regieausführung.

Zur Feststellung des RH, Regieleistungen in Neudörfel/Bad Sauerbrunn i.H.v. 27.108,40 EUR seien in den Regiescheinen nicht ausreichend beschrieben worden, merkte die KELAG Wärme an, dass die Dokumentation sämtlicher Leistungen in den Bautagesberichten lückenlos

⁶⁸ Neun der zehn beispielhaft genannten Ausschreibungen in Tabelle 12 betreffen Rahmenvereinbarungen.

⁶⁹ v.a. Schadensbehebungen an Bestandsleitungen, Einbindungen neuer Fernwärmeabschnitte in das Bestandsnetz, Umlegung oder Rückbau von Dritteinbauten, Änderung von Wärmeübergabestationen in Gebäuden)

⁷⁰ bei Vorliegen vergleichbarer Einheitspreispositionen im Leistungsverzeichnis

Investitionen und Beschaffung

nachvollziehbar sei; sämtliche Regiescheine – auch inhaltlich unvollständig ausgefüllt – seien über das Datum dem entsprechenden Bau-tagesbericht zuordenbar.

26.4 (1) Der RH verblieb bei seiner aus jahrzehntelanger Prüftätigkeit gewonnenen Beurteilung, dass Regiearbeiten die teuerste Art der Ausführung und Abrechnung von Leistungen darstellen⁷¹.

(2) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass die Verrechnung der von ihr angeführten Regieleistungen⁷² in weiten Bereichen nicht den vertraglichen Grundlagen entsprach. Der jeweilige Auftragsumfang umfasste gemäß den Bauverträgen

- alle für den technischen Teil erforderlichen Lieferungen⁷³ und Leistungen⁷⁴ für die Haupt-, Stich- und Hausanschlussleitungen sowie für Reparaturen im bestehenden Netz.
- Weiters war der Auftragnehmer verpflichtet, zur Behebung von Schäden innerhalb einer festgelegten Zeit nach schriftlicher Aufforderung am vorgegebenen Einsatzort einsatzbereit zu erscheinen. Erreichbarkeit sowie Einsatzbereitschaft waren an Sonn- und Feiertagen und auch in den Nachtstunden zu gewährleisten. Eventuelle Mehrkosten waren in die Einheitspreise einzurechnen.

Die meisten von der KELAG Wärme genannten Leistungen, die von ihr als Regieleistungen abgerechnet wurden, wie Schadensbehebungen an Bestandsleitungen, Einbindungen neuer Fernwärmeabschnitte in das Bestandsnetz, Umlegung oder Rückbau von Dritteinbauten, hätten demgemäß nach Auffassung des RH mit wesentlich günstigeren Positionen des Leistungsverzeichnisses abgerechnet werden müssen. Nach Auffassung des RH wären von den aufgezählten Leistungen lediglich die Änderung von Wärmeübergabestationen in Gebäuden als Regieleistung abzurechnen gewesen.

⁷¹ Der RH verwies auf seine diesbezüglichen Feststellungen bspw. in den Berichten BEGAS Energie AG, TZ 72, 74, 76 und 89, Reihe Burgenland 2014/5, ÖBB-Infrastruktur AG, TZ 33, Reihe Bund 2014/7, Wilhelminenspital der Stadt Wien, TZ 23 und 28, Reihe Wien 2014/1, ASFINAG Bau Management GmbH, TZ 13, 18 und 24, Reihe Bund 2012/8, Flughafen Wien AG, TZ 96, 97 und 98, Reihe Niederösterreich 2011/1, Burghauptmannschaft Österreich, TZ 20, Reihe Bund 2011/11, Wiener Linien, TZ 12 und 20, Reihe Wien 2009/7 und Stiftung Bürgerspitalfonds Krems an der Donau, TZ 20 und 23, Reihe Niederösterreich 2007/1

⁷² v.a. Schadensbehebungen an Bestandsleitungen, Einbindungen neuer Fernwärmeabschnitte in das Bestandsnetz, Umlegung oder Rückbau von Dritteinbauten oder Änderung von Wärmeübergabestationen in Gebäuden

⁷³ Rohre, Formstücke, Armaturen, usw.

⁷⁴ Rohrverlege-, Schweiß-, Isolier- und sonstige Montagearbeiten

(3) Zur Feststellung der KELAG Wärme, eine Nachkalkulation der abgerechneten Regieleistungen habe ergeben, dass Vergleiche zu einer hypothetischen Abrechnung nach angebotenen Einheitspreisen bzw. zu tatsächlich eingeholten Nachtragsangeboten Preisvorteile ergeben hätten, bemerkte der RH, dass die KELAG Wärme als Auftraggeber auch Nachtragsangebote anerkannte, die nicht auf den Preisgrundlagen und auf der Preisbasis des Vertrags basierten. Da sie bei den meisten Bauvorhaben die Kalkulationsunterlagen der Bieter nicht eingefordert hatte, konnte sie die Preisangemessenheit von Nachtragsarbeiten auf Basis des Hauptangebots auch gar nicht überprüfen.

Zur Dokumentation von Leistungen in Neudörfel/Bad Sauerbrunn wies der RH die KELAG Wärme auf seine Feststellungen hin (siehe TZ 26.1), wonach Regieberichte inhaltlich unvollständig ausgefüllt und daher auch nicht lückenlos nachvollziehbar waren. Der RH unterstrich, dass Regieberichte, die nicht vom Bauherrn unterschrieben sind, als vertragswidrig einzustufen sind, weil Regieleistungen nur nach ausdrücklicher schriftlicher Anordnung des Bauherrn ausgeführt werden dürfen. Die ausgeführten Regieleistungen sind weiters vom Bauherrn umgehend zu bestätigen.

Rechnungslegung und -prüfung

- 27.1** (1) Die ausführenden Unternehmen hatten vertragsgemäß
- a) für jedes Baulos⁷⁵ eine eigene Rechnung, bzw. bei längerer Bauzeit eine eigene Abschlags-/Teil- bzw. Teilschlussrechnung zu legen,
 - b) per Quartalsende einen Massenauszug über die Summe aller tatsächlich bis zu diesem Zeitpunkt erbrachten Leistungen für jede einzelne Position vorzulegen,
 - c) am Auftragsende eine Schlussrechnung zu legen, in der alle Rechnungen, Abschlags-/Teil- bzw. Teilschlussrechnungen enthalten waren,
 - d) der Schlussrechnung eine Zusammenstellung aller verbauten Mengen (Summenblatt) beizulegen,
 - e) zu erklären, mit der Legung der Schlussrechnung sämtliche erbrachte Leistungen abgerechnet zu haben und darüber hinausgehende Leistungen nicht mehr in Rechnung zu stellen.

⁷⁵ Als Baulos definierte die KELAG Wärme namentlich Ortsgebiete im Versorgungsgebiet der KELAG Wärme.

Investitionen und Beschaffung

Bei allen vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten lagen nur die unter (1) a) erwähnten Rechnungen, Abschlags-/Teil- bzw. Teilschlussrechnungen (in der Folge: Rechnungen) für jedes Baulos vor. Die KELAG Wärme konnte dem RH jedoch weder die quartalsweisen Massenauszüge noch insbesondere zu Auftragsende die Schlussrechnungen und die Summenblätter aller verbauten Mengen vorlegen. Auch die Erklärungen, mit der Legung der Schlussrechnung sämtliche erbrachte Leistungen abgerechnet zu haben und darüber hinausgehende Leistungen nicht mehr in Rechnung zu stellen, lagen nicht auf.

Nach den Bestimmungen der einschlägigen ÖNORM B 2110, Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen – Werkvertragsnorm⁷⁶ waren in der Schlussrechnung auch allfällige Vertragsstrafen zu berücksichtigen. Die Vertragsstrafen verminderten den Gesamtpreis.

Da bei den vom RH geprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten keine Schlussrechnungen vorlagen, blieben allfällige Vertragsstrafen unberücksichtigt (siehe auch TZ 25, Vorlage der Kalkulationsformblätter „K 7“).

Die KELAG Wärme verbuchte einzelne Rechnungen auf nicht entsprechende Rahmenvereinbarungen. Die Zuordnung von Rechnungen erfolgte in jenen Fällen nicht zu den entsprechenden Rahmenvereinbarungen, in denen die ausführenden Unternehmen Rechnungen erst sehr spät zur Prüfung übermittelten, oder – falls eine Rechnung in der entsprechenden Rahmenvereinbarung wegen deren Auslastung nicht mehr gedeckt war – in jenen, in denen die KELAG Wärme diese Rechnungen auf eine noch nicht ausgelastete Rahmenvereinbarung verbuchte.

Die KELAG Wärme begründete ihre Vorgangsweise mit „der Vereinfachung des Verwaltungsaufwands. Im Verhältnis zu den gesamten Projektkosten seien ihrer Information nach Überschneidungen zwischen den „Fehlbuchungen“ und Rahmenvereinbarung nur gering gewesen“.

Der RH stellte fest, dass die Überschneidungen zwischen „Fehlbuchungen“ und Rahmenvereinbarung durchaus auch Rechnungen mit großen Beträgen betrafen. So waren

- bei der Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 jedenfalls Rechnungen über rd. 500.000 EUR verbucht, die zur Rahmenvereinbarung Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 gehörten,

⁷⁶ Punkt 5.29.5 Schlussrechnungen

- bei der Rahmenvereinbarung Fernwärme Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 jedenfalls Rechnungen über rd. 310.000 EUR verbucht, die zur Rahmenvereinbarung Fernwärme Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 gehörten, bzw.
- bei der Rahmenvereinbarung Fernwärme Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 jedenfalls Rechnungen über rd. 65.000 EUR verbucht, die zur Sanierung Biomassebunker Heizwerk sowie zur Bodenplatte Heizcontainer Villach gehörten.

(2) Als Sicherstellung gegen Überzahlungen von Abschlagsrechnungen, denen nur annähernd ermittelte Leistungen zugrunde liegen, war vertraglich vereinbart, dass ein Deckungsrücklass in bar i.H.v. 10 % der jeweiligen Rechnungssumme einzuhalten war.

Die KELAG Wärme verzichtete nachträglich auf das Einhalten des Deckungsrücklasses in bar; sie ließ den Deckungsrücklass mit einem Bankgarantiebrieft absichern.

27.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die ausführenden Unternehmen bei den vom RH geprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten bislang noch keine Schlussrechnungen zu den jeweils erteilten Aufträgen legten. In diesem Zusammenhang kritisierte er, dass die KELAG Wärme nicht auf die vertragsgemäße Vorlage einer Schlussrechnung bestanden hatte. Damit waren die Rahmenvereinbarungen und Projekte bis zum Ende der Gebarungüberprüfung – Mitte Dezember 2014 – noch nicht endabgerechnet, wodurch

- allfällige Vertragsstrafen – bspw. für die nicht fristgerechte Vorlage der „K 7-Blätter“ – nicht berücksichtigt waren (siehe TZ 25, Vorlage der Kalkulationsformblätter „K 7“) sowie
- keine schriftlichen Erklärungen der Auftragnehmer vorlagen, dass alle Forderungen aus dem Vertrag hiermit geltend gemacht wurden.

Der RH vertrat generell die Auffassung, dass auf die Vorlage und Prüfung einer Schlussrechnung einschließlich Massenauszug niemals verzichtet werden darf.

Nach Auffassung des RH sollte die KELAG Wärme die ausführenden Unternehmen auffordern, die Schlussrechnungen samt der Summenblätter aller verbauten Mengen vorzulegen. Bei der Prüfung der ein-

Investitionen und Beschaffung

gereichten Abrechnungsunterlagen, vor allem bei zeitlich versetzt ausgeführten Bauleistungen,

- sollte eine Plausibilitätsprüfung hinsichtlich der Massenermittlung vorgenommen,
- sollten Leistungen nur in konsequenter Anwendung des abgeschlossenen Bauauftrags vergütet und
- sollten allfällige Abrechnungsmängel, bspw. hinsichtlich der Vertragsstrafen oder der vertragswidrig ausbezahlten Leistungen, bei der Prüfung der Schlussrechnung behoben werden.

Die KELAG Wärme hatte – wie der RH kritisch feststellte – keinen Überblick über die der jeweiligen Bestellsumme zugehörige Abrechnungssumme und somit über die Gesamtkosten der jeweiligen Rahmenvereinbarung. Dies war auf eine Verbuchung von einzelnen Rechnungen auf nicht entsprechende Rahmenvereinbarungen zurückzuführen. Auch die von den ausführenden Unternehmen nicht gelegten Schlussrechnungen zu den ihnen jeweils erteilten Rahmenvereinbarungen trugen nicht zur Transparenz sowie zur Kostenwahrheit der unterschiedlichen Rahmenaufträge bei.

(2) Der RH hielt fest, dass eine Absicherung des Deckungsrücklasses mittels Bankhaftbriefs in der Bauwirtschaft eine durchaus übliche Praxis darstellte. Allerdings kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme ihre den Bieterinnen bekannte Vorgabe, den Deckungsrücklass in bar einzubehalten, nachträglich mit dem jeweiligen Auftragnehmer auf die Vorlage eines Bankhaftbriefs änderte. Diese Vorgangsweise widersprach dem gesetzlich geforderten Grundsatz des Diskriminierungsverbots entsprechend den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter. Ein transparentes Vergabeverfahren war dadurch nicht gewährleistet.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, bei einem laufenden Vergabeverfahren keine Änderungen an den den Bieterinnen bekannt gemachten Angebotsbedingungen vorzunehmen, um den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs und der gebotenen Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter zu entsprechen.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, die ausführenden Unternehmen aufzufordern, die Schlussrechnungen vorzulegen.

27.3 *Laut Stellungnahme der KELAG Wärme treffe die nicht vertragsgemäße Vorlage von Schlussrechnungen bis Ende 2012 zu. Im Zuge der generellen Revision der Leistungsverzeichnisse im Baubereich sei diese Verpflichtung ab Ende 2012 aus Prozessablaufgründen gestrichen worden. Maßstab für die Nachvollziehbarkeit sei nicht die Schlussrechnung einer Rahmenvereinbarung, sondern die Einhaltung der Kosten je Bauvorhaben, die über die jeweilige Teilschlussrechnung nachgewiesen und geprüft worden sei. Die KELAG Wärme verfüge damit inhaltlich über eine vollständige Übersicht über die gewerksspezifischen Kosten je Bauvorhaben.*

Die KELAG Wärme nehme jedoch die Empfehlungen zum Anlass für Veränderungen und werde für Ausschreibungen ab Mitte 2015 von den Auftragnehmern jeweils quartalsweise Aufstellungen und zu Vertragsende Gesamtaufstellungen der verbauten Massen, erbrachten Leistungen und dazugehörige Rechnungsbeträge einfordern.

Die KELAG Wärme nehme die Empfehlung zum Anlass, sämtliche vom RH genannten Rechnungen nochmals einer Überprüfung zu unterziehen.

Zur (nachträglich) nur dem Auftragnehmer zugestandenen Absicherung von Deckungsrücklässen mittels Bankgarantie anstatt in bar teilte die KELAG Wärme mit, dass laut EuGH nachträgliche Änderungen ohne Neuausschreibung nur bei wesentlichen Änderungen unzulässig seien.⁷⁷ Die Änderung einer einzelnen Vertragsregelung (Deckungsrücklass in bar) sei keine wesentliche Vertragsänderung. Die Feststellung des RH betreffe aus Sicht der KELAG Wärme einen nicht beabsichtigten Einzelfall. Im Zuge der generellen Revision der Leistungsverzeichnisse im Baubereich ab Ende 2012 sei die Regelung der Absicherung von Deckungsrücklässen durch Bankgarantien durchgängig in den Leistungsverzeichnissen eingeführt worden und somit allen Bewerbern und Bietern von Beginn an bekannt.

27.4 Der RH erwiderte der KELAG Wärme, dass gemäß den vertraglichen Vereinbarungen jeder erteilte Auftrag eine Schlussrechnung erfordere. Den erteilten Aufträgen der KELAG Wärme standen hingegen nur Rechnungen, Abschlags-/Teil-/bzw. Teilschlussrechnungen für jedes Baulos, aber keine Schlussrechnung zum erteilten Gesamtauftrag gegenüber; die Prüfung der Teilschlussrechnung je Bauvorhaben ersetzte keinesfalls die Prüfung der Schlussrechnung, wie der RH bereits in TZ 27.2 ausführlich begründet hatte.

⁷⁷ Wettbewerbsrelevanz der Änderung, d.h. wäre die Änderung bereits Gegenstand des ursprünglichen Vergabeverfahrens gewesen, so hätte ein anderer Bieter den Zuschlag erhalten.

Investitionen und Beschaffung

Der RH erachtete die Vorlage und Prüfung der Schlussrechnungen als unverzichtbar und bewertete die von der KELAG Wärme aus Prozessablaufgründen gestrichene Verpflichtung zur Vorlage von Schlussrechnungen kritisch. Sofern jedoch die von der KELAG Wärme für Ausschreibungen ab Mitte 2015 vorgesehenen, von den Auftragnehmern zu Vertragsende vorzulegenden Gesamtaufstellungen (verbaute Massen, erbrachte Leistungen, dazugehörige Rechnungsbeträge) als Vorlage und Ausgestaltung von Schlussrechnungen zu verstehen waren, nahm der RH dies zur Kenntnis.

Gleichfalls nahm der RH die durchgängige Aufnahme der Regelung zur Absicherung von Deckungsrückläsen durch Bankgarantien in die Leistungsverzeichnisse zur Kenntnis.

Rechnungsprüfung

28.1 Die KELAG Wärme hatte die von den ausführenden Unternehmen vorgelegten Rechnungen zu prüfen und zur Zahlung freizugeben. Hiezu stellte der RH wie folgt fest:

(1) Bei der Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 vereinbarten am 1. Juni 2010 die Vertragspartner – KELAG Wärme und das Unternehmen zur Durchführung der Rohrmontagearbeiten – folgende Bedingungen für die Herstellung der Versorgungsleitung zu einem großen Industrieunternehmen (siehe hierzu auch TZ 31 und 32, „Projekt Villach 2012“):

- Das ausführende Unternehmen führt die erforderlichen Arbeiten zur Fernwärmeversorgung des Industrieunternehmens zu gleichen Preisen und Bedingungen der Rahmenvereinbarungen aus (dies bedeutete einen Nachlass von 13 % auf alle Einheitspreise des Leistungsverzeichnisses).
- Weiters gewährt das ausführende Unternehmen der KELAG Wärme einen Sonderrabatt von 1,5 % auf alle Einheitspreise des Leistungsverzeichnisses für die Transportleitung⁷⁸, die Hausanschlüsse innerhalb des Firmengeländes des Industrieunternehmens sowie für den eventuellen Ringschluss.

⁷⁸ Das Rohrmontage-Unternehmen erhielt für die Verwendung von Rohren mit einer verstärkten Isolierung der Transportleitung eine – für den RH nachvollziehbare – Aufzahlung von 8 % auf die Einheitspreise der ausgeschriebenen Rohre mit geringerer Isolation.

- Das ausführende Unternehmen erhält eine Aufzahlung von 8 % für Rohre mit einer verstärkten Isolierung auf die Einheitspreise der angebotenen und ausgeschriebenen Rohre mit geringerem Isolationsstandard.

Die dem RH vorgelegten, von der KELAG Wärme geprüften und bezahlten Rechnungen des ausführenden Rohrmontageunternehmens enthielten zum Teil davon abweichende Zu- und Abschläge:

- Die Rechnungen wiesen teilweise überhaupt keine Berücksichtigung der Zu- und Abschläge auf.
- Teilweise war kein Sonderrabatt von 1,5 % berücksichtigt.
- Die Berechnung des Zuschlags erfolgte teilweise nicht nur auf die Rohre mit verstärkter Isolierung, sondern auf alle Positionen.

Insgesamt resultierte aus der nicht vertragskonformen Überprüfung der Rechnungen durch die KELAG Wärme – unter Berücksichtigung sämtlicher vertragsgegenständlicher Zu- und Abschläge – eine Überzahlung der Leistungen an das ausführende Unternehmen der Rohrmontage i.H.v. 100.061,93 EUR.

(3) Die bei der Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 von der KELAG Wärme anerkannten Rechnungen enthielten in mehreren Positionen zweier Leistungsgruppen Einheitspreise, obwohl der Auftragnehmer im Letztpreisangebot hierfür jeweils den Einheitspreis „0 EUR“ angeboten hatte.

Die von der KELAG Wärme bei ihrer Rechnungsprüfung anerkannten Einheitspreise stammten aus dem Erstangebot des Bieters, das allerdings durch das Letztpreisangebot überholt war.

Dadurch rechnete die KELAG Wärme Leistungen im Ausmaß von 24.485,43 EUR vertragswidrig ab und zahlte diese aus.

(4) Das mit der Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 beauftragte Unternehmen gewährte der KELAG Wärme zur Herstellung der Fernwärmeleitung im Verhandlungsweg einen Sonderrabatt von 1,5 % auf alle diese Einheitspreise.

Die dem RH vorgelegten, von der KELAG Wärme geprüften und bezahlten Rechnungen des ausführenden Bauunternehmens berücksichtigten den Sonderrabatt von 1,5 % nicht.

Investitionen und Beschaffung

Aus dieser nicht vertragskonformen Überprüfung der Rechnungen durch die KELAG Wärme resultierte – unter Berücksichtigung des vertragsgegenständlichen Abschlags – insgesamt eine Überzahlung der Leistungen an das ausführende Bauunternehmen i.H.v. 33.499,87 EUR.

(5) Die KELAG Wärme anerkannte bei ihren Rechnungsprüfungen bei der Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 bei der Position „Bewehrung für Beton- und Stahlbetonarbeiten“ einen Einheitspreis, der mit 1.178,20 EUR um den Faktor 1.000 höher war als der angebotene und vertraglich vereinbarte Einheitspreis von 1,18 EUR. Unter Zugrundelegung des abgerechneten Mengenvordersatzes „11,80“ ergab sich aus dieser Position, die dem Wesen nach dem Bieter die Verbesserung seiner Fehlkalkulation ermöglichte, eine Überzahlung der Rechnungen durch die KELAG Wärme i.H.v. 13.888,84 EUR.

(6) Bei der Rahmenvereinbarung Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011 berücksichtigte der Auftragnehmer bei seinen Rechnungslegungen für die Regieleistungen⁷⁹ nicht den vertraglich vereinbarten Nachlass von 20 %. Auch die KELAG Wärme korrigierte diese Fehlerrechnungen nicht, wodurch die Regieleistungen um insgesamt 5.817,80 EUR überzahlt waren.

Weiters wurden bei drei Regierechnungen Baustellengemeinkosten im Wert von 456 EUR abgerechnet, obwohl dies nach dem Bauauftrag ausgeschlossen war.

(7) Im Zuge seiner Rechnungserfassung beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten stellte der RH bei mehreren Teilrechnungen⁸⁰ und mehreren Einheitspreisen von Leistungspositionen fest, dass Einheitspreise als korrekt gekennzeichnet (Prüfhaken) waren, die nicht der vom Auftragnehmer angebotenen Höhe⁸¹ entsprachen.

Unter Zugrundelegung einer – noch ausstehenden – ordnungsgemäßen Schlussrechnungsprüfung würden die diesbezüglichen Rechnungskorrekturen die Schlussrechnungssumme für das Bauvorhaben – zu Gunsten des ausführenden Unternehmens – um über 10.000 EUR erhöhen.

⁷⁹ ausgenommen die Verrechnungseinheiten der Materiallieferungen für Regiearbeiten

⁸⁰ bspw. Rechnungen Nr. 059 vom 14. August 2013; Nr. 201300314 vom 26. Februar 2014; Nr. 201300399 vom 28. März 2014; Nr. 201400027 vom 7. Mai 2014

⁸¹ bspw. Position 01.03.22.50I, Endabschlüsse rohschwarz DN 125 (angebotener Einheitspreis 58,05 EUR, mit Prüfhaken versehener Einheitspreis 46,55 EUR); Position 01.01.10.500, Lagerhaltung und Manipulation (angebotener Einheitspreis 13.227,50 EUR, mit Prüfhaken versehener Einheitspreis 1.440,00 EUR)

(8) Nach den Bestimmungen der Leistungsverzeichnisse erfolgte bei Rahmenvereinbarungen die Vergütung der Baustelleneinrichtung⁸² gesondert für jeden Bezirk. Die Baustelleneinrichtung wurde maximal einmal pro Jahr vergütet; bei Arbeitsunterbrechungen erfolgte keine zusätzliche Vergütung. Eine Baustelleneinrichtung war zu verrechnen, wenn das entsprechende Bauvorhaben je Bezirk eine Mindesttrassenlänge von 350 m aufwies.

Bei nachfolgenden Rahmenvereinbarungen stellte der RH Abrechnungsmängel bei der Position „Baustelleneinrichtung“ fest:

Tabelle 13: Verrechnung der Baustelleneinrichtung

Rahmenvereinbarung	Baustelleneinrichtung				
	Einheitspreis ¹	tatsächlich verrechnet	vertragsgemäß richtig	Überzahl	Überzahlung
	in EUR	Anzahl der Pauschalen			in EUR
Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011	261,00	90	14	76	19.836,00
Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011	2.494,47	20,99	14	6,99	17.436,35
Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012	160,20	130	16	114	18.262,80
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012	957,93	15	11	4	3.831,72
Summe					59.366,87

¹ von den Bietern gewährte Nachlässe bereits eingerechnet

Quelle: RH

Insgesamt stellte der RH bei der Position „Baustelleneinrichtung“ Überzahlungen von insgesamt 59.366,87 EUR fest, die bei vertragskonformen Abrechnungen hätten eingespart werden müssen.

(9) Bei mehreren Teilschlussrechnungen der Rahmenvereinbarungen Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 bzw. Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 stellte die KELAG Wärme im Rahmen ihrer Prüfungen Überzahlungen der Rechnungen infolge bis dahin überhöht anerkannter Leistungen im Gesamtausmaß

⁸² Die Baustelleneinrichtung beinhaltet sämtliche Gerätekosten, zeitgebundene Baustellengemeinkosten, Geräte vor- und Instandhalten einschließlich aller Mieten, Gebühren udgl. einschließlich Beistellen, Aufstellen, Überstellen, Vorhalten von Container für Arbeitnehmer im gesamten Baustellenbereich, für die gesamte Bauzeit (einschließlich Vorhalten für sämtliche Stillliegezeiten) mit Beleuchtung, Reinigung und Heizung, Nutzfläche bzw. Anzahl und Einrichtung entsprechend dem Arbeitnehmerschutzgesetz.

Investitionen und Beschaffung

von 62.508 EUR (2010/2011) bzw. 236.976,38 EUR⁸³ (2011/2012) fest. Dies war teilweise auf eine nicht zeitnahe Abrechnung zurückzuführen.

Bei nachfolgenden Teilschlussrechnungen forderte die KELAG Wärme die geleisteten Überzahlungen vom ausführenden Unternehmen ein.

28.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Rechnungsprüfung der KELAG Wärme, die zu Überzahlungen i.H.v. 227.576,74 EUR führte. Das teilweise Zusammenspiel mehrerer schwerwiegender Fehlleistungen im Rahmen der Rechnungsprüfungen, wie

- die Nichtberücksichtigung vereinbarter Konventionalstrafen (2,40 Mio. EUR) (TZ 25),
- die Nichtberücksichtigung von vertraglich vereinbarten Zu- und Abschlägen auf die angebotenen Preise (100.061,93 EUR, 33.499,87 EUR und 5.817,80 EUR),
- das Übersehen nicht korrekt ausgewiesener Einheitspreise (13.888,84 EUR bzw. – 10.000 EUR),
- das Anerkennen von Preisen, die aus einem überholten, nicht vertragsgegenständlichen Angebot des Bieters stammten (24.485,43 EUR) sowie
- die Nichtbeachtung von zwischen der KELAG Wärme und ihren Auftragnehmern vereinbarten Vertragsbestimmungen (456,00 EUR und 59.366,87 EUR)

wirkte sich als Folge der mangelhaften Rechnungsprüfung nachteilig auf die Gebarung der KELAG Wärme aus.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die Kombination aus dem Verzicht des Einbehalts des Deckungsrücklasses in bar mit der mangelhaften Rechnungsprüfung samt der Überzahlung der Rechnungsbeträge für die KELAG Wärme ein wirtschaftlich besonders nachteiliges Ergebnis bewirkte, 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 (siehe TZ 27, Rechnungslegung).

⁸³ entsprach bei dieser Rahmenvereinbarung 8,9 % des gesamten Rechnungsbetrags jener Leistungen, die mit Positionen des Leistungsverzeichnisses abgerechnet waren

Nach Auffassung des RH sollte stets auf eine zeitnahe Abrechnung geachtet sowie eine leistungs- und vertragskonforme Vergütung sichergestellt werden, um Überzahlungen zu vermeiden. Weiters wäre auf die Übereinstimmung zwischen durchgeführten bzw. abgerechneten Leistungen mit der Vorgabe der jeweiligen Leistungsposition in den Ausschreibungsunterlagen zu achten.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, bei der Prüfung der eingereichten Abrechnungsunterlagen, vor allem bei zeitlich versetzt ausgeführten Bauleistungen, eine Plausibilitätsprüfung hinsichtlich der Massenermittlung vorzunehmen, Leistungen nur in konsequenter Anwendung des abgeschlossenen Bauauftrags zu vergüten und allfällige Abrechnungsmängel, bspw. hinsichtlich der Vertragsstrafen oder der vertragswidrig ausbezahlten Leistungen, bei der Prüfung der Schlussrechnung zu beheben.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, stets auf eine zeitnahe Abrechnung zu achten sowie eine leistungs- und vertragskonforme Vergütung sicherzustellen, um Überzahlungen zu vermeiden. Weiters wäre auf die Übereinstimmung zwischen durchgeführten bzw. abgerechneten Leistungen mit der Vorgabe (bspw. Preis, Leistungsinhalt) der jeweiligen Leistungsposition in den Ausschreibungsunterlagen zu achten.

- 28.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie die Empfehlung zum Anlass nehme, sämtliche vom RH genannten Rechnungen nochmals einer Überprüfung zu unterziehen und allenfalls aufgetretene Überzahlungen von den jeweiligen Lieferanten im Rahmen des rechtlich Möglichen zurückzufordern (siehe auch Stellungnahme zu TZ 27).*

Qualität der Ausschreibungsunterlagen; Vergleich Ausschreibung – Abrechnung

- 29.1** (1) Die KELAG Wärme erstellte die Leistungsverzeichnisse zur Durchführung der Rohrmontagearbeiten bei den vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten nicht auf Basis einer österreich-

Investitionen und Beschaffung

weit verbindlichen standardisierten⁸⁴ Leistungsbeschreibung, sondern jeweils eigene. Dabei wurden bis zum Jahr 2012 für die unterschiedlichen Rahmenvereinbarungen im Wesentlichen immer die gleichen Positionen ausgeschrieben, bspw. im Bauzeitraum 2010/2011 jeweils 516 Positionen bei vier regionalen Vergabeverfahren (Kärnten; Oberösterreich und Salzburg; Wien und Niederösterreich; Steiermark und Burgenland); Abweichungen zwischen diesen vier Leistungsverzeichnissen bestanden ausschließlich in den Mengenvordersätzen einiger weniger Positionen. Auf spezifische Besonderheiten gingen die jeweiligen Ausschreibungsunterlagen nicht ein.

Bei der Rahmenvereinbarung Steiermark und Burgenland – Montagetarbeiten 2010/2011 bedingte die mangelhafte Erstellung des Leistungsverzeichnisses in Verbindung mit einer spekulativen Auspreisung dieses Leistungsverzeichnisses durch den Billigstbieter einen sogenannten „Bietersturz“ gegenüber den Mitbewerbern; dies bedeutete, dass der Zweit- bzw. der Drittbietler die abgerechneten Leistungen – unter der Voraussetzung sonst gleicher Rahmenbedingungen – um rd. 41.600 EUR bzw. rd. 20.500 EUR hätten billiger ausführen können als der Auftragnehmer.

In den Jahren 2012 und 2013 adaptierte die KELAG Wärme die Leistungsverzeichnisse der Rohrmontagetarbeiten; insbesondere verringerte sie die Anzahl der Positionen, bspw. bei der Rahmenvereinbarung Österreich Süd – Montagetarbeiten 2013/2014 auf 460. Auf spezifische Besonderheiten ging die neue Ausschreibungsunterlage weiterhin nicht ein.

Zum Abrechnungsstichtag 19. November 2014 bestand bei der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015, wobei zu diesem Zeitpunkt die Ausschöpfung des Auftragsumfangs bei rd. 38 % lag, eine nicht als geringfügig einzuschätzende Wahrscheinlichkeit eines sich abzeichnenden Bietersturzes; mit den bislang abgerechneten Leistungen würde der Zweitbieter um rd. 125.000 EUR

⁸⁴ Standardisierte Leistungsbeschreibungen sind eine Sammlung von Texten zur Beschreibung von standardisierten Leistungen, und zwar für rechtliche und technische Bestimmungen (Vertragsbestimmungen) und für Positionen eines künftigen Leistungsverzeichnisses. Diese Sammlung umfasst die Leistungen für ein bestimmtes Sachgebiet in seiner Gesamtheit oder in Bezug auf Teilgebiete. Grundsätzlich waren für Leistungen standardisierte Leistungsbeschreibungen heranzuziehen. Nur wenn für ein Leistungsverzeichnis mit den dort enthaltenen Positionen nicht das Auslangen gefunden werden kann, sind vom Ausschreiber zusätzliche Positionen frei zu formulieren. Durch den Einsatz von standardisierten Leistungsbeschreibungen in Verbindung mit dem Datenträgeraustausch können sowohl bei den Ausschreibern, als auch bei den Bietern erhebliche Zeit- und Kosteneinsparungen erzielt werden. Standardisierte Leistungsbeschreibungen liegen im Bauwesen bspw. für den Hochbau, den Brückenbau, den Landschaftsbau, den Straßenbau, den Tunnelbau oder den Siedlungswasserbau vor.

billiger abrechnen als der Auftragnehmer (siehe TZ 37, Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015).

(2) Die Leistungsverzeichnisse der vom RH überprüften von der KELAG Wärme abgerechneten Rahmenvereinbarungen und Projekte zur Fernwärmeversorgung – Montagearbeiten enthielten im Verhältnis zur Anzahl der ausgeschriebenen Positionen eine große Anzahl an Leistungspositionen mit den Mengenvordersätzen kleiner gleich „2“. Deren Anzahl bewegte sich zwischen 28 % beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn und jeweils 46 % bei den Rahmenvereinbarungen Niederösterreich und Wien – 2010/2011 bzw. Steiermark und Burgenland – 2010/2011.

Die vom RH überprüften Leistungsverzeichnisse zu den Rahmenvereinbarungen – Bauarbeiten wiesen Leistungspositionen mit kleinen Mengenvordersätzen nur in geringem Umfang auf.

Aus der Erfahrung des RH sind in Leistungsverzeichnissen enthaltene Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen grundsätzlich geeignet, den anbietenden Unternehmen ein offenkundiges Spekulationspotenzial⁸⁵ zu gewähren. Diese Positionen liefern nur in Ausnahmefällen echte Wettbewerbspreise und verzerren das Wettbewerbsergebnis erheblich. Erhöhen sich die Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen, jedoch hohen Einheitspreisen im Zuge der Leistungserbringung durch bspw. Auftragsrweiterungen, kommt das Spekulationspotenzial zur Abrechnung.

(3) Die KELAG Wärme hielt in ihren Ausschreibungsunterlagen fest, dass jener in der ÖNORM B 2110 angeführte Abschnitt nicht angewendet wurde, der die Vereinbarung neuer Einheitspreise vorsah, wenn sich infolge der Abweichungen von vorgesehenen Mengen auch der Preis einer Leistungsgruppe um mehr als 20 % oder der Gesamtpreis um mehr als 10 % änderte.

⁸⁵ Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen liefern nur in Ausnahmefällen echte Wettbewerbspreise und verzerren das Wettbewerbsergebnis. Bei der Ermittlung der Angebotssumme tragen die Positionspreise (errechnet aus der Multiplikation der angebotenen Einheitspreise und dem vorgegebenen Mengenvordersatz) jener Positionen mit geringen Mengenvordersätzen, aber hohen Einheitspreisen nur unwesentlich zur Gesamtangebotssumme bei. Erhöhen sich aber im Zuge der Bauausführung die vorgegebenen geringen Mengenvordersätze deutlich, verändern sich daraus resultierend auch die errechneten Positionspreise in der Schlussrechnung entsprechend. Auf diese Weise können spekulativ hoch angebotene Einheitspreise ins Verdienen gebracht werden.

Investitionen und Beschaffung

(4) Das BVergG 2006⁸⁶ gab den Sektorenauftraggebern allgemeine Grundsätze der Ausschreibung vor. Insbesondere waren die Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt war und die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken und ohne umfangreiche Vorarbeiten von den Bietern ermittelt werden konnten.

Die KELAG Wärme verwendete in ihren Leistungsverzeichnissen zur Ausschreibung von Rohrmontagearbeiten stets die gleichen Positionsnummern und Leistungsbezeichnungen, auch wenn deren Leistungsinhalte erheblich voneinander abwichen. So enthielten in den überwiegenden Fällen die Positionen der Unterleistungsgruppe „Rohre vorisoliert“ sowohl die Leistungsanteile Rohre liefern und Montage, während bei zwei Projekten⁸⁷ in diesen gleichlautenden Positionen nur der Leistungsanteil Montage zu kalkulieren war.

Auch die von der KELAG Wärme erstellten Angebotsbestimmungen sowie die Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis gaben bei diesen beiden Projekten keinen Hinweis auf den geänderten Leistungsumfang.

(5) Die Qualität der Ausschreibungsunterlagen der überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekte beurteilte der RH anhand der von der KELAG Wärme dem RH vorgelegten Rechnungen.

Der Vergleich zeigte, dass

- bei den Montageleistungen von den ausgeschriebenen Positionen durchschnittlich rd. 44 % abgerufen waren; deren Anzahl lag zwischen rd. 18 %⁸⁸ und rd. 63 %⁸⁹,
- bei den Bauarbeiten von den ausgeschriebenen Positionen durchschnittlich rd. 78 % abgerufen waren; deren Anzahl lag zwischen rd. 77 %⁹⁰ und rd. 79 %⁹¹,
- bei den Montageleistungen bzw. den Bauarbeiten daher durchschnittlich rd. 56 % bzw. rd. 22 % der ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt wurden,

⁸⁶ BVergG 2006, § 236

⁸⁷ Projekt Spittal an der Drau – Montagearbeiten und Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten

⁸⁸ Niederösterreich und Wien – Montagearbeiten 2010/2011

⁸⁹ Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011

⁹⁰ Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012

⁹¹ Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011

- die nicht abgerufenen Leistungspositionen bei den Montageleistungen einen Angebotswert von rd. 1,51 Mio. EUR bzw. rd. 28 % des ausgeschriebenen Gesamtvolumens (rd. 5,43 Mio. EUR) und bei den Bauarbeiten einen Angebotswert von rd. 0,31 Mio. EUR bzw. rd. 8 % des ausgeschriebenen Gesamtvolumens (rd. 3,86 Mio. EUR) aufwiesen,
- diese nicht abgerufenen Leistungspositionen ein beträchtliches Spekulationspotenzial für die Bieter bei der Angebotslegung darstellten,
- in den Leistungsverzeichnissen der Montagearbeiten 66 Positionen enthalten waren, die bei keinem der überprüften Bauvorhaben abgerufen worden waren; 45 dieser Positionen waren auch im von der KELAG Wärme in den Jahren 2012/2013 überarbeiteten, deutlich weniger Positionen ausweisenden Leistungsverzeichnis Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 enthalten;
- in den Leistungsverzeichnissen der Bauarbeiten 19 Positionen enthalten waren, die bei keinem der beiden überprüften Bauvorhaben abgerufen worden waren; neun dieser Positionen waren auch im von der KELAG Wärme in den Jahren 2012/2013 überarbeiteten, deutlich weniger Positionen ausweisenden Leistungsverzeichnis Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 enthalten.

29.2 (1) Der RH beanstandete, dass die KELAG Wärme unabhängig von der Örtlichkeit vielfach die gleichen bzw. ähnliche Leistungsverzeichnisse als Grundlage ihrer Ausschreibungen zur Durchführung der Rohrmontagearbeiten bei Rahmenvereinbarungen verwendete. Dadurch waren die im BVergG 2006 angeführten „Umstände, besondere Erschwernisse oder Erleichterungen (z.B. örtliche oder zeitliche Umstände oder besondere Anforderungen hinsichtlich der Art und Weise der Leistungserbringung), die für die Ausführung der Leistung und damit für die Erstellung des Angebotes von Bedeutung waren“ nicht berücksichtigt. Hierdurch war nach Auffassung des RH eine Vergleichbarkeit der Angebote nur bedingt gegeben. Die Leistungsverzeichnisse eröffneten nach der Erfahrung des RH⁹² durch diese unzureichend genaue Erstellung den Bietern ein breites Spektrum an Spekulationspotenzialen, wie insbesondere das Beispiel der Rahmenvereinbarung Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011 zeigte.

Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme für ihre Ausschreibungen nicht die für die Bauwirtschaft vorhandenen standardisierten Leistungsbeschreibungen verwendete. Nach Auffassung des RH sollte nur

⁹² siehe insbesondere den Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten“, Reihe Bund 2012/2

Investitionen und Beschaffung

in begründeten Ausnahmefällen von den eingeführten rechtlichen und technischen Standardtexten abgewichen werden.

(2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die von der KELAG Wärme erstellten Leistungsverzeichnisse zahlreiche Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen enthielten und damit grundsätzlich geeignet waren, den anbietenden Unternehmen ein weiteres offenkundiges Spekulationspotenzial zu gewähren.

(3) Der RH bemängelte, dass die KELAG Wärme den Abschnitt über Preisänderungen bei Abweichungen von vorgesehenen Mengen der ÖNORM B 2110 außer Kraft setzte. Der Ausschluss dieses Abschnitts der ÖNORM B 2110 verschärfte die Problematik von unzureichend erstellten Leistungsverzeichnissen zusätzlich.

(4) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme in ihren Leistungsverzeichnissen zur Ausschreibung von Rohrmontagearbeiten stets die gleichen Positionsnummern und Leistungsbezeichnungen verwendete, auch wenn deren Leistungsinhalte erheblich voneinander abwichen. Weiters widersprachen bei den Projekten Spittal an der Drau – Montagearbeiten und Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten die Angebotsbestimmungen und die Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis den Positionsinhalten, so dass für die Bieter nicht augenscheinlich war, dass in den Positionen unterschiedliche Leistungsinhalte auszureisen waren.

Nach Auffassung des RH wären die Ausschreibungsunterlagen (allgemeine rechtliche Bedingungen, allgemeine Beschreibung der Leistungen, eigene Positionen in Verbindung mit standardisierten Leistungsbeschreibungs-Positionen) widerspruchsfrei zu gestalten. Ausschreibungen sollten weitgehend mit richtig angesetzten Mengen und klaren Texten der Positionen in den Leistungsverzeichnissen durchgeführt werden.

(5) Weiters beanstandete der RH, dass die Leistungsverzeichnisse – insbesondere bei den Montageleistungen – bis zuletzt viele Positionen enthielten, die in der Vergangenheit bei keinem der vom RH überprüften Bauvorhaben abgerechnet wurden.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, nur in begründeten Ausnahmefällen von den eingeführten rechtlichen und technischen Standardtexten abzuweichen.

Weiters empfahl er, den Bietern mit den Leistungsverzeichnissen keine offenkundigen Spekulationspotenziale zu gewähren. Er empfahl fer-

ner der KELAG Wärme, die Bestimmungen der ÖNORM B 2110 nicht zu ändern und insbesondere den Abschnitt über Preisänderungen bei Abweichungen von vorgesehenen Mengen nicht außer Kraft zu setzen.

Abschließend empfahl der RH der KELAG Wärme, die Positionen der Leistungsverzeichnisse, insbesondere für die Montagearbeiten, zu evaluieren sowie sich widersprechende Angebotsbestimmungen, Vorbe-merkungen zum Leistungsverzeichnis und Positionsinhalte zu vermeiden.

29.3 *Laut Stellungnahme der KELAG Wärme gebe es keine standardisierte Leistungsbeschreibung für Rohrmontageleistungen. Gerade durch die Verwendung ihrer eigenen – gleichartigen – Leistungsverzeichnisse in den verschiedenen Bundesländern käme es zu einer Erleichterung für die Bieter. Die Leistungsverzeichnisse würden laufend angepasst und nicht erforderliche Positionen nicht weiter aufgenommen, wie auch der RH festgestellt habe. Im Übrigen seien Sektorenauftraggeber gemäß BVergG nicht verpflichtet, standardisierte Leistungsbeschreibungen heranzuziehen.*

29.4 Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass die Anwendung von standardisierten Leistungsbeschreibungen allen Beteiligten (Bauherr, Auftraggeber, Planer, Bieter, Auftragnehmer, Örtliche Bauaufsicht, Begleitende Kontrolle) erhebliche Zeit- und Kosteneinsparungen bot; diese Vorteile könnten auch Sektorenauftraggeber für ihre Auftragsvergaben nutzen, auch wenn für sie keine gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung von standardisierten Leistungsbeschreibungen bestand. Dem RH war bekannt, dass für Rohrmontageleistungen keine spezielle standardisierte Leistungsbeschreibung vorlag (siehe Fußnote 84), allerdings decken die vorhandenen standardisierten Leistungsbeschreibungen des Bauwesens auch weite Bereiche der von der KELAG Wärme aus- geschriebenen Leistungen ab. Der RH verblieb daher bei seiner Beurteilung und seinen Empfehlungen.

Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen

30 Die nachfolgende Tabelle liefert zusammenfassend – von TZ 19 bis TZ 29 – eine Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen:

Investitionen und Beschaffung

Tabelle 14: Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen			
Thema	festgestellt bei: Rahmenverträge bzw. Projekte	Mängel	TZ
Verfahrenswahl für die Vergaben Rahmenvereinbarungen im Bereich des Fernleitungsbaus	Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014	– unzulässiges Auftragsplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	20
	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 Projekte Neudörf/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau	Spittal an der Drau – Montagearbeiten Spittal an der Drau – Bauarbeiten Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten Neudörf/Bad Sauerbrunn – Bauarbeiten	jeweils – unzulässiges Auftragsplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	21
Zuschlagskriterien	Rahmenvereinbarungen laut Tabelle 8	– „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ im BVergG 2006 nicht vorgesehen – „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ bringt keinen wirtschaftlichen Vorteil – billigster 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 Neudörf/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
(vertiefte) Angebotsprüfung	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabelle 8	– 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 lautereren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen, nicht beachtet	24
Kalkulationsformblätter „K 7“	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabellen 9 und 10	– 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

Fortsetzung: Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen			
Thema	festgestellt bei: Rahmenverträge bzw. Projekte	Mängel	TZ
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 % - Regiearbeiten 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 bekannten Vorgabe (statt Deckungsrücklass in bar nunmehr Vorlage eines Bankhaftbriefs) widersprach den Grundsätzen des freien und lauterer 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 Einbehalts des Deckungsrücklasses in bar mit mangelhafter Rechnungsprüfung 	28
Qualität der Ausschreibungsunterlagen; Vergleich Ausschreibung – Abrechnung	Rahmenvereinbarungen laut Tabelle 12	<ul style="list-style-type: none"> - unzureichend genaue Erstellung der Leistungsverzeichnisse ermöglichte den Bieter 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 Mengenvorsätzen 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

Spezifische
Einzelfeststellungen

Projekt „Villach 2012“

- 31 Das von der KELAG Wärme intern als „Villach 2012“ bezeichnete Projekt sah einerseits die Errichtung eines neuen Fernheizwerks, andererseits die Erweiterung des bestehenden Fernwärmenetzes um 13 km,

Investitionen und Beschaffung

davon den Anschluss eines großen Industrieunternehmens⁹³ an das Fernwärmenetz mittels einer über 6 km langen Transportleitung sowie die Umstellung der Versorgung bestehender Kunden von Erdgas auf Biomasse, vor.

- 32.1** (1) Im Februar 2010 leitete die KELAG Wärme die Vergabeverfahren der Rahmenvereinbarungen Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 und Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 mittels Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich mit der Aussendung der Ausschreibungsunterlagen an die Bieter ein (siehe TZ 20, Rahmenaufträge im Bereich des Fernwärmeleitungsbaus). Teilbereiche der Erweiterung des bestehenden Fernwärmenetzes in Villach aus dem Projekt „Villach 2012“ waren Bestandteil dieser Ausschreibung. Die sonstigen Teilbereiche des Projekts „Villach 2012“ lagen anderen Ausschreibungen zugrunde (siehe z.B. TZ 33, Fernheizwerk).

Zum Zeitpunkt der Zustimmung des Beirats der KELAG Wärme vom 4. März 2010 zum Projekt „Villach 2012“ waren die Verhandlungen mit dem Industrieunternehmen noch im Gange.

Am 21. April 2010 erfolgten die Zuschlagsentscheidungen für die Rahmenvereinbarungen der Rohrmontage (Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011) über rd. 1,53 Mio. EUR sowie der Bauleistungen (Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011) über rd. 1,64 Mio. EUR.

Sowohl der Auftragnehmer für die Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 als auch der Mitbewerber boten in zahlreichen Positionen Preise mit hohem Spekulationspotenzial an, die von der KELAG Wärme nicht weiter verfolgt wurden.

Am 28. April 2010 bzw. am 30. April 2010 unterzeichneten die KELAG Wärme und das große Industrieunternehmen den Fernwärmeliefervertrag; diesem zufolge sollte das Industrieunternehmen bis längstens 15. November 2010 an das Netz an- und eingebunden sein und ab 1. Jänner 2011 mit Wärme beliefert werden.

Die KELAG Wärme entschied aus zeitlichen Gründen, die zur Versorgung des großen Industrieunternehmens erforderliche – über 6 km lange – Transportleitung zu den Bedingungen der beiden Rahmenvereinbarungen für die Rohrmontage (Kärnten – Montagear-

⁹³ Infineon Technologies Austria AG

beiten 2010/2011) sowie für die Bauleistungen (Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011) errichten zu lassen.

(2) Der Auftragnehmer für die Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 wurde nur deshalb zum Billigstbieter und Auftragnehmer, weil er auf seinen ausgewiesenen Angebotspreis einen Sondernachlass i.H.v. 13 % gewährte. Dieser Sondernachlass war jedoch weder im Begleitschreiben noch im Leistungsverzeichnis erwähnt. Vielmehr war aus dem Begleitschreiben ersichtlich, dass die neue Angebotssumme keinen Rabatt welcher Art auch immer enthielt.

Der erwähnte Sondernachlass fand sich nur auf dem Summen-/Konditionenblatt zum Angebot und bestand aus einem Schriftbild, das nach Auffassung des RH vom sonstigen Schriftbild auf diesem Summenblatt und dem diesem identen Schriftbild im Leistungsverzeichnis abwich.

(3) Infolge des Verzichts der KELAG Wärme auf eine gesonderte Ausschreibung der Transportleitung führte sie Verhandlungen mit den die Leistungen erbringenden Unternehmen der Rahmenvereinbarungen Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 und Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 (siehe auch TZ 27 und 28, Rechnungslegung und –prüfung). Die diesbezüglichen Vereinbarungen fixierte die KELAG Wärme durch Zusatzaufträge zu den Rahmenvereinbarungen.

Die Errichtung der letztlich 6,16 km langen Transportleitung verursachte insgesamt Kosten von 3,53 Mio. EUR (Rohrmontage i.H.v. 1,88 Mio. EUR und Bauleistungen i.H.v. 1,65 Mio. EUR).

32.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass das von der KELAG Wärme argumentierte Zeitkriterium im BVerGG 2006 nicht als Ausnahmetatbestand vorgesehen war, um von einem Vergabeverfahren nach BVerGG 2006 Abstand zu nehmen. Vielmehr bot das BVerGG 2006 den Sektorenauftragnehmern die Möglichkeit, die Leistungen gesetzeskonform aususchreiben und – für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen mit dem großen Industrieunternehmen über den Abschluss eines Wärmeliefervertrags – das Vergabeverfahren aus sachlichen Gründen zu widerrufen.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass der Auftragnehmer der Montagearbeiten der Rahmenvereinbarung Kärnten 2010/2011 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 wurde. Nach Auffassung des RH war aus dem Begleitschreiben zum Angebot des späteren Auftragnehmers zu schließen, dass die neue Angebotssumme kei-

Investitionen und Beschaffung

nen Rabatt welcher Art auch immer enthielt. Weiters hielt der RH fest, dass der gewährte Sondernachlass nur auf dem Summen-/Konditionenblatt zum Angebot eingetragen war und dieser Vermerk ein Schriftbild aufwies, das nach Auffassung des RH vom sonstigen Schriftbild auf diesem Summenblatt und von dem mit diesem identen Schriftbild im Leistungsverzeichnis abwich; für den RH war nicht nachvollziehbar, zu welchem Zeitpunkt und von welcher Person der Eintrag auf dem Summen-/Konditionenblatt zum Angebot erfolgt war.

(3) Da die KELAG Wärme eine gesetzeskonforme Vergabe unterließ, kritisierte der RH die Direktvergaben der Bau- und Montageleistungen zur Errichtung der 6,16 km langen Transportleitung zum Industrieunternehmen. Nach den Bestimmungen des BVergG 2006 hätten die Leistungen für die Transportleitung vielmehr mittels eigener Ausschreibungen im Oberschwellenbereich dem Wettbewerb unterzogen und vergeben werden müssen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, hinkünftig alle Vergaben gemäß den Bestimmungen des jeweils gültigen BVergG unter Berücksichtigung eines möglichst weitgehenden Wettbewerbs durchzuführen.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme, sämtliche preisbestimmenden Faktoren der Angebote – insbesondere die Summe der Positionspreise im Leistungsverzeichnis, Angaben im Summen-/Konditionenblatt zum Angebot, Inhalt der Begleitschreiben – lückenlos zu dokumentieren, Unstimmigkeiten festzuhalten, die Behebbarkeit⁹⁴ der Abweichungen zu beurteilen und in weiterer Folge gegebenenfalls die im BVergG 2006 vorgesehenen Konsequenzen (wie bspw. Ausscheiden eines Angebots) zu ziehen.

32.3 *(1) Laut Stellungnahme der KELAG Wärme war die Genehmigung des Beirats an eine auflösende Bedingung gebunden, weil es keineswegs klar gewesen sei, dass der große Industriekunde einen Wärmeliefervertrag mit der KELAG Wärme unterzeichnen werde⁹⁵. Da die Ausschreibungsplanungen für die Rahmenvereinbarungen 2010/2011 zwischen Dezember 2009 und Jänner 2010 stattfanden, habe die größere Trassenlänge gar nicht in die Ausschreibung einfließen können.*

⁹⁴ 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. Bei der Abgrenzung zwischen behebbaren und unbehebbaeren Mängeln ist darauf abzustellen, ob durch eine Mängelbehebung die Wettbewerbsstellung des Bieters gegenüber seinen Mitbietern materiell verbessert würde.

⁹⁵ Der späteren Vertragsunterzeichnung wären zu diesem Zeitpunkt bereits jahrelange Verhandlungen vorausgegangen.

(2) Hinsichtlich des vom Auftragnehmer angebotenen Rabatts verwies die KELAG Wärme auf ihre Kommentierungen zu TZ 24, (Vertiefte Angebotsprüfung, wonach ab Anfang 2013 keine pauschalen Rabattierungen mehr auf die angebotenen Gesamtpreise zugelassen würden, sondern immer die Abgabe eines jeweils neuen Leistungsverzeichnisses gefordert werde.

(3) Beim gegenständlichen Leitungsabschnitt handle es sich nicht um eine gesonderte Transportleitung (Bauvorhaben), sondern um eine Maßnahme zur Aufschließung eines Teils der Stadt Villach im Zuge der Verdichtung des bestehenden Fernwärmenetzes. Die Anwendung der Rahmenvereinbarung habe die Beauftragungen zeitlich, räumlich und inhaltlich abgedeckt. Aus der Position „Rohrmontagearbeiten zur Neuerrichtung und Netzverdichtung von Fernwärmeanlagen“ gehe hervor, dass der Auftragsgegenstand explizit auch die Neuerrichtung von Anlagen umfasst habe. Auch in Bezug auf die Mengen sehe die Rahmenvereinbarung keine abschließende Beschränkung vor⁹⁶.

Eine Überschreitung der in der Ausschreibung für Zwecke der Angebotsbewertung vorgegebenen Mengen sei daher nicht ungewöhnlich. Lediglich „substantielle“ Änderungen der Bedingungen einer Rahmenvereinbarung seien unzulässig⁹⁷. Gemäß der Rechtsprechung würden „drastische Überschreitungen“ (um das Elfache der ausgeschriebenen Mengen) die Grenze zur Unzulässigkeit bilden.

Da zudem der abgerufene Gesamtwert einschließlich der (Tief)Bauleistungen – in Summe 3,53 Mio. EUR – nicht den Schwellenwert für den Oberschwellenbereich erreicht hätte, selbst wenn die nun im Zuge der Erweiterungen abgerufenen Mengen bereits bei Abschluss der Rahmenvereinbarung bekannt gewesen wären, die Rahmenvereinbarung dennoch im gleichen Wege als Verhandlungsverfahren im Unterschwellenbereich vergeben werden können.

32.4 (1) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass der von ihr angesprochene zeitliche Ablauf nicht rechtfertigte, dass sie kein Vergabeverfahren nach BVergG 2006 durchgeführt hatte. Gerade die vorausgegangenen jahrelangen Verhandlungen und die von der KELAG Wärme angesprochene Bedingung der gegenständlichen Rahmenvereinbarung,

⁹⁶ Die Rahmenvereinbarung enthalte zur abzurufenden Leistung im Leistungsverzeichnis eine damals nicht abschließend bestimmte Mengenangabe („ca. 9.000 m Trassenlänge“). Ergänzend sei festgelegt worden, dass die Massen nur „überschlägig ermittelt“ würden, „kein Anspruch auf Leistungsabruf besteh(e)“ und das Leistungsverzeichnis lediglich einem „Preiskatalog“ entspreche.

⁹⁷ etwa Änderungen des Leistungsgegenstandes, die wesentlich andere Angebote oder einen stark veränderten Bewerber- oder Bieterkreis für den Abschluss der Rahmenvereinbarung zur Folge gehabt hätten

Investitionen und Beschaffung

dass „kein Anspruch auf Leistungsabruf besteht“, hätte der KELAG Wärme jedenfalls die Möglichkeit eröffnet, in den Leistungspositionen auch die Mengenvordersätze für die geplante Errichtung der 6,16 km langen Transportleitung zum Industrieunternehmen aufzunehmen. Der RH verblieb bei seiner Kritik.

(2) Hinsichtlich der Stellungnahme der KELAG Wärme zum vom Auftragnehmer der Rahmenvereinbarung Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 angebotenen Sondernachlass i.H.v. 13 % entgegnete der RH, dass in dieser zwar festgehalten war, dass die KELAG Wärme ab 2013 keine pauschalierten Rabattierungen mehr zuließe, nicht aber die vom RH festgestellte Problematik betreffend der Nichtnachvollziehbarkeit des Eintrags auf dem Summen-/Konditionenblatt umfasste und somit bezüglich dieses Sachverhalts ins Leere zielte.

(3) Der RH verwies hinsichtlich einer gesetzmäßigen Vorgangsweise zur Ermittlung des geschätzten Auftragswerts und damit der Zuordnung des Vergabeverfahrens in den Ober- bzw. Unterschwellenbereich auf seine Ausführungen zu TZ 20, Rahmenvereinbarungen im Bereich des Fernwärmeleitungsbaus, sowie TZ 21, Projekte Neudörfel/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau, dieses Berichts. Diesen zufolge hätte die KELAG Wärme die Leistungen für die Transportleitung nach den Bestimmungen des BVergG 2006 vielmehr mittels eigener Ausschreibungen für die Rohrmontage bzw. die Bauleistungen im Oberschwellenbereich dem Wettbewerb unterziehen und vergeben müssen.

Durch die Vorgangsweise der KELAG Wärme standen letztlich den Ausschreibungsergebnissen für die Rahmenvereinbarungen der Rohrmontage (Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011) von rd. 1,53 Mio. EUR sowie der Bauleistungen (Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011) von rd. 1,64 Mio. EUR nicht dem Wettbewerb unterworfenen Aufträge zur Errichtung der 6,16 km langen Transportleitung zum Industrieunternehmen von 1,88 Mio. EUR für die Montagearbeiten sowie von 1,65 Mio. EUR für die Bauarbeiten gegenüber.

Der RH teilte die Meinung der KELAG Wärme, dass bei einer Rahmenvereinbarung eine Überschreitung der in der Ausschreibung für Zwecke der Angebotsbewertung vorgegebenen Mengen keineswegs ungewöhnlich sei, jedoch mit der maßgeblichen Einschränkung von nur geringfügigen Überschreitungen. Der RH verwies darauf, dass nach der neuen Sektoren-Richtlinie 2014/25/EU bei Bauaufträgen Vertragsänderungen bzw. Erweiterungen bis zu einem Umfang von lediglich 15 % des ursprünglichen Auftragswerts zulässig sind. Zu der von der KELAG Wärme angeführten Judikatur wies der RH darauf hin, dass das Bundesvergabeamt lediglich festgestellt hatte, die Überschreitung des

geschätzten Auftragswerts um das Elffache sei als „drastische Überschreitung des angegebenen Umfangs“ anzusehen, ohne allerdings darauf einzugehen, wann eine Überschreitung nicht als drastisch zu gelten hat.

Die von der KELAG Wärme gewählte Vorgangsweise umging die gesetzliche Ausschreibungspflicht, indem Leistungen im erheblichen Ausmaß – mit einem Umfang, der sogar das Ausschreibungsergebnis überschritt – ohne Vergabeverfahren bezogen wurden. Da die KELAG Wärme eine gesetzeskonforme Vergabe unterließ, beurteilte der RH die Aufträge der Bau- und Montageleistungen zur Errichtung der 6,16 km langen Transportleitung zum Industrieunternehmen als Direktvergaben.

- 33.1** (1) Beim Fernheizwerk Villach – ein weiterer Teilbereich aus dem Projekt „Villach 2012“ – zeigte der Vergleich der geschätzten Auftragswerte und des jeweils von der KELAG Wärme zur Ausschreibung gewählten Verfahrens folgendes Bild:

Tabelle 15: Vergabeverfahren zur Errichtung des Fernheizwerks Villach				
Gewerk	gewähltes Vergabeverfahren	Schätzkosten	Abrechnungssumme	Veränderung
		in Mio. EUR		in %
Fernheizwerk Rohbau (einschließlich Stahlbau)	Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich	1,92	2,37	+ 23,4
Fernheizwerk maschinell	Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich	2,81	3,13	+ 11,4
Fernheizwerk elektrisch	Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich	0,56	0,63	+ 12,5
Summe		5,29	6,13	+ 15,9

Quelle: KELAG Wärme

Die KELAG Wärme vergab die Arbeiten für den Rohbau und die elektrische Ausrüstung für das Fernheizwerk Villach jeweils als Bauauftrag im Unterschwellenbereich nach einem Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb. Die maschinelle Ausstattung des Fernheizwerks vergab die KELAG Wärme als Lieferauftrag nach einem Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich.

Investitionen und Beschaffung

Gemäß dem BVergG 2006 berechnete sich der Schwellenwert, der für die Wahl des Vergabeverfahrens ausschlaggebend war, für das Bauwerk⁹⁸ Fernheizwerk als Summe der geschätzten Auftragswerte der Lose Rohbau sowie maschinelle und elektrische Ausrüstung⁹⁹.

Aufgrund der geschätzten Gesamtkosten von rd. 5,29 Mio. EUR hätte das Vergabeverfahren für den Rohbau – Baumeister- und Professionistenarbeiten – des Fernheizwerks Villach 2012 anstelle des von der KELAG Wärme gewählten Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich nach einem vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich stattfinden müssen.

(2) Beim vergebenen Auftrag Rohbau handelte es sich um einen Pauschalvertrag mit einer Vollständigkeitsgarantie; in dem vereinbarten Pauschalpreis waren alle Arbeiten und Lieferungen enthalten, die zur vollständigen, mängelfreien, allen technischen und behördlichen Anforderungen gerecht werdenden Herstellung der beauftragten Leistungen gehörten, auch wenn diese im Leistungsverzeichnis oder in der Leistungsbeschreibung nicht besonders angeführt oder näher beschrieben waren.

Abänderungen des gegenständlichen Auftragsumfanges, Mehrleistungen, Zusatzarbeiten usw. durften vertragsgemäß nur erbracht werden, wenn diese – nach zwingender Legung eines Nachtragsangebots durch den Auftragnehmer – schriftlich durch den Auftraggeber beauftragt worden waren.

Für ausgeführte Zusatz- oder Mehrleistungen ohne schriftliche Beauftragung durch die KELAG Wärme hatte der Auftragnehmer keinerlei Entgeltanspruch und verzichtete auch auf etwaige gesetzliche Ansprüche in diesem Zusammenhang (insbesondere Geschäftsführung ohne Auftrag, Bereicherung und Schadenersatz).

Der Auftragnehmer übernahm ausdrücklich das Baugrundrisiko für die im Umfang des Bodengutachtens erkennbare Beschaffenheit des

⁹⁸ BVerg 2006, §§ 180 ff.

⁹⁹ Erreichte oder überstieg der kumulierte Wert der Lose den Schwellenwert, galten die Bestimmungen des BVergG 2006 für die Vergabe von Bauaufträgen im Oberschwellenbereich für die Vergabe aller Lose. Dies galt nicht für jene Lose, deren geschätzter Auftragswert ohne Umsatzsteuer weniger als 1 Mio. EUR betrug, sofern der kumulierte Wert der vom Sektorenauftraggeber ausgewählten Lose 20 % des kumulierten Wertes aller Lose nicht überstieg. Für die Vergabe dieser Lose galten die Bestimmungen des BVergG 2006 für die Vergabe von Bauaufträgen im Unterschwellenbereich (§ 182 Abs. 3 BVergG 2006). Diese Regelung konnte bspw. für das Los „Fernheizwerk elektrisch“ angewandt werden.

Baugrunds und der daraus resultierenden Mehraufwendungen, bspw. eine allfällige Bodenauswechslung.

Die Schlussrechnungssumme vom Mai 2012 lautete auf rd. 1,82 Mio. EUR; sie überstieg damit die pauschale Auftragssumme um rd. 200.000 EUR bzw. um rd. 12 %.

Die von der KELAG Wärme bezahlte Schlussrechnung enthielt Leistungen – Regiearbeiten, Bodenauswechslung, Fundamenterde und Mehrmenge Bewehrung – im Umfang von 95.780,78 EUR, die der Auftragnehmer ohne Beauftragung der KELAG Wärme ausgeführt hatte.

33.2 (1) Der RH beurteilte die Wahl des von der KELAG Wärme angewandten Vergabeverfahrens für den Rohbau des Fernheizwerks Villach als vergaberechtswidrig; hierfür kritisierte er die KELAG Wärme. 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.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die KELAG Wärme beim Rohbau Mehrleistungen und Zusatzarbeiten des Auftragnehmers anerkannte, obwohl sie diese nicht schriftlich beauftragt hatte. Vertragsgemäß hatte das Bauunternehmen für Zusatz- oder Mehrleistungen ohne schriftliche Beauftragung durch die KELAG Wärme keinerlei Entgeltanspruch.

Durch ihr Vorgehen bezahlte die KELAG Wärme im Rahmen der Schlussrechnung dem Auftragnehmer letztlich Leistungen i.H.v. 95.780,78 EUR, die teils mehrfach entgegen den vertraglichen Grundlagen anerkannt wurden, bspw. durch fehlende schriftliche Beauftragungen der KELAG Wärme; der Auftragnehmer übernahm eine Vollständigkeitsgarantie und das Baugrundrisiko.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, von Auftragnehmern in Rechnung gestellte Leistungen, für die auf Basis des Bauauftrags kein Entgeltanspruch entstand, zu streichen und demgemäß nicht zu vergüten.

33.3 (1) Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie die Kritik des RH annähme; sie erläuterte die damalige Situation wie folgt: Die Kostenschätzungen sahen für das Heizhaus Kosten i.H.v. 4,69 Mio. EUR vor. In der Folge kam es zu einer Reihe von Erweiterungen, die nach Abzug der beabsichtigten Eigenleistungen i.H.v. 290.000 EUR auf einen knapp über dem damaligen Oberschwellenwert liegenden Planwert i.H.v. 5,0 Mio. EUR führten. Leider wurde diese neue Kostenschätzung mit einer Abweichung von 6 % von der KELAG

Investitionen und Beschaffung

Wärme aufgrund eines Versehens nicht berücksichtigt und daher verabsäumt, das Hochbaugewerk an die Gesamtkostenbetrachtung im Sinne des BVergG 2006 anzupassen. Dieses Versehen stelle keinen schwerwiegenden Verstoß gegen vergaberechtliche Grundsätze dar, weil die geringfügige Überschreitung des Oberschwellenwerts erst während der laufenden Ausschreibung bekanntgeworden sei. Auch seien nachträgliche Erweiterungen des Leistungsgegenstands i.H.v. 10 % des Auftragswerts der ausgeschriebenen Leistungen vor Ablauf der Angebotsfrist zulässig. Auch wenn die dargestellte Judikatur auf den gegenständlichen Fall nicht direkt zutreffe, könnten die in dieser Judikatur entwickelten Grundsätze sinngemäß wohl auch auf den vorliegenden Fall angewandt werden.

(2) Hinsichtlich der Bezahlung von nicht beauftragten Zusatzleistungen wies die KELAG Wärme die Kritik des RH jedoch zurück. Die vom RH zitierten Zusatzleistungen seien in der ursprünglichen Beauftragung nicht enthalten gewesen und hätten daher als Nachtragsangebote angefragt werden müssen. Die Nachtragsangebote seien von der KELAG Wärme entsprechend korrigiert und die Leistungen anschließend beim Auftragnehmer bestellt worden.

33.4 (1) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass er die Wahl des von ihr angewandten Vergabeverfahrens für den Rohbau des Fernheizwerks Villach als vergaberechtswidrig beurteilte und auch kritisierte. Er traf jedoch keine Feststellung, ob diese Widrigkeit einen schwerwiegenden oder einen unwesentlichen Verstoß dargestellt habe. Eine derartige Feststellung zu treffen, lag auch gar nicht in der Zuständigkeit des RH – wie diese Beurteilung auch nicht die KELAG Wärme zu treffen hatte –, sondern ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Vergabekontrollbehörden.

(2) Zu den beim Fernheizwerk Villach für den Rohbau erbrachten Zusatzleistungen ohne Genehmigungen und den getätigten Überzahlungen hielt der RH seine Kritik aufrecht. Der RH entgegnete, dass ihm zwar für den Großteil der Zusatzleistungen Nachtragsangebote vorgelegen waren, für die von ihm beanstandeten Leistungen im Umfang von 95.780,78 EUR jedoch keine Nachtragsangebote – trotz mehrfacher Nachfrage – vorgelegt werden konnten.

Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011

34.1 (1) Das Vergabeverfahren Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 lief als Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich.

Im Zuge der kommissionellen Öffnung der Erstangebote erkundigte sich der zuständige Sachbearbeiter der KELAG Wärme laut der Dokumentation über Angebotsöffnungen bei den sonstigen Mitgliedern „ohne ersichtlichen Anlass, ob es rechtlich möglich sei, dass eine Firma im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens beim Konkretisierungsangebot die Preise gegenüber dem Erstangebot erhöht.“

(2) Jenes Unternehmen, das beim Erstangebot „Billigstbieter“ war, erhöhte im Letztpreisangebot tatsächlich seinen Angebotspreis gegenüber dem Erstangebot um 77.100,06 EUR (rd. 5 %).

Im Rahmen der Ermittlung des Auftragnehmers hielt der Leiter des Einkaufs des KELAG-Konzerns am Preisspiegel der Letztpreisangebote als Vorschlag zur Vergabe fest, dass beim „Billigstbieter“ Einsparungen bei den Positionen „Asphalt schneiden“ bzw. „Rohrgraben“ um 37.200 EUR bzw. um 32.814 EUR, in Summe 70.014 EUR, zu erzielen wären, wenn nicht die diesbezüglichen Letztpreisangebote herangezogen würden.

Mit der Erhöhung der Angebotspreise gegenüber dem Erstangebot korrigierte der Bieter nach Auffassung des RH einige seiner Fehlkalulationen.

Ohne jede Dokumentation holte die KELAG Wärme entgegen ihren Angebotsbestimmungen ein „nochmaliges Letztpreisangebot“ ein. Die Gründe für die Einholung dieser „nochmaligen Letztpreisangebote“ waren ebensowenig dokumentiert wie die Ergebnisse der Öffnung der „nochmaligen Letztpreisangebote“.

(3) Die Positionspreise und der Gesamtpreis jenes Bieters, zu dem der Leiter des Einkaufs des KELAG-Konzerns seine Vorschläge zu den Positionen „Asphalt schneiden“ bzw. „Rohrgraben“ abgegeben hatte, blieben in dessen „nochmaligem Letztpreisangebot“ gegenüber dem Letztpreisangebot unverändert und waren dadurch um 70.014 EUR überhöht.

Der von der KELAG Wärme zur Preisauflärung aufgeforderte „Billigstbieter“ erklärte in seiner Stellungnahme, dass „nach Korrektur der Einzelpositionen Asphaltaufbruch und Aushub das Konkretisierungsangebot der in der Ausschreibung geforderten technischen Spezifikation entspricht“. Die KELAG Wärme nahm diese Aussage zur Kenntnis und bestätigte, dass die Erhöhung der Angebotspreise für das Konkretisierungsangebot aus technischen Gründen erfolgte und daher als in Ordnung befunden wurde.

Investitionen und Beschaffung

Aufzeichnungen der KELAG Wärme über die Angemessenheit der vom Leiter des Einkaufs des KELAG-Konzerns beanstandeten Angebotspreise lagen nicht vor¹⁰⁰.

Die dem RH vorliegenden „nochmaligen Letztpreisangebote“ zweier Bieter enthielten mehrere Positionen, bei denen Spekulationspreise nicht auszuschließen waren. Eine vertiefte Angebotsprüfung der KELAG Wärme sowie allfällige weitere Veranlassungen – wie Ausscheiden der Angebote – erfolgten nicht (siehe dazu auch TZ 27 und 28, Rechnungslegung und -prüfung).

Der – preislich idente – Billigstbieter des Letztpreisangebots und des „nochmaligen Letztpreisangebots“ erhielt schließlich den Auftrag zu den von ihm angebotenen Preisen.

(4) Die von der KELAG Wärme anerkannten Rechnungen enthielten bei den Positionen „Asphalt schneiden“ bzw. „Rohrgraben“ Kosten von 71.023,11 EUR bzw. 256.110,25 EUR; insgesamt lauteten die anerkannten Abrechnungsbeträge auf 327.133,36 EUR. Damit überstieg die Abrechnung dieser Positionen das Angebot um weitere 257.119,36 EUR.

34.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass der Sachbearbeiter der KELAG Wärme bereits zum Zeitpunkt der Öffnung der Erstangebote möglicherweise informiert war, 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.

(2) Der RH kritisierte, dass es die KELAG Wärme – statt das Angebot vom weiteren Vergabeverfahren auszuschließen – dem Bieter ermöglichte, seine grundsätzlich zu seinen Lasten gehenden Kalkulationsirrtümer zu bereinigen und damit seinen Preisvorsprung im Bietverfahren deutlich – um 70.014 EUR – zu reduzieren. Die Abrechnung dieser Positionen verursachte letztlich vermeidbare Kosten von 327.133,36 EUR.

Weiters kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme von ihrem in den Angebotsbestimmungen den Bietern bekannt gegebenen Verfahrensablauf erheblich abgewichen war, weil sie nach dem Letztpreisangebot ein „nochmaliges Letztpreisangebot“ einholte. Diese Vorgangs-

¹⁰⁰ Der Leiter des Einkaufs des KELAG-Konzerns bestätigte am 9. April 2010 in einem Aktenvermerk, dass die Abwicklung dieser Ausschreibung den konzernweiten Grundsätzen des Vergaberechts und der Compliance-Vorgaben entsprach.

weise 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, verschärfte die Intransparenz des Vorgangs zusätzlich.

(3) Darüber hinaus wiederholte der RH gegenüber der KELAG Wärme seine unter TZ 24, (vertiefte) Angebotsprüfung, abgegebene Kritik hinsichtlich der nicht erfolgten vertieften Angebotsprüfung. Er beanstandete, dass sich die KELAG Wärme mit nichtssagenden Auskünften des Bestbieters, wie „nach Korrektur der Einzelpositionen Asphaltaufruch und Aushub entspricht das Konkretisierungsangebot der in der Ausschreibung geforderten technischen Spezifikation“ zufrieden gab und keine weiteren Prüfschritte setzte.

(4) Besonders kritisch sah der RH die im Zuge der Ausführung aufgetretenen Massenerhöhungen bei den bereits bei der Angebotsprüfung auffälligen Positionen „Asphalt schneiden“ bzw. „Rohrgraben“ mit anerkannten Kosten von 71.023,11 EUR bzw. 256.110,25 EUR (insgesamt 327.133,36 EUR).

Der RH empfahl der KELAG Wärme, keine Abweichungen zum den Bieter bekannt gegebenen Verfahrensablauf vorzunehmen, um nicht die Gleichbehandlung der Bieter zu verletzen und die Objektivität und Transparenz des Vergabeverfahrens zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung, die er zur Transparenz des Verfahrens abgab (TZ 23).

34.3 (1) *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass im Zuge der Verhandlungen regelmäßig mit allen eingeladenen Bietern neben den technischen Projektinhalten auch die auffälligen Kostenpositionen besprochen und die Bieter angehalten würden, diese Kosten nicht spekulativ zu gestalten.*

(2) *Die KELAG Wärme wies weiters darauf hin, dass eine Einflussnahme auf die spätere Preisgestaltung der Bieter – sowohl in Bezug auf Erhöhungen als auch in Bezug auf allfällige Reduktionen von Einheitspreisen – für die Letztpreisabgabe unmöglich sei. Darüber hinaus wies sie darauf hin, dass das BVergG in Zusammenhang mit dem Verhandlungsverfahren an keiner Stelle eine Verpflichtung des Bieters vorsehe, bei einem Folgeangebot einen niedrigeren Preis anzugeben.*

Investitionen und Beschaffung

(3) Auf die Feststellungen des RH zur angeblich fehlenden Plausibilitätsprüfung verwies die KELAG Wärme auf ihre Stellungnahme zu TZ 24, (Vertiefte) Angebotsprüfung und TZ 36, Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn.

(4) Im konkreten Fall führte die KELAG Wärme mehrere Positionen aus dem Erstangebot an, für die ein spekulativ niedriges Preisband angeboten worden sei; diese Preise waren nach Erfahrungen der KELAG Wärme nicht marktkonform und seien daher angepasst worden.

34.4 (1) Der RH hielt der KELAG Wärme entgegen, dass die Besprechung von auffälligen Kostenpositionen in letzter Konsequenz zu einer vertieften Angebotsprüfung und im Falle des Vorliegens einer spekulativen Preisgestaltung zum Ausschluss des jeweiligen Angebots vom weiteren Vergabeverfahren hätte führen müssen.

(2) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass dem Zugeständnis der KELAG Wärme, dass der Billigstbieter sein Angebot bei Angebotsöffnung erhöhen konnte, ein Prinzip des BVergG 2006 – nämlich die Gleichbehandlung aller Bieter – entgegenstand. Wäre diese Vorgangsweise entsprechend der Interpretation der KELAG Wärme zulässig, widerspreche das BVergG 2006 dem elementaren Grundsatz des lautereren Wettbewerbs. Nach Ansicht des RH war nicht auszuschließen, dass der Sachbearbeiter der KELAG Wärme bereits zum Zeitpunkt der Öffnung der Erstangebote über die Absicht des Bieters informiert war: Er hatte sich laut der Dokumentation über Angebotsöffnungen im Zuge der kommissionellen Öffnung der Erstangebote ohne ersichtlichen Anlass erkundigt, ob es rechtlich möglich sei, dass ein Unternehmen im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens beim Konkretisierungsangebot die Preise gegenüber dem Erstangebot erhöht.

Der RH verblieb daher bei seiner Auffassung und Kritik, dass die Preiserhöhung ein Indiz für eine spekulative Preisgestaltung im Angebot dieses Bieters war.

(3) Der RH verwies auf seine Ausführungen in den von der KELAG Wärme angesprochenen Berichtspunkten, in denen er insbesondere auf die nicht ausreichend durchgeführten Plausibilitäts- und vertieften Angebotsprüfungen sowie das hohe Spekulationspotenzial eingegangen war.

(4) Der RH verwies auf den Umstand, dass bei einigen der angeführten Positionen durch aufgetretene Massenmehrungen erhebliche Kostenerhöhungen aufgetreten waren.

Projekt Wien–Auhof

- 35.1** (1) Die Bauarbeiten für eine 210 m lange Fernwärmeleitung für den Anschluss eines neu errichteten Einkaufszentrums in Wien–Auhof bot der Billigstbieter um 95.589,79 EUR an.

Nach Preisverhandlungen vergab die KELAG Wärme im Juli 2012 den Auftrag „pauschal“ um 90.500 EUR. Entsprechend der „pauschalen“ Einsparung zum Angebot über rd. 5.000 EUR bzw. rd. 5,32 % handelte es sich um einen Nachlass auf alle Positionen des Angebots.

Der in den Preisverhandlungen gewährte Nachlass i.H.v. 5,32 % war bei der Schlussrechnung nicht berücksichtigt, woraus sich eine Überzahlung i.H.v. 6.530,51 EUR errechnete.

(2) Die im Oktober 2012 abgerechneten Baukosten betragen 122.754,00 EUR; dies entsprach einer Baukostenerhöhung von 32.254 EUR oder 35,6 %. Die Kostenerhöhung hatte nach Meinung der KELAG Wärme insbesondere folgende Gründe:

- Die Länge der Fernwärmeleitung erhöhte sich um rd. 21 m auf 231 m.
- Die geplante Aushubtiefe erhöhte sich von 1,25 m auf bis zu 1,50 m.
- Im Bereich der Hauseintritte waren breitere Künetten (1,60 m bzw. 2,00 m statt 1,25 m) erforderlich.

Das ausführende Bauunternehmen legte der KELAG Wärme ein Nachtragsangebot für eine Aushubtiefe bis 2,50 m, das die KELAG Wärme formlos akzeptierte. Dadurch wurden statt 38,36 EUR/m³ (angebotener Einheitspreis für eine Tiefe von 1,25 m) nun 46,48 EUR/m³ (+ 21,17 %) für den gesamten Aushub verrechnet. Durch diese Vorgangsweise erhöhten sich die Kosten für den Aushub um rd. 3.000 EUR. Nach Erfahrung des RH wird bei Bauaufträgen der Aushub für einzelne Schichttiefen in eigenen Leistungspositionen angeboten und abgerechnet.

Da der Bauauftrag in der Bauabwicklung eine zentrale Stellung einnimmt, müssen Nachtragsangebote grundsätzlich auf diesem basieren. Dies war, wie das Ergebnis zeigte, beim vorliegenden Nachtragsangebot nicht der Fall.

Das Angebot des ausführenden Bauunternehmens beinhaltete für die gesamte Künettenlänge von 210 m eine Pöhlung bis 1,25 m Tiefe zu

Investitionen und Beschaffung

einem Einheitspreis von 20,59 EUR/m. Demgegenüber enthielt die von der KELAG Wärme anerkannte Schlussrechnung des bauausführenden Unternehmens für die Pöhlung der Künette bis zu einer Tiefe von 2,50 m¹⁰¹ eine Länge von 470,90 m zu einem Einheitspreis von 28,24 EUR/m (+ 37,15 %). Damit war die Länge der verrechneten Pöhlung mehr als doppelt so lang wie die tatsächliche Künettenlänge von 231 m und auch erheblich teurer.

Durch die Verrechnung der mehr als doppelt so langen Künettenlänge resultierten Mehrkosten von 6.774,78 EUR und durch die Abrechnung der tatsächlich erforderlichen Künettenpöhlung zum höheren Einheitspreis für die größere Tiefe entstanden weitere Mehrkosten von jedenfalls rd. 1.800 EUR.

(3) Die Schlussrechnung enthielt als Regieleistung für 126 Arbeitsstunden eines Vorarbeiters Kosten von 5.595,66 EUR. Dem RH konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, die die Notwendigkeit dieses Arbeitsaufwands belegten.

(4) Die Kosten der Leistungsposition „Gesamte Baustellengemeinkosten“ bestanden aus einem 10%igen Zuschlag auf die Positionspreise aller anderen Leistungspositionen. Üblicherweise werden die Baustellengemeinkosten als Pauschale ohne Abhängigkeit von den Baukosten abgerechnet.

Durch die vom RH festgestellten Überzahlungen des Bauunternehmens hätte sich auch die Schlussrechnungssumme als neue Bemessungsgrundlage¹⁰² für die Leistungsposition „Gesamte Baustellengemeinkosten“ entsprechend reduziert; dadurch ergab sich eine weitere Überzahlung i.H.v. 2.370,10 EUR.

(5) In Summe waren die Bauarbeiten des Projekts Wien–Auhof um 26.071,05 EUR, dies entsprach rd. 21,2 % der von der KELAG Wärme anerkannten Abrechnungssumme, überzahlt.

35.2 Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme den in den Preisverhandlungen gewährten Nachlass i.H.v. 5,32 % bei der Prüfung der Schlussrechnung nicht berücksichtigte, woraus sich eine Überzahlung i.H.v. 6.530,51 EUR ergab.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme die Nachtragsangebote nicht auf Basis des Bauauftrags prüfte. Mit dem wider-

¹⁰¹ Wie bereits erwähnt, erhöhte sich die geplante Aushubtiefe von 1,25 m auf bis zu 1,50 m.

¹⁰² Die neue Bemessungsgrundlage lautete auf 87.893,59 EUR.

spruchslosen Anerkennen von Nachtragsangeboten ermöglichte die KELAG Wärme dem Bauunternehmen, den gesamten Aushub sowie die gesamte Pöhlung der Künette – 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 betragen 11.574,78 EUR.

Weiters beanstandete der RH, dass die Regieleistungen eines Vorarbeiters Kosten von 5.595,66 EUR verursachten, hierfür jedoch keine Unterlagen vorlagen, die die Notwendigkeit dieses Arbeitsaufwands belegten.

Ferner ergab sich aufgrund der vom RH festgestellten Überzahlungen auch bei der Leistungsposition „Gesamte Baustellengemeinkosten“ eine weitere Überzahlung i.H.v. 2.370,10 EUR.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, Gespräche mit dem ausführenden Bauunternehmen aufzunehmen, um – möglichst außergerichtlich – den finanziellen Schaden der KELAG Wärme zu minimieren.

- 35.3** Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie in Bezug auf die Abrechnungsthematiken im Rahmen des Projekts Wien–Auhof die in TZ 27, Rechnungslegung, und TZ 28, Rechnungsprüfung, angekündigten nochmaligen Überprüfungsmaßnahmen auch auf dieses Projekt anwenden werde.

Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn

- 36.1** (1) Ende März 2012 genehmigte die Generalversammlung der KELAG Wärme den Investitionsantrag für das Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn i.H.v. 7,21 Mio. EUR; darin waren geschätzte Auftragswerte i.H.v. 6,09 Mio. EUR enthalten, was gemäß BVergG 2006 zu Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich hätte führen müssen (siehe TZ 21, Projekte Neudörfel/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau). Die Rohrmontagearbeiten für ein rd. 10 km langes Fernwärmenetz schrieb die KELAG Wärme im Mai 2012 im Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich aus.

Die Angebotseröffnung der fünf eingelangten Angebote erfolgte am 24. Mai 2012. Zum Angebot des Bieters mit dem billigsten Angebot hielt die Niederschrift über die Angebotseröffnung fest, dass das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis fehlte. Dieses hatte neben dem angebotenen Gesamtpreis die Höhe eines vom Bieter allfällig gewährten Nachlasses auf diesen Gesamtpreis, die Stan-

Investitionen und Beschaffung

dard-Liefer- und Zahlungsbedingungen der KELAG Wärme sowie all-fällige vom Bieter sonst angebotene Zahlungs- und Lieferbedingungen zu enthalten.

Der Bieter des bei der Angebotseröffnung festgestellten preislich billigsten Angebots reichte der KELAG Wärme diese Unterlage ohne einen Nachlass via E-Mail am 6. Juni 2012 nach.

Die KELAG Wärme schied aufgrund ihrer Feststellungen im Rahmen der Angebotseröffnung und der im Verfahrensablauf vorgesehenen erfolgten Vorprüfung der abgegebenen Angebote dieses Angebot aus dem Vergabeverfahren nicht aus, obwohl das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis zum Zeitpunkt der Angebotseröffnung nicht vorlag.

In weiterer Folge lud die KELAG Wärme nur die beiden erstgereihten Bieter zur Legung eines Letztpreisangebots ein und übermittelte hierzu den Bieter das „Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis“ sowie das Verhandlungsprotokoll.

Den in den Angebotsbestimmungen der Ausschreibung vom Mai 2012 vorgesehenen Verfahrensablauf, dass für den Fall eines nicht erfolgreichen Abschlusses der Verhandlungen in der ersten Phase alle Bieter zu weiteren Verhandlungsrunden eingeladen werden, hielt die KELAG Wärme nicht ein.

(2) Mit dem Letztpreisangebot erhöhte der Bieter mit dem billigsten Erstangebot seine Angebotssumme um 3,97 % bzw. um 23.635,40 EUR; der Mitbewerber reduzierte sein Angebot um 7,37 %. Dadurch verringerte sich der Angebotsvorsprung des „Bestbieters“ von 115.062,59 EUR (Erstangebot) auf letztlich 39.040,65 EUR (Letztpreisangebot).

Die Erhöhung des Angebotspreises beim „Bestbieter“ ergab sich im Wesentlichen daraus, weil dieser – wie im Begleitschreiben zum Angebot erwähnt war – im Erstangebot in die Position¹⁰³ „Lagerhaltung und Manipulation“ die Bereitstellung des Lagerplatzes samt den dazugehörigen Einrichtungen nicht in den Positionspreis eingerechnet hatte.

Die Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis wiesen aus, dass die Bieter alle Lager-, Arbeits- und Deponieplätze auf ihre Kosten zu beschaffen hatten.

¹⁰³ Position 01.01.10.500, Lagerhaltung und Manipulation; Erhöhung des Positionspreises von 2.880,00 EUR (Erstangebot) auf 26.455,00 EUR (Letztpreisangebot)

Die Abrechnung dieser Positionen¹⁰⁴ ergab insgesamt Mehrkosten von 17.681,25 EUR.

(3) Die KELAG Wärme erteilte dem „Billigstbieter“ am 15. Oktober 2012 – nach Behandlung eines Einspruchs beim Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten – auf Basis des Letztpreisangebots den Auftrag der Rohrmontagearbeiten für ein Fernwärmenetz über rd. 620.000 EUR.

Die von der KELAG Wärme anerkannten Rechnungen enthielten für die Herstellung der Hausanschlüsse einen „Baustellenzuschlag“ i.H.v. 15 %; dieser Zuschlag war im Bauauftrag nicht vorgesehen und verursachte vertraglich nicht gedeckte Mehrkosten i.H.v. 13.520,48 EUR.

Weiters gewährte der Auftragnehmer für die Herstellung der Hausanschlüsse einen Nachlass i.H.v. 10 % auf alle hierfür erforderlichen Leistungen. Bei den der KELAG Wärme in Rechnung gestellten und von dieser akzeptierten Regiearbeiten war dieser Nachlass nicht berücksichtigt, wodurch sich eine Überzahlung i.H.v. 1.996,20 EUR ergab.

Der Auftragnehmer legte der KELAG Wärme bis Mitte Jänner 2015 noch keine Schlussrechnung.

36.2 (1) Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme beim Vergabeverfahren der Rohrmontagearbeiten zum Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn das Angebot des späteren Auftragnehmers nicht von der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren ausschied, obwohl das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis bei der Angebotseröffnung nicht vorlag.

Weiters beanstandete der RH, dass die KELAG Wärme vom in den Angebotsbestimmungen der Ausschreibung vorgesehenen Verfahrensablauf abwich und nicht alle Bieter zu weiteren Verhandlungsrunden einlud.

(2) Besonders kritisch betrachtete der RH das Vorgehen der KELAG Wärme, die dem späteren Auftragnehmer ermöglichte, sein Angebot aufgrund eines Kalkulationsfehlers zum Nachteil der KELAG Wärme zu erhöhen und seinen Angebotsvorsprung dadurch erheblich zu reduzieren; bei der Abrechnung ergaben sich dadurch Mehrkosten i.H.v. 17.681,25 EUR.

Der RH hielt zusammenfassend fest, dass die KELAG Wärme ein Unternehmen beauftragt hatte, das sie bei Einhaltung der gesetzlichen

¹⁰⁴ Statt ausgeschriebenen 2,00 Pauschalen gelangten nur 1,50 Pauschalen zur Abrechnung.

Investitionen und Beschaffung

Bestimmungen und unter Beachtung der langjährigen Rechtsprechung im Laufe des Vergabeverfahrens hätte ausscheiden müssen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass durch den im Bauauftrag nicht gedeckten Baustellenzuschlag sowie durch die Nichtberücksichtigung des 10%igen Nachlasses bei den Regiearbeiten weitere vermeidbare Mehrkosten i.H.v. insgesamt 15.516,68 EUR anfielen.

Der RH wiederholte gegenüber der KELAG Wärme seine Empfehlung zur TZ 32, Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011, keine Abweichungen zum den Bieter bekannt gegebenen Verfahrensablauf vorzunehmen, um nicht die Gleichbehandlung der Bieter zu verletzen und die Objektivität und Transparenz des Vergabeverfahrens zu beeinträchtigen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, im Rahmen ihrer Schlussrechnungsprüfung die abgerechneten Leistungen auf ihre vertragsgemäße Grundlage zu überprüfen und die Kosten der bereits bezahlten vertragswidrigen Leistungen von jedenfalls 15.516,68 EUR in Abzug zu bringen.

36.3 (1) *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das Summen-/Konditionenblatt eine bloße Summenzusammenfassung der Teilsommen des Leistungsverzeichnisses darstelle und der einfacheren Überprüfbarkeit der Angebote diene. Gegenständlich habe der Bieter sowohl die Bietererklärung als auch das firmenmäßig gezeichnete „Leistungsverzeichnis lang“, das alle Informationen für eine Bewertung enthalten habe, ordnungsgemäß abgegeben. Ein zwingender Ausscheidensgrund sei daher keinesfalls vorgelegen.*

(2) *In Bezug auf die Erhöhung des Angebotspreises im Letztpreisangebot beim Bieter mit dem billigsten Erstangebot um 3,97 % bzw. um 23.635,40 EUR verwies die KELAG Wärme auf ihre Stellungnahme zu TZ 34, Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011.*

(3) *Mit Bezug auf den Baustellenzuschlag i.H.v. 15 % der Herstellungskosten für Hausanschlüsse wies die KELAG Wärme in ihrer Stellungnahme nochmals darauf hin, dass die Einbindung von Kundenanlagen zum Ausschreibungszeitpunkt nicht von der KELAG Wärme, sondern von den Kunden durchzuführen gewesen wäre. Das Erfordernis für die KELAG Wärme habe sich erst durch die verstärkte Vertriebsaktivität ergeben. Zur Erfüllung der (vertriebs-)vertraglichen Verpflichtungen habe sich die KELAG Wärme einer bestehenden Rahmenvereinbarung bedient, die diese Tätigkeiten inhaltlich, räumlich und zeitlich*

mitumfasst und für die Arbeiten einen entsprechenden Aufschlag vorgesehen habe.

Zu dem gewährten Nachlass i.H.v. 10 % für die Herstellung der Hausanschlüsse ersuchte die KELAG Wärme den RH um die Vorlage der Anspruchsgrundlage; nach ihrem Kenntnisstand bestehe eine solche Vereinbarung nicht.

36.4 (1) Der RH widersprach der Auffassung der KELAG Wärme, dass das Summen-/Konditionenblatt eine bloße Summenzusammenfassung darstelle und daher kein zwingender Ausscheidensgrund vorlag. Der RH betonte, dass das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis einen wesentlichen Angebotsbestandteil darstellte, weil es – neben dem angebotenen Gesamtpreis, der Höhe eines vom Bieter allfällig gewährten Nachlasses auf diesen Gesamtpreis, den Standard-Liefer- und Zahlungsbedingungen der KELAG Wärme sowie allfälligen vom Bieter sonst angebotenen Zahlungs- und Lieferbedingungen – auch grundlegende Bietererklärungen sowie eine firmenmäßige Zeichnung zu enthalten hatte. Die Vorlage dieses Summen-/Konditionenblatts wurde auch in der Ausschreibung gefordert. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

(2) Der RH verwies hinsichtlich der Erhöhung des Angebotspreises im Letztpreisangebot des Bieters mit dem billigsten Erstangebot auf seine Entgegnung zu TZ 34, Rahmenvereinbarung Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011; diese galt uneingeschränkt auch für das Projekt Neudörfl/Bad Sauerbrunn.

(3) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass die Verrechnung eines Baustellenzuschlags von 15 % für die Herstellung der Hausanschlüsse im Bauauftrag nicht vorgesehen und die daraus resultierenden Mehrkosten vertraglich auch nicht gedeckt waren.

Zum Ersuchen der KELAG Wärme um Bekanntgabe der Anspruchsgrundlage des für die Herstellung der Hausanschlüsse gewährten Nachlasses i.H.v. 10 % verwies der RH auf die letzte Seite des Angebots des Auftragnehmers vom 21. Mai 2012, wo dies festgehalten ist.

Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg –
Bauarbeiten 2013 bis 2015

37.1 (1) Die KELAG Wärme schrieb im Dezember 2012 die Bauarbeiten für Kärnten und Salzburg 2013 bis 2015 gesetzeskonform im Oberschwelkenbereich nach einem Verhandlungsverfahren nach vorherigem Auf-

Investitionen und Beschaffung

ruf zum Wettbewerb aus. Nach der Öffnung der Angebote, einer Vorprüfung der Angebote und nach anschließenden Vergabegesprächen mit den drei bestgereihten Bietern lud die KELAG Wärme diese zur Legung ihres Letztpreisangebots ein.

Die Niederschrift über die Angebotseröffnung zum Letztpreisangebot der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 führte zum Angebot einer Bietergemeinschaft, dem späteren Auftragnehmer, aus, dass im Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis die verbindlich auszupreisenden Konditionen für die beiden Optionsjahre 2015/2016 und 2016/2017 nicht eingetragen waren.

Die Konditionen für die beiden Optionsjahre 2015/2016 und 2016/2017 waren für die Ermittlung des „gewichteten Billigstbieters“ insofern von Bedeutung, als diese als Zuschlagskriterien mit einer Gewichtung von 20 % (Optionsjahr 2015/2016) bzw. 10 % (Optionsjahr 2016/2017) definiert waren.

Die KELAG Wärme schied aufgrund ihrer Feststellungen im Rahmen der Angebotseröffnung dieses Angebot nicht aus dem Vergabeverfahren aus. Vielmehr berücksichtigte die KELAG Wärme bei ihren Berechnungen jene Konditionen, welche die Bietergemeinschaft im Summen-/Konditionenblatt des Erstpreisangebots angeführt hatte.

(2) Das Angebot des späteren Auftragnehmers wies weiters zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot erhebliche Preisdifferenzen bei einigen im Leistungsverzeichnis ausgewiesenen „Wesentlichen Positionen“ auf. Insbesondere war die Reduktion des Einheitspreises im Letztpreisangebot bei der infolge ihrer Gewichtung für die Auftragnehmerermittlung bedeutendsten Position „Baustelleneinrichtung“ um 32.126,97 EUR bzw. um 92,14 % im Vergleich zum Einheitspreis im Erstante – dadurch ergab sich eine Verminderung des resultierenden Positionspreises¹⁰⁵ um 289.142,73 EUR – augenscheinlich; dies war ein Indiz für eine spekulative Preisgestaltung. Im Gegenzug erhöhte die Bietergemeinschaft mehrere Einheitspreise von Positionen, die infolge ihrer Gewichtung für die Ermittlung des Auftragnehmers keinen so maßgebenden Einfluss aufwiesen.

Erst durch diese geänderte „Kalkulation“ wurde die Bietergemeinschaft zum „gewichteten Billigstbieter“ für den Ausschreibungszeitraum 2013 bis 2015 und in weiterer Folge durch die Interpretationen der KELAG Wärme für die Optionsjahre auch für diese optionalen Zeiträume. Die

¹⁰⁵ Die Verminderung des Positionspreises errechnet sich aus dem Produkt der Differenz des Einheitspreises und dem ausgeschriebenen Mengenvordersatz (neun Pauschalen).

erheblichen Preisdifferenzen waren nicht durch eine entsprechende qualitative oder quantitative Veränderung der Leistung erklärbar.

Die KELAG Wärme nahm sowohl bei den Erst- als auch den Letztpreisangeboten keine weitergehenden vertieften Angebots- und Preisprüfungen zumindest bei den von ihr ausgewiesenen „Wesentlichen Positionen“ vor. Auch schied sie trotz der offensichtlich spekulativen Preisgestaltung das Angebot der Bietergemeinschaft nicht aus dem Vergabeverfahren aus.

(3) Bis Anfang des Jahres 2013 adaptierte die KELAG Wärme die bisher von ihr verwendeten Ausschreibungsunterlagen, bspw. durch Anpassung der Allgemeinen Vorbemerkungen oder durch Reduzierung der Anzahl der ausgeschriebenen Positionen (siehe auch TZ 29, Qualität der Ausschreibungsunterlagen).

Dem Vergabeverfahren zur Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 lagen bereits die überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen zugrunde.

Der im Juni 2013 an die Bietergemeinschaft vergebene Auftrag lautete auf rd. 3,98 Mio. EUR. Die am 19. November 2014 dem RH von der KELAG Wärme übergebenen bisher bezahlten Rechnungen (Abrechnungstichtag) enthielten Leistungen über rd. 1,50 Mio. EUR; dies entsprach rd. 38 % des Auftragswerts.

Zu den bislang vorliegenden Rechnungen stellte der RH fest:

- Obwohl der Auftragsumfang insgesamt erst zu rd. 38 % ausgeschöpft war, überschritten die Regiearbeiten mit bislang abgerechneten 149.334,01 EUR den Ausschreibungswert von 129.995,50 EUR bereits um 15 %. Davon überstiegen die Personalkosten den ausgeschriebenen Umfang um rd. 60 %.
- Von ausgeschriebenen 230 Positionen sprach das ausführende Unternehmen bisher 90 Positionen, d.s. 42 % der Gesamtanzahl, nicht an.
- Zum Abrechnungstichtag 19. November 2014 bestand eine nicht als geringfügig einzuschätzende Wahrscheinlichkeit eines sich abzeichnenden Bietersturzes; mit den bislang abgerechneten Leistungen würde der Zweitbieter um rd. 125.000 EUR billiger abrechnen als der Auftragnehmer.

Investitionen und Beschaffung

- Für den Eintritt des sich mit einer nicht als geringfügig einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit abzeichnenden Bietersturzes waren nach Beurteilung des RH drei Hauptfaktoren maßgeblich:
 - Die Hauptposition „Aushub Rohrgraben Fernwärme bis 1,50 m“ bot der Zweitbieter um 25,23 EUR bzw. um 28,2 % billiger an als der Auftragnehmer.
 - Die 90 bislang nicht abgerufenen Positionen bot der Auftragnehmer um 630.354,36 EUR billiger an als der Zweitbieter.
 - Bei diesen 90 bislang nicht abgerufenen Positionen wies das Angebot des Zweitbieters nur bei elf Positionen höhere Einheitspreise auf als das Angebot des Auftragnehmers.
- Beim gegenständlichen Auftrag waren Aufträge (insbesondere Sanierung Biomassebunker Heizwerk und Bodenplatte Heizcontainer Villach) mit Kosten von insgesamt 64.874,54 EUR verbucht, die zu diesem Auftrag keinen Bezug aufwiesen.

37.2 (1) Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme beim Vergabeverfahren zur Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 das Angebot einer Bietergemeinschaft – des späteren Auftragnehmers – nicht sofort von der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren ausschied, obwohl das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis bei der Angebotseröffnung nicht vollständig ausgefüllt vorlag.

(2) Weiters beanstandete der RH, dass die erheblichen Preisdifferenzen zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot des späteren Auftragnehmers spekulativen Charakter aufwiesen und betriebswirtschaftlich nicht erklärbar waren. Die KELAG Wärme hätte das unplausible Letztangebot vertieft zu prüfen gehabt, um die Folgen des spekulativen Charakters des Angebots zu klären. In weiterer Folge hätte die KELAG Wärme das Angebot ausscheiden müssen, zumal eine Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der geforderten Leistungen nicht mehr möglich war.

Der RH stellte kritisch fest, dass hinsichtlich einer vertieften Angebotsprüfung (siehe auch TZ 24, (Vertiefte) Angebotsprüfung), des Anerkenkens von Regieleistungen (siehe auch TZ 26, Regieleistungen) und der Sorgfalt bei der Rechnungsprüfung (siehe auch TZ 28, Rechnungslegung und -prüfung) keine feststellbaren Verbesserungen zu den vom RH in den zuvor beschriebenen Sachverhalten erkennbar waren.

Das Vorgehen der KELAG Wärme, 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 lautereren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen.

(3) Der RH hielt auf Basis der ihm am 19. November 2014 von der KELAG Wärme übergebenen Rechnungen kritisch fest, dass die bis Anfang des Jahres 2013 von der KELAG Wärme adaptierten Ausschreibungsunterlagen keine wesentlichen Verbesserungen hinsichtlich ihrer Qualität ergaben.

Der RH hielt kritisch fest, dass sich der mit einer nicht als gering einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit abzeichnende Bietersturz bei einer qualitativ besseren Erstellung des Leistungsverzeichnisses in Verbindung mit einer vertieften Angebotsprüfung hätte vermeiden lassen können. Im gegenständlichen Stadium der Vertragsabwicklung könnte die KELAG Wärme – nach Beurteilung des RH – den ihr drohenden finanziellen Nachteil aus dem Bietersturz nur dann noch mindern, wenn es ihr gelänge, den Auftragnehmer zur Ausführung eines Großteils der von ihm spekulativ angebotenen 90 bislang nicht abgerufenen Positionen der Ausschreibung, die der Auftragnehmer um 630.354,36 EUR billiger angeboten hatte als der Zweitbieter, anstelle von – gegenüber dem Zweitbieter – teurer angebotenen Positionen ausführen und abrechnen zu lassen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu TZ 24, 27, 28 und 29.

- TZ 24, (Vertiefte) Angebotsprüfung,
- TZ 27 und 28, Rechnungslegung und –prüfung sowie
- TZ 29, Qualität der Ausschreibungsunterlagen; Vergleich Ausschreibung – Abrechnung.

Darüber hinaus empfahl der RH der KELAG Wärme, darauf zu achten, dass der Auftragnehmer einen Großteil der 90 bislang nicht abgerufenen Positionen der Ausschreibung – diese bot der Auftragnehmer um 630.354,36 EUR billiger an als der Zweitbieter – ausführt und abrechnet, um den drohenden finanziellen Nachteil aus einem – mit einer nicht als gering einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit sich abzeichnenden – Bietersturz zu mindern.

Investitionen und Beschaffung

- 37.3** Die KELAG Wärme verwies in Bezug auf das nicht vollständig ausgefüllte Summen-/Konditionenblatt zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe auf ihre Stellungnahme in TZ 36, Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn.

In Bezug auf weitere Abrufe während der Laufzeit bestünde die nach Ansicht des RH „nicht als gering einzuschätzende Wahrscheinlichkeit eines sich abzeichnenden Bietersturzes“ nicht, weil die Option für das Jahr 2015/2016 nicht gezogen worden sei.

- 37.4** Der RH wiederholte seine unter TZ 36.4 dargelegte Auffassung zum Summen-/Konditionenblatt.

Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass sich seine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Bietersturzes allein auf die Ausschöpfung des Hauptauftrags der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 bezog und die Optionsjahre 2015/2016 sowie 2016/2017 nicht umfasste:

Zum Abrechnungsstichtag 19. November 2014 – als Basis der Beurteilung des RH – waren vom vergebenen Auftrag i.H.v. rd. 3,98 Mio. EUR erst rd. 38 % ausgenutzt; trotzdem hätte zu diesem Zeitpunkt der Zweitbieter bereits um rd. 125.000 EUR billiger abgerechnet als der Auftragnehmer, da er die Hauptposition¹⁰⁶ um 28,2 % billiger angeboten hatte und 90 Positionen, die der Zweitbieter um 630.354,36 EUR teurer angeboten hatte, bis zum Abrechnungsstichtag nicht abgerufen waren. Der RH hielt daher seine Beurteilungen, kritischen Feststellungen und Empfehlungen uneingeschränkt aufrecht.

Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen

- 38.1** Die nachfolgende Tabelle liefert zusammenfassend – von der TZ 25, Kalkulationsformblätter „K 7“, bis zur TZ 37, Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 – eine Übersicht über das Einsparungspotenzial bei den vom RH überprüften Vergaben, Abwicklungen und Abrechnungen der Rahmenvereinbarungen und Projekte durch die KELAG Wärme:

¹⁰⁶ „Aushub Rohrgraben Fernwärme bis 1,50 m“ um 25,23 EUR billiger als der Auftragnehmer

Tabelle 16: Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen

Gegenstand	Mangel	TZ	Erlös-/Einsparungs- potenzial
			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 Drittbbieter	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

Investitionen und Beschaffung

Fortsetzung: Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen			
Gegenstand	Mangel	TZ	Erlös-/Einsparungs- potenzial
			in EUR
Wien-Auhof – Bauarbeiten	keine schichtenweise Abrechnung des Aushubs entgegen technischer und vertraglicher Notwendigkeit	35	3.000,00
	Abrechnung der Pöhlung mit überhöhten Massen	35	6.774,78
	keine schichtenweise Abrechnung der Pöhlung 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
	Bemessungsgrundlage für „Gesamte Baustellen-gemeinkosten“ aufgrund der festgestellten Überzahlungen zu hoch	35	2.370,10
Neudörf/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten	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

38.2 Der RH kritisierte die bei fast allen vom RH überprüften Vergabeverfahren, Leistungsabwicklungen und –abrechnungen festzustellenden Mängel; diese betrafen insbesondere:

- Erstellung der Leistungsverzeichnisse in unzureichender Güte (TZ 29 und 37);
- Aufnahme von Leistungspositionen in den Leistungsverzeichnissen in großer Anzahl, die zu spekulativen Preisgestaltungen der Bieter beitragen konnten (TZ 29);
- in den Leistungsverzeichnissen Verwendung stets gleicher Positionsnummern und Leistungsbezeichnungen, auch wenn deren Leistungsinhalte erheblich voneinander abwichen (TZ 29);
- zum Leistungsverzeichnis widersprüchliche Angebotsbestimmungen und Vorbemerkungen (TZ 29);

- Wahl der Vergabeverfahren als Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich, trotz Überschreitung der relevanten Schwellenwerte (TZ 20, 21, 32, 33 und 34);
- Direktvergabe von Leistungen wegen – behaupteten – Zeitdrucks (TZ 32);
- 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 BVerG 2006, der Prüfung und Auswahl der Unternehmer sowie der Dokumentation der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Bietern (TZ 20 und 23);
- nicht durchgeführte vertiefte Angebotsprüfungen in allen Phasen des Vergabeverfahrens (TZ 24);
- 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) (TZ 32, 36 und 37);
- nicht erfolgtes Ausscheiden von Angeboten infolge des Vorliegens spekulativer Angebote (TZ 22, 24, 32, 33, 34, 36 und 37);
- Einräumen der Möglichkeit für die Bieter, ihre Kalkulationsfehler und ihre Angebotssituation zum Nachteil der KELAG Wärme zu verbessern (TZ 34 und 36);
- Abweichen vom in den Angebotsbestimmungen der Ausschreibung vorgesehenen Verfahrensablauf, weil bspw. für den Fall eines nicht erfolgreichen Abschlusses der Verhandlungen in der ersten Phase nicht alle Bieter zu weiteren Verhandlungsrunden eingeladen worden waren (TZ 34 und 36);
- Verzicht auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen für die Nichtvorlage der „K 7-Blätter“ (TZ 25);
- anstelle des Einbehalts des Deckungsrücklasses in bar nachträgliche Änderung in Absicherung mittels Bankhaftbriefs (TZ 27);

Investitionen und Beschaffung

- überdurchschnittlich hoher Anfall von teuren Regieleistungen (TZ 26);
- Anerkennen von Nachtragsangeboten zu Lasten der KELAG Wärme ohne technische bzw. vertragliche Notwendigkeit (TZ 33 und 35);
- unzureichende Rechnungsprüfungen (TZ 26, 28, 33, 35 und 36);
- Verzicht auf die Vorlage von Schlussrechnungen der ausführenden Unternehmen zu den vergebenen Rahmenvereinbarungen und Aufträgen (TZ 27);
- intransparente Zurechnungen (Verbuchung) von Rechnungen zu Rahmenvereinbarungen, zu denen die zugerechneten Leistungen keinen Bezug aufwiesen (TZ 27).

Der RH hielt fest, dass das von ihm festgestellte Erlös- bzw. Einsparungspotenzial i.H.v. rd. 3,31 Mio. EUR für die KELAG Wärme hinsichtlich der Vergaben, der Abwicklungen und Abrechnungen der Leistungen ausschließlich auf der Beurteilung jener Unterlagen beruhte, die dem RH im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung bis einschließlich 9. Dezember 2014 von der KELAG Wärme zur Verfügung gestellt worden waren.

Nach Ansicht des RH stellte ein erheblicher Teil des von ihm festgestellten Einsparungspotenzials trotz des möglichen Anfalls von Aufwendungen, wie bspw. Gerichts-, Anwalts- oder Sachverständigenkosten, auch ein Erlöspotenzial für die KELAG Wärme dar.

Einige der vom RH aufgezeigten Vergabemängel wären bei gesetzeskonformen Vergabeverfahren gemäß BVergG 2006 erheblich und unbehebbar¹⁰⁷ 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

¹⁰⁷ Beim Auftreten unbehebbarer Vergabemängel wäre der Auftraggeber zur Ausscheidung der Angebote verpflichtet gewesen und hatte diesbezüglich kein Ermessen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil des EuGH vom 25. April 1996 in der Rechtssache C-87/94) und des Verwaltungsgerichtshofs (Erkenntnisse vom 25. März 2010, GZ 2005/04/0144 sowie vom 12. Mai 2011, GZ 2008/04/0087) sind solche Mängel als unbehebbar zu qualifizieren, deren Behebung nach Angebotseröffnung zu einer Änderung der Wettbewerbsstellung des Bieters führen kann. Bei der Abgrenzung zwischen behebbaren und unbehebbaeren Mängeln ist darauf abzustellen, ob durch eine Mängelbehebung die Wettbewerbsstellung des Bieters gegenüber seinen Mitbieterinnen materiell verbessert würde.

unbehebbar zu qualifizieren, deren Behebung nach Angebotseröffnung zu einer Änderung der Wettbewerbsstellung des Bieters führen kann.

Demgegenüber beauftragte die KELAG Wärme mehrfach Unternehmen, die – bei Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und unter Beachtung der langjährigen Rechtsprechung – im Laufe des Vergabeverfahrens mehrfach hätten ausgeschieden werden müssen.

Der RH stellte kritisch fest, dass seiner Auffassung nach viele der von ihm festgestellten Mängel im Vergabeverfahren geeignet waren, die Transparenz des Vergabeverfahrens, den freien und lautereren Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Bieter zu beeinträchtigen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, die vom RH festgestellten Einsparungs- bzw. Erlöspotenziale i.H.v. rd. 3,31 Mio. EUR in jedem Einzelfall auf mögliche Regressansprüche zu überprüfen, das Risiko im Einzelfall abzuschätzen und gegebenenfalls die erforderlichen (rechtlichen) Schritte zu setzen.

Schlussfolgerungen des RH zur Transparenz des Vergabeverfahrens sowie zur Verbesserung der Vertragsabwicklung und Abrechnung

39 Aus den dargelegten Sachverhalten leitete der RH die nachstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen ab:

Der RH war der Ansicht, dass die KELAG Wärme aufgrund der Vielzahl sowie der Häufung der aufgetretenen Mängel dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Transparenz des Vergabeverfahrens, der Beachtung der Regeln des lautereren Wettbewerbs, der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter sowie der Verbesserung der Vertragsabwicklung und Abrechnung hatte.

Abweichungen zwischen ausgeschriebenen und ausgeführten Mengen dienen als Indikator für mögliche Spekulationspotenziale der Bieter und bedürfen einer besonderen Analyse durch den Bauherrn.

Der RH betonte weiters die grundsätzliche Bedeutung einer zeitnahen Kostenverfolgung, um der Projektsteuerung die Möglichkeit zu eröffnen, rechtzeitig kostendämpfend einzugreifen.

Eine grundlegende Voraussetzung für Verbesserungen sah der RH in der strikten Anwendung der Prinzipien des jeweils gültigen Bundesvergabegesetzes; darauf aufbauend sollten in einer zu erstellenden Unternehmensrichtlinie – unter Einbeziehung der Ergebnisse der

Investitionen und Beschaffung

Gebärungsüberprüfung – die nachstehenden Empfehlungen einbezogen werden¹⁰⁸:

- Die Vergabevorschriften wären lückenlos zu beachten.
- Das Vier-Augen-Prinzip sollte in allen Phasen des Verfahrensablaufs – vom Projektstart bis zur Schlussrechnung – klar geregelt und dessen durchgängige Anwendung sichergestellt werden.
- Es wäre besonderes Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Planung und der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis als Grundstein des Anti-Claimmanagements zu legen.
- Es sollten Arbeitsbehelfe (z.B. Checklisten) bei der Projektvorbereitung verwendet werden. Bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse wären die Mengen zu plausibilisieren sowie auf die Verwendung von Standard-Leistungsbeschreibungen zu achten.
- Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit wären den Mitarbeitern Arbeitsbehelfe, z.B. in Form von Mustererledigungen, für die Prüfung und Dokumentation der Ausschreibungen, von Zusatzangeboten sowie zur Rechnungsprüfung zur Verfügung zu stellen. Den mit der Bauüberwachung betrauten Mitarbeitern wären alle erforderlichen Informationen zur Kenntnis zu bringen.
- Um nachträgliche Veränderungen zu erschweren, wären mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente nicht anzuerkennen. Die Abrechnung wäre strikt gemäß Bauvertrag durchzuführen.
- Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind.
- Wesentliche Funktionen in der Projektabwicklung (Planung, Örtliche Bauaufsicht, Begleitende Kontrolle) – sollten gemäß den Grundsätzen interner Kontrolle – grundsätzlich getrennt beauftragt bzw. wahrgenommen werden.
- Bei der Beauftragung von externen Konsulenten wäre auf die Funktionstrennung (insbesondere Haftung und Haftungsabgrenzung einzelner Konsulenten) und auf den wechselseitigen Know-how-Transfer zu achten.

¹⁰⁸ zu Details siehe auch den Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben“, Reihe Bund 2012/2

- Den mit der Projektabwicklung betrauten Personen und Konsulenten wären sämtliche vertragsrelevanten Unterlagen zur Verfügung zu stellen und diese ihnen nachweislich zur Kenntnis zu bringen.
- An Dritte vergebene Leistungen sollten durch eigene Kontrollhandlungen überprüft werden; die Bauherrnverantwortung beinhaltet jedenfalls auch eine inhaltliche stichprobenweise Rechnungsprüfung durch eigene fachkundige Bedienstete.
- Es wäre für eine vollständige Dokumentation zu sorgen und der Vergabevermerk um einen aussagekräftigeren Bericht zur Angebotsprüfung zu ergänzen sowie die Aufklärungsgespräche – für dessen Dokumentation sollten definierte Mindestanforderungen festgelegt werden – besonders zu beachten.
- Über alle wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen wäre das Einvernehmen der Vertragspartner zeitnah herzustellen und aus Gründen der Rechtssicherheit zu dokumentieren.
- Es sollten vollständige Soll-Ist-Vergleiche – bei Projekten mit einer Baudauer von bspw. über drei Monaten auch laufend – als Kontroll- und Steuerungsinstrument zum Erkennen von Einsparungspotenzialen genutzt werden. Unabhängig von der Baudauer wären bei einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung Abweichungen – jedenfalls auf Ebene der Leistungsgruppen sowie größere Abweichungen in einzelnen Positionen – vollständig und aussagekräftig zu begründen.
- Es wären, wenn Mängel erkannt werden, geeignete Maßnahmen (wie Ersatzvornahme, Preisminderung, Pönale, Schadenersatz) zur Wahrung der Bauherrnansprüche und -interessen zu setzen.
- Die Geltendmachung von Schadenersatz gegenüber Planern für mangelhafte Leistungserbringung sollte generell in Betracht gezogen und somit auf eine wesentliche Präventionsmaßnahme zur Sicherstellung der Qualität der Leistungserbringung nicht verzichtet werden; allfällige für die Interessensdurchsetzung zweckmäßige Anspruchsgrundlagen wären in den Werkverträgen zu regeln.
- Bestrebungen des Auftragnehmers, seine Abrechnungsergebnisse über den Ersatz nicht kostendeckend angebotener Leistungen durch alternative und/oder neu kalkulierte (zusätzliche) Leistungen zu verbessern, sollte effizient entgegengewirkt werden. Bei als zweckmäßig erkannten Ausführungserleichterungen wäre verstärkt auf eine

Investitionen und Beschaffung

auch für den Auftraggeber angemessene Abgeltung des Vorteils auf Basis des Bauvertrags zu achten.

- Eine durch den Auftragnehmer verursachte Verschlechterung der Abrechnungsqualität wäre nicht zu akzeptieren.
- Feststellungen interner oder externer Kontrollorgane zu einzelnen Projekten wären allen mit der Bauabwicklung betrauten Mitarbeitern in einfacher und übersichtlicher Form zugänglich zu machen.
- Der Prozessablauf im Fall des Fehlverhaltens von Mitarbeitern – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen möglichen Reaktionen und Veranlassungen – wäre z.B. in Form eines Ablaufdiagramms darzustellen und dem Transparenzgebot folgend allen Mitarbeitern zur Kenntnis zu bringen.

Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie – obwohl sie in vielen Punkten die Rechtsauffassung des RH zur Auswahl der Vergabeverfahren und der geübten Vergabepaxis nicht teile – die Prüfungsfeststellungen des RH bereits zum Anlass genommen und die Organisationsabläufe bei öffentlichen Vergaben konzernweit zusammengeführt und gestrafft habe. Im Rahmen des Zukunftsprojekts KELAG 2020 und der seit 1. Jänner 2015 geltenden Neuorganisation würden sämtliche Vergabeaktivitäten und damit auch die Abwicklung von öffentlichen Ausschreibungen in der zentralen Stelle Konzerneinkauf und Logistik, die bei der KELAG angesiedelt sei, zusammengeführt. Um die vergaberechtskonforme Abwicklung der öffentlichen Vergabeverfahren zu gewährleisten, werde die bestehende Vergabeordnung im Rahmen des Compliance-Risk-Assessment Ausbaus der konzernweiten Compliance-Organisation im Detail nochmals überprüft. Darauf aufbauend werde eine konzernweit geltende Vergaberichtlinie, die sich ausschließlich an den Vorgaben des BVergG 2006 orientiere, implementiert.

Vergabeverfahren
immaterieller
Leistungen

40.1 Die KELAG Wärme vergab die Beratungsleistungen generell im Wege von Direktvergaben.

Tabelle 17: Höhe der Beratungsleistungen

Jahr	Anzahl der Aufträge	Beratungsleistungen	Direktvergabe Beratung gemäß BVergG zulässig
		in EUR ¹	
2009	3	204.000	nein
2010	3	344.000	nein
2011	3	318.000	nein
2012	4	400.000	nein
2013	2	54.000	ja

¹ bezahlte Rechnungen

Quelle: KELAG Wärme

Unternehmensberatungen stellen gemäß dem BVergG 2006 Prioritäre Dienstleistungen dar. Diese waren grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Auftragnehmern, durch das ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet ist und das dem Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs entspricht, zu vergeben; Direktvergaben waren für Sektorenauftraggeber nur bis zu dem jeweils gültigen Schwellenwert¹⁰⁹ zulässig.

Der Schwellenwert errechnete sich gemäß BVergG §§ 183 f. bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen oder bei Daueraufträgen

- als der tatsächliche Gesamtwert der entsprechenden aufeinanderfolgenden Aufträge im vorangegangenen Geschäftsjahr oder in den vorangegangenen zwölf Monaten, nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Änderungen bei Mengen oder Kosten während der auf den ursprünglichen Auftrag folgenden zwölf Monate oder
- als der geschätzte Gesamtwert der aufeinanderfolgenden Aufträge, die während der auf die erste Dienstleistungserbringung folgenden zwölf Monate vergeben werden.

Bestand eine Dienstleistung aus der Erbringung gleichartiger Leistungen in mehreren Losen, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wurde, so war als geschätzter Auftragswert der geschätzte Gesamtwert aller dieser Lose anzusetzen.

40.2 Der RH kritisierte die Direktvergaben der Beratungsleistungen in den Jahren 2009 bis 2012 als unzulässig.

¹⁰⁹ Ab 1. April 2009 betrug der Schwellenwert 100.000 EUR; zuvor lag er bei 60.000 EUR.

Investitionen und Beschaffung

Nach den Bestimmungen des jeweils gültigen Bundesvergabegesetzes sind Direktvergaben bei Überschreitung des Schwellenwertes ausnahmslos unzulässig; Beratungsleistungen im Unterschwellenbereich sind grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Auftragnehmern, durch das ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet ist und das dem Grundsatz des freien und lauterer Wettbewerbs entspricht, zu vergeben. Im Oberschwellenbereich war jedenfalls ein Vergabeverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb zu wählen.

Der RH empfahl, die geschätzten Auftragswerte für Beratungsleistungen entsprechend den Vorgaben des jeweils gültigen Bundesvergabegesetzes zu ermitteln und diese Dienstleistungen gesetzeskonform zu vergeben.

Lieferverträge

41.1 Zur Erzeugung von Wärme benötigte die KELAG Wärme Primärenergieträger, wie insbesondere Biomasse, Abwärme oder Erdgas. Für die Gestaltung entsprechender Lieferverträge bestanden in der KELAG Wärme keine allgemeinen Vorgaben.

(1) Im Bereich der Biomasse schloss die KELAG Wärme kurz- bis mittelfristige Vereinbarungen mit einer Vertragsdauer von einem Monat bis zu einem Jahr ab. Für die Vertragsdauer waren Liefermengen und Preise fixiert. Gesonderte Sicherungsgeschäfte erfolgten nicht, jedoch war in Einzelfällen eine Bestpreisgarantie vereinbart. Die Liefermenge wurde im weit überwiegenden Ausmaß nach Volumen in Schüttraummetern bemessen, in einer geringeren Anzahl der Fälle nach dem Gewicht der absoluten Trockenmasse (Atro-Tonne). Die Abrechnung nach Atro-Tonne stellte den Standard im Biomassebereich dar, weil sie genauere und zuverlässigere Ergebnisse lieferte und weniger anfällig für Manipulationen war als Volumensabrechnungen.¹¹⁰

(2) Bei der Abwärme schloss die KELAG Wärme Lieferverträge mit Industriebetrieben ab, in deren Erzeugung Abwärme als Nebenprodukt anfiel und mittels Dampfskopplung und Wärmetauschern zu Heizzwecken genutzt werden konnte. Die KELAG Wärme errichtete ihrerseits am Standort des Lieferanten die Anlagen zur Umwandlung der Abwärme in Wärme zu Heizzwecken sowie das zugehörige Fernwärmenetz und belieferte die Endkunden. Die Verträge waren langfristig auf zumindest zehn Jahre abgeschlossen, wobei Liefermengen und Preisgleitklauseln vereinbart wurden. Häufig bestanden Ausnahmeregelungen von Liefer- bzw. Abnahmeverpflichtungen im Falle von technischen Betriebseinschränkungen auf Lieferantenseite bzw.

¹¹⁰ Waldverband aktuell, 4/2012, Waldverband NÖ, Infoblatt zur Abrechnung von Biomasse

mangelnder Wirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeitsklausel). Diese wurden angewandt, wenn einem der beiden Vertragspartner infolge einer grundlegenden Änderung der tatsächlichen wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse die Einhaltung des Vertrags nicht mehr zugemutet werden konnte.

Diese Ausnahmeregelungen ermöglichten die einseitige Auflösung des Vertrags für den Fall, dass kein Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien hergestellt werden konnte, um überbrückende Maßnahmen zu treffen. Eine Kompensation für einen daraus entstandenen finanziellen Schaden war nur vorgesehen, wenn die Nichteinhaltung der Liefer- bzw. Abnahmeverpflichtung auf der Verletzung der Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Kaufmanns beruhte. Durch diese Vertragsgestaltung ergab sich eine hohe wirtschaftliche Abhängigkeit der KELAG Wärme gegenüber den Lieferanten, weil sie

- einseitige Vertragsauflösungen durch Lieferanten nicht verhindern konnte und ihre Lieferverpflichtungen gegenüber ihren Endkunden erfüllen musste,
- den Abwärmelieferanten in der Regel nicht ersetzen konnte und
- ihre getätigten Investitionen für die Wärmenutzungsanlage nicht bzw. nur zu höheren Kosten alternativ verwertbar waren (z.B. durch den Einsatz einer Ersatzanlage auf Basis eines anderen Energieträgers).

Im überprüften Zeitraum kam es in einem Fall zum Eintritt dieser Risiken. Ein Lieferant war aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr bereit, weiter Abwärme an die KELAG Wärme zu liefern. Aufgrund ungewisser rechtlicher Durchsetzungskraft der Lieferverpflichtung und unabsehbarer wirtschaftlicher Folgen sah sich die KELAG Wärme gezwungen, den Vertrag 2010 aufzulösen und die gegenständliche Abwärmeanlage an den Lieferanten zu verkaufen.

(3) Die Erdgaslieferungen an die KELAG Wärme erfolgten durch zwei Lieferanten (einer davon im Konzernverbund) zu marktüblichen Konditionen.

- 4.1.2** Der RH kritisierte, dass in der KELAG Wärme keine allgemeinen Vorgaben für die Gestaltung von Lieferverträgen bestanden. So wiesen die Verträge mit Biomasselieferanten uneinheitliche Vertragsbedingungen hinsichtlich Vertragsdauer, Preisgarantien und Abrechnungsmethoden auf. Diese Uneinheitlichkeit führte nach Ansicht des RH zu verminderter Kostentransparenz.

Investitionen und Beschaffung

Bei den Abwärmelieferverträgen waren die Ausnahmebestimmungen für die Liefer- bzw. Abnahmeverpflichtungen uneinheitlich. Es bestand aufgrund der Ausnahmeregelungen bei der Lieferverpflichtung 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. Der RH kritisierte, dass in den Lieferverträgen diese Risiken nicht durch geeignete Vertragsbestimmungen abgedeckt waren.

Der RH empfahl, einheitliche Vorgaben für Lieferverträge festzulegen, die verbindliche Grundsätze für Vertragsbedingungen enthalten. Die Ziele bei der Festlegung sollten in der Erhöhung der Kostentransparenz und der Minimierung finanzieller sowie rechtlicher Risiken bestehen. Bei der Biomasse wäre jedenfalls die Abrechnung nach absoluter Trockenmasse in Atro-Tonnen anzustreben, weil diese Methode zuverlässiger und weniger anfällig gegenüber Manipulationen ist.

Der RH empfahl, im Fall einer vorzeitigen Vertragsauflösung von Lieferverträgen für Abwärme eine Kompensation für einen finanziellen Schaden der KELAG Wärme vorzusehen.

Personal

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

42.1 Für die Bestellung von Mitgliedern des Leitungsorgans (Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer) von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, galt das Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz), BGBl. I Nr. 26/1998. Der Geltungsbereich umfasste den gesamten öffentlichen Unternehmensbereich auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Die Bestellung dieser Manager war ab dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes per 1. März 1998 ausnahmslos nach den Bestimmungen des Stellenbesetzungsgesetzes vorzunehmen; insbesondere hatte der Besetzung von Managern eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen.

Im überprüften Zeitraum übten in der KELAG Wärme insgesamt vier Personen die Funktion eines Geschäftsführers aus. In drei Fällen schrieb die KELAG Wärme die Funktion des Geschäftsführers entsprechend den Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes aus; die Wiederbestellung eines dieser Geschäftsführer erfolgte vor Ablauf der Ausschreibungsfrist.

Zwei weitere Geschäftsführerfunktionen schrieb die KELAG Wärme nicht aus, wobei in einem Fall ein Vorstandsmitglied der Muttergesellschaft KELAG in die Geschäftsführung der KELAG Wärme entsandt wurde.

Auch die Geschäftsführerfunktionen der dem Stellenbesetzungsgesetz unterliegenden Tochtergesellschaften schrieb die KELAG Wärme nicht öffentlich aus.

- 42.2** Der RH bemängelte, dass Bestellungen/Wiederbestellungen von Geschäftsführern ohne vorangehende Ausschreibung nach dem Stellenbesetzungsgesetz erfolgten und dadurch die Transparenz im Prozess der Bestellung der Geschäftsführer beeinträchtigt war.

Nach Auffassung des RH konnte lediglich jener Fall, in dem ein Leitungsorgan der ersten Ebene der Muttergesellschaft die Leitungsfunktion einer Tochtergesellschaft übernahm, als Ausnahme von der Ausschreibungspflicht nach dem Stellenbesetzungsgesetz gesehen werden¹¹¹.

Der RH empfahl der KELAG Wärme unter Hinweis auf seinen Bericht „Managerverträge“ Reihe Kärnten 2011/4¹¹², die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managern einzuhalten.

Der RH empfahl weiters der KELAG Wärme, in Zukunft auch die Bestellung von Managern von Tochtergesellschaften, die dem Stellenbesetzungsgesetz unterliegen, entsprechend diesem Gesetz öffentlich auszuschreiben.

- 42.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie Funktionen fast ausschließlich mit konzerninternen Mitarbeitern, welche über entsprechendes Wissen und langjährige Berufspraxis verfügten, besetzt habe. Mit diesen seien keine gesonderten Geschäftsführer-Anstellungsverträge abgeschlossen und es seien ihnen keine zusätzlichen Geschäftsführerentgelte ausbezahlt worden. Die KELAG Wärme vertrat die Auffassung, dass das Stellenbesetzungsgesetz in § 6 den Abschluss eines entgeltlichen Anstellungsvertrags als Anwendungsvoraussetzung normiere. Auch seien in der Vergangenheit nur selten geeignete Bewerber im Wege einer öffentlichen Ausschreibung zu finden gewesen, weshalb die KELAG Wärme aus Gründen der Effizienz und Kostenersparnis von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen habe. Die KELAG Wärme*

¹¹¹ siehe Bericht des RH „Managerverträge“, Reihe Kärnten 2011/4 S. 39 ff.

¹¹² S. 39 ff.

Personal

nehme jedoch die Kritik des RH zur Kenntnis und zum Anlass, bei künftigen Besetzungen von Leitungsorganen die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes zu berücksichtigen und eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen.

42.4 Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass das Stellenbesetzungsgesetz grundsätzlich keine Ausnahme von der öffentlichen Ausschreibungspflicht gemäß § 2 Abs. 1 leg.cit. vorsah. Die von der KELAG Wärme vertretene Rechtsauffassung würde zu dem Ergebnis führen, dass diese Ausschreibungspflicht jederzeit umgangen werden kann und die Person, die mit der Leitungsfunktion betraut werden soll, bereits im Vorhinein ohne transparentes Verfahren bestimmt wird. Gerade diese intransparente Vorgangsweise sollte durch das Stellenbesetzungsgesetz vermieden werden. Auch der mit öffentlichen Ausschreibungen verbundene Aufwand darf nach Auffassung des RH nicht dazu führen, dass diese unterbleiben und den Grundsätzen der Objektivierbarkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit nicht Rechnung getragen wird.

Ausgestaltung der Managerverträge

43.1 (1) Das Stellenbesetzungsgesetz (des Bundes) ermächtigte mit einer Verfassungsbestimmung die Landesgesetzgebungen, Regelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts, wie sie in der Vertragsschablonenverordnung des Bundes enthalten sind, für Unternehmen in ihrem Bereich zu erlassen, sofern die Unternehmen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen.

Das Land Kärnten hatte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch keine diesbezüglichen Regelungen erlassen. Wie der RH in seinem Bericht „Managerverträge“, Reihe Kärnten 2011/4, festgestellt hatte, lag in jenen Gebietskörperschaften, die bereits eigene Vertragsschablonenverordnungen für ihren Wirkungsbereich erlassen hatten, eine größere Transparenz sowie eine bessere Vergleichbarkeit der Managerverträge gegenüber jenen vor, die für ihren Wirkungsbereich noch keine Vertragsschablonenverordnung erlassen hatten. Aus diesem Grund orientierte sich der RH bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Managerverträge im Sinne einer „best-practice“ an den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes.

(2) Die Managerverträge der KELAG Wärme wichen insbesondere in folgenden Punkten von der „best-practice“ ab (siehe auch TZ 46, Auszahlung der variablen Bezugsbestandteile, TZ 47, Erhöhung der Managervergütungen und TZ 48, Pensionsregelungen):

- In einem Managervertrag war das Anstellungsverhältnis nicht auf längstens fünf Jahre befristet, sondern unbefristet abgeschlossen.
- Bei vier Managerverträgen fehlte eine Möglichkeit zur sofortigen Vertragsauflösung aus einem verschuldeten wichtigen Grund, ohne dass dem Unternehmen daraus Verpflichtungen erwachsen.
- In drei Managerverträgen war die Verpflichtung, Organfunktionen in Konzern- und Beteiligungsgesellschaften auszuüben und alle damit verbundenen geldwerten Vorteile an das Unternehmen abzuführen, nicht enthalten.

(3) Darüber hinaus fehlten Vereinbarungen bspw. hinsichtlich der Meldepflichten des Managers über persönliche Verhältnisse, die für das Unternehmen von Bedeutung sind oder einer Überbindung eines allenfalls für das Unternehmen geltenden Corporate Governance Kodexes.

(4) Entgegen den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes vereinbarten die Vertragsparteien, dass

- im Falle einer Abberufung ohne wichtigen Grund der Managervertrag unberührt aufrecht blieb (in vier Managerverträgen) sowie
- zugunsten der Manager und deren Familienangehörigen Krankenversicherungen abgeschlossen wurden.

43.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Managerverträge in Teilbereichen von den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ abwichen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, sämtliche Managerverträge nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer best-practice Umsetzung – auszugestalten, um die Vergleichbarkeit und eine größere Transparenz zu gewährleisten.

43.3 Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Vertragsschablonenverordnung des Bundes auf die KELAG Wärme nicht anwendbar sei. Zur Kritik an einem nicht befristeten Managervertrag führte die KELAG Wärme aus, dass zum Zeitpunkt des Auslaufens und Neuabschlusses des Managervertrages noch nicht festgestanden sei, ob der Manager wiederbestellt werden werde und wies auf die leichtere und wirtschaftlich günstigere Möglichkeit der Auflösung unbefristeter Verträge hin.

Personal

Die abweichenden Regelungen zu Krankenversicherungen und Pensionsregelungen würden laut Stellungnahme der KELAG Wärme auf kollektivvertraglichen Regelungen sowie konzernweiten Betriebsvereinbarungen basieren. Die KELAG Wärme wies darauf hin, dass sie ungeachtet der Nichtanwendbarkeit des Stellenbesetzungsgesetzes im Sinne einer besseren Vergleichbarkeit und größeren Transparenz die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt habe und Managerverträge künftig nur mehr auf der Grundlage eines einheitlichen Vertragsmusters abschließen, welches sich weitgehend an den Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes und der Vertragsschablonenverordnung des Bundes orientiere.

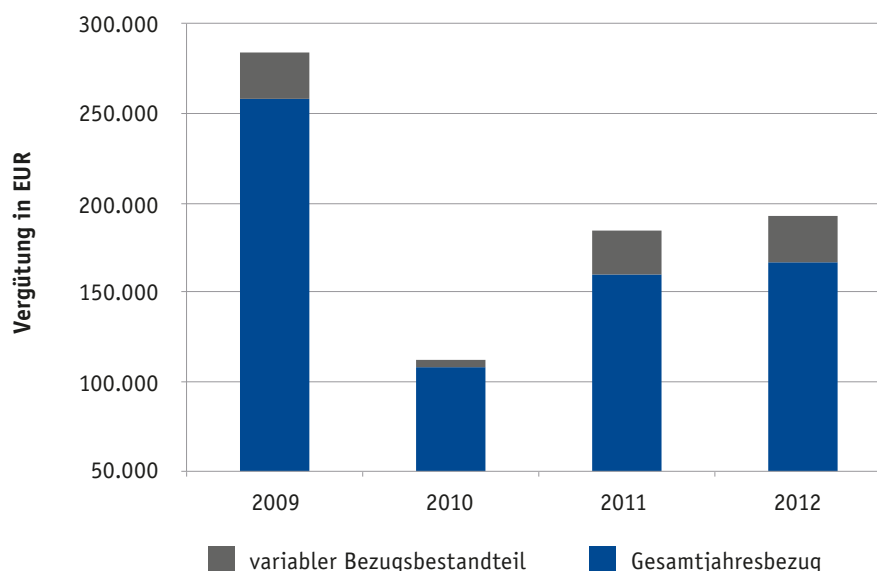
- 43.4** Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass ihre Stellungnahme sich auf einen Managervertrag bezog, der nicht Gegenstand der Kritik des RH war. Die Ausführungen des RH betrafen vielmehr den Managervertrag jenes Geschäftsführers, der im Oktober 2010 erstmals zum Geschäftsführer bestellt wurde und dessen Funktion bis dato aufrecht war. In diesem Managervertrag war die Nichtbefristung des Vertrags ausdrücklich vereinbart.

Gesamtjahresbezüge
und variable
Bezugsbestandteile
der Manager

Entwicklung der Gesamtjahresbezüge und variablen Bezugsbestandteile

- 44** Die Managerverträge sahen einen Gesamtjahresbezug sowie variable Bezugsbestandteile vor. Die variablen Bezugsbestandteile waren mit maximal zwei, drei und vier Bruttomonatsbezügen bzw. in einem Fall mit maximal 43 % des Gesamtjahresbezugs begrenzt.

Die Entwicklung der tatsächlich ausbezahlten Gesamtjahresbezüge und der variablen Bezugsbestandteile zeigte im überprüften Zeitraum in Summe für alle Manager folgendes Bild:

Abbildung 4: Gesamtjahresbezüge/variable Bezugsbestandteile


Quellen: KELAG Wärme; RH

Infolge nicht durchgängiger Bestelldauer und unterschiedlicher Anzahl der Manager im Zeitablauf ergaben die in der Grafik dargestellten Vergütungen keine stetige Entwicklung. Für eine auf den gesamten Prüfungszeitraum bezogene Vergleichbarkeit wurden die Gesamtjahresentgelte (Gesamtjahresbezüge und variable Bezugsbestandteile) 2009 und 2010 unter Berücksichtigung der Vollzeitäquivalente hochgerechnet.

Die den Managern gewährten durchschnittlichen Gesamtjahresbezüge und variablen Bezugsbestandteile der Manager entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 18: Gesamtjahresbezüge und variable Bezugsbestandteile der Manager	
2009	Bis Oktober 2009 waren zwei Geschäftsführer, ab Oktober 2009 ein Geschäftsführer mit Geschäftsführerbezügen tätig; das hochgerechnete durchschnittliche Gesamtjahresentgelt für diese beiden Manager betrug jeweils rd. 161.930 EUR. Ein weiterer Geschäftsführer war ohne gesonderte Vergütung durch die KELAG Wärme tätig.
2010	Von Jänner bis Juni 2010 sowie ab November 2010 war jeweils ein Geschäftsführer mit Geschäftsführerbezügen tätig; das hochgerechnete durchschnittliche Gesamtjahresentgelt für diese beiden Manager betrug jeweils rd. 167.188 EUR. Ein weiterer Geschäftsführer war ohne gesonderte Vergütung durch die KELAG Wärme tätig.
2011	Ein Geschäftsführer erhielt ein durchschnittliches Gesamtjahresentgelt von rd. 183.951 EUR. Ein weiterer Geschäftsführer war ohne gesonderte Vergütung durch die KELAG Wärme tätig.
2012	Ein Geschäftsführer erhielt ein durchschnittliches Gesamtjahresentgelt von rd. 192.465 EUR. Ein weiterer Geschäftsführer war ohne gesonderte Vergütung durch die KELAG Wärme bis April 2013 tätig.

Quellen: KELAG Wärme; RH

Festlegung und Evaluierung der variablen Bezugsbestandteile

- 45.1** Nach den Managerverträgen waren mit der Generalversammlung jährlich im Voraus Zielvereinbarungen festzulegen. Für einen Geschäftsführer war bereits in dessen Managervertrag zusätzlich ein Teil der variablen Bezugsbestandteile an das Erreichen bzw. Überschreiten des festgelegten und budgetierten EGT gebunden.

Für eine Zielvereinbarung des Geschäftsjahrs 2009 lag kein Beschluss vom zuständigen Organ der KELAG Wärme vor. Das Datum betreffend Abschluss und Genehmigung der Zielvereinbarungen für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 durch die Generalversammlung war nicht dokumentiert, die Zielvereinbarung über das Geschäftsjahr 2013 wurde erst Ende Mai von der Generalversammlung festgelegt.

Die in den Zielvereinbarungen festgesetzten variablen Bezugsbestandteile waren überwiegend an kurzfristige Zielvorgaben gebunden. Im Managervertrag des während der Gebarungsüberprüfung aktiven Geschäftsführers war die vermehrte Berücksichtigung langfristiger Zielvorgaben vorgesehen; allerdings fand diese Verpflichtung bei der jährlichen Zielvereinbarung keine überwiegende Berücksichtigung.

Eine vollständige nachvollziehbare Dokumentation des Auswertungs- und Entscheidungsprozesses konnte die KELAG Wärme nicht durchgehend vorlegen. Fakten, auf deren Grundlage das zuständige Gesellschaftsorgan den Zielerreichungsgrad schlüssig festlegte, fehlten zum Teil. Mangelhafte Dokumentation begründete die KELAG Wärme im Einzelfall damit, dass die Zielvereinbarung das tatsächlich gemeinte Ziel nicht korrekt wiedergab. In einem Fall lag für die ausbezahlten variablen Bezugsbestandteile kein Beschluss durch das zuständige Organ der KELAG Wärme vor.

- 45.2** Der RH betrachtete die Berücksichtigung einer Erfolgskomponente bei der Vergütung der Manager grundsätzlich positiv. Er erachtete die Transparenz bei der Gewährung einer Erfolgskomponente als ein wesentliches Element einer ordentlichen Unternehmensführung; mangelhafte Zielvereinbarungen sowie fehlende nachvollziehbare Evaluierungen der Zielvereinbarungen sind mit dem Transparenzgedanken nicht vereinbar. Der RH kritisierte, dass in einem Fall die variablen Bezugsbestandteile ausbezahlt wurden, obwohl den Abschluss der Zielvereinbarung sowie die Evaluierung und Festlegung der Zielerreichung nicht das zuständige Organ vorgenommen hatte.

Ebenso erachtete der RH eine Bindung der variablen Bezugsbestandteile an überwiegend kurzfristige Unternehmenskennzahlen als nicht ausreichend aussagekräftig für einen nachhaltig wirkenden (wirtschaftlichen) Erfolg der Manager für das Unternehmen.

Nach Auffassung des RH wären die Kriterien für die variablen Bezugsbestandteile der Manager vor jedem Leistungszeitraum – in einer gesonderten Vereinbarung und nicht im Managervertrag – zu definieren und zu vereinbaren; dies insbesondere auch deshalb, um den Managern zu ermöglichen,

- den zur Umsetzung der vorgegebenen Ziele vorhandenen Leistungszeitraum im vollen Ausmaß zu nutzen und
- die für die Erreichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen und Prozesse zeitgerecht zu implementieren.

Der RH empfahl der KELAG Wärme,

- die Zielvereinbarungen gemäß der vertraglichen Regelung vor jedem Leistungszeitraum durch das zuständige Organ abzuschließen und nach Ablauf des Leistungszeitraums von diesem transparent und nachweisbar zu evaluieren sowie
- die angestrebte Orientierung der variablen Bezugsbestandteile in Richtung Nachhaltigkeit konsequent weiter zu verfolgen.

45.3 *Die KELAG Wärme wies in ihrer Stellungnahme die Kritik an mangelhafter Dokumentation und fehlenden nachvollziehbaren Evaluierungen der Zielvereinbarungen als nicht zutreffend zurück. Sie habe alle Zielvereinbarungen und Auswertungen in detaillierter Form vorgelegt.*

Die KELAG Wärme bestritt nicht das Fehlen von Beschlüssen durch das zuständige Organ, vertrat jedoch die Auffassung, dass die betreffenden Gesellschafterbeschlüsse auch formlos gefasst werden könnten.

Im Übrigen erklärte die KELAG Wärme, die Empfehlungen des RH umzusetzen. Im Zuge eines von der KELAG verfolgten Projekts sei bereits ein Gehaltsmodell ausgearbeitet worden, das die für das KELAG-Management festgelegten Unternehmensziele als Grundlage für die Zielvorgaben der unteren Managementebenen vorsehe. Die KELAG Wärme sagte zu, bei den individuellen Zielvereinbarungen langfristige und nachhaltige Zielvorgaben zu berücksichtigen sowie nachträgliche Evaluierungen umzusetzen.

Personal

45.4 Der RH erwiderte der KELAG Wärme, dass er Dokumentationsmängel und das Fehlen nachvollziehbarer Evaluierungen – etwa im Fall der Neugestaltung der Beschaffung für Fernwärmesysteme – festgestellt hatte.

Die diesbezügliche Zielvereinbarung umfasste mehrere konkrete Maßnahmen, die eine signifikante Reduktion der Trassenmeterpreise bewirken sollten. Auf mehrfache Nachfragen des RH zur Entwicklung der Trassenmeterpreise legte die KELAG Wärme lediglich die Entwicklung der Rohrlieferpreise für ein Projekt vor und erklärte, die Zielvereinbarung habe das eigentlich angestrebte Ziel nicht korrekt wiedergegeben. Welche Entscheidungsgrundlagen dem Gesellschafter für seine Evaluierung vorlagen, um dennoch eine Zielerreichung von 100 % zu genehmigen, konnte der RH in diesem Fall nicht nachvollziehen.

Zu dem Einwand der KELAG Wärme, auch formlose Gesellschafterbeschlüsse seien zulässig, erwiderte der RH, dass in diesem Fall kein (formloser) Beschluss eines zuständigen Organs (Gesellschafter), sondern von einem unzuständigen Organ unterfertigte Dokumente vorlagen.

Auszahlung der variablen Bezugsbestandteile

46.1 In den Managerverträgen der KELAG Wärme war u.a. festgehalten, dass die variablen Bezugsbestandteile zu 100 % bzw. 50 % der vereinbarten Höhe bereits im Voraus gleichzeitig mit dem Fixbezug des Managers in monatlich 14 Teilbeträgen ausbezahlt werden. Der Saldoausgleich war am Ende jenes Monats vorzunehmen, in dem der Jahresabschluss durch die Generalversammlung genehmigt wurde.

Einem Manager zahlte die KELAG Wärme aus diesem Titel variable Bezugsbestandteile aus, wobei weder für den Abschluss der Zielvereinbarung noch über die Zielerreichung nach Ablauf des Geschäftsjahres Beschlüsse des zuständigen Organs vorlagen. Die Höhe der monatlichen Akontierungszahlungen wurde auf Anweisung des unzuständigen Organs während des laufenden Geschäftsjahres reduziert¹¹³. Eine Kontrolle, ob die Genehmigung der variablen Bezugsbestandteile vom zuständigen Gesellschaftsorgan beschlossen worden war, erfolgte durch die Personalabteilung der KELAG ebensowenig wie eine Abrechnung der geleisteten Vorauszahlungen mit den „genehmigten“ Prämien.

¹¹³ Auf Anweisung des zweiten Geschäftsführers (auch Vorstandsmitglied der KELAG) wurden die monatlichen Vorauszahlungen ab dem sechsten Kalendermonat von 100 % auf 70 % reduziert.

In einem weiteren Fall erfolgten Akontierungen der variablen Bezugsbestandteile an einen Geschäftsführer, ohne dass für das betreffende Geschäftsjahr eine Zielvereinbarung abgeschlossen worden war. Die ausbezahlten Beträge wurden anlässlich der Abberufung und Auflösung des Dienstverhältnisses rückverrechnet.

- 46.2** Nach Ansicht des RH sollen variable Bezugsbestandteile entsprechend den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes ausschließlich den Erfolg der Manager abgelten. Dieser kann definitionsgemäß erst ex-post bestimmt werden; folglich sollte die Auszahlung von variablen Bezugsbestandteilen erst nach dem Zeitpunkt der Evaluierung der vereinbarten Ziele durch die zuständigen Organe des Unternehmens erfolgen. Für den RH war nicht auszuschließen, dass die Vorauszahlungen der variablen Bezugsbestandteile eine ungerechtfertigte Erhöhung des vereinbarten Gesamtjahresbezugs bewirkten.

Der RH bemängelte, dass in einem Fall die akontierten variablen Bezugsbestandteile am Ende des Leistungszeitraums nicht auf ihre Anspruchsberechtigung sowie auf ihre Anspruchshöhe überprüft wurden. Hinsichtlich der Auszahlung der variablen Bezugsbestandteile verwies der RH auf seine in TZ 45, Festlegung und Evaluierung der variablen Bezugsbestandteile, geäußerte Kritik.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, Erfolgsbeteiligungen der Manager nur nach nachweisbarem – und damit überprüfbarem – Eintritt der jeweiligen Erfolgskriterien auszubezahlen.

- 46.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass Akontierungen von Prämien marktüblich seien und v.a. aus steuerlichen Gründen vereinbart worden seien. Sie wies die Feststellung, eine Abrechnung der geleisteten Vorauszahlungen mit den genehmigten Prämien sei nicht erfolgt, als sachlich unrichtig zurück. Die KELAG Wärme betonte, sie habe in den Managerverträgen vertragliche Rückzahlungsverpflichtungen vereinbart und durch die Möglichkeit der Verrechenbarkeit gegen künftige Ansprüche sei das Risiko eines Zahlungsausfalls gering. Die KELAG Wärme sagte zu, die Empfehlungen des RH zum Anlass zu nehmen, entsprechende Vertragsregelungen bei neu abzuschließenden Geschäftsführerverträgen nochmals zu überprüfen und zu evaluieren und auf die Datierung von Zielvereinbarungen sowie auf die Einholung der für die Auswertung erforderlichen Formalbeschlüsse zu achten.*

- 46.4** Der RH erwiderte der KELAG Wärme, dass sich seine kritischen Feststellungen zur mangelnden Überprüfung der Anspruchsberechtigung sowie der Anspruchshöhe von variablen Bezugsbestandteilen auf einen

Personal

konkreten Fall bezogen hatten. Der RH hielt fest, dass laut schriftlicher Stellungnahme der KELAG Wärme die für Personalabrechnung zuständige Stelle im betreffenden Fall keine Information zur Zielerreichung erhalten hatte. Eine Gegenverrechnung von vorausgezahlten und genehmigten Prämien war daher gar nicht möglich. Der RH betonte nochmals, dass in diesem Fall auch keine Beschlüsse eines zuständigen Organs vorlagen.

Erhöhung der Managervergütungen

- 47.1** Die Managerverträge der Gesellschaft sahen eine automatische Erhöhung des Gesamtjahresbezugs entsprechend der Steigerung der Gehälter des Kollektivvertrags für Angestellte der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen oder der Änderung des Verbraucherpreisindex vor.

Ein Geschäftsführervertrag trat mit 1. November in Kraft. Mit demselben Zeitpunkt waren die Lohnerhöhungen gemäß Kollektivvertrag für Angestellte der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen gültig. Obwohl im Geschäftsführervertrag vereinbart war, „dass sich der Jahresfixbezug im gleichen Prozentsatz verändert, wie sich nach dem Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit dieses Vertrags (1. November) die kollektivvertraglichen Vereinbarungen verändern“, wurden die Bezüge sofort mit Wirksamkeit des Geschäftsführervertrags um den im Kollektivvertrag erhöhten Prozentsatz zur Auszahlung gebracht.

- 47.2** Nach Auffassung des RH hätten die Managerverträge insbesondere alle Elemente zu enthalten, die auf den Gesamtjahresbezug und die variablen Bezugsbestandteile Einfluss ausüben.

Der RH war daher der Ansicht, dass die Managerverträge transparent einen Einblick in jene Regelungen, die die Wertanpassung der Gesamtjahresbezüge der Manager betreffen, ermöglichen müssen. Er erachtete eine Wertanpassung, welche nicht automatisch, sondern jährlich durch Beschluss des jeweils zuständigen Organs des Unternehmens zu erfolgen hat, grundsätzlich für rechtfertigbar. Allerdings hätte die Wertanpassung 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, zu erfolgen¹¹⁴.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, die vertraglich mit den Managern vereinbarten Gesamtjahresbezüge nicht zuletzt aufgrund der festste-

¹¹⁴ siehe Bericht des RH „Managerverträge“, Reihe Kärnten 2011/4 S. 59 ff.

henden Laufzeit und der Höhe grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit anzusehen und nicht jährlich automatisch (bspw. entsprechend den Kollektivvertragserhöhungen der jeweiligen Branche) anzupassen.

47.3 Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass eine verlässliche Abschätzung der künftigen Inflationsentwicklung für eine Vertragslaufzeit von üblicherweise fünf Jahren schwierig sei und eine automatische Anpassung sowie Ausgleich der Inflation nach Maßgabe des Kollektivvertrags oder der Änderung des Verbraucherpreisindex leichter objektivierbar und realitätsnahe erscheine.

47.4 Der RH entgegnete der KELAG Wärme unter Verweis auf seine Ausführungen in TZ 47.2, dass sich auch eine nicht automatische, sondern jährlich durch Beschluss des jeweils zuständigen Organs des Unternehmens erfolgende Wertanpassung im Einklang mit dem Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre an der Inflation bzw. der Pensionserhöhung für das ASVG-System zu orientieren hat.

Pensionsregelungen

48.1 In drei Managerverträgen war vereinbart, dass die bestehenden Dienstverträge zur KELAG auf die Dauer der Geschäftsführerbestellungen bei der KELAG Wärme ruhend gestellt würden. In den Pensionsbestimmungen dieser Managerverträge war festgelegt, dass die für die Angestellten geltenden gesetzlichen Bestimmungen sowie alle im KELAG-Konzern geltenden und bezug habenden Zusatzvereinbarungen analog Anwendung finden sollten. Die Geschäftsführer hatten demnach Anspruch auf eine Zusatzpension nach Maßgabe der im KELAG-Konzern geltenden arbeitsrechtlichen Vereinbarungen. Die für diese Pensionsleistungen an eine Pensionskasse zu bezahlenden Beiträge waren laut Managervertrag weiterhin von der KELAG zu bezahlen, so dass sämtliche Pensionsansprüche zur KELAG unverändert aufrecht blieben.

Eine Weiterverrechnung der Prämienleistungen von der KELAG an die KELAG Wärme war nicht vorgesehen und erfolgte auch nicht.

Es bestand eine Betriebsvereinbarung über den Beitritt der KELAG zu einer Pensionskasse. Diese entsprach in Teilbereichen nicht den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“. Abweichungen bestanden hinsichtlich der Bindung des Leistungsanfalls an den Anfall der jeweiligen gesetzlichen Pension und der Wartefrist

Personal

für den Eintritt der Unverfallbarkeit der Anwartschaft (drei anstelle von fünf Jahren). Weiters war nicht sichergestellt, dass die vom Unternehmen zu leistenden Beiträge nicht die in der Vertragsschablonenverordnung vorgesehene Obergrenze von maximal 10 % des Gesamtjahresbezuges ohne allfällige erfolgsabhängige Prämien und geldwerte Sachzuwendungen überschreiten.

48.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die in den Managerverträgen vereinbarten Pensionsregelungen in Teilbereichen zu Abweichungen von den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ führten.

Die abweichenden Regelungen waren nicht geeignet, die Vergleichbarkeit und Transparenz der Regelungen der Managerverträge zu verbessern. Der RH empfahl,

- im Falle einer Wiederbestellung des Managers darauf hinzuwirken, eine Änderung der Pensionsvereinbarung im Sinne der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ herbeizuführen,
- bei allen Neubestellungen von Managern die Pensionsregelungen an die Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ anzupassen und
- im Sinne der Kostenwahrheit die von der KELAG erbrachten Pensionsbeiträge der KELAG rückzuerstatten.

Lohn- und Gehaltssysteme

49.1 In der KELAG Wärme bestanden historisch bedingt mehrere unterschiedliche Gehalts- und Entlohnungssysteme. In den Geschäftsjahren 2009 und 2010 erfolgte entsprechend dem Vorbild des KELAG-Konzerns eine Harmonisierung auf Basis des Kollektivvertrags für Angestellte der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen, dem ein einheitliches Entgeltsystem für Arbeiter und Angestellte zugrunde lag. Im Zuge der Harmonisierung wurden u.a. die besoldungsrechtlichen Einstufungen und Bewertungen der Tätigkeiten sowie der Mehrleistungen nach konzernweiten Maßstäben neu festgelegt. Gleichzeitig fand eine starke Mitarbeiter-Fluktuation statt. Diese beiden Faktoren führten zu Schwankungen im durchschnittlichen Jahresbruttogehalt aller Mitarbeiter.

Tabelle 19: Durchschnittliches Jahresbruttogehalt

	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013	Veränderung 2009 zu 2013
	in 1.000 EUR						in %
durchschnittliches Jahresbruttogehalt	53,72	47,98	53,89	54,40	55,50	53,10	3,3

Quellen: KELAG Wärme; RH

49.2 Der RH stellte fest, dass die besoldungsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen einen kostendämpfenden Effekt auf die Steigerung der Personalkosten der KELAG Wärme im geprüften Zeitraum ausübten.

Korruptionsprävention

Definition

50 Der Begriff Compliance steht für die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Organisationsgrundsätzen und internen Richtlinien. Die Umsetzung dieser Vorgaben in einem Unternehmen soll durch Regelwerke, wie u.a. einen Verhaltenskodex, sicherstellt werden. Diese dienen infolge der Aufnahme von Regelungen bspw. betreffend die Geschenkkannahme auch der Korruptionsprävention. Die wesentlichsten – untereinander in Beziehung stehenden – Ziele des Antikorruptionssystems sind:

- Vorbeugung und größtmögliche Vermeidung von wirtschaftskriminellen Handlungen,
- frühzeitiges Erkennen derartiger Handlungsversuche und Schaffung geeigneter Meldesysteme sowie
- konsequente Aufklärung von Verdachtsfällen mittels standardisierter Prozesse.

Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention sowie Compliance-Regelungen

Allgemeines

51.1 Der KELAG-Konzern führte im Jahr 2010 unter Beiziehung eines externen Beraters nach Durchführung einer Risikoanalyse ein konzernweites Compliance-Managementsystem ein. Dessen Basis war das Compliance-Handbuch sowie der Verhaltenskodex der KELAG. Das Compliance-Handbuch hatte die Themenbereiche Anti-Korruption, Kartellrecht, Datenschutz, Unlauterer Wettbewerb, Produkthaftung und Öffentliches Recht zum Gegenstand.

Korruptionsprävention

In regelmäßigen Zeitabständen führte die KELAG mit dem externen Berater ein Risk-Assessment durch. Dieser prüfte die Aktualität des Compliance-Handbuchs und stimmte das Schulungsprogramm ab. Für die KELAG Wärme waren weder strategische Ziele zur Gewährleistung eines wirksamen und effizienten Korruptionspräventionssystems festgelegt noch gab die KELAG messbare Zielvorgaben (z.B. Schulungsintensität für die einzelnen Anforderungsprofile der Mitarbeiter) für die KELAG Wärme vor. Verstöße gegen die Compliance-Vorschriften waren mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen bedroht.

- 51.2** Der RH anerkannte, dass der KELAG-Konzern ein umfassendes Compliance-Handbuch sowie einen Verhaltenskodex entwickelte und diese auch in regelmäßigen Zeitabständen evaluierte.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, messbare Zielvereinbarungen zur Umsetzung strategischer Zielsetzungen für die Korruptionsprävention von der KELAG einzufordern. Diese sollen derart gestaltet und mit Maßnahmen hinterlegt sein, dass die Vorgaben präzise definiert, mit messbaren Indikatoren hinterlegt, angemessen konzipiert und somit von Mitarbeitern akzeptiert werden, realistisch erreichbar und mit einer zeitlichen Vorgabe unterlegt sind.

- 51.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt worden seien bzw. noch umgesetzt würden. Die Festlegung messbarer Zielvorgaben werde beim nächsten Compliance Risk Assessment bzw. Compliance-Audit auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.*

Auftragsvergabe

- 52.1** Der Themenbereich Auftragsvergabe war vom externen Berater im Rahmen der Erstellung des Compliance-Handbuchs als nicht derart nennenswertes Risiko im KELAG-Konzern angesehen worden, dass es in das Compliance-System aufgenommen werden sollte. Das Compliance-Handbuch enthielt lediglich einen Mustervertrag für die Beauftragung von Business Consultants.

Die KELAG plante zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung des RH, den Themenbereich Auftragsvergabe in das Compliance-Handbuch aufzunehmen.

- 52.2** Der RH kritisierte, dass vergabespezifische Regelungen, speziell für Unternehmen, die auch im Baugeschehen als Auftraggeber tätig sind (z.B. Berücksichtigung von Besonderheiten bei Bauvorhaben, typische

Geschäftsfälle und –risiken)¹¹⁵, im Compliance-Programm nicht vorhanden waren. Der RH erachtete es aufgrund seiner Erfahrungen für unabdingbar, derartige Regelungen zu implementieren.

Er empfahl, den Themenbereich Auftragsvergabe in das Compliance-Handbuch einzuarbeiten. Insbesondere sollten Maßnahmen gesetzt werden, die auch ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien binden, wie bspw. die vertragliche Vereinbarung eines Verhaltenskodex (Code of Conduct)¹¹⁶ sowie die Aufnahme von Transparenz- bzw. Antikorruptionsklauseln und Vertragsstrafen¹¹⁷ in Werkverträge.

- 52.3** Die KELAG Wärme erklärte in ihrer Stellungnahme, dass die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt worden seien bzw. noch umgesetzt würden. Dies betreffe insbesondere den Abschluss von Werkverträgen.

Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse

- 53.1** Bei der KELAG Wärme bestand keine Verpflichtung, persönliche Naheverhältnisse, die dienstliche Interessen berühren können, unternehmensintern zu melden. Auch das Compliance-Handbuch und der Verhaltenskodex der KELAG sahen keine diesbezüglichen Regelungen vor.
- 53.2** Der RH bemängelte das Fehlen von Regelungen betreffend Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, Regelungen zu treffen, wonach Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenskonflikten führen könnten, zu melden sind.

¹¹⁵ Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben, RH Bund 2012/2 TZ 40

¹¹⁶ Der RH formulierte bereits 1999 in einer Arbeitsgruppe konkrete Verhaltensweisen und Anleitungen für Auftraggeber und Auftragnehmer (Kodex „Code of Conduct“); RH (1999): Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen.

¹¹⁷ vgl. Schauensteiner W.J. (2003): Ausgewählte Fälle von Korruption in der Verwaltung, in: Arnim H. H. (Hrsg.): Korruption – Netzwerke in der Politik, Ämtern und Wirtschaft, München: Knauer Taschenbuch

Korruptionsprävention

Nebenbeschäftigungen

- 54.1** Die KELAG Wärme regelte in den Dienstverträgen der Mitarbeiter, dass für jede geplante Nebenbeschäftigung vorab schriftlich eine Zustimmung des Unternehmens einzuholen war. Bei einer Ablehnung der Nebenbeschäftigung war diese zu unterlassen. Die KELAG Wärme führte Aktualisierungen über den Status der Nebenbeschäftigungen ihrer Mitarbeiter durch.

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

- 54.2** Der RH kritisierte, dass Regelungen über Nebenbeschäftigungen in den Compliance-Regelungen der KELAG fehlten.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, Regelungen über Nebenbeschäftigungen in die Compliance-Vorschriften aufzunehmen, insbesondere regelmäßige (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen von den Mitarbeitern – zumindest in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ – einzufordern.

- 54.3** *Laut Stellungnahme der KELAG Wärme seien die Empfehlungen des RH umgesetzt und Regelungen für die Ausübung von Nebenbeschäftigungen in das Compliance-Handbuch aufgenommen worden.*

Wahrung der Vertraulichkeit

- 55.1** Die KELAG bewahrte die Personalakten der Mitarbeiter der KELAG Wärme in einem versperrten Zimmer in feuerfesten, verschlossenen Schränken – dem Grundsatz der Vertraulichkeit entsprechend – auf. Der Zugang zu den Personalakten war den für die KELAG Wärme zuständigen Mitarbeitern des Personalmanagements der KELAG vorbehalten.

- 55.2** Der RH hielt fest, dass die KELAG für die Einhaltung des Vertraulichkeitsgrundsatzes sorgte.

Organisation des Compliance-Managementsystems

56.1 (1) Nach dem Compliance-Handbuch waren in der KELAG ein Chief Compliance-Officer sowie mehrere Compliance-Beauftragte, u.a. in der KELAG Wärme, mit Compliance-Agenden betraut. Mitarbeiter hatten Verstöße gegen Compliance-Vorschriften dem zuständigen Compliance-Beauftragten, dem Chief Compliance-Officer oder seinem Vorgesetzten, zu melden. Die Form der Meldung blieb dem Mitarbeiter überlassen.

Eine Anlaufstelle für – anonyme – Meldungen von Fehlverhalten, wo sowohl interne Mitarbeiter außerhalb des Dienstweges als auch externe Personen (Whistleblower) bei begründetem Verdacht Meldungen abgeben konnten, war im KELAG-Konzern nicht vorgesehen.

Ebenso wenig enthielten die Compliance-Vorschriften einen Hinweis auf die beim Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung eingerichtete Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte.

(2) Die Compliance-Beauftragten berichteten quartalsweise, in schwerwiegenden Fällen unverzüglich dem Chief Compliance-Officer, dieser wiederum dem Vorstand der KELAG. Zusätzlich hielt das Compliance-Team quartalsmäßige Meetings ab. Auf Empfehlung des externen Beraters beschloss der Vorstand der KELAG im Jahr 2012, den Tagesordnungspunkt Compliance regelmäßig bei Vorstands- und Aufsichtsratssitzungen aufzunehmen.

(3) Nach den Compliance-Vorschriften der KELAG hatte der Chief Compliance-Officer im Bedarfsfall auch unter möglicher Inanspruchnahme weiterer interner und externer Ressourcen über die zu ergreifenden Maßnahmen bzw. über die den Entscheidungsträgern der KELAG vorzulegenden Empfehlungen zu entscheiden. Weitere Bestimmungen über das Vorgehen bei und die Durchführung von Verfahren in Compliance-Fällen enthielten die Compliance-Bestimmungen der KELAG nicht.

(4) Andere große öffentliche Unternehmen hatten bspw. neben dem Compliance-Beauftragten und Vertrauenspersonen noch Untersuchungsgruppen (deren Mitglieder waren bspw. Vertreter der Personalabteilung, der Rechtsabteilung sowie der Personalvertretung) und Entscheidungsausschüsse eingerichtet. Der Entscheidungsausschuss entschied bspw. darüber, inwieweit die Untersuchungsgruppe im Bedarfsfall Einsicht in personenbezogene Daten nehmen durfte.

(5) Der Prozessablauf bei gemeldeten Missständen oder bei Korruptionsverdacht – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen

Korruptionsprävention

möglichen Reaktionen und Veranlassungen – war in den Compliance-Vorschriften der KELAG nicht in übersichtlicher Form, bspw. einem Ablaufdiagramm, dargestellt.

- 56.2** Der RH wies darauf hin, dass Meldungen im „Dienstweg“ unter dem Vorbehalt stehen, dass die Gewährleistung voller Vertraulichkeit von den wechselseitigen Beziehungen der aktiv und passiv betroffenen Personen abhängt.

Der RH empfahl, ein Hinweissystem einzurichten, das sowohl Mitarbeitern außerhalb des Dienstwegs als auch externen Personen die Möglichkeit bietet, Meldungen über begründeten Verdacht von Compliance-Verstößen abzugeben. Neben der Einrichtung eines Briefkastens wären auch andere geeignete Meldesysteme möglich, bspw. auf dem Internet basierende anonyme Hinweisgebersysteme. Weiters sollten in den Compliance-Vorschriften auch auf die Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung hingewiesen werden.

Weiters empfahl der RH der KELAG Wärme,

- den Prozessablauf im Fall des Fehlverhaltens von Mitarbeitern – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen möglichen Reaktionen und Veranlassungen – detaillierter festzulegen, in Form eines Ablaufdiagramms darzustellen und dem Transparenzgebot folgend allen Mitarbeitern zur Kenntnis zu bringen und
- als weitere Korruptionspräventionsmaßnahme Vertrauenspersonen, eine Untersuchungsgruppe und einen Entscheidungsausschuss einzusetzen bzw. einzurichten.

- 56.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Empfehlungen des RH umgesetzt worden seien bzw. noch umgesetzt würden. Für Compliance-Verstöße sei auch ein Prozessablauf festgelegt worden. Von der Einrichtung eines anonymen Hinweisgebersystems habe die KELAG Wärme Abstand genommen, weil anonymen Systemen die Gefahr „des Vernadertums“ innewohne und sich das derzeit implementierte System bewährt habe. Die KELAG Wärme werde dieses Thema im nächsten Compliance Risk Assessment bzw. Compliance-Audit jedoch erneut evaluieren. Ebenso werde sie die Einrichtung von Untersuchungs- und Entscheidungsausschüssen in Compliance-Angelegenheiten und einen Verweis auf die Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in den Compliance-Vorschriften auf ihre Umsetzbarkeit prüfen.*

- 56.4** Der RH erwiderte der KELAG, dass Meldungen im „Dienstweg“ die Meldebereitschaft einschränken könnten, weil die Gewährleistung der Vertraulichkeit von den wechselseitigen (z.B. hierarchischen) Beziehungen der aktiv und passiv betroffenen Personen abhing.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen

- 57.1** Die KELAG entwickelte im Zuge der Einführung des Compliance-Handbuchs mit dem externen Berater ein Schulungsprogramm, auf dessen Grundlage regelmäßig Schulungen der Mitarbeiter in den Themenbereichen Antikorruptionsstrafrecht, Kartellrecht, Unlauterer Wettbewerb und Datenschutz erfolgten. Im vierten Quartal 2013 führte die KELAG auch Schulungen zum Thema Vergaberecht durch. Spezielle und vertiefende Schulungen für jene Mitarbeiter, die mit den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ befasst waren, fanden nicht statt.

Den Mitarbeitern stand das Compliance-Handbuch der KELAG im Intranet zur Verfügung. Maßgebliche damit im Zusammenhang stehende rechtliche Vorschriften lagen für die Mitarbeiter weder in elektronischer noch in anderer geeigneter Weise gesammelt auf; dadurch stand den Mitarbeitern kein Überblick über den aktuellen maßgeblichen Rechtsbestand zur Verfügung.

- 57.2** Der RH bemängelte, dass die KELAG im Rahmen ihrer Compliance-Vorschriften keine speziellen Schulungen in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ vorsah. Er empfahl, Schulungen mit dem Schwerpunkt Korruptionsprävention und -bekämpfung im Beschaffungsverfahren zu intensivieren und auch in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ durchzuführen.

Der RH kritisierte, dass die für die Compliance des KELAG-Konzerns maßgeblichen Rechtsvorschriften nicht allen Mitarbeitern in geeigneter und umfassender Form zur Verfügung standen.

Der RH empfahl, alle für den Bereich Compliance relevanten Rechtsvorschriften in geeigneter Weise den Mitarbeitern zugänglich zu machen. Diese Vorschriften sollten laufend auf dem aktuellen Stand gehalten werden.

- 57.3** *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, sämtliche Empfehlungen umgesetzt zu haben. Insbesondere seien die regelmäßigen Schulungen im Bereich Vergabe und Bau unter Beiziehung externer Experten verstärkt worden.*

Schlussempfehlungen

58 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die KELAG Wärme hervor:

(1) Die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats der KELAG wäre 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, die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen herangezogen werden. (TZ 5)

(2) Das finanzielle Risiko bei den verbleibenden verlustbehafteten Beteiligungen sollte im Rahmen des Beteiligungsmanagements genauestens überwacht werden; gegebenenfalls wären geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. (TZ 12)

(3) Bei ihren Beteiligungen wären die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement zu schaffen. (TZ 14)

(4) Es wäre sich rechtzeitig ein Bild über die tatsächliche Lage in ihren Beteiligungsgesellschaften zu verschaffen, um höheren und anhaltenden Verlusten entgegenzusteuern und Überschuldungen zu vermeiden. (TZ 14)

(5) Ein umfassendes Beteiligungsmanagement wäre einzurichten, das nicht nur das operative Controlling, sondern auch eine Mandatsbetreuung sowie ein strategisches Controlling umfasst. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, wäre eine Abstimmung zwischen dem Beteiligungsmanagement der KELAG und jenem der KELAG Wärme herzustellen. (TZ 16)

(6) Es sollte möglichst rasch eine Evaluierung der erfolgten Beteiligungserwerbe durchgeführt werden, um die daraus gewonnenen Informationen für die Steuerung der Beteiligungen nutzbar zu machen. (TZ 17)

(7) Gemäß BVergG 2006 wären die kumulierten geschätzten Kosten von Bau- und Montageleistungen sowie die voraussichtlichen Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen der Auftragswertermittlung zugrunde zu legen und – für den Fall der Überschreitung des von der Europäischen Kommission für Bauaufträge festgelegten

Schwellenwertes – eine Vergabe im Oberschwellenbereich durchzuführen. (TZ 20, 21)

(8) Bei der Wahl der Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen wäre der im BVerG 2006 vorgesehene angemessene Grad von Öffentlichkeit zu gewährleisten, um damit einen möglichst weitgehenden Wettbewerb erzielen zu können. (TZ 20)

(9) Der Zuschlag wäre entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot laut den Angaben in der Ausschreibung oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis gemäß dem BVerG 2006 zu erteilen. (TZ 22)

(10) Zur Ermittlung des Auftragnehmers sollten Kriterien vorgesehen werden, welche die Abgabe spekulativer Angebote möglichst ausschließen. (TZ 22)

(11) Die Dokumentation der Vergabevorgänge wäre entsprechend den Intentionen des BVerG 2006 und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung vorzunehmen. (TZ 23)

(12) Im Rahmen der Angebotsprüfungen sollte auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale besonders geachtet werden (Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse). (TZ 24, 36)

(13) Es wäre in jenen Fällen, in denen die KELAG Wärme „Wesentliche Positionen“ als Zuschlagskriterium definiert hatte, jedenfalls eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen. (TZ 24)

(14) Alle unter dem Rechtstitel „Pönale“ geregelten Ansprüche für das Unternehmen sollten eingefordert werden. In jedem Einzelfall wären sämtliche Möglichkeiten zur Lukrierung der bislang nicht eingemahnten Pönalezahlungen zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden rechtlichen Schritte zwecks Schadensminimierung zu setzen. (TZ 25)

(15) Die „K 7-Blätter“ wären zur Vornahme einer vertieften Angebotsprüfung sowie zur Ermittlung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen gleichzeitig mit der Angebotsabgabe einzufordern. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

(16) Die von ihr beauftragten Regieleistungen sollten generell auf ihre unbedingt notwendige Ausführung als Regieleistung evaluiert und deren Beauftragung und Auszahlung jedenfalls auf ein Minimum beschränkt werden. (TZ 26)

(17) Auf die Vorlage vollständig ausgefüllter und aussagekräftiger Regiescheine durch ihre Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 26)

(18) Die ausführenden Unternehmen sollten aufgefordert werden, die Schlussrechnungen vorzulegen. (TZ 27)

(19) Bei einem laufenden Vergabeverfahren wären keine Änderungen an den den Bietern bekannt gemachten Angebotsbedingungen vorzunehmen, um den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs und der gebotenen Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter zu entsprechen. (TZ 27)

(20) Bei der Prüfung der eingereichten Abrechnungsunterlagen, vor allem bei zeitlich versetzt ausgeführten Bauleistungen, wäre eine Plausibilitätsprüfung hinsichtlich der Massenermittlung vorzunehmen, Leistungen wären nur in konsequenter Anwendung des abgeschlossenen Bauauftrags zu vergüten und allfällige Abrechnungsmängel, bspw. hinsichtlich der Vertragsstrafen oder der vertragswidrig ausbezahlten Leistungen, bei der Prüfung der Schlussrechnung zu beheben. (TZ 28)

(21) Es sollte stets auf eine zeitnahe Abrechnung geachtet sowie eine leistungs- und vertragskonforme Vergütung sichergestellt werden, um Überzahlungen zu vermeiden. Weiters wäre auf die Übereinstimmung zwischen durchgeführten bzw. abgerechneten Leistungen mit der Vorgabe (bspw. Preis, Leistungsinhalt) der jeweiligen Leistungsposition in den Ausschreibungsunterlagen zu achten. (TZ 28)

(22) Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte von den eingeführten rechtlichen und technischen Standardtexten abgewichen werden. (TZ 29)

(23) Den Bietern sollten mit den Leistungsverzeichnissen keine offenkundigen Spekulationspotenziale gewährt werden. (TZ 29)

(24) Die Bestimmungen der ÖNORM B 2110 wären nicht zu ändern und insbesondere sollte der Abschnitt über Preisänderungen bei Abweichungen von vorgesehenen Mengen nicht außer Kraft gesetzt werden. (TZ 29)

(25) Die Positionen der Leistungsverzeichnisse, insbesondere für die Montagearbeiten, wären zu evaluieren sowie sich widersprechende Angebotsbestimmungen, Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis und Positionsinhalte zu vermeiden. (TZ 29)

(26) Sämtliche preisbestimmenden Faktoren der Angebote – insbesondere Summe der Positionspreise im Leistungsverzeichnis, Angaben im Summen-/Konditionenblatt zum Angebot, Inhalt der Begleitschreiben – sollten lückenlos dokumentiert, Unstimmigkeiten festgehalten, die Behebbarkeit der Abweichungen beurteilt und in weiterer Folge gegebenenfalls die im BVerG 2006 vorgesehenen Konsequenzen gezogen werden. (TZ 32)

(27) Hinkünftig sollen alle Vergaben gemäß den Bestimmungen des jeweils gültigen BVerG unter Berücksichtigung eines möglichst weitgehenden Wettbewerbs durchgeführt werden. (TZ 32)

(28) Von Auftragnehmern in Rechnung gestellte Leistungen, für die auf Basis des Bauauftrags kein Entgeltanspruch entstand, wären zu streichen und demgemäß nicht zu vergüten. (TZ 33)

(29) Es sollten keine Abweichungen zum den Biestern bekannt gegebenen Verfahrensablauf vorgenommen werden, um nicht die Gleichbehandlung der Bieter zu verletzen und die Objektivität und Transparenz des Vergabeverfahrens zu beeinträchtigen. (TZ 34, 36)

(30) Beim Projekt Wien–Auhof wären Gespräche mit dem ausführenden Bauunternehmen aufzunehmen, um – möglichst außegerichtlich – den finanziellen Schaden der KELAG Wärme zu minimieren. (TZ 35)

(31) Beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn sollte die KELAG Wärme im Rahmen ihrer Schlussrechnungsprüfung der Montagearbeiten die abgerechneten Leistungen auf ihre vertragsgemäße Grundlage überprüfen und die Kosten der bereits bezahlten vertragswidrigen Leistungen von jedenfalls 15.516,68 EUR in Abzug bringen. (TZ 36)

(32) Es wäre darauf zu achten, dass der Auftragnehmer einen Großteil der 90 bislang nicht abgerufenen Positionen der Ausschreibung der Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 – diese bot der Auftragnehmer um 630.354,36 EUR billiger an als der Zweitbieter – ausführt und abrechnet, um den ihr drohenden finanziellen Nachteil aus einem – mit einer nicht als gering einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit sich abzeichnenden – Bietersturz zu mindern. (TZ 37)

Schlussempfehlungen

(33) Die vom RH festgestellten Einsparungs- bzw. Erlöspotenziale i.H.v. rd. 3,31 Mio. EUR wären in jedem Einzelfall auf mögliche Regressansprüche zu überprüfen, das Risiko im Einzelfall abzuschätzen und gegebenenfalls die erforderlichen (rechtlichen) Schritte zu setzen. (TZ 38)

(34) Die geschätzten Auftragswerte für Beratungsleistungen wären entsprechend den Vorgaben des jeweils gültigen Bundesvergabegesetzes zu ermitteln und diese Dienstleistungen gesetzeskonform zu vergeben. (TZ 40)

(35) Einheitliche Vorgaben für Lieferverträge wären festzulegen, die verbindliche Grundsätze für Vertragsbedingungen enthalten. Die Ziele bei der Festlegung sollten in der Erhöhung der Kostentransparenz und der Minimierung finanzieller sowie rechtlicher Risiken bestehen. Bei der Biomasse wäre jedenfalls die Abrechnung nach absoluter Trockenmasse in Atrö-Tonnen anzustreben, weil diese Methode zuverlässiger und weniger anfällig gegenüber Manipulationen ist. (TZ 41)

(36) Im Fall einer vorzeitigen Vertragsauflösung von Lieferverträgen für Abwärme wäre eine Kompensation für einen finanziellen Schaden vorzusehen. (TZ 41)

(37) Die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managern wären einzuhalten. (TZ 42)

(38) In Zukunft sollte die Bestellung von Managern von Tochtergesellschaften, die dem Stellenbesetzungsgesetz unterliegen, öffentlich ausgeschrieben werden. (TZ 42)

(39) Sämtliche Managerverträge wären nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer „best-practice“ Umsetzung – auszugestalten, um die Vergleichbarkeit und eine größere Transparenz zu gewährleisten. (TZ 43)

(40) Die angestrebte Orientierung der variablen Bezugsbestandteile wäre in Richtung Nachhaltigkeit konsequent weiterzuerfolgen. (TZ 45)

(41) Die Zielvereinbarungen für die variablen Bezugsbestandteile der Manager wären gemäß der vertraglichen Regelung vor jedem Leistungszeitraum durch das zuständige Organ abzuschließen und nach Ablauf des Leistungszeitraums von diesem transparent und nachweisbar zu evaluieren. (TZ 45)

(42) Erfolgsbeteiligungen der Manager sollten nur nach nachweisbarem – und damit überprüfbarem – Eintritt der jeweiligen Erfolgskriterien ausbezahlt werden. (TZ 46)

(43) Die vertraglich mit den Managern vereinbarten Gesamtjahresbezüge wären nicht zuletzt aufgrund der feststehenden Laufzeit und der Höhe grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit anzusehen und nicht jährlich automatisch anzupassen. (TZ 47)

(44) Im Falle einer Wiederbestellung des Managers wäre darauf hinzuwirken, eine Änderung der Pensionsvereinbarung im Sinne der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ herbeizuführen. (TZ 48)

(45) Bei allen Neubestellungen von Managern sollten die Pensionsregelungen an die Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ angepasst werden. (TZ 48)

(46) Im Sinne der Kostenwahrheit sollten die von der KELAG erbrachten Pensionsbeiträge der KELAG rückerstattet werden. (TZ 48)

(47) Messbare Zielvereinbarungen zur Umsetzung strategischer Zielsetzungen für die Korruptionsprävention wären von der KELAG einzufordern. Diese sollen derart gestaltet und mit Maßnahmen hinterlegt sein, dass die Vorgaben präzise definiert, mit messbaren Indikatoren hinterlegt, angemessen konzipiert und somit von Mitarbeitern akzeptiert werden, realistisch erreichbar und mit einer zeitlichen Vorgabe unterlegt sind. (TZ 51)

(48) Der Themenbereich Auftragsvergabe wäre in das Compliance-Handbuch einzuarbeiten. Maßnahmen sollten gesetzt werden, die auch ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien binden, wie bspw. die vertragliche Vereinbarung eines Verhaltenskodex sowie die Aufnahme von Transparenz- bzw. Antikorruptionsklauseln und Vertragsstrafen in Werkverträge. (TZ 52)

Schlussempfehlungen

(49) Bei Verwandtschafts- und sonstigen persönlichen Naheverhältnisse, die zu Interessenskonflikten führen könnten, sollten Regelungen über Meldepflichten und Dokumentation getroffen werden. (TZ 53)

(50) Regelungen über Nebenbeschäftigungen wären in die Compliance-Vorschriften aufzunehmen, insbesondere sollten regelmäßige (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen von den Mitarbeitern in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ eingefordert werden. (TZ 54)

(51) Ein Hinweissystem sollte eingerichtet werden, das sowohl Mitarbeitern außerhalb des Dienstwegs als auch externen Personen die Möglichkeit bietet, Meldungen über begründeten Verdacht von Compliance-Verstößen abzugeben. Neben der Einrichtung eines Briefkastens wären auch andere geeignete Meldesysteme möglich, bspw. auf dem Internet basierende anonyme Hinweisgebersysteme. Weiters sollten in den Compliance-Vorschriften auch auf die Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung hingewiesen werden. (TZ 56)

(52) Der Prozessablauf im Fall des Fehlverhaltens von Mitarbeitern – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen möglichen Reaktionen und Veranlassungen – wäre detaillierter festzulegen, in Form eines Ablaufdiagramms darzustellen und dem Transparenzgebot folgend allen Mitarbeitern zur Kenntnis zu bringen. (TZ 56)

(53) Als weitere Korruptionspräventionsmaßnahme sollten Vertrauenspersonen, eine Untersuchungsgruppe und ein Entscheidungsausschuss eingesetzt bzw. eingerichtet werden. (TZ 56)

(54) Schulungen mit dem Schwerpunkt Korruptionsprävention und -bekämpfung im Beschaffungsverfahren wären zu intensivieren und auch in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ durchzuführen. (TZ 57)

(55) Alle für den Bereich Compliance relevanten Rechtsvorschriften wären in geeigneter Weise den Mitarbeitern zugänglich zu machen und laufend auf dem aktuellen Stand zu halten. (TZ 57)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

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

ANHANG
Entscheidungsträger

KELAG Wärme GmbH

Geschäftsführung

Geschäftsführer	Dipl.-Ing. Günter ZWEINER (15. April 1999 bis 15. September 2009)
	Dipl.-Ing. Matthias PREUSSER (1. November 2007 bis 15. September 2009)
	Dipl.-Ing. Harald KOGLER (29. Jänner 2009 bis 30. April 2013)
	Dipl.-Ing. Günther STÜCKLER (seit 1. November 2010)
	Adolf MELCHER (seit 1. Jänner 2015)



Bericht des Rechnungshofes

**MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	421
Abkürzungsverzeichnis _____	422

BKA**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes**

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst;
Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____	423
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	429
Ziele _____	429
Rahmenzielvereinbarung _____	429
Ziele in Vorhabensberichten und Budgets sowie für Exposituren _____	434
Eigentum am Sammlungsgut _____	442
Inventarisierung des Sammlungsguts _____	446
Sammlungsziele _____	446
Besucher des MAK _____	447
Mittel des Vereins KulturKontakt Austria _____	448
Sponsoring und Spenden _____	449

Inhalt



Kontrollsysteme _____	450
Internes Kontrollsystem _____	450
Interne Revision _____	451
Vermietung von Räumlichkeiten im MAK _____	453
Warenentnahmen im MAK Design Shop _____	454
Schlussempfehlungen _____	455
ANHANG Entscheidungsträger im MAK _____	459

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zielerreichung Deckungsbeitrag Shop _____	435
Tabelle 2:	Zielerreichung bei den Erlösen aus Eintritten der MAK-Standorte in Wien _____	436
Tabelle 3:	Zielerreichung der in den Quartalsberichten genannten Ausstellungsbesucherzahlen der Standorte in Wien in den Jahren 2013 und 2014 _____	437
Tabelle 4:	Anzahl der Ausstellungsbesucher mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt ____	437
Tabelle 5:	Finanzielle Zuwendungen aus Sponsoring und Spenden (ohne MAK Los Angeles) _____	450
Tabelle 6:	Anzahl der Vermietungen und Höhe der Erträge _____	454

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
KA	Bundeskanzleramt
BMBWF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
Bundesmuseen-Gesetz	Bundesmuseen-Gesetz 2002, BGBL. I Nr. 14/2002 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
bspw.	beispielsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
MAK	MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
MAK Los Angeles	MAK Center for Art and Architecture, Los Angeles
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem, unter anderen
USt	Umsatzsteuer
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

Das MAK setzte die überprüften Empfehlungen überwiegend um und konnte dadurch seine Aufgabenerfüllung und sein Kontrollsystem verbessern. Verbesserungsbedarf hatte das MAK jedoch weiterhin beim Festlegen steuerungsrelevanter, aussagekräftiger Ziele und der Zielerreichung.

Das BKA setzte keine der zwei überprüften Empfehlungen um. Insbesondere hatte es in die Rahmenzielvereinbarung mit dem MAK keine operativen Ziele aufgenommen. Seit dem Auslaufen der Rahmenzielvereinbarung im Jahr 2013 hatte das BKA keine neue Rahmenzielvereinbarung abgeschlossen und war somit seiner Steuerungsaufgabe nicht nachgekommen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebärungsüberprüfung „MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst“ (Reihe Bund 2013/2) abgegeben hatte. (TZ 1)

Rahmenzielvereinbarung

Das BKA setzte die Empfehlung, Maßnahmen und Erfolgsindikatoren in der Rahmenzielvereinbarung operativ zu formulieren und für alle Ziele konkrete Zeitangaben für die Verwirklichung der Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten anzugeben, nicht um. Das BKA hatte weder die im Jahr 2013 ausgelaufene Rahmenzielvereinbarung durch die empfohlenen Vorgaben ergänzt noch hatte es seit dem Jahr 2013 – entgegen dem Bundesmuseen-Gesetz und der Museumsordnung – mit dem MAK eine neue Rahmenzielvereinbarung abgeschlossen. Damit war das BKA seiner strategischen Steuerungsaufgabe nicht nachgekommen. (TZ 2)

Indem die Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans noch offen war, die Anbindung der Bibliotheksbestände an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbunds erst zu 80 % sowie die Digitalisierung und Erfassung der Sammlungsbestände in einer zen-

Kurzfassung

Ziele in Vorhabensberichten und Budgets sowie für Exposituren

tralen Datenbank erst zu 50 % erfolgt waren, hatte das MAK die entsprechende Empfehlung, die mit dem BKA in der Rahmenzielvereinbarung festgelegten Ziele in der vorgesehenen Weise umzusetzen, nur teilweise umgesetzt. (TZ 3)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schätzte das MAK die Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans als unrealistisch ein; dies, obwohl es sich im Jahr 2010 selbst in der Rahmenzielvereinbarung dazu verpflichtet hatte. Ab 2014 legte das MAK jedoch in einem ersten Schritt Gruppen von Objekten fest, die in den Folgejahren bezüglich ihres Restaurierungsbedarfs evaluiert werden sollen. (TZ 3)

Die Empfehlung, die Bemühungen zur Erreichung der in den Vorhabensberichten und Budgets enthaltenen Ziele zu verstärken, setzte das MAK teilweise um: Insbesondere gestaltete es seine Schausammlungen und Ausstellungsräume in den Jahren 2012 bis 2014 um und präsentierte sich – u.a. im Rahmen von zwei Jubiläumsausstellungen anlässlich des 150-Jahre-Jubiläums im Jahr 2014 – dem Publikum neu. (TZ 4)

Jedoch verfehlte das MAK alle selbst gesetzten Ziele (Deckungsbeiträge Shop, Eintrittserlöse, Besucherzahlen) im überprüften Zeitraum 2011 bis 2014 in fast jedem Jahr. Teilweise waren die Zielabweichungen beträchtlich (bis zu 24 % bei den Erlösen aus Eintritten 2014). Die Ziele für die Deckungsbeiträge im Shop konnte das MAK kontinuierlich nicht erreichen, auch hinsichtlich der Zielerreichung bei Eintrittserlösen zeichnete sich über die Jahre 2011 bis 2014 kein klarer Trend der Verbesserung ab. (TZ 4)

Es gelang dem MAK jedoch insgesamt, die Erlöse aus Eintritten um rd. 29 % sowie die Gesamt- und Ausstellungsbesucherzahlen seit dem Jahr 2011 um rd. 10 % zu steigern. (TZ 4)

Das MAK legte seine Ziele nicht ausreichend differenziert, nicht durchgehend und nicht einheitlich fest. Zu beanstanden war insbesondere, dass das MAK

- nicht in allen Berichten an das BKA die Ziele für die Besucherzahlen nach Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesuchern differenzierte (auch wenn es seine Besucher seit dem Jahr 2011 getrennt nach diesen Kategorien erfasste),

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

- in keinem seiner Berichte an das BKA die Ziele für die Ausstellungsbesucher nach entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt differenzierte,
- seine Ziele betreffend Erlöse und Besucherzahlen in den Berichten an das BKA nur für die Standorte in Wien festlegte,
- in den Berichten an das BKA teilweise keine Ziele für Besucherzahlen definierte und
- in den Berichten an das BKA abweichende Besucher-Sollwerte festlegte. (TZ 4)

Damit bildete das MAK steuerungsrelevante Themen in seinen Zielen nicht ab, der strategische Wert der Ziele wie auch die Aussagekraft der Zielerreichung waren dadurch eingeschränkt. (TZ 4)

Die Museumsordnung für das MAK sah neben dem Hauptgebäude am Stubenring weitere Standorte, sogenannte Exposituren, vor. Entgegen der Empfehlung des RH hatte das MAK die in seinen strategischen Berichten an das BKA (Vorhabensberichte) lediglich allgemein formulierten Zielvorgaben für die Exposituren nicht weiter konkretisiert. Dadurch konnte das MAK die strategische Ausrichtung und Aufgabenerfüllung der Exposituren nach wie vor nicht auf Basis von Kenndaten – etwa für Besucherzahlen und Erlöse aus Eintritten – steuern und evaluieren. (TZ 5)

**Eigentum am
Sammlungsgut**

Das BKA setzte die Empfehlung, die Bilanzierungsrichtlinie abzuändern und damit klarzustellen, dass das Sammlungsgut mit Ausnahme der Leihgaben Dritter zur Gänze Bundeseigentum darstellt, nicht um. Ein Entwurf einer neuen Bilanzierungsrichtlinie, nach der das Sammlungsgut Eigentum des Bundes darstellte, war nicht in Kraft gesetzt worden; hingegen konnten Bundesmuseen seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes 2015 an unentgeltlich zugegangenem Sammlungsgut Eigentum erwerben. Das so erworbene Eigentum der Bundesmuseen war jedoch beschränkt, weil einer Veräußerung zwei Bundesminister zustimmen mussten. (TZ 6)

Weiterhin bestand Klärungsbedarf, ob und wenn ja, in welcher Weise die Bundesmuseen beschränktes Eigentum in der Bilanz zu aktivieren hatten. Das MAK hatte beschränktes Eigentum vor der Gesetzesnovelle nicht in seiner Bilanz aktiviert. (TZ 6)

Kurzfassung

Seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes im Jahr 2015 waren die Steuerungsmöglichkeiten für den Bundesminister bei Sammlungen eingeschränkt: Durch den Aufbau von Sammlungen, die im Eigentum der Museen standen, hatte er keine Möglichkeit mehr, bei einer allenfalls mangelhaften Abstimmung der Bundesmuseen untereinander steuernd – im Sinne z.B. von Sammlungsvereinigungen – einzugreifen. (TZ 6)

Da das Prinzip der Nichtversicherung nur für Bundesvermögen, nicht aber für das Eigentum der Bundesmuseen galt, hatte das MAK das seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes 2015 in seinem Eigentum stehende Sammlungsgut zu versichern. Im MAK betraf dies Versicherungskosten für Sammlungsgut, das es mit rd. 7,74 Mio. EUR bewertete (31. Dezember 2014). (TZ 6)

Inventarisierung des Sammlungsguts

In Umsetzung der Empfehlung des RH baute das MAK für alle Sammlungsobjekte und Archivalien eine zentrale Datenbank auf. Die darin enthaltenen Daten harmonisierte das MAK gemäß seinen internen Datenrichtlinien und internationalen Standards. (TZ 7)

Sammlungsziele

In einem Bericht an das Kuratorium aus dem Jahr 2013 legte das MAK seine Sammlungsziele sowie Verfahren und Methoden in Bezug auf Sammlungszugänge und Sammlungsabgänge fest und definierte Schwerpunkte für die einzelnen Bereiche seiner Sammlungen. Damit setzte das MAK die entsprechende Empfehlung um. (TZ 8)

Besucher des MAK

Auch die Empfehlung, die Besucherzahlen richtig auszuweisen, setzte das MAK um. Das MAK erfasste seine Besucher seit dem Jahr 2011 getrennt nach den Kategorien Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesucher und verbesserte dadurch seine Datenqualität. Des Weiteren zählte das MAK Besucher mit unentgeltlichem Eintritt seit dem Jahr 2012 nicht mehr als Besucher mit ermäßigtem Eintritt. (TZ 9)

Mittel des Vereins KulturKontakt Austria

Ebenso umgesetzt war die Empfehlung, die im Zusammenhang mit dem Projekt „Materialschwerpunkt“ zu Unrecht in Anspruch genommenen Mittel an den Verein KulturKontakt Austria zurückzuzahlen. Das MAK ließ die vom RH beanstandeten Abrechnungen an den Verein KulturKontakt Austria nochmals von diesem überprüfen und refundierte jenen Betrag an den Verein, den dieser als unrechtmäßig bezogen ermittelt und rückgefordert hatte. (TZ 10)



Kurzfassung



MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

Sponsoring und Spenden

Das MAK setzte die Empfehlung, strategische und operationale Grundlagen für Fundraising und Sponsoring zu entwickeln, um, indem es im Jahr 2013 ein Fundraising-Strategiepapier für die Jahre 2013 bis 2016 erarbeitete. Hervorzuheben war die deutliche Steigerung der aus Sponsoring und Spenden erreichten finanziellen Zuwendungen auf über das Zehnfache – von rd. 87.000 EUR im Jahr 2010 auf rd. 871.000 EUR im Jahr 2014. (TZ 11)

Internes Kontrollsystem

Das MAK ergänzte im Prüfungszeitraum sein Handbuch für die Mitarbeiter um Regelungen weiterer wesentlicher Bereiche (Anlagenverwaltung, IT, Lagerhaltung, Inventur, MAK Design Shop). Dieses Handbuch („MAK-Manual“) wurde auch den Mitarbeitern des MAK zur Kenntnis gebracht. Das MAK setzte dadurch die Empfehlung des RH um und verbesserte sein Kontrollsystem. (TZ 12)

Interne Revision

In Umsetzung einer weiteren Empfehlung zur Verbesserung des Kontrollsystems erhöhte das MAK die Qualität seiner Internen Revision und erarbeitete eine Interne Revisionsordnung mit den maßgeblichen Bestimmungen (Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Eingliederung in der Organisation). (TZ 13)

Überlegungen des BKA und des MAK, aus Kostengründen eine museenübergreifende gemeinsame Interne Revision einzurichten, wurden nicht umgesetzt. Die je Museum getrennte Führung gleicher Bereiche (wie der Internen Revision) war allerdings weder sparsam noch zweckmäßig. (TZ 13)

Vermietung von Räumlichkeiten im MAK

Wie es der RH empfohlen hatte, vermietete das MAK im Prüfungszeitraum seine Räumlichkeiten nur gegen Entgelt und verrechnete die Kosten für die Organisation von Veranstaltungen weiter. (TZ 14)

Wahrentnahmen im MAK Design Shop

Ebenfalls in Umsetzung einer Empfehlung des RH nahm das MAK eine Regelung über unentgeltliche Entnahmen aus dem MAK Design Shop – mit Festlegungen betreffend Zulässigkeit, Verfahren und Genehmigungserfordernisse – in das „MAK-Manual“ auf und brachte diese Regelung den Mitarbeitern zur Kenntnis. (TZ 15)

Kenndaten des MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst						
Rechtsgrundlage	Bundesmuseen-Gesetz 2002, BGBl. I Nr. 14/2002 i.d.g.F.					
Rechtsform	Wissenschaftliche Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes					
Gesellschafter	Republik Österreich (Bund)					
Unternehmensgegenstand	Bewahrung, Ausbau, wissenschaftliche Erschließung, Präsentation und Verwaltung des Sammlungsguts					
Standorte	MAK-Hauptgebäude MAK-Expositur Geymüllerschloß MAK Center for Art and Architecture, Los Angeles MAK-Gegenwartsdepot Gefechtsturm Arenbergpark Josef Hoffmann Museum, Brtnice (gemeinsam mit Mährischer Galerie in Brno)					
Gebarung	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Betriebserträge	2,82	2,60	2,61	3,45	4,09	45,0
Basisabgeltung des Bundes	9,60	9,60	9,60	9,60	9,66	0,6
weitere Mittel des Bundes für das MAK	0,04	0,24	0,14	0,35	0,72	1.700,0
Betriebsaufwendungen	11,65	11,55	11,98	12,99	13,87	19,1
Betriebsergebnis	0,81	0,89	0,36	0,41	0,61	- 24,7
Abgang/Zuweisung zur Deckungsvorsorge	0,30	0,41	0,23	0,01	0,00	- 100,0
	in %					
Deckung der Betriebsaufwendungen durch Betriebserträge (Eigendeckung)	24,2	22,5	21,8	26,6	29,5	21,9
Mitarbeiter¹	2010	2011	2012	2013	2014	
	Anzahl					
Köpfe	137	139	145	166	166	21,2
Vollzeitäquivalente (VZÄ)	112,1	111,0	114,7	133,2	135,9	21,2
Besucher						
MAK-Hauptgebäude ²	185.602	154.056	137.147	99.005	100.492	-
MAK-Expositur Geymüllerschloß	1.894	1.251	2.025	2.103	2.008	6,0
MAK Center for Art and Architecture, Los Angeles	10.850	11.067	6.587	7.868	7.598	- 30,0
MAK-Gegenwartsdepot Gefechtsturm Arenbergpark	3.133	905	0	0	0	- 100,0
Josef Hoffmann Museum, Brtnice	2.458	2.464	1.923	1.924	1.492	- 39,3

¹ Stichtag jeweils 31. Dezember

² bis einschließlich 2012 Gesamtbesucherzahl, ab 2013 Ausstellungsbesucher (siehe TZ 4)

Quellen: MAK; RH

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von April bis Mai 2015 die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2013/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2014/16 veröffentlicht.

(2) Bis Ende Februar 2014 war das BMUKK das für das MAK zuständige Ressort, mit 1. März 2014 ging die Zuständigkeit auf das BKA über. Zur leichteren Lesbarkeit führt der RH im vorliegenden Bericht durchgehend, also auch für die Zeit vor dem 1. März 2014, das BKA als das für das MAK zuständige Ressort.

(3) Zu dem im Oktober 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und das MAK im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2016.

Ziele**Rahmenziel-
vereinbarung**

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) dem BKA empfohlen, Maßnahmen und Erfolgsindikatoren in Rahmenzielvereinbarungen operativ zu formulieren und für alle Ziele konkrete Zeitangaben für die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten anzugeben.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach sei es nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen, dass das Kulturressort operative Weisungen gebe und die Geschäftsführung durch permanent nachzuprüfende Vorgaben steuere. In den Rahmenzielvereinbarungen sei eine Präzisierung des kulturpolitischen Auftrags aus dem jeweils geltenden Regierungsprogramm durch den jeweiligen Bundesminister vorzunehmen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA für die Rahmenzielvereinbarung keine Maßnahmen und Erfolgsindikatoren formuliert und keine konkreten Zeitangaben für die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten vorgegeben hatte. Die im Jahr 2010 abgeschlossene Rahmenzielvereinbarung war im Jahr 2013 ausgelaufen. Eine neue Rahmenzielvereinbarung mit

Ziele

dem MAK hatte das BKA nicht abgeschlossen, dies obwohl das Bundesmuseen-Gesetz und die Museumsordnung eine solche vorsahen.

- 2.2** Das BKA setzte die Empfehlung, Maßnahmen und Erfolgsindikatoren in der Rahmenzielvereinbarung operativ zu formulieren und für alle Ziele konkrete Zeitangaben für die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten anzugeben, nicht um. Das BKA hatte weder die im Jahr 2013 ausgelaufene Rahmenzielvereinbarung durch die empfohlenen Vorgaben ergänzt noch hatte es seit dem Jahr 2013 – entgegen dem Bundesmuseen-Gesetz und der Museumsordnung – mit dem MAK eine neue Rahmenzielvereinbarung abgeschlossen. Damit war das BKA seiner strategischen Steuerungsaufgabe nicht nachgekommen.

Der RH empfahl dem BKA, eine neue Rahmenzielvereinbarung mit dem MAK abzuschließen und dabei Maßnahmen und Erfolgsindikatoren operativ zu formulieren sowie für alle Ziele konkrete Zeitangaben für die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten anzugeben.

- 2.3** *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vorarbeiten zum Abschluss von neuen Rahmenzielvereinbarungen mit allen Einrichtungen gemäß Bundesmuseen-Gesetz bereits liefen. Eine neue Rahmenzielvereinbarung sei jedoch nicht nur für das MAK vorgesehen. Sie erfordere einen umfangreichen Abstimmungsprozess mit den anderen wissenschaftlichen Anstalten, sodass eine Fertigstellung im Jahr 2016 zu erwarten sei.*

Das BKA widersprach in seiner Stellungnahme der Aussage des RH, das BKA sei seiner Steuerungsaufgabe nicht nachgekommen. Die Steuerung der Bundesmuseen und anderer ausgegliederter Rechtsträger erfolge nur zu einem kleinen Teil über die Rahmenzielvereinbarung; das BKA verwies in diesem Zusammenhang auf die umfassenden Regelungen des Bundesmuseen-Gesetzes, der Museumsordnungen, der Geschäftsordnungen und der Verordnungen über das Beteiligungs-, Finanz- und Risikocontrolling.

Das BKA merkte weiters an, dass zum Zeitpunkt der Ausgliederung die Ressortaufsicht als reine Rechtsaufsicht installiert worden sei, weil man die Wirtschaftsaufsicht als allein im Kuratorium angesiedelt betrachtet habe. Mittlerweile sei der Aufgabenbereich des Beteiligungsmanagements des BKA deutlich umfangreicher und das Selbstverständnis als Partner und mitgestaltende Eigentümeraufsicht ein anderes geworden.

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

2.4 Der RH entgegnete dem Argument des BKA, ohnehin auf Basis vielfältiger Rechtsgrundlagen zu steuern, dass die Rahmenzielvereinbarung das zentrale strategische Steuerungsinstrument war. Dies, indem sie einen – abstrakt formulierten – kulturpolitischen Auftrag für einen künftigen Zeitraum konkretisiert und operationalisiert. Es handelt sich somit um ein spezifisches Instrument, durch die Vereinbarung von Zielen strategisch zu steuern. Der laufende Prozess zum Abschluss der Rahmenzielvereinbarung wäre daher zügig voranzutreiben.

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 12) dem MAK empfohlen, die mit dem BKA in der Rahmenzielvereinbarung festgelegten Ziele in der vorgesehenen Weise umzusetzen.

(2) Laut Mitteilung des MAK im Nachfrageverfahren sei im Vorhabensbericht 2014 bis 2016 eine ausführliche Stellungnahme zur Zielerreichung der 2010 abgeschlossenen Rahmenzielvereinbarung erfolgt und die Empfehlung damit umgesetzt.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, waren in der im Jahr 2013 ausgearbeiteten Rahmenzielvereinbarung drei operationale Ziele für das MAK formuliert: die Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans (a), die Erfassung der Bibliotheksbestände und deren Anbindung an den Österreichischen Bibliothekenverbund (b) sowie die Digitalisierung und Erfassung des Sammlungsguts in einer zentralen Datenbank (c).

a) Einen langfristigen Restaurierungsplan hatte das MAK nicht erstellt. Es erachtete dies grundsätzlich für nicht durchführbar, weil es den Aufwand nur mittelfristig abschätzen könne und die Erstellung der hierfür notwendigen Zustandsprotokolle zeit- und personalmäßig zu aufwändig sei. Bei Abschluss der – zweiseitigen – Rahmenzielvereinbarung im Jahr 2010 hatte es sich jedoch selbst zu diesem Ziel verpflichtet.

Ab 2014 legte das MAK Gruppen von Objekten fest, die in den Folgejahren bezüglich ihres Restaurierungsbedarfs evaluiert werden sollten.

b) Das MAK hatte seine Bibliotheksbestände erfasst.

Von den 262.255 Büchern und Zeitschriften waren rd. 80 % im Österreichischen Bibliothekenverbund abrufbar. Hinsichtlich der übrigen 20 % des Bestands war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Anbindung an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbunds noch offen und sollte laut Vorhabensbericht bis Ende 2016 erfolgen.

Ziele

c) Das MAK hatte etwa die Hälfte seiner Sammlungen in einer zentralen Datenbank digitalisiert und erfasst (siehe hierzu TZ 7).

Hinsichtlich der Digitalisierung und Erfassung des übrigen Teils der Sammlungsbestände in der zentralen Datenbank beabsichtigte das MAK, im Sommer 2015 eine Schätzung von Kosten und Dauer vorzunehmen.

- 3.2** Das MAK setzte die Empfehlung, die mit dem BKA in der Rahmenzielvereinbarung festgelegten Ziele in der vorgesehenen Weise umzusetzen, teilweise um: Seine Bibliotheksbestände waren online abrufbar und zu 80 % an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbands angebunden; auch die Digitalisierung und Erfassung des gesamten Sammlungsbestands in einer zentralen Datenbank hatte das MAK in Angriff genommen.

Allerdings waren die Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans, die Anbindung von rd. 20 % der Bibliotheksbestände an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbands sowie die Digitalisierung und Erfassung von rund der Hälfte der Sammlungsbestände in der zentralen Datenbank noch offen.

Der RH empfahl dem MAK, den übrigen Teil der Bibliotheksbestände (rd. 20 %) an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbands anzubinden sowie den übrigen Teil der Sammlungsbestände (rd. 50 %) zu digitalisieren und in der zentralen Datenbank zu erfassen. Hinsichtlich des Restaurierungsplans empfahl der RH dem MAK, die einzusetzenden Mittel zumindest grob abzuschätzen und den Restaurierungsbedarf zu priorisieren.

Der RH wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass das MAK zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans als unrealistisch einschätzte, nachdem es sich zuvor selbst in der – zweiseitigen – Rahmenzielvereinbarung dazu verpflichtet hatte. Der RH anerkannte jedoch, dass das MAK mit der Festlegung von zu evaluierenden Gruppen einen ersten Schritt zur Erhebung des Restaurierungsbedarfs setzte.

Er empfahl dem BKA und dem MAK, in der neuen Rahmenzielvereinbarung realistische Ziele zu vereinbaren. Er empfahl dem MAK, im operativen Management künftig die Umsetzung der Rahmenzielvereinbarung mit dem zuständigen Ressort sicherzustellen.

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

3.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA sei es bestrebt, in der neuen Rahmenzielvereinbarung mehr operationale und realistische Ziele zu vereinbaren.*

(2) a) *Das MAK teilte zur Erstellung eines langfristigen Restaurierungsplans in seiner Stellungnahme mit, dass als Grundvoraussetzung dafür die Objekte in restauratorischen Zustandsprotokollen inklusive bildlicher Dokumentation zu erfassen seien. Die systematische Zustandserfassung aller 840.000 Sammlungsobjekte (Stand Juni 2015) inklusive Bücher und Zeitschriften sei mit einem enormen Arbeits- und Zeitaufwand von mehreren Jahren verbunden, der zusätzlich zu den Hauptaufgaben der Restaurierabteilung von den Mitarbeitern geleistet werden müsse.*

Das MAK sei auf Basis von Gesprächen mit dem BKA immer davon ausgegangen, dass der allgemeine Teil der Rahmenzielvereinbarung eine Richtlinie darstelle, die gemäß den jeweiligen Bedingungen und Gegebenheiten in den einzelnen Bundesmuseen umzusetzen sei.

Der Vorgabe der Rahmenzielvereinbarung würde dahingehend Rechnung getragen, dass seit 2014 die Zustandserfassung von Gruppen von Objekten – wie präkolumbianische Textilien, asiatische Korbwaren, Silberobjekte und Kacheln – erfolge. Die Priorisierung anhand der Zustandsklassifizierung fließe jährlich in den 3-Jahresplan des Vorhabensberichts ein.

Eine Abschätzung der Aufwendungen sei realistisch in Abhängigkeit der einzusetzenden personellen Ressourcen erst nach Beendigung der Zustandserfassung des gesamten Bestandes möglich.

b) *Hinsichtlich der Anbindung an den Österreichischen Bibliothekenverbund teilte das MAK mit, dass bis 2015 – trotz geringer personeller Ressourcen (0,88 VZÄ) – 80 % der Bücher hätten erfasst werden können; Ende 2016 würde das Projekt erfolgreich abgeschlossen sein.*

c) *Zur Digitalisierung und Erfassung des Sammlungsguts in der zentralen Datenbank teilte das MAK mit, dass im Bereich der Kunstblättersammlung die Neueingabe von rd. 143.500 Vorbildern und Nachlässen eine enorme Herausforderung darstelle, hierfür sei ein Zeitrahmen von rd. 18 Jahren zu veranschlagen.*

Zur Fortführung des Museumsdatenbankprojekts sei der Vertrag einer Mitarbeiterin für die technische sowie inhaltliche Betreuung auf unbestimmte Zeit verlängert worden.

Ziele

Ziele in Vorhabensberichten und Budgets sowie für Exposituren

3.4 Der RH wies gegenüber der Argumentation des MAK, wonach der allgemeine Teil der Rahmenzielvereinbarung eine Richtlinie darstelle, die gemäß den jeweiligen Bedingungen und Gegebenheiten umzusetzen sei, darauf hin, dass das operative Management die Verantwortung für die Umsetzung der durch die Vertragspartner festgelegten Rahmenzielvereinbarung trägt. Die Zusage des BKA, in der künftigen Rahmenzielvereinbarung im Sinne der Empfehlung operationale und realistische Ziele festzuschreiben, bewertete der RH positiv.

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem MAK empfohlen, die Bemühungen zur Erreichung der in den Vorhabensberichten und Budgets enthaltenen Ziele zu verstärken.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, die Bemühungen zur Erreichung der Ziele verstärkt zu haben; die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK operative Ziele

- für den Deckungsbeitrag im Shop (c),
- für Erlöse aus Eintritten (d) und
- für die Besucherzahlen (e)

formuliert hatte. Die Ziele waren in zwei verschiedenen Berichten an das BKA – den jährlichen, auf drei Jahre ausgerichteten Vorhabensberichten¹ und den Quartalsberichten über das Budget² – enthalten.

b) Eine zentrale Maßnahme zur Erhöhung der Besucherzahlen – und damit verbundenen Steigerung der Erlöse (auch im Shop) – stellte die Umgestaltung der Schausammlungen und Ausstellungsräume in den Jahren 2012 bis 2014 dar. Dies ging mit einer sukzessiven Schließung der Räume während dieses Zeitraums einher:

¹ Gemäß § 8 Bundesmuseen-Gesetz hatte der Geschäftsführer jährlich für das nächste Kalenderjahr sowie für mindestens die darauf folgenden zwei Kalenderjahre einen Jahresbericht (Vorhabensbericht), bestehend aus einem Strategiebericht und der Vorschaurechnung (Plan-Gewinn- und Verlust-Rechnung, Planbilanz, Plan-Finanzierungsrechnung) für das BKA zu erstellen.

² Das MAK hatte im Rahmen des Beteiligungs-, Finanz- und Risikocontrollings des Bundes zur Unterstützung seiner Steuerung und Kontrolle Quartalsberichte über monetäre und nicht-monetäre Kennzahlen für das BKA zu erstellen (Verordnung der Bundesministerin für Finanzen für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling, BGBl. II Nr. 511/2012).

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

- Schließung der Schausammlungsräume „Wiener Werkstätte, Jugendstil Art Déco“ und „20./21. Jahrhundert Architektur“ im Juli 2012; Wiedereröffnung im September 2013 als Schausammlung „Wien 1900. Design / Kunstgewerbe 1890–1938“;
- sukzessive Schließung und Umgestaltung der Schausammlungen „Asien“ und „Teppiche“ sowie des „MAK Design Labor“ im Jahr 2013; Wiedereröffnung Mitte 2014.

Anlässlich seines 150-jährigen Bestehens im Jahr 2014 zeigte das MAK in seinen umgestalteten Räumlichkeiten die zwei Jubiläumsausstellungen „Vorbilder. 150 Jahre MAK: Vom Kunstgewerbe zum Design“ und „Wege der Moderne. Josef Hoffmann, Adolf Loos und die Folgen“.

c) Das Ausmaß der Zielerreichung für den Deckungsbeitrag im Shop stellte sich folgendermaßen dar:

Tabelle 1: Zielerreichung Deckungsbeitrag Shop				
Jahr	Sollwerte	Istwerte	Abweichung	Veränderung Istwert gegenüber dem Vorjahr
	in %		in Prozentpunkten	
2011	109	97	- 12	
2012	96	93	- 3	- 4
2013	100	90	- 10	- 3
2014	91	88	- 3	- 2

Quellen: MAK; RH

Das MAK verfehlte seine Ziele für den Deckungsbeitrag im Shop im Zeitraum 2011 bis 2014 in jedem Jahr. Insgesamt sank der im Shop erreichte Deckungsbeitrag von 2011 bis 2014 kontinuierlich; im Jahr 2014 konnte das MAK nur rd. 88 % der Aufwendungen für den Shop durch dessen Erträge abdecken.

d) Operative Ziele für die Erlöse aus Eintritten hatte das MAK nur für die Standorte in Wien formuliert. Das Ausmaß der Zielerreichung für die Erlöse aus Eintritten stellte sich folgendermaßen dar:

Ziele

Tabelle 2: Zielerreichung bei den Erlösen aus Eintritten der MAK-Standorte in Wien

Jahr	Sollwerte	Istwerte	Abweichung		Veränderung Istwert gegenüber dem Vorjahr
2011	242.000	193.482	- 48.518	- 20	
2012	252.100	260.732	8.632	3	35
2013	293.800	272.753	- 21.047	- 7	5
2014	325.000	248.562	- 76.438	- 24	- 9

Quellen: MAK; RH

Wenngleich das MAK von 2011 bis 2013 seine Erlöse aus Eintritten steigern konnte, unterschritt es seine Ziele für die Erlöse in drei der vier überprüften Jahre. Im Jahr 2012 stiegen die Einnahmen wegen des Wegfalls des freien Eintritts an einem Tag an. Im Jahr 2014 konnte der durch die monatelange Schließung von Räumen verursachte Besucherrückgang in den Sommermonaten nicht mehr kompensiert werden, sodass es wieder zu einem Rückgang der Erlöse kam.

e) Seine operativen Ziele für die Besucherzahlen nach den Quartalsberichten übertraf das MAK zwar im Jahr 2013 um rd. 11 % (Gesamtbesucherzahl), alle übrigen Besucherziele verfehlte es jedoch im Zeitraum 2011 bis 2014. Die Abweichungen der Gesamtbesucherzahlen zu den Sollwerten reichten nach den Vorhabensberichten von 14 % (2013) bis 29 % (2014), nach den Quartalsberichten über das Budget von 4 % (2014) bis 18 % (2011).

Insgesamt stieg das Besucheraufkommen seit dem Jahr 2012 jedoch, die Gesamt- und Ausstellungsbesucherzahlen 2014 lagen rd. 10 % über den Werten des Jahres 2011.

Den Anteil der Ausstellungsbesucher an der Gesamtbesucherzahl erfasste das MAK seit dem Jahr 2011 getrennt von den Vermietungs- und Bibliotheksbesuchern; der Anteil lag im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 bei 60 %. Ziele für die Ausstellungsbesucherzahlen formulierte das MAK seit dem Jahr 2013 in den Quartalsberichten über das Budget. Das Ausmaß der Zielerreichung stellte sich folgendermaßen dar:

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

Tabelle 3: Zielerreichung der in den Quartalsberichten genannten Ausstellungsbesucherzahlen der Standorte in Wien in den Jahren 2013 und 2014

Jahr	Sollwerte	Istwerte	Abweichungen		Veränderung der Besucherzahlen (Ist) gegenüber dem Vorjahr
			Anzahl	in %	
2013	93.000	101.108	+ 8.108	+ 9	
2014	111.000	102.500	- 8.500	- 9	+ 1

Quellen: MAK; RH

Das MAK übertraf im Jahr 2013 seine Ziele für die Ausstellungsbesucher, verfehlte diese jedoch im Jahr 2014.

Die Anzahl der Ausstellungsbesucher mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 4: Anzahl der Ausstellungsbesucher mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt

	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2011 bis 2014
	Anzahl				in %
Vollpreis	20.081	25.517	20.335	17.976	- 11
ermäßigter Preis ¹	73.315	17.938	26.129	24.496	15
unentgeltlich ¹		42.296	54.644	60.028	
gesamt	93.396	85.751	101.108	102.500	10

¹ Das MAK zählte seit dem Jahr 2012 die Besucher des eintrittsfreien Tages/Abends zu den unentgeltlichen, davor zu den ermäßigten Ausstellungsbesuchern (siehe TZ 9).

Quellen: MAK; RH

Die Anzahl der Ausstellungsbesucher stieg von 2011 bis 2014 zwar um insgesamt rd. 10 % an, jedoch nahm der Anteil der Besucher mit entgeltlichem Eintritt (zum Vollpreis) im selben Zeitraum um rd. 11 % ab.

f) Die Transparenz über Ziele und Zielerreichung zum operativen Ziel Besucherzahlen war im Prüfungszeitraum mehrfach eingeschränkt:

- Das MAK differenzierte bei den Sollwerten nicht in allen Berichten an das BKA nach den Kategorien Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesucher, auch wenn es seit dem Jahr 2011 seine Besucher getrennt nach diesen Kategorien erfasste.

Ziele

- Bei den Zielen für die Ausstellungsbesucher differenzierte das MAK nicht nach Besuchern mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt.
- Das MAK legte Besucher-Sollwerte nur für seine Standorte in Wien fest.
- Nicht alle Berichte an das BKA enthielten für jedes Jahr Sollwerte.
- Die Sollwerte in den Quartalsberichten über das Budget waren niedriger als jene in den Vorhabensberichten: Der Sollwert für die Gesamtbesucherzahl des Jahres 2013 lag beispielsweise in den Quartalsberichten bei 150.000 Besuchern, im Vorhabensbericht 2011 bis 2013 bei 195.000 Besuchern.

4.2 (1) Das MAK setzte die Empfehlung, die Bemühungen zur Erreichung der in den Vorhabensberichten und Budgets enthaltenen Ziele zu verstärken, teilweise um, indem es insbesondere seine Schausammlungen und Ausstellungsräume in den Jahren 2012 bis 2014 umgestaltete und sich – u.a. im Rahmen von zwei Jubiläumsausstellungen anlässlich des 150-Jahre-Jubiläums im Jahr 2014 – dem Publikum neu präsentierte.

Jedoch verfehlte das MAK alle selbst gesetzten Ziele (Deckungsbeiträge Shop, Eintrittserlöse, Besucherzahlen) in fast jedem Jahr des überprüften Zeitraums 2011 bis 2014; die Zielabweichungen waren teilweise beträchtlich (bis zu 24 % bei den Erlösen aus Eintritten 2014). Die Ziele für die Deckungsbeiträge im Shop konnte das MAK kontinuierlich nicht erreichen, auch hinsichtlich der Zielerreichung bei Eintrittserlösen zeichnete sich über die Jahre 2011 bis 2014 kein klarer Trend der Verbesserung ab.

Der RH hob positiv hervor, dass es dem MAK insgesamt gelang, zwischen 2011 und 2014 die Erlöse aus Eintritten um rd. 29 % sowie die Gesamt- und Ausstellungsbesucherzahlen seit dem Jahr 2011 um rd. 10 % zu steigern.

Der RH empfahl dem MAK erneut, seine Bemühungen zur Erreichung der in seinen Vorhabensberichten und Quartalsberichten über das Budget enthaltenen Ziele weiter zu verstärken.

(2) Der RH kritisierte, dass das MAK seine Ziele nicht ausreichend differenziert, nicht durchgehend und nicht einheitlich festlegte; er kritisierte insbesondere, dass das MAK

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

- nicht in allen Berichten an das BKA die Ziele für die Besucherzahlen nach Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesuchern differenzierte,
- in keinem seiner Berichte an das BKA die Ziele für die Ausstellungsbesucher nach entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt differenzierte,
- seine Ziele betreffend Erlöse und Besucherzahlen in den Berichten an das BKA nur für die Standorte in Wien festlegte (siehe auch TZ 5),
- in den Berichten an das BKA teilweise keine Ziele für Besucherzahlen definierte und
- in den beiden Berichten an das BKA abweichende Besucher-Sollwerte festlegte.

Aus Sicht des RH bildete das MAK damit steuerungsrelevante Themen in seinen Zielen nicht ab, der strategische Wert der Ziele wie auch die Aussagekraft der Zielerreichung waren dadurch eingeschränkt.

Der RH empfahl dem MAK, bei den Zielen hinsichtlich der Besucherzahlen durchgehend in allen Berichten an das BKA nach Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesuchern sowie nach Ausstellungsbesuchern mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt zu differenzieren.

Ferner empfahl er dem MAK, Ziele durchgehend für alle Standorte des MAK, in allen Berichten an das BKA sowie für jedes Jahr und einheitlich festzulegen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des MAK habe die Fehlkalkulation bei den Eintrittserlösen unterschiedliche Ursachen gehabt: Im Jahr 2011 hätten sich die Turbulenzen rund um das Ausscheiden des früheren Geschäftsführers und das damit einhergegangene Medienecho negativ ausgewirkt. In den Jahren 2013 und 2014 habe sich die vorübergehende Schließung der Schausammlungsbereiche „WIEN 1900“, „Asien“, „Teppiche“ und „MAK Design Labor“ aufgrund von umfassenden Umgestaltungsmaßnahmen in einem stärkeren Maße negativ auf die Besucherzahlen ausgewirkt, als dies im Planungsstadium angenommen worden sei.*

Ziele

*Der positive Effekt der Neugestaltung einzelner Schausammlungsbe-
reiche habe sich bereits 2015 bemerkbar gemacht. Die im Jahr 2015
erwarteten Erträge aus Eintritten in Höhe von 430.000 EUR würden
deutlich über dem Planwert von 300.000 EUR liegen.*

*Die angeführten Entwicklungen hätten auch eine entsprechende Aus-
wirkung auf den Deckungsbeitrag des MAK Design Shops gehabt.*

*Die Abnahme des Anteils vollzahlender Besucher sei auf den freien
Eintritt an Dienstagabenden zurückzuführen, weil dieses Angebot vom
Publikum stärker als erwartet in Anspruch genommen werde. Die Besu-
cherzahl der eintrittsfreien Dienstagabende sei von 15.155 (Jänner
bis Oktober 2012) auf 29.338 (Jänner bis Oktober 2015) angestiegen.*

4.4 Der RH merkte an, dass – neben der Zielerreichung – auch die Aussa-
gekraft des Zielsystems selbst Gegenstand seiner Kritik gewesen war.
Er verwies daher nochmals auf seine Empfehlung, künftig alle steu-
erungsrelevanten Themen und alle Standorte des MAK durchgehend
in den Zielen abzubilden und diese ausreichend zu differenzieren.

5.1 (1) Die Museumsordnung für das MAK³ sah neben dem Hauptgebäude
am Stubenring weitere Standorte vor, die als Exposituren bezeichnet
wurden: Die MAK-Expositur Geymüllerschloß, das MAK Center for
Art and Architecture⁴, Los Angeles (MAK Los Angeles), das MAK-
Gegenwartsdepot Gefechtsturm Arenbergpark und das Josef Hoffmann
Museum, Brtnice (gemeinsame Expositur mit der Mährischen Galerie
in Brno).

Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13, 36, 40, 41) dem MAK emp-
fohlen, die künftigen Ziele und den Nutzen der MAK-Exposituren
konkret zu definieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, dass es die Ziele
und den Nutzen seiner Exposituren klar definiert habe. Die weitere Ver-
wendung des MAK-Gegenwartsdepots Gefechtsturm hänge davon ab,
ob die Adaptierungen, die von der Behörde für eine Wiedereröffnung
für die Öffentlichkeit verlangt worden seien, finanziert werden könnten.

³ Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur betreffend die Muse-
umsordnung für das MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst (BGBl. II
Nr. 396/2009)

⁴ Schindler House, Mackey Apartments und Fitzpatrick-Leland House

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK die Zielvorgaben für die MAK-Exposituren nach wie vor lediglich allgemein definierte und Zielinhalt, Zielausmaß sowie den zeitlichen Bezug nicht näher festlegte. In keinem der strategischen Berichte des MAK an das BKA (Vorhabensberichte) waren konkret definierte Ziele für die einzelnen Exposituren des MAK enthalten.

5.2 Das MAK setzte die Empfehlung, künftige Ziele und den Nutzen der MAK-Exposituren konkret zu definieren, nicht um, weil es die in seinen strategischen Berichten an das BKA (Vorhabensberichte) lediglich allgemein formulierten Zielvorgaben nicht weiter konkretisierte. Dadurch konnte es die strategische Ausrichtung und Aufgabenerfüllung der Exposituren nach wie vor nicht auf Basis von Kenndaten steuern und evaluieren. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das MAK aufrecht, für die MAK-Exposituren Zielvorgaben – z.B. für Besucherzahlen und Erlöse aus Eintritten (siehe TZ 4) – konkret zu definieren und dabei Zielinhalt, Zielausmaß sowie den zeitlichen Bezug festzulegen.

5.3 *Das MAK teilte in seiner Stellungnahme mit, bei den Exposituren seien bis dato in erster Linie qualitative Zielvorgaben formuliert worden, weil hier die Bewahrung und Vermittlung von wertvollem Kulturgut im Vordergrund stehe. Die Aufgabenerfüllung und strategische Ausrichtung der Exposituren orientierten sich am künstlerischen Auftrag und könnten nicht an quantitativen Größen wie Besucherzahlen und Eintrittserlösen gemessen werden.*

Schon allein aufgrund der exponierten Lage abseits von Besucherströmen und Touristenpfaden zöge das Geymüllerschloß kein Massenpublikum an.

Beim MAK Los Angeles stünde die inhaltliche Zielsetzung der Pflege und Förderung des Dialogs zwischen Kunst und Architektur sowie des interkulturellen Austauschs zwischen US-Westküste und dem zentraleuropäischen Raum im Vordergrund. Eine Evaluierung würde der Intention der Initiative widersprechen.

Die Expositur in Brtnice werde in Kooperation mit der Mährischen Galerie geführt. Das MAK sei hierbei primär für die Konzeption und Durchführung der jährlichen Ausstellungen und deren Kommunikation in Österreich verantwortlich, der operative Betrieb und die Bewerbung in Tschechien würden der Mährischen Galerie obliegen. Auch bei dieser Expositur stehe die Erreichung qualitativer Ziele im Vordergrund.

Ziele

Eigentum am Sammlungsgut

5.4 Der RH betonte, dass das Festlegen von Zielen und eine durch Kennzahlen (Indikatoren) unterstützte Evaluierung der Zielerreichung Teil einer professionellen Verwaltungsführung sind und in keinem Widerspruch zum Anspruch auf hohe Qualität stehen. Ein Zielsystem kann auch bei Vorhaben implementiert werden, die primär auf ein qualitatives, nicht-monetäres Interesse ausgerichtet sind. Neben den Kennzahlen zur Evaluierung der Qualität hielt der RH jedenfalls auch die Erhebung von quantitativen Kennzahlen (etwa Besucherzahlen und Erlöse) für notwendig, um diesbezügliche Entwicklungen sowie Zusammenhänge zu erkennen, Abwägungen zu treffen und strategische Schlüsse zu ziehen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, auch für die MAK-Exposituren konkrete Zielvorgaben zu definieren.

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) dem BKA empfohlen, die Bilanzierungsrichtlinie für die Bundesmuseen und die Österreichische Nationalbibliothek abzuändern und damit klarzustellen, dass das Sammlungsgut mit Ausnahme der Leihgaben Dritter zur Gänze Bundeseigentum darstellt.

(2) Wie das BKA im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, sei eine überarbeitete Bilanzierungsrichtlinie in Vorbereitung. Im Übrigen hatte das BKA auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach die überarbeitete Bilanzierungsrichtlinie eine Regelung hinsichtlich des unentgeltlichen Sammlungserwerbs enthalten werde.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA im Jahr 2014 einen Entwurf einer neuen Bilanzierungsrichtlinie ausgearbeitet hatte, nach der das Sammlungsgut Eigentum des Bundes darstellte und daher nicht zu aktivieren sei. Dieser Entwurf wurde nicht umgesetzt.

b) Das BKA wirkte in weiterer Folge auf eine Änderung des Bundesmuseen-Gesetzes hin; die diesbezügliche Novelle trat am 1. Juli 2015 in Kraft. Nach der neuen Rechtslage konnten die Bundesmuseen unentgeltlich Eigentum erwerben (z.B. über Schenkungen, Erbschaften). Das Eigentumsrecht der Bundesmuseen am unentgeltlich erworbenen Sammlungsgut war jedoch insofern beschränkt, als einer Veräußerung der zuständige Minister, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, zustimmen musste.

Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung ließ das BKA prüfen, ob eine (vollständige) Aktivierung von beschränktem Eigentum dem Prinzip der kaufmännischen Vorsicht widersprechen könnte. Das MAK hatte vor der Gesetzesnovelle unentgeltlich erworbenes Eigentum dann nicht

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

aktiviert, wenn der Voreigentümer Einschränkungen auferlegt hatte (Veräußerungsverbote, Nutzungsbeschränkungen).

c) Im Stellungnahmeverfahren zu der am 1. Juli 2015 in Kraft getretenen Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes hatte der RH zu bedenken gegeben, dass durch den Aufbau museumseigener Sammlungen außerhalb des Bundesvermögens dem verantwortlichen Bundesminister die Möglichkeit genommen werde, bei einer allenfalls mangelhaften Abstimmung der Bundesmuseen untereinander hinsichtlich der Sammlungen steuernd einzugreifen (etwa für Sammlungsvereinigungen).⁵

d) Da das Prinzip der Nichtversicherung nach § 70 BHG 2013 nur für Bundesvermögen, aber nicht für das Eigentum der Bundesmuseen galt, hatte das MAK das seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes 2015 in seinem Eigentum stehende Sammlungsgut zu versichern. Das MAK bewertete die Gesamtsumme des unentgeltlich erworbenen, seit 1. Juli 2015 in seinem Eigentum stehenden Sammlungsguts mit rd. 7,74 Mio. EUR (Bewertungszeitpunkt 31. Dezember 2014).

- 6.2** (1) Das BKA setzte die Empfehlung, die Bilanzierungsrichtlinie abzuändern und damit klarzustellen, dass das Sammlungsgut mit Ausnahme der Leihgaben Dritter zur Gänze Bundeseigentum darstellt, nicht um. Ein Entwurf einer neuen Bilanzierungsrichtlinie, nach der das Sammlungsgut Eigentum des Bundes darstellte, war nicht in Kraft gesetzt worden; hingegen konnten Bundesmuseen seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes 2015 an unentgeltlich zugewandtem Sammlungsgut Eigentum erwerben. Das so erworbene Eigentum der Bundesmuseen war jedoch beschränkt, weil einer Veräußerung zwei Bundesminister zustimmen mussten.

Weiterhin bestand Klärungsbedarf, ob und wenn ja, in welcher Weise die Bundesmuseen beschränktes Eigentum in der Bilanz zu aktivieren hatten. Der RH wies diesbezüglich darauf hin, dass das MAK beschränktes Eigentum vor der Gesetzesnovelle nicht in seiner Bilanz aktiviert hatte.

Er empfahl daher dem BKA, in der Bilanzierungsrichtlinie klarzustellen, ob und wenn ja, in welcher Weise Sammlungsgut, an dem Bundesmuseen eingeschränktes Eigentum hatten, auszuweisen bzw. zu aktivieren ist.

⁵ Stellungnahme des RH zum Entwurf einer Änderung des Bundesmuseen-Gesetzes (3/SN-93/ME XXV. GP, 10. März 2015)

Ziele

(2) Der RH wies das BKA außerdem darauf hin, dass seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes im Jahr 2015 die Steuerungsmöglichkeiten für den Bundesminister bei Sammlungen eingeschränkt waren: Durch den Aufbau von Sammlungen, die im Eigentum der Museen standen, hatte er keine Möglichkeit mehr, bei einer allenfalls mangelhaften Abstimmung der Bundesmuseen untereinander steuernd – im Sinne z.B. von Sammlungsvereinigungen – einzugreifen.

Da das Prinzip der Nichtversicherung nur für Bundesvermögen, nicht aber für das Eigentum der Bundesmuseen galt, hatte das MAK das seit der Novelle des Bundesmuseen-Gesetzes 2015 in seinem Eigentum stehende Sammlungsgut zu versichern. Im MAK betraf dies Versicherungskosten für Sammlungsgut, das es mit rd. 7,74 Mio. EUR bewertete (31. Dezember 2014).

Der RH empfahl dem BKA daher, aus Effizienz- und Kostengründen – mangels anderer Steuerungsmöglichkeiten – über das Kuratorium auf das MAK dahingehend einzuwirken, dass dieses nicht selbst unentgeltlich Eigentum am Sammlungsgut erwirbt, sondern dass das Sammlungsgut mit Ausnahme Leihgaben Dritter in Bundeseigentum übergeht.

6.3 *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine neue Bilanzierungsrichtlinie 2016 eine klare Regelung enthalte: Unentgeltlicher Zugang von Sammlungsgut könne, sofern die vertraglichen Voraussetzungen geschaffen seien, aktiviert werden.*

Auch bestätige die nun erfolgte Ergänzung im Bundesmuseen-Gesetz die bislang nur im Umkehrschluss geschaffene Rechtslage, dass die Anstalt Eigentümerin von unentgeltlich erworbenem Sammlungsgut sein darf. Somit seien Zweifel darüber auch gesetzlich klargestellt.

Ein Ansatz von Nutzungsrechten der Bundesmuseen sei aus Sicht des BKA nicht argumentierbar und würde deshalb von der neuen Bilanzierungsrichtlinie einheitlich als unzulässig festgelegt. Hier sei es in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Ansätzen in den Häusern gekommen.

Zur Empfehlung, über das Kuratorium darauf einzuwirken, dass das Sammlungsgut (mit Ausnahme Leihgaben Dritter) in Bundeseigentum übergeht, verwies das BKA auf den kulturpolitischen Auftrag, das Sammlungsgut zu mehren.

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

Zur kostenpflichtigen Versicherungspflicht teilte das BKA mit, dass die Bundesmuseen mehrheitlich das eigene Sammlungsgut versicherten. Dies verursache auch Mehrkosten, die mit den damit verbundenen Vorteilen und Ertragsaussichten sowie mit dem wissenschaftlichen Auftrag, die Sammlung zu erweitern, jeweils in Beziehung zu setzen seien.

- 6.4** Der RH hielt fest, dass der Gesetzgeber mit der Ausgliederung der Bundesmuseen die Aufgabe der Verwaltung des Sammlungsguts ausgegliedert hatte und nicht das Sammlungsgut selbst.⁶ Bezüglich der Möglichkeit der Bundesmuseen, nach der Ausgliederung dauerhaft selbst Eigentum zu erwerben, hatten zwischen dem RH und dem BKA unterschiedliche Rechtsauffassungen bestanden. Mit der jüngsten Novelle änderte der Gesetzgeber die Rechtslage und lässt nunmehr unentgeltlichen Erwerb von Sammlungsgut durch die Bundesmuseen zu.

Der RH hielt es für wichtig, dass das BKA auf Basis der neuen Bilanzierungsrichtlinie 2016 die – wie vom BKA in seiner Stellungnahme mitgeteilt – bislang bestehende unterschiedliche Bilanzierungspraxis der Bundesmuseen vereinheitlicht.

Ferner verwies der RH – gegenüber dem Hinweis des BKA, das Sammlungsgut sei laut kulturpolitischem Auftrag zu mehren – auf die kulturpolitische Steuerungsaufgabe des BKA. Er gab zu bedenken, dass das BKA für im Eigentum des Bundes befindliches Sammlungsgut über deutlich bessere Steuerungsmöglichkeiten zur Abstimmung der Bundesmuseen untereinander verfügt als für museumseigene Bestände. Die Möglichkeit der Anwendung des Prinzips der Nichtversicherung und der Vermeidung von Kosten für die Versicherung waren weitere Argumente für die Einnahme einer museenübergreifenden Perspektive und einer restriktiven Haltung gegenüber dem Aufbau museumseigener Sammlungen.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an das BKA, über das Kuratorium darauf hinzuwirken, dass auch Sammlungsgut, das unentgeltlich erworben wird, nach Möglichkeit in Bundeseigentum übergeht.

⁶ Dieser Wille des Gesetzgebers kam u.a. auch dadurch zum Ausdruck, dass das Ausgliederungsgesetz (Bundesmuseen-Gesetz) auch jenes Sammlungsgut dem Eigentum des Bundes zuordnete, das zuvor von den Bundesmuseen selbst im Rahmen ihrer damaligen Teilrechtsfähigkeit erworben worden war (§ 5 Abs. 1 Z 1 Bundesmuseen-Gesetz). Durch die Ausgliederung wurde somit auch dieses Eigentum der zuvor teilrechtsfähigen Bundesmuseen zweifelsfrei zum Eigentum des Bundes, das dieser in der Folge den Bundesmuseen zur Leihe übertrug.

Ziele

Inventarisierung des Sammlungsguts

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) dem MAK empfohlen, alle Sammlungsobjekte und Archivalien nur noch in einer Datenbank zu inventarisieren.

(2) Laut Mitteilung des MAK im Nachfrageverfahren habe es alle Sammlungsobjekte und Archivalien ausschließlich in einem neu installierten, zentralen Museumsdatenbanksystem inventarisiert; die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK seine 25 Datenbanken sowie die zusätzlich händisch geführten Inventarbücher in den acht Sammlungsbereichen (Asien, Bibliothek und Kunstblättersammlung, Design, Gegenwartskunst, Glas und Keramik, Metall und Wiener Werkstätte, Möbel und Holzarbeiten, Textil und Teppiche) in einer Datenbank zusammengeführt und diese gemäß seinen internen Datenrichtlinien und internationalen Standards harmonisiert hatte. Ab Mai 2014 erfasste das MAK seine Daten nur mehr in einer Datenbank.

7.2 Das MAK setzte die Empfehlung, alle Sammlungsobjekte und Archivalien nur noch in einer Datenbank zu inventarisieren, um: Es baute eine zentrale Datenbank auf und harmonisierte darin die Daten gemäß seinen internen Datenrichtlinien und internationalen Standards.

Sammlungsziele

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) dem MAK empfohlen, transparente Regeln für die Sammlungsziele sowie die Schwerpunkte und Grenzen der Sammlung auszuarbeiten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, dass eine Ausarbeitung von Sammlungszielen und transparenten Regeln den Mitgliedern des Kuratoriums bei der Sitzung am 27. März 2013 vorgelegt und einstimmig zur Kenntnis genommen worden sei. Die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erstellte die Geschäftsführung des MAK einen Bericht an das Kuratorium, in dem sie – in Erfüllung der Museumsordnung – die Sammlungsziele sowie Regeln für das Verfahren und die Methoden in Bezug auf Sammlungszugänge und Sammlungsabgänge darlegte. Am 27. März 2013 nahm das Kuratorium den Bericht einstimmig zur Kenntnis.

In diesem Bericht erläuterte die Geschäftsführung des MAK insbesondere, dass die Erweiterung der Sammlung des MAK vorrangig im Rahmen der Museumsordnung des MAK erfolge, die die zeitgenössische Auseinandersetzung mit angewandter Kunst, Design und Architektur

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

vorsieht. Neben seinen Richtlinien in Bezug auf angewandte Kunst, Design, Architektur, Gegenwartskunst und ergänzendem Sammeln arbeitete das MAK auch folgende Schwerpunkte heraus:

- „Wiener Moderne vom Biedermeier über Wien 1900 bis in die Gegenwart (einschließlich der Amerika-Bezüge, z.B. Rudolph M. Schindler)“,
- „Globallabor der Kulturen mit besonderem Schwerpunkt auf den kulturellen Beziehungen Europa – Asien, aber auch Amerika.“

Ferner definierte das MAK weitere Schwerpunkte für die einzelnen Bereiche seiner Sammlungen.

8.2 Das MAK setzte die Empfehlung, transparente Regeln für die Sammlungsziele sowie die Schwerpunkte und Grenzen der Sammlung auszuarbeiten, um, indem es in einem Bericht an das Kuratorium aus dem Jahr 2013 die Sammlungsziele sowie Verfahren und die Methoden in Bezug auf Sammlungszugänge und Sammlungsabgänge festlegte und Schwerpunkte für die einzelnen Bereiche seiner Sammlungen definierte.

Besucher des MAK

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) dem MAK empfohlen, die Besucherzahlen richtig auszuweisen. Dies vor dem Hintergrund, dass das MAK Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesucher nicht getrennt sowie Besucher des eintrittsfreien Tages als Besucher mit ermäßigtem statt mit unentgeltlichem Eintritt ausgewiesen hatte.

(2) Gemäß Mitteilung des MAK im Nachfrageverfahren habe das BKA im Jahr 2013 neue Richtlinien vorgegeben, die das MAK einhalte. Die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK seit dem Jahr 2011 seine Besucher getrennt nach den Kategorien Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesucher erfasste.

Die vom RH kritisierte Zählweise – Besucher des eintrittsfreien Tages als Besucher mit ermäßigtem Eintritt zu zählen – wendete das MAK bis Ende des Jahres 2011 an. Seit dem Jahr 2012 war ein Abend in der Zeit von 18 Uhr bis 22 Uhr eintrittsfrei. Seit Jänner 2012 zählte das MAK die Besucher dieses eintrittsfreien Abends als Besucher mit unentgeltlichem Eintritt.

9.2 Das MAK setzte die Empfehlung, die Besucherzahlen richtig auszuweisen, um: Das MAK erfasste seine Besucher seit dem Jahr 2011 getrennt nach den Kategorien Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesucher und verbesserte dadurch seine Datenqualität. Des Weiteren zählte das MAK Besucher mit unentgeltlichem Eintritt seit dem Jahr 2012 nicht mehr als Besucher mit ermäßigtem Eintritt.

**Mittel des Vereins
KulturKontakt
Austria**

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 46) dem MAK empfohlen, die im Zusammenhang mit dem Projekt „Materialschwerpunkt“ zu Unrecht in Anspruch genommenen Mittel an den Verein KulturKontakt Austria⁷ zurückzuzahlen und künftig Projekte richtig abzurechnen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, dass es den Verein KulturKontakt Austria zu einer detaillierten Präsentation des finalisierten Projekts eingeladen und ihn über die vom RH beanstandeten Punkte informiert habe. Der Verein KulturKontakt Austria habe diese Punkte evaluiert und nach eingehender Prüfung des finalisierten Förderprojekts „Materialschwerpunkt“ entschieden, alle Rechnungen mit Ausnahme der betreffenden Führungen anzuerkennen. Diese Rechnung sei als Doppelzahlung festgestellt und der Betrag von 1.418,18 EUR im September 2012 rückerstattet worden. Das MAK habe damit die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK mittlerweile auch jene Leistungen ausgeführt hatte, die zum Zeitpunkt der Abrechnung noch nicht vollständig erbracht worden waren. Der Verein KulturKontakt Austria erkannte in der Folge nach nochmaliger Überprüfung des Förderprojekts „Materialschwerpunkt“ Rechnungen des MAK im Ausmaß von insgesamt rd. 9.360 EUR an.

Einen Betrag von 1.418,18 EUR (inkl. 10 % USt) forderte der Verein KulturKontakt Austria vom MAK zurück, weil das MAK Testführungen des Vereins mit Schulklassen nochmals in Rechnung gestellt hatte, obwohl die Schulen den Betrag bereits bezahlt hatten. Das MAK überwies die geforderte Summe im September 2012 zurück an den Verein.

10.2 Das MAK setzte die Empfehlung, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Mittel an den Verein KulturKontakt Austria zurückzuzahlen, um: Es ließ die vom RH beanstandeten Abrechnungen an den Verein KulturKontakt Austria nochmals von diesem überprüfen und refun-

⁷ Der Verein KulturKontakt Austria wurde vom BMBF und BKA unterstützt.

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

dierte jenen Betrag an den Verein, den dieser als unrechtmäßig bezogen ermittelt und rückgefordert hatte.

Sponsoring und Spenden

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 47) dem MAK empfohlen, strategische und operationale Grundlagen für Fundraising und Sponsoring zu entwickeln.

(2) Wie das MAK im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe es am 5. Juni 2013 dem Kuratorium strategische und operationale Grundlagen für Fundraising und Sponsoring präsentiert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK im Jahr 2013 ein Fundraising-Strategiepapier für die Jahre 2013 bis 2016 erstellte. Darin waren die Kernaufgaben des MAK⁸ und Programmschwerpunkte⁹ sowie eine Strategie zur Lukrierung von Sponsor- und Spendengeldern skizziert. Einzelpersonen und Firmen sollten ausstellungsbezogen angesprochen werden. Darauf aufbauend erstellte das MAK für verschiedene Ausstellungen spezielle Sponsoringprogramme. Dabei legte es auch die zu nutzenden Sponsoringprodukte (bspw. Logo- oder Produktplatzierung im MAK, Sponsoren-Events) und Basispakete (sogenannte Sponsoring Packages als Kombination verschiedener Sponsoringprodukte zu einem bestimmten Preis für bspw. Haupt- oder Premiumsponsor) fest.

In den Jahren 2010 bis 2014 erhielt das MAK folgende finanzielle Zuwendungen aus Sponsoring und Spenden:

-
- ⁸ 1) Bekenntnis zur Ausstellungsproduktion und Praxis in Verbindung mit Konzepten zu „positivem Wandel“ (zu Themen wie Nachhaltigkeit, Umweltverantwortlichkeit, sozialer Zusammenhalt usw.);
- 2) Kernkompetenz Kunstgewerbe, Design, Gebrauchsgrafik, Kommunikationsdesign, Mode und Architektur; erwartet werden neben Beiträgen zum „positivem Wandel“ diesbezüglich auch emotionale Qualität und „collaboration“; das MAK möchte ein „Lebensmuseum“ mit Tradition und Fokus auf die Zukunft sein;
- 3) verstärkte Auseinandersetzung mit Vermittlungsstrategien für Schulen, Fachleute und allgemeines Publikum unter Berücksichtigung der sogenannten Digitalen Moderne;
- 4) Etablierung als Kompetenzzentrum für Ausstellungen, Publikationen und Vermittlung zum Thema Wiener Moderne (Wien 1900);
- 5) Neuausrichtung auf die spezifischen Stärken der einzelnen Bereiche der MAK-Schau-sammlung mit Schwerpunkt Asien und Entwicklung als „Global Lab of Culture“;
- 6) Stärkung des Profils und Programmgestaltung im Hinblick auf Bewahrung des architektonischen Erbes von Rudolph M. Schindler in der MAK Expositur in Los Angeles
- ⁹ „Positiver Wandel“, Vermittlung, Digitalisierung des Sammlungsbestandes, Wiener Moderne (Wien 1900), Global Lab of Culture (Globallabor der Kulturen)

Sponsoring und Spenden

Tabelle 5: Finanzielle Zuwendungen aus Sponsoring und Spenden (ohne MAK Los Angeles)						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
Sponsoring	81.583	134.185	187.553	558.296	636.454	680
Spenden	5.000	7.216	7.037	190.225	234.786	4.596
Summe	86.583	141.402	194.590	748.521	871.239	906

Quellen: MAK; RH

Die finanziellen Zuwendungen aus Sponsoring und Spenden stiegen im Zeitraum 2010 bis 2014 von rd. 87.000 EUR auf rd. 871.000 EUR (um rd. 900 %).

- 11.2** Das MAK setzte die Empfehlung, strategische und operationale Grundlagen für Fundraising und Sponsoring zu entwickeln, um, indem es im Jahr 2013 ein Fundraising-Strategiepapier für die Jahre 2013 bis 2016 erarbeitete.

Der RH anerkannte die Bemühungen des MAK diesbezüglich und hob die deutliche Steigerung der aus Sponsoring und Spenden erreichten finanziellen Zuwendungen auf über das Zehnfache – von rd. 87.000 EUR im Jahr 2010 auf rd. 871.000 EUR im Jahr 2014 – hervor.

Kontrollsysteme

Internes Kontrollsystem

- 12.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 58) dem MAK empfohlen, ein Internes Kontrollsystem für alle wesentlichen Bereiche, wie insbesondere MAK Design Shop, Anlagenverwaltung, IT, Lagerhaltung und Inventur, schriftlich zu erstellen und nach Genehmigung durch den Geschäftsführer den betreffenden Beschäftigten nachweislich zur Kenntnis zu bringen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, dass das „MAK-Manual“ in einer erweiterten Version dem Kuratorium in einer Sitzung am 2. September 2013 vorgelegt und einstimmig zur Kenntnis genommen worden sei. Im Anschluss habe das MAK das „MAK-Manual“ den Mitarbeitern zur Kenntnis gebracht.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Kuratorium in seiner Sitzung vom 2. September 2013 das überarbeitete „MAK-Manual“, ein Handbuch für die Mitarbeiter, einstimmig zur Kenntnis nahm, und die

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

Geschäftsführung dieses im April 2015 den Mitarbeitern mittels E-Mail zur Kenntnis brachte.

Das Handbuch enthielt die Vorgaben zur Ablauforganisation im MAK und diente dazu, den Mitarbeitern die einzuhaltenden Abläufe sowie die Zuordnung der jeweiligen Verantwortlichen und Ansprechpersonen darzulegen. Darin waren nunmehr auch Bestimmungen zu den vormals nicht geregelten Bereichen (Anlagenverwaltung, IT, Lagerhaltung, Inventur, MAK Design Shop) enthalten.

- 12.2** Das MAK setzte die Empfehlung, ein Internes Kontrollsystem für alle wesentlichen Bereiche schriftlich zu erstellen, um, indem es sein Handbuch für die Mitarbeiter um Regelungen weiterer wesentlicher Bereiche ergänzte (Anlagenverwaltung, IT, Lagerhaltung, Inventur, MAK Design Shop). Dieses Handbuch („MAK-Manual“) wurde den Mitarbeitern des MAK nachweislich zur Kenntnis gebracht; damit verbesserte das MAK sein Internes Kontrollsystem.

Interne Revision

- 13.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 59) dem MAK empfohlen, eine dem Gebarungsumfang des MAK entsprechende Interne Revision einzurichten. Weiters sollten in einer Revisionsordnung die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision sowie auch der Zugang zu Informationen und der Umfang der Tätigkeiten der Internen Revision schriftlich festgelegt werden. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen, das im MAK hierfür tätig war, hatte seine Prüfungshandlungen bis zum Jahr 2011 wegen des geringen Umfangs nicht als Interne Revision, sondern als begleitende Kontrolle bezeichnet; mit einer Ausnahme hatte es nur in Form von Power-Point-Präsentationen berichtet.

(2) Laut Mitteilung des MAK im Nachfrageverfahren sei die Diskussion bezüglich der Einrichtung einer internen Revisionsstelle museenübergreifend nach wie vor im Gange. Inzwischen werde die geübte Praxis – die Beauftragung eines externen Wirtschaftsprüfungsunternehmens zur Wahrnehmung der Agenden der Internen Revision nach Vorgaben des Kuratoriums – weitergeführt. Die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass ab dem Jahr 2012 ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen ausgehend von einem Revisionsplan jährlich einzelne Bereiche und Themen beim MAK (z.B. EDV, MAK Design Shop, Wissenschaft, Planung und Controlling, Gebäudemanagement, MAK Los Angeles, RH-Bericht, MAK Manual, Depotmanagement) einer Internen Revision unterzog, darüber schriftliche Berichte verfasste und diese der Geschäftsführung des MAK sowie dem Kuratorium vorlegte.

Kontrollsysteme

Überlegungen des BKA und des MAK, aus Kostengründen eine museenübergreifende gemeinsame Interne Revision einzurichten, setzten die Bundesmuseen nicht um.¹⁰ Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“¹¹ bei den Bundesmuseen für gleichartige Tätigkeiten – wie zum Beispiel auch die Interne Revision – eine gemeinsame Plattform empfohlen.

Im Jahr 2015 erarbeitete das MAK eine Interne Revisionsordnung, die unter anderem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Internen Revision des MAK sowie ihre Eingliederung in der Organisation konkretisierte. Das Kuratorium beschloss diese Revisionsordnung während der Follow-up-Überprüfung. Die Interne Revision sollte demnach – wie es seit 2006 Praxis war – durch ein externes Wirtschaftsprüfungsunternehmen wahrgenommen werden, das unmittelbar von der Geschäftsführung zu beauftragen war.

- 13.2** Das MAK setzte die Empfehlung, eine dem Gebarungsumfang des MAK entsprechende Interne Revision einzurichten, um. Es erhöhte die Qualität seiner Internen Revision und erarbeitete eine Interne Revisionsordnung mit den maßgeblichen Bestimmungen (Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Eingliederung in der Organisation). Dadurch verbesserte das MAK sein Internes Kontrollsystem.

Der RH hatte jedoch wiederholt (siehe schon Bericht des RH Reihe Bund 2010/1) darauf hingewiesen, dass die je Museum getrennte Führung gleicher Bereiche (wie der Internen Revision) weder sparsam noch zweckmäßig war. Er empfahl daher dem BKA und dem MAK, im Hinblick auf Synergieeffekte das Konzept einer museenübergreifenden, Internen Revision weiter voranzutreiben.

- 13.3** *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus seiner Sicht die wichtige Aufgabe der Revision ausreichend in den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Anstalten verankert und beschrieben sei. Diese wiesen die Revision organisatorisch und inhaltlich eindeutig dem Verantwortungsbereich der Geschäftsführungen zu. Die Revision sei zentraler Teil eines adäquat ausgestatteten Internen Kontrollsystems, dessen Funktionsfähigkeit auch zentrales Interesse des Aufsichtsorgans sei. Ebenso sei es Aufgabe des BKA im Rahmen der Eigentümeraufsicht, laufend zu prüfen und zu überwachen, dass dies gelebt werde.*

¹⁰ Am 30. Oktober 2012 beschloss die Bundesregierung mit dem Bundes Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK) die Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Nach diesem hatten Unternehmen mit mehr als 30 Bediensteten eine eigene Interne Revision einzurichten. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung erfüllten diese Vorgabe zwei Bundesmuseen; das MAK war nicht darunter.

¹¹ Reihe Bund 2010/1, TZ 6

**MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung**

Eine zentrale, museenübergreifende Revisionsstelle, die von den Geschäftsführungen selbst ins Leben gerufen und selbst finanziert werden müsse, wäre auf Eigeninitiative der Anstalten möglich und würde seitens des BKA begrüßt werden.

13.4 Der RH sah es sowohl im Interesse des BKA als auch im Interesse des MAK, Impulse für eine museenübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Internen Revision zu setzen, um durch die Nutzung von Synergien Know-how zu generieren und Kosten zu sparen. Der RH verwies außerdem erneut auf die kulturpolitische Steuerungsaufgabe des BKA (siehe auch TZ 2 und TZ 6), die auch die Aufgabe umfasst, Initiativen für museenübergreifende Projekte zu setzen. Er verblieb bei seiner Empfehlung, das Konzept einer museenübergreifenden Internen Revision weiter voranzutreiben.

**Vermietung von
Räumlichkeiten
im MAK**

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 68) dem MAK empfohlen, künftig Räumlichkeiten des MAK nur gegen Entgelt zu vermieten und die Kosten für die Organisation von Veranstaltungen weiterzuerrechnen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das MAK mitgeteilt, dass die Räumlichkeiten des MAK nur gegen Entgelt vermietet und die Kosten für die Organisation von Veranstaltungen weiterverrechnet würden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, vermietete das MAK die Räumlichkeiten nur gegen Entgelt und unter Weiterverrechnung der Kosten für die Organisation von Veranstaltungen.

Die Anzahl der Vermietungen und deren Erträge in den Jahren 2010 bis 2014 stellten sich wie folgt dar:

Vermietung von Räumlichkeiten im MAK

Tabelle 6: Anzahl der Vermietungen und Höhe der Erträge					
	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl				
Vermietungen ¹	55	42	42	43	45
	in 1.000 EUR				
Erträge aus Vermietungen	482	375	320	334	368
durchschnittlicher Ertrag je Vermietung	8,8	8,9	7,6	7,8	8,2

¹ Eine Vermietung konnte eine unterschiedliche Anzahl an Tagen umfassen.

Quellen: MAK; RH

Die Erträge aus Vermietungen betragen im Zeitraum 2010 bis 2014 zwischen rd. 320.000 EUR (2012) und rd. 482.000 EUR (2010), die Anzahl der Vermietungen zwischen 42 (2011 und 2012) und 55 (2010). Der durchschnittliche Ertrag je Vermietung lag zwischen rd. 7.600 EUR (2012) und 8.900 EUR (2011).

14.2 Das MAK setzte die Empfehlung um: Es vermietete seine Räumlichkeiten nur gegen Entgelt und verrechnete die Kosten für die Organisation von Veranstaltungen weiter.

Warenentnahmen im MAK Design Shop

15.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 69) dem MAK empfohlen, eine Dienstanweisung zu erlassen, die regelt, für wen und aus welchem Anlass Shopartikel unentgeltlich abgegeben werden können.

(2) Wie das MAK im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe es mit dem „MAK-Manual“ ein umfassendes Handbuch erstellt, das Regelungen bezüglich der Shop-Entnahmen enthalte. Die Empfehlung sei damit umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das MAK in das „MAK-Manual“ eine Regelung über die Shop-Entnahmen aufgenommen hatte. Unentgeltliche Entnahmen waren demnach im Falle eines Katalogaustauschs zwischen Museen durch deren Bibliotheken und für Repräsentations- bzw. Marketingzwecke gestattet. Der MAK Design Shop stellte über die Entnahme einen Lieferschein aus und trug den entnommenen Artikel in ein „Artikeljournal“ ein. In der entnehmenden Kostenstelle wurden Listen über die Empfänger der entnommenen Artikel mit Datum, Zweck und Stückzahl angeführt. Eine Entnahme war entweder von der wissenschaftlich-künstlerischen oder von der kaufmännischen Leitung zu genehmigen.



MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

- 15.2** Das MAK setzte die Empfehlung um, indem es eine Regelung über unentgeltliche Entnahmen aus dem MAK Design Shop – mit Festlegungen betreffend Zulässigkeit, Verfahren und Genehmigungserfordernisse – in das „MAK-Manual“ aufgenommen und den Mitarbeitern zur Kenntnis gebracht hatte.

Schlussempfehlungen

- 16** Der RH hielt zusammenfassend fest, dass das BKA keine der zwei überprüften Empfehlungen umgesetzt hatte; das MAK hatte von den zwölf überprüften Empfehlungen neun umgesetzt, zwei teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt:

Schlussempfehlungen

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2013/2					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BKA					
11	Aufnahme operativ formulierter Maßnahmen und Erfolgsindikatoren in Rahmenzielvereinbarungen mit MAK inkl. Angabe konkreter Zeitangaben	2			X
19	Änderung der Bilanzierungsrichtlinie und Klärstellung der Qualifikation des Sammlungsguts als Bundeseigentum	6			X
MAK					
12	Umsetzung der Ziele der Rahmenzielvereinbarung in der vorgesehenen Weise	3		X	
13	verstärkte Bemühungen zur Erreichung der Ziele in Vorhabensberichten und Budgets	4		X	
13, 36, 40, 41	konkrete Definition von Zielen und Nutzen der MAK-Exposituren	5			X
21	Inventarisieren von Sammlungsobjekten und Archivalien in nur mehr einer Datenbank	7	X		
24	Ausarbeitung von transparenten Regeln für Ziele, Schwerpunkte und Grenzen der Sammlungen	8	X		
33	richtige Ausweisung der Besucherzahlen	9	X		
46	Rückzahlung der vom Verein Kulturkontakt Austria zu Unrecht in Anspruch genommenen Mittel	10	X		
47	Entwicklung strategischer und operationaler Grundlagen für Fundraising und Sponsoring	11	X		
58	schriftliche Erstellung eines IKS für weitere wesentliche Bereiche	12	X		
59	Einrichtung einer dem Gebarungsumfang des MAK entsprechenden Internen Revision; Erlassung einer Revisionsordnung	13	X		
68	Vermietung von Räumlichkeiten nur gegen Entgelt; Weiterverrechnung der Kosten für die Organisation von Veranstaltungen	14	X		
69	Regelung unentgeltlicher Abgabe von Shopartikeln	15	X		



Schlussempfehlungen

MAK – Österreichisches Museum für
angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

MAK

(1) Für jenen Teil der Bibliotheksbestände (rd. 20 %), die noch nicht an den Katalog des Österreichischen Bibliothekenverbunds angebunden waren, wäre die Anbindung zu erwirken; der noch nicht digitalisierte Teil der Sammlungsbestände (rd. 50 %) wäre zu digitalisieren und in der zentralen Datenbank zu erfassen. (TZ 3)

(2) Hinsichtlich des Restaurierungsplans wären die einzusetzenden Mittel grob abzuschätzen und der Restaurierungsbedarf zu priorisieren. (TZ 3)

(3) Die Umsetzung von Rahmenzielvereinbarungen mit dem zuständigen Ressort wäre im operativen Management sicherzustellen. (TZ 3)

(4) Die Bemühungen zur Erreichung der in den Vorhabensberichten und Quartalsberichten über das Budget enthaltenen Ziele wären weiter zu verstärken. (TZ 4)

(5) Die Ziele hinsichtlich der Besucherzahlen wären durchgehend in allen Berichten an das BKA nach Ausstellungs-, Vermietungs- und Bibliotheksbesuchern sowie nach Ausstellungsbesuchern mit entgeltlichem (Vollpreis), ermäßigtem und unentgeltlichem Eintritt zu differenzieren. (TZ 4)

(6) Ziele wären durchgehend für alle Standorte des MAK, in allen Berichten an das BKA sowie für jedes Jahr und einheitlich festzulegen. (TZ 4)

(7) Für die MAK-Exposituren (Standorte außerhalb des Hauptgebäudes am Stubenring in Wien) wären Zielvorgaben konkret zu definieren und dabei Zielinhalt, Zielausmaß sowie der zeitliche Bezug festzulegen. (TZ 5)

BKA

(8) Eine neue Rahmenzielvereinbarung wäre mit dem MAK abzuschließen und dabei Maßnahmen und Erfolgsindikatoren operativ zu formulieren sowie für alle Ziele konkrete Zeitangaben für die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung von Teilschritten anzugeben. (TZ 2)

Schlussempfehlungen

(9) Es wäre in der Bilanzierungsrichtlinie klarzustellen, ob und wenn ja, in welcher Weise im Jahresabschluss das Sammlungsgut, an dem Bundesmuseen eingeschränktes Eigentum haben, auszuweisen bzw. zu aktivieren ist. (TZ 6)

(10) Mangels anderer Steuerungsmöglichkeiten wäre über das Kuratorium auf das MAK dahingehend einzuwirken, dass dieses nicht selbst unentgeltlich Eigentum am Sammlungsgut erwirbt, sondern dass das Sammlungsgut mit Ausnahme Leihgaben Dritter in Bundeseigentum übergeht. (TZ 6)

BKA und MAK

(11) Es wären in der neuen Rahmenzielvereinbarung realistische Ziele zu vereinbaren. (TZ 3)

(12) Im Hinblick auf Synergieeffekte wäre das Konzept einer museenübergreifenden Internen Revision weiter voranzutreiben. (TZ 13)

ANHANG

Entscheidungsträger

im MAK

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

ANHANG
Entscheidungsträger

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst

Aufsichtsrat

Vorsitzender [Mag. Andreas TREICHL](#)
(seit 5. Juli 2002)

Stellvertreter des
Vorsitzenden [Dr. Johannes SEREINIG](#)
(seit 19. Mai 2009)

Geschäftsführung

Peter NOEVER
(1. Jänner 2000 bis 23. Februar 2011)

Mag. Martina KANDELER-FRITSCH
(24. Februar 2011 bis 31. August 2011)

[DDr. Christoph THUN-HOHENSTEIN](#)
(seit 1. September 2011)



Bericht des Rechnungshofes

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 465

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
 Finanzen
 Gesundheit
 Verkehr, Innovation und Technologie

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
 Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 468

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 473

Gesellschaftsvertrag _____ 474

Regelung zu den Werkverträgen und freien Dienstverträgen ____ 474

Umlaufbeschlüsse _____ 475

Personalwesen _____ 476

Bestellung der Geschäftsführer _____ 476

Zielvereinbarungen und Bonifikationen _____ 479

Bonuszahlungen an Werkvertragsärzte _____ 481

Schaffung von Vertragsgrundlagen _____ 482

Vergütung von Reisekosten _____ 482

Versteuerung von Firmenparkplätzen _____ 483

Personalstand und Personalaufwand _____ 484

BMF
 BMG
 BMVIT

Inhalt



Erfassung und Abrechnung der Leistungen _____	485
Organisation und Verwaltung _____	487
Beratungsleistungen _____	487
Ablauforganisation und Internes Kontrollsystem _____	492
Buchhaltung und Lohnverrechnung _____	494
Geldmittelveranlagung _____	496
Schlussempfehlungen _____	498
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	501

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.e.S.	im engeren Sinn
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Gesundheit
Verkehr, Innovation und Technologie**

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

Die Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon) setzte einen Großteil der überprüften Empfehlungen um. Sie stellte insbesondere die Kostenrechnung fertig, führte ein periodisches Berichtswesen an die Geschäftsführung und die Eigentümervertreter ein und ließ die Buchhaltung und Lohnverrechnung durch eigenes Personal vornehmen. Weiters verbesserte die Wellcon die vertraglichen Grundlagen bei Dienstverträgen mit leitenden Funktionen und bei Werkvertragsnehmern. Durch eine Reisekostenrichtlinie war eine einheitliche Abrechnung sichergestellt.

Die Zielvereinbarungen enthielten objektivierbare Maßnahmen und wurden nachträglich evaluiert. Die Zielvereinbarungen wurden jedoch weiterhin nicht vor dem Leistungszeitraum abgeschlossen.

Die Wellcon führte eine Liquiditätsanalyse ihrer nicht unmittelbar zum Betrieb benötigten Geldmittel durch und veranlagte diese auf Festgeldkonten. Während im Jahr 2013 ein wesentlicher Teil der liquiden Mittel zu besseren Konditionen veranlagt war, verblieben diese Mittel ab dem Jahr 2014 wieder vermehrt auf den schlechter verzinsten Bankkonten.

Eine umfassende Prüfung der rechtlichen Ansprüche zur Rückforderung des Geschäftsführerbonus an ein Beratungsunternehmen fand nicht statt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegenüber der Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon) abgegeben hatte. (TZ 1)

Regelung zu den Werkverträgen und freien Dienstverträgen

Die Wellcon setzte die Empfehlung zur Überarbeitung der Bestimmungen betreffend die Zustimmungswertgrenzen für Werkverträge und freie Dienstverträge um: Gemäß Geschäftsordnung war ein zustimmender Gesellschafterbeschluss bereits bei Überschreitung eines monatlichen Werklohns von 6.667 EUR sowie im Falle eines bei Vertragsabschluss nicht ausreichend bestimmbar Werklohns erforderlich. (TZ 2)

Im neu beschlossenen Gesellschaftsvertrag (Juni 2013) waren keine Regelungen zur Indexanpassung der Zustimmungswertgrenzen mehr enthalten. Die Empfehlung des RH war dadurch dem Sinne nach umgesetzt, weil die Wertgrenzen eindeutig in der Geschäftsordnung bestimmt waren und eine Nachberechnung und eine Dokumentation des aktualisierten Wertes mangels Indexanpassung nicht notwendig waren. Allerdings wird bei inflationsbedingt steigenden Werklohnen aufgrund der feststehenden Wertgrenzen in Zukunft öfters ein Gesellschafterbeschluss erforderlich sein. (TZ 2)

Umlaufbeschlüsse

Indem die Wellcon ab April 2013 sämtliche Umlaufbeschlüsse vor ihrer Umsetzung den Vertretern der Aufsichtsbehörden vorlegte, setzte sie die entsprechende Empfehlung um. (TZ 3)

Prüfung auf Rückforderung des Geschäftsführerbonus

Nicht umgesetzt war hingegen die Empfehlung des RH, die Zahlung für den Geschäftsführerbonus an das Beratungsunternehmen intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen. Entsprechende Unterlagen, die eine ausführliche Prüfung des Sachverhalts belegten, lagen nicht vor. Ausführungen eines Eigentümerversprechers zur eingetretenen Verjährung des Anspruchs waren verfrüht, weil z.B. die Möglichkeit der Anfechtung wegen Irrtums nicht von vornherein ausgeschlossen werden konnte, solange der Sachverhalt nicht ausreichend beurteilt worden war. (TZ 4)



Kurzfassung

BMF BMG BMVIT

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung****Ausgestaltung der
Verträge leitender
Funktionen**

Die Wellcon entwickelte einen Musterdienstvertrag nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung und wendete diesen bei der Begründung neuer Dienstverhältnisse an. Bei der Verlängerung des Dienstverhältnisses mit der Geschäftsführung passte sie jedoch den Vertrag nicht an die Vertragsschablonenverordnung an. Sie setzte damit die Empfehlung teilweise um. (TZ 5)

Auch die Empfehlung zu Bezugsanpassungen setzte die Wellcon nur teilweise um: Zwar wurden Bezugsanpassungen nunmehr von den Gesellschaftern beschlossen, jedoch war eine Begrenzung der Gehaltserhöhungen durch den Anpassungsfaktor nicht explizit geregelt. Die Anpassungen des Geschäftsführerbezugs lagen in den Jahren 2013 und 2014 zwar unter den Werten des Anpassungsfaktors. Durch die fehlende Regelung war jedoch die Möglichkeit einer über dem Anpassungsfaktor liegenden Erhöhung des Geschäftsführerbezugs nicht ausgeschlossen. (TZ 5)

**Zielvereinbarungen
und Bonifikationen**

Die Wellcon setzte die Empfehlung betreffend Zielvereinbarungen und Bonifikationen teilweise um: Sie schloss mit der Geschäftsführung und den leitenden Mitarbeitern objektivierbare Zielvereinbarungen ab und evaluierte diese nachträglich. Die Zielvereinbarungen erfolgten allerdings weiterhin nicht vor Beginn des Leistungszeitraums. (TZ 6)

**Bonuszahlungen an
Werkvertragsärzte**

In Umsetzung der Empfehlung prüfte die Wellcon intern und unter Beiziehung einer externen rechtlichen Beratung nachweislich die Möglichkeiten von Rückforderungen jener Bonuszahlungen, die zwei Werkvertragsärzte ohne vertragliche Voraussetzungen erhalten hatten. Beide Prüfungen ergaben, dass das Prozessrisiko in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zur Schadenssumme stehe, so dass die Wellcon von weiteren rechtlichen Schritten Abstand nahm. (TZ 7)

**Verträge mit Sicher-
heitsfachkräften**

Ebenfalls im Sinne der Empfehlung des RH schuf die Wellcon klare Vertragsgrundlagen für die Honorierung der Tätigkeiten des gewerberechtigten Geschäftsführers und von Sicherheitsfachkräften. Durch die Kündigung des Subauftragnehmers beendete sie die vertragswidrigen Abrechnungen mit diesem. (TZ 8)

Kurzfassung

Vergütung von Reisekosten	Entsprechend den Empfehlungen des RH führte die Wellcon eine Reisekostenrichtlinie ein, was eine einheitliche Abrechnung sicherstellte, und berücksichtigte bei neuen Werkverträgen die Reisekosten pauschal in den Stundensätzen. (TZ 9)
Versteuerung von Firmenparkplätzen	Die Wellcon setzte die Empfehlung zur Versteuerung von Firmenparkplätzen um, indem sie die zur Verfügung gestellten Parkplätze als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto abrechnete. (TZ 10)
Personalstand und Personalaufwand	Die Wellcon nutzte die Aufstockung des Personals im Back-Office-Bereich dazu, externe Beratungs- und Administrativleistungen im Bereich der laufenden Buchhaltung und Lohnverrechnung zu reduzieren. Sie setzte damit die entsprechende Empfehlung um. (TZ 11)
Leistungserfassung	In Umsetzung der Empfehlung des RH implementierte die Wellcon im Jahr 2013 eine Periodensperre im Leistungserfassungssystem. Dadurch konnten nach Übernahme der Daten zur Fakturierung grundsätzlich keine weiteren Leistungen mehr abgerechnet werden. (TZ 12)
Rechnungslegung	Indem die Wellcon auf ihren Rechnungen, Gutschriften und Stornos auch das Erstellungsdatum erfasste und die Gründe für Gutschriften und Stornos dokumentierte, setzte sie eine weitere Empfehlung um. (TZ 13)
Kalkulation der Leistungen	Zur Gänze umgesetzt war auch die Empfehlung, die Kostenrechnung fertigzustellen; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lief die Kostenrechnung im Vollbetrieb. Gleichzeitig überprüfte die Wellcon durch Nachkalkulationen die Wirtschaftlichkeit ihrer Kundenprojekte. (TZ 14)
Beratungsleistungen	Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH, externe Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu hinterfragen, teilweise um: Sie senkte zwar die Rechts- und Beratungsleistungen verglichen mit den Jahren 2007 bis 2010 deutlich, andererseits blieben aber die Aufwände ab dem Jahr 2011 annähernd gleich. Dies, obwohl es seit dem Jahr 2012 in den Bereichen



Kurzfassung

BMF BMG BMVIT

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

Buchhaltung und Lohnverrechnung zu einer deutlichen Verringerung kam. Der Aufwand für Organisationsberatung und Rechtsberatung war seit 2012 jedoch gestiegen. (TZ 15)

Zur Gänze umgesetzt war die Empfehlung, für Beratungsleistungen bei nicht budgetierten Einzelaufträgen ab einem Betrag von 5.000 EUR im Vorhinein die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen. Die Wellcon definierte diese Leistungen in der Geschäftsordnung als zustimmungspflichtige Geschäfte. (TZ 15)

Seit 2013 bezog die Wellcon die Eigentümer insofern in Strategieentwicklungen ein, als quartalsweise „Eigentümer-Jour-Fixes“ stattfanden. Dabei wurden den Eigentümern die aktuellen Quartalszahlen sowie eine Vorschau präsentiert und die Mittelfristplanung besprochen. Die Wellcon setzte damit die Empfehlung des RH um, die Eigentümer bei Strategieentwicklungen von Anfang an aktiv einzubeziehen. (TZ 15)

Abrechnung von Dienstleistungen

In Umsetzung von Empfehlungen des RH führte die Wellcon die Gehaltszahlungen am jeweiligen Monatsende durch, hatte sie in einem Fall die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nachweislich sowohl intern als auch extern einer Rechtsprüfung unterzogen, stimmte sie die Rechnungen mit den vertraglichen Grundlagen ab und forderte sie gegebenenfalls Korrekturen ein. Auch räumte sie nur jenen Unternehmen Abbuchungsaufträge ein, bei denen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich war (z.B. Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation). (TZ 16)

IKS-Projekt

Aus dem im Jahr 2009 durchgeführten Projekt zur Erhebung und Beurteilung der Effektivität der Kernprozesse, des Internen Kontrollsystems (IKS) und der IT-Systeme hatte die Wellcon einen Großteil der Empfehlungen umgesetzt. Da allerdings rd. 25 % der Maßnahmen – darunter z.B. die automatisierte Erstellung der Ausgangsrechnungen – weiterhin offen waren, war die Empfehlung des RH zur raschen Umsetzung aller Maßnahmen nur teilweise umgesetzt. (TZ 17)

Kurzfassung

Berichtswesen

In Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend das Projekt zur Weiterentwicklung des Berichtswesens implementierte die Wellcon eine Softwarelösung, die durch Zusammenführung der Daten aus den unterschiedlichen Anwendungsprogrammen weiterführende Auswertungen und die Erstellung von Berichten ermöglichte. Weiters erstellte die Wellcon monatliche und quartalsweise Berichte an die Geschäftsführung und an die Eigentümer. (TZ 18)

Buchhaltung und Lohnverrechnung

Ebenfalls in Umsetzung von Empfehlungen des RH führten nicht mehr Externe, sondern Mitarbeiter der Wellcon die Buchhaltung (ab dem Jahr 2011) und die Lohnverrechnung (ab September 2014) durch, inventarisierte die Wellcon in den Jahren 2013 und 2014 ihr Anlagevermögen, erfasste sie im Bereich der Informationstechnologie (IT) das Anlagevermögen auf Einzelanlagen und verbuchte sie gemäß den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung den Aufwand für Lohnverrechnung auf das entsprechende Aufwandskonto. (TZ 19 bis 21)

Geldmittelveranlagung

Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH zur Geldmittelveranlagung teilweise um, indem sie durch eine Liquiditätsanalyse ihre nicht unmittelbar zum Betrieb benötigten Mittel bestimmte, nach Vergleich mehrerer Angebote sicherheitsorientiert Anlageformen auswählte und ihre liquiden Mittel auf das nicht unmittelbar benötigte Ausmaß verringerte. Jedoch veranlagte die Wellcon die im Jahr 2014 ausgelaufene Festgeldveranlagung in Höhe von 900.000 EUR nicht neuerlich, sondern beließ die Mittel auf den sehr niedrig verzinsten Bankkonten. (TZ 22)

Mit Stichtag 31. Dezember 2014 waren 500.000 EUR in Festgeld veranlagt, während die Bankkonten ein Guthaben in Höhe von rd. 1,66 Mio. EUR aufwiesen. Für die Jahre 2014 und 2015 waren keine größeren Investitionen geplant, die eine so hohe Liquiditätsreserve nötig machten. (TZ 22)



BMF BMG BMVIT

Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung					
Eigentümer	66 % Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) 34 % ÖBB-Business Competence Center GmbH				
Stammkapital	875.000 EUR				
Unternehmensgegenstand	Anbieten und Erbringen von Präventivdienstleistungen im Sinne des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes, BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.				
Gebarung	2011	2012	2013	2014	Veränderung
	in 1.000 EUR				in %
Anlagevermögen	423	526	419	425	+ 1
Umlaufvermögen	4.054	3.901	4.247	4.433	+ 9
<i>davon Kassenbestand, Schecks, Guthaben bei Kreditinstituten</i>	<i>2.102</i>	<i>2.138</i>	<i>2.162</i>	<i>2.123</i>	+ 1
Bilanzsumme	4.568	4.507	4.751	4.941	+ 8
Umsatzerlöse	8.318	8.183	8.089	7.982	- 4
Personalaufwand inkl. Fremdpersonal	5.449	6.228	5.963	6.207	+ 14
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	529	98	234	107	- 80
	Anzahl Personen				in %
Mitarbeiter	61,8 ¹	63,3 ¹	62,6 ²	65,8 ²	+ 6
Werkvertragsnehmer ³	129	131	79	61	- 53

¹ in VZÄ jeweils zum Stichtag 31. Dezember

² in VZÄ, im Jahresdurchschnitt

³ in Köpfen, nach Vertrag, im Jahresdurchschnitt

Quelle: Wellcon

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Februar und März 2015 bei der Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon) die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2013/3 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei der überprüften Stelle nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2014/16 veröffentlicht.

Zu dem im August 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Wellcon und die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) im September 2015 im Wesentlichen gleichlautend Stellung. Das BMF, das BMG und das BMVIT verzichteten auf eine Stellungnahme. Die ÖBB Business Competence Center GmbH verwies im Okto-

ber 2015 auf die Stellungnahme der Wellcon und verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2016.

Gesellschaftsvertrag

Regelung zu den Werkverträgen und freien Dienstverträgen

2.1 (1) (a) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 3) der Wellcon empfohlen, die für die Genehmigung von Werk- und Dienstverträgen geltenden Bestimmungen zu überarbeiten. Dies vor dem Hintergrund, dass im Gesellschaftsvertrag unklare Regelungen zu den Werkverträgen und freien Dienstverträgen bestanden hatten.

(b) Weiters hatte er der Wellcon in diesem Zusammenhang (TZ 3) empfohlen, die Zustimmungs-Wertgrenzen, die einer Wertsicherung unterlagen, entsprechend den Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag regelmäßig zu berechnen und zu dokumentieren.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie in einer außerordentlichen Generalversammlung im Juni 2013 eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung sowie eine Änderung des Gesellschaftsvertrags beschlossen habe. Darin seien von den Eigentümern die zustimmungspflichtigen Geschäfte festgehalten worden. In der Geschäftsordnung seien die Bestimmungen zu Werk- und freien Dienstverträgen neu gefasst worden. Auch seien in der Geschäftsordnung die Wertgrenzen für zustimmungspflichtige Geschäfte vermerkt worden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon im Rahmen einer außerordentlichen Generalversammlung im Juni 2013 eine Änderung des Gesellschaftsvertrags sowie die Einführung einer Geschäftsordnung für die Geschäftsführung beschlossen hatte. Der Gesellschaftsvertrag enthielt nunmehr keine expliziten Wertgrenzen mehr, sondern verwies diesbezüglich auf die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung. In dieser war festgelegt, dass bei Werk- und freien Dienstverträgen ein zustimmender Gesellschafterbeschluss erforderlich war, wenn der Werklohn eine Wertgrenze von 6.667 EUR pro Monat überstieg. War der Werklohn vor Vertragsabschluss nicht ausreichend bestimmbar, so hatte die Geschäftsführung jedenfalls die Zustimmung zum Vertragsabschluss einzuholen.

(b) Weiters stellte der RH fest, dass der neu beschlossene Gesellschaftsvertrag keine Regelungen über eine Indexanpassung mehr enthielt. Auch in der Geschäftsordnung war diesbezüglich keine Regelung enthalten. Dadurch waren die Wertgrenzen eindeutig bestimmt und eine

regelmäßige Nachberechnung mangels Indexanpassung nicht erforderlich.

2.2 (a) Die Wellcon setzte die Empfehlung zur Überarbeitung der Bestimmungen zu den Zustimmungswertgrenzen für Werkverträge und freie Dienstverträge um, indem nunmehr gemäß Geschäftsordnung bereits bei Überschreitung eines monatlichen Werklohns von 6.667 EUR sowie auch im Falle eines bei Vertragsabschluss nicht ausreichend bestimmbareren Werklohns ein zustimmender Gesellschafterbeschluss erforderlich war.

(b) Die Wellcon sah im neuen Gesellschaftsvertrag keine Regelungen zur Indexanpassung mehr vor. Nach Auffassung des RH erfüllte die Wellcon dadurch die Empfehlung dem Sinne nach, weil die Wertgrenzen eindeutig in der Geschäftsordnung bestimmt waren und eine Nachberechnung und eine Dokumentation des aktualisierten Wertes mangels Indexanpassung nicht notwendig waren. Er wies weiters darauf hin, dass bei inflationsbedingt steigenden Werklöhnen aufgrund der feststehenden Wertgrenzen in Zukunft öfters ein Gesellschafterbeschluss erforderlich sein wird.

Umlaufbeschlüsse

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 4) der Wellcon empfohlen, alle Beschlüsse, die Gesellschafter schriftlich im Umlauf fassten, vor ihrer Umsetzung den Vertretern der Aufsichtsbehörden vorzulegen.

(2) Nach Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie ein Formblatt für Umlaufbeschlüsse erstellt, welches je nach Bedarfsfall entsprechend zu befüllen war. Auf diesem Formblatt sei vermerkt, dass der Entwurf des Beschlusses an das BMG, das BMF und das BMASK zu ergehen habe, wann das Formblatt den Aufsichtsbehörden vorgelegt werden sollte, und ob eine Stellungnahme dieser erfolgt sei. Erst dann würde der Umlaufbeschluss in den Unterschriftslauf bei den Eigentümern gehen. Dieses Formblatt sei bereits in Verwendung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon ab April 2013 sämtliche Umlaufbeschlüsse – unter Verwendung eines dafür erstellten Formblattes – an die zuständigen Aufsichtsbehörden zur Stellungnahme übermittelte.

3.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie ab April 2013 sämtliche Umlaufbeschlüsse vor ihrer Umsetzung den Vertretern der Aufsichtsbehörden vorlegte.

Personalwesen

Bestellung der Geschäftsführer

Prüfung auf Rückforderung des Geschäftsführerbonus

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) der Wellcon empfohlen, die Zahlung für den Geschäftsführerbonus im Jahr 2007 an das Beratungsunternehmen intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen. Dies vor dem Hintergrund, dass das Erfolgshonorar an den Geschäftsführer des Beratungsunternehmens für das Jahr 2007 aufgrund eines zu geringen Jahresgewinns nicht in der Höhe von 90.000 EUR ausbezahlt hätte werden dürfen.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die interne Rückforderungsmöglichkeit auch seitens der Eigentümer geprüft worden sei. Das Ergebnis sei im Eigentümer-Jour-Fixe vom September 2013 protokolliert worden. Es sei keine Rückforderung des Geschäftsführerbonus erfolgt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine Rückforderung des Geschäftsführerbonus erfolgt war. Weder die Wellcon noch der Mehrheitseigentümer VAEB konnten dem RH interne (z.B. einen Bericht der eigenen Rechtsabteilung, Aktenvermerke) oder externe Nachweise liefern, die eine umfassende Prüfung der Rückforderungsansprüche belegten. Lediglich im Protokoll des Eigentümer-Jour-Fixe vom 5. September 2013 führte ein Eigentümerversorger der VAEB aus, man habe die Ansprüche auf Rückforderung geprüft, aufgrund der dreijährigen Verjährungsfrist sei eine Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen jedoch nicht möglich.

4.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH, die Zahlung für den Geschäftsführerbonus an das Beratungsunternehmen intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen, nicht um. Entsprechende Unterlagen, die eine ausführliche Prüfung des Sachverhalts belegten, lagen nicht vor.

Ausführungen eines Eigentümerversorgerers hielt der RH für verfrüht, weil z.B. die Möglichkeit der Anfechtung wegen Irrtums nicht von vornherein ausgeschlossen werden konnte, solange der Sachverhalt nicht ausreichend beurteilt worden war.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an die Wellcon, die Zahlung für den Geschäftsführerbonus an das Beratungsunternehmen intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen.

- 4.3 Die Wellcon und die VAEB hielten in ihren Stellungnahmen fest, dass die für eine ausführliche interne Prüfung der Rückforderung notwendigen Unterlagen aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht archiviert worden seien und daher nicht zur Verfügung stünden.
- 4.4 Angesichts der nicht auffindbaren Unterlagen zur Prüfung möglicher Rückforderungsansprüche wies der RH mit Nachdruck auf die Wichtigkeit einer genauen Dokumentation von vertraglichen Vereinbarungen hin.

Ausgestaltung der Verträge leitender Funktionen

- 5.1 (1) (a) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) der Wellcon empfohlen, die Verträge mit den Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes auszugestalten. Bei der Besetzung des neuen Geschäftsführers im Jahr 2008 war die in § 5 Stellenbesetzungsgesetz vorgesehene Veröffentlichung seines Namens sowie der Namen jener Personen, die an der Entscheidung über die Besetzung mitgewirkt hatten, unterblieben.

(b) Weiters hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 9) der Wellcon empfohlen, dass eine allfällige Anpassung der Bezüge der Geschäftsführung durch Beschluss der Gesellschafter erfolgen und mit dem Anpassungsfaktor gemäß Bezügebegrenzungsgesetz begrenzt sein sollte.

(2) (a) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren seien Geschäftsführerverträge durch die Eigentümer verhandelt und erstellt worden. Die Wellcon habe einen Musterdienstvertrag nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes gestaltet. Dieses Vertragsmuster werde bei der Neubestellung von Führungsfunktionen Berücksichtigung finden. Bestehende Verträge habe sie nicht verändert; auch Verlängerungen bestehender Funktionsperioden seien kein Anlassfall zur Vertragsänderung.

(b) Weiters hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren darauf hingewiesen, dass die bisherigen Gehaltserhöhungen der Geschäftsführung, jedenfalls seit Jänner 2011, korrekt entsprechend dem Geschäftsführer-Dienstvertrag abgewickelt worden waren. Es bestehe kein Grund, in den derzeitigen Geschäftsführer-Dienstvertrag einzugreifen und eine Änderung zu konstruieren. Die derzeitige Handhabung sei im wirtschaftlichen Sinne des Unternehmens gewesen und habe dem Vertrag entsprochen. Bei zukünftigen neuen Dienstverträgen würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt.

Personalwesen

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon für die Bestellung von Geschäftsführern und leitenden Ärzten einen Musterdienstvertrag erstellt hatte, der nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes ausgestaltet war. Der neugestaltete Musterdienstvertrag kam im Jahr 2013 bei der Bestellung der Leitung eines Arbeitsmedizinischen Zentrums sowie bei der Bestellung der Leitung des Bereichs Gesundheitsförderung erstmals zur Anwendung.

Seit der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung hatte in der Wellcon keine Neubesetzung der Geschäftsführung stattgefunden. Die Wellcon verlängerte im Jahr 2012 das befristete Dienstverhältnis mit der Geschäftsführung um weitere drei Jahre. Dabei änderte sie den bestehenden Dienstvertrag nicht.

(b) In den Jahren 2013 und 2014 kamen die Gehaltserhöhungen durch Gesellschafterbeschluss zustande. Die beschlossene prozentuelle Gehaltserhöhung für die Mitarbeiter der Wellcon fand bei der Geschäftsführung nur für einen Teilbereich des Gehalts Anwendung¹, für den darüber hinaus gehenden Betrag erfolgte keine Anpassung.

Dies hatte zur Folge, dass die Bezüge der Geschäftsführung in den Jahren 2013 und 2014 um jeweils rd. 1,4 % erhöht wurden. Die Erhöhung lag damit unter dem vom RH empfohlenen Anpassungsfaktor, der im Jahr 2013 1,8 % und im Jahr 2014 1,6 % betrug. Eine Begrenzung der Gehaltserhöhung der Geschäftsführung mit dem Anpassungsfaktor war nicht explizit geregelt.

5.2 (a) Die Wellcon setzte die Empfehlung zur Ausgestaltung ihrer Verträge mit den Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung teilweise um, indem sie einen Musterdienstvertrag nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung entwickelte und diesen bei der Begründung neuer Dienstverhältnisse anwendete. Bei der Verlängerung des Dienstverhältnisses mit der Geschäftsführung passte die Wellcon jedoch den Vertrag nicht an die Vertragsschablonenverordnung an.

Der RH erneuerte daher seine Empfehlung an die Wellcon, die Verträge von Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) nach der Vertragsschablonenverordnung des Bundes auszugestalten.

(b) Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH zu Bezugsanpassungen teilweise um: Zwar wurden Bezugsanpassungen nunmehr von den Gesellschaftern beschlossen, jedoch war eine Begrenzung der Gehalts-

¹ Basis höchster Mindestlohntarif für Ärzte

erhöhungen durch den Anpassungsfaktor nicht explizit geregelt. Der RH wies darauf hin, dass die Anpassungen des Geschäftsführerbezugs in den Jahren 2013 und 2014 zwar unter den Werten des Anpassungsfaktors lagen. Durch die fehlende Regelung war jedoch die Möglichkeit einer über dem Anpassungsfaktor liegenden Erhöhung des Geschäftsführerbezugs nicht ausgeschlossen.

Der RH empfahl der Wellcon daher neuerlich, die Anpassung des Geschäftsführerbezugs mit dem Anpassungsfaktor des Bezügebegrenzungsgesetzes zu begrenzen.

5.3 *Die VAEB und die Wellcon sagten in ihren Stellungnahmen die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.*

Zielvereinbarungen
und Bonifikationen

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9, 10) der Wellcon empfohlen, in die Zielvereinbarungen nur objektiv bewertbare Ziele aufzunehmen; die Zielvereinbarungen wären jedenfalls vor jedem Leistungszeitraum festzulegen und jährlich ohne Ausnahme transparent und nachweisbar zu evaluieren. Die Bonifikationen wären erst nach Evaluierung der vereinbarten Ziele auszuzahlen. Die Zielvereinbarung für das Jahr 2008 war nach den Feststellungen des Vorberichts erst im November 2008 zustande gekommen, die Abschlagszahlungen auf die Bonifikation waren dennoch ausbezahlt worden. Auch waren die Ziele für die Geschäftsjahre 2010 und 2011 teilweise nicht objektiv bewertbar gewesen.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass Zielvereinbarungen nunmehr objektiv bewertbare Ziele zum Inhalt hätten und bestmöglich im Einvernehmen spätestens innerhalb des 1. Quartals abgeschlossen würden. Die Eigentümer legten die Ziele der Geschäftsführung fest. Ziele der ärztlichen Leitung sowie der Leitung Bereich Gesundheitsförderung, Sicherheit und Innovation würden zum Teil ebenfalls die Eigentümer vorgeben, zum Teil die Wellcon-Geschäftsführung. Für andere leitende Angestellte legte die Geschäftsführung Zielvereinbarungen fest. Die Auszahlung der Zielboni erfolge jedenfalls nach Evaluierung der Ziele im Nachhinein. Die Auszahlung des Bonus für die Geschäftsführung würde überdies mittels Gesellschafterbeschluss beschlossen.

Personalwesen

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Eigentümer der Wellcon die Ziele für die Geschäftsführung vereinbarten.² Die Eigentümer genehmigten die Zielvereinbarung 2013 im Mai 2013, die Zielvereinbarung 2014 im Juni 2014.

Die vorgegebenen Ziele der Geschäftsführung betrafen neben den Finanzen auch Maßnahmen im Kundenbereich und im Bereich der Mitarbeiterführung sowie gesundheitspolitische Maßnahmen. Bei der Festlegung der finanziellen Ziele bezogen sich die Eigentümer vor allem auf das im Budget geplante Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Die Wellcon erstellte am Ende des Jahres das Planbudget für das Folgejahr. Das Budget 2013 lag im November 2012 vor, die Budgets für das Jahr 2014 und 2015 im Dezember des jeweiligen Vorjahres.

Für die einzelnen Ziele gab es jeweils eine Zielbeschreibung, die Gewichtung des Ziels im Gesamtkontext und einen Zielkorridor. Dies ermöglichte eine objektivierbare Beurteilung der Zielerreichung.

Die Eigentümer überprüften die Zielvereinbarungen der Geschäftsführung im jeweiligen Folgejahr und stellten den Umsetzungsgrad der vereinbarten Ziele fest. Die Generalversammlung der Eigentümer beschloss in weiterer Folge die Auszahlung des Jahresbonus an die Geschäftsführung. Im Jahr 2012 betrug die Zielerreichung 100 %, in den Jahren 2013 und 2014 95,7 % bzw. 96,7 %.

b) Im Bereich der ärztlichen Leitung und der Leitung Gesundheitsförderung schloss die Geschäftsführung mit Führungskräften Zielvereinbarungen ab. Die Erfüllung der Zielvereinbarung wurde intern geprüft. Die Geschäftsführung wies die Auszahlung eines Bonus anhand der Zielerreichung an. Der Grad der festgestellten Zielerreichung lag in den Jahren 2013 und 2014 zwischen rd. 76 % und 100 %. Bei einer Führungskraft im Bereich der ärztlichen Leitung kam im Jahr 2013 kein Bonus zur Auszahlung, da die Führungskraft keine ausreichenden Nachweise zur Ermittlung der Zielerreichung lieferte.

6.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH teilweise um: Sie schloss mit der Geschäftsführung und den leitenden Mitarbeitern objektivierbare Zielvereinbarungen ab und evaluierte diese nachträglich. Der RH anerkannte in diesem Zusammenhang die Maßnahmen der Wellcon, objektiv bewertbare Ziele für die Führungskräfte zu definieren und schriftlich zu vereinbaren sowie in weiterer Folge transparent und nachweislich zu evaluieren.

² Die jeweilige Zielvereinbarung wurde den Aufsichtsbehörden zur Stellungnahme übermittelt und in weiterer Folge den Eigentümervertretern zur Beschlussfassung vorgelegt.



Personalwesen

BMF BMG BMVIT

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

Der RH bewertete jedoch kritisch, dass die Zielvereinbarungen weiterhin nicht vor Beginn des Leistungszeitraums erfolgten.

Der RH empfahl daher der Wellcon neuerlich, die Zielvereinbarungen vor Beginn des Leistungszeitraums abzuschließen.

6.3 *Die Wellcon und die VAEB teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Abschluss künftiger Zielvereinbarungen vor Beginn des Leistungszeitraums erfolgen werde. Die VAEB ergänzte, dass es sich bei den Zielvereinbarungen um einen umfassenden und zum Teil sehr komplexen Abstimmungsbedarf handle, der späte Zeitpunkt der Vereinbarung werde dabei aber in Relation zur Zielerreichung gewürdigt. Die VAEB sei bemüht, die Vereinbarungen zukünftig früher abzuschließen.*

6.4 Der RH begrüßte die Zusage der Wellcon, die Empfehlung umzusetzen. Zur ergänzenden Stellungnahme der VAEB, sich um einen früheren Abschluss zu bemühen, betonte der RH, dass es für eine objektiv bewertbare Evaluierung der Leistungen notwendig ist, die Zielvereinbarungen lückenlos vor Beginn des zu bewertenden Leistungszeitraums abzuschließen.

Bonuszahlungen an
Werkvertragsärzte

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) der Wellcon empfohlen, die Bonuszahlungen an zwei Ärzte intern auf Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen. Dies vor dem Hintergrund, dass zwei Werkvertragsärzte Bonuszahlungen erhalten hatten, obwohl die vertraglichen Voraussetzungen dafür nicht vorgelegen hatten.

(2) Wie die Wellcon im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, sei sie zu dem Ergebnis gekommen, keine Zahlungen zurückzufordern. Sie habe die Werkverträge beider Ärzte, die Honorarnoten und Auswertungen, die in den damaligen Jahren gemacht worden seien, geprüft, mit einer aktuellen Auswertung der betroffenen Jahre verglichen und einer juristischen Prüfung unterzogen. Ein Teil der Zahlungen sei zudem bereits verjährt. Bei Rückforderung hätte die Wellcon in der Beweispflicht der Unredlichkeit der Werkvertragsnehmer gestanden. Das Risiko eines Gerichtsverfahrens habe in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu den geforderten Beträgen gestanden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon intern die Möglichkeit von Rückforderungen geprüft hatte. Darüber hinaus beauftragte sie eine Anwaltskanzlei mit der Prüfung von Rückforderungsmöglichkeiten. Beide Prüfungen ergaben, dass das Prozessrisiko in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zur Schadenssumme stehe, so dass die Wellcon von weiteren rechtlichen Schritten Abstand nahm.

Personalwesen

Schaffung von Vertragsgrundlagen

7.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie intern und unter Beiziehung einer externen rechtlichen Beratung nachweislich die Möglichkeiten von Rückforderungen geprüft hatte.

8.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 12) hatte der RH der Wellcon empfohlen, für die Honorierung der Tätigkeiten als gewerberechtlicher Geschäftsführer bzw. als Sicherheitsfachkraft klare Vertragsgrundlagen zu schaffen. Weiters hatte er empfohlen, die Abrechnung mit dem im Jahr 2007 – zur Betreuung eines bestimmten Kunden – beauftragten Subauftragnehmer vertragskonform zu gestalten.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie mit dem gewerberechtlichen Geschäftsführer einen neuen Vertrag abgeschlossen und den Werkvertrag beendet habe. Zudem habe sie auch den Vertrag mit der Sicherheitsfachkraft neu aufgesetzt und entsprechend der Empfehlung des RH konkretisiert. Weiters habe sie den Vertrag mit dem Subauftragnehmer (der Sicherheitsfachkraft) gekündigt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon mit dem gewerberechtlichen Geschäftsführer – der zugleich Sicherheitsfachkraft war – einen Dienstvertrag abschloss, der sich an den Vorgaben des nach der Vertragsschablonenverordnung entwickelten Musterdienstvertrags orientierte. Weiters kündigte die Wellcon den Vertrag mit dem Subauftragnehmer mit Wirksamkeit zum 31. Dezember 2012.

In den Werkverträgen mit den übrigen Sicherheitsfachkräften wurden die Leistungserbringung und die Honorierung eindeutig geregelt. So schloss die Wellcon z.B. im Dezember 2013 einen neuen Werkvertrag mit einer Sicherheitsfachkraft ab, welcher insbesondere die mit der Honorierung verbundene pauschale Abgeltung der Reisekosten regelte (siehe auch TZ 9).

8.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie klare Vertragsgrundlagen für die Honorierung der Tätigkeiten des gewerberechtlichen Geschäftsführers und von Sicherheitsfachkräften schuf und durch die Kündigung des Subauftragnehmers die vertragswidrigen Abrechnungen beendete.

Vergütung von Reisekosten

9.1 (1) (a) In seinem Vorbericht (TZ 13) hatte der RH in Anbetracht von Uneinheitlichkeiten in der Abrechnung von Reisekosten der Wellcon empfohlen, ehestens unternehmensinterne Richtlinien für Reisekosten zu erstellen und die Vergütungen für Reisekosten der Mitarbeiter auf dieser Basis zu vereinheitlichen.



Personalwesen

BMF BMG BMVIT

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

(b) Weiters hatte der RH der Wellcon in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, mit Werkvertragsnehmern Stundensätze zu vereinbaren, die Reisezeiten und Reisekosten pauschal abgelten.

(2) (a) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie eine Richtlinie für Reisekostenabrechnungen erarbeitet und diese noch im Jänner 2013 an die Mitarbeiter ausgeschickt.

(b) Weiters hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie mit den Werkvertragsnehmern zum Großteil neue Verträge abgeschlossen habe. Bei den Stundensätzen habe sie darauf geachtet, Reisezeiten und Reisekosten zu berücksichtigen. Der Bereich der „Betrieblichen Gesundheitsförderung“ habe ein „Einstufungsschema“ für Werkvertragsnehmer für die Kalkulation des Stundensatzes erstellt. Für den Bereich der (Arbeits-)Mediziner habe die ärztliche Leitung Empfehlungen abgegeben. Die Freigabe von Honorarnoten werde genau kontrolliert, bei Auffälligkeiten in den Verträgen Nachschau und/oder mit der Personalabteilung Rücksprache gehalten. Im Übrigen sei es durchaus möglich, mit Werkvertragsnehmern die Abgeltung von Reisezeiten zu vereinbaren. Die Abrechnungen würden den Vereinbarungen entsprechen.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon im Jahr 2012 eine Reisekostenrichtlinie erarbeitet und mit Jänner 2013 in Kraft gesetzt hatte. Damit stellte die Wellcon eine einheitliche Abrechnung der Reisekosten für alle Mitarbeiter sicher.

(b) Für neue Werkvertragsnehmer waren die Stundensätze so geregelt, dass die Fahrt- und Reisekosten inkludiert waren und nicht mehr zusätzlich vergütet wurden.

9.2 Die Wellcon setzte beide Empfehlungen des RH um, indem sie mit der Einführung einer Reisekostenrichtlinie eine einheitliche Abrechnung sicherstellte und bei neuen Werkverträgen die Reisekosten pauschal in den Stundensätzen berücksichtigte.

Versteuerung von
Firmenparkplätzen

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) der Wellcon empfohlen, die Zurverfügungstellung von Parkplätzen bei Vorliegen einer Parkraumbewirtschaftung in diesen Abstellbereichen als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto abzurechnen. Dies vor dem Hintergrund, dass Firmenangehörigen der Wellcon unentgeltlich Firmenparkplätze zur Verfügung gestellt worden waren, hierfür in der Lohnverrechnung allerdings kein Sachbezug berücksichtigt worden war.

Personalwesen

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie evaluiert habe, welche Mitarbeiter regelmäßig den Parkplatz nutzten. Mit diesen habe sie Kontakt aufgenommen und die Sachlage besprochen. Seit Jänner 2013 (bei einer Person seit Juni 2013) würde der Sachbezug für die Parkplatznutzung durch die Lohnverrechnung berücksichtigt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon ab dem Jahr 2013 bei jenen Dienstnehmern, denen sie eine Parkfläche zur Verfügung stellte, in der Lohnverrechnung einen Sachbezug berücksichtigte

10.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die zur Verfügung gestellten Parkplätze als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto abrechnete.

Personalstand und Personalaufwand

11.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 15) hatte der RH der Wellcon empfohlen, die Aufstockung des Personals im Back-Office-Bereich dazu zu nutzen, externe Beratungs- und Administrativleistungen zu reduzieren. Dies vor dem Hintergrund, dass die Wellcon im Jahr 2008 im Back-Office-Bereich neues Personal aufgenommen und gleichzeitig zusätzliche Werkvertragsnehmer beschäftigt hatte, um der Nachfrage an den dislozierten Kundenstandorten (über das gesamte Bundesgebiet verteilt) nachkommen zu können.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, den Back-Office-Bereich laufend optimiert zu haben. Bereits im Juli 2012 habe die Wellcon eine Buchhaltungskraft aufgenommen. Im Juni 2013 habe sie als „Overhead“ die Funktion der Back-Office-Leitung implementiert, welche die Zusammenarbeit der verschiedenen Abteilungen weiter optimieren sollte.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon bis zum Jahr 2014 ihren Personalstand ausbaute. Im Jahr 2014 verfügte die Wellcon im Jahresdurchschnitt über 65,8 Mitarbeiter³ (2011: 61,8 Mitarbeiter). Gleichzeitig reduzierte sie die Zahl der Werkvertragsnehmer im Zeitraum von 2011 bis 2014 von 129⁴ auf 61⁵.

Administrativleistungen im Bereich der Buchhaltung erbrachte die Wellcon ab dem Jahre 2011 durch eigenes Personal. Ab September 2014 wurde auch die Lohnverrechnung vollständig durch eigene Mitarbeiter der Wellcon durchgeführt (siehe TZ 19). Durch den Einsatz eige-

³ in VZÄ

⁴ in Köpfen

⁵ in Köpfen



Personalwesen

BMF BMG BMVIT

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

ner Mitarbeiter im Bereich der Buchhaltung reduzierte sich der laufende Beratungsaufwand bei der Buchhaltung von rd. 10.400 EUR im Jahr 2011 auf rd. 1.200 EUR im Jahr 2014. Der Aufwand der Lohnverrechnung verringerte sich von rd. 26.700 EUR im Jahr 2011 auf rd. 19.800 EUR im Jahr 2014.

- 11.2** Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die Aufstockung des Personals im Back-Office-Bereich dazu nutzte, externe Beratungs- und Administrativleistungen im Bereich der laufenden Buchhaltung und Lohnverrechnung zu reduzieren.

Erfassung und
Abrechnung der
Leistungen

Leistungserfassung

- 12.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) der Wellcon empfohlen, im Leistungserfassungssystem eine Periodensperre unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten technisch zu realisieren. Dies vor dem Hintergrund, dass das Fehlen einer Periodensperre für Buchungen es Ärzten ermöglichte, auch nach Übernahme der Daten zur Fakturierung Leistungen für die bereits abgerechnete Periode zu erfassen.

(2) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie gegen Ende des Jahres 2012 das Leistungserfassungssystem umprogrammiert. Das Roll-out der Periodensperre sei im Jänner 2013 erfolgt, danach habe es kontinuierlich Adaptierungen gegeben. Das Vorgehen bei Versäumnissen der Dokumentationsfrist sei in einem Prozess festgehalten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon im Jahr 2013 im Leistungserfassungssystem eine Periodensperre einrichten ließ. Die Eingabe der Arbeitsdokumentation im Leistungserfassungssystem war demnach bis zum achten Tag des Folgemonats möglich, danach erfolgte die Fakturierung. Ab dem neunten Tag musste der Mitarbeiter mittels E-Mail an seinen Vorgesetzten um eine Nachdokumentation ansuchen und dies begründen. Nach Freigabe durch den Vorgesetzten und die Geschäftsführung erfolgte eine autorisierte Nachdokumentation der Leistungen.

- 12.2** Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um: Durch die Implementierung der Periodensperre im Leistungserfassungssystem im Jahr 2013 konnten nach Übernahme der Daten zur Fakturierung grundsätzlich keine weiteren Leistungen mehr abgerechnet werden.

Personalwesen

Rechnungslegung

13.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 19) hatte der RH der Wellcon empfohlen, im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Rechnungslegung bei allen Rechnungen, Gutschriften und Storno-Rechnungen zusätzlich ein Erstellungsdatum und den Grund anzugeben.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nunmehr auf allen Rechnungen, Gutschriften und Stornos neben dem Rechnungsdatum auch das Erstellungsdatum zu finden sei. Gründe für Gutschriften/Stornos würden dokumentiert und mit der Rechnung aufbewahrt. Je nach Reklamationsfall würden Gründe für eine Gutschrift oder ein Storno auf der Rechnung festgehalten oder als Anhang mit der Rechnung archiviert werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon seit dem Jahr 2013 auf ihren Rechnungen, Gutschriften und Stornos zusätzlich auch das Erstellungsdatum angab. Darüber hinaus dokumentierte sie auch die Gründe für eine Gutschrift bzw. ein Storno.

13.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie auf ihren Rechnungen, Gutschriften und Stornos auch das Erstellungsdatum erfasste und die Gründe für Gutschriften und Stornos dokumentierte.

Kalkulation der Leistungen

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 20) der Wellcon empfohlen, die Kostenrechnung zügig fertigzustellen und Kundenaufträge sowie Kundenprojekte durch entsprechende Nachkalkulationen regelmäßig zu überprüfen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Ausbau der Kostenrechnung seit der Einführung noch nicht abgeschlossen war und keine Nachkalkulationen von Kundenaufträgen und Kundenprojekten im Rahmen der Kostenrechnung erfolgten.

(2) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie die Weiterentwicklung der Kostenrechnung im Jahr 2013 zügig vorangetrieben. Die bereits vorhandenen Daten seien optimiert und so gegliedert worden, dass eine Kostenträgerrechnung bzw. Kostenstellenrechnung mit wenig Aufwand aus dem Berichtswesen-System erstellt werden könne. Abgeschlossene Kundenaufträge bzw. Kundenprojekte würden einer regelmäßigen Erlös- und Kostenkontrolle in Form einer Nachkalkulation (Kostenträgerrechnung je Kunde) unterzogen; dadurch sei eine zuverlässige Aussage über den tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolg von einzelnen Geschäftsfällen möglich.

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung**

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon die Kostenrechnung im Jahr 2013 fertiggestellt hatte; die Kostenrechnung stand seither in Anwendung. Auch führte die Wellcon Nachkalkulationen ihrer Kundenprojekte durch und überprüfte damit die Kostendeckung und den wirtschaftlichen Erfolg.

- 14.2** Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die Kostenrechnung im Jahr 2013 fertigstellte und implementierte. Auch überprüfte die Wellcon durch Nachkalkulationen die Wirtschaftlichkeit ihrer Kundenprojekte.

Organisation und Verwaltung

Beratungsleistungen

Allgemeines

- 15.1** (1) (a) In seinem Vorbericht (TZ 23) hatte der RH der Wellcon empfohlen, externe Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu hinterfragen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Wellcon mehrfach externe Berater mit Beratungsleistungen beauftragt hatte, die dem Unternehmen zum Teil hohe Kosten verursacht hatten.

(b) In diesem Zusammenhang hatte der RH der Wellcon in seinem Vorbericht (TZ 23) weiters empfohlen, den Gesellschaftsvertrag dahingehend zu ergänzen, dass die Geschäftsführer für Beratungsleistungen bei Einzelaufträgen ab einem Betrag von 5.000 EUR, die nicht im Budget vorgesehen waren, im Vorhinein die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen hatten.

(c) Nach den Feststellungen des Vorberichts hatte der Geschäftsführer der Wellcon für die Ausarbeitung eines Strategiepapiers ein Beratungsunternehmen beauftragt. Er hatte dieses Papier den Eigentümern präsentiert, die es aber nicht angenommen hatten. Eine den Eigentümern vorgelegte überarbeitete Version des Strategiepapiers war ebenfalls nicht weiter verfolgt worden. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 23) der Wellcon empfohlen, im Falle von Strategieentwicklungen die Eigentümer bereits von Anfang an aktiv miteinzubeziehen.

(2) (a) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie den Rechts- und Beratungsaufwand auf Empfehlung des RH kritisch betrachtet; externe Berater würden nur im Bedarfsfall herangezogen. Im Jahr 2013 habe sie die Konditionen für das Jahr 2014 mit der Steuerberatungskanzlei durch Pauschalen weitgehend fixiert. Die Kosten für

Organisation und Verwaltung

den Jahresabschluss seien aufgrund eines neuen Angebots im Jahr 2013 um 26 % gegenüber dem Vorjahr reduziert worden. Darin seien auch die „Jahresabschluss Vorbereitungen“ enthalten. Weiters seien die Kosten für die Wirtschaftsprüfung durch ein neues Angebot im Jahr 2013 um 13 % gesenkt worden. Die Organisationsberatung habe die Wellcon in den Jahren 2011 bis 2013 sehr niedrig gehalten.

(b) Die im Juni 2013 beschlossene neue Geschäftsordnung für die Geschäftsführung (siehe TZ 2) enthalte – so die Wellcon im Nachfrageverfahren weiter – eine Bestimmung zu den Beratungsleistungen. Die Erteilung von Beratungsaufträgen von jeweils über 40.000 EUR bzw. jeweils über 5.000 EUR (sofern die Beratungskosten nicht im Budget enthalten waren) sei demnach nunmehr zustimmungspflichtig.

(c) Zur aktiven Einbeziehung der Eigentümer bei Strategieentwicklungen hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in den quartalsweise stattfindenden „Eigentümer-Jour-Fixes“ aktuelle Themen, aber auch künftige Strategien, gemeinsam besprochen würden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon verschiedene Rechts- und Beratungsdienstleistungen in Anspruch nahm. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Rechts- und Beratungsaufwands der Jahre 2007 bis 2014:

Tabelle 1: Rechts- und Beratungsaufwand 2007 bis 2014								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR							
Steuerberatung	66.675,00	61.778,50	8.186,25	22.548,60	11.872,40	7.947,88	2.523,72	1.205,94
Steuerberatung Projekte	75.635,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Steuerberatung Jahresabschluss	12.000,00	12.000,00	12.129,00	12.000,00	12.120,00	12.120,00	9.000,00	9.200,00
Steuerberatung Lohnverrechnung	18.110,38	13.582,18	0,00	24.409,50	29.466,50	34.725,95	32.659,60	19.758,30
Wirtschaftsprüfung	15.000,00	13.200,00	13.200,00	13.200,00	13.200,00	13.500,00	11.800,00	11.800,00
Organisationsberatung	253.355,00	13.500,00	247.291,80	9.401,65	3.047,50	8.118,50	13.952,84	18.080,17
Rechtsberatung	17.618,26	42.543,65	77.207,27	33.486,39	22.701,10	20.006,80	21.480,00	29.276,95
Rechts- und Beratungsaufwand	458.394,20	156.604,33	358.014,32	115.046,14	92.407,50	96.419,13	91.416,16	89.321,36

Quelle: Wellcon

Die Aufwände für externe Beratungsleistungen der Wellcon in den Jahren 2007 bis 2009 lagen zwischen rd. 156.600 EUR und rd. 458.400 EUR. Im Jahr 2010 verringerte sich der Aufwand auf rd. 115.000 EUR. Ab dem Jahr 2011 lagen die Rechts- und Beratungsleistungen stets unter 100.000 EUR, wobei sich die einzelnen Leistungsbereiche unterschiedlich entwickelten. Seit 2012 reduzierte die Wellcon zwar die Aufwände insbesondere in den Bereichen Buchhaltung und Lohnverrechnung (siehe dazu TZ 11, 19), nahm dafür aber wieder vermehrt Organisationsberatung und Rechtsberatung in Anspruch.

(b) Die Geschäftsordnung der Wellcon enthielt eine Regelung bezüglich nicht budgetierter Beratungsleistungen: Demnach war bei Beratungsaufträgen mit einem Auftragsvolumen von über 40.000 EUR bzw. – sofern sie nicht im Budget enthalten waren – von über 5.000 EUR ein Gesellschafterbeschluss erforderlich.

(c) Seit 2013 bezog die Wellcon die Eigentümer insofern in Strategieentwicklungen ein, als quartalsweise „Eigentümer-Jour-Fixes“ stattfanden. Dabei wurden den Eigentümern die aktuellen Quartalszahlen sowie eine Vorschau präsentiert und die Mittelfristplanung besprochen.

- 15.2 (a) Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH, externe Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu hinterfragen, teilweise um: Sie senkte zwar die Rechts- und Beratungsleistungen verglichen mit den Jahren 2007 bis 2010 deutlich, andererseits blieben aber die Aufwände ab dem Jahr 2011 annähernd gleich. Dies, obwohl es in den Bereichen Buchhaltung und Lohnverrechnung seit dem Jahr 2012 zu einer deutlichen Verringerung kam. Der RH wies jedoch kritisch auf den Anstieg des Aufwands für Organisationsberatung und Rechtsberatung hin.

Er empfahl der Wellcon neuerlich, externe Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu hinterfragen.

(b) Die Empfehlung des RH, für Beratungsleistungen bei nicht budgetierten Einzelaufträgen ab einem Betrag von 5.000 EUR im Vorhinein die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen, setzte die Wellcon um: Sie definierte diese Leistungen in der Geschäftsordnung als zustimmungspflichtige Geschäfte.

Organisation und Verwaltung

(c) Die Wellcon setzte auch die Empfehlung des RH um, die Eigentümer bei Strategieentwicklungen von Anfang an aktiv einzubeziehen, indem sie seit dem Jahr 2013 quartalsweise „Eigentümer-Jour-Fixes“ abhielt und in diesem Rahmen über geplante Maßnahmen der Geschäftsführung informierte.

15.3 *Die Wellcon und die VAEB teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Heranziehung externer Beratungsunternehmen erfolge nach einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse. Auf Beratungsleistungen werde in jenen Bereichen zurückgegriffen, in denen weitere Ressourcen bzw. weiteres Spezialwissen notwendig seien bzw. um eine effiziente Umsetzung von Unternehmensstrategien zu ermöglichen.*

15.4 Der RH wies nochmals auf die in der Tabelle 1 aufgezeigten hohen Kosten für externe Beratungsleistungen hin und hielt seine Empfehlung aufrecht.

Abrechnung von Dienstleistungen

16.1 (1) (a) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 25) der Wellcon empfohlen, die Gehälter frühestens am Anfang des jeweiligen Monats zu überweisen. Für Jänner und Februar 2007 hatte die Wellcon die Gehälter bereits mit 20. Dezember 2006 überwiesen.

(b) Weiters hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 25) der Wellcon empfohlen, die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer für Personalleasing intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen.

(c) Nach den Feststellungen des Vorberichts hatten die monatlichen Gesamtkosten aus dem Personalleasingvertrag aufgrund der doppelten Verrechnung der Umsatzsteuer rd. 5.500 EUR betragen, während ursprünglich rd. 4.600 EUR (inkl. USt) vereinbart worden waren. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 25) der Wellcon empfohlen, die Rechnungen mit den Vereinbarungen in den Verträgen abzustimmen, gegebenenfalls zu beanstanden und eine Korrektur zu verlangen.

(d) Da die Wellcon einem Unternehmen einen Abbuchungsauftrag eingeräumt hatte, dessen Dienstleistungs-Abrechnungen zu kontrollieren gewesen wären, hatte der RH schließlich in seinem Vorbericht (TZ 25) der Wellcon empfohlen, Abbuchungsaufträge nur solchen Unternehmen einzuräumen, bei welchen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich war (z.B. Abbuchungsaufträge an Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation).

(2) (a) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie die Empfehlung des RH zur Gehaltsüberweisung frühestens am Monatsanfang schon umgesetzt. Die Wellcon würde nunmehr Gehälter zum Monatsletzten überweisen.

(b) Die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer könne – so die Wellcon im Nachfrageverfahren weiter – nach eingehender Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht zurückgefordert werden. Die Rückforderungsmöglichkeit sei verjährt und stünde auch in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.

(c) Betreffend eine Abstimmung der Rechnungen mit den Vereinbarungen in den Verträgen hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH auf Unstimmigkeiten in den Jahren 2006 und 2007 zurückzuführen sei. Die Wellcon sehe darin eine Empfehlung für die Zukunft, an welche sie sich durch optimierte Prozesse halten werde.

(d) Im Zusammenhang mit den Abbuchungsaufträgen hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren schließlich mitgeteilt, diese nur solchen Unternehmen einzuräumen, bei denen dies den wirtschaftlichen Gepflogenheiten entspreche (z.B. Abbuchungsaufträge an Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation).

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon die Gehaltszahlungen an die Mitarbeiter am jeweiligen Monatsende durchführte.

(b) Die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer für Personalleasing hatte die Wellcon intern auf Rückforderungsmöglichkeiten überprüft und darüber hinaus die Rechtsmeinung einer externen Rechtsberatung eingeholt. Demnach war eine Rückforderung aufgrund von Verjährung der Ansprüche nicht mehr möglich.

(c) Der RH stellte darüber hinaus fest, dass die Wellcon nunmehr Rechnungen mit den vertraglichen Vereinbarungen verglich und in Fällen fehlerhafter Überweisungen Korrekturen durchführte.

(d) Auch räumte die Wellcon nur mehr solchen Unternehmen Abbuchungsaufträge ein, bei denen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich war (z.B. Abbuchungsaufträge an Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation).

Organisation und Verwaltung

16.2 Die Wellcon setzte alle vier Empfehlung des RH um, indem sie

(a) die Gehaltszahlungen am jeweiligen Monatsende durchführte,

(b) bezüglich der Überprüfung der Rückforderungsmöglichkeit der doppelt in Rechnung gestellten Umsatzsteuer nachweislich sowohl intern als auch extern eine Rechtsprüfung vornahm,

(c) die Rechnungen mit den vertraglichen Grundlagen abstimmte und gegebenenfalls Korrekturen einforderte und

(d) nur mehr solchen Unternehmen Abbuchungsaufträge einräumte, bei denen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich war.

Ablauforganisation
und Internes
Kontrollsystem

IKS-Projekt und dessen Umsetzung

17.1 (1) Die Wellcon hatte im Jahr 2009 ein Beratungsunternehmen mit der Erhebung und Beurteilung der Effektivität der Kernprozesse, des IKS und der IT-Systeme beauftragt, welches hierzu 90 Feststellungen getroffen und Empfehlungen abgegeben hatte. Im Hinblick darauf, dass die Wellcon wichtige Empfehlungen nur teilweise bzw. nicht umgesetzt hatte, hatte der RH der Wellcon in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, die noch ausstehenden Maßnahmen aus dem IKS-Projekt rasch umzusetzen.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich die Umsetzung der Empfehlung des RH in Bearbeitung befinde und ca. 70 % der im IKS-Bericht festgehaltenen Empfehlungen aus Sicht der Wellcon erledigt seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon einen Großteil der im IKS-Bericht ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt hatte, wie z.B. die Implementierung eines Internen Berichtswesens (siehe dazu TZ 18).

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren laut Wellcon noch ca. 25 % der Maßnahmen (z.B. die automatisierte Erstellung der Ausgangsrechnungen) nicht umgesetzt.

17.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH zur raschen Umsetzung der Maßnahmen aus dem IKS-Projekt teilweise um. Rund 25 % der Maßnahmen waren allerdings weiterhin offen.

Der RH empfahl daher der Wellcon neuerlich, die noch ausstehenden Maßnahmen aus dem IKS-Projekt rasch umzusetzen.

17.3 Die Wellcon und die VAEB teilten in ihren Stellungnahmen mit, die restlichen 25 % der noch ausstehenden Maßnahmen bis zum Jahresende 2015 umgesetzt zu haben. Eine unabhängige Revision werde noch im Jahr 2015 die IKS-Punkte einer stichprobenartigen Überprüfung unterziehen.

Berichtswesen

18.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 28) der Wellcon empfohlen, das Projekt für die Weiterentwicklung des Berichtswesens zur Unterstützung von Unternehmensentscheidungen zügig fertigzustellen.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben. Zum Beispiel würden diverse Berichte für unternehmensinterne Zwecke aus der neu angeschafften Berichtswesen-Software monatlich und auch im Quartal erstellt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon sowohl für die Geschäftsführung als auch für die Eigentümer monatliche und quartalsweise Berichte erstellte. Diese enthielten insbesondere den Jahresverlauf der Gewinn- und Verlustrechnung. Daneben erfolgte eine detaillierte Auswertung der Kundenumsätze, der Fremdpersonalkosten sowie der eigenen Personalkosten. Weiters erstellte die Wellcon einen Ist-Budgetvergleich.

In den Quartalsberichten waren weitere Auswertungen – wie z.B. Analysen über Mehrleistungen, Urlaubsreste und die Krankenstandsentwicklung – enthalten.

Die Wellcon nutzte für das Berichtswesen eine spezielle Software, die sämtliche Daten aus den verschiedenen Anwendungsprogrammen der Buchhaltung und Kostenrechnung, der Leistungserfassung sowie der Lohnverrechnung verknüpfte und rasche und detaillierte Auswertungen und Analysen ermöglichte.

18.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH, das Projekt zur Weiterentwicklung des Berichtswesens zur Unterstützung von Unternehmensentscheidungen zügig fertigzustellen, um, indem sie eine Softwarelösung implementierte, die durch Zusammenführung der Daten aus den unterschiedlichen Anwendungsprogrammen weiterführende Auswertungen und die Erstellung von Berichten ermöglichte. Weiters erstellte die Wellcon nunmehr monatliche und quartalsweise Berichte an die Geschäftsführung und an die Eigentümer.

Organisation und Verwaltung

Buchhaltung und Lohnverrechnung

Auslagerung der Buchhaltung und Lohnverrechnung

19.1 (1) (a) In seinem Vorbericht (TZ 29) hatte der RH der Wellcon empfohlen, angesichts der verhältnismäßig hohen Kosten für die externe Buchhaltungsunterstützung und Vertretung möglichst mit eigenem Personal das Auslangen zu finden. Dies vor dem Hintergrund, dass von Jänner bis April 2008 eine Steuerberatungskanzlei die Buchhaltung der Wellcon unterstützt hatte, wodurch insgesamt Kosten von rd. 34.500 EUR entstanden waren.

(b) Weiters hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 29) der Wellcon empfohlen, auch die Lohnverrechnung für die eigenen Mitarbeiter, allenfalls durch eine neue Personalressource, zu übernehmen. Damit könnte die Wellcon in der Lohnverrechnung eine Vertretung aufbauen und die restliche Personalkapazität zusätzlich für Back-Office-Aufgaben im Finanzwesen verwenden bzw. die aktuellen Personalabgänge in der Kostenrechnung kompensieren.

(2) (a) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie bereits im Juli 2012 eine Buchhaltungskraft aufgenommen.

(b) Weiters hatte die Wellcon im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Lohnverrechnung im Jahr 2010 aufgrund der Karenzierung der zuständigen Mitarbeiterin ausgelagert zu haben. Seit Jänner 2014 führe die Wellcon die Lohnverrechnung – abgesehen von einer kurzen Unterbrechung – wieder selbst durch.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit dem Jahr 2011 eigene Mitarbeiter der Wellcon die Buchhaltung durchführten.

(b) Die Lohnverrechnung war von 2011 bis Ende 2013 an eine Steuerberatungskanzlei ausgelagert und im Jahr 2014 wieder in die Wellcon zurückgeholt worden. Aufgrund einer neuerlichen Karenzierung der zuständigen Mitarbeiterin lagerte die Wellcon die Lohnverrechnung Ende März 2014 vorübergehend an eine Steuerberatungskanzlei aus, ab September 2014 führte die Wellcon sie wieder selbst durch.

19.2 Die Wellcon setzte beide Empfehlungen des RH um, indem eigene Mitarbeiter der Wellcon die Buchhaltung ab dem Jahr 2011 und die Lohnverrechnung ab September 2014 durchführten.

Anlagenverwaltung

20.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 30) hatte der RH der Wellcon empfohlen, eine regelmäßige Anlageninventur durchzuführen und im Bereich der IT das Anlagevermögen auf Einzelanlagen zu erfassen. Laut den Feststellungen des Vorberichts waren nicht auf allen Geräten Inventarnummern angebracht und in der Anlagenbuchhaltung mehrere Arbeitsplatzrechner unter einer Inventarnummer erfasst worden.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, mit einer grundlegenden Anlageninventur im Februar 2013 begonnen zu haben. Auch erfasse sie seit dem Jahr 2013 das Anlagevermögen auf Einzelanlagen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon in den Jahren 2013 und 2014 eine Anlageninventur durchführte und auch das Anlagevermögen auf Einzelanlagen erfasste. Im Rahmen der Inventur erfasste die Wellcon auch, ob die Anlage noch aktiv oder bereits ausgeschieden war.

20.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie in den Jahren 2013 und 2014 Anlageninventuren durchführte und im Bereich der IT das Anlagevermögen auf Einzelanlagen erfasste.

Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

21.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 31) hatte der RH aufgrund festgestellter Fehlbuchungen der Wellcon empfohlen, die Buchungen nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung vorzunehmen. Insbesondere die Aufwendungen der Lohnverrechnung wären auf das Konto „Steuerberatung – Lohnverrechnung“ zum Zweck der Nachvollziehbarkeit und der Übersichtlichkeit der gesamten Aufwendungen zu buchen.

(2) Laut Mitteilung der Wellcon im Nachfrageverfahren habe sie schon in der Vergangenheit selbstverständlich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung gehandelt. Unterjährige Fehlbuchungen könnten nie völlig ausgeschlossen werden. Die Wellcon habe verstärkt quartalsweise und auch beim Jahresabschluss die diversen Aufwandskonten zusätzlich auf Fehlbuchungen überprüft, um die Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit der gesamten Aufwendungen zu gewährleisten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon die Aufwendungen der Lohnverrechnung auf dem entsprechenden Konto „Steuerberatung – Lohnverrechnung“ verbuchte. Anhand der Buchungen von ausge-

wählten Aufwandskonten aus den Jahren 2011 bis 2014 stellte der RH fest, dass die Wellcon die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachtete.

21.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH um, indem sie in ihrer Buchhaltung die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachtete und den Aufwand für Lohnverrechnung nunmehr auf das entsprechende Aufwandskonto verbuchte.

Geldmittel- veranlagung

22.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) im Hinblick auf unterdurchschnittliche Konditionen der beiden Geschäftskonten und auf hohe Guthaben auf den beiden Geschäftskonten der Wellcon empfohlen, für die nicht unmittelbar benötigten Geldmittel eine lukrativere (sichere) Veranlagungsform zu wählen.

(2) Die Wellcon hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, aufgrund der Empfehlung des RH die Veranlagungsmöglichkeiten der Wellcon neu überdacht zu haben. Sie habe im Jahr 2013 mit einer Liquiditätsanalyse begonnen, um zu eruieren, in welcher Höhe eine Veranlagung in Frage komme. Weiters habe sie diverse Angebote eingeholt und der Geschäftsführung präsentiert. Die Wellcon habe sich entschieden, beim Geldinstitut mit den besten Konditionen zwei klassische Termineinlagen zu veranlagern. Die Liquidität würde laufend betrachtet, um weitere Veranlagungen zu forcieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wellcon ihre Liquidität laufend analysierte und anhand der Ergebnisse bestimmte, welche Geldmittel nicht unmittelbar für den laufenden Betrieb benötigt wurden und somit für eine Veranlagung zur Verfügung standen. Nachdem sie die Höhe der zur Veranlagung bestimmten Geldmittel festgelegt hatte, holte die Wellcon bei mehreren einheimischen Kreditinstituten Angebote für die Veranlagung ein. Dabei sah sie vor, die Mittel kurzfristig und sicherheitsorientiert anzulegen. Sie wählte dazu eine Veranlagung in Festgeld mit Laufzeiten von 12 bis 24 Monaten. Nach Prüfung der angebotenen Konditionen erteilte die Wellcon den Auftrag an den Bestbieter. Für die Veranlagung war die Geschäftsführung zuständig. Die Auswahl der Veranlagungsinstrumente erfolgte in enger Abstimmung mit dem Eigentümer VAEB.

Zum Stichtag 31. Dezember 2012 hatte die Wellcon einen Betrag von 700.000 EUR in Festgeld veranlagt und auf den Bankkonten ein Guthaben von rd. 1,44 Mio. EUR ausgewiesen. Im Jahr 2013 veranlagte die Wellcon 1,40 Mio. EUR auf zwei Festgeldkonten und hielt auf den Bankkonten zum Stichtag 31. Dezember 2013 eine Liquiditätsreserve in

Höhe von rd. 762.300 EUR zurück. Die Festgeldkonditionen betragen 0,73 % (12-Monats-Bindung) und 1 % (24-Monats-Bindung), während auf den Bankkonten Habenzinsen⁶ zwischen 0,04 % und 0,14 % gewährt wurden.

Im Jahr 2014 lief eine Festgeldveranlagung in Höhe von 900.000 EUR aus, eine weitere Veranlagung unterblieb. Mit Stichtag 31. Dezember 2014 waren 500.000 EUR in Festgeld veranlagt, während die Bankkonten ein Guthaben in Höhe von rd. 1,66 Mio. EUR aufwiesen. Die Festgeldveranlagung hatte einen Zinssatz von 1 %, während die Zinssätze auf den Bankkonten⁷ zwischen 0,05 % und 0,10 % betragen.

Für die Jahre 2014 und 2015 waren keine größeren Investitionen geplant, die eine so hohe Liquiditätsreserve nötig machten.

22.2 Die Wellcon setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie durch eine Liquiditätsanalyse ihre nicht unmittelbar zum Betrieb benötigten Mittel bestimmte, nach Vergleich mehrerer Angebote sicherheitsorientiert Anlageformen auswählte und ihre liquiden Mittel auf das nicht unmittelbar benötigte Ausmaß verringerte. Jedoch veranlagte die Wellcon die im Jahr 2014 ausgelaufene Festgeldveranlagung in Höhe von 900.000 EUR nicht neuerlich, sondern beließ die Mittel auf den sehr niedrig verzinsten Bankkonten.

Der RH empfahl daher der Wellcon wiederholt, für die nicht unmittelbar benötigten Geldmittel eine lukrativere (sichere) Veranlagungsform zu wählen.

22.3 *Die Wellcon und die VAEB teilten in ihren Stellungnahmen mit, monatliche Liquiditätsanalysen weiterhin durchzuführen und attraktive Veranlagungsformen regelmäßig zu prüfen. Bei Vorliegen eines sicheren und wirtschaftlich effizienten Veranlagungsportfolios werde die gewählte Veranlagungsform mit den Eigentümern abgestimmt und nach deren Zustimmung umgesetzt.*

⁶ Habenzinsen zum Stichtag 31. Dezember 2013

⁷ Habenzinsen zum Stichtag 31. Dezember 2014

Schlussempfehlungen

23 Der RH stellte zusammenfassend fest, dass die Wellcon von 30 überprüften Empfehlungen 23 umgesetzt, sechs teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt hatte:

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2013/3					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
3	Überarbeitung der für die Genehmigung von Werk- und freien Dienstverträgen geltenden Bestimmungen	2	X		
3	regelmäßige Berechnung und Dokumentation der Zustimmungswertgrenzen entsprechend den Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag	2	X		
4	Vorlage von im Umlaufweg gefassten Beschlüssen der Gesellschafter an Vertreter der Aufsichtsbehörden vor ihrer Umsetzung	3	X		
8	Prüfung einer Rückforderung des Geschäftsführerbonus an das Beratungsunternehmen	4			X
9	Ausgestaltung der Geschäftsführerverträge nach Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes	5		X	
9	Bezugsanpassung durch Gesellschafterbeschluss und Begrenzung der Geschäftsführerbezüge mit Anpassungsfaktor	5		X	
9, 10	Festlegung von objektiv bewertbaren Zielen in Zielvereinbarungen vor dem Leistungszeitraum; Bonifikationsauszahlung erst nach Evaluierung	6		X	
11	Prüfung einer Rückforderung von Bonuszahlungen an zwei Ärzte	7	X		
12	Schaffung von klaren Vertragsgrundlagen für die Honorierung der Tätigkeiten als gewerberechtlicher Geschäftsführer bzw. als Sicherheitsfachkraft; vertragskonforme Abrechnung mit dem Subauftragnehmer	8	X		
13	Erstellung einer Reisekostenrichtlinie	9	X		
13	Vereinbarung von Stundensätzen mit Werkvertragsnehmern, die Reisezeiten und Reisekosten pauschal abgelten	9	X		
14	Abrechnung von zur Verfügung gestellten Parkplätzen als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto	10	X		



Schlussempfehlungen

BMF BMG BMVIT

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung

Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2013/3					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
15	Nutzung von Personalaufstockung im Back-Office-Bereich zur Reduktion externer Leistungen	11	X		
17	Periodensperre im Leistungserfassungssystem	12	X		
19	Angabe von Erstellungsdatum und Grund bei Rechnungen, Gutschriften und Storno-Rechnungen	13	X		
20	Fertigstellung der Kostenrechnung; regelmäßige Überprüfung von Projekten und Aufträgen durch Nachkalkulation	14	X		
23	sparsamer Einsatz externer Berater sowie kritisches Hinterfragen der Beauftragung	15		X	
23	Einholung der Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses im Vorhinein bei nicht budgetierten Einzelauftrags-Beratungsleistungen über 5.000 EUR	15	X		
23	Miteinbeziehung der Eigentümer von Anfang an bei Strategieentwicklungen	15	X		
25	Überweisung der Gehälter frühestens mit Monatsanfang	16	X		
25	Prüfung einer Rückforderung der doppelt in Rechnung gestellten Umsatzsteuer für Personal-leasing	16	X		
25	Abstimmung von Rechnungen mit Verträgen	16	X		
25	Abbuchungsaufträge nur für Unternehmen, bei welchen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich ist	16	X		
26	rasche Fertigstellung des IKS-Projekts	17		X	
28	zügige Fertigstellung des Projekts zum Berichtswesen	18	X		
29	Durchführung der Buchhaltung möglichst mit eigenem Personal	19	X		
29	Durchführung der Lohnverrechnung für das eigene Personal mit eigenem Personal	19	X		
30	regelmäßige Durchführung einer Anlageninventur; Erfassung des IT-Anlagevermögens auf Einzelanlagen	20	X		
31	Buchungen nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung	21	X		
39	lukrativere Veranlagungsform für nicht unmittelbar benötigte Geldmittel	22		X	

Schlussempfehlungen

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an die Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon) hervor:

(1) Die Zahlung für den Geschäftsführerbonus an das Beratungsunternehmen wäre intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen. (TZ 4)

(2) Die Verträge von Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) wären nach der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer Best-practice-Umsetzung – auszugestalten. (TZ 5)

(3) Die Anpassung des Geschäftsführerbezugs wäre mit dem Anpassungsfaktor des Bezügebegrenzungsgesetzes zu begrenzen. (TZ 5)

(4) Die Zielvereinbarungen wären vor Beginn des Leistungszeitraums abzuschließen. (TZ 6)

(5) Externe Berater sollten möglichst sparsam und gezielt eingesetzt sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch hinterfragt werden. (TZ 15)

(6) Die noch ausstehenden Maßnahmen aus dem IKS-Projekt wären rasch umzusetzen. (TZ 17)

(7) Für die nicht unmittelbar benötigten Geldmittel wäre eine lukrativere (sichere) Veranlagungsform zu wählen. (TZ 22)



BMF BMG BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

**Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens**

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

ANHANG
Entscheidungsträger

Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH

Aufsichtsrat nicht eingerichtet

Geschäftsführung

Anton GARTLEHNER
(1. Jänner 1998 bis 30. Juni 2006)

Dr. Maria BANIADAM
(13. Februar 1998 bis 29. Dezember 2004)

Ing. Dr. Eva POLLERES
(29. Dezember 2004 bis 16. Mai 2007)

Heinrich KNAPP
(25. Juli 2006 bis 16. Mai 2007)

Mag. Helmut KERN
(16. Mai 2007 bis 31. Dezember 2007)

Gerald GERSTBAUER, MBA, MLE
(1. Jänner 2008 bis 31. Oktober 2010)

Mag. Barbara WALLNER
(1. November 2010 bis 31. Dezember 2010; interimistisch)

[Mag. Barbara WALLNER](#)
(seit 1. Jänner 2011)



Wien, im Februar 2016

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2016/1
- Bericht des Rechnungshofes
- Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen
 - Energie-Control Austria
 - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen; Follow-up-Überprüfung
 - Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung

