



Ausgangslage

(4) Die Systematik des Berichts zielt auf die Überprüfung der Zweckmäßigkeit (Konzeption) des IKS, insbesondere der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (TZ 3 bis 8) sowie der Risikofeststellung bzw. –beurteilung (TZ 9, 10), der Funktionsfähigkeit bzw. Wirksamkeit des IKS hinsichtlich der gesetzten Kontrollmaßnahmen anhand ausgewählter Geschäftsprozesse (TZ 11 bis 21), des Berichtswesens (TZ 22) und der Aktualität des IKS (TZ 23) ab.

Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Allgemeines

3 (1) Die Universitäten sind gemäß Universitätsgesetz 2002 (UG)¹ unter der Verantwortung und Leitung des Rektorats zur Einrichtung eines den Aufgaben der Universität entsprechenden Rechnungswesens einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie eines Berichtswesens verpflichtet; damit ist auch die Einführung eines IKS verbunden. Ausdrücklich wird auf die sinngemäße Anwendung des Handelsgesetzbuchs² – nunmehr Unternehmensgesetzbuch – verwiesen.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war an beiden überprüften Universitäten ein umfassendes IKS – auch für den Bereich der Finanzverwaltung – erst im Aufbau: An der TU Graz erfolgte im Jahr 2014 die Freigabe zum Aufbau eines Risikomanagements – vorerst – im Bereich der universitären Beteiligungen; ein Ausbau auf alle Universitätsbereiche war geplant; an der Universität Salzburg erfolgten mit dem Projekt „PLUS-S“ der Aufbau und die Implementierung eines IKS (TZ 10).

Richtlinien und sonstige Regelungen

4.1 (1) Neben den gesetzlichen Vorgaben verfügte die Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten über eine Reihe von Richtlinien und Regelungen:

¹ § 16 Abs. 1 UG

² erster Abschnitt des dritten Buches

Tabelle 1: Richtlinien der Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten		
	TU Graz	Universität Salzburg
Richtlinien der Finanzverwaltung	- Richtlinie zur Gebarung - Richtlinie zum Rechnungswesen - Richtlinie zur Fakturierung von Leistungen - Richtlinie zur Führung von Kassen - Richtlinie zum Inventar - Richtlinie zum Controlling - Richtlinie zu Veranlagungen - Richtlinie zur Abrechnung von Kreditkarten - Regelung der Kalkulation von drittmittelfinanzierten Vorhaben und des Kostenersatzes in Form eines Infrastruktur- und Dienstleistungsbeitrags - Richtlinie für Global- und Drittmittelzahlungen - Richtlinie für die Dokumentation des Einsatzes von Großgeräten - Richtlinie zum Kostenersatz für die Nutzung globaler (Groß-)Geräte - Richtlinie für die wirtschaftliche Verwertung von Ergebnissen aus Forschung und Entwicklung - Richtlinie über die Verwertung von Geistigem Eigentum aus Wirtschaftskooperationen - Richtlinie zu Reiseabrechnungen	- Handbuch Buchhaltung - Reiserichtlinie - Banken- und Veranlagungsrichtlinie - Richtlinie über Bewirtungs- und Repräsentationsausgaben - Budgetierungshandbuch

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

(2) Die TU Graz aktualisierte im Dezember 2014 zum Teil die in der Tabelle 1 dargestellten Richtlinien, wie z.B. die Richtlinie zur Gebarung, zum Rechnungswesen und zum Controlling. Die Richtlinien umfassten Bestimmungen hinsichtlich Geltungsbereich und Prozessverantwortlichkeit sowie Querbezüge zu anderen Regelungen und Richtlinien; die Freigabe der Richtlinien erfolgte durch Rektoratsbeschluss. Weiters waren sie über das Intranet für alle Mitarbeiter zugänglich und wurden teilweise im Mitteilungsblatt veröffentlicht; die Richtlinien waren zum Teil Inhalt von Schulungen und Mitarbeiterveranstaltungen.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgten an der Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ (siehe TZ 10) der Aufbau und die Implementierung eines IKS; dieses Projekt umfasste u.a. eine Überarbeitung der Handbücher und der Richtlinien der Finanzverwaltung sowie die Erstellung von Richtlinien zu den Bereichen Beschaffung, Personal, Forschungsförderung, Universitätslehrgänge, Beteiligungen/ Kooperationen, IT-Service und Revision.



Ausgangslage

Die Richtlinien und Handbücher der Finanzverwaltung lagen in den Abteilungen Controlling bzw. Rechnungswesen auf und wurden zum Teil bei Schulungen und Mitarbeiterveranstaltungen vorgetragen.

4.2 (1) Der RH anerkannte das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegende Richtlinien-System der Finanzverwaltung der TU Graz. Als positiv erachtete er zudem, dass die Richtlinien und Regelungen der TU Graz die Verantwortlichkeiten und Geltungsbereiche klar regelten und jedem Mitarbeiter der TU Graz zugänglich waren.

(2) Betreffend die Universität Salzburg wies der RH darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Richtlinien erst erstellt bzw. die Handbücher der Finanzverwaltung überarbeitet wurden. Er kritisierte, dass die Handbücher und Richtlinien der Finanzverwaltung nicht allen Mitarbeitern der Universität Salzburg zur Verfügung standen.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, im Sinne der Transparenz diese Handbücher und Richtlinien künftig allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

Organisatorische Rahmenbedingungen gemäß UG

5.1 (1) Die obersten Leitungsorgane der Universität waren gemäß UG³ der Universitätsrat, das Rektorat, der Rektor und der Senat. Zudem unterlagen die Universitäten gemäß UG⁴ der Rechtsaufsicht des Bundes.

(2) Als strategisches Organ der Universität war der Universitätsrat eingerichtet. Das UG⁵ übertrug dem Universitätsrat im wirtschaftlichen Bereich u.a. wesentliche Aufgaben wie

- die Genehmigung des Entwicklungsplans, des Organisationsplans, des Entwurfs der Leistungsvereinbarung der Universität, der Geschäftsordnung des Rektorats, der Richtlinien für die Gebarung, des Rechnungsabschlusses und der Wissensbilanz,
- die Bestellung der Abschlussprüfer zur Prüfung des Rechnungsabschlusses,
- die Zustimmung für die Begründung von Verbindlichkeiten, die über die laufende Geschäftstätigkeit der Universität hinausgehen sowie

³ § 20 Abs. 1 UG

⁴ § 9 UG

⁵ § 21 UG

- die Zustimmung zum Budgetvoranschlag innerhalb von vier Wochen ab Vorlage durch das Rektorat.

(3) Das Rektorat war gemäß UG⁶ mit der Leitung und Vertretung der Universität nach außen betraut. In wirtschaftlichen Angelegenheiten waren seine Aufgaben u.a.

- die Einrichtung eines Rechnungs- und Berichtswesens,
- die Erstellung des Budgetvoranschlags zur Vorlage an den Universitätsrat und die Budgetzuteilung,
- die Erstellung des Rechnungsabschlusses und der Wissensbilanz,
- die Errichtung eines Planungs- und Berichterstattungssystems, das die Erfüllung der Berichterstattungspflichten durch die Universitäten nach den gesetzlichen Vorschriften und den Vorgaben des Bundesministers für Finanzen hinsichtlich der Einrichtung eines Beteiligungs- und Finanzcontrollings gewährleistet.

(4) Der Rektor⁷ war u.a. Vorsitzender bzw. Sprecher des Rektorats und Leiter des Amts der Universität; er schloss Arbeits- und Werkverträge ab und erteilte Vollmachten.⁸ Seine Aufgaben umfassten die Verhandlung und den Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit dem Bundesminister und die diesbezügliche Information über das Ergebnis an den Universitätsrat.

Weitere Regelungen hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten des Rektorats waren an beiden Universitäten in den Geschäftsordnungen der Rektorate festgelegt. Die Veröffentlichung der Geschäftsordnung erfolgte im Mitteilungsblatt der Universität.⁹

(5) Der Senat hatte u.a. die Satzung zu erlassen und stellte die Mitwirkung aller Universitätsangehörigen, insbesondere in Studienangelegenheiten, sicher.

⁶ § 22 UG

⁷ § 23 UG

⁸ Vollmachten gemäß § 28 Abs. 1 UG: Der Rektor kann unter Beachtung der vom Rektorat erlassenen Richtlinien festlegen, welche Arbeitnehmer der Universität Rechtsgeschäfte im Namen der Universität abschließen dürfen. Diese Bevollmächtigungen sind im Mitteilungsblatt der Universität zu verlautbaren.

⁹ nach Genehmigung durch den Universitätsrat



Ausgangslage

(6) Gemäß UG erstellte das Rektorat nach Stellungnahme des Senats einen Organisationsplan, der vom Universitätsrat genehmigt und im Mitteilungsblatt verlautbart wurde; der Organisationsplan stellt die innere Organisation der Universität dar.

(7) Die TU Graz regelte die Aufgaben, die Kompetenzen und die Verantwortung der Dekane und Studiendekane sowie die Rechte und Pflichten der Leiter der wissenschaftlichen Organisationseinheiten¹⁰ und der Leiter von Serviceeinrichtungen im „Vollmachten und Richtlinien Handbuch“, das im Mitteilungsblatt der Universität verlautbart war.

(8) Der Organisationsplan der Universität Salzburg beinhaltete die Rechte und Aufgaben der Dekane und der Leiter der wissenschaftlichen Organisationseinheiten¹¹; hinsichtlich der Rechte und Aufgaben der Leiter der administrativen Organisationseinheiten lagen an der Universität Salzburg keine Regelungen vor.

5.2 Nach Ansicht des RH gaben die gesetzlichen Vorgaben geeignete Rahmenbedingungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leitungsorgane der Universität vor.

Der RH anerkannte die an der TU Graz gegebene Transparenz hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der weiteren Hierarchieebenen, insbesondere durch das veröffentlichte „Vollmachten und Richtlinien Handbuch“.

Der RH kritisierte, dass an der Universität Salzburg zwar die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des Rektorats und der wissenschaftlichen Organisationseinheiten geregelt waren, jedoch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten nicht transparent dargelegt waren.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten in eine Richtlinie aufzunehmen.

Organisatorische Eingliederung der Finanzverwaltung

6.1 (1) An der TU Graz war die Finanzverwaltung unmittelbar der Vize-Rektorin für Finanzen und Infrastruktur zugeordnet. Die Finanzverwaltung setzte sich aus den Abteilungen Finanzmanagement, Control-

¹⁰ Institute

¹¹ Fachbereiche, Interfakultäre Fachbereiche

ling sowie Finanzen und Rechnungswesen zusammen. Der Abteilung Finanzmanagement, deren Aufgabe u.a. in der Steuerung¹² der Abteilungen Controlling sowie Finanzen und Rechnungswesen in Abstimmung mit dem Rektorat bestand, waren die Abteilungen Controlling sowie Finanzen und Rechnungswesen untergeordnet.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Personalressourcen der Finanzverwaltung der TU Graz für den Zeitraum 2010 bis 2014 dar:

Tabelle 2: Personalressourcen Finanzverwaltung TU Graz							
Abteilungen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	
			in VZÄ ¹			in %	
Finanzmanagement	1,25	2,00	1,87	2,07	2,88	1,63	130,4
Controlling	5,00	5,85	6,00	6,15	5,90	0,90	18,0
Finanz- und Rechnungswesen ²	16,16	16,95	17,38	17,63	18,53	2,37	14,7
Summe	22,41	24,80	25,25	25,85	27,31	4,90	21,9

¹ Jahresvollzeitäquivalente
² einschließlich Mitarbeiter aus Personalgestellung
Quelle: TU Graz

Der Mitarbeiterstand stieg im überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 in der Abteilung Finanzmanagement um rd. 1,6 VZÄ, in der Abteilung Controlling um rd. 0,9 VZÄ sowie in der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen um rd. 2,4 VZÄ. Insgesamt stiegen die Personalressourcen der Finanzverwaltung der TU Graz im Zeitraum 2010 bis 2014 um rd. 4,9 VZÄ bzw. rd. 21,9 %.

Die Aufgaben, Ziele, Tätigkeiten, die Über- und Unterordnung sowie die Stellvertretung der Mitarbeiter der Finanzverwaltung der TU Graz waren in Arbeitsplatzbeschreibungen dokumentiert.

(2) An der Universität Salzburg war die Finanzverwaltung – bestehend aus den Abteilungen Controlling und Rechnungswesen¹³ – dem Rektor zugeordnet.

¹² Dazu zählten z.B. die Koordination und Steuerung der Budgetierung, der Budgetplanung, des Rechnungsabschlusses, der Auf- und Ausbau der Kostenrechnung sowie des Projektcontrollings, diverse Analysen und die Betreuung der Audits und Zertifizierungen.
¹³ Seit 2015 bezeichnete die Universität Salzburg alle administrativen Organisationseinheiten als „Dienstleistungseinrichtung“.

Ausgangslage

Die Personalressourcen der Abteilungen Controlling und Rechnungswesen entwickelten sich im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 3: Personalressourcen Finanzverwaltung Universität Salzburg

Abteilungen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	
			in VZÄ ¹			in %	
Controlling	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	–	–
Rechnungswesen	10,50	11,25	11,04	10,48	10,53	0,03	0,3
Summe	14,50	15,25	15,04	14,48	14,53	0,03	0,2

¹ Jahresvollzeitäquivalente

Quelle: Universität Salzburg

Die Abteilung Controlling verzeichnete im Zeitraum 2010 bis 2014 einen gleichbleibenden Mitarbeiterstand; in der Abteilung Rechnungswesen variierte der Mitarbeiterstand geringfügig.

An der Universität Salzburg lagen zwar größtenteils Arbeitsplatzbeschreibungen vor, jedoch waren diese nicht in allen Fällen vollständig bzw. aktuell.

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Finanzverwaltung der TU Graz und der Universität Salzburg der obersten Führungsebene unmittelbar unterstellt war. Nach Ansicht des RH ermöglichten die Personalressourcen der Finanzverwaltung der beiden Universitäten eine Trennung von entscheidenden, ausführenden und kontrollierenden Funktionen.

(2) An der Universität Salzburg bemängelte der RH die fehlenden bzw. nicht aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen. Er empfahl der Universität Salzburg, die Arbeitsplatzbeschreibungen zu aktualisieren und auf aktuellem Stand zu halten.

Nebenbeschäftigungen und Unvereinbarkeitsregelungen

7.1 (1) An beiden überprüften Universitäten bestanden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen¹⁴ bzw. von Arbeitsverträgen der Mitarbeiter Regelungen hinsichtlich Nebenbeschäftigungen. Diese durften nicht mit den Interessen der Universitäten im Widerspruch stehen. Beabsichtigte Nebenbeschäftigungen und das Ausmaß der zeitlichen Inanspruchnahme waren vom Rektorat bzw. vom Rektor zu genehmigen.

¹⁴ § 56 BDG

Die Nebenbeschäftigungsmeldungen lagen an beiden Universitäten¹⁵ in der Personalabteilung sowie in den jeweiligen Abteilungen auf.

(2) Hinsichtlich Befangenheiten bzw. Unvereinbarkeiten sah das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG)¹⁶ Verwendungsbeschränkungen insbesondere in Bezug auf nahe Verwandtschaftsbeziehungen vor. An der TU Graz lag zudem ein Verhaltenskodex (Compliance-Richtlinie) vor, der allgemeine Verhaltensgrundsätze aufzeigte und Themen, wie Vertraulichkeit, Datenschutz, Interessenkonflikte (z.B. Geschenkannahme, Befangenheit aufgrund persönlicher Umstände), sowie die Nutzung der Ressourcen der TU Graz regelte. An der Universität Salzburg war kein solcher Verhaltenskodex vorhanden.

7.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Nebenbeschäftigungen für jeden Mitarbeiter der überprüften Universitäten durch gesetzliche Bestimmungen bzw. Arbeitsverträge transparent geregelt waren.

(2) Der RH würdigte den Verhaltenskodex (Compliance-Richtlinie) der TU Graz, weil dieser Bereiche, die für ein wirkungsvolles IKS von wesentlicher Bedeutung sind, in transparenter Weise regelte.

In diesem Zusammenhang wies der RH kritisch darauf hin, dass an der Universität Salzburg kein Verhaltenskodex bzw. keine Compliance-Richtlinie vorlag. Er empfahl daher der Universität Salzburg, Regelungen zu Themen, wie Geschenkannahme, Vertraulichkeit, Datenschutz oder Befangenheiten, ins Richtlinien-System aufzunehmen.

Stellung der Internen Revision

8.1 (1) An der TU Graz war die Interne Revision als Stabstelle unmittelbar dem Rektor unterstellt und mit einer Mitarbeiterin (1 VZÄ) besetzt.

Die Geschäftsordnung der Internen Revision regelte die organisatorische Eingliederung sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Internen Revision. Derzufolge war die Interne Revision funktionell und organisatorisch von den zu prüfenden Stellen – sämtliche Einrichtungen, Geschäftsbereiche und Beteiligungen der TU Graz – unabhängig. Entsprechend der Geschäftsordnung der Internen Revision konnten – in Abstimmung mit dem Rektorat – Revisionsaufträge zudem an externe Berater vergeben werden; dies erfolgte im überprüften Zeitraum einmal. Weiters waren die Grundsätze der Revisionsarbeit, wie

¹⁵ An beiden Universitäten lagen in der Finanzverwaltung jeweils drei Nebenbeschäftigungsmeldungen vor.

¹⁶ siehe § 42 BDG – gültig analog für Vertragsbedienstete und Angestellte



Ausgangslage

z.B. die Erstellung eines Prüfprogramms und der Ablauf einer Überprüfung, im Revisionshandbuch festgeschrieben.

Im Zeitraum von 2010 bis 2014 führte die Interne Revision 183 Überprüfungen durch, die rd. 500 Maßnahmen zur Folge hatten. Der Universitätsrat und das Rektorat erhielten jährlich einen Tätigkeitsbericht sowie das Prüfprogramm¹⁷ der Internen Revision; zudem befassten sich sowohl der Universitätsrat als auch das Rektorat in ihren Sitzungen mit den Prüfberichten der Internen Revision.

(2) Die Universität Salzburg verfügte über keine Interne Revision; die Revisionstätigkeit erfolgte seit 2011 durch externe Unternehmen. An der Universität Salzburg war der Leiter der Abteilung Controlling mit der Koordination der Prüfungen bzw. mit der Unterstützung der externen Revision betraut.

Die Aufgaben, Befugnisse, Pflichten und die Verantwortung der externen Revision waren in der Revisionsordnung¹⁸ festgelegt, derzufolge die Zuständigkeit der Revision die gesamte Universität mit allen ihren Organisationseinheiten sowie die jeweiligen Beteiligungen der Universität umfasste. Entsprechend der Revisionsordnung war vom Rektorat jährlich ein Revisionsplan¹⁹ zu erstellen, wobei mindestens eine Überprüfung pro Kalenderjahr vorzusehen war. Weiters war das Rektorat über die Umsetzung allfälliger Maßnahmen und deren Ergebnisse schriftlich von den überprüften Organisationseinheiten zu informieren. Das Rektorat hatte jährlich an den Universitätsrat einen Bericht über die Tätigkeiten der Revision einschließlich der jeweiligen Stellungnahmen des Rektorats und die getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Im Jahr 2011 sowie im Jahr 2014 führte die externe Revision jeweils eine Überprüfung durch; zudem fand im Jahr 2014 eine Sonderprüfung im Drittmittelbereich statt. In den Jahren 2012 sowie 2013 erfolgten keine Überprüfungen. Berichte der überprüften Organisationseinheiten über die Umsetzung der rd. 60 aus den Überprüfungen resultierenden Empfehlungen sowie jährliche Tätigkeitsberichte des Rektorats an den Universitätsrat lagen nicht vor; die Tätigkeiten der externen Revision waren jedoch ein Tagesordnungspunkt bei den Sitzungen des Universitätsrats und des Rektorats.

¹⁷ Das Rektorat genehmigte zudem das Prüfungsprogramm der Internen Revision.

¹⁸ 8. Richtlinie des Rektorats betreffend die Revision an der Universität Salzburg; verlaublich im Mitteilungsblatt – Sondernummer 3. Stück, vom 17. Oktober 2011

¹⁹ Gemäß § 3 Abs. 2 der Revisionsordnung der Universität Salzburg bedarf der Revisionsplan der Zustimmung des Universitätsrats. Der Jahresrevisionsplan wird im Mitteilungsblatt verlaublich.

8.2 (1) Der RH erachtete die Interne Revision der TU Graz für ordnungsgemäß und zweckmäßig.

(2) Betreffend die Universität Salzburg wies der RH kritisch darauf hin, dass bis 2010 keine Revision bestand, wodurch ein wesentliches Element des IKS nicht eingerichtet war. In diesem Zusammenhang wies der RH auf seinen Bericht „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“ (Reihe Bund 2010/1) hin, in dem er die Errichtung einer Revision als notwendig erachtete, weil die Revision durch Schaffung von Transparenz über Prozesse und Vorgänge einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, zweckmäßigen sowie verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln leistete.

Weiters beanstandete er die Tätigkeiten des Leiters der Abteilung Controlling in Bezug auf die externe Revision. Es waren dadurch Unvereinbarkeiten mit dessen operativem Aufgabenbereich bei Überprüfungen nicht ausgeschlossen.

Der RH kritisierte zudem, dass an der Universität Salzburg in den Jahren 2012 und 2013 keine Überprüfungen der externen Revision stattfanden. Es lagen ferner keine Jahresrevisionspläne, keine Berichte über die Umsetzung von Maßnahmen und keine Tätigkeitsberichte an den Universitätsrat entsprechend der Revisionsordnung der Universität Salzburg vor, weswegen wesentliche operative Elemente der Revision – und damit indirekt des IKS – nicht zum Tragen kamen.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, die Pflichten und Verantwortungen der Revision entsprechend der Revisionsordnung wahrzunehmen.

Risikoanalyse

Allgemeines

9 (1) Grundlegendes und wichtiges Element zur Gestaltung und zum Aufbau eines wirksamen IKS-Systems ist eine umfassende Risikoanalyse. Diese Analyse ist erforderlich, um die statistischen Wahrscheinlichkeiten und die Schadensmöglichkeiten zu antizipieren, die durch Verletzungen der Sicherheit, der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit hervorgerufen werden können. Als Instrumente für diese Einschätzung können eine Risikoliste, ein Risikokatalog oder eine Risikomatrix dienen.

Risikoanalyse

(2) Im Zuge der Beurteilung der Risikoanalyse ging der RH der Frage nach, inwieweit die TU Graz und die Universität Salzburg im Rahmen ihrer IKS-Tätigkeiten eine Risikofeststellung und Risikobeurteilung (Beschreibung ihrer möglichen Risiken, eine Abschätzung des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeiten von schädigenden Ereignissen) vorgenommen hatten.

Risikofeststellung
und Risikobeurteilung

10.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im Bereich der Finanzverwaltung der TU Graz noch keine umfassende Risikoanalyse vor. Die nachfolgende Tabelle stellt die Aktivitäten der TU Graz hinsichtlich des Risikomanagements dar:

Tabelle 4: „Fahrplan“ Risikomanagement TU Graz

Oktober 2006	Konzept zur Risikobeurteilung und Berechnung der Rücklage des Drittmittelbereichs
Dezember 2010	Umfrage „Risikofaktoren im Drittmittelbereich“ zur Identifizierung der wichtigsten Risiken bei Projekten
Oktober 2013	Freigabe des Dokuments „Beteiligungsstrategie 2012 plus“; Durchführung von SWOT-Analysen ¹ zur Analyse möglicher strategischer Gefahren
Jänner 2014	Bachelorarbeit „Konzeption einer Risikoanalyse mit Reporting für die TU Graz zur Erreichung der strategischen Ziele“
Dezember 2014	Konzeptfreigabe im Rektorat betreffend das „Risikomanagement der TU Graz bezüglich ihrer Unternehmensbeteiligungen, Konzept und erste Umsetzungen“
Februar 2015	Bachelorarbeit „Risikomanagement am Beispiel der TU Graz: Analyse, Bewertung und Steuerung von ausgewählten Risiken im universitären Bereich“

¹ SWOT: Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren)

Quelle: TU Graz

Wie aus der Tabelle ersichtlich, erstellte die TU Graz bereits 2006 ein Konzept zur Risikobeurteilung im Drittmittelbereich. Im Jahr 2014 erfolgte die Konzeptfreigabe betreffend das „Risikomanagement der TU Graz bezüglich ihrer Unternehmensbeteiligungen, Konzept und erste Umsetzungen“.

Für das Jahr 2015 war der Aufbau des Risikomanagements im Bereich der universitären Beteiligungen samt Durchführung von Workshops gemeinsam mit Mitgliedern des Rektorats, mit Dekanen, Mandatären und mit Vertretern von Service- und Stabstellen geplant. Als Basis für das im Aufbau befindliche Risikomanagement der TU Graz diente zusätzlich eine wissenschaftliche Facharbeit des Jahres 2015. Eine Abstimmung erfuhr das bisher vorliegende Risikomanagement-Konzept für Unternehmensbeteiligungen mit der Beteiligungsstrategie 2012+.

Eine erste Evaluierung des Risikomanagement-Konzepts war für Ende 2015 geplant. Darüber hinaus war vorgesehen, die Risikoanalyse künftig auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen.

(2) An der Universität Salzburg lag – wie an der TU Graz – keine Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung vor. Die externe Revision erstellte Berichte zur IKS-Optimierung im Bereich der „SAP Funktions- und Berechtigungsprüfung“ (2011) sowie im Personalbereich (2014). Dabei wurden unternehmensspezifische Risiken identifiziert und die Prozesse sowie Kontrollen unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Risiken erfasst. Im Personalbereich stellte die externe Revision einen Reifegrad²⁰ von 3,71²¹ fest.

Im Herbst 2014 startete die Universität Salzburg unter Begleitung eines externen Beraters das Projekt „PLUS-S“ zum Aufbau und zur Implementierung eines IKS, wobei ein IKS nach COSO²² in den Bereichen Budgetierung, Beschaffung, Rechnungswesen, Drittmittel, Liquiditätsmanagement, Veranlagungen und Beteiligungen entwickelt werden sollte. Das Projektende war mit April 2016 geplant. Das Projekt war zunächst mit 50.000 EUR budgetiert; das Projektbudget wurde im April 2015 um 24.000 EUR (rd. 48 %) erhöht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag das Projekt im zeitlichen Soll-Rahmen.

Das Projekt formulierte zunächst Prozesse und Richtlinien, die in einem zweiten Schritt einer Kontext- und Risikoanalyse unterzogen werden sollten. Die Einschätzung der Risiken an der Universität Salzburg erfolgte durch das Rektorat und die einzelnen Abteilungen.

10.2 (1) Der RH kritisierte die fehlende Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung an der TU Graz, er anerkannte jedoch die Aktivitäten der TU Graz im Bereich des Aufbaus des Risikomanagements. Er wertete die Absicht, eine Evaluierung des Konzepts Ende 2015 durchzuführen, grundsätzlich positiv.

²⁰ Der Reifegrad wurde dabei selbst vom Berater mittels einer fünfteiligen Skala definiert; laut Beraterangabe trifft der Reifegrad jedoch keine Aussage über die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen.

²¹ Der Reifegrad von 3 entspricht dabei den Mindestvoraussetzungen an ein gut dokumentiertes IKS. Skala: 1 = unzuverlässig, 3 = Standard, 5 = optimiertes IKS.

²² COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Der COSO-Würfel geht von drei für interne Kontrollsysteme zu berücksichtigenden Dimensionen aus: den Zielkategorien Geschäftstätigkeit, Berichterstattung und Regeleinhaltung. Diesen Kategorien (Operations, Reporting und Compliance) sind sowohl IKS-Komponenten (Control Environment, Risk Assessment, Control Activities, Information & Communication und Monitoring Activities) als auch die unterschiedlichen Unternehmensebenen/-bereiche zugeordnet.



Risikoanalyse

Er empfahl der TU Graz, das Risikomanagement im Bereich der Unternehmensbeteiligungen aufzubauen und auf weitere Universitätsbereiche auszudehnen.

(2) Betreffend die Universität Salzburg kritisierte der RH die fehlende Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung. Er hielt jedoch fest, dass die Universität Salzburg das Projekt „PLUS-S“ zur Implementierung eines IKS startete, wobei sie im Bereich „Risikoanalyse“ noch am Anfang ihrer Bemühungen stand. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass bei dem Projekt „PLUS-S“ keine Risikoanalyse vor der Formulierung von Prozessen und Richtlinien erfolgte. Er wies zudem kritisch auf die wesentliche Steigerung des Projektbudgets (um rd. 48 %) hin.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, die Aktivitäten zur Implementierung eines IKS fortzusetzen und auf alle Universitätsbereiche auszubauen. In diesem Zusammenhang empfahl der RH der Universität Salzburg, künftig Prozesse und Richtlinien erst auf Basis einer vorgängigen Risikoanalyse aufzusetzen.

10.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie eine umfassende Risikoanalyse im Bereich der Unternehmensbeteiligungen durchgeführt. Im Zuge zweier Workshops (Juni und September 2015) seien die erarbeiteten Daten den Verantwortlichen (Rektorat, Mandatare, Dekane, Vertreter von Service- und Stabstellen) präsentiert, gemeinsam diskutiert und entsprechend angepasst worden. Die Validierung des Konzepts sei somit abgeschlossen, die Überarbeitung der schriftlichen Dokumentation befinde sich kurz vor der Fertigstellung. Analog zur Vorgehensweise beim Risikomanagement der Unternehmensbeteiligungen werde im Jahr 2016 mit der Ausweitung des Risikomanagements auf die TU Graz begonnen.*

Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung

11 (1) Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung der beiden Universitäten dar:



Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg**Tabelle 5: Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung TU Graz und Universität Salzburg**

Geschäftsprozesse	TU Graz	Universität Salzburg
Verbuchung von Verbindlichkeiten	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Fakturierung von Leistungen	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Abwicklung Zahlungsverkehr	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Abwicklung von Barzahlungsgeschäften	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Bilanzierung	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Veranlagungen	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Controlling und Abteilung Rechnungswesen
Kostenrechnung	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Planung und Budgetierung	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Berichtswesen einschließlich Budgetberichte	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Projektcontrolling (Drittmittel ¹)	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Abwicklung Sonderprojekte	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling

¹ Projekte gemäß § 26 und § 27 UG

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

(2) Der RH wählte bei der TU Graz und der Universität Salzburg die Geschäftsprozesse

- Verbuchung von Verbindlichkeiten (TZ 12 bis 16),
- Abwicklung von Barzahlungsgeschäften (TZ 17 und 18) und
- Veranlagungen (TZ 19 bis 21)

aus, anhand derer er insbesondere die IKS-Aspekte Transparenz, Archivierung und Nachvollziehbarkeit, Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung, aufgaben- und verantwortungs-adäquate Informationsbereitstellung sowie Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (siehe TZ 2) überprüfte. Dabei stellte er die ausgewählten Geschäftsprozesse jeweils im Abstrakten (Soll-Prozess; TZ 14.1, 15.1, 16.1, 18.1 und 20.1; jeweils (1) für TU Graz und (3) für Universität Salzburg) und im Konkreten (Ist-Prozess; TZ 14.1, 15.1, 16.1, 18.1 und 20.1; jeweils (2) für TU Graz und (4) für Universität Salzburg) dar.

Überprüfte Geschäftsprozesse

Verbuchung von
Verbindlichkeiten

12.1 (1) An beiden Universitäten bestand der Geschäftsprozess „Verbuchung von Verbindlichkeiten“ im Wesentlichen aus folgenden Prozessschritten²³:

- Rechnungseingang,
- Prüfung der sachlichen Richtigkeit und Freigabe der Anweisung,
- Vorerfassung,
- Buchung und
- Durchführung des Zahlwegs.

Die Verbuchung von Verbindlichkeiten erfolgte an beiden Universitäten durch das Buchhaltungsprogramm SAP. Beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten führten unterschiedliche Mitarbeiter der Finanzverwaltung die Prozessschritte, wie z.B. Vorerfassung, Buchung und Zahlweg, durch; die Prüfung der sachlichen Richtigkeit und die Freigabe der Anweisung erfolgten hingegen von der bestellenden Organisationseinheit.

(2) Die jeweilige Leitung des Rechnungswesens vergab an die einzelnen Mitarbeiter die den Prozessschritten entsprechenden notwendigen Berechtigungen (Rollen) im SAP. Im Gegensatz zur TU Graz erfolgte an der Universität Salzburg jedoch keine regelmäßige Plausibilisierung dieser Berechtigungen.

(3) Zudem existierten an beiden Universitäten keine technischen Sperren im SAP, die bei der Verbuchung einer Verbindlichkeit verhindern, dass – bei entsprechenden Berechtigungen – sowohl die Vorerfassung als auch die Buchung von ein und derselben Person durchgeführt werden konnte.

12.2 Der RH wies kritisch auf das Risikopotenzial hin, dass wegen fehlender IT-technischer Sperren sowohl die Vorerfassung als auch die Buchung – bei entsprechenden Berechtigungen – von ein und derselben Person durchgeführt werden könnten. Er hielt jedoch fest, dass beide Universitäten bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten organisatorische Maßnahmen zur Trennung der Funktionen im Prozessab-

²³ Weitere – diesen Geschäftsprozess ergänzende – Prozessschritte waren das Verwalten der Kreditoren-Stammdaten, die Überprüfung der Rechnungsmerkmale sowie das Einscannen und die Ablage der Belege.



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

lauf vorgenommen hatten und damit systematische Kontrollen (Vier-Augen-Prinzip) ermöglicht wurden.

Hinsichtlich der Überprüfung von IT-Berechtigungen verwies der RH auf das IKS-Prinzip der minimalen Rechte, wonach den Mitarbeitern nur jene Berechtigungen eingeräumt werden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt erforderlich sind. In diesem Zusammenhang kritisierte er das Fehlen einer regelmäßigen Plausibilisierung der Berechtigungen im SAP an der Universität Salzburg.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, zumindest jährlich eine Plausibilisierung der IT-Berechtigungen hinsichtlich Notwendigkeit und Angemessenheit vorzunehmen.

Verbuchung von
Verbindlichkeiten –
Soll-Ist-Vergleich

Überblick

13.1 (1) An der TU Graz regelte und beschrieb die „Richtlinie zum Rechnungswesen“ den Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten. Ergänzend dazu dokumentierten und erläuterten Online-Hilfebücher den Geschäftsprozess sowie die einzelnen Prozessschritte. Die Abwicklung elektronisch übermittelter Eingangsrechnungen (E-Rechnung) fehlte in den Dokumentationen. Die Richtlinien und Dokumentationen standen allen Mitarbeitern der Universität im Intranet der Universität zur Verfügung (siehe TZ 4).

(2) An der Universität Salzburg war der Geschäftsprozess der Verbuchung von Verbindlichkeiten im „Handbuch Buchhaltung“ dokumentiert. Weitere Erläuterungen fanden sich im „Leitfaden Rechnungswesen“, einer Schulungsunterlage, mit der die Abteilung Rechnungswesen entsprechende Schulungen für Mitarbeiter der Universität durchführte. Insgesamt befand sich das gesamte Richtlinien-System aufgrund des Projekts „PLUS-S“ in Überarbeitung (siehe TZ 4).

(3) Der RH untersuchte anhand von Beispielsfällen, inwieweit die TU Graz und die Universität Salzburg die IKS-relevanten Vorgaben bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten tatsächlich einhielten.

Dazu zog der RH aus der Gesamtmenge der Eingangsrechnungen jeder Universität je Jahr nach dem Zufallsprinzip eine Stichprobe von 18 Stück an Buchungspositionen – für den überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 daher insgesamt 90 Beispielsfälle je überprüfter Universität aus den Bereichen

Überprüfte Geschäftsprozesse

- Globalbudget (55,6 %),
- Drittmittel gemäß § 27 UG (27,8 %),
- Literatur (5,5 %) sowie
- Anlagen (11,1 %).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bei den überprüften Beispielsfällen festgestellten Stärken und Schwächen des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten:

Tabelle 6: IKS-Stärken-Schwächen-Analyse anhand von Beispielsfällen beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten; Jahre 2010 bis 2014

Prozessschritte	TU Graz	Universität Salzburg
Rechnungseingang	~	~
Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis	✓	~
Vorerfassung	✓	✓
Buchung	✓	~
Zahllauf	✓	✓

x Mängel in mindestens 5 Fällen (mehr als 5 %)

~ Mängel in 1 bis 4 Fällen

✓ keine Mängel

Quelle: RH

13.2 (1) Der RH hielt die Richtlinien bzw. Dokumentationen zum Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten an der TU Graz für geeignet, den Mitarbeitern die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen in ausreichendem Umfang bereitzustellen und damit dem IKS-Prinzip der Transparenz zu entsprechen. Er wies jedoch kritisch auf die fehlende Dokumentation der Abwicklung von E-Rechnungen hin.

Der RH empfahl der TU Graz, die Richtlinien und Dokumentationen hinsichtlich der Abwicklung von E-Rechnungen zu aktualisieren.

(2) Hinsichtlich der Dokumentationen zur Verbuchung von Verbindlichkeiten an der Universität Salzburg verwies der RH auf seine Empfehlung, im Sinne des IKS-Aspektes Transparenz die Richtlinien bzw. Dokumentationen allen Mitarbeitern der Universität, z.B. online, zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 4).



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

(3) Betreffend die IKS-Stärken-Schwächen-Analyse des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten anhand von Beispielsfällen lagen an beiden Universitäten Schwachstellen beim Rechnungseingang (siehe TZ 14) vor. An der Universität Salzburg bestanden zudem Schwächen bei der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis (siehe TZ 15) sowie bei der Buchung (siehe TZ 16).

Der RH stellte an beiden Universitäten bei den überprüften Fällen – abgesehen vom in TZ 12 dargestellten Risikopotenzial – keine IKS-relevanten Mängel im Bereich der Vorerfassung und beim Zahllauf fest.

13.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie ihre Richtlinie zum Rechnungswesen sowie die bezughabenden Dokumentationen im Dezember 2015 (Rektoratsbeschluss vom 9. Dezember 2015 bzw. Universitätsratsbeschluss vom 17. Dezember 2015) hinsichtlich der Abwicklung von E-Rechnungen aktualisiert.*

Rechnungseingang

14.1 (1) An der TU Graz war ein zentraler Rechnungseingang in der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen vorgesehen, wo alle einlangenden Rechnungen lückenlos in einem elektronischen Rechnungseingangsbuch zu erfassen und sodann im Wege eines elektronischen Rechnungsworkflows weiterzuverarbeiten waren.

(2) Dieser elektronische Rechnungsworkflow wurde im Zuge der Optimierung der Service- und Verwaltungsprozesse 2010 und 2011 unter Mithilfe eines externen Unternehmens größtenteils TU Graz-intern entwickelt, getestet und mit Beginn 2012 in Echtbetrieb genommen. Im Jahr 2013 wurde der Rechnungsworkflow um die Übernahme elektronischer Eingangsrechnungen erweitert. Die Kosten für die externe Unterstützung beliefen sich dabei im Zeitraum 2011 bis 2013 auf rd. 54.500 EUR. Die Eigenleistungen der Finanzverwaltung konnten mangels verpflichtender projektbezogener Zeitaufzeichnungen nicht beziffert werden.



Überprüfte Geschäftsprozesse

Tabelle 7: Skontoerträge TU Graz

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
			in EUR		
Skontoerträge	58.408	67.697	123.891	119.792	80.386

Quelle: TU Graz

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich, nahmen die Skontoerträge durch die Einführung des elektronischen Rechnungsworkflows im Jahr 2014 gegenüber 2010 um rd. 22.000 EUR zu. Die zwischenzeitlich markanten Zunahmen in den Jahren 2012 und 2013 waren auf eine verstärkte Instandhaltungstätigkeit (z.B. Sanierung des Gebäudes „Neue Technik“) – verbunden mit entsprechenden Skontoerträgen – zurückzuführen.

Wie bei den überprüften Beispielsfällen²⁴ festgestellt, führten teilweise weiterhin dezentral einlangende Rechnungen dazu, dass Zahlungsfristen überschritten wurden bzw. Mahnspesen anfielen und Skontoerträge entgingen²⁵.

(3) Die Universität Salzburg beschrieb im Handbuch Buchhaltung sowohl die Vorgangsweise für einen dezentralen sowie einen zentralen Rechnungseingang; für die nähere Zukunft wurde ein zentraler Rechnungseingang angestrebt.

(4) An der Universität Salzburg langten – im Unterschied zur TU Graz – im überprüften Zeitraum die Rechnungen mehrheitlich dezentral bei den bestellenden Organisationseinheiten ein (rd. 72 % der überprüften Beispielsfälle).

14.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Einführung des zentralen Rechnungseingangs verbunden mit einem elektronischen Rechnungsworkflow zu einer Verbesserung des Zahlungsverhaltens der TU Graz und damit zu zusätzlichen Skontoerträgen führte; der monetäre Nutzen deckte bereits 2014 einen Teil des externen Aufwands für die Einführung des elektronischen Rechnungsworkflows ab.

(2) Der RH wies gegenüber der Universität Salzburg auf die Vorteile des an der TU Graz bestehenden zentralen Rechnungseingangs – verbunden mit einem elektronischen Rechnungsworkflow – hin und empfahl

²⁴ im Zeitraum 2012 bis 2014: 54 Beispielsfälle

²⁵ dezentraler Rechnungseingang bei neun (rd. 17 %) der 54 Beispielsfälle, davon zwei (rd. 22 %) Beispielsfälle, bei denen Zahlungsfristen überschritten wurden bzw. Mahnspesen anfielen und Skontoerträge entgingen



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

daher der Universität Salzburg, unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Abwägungen auf einen zentralen Rechnungseingang samt Rechnungsworkflow hinzuwirken.

Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis

15.1 (1) An der TU Graz waren die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durch die Organisationseinheiten nach erbrachter Lieferung bzw. Leistung durch den Lieferanten – ausgenommen Literatur – in den elektronischen Rechnungsworkflow integriert. Bei diesem Prozessschritt war ab einem Bestell– bzw. Rechnungswert von 400 EUR das Vier–Augen–Prinzip – von zwei verschiedenen Personen der bestellenden Organisationseinheit – einzuhalten. Zudem musste allen Beschaffungen eine Bestellung im SAP zugrunde liegen.

(2) Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung erfolgte an der TU Graz durchgängig im elektronischen Rechnungsworkflow.

Die Literaturbeschaffung führte die TU Graz über das dem Buchhaltungsprogramm vorgelagerte, für alle Universitäten in Österreich implementierte Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH²⁶ durch. Dabei wurden die Eingangsrechnungen bereits an den Bibliotheken vorverfasst und in der Folge täglich automationsunterstützt in das SAP übernommen. Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung erfolgten – die ALEPH–Rechnungen waren nicht in den elektronischen Workflow eingebunden – in herkömmlicher Weise durch zwei Unterschriften auf den Eingangsrechnungen.

(3) An der Universität Salzburg waren sowohl Bestellungen außerhalb von SAP als auch mit diesem Programm vorgesehen; der IT–Zugang für Bestellungen im SAP stand den Dienstleistungseinrichtungen Zentrale Wirtschaftsdienste, IT–Services und der naturwissenschaftlichen Fachwerkstätte zur Verfügung. An der Universität Salzburg hatten bei Rechnungen ab einem Wert von 1.000 EUR die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und die Freigabe zur Anweisung von zwei verschiedenen Personen der bestellenden Organisationseinheit (Vier–Augen–Prinzip) zu erfolgen.

²⁶ Das Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH wird seit Anfang 1999 vom Österreichischen Bibliothekenverbund, dem größten nationalen Verbund universitärer, wissenschaftlicher und administrativer Bibliotheken (über 80 Bibliotheken), eingesetzt.



Überprüfte Geschäftsprozesse

(4) Die Bestellungen für die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen an der Universität Salzburg erfolgten an den Organisationseinheiten mehrheitlich außerhalb von SAP. Die Literaturbeschaffung führte die Universität Salzburg – wie die TU Graz – mit dem Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH durch. An der Universität Salzburg erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durchgängig durch zwei Unterschriften auf den Eingangsrechnungen.

Bei der Überprüfung der Unterschriften der Anweisungsberechtigten waren jedoch die entsprechenden – in elektronischer Form abgespeicherten – Unterschriften-Probeblätter teilweise nicht auffindbar bzw. nicht eindeutig zuzuordnen. So war – bei einem Wechsel in der Leitung einer Organisationseinheit – die Gültigkeit der Anweisungsbefugnis in der zeitlichen Abfolge nicht eindeutig nachvollziehbar oder aus Vorjahren nicht elektronisch archiviert.

15.2 Der RH hielt fest, dass an beiden überprüften Universitäten im Prozessschritt Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis systematische Kontrollen durch Implementierung eines Vier-Augen-Prinzips gegeben waren. Er kritisierte jedoch, dass die Universität Salzburg erst ab einer Wertgrenze von 1.000 EUR das Vier-Augen-Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorsah.

Er empfahl daher der Universität Salzburg, die Wertgrenze, ab der das Vier-Augen-Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorgesehen war, auf den Wert von 400 EUR (Grenzwert für Kleinbetragsrechnungen) abzusenken.

Der RH kritisierte die Universität Salzburg betreffend die Verwaltung der im Rechnungswesen in elektronischer Form abgespeicherten Unterschriftenprobenblätter der Anweisungsberechtigten, weil weder deren Vollständigkeit noch deren zeitgeordnete Archivierung durchgängig gegeben war.

Er empfahl der Universität Salzburg, die Verwaltung der Unterschriftenprobenblätter der Anweisungsberechtigten z.B. durch eine geeignete IT-Anwendung zu unterstützen, um die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – sicherzustellen.



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

Buchung

16.1 (1) Der Prozessschritt Buchung war an der TU Graz in der Richtlinie zum Rechnungswesen dokumentiert und in den elektronischen Rechnungsworkflow integriert.

(2) Der Prozessschritt Buchung erfolgte an der TU Graz entsprechend den Vorgaben. Zusätzlich führte die Leiterin der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen nach eigenen Aussagen stichprobenartig Kontrollen der Buchungen anhand des Rechnungseingangsbuchs durch; diese Kontrollhandlungen waren jedoch nicht dokumentiert.

(3) An der Universität Salzburg war gemäß dem Handbuch Buchhaltung jede vorerfasste Rechnung von einer zweiten Person²⁷ (Vier-Augen-Prinzip) zu prüfen und zu buchen. Zudem sah der „Leitfaden Rechnungswesen“ vor, Anzahlungen zu vermeiden; im unumgänglichen Falle war – im EU-Raum – bei einer Betragshöhe zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR eine Kontaktaufnahme mit der Rechtsabteilung vorgesehen. Bei Anzahlungen über 3.000 EUR war eine Bankgarantie notwendig.

(4) Bei einem Beispielsfall erfolgten an der Universität Salzburg die Vorerfassung sowie die Buchung einer Vorauszahlung – aus Gründen der Dringlichkeit – von ein und derselben Person. Die Universität Salzburg bestätigte gegenüber dem RH, dass es im Buchhaltungsprogramm keine IT-technischen Sperren hinsichtlich des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten gibt; so konnte ein und dieselbe Person – bei entsprechenden Berechtigungen – sowohl die Prozessschritte Vorerfassung als auch die Buchung durchführen. Zudem war die – bei Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen im EU-Raum mit einer Betragshöhe zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR – erforderliche Kontaktaufnahme mit der Rechtsabteilung nicht nachvollziehbar dokumentiert.

16.2 (1) Der RH hielt fest, dass die TU Graz den Prozessschritt Buchung richtlinienkonform abwickelte. Er kritisierte jedoch, dass die stichprobenartig vorgenommenen Kontrollen der Buchungen nicht dokumentiert wurden und empfahl der TU Graz, diese im Sinne der Nachvollziehbarkeit zu dokumentieren.

(2) Zur Universität Salzburg hielt der RH kritisch fest, dass eine Buchung und Vorerfassung von ein und derselben Person durchgeführt werden konnte und dass – mangels IT-technischer Sperre – dadurch das Vier-Augen-Prinzip als Kontrollmechanismus nicht wirken konnte. Zudem

²⁷ unterschiedlich zur vorerfassenden Person



Überprüfte Geschäftsprozesse

kritisierte er, dass die bei einer Vorauszahlung vorgeschriebene Einbindung der Rechtsabteilung nicht nachvollziehbar dokumentiert war.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, stichprobenartig Nachkontrollen hinsichtlich der Buchung von Geschäftsfällen vorzunehmen und zu dokumentieren. Zudem empfahl er der Universität Salzburg, die Einhaltung der Vorgaben für Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

16.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz würden die quartalsmäßigen sowie die zum Jahresabschluss getätigten Stichprobenkontrollen, die über das Rechnungseingangsbuch erfolgten, künftig dokumentiert werden.*

Abwicklung von
Barzahlungs-
geschäften

Überblick

17.1 (1) An der TU Graz existierten zum 31. Dezember 2014 insgesamt zwei Hauptkassen²⁸ und 163 Neben- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 165 Kassen für die Gebarung mit Mitteln aus dem Globalbudget und mit Drittmitteln. Die Interne Revision überprüfte an der TU Graz die Handkassen stichprobenartig. So wurden im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 insgesamt 51 Kassenprüfungen von der Internen Revision durchgeführt, wobei die Anzahl der Kassenprüfungen von 20 im Jahr 2011 auf vier im Jahr 2014 deutlich zurückgegangen war (siehe TZ 23).

(2) An der Universität Salzburg existierten zum 31. Dezember 2014 drei Hauptkassen²⁹ und 47 Sub- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 50 Handkassen für die Gebarung mit Mitteln aus dem Globalbudget und mit Drittmitteln. Regelungen hinsichtlich einer Überprüfung der Institutskassen durch Dritte (z.B. Revision, Leitung der Abteilung Rechnungswesen) bestanden nicht; im überprüften Zeitraum erfolgte keine Überprüfung der Institutskassen durch Dritte.

17.2 (1) Die absolute Anzahl der Haupt- und Institutskassen an der TU Graz von insgesamt 165 beurteilte der RH unter risikospezifischen und administrativen Gesichtspunkten als zu hoch. Die Überprüfung der Haupt- und Institutskassen durch die Interne Revision der TU Graz beurteilte der RH als positiv, wenngleich er die sinkende Anzahl der durchgeführten Kassenprüfungen – auch vor dem Hintergrund der von ihm selbst festgestellten Mängel bei einer exemplarischen Kassenprüfung (TZ 18) – kritisch sah.

²⁸ Hauptkassen: Globalbudget und Drittmittel

²⁹ Hauptkassen: Globalbudget, Drittmittel und Universitätsbibliothek



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

Der RH empfahl daher der TU Graz, die Kassenprüfungen durch die Interne Revision fortzusetzen und die Anzahl der Prüfungen entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen anzupassen. Er wies in diesem Zusammenhang auf die Präventivwirkung von Überprüfungen hin.

Weiters empfahl er der TU Graz, die Anzahl der Institutskassen unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung sowie der Risikominimierung zu reduzieren. Als Kriterien hierfür könnten z.B. die (geringen) absoluten Kassenumsätze bzw. die (geringe) Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme dienen.

(2) An der Universität Salzburg wies der RH kritisch auf die insgesamt 47 zum 31. Dezember 2014 bestehenden Institutskassen hin. Er empfahl der Universität Salzburg, deren Notwendigkeit zu evaluieren. Als Kriterien zur Beurteilung einer allfälligen Reduktion könnten z.B. die (geringen) absoluten Kassenumsätze bzw. die (geringe) Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme dienen.

Zudem kritisierte der RH, dass an der Universität Salzburg keine stichprobenartigen Überprüfungen der Handkassen erfolgten. Er empfahl daher der Universität Salzburg, regelmäßig stichprobenartige Kassenprüfungen – entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen – durchzuführen.

17.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz sei die Durchführung von Kassenprüfungen seit Jahren fixer Bestandteil des jährlichen Prüfprogramms der Internen Revision und würden auch weiterhin als Routineprüfungen durchgeführt werden. Hinsichtlich der Anzahl der Prüfung werde eine Anpassung erfolgen.*

Basierend auf einer Analyse der Organisationseinheit (OE) Finanzen und Rechnungswesen seien mit Jahresende 2015 alle Handkassen, die durchschnittlich nicht mehr als fünf Belege pro Monat erreichten, zu schließen. Nach dem derzeitigen Stand würden ab dem Jahr 2016 83 Handkassen an der TU Graz verbleiben.

17.4 Der RH würdigte die Reduktion der Handkassen positiv, bewertete jedoch die Anzahl der verbleibenden Handkassen als immer noch beträchtlich. Er erachtete es daher für zweckmäßig, die Fortführungsnotwendigkeit der verbleibenden Handkassen unter den Gesichtspunkten weiterer Verwaltungsvereinfachung und Risikominimierung periodisch zu evaluieren.



Überprüfte Geschäftsprozesse

Soll-Ist-Vergleich

18.1 (1) Eine Kassenrichtlinie sowie eine interne Verfahrensanweisung regelten an der TU Graz die Verbuchung und die Prüfung der Kassen sowie die Kassenführung, deren Übergabe, verschiedene Prüfungsmodalitäten, Sicherheitsvorkehrungen und den Umgang mit Ausgaben und Einnahmen. Die Tätigkeit als Kassenverantwortlicher war gemäß der Kassenrichtlinie in der Arbeitsplatzbeschreibung des betreffenden Mitarbeiters festzuhalten. Zusätzlich war die Funktion des Kassenführungsverantwortlichen im Portal „TUGRAZonline“ einzutragen.

(2) Der RH überprüfte an der TU Graz exemplarisch und unangekündigt die Hauptkassa im Global- und Drittmittelbereich, die Kassa der Universitätsbibliothek sowie eine zufällig ausgewählte Institutskassa. Dabei entsprachen die Ist-Kassenstände sowohl der Hauptkassa des Globalbudgets und der Drittmittel als auch der Kassa der Universitätsbibliothek den Soll-Kassenständen; die Kassenführung erfolgte richtlinienkonform.

Bei der überprüften Institutskassa stellte der RH jedoch Mängel hinsichtlich der Kassenführung sowie der organisatorischen Regelung der Kassenführungstätigkeit fest. So fehlten Vertretungsregelungen, es bestanden unklare Kassenverantwortlichkeiten und Eintragungen auf den Auszahlungsbelegen fehlten. Weiters stellte der RH eine Differenz zwischen Soll- und Ist-Kassenstand fest. Diese Differenz (ein Kassenüberschuss)³⁰ konnte gegenüber dem RH weder erklärt noch mit Belegen dargelegt werden.

(3) Das Handbuch Buchhaltung der Universität Salzburg regelte u.a. die Kassenführung einschließlich der Kassenführungsverantwortlichkeiten sowie die Handhabung von Handkassen.

(4) Der RH überprüfte an der Universität Salzburg exemplarisch und unangekündigt die drei Hauptkassen sowie eine zufällig ausgewählte Institutskassa. Bei den drei Hauptkassen entsprachen die Ist- den Soll-Kassenständen. Eine Übersicht über sämtliche Kassenführungsverantwortlichen bzw. deren Vertreter bestand; die Kassenführung erfolgte richtlinienkonform.

Bei der überprüften Institutskasse wich der Ist-³¹ vom Soll-Kassenstand geringfügig ab, wobei die Kassenführungsverantwortliche eine Begründung abgeben, nicht jedoch Belege für den Fehlbestand vorlegen konnte.

³⁰ Der Ist-Kassenstand war um 461,47 EUR höher als der Soll-Kassenstand.

³¹ um 43,96 EUR



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

- 18.2** Nach Ansicht des RH erfolgte die Führung der Hauptkassen an beiden überprüften Universitäten sowie der Handkassa der Universitätsbibliothek der TU Graz in einer zweckmäßigen und ordnungsgemäßen Form. Der RH verwies jedoch kritisch auf die mangelhafte Kassenführung der überprüften Institutskassen.

Der RH empfahl daher der TU Graz und der Universität Salzburg, spezifische Schulungen mit den Kassenverantwortlichen durchzuführen, um das Risikobewusstsein im Sinne des IKS zu stärken.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der TU Graz werde jährlich im Frühling und im Herbst ein sechstündiger Workshop (Einführungskurs Rechnungswesen und Finanzen mit SAP Workflow Bestellwesen) durchgeführt. Beim Workshop im November 2015 sei von Mitarbeiterinnen der OE Finanzen und Rechnungswesen auch explizit das Thema der Handkassen geschult worden. Weiters würden zweimal jährlich Informationsveranstaltungen der Vizerektorin für Finanzen und Personal für alle Dekanats- und Institutssekretariate erfolgen, wo u.a. auch das Thema der Handkassen behandelt werde.*

Veranlagungen

Überblick

- 19.1** {1} Die Höhe der Veranlagungen der TU Graz im Zeitraum 2010 bis 2014 ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Veranlagungen TU Graz

	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR				
Handkassen, Bankguthaben, Termineinlagen	22,91	12,73	32,72	40,12	48,33
Anleihen	19,24	13,28	7,39	13,54	9,04
Kreditforderungserwerb	10,50	12,35	3,95	0,00	1,00
Aktien	0,06	0,05	0,06	0,06	0,07
Summe	52,71	38,41	44,12	53,72	58,43
	in %				
Veranlagungserfolg	1,1	1,7	1,8	1,2	1,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: TU Graz

Überprüfte Geschäftsprozesse

Im überprüften Zeitraum lag das Volumen der veranlagten Mittel an der TU Graz zwischen rd. 38,4 Mio. EUR (2011) und dem Höchststand von rd. 58,4 Mio. EUR (2014); dabei erzielte die TU Graz einen durchschnittlichen Veranlagungserfolg von rd. 1,1 % (2010) bis zu rd. 1,8 % (2012).

(2) Die Höhe der Veranlagungen der Universität Salzburg im Zeitraum 2010 bis 2014 ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 9: Veranlagungen Universität Salzburg

	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR				
Handkassen, Bankguthaben, Termineinlagen	32,10	16,73	21,93	26,50	30,81
Wertpapiere	5,39	2,76	2,25	1,65	1,68
Summe	37,49	19,49	24,19	28,15	32,49
	in %				
Veranlagungserfolg	0,4	1,8	0,7	0,5	0,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Universität Salzburg

Die Universität Salzburg veranlagte im überprüften Zeitraum Mittel in Höhe von rd. 19,5 Mio. EUR (2011) bis zu rd. 37,5 Mio. EUR (2010). Zuletzt betrugen die Veranlagungen der Universität Salzburg rd. 32,5 Mio. EUR (2014). Dabei erzielte die Universität Salzburg einen durchschnittlichen Veranlagungserfolg von rd. 0,4 % (2010) bis zu rd. 1,8 % (2011).

19.2 Der RH anerkannte den im überprüften Zeitraum durchwegs deutlich positiven Veranlagungserfolg der TU Graz sowie der Universität Salzburg.

Soll-Ist-Vergleich

20.1 (1) Bis November 2014 lag an der TU Graz keine schriftliche Veranlagungsrichtlinie vor; seit Dezember 2014 regelte eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie die Verantwortlichkeiten, Besonderheiten der Genehmigung (z.B. in Abhängigkeit von bestimmten Betragshöhen), Bonitätskriterien für Veranlagungsprodukte, zulässige und unzulässige Veranlagungsformen³² sowie die Vorgangsweise, wie im Falle

³² zulässige Anlageformen: Termingelder, Sparbücher, Wohnbauanleihen, Bankanleihen, Anleihefonds und Geldmarktfloater; unzulässige Anlageformen: Aktien, Aktienfonds, Hedgefonds, Optionsgeschäfte, Rohstoffe, Edelmetalle



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

von Wertpapierverkäufen bei Kursveränderungen von mehr als 10 % (unter dem Anschaffungswert) vorzugehen ist. Die Veranlagungsrichtlinie war risikoavers gehalten.

In der Veranlagungsrichtlinie fehlte eine Bestimmung über das Klumpenrisiko.³³ Weiters fehlten Bestimmungen, wie mit Veranlagungen („Altbestände“) zu verfahren war, die nicht der geltenden Veranlagungsrichtlinie entsprachen.

(2) Die Veranlagungen der TU Graz führte die Abteilung Finanzen und Rechnungswesen nach Freigabe durch das Rektorat durch. Bis November 2014 erstellte die Abteilung für Finanzen und Rechnungswesen auf Basis von Angeboten der Kreditinstitute einen Veranlagungsvorschlag, der an die Leiterin des Finanzmanagements, an die Vizerektorin für Finanzen und Infrastruktur und an den Rektor übermittelt bzw. von diesem bestätigt wurde. An der TU Graz wurde auf konservative Veranlagungen in Termingelder, Sparbüchern und Anleihen sowie auf eine Kapitalgarantie geachtet.

Gemäß der Veranlagungsrichtlinie waren Veranlagungen über 1 Mio. EUR einstimmig vom Rektorat zu genehmigen. Sämtliche diesbezügliche Veranlagungen entsprachen dieser geforderten Vorgangsweise und wurden richtlinienkonform durchgeführt.

(3) An der Universität Salzburg existierte bis Mai 2014 keine schriftliche Banken- und Veranlagungsrichtlinie. Die seit Juni 2014 bestehende schriftliche Banken- und Veranlagungsrichtlinie war grundsätzlich risikoavers ausgerichtet, indem sie auf laufende Zahlungsfähigkeit, Mindestbonitäten, Kapitalgarantie und auf das Verbot von Finanzprodukten abstellte, die durch Derivate unterlegt waren. Weiters beschrieb sie die Risiken, die vermieden werden sollten, wie z.B. das Liquiditätsrisiko, das Zinsänderungsrisiko, das Fremdwährungsrisiko und das Kontrahentenrisiko.

Die Banken- und Veranlagungsrichtlinie definierte zudem Banken- und Kontrahentenlimits zur Vermeidung des sogenannten Klumpenrisikos und Anlageinstrumente, die erlaubt waren. Gemäß der Richtlinie waren die Abteilungen Controlling und Rechnungswesen mit der Verwaltung der liquiden Mittel und der Bankensteuerung betraut; eine klare, operative Zuteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten an die Abteilungen Controlling und Rechnungswesen lag nicht vor.

³³ Ausfallrisiko durch fehlende Risikostreuung, indem z.B. zu hohe Summen bei zu wenigen Instituten oder Emittenten veranlagt werden



Überprüfte Geschäftsprozesse

(4) Die Veranlagungen an der Universität Salzburg nahmen die Abteilungen Controlling sowie Rechnungswesen – nach Freigabe durch das Rektorat bzw. den Universitätsrat – vor. Bis Mai 2014 erfolgten die Veranlagungen nicht auf Basis schriftlicher Grundlagen, sondern auf Basis von Gesprächen des Leiters der Abteilung Controlling mit dem Universitätsrat. Es erfolgte dabei jedoch keine Dokumentation der jeweiligen Gespräche. Die Veranlagung von Termingeldern erfolgte durch die Abteilung Rechnungswesen.

20.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Veranlagungen an der TU Graz bis zum November 2014 ohne schriftliche Veranlagungsrichtlinie erfolgten. Darüber hinaus merkte er kritisch an, dass in der Richtlinie wichtige Bestimmungen, z.B. hinsichtlich des Klumpenrisikos oder betreffend die Vorgangsweise für nicht richtlinienkonforme Anlageformen im Altbestand, fehlten. Der RH anerkannte jedoch, dass bei den Veranlagungen der TU Graz das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde.

Er empfahl der TU Graz, in die Veranlagungsrichtlinie Bestimmungen über das sogenannte Klumpenrisiko sowie Regelungen aufzunehmen, wie mit nicht der Veranlagungsrichtlinie entsprechenden Wertpapieren im Altbestand zu verfahren ist.

(2) Der RH kritisierte, dass die Veranlagungen an der Universität Salzburg bis Mai 2014 ohne schriftliche Veranlagungsrichtlinie erfolgten. Weiters bemängelte er die organisatorische Intransparenz im Veranlagungsbereich: so waren sowohl die Abteilung Controlling als auch die Abteilung Rechnungswesen für Veranlagungen zuständig; eine klare Zuteilung der jeweiligen operativen Aufgaben- und Verantwortlichkeiten lag nicht vor. Der RH anerkannte jedoch, dass an der Universität Salzburg bei Veranlagungen das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde; zudem stellte die Banken- und Veranlagungsrichtlinie der Universität Salzburg eine geeignete Basis zur Minimierung von Anlage-, Ausfall- und Kursrisiken dar.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, bei den operativen Aufgaben im Veranlagungsbereich eindeutige Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

20.3 (1) *Laut Stellungnahme der TU Graz seien in der Richtlinie zu Veranlagungen die Punkte „Streuung bei Veranlagung“ und „Altbestand an Wertpapieren“ aufgenommen worden.*

(2) *Laut Stellungnahme der Universität Salzburg sei der Universitätsrat vom Leiter der Dienstleistungseinrichtung Controlling über die geplanten Veranlagungen in Kenntnis gesetzt worden. Im Übrigen sagte*



Überprüfte Geschäftsprozesse

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

die Universität Salzburg die Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend die Schaffung eindeutiger Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Veranlagungsbereich zu (siehe auch TZ 1).

Liquiditätsplanung

21.1 (1) An der TU Graz erstellte die Abteilung Finanzen und Rechnungswesen regelmäßige Liquiditätsvorschauen bzw. Liquiditätsvorschauen vor geplanten Veranlagungen für das Rektorat sowie für den Universitätsrat. Die Vorschaudaten wurden – getrennt nach Global- und Drittmitteln – einerseits aus verschiedenen Datenbanken³⁴ generiert und andererseits durch Erfahrungswerte und etwaiger Liquidität auslaufender Veranlagungen ergänzt. Das verdichtete Datenmaterial wurde schließlich unter Verwendung einer Standardbürosoftware³⁵ als Planungs-, Informations- und Dokumentationsmaterial verwendet.

(2) An der Universität Salzburg plante die Abteilung Rechnungswesen den Liquiditätsbedarf für den laufenden Universitätsbetrieb zum größten Teil auf Basis von Erfahrungswerten. Schriftliche Unterlagen dazu lagen nicht vor.

Zudem plante die Abteilung Controlling den Liquiditätsbedarf aus strategischer Sicht und berichtete darüber regelmäßig dem Universitätsrat. Die Planungsannahmen berücksichtigten u.a. etwaige Liquidität auslaufender Veranlagungen bzw. einen außerordentlichen Liquiditätsbedarf z.B. für Bauvorhaben.

Weiters war eine Mindestliquidität in Höhe von 16 Mio. EUR vorzuhalten („Mindestliquiditätsreserve“).

21.2 (1) Die Methodik und das Instrumentarium, welche die TU Graz zur Liquiditätsplanung einsetzten, waren geeignet, den Liquiditätsbedarf der TU Graz zu steuern und zu planen.

(2) Hinsichtlich der Liquiditätsplanung an der Universität Salzburg merkte der RH kritisch an, dass ein Vorhalten einer Mindestliquidität in Höhe von rund der Hälfte der gesamten Veranlagungen des Jahres 2014 (rd. 32,49 Mio. EUR) wenig zweckmäßig und unwirtschaftlich war. Zudem wies er kritisch darauf hin, dass an der Universität Salzburg zwei Abteilungen für die Liquiditätsplanung zuständig waren und die Dokumentation der Liquiditätsplanung teilweise fehlte.

³⁴ SAP bzw. BusinessNet

³⁵ Microsoft Excel



Überprüfte Geschäftsprozesse

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, den Liquiditätsbedarf sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene einheitlich zu planen und die diesbezüglichen Planungen schriftlich zu dokumentieren. Weiters empfahl er der Universität Salzburg, die freie Liquidität – unter Einsatz einer entsprechenden Liquiditätsplanung – entsprechend der Banken- und Veranlagungsrichtlinie zu veranlagern.

- 21.3** *Laut Stellungnahme der Universität Salzburg habe das Rektorat im Rahmen seiner Liquiditätsplanung beschlossen, dass die durchschnittlichen Auszahlungen von zwei Monaten (d.h. 16 Mio. EUR) vorzuhalten wären. Der Universitätsrat sei darüber umfassend informiert worden und habe die Festlegung der Mindestliquiditätsreserve zur Kenntnis genommen. Im Übrigen sagte die Universität Salzburg zu, die Empfehlung des RH betreffend die Liquiditätsplanung umzusetzen (siehe auch TZ 1)*

Berichtswesen

- 22.1** (1) An beiden überprüften Universitäten lieferten die Abteilungen der Finanzverwaltung regelmäßig – monatlich bzw. quartalsmäßig – Berichte über die aktuelle Vermögens- bzw. Finanzlage der Universität an das Rektorat bzw. den Universitätsrat; zudem wurden anlassbezogen Berichte, wie z.B. zu Bauprojekten oder zum Drittmittelbereich, erstellt.

Weitere – aufgrund von gesetzlichen Vorschriften – von der Finanzverwaltung verfasste wesentliche Berichte waren der jährliche Rechnungsabschluss³⁶, dessen Daten die Basis für einen Großteil der Berichte der Finanzverwaltung bildeten, sowie quartalsweise der Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling³⁷.

(2) Über die im Rahmen der Rechnungsabschlussprüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen informierte jeweils der Wirtschaftsprüfer das Rektorat sowie den Universitätsrat bzw. hielt dieser in einem Managementletter fest. An der TU Graz lag für das Jahr 2010 ein Managementletter vor, an der Universität Salzburg für die Jahre 2010 und 2014.

Die TU Graz erstellte zusätzlich zum Rechnungsabschluss einen Lagebericht, der die wirtschaftliche Entwicklung des abgelaufenen Jahres sowie einen Risiko- und Prognosebericht enthielt.

³⁶ § 16 Abs. 4 UG

³⁷ § 15 Abs. 7 UG

Weiters erhielt das BMWFW den Rechnungsabschluss einschließlich Prüfbericht. Bei einem negativen Jahresergebnis und einer Eigenmittelquote³⁸ von unter 8 % oder einem Mobilitätsgrad³⁹ von unter 100 % war zusätzlich ein Frühwarnbericht an das BMWFW zu übermitteln, der insbesondere die Ursachen des Jahresfehlbetrags sowie die Einsparungs- und Sanierungsmaßnahmen umfasste. Die TU Graz sowie die Universität Salzburg erstellten für das Jahr 2012 – aufgrund eines Jahresfehlbetrags und eines Mobilitätsgrads von unter 100 % – einen Frühwarnbericht.

(3) Weiters erhielt das BMWFW von den beiden überprüften Universitäten quartalsweise den Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling. Dieser Bericht umfasste

- einen Unternehmensbericht mit Unternehmenskennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen,
- das Risikocontrolling mit der Darstellung der allgemeinen und branchenspezifischen Risikosituation einschließlich deren Bewertung sowie
- einen Finanzbericht, der die Zahlungsströme zwischen Bund und jeweiliger Universität abbildete.

In Bezug auf das Risikocontrolling erfolgte von Seiten der beiden überprüften Universitäten zwar eine verbale Erläuterung der Risiken, eine monetäre Bewertung der Risiken lag jedoch nicht vor.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass das Rektorat und der Universitätsrat der beiden Universitäten sowie das BMWFW regelmäßig bzw. auch anlassbezogen Berichte sowie Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung sowie zu möglichen Risikopotenzialen der Universitäten erhielten.

Der RH anerkannte die Erstellung eines Lageberichts an der TU Graz, weil dadurch zusätzlich Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Situation, der Risikoeinschätzung sowie zur zukünftigen Entwicklung geschaffen wurde.

³⁸ Eigenmittelquote ist der Prozentsatz, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Eigenkapital, den unversicherten Rücklagen und den Investitionszuschüssen einerseits sowie der Bilanzsumme, vermindert um die nach § 225 UGB von den Vorräten absetzbaren Anzahlungen, andererseits ergibt.

³⁹ Mobilitätsgrad ist der Prozentsatz, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem kurzfristigen Vermögen (Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzung und kurzfristig veräußerbares Finanzanlagevermögen) einerseits sowie dem kurzfristigen Fremdkapital (Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzung) andererseits ergibt.

Berichtswesen

Hinsichtlich des Berichts zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling stellte der RH Mängel im Risikocontrolling fest. Zwar waren die möglichen Risiken der Universität verbal erläutert, jedoch fehlte eine Bewertung dieser Risiken. Nach Ansicht der RH wäre jedoch eine Bewertung der Risiken notwendig, um das Schadensausmaß und die Eintrittswahrscheinlichkeit hinsichtlich der Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung der Universität beurteilen zu können.

Der RH empfahl der TU Graz sowie der Universität Salzburg, das Beteiligungs- und Finanzcontrolling in Bezug auf das Risikocontrolling, insbesondere hinsichtlich der Bewertung der Risiken, weiterzuentwickeln, um die Aussagekraft des Berichts zu steigern.

22.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe bereits eine umfassende Risikobewertung im Bereich der Unternehmensbeteiligungen stattgefunden. Die Bewertung beruhe auf den Kriterien „Schadensausmaß“ und „Eintrittswahrscheinlichkeiten“. Das Risikomanagement (inkl. bewerteten Risiken und Steuerungsmaßnahmen) im Bereich der Unternehmensbeteiligungen sei somit aufgebaut. In weiterer Folge sei der Aufbau des Risikomanagements im Bereich der Finanzverwaltung (wie z.B. im Drittmittelbereich) angedacht.*

22.4 Der RH stellte gegenüber der TU Graz klar, dass das Risikocontrolling im Bericht des Beteiligungs- und Finanzcontrollings hinsichtlich der Bewertung der Risiken weiterzuentwickeln wäre. In diesem Bericht stellte die TU Graz zwar Risiken dar, jedoch fehlte darin die Bewertung der Risiken u.a. nach Risikopotenzial und Eintrittswahrscheinlichkeit. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, das Beteiligungs- und Finanzcontrolling in Bezug auf das Risikocontrolling weiterzuentwickeln.

**Überprüfung des
IKS auf Aktualität**

23.1 (1) Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der TU Graz ein umfassendes IKS – vorerst im Bereich der universitären Beteiligungen – erst im Aufbau war, lag noch keine Überprüfung des IKS auf Aktualität vor. Die TU Graz überprüfte jedoch die bestehenden Abläufe und Prozesse regelmäßig durch die Interne Revision. Die nachfolgende Tabelle stellt die Überprüfungen der Internen Revision im Zeitraum 2010 bis 2014 dar:



Überprüfung des IKS auf Aktualität

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg**Tabelle 10: Prüfungen Interne Revision TU Graz**

	2010	2011	2012	2013	2014	Summe	
	Anzahl					in %	
Schwerpunktprüfungen ¹	3	1	6	3	4	17	9,3
Routineprüfungen	20	24	15	5	12	76	41,5
davon							
Kassaprüfungen	18	20	8	1	4	51	–
Anlagen	2	2	5	2	4	15	–
Sonstiges ²	–	2	2	2	4	10	–
Follow-up-Prüfungen ³	12	16	21	11	4	64	35,0
Sonderprüfungen ⁴	6	10	5	4	1	26	14,2
Summe	41	51	47	23	21	183	100,0

¹ Überprüfungen von Instituten und Organisationseinheiten, allgemeine Prüfthemen² Überprüfungen betreffend Abrechnungen und Beschaffungen³ Überprüfung, ob die geplanten Maßnahmen umgesetzt wurden⁴ Überprüfungen aufgrund von aktuellen Anlassfällen

Quelle: Interne Revision der TU Graz

Von den 183 im Zeitraum 2010 bis 2014 stattgefundenen Überprüfungen waren rd. 14 % Sonderprüfungen, die überwiegend aufgrund von Meldungen der Organisationseinheiten zur Abklärung von Sachverhalten oder zur Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien erfolgten. Zudem fanden im überprüften Zeitraum 64 Follow-up-Überprüfungen statt; die ausgesprochenen Maßnahmen wurden zu über 90 % umgesetzt.

Im Herbst 2014 überarbeitete die TU Graz zudem einen Großteil der Richtlinien im Bereich der Finanzverwaltung.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgten an der Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ erst der Aufbau und die Implementierung eines IKS; somit lag noch keine Überprüfung des IKS auf seine Aktualität vor.

Hinsichtlich der bestehenden Abläufe und Prozesse der Universität Salzburg führte die externe Revision von 2011 bis 2014 insgesamt drei Überprüfungen durch. Unterlagen, inwieweit die rd. 60 ausgesprochenen Empfehlungen der Revision umgesetzt wurden, lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Im Rahmen des Projekts „PLUS-S“ erfolgte die Aktualisierung bestehender Handbücher bzw. die Erstellung von Richtlinien.



Überprüfung des IKS auf Aktualität

23.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Überprüfungen der Internen Revision der TU Graz sowie die Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung und Weiterentwicklung eines wirkungsvollen und funktionsfähigen IKS beitrugen. Zudem wies er auf die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung festgestellte Aktualität der Richtlinien hin, wodurch eine ordnungsgemäße Abwicklung der Abläufe und Prozesse möglich war.

Im Bezug auf das sich im Aufbau befindliche Risikomanagement empfahl der RH der TU Graz, dieses – nach Implementierung – regelmäßig hinsichtlich seiner Aktualität zu überprüfen.

(2) Der RH kritisierte, dass an der Universität Salzburg im überprüften Zeitraum nur drei Überprüfungen durch die externe Revision stattfanden. Nach Ansicht des RH war dadurch keine regelmäßige Überprüfung des IKS auf dessen Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit gegeben. Zudem lagen keine Unterlagen hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlungen bzw. der daraus resultierenden Anpassungs- bzw. Korrekturmaßnahmen an Prozessen und Abläufen vor.

Der Universität Salzburg empfahl der RH, die Ressourcen für eine wirkungsvolle Revision – entweder durch den Aufbau einer Internen Revision oder den Ausbau der externen Revision – bereitzustellen. Zudem empfahl er der Universität Salzburg, die Umsetzung von Empfehlungen nachzuverfolgen bzw. Follow-up-Überprüfungen durchzuführen.

Hinsichtlich des laufenden Projekts „PLUS-S“ empfahl der RH der Universität Salzburg, das im Aufbau befindliche IKS – nach Implementierung – regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen.

23.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie für die Risiken im Bereich der Unternehmensbeteiligungen festgelegt, dass zumindest eine jährliche Überarbeitung bzw. eine kritische Hinterfragung des bestehenden Risikokataloges stattfinde. Weiters sei vorgesehen, dass der Risikomanagementprozess regelmäßig auf seine Aktualität überprüft werde.*

Kosten und Nutzen des IKS

24.1 (1) An der TU Graz lagen im überprüften Zeitraum in der Finanzverwaltung folgende Personalaufwendungen sowie Aufwendungen der internen und externen Kontrolle vor:



Kosten und Nutzen des IKS

BMWFW

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg
Tabelle 11: Personalaufwendungen und Aufwendungen der internen und externen Kontrolle der Finanzverwaltung TU Graz

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 zu 2014
			in EUR			in %
Personalaufwendungen Finanzverwaltung						
Abteilung Finanzmanagement	123.053,94	164.344,43	148.559,34	168.346,80	208.505,39	69,4
Abteilung Controlling	255.680,41	299.804,38	323.210,66	343.552,53	353.557,80	38,3
Abteilung Finanzen und Rechnungswesen ¹	677.547,05	750.562,72	789.466,23	820.994,33	895.181,27	32,1
Personalaufwendung Finanzverwaltung gesamt	1.056.281,40	1.214.711,53	1.261.236,23	1.332.893,66	1.457.244,46	38,0
Aufwendungen interne und externe Kontrolle						
Jahresabschlussprüfung	28.062,00	17.400,00	17.400,00	17.400,00	20.179,20	– 28,1
Interne Revision	85.317,58	88.964,77	91.571,99	95.526,01	95.355,52	11,8
externe Revision	–	–	–	–	9.600,00	–
Aufwendungen interne und externe Kontrolle gesamt	113.379,58	106.364,77	108.971,99	112.926,01	125.134,72	10,4

¹ einschließlich Aufwendungen aus Personalgestellung

Quelle: TU Graz

Da die TU Graz über keine (Zeit-)Aufzeichnungen ihrer Mitarbeiter der Finanzverwaltung betreffend IKS-relevanter Tätigkeiten verfügte, wie z.B. für regelmäßige Kontrolltätigkeiten oder für die Aktualisierung von Richtlinien, war keine Aussage darüber möglich, welche Abteilungen bzw. Mitarbeiter in welcher Intensität mit IKS-relevanten Tätigkeiten belastet waren.

Aufgrund eines Wechsels des Wirtschaftsprüfers sanken die Aufwendungen für Jahresabschlussprüfungen ab 2011; die Aufwendungen des Jahres 2014 spiegelten einen neuerlichen Wechsel des Wirtschaftsprüfers wider.

(2) An der Universität Salzburg setzten sich in der Finanzverwaltung die Personalaufwendungen sowie die Aufwendungen für das Projekt „PLUS-S“ und für externe Kontrolle im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt zusammen:

Kosten und Nutzen des IKS

Tabelle 12: Personalaufwendungen und Aufwendungen für das Projekt „PLUS-S“ sowie für externe Kontrolle der Finanzverwaltung Universität Salzburg

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 zu 2014
			in EUR			in %
Personalaufwendungen Finanzverwaltung						
Abteilung Controlling	227.739,54	235.119,34	248.728,60	250.463,85	257.464,60	13,1
Abteilung Finanzen und Rechnungswesen	455.923,15	464.438,73	504.144,31	481.494,96	486.228,24	6,6
Personalaufwendungen Finanzverwaltung gesamt	683.662,69	699.558,07	752.872,91	731.958,81	743.692,84	8,8
Aufwendungen Projekt und externe Kontrolle						
Jahresabschlussprüfung	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	–
Projekt „PLUS–S“ ¹	–	–	–	–	35.421,19	–
externe Revision ²	–	30.242,92	–	–	33.863,95	–
Aufwendungen Projekt und externe Kontrolle gesamt	18.000,00	48.242,92	18.000,00	18.000,00	87.285,14	384,9

¹ Aufwendungen betreffen das Jahr 2014

² Zuordnung der Aufwendungen entsprechend dem Zeitraum der erbrachten Leistungen

Quelle: Universität Salzburg

Wie an der TU Graz, lagen an der Universität Salzburg keine Aufzeichnungen zu IKS-relevanten Tätigkeiten der Finanzverwaltung vor.

Die Aufwendungen der externen Revision spiegeln die Überprüfungen in den Jahren 2011 und 2014 wider (siehe TZ 8). Im überprüften Zeitraum gab es im Bereich der Jahresabschlussprüfung keinen Wechsel des Wirtschaftsprüfers.

(3) Wie unter TZ 10 dargestellt, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sowohl an der TU Graz als auch an der Universität Salzburg die Erstellung einer Risikoanalyse einschließlich einer Bewertung der Risiken erst in Arbeit; dadurch fehlte an beiden überprüften Universitäten die Quantifizierung der zu vermeidenden Risiken, womit Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich waren.

24.2 Der RH kritisierte, dass die beiden überprüften Universitäten keine Kenntnis über den mengen- und wertmäßigen Personaleinsatz in Bezug auf IKS-relevante Tätigkeiten hatten. Den beiden überprüften Universitäten fehlte zudem eine Quantifizierung der zu vermeidenden Risiken, womit Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich waren.



Kosten und Nutzen des IKS

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an die TU Graz und an die Universität Salzburg, die Aktivitäten zum Aufbau einer alle Universitätsbereiche umfassenden Risikoanalyse – einschließlich einer Bewertung der Risiken – voranzutreiben, um künftig Aussagen über den Nutzen der in den Geschäftsprozessen eingesetzten IKS-Maßnahmen treffen zu können.

Weiters empfahl der RH der TU Graz und der Universität Salzburg, für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS-relevante Tätigkeiten zu erfassen.

24.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz werde die Empfehlung des RH zur Kenntnis genommen. Da IKS-Tätigkeiten ohnehin laufend erfolgten bzw. erfolgen müssten, könne der Nutzen einer genauen Zeitaufzeichnung der IKS-Tätigkeiten jedoch nicht nachvollzogen werden.*

24.4 Der RH erwiderte der TU Graz, dass für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung einerseits die Kosten bzw. der Ressourceneinsatz und andererseits das zu vermeidende Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) bzw. der Nutzen der IKS-Maßnahme bekannt sein sollten, damit eine Aussage über die Angemessenheit der eingesetzten Ressourcen zum zu vermeidenden Risiko getroffen werden könnte. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS-relevante Tätigkeiten zu erfassen.

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**Technische Universität Graz und
Universität Salzburg**

(1) Es wären spezifische Schulungen mit den Kassenverantwortlichen durchzuführen. (TZ 18)

(2) Das Beteiligungs- und Finanzcontrolling wäre in Bezug auf das Risikocontrolling, insbesondere hinsichtlich der Bewertung der Risiken, weiterzuentwickeln. (TZ 22)

(3) Das sich im Aufbau befindliche Risikomanagement bzw. IKS wäre regelmäßig hinsichtlich seiner Aktualität zu überprüfen. (TZ 23)

(4) Für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung wären Kosten und Zeitaufwendungen zu IKS-relevanten Tätigkeiten zu erfassen. (TZ 24)



Schlussempfehlungen

Technische Universität Graz

(5) Das Risikomanagement im Bereich der Unternehmensbeteiligungen wäre aufzubauen und auf weitere Universitätsbereiche auszuweiten. (TZ 10, 24)

(6) Hinsichtlich der Abwicklung von elektronischen Eingangsrechnungen wären die Richtlinien und Dokumentationen zu aktualisieren. (TZ 13)

(7) Die stichprobenartig vorgenommenen Kontrollen der Buchungen wären zu dokumentieren. (TZ 16)

(8) Die Kassenprüfungen durch die Interne Revision wären fortzusetzen und die Anzahl der Prüfungen wäre entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen anzupassen. (TZ 17)

(9) Die Institutshandkassen wären unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung sowie der Risikominimierung zu reduzieren. (TZ 17)

(10) In die Veranlagungsrichtlinie wären Bestimmungen über das sogenannte Klumpenrisiko sowie Regelungen aufzunehmen, wie mit nicht der Veranlagungsrichtlinie entsprechenden Wertpapieren im Altbestand zu verfahren ist. (TZ 20)

Universität Salzburg

(11) Die Handbücher und Richtlinien der Finanzverwaltung wären künftig allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen. (TZ 4, 13)

(12) Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten wären in eine Richtlinie aufzunehmen. (TZ 5)

(13) Die Arbeitsplatzbeschreibungen wären zu aktualisieren und auf aktuellem Stand zu halten. (TZ 6)

(14) Regelungen zu Themen, wie Geschenkkannahme, Vertraulichkeit, Datenschutz oder Befangenheiten, wären ins Richtlinienssystem aufzunehmen. (TZ 7)

(15) Die Pflichten und Verantwortungen der Revision wären entsprechend der Revisionsordnung wahrzunehmen. (TZ 8)

(16) Es wären die Aktivitäten zur Implementierung eines IKS fortzusetzen und auf alle Universitätsbereiche auszubauen. (TZ 10, 24)

(17) Künftige Prozesse und Richtlinien wären erst auf Basis einer vorgängigen Risikoanalyse aufzusetzen. (TZ 10)

(18) Zumindest jährlich wäre eine Plausibilisierung der IT-Berechtigungen hinsichtlich Notwendigkeit und Angemessenheit vorzusehen. (TZ 12)

(19) Es wäre unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Abwägungen auf einen zentralen Rechnungseingang samt Rechnungsworkflow hinzuwirken. (TZ 14)

(20) Die Wertgrenze, ab der das Vier–Augen–Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorgesehen ist, wäre auf den Wert von 400 EUR (Grenzwert für Kleinbetragsrechnungen) abzusenken. (TZ 15)

(21) Die Verwaltung der Unterschriftenprobeblätter der Anweisungsberechtigten wäre z.B. durch eine geeignete IT–Anwendung zu unterstützen, um die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – sicherzustellen. (TZ 15)

(22) Hinsichtlich der Buchung von Geschäftsfällen wären stichprobenartig Nachkontrollen vorzunehmen und zu dokumentieren. (TZ 16)

(23) Die Einhaltung der Vorgaben für Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen wäre nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 16)

(24) Die bestehenden Institutskassen wären auf deren Notwendigkeit zu evaluieren. (TZ 17)

(25) Es wären regelmäßig stichprobenartige Kassenprüfungen – entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt– und Institutskassen – durchzuführen. (TZ 17)

(26) Bei den operativen Aufgaben im Veranlagungsbereich wären eindeutige Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu schaffen. (TZ 20)

(27) Der Liquiditätsbedarf wäre sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene einheitlich zu planen und die diesbezüglichen Planungen wären schriftlich zu dokumentieren. (TZ 21)

(28) Die durch eine entsprechende Liquiditätsplanung sich ergebende freie Liquidität wäre der Banken– und Veranlagungsrichtlinie entsprechend zu veranlagern. (TZ 21)



Schlussempfehlungen

(29) Die Ressourcen für eine wirkungsvolle Revision wären – entweder durch den Aufbau einer Internen Revision oder den Ausbau der externen Revision – bereitzustellen. (TZ 23)

(30) Die Umsetzung von Empfehlungen der Revision wäre nachzuverfolgen, bzw. es wären Follow-up-Überprüfungen durchzuführen. (TZ 23)



Bericht des Rechnungshofes

Graz–Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	444
Abbildungsverzeichnis _____	445
Abkürzungsverzeichnis _____	446

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH**

KURZFASSUNG _____	450
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	461
Allgemeine Grundlagen _____	461
Strategie _____	463
Wirtschaftliche Lage _____	466
Ergebnisentwicklung _____	466
Ergebnisse nach Bereichen _____	469
Ertragslage _____	470
Beteiligungsverhältnis zu LTE Logistik- und Transport GmbH _____	472
Aufwand für Overheads _____	473
Internes Kontrollsystem _____	474



Verkehrsdienstbestellungen durch BMVIT und Land Steiermark	474
Überblick	474
Schienenpersonenverkehr	475
Busverkehr	477
Angebotsplanung	482
Prüfung auf Überkompensation	486
Eisenbahninfrastruktur	489
Investitionspläne	489
Infrastrukturbenützungsentgelt	489
Eisenbahnkreuzungen – Investitionen und Erhaltung	491
Schienenrollmaterial	495
Kauf neuer Gelenktriebwagen	495
Verkauf VT70	496
Personal	497
Mitarbeiter und Genderaspekte	497
Organe	499
Außertarifmäßige Fahrbegünstigung	503
Pensionsrecht der Bediensteten der GKB	505
Nachschussverpflichtung	507
Pensionsregelung der Beamten der GKB	511



Inhalt

Wesentliche pensionsrechtliche Kollektivvertragsregelungen für Beamte der GKB _____	513
Finanzierung der Abfertigung der Beamten der GKB _____	520
Pensionierungen _____	522
Pensionsreformbestrebungen der GKB _____	525
Maßnahmen zur Entlastung der Pensionskasse _____	529
Schlussempfehlungen _____	531
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	539



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kennzahlenvergleich BMVIT – GKB _____	465
Tabelle 2:	Ergebnisentwicklung GKB (Einzelabschluss)_____	467
Tabelle 3:	Anteile der Bereiche am Gesamtergebnis _____	470
Tabelle 4:	Durchschnittliche Erträge der GKB _____	471
Tabelle 5:	Entwicklung des Aufwands für Overheads der GKB __	473
Tabelle 6:	Verkehrsleistungen gesamt im Bahn- und Busbereich_	482
Tabelle 7:	Personal im Jahresdurchschnitt (VZÄ) _____	497
Tabelle 8:	Frauenquote in den einzelnen Geschäftsbereichen____	497
Tabelle 9:	Nutzung der ÖBB Österreich Card 2. Klasse _____	504
Tabelle 10:	Dienstgeberbeiträge und Dienstnehmerbeiträge leistungsorientierte Pension _____	518
Tabelle 11:	GKB–Beamte im Ruhestand _____	522
Tabelle 12:	Ruhestandsversetzung GKB–Beamte _____	523
Tabelle 13:	Pensionierung Lohnbedienstete und Sondervertragsbedienstete der GKB_____	524
Tabelle 14:	Angestrebte Pensionsregelungen für GKB–Beamte ____	525
Tabelle 15:	Empfehlungen des RH zu angestrebten Pensionsregelungen für GKB–Beamte _____	527



Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bahnlinien der GKB im Steirischen S-Bahn- und Regionalbahn-Verkehr	462
Abbildung 2: Ruhestandsversetzung mit Anspruch auf ASVG-Pension	511
Abbildung 3: Ruhestandsversetzung ohne Anspruch auf ASVG-Pension	512
Abbildung 4: Regelpensionsalter von GKB, ÖBB und Bund	516

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
a.t.	außertarifmäßig(e)
ATF	Anschlussbahn- und Terminalförderung
ATS	österreichische Schilling
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.o.o.	entspricht in Slowenien einer GmbH
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	folgend(e)
GKB	Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWL	gemeinwirtschaftliche Leistungen
inkl.	inklusive
i.W.	im Wesentlichen
KfllG	Kraftfahrliniengesetz
km	Kilometer
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut



Abkürzungen

MbO	Management by Objectives (Führung durch Zielvereinbarung)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖPNRV-G 1999	Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999
RCA	Rail Cargo Austria AG
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
Tsd.	Tausend
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH

Die Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH (GKB) erzielte in den Jahren 2010 bis 2014 jährlich Gewinne. Die Einnahmen stammten zu rund drei Viertel aus direkten staatlichen Förderungen bzw. aus Abgeltungen der öffentlichen Hand für die Erbringung von Verkehrsleistungen (Schüler- und Lehrlingsfreifahrt, Abgeltung ermäßigter Tarife im Verkehrsverbund, Verkehrsdienstverträge). Das Land Steiermark prüfte bisher nicht umfassend die Angemessenheit dieser Zahlungen.

Obwohl die unmittelbar geltende EU-Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorsah, dass bis spätestens 2019 alle mit öffentlichen finanziellen Mitteln dotierten Verkehrsleistungen auf der Schiene und Straße in einem öffentlichen Verfahren auszuschreiben sind und Anfang 2015 erst rd. 18 % der von der GKB geführten Autobuslinienverkehre im Ausschreibungswege vergeben worden waren, führte das Land Steiermark keine weiteren Ausschreibungen betreffend Autobuslinien der GKB durch. Das Land wollte trotz der unmittelbaren Anwendbarkeit der EU-Verordnung erst die Harmonisierung der von der EU-Verordnung abweichenden innerösterreichischen Rechtsvorschriften abwarten und gefährdete damit die zeitgerechte Umsetzung der Vorgaben der EU.

Die GKB-Beamten hatten neben einer ASVG-Pension noch Anspruch auf eine Zusatzpension. Der Bund finanzierte diese 1998 mit rd. 124 Mio. EUR (1,7 Mrd. ATS) in einer Pensionskasse. Nach 1998 wurden vom Bund zusätzlich die Finanzierung der Administrativpensionen für GKB-Beamte mit 16 Mio. EUR und die Abfertigungen der GKB-Beamten – zwischen 2003 und 2014 rd. 10 Mio. EUR – übernommen. Zwischen 2008 und 2014 fielen 18,40 Mio. EUR an Nachschussverpflichtungen für die Pensionskassenzahlungen an die GKB-Beamten an, die der Bund (BMVIT) anstatt der GKB finanzierte. Zukünftig hätte die GKB die Abfertigungen der GKB-Beamten und jenen Teil der Nachschussverpflichtung, der primär aufgrund fehlender – aber im Kollektivvertrag vereinbarter – Pensionsreformen verursacht wurde, selbst zu tragen.



KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Die Ziele der Gebarungsüberprüfung lagen insbesondere in der Darstellung bzw. Beurteilung der

- Strategie der GKB und der strategischen Vorgaben des Eigentümers,
- wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens,
- Verkehrsdiensteverträge mit Fokus auf Überkompensationsprüfung,
- Nachschussverpflichtung der GKB sowie der Haftung des Bundes gegenüber der Pensionskasse,
- außertarifmäßigen Fahrbegünstigungen,
- Angebotsplanung der GKB sowie der
- Infrastrukturbeiträge der öffentlichen Hand und der Höhe des Infrastrukturbenützungsentgelts. (TZ 1)

Grundlagen

Die GKB war in drei Geschäftsbereiche (Autobus, Eisenbahn-Absatz¹ und Eisenbahn-Infrastruktur) gegliedert und erbrachte ihre Verkehrsdienstleistungen im Bus- und Schienenverkehr im Raum südlich und westlich von Graz (drei S-Bahn Linien mit einer Gesamtlänge von rd. 138 km und 27 Buslinien mit einer Gesamtlänge von 615,5 km). (TZ 2)

Strategie der GKB

Das BMVIT hatte bis zum Jahr 2013 keine schriftliche Strategie der GKB ausgearbeitet. Einzelne Vorgaben der im April 2013 erstmalig schriftlich verfassten Eigentümerstrategie des BMVIT waren aus Sicht der GKB nicht verständlich bzw. lagen nicht im Einflussbereich des Unternehmens und wurden von der GKB nicht umgesetzt. Die GKB unternahm nicht sämtliche Anstrengungen, um die vom Eigentümer definierten Kennzahlen jährlich zu messen bzw. setzte die GKB Kennzahlen mit geringeren als in der Eigentümerstrategie vorgegebenen Zielwerten an. Die Entwicklung des Kennzahlensystems der GKB war grundsätzlich zweckmäßig; die Anzahl der Kennzahlen war zu groß. (TZ 3)

¹ Eisenbahn-Absatz = Personenverkehr und Güterverkehr

**Ergebnis-
entwicklung**

Die GKB verzeichnete in den Jahren 2010 bis 2014 kontinuierlich Gewinne, wobei die Aufwendungen geringer stiegen als der Gesamtertrag. Die öffentlichen Mittel stiegen im Zeitraum 2010 bis 2013 von rd. 34,5 Mio. EUR auf rd. 44,7 Mio. EUR um über 10 Mio. EUR an. Die Beteiligungserträge (LTE Logistik- und Transport-GmbH) konnten gesteigert und Reserven in Höhe von rd. 61 Mio. EUR aufgebaut werden. Rund 77 % der Erträge (ohne Finanz- bzw. Beteiligungserträge) stammten aus öffentlichen Mitteln (Förderungen und Leistungsabteilungen seitens der Gebietskörperschaften). (TZ 4)

Der Bereich Eisenbahn-Infrastruktur, der größtenteils durch Förderungen finanziert war, wies ein ausgeglichenes Ergebnis auf. Das gute Ergebnis des Bereichs Autobus trug ein Drittel des Gesamtgewinns bei. (TZ 5)

Ertragslage

Es bestand eine Abhängigkeit des öffentlichen Nahverkehrs und damit der GKB von öffentlichen Mitteln, die rd. 77 % der Erträge (ohne Finanz- und Beteiligungserträge) ausmachten. Ohne den Beitrag der öffentlichen Hand hätten die individuellen Nutzer wesentlich mehr (im Schnitt das Sechsfache) für den durch die GKB gebotenen öffentlichen Verkehr zu bezahlen. Die GKB war – im überprüften Zeitraum erfolgreich – bemüht, mit der Beteiligung an zwei international tätigen Güter-Eisenbahnverkehrsunternehmen ein zweites Standbein in Ergänzung zum von öffentlichen Mitteln abhängigen Personenverkehr aufzubauen. (TZ 6)

**Beteiligungsverhält-
nis zu LTE Logistik
und Transport-
GmbH**

Im Zusammenhang mit dem Verkauf der Beteiligung an der LTE Logistik- und Transport-GmbH bestand hinsichtlich der Interessen des Bundes ein Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung des Wettbewerbs einerseits und dem durch Zeitdruck entstehenden Risiko für einen suboptimalen Verkauf von Bundesvermögen andererseits. (TZ 7)

Overheads

Die Verfolgung der Overhead-Kosten durch die GKB zeigte das Bestreben nach einer Senkung des Verwaltungsaufwands – trotz Anstiegs der Overheadkosten im Jahr 2013 – im Unternehmen. (TZ 8)

Kurzfassung**Internes
Kontrollsystem**

Bei der GKB bestand keine zentrale Übersicht über die bestehenden Kontrollprozesse. Deren Einhaltung wurde nicht zentral überwacht. Die Risikoanalyse der GKB war zweckmäßig. (TZ 9)

**Verkehrsdienst-
bestellungen**

Die Personenverkehrsleistungen der GKB teilten sich in zwei Kategorien:

- einerseits in vom Bund bzw. der SCHIG und dem Land Steiermark bzw. dem Verkehrsverbund Steiermark bestellte Personenverkehrsleistungen sowie
- andererseits in Personenverkehrsleistungen, welche ohne Bestellung durch einen Dritten erbracht wurden.

Für Personenverkehrsleistungen erhielt die GKB vom Verkehrsverbund Steiermark Verbundabgeltungen und Abgeltungen für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt aus dem Familienlastenausgleichsfonds. (TZ 10)

Die GKB hatte sowohl mit dem BMVIT, vertreten durch die SCHIG, als auch mit dem Land Steiermark gemeinsam mit dem Verkehrsverbund Steiermark je einen Verkehrsdienstvertrag über den Schienenpersonenverkehr abgeschlossen. Beide Verträge waren mittels Direktvergabe – d.h. ohne vorherige Ausschreibung – an die GKB vergeben worden. Im Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis 24. September 2012 bestand – aufgrund lang andauernder bzw. zu spät begonnener Verhandlungen – zwischen der GKB und dem BMVIT bzw. der SCHIG ein vertragsloser Zustand, währenddessen die GKB ihre Leistungen weiterhin erbrachte und vorfinanzieren musste. (TZ 11)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 18 % der von der GKB geführten Buslinien im Ausschreibungswege vergeben und durch Verkehrsdienstverträge geregelt. Rund 82 % der Buslinien bediente die GKB ohne Auftrag durch einen Dritten, erhielt für diese Leistungen jedoch eine Verbundabgeltung durch den Verkehrsverbund und Abgeltungen der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt (durchschnittlich rd. 88 % der Einnahmen für im Verbund geleistete Personenverkehrsleistungen). (TZ 12)

Das Land Steiermark führte im überprüften Zeitraum keine weiteren Ausschreibungen der Autobusverkehre der GKB durch. Es berief sich darauf, die bisher fehlende Harmonisierung der nationalen Regelungen des Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes (ÖPNRV-G) 1999 und des Kraftfahr liniengesetzes

(KfllG) gegenüber der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 abzuwarten. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 war allerdings unmittelbar anzuwenden, so dass es einer Umsetzung in nationales Recht nicht bedurfte. Aufgrund der Vorgehensweise des Landes Steiermark verzögerten sich die Ausschreibungen im Autobusbereich um rund neun bis zehn Jahre. (TZ 12)

Der Gesetzgeber passte die nationalen Gesetze, ÖPNRV-G 1999 und das KfllG, erst mit 28. Mai 2015 an die EU-rechtlichen Vorschriften an. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war damit noch das Risiko einer fehlerhaften Anwendung der Bestimmungen und damit von Rechtsstreitigkeiten erhöht. (TZ 12)

Während die Leistungen aus dem Verkehrsdienstevertrag mit der SCHIG der Umsatzsteuer unterlagen, wurden die – zum Teil selben – Leistungen aus den Verkehrsdiensteverträgen mit dem Land Steiermark nicht mit Umsatzsteuer verrechnet. Zwei verschiedene Gebietskörperschaften beurteilten denselben Sachverhalt rechtlich unterschiedlich und wendeten die Umsatzsteuerbestimmungen unterschiedlich an. (TZ 13)

Angebotsplanung

Die Besteller Bund und Land gaben das Bahn- und Busangebot im Personenverkehr vor. Die GKB stimmte die nicht von Dritten bestellten Verkehrsleistungen auf das vorgegebene Angebot ab. Der GKB lagen keine Zahlen darüber vor, wie sich das Fahrgastaufkommen im Busverkehr entwickelte; die GKB nahm im Busbereich keine Erhebungen zur Kundenzufriedenheit vor, um darauf entsprechend reagieren zu können. (TZ 14)

Zur Anschlusssicherung lagen durch die Besteller Bund und Land keine Vorgaben vor. Der Anteil der Haltestellen mit Umsteigemöglichkeiten zwischen Bahn und Bus war gering. Kundenbefragungen fragten die Qualität des Fahrplanangebots und die Qualität der Anschlüsse zwischen Bus und Bahn bzw. im Zugverkehr bzw. zu anderen Verkehrsunternehmen nicht ab. Das laufende Projekt zu einem Fahrgast- und Fahrerinformationssystem zu Anschlüssen sowie eine regelmäßige Erhebung der Kundenzufriedenheit waren zweckmäßig. (TZ 14)

Bei der GKB lagen keine Analysen darüber vor, ob bestimmte Kundengruppen (z.B. Pendler) bei einer Adaptierung von Fahrplänen bzw. Anschlüssen vermehrt vom Auto auf den öffentlichen Verkehr der GKB umsteigen könnten. (TZ 14)

Kurzfassung

Die GKB und das Land Steiermark leiteten einander die einlangenden Beschwerden die GKB betreffend nicht systematisch weiter, um mögliche Defizite in der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs in der Steiermark oder allfällige Qualitätsmängel in der Auftragserfüllung der GKB zeitnah erkennen zu können. (TZ 14)

Die GKB stellte mittel- und langfristige Überlegungen zur Entwicklung des eigenen Streckennetzes an. (TZ 14)

**Prüfung auf
Überkompensation**

Im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wäre in allen Fällen der Vergabe ohne wettbewerbliches Verfahren durch die Behörde (Bestellerseite) zu prüfen, ob die den Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel nicht überhöht sind („Überkompensationsprüfung“). Das Land Steiermark führte jedoch bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Prüfung der Überkompensation durch, um die Angemessenheit der geleisteten Ausgleichszahlungen für den Busverkehr zu überprüfen, obwohl ihm aufgrund seiner Daten bewusst sein musste, dass die Ausgleichszahlungen einen Großteil der Erträge der GKB im Busverkehr ausmachten. (TZ 15)

Die seit Jahren für die GKB tätige Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüferkanzlei war mit der Prüfung der Überkompensation der GKB betraut. (TZ 15)

**Eisenbahn-
infrastruktur**

Die Infrastrukturinvestitionen der GKB (bauliche und technische Maßnahmen an den bestehenden Anlagen, Ausbau des Fahrgastinformationssystems) erfolgten auf Basis detaillierter, mit den Mittelgebern Bund und Land Steiermark abgestimmter mittelfristiger (fünfjähriger) Investitionspläne. Bezüglich des die Periode 2015 bis 2019 abdeckenden 8. Mittelfristigen Investitionsplans war bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im April 2015 noch kein Einvernehmen hergestellt. (TZ 16)

Im Wesentlichen finanzierten Transferzahlungen des Bundes (Eigentümerzuschüsse) sowie die anderen Geschäftsbereiche der GKB (im Rahmen der GKB-internen Leistungsverrechnung) den Betrieb und die Erhaltung der Infrastruktur der GKB – in den Jahren 2010 bis 2014 durchschnittlich 15,9 Mio. EUR p.a. Die für 2014 zwischen GKB und BMVIT vereinbarte Reduktion der Infrastrukturtransferzahlung des Bundes an die GKB von 16,5 Mio. EUR auf 16,0 Mio. EUR wurde nicht umgesetzt. Ein vom BMVIT geforderter Bericht über Einsparungspotenziale lag bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung seitens der GKB nicht vor. (TZ 17)

Den Transferzahlungen des Bundes lagen keine Förderungsverträge zugrunde und es waren auch keine Vorgaben für die Mittelverwendung festgelegt. (TZ 17)

Das BMVIT hatte die Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 ohne präzise Regelung über die Tragung der Folgekosten sowie ohne die erforderlichen Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften erlassen, so dass die gemäß Intention des BMVIT den Straßenerhaltern zufallenden Kosten unbeabsichtigtweise dem Bund zufielen. Aus dem in der Folge eintretenden Auseinanderfallen von Kostenträgerschaft (Bund) und Nutzungsinteresse (Land, Gemeinden) an den Eisenbahnkreuzungen ergab sich das Risiko von über die Vorgaben der Verordnung hinausgehenden, die Kosten erhöhenden Forderungen der Nutzer. Das BMVIT beabsichtigte, genaue Prüfungen von Forderungen auf ihren Zusammenhang mit der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 durchzuführen, diese ließen aber zusätzliche Kosten für die Abwicklung erwarten. (TZ 18)

Schienenroll- material

Die GKB konnte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Beschaffung 13 neuer Gelenktriebwagen im Wesentlichen aus eigenen Mitteln finanzieren. Die GKB verrechnete die durch die – aufgrund technischer Mängel an den Triebwägen – verspätete Inbetriebnahme entstandenen erheblichen Kosten von 7,8 Mio. EUR dem Lieferanten weiter. (TZ 19)

Der Verkauf der durch die neuen Gelenktriebwagen ersetzten Triebwagen VT70 ließ sich seit über zwei Jahren nicht realisieren. (TZ 20)

Personal – Genderspekte

Die GKB beschäftigte im Jahr 2014 rd. 400 Mitarbeiter, davon 13 % Frauen. Die GKB verfügte über einen Gleichbehandlungsausschuss sowie eine Diversity- und Gleichbehandlungsbeauftragte, deren Rolle allerdings nicht präzise definiert war. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es in der GKB keine quantifizierten Zielsetzungen oder Kennzahlen das Gendermanagement betreffend. (TZ 21)

Organe

Das BMVIT gewährte mit dem neuen, ab 2015 geltenden Vertrag des Geschäftsführers die Hälfte der bisherigen leistungs- und erfolgsorientierten Prämien als fixen Bestandteil des Grundgehalts und verknüpfte damit diesen Teil nicht mehr mit der Erreichung bestimmter Leistungsparameter. (TZ 22)

Kurzfassung

Das Präsidium des Aufsichtsrats schloss die leistungs- und erfolgsorientierten Zielsetzungen der MbO-Prämien-Vereinbarung mit dem Geschäftsführer der GKB teilweise erst im Laufe des betreffenden Jahres ab. Auch waren die in den MbO-Vereinbarungen getroffenen Zielsetzungen in einigen Fällen nicht steuerungsrelevant und wenig ambitioniert. Aufgrund der großzügigen Rundung eines Zielparameters zugunsten des Geschäftsführers (1,52 % auf 2,0 %) zahlte das Präsidium des Aufsichtsrats für das Jahr 2010 rd. 4.000 EUR zu viel an leistungs- und erfolgsorientierten Prämien aus. (TZ 23)

**Außertarifmäßige
Fahrbegünstigung**

Die Mitarbeiter der GKB und deren Angehörige (Ehegatte/Ehegattin, Kinder) durften das gesamte GKB-eigene Bahnstreckennetz sowie jenes der ÖBB Personenverkehr AG gegen geringe Kostenersätze benützen. Die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie das Finanzamt Graz-Stadt verpflichteten die GKB bescheidenmäßig zur Zahlung einer Nachforderungssumme von insgesamt rd. 450.000 EUR, weil nach deren Ansicht die Beförderungsleistung durch die ÖBB nicht als Sachbezug anzusehen war. Die GKB bekämpfte zwar die Bescheide der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie des Finanzamtes Graz-Stadt, verfolgte aber die Säumigkeit der Behörden zweiter Instanz nicht weiter. (TZ 24)

**Pensionsrecht der
GKB**

Die Umstellung auf ein Pensionskassenmodell für die ab 1. Juli 1998 eingetretenen Bediensteten war zweckmäßig. Die Beiträge der GKB für die beitragsfinanzierten Pensionen der Beamten der GKB, der Lohnbediensteten und Sondervertragsbediensteten waren hoch, weil die Beiträge des Dienstgebers GKB zur Pensionskasse erheblich über jenen für die nach dem 30. Juni 1998 angestellten Dienstnehmer lagen. (TZ 25)

**Nachschuss-
verpflichtung**

Die GKB verpflichtete sich im Kollektivvertrag von 1998 zu einem Nachschuss gegenüber der Pensionskasse zugunsten der Beamten der GKB, die Republik Österreich übernahm dafür die Haftung. (TZ 26)

Die in den Folgejahren (nach 2008) aufgetretenen Nachschussverpflichtungen waren primär auf die fehlenden Pensionsreformen und die zusätzlich zu leistenden Abfertigungen zurückzuführen. (TZ 26)

Seitens des BMVIT und der GKB lagen keine Berechnungen vor, welche Ursachen (Abfertigung, Administrativpension, höhere Lebenserwartung, Pensionsreformen ASVG etc.) in welchem Ausmaß zur

Nachschussverpflichtung beitrugen, obwohl im Jahr 2011 vom BMF gefordert wurde, dass nachvollziehbare Berechnungen vorzulegen und zu belegen seien, um festzustellen, ob die Nachzahlungen tatsächlich nur jene Fälle betreffen, für die der Bund die Haftung übernommen hat. (TZ 26)

Der Bund kam zwischen 2008 und 2014 der Nachschussverpflichtung von 18,40 Mio. EUR nach, ohne dass die im Kollektivvertrag von 1998 vereinbarten ÖBB-Pensionsreformen in den Kollektivvertrag der GKB-Beamten übernommen wurden. Damit wurden auch jene Pensionsbestandteile, die mit einer Pensionsreform nach ÖBB-Pensionsrecht nicht angefallen wären, in die Nachschussverpflichtung mitaufgenommen. Die nach dem 30. Juni 1998 eingetretenen Bediensteten der GKB sowie deren Lohnbedienstete und Sondervertragsbedienstete hatten die Verluste der Pensionskasse infolge der Finanzkrise – im Gegensatz zu den Beamten der GKB – in vollem Umfang selbst zu tragen. (TZ 26)

Pensionsregelung der Beamten der GKB

Eine ASVG-Pension aus der gesetzlichen Pensionsversicherung war nicht Voraussetzung für den Übertritt in den Ruhestand. Falls die Ruhestandsversetzung gemeinsam mit dem Anfall der ASVG-Pension beantragt wurde, erhielt der GKB-Beamte mit Übertritt in den Ruhestand eine Abfertigung und parallel dazu die ASVG-Pension. Auf Dauer des Abfertigungszeitraums ruhte die leistungs- und beitragsorientierte Pension aus der Pensionskasse. Stand dem GKB-Beamten nach dem Abfertigungszeitraum weiterhin keine ASVG-Pension zu, so zahlte die Pensionskasse dem Beamten der GKB eine Administrativpension aus. (TZ 27)

Pensionsrechtliche Kollektivvertrags- regelungen für Beamte der GKB

Die ursprüngliche Finanzierung der Administrativpensionen war so eingerichtet, dass die GKB ihre Verantwortung gegenüber dem Bund wahrnehmen, die Kosten für die Administrativpensionen selbst tragen und diese durch die Modifizierungen des Pensionssystems begrenzen sollte. Das unveränderte Pensionsantrittsalter bei den GKB-Beamten verbunden mit der Pensionsreform des Bundes im ASVG-System (höheres Pensionsantrittsalter) führte zu deutlichen Mehrkosten für Administrativpensionen. Die GKB war sich der Anpassungen im ASVG-Pensionsrecht bewusst, strebte jedoch keine Anpassungen im Kollektivvertrag zur Verringerung der Administrativpensionen an. Die Administrativpension stand den Bestrebungen, das tatsächliche Pensionsantrittsalter zu erhöhen, entgegen. Es wurde somit kein Anreiz für einen längeren Verbleib im Unternehmen geschaffen. (TZ 28)

Kurzfassung

Trotz ursprünglich anderslautender kollektivvertraglicher Vereinbarungen übernahm der Bund die Finanzierung der Administrativpensionen mit Kosten von rd. 16 Mio. EUR. Die GKB konnte weder die ursprüngliche Kalkulation, die zur Finanzierung von rd. 16 Mio. EUR durch den Bund geführt hatte, noch die tatsächlichen Kosten der Administrativpensionen seit der Übernahme durch die Pensionskasse im Jahr 2000 darstellen. (TZ 28)

Im Jahr 2005 übernahm die GKB die Regelung zur Ruhestandsversetzung der ÖBB-Beamten aus dem Jahr 2000, obwohl bei den ÖBB-Beamten bereits weitergehende Regelungen durch den Gesetzgeber erfolgt waren. Die GKB übernahm keine der ÖBB-Pensionsreform entsprechende Regelungen, obwohl die Übernahme des ÖBB-Pensionsrechts kollektivvertraglich im Jahr 1998 vereinbart war. Somit war es den GKB-Beamten auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung möglich, mit 54 Jahren und zehn Monaten ohne Abschläge in Pension zu gehen. (TZ 29)

Die Dienstgeberbeiträge der GKB für die GKB-Beamten waren mit 20,05 % (ASVG- und leistungsorientierte Pension) für den unter der Höchstbeitragsgrundlage liegenden und mit 15,00 % für den über der Höchstbeitragsgrundlage liegenden Bezugsanteil hoch. (TZ 30)

Durch den Nachkauf von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten konnte die GKB Einsparungen bei den Administrativpensionen erreichen, ohne dass ein Beitrag durch die GKB-Beamten zu leisten war. Die GKB verkürzte mit dem Nachkauf von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten den Anspruch auf Administrativpensionen und belastete somit den Bund mit dem früheren Anfall der ASVG-Pensionen. (TZ 31)

Zukünftige Änderungen beim ASVG-Pensionsantrittsalter könnten neuerlich seitens der GKB durch den Nachkauf von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten kompensiert werden. Die GKB konnte die durch den Nachkauf von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten erreichten Einsparungen der Pensionskasse nicht beziffern. (TZ 31)

Abfertigung der GKB-Beamten

Die Abfertigungen für die GKB-Beamten leistete – mittelbar über die Nachschussverpflichtung – der Bund in Höhe von rd. 10 Mio. EUR, nicht der Dienstgeber GKB. In Zukunft ist ein weiterer Finanzierungsbedarf in Höhe von rd. 8 Mio. EUR gegeben. Dem Bund zustehende, mögliche Gewinne aus der Veranlagung von Bundesgeldern durch die Pensionskasse wurden zur Zahlung der Abfertigungen an die GKB-Beamten herangezogen. Weder der GKB noch der Pensi-

onskasse war es möglich, die seit 2003 ausbezahlten Abfertigungen zu ermitteln. (TZ 32)

**Pensionierungen der
Bediensteten der
GKB**

Im Zeitraum 2010 bis 2014 stieg der Pensionskassenaufwand um rd. 540.000 EUR bzw. 6,72 % für Pensionen und Abfertigungen der GKB-Pensionisten (GKB-Pensionisten, GKB-Beamte, Witwen und Waisen) bei gleichzeitig sinkender Anzahl von Beziehern um 88 % bzw. – 9,46 %. (TZ 33)

Das Pensionsantrittsalter bei den GKB-Beamten stagnierte zwischen 2010 und 2014 bei 56,62 Jahren. (TZ 34)

**Pensionsreform-
bestrebungen**

Zwischen 2010 und 2015 fanden rd. 25 Verhandlungsrunden statt, ohne dass eine Einigung zu Pensionsreformen für die GKB-Beamten erzielt werden konnte. Zu den von der GKB vorgeschlagenen Pensionsregelungen lagen keine Vergleichsberechnungen zu den ÖBB-Pensionen vor. (TZ 35)

Die von der GKB dargestellte „Abkoppelung“ bei den Pensionsreformen der Beamten der GKB von den Beamten der ÖBB mit dem Kollektivvertrag von 1998 war nicht nachvollziehbar, weil gerade dieser die Übernahme der Pensionsreformen der ÖBB vorsah. Die ÖBB-Pensionsreformen wurden nicht zeitnahe in das Pensionssystem der Beamten der GKB übernommen, obwohl die Übernahme dieser Reform im Kollektivvertrag vorgesehen war. Zu den von der GKB vorgeschlagenen Reformplänen war es nicht möglich, eine Zustimmung der Kollektivvertragspartner zu erhalten. (TZ 35)

**Maßnahmen zur
Entlastung der
Pensionskasse**

Die Maßnahmen zur Entlastung der Pensionskasse gingen fast ausschließlich zu Lasten der GKB oder des Bundes. Die Verlagerung der Pensionskosten von der Pensionskasse auf die ASVG-Pensionsversicherung wurde zu Lasten des Bundes vorgenommen. (TZ 36)

Kenndaten zur Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH (GKB)

Eigentümer	100 % Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie					
Beteiligungen	LTE Logistik- und Transport GmbH (100 %), Lavamünder Bahn Betriebs GmbH (100 %), Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb Deutschland GmbH (100 %), Adria Transport d.o.o. (Slowenien) (50 %)					
Rechtsgrundlage	Privatbahngesetz 2004, BGBl. I Nr. 39/2004 i.d.g.F.					
Gebahrung	2010	2011	2012	2013	2014¹	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Gesamtertrag	46,1	51,6	54,7	57,5	54,6	18
davon						
– öffentliche Leistungsab- geltungen	19,1	20,9	21,2	22,7	–	
– Infrastrukturförderung des Bundes	14,9	16,0	18,6	20,8	–	
– sonstige Förderungen ²	0,5	3,8	2,0	1,2	–	
öffentliche Mittel gesamt	34,5	40,7	41,8	44,7	–	22,8 ²
	in %					
Anteil öffentlicher Mittel am Gesamtertrag	74,8	78,9	76,4	77,4	–	77,0 ²
	in Mio. EUR					
operatives Ergebnis	2,9	5,8	4,6	3,9	5,1	73
Finanzergebnis	0,5	0,5	0,4	7,2	1,3	167
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	3,4	6,3	5,0	11,1	6,4	86
Personal im Jahresdurchschnitt (VZÄ)						
Geschäftsbereiche	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	VZÄ					in %
Autobus	51,0	51,0	51,0	49,0	48,0	– 5,9
Eisenbahn-Absatz	164,5	172,9	178,4	174,4	174,8	6,3
Eisenbahn-Infrastruktur	187,8	188,5	183,6	185,1	177,1	– 5,7
Personal gesamt	403,3	412,4	413,0	408,5	399,9	– 0,8
davon Frauen	37,5	45,4	46,7	49,2	52,4	39,8
	in %					
Frauenquote	9,3	11,0	11,3	12,1	13,1	3,8
GKB-Beamte im Ruhestand	Anzahl					
	589	562	536	528	517	– 12,22
davon Frauen	34	30	28	26	23	– 32,35

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vorläufiges Ergebnis, Detailergebnisse für 2014 zur Zeit der Gebahrungsüberprüfung noch nicht vorliegend² Detailergebnisse für 2014 zur Zeit der Gebahrungsüberprüfung noch nicht vorliegend, daher Veränderung 2010 bis 2013

Quelle: GKB



**Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH**

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis April 2015 die Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH (GKB). Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die wirtschaftliche und betriebliche Lage der GKB zu beurteilen. Schwerpunkte der Prüfung waren u.a.

- die Strategie der GKB und die strategischen Vorgaben des Eigentümers,
- die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens mit Schwerpunkt auf Trennungsrechnung der Bereiche Infrastruktur und der einzelnen Verkehrsbereiche,
- die Verkehrsdiensteverträge mit Fokus auf Überkompensationsprüfung, Mehrfachbestellungen und Einhaltung der Verträge sowie das Qualitätsmanagement,
- die Nachschussverpflichtung der GKB sowie die Haftung des Bundes gegenüber der Pensionskasse,
- die außertarifmäßigen Fahrbegünstigungen,
- die Angebotsplanung der GKB und die Abstimmung mit anderen Verkehrsunternehmen sowie
- die Infrastrukturbeiträge der öffentlichen Hand und die Höhe des Infrastrukturbenützungsentgelts.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014. Soweit es für das Verständnis der Gebarungsentwicklung erforderlich war, bezog der RH zu Vergleichszwecken auch Daten vor 2010 mit ein.

(3) Zu dem im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die GKB im Oktober 2015 und das Land Steiermark im November 2015 Stellung. Das BMF sowie das BMVIT übermittelten ihre Stellungnahmen im Dezember 2015. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die GKB, das Land Steiermark, das BMF sowie das BMVIT im April 2016.

Allgemeine Grundlagen

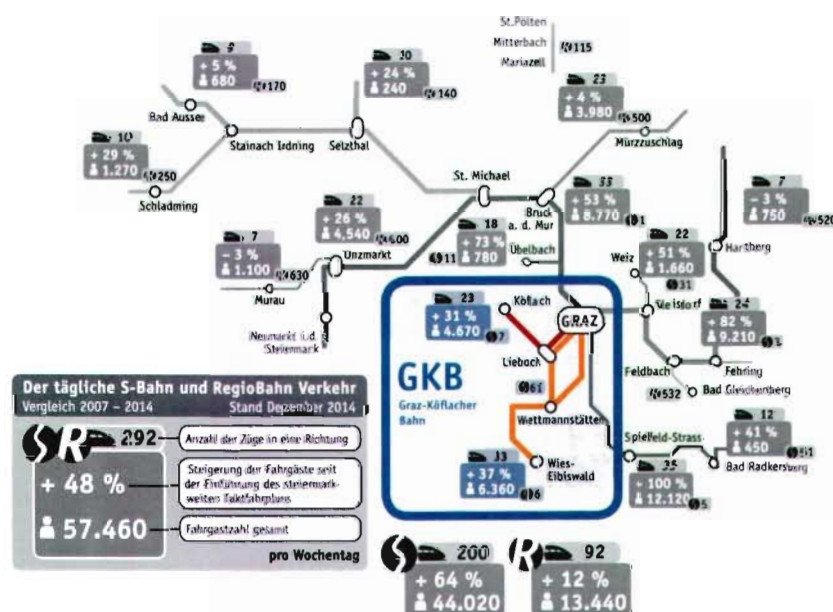
2 (1) Die GKB hatte ihre Ursprünge in der Voitsberger-Köflacher-Maria Lankowitzer Steinkohlengewerkschaft, welche ab 1859 Kohletransporte von Köflach nach Graz abwickelte. Im Juni 1998 erfolgte die Abspaltung des Bereichs Verkehr vom Bereich Bergbau.

Allgemeine Grundlagen

Seit 1946 hält die Republik Österreich sämtliche Eigentumsanteile an der GKB² (vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie). Rechtlich galt die GKB als Privatbahn (gemäß § 1 Privatbahngesetz 2004). Der Unternehmenszweck der GKB war im Wesentlichen der Bau und Betrieb von Eisenbahn- und Kraftfahrbetrieben (Bahn und Bus).³

(2) Die GKB war in drei Geschäftsbereiche (Autobus, Eisenbahn-Absatz⁴ und Eisenbahn-Infrastruktur) gegliedert und erbrachte ihre Verkehrsdienstleistungen im Bus- und Schienenverkehr im Raum südlich und westlich von Graz.

Abbildung 1: Bahnlinien der GKB im Steirischen S-Bahn- und Regionalbahn-Verkehr



Quelle: Land Steiermark

² Vom Zeitpunkt der Abspaltung mit 1. Mai 1998 bis zum 7. Jänner 2004 hieß die GKB „Graz-Köflacher Eisenbahn GmbH“ mit der Abkürzung GKE. Ab dem 8. Jänner 2004 erhielt sie die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geführte Unternehmensbezeichnung Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH (GKB).

³ Gegenstand des Unternehmens im Wortlaut: Planung, Errichtung, Erwerbung, der Bau und Betrieb, die Pachtung und Verpachtung von Verkehrsunternehmen jeder Art (insbesondere Eisenbahn- und Kraftfahrbetrieben) und die Beteiligung an solchen.

⁴ Eisenbahn-Absatz = Personenverkehr und Güterverkehr



**Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH**

Die GKB betrieb drei S-Bahn Linien⁵ mit einer Gesamtlänge von rd. 138 km. Diesen Verkehr wickelte die GKB teils auf ihrem 90,7 km langen eigenen, nicht elektrifizierten Schienennetz⁶ und teils auf dem Schienennetz der ÖBB-Infrastruktur AG⁷ ab. Der Fuhrpark der GKB im Eisenbahnbereich bestand im Wesentlichen aus 13 Lokomotiven, 13 Triebwagen und 15 Personenwagen. Im Busbereich betrieb die GKB 27 Linien mit einer Gesamtlänge von 615,5 km. Die GKB verfügte über 39 Autobusse.

Strategie

3.1 (1) Das BMVIT verfasste im April 2013 erstmalig eine schriftliche Eigentümerstrategie für die GKB, überarbeitete diese im Jahr 2014 und führte mit der neuen Eigentümerstrategie neun Kennzahlen zur Überprüfung der Umsetzung der Eigentümervorgaben ein.

Das BMVIT definierte für die einzelnen Kennzahlen ab 2014 jährliche Zielwerte. Die GKB hatte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Februar bis April 2015) noch keine Daten zur Erreichung der Zielwerte gemeldet.

Bei einzelnen Kennzahlen war fraglich, wie die GKB die Erreichung der vom BMVIT vorgegebenen Zielwerte messen wollte. Beispielsweise gab das BMVIT der GKB in der Kennzahl „Mitarbeiterzufriedenheit“ einen Sollwert von 65 % für das Jahr 2014 vor. Allerdings fand im Jahr 2014 keine Mitarbeiterbefragung statt, aus der eine Mitarbeiterzufriedenheit hervorgehen könnte. Die Messung der Kennzahl von 65 % Mitarbeiterzufriedenheit aus der Eigentümerstrategie konnte die GKB somit nicht umsetzen. Auch die Kennzahl „Steigerung der Fahrgastzahl gegenüber Vorjahr“ konnte die GKB nicht messen, da sie im Busbereich bisher keine Fahrgastzählungen durchgeführt hatte.

Einzelne Punkte der beiden genannten Eigentümerstrategien des BMVIT waren allgemein gehalten und für die GKB nicht verständlich bzw. nicht in ihrem Einflussbereich. So war für die GKB nicht ersichtlich, wie sie die Vorgaben des Eigentümers, ein e-Ticketing System (Fahrschein per Handy) einzuführen oder das Tarifsystem zu vereinfachen, umsetzen sollte, weil dies nach Ansicht der GKB nur auf Ebene des Verkehrsverbunds (einheitliche Verbundtarife für alle Verkehrsunternehmen im Verbundgebiet) vonstattengehen könne.

⁵ Linien S7, S6 und S61

⁶ Strecke Graz – Köflach und Strecke Lieboch – Wies-Eibiswald

⁷ Strecke Wettmannstätten – Graz

Strategie

(2) Die aktuelle schriftliche interne Unternehmensstrategie der GKB stammte aus dem Jahre 2008. Das BMVIT gab dem Geschäftsführer der GKB im Rahmen der MbO-Vereinbarung (MbO = Management by Objectives) für das Jahr 2014 vor, „die auf Basis der Eigentümerstrategie zu verfolgende Unternehmensstrategie [...] (bis Ende 2014) um ein konsistentes und nachvollziehbares Kennzahlen- und Controllingsystem zu ergänzen“. Die abgeschlossene Zielvereinbarung 2014 (zwischen dem Präsidium des Aufsichtsrats und dem Geschäftsführer der GKB) hatte u.a. die Ergänzung der Unternehmensstrategie um ein nachvollziehbares Kennzahlen- und Controllingsystem zum Inhalt, welches mit 25 % gewichtet wurde. Die GKB legte dazu eine Kennzahlensammlung aus dem Februar 2015 mit rd. 90 Kennzahlen vor (18 Kennzahlen zur Überwachung und Einhaltung des laufenden Finanzplans). Zu jeder Kennzahl waren Zielwert, Verantwortlicher und Intervall der Messung definiert. Die Kennzahlen der Eigentümerstrategie des BMVIT fanden sich teilweise im unternehmensinternen Kennzahlensystem der GKB wieder. Die Zielwerte der GKB waren jedoch teilweise niedriger angesetzt, als dies in der Eigentümerstrategie der Fall war.⁸

⁸ z.B. Zielwert Pünktlichkeit in Eigentümerstrategie: > 97,0 %
Zielwert Pünktlichkeit GKB-intern: > 95,0 %
Zielwert sicherheitsrelevante Vorfälle in Eigentümerstrategie: 12
Zielwert sicherheitsrelevante Vorfälle GKB-intern: 15 (Personenverkehr) + 7 (Güterverkehr) + 7 (Infrastruktur), gesamt: 29 Vorfälle

Tabelle 1: Kennzahlenvergleich BMVIT – GKB

Kennzahl	Zielwert 2014 Eigentümerstra- tegie BMVIT	Zielwert 2014 Kennzahlen- system GKB
	in EUR	
EGT GKB	3.340.700	2.404.405 ¹
EBIT GKB	4.605.200	2.365.724 ¹
EBIT LTE	5.116.000	keine Kennzahl
EBIT ATD	1.173.000	keine Kennzahl
	in %	
Steigerung der Fahrgastzahl gegenüber Vorjahr	5,9	keine Kennzahl
Mitarbeiterzufriedenheit	65,0	keine Kennzahl (Kennzahl in Mitarbeiterbefragung 2012: 63 %)
Pünktlichkeit	97,0	> 95,0 %
Sicherheit	Anzahl Vorfälle 12	< 15 (PV), < 7 (GV), < 7 (Infra)
EGT Bereich Infrastruktur	ausgeglichen	– 7.027 EUR ¹

¹ lt. Finanzplan der GKB für 2014

PV = Personenverkehr

GV = Güterverkehr

Infra = Infrastruktur

EGT = Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit

EBIT = Gewinn vor Zinsen und Steuern (earnings before interest and taxes)

LTE = LTE Logistik und Transport GmbH (Tochtergesellschaft der GKB)

ATD = Adria Transport Ltd. (Tochtergesellschaft der GKB)

Quellen: BMVIT; GKB

3.2 Der RH kritisierte, dass das BMVIT keine schriftliche Strategie der GKB bis 2013 ausgearbeitet hatte. Der RH bemängelte, dass einzelne Vorgaben der im April 2013 erstmalig schriftlich verfassten Eigentümerstrategie des BMVIT aus Sicht der GKB nicht verständlich waren bzw. nicht im Einflussbereich des Unternehmens lagen und in weiterer Folge von der GKB nicht umgesetzt wurden. Er kritisierte des Weiteren, dass die GKB im unternehmenseigenen Kennzahlensystem nicht alle vom Eigentümer vorgegebenen Kennzahlen abgebildet bzw. Kennzahlen mit geringeren als in der Eigentümerstrategie vorgegebenen Zielwerten angesetzt hatte sowie dass die GKB nicht sämtliche Anstrengungen unternahm, um die vom Eigentümer definierten Kennzahlen jährlich zu messen.

Der RH empfahl der GKB, die Vorgaben des Eigentümers gewissenhaft umzusetzen. Bei Vorgaben, die aus Sicht der GKB unklar sind oder nicht im Einflussbereich des Unternehmens liegen, wäre mit dem BMVIT Rücksprache zu halten, um auf eine Abänderung bzw. Präzisierung der Eigentümerstrategie hinzuwirken. Des Weiteren empfahl



Strategie

er der GKB, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die vom Eigentümer festgelegten Kennwerte jährlich zu erheben und diese mit den Zielwerten des BMVIT vergleichen zu können. Dem BMVIT empfahl der RH, die festgelegten jährlichen Kennzahlen von der GKB einzufordern.

Der RH erachtete die Entwicklung des Kennzahlensystems der GKB grundsätzlich als zweckmäßig; die Anzahl der Kennzahlen war seiner Ansicht nach zu groß (18 Kennzahlen alleine zur Überwachung der Einhaltung des laufenden Finanzplans).

Der RH empfahl der GKB, die Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Kennzahlen auf Basis der rechtlichen Vorgaben zu evaluieren und deren Anzahl gegebenenfalls zu reduzieren. Des Weiteren empfahl er der GKB, die Zielwerte zu den unternehmensinternen Kennzahlen zumindest auf das Niveau der Zielwerte aus der Eigentümerstrategie anzuheben.

Er empfahl dem Präsidium des Aufsichtsrats, bei der Gestaltung der MbO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung der GKB (siehe TZ 24) in Zukunft verstärkt auf relevante strategische Kennzahlen der GKB zurückzugreifen und diese mit ambitionierten Zielwerten zu versehen.

Wirtschaftliche Lage

Ergebnisentwicklung

4.1 Die GKB erzielte im überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 jährlich Gewinne und verzeichnete Ende 2013 – inklusive eines Gewinnvortrags von 34,5 Mio. EUR aus Vorjahren – einen Bilanzgewinn von 46,2 Mio. EUR sowie Gewinnrücklagen von 14,8 Mio. EUR.



Wirtschaftliche Lage

Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH**Tabelle 2: Ergebnisentwicklung GKB (Einzelabschluss)**

	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	Durchschnitt 2010 bis 2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR						in %
Gesamtertrag	46,1	51,6	54,7	57,5	54,6	52,9	18
davon							
– öffentliche Leistungsabgeltungen	19,1	20,9	21,2	22,7	–	21,0 ³	–
– Infrastrukturförderung des Bundes	14,9	16,0	18,6	20,8	–	17,6 ³	–
– sonstige Förderungen ²	0,5	3,8	2,0	1,2	–	1,9 ³	–
öffentliche Mittel gesamt	34,5	40,7	41,8	44,7	–	40,4³	22,8³
	in %						
Anteil öffentlicher Mittel am Gesamtertrag	74,8	78,9	76,4	77,4			77,0 ³
	in Mio. EUR						
Personalaufwand	21,7	22,9	23,1	23,7	23,2	22,9	7
Abschreibungen	2,4	2,7	5,0	5,2	3,9	3,8	62
sonstiger Aufwand	19,1	20,3	22,1	24,8	22,4	– 21,7	17
Gesamtaufwand	43,2	45,8	50,1	53,6	49,5	48,4	
operatives Ergebnis	2,9	5,8	4,6	3,9	5,1	4,5	73
Finanzergebnis	0,5	0,5	0,4	7,2	1,3	2,0	167
EGT	3,4	6,3	5,0	11,1	6,4	6,4	86
Steuern ⁴	0,0	0,0	0,6 ⁴	0,6 ⁴	–	–	
Jahresergebnis	3,5	6,3	5,6	11,7	–	–	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vorläufiges Ergebnis, Detailergebnisse für 2014 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorliegend² Infrastrukturförderung des Landes; Mineralölsteuer-Rückvergütung 2010 bis 2012 (Bund), nach deren Beendigung teilweise Vergütung durch das Land³ Detailergebnisse für 2014 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorliegend, daher Durchschnitt/Veränderung 2010 bis 2013⁴ „negative Steuern“ (= Ertrag in der GuV) aufgrund steuerlicher Verluste

EGT = Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit

Quellen: GKB; RH

Rund 40,4 Mio. EUR oder rd. 77 % des Gesamtertrags stammten aus öffentlichen Mitteln, zum Teil aus der Abgeltung für Verkehrsleistungen (wie Schülerfreifahrt oder Verbundabgeltung), zum Teil aus Förderungen (hauptsächlich für die Errichtung und Instandhaltung der Infrastruktur).

Da die Aufwendungen, insbesondere der Personalaufwand, in den Jahren 2010 bis 2014 geringer stiegen als der Gesamtertrag, wuchs das operative Ergebnis von 2,9 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 5,1 Mio. EUR im Jahr 2014 (um 73 %). Auch das Finanzergebnis stieg aufgrund der Gewinne der Tochtergesellschaft LTE Logistik- und Transport GmbH



Wirtschaftliche Lage

an, so dass das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im überprüften Zeitraum einen Zuwachs von 86 % erzielte.

Etwas über ein Drittel des Gesamtertrags machten Förderungen der öffentlichen Hand aus (19,5 Mio. EUR), im Wesentlichen Zahlungen des Bundes für die Förderung der Infrastruktur. Da diese nicht für die Gewinnermittlung zur Berechnung der Körperschaftsteuer herangezogen wurden, war der Steueraufwand der GKB gering bzw. wies die GKB – gegebenenfalls gegen zukünftige Gewinne zu verrechnende – „negative Steuern“ aus.

Die Abschreibungen stiegen in den Jahren 2010 bis 2014 aufgrund der Beschaffung von 13 neuen Gelenktriebwagen und deren Aufnahme in das Anlagevermögen an.

Die GKB behielt bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 2014 ihre Gewinne ein; es erfolgten keine Ausschüttungen an den Eigentümer Bund.

- 4.2** Der RH wies darauf hin, dass die GKB 2010 bis 2014 kontinuierlich Gewinne (EGT rd. 12 % des Gesamtertrags) verzeichnete. Die Aufwendungen stiegen geringer als der Gesamtertrag. Der RH merkte diesbezüglich an, dass die öffentlichen Mittel im Zeitraum 2010 bis 2013 von rd. 34,5 Mio. EUR auf rd. 44,7 Mio. EUR um über 10 Mio. EUR anstiegen. Die Beteiligungserträge konnten gesteigert und Reserven in Höhe von rd. 61 Mio. EUR aufgebaut werden. Der RH wies jedoch darauf hin, dass rd. 77 % der Erträge aus öffentlichen Mitteln (Förderungen und Leistungsabgeltungen seitens der Gebietskörperschaften) stammten.

Der RH empfahl dem BMVIT als Eigentümer der GKB, strategische Überlegungen auszuarbeiten, inwieweit kumulierte Gewinne für zukünftige Investitionen rückzustellen und verfügbare Restbeträge an den Eigentümer auszuschütten wären.

- 4.3** *(1) Laut Stellungnahme der GKB habe der Eigentümer dies insofern bereits umgesetzt, als neue Fahrzeuge aus Eigenmitteln zu beschaffen waren und der Eigentümer in den Mittelfristigen Investitionsplänen erhebliche Eigenanteile der GKB vorgesehen habe. Weiters setze der Eigentümer Gewinnvorträge zur Beschaffung neuer Lokomotiven, deren Ausschreibung bereits laufe, ein.*

Im Jahr 2003 seien die Bereiche Personenverkehr und Güterverkehr gesondert dargestellt worden und ab dem Jahr 2004 bestünden die heutigen sechs Geschäftsbereiche Infrastruktur, Werkstätte, Personenver-

kehr, Güterverkehr, Traktion und Bus, für welche gesonderte Bilanzen geführt und Prüfberichte aufgestellt würden.

(2) Das BMVIT erklärte in seiner Stellungnahme, die strategische Festlegung getroffen zu haben, Gewinne im Unternehmen zu belassen, so dass es Eigenanteile zu den zukünftigen Investitionen leisten könne.

4.4 (1) Der RH erwiderte der GKB, dass die Eigenfinanzierung von notwendigen Investitionen zwar eine zweckmäßige Verwendung der Gewinnrücklagen und -vorträge darstellte, die in der Stellungnahme beschriebene Vorgangsweise jedoch keine langfristige strategische Planung des Mittelbedarfs und der Mittelverwendung ersetzte. Eine konkrete Mittelverwendungsplanung auf Basis der bestehenden und geplanterweise zufließenden Eigenmittel ging aus den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung übergebenen Unterlagen nicht hervor.

(2) Der RH wies gegenüber dem BMVIT darauf hin, dass die schriftliche Eigentümerstrategie des BMVIT zwar Wirtschaftlichkeitsziele für die GKB vorgab, sich aber nicht mit Gewinnverwendung oder Finanzierung beschäftigte.

Ergebnisse nach
Bereichen

5.1 Die Ermittlung der Bereichsergebnisse beruhte auf einer internen Leistungsverrechnung. Diese stützte sich auf Leistungskennzahlen (Leistungsstunden für Personal und Fahrzeuge, bewertet zu budgetierten Kosten), die den Leistungsaustausch zwischen den Bereichen detailliert abbildeten und bewerteten.

Die GKB wies separate Jahresabschlüsse für sechs betriebliche Bereiche aus. Die folgende Tabelle stellt den jeweiligen Anteil dieser Bereiche am Gesamtergebnis dar.

Wirtschaftliche Lage

Tabelle 3: Anteile der Bereiche am Gesamtergebnis

Bereiche	Anteil am Gesamtergebnis
	in %
Eisenbahn-Infrastruktur	0
Eisenbahn-Werkstätte	3
Eisenbahn-Personenverkehr	22
Eisenbahn-Güterverkehr	33
Eisenbahn-Traktion (Loks und Lokführer)	5
Autobus	37
gesamt	100

Quellen: GKB; RH

Der wesentliche Ertragsbringer der GKB war der Bereich Autobus, der einen Gewinn in Höhe von mehr als einem Drittel des Umsatzes machte. Der Eisenbahn-Güterverkehr der GKB war – auf dem eigenen Netz – ertragsmäßig wenig bedeutend, die Erträge in diesem Bereich kamen in erster Linie aus einer hohen Gewinnausschüttung der international tätigen Tochtergesellschaft LTE Logistik- und Transport GmbH (insgesamt 7 Mio. EUR für 2012 und 2013). Diese würden sich allerdings aufgrund der gegenüber der Bundeswettbewerbsbehörde eingegangenen Verpflichtung zum Verkauf der Hälfte der Beteiligung zukünftig entsprechend verringern (siehe TZ 7).

Der Bereich Eisenbahn-Infrastruktur, der größtenteils durch Förderungen finanziert war, wies ein ausgeglichenes Ergebnis auf.

- 5.2** Der RH verwies darauf, dass der Bereich Eisenbahn-Infrastruktur, der größtenteils durch Förderungen finanziert war, ein ausgeglichenes Ergebnis aufwies. Er verwies auf das gute Ergebnis des Bereichs Autobus, das ein Drittel des Gesamtgewinns ausmachte.

Der RH anerkannte die Erarbeitung von detaillierten Grundlagen für eine auf dem tatsächlichen Leistungsaustausch gegründete interne Leistungsverrechnung.

Ertragslage

- 6.1** Die folgende Tabelle stellt die durchschnittlichen jährlichen Erträge der GKB dar:



Wirtschaftliche Lage

BMVIT

Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH**Tabelle 4: Durchschnittliche Erträge der GKB**

Erträge ¹	durchschnittliches EGT 2010 bis 2013 ²	Anteil am Gesamtergebnis
	in Mio. EUR	in %
1. Einnahmen aus direkten Fahrt-Entgelten Personenverkehr (Fahrkartenverkauf)	4,4	8
2. Leistungsabgeltungen der Gebiets- körperschaften ³	21,0	40
3. Förderungen der Bahn-Infrastruktur	18,9	36
4. sonstige Förderungen	0,6	1
5. Einnahmen Güterverkehr ⁴	1,9	4
6. sonstige Erträge ⁵	5,7	11
Gesamtertrag	52,5	100

¹ Erträge ohne Finanz- bzw. Beteiligungserträge² 2014 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht im Detail vorliegend³ z.B. Verbundabgeltung, Abgeltungen aus dem Titel der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt bzw. Verkehrsdienstverträge⁴ Erträge aus dem Güterverkehr der GKB, ohne Dividendenerträge von Tochtergesellschaften⁵ Vergütungen für Schadensfälle, Auflösung von Rückstellungen, Weiterverrechnung von Kosten, Anlagenverkäufe, aktivierte Eigenleistungen, diverse sonstige Erträge

Quellen: GKB; RH

Öffentliche Abgeltungen für Verkehrsleistungen (Schüler- und Lehrlingsfreifahrt, Verbundabgeltung, Verkehrsdienstverträge) und öffentliche Förderungen (Förderungen von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen gemäß § 4 Privatbahngesetz 2004 durch Bund und Land sowie Mineralölsteuerrückvergütung) waren die größten Ertragspositionen. Öffentliche Mittel machten insgesamt 77 % der Erträge aus (Positionen 2, 3 und 4). Die Gebietskörperschaften (im Wesentlichen Bund und Land) stellten den Großteil der Einnahmen zur Erbringung des öffentlichen Personenverkehrs der GKB: Rund 83 % der Fahrtentgelte (Positionen 1 und 2) waren öffentliche Mittel (Position 2)⁹, der Fahrgast hatte damit nur rund ein Sechstel des Fahrpreises zu bezahlen.¹⁰

In dieser Betrachtung sind die Erträge der Tochtergesellschaften, insbesondere der LTE Logistik- und Transport GmbH (Umsatz 2013 rd. 61 Mio. EUR) nicht enthalten, weil diese nur mit ihrer Dividendenleistung in die Finanzerträge eingehen. Die GKB war – im überprüften Zeitraum erfolgreich (siehe TZ 5) – bemüht, mit der Beteiligung an zwei international tätigen Güter-Eisenbahnverkehrsunternehmen¹¹ ein

⁹ $21,0 : (4,4 + 21,0) \text{ Mio. EUR} = 83 \%$ ¹⁰ $100 : 17 \text{ (Rest zu den 83 \% Anteil öffentlicher Mittel an den Fahrtentgelten)} = 5,88$ ¹¹ LTE Logistik- und Transport GmbH, Österreich, mit sechs ausländischen Töchtern sowie Adria Transport d.o.o., Slowenien



Wirtschaftliche Lage

zweites Standbein in Ergänzung zum von öffentlichen Mitteln abhängigen Personenverkehr aufzubauen.

- 6.2** Der RH wies auf die Abhängigkeit des öffentlichen Nahverkehrs und damit der GKB von öffentlichen Mitteln hin, die rd. 77 % der Erträge ausmachten. Ohne den Beitrag der öffentlichen Hand hätten die individuellen Nutzer wesentlich mehr (im Schnitt das Sechsfache) für den durch die GKB betriebenen öffentlichen Verkehr zu bezahlen.

Der RH anerkannte den bisher erfolgreichen Aufbau von Beteiligungen im von öffentlichen Mitteln wesentlich geringer abhängigen Güterverkehr.

Beteiligungsverhältnis zu LTE Logistik- und Transport GmbH

- 7.1** Die Beteiligung an der LTE Logistik- und Transport GmbH, einem international tätigen Güter-Eisenbahnverkehrsunternehmen, wurde ursprünglich zu je 50 % von der GKB und einem privaten Unternehmen gehalten. Im Jahr 2011 kündigte das private Unternehmen die Beteiligung. Die GKB übte ihr Vorkaufsrecht aus und übernahm die gesamten Anteile des Privatunternehmens um 1,4 Mio. EUR.

Die Bundeswettbewerbsbehörde, der die Übernahme der Anteile durch die GKB gemeldet worden war, leitete ein Prüfungsverfahren vor dem Kartellgericht ein.¹² Das BMVIT sagte zu, darauf hinzuwirken, dass die GKB 50 % der Beteiligung an der LTE binnen maximal 30 Monaten wieder abgeben würde, worauf die Bundeswettbewerbsbehörde den Antrag auf ein Prüfverfahren zurückzog.

Die GKB trat in Verkaufsverhandlungen bezüglich des 50 %-Anteils an der LTE ein. Nach längeren, bereits weit fortgeschrittenen Verhandlungen beendete der aus Sicht der GKB erstgereichte Interessent Mitte 2013 die Verhandlungen. Seither führte die GKB mit dem zweitgereihten Interessenten Verhandlungen über den Verkauf, die allerdings die mit der Bundeswettbewerbsbehörde vereinbarte Frist für die Abgabe der 50 %-Beteiligung überschritten.

Die Bundeswettbewerbsbehörde brachte in der Folge im November 2014 beim Kartellgericht einen Antrag auf Verhängung einer „angemessenen“ Geldbuße ein. Die Verhandlungen mit dem Interessenten und der Bundeswettbewerbsbehörde dauerten zur Zeit der Gebarungs-

¹² Der Bund ist mit der ÖBB-Tochter Rail Cargo Austria AG bereits Eigentümer des größten heimischen Unternehmens auf dem liberalisierten Schienen-Güterverkehrsmarkt. Das 100 % Eigentum an der LTE könnte den Wettbewerb in unzulässiger Weise einschränken.



Wirtschaftliche Lage

Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

überprüfung an.¹³ Eine in Aussicht genommene Einigung mit der Bundeswettbewerbsbehörde würde eine Reduktion des verpflichtend abzugebenden Anteils an der LTE von 50 % auf 49 % sowie eine Bußgeldzahlung von 40.000 EUR umfassen.

7.2 Der RH wies auf das Spannungsfeld der Interessen des Bundes zwischen der Sicherstellung des Wettbewerbs und dem Risiko für einen suboptimalen Verkauf von Bundesvermögen unter Zeitdruck hin.

Aufwand für
Overheads

8.1 Die GKB verfolgte ihren Overhead-Aufwand¹⁴ (kurz: Overheads) im Gesamtunternehmen und je Bereich. Die Overheads zeigten folgende Entwicklung:

Tabelle 5: Entwicklung des Aufwands für Overheads der GKB

	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2010 bis 2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR						in %
Overheads	4,16	4,22	4,12	4,36	4,17	4,21	0,2
Gesamtaufwand	43,18	45,81	50,15	53,64	49,50	48,46	14,60
	in %						
Anteil der Overheads	9,6	9,2	8,2	8,1	8,4	8,7	- 1,2

Quellen: GKB; RH

Laut Budget 2015 sollten die Overheads 3,97 Mio. EUR betragen und damit 8,1 % des Gesamtaufwands ausmachen.

Die Overheads stiegen 2013 gegenüber 2012 um 240.000 EUR an und sanken danach wieder.

8.2 Der RH anerkannte das Bestreben nach einer Senkung des Verwaltungsaufwands, verwies jedoch auf den Anstieg der Overheads im Jahr 2013.

8.3 Die GKB erläuterte in ihrer Stellungnahme, dass es 2013 in diesem Bereich zu zahlreichen Pensionierungen gekommen sei und dass die Abweichungen durch die gesetzlichen Abfertigungen entstanden seien.

¹³ Die GKB verkaufte 50 % der LTE-Beteiligung im Juli 2015 an den zweitgereihten Interessenten. Die Geldbuße von 40.000 EUR fiel dennoch an.

¹⁴ Aufwendungen der nicht unmittelbar dem Produktionsprozess dienenden Verwaltung, wie Unternehmensleitung, Rechnungswesen, Personalwesen und IT



Wirtschaftliche Lage

Internes Kontrollsystem

9.1 Die Geschäftsbereiche der GKB hatten – historisch gewachsene – Kontrollprozesse für ihre jeweiligen Tätigkeiten eingerichtet (wie z.B. Buchungsberechtigungen, Umgang mit Bargeld, Treibstoffverbrauch, IT-Berechtigungen). Eine zentrale Übersicht über diese Prozesse und in der Folge eine zentral gesteuerte Überwachung ihrer Einhaltung und Wirksamkeit bestand jedoch nicht. Lediglich der Wirtschaftsprüfer führte einzelne externe Überprüfungen bestimmter Kontrollmaßnahmen durch. Die Interne Revision der GKB beabsichtigte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, in Zukunft die Kontrollprozesse zentral zu erfassen und deren Einhaltung stichprobenartig zu überprüfen.

Des Weiteren verfügte die GKB über eine differenzierte Risikoanalyse. Diese teilte die Risiken in verschiedene Kategorien auf (z.B. Naturrisiken, technische Risiken, Wirtschaftsrisiken, soziokulturelle Risiken, rechtliche und politische Risiken) und gliederte sich im Wesentlichen in Risiko, Risikofolge, Risikoursache, empfohlene Maßnahmen und Verantwortliche auf.

9.2 Der RH kritisierte, dass bei der GKB keine zentrale Übersicht über die bestehenden Kontrollprozesse bestand und deren Einhaltung nicht zentral überwacht wurde. Die Risikoanalyse der GKB erachtete der RH für zweckmäßig.

Der RH empfahl der GKB, gestützt auf die Risikoanalyse die Kontrollprozesse zentral zu erfassen und deren Einhaltung und Wirkung regelmäßig zu prüfen.

9.3 *Die GKB sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Interne Revision zentral mit der laufenden Überwachung und stichprobenartigen Detailprüfung zu beauftragen.*

Verkehrsdienstbestellungen durch BMVIT und Land Steiermark

Überblick

10 Die GKB erbrachte ihre Personenverkehrsleistungen ausschließlich innerhalb des steirischen Verbundraumes (siehe TZ 2). Diese Personenverkehrsleistungen teilten sich in zwei Kategorien:

- einerseits in vom Bund bzw. der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) und dem Land Steiermark bzw. dem Verkehrsverbund Steiermark bestellte Personenverkehrsleistungen sowie
- andererseits in Personenverkehrsleistungen, welche ohne Bestellung durch einen Dritten erbracht wurden.



Verkehrsdienstbestellungen durch
BMVIT und Land Steiermark



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Für Personenverkehrsleistungen erhielt die GKB vom Verkehrsverbund Steiermark Verbundabgeltungen und Abgeltungen für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt aus dem Familienlastenausgleichsfonds.

Schienen-
personenverkehr

11.1 (1) Die GKB hatte sowohl mit dem BMVIT, vertreten durch die SCHIG (Vertrag vom 25. September 2012), als auch mit dem Land Steiermark gemeinsam mit dem Verkehrsverbund Steiermark (Vertrag vom 22. September 2010) einen Verkehrsdienstvertrag abgeschlossen. Beide Verträge waren mittels Direktvergabe – d.h. ohne vorherige Ausschreibung – an die GKB in Form von Nettoverträgen vergeben worden. Die bestellten Verkehre von Bund und Land waren abgestimmt, Doppelbestellungen, d.h. von Bund und Land ident bestellte Verkehrsleistungen, gab es nicht.

Bis zum 31. Dezember 2010 bestand ein Vertrag über die Bestellung und Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonen- und -güterverkehr, welchen das BMVIT mit der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Schienenbahnen als Vertreter der Privatbahnen – und damit für die GKB – abgeschlossen hatte. Dieser Vertrag verlängerte sich automatisch um bis zu sechs Monate – bis zum 30. Juni 2011 – über sein Vertragsende hinaus, sofern bis dahin kein neuer Verkehrsdienstvertrag in Kraft trat¹⁵.

Die SCHIG und die GKB schlossen den derzeit gültigen Verkehrsdienstvertrag am 25. September 2012 ab. Dieser Vertrag trat rückwirkend mit 1. Jänner 2011 – mit einer Dauer von zehn Jahren – in Kraft.

In der Zeit vom 1. Juli 2011 bis 24. September 2012 lag – bis zum rückwirkenden Abschluss des neuen Verkehrsdienstvertrags – kein Vertragsverhältnis zwischen der GKB und dem Bund bzw. der SCHIG vor, in welchem die Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen geregelt war. Dies führte dazu, dass die GKB auf eigene Kosten und mit dem Risiko, diese möglicherweise nicht vergütet zu bekommen, die im Vertrag über die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonen- und -güterverkehr bestellten Verkehrsleistungen bis zur Vertragsunterzeichnung des neuen Verkehrsdienstvertrags erbrachte.

Das BMVIT kam seinem gesetzlichen Auftrag, ein Grundangebot im Schienenpersonenverkehr vom 1. Juli 2011 bis 24. September 2012

¹⁵ Dies führte dazu, dass sowohl der alte als auch der neue Verkehrsdienstvertrag im Zeitraum 1. Jänner 2011 bis 30. Juni 2011 galten. Die bereits geleisteten Zahlungen wurden gegen die zu leistenden Zahlungen aus dem neuen Verkehrsdienstvertrag aufgerechnet.



Verkehrsdienstbestellungen durch BMVIT und Land Steiermark

bereitzustellen, nicht zur Gänze nach. Erst nach dem Abschluss des neuen Verkehrsdienstvertrags überwies die SCHIG im Auftrag des BMVIT die der GKB zustehenden Zahlungen für den rückwirkenden Zeitraum.

- 11.2** Der RH kritisierte den vertragslosen Zustand zwischen der GKB und dem BMVIT bzw. der SCHIG im Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis 24. September 2012, in welchem die GKB ihre Leistungen weiterhin erbrachte und vorfinanzieren musste. Zudem wies der RH auf die lange Dauer des Abschlusses eines neuen, direkt vergebenen Verkehrsdienstvertrags hin, weil das Vertragsende des vorherigen Vertrags bekannt war, eine sechsmonatige Vertragsverlängerungsoption bestand und in diesem Zeitraum die Rechtssicherheit für beide Vertragsparteien, das BMVIT bzw. die SCHIG auf der einen und die GKB auf der anderen Seite, nicht gegeben war.

Der RH empfahl dem BMVIT als Eigentümer und Auftraggeber der SCHIG und der GKB, zukünftig rechtzeitig Vertragsverhandlungen aufzunehmen bzw. den Vertrag so abzuschließen, dass der neue Vertrag lückenlos dem auslaufenden Vertrag folgt, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und die Transparenz der Verträge sicherzustellen.

- 11.3** (1) *Laut Stellungnahme der GKB seien die Verkehrsdienstverträge mit den Privatbahnen, zu denen auch die GKB zähle, im Anschluss an jenen der ÖBB mit jeder Privatbahn gesondert ausverhandelt und abgeschlossen worden.*

(2) *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Bestreben bestehe, neue Verträge rechtzeitig abzuschließen. Im Zeitraum 1. Juli 2011 bis 24. September 2012 sei kein vertragsloser Zustand vorgelegen, weil der alte Vertrag Bestand gehabt habe.*

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass weder das BMVIT noch die GKB dem RH im Zuge seiner Prüfungshandlungen einen Vertrag vorlegten, der im Zeitraum 1. Juli 2011 bis 24. September 2012 in Geltung gestanden hatte, ausgenommen jenen, welcher rückwirkend für diesen Zeitraum in Kraft trat. Der alte Vertrag endete mit 31. Dezember 2010 und sah eine automatische Vertragsverlängerung von maximal sechs Monaten (bis 30. Juni 2011) vor. Zudem flossen nach Aussagen des BMVIT und der SCHIG im Zeitraum von 1. Juli 2011 bis 24. September 2012 keine Geldleistungen an die GKB. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, rechtzeitig Vertragsverhandlungen aufzunehmen, um eine lückenlose Vertragskontinuität zu gewährleisten.



Verkehrsdienstbestellungen durch
BMVIT und Land Steiermark



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Busverkehr

12.1 (1) Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung waren rd. 18 %¹⁶ der von der GKB geführten Buslinien durch Verkehrsdienstverträge geregelt, im Ausschreibungswege vergeben und als Nettoverträge ausgestaltet. Rund 82 % der Buslinien bediente die GKB ohne Auftrag durch einen Dritten. Für die ohne Auftrag geführten Busverkehrsleistungen erhielt die GKB eine im Kooperationsvertrag zwischen den am Verkehrsverbund Steiermark teilnehmenden Verkehrsunternehmen – u.a. der GKB – und dem Verkehrsverbund Steiermark festgelegte Verbundabgeltung und Abgeltungen der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt. Diese machten in den Jahren 2010 bis 2013 durchschnittlich rd. 88 % der Einnahmen für im Verbund geleistete Personenverkehrsleistungen aus.

Die GKB bezeichnete die ohne Auftrag durch einen Dritten geführten Linien als eigenwirtschaftlich gemäß der im § 3 Abs. 2 Österreichischer Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G 1999)¹⁷ bestimmten Definition. Diese sah die Deckung der aus öffentlichen Schienen- oder Straßenverkehrsdiensten erwachsenden Kosten ausschließlich durch Tarifierlöse vor. Unter den Begriff der Tarifierlöse fielen auch solche, die verbundbedingte Fahrpreisersätze und Fahrpreisersätze zur Gewährung von Sondertarifen für bestimmte Fahrgastgruppen von der öffentlichen Hand erhielten (z.B. Verbundabgeltung und Abgeltungen der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt).

Diese Regelung widersprach der unmittelbar anwendbaren Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße¹⁸, welche im Art. 2 lit. g jeglichen finanziellen Vorteil – darunter fallen die Verbundabgeltung und Zahlungen aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt – als relevante Ausgleichsleistung definierte. Lag eine Ausgleichsleistung vor, unterlag der damit finanzierte Verkehr in der Regel dem Regime der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und wäre grundsätzlich durch ein öffentliches Ausschreibungsverfahren zu vergeben gewesen.

Übergangsregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sahen vor, dass bis spätestens 2019, je nach Qualität der bestehenden Verträge auch früher, alle mit öffentlichen finanziellen Mitteln dotierten Verkehrsleistungen auf der Schiene und Straße in einem öffentlichen Verfahren ausgeschrieben werden mussten. Aus diesem Grund müssen die

¹⁶ Die Prozentzahlen beziehen sich auf die gefahrenen Kilometer; das gesamte Kilometervolumen im Jahr 2014 betrug 1.781.777 km, davon waren 332.856 km (17,78 %) durch Verkehrsdienstverträge bestellt.

¹⁷ in der Fassung vor dem Inkrafttreten des BGBl. I Nr. 59/2015 (vor 28. Mai 2015)

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und Nr. 1107/70 des Rates



Verkehrsdienstbestellungen durch BMVIT und Land Steiermark

nicht von Dritten bestellten Buslinien der GKB auch in einem vergaberechtlichen Verfahren – sofern für diese Verkehrsleistungen weiterhin öffentliche Gelder wie Verbundabgeltungen oder Zahlungen aus der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt gewährt werden – ausgeschrieben werden.

(2) Das Land Steiermark führte seit 2010 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung vor Ort keine weiteren Ausschreibungen von die GKB betreffenden Autobuslinien durch. Dies begründete das Land Steiermark mit der noch ausstehenden Novellierung und Harmonisierung der die Ausschreibung von Busverkehren betreffenden Gesetze (ÖPNRV-G 1999 und Kraftfahrliniengesetz (KfLG)) mit dem EU-Recht und mit der bis dahin vorherrschenden Rechtsunsicherheit wegen der zueinander widersprüchlichen Regelungen des nationalen Rechts und jener des EU-Rechts, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Dadurch verschob das Land Steiermark den ursprünglich im „Steirischen Gesamtverkehrskonzept“ vorgesehenen Plan, die Verkehrsdienstleistungen ab 2009 in Linienbündel zu vergeben, um rund neun bis zehn Jahre.

Das Land Steiermark erachtete selbst in einem internen Positionspapier die Weiterführung des ursprünglich unbefristeten und seit 1. Jänner 2004 gültigen Kooperationsvertrags¹⁹ (abgeschlossen zwischen dem Verkehrsverbund Steiermark und den am Verbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen) über 2013 hinaus, also bis die Linienbündel ausgeschrieben und vergeben sind, für „problematisch“, weil der Kooperationsvertrag – nach Auffassung des Verkehrsverbundes Steiermark – gemäß den Übergangsregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 jenen Verträgen zuzuordnen war, die eine maximale Laufzeit von zehn Jahren aufweisen durften.

12.2 Der RH kritisierte, dass das Land Steiermark seit 2010 keine weiteren Ausschreibungen von die GKB betreffenden Autobusverkehren trotz unmittelbarer Geltung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durchführte. Er gab zu bedenken, dass die Begründung für die Verzögerung der wettbewerblichen Vergaben, nämlich die fehlende Harmonisierung der nationalen Regelungen des ÖPNRV-G 1999 und des KfLG gegenüber der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 abzuwarten²⁰, aufgrund der unmittelbaren Geltung von EU-Verordnungen nicht geeignet war, keine wettbewerblichen Vergabeverfahren durchzuführen. Der RH hielt kritisch fest, dass sich – auch

¹⁹ wesentlicher Inhalt der Kooperationsverträge waren die Verbundabgeltung und die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt

²⁰ Die Novellen des ÖPNRV-G 1999 und des KfLG traten mit 28. Mai 2015 durch Kundmachung im BGBl. I Nr. 59/2015 und BGBl. I Nr. 58/2015 in Kraft. Dadurch passte der Gesetzgeber die beiden nationalen Vorschriften den EU-rechtlichen Vorgaben an.



Verkehrsdienstbestellungen durch
BMVIT und Land Steiermark



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

nach Ansicht des Landes Steiermark – dadurch die Ausschreibungen im Autobusbereich um rund neun bis zehn Jahre verzögerten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Ausschreibungen der öffentlichen Personenverkehrsdienste auf der Straße möglichst zeitnahe durchzuführen, um eine EU-rechtskonforme Vertragslage bei den Autobusverkehrsleistungen zeitnahe herzustellen.

Der RH hielt fest, dass der Gesetzgeber die nationalen Gesetze, ÖPNRV-G 1999 und das KfLG, erst mit 28. Mai 2015 an die EU-rechtlichen Vorschriften anpasste. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war damit noch das Risiko einer fehlerhaften Anwendung der Bestimmungen und damit von Rechtsstreitigkeiten erhöht. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Feststellungen.²¹

12.3 (1) *Die GKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Abwicklung der Verträge des Busbereichs mit den Bestellern nach gültigen gesetzlichen Regelungen erfolgt sei und Gerichtsurteile dies bestätigen würden.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe das Land Steiermark eine klare Strategie, wie die EU-rechtskonforme Vertragslage herzustellen sei. Unmittelbar nach Inkrafttreten der Novelle zum KfLG am 28. Mai 2015 habe das Land Steiermark die Eckpunkte für die Umsetzung einer Verkehrsverbundreform beschlossen und die – bereits mit einem Landesregierungsbeschluss am 16. April 2007 beschlossene – Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten im Kraftfahrlinienverkehr wieder aufgenommen. Das „Steirische Gesamtverkehrskonzept 2008+“ habe ebenfalls die in weiterer Folge modifizierte Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten und nachfolgender Vergaben vorgesehen.

Die Kraftfahrlinienbehörde habe in den Verfahren um Wiedererlangung von Kraftfahrlinienkonzessionen die Stellungnahmen der Steiermärkischen Landesregierung berücksichtigt und demgemäß die Laufzeiten der Kraftfahrlinienkonzessionen beschränkt. Wegen stattgegebenen Berufungen gegen die Bescheide der Kraftfahrlinienbehörde habe das Land Steiermark seine Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten im Mai 2015 unterbrochen.

12.4 (1) Der RH entgegnete der GKB, dass die nationalen gesetzlichen Bestimmungen bis zu ihrer Novellierung europarechtlichen Regelungen widersprachen und die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gegenüber den

²¹ Reihe Bund 2014/11 „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“



Verkehrsdienstbestellungen durch BMVIT und Land Steiermark

nationalen Gesetzen unmittelbar anwendbar gewesen wäre. Darüber hinaus hatte der unabhängige Verwaltungssenat Steiermark in seinen Bescheiden die rechtmäßige Abwicklung der Verträge nicht bestätigt.

(2) Der RH begrüßte die Beschlüsse des Landes Steiermark, die Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten wieder aufzunehmen sowie die Eckpunkte für die Umsetzung einer Verkehrsverbundreform festzulegen, um in einem weiteren Schritt die Autobusverkehrsleistungen unionsrechtskonform zu vergeben. Er verblieb in diesem Zusammenhang bei seiner Empfehlung, die Ausschreibungen der öffentlichen Personenverkehrsdienste auf der Straße möglichst zeitnahe durchzuführen, um eine EU-rechtskonforme Vertragslage zeitnahe herzustellen.

13.1 Hauptinhalte der Verkehrsdiensteverträge zwischen der GKB, dem Land Steiermark als Auftraggeber und dem Verkehrsverbund Steiermark waren die Verkehrsdienstleistungen im Eisenbahn- und Busbereich sowie die finanziellen Abgeltungen des Landes Steiermark. Das Land Steiermark zahlte über den Verkehrsverbund Steiermark seine auf Verkehrsdiensteverträgen beruhenden finanziellen Verpflichtungen an die GKB ohne Umsatzsteuer, während die Zahlungen der SCHIG aus dem Verkehrsdienstevertrag an die GKB mit Umsatzsteuer ausgewiesen waren. Das Land Steiermark berief sich auf eine Ausnahmeregelung in den Umsatzsteuerrichtlinien des BMF aus dem Jahr 2000²², in welcher echte Zuschüsse als nicht umsatzsteuerbar qualifiziert worden waren. Echte nicht umsatzsteuerbare Zuschüsse lagen nach den Umsatzsteuerrichtlinien 2000 u.a. dann vor, wenn Zahlungen nicht aufgrund eines Leistungsaustausches erfolgten oder nicht im Zusammenhang mit einem bestimmten Umsatz standen.²³

13.2 Der RH wies kritisch auf den Umstand hin, dass einerseits im Verkehrsdienstevertrag mit der SCHIG die Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen, andererseits in den Verkehrsdiensteverträgen mit dem Land Steiermark die zum Teil selben Leistungen nicht mit Umsatzsteuer verrechnet wurden. Der RH gab zu bedenken, dass zwei verschiedene Gebietskörperschaften denselben Sachverhalt rechtlich unterschiedlich beurteilten und die Umsatzsteuerbestimmungen unterschiedlich anwendeten.

²² Umsatzsteuerrichtlinien 2000 vom 13. Juli 2005, GZ 09 4501/58-IV/9/00 in der Fassung GZ BMF-010219/0626-VI/4/2011 vom 23. November 2011

²³ beispielhaft werden angeführt: Zuschuss zur Wohnbauförderung, Zuschuss zur Deckung von Unkosten des Zuschussempfängers, Zuschuss zur Sanierung eines Unternehmens



Verkehrsdienstbestellungen durch
BMVIT und Land Steiermark



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Der RH empfahl dem BMVIT, dem Land Steiermark und dem BMF, gemeinsam mit der SCHIG die Rechtslage zur Umsatzbesteuerung von öffentlichen Personenverkehrsleistungen auf der Schiene und Straße zu prüfen, um eine einheitliche Anwendung der Umsatzsteuerbestimmungen zu gewährleisten.

13.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF enthielten die vom BMF erlassenen Umsatzsteuerrichtlinien 2000²⁴ zur gegenständlichen Problematik, ob ein Leistungsaustausch oder ein echter nicht steuerbarer Zuschuss vorliege, in den Randziffern 22 ff. Aussagen²⁵ dazu.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe die Finanzbehörde im Rahmen von – seit 1994 mehrmals durchgeführten – Umsatzsteuerprüfungen bei Verkehrsunternehmen die Sichtweise des Verkehrsverbunds Steiermark akzeptiert. Die derzeit unterschiedliche Behandlung des Umsatzsteuerthemas erledige sich nach Auslaufen der SCHIG-Bestellungen (im Jahr 2019 bzw. 2020) ohnehin, weil eine gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise bei der Bestellung von Eisenbahnverkehrsleistungen vorgesehen sei.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMVIT falle diese Empfehlung des RH – gemeinsame Prüfung der Rechtslage zur Umsatzbesteuerung von öffentlichen Personenverkehrsleistungen auf der Schiene und Straße – nicht in die Zuständigkeit des BMVIT.*

13.4 Der RH entgegnete dem BMF, dem BMVIT und dem Land Steiermark, dass deren Stellungnahmen auf die seitens des RH unter Hinweis auf die Umsatzsteuerrichtlinien dargestellte Problematik – die Umsatzsteuerrichtlinien werden bei Zahlungen von Personenverkehrsleistungen unterschiedlich angewendet – nicht näher eingingen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Umsatzbesteuerung von öffentlichen Personenverkehrsleistungen auf der Schiene und Straße – zumal die bestehende unterschiedliche Behandlung des Umsatzsteuerthemas frühestens in zwei Jahren ausläuft – zu prüfen, um eine einheitliche Anwendung der Umsatzsteuerbestimmungen zu gewährleisten.

²⁴ Umsatzsteuerrichtlinien 2000 des BMF GZ 09 4501/58-IV/9/00 (Stammfassung), zuletzt geändert durch den Erlass des BMF GZ BMF-010219/0495-VI/4/2014

²⁵ Die Stellungnahme des BMF beschränkte sich auf Zitate aus den Umsatzsteuerrichtlinien 2000 ohne nähere Ausführung des BMF hiezu.

Angebotsplanung

14.1 (1) Bund und Land gaben im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge ein konkretes Angebot im Personenverkehr vor. Die Abstimmung von Fahrplänen und Anschlüssen zwischen Bus und Bahn erfolgte, indem Bund und Land der GKB im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge konkrete Fahrpläne (z.B. Strecken, Abfahrtszeiten, Busgrößen, Haltestellen) vorgaben. Die S-Bahn-Linien der GKB waren hinsichtlich einer optimalen Anbindung an den Nahverkehrsknoten am Grazer Hauptbahnhof getaktet. Die Verkehrsdiensteverträge des Bundes und des Landes enthielten keine Vorgaben zur Anschlusssicherung. Das Abwarten eines Anschlusszuges galt gemäß den Verkehrsdiensteverträgen des Landes nicht als Verspätung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war bei der GKB ein Projekt zu einem Echtzeit-Fahrgast- und Fahrerinformati-onssystem zu Anschlüssen im Zug in Umsetzung. In einem weiteren Schritt war geplant, auch die Busse mit Echtzeitinformati-onen über Anschlusszüge auszustatten, um die Anschlusssicherung zu verbessern.

Die GKB setzte für den eigenen, ohne Auftrag von Dritten geführten Busverkehr (rd. 82 % der Busleistungen, siehe TZ 12) den Umfang des Verkehrsangebots und die Fahrpläne im Wesentlichen selbst fest und stimmte sämtliche Fahrpläne der Busse auf die Fahrpläne der S-Bahn und auf die Beginnzeiten der Schulen ab.

Im überprüften Zeitraum nahm das Verkehrsangebot der GKB im Bahnbereich um rd. 15,0 % zu. Gleichzeitig beförderte die GKB um rd. 25,2 % mehr Passagiere in ihren Zügen. Das Angebot der GKB im Busbereich ging im überprüften Zeitraum um rd. 3,7 % zurück. Der GKB lagen keine Zahlen vor, wie hoch das Fahrgastaufkommen in den Bussen der GKB war bzw. wie sich das Fahrgastaufkommen entwickelte.

Tabelle 6: Verkehrsleistungen gesamt im Bahn- und Busbereich

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. Zug-km pro Jahr					in %
Fahrleistung						
Bahn	1,37	1,57	1,58	1,58	1,57	15,0
Bus ²	1,62	1,63	1,60	1,56	1,56	– 3,7
	in Mio. pro Jahr					
Fahrgastvolumen						
Bahn	4,58	4,87	5,13	5,42	5,74	25,3
Bus	–	–	–	–	6,00 ¹	–

¹ Schätzung der GKB

² ohne Schienenersatzverkehre, Schülergelegenheitsverkehre und Sonderfahrten

Quelle: GKB

(2) Die Autobusse der GKB fahren auf dem rd. 615 km langen Liniennetz 1.464 Haltestellen an. An zwölf Haltestellen war eine Umsteigemöglichkeit zur Bahn gegeben. Die S-Bahnen der GKB fahren auf dem rd. 138 km langen Liniennetz 32 Haltestellen an. An 13 dieser Haltestellen war eine Umsteigemöglichkeit zu Regionalbussen (GKB-Bus bzw. Postbus) und an vier Bahnhöfen eine Anbindung an städtische Verkehrsmittel (Grazer Verkehrsbetriebe) gegeben.

(3) Die Verkehrsdiensteverträge schrieben Fragebögen zur Kundenzufriedenheit vor, welche die Anschlussqualität jedoch nicht miteinschloss. Die GKB führte im Jahr 2014 erstmals eine Befragung der Kunden bei der Bahn durch. Die Kundenzufriedenheit lag bei 1,49 (Schulnotensystem). Im Busbereich führte die GKB keine Befragungen zur Kundenzufriedenheit durch. Es gab seitens der GKB keine Analysen darüber, ob der Anteil bestimmter Kundengruppen (z.B. Pendler) durch ein besseres Fahrplanangebot oder bessere Anschlüsse zwischen Bus und Bahn zu steigern wäre.

Die GKB verfügte über ein Beschwerdemanagement. Im überprüften Zeitraum (2010 bis 2014) gingen 380 Beschwerden bei der GKB ein. Davon entfielen rd. 70 % (267 Fälle) auf den Bahnbereich, rd. 18 % (68 Fälle) auf den Busbereich und rd. 12 % (45 Fälle) auf den Bereich der Infrastruktur.²⁶ Das Land Steiermark verfügte ebenfalls über ein Beschwerdemanagement. Weder das Land Steiermark noch die GKB leiteten einander Informationen über einlangende Beschwerden, die die GKB betrafen, systematisch weiter.

(4) Die GKB ließ im Jahr 2014 ein Konzept zur langfristigen Entwicklung der Infrastruktur der GKB (Weißbuch Infrastruktur 2025+) erstellen. Aus den Jahren 2010 bis 2013 lagen seitens der GKB keine anderen Unterlagen zur Entwicklung der Infrastruktur vor. Das Weißbuch aus dem Jahr 2014 erachtete eine Elektrifizierung der derzeit im Dieselbetrieb betriebenen Bahnstrecken der GKB aufgrund verkürzter Fahrzeiten und geringerer Betriebskosten als sinnvoll. Die GKB führte daraufhin erste Verhandlungen mit dem BMVIT über die Finanzierung der Sicherung der Eisenbahnkreuzungen auf dem Streckennetz der GKB und in einem weiteren Schritt über die Elektrifizierung des Streckennetzes der GKB. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ließ das BMVIT die Berechnungsgrundlagen des Weißbuches durch die SCHIG überprüfen und nahm selbst eine Plausibilisierung der Annahmen zur

²⁶ Von jenen vier Beschwerden, die sowohl den Bus- als auch den Bahnbereich betrafen, wurden jeweils zwei den beiden Bereichen zugeschrieben. Jene Beschwerde, die den Bahn- und den Infrastrukturbereich betraf, wurde dem Infrastrukturbereich zugeschrieben.

Angebotsplanung

Bevölkerungsentwicklung und des damit verbundenen Zuwachses an Fahrgästen vor.

14.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Besteller Bund und Land das Bahn- und Busangebot im Personenverkehr vorgaben und dass die GKB die nicht von Dritten bestellten Verkehrsleistungen auf das vorgegebene Angebot abstimmte. Er hielt kritisch fest, dass der GKB keine Zahlen darüber vorlagen, wie sich das Fahrgastaufkommen im Busverkehr entwickelte und die GKB im Busbereich keine Erhebungen zur Kundenzufriedenheit vornahm, um darauf entsprechend reagieren zu können.

(2) Der RH wies darauf hin, dass keine Vorgaben zur Anschlusssicherung durch die Besteller Bund und Land bestanden und die GKB diese selbst regelte. Des Weiteren wies er darauf hin, dass der Anteil der Haltestellen mit Umsteigemöglichkeiten zwischen Bahn und Bus gering war. Er kritisierte, dass in den Kundenbefragungen die Qualität des Fahrplanangebots und die Qualität der Anschlüsse zwischen Bus und Bahn bzw. im Zugverkehr bzw. zu anderen Verkehrsunternehmen nicht abgefragt wurde. Aus Sicht des RH könnten daraus Anhaltspunkte für eine weitere Verbesserung des Verkehrsangebots gewonnen werden. Der RH hielt das laufende Projekt zu einem Fahrgast- und Fahrerinformationssystem zu Anschlüssen sowie eine regelmäßige Erhebung der Kundenzufriedenheit für zweckmäßig.

Der RH kritisierte, dass bei der GKB keine Analysen darüber vorlagen, ob bestimmte Kundengruppen (z.B. Pendler) bei einer Adaptierung von Fahrplänen bzw. Anschlüssen vermehrt vom Auto auf den öffentlichen Verkehr der GKB umsteigen könnten und somit dieses Kundensegment vergrößert werden könnte.

Der RH empfahl der GKB,

- die Entwicklung des Fahrgastaufkommens im Busverkehr regelmäßig zu evaluieren, um das Leistungsangebot der Nachfrage anpassen zu können,
- das Projekt zu einem Fahrgast- und Fahrerinformationssystem zügig umzusetzen und in einem weiteren Schritt auch die Busse mit einem Fahrerinformationssystem über die abzuwartenden Anschlüsse auszustatten;
- bei zukünftigen Kundenbefragungen die Fahrplan- bzw. Anschlussqualität mit abzufragen, die Befragungen der Bahnkunden fortzusetzen und dabei insbesondere auf eine Vergleichbarkeit der einzelnen Befragungsergebnisse zu achten sowie

- auch im Busbereich regelmäßig Erhebungen zur Kundenzufriedenheit vorzunehmen und
- mögliche Fahrgastpotenziale für den Fall einer quantitativen bzw. qualitativen Verbesserung des Verkehrsangebots zu analysieren.

(3) Des Weiteren kritisierte der RH, dass die GKB keine systematisierten Informationen über die beim Land einlangenden Beschwerden die GKB betreffend erhielt und dass die GKB die bei ihr einlangenden Beschwerden nicht an den Verkehrsverbund Steiermark weitermeldete, um mögliche Defizite in der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs in der Steiermark oder allfällige Qualitätsmängel in der Auftragserfüllung der GKB zeitnahe erkennen zu können.

Der RH empfahl der GKB und dem Land Steiermark, eine Vereinbarung über die gegenseitige Weiterleitung von die GKB betreffenden Beschwerden abzuschließen. Er empfahl der GKB, regelmäßig die Steirische Verkehrsverbund GmbH in aggregierter Form über die eingelangten Beschwerden zu informieren. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Feststellungen.²⁷

(4) Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die GKB mittel- und langfristige Überlegungen zur Entwicklung des eigenen Streckennetzes anstellte.

Er empfahl der GKB, die Verhandlungen über eine allfällige Elektrifizierung und deren Finanzierung unter Bedachtnahme auf Kosten-Nutzen-Analysen fortzusetzen, um den skizzierten Zeitplan einhalten zu können.

14.3 (1) Die GKB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Systematik des gegenseitigen Informationsaustausches über signifikante Beschwerden nach Anregung des RH evaluiert und für effizient befunden worden sei. Die Form der Abwicklung werde in einer Prozessanweisung abgebildet und mit dem Land Steiermark akkordiert.

(2) Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass die GKB in Zukunft eine Übersicht der Beschwerden an die Steirische Verkehrsverbund GmbH weiterleiten werde. Bei Bedarf würden diese Beschwerden in den laufenden Jour fixes behandelt werden und in die weitere Planung einfließen.

²⁷ Reihe Kärnten 2014/3 „Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg“ TZ 45

**Prüfung auf
Überkompensation**

15.1 (1) Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 legte umfangreiche Regelungen für die Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs fest. Grundsätzlich sollten übermäßige staatliche Ausgleichszahlungen sowie eine Querfinanzierung von anderen Unternehmensbereichen (Infrastruktur, Personen- und Güterverkehr) vermieden und (nur) eine angemessene Gewinnkomponente berücksichtigt werden. Lediglich bei im Wettbewerb vergebenen Leistungen ging die EU davon aus, dass eine nicht überhöhte Preisbildung angenommen werden kann. In allen anderen Fällen der Vergabe ohne wettbewerbliches Verfahren wäre durch die Behörde (Bestellerseite) zu prüfen, ob die den Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel nicht überhöht sind („Überkompensationsprüfung“).

(2) Im Rahmen des Verkehrsdienstevertrags zwischen der GKB und der SCHIG (Bund) bezüglich der Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonenverkehr erfolgte eine jährliche Prüfung der möglichen Überkompensation durch die Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüferkanzlei der GKB. Diese stellte bisher im Jahr 2011 eine Überkompensation fest, in den Jahren 2012 und 2013 nicht. Da der Verkehrsdienstevertrag die Berechnung einer allfälligen Überkompensation jedoch für einen Durchrechnungszeitraum von fünf Jahren (2011 bis 2015) vorsah, ließ sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder für den Besteller SCHIG bzw. BMVIT noch für den RH beurteilen, ob für den gesamten Durchrechnungszeitraum eine Überkompensation vorliegen würde.

(3) Bezüglich der Busverkehre führte das Land Steiermark bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Überkompensationsprüfungen durch. Die GKB vertrat die Ansicht, dass eine Prüfung der Überkompensation nur nach Ausschreibung der gesamten Linien zu erfolgen hätte. Die zuständigen Vertreter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung vermeinten, dass – zumindest bis Ende 2013²⁸ – eine Überkompensationsprüfung nur für die betragsmäßig geringen Bestellungen des Landes zu erfolgen hätte. Für die Verbundabgeltung und die Schülerfreifahrt gelte zwar die Forderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, übermäßige Ausgleichszahlungen zu vermeiden, in den entsprechenden, auf die Zeit vor der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zurückgehenden Verträgen und Vorschriften wären nach Ansicht des Landes Steiermark aber Datenanforderungen von Verkehrsunternehmen bzw. Überkompensationsprüfungen nicht vorgesehen. Überdies berief sich die GKB auf das bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung

²⁸ Auslaufen der Übergangsregelung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, dass alte Verträge bis zu zehn Jahre lang weiterlaufen können; die Verbundabgeltung wurde im Grundsatz 2004 festgelegt.

vor Ort nicht novellierte ÖPNRV-G 1999²⁹ und den dort geregelten Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit (siehe TZ 14). Darunter falle der Großteil der von der GKB erbrachten Verkehrsleistungen.

Der Anteil von Verbundabgeltung sowie Abgeltung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrt an den gesamten Beförderungseinnahmen im Busverkehr betrug rd. 72 %. Die Marge des operativen Ergebnisses bezogen auf die Betriebsleistung des Busverkehrs war im Vergleich zu dem vom BMVIT für den Schienenverkehr festgelegten Schwellenwert von 9 % deutlich höher.³⁰

- 15.2** Da die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unmittelbar gilt, erachtete der RH den Verweis der GKB auf das ÖPNRV-G 1999 für verfehlt und wies auf die Risiken EU-rechtswidrigen Verhaltens – wie z.B. Strafzahlungen – hin.

Der RH bemängelte, dass das Land Steiermark bezüglich des Busverkehrs bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Angemessenheit der geleisteten Ausgleichszahlungen hinsichtlich Überkompensation nicht überprüfte, obwohl aufgrund der Daten deutlich sein musste, dass die Ausgleichszahlungen einen Großteil der Erträge der GKB im Busverkehr ausmachten.

Der RH empfahl dem BMVIT und dem Land Steiermark, eine einheitliche und verbindliche Vorgangsweise zur Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben und zur Wahrung der Interessen der Steuerzahler, übermäßige Ausgleichszahlungen zu vermeiden, zu erarbeiten und die Gebarung der GKB – angesichts des hohen Anteils öffentlicher Mittel – regelmäßig auf allfällige Überkompensation zu prüfen.

Des Weiteren kritisierte der RH die Betrauung der seit Jahren für die GKB tätigen Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüferkanzlei mit der Prüfung der Überkompensation der GKB.

Der RH empfahl dem BMVIT, als Auftraggeber der SCHIG dafür Sorge zu tragen, dass diese nach Ablauf der fünfjährigen Durchrechnungsperiode zur Überkompensationsprüfung die vom Wirtschaftsprüfer der

²⁹ Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, BGBl. I Nr. 204/1999; im April 2015 war ein Novellierungsvorschlag dem Verkehrsausschuss des Nationalrates zugewiesen.

³⁰ Der Artikel „Angemessene Rendite im Bussektor“ der Fachzeitschrift „Der Nahverkehr, Öffentlicher Personenverkehr in Stadt und Region“, 1-2/2015, 33. Jahrgang, behandelt die Angemessenheit der Umsatzrendite im öffentlichen Busverkehr; darin werden angemessene Umsatzrenditen mit 6 % bis 12 % angegeben.

Prüfung auf Überkompensation

GKB erstellten Unterlagen einer eigenständigen Plausibilisierungsprüfung unterwirft.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der GKB umfasse die mit dem Bund und der SCHIG vereinbarte Überkompensationsprüfung im Eisenbahn-Personenverkehr beide Verkehrsdiensteverträge und stelle somit eine Gesamtprüfung dar.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe das Land eine klare Strategie, wie die EU-rechtskonforme Vertragslage hergestellt werden solle und somit auch, wie Überkompensation vermieden werde. Sie habe die Umsetzung dieser Strategie nach Inkrafttreten der Novelle des KfllG am 28. Mai 2015 wieder aufgenommen. Bezüglich des Eisenbahn-Personenverkehrs umfasse die mit dem Bund und der SCHIG vereinbarte Überkompensationsprüfung beide Verkehrsdiensteverträge und stelle somit eine Gesamtprüfung dar.

(3) Das BMVIT sah in einer eigenständigen Plausibilisierung der von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer durchgeführten Überkompensationsprüfung durch die SCHIG keinen Mehrwert. Es wies darauf hin, dass die Überkompensationsprüfung im Schienenpersonenverkehr eine Gesamtprüfung über die Bundes- und Landesmittel darstelle.

15.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass eine Überkompensationsprüfung im Bus-Bereich nach wie vor fehlt. Ob die zukünftige Umsetzung der Strategie des Landes Steiermark eine solche Überkompensationsprüfung in angemessener Weise gewährleisten würde, entzog sich für den RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Beurteilung.

(2) Der RH erwiderte dem BMVIT, dass der die Überkompensationsprüfung durchführende Wirtschaftsprüfer auch der den Jahresabschluss der GKB bestätigende Wirtschaftsprüfer war, was aufgrund des vorhandenen Kenntnisstandes eine sparsame Vorgangsweise darstellte. Der RH sah den Mehrwert einer eigenständigen, zumindest stichprobenartigen Plausibilisierung der Überkompensationsprüfung durch die SCHIG sowohl in einer Stärkung ihrer Kontrollfunktion als auch im Gewinn von Know-how für die SCHIG gegeben.



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Eisenbahninfrastruktur

Investitionspläne

16.1 Die Infrastrukturinvestitionen der GKB (bauliche und technische Maßnahmen an den bestehenden Anlagen, Ausbau des Fahrgastinformationssystems) erfolgten auf Basis detaillierter, mit den Mittelgebern Bund und Land Steiermark abgestimmter mittelfristiger (fünfjähriger) Investitionspläne. Der Bund trug die Hälfte der Investitionen, das Land ein Drittel und die GKB den Rest. Für den überprüften Zeitraum war größtenteils der 7. Mittelfristige Investitionsplan 2010 bis 2014 relevant, der Investitionen von 18,5 Mio. EUR vorsah. Ab 2015 sollte der 8. Mittelfristige Investitionsplan 2015 bis 2019 gelten, über den bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings noch kein Einvernehmen hergestellt war. Das BMVIT gab eine Absichtserklärung ab, die Mitfinanzierung im Umfang von bis zu 50 % weiterzuführen.

16.2 Der RH wies darauf hin, dass die Einigung über den 8. Mittelfristigen Investitionsplan nicht rechtzeitig hergestellt worden war.

Der RH empfahl dem BMVIT, dem Land Steiermark und der GKB, möglichst rasch das Einvernehmen über den 8. Mittelfristigen Investitionsplan, der die Periode ab 2015 abdecken soll, herzustellen.

16.3 (1) *Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme den Wunsch aller Beteiligten, den 8. Mittelfristigen Investitionsplan so rasch wie möglich abzuschließen. Zwar sei bereits Einvernehmen zwischen dem Bund und dem Land Steiermark hergestellt worden, eine Unterzeichnung sei bis dato allerdings nicht erfolgt.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMVIT sei das Einvernehmen über den 8. Mittelfristigen Investitionsplan hergestellt worden.*

Infrastruktur- benützungsentgelt

17.1 Das Infrastrukturbenützungsentgelt (in erster Linie der GKB selbst) deckte nur einen geringen Teil des Aufwands des Infrastrukturbereichs (ca. 10 %) ab. Im Wesentlichen finanzierten Transferzahlungen des Bundes (Eigentümerzuschüsse) den Betrieb und die Erhaltung der Infrastruktur der GKB – in den Jahren 2010 bis 2014 durchschnittlich 15,9 Mio. EUR p.a. –, daneben auch die anderen Geschäftsbereiche der GKB (im Rahmen der internen Leistungsverrechnung). Den Transferzahlungen des Bundes lagen keine Förderungsverträge zugrunde, damit waren auch keine Vorgaben für die Mittelverwendung festgelegt. Für die Zukunft strebte das BMVIT – nach eigenen Angaben – eine vertragliche Lösung an, die auch Qualitätsvorgaben und -kennzahlen (wie Verringerung der Langsamfahrstellen und Sicherheitsmerkmale) enthalten sollte.



Eisenbahninfrastruktur

Im Eigentümer-Jour-Fixe im Dezember 2013 einigten sich die Vertreter des BMVIT und der GKB darauf, den Zuschuss des Bundes für den Infrastrukturbereich im Jahr 2014 von 16,5 Mio. EUR auf 16,0 Mio. EUR zu reduzieren. Weiters wies das BMVIT auf die generelle Einsparungsnotwendigkeit von Bundesgesellschaften von 10 % hin und ersuchte die GKB, über diesbezügliche Einsparungspotenziale zu berichten. Ein solcher Bericht lag bis Ende März 2015 nicht vor.

Die Infrastrukturtransferzahlung an die GKB betrug 2014 weiterhin 16,5 Mio. EUR, weil eine Reduktion nach Mitteilung der GKB nur durch die Verschiebung von Erhaltungsmaßnahmen zu erreichen gewesen wäre.

Im Jahr 2008 hatte das BMVIT – auf Drängen des Geschäftsführers der GKB – zugesagt, die damals vorgesehene Infrastrukturtransferzahlung in Höhe von 13,5 Mio. EUR „für die nächsten Jahre wertgesichert zu vereinbaren“. Diese Zusage hätte – mit dem Verbraucherpreisindex wertgesichert – für 2014 einen Zuschuss von rd. 15,4 Mio. EUR ergeben.

- 17.2** Der RH bemängelte, dass die für 2014 zwischen GKB und BMVIT vereinbarte Reduktion der Infrastrukturtransferzahlung des Bundes an die GKB nicht umgesetzt wurde, obwohl auch der reduzierte Betrag von 16,0 Mio. EUR über dem 2008 vereinbarten, wertgesicherten Betrag von 15,4 Mio. EUR lag. Er bemängelte weiters, dass weder der vom BMVIT eingeforderte Bericht über Einsparungspotenziale seitens der GKB noch eine GKB-interne schriftliche Dokumentation bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorlag.

Der RH kritisierte, dass den Transferzahlungen des Bundes keine Förderungsverträge zugrunde lagen und auch keine Vorgaben für die Mittelverwendung festgelegt waren.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Erarbeitung von Einsparungspotenzialen von Seiten der GKB einzufordern und die zukünftigen Infrastrukturtransferzahlungen des Bundes unter Berücksichtigung der allgemeinen Einsparungserfordernisse entsprechend zu bemessen. Er empfahl dem BMVIT weiters, die Grundlagen der Infrastrukturförderung zeitnahe vertraglich festzulegen.

- 17.3** (1) *Laut Stellungnahme der GKB habe sie die Information des BMVIT, dass das Budget im Bereich Infrastruktur im Jahr 2014 um eine halbe Mio. EUR zu kürzen sei, umgehend in der Planung berücksichtigt. Im 2. Halbjahr 2014 habe dann allerdings doch die Möglichkeit*

bestanden, der GKB die Mittel durch das BMVIT zur Verfügung zu stellen.

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT habe es Einsparungspotenziale bereits eingefordert und dies sei in der Mittelfristplanung der GKB dargestellt worden. Die Investitionen in die Infrastruktur der GKB würden auf Grundlage des Privatbahngesetzes, die Zahlungen für die Infrastrukturerhaltung in Form von Gesellschafterzuschüssen erfolgen.

Für die Zukunft sei eine vertragliche Regelung, die Qualitätskriterien enthalten solle, analog zu jener der ÖBB vorgesehen. Die schon weitgehend erarbeitete Grundlage sei aber bis zur Fertigstellung von Vorarbeiten sowie der Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für mehrjährige Verträge im Privatbahngesetz hintangehalten worden.

- 17.4** Der RH erwiderte dem BMVIT und der GKB, dass die aufgrund von Einsparungserfordernissen vorgenommenen Ausgabenkürzungen im Sinne der Sparsamkeit nicht wieder rückgängig gemacht werden sollten, sondern umzusetzen wären.

Eisenbahnkreuzungen – Investitionen und Erhaltung

- 18.1** (1) Das BMVIT erließ im Jahr 2012 die Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012,³¹ die im Ergebnis für mehr Eisenbahnkreuzungen (Schiene–Straße) als bisher eine technische Sicherung (Signalanlagen oder Schranken) vorschrieb. Gemäß § 3 Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 hat das Eisenbahnunternehmen die Sicherung der Eisenbahnkreuzungen unabhängig von der letztendlichen Kostenträgerschaft durchzuführen. Darüber hinaus sagte die Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 über die Finanzierung der notwendigen Investitionen nichts. Lediglich § 48 Abs. 2 Eisenbahngesetz 1957 sieht vor, dass die Kosten der baulichen Umgestaltung von Eisenbahnkreuzungen je zur Hälfte vom Eisenbahnunternehmen und dem Träger der Straßenbaulast zu tragen wären, wenn kein Einvernehmen über die Regelung der Kostentragung hergestellt werden konnte. Auf Basis der Erläuterungen zur Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 hatte das BMVIT aufgrund der Verordnung mit keinen zusätzlichen budgetären Belastungen des Bundes – sondern lediglich der Eisenbahnunternehmen und der Straßenerhalter – gerechnet.

(2) Das Land Steiermark und die Gemeinden verweigerten die Kostenübernahme von Investitionen aufgrund der Eisenbahnkreuzungsver-

³¹ BGBl. II Nr. 216/2012, Verordnung der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie über die Sicherung von Eisenbahnkreuzungen und das Verhalten bei der Annäherung an und beim Übersetzen von Eisenbahnkreuzungen (Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 – EisbKrV)



Eisenbahnkreuzungen – Investitionen und Erhaltung

ordnung 2012. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) stellte in der Folge fest³², dass der Bund gegen den Konsultationsmechanismus zwischen Bund und Gemeinden³³ verstoßen hatte, weil keine rechtzeitigen Verhandlungen mit den Gemeinden über die durch die Verordnung entstehenden Kosten im Rahmen des Konsultationsgremiums aufgenommen worden waren.

Das BMVIT trug daher – zumindest bis zum nächsten Finanzausgleich – die mit Umsetzung der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 entstehenden Kosten der jeweiligen Straßenerhalter (der betreffenden Gemeinden und auch des betreffenden Landes, weil hier eine vergleichbare Situation vorlag und weitere Verfahrenskosten vermieden werden sollten). Die GKB war allerdings verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu setzen und damit den Anteil der Straßenerhalter vorzufinanzieren.

(3) Da die Kapazität der bestehenden Steuerungsanlagen der GKB nicht für alle zusätzlichen Eisenbahnkreuzungs-Sicherungsanlagen ausreichte, waren neben den Investitionen in Sicherungsanlagen selbst auch solche in allgemeine Sicherungs- und Steuerungsanlagen (wie Stellwerke) notwendig. Überdies erreichten einige Anlagen auch unabhängig von den Erfordernissen der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 das Ende ihrer technischen Nutzungsdauer.

Insgesamt rechnete die GKB im März 2015 mit einem Investitionserfordernis in Sicherungs- und Steuerungsanlagen von rd. 86,1 Mio. EUR für den Zeitraum 2015 bis 2027. Dabei hatte die GKB die Kosten gegenüber der ursprünglich weiter und höher gefassten Schätzung um rd. 16,3 Mio. EUR reduziert.

(4) Für die Kostentragung ist es wesentlich festzustellen, ob eine bestimmte Investition aufgrund der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 notwendig war, weil diesfalls der Bund den Kostenteil der Gemeinde bzw. des Landes zu tragen hätte. Bis zur Refundierung des Kostenanteils der Straßenerhalter werden die gesamten Kosten von der GKB – als Auftraggeber der Maßnahme – zu tragen sein.

Das BMVIT teilte mit, dass es die Finanzprokuratur beauftragt habe, jede diesbezügliche Kostenforderung einer Gemeinde bzw. des Landes auf ihre Notwendigkeit auf Basis der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 sowie die Zumutbarkeit einer allfälligen Auflassung der Eisenbahnkreuzung zu prüfen.

³² Entscheidung F1/2013–20 vom 12. März 2014

³³ Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl. I Nr. 61/1998



Eisenbahnkreuzungen – Investitionen
und Erhaltung



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

(5) Die GKB forderte von Straßenerhaltern unter Berufung auf das Eisenbahngesetz 1957 eine 50 %ige Beteiligung für Erhaltungsmaßnahmen an bestehenden Eisenbahnkreuzungen. Das Eisenbahngesetz 1957 regelte die Finanzierung aktueller Investitionen an Eisenbahnkreuzungen, die vor seiner Geltung in der derzeitigen Fassung genehmigt wurden, nicht speziell. Die Straßenerhalter verweigerten demzufolge die Kostenbeteiligung, zum Teil unter Berufung auf die zur Zeit der Bescheiderlassung für die Sicherungsanlagen gültige, abweichende Gesetzeslage. Der Versuch der GKB, aktuelle Kosten auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen, scheiterte, weil der Oberste Gerichtshof (OGH) diesbezüglich auf das Verwaltungsverfahren verwies. Demgegenüber erklärte sich auch die Verwaltungsbehörde erster Instanz (Landeshauptmann der Steiermark) für nicht zuständig; das Verfahren sollte vor dem Landesverwaltungsgericht Steiermark weitergeführt werden. Sollte auch im Verwaltungswege endgültig eine Unzuständigkeit ausgesprochen werden, wäre der VfGH zur Entscheidung des negativen Kompetenzkonflikts anzurufen.³⁴

18.2 Der RH kritisierte, dass das BMVIT die Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 ohne präzise Regelung über die Tragung der Folgekosten sowie ohne die erforderlichen Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften erlassen hatte, so dass die gemäß Intention des BMVIT den Straßenerhaltern zufallenden Kosten unbeabsichtigt dem Bund zufielen.

Der RH wies auf die Risiken³⁵ hin, die sich aus dem in der Folge eintretenden Auseinanderfallen von Kostenträgerschaft (Bund) und Nutzungsinteresse (Land, Gemeinden) an den Eisenbahnkreuzungen ergaben. Der RH anerkannte die seitens des BMVIT beabsichtigte genaue Prüfung von Forderungen auf ihren Zusammenhang mit der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012, diese ließ aber zusätzliche Kosten für die Abwicklung erwarten.

Der RH wies darauf hin, dass auch das Eisenbahngesetz 1957 die Festlegung und Durchsetzung der Kostentragung bezüglich der Erhal-

³⁴ Das Landesverwaltungsgericht hat seine Unzuständigkeit in der Rechtssache ausgesprochen; die GKB wird den durch diesen Ausspruch entstandenen negativen Kompetenzkonflikt durch den VfGH entscheiden lassen.

³⁵ wie z.B. kostenerhöhende Forderungen nach zusätzlichen Eisenbahnkreuzungen und über die Vorgaben der Verordnung hinausgehenden Sicherungsanlagen und daraus resultierende Rechtsstreitigkeiten

tungsmaßnahmen an bestehenden Eisenbahnkreuzungen nicht eindeutig geregelt hatte³⁶.

Der RH empfahl dem BMVIT, spätestens mit dem nächsten Finanzausgleich auf eine Regelung hinzuwirken, die einerseits die budgetären Möglichkeiten der Träger der Straßenbaulast (Land und Gemeinden) angemessen berücksichtigt, andererseits aber die Zahl der Eisenbahnkreuzungen auf das notwendige Maß beschränkt. Er empfahl dem BMVIT zudem, nötigenfalls auf eine gesetzliche Regelung über die Tragung der aus dem Eisenbahngesetz 1957 entstehenden Kosten und die Durchsetzung daraus resultierender Forderungen durch den Gesetzgeber hinzuwirken.

18.3 *Das BMVIT erachtete in seiner Stellungnahme die Bestimmungen des Eisenbahngesetzes als völlig ausreichend. Es verwies auf die sich aus dem jeweiligen Stand der Technik ergebenden Anforderungen, die weder ausschließlich dem Eisenbahnunternehmen noch dem Träger der Straßenbaulast zuzurechnen seien. Die Kosten für die notwendigen Adaptierungen von Eisenbahnkreuzungen seien auf Basis des Eisenbahngesetzes zwischen diesen beiden zu teilen. Eine Kritik, dass die Kostentragung nicht ausreichend geregelt sei, könne nicht nachvollzogen werden.*

18.4 Der RH wies gegenüber dem BMVIT darauf hin, dass sich bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vor Ort das Zivilgericht in letzter Instanz und das Verwaltungsgericht in erster Instanz zur Entscheidung über die Durchsetzung der Kostentragung für nicht zuständig erklärten. Obwohl das BMVIT in seiner Stellungnahme feststellte, dass die Kosten für die Adaptierung von Eisenbahnkreuzungen an den Stand der Technik nicht ausschließlich dem Eisenbahnunternehmen zuzurechnen sein würden, verblieben die anfallenden Kosten – wie die Überprüfung im gegenständlichen Fall erwies – zunächst beim Eisenbahnunternehmen. Nach Ansicht des RH war somit die vom BMVIT intendierte Kostenteilung zwischen Eisenbahnunternehmen und Trägern der Straßenbaulast auf der Grundlage der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Fassung des Eisenbahngesetzes 1957 nicht gewährleistet. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlungen.

³⁶ Falls sich das Eisenbahnunternehmen und die Träger der Straßenbaulast nicht einigen, hat über Antrag die Behörde über die Höhe der Kostentragung – ohne Berücksichtigung der grundsätzlichen Kostentragungsregel von 50:50 – zu entscheiden. Durch die Miteinbeziehung einer Vielzahl von Parametern bei der Entscheidung über die Kostentragung ist es im Vorhinein nicht möglich, die Kostentragung bei einer Nichteinigung zwischen Eisenbahnunternehmen und Träger der Straßenbaulast festzustellen.



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Schienenrollmaterial

Kauf neuer
Gelenktriebwagen

19.1 (1) Die GKB beschaffte bereits vor dem vom RH überprüften Zeitraum 13 Gelenktriebwagen um rd. 50 Mio. EUR bei einem Schweizer Unternehmen, um altes Rollmaterial (VT70-Triebwagen aus den 1980er-Jahren) zu ersetzen.

Der Landtag beschloss 2007 eine Förderung dieser Beschaffung im Ausmaß von 25 % der Investitionskosten inkl. allfälliger Finanzierungskosten, jedoch maximal 24 Mio. EUR. Die Steiermärkische Landesregierung schloss eine entsprechende Förderungsvereinbarung ab, woraus allerdings bis April 2015 – aufgrund der bis dahin noch nicht erfolgten Einigung mit dem Lieferanten über den endgültigen Anschaffungspreis – noch keine Zahlungen erfolgten.

Der Verkehrsdienstvertrag zwischen SCHIG und GKB enthielt zwar eine Optionsklausel, mit der die SCHIG die GKB zum Einsatz neuer Fahrzeuge höherer Qualität gegen Leistung eines höheren Entgelts je Zug-km verpflichten konnte, die SCHIG zog diese Klausel jedoch nicht, so dass der Bund keinen Beitrag zur Beschaffung leistete.

Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte die GKB die Beschaffung im Wesentlichen aus eigenen Mitteln decken, es erfolgten lediglich kurzfristige Zwischenfinanzierungen.

(2) Bei der Auslieferung der neuen Gelenktriebwagen, die ab 2010 stattfinden sollte, traten technische Mängel auf und es kam zu Verzögerungen. Zunächst verzögerte sich die Zulassung der Fahrzeuge, danach erstellte die GKB eine umfangreiche Liste von Mängeln.

Insgesamt ersetzte der Lieferant der GKB die ihr durch den verzögerten Einsatz entstandenen Kosten von 7,8 Mio. EUR (hauptsächlich im Jahr 2011). Ab dem Jahr 2012 konnte die GKB die Gelenktriebwagen zunehmend einsetzen, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung leistete der Lieferant auf dem Gelände der GKB noch Garantie- bzw. Verbesserungsarbeiten an den Fahrzeugen.

Die GKB erhob in der Folge Forderungen nach einer Kaufpreisminderung bzw. einem Pönale in Höhe von insgesamt 3,6 Mio. EUR, wertberichtigte sie aber in den Jahren 2012 und 2013 um 2,6 Mio. EUR. Eine Einigung erfolgte bis April 2015 nicht.

19.2 Der RH hielt fest, dass die GKB bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Beschaffung 13 neuer Gelenktriebwagen im Wesentlichen aus eigenen Mitteln finanzieren konnte. Er verwies kritisch auf die bei der



Schienenrollmaterial

Beschaffung aufgetretenen Probleme und anerkannte, dass die GKB die durch die verspätete Inbetriebnahme entstandenen Kosten dem Lieferanten weiterverrechnete.

Der RH empfahl jedoch der GKB, die Einforderung der Kaufpreisminderung bzw. des Pönales in voller Höhe (3,6 Mio. EUR) konsequent zu verfolgen.

Verkauf VT70

20.1 Die GKB ersetzte die aus den 1980er-Jahren stammenden Triebwagen VT70 durch die ab 2010 neu beschafften Gelenktriebwagen und schied die VT70 ab 2012 aus. Die GKB schloss im Jahr 2012 einen Vertrag zum Verkauf der 13 – komplett abgeschriebenen – Triebwagen um insgesamt rd. 3 Mio. EUR ab (historischer Anschaffungswert rd. 16 Mio. EUR). Bis April 2015 erfolgte nur für einen Triebwagen tatsächlich die Zahlung und die Lieferung.

Da der Käufer Probleme mit der Zulassung in Polen und dem beabsichtigten Weiterverkauf hatte, konnte der Verkauf durch die GKB bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht realisiert werden und es erschien unter den gegebenen Umständen auch die Durchsetzbarkeit (Einbringlichkeit des Verkaufspreises) nicht gegeben. Die Fahrzeuge waren bis zur erhofften Auslandszulassung und dem dann möglichen Weiterverkauf auf dem GKB-Gelände abgestellt. Andere Interessenten für die VT70 fand die GKB nicht.

20.2 Der RH kritisierte, dass sich der Verkauf der Triebwagen VT70 seit über zwei Jahren nicht realisieren ließ.

Der RH empfahl der GKB, bei weiteren Verzögerungen des Verkaufs der VT70 neuerlich eine Käufersuche einzuleiten. Er empfahl dem BMVIT, bei der Europäischen Kommission auf ein europaweites Zulassungsverfahren für Triebfahrzeuge hinzuwirken.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien bereits Schritte im Sinne einer europaweiten Zulassung (technische Spezifikation der Interoperabilität im 3. Eisenbahnpaket, EU-Zulassungsbehörde ab 2019) umgesetzt.*



Graz-Köflacher Bahn und
Busbetrieb GmbH

Personal

Mitarbeiter und
Genderspekte

21.1 (1) Die GKB beschäftigte im Jahr 2014 rd. 400 Mitarbeiter:

Tabelle 7: Personal im Jahresdurchschnitt (VZÄ)

Geschäftsbereiche	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
			VZÄ			in %
Autobus	51,0	51,0	51,0	49,0	48,0	- 5,9
Eisenbahn-Absatz	164,5	172,9	178,4	174,4	174,8	6,3
Eisenbahn-Infrastruktur ¹	187,8	188,5	183,6	185,1	177,1	- 5,7
Summe	403,3	412,4	413,0	408,5	399,9	- 0,8

¹ Im Geschäftsbereich Eisenbahn-Infrastruktur sind die VZÄ des Overhead inkludiert.

Quelle: GKB

Das Personal der GKB war im überprüften Zeitraum vornehmlich männlich. In den Bereichen Eisenbahn-Infrastruktur, -Werkstätte und -Personenverkehr stieg der Anteil der Mitarbeiterinnen von 2010 bis 2014 an. Im Bereich der Eisenbahn-Traktion gab es keine Mitarbeiterinnen. Im Bereich Autobus arbeiteten drei Mitarbeiterinnen, wobei alle Autobusfahrer Männer waren und es sich bei den Frauen um zwei Reinigungskräfte und eine Sekretärin handelte. Der Anteil der Mitarbeiterinnen stellte sich in den einzelnen Geschäftsbereichen der GKB wie folgt dar:

Tabelle 8: Frauenquote in den einzelnen Geschäftsbereichen

	2010			2014			Veränderung 2010 bis 2014
	Personen gesamt (VZÄ)	davon Frauen	in %	Personen gesamt (VZÄ)	davon Frauen	in %	in %
Eisenbahn-Infrastruktur ¹	187,80	28,50	15,2	177,05	31,05	17,5	2,4
Eisenbahn-Werkstätte	56,00	2,50	4,5	51,25	3,75	7,3	2,9
Eisenbahn-Traktion ²	65,00	0,00	0,0	74,00	0,00	0,0	0,0
Eisenbahn-Personenverkehr ³	41,45	2,45	5,9	47,55	13,55	28,5	22,6
Eisenbahn-Güterverkehr	2,00	1,00	50,0	2,00	1,00	50,0	0,0
Autobus ⁴	51,00	3,00	5,9	48,00	3,00	6,3	0,4
gesamtes Unternehmen	403,25	37,45	9,3	399,85	52,35	13,1	3,8

¹ z.B. Fahrdienstleiter, Streckeninstandhaltung

² z.B. Triebfahrzeugführer

³ z.B. Schaffner (Zugbegleiter)

⁴ z.B. Buslenker

Quelle: GKB