

III-29 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

# Bericht des Rechnungshofes



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/11

**EU-Förderungen  
(EFRE) aus Sicht der  
Förderungsempfänger  
mit dem Schwerpunkt  
Vereinfachung von  
Vorschriften**

**Kinderbetreuung  
für 0- bis 6-Jährige**

**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und  
Beteiligungsmanagement**

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und  
Finanzierung**

Rechnungshof  
GZ 860.149/002-1B1/13

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

**Impressum**  
Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Herausgegeben: Wien, im November 2013



# **Bericht des Rechnungshofes**

**EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der  
Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt  
Vereinfachung von Vorschriften**

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige**

**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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

### Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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



**Inhaltsverzeichnis**

<b>BKA</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes</b>	
	EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften _____	5
<b>BMF</b>	<b>Wirkungsbereich der Bundesministerien für</b>	
<b>BMWfJ</b>	<b>Finanzen</b>	
<b>BMUKK</b>	<b>Wirtschaft, Familie und Jugend</b>	
<b>BKA</b>	<b>Unterricht, Kunst und Kultur des Bundeskanzleramtes</b>	
	Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige _____	151
<b>BMVIT</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie</b>	
	ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement _____	257
	ÖBB-Postbus GmbH: Leistungsangebot und Finanzierung _____	425







# **Bericht des Rechnungshofes**

**EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der  
Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt  
Vereinfachung von Vorschriften**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10
Glossar _____	12

**BKA****Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes****EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger  
mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften**

KURZFASSUNG _____	18
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	29
Kohäsions- und Strukturpolitik _____	30
Vereinfachung im EU-Kontext _____	40
EFRE-Abwicklung 2007-2013 in Österreich _____	49
Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008-2011 in Österreich _____	74
Sicht der Förderungsempfänger _____	92
Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung _____	117
Einhaltung von EU-Beihilfavorschriften _____	127
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	132

**ANHANG**

ANHANG 1: Chronologie _____	141
ANHANG 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Struktur- fonds-Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds _____	145

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Fonds der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik	32
Tabelle 2:	Finanzielle Dotierung der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013	33
Tabelle 3:	Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme	34
Tabelle 4:	Aktueller Umsetzungsstand der EFRE-Regionalprogramme	36
Tabelle 5:	Nationale Kofinanzierung bei EFRE-Genehmigungen	39
Tabelle 6:	Bedeutung von Förderfähigkeitsfehlern beim EFRE	44
Tabelle 7:	EU-weite Vereinfachungsmaßnahmen (EFRE) 2008 bis 2011 im Überblick	48
Tabelle 8:	Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem	51
Tabelle 9:	Formelle und informelle Koordination von Aufgaben im Bereich der EU-Regionalpolitik	54
Tabelle 10:	Umfang der Verwaltungs- und Kontrollsystem-Beschreibungen	57
Tabelle 11:	NFFR-Stufenbau der Rechtsgrundlagen für die EFRE-Förderfähigkeit	67
Tabelle 12:	Zahl der Förderstellen und Richtlinien in den EFRE-Regionalprogrammen	69
Tabelle 13:	Stand der Anpassung spezifischer Förderrichtlinien	71

# Tabellen

Tabelle 14:	Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen _____	75
Tabelle 15:	Quantitativer Umfang der Anwendung der Maßnahmen Nr. 1 bis 3 _____	77
Tabelle 16:	Schritte von der Input- zur Ergebnisorientierung ____	79
Tabelle 17:	Gemeinkostenpauschale _____	83
Tabelle 18:	Vergleich der Ist-Kosten- und Pauschalsatzmethode bei Personalkosten _____	86
Tabelle 19:	Modelle zur Berechnung von unbezahlter Arbeit ____	87
Tabelle 20:	Pauschalbetrag _____	89
Tabelle 21:	Einzelentscheidungen der Länder _____	102
Tabelle 22:	Funktionen im Förderprozess bei Einzelentscheidungen _____	106
Tabelle 23:	Unterschiede bei nationalen und bei EFRE-Förderkontrollen aus Sicht der Förderungsempfänger _____	125

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008
AG	Arbeitsgruppe
Allg. SF-VO	Allgemeine Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), BGBl. II Nr. 51/2004
Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ERH	Europäischer Rechnungshof
ERP	European Recovery Program (Marshall-Plan zum Wieder- aufbau Europas)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
F&E	Forschung und Entwicklung
FFG	Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.
FLC	First Level Control
FTEI	Forschung, technologische Entwicklung und Innovation
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
KPC	Kommunalkredit Public Consulting
lt.	laut



# Abkürzungen

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NFFR	Nationale Förderfähigkeitsregeln für den EFRE
Nr.	Nummer
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n)
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RMB	Regionalmanagement Burgenland GmbH
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Operationelles Programm Vorarlberg
RWF	Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – Operationelles Programm Salzburg
SEK	Standardeinheitskosten
SF	Strukturfonds
SLC	Second Level Control
STRAT.AT	Strategischer Rahmenplan Österreichs 2007–2013
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VFS	Verantwortliche Förderstelle
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
WIBAG	Wirtschaftsservice Burgenland AG
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes

# Glossar



## Glossar

### Arbeitsgruppe Strukturfonds

Vom Kontaktausschuss im Jahr 2000 eingerichtete Arbeitsgruppe (AG). Im Oktober 2011 erhielt die AG den Auftrag zu einer koordinierten Untersuchung und Berichterstattung zum Thema „Vereinfachung der Verordnungen“ im Bereich der EU-Strukturfonds 2007–2013. Seit ihrem Bestehen war dies das fünfte Mandat der AG (daher AG Strukturfonds V).

### Better Regulation (Bessere Rechtsetzung)

Der Begriff stammt aus der Lissabon-Strategie (nunmehr Europa 2020-Strategie) der EU. Er umfasst Maßnahmen zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung der europäischen Gesetzgebung, u.a. auch der Strukturfondsvorschriften.

### First Level Control – FLC

Die auf der Ebene der Förderstellen angesiedelte erste Kontrollebene bzw. Verwaltungskontrolle überprüft vor jeder Auszahlung die Abrechnungen der Förderungsempfänger sowie stichprobenweise auch geförderte Projekte vor Ort.

### Förderbarwert

Das EU-Wettbewerbsrecht verlangt die Umrechnung jeder Förderung in ihren Wert bezogen auf den Zeitpunkt des Beginns des geförderten Projekts. Dieser rechnerische Wert heißt Förderbarwert oder (Brutto)Subventionsäquivalent. Bei einem Zuschuss ist in der Regel der Förderbarwert gleich hoch wie der Zuschussbetrag selbst. Bei geförderten Krediten bzw. Haftungen wird der Zinsvorteil gegenüber den marktüblichen Konditionen in einen Barwert umgerechnet (per Abzinsung ermittelter Gegenwartswert der Förderung).



**Förderungsfähige (zuschussfähige) Kosten**

In der Förderzusage genehmigte maximale Kosten eines Vorhabens, die gemäß den jeweiligen Richtlinien für eine Förderung aus EFRE- und nationalen Mitteln in Betracht kommen. Die Förderintensität ist die Höhe der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den genehmigten zuschussfähigen Kosten eines Vorhabens.

**Geteilte Mittelverwaltung**

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der Strukturfonds nehmen die Mitgliedstaaten Aufgaben beim Vollzug des EU-Haushaltsplans wahr. Der Europäischen Kommission kommt dabei eine Aufsichtsfunktion zu.

**Kofinanzierung**

Die von der Europäischen Kommission genehmigten Strukturfondsprogramme sehen neben Mitteln aus dem EU-Haushalt verpflichtend auch finanzielle Mindestbeiträge der Mitgliedstaaten (nationale Kofinanzierung) vor.

**Kontaktausschuss**

Zusammenschluss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofs.

**Lissabon-Strategie/Europa 2020-Strategie der EU**

Die Lissabon-Strategie der EU vom März 2000 zielte auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ab. Die EU-Kohäsionspolitik 2007 bis 2013 soll zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie bzw. der im Juni 2010 beschlossenen Nachfolgestrategie für Beschäftigung sowie intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020-Strategie) beitragen.

# Glossar



## Operationelles Programm

Von einem Mitgliedstaat erstelltes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Festlegung der Entwicklungsziele, Strategien und Prioritäten sowie Finanzmittel (EU-Mittel und nationale Kofinanzierung) für eine mehrjährige Programmperiode.

## Phasing Out-Gebiete

EU-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % der EU-15 und über 75 % der EU-25 liegt, erhalten gemäß Art. 8 Allg. SF-VO im Rahmen des Ziels Konvergenz von 2007 bis längstens Ende 2013 eine Übergangsunterstützung. Dies trifft in Österreich für das Burgenland zu.

## Regional Governance

Regional Governance ist ein Strategiefeld im horizontalen Förderschwerpunkt Governance des STRAT.AT und dient der Unterstützung und Stärkung der Zusammenarbeit der regionalen Akteure u.a. durch Professionalisierung und bessere Vernetzung von Einrichtungen.

## Second Level Control – SLC

Die Prüfbehörde als Kontrolle der zweiten Ebene überprüft das effektive Funktionieren der für die EU-Programme eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet wurden.

## Standard(einheits)kosten

Für einen längeren Zeitraum geltende (Plan-)Kosten pro Leistungseinheit, z.B. Personalkosten pro Arbeitsstunde.

## STRAT.AT

Kurzbezeichnung für Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007–2013, das strategische Grundlagendokument für die Programmperiode 2007–2013.

### **Verantwortliche Förderstelle (VFS)**

Für die Umsetzung einzelner Aktivitäten der Operationellen Programme benannte zwischengeschaltete Bundes- oder Landesförderstellen der Verwaltungsbehörde (z.B. ERP-Fonds, Abteilung im Amt der Landesregierung).

### **Verhältnismäßigkeit**

Grundsatz für die Verwaltung und Kontrolle von EU-Strukturfondsmitteln. Die eingesetzten administrativen und finanziellen Ressourcen müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtbetrag des Ausgabenvolumens eines Operationellen Programms stehen.

### **Zuverlässigkeitserklärung (ZVE)**

Der Europäische Rechnungshof hat dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Diese bildet eine der Grundlagen im Entlastungsverfahren über den Vollzug des EU-Budgets – letztverantwortlich – durch die Europäische Kommission.



## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

### **EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften**

Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem mit Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Zur Vereinfachung und Reduktion von Abwicklungsfehlern erlaubte die EU ab Mai 2009 u.a. auch Kostenpauschalen. Österreich griff diese Option unverzüglich auf, die rechtliche Umsetzung dauerte jedoch bis September 2010. In Summe kamen in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg bis Ende 2011 bei über 50 % der dafür geeigneten (personalintensiven) EFRE-Projekte Kostenpauschalen zur Anwendung. Aus Sicht von Unternehmen vereinfachten sie die Personalkostenabrechnung in EFRE-Projekten deutlich.

An der Umsetzung der neun EFRE-Regionalprogramme wirkten 37 Förderstellen mit 69 (von 92 vorgesehenen) Richtlinien mit. Das historisch gewachsene und komplexe System zeichnete sich weitgehend durch freiwillige, informelle Kooperation der beteiligten Stellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007–2013 erhöhten Komplexität und Aufwand weiter. Widersprüche zwischen Rechtsvorschriften und legistische Mängel trugen zu Rechtsunsicherheit bei. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des nationalen Fördersystems (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung im BKA sowie in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg war es, insbesondere zu beurteilen, in welchem Ausmaß unter den geltenden Rahmenbedingungen ausgewählt, in den Jahren 2008 bis 2011 in Kraft getretene EU-Maßnahmen zur vereinfachten Abwicklung von EU-Förderungen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich umgesetzt und ob die von der EU angestrebten Vereinfachungen auch auf Ebene der Förderungsempfänger wirksam wurden. (TZ 1)

### Mittelausstattung und Inanspruchnahme

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 sah für Kohäsions- und Strukturpolitik Mittel in Höhe von rd. 348,4 Mrd. EUR vor. Der Anteil Österreichs an diesen Mitteln belief sich auf rd. 1,46 Mrd. EUR (bzw. 0,42 %), davon entfielen rd. 680,1 Mio. EUR auf neun, im Zeitraum 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE finanzierte Regionalprogramme der Länder. (TZ 3)

Die vor der Programmeinreichung beschlossene nationale Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme aus Bundes- und Landesmitteln beschränkte sich auf die Mindestvorgaben der EU. Die Kofinanzierungsbeiträge der Länder lagen – mit Ausnahme des Landes Salzburg – über jenen des Bundes. Die Verringerung des ursprünglich geplanten Kofinanzierungsanteils des Bundes war bei gesamthafter Betrachtung auf die unterplanmäßige Beteiligung der Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) – der aufgrund der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf Forschung und Innovation erhebliche Bedeutung zukam – an der finanziellen Umsetzung der Programme zurückzuführen. (TZ 4)

Das tatsächliche Bewilligungsvolumen aller EFRE-Regionalprogramme lag merkbar unter dem nach sechs von insgesamt sieben Programmjahren rechnerisch erwartbaren Volumen. Die zuständigen Behörden setzten intensive Anstrengungen zur Vermeidung einer automatischen Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission. Mit dem Ende 2012 immer noch niedrigen Auszahlungsstand entstand ein erheblicher Umsetzungs- und Abrechnungsdruck. (TZ 5)

Vereinfachung im  
EU-Kontext

Aus Sicht von Förderungsempfängern wie auch von Verwaltungen in den Mitgliedstaaten galt die Abwicklung von EFRE-Projekten im Allgemeinen als aufwändiger als die Abwicklung vergleichbarer, national geförderter Projekte. Vor allem galt dies für personalintensive Projekte im F&E-Bereich. Gründe dafür waren insbesondere die mit der zunehmenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik wachsende Komplexität der Vorschriften, die gestiegenen Anforderungen aufgrund der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten), die von der Europäischen Kommission insbesondere ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und ihr entschiedeneres Vorgehen gegen Systemschwächen in Form vermehrt verhängter Zahlungsaussetzungen bzw. Finanzkorrekturen. (TZ 7)

Die ab 2008 in die Wege geleiteten Vereinfachungen der Strukturfondsvorschriften sollten zur Reduktion potenzieller Fehlerquellen und zur Erlangung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) durch den Europäischen Rechnungshof beitragen, standen aber auch im Kontext der „Better Regulation“-Initiative zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Reform der EU-Haushaltsordnung. (TZ 8 bis 11)

Die in den Jahren 2008 bis 2011 vereinfachten Bestimmungen der Strukturfondsverordnungen (SF-VO) der Periode 2007–2013 betrafen auch Regelungen zur Förderfähigkeit bzw. zur optionalen Anwendung von Pauschalen. (TZ 13)

EFRE-Abwicklung  
2007–2013 in  
Österreich

Das historisch gewachsene und komplexe nationale Fördersystem im Bereich der EFRE-Umsetzung zeichnete sich durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation der beteiligten Bundes- und Landesstellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE-Regionalprogramme stellten damit – entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen – eine besondere Herausforderung dar und erhöhten die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter. (TZ 14)

## Kurzfassung

Zur formalrechtlichen Regelung der Aufgaben und Verantwortung der EU-Programmbehörden schlossen Bund und Länder wie in der Periode 2000–2006 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ab. Diese regelte zweckmäßigerweise auch die Haftung und Kostentragung im Falle von durch die Europäische Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Das darüber hinaus erforderliche Zusammenwirken von Bund und Ländern blieb weitgehend informell. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit. (TZ 15)

Die der Europäischen Kommission vor dem ersten Zahlungsantrag vorzulegende detaillierte Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) umfasste in den vom RH überprüften Ländern 125 bis 160 Seiten zuzüglich jeweils 110 bis 150 Referenzdokumente (mit weiteren 60 bis 80 Subdokumenten). Der hohe Grad an Detaillierung der schriftlichen Ausformulierung von Zuständigkeiten und Verfahren ging mit einem – gemessen am Nutzen der VKS-Beschreibungen für die zuständigen Stellen in Österreich – vergleichsweise hohen zeitlichen Aufwand für die Erstellung und laufende Aktualisierung der Unterlagen einher. (TZ 16)

Die VKS-Beschreibungen umfassten auch förmliche Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen über wechselseitige Verpflichtungen, die Delegation von Aufgaben sowie Fragen der Aufsicht und der Haftung. Weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die zwischengeschaltete Bundesförderstelle FFG achteten auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen. (TZ 17)

Das Land Salzburg entwickelte zweckmäßigerweise eine (notifizierte) EFRE-Landesförderrichtlinie und sah darin aus Gründen der Verwaltungseffizienz Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) vor. (TZ 18)

Während die Projektauswahlkriterien der EFRE-Regionalprogramme Burgenland und Salzburg u.a. der Förderung von Unternehmen, die erstmals oder bisher unregelmäßig Forschungs- und Entwicklungsprojekte (F&E-Projekte) umsetzten, Vorrang einräumten, bevorzugte die FFG im Allgemeinen Projektträger, die bereits EFRE- bzw. nationale F&E-Förderungserfahrung hatten und über ein gut funktionierendes Rechnungswesen verfügten. Dies verdeutlichte einen bereits auf EU-Ebene bestehenden Zielkonflikt zwischen stärkerer strategischer Ausrichtung auf oft risikoreichere Forschungs- und Innovationsförderung und höherer Gebarungssicherheit. (TZ 19)



Die auf nationaler Ebene festgelegten EFRE-Förderfähigkeitsregeln (NFFR) bezweckten eine richtlinienähnliche Selbstbindung der mit der EFRE-Abwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder. Die NFFR entsprachen nur eingeschränkt den legislatischen Richtlinien des BKA für Rechtsvorschriften. (TZ 20)

Der hierarchische Stufenbau und einzelne Bestimmungen der für die EFRE-Umsetzung maßgeblichen Rechtsgrundlagen wiesen Widersprüche auf. Bei wortgetreuer Auslegung der subsidiär anwendbaren NFFR waren die EU-rechtlich ab 2009 zulässigen Pauschaloptionen national zum Teil nicht anwendbar. (TZ 21)

So sahen die Förderrichtlinien der FFG aus dem Jahr 2008 eine Abrechnung von Ist-Kosten vor. Die FFG als zwischengeschaltete Bundesförderstelle genehmigte dennoch ab Oktober 2010 im Rahmen ihrer Förderverträge unter Verweis auf die geänderten Bestimmungen der NFFR die Abrechnung von Pauschalkosten. (TZ 22)

Insgesamt beteiligten sich an der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme 37 Förderstellen mit 92 dafür vorgesehenen Richtlinien. Bis November 2012 kamen davon 69 Richtlinien tatsächlich zum Einsatz, wovon rd. 22 % auf den Bund und rd. 78 % auf die Länder entfielen. Auf die zehn umsetzungstärksten Richtlinien – vier Bundes- und sechs Länderrichtlinien – entfielen knapp 30 % der von Jänner 2007 bis November 2012 bewilligten EFRE-Mittel. (TZ 22)

Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Die zuständigen Stellen in Österreich griffen die Pauschaloptionen unverzüglich auf und konnten trotz ungünstiger Rahmenbedingungen Modelle zur österreichweiten Umsetzung entwickeln, diese mit der Europäischen Kommission abstimmen und ab Herbst 2010 in die Praxis umsetzen. (TZ 26 und 27)

Von den prüfungsgegenständlichen Vereinfachungsmaßnahmen kamen in Österreich die Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) und Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur Anwendung. Das Ausmaß der Umsetzung in den drei überprüften Ländern belief sich – gemessen an der Anzahl der dafür in Frage kommenden bewilligten Projekte (personalintensive Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsprojekte) – auf rd. 60 % bei Maßnahme Nr. 1 bzw. rd. 53 % bei Maßnahme Nr. 2. (TZ 25)

## Kurzfassung

Das österreichische Modell einer Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) stellte auf die direkt projektbezogenen Personalkosten ab. Eine empirische Untersuchung untermauerte die Angemessenheit der mit 20 % festgesetzten Pauschale. Die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten bzw. zu direkten Kosten schmälerte jedoch den potenziellen Vereinfachungseffekt. Die diesbezüglichen Ermessensentscheidungen erhöhten tendenziell sowohl den Verwaltungs- und Prüfaufwand wie auch das Fehlerrisiko. Letzteres galt insbesondere für den Fall einer Kombination von Pauschaloptionen. Da maßgebliche Förderstellen eine Förderung von Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des zu hohen Verwaltungsaufwands zuvor ausgeschlossen hatten, kam die Anwendung einer Gemeinkostenpauschale von 20 % einer entsprechenden Erhöhung der Förderung von EFRE-Projekten gleich. (TZ 28)

Das österreichische Modell für Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur vereinfachten Berechnung von Personalkosten beruhte auf einer Formel mit pauschalen Elementen (Lohnnebenkostenfaktor, Jahresstundenteiler). Zur vereinfachten Berechnung der als Sachkosten förderfähigen Arbeitskosten von an EFRE-Projekten mitarbeitenden Selbständigen (Unternehmern) wurde – gestützt auf eine Analyse von Kollektivverträgen – ein Standardstundensatz von 30 EUR für max. 900 Jahresstunden festgelegt. (TZ 29)

Weitere optionale bzw. nicht-optionale Vereinfachungsmaßnahmen wurden nicht aufgegriffen bzw. kamen nicht zum Einsatz, sei es mangels konkreter Anwendungsfälle oder mangels erkennbarer Vereinfachungseffekte. Eine Umsetzung ausgewählter Maßnahmen in der nächsten Programmperiode wurde angedacht. (TZ 32)

Sicht der Förderungsempfänger

Förderungsempfänger bewerteten insbesondere die von ihren internen Verfahren und Abläufen (work flow) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwändig. Dies betraf die Häufigkeit und Genauigkeit von Zeitaufzeichnungen sowie die Schnittstellen zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumente abstellenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen. Förderungsempfänger führten für EFRE-Projekte parallele Dokumentations- und Ablagesysteme, die – je nach Förderstelle – teilweise unterschiedlichen Anforderungen zu genügen hatten. Förderungsempfänger mit mehrjähriger Erfahrung in der Umsetzung betrieblicher Forschungsprojekte erachteten die Förderungen der überprüften Länder im Allgemeinen als weni-

ger aufwändig als jene der Bundesförderstelle FFG. Die höchsten Anforderungen bestanden aus ihrer Sicht bei EFRE-Förderungen. Die Anwendung der Pauschalsätze vereinfachte aus Sicht der Unternehmen sowohl die Ermittlung wie auch den Nachweis der in einem EFRE-Projekt abgerechneten Personalkosten. (TZ 34)

EDV-Maßnahmen (Stichwort: e-Cohesion) sollten gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Periode 2014–2020 den Verwaltungsaufwand für Förderungsempfänger und Förderstellen deutlich verringern. Die Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. (TZ 35)

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebarungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand. Das BKA urgierte im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF und argumentierte, dass die Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden, als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. (TZ 36)

Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfumfang, in der Prüftiefe und-methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen. Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies EU-rechtliche Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. Förderstellen nach sich. (TZ 50)

Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsgeber an das Gleichbehandlungsgebot. Bis November 2012 wurden 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Rah-

## Kurzfassung

men der neun EFRE-Regionalprogramme auf Basis von Förderrichtlinien bewilligt, 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel dagegen im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen. Vorarlberg bewilligte rd. 45 % seiner EFRE-Projekte im Rahmen von Einzelentscheidungen, das Burgenland rund ein Viertel, Salzburg dagegen nur 2,0 %. (TZ 37)

Aus Sicht der Förderungsempfänger bestanden bei Einzelentscheidungsprojekten im Vergleich zu richtlinienbasierten Projekten erhebliche Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging. (TZ 38 bis 42)

Vereinfachungen in der EFRE-Programmabwicklung

Eine Evaluierung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden. Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht fehlte weitgehend. (TZ 44, 45)

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK grundsätzlich für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms in der Programmperiode 2014-2020 aus und beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen auszuarbeiten. (TZ 46)

Anforderungen der EU-Finanzkontrolle

Die EFRE-Prüfbehörde überprüfte gemäß den EU-Vorgaben das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und EU-konform. Die Personalressourcen der Prüfbehörde erachtete sie jedoch als nicht ausreichend. Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde fest. Zudem gab sie in ihrem Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010 an die Europäische Kommission wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht

prüfungsgegenständlichen) EFRE-Programmen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab. Die Europäische Kommission setzte im Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Nachdem die betroffenen Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel umgesetzt hatten, hob die Europäische Kommission die Aussetzung der Zwischenzahlungen ab Juli 2012 in Etappen wieder auf. (TZ 47)

Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet. (TZ 48)

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen. (TZ 49)

Die bei EFRE-Projekten festgestellten Fehler würden in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Nationale Förderungen unterlagen deutlich weniger verwaltungsinternen Kontrollen als vergleichbare EFRE-Förderungen. Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programmbehörden und Förderstellen nach sich. (TZ 50)

Sonstige  
Feststellungen

Weder teilten die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mit, noch ging die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nach. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. (TZ 52)

Die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten lief dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwider und war in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfevorschriften zu werten. (TZ 53)

## Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

### Rechtsgrundlagen (Auszug)

#### EU-Recht

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABL. L 201 vom 31. Juli 2006

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. L 210 vom 31. Juli 2006

Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABL. L 45 vom 15. Februar 2007

Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, ABL. L 291 vom 21. Oktober 2006

Verordnung (EG) Nr. 1341/2008 des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Bezug auf bestimmte Einnahmen schaffende Projekte, ABL. L 348 vom 24. Dezember 2008

Verordnung (EG) Nr. 284/2009 des Rates vom 7. April 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Bezug auf bestimmte Vorschriften zur finanziellen Abwicklung, ABL. L 94 vom 8. April 2009

Verordnung (EG) Nr. 397/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnungsbau, ABL. 126 vom 21. Mai 2009

Verordnung (EG) Nr. 846/2009 der Kommission vom 1. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, ABL. L 250 vom 23. September 2009

Verordnung (EG) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung, ABL. L 158 vom 24. Juni 2010

Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission vom 17. September 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, ABL. L 248 vom 22. September 2010

Verordnung (EU) Nr. 1236/2011 der Kommission vom 29. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 hinsichtlich der Investitionen mittels Finanzierungsinstrumenten, ABL. 317 vom 30. November 2011

Verordnung (EU) Nr. 1310/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf rückzahlbare Unterstützung und Finanzierungstechniken und bestimmte Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausgabenerklärung, ABL. L 337 vom 20. Dezember 2011

Verordnung (EU) Nr. 1311/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zu Vorkehrungen für die finanzielle Abwicklung in Bezug auf bestimmte, hinsichtlich ihrer Finanzstabilität von gravierenden Schwierigkeiten betroffene bzw. ernstlich bedrohte Mitgliedstaaten, ABL. 337 vom 20. Dezember 2011

Vorschlag der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2011 (KOM(2011) 615 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

### Fortsetzung: Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

#### Österreichisches Recht

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008

Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich, Version 2.1, beschlossen am 5. Oktober 2011, rückwirkend in Kraft per 17. September 2010 (Nationale Förderfähigkeitsregeln, NFFR)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln – ARR 2004, BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.

#### Wesentliche Sonderrichtlinien

- Richtlinien für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation (FFG-Richtlinien) gemäß § 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG-G) des BMVIT vom 16. Mai 2008 und des BMW vom 9. Mai 2008
- Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschung und Technologieentwicklung (FTE-Richtlinien) gemäß § 11 Z 1 bis 5 des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes (FTFG) des BMVIT vom 19. November 2007 und des BMWA vom 30. November 2007
- Burgenland, WIBAG, Wirtschaftsförderung des Landes Burgenland, Rahmenrichtlinie
- Land Salzburg, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Programms zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013 (RWF Richtlinie), Stand 1. Jänner 2011
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Richtlinie zur Gewährung von Beiträgen zur Förderung der betrieblichen Forschung & Entwicklung (Vorarlberger F&E-Projektförderung)

#### Behörden laut EU-Vorgaben

<b>Verwaltungsbehörde (pro EFRE-Regionalprogramm)</b>	<p>Programm Phasing Out Burgenland: Regionalmanagement Burgenland GmbH (im Auftrag der Burgenländischen Landesregierung)</p> <p>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg: Abteilung 1, Fachreferat 1/01 (Regionalentwicklung und EU-Regionalpolitik) des Amtes der Salzburger Landesregierung</p> <p>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg: Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung</p>
<b>Bescheinigungsbehörde (für alle EFRE-Regionalprogramme)</b>	Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4
<b>Prüfbehörde (für alle EFRE-Regionalprogramme)</b>	Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3

**Fortsetzung: Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)**
**Finanzielle Dotierung 2007 bis 2013**

Programme	EU-Mittel (EFRE, ESF)	Nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder	Öffentliche Mittel gesamt	Anteil an EFRE- Programmen
	in Mio. EUR			in %
<b>Alle Strukturfonds-Programme</b>	<b>1.461,2</b>	<b>1.210,8</b>	<b>2.672,0</b>	<b>-</b>
<i>davon</i>				
<b>Alle EFRE-Regionalprogramme (ohne ETZ)</b>	<b>680,1</b>	<b>596,7</b>	<b>1.276,8</b>	<b>100,0</b>
<i>davon</i>				
<i>Programm Phasing Out Burgenland</i>	125,0	41,7	166,7	13,1
<i>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg</i>	13,8	13,8	27,6	2,2
<i>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg</i>	17,7	17,7	35,3	2,8

**Bewilligte Förderungen 2007 bis 7. Dezember 2012**

EFRE-Regionalprogramme	Öffentliche Mittel gesamt	Bewilligte öffentliche Mittel	Bewilligungs- grad
	in Mio. EUR		in %
Programm Phasing Out Burgenland	166,7	127,9	76,7
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg	27,6	24,1	87,2
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg	35,3	36,1	102,2

**Ausgezahlte, an die Europäische Kommission gemeldete förderfähige Ausgaben 2007 bis 7. Dezember 2012**

EFRE-Regionalprogramme	Öffentliche Mittel gesamt	Gemeldete Ausgaben	Auszahlungs- grad
	in Mio. EUR		in %
Programm Phasing Out Burgenland	166,7	79,3	47,6
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg	27,6	13,1	47,3
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg	35,3	17,1	48,3

Stand: 7. Dezember 2012; Rundungsdifferenzen möglich

Anmerkungen: Nationale Kofinanzierung =

Einsatz nationaler öffentlicher Mittel zur Auslösung der aus dem EU-Budget finanzierten EFRE-Mittel

Öffentliche Mittel = nationale öffentliche Mittel und aus dem EU-Budget finanzierte EFRE-Mittel

Bewilligte Mittel = genehmigte öffentliche Mittel

Gemeldete Ausgaben = an die Europäische Kommission gemeldete, bereits ausbezahlte nationale öffentliche Mittel und EFRE-Mittel

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds, Bundeskanzleramt



**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis Dezember 2012 im BKA, den Ämtern der Landesregierungen von Burgenland, Salzburg und Vorarlberg sowie in von diesen eingebundenen Verwaltungs- bzw. Förderstellen die Abwicklung der Operationellen Programme
- „Phasing Out Burgenland 2007–2013 – EFRE“  
(Programm Phasing Out Burgenland),
  - „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013  
(Programm RWF Salzburg) und
  - „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg 2007–2013“  
(Programm RWB Vorarlberg).

Ziel der Überprüfung war zu beurteilen, in welchem Ausmaß unter den geltenden Rahmenbedingungen ausgewählte, in den Jahren 2008 bis 2011 durch Änderungen der EU-Strukturfondsvorschriften ermöglichte Vereinfachungen in Österreich rechtlich umgesetzt, welche Erfahrungen in der Anwendung gewonnen und ob die von der EU angestrebten Vereinfachungen auch auf Ebene der Förderungsempfänger wirksam wurden. Ferner diente die Überprüfung der Beurteilung, inwieweit sonstige Vereinfachungsmaßnahmen die EFRE-Umsetzung in der laufenden Programmperiode 2007–2013 erleichterten bzw. für die Periode 2014–2020 beabsichtigt waren.

(2) Nichtziel war die Überprüfung von recht- und ordnungsmäßigen Aspekten der Umsetzung der ausgewählten Operationellen Programme. Wurden im Zuge der Prüfungshandlungen allerdings Feststellungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betrafen (wie die Förderfähigkeit von Ausgaben oder die Einhaltung unionsrechtlicher Beihilfebestimmungen), berichtete der RH auch darüber.

(3) Die Ergebnisse dieser Überprüfung flossen in die koordinierte Prüfung zum Thema „Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften“ der Arbeitsgruppe Strukturfonds V des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup> mit dem Ziel teilnahmen, die nationale Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen zur Abwicklung von EU-Strukturfonds-Förderungen zu vergleichen. Der Kontaktausschuss nahm den international

<sup>1</sup> Deutschland (Vorsitz), Bulgarien, Italien, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien und Ungarn

## Prüfungsablauf und –gegenstand

koordinierten Bericht im Oktober 2013 an und veröffentlichte ihn auf seiner Homepage<sup>2</sup>.

(4) Um die Umsetzung der Vereinfachungsmaßnahmen in vergleichbarer Art und Weise zu erheben und ausgewählte Themen in einer Querschnittsbetrachtung darstellen zu können, stützte sich die Arbeitsgruppe Strukturfonds V auf Fragebögen und Tabellen, die Grundlage der nationalen Prüfungen, so auch jener des RH, waren.

Der RH führte zudem Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BKA (Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde einschließlich ERP-Fonds als EFRE-Monitoring-Stelle) und den Verwaltungsbehörden der Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg durch. Durch die Besichtigung von 19 ausgewählten Projekten bei neun Unternehmen<sup>3</sup> im Beisein von Vertretern der betroffenen Förderstelle(n) verschaffte er sich einen Einblick in die tatsächliche Umsetzung an Ort und Stelle. Gespräche mit Vertretern von Förderstellen und der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) rundeten die Prüfungstätigkeit des RH ab.

(5) Zu dem im Juni 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BKA sowie die Bundesländer Salzburg und Vorarlberg zwischen August und September 2013 bzw. das Burgenland im Oktober 2013 Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2013.

## Kohäsions- und Strukturpolitik

### Ziele

**2** Die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU zielt darauf ab, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU zu stär-

<sup>2</sup> <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/workinggroups/reportsproductsofworkinggroups/WorkingGrouponStructuralFunds>

<sup>3</sup> Zusätzlich unterzog der RH 15 Projekte jeweils unterschiedlicher Förderungsnehmer einem Desk-Review (Prüfung anhand projektbezogener Akten und Dokumente). Die kriteriengestützte Auswahl der insgesamt 34 Förderungsprojekte fand anhand eines Kriterienkatalogs statt, der insbesondere folgende Punkte beinhaltete: grundsätzliche Eignung zur Anwendung einer Vereinfachungsmethode (das sind primär Forschungsprojekte mit förderungsfähigen Personalkosten), Projektträger mit mehreren (nach der vereinfachten bzw. nicht vereinfachten Methode abgewickelten) Projekten, zu Illustrationszwecken geeignete Projekte (z.B. bei Wahlmöglichkeit zwischen rein nationaler Förderung bzw. EFRE-Kofinanzierung), Höhe der Projekt- bzw. Fördervolumina und Förderquoten sowie Sonstiges (z.B. Projektinhalt oder Projektlaufzeit). Die RH-Prüfung erfasste damit 7,5 % der von 2007 bis November 2012 bewilligten Projekte bzw. 5,2 % der bewilligten öffentlichen Mittel (EFRE- und nationale Mittel; bereinigt um Kleinstprojekte, die über Sammelmeldungen an das Monitoringsystem gemeldet wurden, sowie ohne Technische Hilfe-Projekte) der drei überprüften Länder.

ken, um die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern (Kohäsionsziel). Weiters sollen die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden (Konvergenzziel).

Der Rat beschloss am 6. Oktober 2006 strategische Kohäsionsleitlinien für den Einsatz des Kohäsionsfonds sowie der Strukturfonds, zu denen auch der im gegenständlichen Bericht behandelte Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zählt. Die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsions- und Strukturpolitik umfasste die drei Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“. Die für die Periode 2007–2013 verfügbaren Fondsmittel sollten verstärkt auf die Prioritäten der überarbeiteten Lissabon-Strategie – nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – konzentriert werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen strategischen Rahmenpläne darauf ausrichten und in ihren operationellen Programmen 2007–2013 einen entsprechend hohen Anteil der Mittel für Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (FTEI) widmen. Der EFRE-Mitteinsatz sollte im Besonderen Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stärken, dauerhafte Arbeitsplätze schaffen und erhalten und eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten.<sup>4</sup>

#### Mittelausstattung

- 3.1** Zur Umsetzung dieser Ziele erarbeiteten die Mitgliedstaaten mehrjährige operationelle Programme, die der Genehmigung durch die Europäische Kommission bedurften. Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 (einschließlich Aktualisierungen) sah dafür Mittel in Höhe von rd. 348,4 Mrd. EUR vor, wovon rd. 278 Mrd. EUR auf die Strukturfonds (EFRE und Europäischer Sozialfonds (ESF)) und rd. 70 Mrd. EUR auf den Kohäsionsfonds entfielen. Damit bildete die Kohäsions- und Strukturpolitik mit einem Anteil von 35,7 % den zweitgrößten EU-Ausgabenbereich nach der Gemeinsamen Agrarpolitik (42,3 %). Tabelle 1 veranschaulicht die Zusammenhänge in vereinfachter Form.

<sup>4</sup> siehe Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den EFRE, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006

## Kohäsions- und Strukturpolitik

Tabelle 1: Ziele und Fonds der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik

EU-Struktur und Kohäsionsfonds 2007–2013:			
<b>EU-Ziele: Geografische Abgrenzung und Mittelvolumen 2007–2013</b>	<b>EFRE</b> Innovation, Investitionen	ESF Ausbildung und Beschäftigung	Kohäsionsfonds <sup>3</sup> Umwelt, Verkehr, Energie
<b>Konvergenz</b> – Regionen bzw. Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts  – rd. 284,1 Mrd. EUR (81,54 % der EU-Fondsmittel)	<b>in Österreich:</b> <b>Phasing Out EFRE Burgenland<sup>1</sup></b>  <b>125,0 Mio. EUR</b>	in Österreich:  Phasing Out ESF Burgenland  52,1 Mio. EUR	kommt in Österreich nicht zur Anwendung
<b>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)</b> – EU-Gebiete, die nicht unter das Ziel Konvergenz fallen  – rd. 55,6 Mrd. EUR (15,95 % der EU-Fondsmittel)	<b>in Österreich:</b> <b>8 RWB-Programme<sup>2</sup></b>  <b>555,0 Mio. EUR</b>	in Österreich:  1 Programm (ohne Burgenland)  472,3 Mio. EUR	
<b>Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)</b> – grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit  – rd. 8,8 Mrd. EUR (2,52 % der EU-Fondsmittel)	in Österreich:  Beteiligung an 10 Programmen  256,7 Mio. EUR		
<b>EU-Struktur- und Kohäsionsfondsmittel insgesamt: rd. 348,4 Mrd. EUR</b>	<b>Summe Strukturfondsmittel in Österreich: rd. 1,46 Mrd. EUR</b>		

<sup>1</sup> von der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung ganz bzw.

<sup>2</sup> teilweise umfasst

<sup>3</sup> in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts

Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF-Bericht zum EU-Budget und seine Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt (Stand: 27. September 2012), Berechnungen RH

**3.2** Der RH hielt fest, dass der österreichische Anteil an den von 2007 bis 2013 für Kohäsions- und Strukturpolitik vorgesehenen EU-Mitteln (insgesamt rd. 348,4 Mrd. EUR) rd. 0,42 % ausmachte, was rd. 1,46 Mrd. EUR entsprach.<sup>5</sup> Von diesen Österreich zugeteilten Strukturfondsmitteln entfielen rd. 680,1 Mio. EUR auf neun, im Zeitraum 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE finanzierte Regionalprogramme, nämlich das Programm Phasing Out Burgenland (Ziel Konvergenz) sowie acht weitere EFRE-Regionalprogramme (Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung).

<sup>5</sup> Den Strukturfonds kam für Österreich eine vergleichsweise geringere finanzielle Bedeutung als den Landwirtschaftsfonds zu. Die Rückflüsse 2007 bis 2010 aus den Strukturfonds beliefen sich auf knapp 18 % der Rückflüsse aus den Landwirtschaftsfonds (siehe TZ 42, EU-Finanzbericht 2010, RH Reihe Bund 2012/7).

4.1 (1) Gemäß Art. 53 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Allg. SF-VO) und den in ihrem Anhang III festgelegten Grenzen für die Kofinanzierungssätze waren die EFRE-Mittel für das Ziel Konvergenz mit mindestens 25 % und jene für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung mit mindestens 50 % aus nationalen Mitteln (Bund und/oder Land) zu kofinanzieren. Die Aufteilung der Mittel auf die Ziele Konvergenz sowie Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung oblag den Mitgliedstaaten. Wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich, beschränkten sich die für die nationale Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme vorgesehenen Landes- und Bundesmittel – basierend auf Landesregierungs- bzw. Ministerratsbeschlüssen über die bei der Europäischen Kommission einzureichenden Programmentwürfe<sup>6</sup> – auf die Mindestvorgaben der EU.

Tabelle 2: Finanzielle Dotierung der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013							
EFRE-Regionalprogramme	EFRE-Mittel		Nationale Kofinanzierung			Öffentliche Mittel insgesamt	
	in Mio. EUR	in %	gesamt	Bund	Länder <sup>1</sup>	in Mio. EUR	in %
			in Mio. EUR				
<b>Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland</b>	<b>125,0</b>	<b>18,4</b>	<b>41,7</b>	<b>14,7</b>	<b>27,0</b>	<b>166,7</b>	<b>13,1</b>
<b>Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</b>	<b>555,0</b>	<b>81,6</b>	<b>555,0</b>	<b>188,5</b>	<b>366,5</b>	<b>1.110,1</b>	<b>86,9</b>
<i>davon</i>							
<i>Kärnten</i>	67,4	9,9	67,4	30,2	37,2	134,8	10,6
<i>Niederösterreich</i>	145,6	21,4	145,6	36,4	109,3	291,3	22,8
<i>Oberösterreich</i>	95,5	14,0	95,5	37,1	58,5	191,1	15,0
<i>Salzburg</i>	13,8	2,0	13,8	9,7	4,2	27,6	2,2
<i>Steiermark</i>	155,1	22,8	155,1	51,7	103,4	310,1	24,3
<i>Tirol</i>	34,8	5,1	34,8	14,6	20,2	69,6	5,4
<i>Vorarlberg</i>	17,7	2,6	17,7	8,6	9,0	35,3	2,8
<i>Wien</i>	25,2	3,7	25,2	0,4	24,8	50,3	3,9
<b>Insgesamt</b>	<b>680,1</b>	<b>100,0</b>	<b>596,7</b>	<b>203,3</b>	<b>393,5</b>	<b>1.276,8</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Länder inkl. Wirtschaftskammern, Gemeinden  
Stand: 17. Oktober 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

<sup>6</sup> Die Beschlussfassungen der Landesregierungen der überprüften Länder Burgenland (19. September 2006), Salzburg (9. Oktober 2006) und Vorarlberg (25. Juli 2006) waren jener des Ministerrats (26. Oktober 2006) zeitlich vorgelagert.

## Kohäsions- und Strukturpolitik

Von den EFRE-Mitteln in Höhe von rd. 680,1 Mio. EUR entfielen auf die drei überprüften Länder insgesamt rd. 156,5 Mio. EUR bzw. rd. 23 % (davon Burgenland 18,4 %, Salzburg 2,0 % und Vorarlberg 2,6 %). Bei Mitberücksichtigung der nationalen Kofinanzierungsmittel (Bund und Länder) reduzierte sich der auf das Burgenland entfallende Anteil wegen des geringeren nationalen Kofinanzierungsbedarfs auf 13,1 %, während jene für Salzburg bzw. Vorarlberg auf 2,2 % bzw. 2,8 % des gesamten öffentlichen Mittelvolumens von rd. 1.276,8 Mio. EUR stiegen.

(2) Nachfolgende Tabelle veranschaulicht den Anteil des Bundes von durchschnittlich 34,1 % (bzw. rd. 203,3 Mio. EUR gemäß Finanzplan per 17. Oktober 2012) an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme in Höhe von insgesamt rd. 596,7 Mio. EUR. Dies stellte einen Rückgang des Bundeskofinanzierungsanteils um 3,5 % (bzw. rd. 20,8 Mio. EUR) im Vergleich zum ursprünglich vorgesehenen Bundesanteil (per 1. Jänner 2007) von rd. 224,0 Mio. EUR (bzw. 37,5 %) dar, der durch höhere Länderanteile zu kompensieren war. Betroffen war von den drei überprüften Ländern nur das Land Burgenland mit einem höheren Landesanteil von rd. 1,7 Mio. EUR.

Tabelle 3: Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme											
		B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Österreich
		in Mio. EUR									
<b>Nationale Kofinanzierung gesamt (unverändert)</b>		<b>41,7</b>	<b>67,4</b>	<b>145,6</b>	<b>95,5</b>	<b>13,8</b>	<b>155,1</b>	<b>34,8</b>	<b>17,7</b>	<b>25,2</b>	<b>596,7</b>
<b>1. Jänner 2007</b>	davon Bund	16,4	30,2	40,0	44,2	9,6	58,1	16,9	8,4	0,2	224,0
	davon FFG	2,5	5,7	8,7	8,4	3,4	21,7	6,3	2,6	0,0	59,1
	Anteil Bund in %	39,4	44,8	27,5	46,2	69,5	37,5	48,7	47,7	0,8	37,5
	Anteil FFG an Bund in %	15,2	18,7	21,7	19,0	34,9	37,3	37,2	30,3	0,0	26,4
<b>17. Oktober 2012</b>	davon Bund	14,7	30,2	36,4	37,1	9,7	51,7	14,6	8,6	0,4	203,3
	davon FFG	1,8	5,7	5,6	5,6	3,4	11,5	2,5	2,3	0,0	38,3
	Anteil Bund in %	35,3	44,8	25,0	38,8	70,0	33,3	41,9	48,9	1,5	34,1
	Anteil FFG an Bund in %	11,9	18,7	15,4	15,2	34,7	22,3	17,2	27,1	0,0	18,9

Stand: 17. Oktober 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

In allen drei überprüften Ländern lag der Bundesanteil (Stand Oktober 2012) über dem österreichweiten Durchschnitt von 34,1 %. Dabei nahm das Land Salzburg mit 70 % den Spitzenrang ein. Im Lichte der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation kam bei der Erbringung des Bundesanteils insbesondere der Bundesförderstelle Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) als zwischengeschaltete Stelle in acht der neun EFRE-Regionalprogramme erhebliche Bedeutung zu. Über ein Viertel (59,1 Mio. EUR) des ursprünglich geplanten Bundesanteils von 224,0 Mio. EUR entfielen auf die FFG. Im Programmverlauf reduzierte sich der Anteil der FFG auf unter ein Fünftel (38,3 Mio. EUR) der nunmehr geplanten Bundesmittel von 203,3 Mio. EUR. Auch wenn andere Bundesförderstellen einen Teil des ursprünglich vorgesehenen FFG-Anteils übernahmen, entsprach im Endeffekt die Reduktion des österreichweiten Bundesanteils von rd. 20,8 Mio. EUR jener des FFG-Anteils.

- 4.2** Der RH bewertete die vorgesehene Beschränkung der nationalen Kofinanzierung in den EFRE-Regionalprogrammen auf das von der EU vorgegebene Mindestausmaß grundsätzlich positiv, verwies jedoch in diesem Zusammenhang auf deren Charakter als Untergrenze, die freiwillig überschritten werden konnte (siehe TZ 6). Er vermerkte, dass die Beiträge der Länder zur EFRE-Kofinanzierung – mit Ausnahme des Landes Salzburg – über jenen des Bundes lagen. Er verwies auch darauf, dass die Verringerung des ursprünglich vorgesehenen Bundesanteils an der nationalen Kofinanzierung bei gesamthafter Betrachtung der unterplanmäßigen Beteiligung der FFG an der finanziellen Umsetzung der Programme entsprach. Dies schwächte die strategische Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (siehe TZ 2 bzw. TZ 43).
- 4.3** *Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der unterplanmäßigen Beteiligung der FFG an der finanziellen Programmumsetzung auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar. Demnach habe die FFG, um einen Mittelverfall zu vermeiden, nicht umsetzbare EFRE-Mittel bereits in einer frühen Phase der Programmrealisierung für andere Förderstellen freigegeben. Neben Landesförderstellen hätten auch die AWS bzw. der ERP-Fonds Mittel aufgenommen. Die Annahmen über die Beteiligung der FFG seien zur Zeit der Erstellung der Finanztabellen optimischer gewesen, als in der Programmumsetzung letztlich realisierbar. Nicht zuletzt hätten die Finanzkontrollen in den Jahren ab 2007 gezeigt, dass sich z.B. Projekte mit einer hohen Anzahl an Projektpartnern für eine EFRE-Kofinanzierung nicht eignen, weshalb die FFG bei der Auswahl der Projekte restriktiv hätte vorgehen müssen.*

## Kohäsions- und Strukturpolitik

**4.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass die Übernahme von EFRE-Mitteln der FFG durch andere Förderstellen des Bundes und der Länder die Schwächung der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation nicht zu kompensieren vermochte.

Inanspruchnahme  
der Mittel

**5.1** Von den in der Programmperiode 2007–2013 verfügbaren öffentlichen EFRE-Gesamtmitteln (EU und national) in Höhe von 1.276,8 Mio. EUR waren bis 7. Dezember 2012 rd. 996,5 Mio. EUR bewilligt bzw. rd. 573,6 Mio. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Bewilligungsgrad von 78,1 % bzw. einem Auszahlungsgrad von 44,9 %.

Tabelle 4: Aktueller Umsetzungsstand der EFRE-Regionalprogramme						
EFRE-Regionalprogramme	Dotierung öffentliche Mittel insgesamt		Umsetzung			
			bewilligt		ausbezahlt	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
<b>Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland</b>	<b>166,7</b>	<b>13,1</b>	<b>127,9</b>	<b>76,7</b>	<b>79,3</b>	<b>47,6</b>
<b>Ziel Regionale Wett- bewerbsfähigkeit und Beschäftigung</b>	<b>1.110,1</b>	<b>86,9</b>	<b>868,6</b>	<b>78,3</b>	<b>494,3</b>	<b>44,5</b>
<i>davon</i>						
<i>Kärnten</i>	134,8	10,6	82,8	61,4	56,1	41,6
<i>Niederösterreich</i>	291,3	22,8	200,4	68,8	125,8	43,2
<i>Oberösterreich</i>	191,1	15,0	173,4	90,7	87,3	45,7
<i>Salzburg</i>	27,6	2,2	24,1	87,2	13,1	47,3
<i>Steiermark</i>	310,1	24,3	226,2	72,9	137,0	44,2
<i>Tirol</i>	69,6	5,4	68,1	97,9	31,4	45,2
<i>Vorarlberg</i>	35,3	2,8	36,1	102,2	17,1	48,3
<i>Wien</i>	50,3	3,9	57,6	114,5	26,5	52,6
<b>Insgesamt</b>	<b>1.276,8</b>	<b>100,0</b>	<b>996,5</b>	<b>78,1</b>	<b>573,6</b>	<b>44,9</b>

Stand: 7. Dezember 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich



Das tatsächliche Bewilligungsvolumen aller EFRE-Regionalprogramme von rd. 996,5 Mio. EUR (bzw. rd. 78,1 %) per Dezember 2012 lag merkbar unter dem nach sechs von insgesamt sieben Programmjahren rechnerisch erwartbaren Volumen von rd. 1.094 Mio. EUR (bzw. rd. 85,7 %). Für das Land Burgenland (mit einer Bewilligungsrate von 76,7 %) stellte die vollständige Absorbierung der dotierten Mittel im Vergleich zu den beiden anderen überprüften Ländern Salzburg und Vorarlberg (mit Bewilligungsraten von rd. 87,2 % bzw. 102,2 %<sup>7</sup>) die größte Herausforderung dar.

Der durchschnittliche Auszahlungsgrad aller EFRE-Regionalprogramme war selbst bei Berücksichtigung der oft mehrjährigen Projektförderungen mit rd. 44,9 % deutlich im Rückstand, wobei die drei überprüften Länder diesbezüglich über dem Bundesdurchschnitt lagen. Den jährlichen Evaluierungsberichten 2010 und 2011 des Expertenetzwerks<sup>8</sup> an die Europäische Kommission zufolge erklärte sich dieser Rückstand neben primär administrativen Gründen, die insbesondere die Verwaltungsbehörden betrafen, aus den Folgen der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine per Ende 2012 drohende automatische Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission aufgrund der sogenannten „n+2-Regel“<sup>9</sup> konnte lt. Auskunft der EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds durch die rechtzeitige Meldung von Ausgaben gerade noch vermieden werden (siehe in diesem Zusammenhang auch TZ 47 – Aussetzung von Zwischenzahlungen und deren Wiederaufhebung).

- 5.2** Der RH wies anerkennend auf die intensiven Anstrengungen der zuständigen Behörden zur Vermeidung einer automatischen Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission hin, warnte jedoch zugleich, dass mit dem per Dezember 2012 bestehenden niedrigen Auszahlungsstand der EFRE-Programme 2007–2013 ein erheblicher Umsetzungs- und Abrechnungsdruck entstand, womit sich das Risiko der Förderung von unzulänglich umgesetzten und/oder kontrollierten Projekten erhöhte. Der RH empfahl dem BKA (Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde) und den drei überprüften Ländern (Verwaltungsbehörden), diesem erhöhten Fehlerisikopotenzial rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken.

<sup>7</sup> Die Mitteldotierung in den EFRE-Regionalprogrammen hatte indikativen Charakter, eine Überschreitung war zulässig.

<sup>8</sup> siehe Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007–2013, Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion Policy, 2010 bzw. 2011

<sup>9</sup> Die „n+2-Regel“ besagt, dass die Europäische Kommission automatisch jenen Teil der Mittelbindung aufhebt, der nicht in Anspruch genommen wurde, wenn bis zum 31. Dezember des zweiten Jahres nach der EU-Mittelbindung kein Zahlungsantrag übermittelt wird (Art. 93 Abs. 1 Allg. SF-VO).

**Kohäsions- und Strukturpolitik**

**5.3** *Laut Stellungnahme des BKA habe die Bescheinigungsbehörde im BKA für die neun EFRE-Regionalprogramme ein zentrales Monitoringsystem eingerichtet, das für alle Programmbehörden aktuelle Daten zur Programmumsetzung bereitstelle und auch regelmäßige Auswertungen in Bezug auf die Erreichung der n+2-Ziele ermögliche. Zudem werde in den zuständigen ÖROK-Ausschüssen regelmäßig über den Umsetzungsstand berichtet, um gegebenenfalls rechtzeitig adäquate Maßnahmen zur Vermeidung eines Mittelverfalls ergreifen zu können. Dessen ungeachtet liege es in der Verantwortung der zuständigen Verwaltungsbehörde und den Förderstellen, einem durch den Umsetzungsdruck allenfalls erhöhten Fehlerrisiko bei der Abrechnung entgegenzuwirken.*

*Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Genehmigungen nicht nur in den Programmjahren 2007–2013, sondern auch im Auslaufzeitraum 2014–2015 möglich seien, d.h. während eines neunjährigen Zeitraums. Erfahrungsgemäß sei die Umsetzung im ersten Programmjahr relativ gering. Bei Zugrundelegung eines Genehmigungszeitraums 2008–2014 ergebe sich ein rechnerischer Soll-Genehmigungsstand von 75 %, den das Land Burgenland mit einer Bewilligungsrate von 76,7 % (siehe Tabelle 4) erreiche.*

**5.4** Der RH erinnerte das BKA daran, dass es auch in seiner Verantwortung als – den Verwaltungsbehörden bzw. Förderstellen nachgelagerte – Bescheinigungsbehörde bzw. Prüfbehörde lag, auf allfällig erhöhte Fehlerrisikopotenziale rechtzeitig und angemessen zu reagieren.

**6.1** Die über den öffentlichen Mitteldotierungen liegenden Bewilligungsquoten, wie sie das Land Vorarlberg (mit rd. 102,2 % – siehe Tabelle 4 in TZ 5) aufwies, resultierten aus freiwillig höheren nationalen Kofinanzierungen als ursprünglich vorgesehen. Eine genauere Aufschlüsselung der bis Dezember 2012 erfolgten EFRE-Genehmigungen für die überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg ergab diesbezüglich folgendes Bild:

**Tabelle 5: Nationale Kofinanzierung bei EFRE-Genehmigungen**

EFRE-Regionalprogramme	EFRE-Mittel		Plan nationale Kofinanzierung			Bewilligte nationale Kofinanzierung		
	Plan	Bewilligt	gesamt	Bund	Länder	gesamt	Bund	Länder
	in Mio. EUR		in Mio. EUR			in Mio. EUR		
Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland	125,0	94,3	41,7	14,7	27,0	33,6	12,1	21,5
Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	555,0	406,4	555,0	188,5	366,5	462,2	161,5	300,7
<i>davon</i>								
<i>Salzburg</i>	13,8	11,5	13,8	9,7	4,2	12,6	9,3	3,3
<i>Vorarlberg</i>	17,7	13,8	17,7	8,6	9,0	22,3	9,0	13,3
<b>Insgesamt</b>	<b>680,1</b>	<b>500,8</b>	<b>596,7</b>	<b>203,3</b>	<b>393,5</b>	<b>495,8</b>	<b>173,6</b>	<b>322,2</b>

Stand: 7. Dezember 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

In allen drei überprüften Ländern war der von der EU vorgegebene Mindestkofinanzierungssatz von 25 % bzw. 50 % (siehe TZ 4) bei den Bewilligungen per Dezember 2012 überschritten.

EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierungsmittel teilten sich wie folgt auf:

- Regionalprogramm Burgenland: 73,8 % zu 26,2 % (statt 75 % zu 25 %),
- Regionalprogramm Salzburg: 47,7 % zu 52,3 % (statt 50 % zu 50 %) und
- Regionalprogramm Vorarlberg 38,3 % zu 61,7 % (statt 50 % zu 50 %).

**6.2** Der RH verwies darauf, dass die freiwillige nationale Mehrleistung im Falle von Salzburg gesamthaft betrachtet aus Bundesmitteln stammte, im Falle von Burgenland und Vorarlberg dagegen überwiegend aus Landesmitteln.

## Vereinfachung im EU-Kontext

### Aufwändigkeit der EFRE-Abwicklung

**7.1** Aus Sicht von Förderungsempfängern wie auch von Verwaltungen in den Mitgliedstaaten galt die Abwicklung von EFRE-Projekten im Allgemeinen als aufwändiger als die Abwicklung vergleichbarer, aus rein nationalen Mitteln geförderter Projekte. Insbesondere galt dies für personalintensive Projekte im F&E-Bereich.

Gründe dafür waren insbesondere:

- die wachsende Komplexität der Vorschriften und der steigende Verwaltungsaufwand, die mit der zunehmenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik in finanzieller und thematischer Sicht einhergingen. Neben einer stärkeren Verknüpfung mit horizontalen bzw. übergeordneten EU-Zielen (wie der Lissabon- bzw. Europa 2020-Strategie einschließlich der Nachhaltigkeits- und Gleichstellungsziele) kamen – zur Stärkung der Ergebnisorientierung – zunehmend anspruchsvolle Verfahren zur strategischen Ausrichtung, Planung, Umsetzung, Begleitung und Evaluierung der mehrjährigen EU-Programme zum Einsatz;
- die gestiegenen Anforderungen aufgrund der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten), bei der die Mitgliedstaaten ihren Kontrollpflichten sowie den damit verbundenen Verantwortlichkeiten entsprechend der EU-Haushaltsordnung nachzukommen hatten,<sup>10 11</sup>

<sup>10</sup> So müssen auf mitgliedstaatlicher Ebene effiziente und wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sein, die eine ordnungsgemäße Abwicklung der EU-Förderungen durch die Mitgliedstaaten sicherstellen (siehe insbesondere Art. 28a und 53b der EU-Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. L 248 vom 16. September 2002 i.d.g.F.).

<sup>11</sup> Im dreistufigen Kontrollsystem der geteilten Mittelverwaltung sind die primäre und sekundäre Kontrollstufe (*first and second level control*) auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt und folgen hinsichtlich der Kontrollmethoden und Berichterstattung den Leitlinien und Vorgaben der Europäischen Kommission. Die Wirksamkeit der primären Kontrollstufe unterliegt der Überwachung durch die nationale Prüfbehörde (sekundäre Kontrollstufe). Die Europäische Kommission überwacht als tertiäre Kontrollstufe die nationalen Systeme und drängt – insbesondere durch Sanktionen wie Aussetzung von Zahlungen bzw. Verhängung von Finanzkorrekturen – auf die Behebung von Schwachstellen in den nationalen Systemen.

- die von der Europäischen Kommission insbesondere ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der nationalen internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme insbesondere im Bereich der Kohäsion<sup>12</sup> – in Reaktion auf die seit 1994 wegen hoher Fehlerquoten bei den von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Haushaltsmitteln stets nur eingeschränkten jährlichen ZVE des ERH;<sup>13</sup>
- das entschiedenere Vorgehen der Europäischen Kommission gegen Schwächen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten in Form vermehrt verhängter Zahlungsaussetzungen (siehe TZ 47) bzw. Finanzkorrekturen.

**7.2** Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine im Jahr 2010 veröffentlichten Positionen zu den aktuellen Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle – Reform der EU-Haushaltsordnung (Reihe Positionen 2010/1). Darin empfahl er u.a., die immer lauter werdende Kritik nicht nur der Begünstigten, sondern auch der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollstellen an der Komplexität der Vorschriften, den kontinuierlich gestiegenen Anforderungen und damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Förder volumen, ernst zu nehmen.

**7.3** *Aus Sicht des Landes Burgenland wirke sich der während der vergangenen Strukturfondsperioden laufend gestiegene Verwaltungsaufwand auf Ebene der Förderungsempfänger aus, insbesondere bei kleineren Projekten sei das Kosten-Nutzen-Verhältnis zunehmend fraglich geworden. In Anbetracht der im Vergleich zu den Agrarfonds geringeren finanziellen Bedeutung der Strukturfonds in Österreich und des stark abnehmenden EFRE-Fördervolumens im Burgenland stelle sich diese Frage umso mehr für die Umsetzung der EU-Programme.*

<sup>12</sup> Siehe dazu den von der Europäischen Kommission beschlossenen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens (KOM(2005) 252 vom 15. Juni 2005), den Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen (KOM(2006) 9 vom 17. Jänner 2006) sowie den Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 vom 19. Februar 2008).

<sup>13</sup> Der Europäische Rechnungshof hat dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Art. 287 Abs. 1 AEUV jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen, die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ergänzt werden kann. Im November 2012 gab der Europäische Rechnungshof zum 18. Mal in Folge eine eingeschränkte ZVE zu den zugrunde liegenden Vorgängen ab. Die von ihm geschätzte Fehlerquote für den Themenkreis Regionalpolitik (einschließlich Energie und Verkehr) belief sich auf 6,0 %.

## Vereinfachung im EU-Kontext

Motive und Zielsetzungen von Vereinfachung

Allgemeines

**8.1** (1) Die Europäische Kommission beabsichtigte bereits im Rahmen der Agenda 2000, der zunehmenden Komplexität und Verwaltungsaufwändigkeit der Kohäsions- und Strukturfonds durch eine thematische Konzentration und Straffung der Durchführung (Vereinfachung, Dezentralisierung) in der Programmperiode 2000–2006 entgegenzutreten.<sup>14</sup>

Diese Bemühungen verstärkten sich in der Programmperiode 2007–2013 durch Konzentration auf drei Hauptziele (Kohäsion, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit) und drei Fonds (Kohäsionsfonds, EFRE oder ESF) als Finanzierungsquellen, die bezüglich Programmplanung und Verwaltung denselben Bestimmungen unterlagen (siehe dazu auch Tabelle 1 in TZ 3).

Es verringerte sich ferner die Anzahl an verpflichtend durchzuführenden Evaluierungen. Sofern der EFRE-Finanzierungssatz 40 % der öffentlichen Ausgaben nicht überstieg, kamen neu eingeführte Bestimmungen über „verhältnismäßige Kontrollregelungen“ zur Anwendung.

(2) Den Vereinfachungen der Strukturfondsvorschriften, die ab 2008 in die Wege geleitet wurden, lagen mehrere Motive und Zielsetzungen zugrunde. Sie sollten zur Reduktion potenzieller Fehlerquellen und zur Erlangung einer positiven ZVE durch den ERH beitragen, standen aber auch im Kontext der „Better Regulation“-Initiative zur Verringerung von Verwaltungslasten in der EU, der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Reform der EU-Haushaltsordnung.

Mehrere vom Europäischen Parlament (Haushaltskontrollausschuss, Ausschuss Regionalentwicklung) in den Jahren 2010 und 2011 beauftragte Studien zur Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften und der Kontrollverfahren sowie zu Problemen der Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds verwiesen u.a. auf das Problem, dass den Anforderungen der Kontrolle in der Abwicklung der Strukturfonds eine überproportional hohe Aufmerksamkeit zukam, was zu Lasten inhaltlicher Themen ging. Auch stellten Kontrollbürden eine hohe Barriere für innovative (oft mit höherem Risiko verbundene) EFRE-Förderprojekte dar.

<sup>14</sup> siehe Mitteilung der Europäischen Kommission, „Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union“, KOM(97) 2000 vom 16. Juli sowie Mitteilung der Europäischen Kommission vom 25. April 2003 über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000–2006 (C(2003) 1255)

In seiner Entschließung vom 10. Mai 2012<sup>15</sup> forderte das Europäische Parlament von der Europäischen Kommission eine Vereinfachung der Vorschriften, um für benutzerfreundliche Verfahren zu sorgen und potenzielle Begünstigte nicht von der Teilnahme am EFRE-Programm abzuschrecken. Ebenso sollten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorschriften, die oft zusätzliche, nicht auf EU-Vorgaben beruhende bürokratische Auflagen beinhalteten, vereinfachen. Parallel dazu verlangte das Europäische Parlament im Zusammenhang mit seinen Entlastungsbeschlüssen zur Ausführung des EU-Haushaltsplans wiederholt ein härteres Durchgreifen der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen EU-Förderabwicklung, das u.a. die Einführung verpflichtender nationaler Managererklärungen, noch mehr Kontrollen sowie einen umfassenden Gebrauch von bestehenden Sanktionsmechanismen (bis zum Endbegünstigten) mit nur minimalem Ermessensspielraum für die Europäische Kommission bei Regelverstößen einschloss.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass das Ziel einer Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften bereits auf EU-Ebene in einem Spannungsverhältnis zur angestrebten höheren Gebarungssicherheit der Abwicklung stand (siehe auch TZ 19).
- 8.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien – ungeachtet der von der EU, den Rechnungshöfen und den Mitgliedstaaten einhellig gewünschten Vereinfachung, deren Motive und Zielsetzungen der RH anschaulich dargestellt habe – letztendlich meist relativ bescheidene Vereinfachungsmaßnahmen zu konstatieren gewesen. Gleichzeitig gebe es eine Fülle von zusätzlichen administrativen Maßnahmen, wie etwa die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, und die Unsicherheit im Bereich der Kontrollen.*

#### Vereinfachungen zur Reduktion von Fehlerquoten

- 9** Erkenntnissen des Europäischen Rechnungshofs zufolge ließ sich ein hoher Prozentsatz der von ihm seit vielen Jahren festgestellten Unregelmäßigkeiten im Bereich des EFRE auf die Nichteinhaltung von Vorschriften zur Förderfähigkeit und Vergabe von öffentlichen Aufträgen zurückführen. Dabei zählten die Förderfähigkeitsfehler (insb. Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen bzw. Verrechnung von nicht för-

<sup>15</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil der Beschlüsse betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind, ABl. L 286 vom 17. Oktober 2012

## Vereinfachung im EU-Kontext

derfähigen Kosten) zu den häufigsten Fehlern, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich.

<b>Tabelle 6: Bedeutung von Förderfähigkeitsfehlern beim EFRE</b>							
	<b>2006<sup>1</sup></b>	<b>2007<sup>2</sup></b>	<b>2008<sup>3</sup></b>	<b>2009<sup>4</sup></b>	<b>2010<sup>5</sup></b>	<b>2011<sup>6</sup></b>	<b>Durchschnitt</b>
vom ERH überprüfte EFRE-Vorgänge	77	99	94	118	143	129	110
<i>davon</i>							
<i>fehlerbehaftete EFRE-Vorgänge</i>	35	36	48	47	76	66	51
<i>davon</i>							
<i>Förderfähigkeitsfehler</i>	15	18	22	16	34	27	22
<i>fehlerbehaftete in % der überprüften EFRE-Vorgänge</i>	45,5	36,4	51,1	39,8	53,1	51,2	46,7
<i>davon</i>							
<i>Förderfähigkeitsfehler in % der fehlerbehafteten EFRE-Vorgänge</i>	42,9	50,0	45,8	34,0	44,7	40,9	42,9

<sup>1, 2, 3</sup> ERH-Jahresberichte 2006, 2007 jeweils Tabelle 6.2, und 2008, Anhang 6.1

<sup>4, 5</sup> ERH-Jahresberichte 2009 und 2010, jeweils Anhang 4.1

<sup>6</sup> ERH-Jahresbericht 2011, Anhang 5.1

Darstellung: RH

Von den im Zeitraum 2006 bis 2011 jährlich durchschnittlich 110 vom Europäischen Rechnungshof überprüften EFRE-Vorgängen war fast die Hälfte (rd. 46,7 %) fehlerbehaftet. Von diesen Fehlern entfielen wiederum rd. 42,9 % auf die Nichteinhaltung von Vorschriften zur Förderfähigkeit. Zwecks Vereinfachung konnten die Mitgliedstaaten ab der Programmperiode 2007–2013 die Regeln für die Förderfähigkeit von EFRE-Ausgaben – abgesehen von wenigen EU-Vorgaben – selbst festlegen<sup>16</sup>. Nicht eingehaltene Vorschriften waren damit häufig nationaler Herkunft (siehe TZ 20 bis 22).

Ein erheblicher Anteil der vom Europäischen Rechnungshof festgestellten EFRE-Förderfähigkeitsfehler entfiel auf die Geltendmachung von nicht förderbaren Ausgaben durch Förderungsnehmer. In diesem Zusammenhang empfahl der Europäische Rechnungshof den EU-gesetzgebenden Instanzen und der Europäischen Kommission für die Programmperiode ab 2007 eine Vereinfachung der Berechnungsgrundlage für förderfähige Kosten und eine häufigere Anwendung von Pauschalsätzen statt der Erstattung von Ist-Kosten. Das Europäische Parlament, das in dieser Vereinfachung – neben positiven Effekten für

<sup>16</sup> Art. 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 räumte den Mitgliedstaaten auch mehr Flexibilität ein, ihre EFRE-Förderfähigkeitsregeln mit ihren national geltenden Förderungsregeln zu harmonisieren.



die Projektträger (siehe TZ 8) – ein geeignetes Mittel zur Verringerung des Fehlerrisikos sah, unterstützte die Bemühungen. Diese Empfehlung fand Eingang in den Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion<sup>17</sup> und schlug sich im Jahr 2008 in einer entsprechenden Verordnungsänderung (siehe TZ 13) nieder.

Better Regulation: Reduktion von Verwaltungslasten für Unternehmen

**10** (1) Im Jänner 2007 legte die Europäische Kommission ein Aktionsprogramm<sup>18</sup> vor, das darauf abzielte, die Verwaltungslasten für Unternehmen in der EU in 13 vorrangigen Bereichen, darunter auch die Kohäsionspolitik, bis 2012 um 25 % zu verringern. Im Oktober 2009 präsentierte die Europäische Kommission die Ergebnisse der EU-Basisberechnung und die Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten in den 13 vorrangigen Bereichen.<sup>19</sup> Für die EU-Kohäsionspolitik wurden Verwaltungslasten in Höhe von 929,1 Mio. EUR und ein Verringerungspotenzial von 222,6 Mio. EUR (- 24 %) ermittelt. Im Juli 2011 berichtete die Europäische Kommission, dass die Hebung von etwa vier Fünftel dieses Potenzials (179,9 Mio. EUR) durch bis dahin beschlossene Vereinfachungsmaßnahmen (siehe TZ 13) ermöglicht wurde.

(2) Als für Unternehmen besonders aufwändig stellte sich in der EU-Kohäsionspolitik die „Zusammenarbeit bei Rechnungsprüfungen und anderen Prüfungen durch Behörden“ dar. Die im Rahmen der Initiative eingesetzte „Hochrangige Gruppe“ empfahl daher der Europäischen Kommission im Juli 2009, ihre Prüfungen auf Projektebene zu begrenzen und einen risikobasierten Ansatz zu verfolgen. Diese Empfehlungen flossen auch in die Überlegungen zur Reform der EU-Haushaltsordnung (siehe TZ 12) ein.

<sup>17</sup> Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 vom 19. Februar 2008)

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, KOM(2007) 23 endgültig vom 24. Jänner 2007

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, KOM(2009) 544 endgültig vom 22. Oktober 2009. Die EU-Basisberechnung umfasste Verwaltungslasten aufgrund von 72 EU-Rechtsvorschriften sowie den nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Dabei wurden 486 EU-Informationspflichten identifiziert sowie über 10.000 nationale Verpflichtungen, mit denen auf das EU-Recht zurückgehende Verpflichtungen durchgeführt oder umgesetzt wurden. Die Berechnungen erfolgten auf Basis des EU-Standardkostenmodells.

## Vereinfachung im EU-Kontext

### Maßnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise

- 11** Die Bekämpfung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Rahmen eines Europäischen Konjunkturprogramms<sup>20</sup> war ab 2008 ein wesentliches Motiv für die Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften. Die Probleme für Unternehmen und Beschäftigte sollten durch die raschere Bereitstellung der Strukturfondsmittel und die beschleunigte Durchführung von Großprojekten gemildert werden. Zur Abfederung von Liquiditätsproblemen infolge der Kreditverknappung sollte ein schnelleres Anlaufen der Programme und ein regelmäßiger Mittelfluss gewährleistet und die Auszahlung an die Endbegünstigten erleichtert werden (siehe TZ 32).

### Reform der EU-Haushaltsordnung

- 12** Die am 25. Oktober 2012 beschlossene neue EU-Haushaltsordnung trat mit 1. Jänner 2013 in weiten Teilen in Kraft.<sup>21</sup> Folgende in der neuen EU-Haushaltsordnung enthaltene Rechtsvorschriften sollten zur Verringerung der Verwaltungslast der Begünstigten und der sonstigen Beteiligten am Ausgabenprozess beitragen:
- klare Regelungen der förderfähigen Kosten (Art. 126);
  - möglichst auf die Rechnungslegungsmethoden der potenziell Begünstigten ausgerichtete Formen der Finanzhilfe, wie die Erstattung auf der Grundlage von Einheitskosten oder Pauschalbeträgen (Art. 123);
  - eine an den üblichen Kostenrechnungsverfahren der Begünstigten anknüpfende Methode zur Ermittlung der Höhe von förderfähigen Einheitskosten oder Pauschalbeträgen (Art. 124) sowie
  - wirksame und kosteneffiziente interne Kontrollen (Art. 31 bis 33)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Europäisches Konjunkturprogramm, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(2008) 800 endgültig, 26. November 2008

<sup>21</sup> Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 298 vom 26. Oktober 2012

<sup>22</sup> So sieht bspw. Art. 32 Abs. 5 (Interne Kontrolle des Haushaltsvollzugs) der neuen EU-Haushaltsordnung vor, dass die Europäische Kommission bei anhaltend hoher Fehlerquote im Vollzug die Schwachstellen der Kontrollsysteme ermittelt, Kosten und Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen analysiert und geeignete Maßnahmen vorschlägt, wie z.B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserung der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms oder des Ausführungsrahmens.



Vereinfachung im EU-Kontext



EU-Förderungen (EFRE)

Im Gegensatz dazu bewirken ab 1. Jänner 2014 geltende Bestimmungen, wie die in Art. 59 festgelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, zusätzliche Verwaltungs- und Kontrolllasten.

Änderungen der  
Strukturfonds-Vor-  
schriften 2008 bis  
2011

- 13** In den Jahren 2008 bis 2011 wurden mehrere Bestimmungen der Strukturfonds-Verordnungen für die Programmperiode 2007–2013 vereinfacht, darunter auch Regelungen zur Förderfähigkeit bzw. zur optionalen Anwendung von Pauschalen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Rahmen der koordinierten Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds V untersuchten Änderungen (zur tatsächlichen Umsetzung in Österreich siehe TZ 24, Tabelle 14):

## Vereinfachung im EU-Kontext

<b>Tabelle 7: EU-weite Vereinfachungsmaßnahmen (EFRE) 2008 bis 2011 im Überblick</b>					
<b>Nr.</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>EU-Verordnung (VO)</b>	<b>EU-Motiv</b>	<b>Inhalt</b>	<b>angestrebte Wirkung</b>
<b>Optionale Maßnahmen</b>					
1	Gemeinkostenpauschale von bis zu 20 % der direkten Kosten; ab 10. Juni 2009	VO (EG) Nr. 397/2009 ändert Art. 7 Abs. 4 der VO (EG) 1080/2006 (EFRE)	Vereinfachung, Reduktion der Fehlerhäufigkeit lt. Empfehlung des ERH	Förderfähigkeit von auf Basis eines Pauschalsatzes angegebenen indirekten Kosten von bis zu 20 % der direkten Kosten eines Vorhabens	Vereinfachung der Förderungsabwicklung, insb. der Abrechnung und Kontrolle
2	Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten; ab 10. Juni 2009	wie oben	wie oben	Förderfähigkeit von auf Basis von Pauschalsätzen errechneten Kosten; die entsprechenden Standardeinheitskosten sind national festzulegen	wie oben
3	Pauschalbeträge; ab 10. Juni 2009	wie oben	wie oben	Förderfähigkeit von Pauschalbeträgen bis max. 50.000 EUR zur Deckung aller oder eines Teils der Kosten eines Vorhabens	wie oben
4	Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 56 Abs. 2 der VO (EG) 1083/2006	Erleichterung von Finanzierungen vor allem im Bereich der nachhaltigen städtischen Entwicklung	Sachleistungen bei Finanzierungsinstrumenten können als Ausgaben zur – Einrichtung des Fonds oder – des Holding-Fonds oder – als Beiträge hierzu geltend gemacht werden	Förderfähigkeit von Sachleistungen (z.B. Grundstücke oder Gebäude) als Anreiz zur Projektentwicklung und Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds
5	Vorschüsse bei staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 87 AEUV; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 78 Abs. 2 b der VO (EG) 1083/2006	Lockerung der Bedingungen für die Auszahlung von Vorschüssen bei staatlichen Beihilfen (Art. 7 AEUV)	Streichung der bisherigen Begrenzung allfälliger Vorschüsse auf 35 % des Gesamtbetrags der Beihilfe	Stärkung von Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in Reaktion auf die Krise, Erleichterung der Finanzierung für kleinere Unternehmen
6	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 78 Abs. 4 der VO (EG) 1083/2006	Beschleunigte Durchführung von Großprojekten	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte können in der Ausgabenerklärung geltend gemacht werden	Konjunkturstützung durch raschere Umsetzung von EFRE-finanzierten Großvorhaben
7	EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung; ab 23. Dezember 2011	VO (EU) Nr. 1310/2011; ändert u.a. Art. 2 und 67 der VO (EG) 1083/2006 bzw. erweitert diese u.a. um Art. 43a und 43b	Ermöglichung von Systemen mit rückzahlbarer Unterstützung aufgrund positiver Erfahrungen der Mitgliedstaaten in der Periode 2000–2006	Regelt die Förderbarkeit von rückzahlbaren, von der Verwaltungsbehörde über ein zwischengeschaltetes Finanzinstitut verwalteten Zuschüssen und Kreditlinien sowie die Wiederverwendung rückgeflossener Mittel	Rückzahlbare Unterstützung markiert eine Abkehr von herkömmlichen Einmalzuschüssen, mit gleich hohem Mittelvolumen werden mehr Projekte unterstützt
<b>Nicht-optionale Maßnahmen</b>					
8	Einnahmen schaffende Projekte; ab 25. Dezember 2008	VO (EG) 1341/2008 ändert Art. 55 Abs. 5 der VO (EG) 1083/2006	Anwendung der Abs. 1 bis 4 erwies sich als schwierig und insb. bei kleineren Vorhaben aufwändig	Die Schwelle, ab der Art. 55 Abs. 1 bis 4 anzuwenden ist, steigt von 200.000 EUR auf 1 Mio. EUR Gesamtkosten.	Vereinfachung der Verwaltung, Wahrung des Subsidiaritätsprinzips
9	50 Mio. EUR als einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte; ab 25. Juni 2010	VO (EU) 539/2010	Beschleunigte Durchführung von Großprojekten im Umweltbereich	Umweltprojekte bedürfen nicht mehr ab 25 Mio. EUR, sondern erst ab 50 Mio. EUR Gesamtkosten einer Genehmigung durch die Europäische Kommission	Vereinfachung der Verwaltung, kohärente und konsistente Regelung

Darstellung: RH

Die Europäische Kommission empfahl den Mitgliedstaaten besonders nachdrücklich die Anwendung der vereinfachten optionalen Kostenpauschalen, also der in Tabelle 7 angeführten Maßnahmen Nr. 1 bis Nr. 3. Sie versprach sich davon im Wesentlichen einen geringeren administrativen Aufwand für Begünstigte und Verwaltungsstellen sowie einen Beitrag zu einer wirksameren und ordnungsgemäßen Verwendung der EU-Mittel. Die Anwendung der optionalen Kostenpauschalen erforderte die vorherige Entwicklung entsprechender Modelle (siehe TZ 26 bis 31) sowie Anpassungen der nationalen EFRE-Förderfähigkeitsregeln (NFFR) (siehe TZ 20) bzw. einzelner Förderrichtlinien (siehe TZ 22).

### EFRE-Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Zusammenwirken  
des Bundes und der  
Länder

**14.1** (1) Die Mitgliedstaaten setzten die EFRE-Regionalprogramme auf Basis EU-rechtlicher Vorschriften im Rahmen ihrer institutionellen Systeme um. Regional- und Strukturpolitik stellten in der österreichischen Bundesverfassung keinen eigenen Kompetenztatbestand dar. Diesbezügliche Aufgaben nahmen Bund und Länder unter Nutzung der bestehenden Förderstrukturen zunächst ohne formalrechtlich geregelte Koordination wahr. Die informelle Koordination in Angelegenheiten der Regional- und Strukturpolitik erfolgte auf Seiten der Länder insbesondere im Rahmen von Länderkonferenzen<sup>23</sup> und auf Seiten des Bundes durch das BKA, dem es gemäß Bundesministeriengesetz<sup>24</sup> zukam, auf das einheitliche Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. Die Zuständigkeiten des BKA erstreckten sich im Bereich der EU-Regionalpolitik – deren wesentliches Instrument die Vergabe strategisch ausgerichteter, der Erreichung der EU-Ziele dienender Förderungen aus EU- und nationalen Mitteln bildete – auf Koordinationsaufgaben bei der Erstellung der nationalen Strategie sowie der Regionalprogramme wie auch bei deren (finanzieller) Umsetzung.

(2) Die operative Umsetzung der im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme gewährten Förderungen erfolgte im Wesentlichen durch bestehende Förderstellen des Bundes und der Länder, die auf Basis ihrer jeweiligen spezifischen Förderrichtlinien EFRE- und nationale Mittel bewilligten und auszahlten bzw. die Auszahlung der EFRE-Mittel im Wege des ERP-Fonds veranlassten. Da die einschlägigen EU-Bestimmungen sowohl die Einhaltung der relevanten EU- als auch der nationalen Rechtsvorschriften forderten, berührte die Verwaltung

<sup>23</sup> z.B. Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Referentenkonferenz, Länderexpertenkonferenz. Das vorsitzführende Bundesland wechselt halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge.

<sup>24</sup> Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F., § 2 bzw. Anlage zu § 2

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

und Kontrolle der EFRE–Mittel auch Angelegenheiten des österreichischen Fördersystems. Insbesondere betraf dies Angelegenheiten der Legistik (Förderrichtlinien, Haushaltsrecht), der Innenrevisionen (nationale Prüfmaßstäbe) und des e–Government (technische Voraussetzungen einer effizienten Förderabwicklung), die gemäß Bundesministerengesetz ebenfalls zum BKA ressortierten, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des BMF fielen. Dazu kamen für das BKA die behördlichen Funktionen als Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde innerhalb des für die EFRE–Abwicklung eingerichteten österreichischen Verwaltungs– und Kontrollsystems.

(3) Die Verwaltung und Kontrolle der EFRE–Mittel zuzüglich der nationalen Kofinanzierungsmittel berührten auch im Zuständigkeitsbereich der Länder Fragen der Förderlegistik, der Förderabwicklung und –prüfung. Neben der Wahrnehmung der Funktion der Verwaltungsbehörde im EFRE–Verwaltungs– und Kontrollsystem umfasste der Wirkungsbereich der Länder die landesinterne Koordination aller befassten Stellen.

(4) Die ÖROK diente dem Bund und den Ländern seit dem EU–Beitritt als Koordinierungsplattform für Themen der EU–Regionalpolitik wie auch als Sekretariat der Programmbegleitausschüsse. Zur Klärung von gemeinsamen Fragen der Programmerstellung und –abwicklung und zur Sicherstellung eines abgestimmten Vorgehens aller Akteure setzte der ÖROK–Unterausschuss Regionalwirtschaft Arbeitsgruppen (z.B. die Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“) ein, in denen an der Programmumsetzung beteiligte Stellen vertreten waren.

(5) Nachstehende Tabelle veranschaulicht die Funktionen und Aufgaben der gemäß Art. 60 bis 63 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006<sup>25</sup> innerhalb des Verwaltungs– und Kontrollsystems für die Umsetzung der EFRE–Regionalprogramme benannten Stellen (Programmbehörden) und des Begleitausschusses.

<sup>25</sup> Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, häufig als Allgemeine Strukturfondsverordnung (Allg. SF–VO) bezeichnet.

**Tabelle 8: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem**

<b>VERWALTUNGSBEHÖRDE</b> gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das <b>Amt der Landesregierung</b> oder eine von ihm beauftragte Stelle nimmt die Funktion der Verwaltungsbehörde im jeweiligen EFRE–Regionalprogramm wahr.		
	<b>Regionalmanagement Burgenland GmbH</b>	<b>Amt der Salzburger Landesregierung</b>	<b>Amt der Vorarlberger Landesregierung</b>
	(im Auftrag der Burgenländischen Landesregierung)	Abteilung 1 – Wirtschaft, Tourismus, Energie, Fachreferat 1/01 Regionalentwicklung und EU–Regionalpolitik	Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen
	Die Verwaltungsbehörde <ul style="list-style-type: none"> <li>– ist dafür verantwortlich, dass das Regionalprogramm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird,</li> <li>– stellt sicher, dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den Programmkriterien ausgewählt werden und während ihrer Durchführung stets den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entsprechen,</li> <li>– vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden,</li> <li>– stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen – unbeschadet der österreichischen Vorschriften – über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden.</li> </ul>		
	<b>Zwischengeschaltete Stellen („Verantwortliche Förderstellen“)</b> , die auf Basis gesonderter Verwaltungsübereinkommen Teilaufgaben der Verwaltungsbehörden im Bereich der Förderungsabwicklung wahrnehmen:		
<b>Burgenland</b>	<b>Salzburg</b>	<b>Vorarlberg</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abteilung 5 (Anlagenrecht, Umweltschutz und Verkehr)</li> <li>– Abteilung 7 (Kultur, Wissenschaft und Archiv)</li> <li>– FFG</li> <li>– ERP–Fonds</li> <li>– KPC</li> <li>– WIBAG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abteilung 1 (Wirtschaft, Tourismus, Energie)</li> <li>– FFG</li> <li>– ERP–Fonds</li> <li>– KPC</li> <li>– AWS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abteilung VIa (Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten)</li> <li>– Abteilung IVa (Gesellschaft und Soziales)</li> <li>– FFG</li> <li>– ERP–Fonds</li> <li>– KPC</li> <li>– AWS</li> <li>– ÖHT</li> </ul>	
<b>BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE</b> gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das <b>Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4</b> , nimmt die Funktion der Bescheinigungsbehörde für alle EFRE–Regionalprogramme wahr.		
	Die Bescheinigungsbehörde <ul style="list-style-type: none"> <li>– übermittelt Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission,</li> <li>– bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen und für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs im Einklang stehende Vorhaben getätigt wurden,</li> <li>– stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde zur Ausgabenerklärung vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde,</li> <li>– führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge.</li> </ul>		
	<b>Zwischengeschaltete Stelle</b> , die auf Basis eines gesonderten Verwaltungsübereinkommens Teilaufgaben der Bescheinigungsbehörde wahrnimmt:		
	<b>EFRE–Monitoringstelle beim ERP–Fonds</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nimmt im Auftrag der Bescheinigungsbehörde operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr,</li> <li>– führt unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde das Monitoring für alle EFRE–Regionalprogramme durch.</li> </ul>		

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

### Fortsetzung: Tabelle 8: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem

<b>PRÜFBEHÖRDE</b> gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das <b>Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3</b> , nimmt die Funktion der Prüfbehörde für alle EFRE–Regionalprogramme wahr.
	Die Prüfbehörde <ul style="list-style-type: none"> <li>– ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt,</li> <li>– gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird,</li> <li>– stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden,</li> <li>– legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen,</li> <li>– übermittelt der Europäischen Kommission einen jährlichen Kontrollbericht sowie eine Programmabschluss-erklärung, weitere Unterlagen und Stellungnahmen.</li> </ul>
<b>BEGLEITAUSSCHUSS</b> gemäß Art. 63 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Der <b>Begleitausschuss</b> vergewissert sich, dass das jeweilige Regionalprogramm effektiv und ordnungsgemäß durchgeführt wird.
	Der Begleitausschuss <ul style="list-style-type: none"> <li>– prüft und billigt die Kriterien für die Projektauswahl und die jährlichen Durchführungsberichte,</li> <li>– bewertet den Programmfortschritt u.a. anhand der jährlichen Kontrollberichte,</li> <li>– kann der Verwaltungsbehörde Vorschläge für Programmänderungen zur verbesserten finanziellen Abwicklung des Programms unterbreiten.</li> </ul>
	Die <b>ÖROK</b> –Geschäftsstelle fungiert als ständiges Sekretariat der Programmbegleitausschüsse.

Darstellung: RH

**14.2** Nach Auffassung des RH zeichnete sich das historisch gewachsene und komplexe nationale Fördersystem im Bereich der EFRE–Umsetzung durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation der beteiligten Bundes- und Landesstellen insbesondere im Rahmen der ÖROK aus. Die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE–Regionalprogramme stellten damit eine besondere Herausforderung dar, die entgegen den EU–Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhte. Der RH gab zu bedenken, dass eine Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE–Regionalprogramme einen wesentlichen nationalen Beitrag zur Vereinfachung der EFRE–Förderabwicklung darstellen würde (siehe TZ 46).

**14.3** *Das Land Vorarlberg teilte mit, dass die geplante Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE–Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen mit der EFRE–Reformagenda 2014–2020 umgesetzt werde und verwies diesbezüglich auch auf seine Stellungnahme zu TZ 46.*





EFRE–Abwicklung 2007–2013  
in Österreich



EU–Förderungen (EFRE)

Bund–Länder–Ver-  
einbarung gemäß  
Art. 15a B–VG

- 14.4** Der RH würdigte die geplante Bündelung der EFRE–Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen als zweckmäßige Maßnahme zur Vereinfachung des nationalen Systems der EFRE–Förderabwicklung.
- 15.1** Die bereits in der Programmperiode 2000–2006 gestiegenen Anforderungen der EU an die Verwaltungs– und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verschärfen sich in der Periode 2007–2013 weiter. Zur formalrechtlichen Regelung der Aufgaben der EU–Programmbehörden und ihrer Verantwortung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme schlossen Bund und Länder wie in der Vorperiode<sup>26</sup> eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG.<sup>27</sup> Diese enthielt neben Verfahrensbestimmungen zur Sicherstellung einer EU–konformen Programmdurchführung auch Regelungen zur Haftung und Kostentragung im Falle von durch die Europäische Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Das darüber hinaus erforderliche Zusammenwirken im Rahmen der nationalen Zuständigkeiten und Vorschriften blieb, wie aus nachfolgender schematischer Tabelle ersichtlich, weitgehend informell. Die EFRE–Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

<sup>26</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU–Strukturfonds in der Periode 2000–2006, BGBl. I Nr. 147/2001 vom 21. Dezember 2001

<sup>27</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die EU–Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008 vom 2. Mai 2008

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

<b>Tabelle 9: Formelle und informelle Koordination von Aufgaben im Bereich der EU–Regionalpolitik</b>		
	<b>Aufgaben gemäß EU–Vorgabe (Allg. SF–VO Art. 60 – 62)</b>	<b>Aufgaben im Rahmen nationaler Zuständigkeiten</b>
	<b>Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG<sup>2</sup>:</b>	
<b>Bund/BKA formell<sup>1</sup></b>	– Wahrnehmung und Funktionen der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde	– Koordination der Regionalprogramme und der finanziellen Abwicklung des EFRE 2007–2013 <sup>3</sup> – Koordination der unmittelbar befassten (zwischengeschalteten) Bundesstellen – Koordination in Angelegenheiten der nationalen Kofinanzierung (Bund)
<b>Bund informell<sup>1</sup></b>		– Koordination sonstiger befasster Bundesstellen – Bund–Länder–Koordination (z.B. strategische Ausrichtung (STRAT.AT), Positionen zu EU–Vorschlägen) – allfällige Anpassungen im nationalen Förder-system (Bund) hinsichtlich Legistik, Kontrolle und technischer Standards (e–Government)
	<b>Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG<sup>2</sup>:</b>	
<b>Bund und Länder formell<sup>1</sup></b>	– Einhaltung der EU–Vorgaben für ein ordnungsgemäßes Verwaltungs– und Kontrollsystem, Begleitausschüsse, Zuschussfähigkeit von Ausgaben, Auswahl von Vorhaben und rechtsverbindliche Kofinanzierungszusage, Abrechnung, Prüfung und Auszahlung, Meldepflichten	– Organisationsverantwortung und Kostentragung, Koordination, Finanzkorrekturen und Haftung, Konsultationen bei Streitigkeiten
	<b>Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG<sup>2</sup>:</b>	
<b>Länder formell<sup>1</sup></b>	– Wahrnehmung und Funktionen der Verwaltungsbehörden	– Koordination der unmittelbar befassten (zwischengeschalteten) Länderstellen – Bereitstellung der korrespondierenden Kofinanzierung (Länder)
<b>Länder informell<sup>1</sup></b>		– Koordination sonstiger befasster Landesstellen – Bund–Länder–Koordination (z.B. strategische Ausrichtung (STRAT.AT), Positionen zu EU–Vorschlägen) – allfällige Anpassungen im nationalen Förder-system (Länder) hinsichtlich Legistik, Kontrolle und technischer Standards (e–Government)

<sup>1</sup> Wahrnehmung der Aufgaben erfolgt zum Teil im Rahmen bzw. mit Unterstützung der ÖROK

<sup>2</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die EU–Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008, 2. Mai 2008

<sup>3</sup> gemäß Bundesministerienengesetz 1986 i.d.g.F., § 2 sowie Anlage zu § 2

Darstellung: RH

- 15.2** Der RH bewertete die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die Strukturfondsperiode 2007–2013 insofern als zweckmäßig, als sie u.a. auch Regelungen zur Verantwortung, Haftung und Kostentragung im Fall von EU–Finanzkorrekturen enthielt. Er bemängelte jedoch, dass den die EFRE–Abwicklung berührenden Fragen der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit zukam.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE–Regionalprogramme nicht nur auf die Erfüllung der EU–Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung.

- 15.3** *Aus Sicht des BKA sei hinsichtlich der Durchsetzung von Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im österreichischen Förderwesen insgesamt zuständigkeitshalber auf das BMF, die Förderressorts und die jeweiligen Bundesländer zu verweisen. Das BKA verwies weiters auf seine Stellungnahme zu TZ 36.*

*Das Land Salzburg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass in Salzburg – wie in TZ 18 positiv ausgeführt – im Rahmen der Förderabwicklung eine einzige auf die Programmzielsetzungen abgestimmte RWF–Richtlinie zum Einsatz komme, welche sowohl für EFRE– als auch für die Landesmittel die Rechtsgrundlage darstelle. Folglich gebe es diesbezüglich keine Abwicklungsunterschiede in den Rechtsgrundlagen.*

*Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg seien die EFRE–Abwicklung berührende Fragen nicht in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG, sondern in den Vereinbarungen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und Landes sowie im Verwaltungs– und Kontrollsystem für das Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg 2007–2013 einschließlich umfangreicher Referenzdokumente geregelt.*

- 15.4** Der RH betonte gegenüber dem BKA, dass allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, soweit diese nicht in den Wirkungsbereich des BMF fallen, gemäß Bundesministeriengesetz 1986 in jenen des BKA fallen. Mit Bezug auf Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle unterstrich der RH die Zuständigkeiten des BKA für allgemeine Angelegenheiten der Logistik, der automationsunterstützten Datenverarbeitung sowie der inneren Revision.

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Der RH bemerkte zu den Stellungnahmen der Länder Salzburg und Vorarlberg, dass seine Empfehlung insbesondere auf nationale Aspekte der EFRE–Förderabwicklung (vor allem Förderlegistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) abstellte.

### Beschreibungen der Verwaltungs– und Kontrollsysteme

**16.1** (1) Gemäß Art. 71 der Allgemeinen Strukturfonds–Verordnung (Allg. SF–VO) hatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission vor der Vorlage des ersten Antrags auf Zwischenzahlung, spätestens jedoch zwölf Monate nach der Genehmigung der EFRE–Regionalprogramme – in Österreich daher bis zum 3. Mai 2008 – Beschreibungen ihrer Verwaltungs– und Kontrollsysteme (VKS–Beschreibungen) vorzulegen. Beizufügen war ein Bericht der Prüfbehörde samt Stellungnahme, inwieweit die eingerichteten Verwaltungs– und Kontrollsysteme im Einklang mit den Art. 58 bis 62 der Allg. SF–VO standen (sogenannte Konformitätsprüfung). Die Europäische Kommission gab für die Erstellung der VKS–Beschreibungen eine detaillierte, vierseitige Mustergliederung mit rd. 20 Haupt– und 50 Unterüberschriften vor, nach der Organisation und Verfahren aller Programmbehörden und zwischengeschalteten Stellen darzustellen waren.

(2) Im Lichte der EU–Anforderungen gab die Prüfbehörde (BKA, Abteilung IV/3), die die Konformitätsprüfung durchführte, den Verwaltungsbehörden im Februar 2008 eine Rückmeldung mit mehr als 30 Punkten zur Verbesserung der Genauigkeit und Vollständigkeit der Beschreibungen einschließlich der Referenzdokumente (z.B. Organigramme, Musterprozesse, Checklisten, Musterformulare, Vereinbarungen).

Ferner stellte die Prüfbehörde im Februar 2008 bei der zwischengeschalteten Bundesförderstelle FFG eine zu geringe Personalkapazität für die finanzielle Abwicklung und Überprüfung des EFRE fest. Die FFG erhöhte Ende 2008 ihre mit der EFRE–Abwicklung befasste Personalkapazität um etwa die Hälfte auf 10,6 Vollzeitäquivalente. Damit entfielen von der für die Abwicklung (inkl. beratende Hilfestellung für potenzielle Förderungsempfänger, siehe TZ 19) und Kontrolle der FFG–Basisprogramme<sup>28</sup> insgesamt verfügbaren Personalkapazität rd. 18,3 % auf EFRE–Projekte, wiewohl der EFRE–Anteil (einschließlich Kofinanzierung) an den Basisprogramm–Förderungen (Barwerte) im Durchschnitt der Programmperiode rechnerisch rd. 11,7 %

<sup>28</sup> Die Basisprogramme der FFG dienen der Förderung von wirtschaftlich verwertbaren Forschungsprojekten von Unternehmen, Forschungsinstituten und Einzelforschern und werden regelmäßig aus rein nationalen Mitteln finanziert. Die Forschungsprojekte können bei Erfüllung der EFRE–Voraussetzungen durch EFRE–Mittel kofinanziert werden.

ausmachte.<sup>29</sup> Die Abwicklung eines Fördervolumens (Barwert) von 10 Mio. EUR erforderte unter sonst gleichen Bedingungen bei EFRE–Projekten (einschließlich nationaler Kofinanzierung) rd. 8,21 VZÄ, bei national finanzierten FFG–Basisprogramm–Projekten rd. 4,83 VZÄ. Der Mehrbedarf an Personalkapazität für die EFRE–Abwicklung (einschließlich nationaler Kofinanzierung) betrug demnach rd. 70 %.

(3) Der Umfang der VKS–Beschreibungen inkl. Referenzdokumente hing u.a. von der Anzahl der zwischengeschalteten Förderstellen und deren jeweiligem Standardisierungsgrad (Verwendung von Formularen etc.) sowie von der Anzahl der vorgesehenen Richtlinien ab. Den Beschreibungen lagen die Vereinbarungen mit den zwischengeschalteten Förderstellen (siehe TZ 17), die Programmumsetzungshandbücher (siehe TZ 18), die nationalen EFRE–Förderfähigkeitsregeln (NFFR) (siehe TZ 20) und Aufstellungen der programmrelevanten Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (siehe TZ 22) bei. Die Beschreibungen wiesen zum Teil umfangreiche textliche Redundanzen mit anderen umsetzungsrelevanten Festlegungen auf.

Tabelle 10: Umfang der Verwaltungs– und Kontrollsystem–Beschreibungen							
EFRE–Regionalprogramm	Zwischengeschaltete Förderstelle (Anzahl)	Beschreibung (Seitenanzahl)	Zahl der Referenzdokumente (inkl. Subdokumente)	Eingesetzte Richtlinien		Genehmigung durch die Europäische Kommission	Monate ab Programmgenehmigung
				Bund	Land		
Burgenland	6	160	rd. 150 (rd. 230)	5	8	16. Oktober 2008	18
Salzburg	5	125	rd. 110 (rd. 170)	5	1	29. Juli 2008	15
Vorarlberg	7	127	rd. 130 (rd. 210)	5	3	29. Juli 2008	15

Quellen: Unterlagen der überprüften Länder und des EFRE–Monitorings; Darstellung: RH

Die VKS–Beschreibungen der EFRE–Regionalprogramme der drei überprüften Länder umfassten 125 bis 160 Seiten zuzüglich jeweils 110 bis 150 Referenzdokumente (mit weiteren 60 bis 80 Subdokumenten).

(4) Die offizielle Einreichung der VKS–Beschreibungen erfolgte verspätet, was zur Folge hatte, dass die Europäische Kommission diese erst 15 bzw. 18 Monate nach den entsprechenden EFRE–Regionalprogrammen genehmigte.

<sup>29</sup> Berechnungen des RH auf Basis von Angaben der FFG in den VKS–Beschreibungen der überprüften Länder sowie der FFG–Förderstatistik 2010 und 2011 und diesbezüglicher Erläuterungen.

## EFRE-Abwicklung 2007-2013 in Österreich

(5) Im Rahmen einer Prozessevaluierung (*Governance Check 2009*) schätzten die zuständigen Verwaltungsstellen den Praxisnutzen der VKS-Beschreibungen für die EFRE-Abwicklung in Österreich als gering ein. In der Folge erarbeitete eine interne Task Force eine Vorgangsweise für systemrelevante bzw. nicht systemrelevante Änderungen der VKS-Beschreibungen, die die Verwaltungsbehörden und die Bescheinigungsbehörde nach einem Beschluss im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“ ab September 2009 anwendeten. Der Beschluss legte grundsätzlich fest, dass die VKS-Beschreibungen nur bei unbedingter Notwendigkeit und entsprechender Relevanz zu aktualisieren waren. Nicht-systemrelevante Modifikationen, die grundsätzlich keine Änderungen im Abwicklungssystem auf Projektebene bewirkten, sollten von der Förderstelle in Eigenverantwortung durchgeführt und der Verwaltungsbehörde jährlich überblicksartig zur Kenntnis gebracht werden. Die Entscheidung über die Systemrelevanz oblag somit der Förderstelle.<sup>30</sup>

**16.2** Der RH hielt fest, dass die verspätete Einreichung der VKS-Beschreibungen keine unmittelbar negativen Folgen für die finanzielle Umsetzung der überprüften Regionalprogramme hatte. Er erkannte im hohen Grad an Detaillierung der schriftlichen Ausformulierung von Zuständigkeiten und Verfahren einen Beitrag zur Transparenz, die ihrerseits jedoch durch die bestehenden Redundanzen geschmälert wurde. Er erachtete den zeitlichen Aufwand für die Erstellung und laufende Aktualisierung der Unterlagen – gemessen am Nutzen, den diese für die zuständigen Stellen in Österreich hatten (siehe auch TZ 17) – als vergleichsweise hoch. Die Bestrebungen der Verwaltungsbehörden zur Reduzierung des laufenden Aktualisierungsaufwands bewertete der RH grundsätzlich positiv, verwies jedoch kritisch auf den hohen Ermessensspielraum der Förderstellen bei der Beurteilung der Systemrelevanz von geplanten Änderungen. Er verwies abschließend auf den Mehrbedarf an Personalkapazität für eine ordnungsgemäße EFRE-Abwicklung – der beispielsweise bei der Bundesförderstelle FFG rd. 70 % ausmachte – im Vergleich zur rein nationalen Förderabwicklung.

Der RH empfahl dem BKA und den überprüften Ländern, die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen gewonnenen Erfahrungen auszuwerten, um für die Programmperiode 2014-2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. Weiters empfahl der RH mit Blick auf die Programmperiode 2014-2020,

<sup>30</sup> Alle systemrelevanten Modifikationen waren von der Förderstelle bei der Verwaltungsbehörde zu beantragen und von dieser zu genehmigen. Nur die systemrelevanten Änderungen zogen eine offizielle Anpassung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente nach sich.



EFRE–Abwicklung 2007–2013  
in Österreich



EU–Förderungen (EFRE)

eine geeignete programmübergreifende Online–Datenbank–Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS–Beschreibungen inkl. Referenzdokumente einzurichten oder diese Dokumente im EFRE–Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) zu hinterlegen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei im Rahmen der EFRE–Reformagenda 2014–2020 bereits die Erstellung einer auf die notwendigsten Inhalte reduzierten, transparenten und einheitlichen Beschreibung des Verwaltungs– und Kontrollsystems mit einheitlichen Standards, Prozessen und Referenzdokumenten beschlossen worden. Die Rahmenbedingungen hierfür seien durch die Schaffung eines einzigen, von Bund und Ländern getragenen EFRE–Regionalprogramms 2014–2020 sehr günstig. Die Schaffung bzw. Weiterentwicklung einer geeigneten technischen, integrierten und nutzerfreundlichen Lösung zur Dokumentation der programmrelevanten Unterlagen werde im Rahmen dieses EFRE–Regionalprogramms 2014–2020 eine der Kernaufgaben der zuständigen Verwaltungsbehörde darstellen.*

*Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde mit der Reformagenda eine VKS–Auswertung für die neue Periode in Angriff genommen. Die bisher gewonnenen Erfahrungen würden hier eine wichtige Rolle spielen. Im Hinblick auf das Programm 2007–2013 merkte das Land an, dass Dokumente für die Abwicklung sehr wohl in der Monitoring–Datenbank der jeweiligen Programme hinterlegt würden.*

- 16.4** Der RH begrüßte die im Rahmen der EFRE–Reformagenda 2014–2020 getroffenen Beschlüsse zur Vereinfachung der Beschreibung und Dokumentation des Verwaltungs– und Kontrollsystems ebenso wie die vorgesehene Schaffung bzw. Weiterentwicklung einer geeigneten Datenbanklösung zur Dokumentation der programmrelevanten Unterlagen durch die Verwaltungsbehörde.

Vereinbarungen  
zwischen Verwal-  
tungsbehörden und  
Förderstellen

- 17.1** (1) Die VKS–Beschreibungen umfassten auch förmliche Vereinbarungen über die zuvor weitgehend informelle Kooperation der Akteure der EU–Regionalprogramme. Jede der überprüften Verwaltungsbehörden schloss mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen weitgehend gleichlautende schriftliche Vereinbarungen über wechselseitige Verpflichtungen, die Delegation von Aufgaben sowie Fragen der Aufsicht und der Haftung.

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

(2) Aus Sicht der Bundesförderstellen – z.B. der FFG, die in acht der neun EFRE–Regionalprogramme als zwischengeschaltete Stelle fungierte – unterschieden sich die Vereinbarungen mit den Verwaltungsbehörden in einzelnen Formulierungen. Im Vergleich der drei überprüften Länder akzentuierte die Vereinbarung der Verwaltungsbehörde Vorarlberg ihre Verantwortung und Rechte in einigen Punkten stärker (z.B. Einsichts-, Informations- und Kontrollrechte gegenüber der FFG inkl. jährlicher Berichterstattung über die Ergebnisse der von der FFG durchgeführten Kontrollen) und verpflichtete die FFG ausdrücklich, für die nationale Kofinanzierung der von ihr geförderten Maßnahmen gemäß ihrem geplanten Umsetzungsanteil (siehe TZ 4, Tabelle 3) Sorge zu tragen.

Ungeachtet solcher spezifischer Vereinbarungsbestimmungen mit einzelnen Verwaltungsbehörden wendete die FFG als zwischengeschaltete Stelle in den drei überprüften EFRE–Regionalprogrammen jeweils die gleichen Verfahren an. Auch reduzierte sie ihre bilateral vereinbarten Umsetzungsanteile an der (Bundes–)Kofinanzierung von EFRE–Regionalprogrammen. Die Verwaltungsbehörde Vorarlberg ürgierte keine jährlichen Kontrollberichte der FFG.

**17.2** Der RH kritisierte, dass weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die FFG auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen achteten. Der RH empfahl den überprüften Ländern, künftige Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit zwischengeschalteten (Bundes–)Stellen möglichst länderübergreifend zu standardisieren und länderspezifische Regelungen nur vorzusehen, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU–Vorgaben ermöglichen.

**17.3** *Das Land Vorarlberg trat in seiner Stellungnahme der Kritik des RH, wonach weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die FFG auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen geachtet hätten, entschieden entgegen.*

*Gemäß der Vereinbarung der Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg mit der zwischengeschalteten Förderstelle FFG habe u.a. ein jährlicher Informationsaustausch stattzufinden. Die Förderstelle habe die für die ordnungsgemäße Programmverwaltung erforderlichen Informationen zeitgerecht an die Verwaltungsbehörde zu übermitteln. In den Jahren 2010, 2011 und 2012 hätten jährliche Treffen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Stellen stattgefunden. Inhalte dieser Treffen seien u.a. gewesen: der jährliche Durch-*





EFRE-Abwicklung 2007-2013  
in Österreich



EU-Förderungen (EFRE)

*führungsbericht, der Umsetzungsstand, die begleitende Evaluierung, Monitoring, Informations- und Publizitätsmaßnahmen, die Einführung von Vereinfachungsmaßnahmen in der EFRE-Programmabwicklung wie Kostenpauschalen, Informationen über anstehende neue Projekte und Beschlüsse in den Gremien der Bundesförderstellen, VKS-Änderungsmeldungen der Förderstellen, Prüfungen der Prüfbehörde sowie die Einhaltung der Vereinbarungen der Verwaltungsbehörde mit den Bundesförderstellen.*

*Die Vereinbarung enthalte ferner die Bestimmung, dass der Verwaltungsbehörde über durchgeführte Prüfungen jährlich zu berichten sei. Wie diese Berichterstattung zu erfolgen habe, sei nicht festgelegt. Diese Informationen seien in den jährlich stattfindenden Sitzungen mit der FFG übermittelt worden. Weiters habe die FFG das Land Vorarlberg regelmäßig über ihre Beiratssitzungen und somit über die geförderten Projekte informiert.*

*Mit Bezug auf die RH-Empfehlung, künftige Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen möglichst länderübergreifend zu standardisieren, verwies das Land Vorarlberg auf die in der EFRE-Reformagenda 2014-2020 angestrebte Optimierung des Gesamtsystems unter Nutzung von Synergiepotenzialen. Eine länderübergreifende Standardisierung der Vereinbarungen mit den zwischengeschalteten Stellen sowie sämtlicher Vertragsgrundlagen für die Strukturfondsperiode 2014-2020 sei bereits festgelegt worden.*

- 17.4** Der RH nahm die Ausführungen des Landes Vorarlberg zur Kenntnis, merkte jedoch an, dass explizite Anforderungen einzelner Verwaltungsbehörden, wie u.a. jene in der Vereinbarung mit Vorarlberg, EFRE-Projekte zu 100 % einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehen, in den FFG-Prüfstandards für die Kontrolle EFRE-kofinanzierter Vorhaben vom Dezember 2010 keinen Niederschlag fanden und dass die FFG entgegen der Vereinbarung mit Vorarlberg ihren Kofinanzierungsanteil einseitig reduzierte.

Programmumsetzungshandbücher

- 18.1** (1) Die den VKS-Beschreibungen beigelegten Programmumsetzungshandbücher konkretisierten die in den EFRE-Regionalprogrammen allgemein beschriebenen Aktivitäten (bzw. Programm-Maßnahmen), insbesondere Fördergegenstand, Förderungswerber, Zielindikatoren, Projektselektionskriterien, Rechtsgrundlagen (Richtlinien oder Einzelentscheidungen), förderungsfähige Kosten, Art und Höhe der Förderung, verantwortliche Förderstelle und deren Ansprechperson. Die Erstellung und Aktualisierung der Handbücher oblag der Verwaltungs-

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

behörde. Sie hatten weitgehend Richtliniencharakter und bildeten auch die Basis für Einzelentscheidungen der Länder (siehe TZ 37 bis 42).

(2) Das Land Salzburg entwickelte auf der Grundlage seines Umsetzungshandbuchs (bezeichnet als: Ergänzung zur Programmplanung) eine notifizierte Förderrichtlinie des Landes<sup>31</sup> zur Umsetzung des Regionalprogramms (sogenannte RWF–Richtlinie), wobei das Amt der Landesregierung (Abteilung 1) als verantwortliche Förderstelle fungierte und Landeskofinanzierungsmittel bereitstellte. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz sah die RWF–Richtlinie auch Bagatellgrenzen für die Gewährung von Förderungen vor.<sup>32</sup> Eine solche Bestimmung gab es in den vergleichbaren Förderrichtlinien der Länder Burgenland und Vorarlberg nicht.

**18.2** Der RH bewertete den Ansatz des Landes Salzburg, auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs eine (notifizierte) EFRE–Landesförderrichtlinie zu entwickeln und darin Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen<sup>33</sup>) vorzusehen, als zweckmäßig. Er empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, für die Programmperiode 2014–2020 eine vergleichbare Herangehensweise zu erwägen.

**18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe die Verwaltungsbehörde im Rahmen der Vorbereitungen für die Programmperiode 2014–2020 bereits im Frühjahr 2013 die Erstellung einer allgemeinen Rahmenrichtlinie des Landes bzw. programmrelevanter Richtlinien als Basis für die Förderungsvergabe (anstelle von Einzelentscheidungen) verlangt.*

**18.4** Der RH erachtete die in Aussicht genommene Erstellung allgemeiner bzw. programmrelevanter (Rahmen–)Richtlinien als Basis für die Förderungsvergabe als zweckmäßig.

<sup>31</sup> Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Programms zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013 (RWF–Richtlinie), Stand 1. Jänner 2011

<sup>32</sup> Bei Projekten im industriell–gewerblichen Sektor musste das Volumen der förderbaren Kosten mindestens 50.000 EUR (bei Neugründungen: 35.000 EUR) betragen, bei Beratungsprojekten mindestens 2.000 EUR und mindestens 20.000 EUR bei unternehmensbezogenen Dienstleistungsprojekten.

<sup>33</sup> In seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau erachtete der RH Bagatellförderungen aus verwaltungsökonomischen Gründen für unzweckmäßig (siehe Positionen des RH zur Verwaltungsreform, Reihe Positionen 2009/1).

- 19.1** Die in den Programmumsetzungshandbüchern der EFRE–Regionalprogramme Burgenland und Salzburg und auch in den betreffenden Vereinbarungen mit der FFG (siehe TZ 17) als Arbeitsgrundlage angeführten Projektauswahlkriterien räumten u.a. der Förderung von Unternehmen, die erstmals oder bisher unregelmäßig F&E–Projekte umsetzten, Vorrang ein.

Die FFG gewährte Unternehmen, die erstmals eine EFRE–Förderung beantragten, Beratung und im Einzelfall auch weitreichende Hilfestellung und Anleitung. Im Allgemeinen bevorzugte die FFG – im Einklang mit dem Leitfaden der Europäischen Kommission vom Juni 2008<sup>34</sup> – bei der Programmumsetzung tendenziell jedoch Projektträger, die bereits Erfahrung mit der Durchführung von EFRE– bzw. nationalen F&E–Projekten hatten und über ein gut funktionierendes Rechnungswesen verfügten.

- 19.2** Der RH merkte kritisch an, dass die auf Fehlerminimierung und Verwaltungseffizienz abzielenden Projektpräferenzen der FFG tendenziell den F&E–Projektauswahlkriterien der Länder Burgenland und Salzburg zuwiderliefen. Dies verdeutlichte den bereits auf EU–Ebene bestehenden Zielkonflikt zwischen der strategischen Ausrichtung des EFRE auf (oft mit höherem Risiko verbundene) Forschungs– und Innovationsprojekte (siehe TZ 2) und der Stärkung der Gebarungssicherheit (siehe TZ 8).

- 19.3** *Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der F&E–Projektauswahlkriterien auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar. Demnach habe es sich im Zuge der Programmumsetzung (siehe auch Stellungnahme zu TZ 4) als notwendig erwiesen, primär jenen Projekten eine EFRE–Kofinanzierung zu gewähren, die eine gemäß den EFRE–Förderfähigkeitsregeln – mit vertretbarem Aufwand – prüfbare Kostenstruktur aufwiesen. Erstmalige bzw. bei der FFG unregelmäßig antragstellende Unternehmen seien aufgrund ihrer tendenziell geringen Erfahrung mit Projektabrechnungen primär national finanziert worden, um bei einer EFRE–Finanzkontrolle – im Falle nicht perfekter Abrechnungen – Diskussionen zu vermeiden. Auch würden bei neu gegründeten bzw. kleinen Unternehmen vielfach die Eigentümer (Gesellschafter) an Projekten wesentlich mitarbeiten. Die EFRE–Förderfähigkeitsregeln seien bezüglich der Geltendmachung dieser Arbeitsleistung („unbezahlte Arbeitsleistung“) sehr restriktiv, so dass auch aus diesem Grund eine EFRE–Kofinanzierung für diese Antragsteller nachteilig gewesen wäre.*

<sup>34</sup> Leitfaden für Verwaltungsprüfungen durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds kofinanzierten Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007–2013, COCOF 08/0020/04 vom 5. Juni 2008

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

### Nationale Förder- fähigkeitsregeln

**19.4** Der RH betonte gegenüber dem Land Salzburg, dass die vom Begleitausschuss beschlossenen Projektauswahlkriterien der jeweiligen EFRE–Regionalprogramme von den zwischengeschalteten Förderstellen einzuhalten waren. Im Bedarfsfall wären seitens der Verwaltungsbehörde geeignete Maßnahmen zu setzen, um den Projektauswahlkriterien Geltung zu verschaffen, im konkreten Fall etwa durch ergänzende Hilfestellungen für Erstantragsteller.

**20.1** (1) Gemäß Art. 56 Abs. 4 der Allg. SF–VO waren die EFRE–Förderfähigkeitsregeln bis auf die in Art. 7 der EFRE–Verordnung vorgesehenen Ausnahmen auf nationaler Ebene festzulegen. Lagen keine EU–Regelungen vor, so galten für die Gesamtheit der im Rahmen von EFRE–Regionalprogrammen geltend gemachten Ausgaben jeweils die nationalen Rechtsvorschriften. Dazu zählten neben den spezifischen Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (siehe TZ 22) auch die von den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde einvernehmlich beschlossenen subsidiären Nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) für die EFRE–Regionalprogramme<sup>35</sup>.

(2) Die NFFR stellten eine Anlage zu den VKS–Beschreibungen (siehe TZ 16) dar und erfüllten die Funktion einer richtlinienähnlichen Selbstbindung der mit der EFRE–Abwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder. Sie formulierten das gemeinsame Grundverständnis der Verwaltungsbehörden, der Bescheinigungsbehörde und der zwischengeschalteten Förderstellen

- zur nationalen Ergänzung des EU–Rechts in jenen Fällen, in denen das EU–Recht ausdrücklich auf nationale Regelungen zur Förderfähigkeit verwies, die nationalen Förderrichtlinien jedoch keine ausreichend präzisen Bestimmungen enthielten und
- zur praxisnahen Interpretation von geltenden, aber vielfach nur in allgemeiner Form festgelegten haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

<sup>35</sup> Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE in Österreich gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, einvernehmlich beschlossen von den Verwaltungsbehörden und der EFRE–Bescheinigungsbehörde auf der Grundlage der Art. 15a B–VG–Vereinbarung, Basisversion vom 14. September 2007, Version 01 (Basisversion mit Fehlerberichtigung) vom 14. September 2007, Version 02 vom 17. September 2010, Version 02.1 beschlossen am 5. Oktober 2011, retroaktiv gültig ab 17. September 2010

Somit regelten die NFFR neben der Förderfähigkeit im engeren Sinne auch allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze (Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit), ausgewählte Aufgaben der Verwaltungsbehörden, Aspekte des Vergaberechts, Formvorschriften für Kofinanzierungsverträge sowie allgemeine Verpflichtungen der Empfänger von Strukturfondsmitteln in Österreich.

Wiewohl den NFFR die Funktion einer Rechtsvorschrift zukam, entsprachen sie nur eingeschränkt den legislativen Richtlinien des BKA für Rechtsvorschriften und waren nicht Gegenstand eines formalen Begutachtungsverfahrens. Mit der Anwendung befasste Stellen erachteten die zuletzt im Jahr 2011 überarbeiteten NFFR als eine Quelle von Rechtsunsicherheit (siehe dazu TZ 21, 48, 49).

(3) Im Bundeshaushalt bildeten die EFRE–Mittel ein Globalbudget in der Verantwortung des BKA, wenngleich Bund und Länder gemeinsam für die EU–Regionalpolitik zuständig waren (siehe TZ 14). Das im Rahmen der Wirkungsorientierung formulierte Ziel zu diesem Globalbudget lautete: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“

- 20.2** Der RH stellte fest, dass den NFFR eine besondere Bedeutung als Bindeglied zwischen EU–rechtlichen und nationalen Förderbestimmungen einerseits sowie zwischen förder- und haushaltsrechtlichen Regelungen andererseits zukam. Er bemängelte die legislative Qualität der NFFR als ungenügend im Hinblick auf ihre Funktion als Rechtsvorschrift.

Er empfahl dem BKA in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE, die NFFR im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE–zuständigen Stellen des Bundes und der Länder – unter Einbeziehung von legislativer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens – in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE–Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei in der EFRE–Reformagenda 2014–2020 ein Prozess für die Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln festgelegt worden, der unter der Koordination des BKA die zuständigen Stellen der Länder, die künftige Verwaltungsbehörde für das EFRE–Regionalprogramm, das BMF und den legislative Dienst des BKA miteinbeziehe. Die Vorbereitungsarbeiten seien bereits aufgenommen worden, im Frühjahr 2014 sei nach einem förmlichen Stimmungsabgleich der Abschluss der Arbeiten geplant. Die Erhö-*

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

*hung der legislatischen Qualität der EFRE–Förderfähigkeitsregeln stelle ein deklariertes Ziel der Überarbeitung dar.*

*Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die in der EFRE–Reformagenda 2014–2020 vorgesehene Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln. Angestrebt werde demnach eine weitgehende Harmonisierung der auf Kostenarten und Projekttypen bezogenen nationalen und EFRE–Förderfähigkeitsregeln. Die NFFR würden in der Folge einem förmlichen Stellungnahmeverfahren unterzogen. Eine Steuerungsgruppe unter der Federführung des BKA habe sich bereits konstituiert und die Arbeiten sollten nach Möglichkeit bis März 2014 abgeschlossen werden.*

**20.4** Der RH nahm die Ausführungen des BKA und des Landes Vorarlberg zur geplanten Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln positiv zur Kenntnis.

**21.1** (1) Artikel 1 der NFFR legte den Stufenbau der für die EFRE–Umsetzung maßgeblichen Rechtsgrundlagen zur Beurteilung der Förderfähigkeit von Ausgaben fest. Diese Rechtsgrundlagen waren zugleich integraler Bestandteil des vom Förderungsempfänger zu unterzeichnenden Förderungsvertrags.

**Tabelle 11: NFFR-Stufenbau der Rechtsgrundlagen für die EFRE-Förderfähigkeit**

<b>Art. 1 NFFR</b> (Version 02.1)	<b>Rechtsgrundlage für die Beurteilung der EFRE-Förderfähigkeit von Ausgaben</b>
<b>Abs. 1 Z 1</b>	<b>Einschlägige Bestimmungen der EU-Verordnungen i.d.g.F.</b> insbesondere – Allgemeine Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 – EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 – Durchführungs-Verordnung (EG) Nr. 1828/2006
<b>Abs. 1 Z 2</b>	<b>Bestimmungen der EFRE-Regionalprogramme</b> in der zum Zeitpunkt der Förderzusage geltenden Fassung inkl. Programmumsetzungshandbücher
<b>Abs. 1 Z 3</b>	<b>Bestimmungen der spezifischen nationalen bzw. regionalen Förderrichtlinien</b> (Beihilferegelungen), die gemäß Programm oder Beschluss des Begleitausschusses oder schriftlicher Vereinbarung zwischen den Programmpartnern herangezogen werden sollen sowie der <b>Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR) 2004</b> bzw. vergleichbarer Rechtsgrundlagen der Länder bei Gewährung von EFRE-Mitteln auf Basis von spezifischen Förderrichtlinien
<b>Abs. 1 Z 4</b>	<b>Sonstige programmspezifische Auswahlkriterien</b> gemäß Beschluss des Begleitausschusses oder schriftlicher Vereinbarung
<b>Abs. 3</b>	<b>Subsidiäre nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR)</b> Subsidiär anwendbar, wenn EU-Recht ausdrücklich auf nationale Regelungen verweist und geltende spezifische Förderrichtlinien gemäß Abs. 1 Z 3 keine ausreichend präzisen Bestimmungen enthalten. Die NFFR setzen die Bestimmungen gemäß Abs. 1 nicht außer Kraft.

Darstellung: RH

Bei allfälligen Widersprüchen zwischen den maßgeblichen Rechtsgrundlagen war gemäß Abs. 2 der NFFR die jeweils strengste Regelung anzuwenden.

(2) Gemäß Art. 60 lit. b der Allg. SF-VO hatten sich die Verwaltungsbehörden zu vergewissern und gemäß Art. 61 lit. b hatte die Bescheidungsbehörde zu bestätigen, dass die geförderten Ausgaben im Einklang mit den EU- und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getätigt worden waren. Die Einhaltung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften war nicht immer gewährleistet, wie im Falle der richtlinienwidrigen, aber

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

förderungsvertraglich anerkannten Verrechnung von Pauschalkosten durch die FFG (siehe TZ 22).

(3) Der rechtliche Stufenbau gemäß Art. 1 der NFFR nahm nicht Bezug auf die Art. 15a–Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (siehe TZ 15). Gemäß Art. 13 Abs. 2 dieser Vereinbarung durften Strukturfondsmittel „nur für tatsächlich getätigte Ausgaben (oder diesen gemäß EU–Recht als gleichwertig anerkannte Kosten) ausbezahlt werden.“ Dieser Verweis auf EU–Recht führte zu einer EU–Bestimmung<sup>36</sup>, die ihrerseits wieder auf nationale Regeln, wie die NFFR, rückverwies.

(4) Mit der Umsetzung der Pauschaloptionen regelten die NFFR (Version 02.1) ab September 2010 eine grundlegende Frage der Förderfähigkeit nicht im Sinne einer bloßen „Präzisierung der nationalen Förderrichtlinien“ (vgl. Art. 1 der NFFR), sondern vielmehr abweichend von den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) für Förderungen aus Bundesmitteln bzw. von spezifischen Förderrichtlinien des Bundes und der Länder, welche unverändert auf die Abrechnung von Ist–Kosten anhand von (Original–)Belegen abstellten.

- 21.2** Der RH kritisierte die mangelnde Kohärenz der Bestimmungen in den nationalen Regelungen (programmrelevante Förderrichtlinien und NFFR Version 02.1). Die Pauschaloptionen wären bei wortgetreuer Auslegung der NFFR Version 02.1 ungeachtet der diesbezüglich getroffenen Anpassungen nicht anwendbar, da die ARR 2004 bzw. programmrelevante spezifische Förderrichtlinien – die durch die subsidiär anwendbaren NFFR nicht außer Kraft gesetzt werden konnten – keine Abrechnung von Pauschalkosten vorsahen.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit, den hierarchischen Stufenbau der EFRE–relevanten Rechtsvorschriften – unter Einbindung legislativer Expertise – zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU– und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Er empfahl den genannten Stellen ferner, die EFRE–relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden.

<sup>36</sup> Art. 56 Abs. 2 und 4 der Allg. SF–VO





EFRE-Abwicklung 2007–2013  
in Österreich



EU-Förderungen (EFRE)

**21.3** Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH habe im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 (Punkt Überarbeitung der EFRE-Förderfähigkeitsregeln) bereits Berücksichtigung gefunden.

*Auch das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf diesen Punkt der EFRE-Reformagenda 2014–2020.*

**21.4** Der RH nahm die Ausführungen des BKA und des Landes Vorarlberg zur geplanten Überarbeitung der EFRE-Förderfähigkeitsregeln positiv zur Kenntnis.

Förderrichtlinien  
des Bundes und der  
Länder

**22.1** (1) Die für die einzelnen EFRE-Regionalprogramme festgelegten Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (spezifische Förderrichtlinien sowie Rahmenrichtlinien) dienten als Rechtsgrundlage für rund vier Fünftel der bis November 2012 bewilligten EFRE- und nationalen Mittel. Etwa ein Fünftel der Bewilligungen erfolgte auf Basis von Einzelentscheidungen der Länder (siehe TZ 37). Insgesamt beteiligten sich an der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme 37 Förderstellen mit 92 dafür vorgesehenen Richtlinien. Tatsächlich zum Einsatz kamen bis November 2012 davon 69 Richtlinien, wovon rd. 22 % auf den Bund und rd. 78 % auf die Länder entfielen.

**Tabelle 12: Zahl der Förderstellen und Richtlinien in den EFRE-Regionalprogrammen**

	Summe	davon Bund	in %	davon Länder	in %
Förderstellen	37	5	13,5	32	86,5
Richtlinien					
vorgesehen	92	20	21,7	72	78,3
eingesetzt	69	15	21,7	54	78,3
umsetzungsstärkste	10	4	40,0	6	60,0

Daten: EFRE-Monitoring; Darstellung: RH

Auf die zehn umsetzungsstärksten Richtlinien – vier Bundes- und sechs Länderrichtlinien – entfielen knapp 30 % der von Jänner 2007 bis November 2012 bewilligten EFRE-Mittel.

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

(2) Die FFG als zwischengeschaltete Bundesförderstelle genehmigte ab Oktober 2010 im Rahmen ihrer Förderverträge die Abrechnung von Pauschalkosten unter Verweis auf die Bestimmungen der NFFR Version 02.1. Im Einklang mit den ARR 2004 sahen die maßgeblichen Förderrichtlinien der FFG aus dem Jahr 2008 jedoch eine Abrechnung von Ist-Kosten vor. Weiters erlaubten FFG-Kostenleitfäden<sup>37</sup> vom Jänner 2012 die Abrechnung von Pauschalkosten, wenngleich mit von den NFFR abweichenden Beträgen und Parametern.<sup>38</sup> Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung fanden auf Beamtenebene Gespräche zwischen BKA, BMF und Förderstellen über Anpassungen der ARR 2004 im Hinblick auf die Zulässigkeit von Kostenpauschalen statt.

(3) Das Land Salzburg (in seiner Funktion als verantwortliche Förderstelle VFS) und die WIBAG (als zwischengeschaltete Förderstelle der Verwaltungsbehörde Burgenland) setzten die Pauschaloptionen (siehe TZ 24 bis 31) in ihren jeweiligen Förderrichtlinien bzw. in einem Leitfaden,<sup>39</sup> der integraler Richtlinienbestandteil war, um. Die Länder Burgenland und Vorarlberg entschlossen sich in ihrer Rolle als Verantwortliche Förderstelle (VFS) zur Nichtanwendung der Pauschaloptionen, weshalb auch eine Anpassung der Landesrichtlinien unterblieb. Details zum Anpassungsstand von relevanten Förderrichtlinien per November 2012 sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

<sup>37</sup> Kostenleitfaden zur Behandlung der Projektkosten in Förderungsansuchen und Berichten für Vorhaben mit Förderungsverträgen nach den FTE-Richtlinien und den FFG-Richtlinien, gültig ab 1. Jänner 2012, Kostenleitfaden zur Behandlung der Projektkosten in Förderungsansuchen und Berichten für geförderte Vorhaben mit EU-Kofinanzierung der FFG, gültig ab 1. Jänner 2012, Leitfaden FFG-Basisprogramme vom 22. März 2012. Die FFG-Basisprogramme, die auf den FFG-Richtlinien beruhen, können zur Kofinanzierung von Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme herangezogen werden.

<sup>38</sup> Jahresstundenteiler FFG: 1.680 bzw. 1.860 (inkl. Überstunden), dagegen NFFR: 1.800 bzw. 1.980; Unternehmerlohn FFG: max. 58.800 EUR (inkl. Gemeinkosten), dagegen NFFR: max. 32.400 EUR

<sup>39</sup> Gemeinsamer Leitfaden zu den Aktionsrichtlinien „Entwicklung von Innovativen Ideen“ und „Umsetzung von Innovativen Projekten“ der WIBAG vom Jänner 2012

Tabelle 13: Stand der Anpassung spezifischer Förderrichtlinien

EFRE-Regionalprogramm	Vereinfachungsmaßnahme	Förderstelle	Anpassung Richtlinie	Anwendung	Anmerkungen
Burgenland	Gemeinkosten-Pauschale – Maßnahme Nr. 1	WIBAG	Ja	Ja	Verankerung in Leitfaden zur Förderrichtlinie
		VFS Land <sup>1</sup>	Nein	Nein	Anwendungsrisiko aus Sicht der VFS zu hoch
	Standardkosten = Maßnahme Nr. 2	WIBAG	Ja	Nein	Verankerung in Leitfaden zur Förderrichtlinie, derzeit kein Anwendungsbedarf
		VFS Land <sup>1</sup>	Nein	Nein	Anwendungsrisiko aus Sicht der VFS zu hoch
Salzburg	Maßnahme Nr. 1	VFS Land <sup>2</sup>	Ja	Ja	Verankerung in Richtlinie
	Maßnahme Nr. 2				
Vorarlberg	Maßnahme Nr. 1	VFS Land <sup>3</sup>	Nein	Nein	keine Anwendung
	Maßnahme Nr. 2				
in allen drei Programmen	Maßnahme Nr. 1	FFG	Nein	Ja	Verankerung in den Förderverträgen
	Maßnahme Nr. 2				

<sup>1</sup> Abteilung 7 (Kultur, Wissenschaft und Archiv)

<sup>2</sup> Abteilung 1 (Wirtschaft, Tourismus, Energie)

<sup>3</sup> Abteilung VIa (Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten)

Quellen: Unterlagen der überprüften Länder; Darstellung: RH, Stand per November 2012

(4) Die einschlägigen Bundes- bzw. Länder-Förderrichtlinien enthielten teilweise unterschiedlich strenge Bestimmungen zur Förderungsabwicklung, etwa in Bezug auf die bei der Abrechnung vorzulegenden Nachweise. Im Allgemeinen waren die Vorschriften des Bundes detaillierter und damit strenger als jene der Länder.

**22.2** (1) Der RH hielt fest, dass der nationale Verwaltungsaufwand mit der Zahl der Förderstellen und Richtlinien stieg, zumal fast ein Drittel der bis November 2012 bewilligten Mittel in Anwendung von nur zehn Richtlinien umgesetzt wurde. Er empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen zu bündeln und nach Möglichkeit weiter zu reduzieren.

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

(2) Der RH stellte fest, dass den Richtlinien der FFG, die in Übereinstimmung mit den ARR 2004 unverändert auf die Abrechnung von Ist-Kosten abstellten, der Vorrang gegenüber den nur subsidiär anwendbaren NFFR bzw. Kostenleitfäden zukam. Er kritisierte, dass die FFG ihre Förderrichtlinien nicht einhielt und wies auf die EU-Vorgabe hin, wonach die geförderten Ausgaben sowohl mit den EU- als auch den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Einklang zu stehen hatten. Er hob in diesem Zusammenhang auch die erforderliche Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Verwaltungsbehörde bzw. Bestätigung der Rechtskonformität von Ausgaben durch das BKA als Bescheinigungsbehörde hervor (siehe TZ 14, Tabelle 8).

Der RH vermerkte weiters, dass die aufwändigen Vorarbeiten für die Anwendung der EU-Pauschaloptionen (siehe TZ 24 bis 31) einem verlorenen Aufwand gleichkamen, solange nicht auch die ARR 2004 und die maßgeblichen Förderrichtlinien der zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der Länder – zumindest im Bereich der Abwicklung der EU-geförderten Programme – die Anwendung von Pauschalen erlaubten.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, in ihrer Verantwortung als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern weiters, auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen – insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation – als Rechtsgrundlage dienen.

**22.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei die Empfehlung des RH, die Zahl der EFRE-Förderstellen zu bündeln bzw. zu reduzieren, im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020, die auf eine Konzentration auf besonders programmrelevante Förderschienen und leistungsfähige Förder- und Prüfstellen abziele, bereits berücksichtigt worden. Hinsichtlich des Einwirkens auf eine umgehende Anpassung der Richtlinien der FFG verwies das BKA zuständigkeitshalber auf die gemäß der einschlägigen EU-Bestimmungen bestehende primäre Verantwortung der Verwaltungsbehörde(n) für deren zwischengeschaltete Förderstellen.*

*Das Land Burgenland vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die thematische und organisatorische Konzentration der Programme in der Förderperiode 2014–2020 den zukünftigen Einsatz von weniger Richtlinien unterstützen werde. Zur richtlinienkonformen Fördertätigkeit der FFG merkte das Land Burgenland an, dass es den*

*Verwaltungsbehörden, nachdem sie gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Programmumsetzung verantwortlich seien, auch möglich sein müsste, den zwischengeschalteten (Förder-) Stellen entsprechend verbindliche Vorgaben zu machen. Ferner wies das Land Burgenland darauf hin, dass es Aufgabe der Verwaltungsbehörde gewesen sei, Vereinfachungsoptionen mittels Anpassung der NFFR zu ermöglichen. Die Übernahme entsprechender Bestimmungen in die jeweiligen Förderrichtlinien stünde im freien Ermessen der Förderstellen und sei von diesen zu veranlassen.*

*Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der Förderrichtlinien der FFG auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar.*

*Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg habe die Verwaltungsbehörde des EU-Programms „RW Vorarlberg 2007-2013“ die zwischengeschaltete Bundesförderstelle FFG aufgefordert, zwecks Herstellung der Rechtskonformität mit den EU-Vorschriften eine Anpassung der entsprechenden FFG-Richtlinie in die Wege zu leiten.*

*Den an die Länder Salzburg bzw. Vorarlberg ergangenen Kommentaren der FFG zufolge sei die Anwendung von Pauschalsätzen mit den Eigentümer-Ressorts der FFG<sup>40</sup> auch auf nationaler Ebene über den Kostenleitfaden abgestimmt worden. Zudem seien die Pauschalsätze in den EFRE-Förderfähigkeitsregeln so restriktiv, dass deren Anwendung die öffentlichen Haushalte – gegenüber der Abrechnung mit Ist-Kosten – nicht zusätzlich belaste. Vor der Anwendbarkeit der Vereinfachungsmaßnahmen (ab Oktober 2010) sei die Abrechnung der Projekte sowohl für die Projektträger als auch auf für die FFG administrativ äußerst aufwändig gewesen. Im Zuge der bis Anfang 2014 vorgesehenen Richtlinienänderung sei geplant, Kosten-Pauschaloptionen in die Förderungsrichtlinien der FFG aufzunehmen.*

- 22.4** Der RH erwiderte dem BKA unter Verweis auf seine Gegenäußerung zu TZ 5, dass eine Anpassung der für eine rechtskonforme Förderungsvergabe unmittelbar relevanten FFG-Förderrichtlinie gerade auch im Interesse der Bescheinigungsbehörde bzw. der Prüfbehörde liegen sollte. Er verwies ferner darauf, dass es sich im gegenständlichen Fall um eine Bundesrichtlinie handelte, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien berührte, und dem BKA gemäß Bundesministerengesetz neben der Koordination der finanziellen Abwicklung des EFRE auch die zusammenfassende Behandlung und Koordination in ressortübergreifenden Angelegenheiten oblag.

<sup>40</sup> BMVIT und BMWFJ

## EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Der RH erwiderte dem Land Burgenland, dass er den für die Förderperiode 2014–2020 in Aussicht genommenen Einsatz von weniger Richtlinien für zweckmäßig erachtete. Weiters hielt er fest, dass sich die Verantwortung der Verwaltungsbehörde für die Sicherstellung der Einhaltung aller relevanten Rechtsvorschriften auch auf die Tätigkeiten von zwischengeschalteten Förderstellen erstreckte.

Der RH nahm die gemäß Stellungnahmen der Länder Salzburg und Vorarlberg in Aussicht genommene Anpassung der FFG–Richtlinien positiv zur Kenntnis, betonte jedoch, dass die bis dahin geltenden Förderrichtlinien der FFG – im Einklang mit den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) – unmissverständlich die Abrechnung von Ist–Kosten vorschrieben. Im Hinblick auf die Wahrung von Rechts- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben aus öffentlichen Mitteln vertrat der RH nachdrücklich die Auffassung, dass Bestimmungen in Förderrichtlinien weder für den nationalen noch für den EU–Kontext im Wege eines Kostenleitfadens außer Kraft gesetzt werden können.

### Umsetzung der EU–Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Motive für Vereinfachung in Österreich

**23** (1) Die in der Programmperiode 2007–2013 strategisch vorrangigen Projekte im Bereich betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (FTEI–Projekte – siehe TZ 2) enthielten üblicherweise Personalkosten, deren Abrechnung als vergleichsweise aufwändig galt. Im Verlauf der Umsetzung der überprüften EFRE–Regionalprogramme zeigte sich zunehmend die Tendenz, innovative Projekte eher mit nationalen Förderinstrumenten zu unterstützen (siehe auch TZ 48). Vor diesem Hintergrund bewerteten die zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der Länder im Frühjahr 2009 die Pauschaloptionen als dringend erforderlichen Beitrag zur Reduktion des Verwaltungs- und Kontrollaufwands und sprachen sich für eine möglichst umfassende und rasche Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die NFFR (siehe TZ 20) aus.

(2) Wie bereits im Vorfeld der Programmperiode 2007–2013 setzte sich das BKA auch nach dem Programmbeginn auf europäischer Ebene für die Möglichkeit der Anwendung von Pauschalen ein.

Überblick über die nationale Umsetzung von EU–Vereinfachungsmaßnahmen

**24.1** Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich erfolgte Umsetzung und Anwendung der im Zeitraum 2008 bis 2011 auf EU–Ebene veranlassten und im Rahmen der Arbeitsgruppe Strukturfonds V ausgewählten Vereinfachungsmaßnahmen (vgl. auch TZ 13, Tabelle 7).

Tabelle 14: Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen

Nr.	Kurzinhalt/ Inkrafttreten	Umsetzung in Österreich	Mögliche Beispiele	Anwendung in den drei überprüften Ländern	Nationale Förderfähig- keitsregeln (NFFR)
<b>Optionale Maßnahmen zur Vereinfachung</b>					
1	Gemeinkostenpauschale von bis zu 20 % der direkten Kosten; ab 10. Juni 2009	ja, vor allem für personalkostenintensive Projekte im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation, auch in Kombination mit Maßnahme Nr. 2 anwendbar	F&E-Projekte: Personalkosten plus 20 % Gemeinkosten	11,6 % (60,3 %) aller seit Inkrafttreten bewilligten (und für eine Anwendung in Frage kommenden) Projekte	Art. 9 (Gemeinkosten, Overheads)
2	Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten; ab 10. Juni 2009	ja, vor allem für personalkostenintensive Projekte im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation, auch in Kombination mit Maßnahme Nr. 1 anwendbar	F&E-Projekte: Personalkosten mit pauschalen Jahresstunden und Lohnnebenkosten; Unternehmerlohn	5,8 % (52,8 %) aller seit Inkrafttreten bewilligten (und für eine Anwendung in Frage kommenden) Projekte	Art. 8a (Personalkosten auf Basis von Standardeinheitskosten) Art. 8b (Unbezahlte Arbeitsleistungen)
3	Pauschalbeträge; ab 10. Juni 2009	grundsätzlich ja (rechtliche Voraussetzungen für Anwendung wurden geschaffen), eignet sich vor allem für kleinere, jeweils gleichartige Vorhaben	Kleinprojektfonds, gleichartige Kleinprojekte (z.B. Messestand)	keine	Art. 5a Abs. 1 und 5 (Pauschalen)
4	Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten; ab 9. April 2009	nein, – in der Vorperiode kamen vereinzelt EFRE-kofinanzierte Finanzierungsinstrumente zum Einsatz – der Städtebund forderte den Einsatz von Stadtentwicklungsfonds ab 2014	Stadtentwicklungsfonds, Risikokapital- bzw. Beteiligungsfonds	keine	Art. 15 (Wagniskapital und Kreditfonds) Art. 16 (Garantiefonds) Art. 17 (Leasing)
5	Vorschüsse im Rahmen der staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 87 AEUV; ab 9. April 2009	nein, EFRE-Mittel wurden bis zur Zwischen- bzw. Endabrechnung aus nationalen Mitteln bevorschusst	betriebliche Forschungsförderung	keine	keine
6	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte; ab 9. April 2009	nein, im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme wurden im Allgemeinen keine Großprojekte mit Gesamtkosten von mehr als 50 Mio. EUR durchgeführt	große Investitionsvorhaben	keine	keine
7	EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung; ab 23. Dezember 2011	nein, wurde bei einzelnen nationalen Fördermaßnahmen angewendet	bedingt rückzahlbare Zuschüsse im Rahmen des Seedfinancing (AWS), Filmförderung	keine	keine

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Fortsetzung: Tabelle 14: Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen					
Nr.	Kurzinhalt/ Inkrafttreten	Umsetzung in Österreich	Mögliche Beispiele	Anwendung in den drei überprüften Ländern	Nationale Förderfähig- keitsregeln (NFFR)
<b>Nicht-optionale Maßnahmen zur Vereinfachung</b>					
8	Einnahmen schaffende Projekte; ab 25. Dezember 2008	keine Anwendungsfälle	Technologie- zentrum, Mautstraße	keine	Art. 7a und Anhang 2 (Leitlinien zum methodischen Vorgehen)
9	50 Mio. EUR als einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte; ab 25. Juni 2010	keine Anwendungsfälle	keine	keine	keine

Quellen: Angaben gemäß RH-Fragebogenerhebung sowie ergänzenden Unterlagen und Auskünften der überprüften Stellen des Bundes und der Länder; Darstellung: RH

**24.2** Der RH stellte auf Basis der erhaltenen Angaben fest, dass sich die Umsetzung und tatsächliche Anwendung der prüfungsgegenständlichen Vereinfachungsmaßnahmen in Österreich auf die Maßnahmen Nr. 1 (Gemeinkostenpauschale – siehe TZ 28) und Nr. 2 (Pauschalsätze – siehe TZ 29) beschränkten. Für die Maßnahme Nr. 3 (Pauschalbeträge – siehe TZ 30) wurden die Voraussetzungen für die grundsätzliche Anwendbarkeit geschaffen. Die Maßnahmen Nr. 4 bis 7 fanden keine Umsetzung bzw. die Maßnahmen Nr. 8 und 9 mangels entsprechender Projekte keine Anwendung (siehe TZ 32).

**25.1** Der RH überprüfte die Plausibilität der für die drei überprüften Länder ermittelten Zahlen anhand österreichweiter Bewilligungsdaten aus dem EFRE-Monitoring beim ERP-Fonds. Diese stellten die (mit vertretbarem Aufwand erhobene) gesicherte Untergrenze der Anzahl an Projekten und korrespondierenden öffentlichen Mitteln dar.



Tabelle 15: Quantitativer Umfang der Anwendung der Maßnahmen Nr. 1 bis 3													
Maßnahme Nr.	alle Projekte <sup>1</sup>	davon		Anteil "tatsächliche Projekte"		Gesamtmittel (EU und nationale Kofinanzierung)				Anteil der Gesamtmittel für "tatsächliche Projekte"		an Gesamtmittel für "mögliche Projekte"	
		mögliche Projekte <sup>2</sup>	tatsächliche Projekte <sup>2</sup>	an „alle Projekte“	an „mögliche Projekte“	alle Projekte <sup>1</sup>	mögliche Projekte <sup>2</sup>	tatsächliche Projekte <sup>2</sup>	an Gesamtmittel für "alle Projekte"	an Gesamtmittel für "tatsächliche Projekte"			
											in %		in 1.000 EUR
<b>1. Gemeinkostenpauschale</b>													
Österreich <sup>3</sup>	4.995	572	219	4,4	38,3	592.937,1	148.795,8	65.016,4	11,0	43,7			
Burgenland (B)	149	35	25	16,8	71,4	82.585,2	3.422,5	2.889,8	3,5	84,4			
Salzburg (S)	112	22	12	10,7	54,6	14.296,7	4.028,8	2.637,6	18,4	65,5			
Vorarlberg (V)	67	6	1	1,5	16,7	22.476,6	2.092,9	194,5	0,9	9,3			
<b>Durchschnitt B/S/V</b>	<b>109</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>11,6</b>	<b>60,3</b>	<b>39.786,2</b>	<b>3.181,4</b>	<b>1.907,3</b>	<b>4,8</b>	<b>60,0</b>			
<b>2. Pauschalsätze</b>													
Österreich <sup>3</sup>	4.995	539	185	3,7	34,3	592.937,1	143.177,8	49.636,2	8,4	34,7			
Burgenland (B)	149	7	5	3,4	71,4	82.585,2	1.097,6	946,3	1,1	86,2			
Salzburg (S)	112	22	12	10,7	54,6	14.296,7	4.028,8	2.637,6	18,4	65,5			
Vorarlberg (V)	67	7	2	3,0	28,6	22.476,6	2.134,1	235,7	1,0	11,0			
<b>Durchschnitt B/S/V</b>	<b>109</b>	<b>12</b>	<b>6,3</b>	<b>5,8</b>	<b>52,8</b>	<b>39.786,2</b>	<b>2.420,2</b>	<b>1.273,2</b>	<b>3,2</b>	<b>52,6</b>			
<b>3. Pauschalbeträge</b>													
Österreich <sup>3</sup>	4.995	0	0	0	-	592.937,1	0	0	0	-			
Burgenland (B)	149	0	0	0	-	82.585,2	0	0	0	-			
Salzburg (S)	112	0	0	0	-	14.296,7	0	0	0	-			
Vorarlberg (V)	67	0	0	0	-	22.476,6	0	0	0	-			
<b>Durchschnitt B/S/V</b>	<b>109</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>39.786,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>			

<sup>1</sup> im Zeitraum 10. Juni 2009 (Inkrafttreten der EU-V0) bis 31. Dezember 2011

<sup>2</sup> im Zeitraum 17. September 2010 (Inkrafttreten national) bis 31. Dezember 2011

<sup>3</sup> Die Daten für Gesamtösterreich stellen die (mit vertretbarem Aufwand erhobene) Untergrenze dar.

Quelle: RH auf Basis von Daten des BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand 31. Dezember 2011)

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Wie vorstehende Tabelle zeigt, wäre per Ende 2011 die Anwendung der Maßnahme Nr. 1 (Gemeinkostenpauschale) österreichweit bei 572 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von 148,8 Mio. EUR möglich gewesen. Tatsächlich zur Anwendung kam sie bei 219 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 65 Mio. EUR. Die Anwendung der Maßnahme Nr. 2 (Pauschalsätze) wäre österreichweit bei 539 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von 143,2 Mio. EUR möglich gewesen. Tatsächlich zur Anwendung kam sie bei 185 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 49,6 Mio. EUR. Die Maßnahme Nr. 3 (Pauschalbeträge) kam nicht zum Einsatz.

Gemessen an der Anzahl der für eine Anwendung dieser Pauschaloptionen in Frage kommenden bewilligten Projekte (also FTEI-Projekte mit Personalkosten) belief sich der Anteil in den drei überprüften Ländern allerdings auf rd. 60 % (bei Maßnahme Nr. 1) bzw. rd. 53 % (bei Maßnahme Nr. 2). Dies lag deutlich über den österreichweit erzielten Quoten von rd. 38 % (bei Maßnahme Nr. 1) bzw. rd. 34 % (bei Maßnahme Nr. 2), die allerdings eine Untergrenze darstellten.

- 25.2** Der RH verwies darauf, dass der erreichte Anwendungsgrad bei Maßnahme Nr. 1 durch die Förderung von zuvor nicht förderbaren Gemeinkosten begünstigt wurde.
- 25.3** *Das Land Burgenland merkte an, dass die Zahl der Projekte als Indikator für die Nutzung der Vereinfachungsoptionen ungeeignet sei, da beispielsweise 60 % der Projekte nur 3,5 % der öffentlichen Mittel gegenüber stünden.*
- 25.4** Der RH erwiderte, dass der Anteil der Projekte, die tatsächlich vereinfacht abgewickelt wurden („tatsächliche Projekte“) – bei sachgerechter Inbezugsetzung der Zeilen und Spalten der Tabelle 15 – sowohl für das Land Burgenland wie auch für den Durchschnitt der drei überprüften Länder annähernd dem Anteil der öffentlichen Mittel für solche Projekte entsprach. Im Burgenland betrug der Anteil dieser Projekte bei der Maßnahme Nr. 1 71,4 % und der Anteil der korrespondierenden öffentlichen Mittel 84,4 %, bei Maßnahme Nr. 2 betrug der entsprechende Anteil 71,4 % bzw. 86,2 %. Im Durchschnitt der drei überprüften Bundesländer beliefen sich die Anteile bei Maßnahme Nr. 1 auf 60,3 % (Projekte) bzw. 60,0 % (Mittel) sowie bei Maßnahme Nr. 2 auf 52,8 % bzw. 52,6 %. Der Anteil der „tatsächlichen Projekte“ an den für Vereinfachungsoptionen grundsätzlich geeigneten „möglichen Projekten“ stellte aus Sicht des RH einen geeigneten Indikator für die Inanspruchnahme der Vereinfachungsmaßnahmen dar.

## Pauschalen

## Grundsätzliches

- 26.1** (1) Pauschalen sind Näherungswerte und können zu einer Über- oder Unterkompensation der tatsächlich angefallenen Kosten führen. Die (optionale) Anwendung von Pauschalen stellte auf EU-Ebene wie auch in Österreich eine Abkehr vom Grundsatz der Abrechnung tatsächlich getätigter Ausgaben (Ist-Kosten-Abrechnung) dar. Die Europäische Kommission verband damit die Erwartung, dass sich das Augenmerk auch bei Prüfungen künftig stärker auf die Ergebnisse als auf die Vorleistungen und Kosten der geförderten Projekte richten würde. Die Einführung von Pauschaloptionen ab Mitte 2009 war ein Schritt zur angestrebten Ergebnisorientierung, wie aus nachfolgender vereinfachter Darstellung ersichtlich.

Tabelle 16: Schritte von der Input- zur Ergebnisorientierung	
Ist-Kosten	Der Ausgabennachweis für tatsächlich dem geförderten Vorhaben zuzurechnende Kosten erfolgt durch Rechnungen (Originale) bzw. gleichwertige Buchungsbelege.
Gemeinkostenpauschale (= Pauschalzuschlagssatz auf die direkten Kosten)	Die Pauschale für die Gemeinkosten ist über die Berechnungsbasis (z.B. direkte Personalkosten) an die Ist-Kosten gebunden. Die über die Pauschale verrechneten (indirekten) Kosten sind nicht belegmäßig nachzuweisen.
Ergebniskostenpauschale	Das Ergebnis bzw. die Ergebniseinheit löst die Auszahlung des Förderungsbetrags in Abhängigkeit von der Anzahl der Ergebniseinheiten aus.

Quellen: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

(2) Der im Oktober 2009 vorgelegte österreichische Strategiebericht gemäß Art. 29 der Allg. SF-VO vermerkte zur Einführung der Pauschaloptionen, dass Erläuterungen der Europäischen Kommission zu offenen Fragen noch fehlten und dass ihre Implementierung nach Beginn der Programmperiode aufwändige Anpassungen nationaler Regelungen sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach sich ziehen würde.

(3) Gemäß einer einschlägigen Studie des Europäischen Parlaments<sup>41</sup> äußerten auch andere Mitgliedstaaten trotz anfänglich hoher Zustimmung ähnliche Bedenken zur Einführung von Pauschaloptionen, u.a. wegen der hohen Kosten der nachträglichen Einführung, der mangelnden Rechtssicherheit für die Verwaltung sowie Zweifeln an den von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten Kontrollerleichterungen.

<sup>41</sup> Europäisches Parlament (Dezember 2011), What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010? Studie von Blomeyer & Sanz im Auftrag des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Seite 35 f.

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

terungen. Zur Hilfestellung veröffentlichte die Europäische Kommission Anfang 2010 Leitlinien zu Pauschaloptionen<sup>42</sup> und bot den Mitgliedstaaten an, die von ihnen vorgelegten Pauschalkosten-Modelle vor deren Einführung zu begutachten und zu genehmigen. Österreich nahm dieses Angebot in Anspruch (siehe TZ 28 und 29). Bis Februar 2011 nahm die Europäische Kommission neun Anträge von Mitgliedstaaten auf Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) an. Österreich war unter den ersten drei Mitgliedstaaten und beantragte als einziger Mitgliedstaat auch Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2).

- 26.2** Der RH hielt fest, dass die zuständigen Stellen in Österreich die Option bereits im Vorfeld der Verhandlungen auf europäischer Ebene aufgriffen (siehe TZ 23), erläuternde Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der Pauschalen jedoch erst im Jänner 2010 vorlagen. Er anerkannte, dass es den genannten Stellen trotz ungünstiger Rahmenbedingungen gelang, Modelle zur Anwendung von zwei Pauschaloptionen zu entwickeln, mit der Europäischen Kommission abzustimmen und in die Praxis umzusetzen, und hob ihre vorausschauende, proaktive und koordinierte Herangehensweise positiv hervor.

Der RH bemängelte jedoch, dass sich die Aufmerksamkeit der zuständigen Stellen primär auf die Anpassung der NFFR richtete, nicht jedoch auf allfällige Anpassungserfordernisse in den für die Kofinanzierung maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften (wie Rahmenrichtlinien und spezifische Förderrichtlinien des Bundes und der Länder, siehe TZ 22), die keine Abrechnung von Pauschalkosten vorsahen.

### Methoden und empirische Grundlagen

- 27.1** (1) Gemäß Art. 7 Abs. 4 der geänderten EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006<sup>43</sup> waren Pauschalkosten „im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnung“ festzulegen. Die Pauschale musste in der Förderzusage vereinbart sein. Die Berechnungsmethode musste gewährleisten, dass die Höhe der aus historischen Daten oder aus einer repräsentativen Stichprobe hergeleiteten Pauschalkosten der Realität entsprach (*Fairness*), und durfte nicht zu einer Ungleichbehandlung der Endbegünstigten führen (*Ausgewogenheit*). Die Überprüfbarkeit der Berechnungsmethode stellte ein Element des Prüfpfads dar, weshalb die Verwaltungsbehörde im Falle einer Kontrolle eine Dokumentation der Berechnungsbasis vorweisen können sollte (*Überprüfbarkeit*). Die Europäische Kommission schloss

<sup>42</sup> Leitfaden der Europäischen Kommission zu Pauschaloptionen vom 28. Jänner 2010

<sup>43</sup> Verordnung (EG) Nr. 397/2009 vom 6. Mai 2009 zur Änderung von Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006

die Prüfung der Belege der mit der Pauschale abgedeckten indirekten Kosten aus, behielt sich jedoch die Prüfung der korrekten Anwendung des Pauschal-systems vor.

(2) Zur Diskussion standen in Österreich alle drei Pauschaloptionen gemäß Art. 7 Abs. 4 der geänderten EFRE-Verordnung (siehe TZ 24, Tabelle 14):

- Maßnahme Nr. 1:  
Gemeinkostenpauschale in Höhe von bis zu 20 % der direkten Kosten,
- Maßnahme Nr. 2:  
Pauschalsätze auf Basis von – durch den Mitgliedstaat zu definierenden – Standardeinheitskosten sowie
- Maßnahme Nr. 3:  
Pauschalbeträge bis maximal 50.000 EUR zur Abdeckung der gesamten Kosten eines Vorhabens.

Mit Art. 5a der NFFR i.d.F. September 2010 übernahm Österreich alle drei Kostenpauschalen der geänderten EFRE-Verordnung, wobei eine der nachstehenden drei Bedingungen erfüllt sein musste:

- Die Kostenpauschale war gesetzlich geregelt (z.B. Kilometerpauschale),
- sie war in den NFFR vorgesehen wie Maßnahme Nr. 1 (siehe TZ 28) und Maßnahme Nr. 2 (siehe TZ 29) sowie
- der Pauschalsatz oder Pauschalbetrag war für einen definierten Anwendungsbereich nach einem bestimmten Verfahren festgelegt (grundsätzliche Ermöglichung von Maßnahme Nr. 3, siehe TZ 30).

Einige der anfangs erwogenen Anwendungsmöglichkeiten für Pauschalen – etwa Beratungskosten – schieden im Zuge der Diskussionen aus.

**27.2** Der RH hielt fest, dass im Ergebnis drei Modelle (eines für Maßnahme Nr. 1 und zwei für Maßnahme Nr. 2) – nach Abstimmung mit der Europäischen Kommission, Anpassung der NFFR und der spezifischen Förderrichtlinien der zwischengeschalteten Förderstellen – österreichweit in allen EFRE-Regionalprogrammen zur Anwendung gelangen konnten.

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

- 27.3** *Das Land Burgenland teilte mit, dass nach Einschätzung der Verwaltungsbehörde nicht nur die Ermittlung einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnung, sondern auch die nachgängige Kontrolle der Dokumentation der Berechnungsbasis mit einem höheren, zusätzlichen Aufwand einhergehen werde. Der Einsparungseffekt bzw. die Vereinfachung dürfte damit im Geringfügigkeitsbereich liegen. Aufgrund der Rechtsunsicherheit bei nachgängigen Kontrollen wende die Förderstelle Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) für Projekte der Regional Governance und der Technischen Hilfe keine Pauschaloptionen an.*
- 27.4** Der RH merkte dem Land Burgenland gegenüber an, dass es in der Verantwortung der Förderstelle selbst liegt, die Gebarungssicherheit zu gewährleisten. Auch können nach Auffassung des RH eindeutig formulierte Förderrichtlinien sowie geeignete interne Verfahrensbestimmungen und Kontrollen der Förderstelle allfällige Rechtsunsicherheiten bei nachgängigen Kontrollen deutlich reduzieren.

### Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1)

- 28.1** (1) Der geänderte Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 enthielt keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Gemeinkostenpauschale. Sie war im Bedarfsfall von den Mitgliedstaaten selbst zu entwickeln. Das österreichische Modell stellte – im Hinblick auf die Personalintensität von Forschungs- und Entwicklungsprojekten und zwecks einfacher Ermittelbarkeit – auf die direkten projektbezogenen Personalkosten ab. Zudem konnte damit eine unsachgemäße Erhöhung der Bemessungsbasis hintangehalten werden.

(2) Die ÖROK beauftragte in Absprache mit dem BKA und den Ländern im Oktober 2009 eine externe empirische Untersuchung der Höhe der Gemeinkosten bei 14 öffentlichen Einrichtungen und 17 privaten Unternehmen, die im Jahr 2006 EFRE-Projekte beantragt hatten. Die Untersuchung ergab für öffentliche Einrichtungen Gemeinkosten von 86,3 % bzw. für Unternehmen von 44,2 % (jeweils arithmetisches Mittel). Nachdem die Gemeinkosten bei allen ausgewählten Projektträgern im Jahr 2006 mehr als 20 % der direkten Personalkosten betragen hatten, erachteten die Autoren eine Gemeinkostenpauschale von 20 % für begründet.

Gemäß der externen Untersuchung waren bestimmte Kostenpositionen in jedem Fall den Gemeinkosten zuzuordnen, bei einigen bestanden Wahlmöglichkeiten je nach Bezug zum geförderten Projekt (siehe nachstehende Tabelle).

Tabelle 17: Gemeinkostenpauschale

Gemäß Art. 9 Abs. 1 und Anhang 4 der NFFR (Version 02.1)	
allgemeine Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– im Rahmen eines EFRE-Programms werden Zuschüsse zu den Personalkosten eines Vorhabens (z.B. F&amp;E-Projekt) gewährt</li> <li>– beim Begünstigten fallen Gemeinkosten an</li> <li>– das EFRE-Programm und/oder die anzuwendende Förderrichtlinie sehen die Zuschussfähigkeit von Gemeinkosten vor</li> </ul>
Basis der Gemeinkostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zuschussfähige, direkt projektbezogene Personalkosten des Begünstigten</li> <li>– andere zuschussfähige Kosten können im Rahmen der Projektabrechnung geltend gemacht werden, erhöhen jedoch nicht die Basis der Gemeinkostenpauschale</li> </ul>
Höhe der Gemeinkostenpauschale	– 20 % der zuschussfähigen, direkt projektbezogenen Personalkosten des Begünstigten
Möglichkeiten der Zuordnung von Kosten zu a) Gemeinkosten b) direkten Kosten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kosten, die <b>in jedem Fall den Gemeinkosten zuzuordnen</b> sind (z.B. Personalkosten für Sekretariate, Rechnungswesen, Personalabteilung; Reinigung, Telefon, Büromaterial)</li> <li>2. Kosten, die <b>im Regelfall den Gemeinkosten zuzuordnen</b> sind (z.B. Geschäftsführung, Abschreibung, Mietaufwand, u.Ä.) dürfen nur dann als direkte Kosten verrechnet werden, wenn sie <ul style="list-style-type: none"> <li>– nach Art und Höhe im Fördervertrag vorgesehen sind bzw.</li> <li>– nachweislich unmittelbar mit dem Projekt zusammenhängen</li> </ul> </li> <li>3. andere Kosten, die <b>üblicherweise den Gemeinkosten zuzuordnen</b> sind (z.B. Fertigungsgemeinkosten), dürfen nur dann ausnahmsweise als direkte Kosten verrechnet werden, wenn der unmittelbare Projektbezug <ul style="list-style-type: none"> <li>– der Art und der Höhe nach</li> <li>– mit vertretbarem Aufwand zweifelsfrei nachweisbar und überprüfbar ist</li> </ul> </li> </ol>
Inkrafttreten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– österreichweit ab 17. September 2010</li> <li>– in Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen auch rückwirkend gemäß Art. 5a Abs. 2 lit. b</li> </ul>

Darstellung: RH

(3) Die Prüfbehörde erachtete gemäß Stellungnahme vom 7. Juni 2010 einen pauschalen Gemeinkostenzuschlag von 20 % zu den Personalkosten auf Basis ihrer langjährigen Erfahrung als realistisch und bewertete das Modell als im Einklang mit den EU-Vorgaben stehend.

(4) Um ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten, ersuchte das BKA die Europäische Kommission im Juni 2010 offiziell um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag. Die Europäische Kommission erachtete in ihrer positiven Stellungnahme vom 9. Juli 2010 das von Österreich vorgeschlagene Modell als EU-konform.

(5) Große zwischengeschaltete Förderstellen in den EFRE-Regionalprogrammen der vom RH überprüften Länder, die wie etwa die FFG bzw. die WIBAG im EFRE-Regionalprogramm Burgenland Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des hohen Verwaltungs- und Kon-

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

trollaufwands zuvor nicht als förderfähig anerkannt hatten, wendeten die Gemeinkostenpauschale nach der Anpassung der NFFR sowie der entsprechenden Förderverträge (FFG) bzw. des Richtlinien-Leitfadens (WIBAG; siehe TZ 22) ab Oktober 2010 bzw. Anfang 2011 an.

(6) Mehrere zwischengeschaltete Förderstellen der Länder Burgenland und Vorarlberg wendeten die Gemeinkostenpauschale nicht an. Sie begründeten dies mit der weiterhin bestehenden Rechtsunsicherheit sowie Unwägbarkeiten der Finanzkontrolle (siehe TZ 48 und 49) und verwiesen auf die eigenen Förderrichtlinien, die keine Anwendung von Pauschalen vorsahen (siehe Tabelle 13 in TZ 22).

- 28.2** Der RH bewertete die Anwendung der Gemeinkostenpauschale auf die projektbezogenen Personalkosten zwar als zweckmäßig, sah den potenziellen Vereinfachungseffekt jedoch geschmälert durch die – auf Förderoptimierung abstellende – Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten bzw. zu direkten Kosten. Die diesbezüglichen Ermessensentscheidungen erhöhten tendenziell sowohl den Verwaltungs- und Prüfaufwand wie auch das Fehlerrisiko. Letzteres galt insbesondere im Falle einer Kombination von Pauschaloptionen (siehe TZ 31).

Da maßgebliche Förderstellen eine Förderung von Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des zu hohen Verwaltungsaufwands zuvor ausgeschlossen hatten, kam die Anwendung einer Gemeinkostenpauschale von 20 % einer entsprechenden Erhöhung der Förderung von EFRE-Projekten gleich. Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, in der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Er empfahl, die bisher gemachten Erfahrungen mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten oder direkten Kosten im Hinblick auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen zu untersuchen und Anpassungen rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen.

- 28.3** *Das BKA teilte mit, dass für die im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 beschlossene Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

- 28.4** Der RH anerkannte die vorgesehene detaillierte fachliche Analyse von Kostenkategorien positiv und bekräftigte seine Empfehlung, allfällige Anpassung möglichst vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen.



Pauschalsätze  
(Maßnahme Nr. 2)

**29.1** (1) Das von den zuständigen Stellen in Österreich entwickelte Modell für eine vereinfachte Berechnung von Personalkosten mittels pauschaler Elemente beruhte auf einer Formel zur Ermittlung der Stundensätze der an einem EFRE-Projekt beteiligten Mitarbeiter eines Unternehmens. Dabei wurden die individuellen Bruttojahresbezüge jeweils mit einem pauschalen Lohnnebenkosten-Faktor von 1,3 multipliziert und durch eine Jahresstundenpauschale von 1.800 (ohne Überstunden) bzw. 1.980 (mit Überstunden) geteilt.<sup>44</sup> Die so ermittelten individuellen Stundensätze (Standardeinheitskosten) der projektbeteiligten Mitarbeiter wurden mit deren projektbezogenen Arbeitsstunden multipliziert und ergaben die förderbaren Personalkosten.

Die Methode galt als für alle Projektarten und Projektträger gleichermaßen anwendbar. Die pauschalen Elemente des Modells (Lohnnebenkostenfaktor, Jahresstundenteiler) beruhten auf empirisch erhobenen Daten unter Anwendung zusätzlicher Sicherheitsmargen. Die empirisch ermittelten Jahresstundenteiler berücksichtigten weder Krankenstände noch erhöhte Urlaubsansprüche oder Zeiten für Aus- und Weiterbildung bzw. nur zwei Drittel der maximal zulässigen Überstunden pro Jahr. Der mit externer Unterstützung ermittelte Faktor für die Lohnnebenkosten von über 1,31 wurde durch Abschläge sowie Abrundungen auf 1,3 reduziert und galt für die gesamte Programmperiode.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die weiterhin mögliche Abrechnung von Personalkosten nach der Ist-Kosten-Methode bzw. nach der Methode mit Pauschalsätzen.

<sup>44</sup> Beispiel: Bruttojahresbezug von 45.000 EUR mal Faktor Lohnnebenkosten 1,3 geteilt durch 1.800 Jahresarbeitsstunden ergibt einen Stundensatz von 32,50 EUR.

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

**Tabelle 18: Vergleich der Ist-Kosten- und Pauschalsatzmethode bei Personalkosten**

	Ist-Kosten (NFFR, Art. 8)	Pauschalsätze (NFFR, Art. 8a)
Anwendungsbereich	– für alle Projektträger und Projekttypen	– für alle Projektträger und Projekttypen – alternativ zur Ist-Kosten-Berechnung gemäß Art. 8 – eingeschränkte Anwendbarkeit für bestimmte Arbeitnehmergruppen (z.B. öffentlich Bedienstete, Lehrlinge, freie Dienstnehmer)
im EFRE-Fördervertrag vorab festzulegen		1. Anwendung der Methode zur Kalkulation der Stundensätze 2. Kalkulation der Leistungsstunden der projektbeteiligten Arbeitnehmer sowie von deren Stundensätzen 3. maximaler Gesamtbetrag der förderbaren Personalkosten
Nachweis von Inhalt und Umfang der projektbezogenen Leistung	werden Arbeitnehmer nur während eines Teils ihrer Arbeitszeit für ein EFRE-Projekt eingesetzt: 1. Zeitaufzeichnung über die gesamte Arbeitszeit des projektbeteiligten Arbeitnehmers mit Beschreibung der projektbezogenen Leistungen 2. durchschnittlicher Tag- oder Stundensatz pro projektbeteiligtem Arbeitnehmer: Teilung seiner gesamten Personalkosten (Gehalt, Überstunden, Sozialabgaben) durch seine gesamte Arbeitszeit (inkl. Überstunden)	– Dokumentation der projektbezogenen Arbeitsstunden – Bruttobezüge anhand des Lohnkontos, gegebenenfalls Unterlagen zur Arbeitszeitverpflichtung (z.B. Betriebsvereinbarung, Kollektivvertrag, Teilzeitvereinbarung)
Nachweis der erfolgten Zahlung	– Nettogehalt an Arbeitnehmer – Steuern und Abgaben an Finanzamt und Sozialversicherungsträger	

Darstellung: RH

(3) Die von Selbständigen erbrachte unbezahlte Arbeitsleistung in einem geförderten Vorhaben konnte gemäß Art. 56 Abs. 2 der Allg. SF-VO bei entsprechendem Nachweis auch schon vor der Einführung von Pauschalen als Sachkosten bzw. Opportunitätskosten (d.h. Kosten der Erbringung der betreffenden Leistung durch einen Angestellten von gleicher Qualifikation) geltend gemacht werden. Wegen erheblicher Nachweisprobleme empfahlen die NFFR (Basisversion, September 2007) jedoch, diese Form der Projektträgerschaft möglichst zu vermeiden. Im Lichte des geänderten Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung einigten sich die abwickelnden Stellen in Österreich auf die Festlegung eines Standardstundensatzes in Höhe von 30 EUR zur vereinfachten Berechnung der als Sachkosten förderfähigen Arbeitskosten von Selbständigen („Unternehmerlohn“). Die Höhe des Stundensatzes basierte auf der Analyse von 16 Kollektivverträgen.

Nachstehende Tabelle stellt wesentliche Elemente des weiterhin anwendbaren Opportunitätskostenmodells dem neuen Unternehmerlohn-Modell gegenüber.

Tabelle 19: Modelle zur Berechnung von unbezahlter Arbeit		
	Unbezahlte Arbeitsleistung (Opportunitätskosten) gemäß NFFR Art. 8b Abs. 1	Unbezahlte Arbeitsleistung („Unternehmerlohn“) gemäß NFFR Art. 8b Abs. 2
Höhe der Kostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jahresgesamtkosten (brutto ohne Dienstgeberabgaben gemäß Branchenkollektivvertrag oder vergleichbaren Regelungen für unselbständige Arbeitskraft mit erforderlicher Qualifikation und Berufserfahrung)</li> <li>– geteilt durch 1.800 Arbeitsstunden, sofern keine Zeitaufzeichnungen vorliegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 30 EUR pro Stunde</li> <li>– bis zu max. 900 Stunden pro Jahr</li> </ul>
Anwendungsbereich		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forschungs-, Innovations- und Kooperationsprojekte in EFRE-Regionalprogrammen</li> </ul>
Begünstigte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– natürliche Personen mit nachweislich erbrachter eigener unbezahlter Arbeitsleistung für ein aus dem EFRE gefördertes Projekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jeweils eine Person pro Unternehmen</li> <li>– selbständig Erwerbstätige (Einzelunternehmer, Personengesellschafter, Freiberufler u.Ä.)</li> <li>– Unternehmer als Mitglieder von in Vereinsform organisierten wirtschaftsbezogenen Kooperationsprojekten</li> </ul>
spezifische Anforderung an den Begünstigten		<ul style="list-style-type: none"> <li>– ist im Unternehmen in leitender Funktion tätig</li> <li>– verfügt über hohe projektrelevante fachliche Qualifikation</li> <li>– arbeitet in dieser Qualifikation im geförderten Projekt mit</li> </ul>
Nachweis der Leistung	transparente Zeitaufzeichnung, aussagekräftige Tätigkeitsbeschreibung	

Darstellung: RH

Die Prüfbehörde (BKA, Abteilung IV/3) äußerte im Laufe der Beratungen grundsätzliche Bedenken zur Berechnung der Personalkosten mit pauschalen Elementen bzw. zum „Unternehmerlohn“, denen die Verwaltungsbehörden und die Bescheinigungsbehörde (BKA, Abteilung IV/4) zum Teil entsprachen, zum Teil aber der Beurteilung durch die Europäische Kommission anheim stellten. Das BKA ersuchte die Europäische Kommission am 30. Juni 2010 um Prüfung der Vorschläge und Stellungnahme u.a. zur Frage, ob das Modell grundsätzlich in die Kategorie der Standardeinheitskosten falle. Die Europäische Kommission bejahte dies. Auch den vorgeschlagenen Stundensatz von 30 EUR für Selbständige („Unternehmerlohn“) erachtete sie in ihrer Stellungnahme

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

vom 26. August 2010 als nicht im Widerspruch zu den EU-Vorschriften stehend. Die Beurteilung der Anwendbarkeit dieses Stundensatzes obliege jedoch den nationalen Behörden.

**29.2** Der RH anerkannte die umfangreichen Vorarbeiten, empirischen Untersuchungen und eingehenden Erörterungen aller beteiligten Stellen und die Abstimmung der Modelle mit der Europäischen Kommission. Er bewertete die Modelle (auf Basis seiner vor Ort gewonnenen Eindrücke) gegenüber dem *Status quo ante* grundsätzlich als Vereinfachung. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, die aus der praktischen Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen zu evaluieren und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen zu ziehen.

**29.3** *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

### Pauschalbeträge (Maßnahme Nr. 3)

**30.1** Da der Anwendung von Pauschalbeträgen u.a. aufgrund der Heterogenität der EFRE-Projekte keine hohe Priorität zukam, wurde kein österreichweit anwendbares Modell für Pauschalbeträge zur Deckung aller oder eines Teils der Kosten eines Vorhabens bis zu maximal 50.000 EUR erarbeitet. Jedoch eröffneten die in Art. 5a der NFFR enthaltenen allgemeinen Bestimmungen zu den Pauschaloptionen die Möglichkeit, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen weitere Pauschalmodelle zu vereinbaren, darunter auch österreichweite bzw. im Einzelfall zu vereinbarende Pauschalbeträge. Konkrete Anwendungsfälle kamen in den überprüften Ländern im Prüfungszeitraum nicht vor.

**Tabelle 20: Pauschalbetrag**

<b>Voraussetzung für Pauschalbetrag gemäß NFFR Version 02.1, Art. 5a Abs. 1 lit. c und Abs. 5</b>	
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– österreichweit gemäß Abs. 1 lit. c: Bereich der Begünstigten (Projektträger) bzw. Projekttypen ist jeweils zu definieren</li> <li>– im Einzelfall zwischen einer Förderstelle und einem Begünstigten gemäß Abs. 5 zu vereinbaren</li> </ul>
Verfahren zur österreichweiten Festlegung des Pauschalbetrags gemäß Abs. 1 lit. c	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nachweis im Wege einer statistisch validen, überprüfbareren Analyse, dass die Höhe des Pauschalbetrags nicht über den durchschnittlichen tatsächlich getätigten Ausgaben liegt</li> <li>– Festlegung durch Verwaltungsbehörden und Bescheinigungsbehörden nach Anhörung der Prüfbehörde</li> <li>– Beifügung als Annex zu den NFFR</li> </ul>
Verfahren zur Festlegung des Pauschalbetrags im Einzelfall gemäß Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– im Vorhinein im Rahmen der Förderungszusage mit dem Begünstigten zu vereinbaren</li> <li>– nachweislich in jedem Einzelfall niedriger als die tatsächlichen Ausgaben</li> <li>– Anwendung stellt sowohl aus Sicht der Begünstigten wie auch aus Sicht der prüfzuständigen Stelle der Verwaltungsbehörde (FLC) eine spürbare Arbeits-erleichterung bei der Abrechnung und Prüfung dar</li> <li>– aktenmäßige Dokumentation der Begründungen und Nachweise</li> </ul>
maximale Höhe der Kostenpauschale	– 50.000 EUR gemäß Art. 7 Abs. 4 EFRE-Verordnung

Darstellung: RH

**30.2** Der RH bewertete den Ansatz, in den NFFR die Grundlagen für die all-fällige Festlegung und Anwendung weiterer Pauschalkosten-Modelle zu definieren als zweckmäßig, verwies jedoch auf allfällig erforderliche Anpassungen von spezifischen Förderrichtlinien (siehe TZ 22).

**31.1** (1) Gemäß EU-Vorgabe war eine Kombination von Pauschaloptio-nen möglich, sofern jede Pauschale jeweils eine andere Katego-rie förderfähiger Kosten abdeckte. Beispielsweise durfte die Gemein-kostenpauschale keine Kosten umfassen, die bereits im Rahmen von Pauschalsätzen oder Ist-Kosten abgedeckt waren. Aus Sicht der Verwal-tungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde war diese Anforderung erfüllt, da der Unternehmerlohn den Wert von geleisteten projektbezo-genen Arbeitsstunden abdeckte, während die Gemeinkostenpauschale indirekte Kosten (Gemeinkosten) abdeckte.

(2) In ihrer an das BKA gerichteten Stellungnahme vom 26. August 2010 (siehe TZ 29) merkte die Europäische Kommission an, die Unterschei-dung zwischen direkten und indirekten Kosten und insbesondere die Definition der indirekten Kosten (Gemeinkosten) gemäß Art. 9 der NFFR wäre genau zu beachten, um eine Doppelverrechnung iden-tischer Kostenpositionen hintanzuhalten.

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

(3) Personalkosten der Geschäftsführung waren gemäß Art. 9 lit. b NFFR „im Regelfall“ in der Gemeinkostenpauschale abgedeckt, konnten unter bestimmten Voraussetzungen für nachweislich projektspezifische Arbeitszeit jedoch auch als direkte Kosten abgerechnet werden (siehe TZ 28, Tabelle 17).

**31.2** Der RH stellte fest, dass eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Verbindung mit einer Gemeinkostenpauschale das Kombinationsverbot der EU verletzte, da die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits mit der Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) abgedeckt waren. Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, derartige Kombinationen auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen.

**31.3** *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

*Das Land Burgenland vermerkte in seiner Stellungnahme, dass die Feststellungen für die Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) als Förderstelle keine Gültigkeit hätten, weil keine Gemeinkostenpauschale verwendet würde.*

*Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die empirische Analyse der untersuchten Projekte (siehe TZ 28.1 (2)) bei allen Kostenkategorien nur die nicht unmittelbar projekt- bzw. produktionsbezogenen Kosten als indirekte Kosten berücksichtigt. Somit seien projektbezogene Kosten nicht Bestandteil der 20 % Gemeinkostenpauschale gewesen und als projektbezogene Einzelkosten daher kumulierungsfähig. Im Rahmen der Abstimmung des von Österreich erarbeiteten Modells mit der Europäischen Kommission seien auch diese Informationen inkl. der vorgeschlagenen Möglichkeit der Einzelverrechnung in bestimmten Fällen zur Verfügung gestellt worden.*

**31.4** Der RH hielt dem Land Burgenland entgegen, dass sich die Feststellungen auf die Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) als Verwaltungsbehörde bezogen, weil die NFFR im Einvernehmen mit den Verwaltungsbehörden beschlossen worden waren (siehe TZ 20).

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass die in Art. 9 lit. b NFFR enthaltene Formulierung, wonach die Personalkosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ in der Gemeinkostenpauschale abgedeckt waren, einen Ermessensspielraum eröffnete, auf den sich auch die im Zuge ihrer Stellungnahme ergangene Aufforderung der Europäischen Kom-



Umsetzung der EU-Vereinfachungen  
2008–2011 in Österreich



EU-Förderungen (EFRE)

mission, eine Doppelverrechnung identischer Kostenpositionen hintanzuhalten, bezog. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Nicht umgesetzte  
EU-Vereinfachungen  
(Maßnahmen Nr. 4  
bis 9)

**32.1** (1) Maßgeblich für die Auswahl der optionalen Vereinfachungsmaßnahmen war das von den Förderstellen artikuliert Bedürfnis nach einer Senkung des Verwaltungsaufwands. Andere Vereinfachungsmaßnahmen, die die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms (siehe TZ 11) initiiert hatte, setzte Österreich gemäß STRAT.AT Umsetzungsbericht 2009 bereits vor den entsprechenden Änderungen der Strukturfondsvorschriften mit nationalen Mitteln um (z.B. Vergabe von Vorschüssen zur Vorfinanzierung von Projekten, Ausbau von nationalen Förderprogrammen zur Steigerung der Energieeffizienz).

(2) Die Nicht-Umsetzung bzw. Nicht-Anwendung von optionalen bzw. nicht-optionalen Vereinfachungsmaßnahmen im Rahmen der EFRE-Umsetzung in Österreich (siehe TZ 24, Tabelle 14) hatte aus Sicht der Programmbehörden bzw. Förderstellen im Wesentlichen drei Gründe:

- Fehlen einer größeren Zahl von Anwendungsfällen: Dies galt insbesondere für die optionale Maßnahme Nr. 6 (Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte) sowie für die nicht-optionalen Maßnahmen Nr. 8 (Einnahmen schaffende Projekte) und Nr. 9 (einheitlicher Schwellwert für Großprojekte).
- Aus Sicht der Förderstellen kein Vereinfachungseffekt bei Umsetzung: Dies traf insbesondere auf die Maßnahme Nr. 5 (Vorschüsse) zu. Vorschüsse wurden – beschränkt auf personalintensive FTEI-Projekte – nur aus nationalen Mitteln gewährt, da die Förderstellen die Überwachung und allfällige Rückabwicklung von Vorschüssen aus EFRE-Mitteln, die zuvor gegenüber der Europäischen Kommission als Ausgaben deklariert wurden, als sehr aufwändig erachteten.
- Umsetzung in der nächsten Programmperiode denkbar: Dies betraf die Maßnahme Nr. 4 (Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten, insbesondere Stadtentwicklungsfonds), für die sich der Städtebund in einem Positionspapier aussprach, sowie die Maßnahme Nr. 7 (EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung).

## Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

- 32.2** Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorzunehmen, inwieweit im Rahmen der EFRE-Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten.
- 32.3** *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

### Sicht der Förderungsempfänger

#### Allgemeines

- 33** Der RH nahm Einsicht in die Unterlagen von 19 betrieblichen F&E-Förderprojekten und führte – im Beisein der zuständigen Bundes- und Landesförderstellen – mit den betreffenden neun Förderungsempfängern in den drei überprüften Ländern vertiefende Gespräche. Zudem führte der RH Desk Reviews (Prüfungen anhand projektbezogener Akten und Dokumente) von 15 Projekten durch (siehe TZ 1), um seine Beurteilungsbasis zu verbreitern. Von den insgesamt 34 ausgewählten Projekten basierten 28 auf Richtlinien und die restlichen sechs auf Einzelentscheidungen der Länder, um festzustellen, in welcher Weise die rechtliche Grundlage der Förderentscheidung den Verwaltungsaufwand für den Förderungsempfänger gegebenenfalls beeinflusste.

#### Anforderungen bei Projekten auf Basis von Förderrichtlinien

- 34.1** (1) Förderungsempfänger bewerteten insbesondere die von ihren internen Verfahren und Abläufen (*work flow*) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwändig. Dies betraf die Häufigkeit und Genauigkeit von Zeitaufzeichnungen sowie die Schnittstellen zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumente abstellenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen. Förderungsempfänger führten für EFRE-Projekte parallele Dokumentations- und Ablagesysteme, die – je nach Förderstelle – teilweise unterschiedlichen Anforderungen zu genügen hatten. Nachfolgende Beispiele illustrieren den Mehraufwand bei der Abwicklung personalkostenintensiver EFRE-Projekte im Bereich der betrieblichen FTEI sowie die Wirkungen von Vereinfachungen aus der Sicht der Förderungsempfänger.



Gemessen an den Anforderungen der Antragstellung, Abrechnung und Kontrolle bewerteten Förderungsempfänger mit mehrjähriger Erfahrung in der Umsetzung betrieblicher Forschungsprojekte die Förderungen der überprüften Länder im Allgemeinen als weniger aufwändig als jene der Bundesförderstelle FFG. Die höchsten Anforderungen und ein entsprechend hoher Aufwand bestand aus ihrer Sicht bei EFRE-Förderungen.

(2) Unternehmen hatten gemäß NFFR, Art. 8 zum Nachweis der Förderfähigkeit ihrer Personalkosten eine „transparente Zeitaufzeichnung mit einer aussagekräftigen, den einzelnen geförderten Vorhaben zugeordneten Beschreibung der geförderten Tätigkeiten“ vorzulegen (vgl. TZ 29).

#### Beispielkasten: Aussagekraft der Zeiterfassung

Fall 1: Im Einklang mit den betrieblichen Vorgaben ordneten die Mitarbeiter eines Anlagenherstellers in Vorarlberg ihre Arbeitszeit wochenweise einzelnen Arbeitspaketen zu (z.B. entfielen 24 Stunden auf Arbeitspaket Nr. 1 und 16 Stunden auf Arbeitspaket Nr. 2). Für ein gefördertes Anlagen-Entwicklungsprojekt verlangte die Förderstelle zusätzliche Zeitaufzeichnungen pro Arbeitstag nach Stunden und Tätigkeiten.

Fall 2: Gemäß den betrieblichen Vorgaben für die Zeitaufzeichnung ordneten die Mitarbeiter eines Software-Unternehmens im Burgenland ihre Anwesenheitsstunden nach Tätigkeiten (z.B. Systemdesign, Simulation) den jeweiligen Projekten und Projekt-Arbeitspaketen zu. Für ein gefördertes Entwicklungsvorhaben verlangte die Förderstelle eine genauere Aufschlüsselung dieser Tätigkeiten (z.B. fünf Stunden Simulation: Berechnung verschiedener Parameter; zwei Stunden Simulation: Berechnung des Energieverhaltens usw.).

Fall 3: Einzelne Software-Entwicklungsunternehmen setzten nicht mehr auf fixe Arbeitszeiten mit Anwesenheitskontrolle bzw. Tätigkeitsaufzeichnung, sondern auf Arbeitszeitmodelle mit ziel- und ergebnisorientierten Vorgaben, die im Team eigenverantwortlich („Vertrauensarbeitszeit“) und flexibel umgesetzt wurden.

Kleinere Unternehmen führten für Zwecke der Förderungsabrechnung eigene Zeitaufzeichnungen in zusätzlichen Hilfstabellen. Größere Unternehmen adaptierten bei Bedarf ihre computerbasierten Zeiterfassungssysteme.

(3) Unternehmen mit elektronischer Zeiterfassung erstellten für die Förderungsabrechnung Papiausdrucke. Je nach Anzahl der Projektmitarbeiter füllten diese Ausdrucke mehrere Ordner. Zwischen Förderstellen war nicht immer abgestimmt, in welcher Form diese Nachweise vorzulegen waren.

## Sicht der Förderungsempfänger

### Beispielkasten: Formale Vorschriften zur Zeiterfassung

Eine Förderstelle verlangte von einem burgenländischen Unternehmen bei einem Projekt im Bereich Automatisierung monatliche und vom jeweiligen Projektmitarbeiter unterschriebene Ausdrücke der elektronischen Zeiterfassung.

Dagegen genügte einer anderen Förderstelle bei einem weiteren Projekt dieses Unternehmens ein unterschriebener Listenausdruck der elektronischen Zeiterfassung aller Projektmitarbeiter, der den gesamten Förderzeitraum abdeckte.

(4) Die Projektanträge der Unternehmen enthielten die auf Basis der Bruttojahresbezüge errechneten Stundensätze (Planwerte) der Projektmitarbeiter.

### Beispielkasten: Berechnung und Abrechnung von Personalkosten

Ein Unternehmen aus Vorarlberg ermittelte bis 2009 bei rein national geförderten Projekten die Stundensätze der Projektmitarbeiter pauschal aus seiner Kostenstellenrechnung (Gehaltskosten der Mitarbeiter plus Lohnnebenkosten plus Reisekosten plus Gemeinkosten in der Höhe von 10 % bis 15 %). Die individuellen Gehaltsdaten unterlagen firmenintern der Vertraulichkeit.

Dagegen waren beim ersten EFRE-Projekt die Stundensätze pro Mitarbeiter anhand der 14 Monatsgehälter – auf den Förderzeitraum abgegrenzt und um alle nicht förderfähigen Positionen (z.B. Firmenauto) bereinigt – exakt zu ermitteln. Die Zahlungen an die Sozialversicherung waren monatlich für alle Projektmitarbeiter nachzuweisen.

(5) Mit Bezug auf die Frage, ob Gehaltserhöhungen oder variable bzw. ergebnisorientierte Gehaltsbestandteile zu berücksichtigen waren, bestanden unterschiedliche Herangehensweisen von Förderstellen.

### Beispielkasten: Unterschiedliche Herangehensweisen von Förderstellen

Fall 1: Das Bruttojahresgehalt bei einem burgenländischen Softwareentwickler betrug im ersten Projektjahr 40.000 EUR und stieg im zweiten um 3 %. Bei der Projektabrechnung im dritten Jahr akzeptierte eine Förderstelle nur die lt. Projektantrag geplanten 40.000 EUR als Basis zur Berechnung des Stundensatzes. Eine andere Förderstelle vertrat dagegen die Auffassung, moderate Gehaltssteigerungen seien in den Plankosten des Projektantrags zu berücksichtigen und somit förderfähig.

Fall 2: Die Bruttojahresgehälter eines Softwareentwicklers im Burgenland bestanden aus rd. 35.000 EUR Fixbezügen sowie einem variablen Gehaltsbestandteil (Prämie) von 5.000 EUR bei Erreichen der Zielvereinbarung. Zum Zeitpunkt der Endabrechnung hatten die Zielerreichungsgespräche wegen des vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahres noch nicht stattgefunden. Das Unternehmen konnte den variablen Gehaltsbestandteil bei der Abrechnung nicht berücksichtigen.

(6) Die Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2, siehe TZ 29) vereinfachte aus Sicht der Unternehmen sowohl die Ermittlung wie auch den Nachweis der im Projekt abgerechneten Personalkosten.

**Beispielkasten: Vereinfachungswirkung**

Fall 1: Im Jahr 2009 musste ein Verkehrstechnik-Unternehmen im Land Salzburg bei der Projektendabrechnung die förderfähigen Stundensätze jedes einzelnen Projektmitarbeiters noch anhand der Personalkosten sowie der Anwesenheits- und Projektstunden ermitteln. Die Mitarbeiter hatten für diesen Zweck sowohl ihre Projektstunden wie auch die tatsächlichen Anwesenheitsstunden (Komm- und Gezeiten) zu erfassen.

Im Jahr 2011 ermittelte das Unternehmen für den Projektantrag die Stundensätze pro Mitarbeiter anhand von deren Bruttojahresgehältern und einer Formel mit pauschalen Elementen (Stundenteiler, Lohnnebenkosten). Die Multiplikation dieser Stundensätze mit den geplanten Projektstunden ergab die geplanten Personalkosten. Zum Nachweis der tatsächlichen Personalkosten genügte die Aufzeichnungen der Projektstunden und die Jahreslohnkonten der betreffenden Mitarbeiter.

Fall 2: Bei Förderprojekten vor Einführung der Pauschalsätze forderte ein Anlagenhersteller in Vorarlberg für jeden Projektmitarbeiter als Nachweis für die tatsächlich geleisteten Lohnnebenkosten bei den zuständigen Stellen Unbedenklichkeitsbescheinigungen für die Lohnsteuer, Kommunalsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge an.

Mit Anwendbarkeit der Pauschalsätze wurden die Lohnnebenkosten pauschal ermittelt. Die Nachweispflicht für geleistete Zahlungen entfiel zur Gänze.

Fall 3: Ein Software-Unternehmen in Salzburg schätzte, dass sich der Abrechnungsaufwand von einer, im Jahr 2009 gestarteten Projektphase (ohne Pauschalsätze) zur zweiten (mit Pauschalsätzen) um einige Tage verringerte.

(7) Unternehmen, die ihre Rechnungen einscannen und elektronisch archivierten, mussten für EFRE-Projekte jeweils parallele Bearbeitungs- und Archivierungsprozesse einrichten: elektronische Standardprozesse für unternehmenseigene Zwecke sowie Abläufe in Papierform für Zwecke der Förderverwaltung und -kontrolle. Die Belege von EFRE-Projekten waren bei der EFRE-Abrechnungskontrolle im Original vorzulegen und bis 31. Dezember 2022 aufzubewahren.

**Beispielkasten: Vorlage und Aufbewahrung von Originalbelegen**

Fall 1: Ein burgenländisches Kleinstunternehmen für Softwareentwicklungs-Werkzeuge hatte seine Buchhaltung einem Steuerberater übertragen. Belege wurden elektronisch archiviert. Für die Abrechnungskontrolle des EFRE-Projekts durch die Förderstelle ließ der Unternehmer die relevanten Originalbelege vom Steuerberater gegen Entgelt aufbereiten und übermitteln.

Fall 2: Mitarbeiter eines Großunternehmens in Vorarlberg scannen alle Belege und Rechnungen bei Erhalt ein und archivierten sie. Für ein EFRE-Förderprojekt zur Weiterentwicklung bestimmter Materialien mussten die relevanten Belege bei Erhalt identifiziert und in eigenen Ordnern abgelegt werden. Bei manchen dieser Belege waren nur einzelne Rechnungspositionen projektrelevant, weshalb vor der Ablage der Originalbelege Kopien für den übrigen Geschäftsbereich anzufertigen waren. Dies erforderte einen zusätzlichen Dokumentationsprozess.

Fall 3: Einem Software-Unternehmer im Burgenland lagen Rechnungen für im Internet gebuchte Flugtickets nur elektronisch vor. Mangels Originalbeleg waren diese im Rahmen eines EFRE-Projekts nicht förderfähig.

## Sicht der Förderungsempfänger

**34.2** Der RH hielt fest, dass die im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung besuchten Förderungsempfänger Vereinfachungspotenziale insbesondere in einer den Unternehmensabläufen (*work flow*) und EDV-Standards möglichst angenäherten Form der Nachweiserbringung sahen sowie in harmonisierten Vorgaben der Förderstellen für die Förderabrechnung und -kontrolle. Der RH bewertete diese Anliegen von Förderungsempfängern – unbeschadet der Anforderungen der Finanzkontrolle – als grundsätzlich nachvollziehbar und berechtigt und verwies in diesem Zusammenhang auch auf Art. 124 der neuen Haushaltsordnung der EU (siehe TZ 12), wonach die Ermittlung der Höhe der förderfähigen Kosten an die üblichen Verfahren der Kostenrechnung der Förderungsempfänger anknüpfen sollte.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, unter Einbindung der relevanten Förderstellen auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE-Projekte (z.B. personalintensive FTEI-Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV-Standards umfasst sein.

**34.3** *Laut Stellungnahme des BKA würden die Empfehlungen des RH in zwei Maßnahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 aufgegriffen, zum einen durch die Erarbeitung standardisierter Abwicklungsgrundlagen und zum anderen durch die Sicherstellung des erforderlichen Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den programmeteiligten Stellen. Hinsichtlich der EDV-Standards im Rahmen der Abrechnungskontrolle verwies das BKA auf seine Stellungnahme zu TZ 36.*

*Aus Sicht des Landes Burgenland sei eine Harmonisierung nicht nur im Interesse der Förderungsempfänger, sondern auch im Hinblick auf eine einheitliche Qualität und standardisierte Abläufe in den Förderstellen erforderlich. Im Übrigen würden EU-geförderte Projekte nach exakt den gleichen Verfahren abgewickelt wie national geförderte Projekte.*

**34.4** Der RH erachtete die im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 in Aussicht genommenen Maßnahmen als zweckmäßig.

Er entgegnete dem Land Burgenland, dass die grundsätzlich gleichen Vorschriften zur Abwicklung EU-geförderter bzw. national geförderter Projekte in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger unterschiedlich strikt angewendet wurden: Vor allem in Bezug auf Förderabrechnung, Nachweiserbringung und verwaltungsinterne Kontrollen

bestünden für national geförderte Projekte geringere Standards als für EU-Projekte (siehe TZ 50).

- 35.1** (1) Gemäß Schätzung der Europäischen Kommission<sup>45</sup> sollten ihre Legislativvorschläge für die Periode 2014–2020 den derzeitigen Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten für EFRE und Kohäsionsfonds um rund ein Fünftel senken. EDV-Maßnahmen wie etwa die verpflichtende Einführung einer elektronischen Datenverwaltung und eines elektronischen Datenaustauschs zwischen Verwaltungs- bzw. Förderstellen und den Endbegünstigten (Stichwort: *e-Cohesion*) sollten mehr als die Hälfte der Entlastung bewirken.

Die Länder als Verwaltungsbehörden und das BKA als Bescheinigungsbehörde begrüßten den *e-Cohesion-Ansatz* als effizienzsteigernd, bemerkten jedoch, dass die Kosten der Umsetzung letztlich auch die Endbegünstigten trafen und für Mitgliedstaaten mit einem relativ geringen EU-Mittelvolumen genauso hoch wie für Mitgliedstaaten mit einem großen Volumen seien.

(2) Die zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. Die Übermittlung firmenmäßig gezeichneter Dokumente oder Originalunterlagen erforderte jeweils Medienbrüche.

- 35.2** Der RH sah in einer verstärkten Nutzung elektronischer Verfahren eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Förderabwicklung effizienter und weniger aufwändig zu gestalten. Eine gemeinsame Schnittstelle der zwischengeschalteten Förderstellen könnte die projektbezogene Kommunikation bei den Antrags-, Abwicklungs- und Abrechnungsprozessen sowie die Abstimmung zwischen den Förderstellen verbessern.

Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE-Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. Er verwies in diesem Zusammenhang

<sup>45</sup> vergleiche Europäische Kommission, Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burdens of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds), Juli 2012

## Sicht der Förderungsempfänger

auf seine bereits im Jahr 2005<sup>46</sup> getroffene Empfehlung, als effizientes Instrument zur Koordination und Abstimmung eine vernetzte Förderungsdatenbank aller Förderungsgeber und abwickelnden Stellen einzurichten, in welcher eine österreichweite Gesamtschau nach geförderten Projekten und Förderungsnehmern möglich wäre.

- 35.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass im Rahmen der Initiative „e-cohesion“ der Europäischen Kommission in der Förderperiode 2014–2020 verstärkt elektronische Lösungen zu entwickeln seien, wobei auf die jeweilige Kosten–Nutzen–Relation der Entwicklung neuer technischer Anwendungen und die von den Förderstellen bereits entwickelten Systeme Bedacht zu nehmen sein werde.*

*Aus Sicht des Landes Burgenland sähen die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmperiode 2014–2020 marginale Vereinfachungen, jedoch eine Vielzahl zusätzlicher Anforderungen vor (u.a. jährliche Programmabschlüsse und ein umfangreicheres Berichtswesen). Im Lichte dessen erscheine die von der Europäischen Kommission angestrebte Reduktion des Verwaltungsaufwands um rund ein Fünftel als äußerst ambitioniert.*

*Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die sowohl auf Bundeseite als auch auf Seite des Landes Vorarlberg laufenden Vorbereitungen für diverse Förderdatenbanken. Weiters werde es von der Europäischen Kommission Vorgaben für den elektronischen Datenaustausch für die Jahre ab 2014 geben. Die vom RH empfohlene Vernetzung sollte mit den neuen Tools möglich sein.*

- 35.4** Der RH nahm die Stellungnahmen des BKA und des Landes Vorarlberg zur Kenntnis. Er erachtete die Vorbereitung von Datenbanklösungen als zweckmäßig.

Der RH wies das Land Burgenland darauf hin, dass in einzelnen Punkten sehr wohl Vereinfachungen erfolgt sind, vielfach jedoch – auch auf nationaler Ebene – Potenziale ungenutzt blieben.

<sup>46</sup> siehe Positionen des RH zur Verwaltungsreform II, Neuauflage 2009, Reihe 2009/1, TZ 6.21

**36.1** Förderungsempfänger hatten die von ihnen tatsächlich getätigten Ausgaben gemäß Art. 90 Abs. 3 Allg. SF-VO 1083/2006 grundsätzlich durch Rechnungen und Zahlungsbelege im Original nachzuweisen. Eine elektronische Belegaufbewahrung war unter bestimmten Voraussetzungen und bei gewährleisteter Übereinstimmung mit den Originalen zulässig. Ähnliche Regelungen fanden sich auch in nationalen Förderrichtlinien.

Zur Steigerung der Effizienz setzten Unternehmen bei Buchführung, Zahlungsverkehr und Rechnungswesen zunehmend auf papierlose Abläufe. Elektronische Rechnungen mit bestimmten Sicherheitsmerkmalen berechtigten nach dem Umsatzsteuergesetz zum Vorsteuerabzug.

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen weiterhin nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebarungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand.

#### Beispielkasten: Mehraufwand

Zwei Mitarbeiter einer Bundesförderstelle kontrollierten und entwerteten gemäß Vier-Augen-Prinzip in Anwesenheit von Mitarbeitern des geförderten Unternehmens mehrere Stunden vor Ort Papierbelege – darunter auch Ausdrücke von originär elektronisch erstellten Rechnungen wie z.B. Flugtickets oder aus dem EDV-System generierte Zeitaufzeichnungen – durch Anbringen von Vermerken über die gewährte Förderung mit Stempel, Datum und Paraphe. Auf diese Weise sollte die neuerliche Vorlage dieser Belege bei der Abrechnung eines anderen Förderprojekts (bei der gleichen oder bei einer anderen Förderstelle) und entsprechende Doppelförderungen verunmöglicht werden.

Das BKA urgierte im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF. Das BKA argumentierte, dass Mehrfachvorlagen gerade auch bei Papierrechnungen erfolgen konnten und dass die Durchsetzung und Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende (aktenmäßig zu dokumentierende) wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. Im Jahr 2012 schlug das BKA dem BMF im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens die Einrichtung einer Dokumentationsdatenbank für elektronische Belege und Rechnungen vor, mit deren Hilfe die Förderstellen allfällige Mehrfachvorlagen von Belegen prüfen und Doppelförderungen verhindern können sollten.

## Sicht der Förderungsempfänger

**36.2** Der RH stellte fest, dass den Endbegünstigten aufgrund der Vorlage- und Aufbewahrungspflicht von Papierbelegen ein beträchtlicher Mehraufwand entstand, obwohl die nationalen und EU-rechtlichen Bestimmungen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Aufbewahrung elektronischer Belege erlaubten. Er bemängelte, dass das Abstempeln von – zum Teil aus den EDV-Systemen beliebig oft generierbaren – Papiausdrucken den Zweck, Doppelförderungen zu verhindern, nicht gewährleisten konnte und technologisch nicht zeitgemäß war.

Mit Verweis auf die Anerkennung elektronischer Rechnungen im Umsatzsteuerrecht empfahl der RH dem BKA, die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der ARR 2004 Rechtssicherheit herzustellen. In diesem Zusammenhang empfahl er dem BKA, auch im Rahmen seiner sonstigen Kompetenzen gemäß Bundesministeriengesetz verstärkt auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen hinzuwirken.

**36.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei es im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) bezüglich der Bestimmungen zum zahlenmäßigen Nachweis ausführlich auf die Problematik der Rechtsunsicherheit bei der Verwendung elektronischer Belege im Förderwesen eingegangen und habe auf Einladung des BMF konkret auf Fälschungssicherheit und Entwertung elektronischer Belege Bezug genommen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards verwies das BKA für den eigenen Zuständigkeitsbereich auf die umfangreiche Prüftätigkeit von EFRE-geförderten Maßnahmen und Projekten durch die EFRE-Prüfbehörde im BKA. Es hielt dazu fest, dass die EFRE-geförderten Maßnahmen finanziell nur einen geringen Teil der insgesamt im Bereich der Regionalförderung auf nationaler Ebene eingesetzten Haushaltsmittel umfassen würden. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im österreichischen Förderwesen generell sei aus Sicht des BKA daher zuständigkeitshalber auf das BMF, die Förderressorts und die jeweiligen Bundesländer zu verweisen.*

**36.4** Der RH anerkannte das aktive Engagement des BKA im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) zur Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards im österreichischen Förderwesen entgegnete er unter Verweis auf TZ 5 sowie TZ 50, dass das BKA gemäß Bundesministeriengesetz auch für allgemeine Angelegenheiten der internen





Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Revision zuständig ist und eine ressortübergreifende Koordination der Innenrevisionen ausübt. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Anforderungen bei Projekten auf Basis von Einzelentscheidungen

Allgemeine Voraussetzungen

**37.1** (1) Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsgewerber an das Gleichbehandlungsgebot. Sie tragen zur Verringerung des Fehlerrisikos und zu mehr Gebarungssicherheit bei, indem sie einheitliche Abwicklungsstandards festlegen. Für die Förderungsempfänger gewährleisten Förderrichtlinien klare Spielregeln, Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und Gleichbehandlung. Einzelentscheidungen über EFRE-Förderprojekte beruhen dagegen auf dem jeweiligen EFRE-Regionalprogramm bzw. Programmumsetzungshandbuch (vgl. TZ 18), erfordern aber gemäß Art. 15a-Vereinbarung (siehe TZ 15) jedenfalls vergleichbare spezifische Festlegungen gegenüber dem Förderungsempfänger.

(2) Wie nachstehende Tabelle zeigt, wurden bis November 2012 österreichweit 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen bewilligt. Auf Basis von Förderrichtlinien wurden demnach 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel bewilligt.

## Sicht der Förderungsempfänger

<b>Tabelle 21: Einzelentscheidungen der Länder</b>				
	Anzahl der Projekte <sup>2, 3</sup>	EFRE-kofinanzierte Projektkosten	Öffentliche Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung)	
		in 1.000 EUR	in % der Projektkosten	
<b>Österreich<sup>1</sup></b>	<b>4.255</b>	<b>3.802.884,6</b>	<b>970.540,8</b>	<b>25,5</b>
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	559	273.704,9	212.535,1	77,7
<i>in %<sup>4</sup></i>	13,1	7,2	21,9	–
<b>Burgenland</b>	<b>207</b>	<b>418.948,1</b>	<b>120.955,2</b>	<b>28,9</b>
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	52	33.866,7	25.436,3	75,1
<i>in %<sup>4</sup></i>	25,1	8,1	21,0	–
<b>Salzburg</b>	<b>149</b>	<b>120.131,2</b>	<b>23.400,3</b>	<b>19,5</b>
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	3	659,3	659,3	100,0
<i>in %<sup>4</sup></i>	2,0	0,5	2,8	–
<b>Vorarlberg</b>	<b>98</b>	<b>166.299,3</b>	<b>34.891,4</b>	<b>21,0</b>
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	44	8.499,6	4.747,4	55,9
<i>in %<sup>4</sup></i>	44,9	5,1	13,6	–

<sup>1</sup> neun EFRE-Regionalprogramme inkl. Burgenland, Salzburg, Vorarlberg

<sup>2</sup> bereinigt um Kleinprojekte, die über Sammelmeldungen an das Monitoringsystem gemeldet werden

<sup>3</sup> ohne Technische Hilfe

<sup>4</sup> Einzelentscheidungen in % der jeweiligen Anzahl an Projekten

Darstellung: RH

Quellen: EFRE-Monitoring, Datenstand per 21. November 2012

Die Förderquote (Anteil der aus öffentlichen Mitteln finanzierten förderfähigen Projektkosten) betrug bei den nach Förderrichtlinien genehmigten Projekten österreichweit im Durchschnitt 21,5 %. In der Mehrzahl handelte es sich dabei um Projekte, für die die Förderhöchstgrenzen des EU-Beihilfenrechts galten (vgl. TZ 52).

Bei Einzelentscheidungen lag die Förderquote dagegen bei durchschnittlich 77,7 %. Projekte, die zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, waren gemäß NFFR (siehe TZ 20) insbesondere auf die Angemessenheit der geförderten Ausgaben zu überprüfen.

Förderfähig waren Ausgaben gemäß Art. 4 der NFFR nur insofern, „als sie in ihrer Art und Höhe zur Erreichung des Förderungszwecks“ angemessen waren.<sup>47</sup>

(3) Während Vorarlberg rd. 45 % und Burgenland rund ein Viertel (25,1 %) seiner EFRE-Projekte mittels Einzelentscheidungen bewilligte, traf dies in Salzburg nur für 2,0 % der Projekte zu. Im Burgenland flossen 21 % der öffentlichen Mittel an per Einzelentscheidung bewilligte Projekte, in Vorarlberg 13,6 % und in Salzburg nur 2,8 %. Das Burgenland förderte bei 52 Projekten im Durchschnitt rd. 75 % der Projektkosten, Salzburg förderte insgesamt drei auf Einzelentscheidungen basierende Projekte zu 100 % und Vorarlberg förderte bei 44 Projekten im Durchschnitt rd. 56 % der Projektkosten.

- 37.2** Der RH vermerkte, dass die Länder Burgenland und Vorarlberg gemeinsam einen Anteil von 17,2 % an den bis November 2012 österreichweit getroffenen Einzelentscheidungen hatten. Der RH vertrat die Auffassung, dass Richtlinien im Vergleich zu Einzelentscheidungen im Allgemeinen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit gewährleisteten.

Der RH empfahl dem BKA als Bescheinigungsbehörde und den drei überprüften Ländern als Verwaltungsbehörden, bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit zu achten.

- 37.3** *Laut Stellungnahme des BKA erfolge die Vergabe von EFRE-Kofinanzierungen bundeseitig nur auf Basis von Sonderrichtlinien. Hinsichtlich der landeseitigen Förderungen sei im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 festgelegt worden, dass EFRE-Förderungen primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen und bei Einzelentscheidungen einheitliche Standards zur Anwendung gelangen sollten.*

*Aus Sicht des Landes Burgenland würden sich Förderrichtlinien insbesondere für Maßnahmen mit vielen gleichartigen Projekten eignen, nicht jedoch für solche mit wenigen Projekten, wie etwa die Maßnahme Regional Governance, bei der in der gesamten Programmlaufzeit fünf nicht vergleichbare Projekte bewilligt worden seien. Generell unter-*

<sup>47</sup> Die Anwendung der Vereinfachungsmaßnahmen (Pauschalen) ist auch bei Einzelentscheidungen grundsätzlich möglich, bei Förderungen in Höhe von 100 % der förderfähigen Kosten jedoch hinfällig.

## Sicht der Förderungsempfänger

*liege die Abwicklung von EU-Projekten nach Förderrichtlinien bzw. im Rahmen von Einzelentscheidungen den gleichen Abwicklungsstandards. Die Willensbildung über Einzelentscheidungsprojekte erfolge auf Basis standardisierter Unterlagen im Rahmen der sogenannten Koordinierungssitzung. Die Gleichbehandlung der Projekte, die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und die Transparenz seien anhand schriftlicher Sitzungsprotokolle bzw. über eine Datenbank gewährleistet.*

*Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Aussage bezüglich des diskretionären Charakters der Einzelentscheidung nicht nachvollziehbar, da auch von der Verwaltungsbehörde die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jedenfalls zu beachten seien.*

*Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die EFRE-Reformagenda 2014–2020, wonach die Vergabe von EFRE-Förderungen hinkünftig primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen werde. Auch die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung als Förderstelle des Landes werde in der Strukturfondsperiode 2014–2020 EFRE-Förderungen nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien vergeben. Die Intention des derzeit laufenden Programms wäre gewesen, auch für das Land Vorarlberg richtungsweisende Projekte zu unterstützen, die aufgrund der Innovation jedoch nicht in die bestehenden Richtlinien gepasst hätten.*

- 37.4** Der RH beurteilte die mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 getroffene Weichenstellung positiv, landesseitige EFRE-Kofinanzierungen künftig primär auf Basis von Richtlinien zu vergeben.

Er betonte mit Bezug auf die Stellungnahmen der Länder Burgenland und Salzburg die Bedeutung von einheitlichen Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebahrungssicherheit im Falle von Einzelentscheidungen und erachtete die Entscheidung des Landes Vorarlberg, EFRE-Förderungen nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien zu vergeben, als zweckmäßig.

**38.1** Im Hinblick auf allfällige Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle analysierte der RH beispielhaft fünf richtlinienbasierte Unternehmensprojekte aus dem Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation sowie vier EFRE-Projekte der überprüften Länder (nachfolgend: Länderprojekte) mit jeweils vergleichbarem Fördervolumen (siehe TZ 33). Bei drei dieser vier Projekte handelte es sich um *Regional Governance* Projekte<sup>48</sup>, in einem Fall um ein F&E-Projekt. Als Projektträger fungierte entweder das betreffende Land selbst oder die Verwaltungsbehörde oder ein Verein. Der mittlere Förderbarwert der fünf Unternehmensprojekte betrug rd. 476.000 EUR, jener der Länderprojekte (siehe nachfolgende Tabelle) rd. 679.000 EUR.

<sup>48</sup> Die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft betonten mit Bezug auf das Thema der „Verwaltungskapazitäten“ die Bedeutung der Strukturfonds zur Förderung einer wirksamen Politikgestaltung und -umsetzung mit Beteiligung aller maßgeblich Beteiligten. Der nationale STRAT.AT setzte fünf Förderungsschwerpunkte fest, darunter *Governance* als horizontale Priorität mit „Regional Governance“ als eines von drei Strategiefeldern. Die Zusammenarbeit der regionalen Akteure sollte u.a. durch Professionalisierung, bessere Vernetzung der Einrichtungen einer Region sowie die Beseitigung allfälliger Schwachstellen unterstützt und gestärkt werden.

## Sicht der Förderungsempfänger

Tabelle 22: Funktionen im Förderprozess bei Einzelentscheidungen				
Schritte in der Förderabwicklung	Projekt Nr. 1 „Sicherheit im Burgenland“	Projekt Nr. 2 „EU-GemeinderätInnen“ (Burgenland)	Projekt Nr. 3 „Stärkung der Projektentwicklungskapazitäten für das RWF-Programm“ (Salzburg)	Projekt Nr. 4 „Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben“ (Vorarlberg)
<b>Antragsteller bzw. Förderungsempfänger (TZ 39)</b>	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	Geschäftsführer der RMB; Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB)	Verwaltungsbehörde (Amt der Salzburger Landesregierung, Fachreferat Regionalentwicklung u. EU-Regionalpolitik) <sup>2</sup>	Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Gesellschaft und Soziales, Frauenreferat
<b>Verantwortliche Förderstelle</b>	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Förderstelle der Verwaltungsbehörde (Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten) <sup>3</sup>
<b>Begutachtende Stelle (TZ 40)</b>	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Stelle
<b>Genehmigung</b>	Einzelentscheidung des Landes (20. Dezember 2011)	Einzelentscheidung des Landes (25. Mai 2011)	Einzelentscheidung des Landes, Abteilung 1/01 (19. November 2007) auf Basis Landesregierungsbeschluss 9. Oktober 2006	Einzelentscheidung des Landes (13. Dezember 2011)
<b>Projektkosten</b>	889.400 EUR	635.000 EUR	540.000 EUR	651.000 EUR
<b>Förderung aus öffentlichen Mitteln (EU, national)</b>	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Salzburg	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Vorarlberg
<b>Projektlaufzeit</b>	1. Oktober 2011 bis 31. März 2013	1. März 2011 bis 31. Dezember 2012	7. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2013	1. Jänner 2012 bis 31. März 2014
<b>Form der rechtsverbindlichen Zusage der EFRE-Mittel<sup>4</sup> (TZ 41)</b>	Fördervertrag zwischen Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“ und RMB	aktenmäßige Antragstellung an und Genehmigung durch die Landesregierung <sup>1</sup>	Sachverhaltsdarstellung/Aktenvermerk der EU-Verwaltungsbehörde	Regierungsbericht Zustimmung und Mitzeichnung der zwischengeschalteten Stelle
<b>Umsetzung/Förderungsempfänger</b>	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	RMB (strategisch), beauftragte Bietergemeinschaft (operativ)	– Verwaltungsbehörde – Projektangestellter	– Frauenreferat – Abwicklungsunterstützung (eine beauftragte Unternehmensberatung GmbH)
<b>Kontrolle der ersten Ebene (First Level Control, FLC) (TZ 42)</b>	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungüberprüfung)	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungüberprüfung)	für Abrechnungsprüfung weisungsfrei gestellte Mitarbeiterin der Verwaltungsbehörde	zwischengeschaltete Stelle
<b>Abrechnungs- und Vor-Ort-Kontrolle</b>			Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde

<sup>1</sup> Gemäß VKS-Beschreibung Burgenland war kein Fördervertrag auszustellen, wenn die Verwaltungsbehörde (RMB) Begünstigte ist.

<sup>2</sup> Die VKS-Beschreibung Salzburg sah bei Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde für die Umsetzung bestimmter Programm- bzw. Verantwortungsbereiche keine formale Antragstellung vor.

<sup>3</sup> Die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amts der Vorarlberger Landesregierung war die seitens der Verwaltungsbehörde (Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen) benannte zwischengeschaltete Stelle und nahm als solche Aufgaben der Verwaltungsbehörde wahr.

<sup>4</sup> Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG sah vor, dass bei Projekten, bei denen die Verwaltungsbehörden oder eine andere öffentliche Dienststelle Begünstigter war, die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Kofinanzierung in geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren waren.

Darstellung RH

Wie in den nachfolgenden TZ 39 bis 42 ersichtlich, bestanden aus Sicht der Förderungsempfänger in allen vier analysierten – für die Good Governance der Förderungsgebarung essentiellen – Förderabwicklungsstadien erhebliche Unterschiede. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig – und damit einfacher –, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging.

**38.2** Der RH hielt fest, dass geringere Anforderungen und ein entsprechend geringerer Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und haushaltsrechtlicher Grundsätze ging.

**38.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien Einzelentscheidungsprojekte in der Abwicklung (Antragsprüfung u.ä.) generell wesentlich weniger aufwändig als Förderungsprojekte von Unternehmen im Wettbewerb. Die Einschätzung des RH, dass die Gebarungssicherheit sowie die Sparsamkeit bei Einzelentscheidungen geringer ausgeprägt sei, werde daher nicht geteilt. Das Land Burgenland äußerte die Vermutung, der RH habe die Unternehmensprojekte der FFG nur einer groben Sichtung unterzogen, die vier Länderprojekte dagegen detailliert geprüft. Es vertrat die Auffassung, dass ein echtes Prüfergebnis bei den FFG-Projekten fehle, weshalb die Vergleiche entsprechend relativ seien.*

*Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme zu allen Anmerkungen (TZ 38 bis 42) betreffend die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten im Salzburger Programm mit, dass diese nur im Rahmen der Technischen Hilfe sowie der Governance-Maßnahme zum Einsatz kämen. Folglich handle es sich um keine klassischen Förderungsprojekte, sondern im Wesentlichen um Eigenprojekte der Verwaltungsbehörde. Daher gäbe es keinen klassischen Förderungsantrag, keinen Förderungsvertrag und keinen klassischen externen Förderungsempfänger, zumal seitens der Verwaltungsbehörde externe programmspezifische Leistungen beauftragt bzw. zugekauft würden. Die Grundlagen dafür fänden sich im Regierungsbeschluss, im Programm selbst, in den vom Begleitausschuss genehmigten Projektauswahlkriterien und im darauf aufbauenden Programmumsetzungshandbuch. Die Abwicklung dieser Maßnahmen erfolge auf Basis des von der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystems, d.h. dass sowohl Genehmigungs- als auch Abrechnungsprozesse sowie der Leistungsinhalt, Kosten und Finanzierung entsprechend zu dokumentieren seien.*

## Sicht der Förderungsempfänger

**38.4** Der RH wies die Vermutung des Landes Burgenland über die unterschiedliche Prüfungsintensität der ausgewählten Unternehmens- bzw. Länderprojekte entschieden zurück. Auswahl und Analyse der überprüften Projekte erfolgten anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien (insbesondere Qualität der dokumentierten Verfahren und schriftlichen Vereinbarungen) auf Basis der dem RH vorgelegten Unterlagen. Die Analyse ergab für wesentliche Phasen der Förderabwicklung regelmäßig höhere Anforderungen an Unternehmen als an (verwaltungsnahen) Projektträger bzw. Verwaltungsstellen der Länder (siehe TZ 39 bis 41). Nach Auffassung des RH wäre aufgrund der Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung und der NFFR gerade bei verwaltungsnahen Länderprojekten mit hohen Förderintensitäten ein vergleichsweise höherer Aufwand für Begründung, Nachweis und Kontrolle zu erwarten gewesen. Der RH hielt seine Bewertung aufrecht, dass die im Allgemeinen geringeren Anforderungen an die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln gingen.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass er die ausgewählten Einzelentscheidungsprojekte der Länder gemäß den dafür geltenden Anforderungen der Art. 15a-Vereinbarung sowie der NFFR beurteilte (siehe TZ 41). In Anwendung dieses Prüfmaßstabs traf der RH zum Projekt des Landes Salzburg (Projekt Nr. 3) mit einer Ausnahme (siehe TZ 42) keine Feststellungen.

### Förderantrag

**39.1** (1) Die analysierten Förderanträge von Unternehmen umfassten neben der Beschreibung der Projektziele ausführliche Angaben zu Projektressourcen, Kosten-, Arbeits- und Zeitplanungen, Umweltrelevanz, Marktsituation und Dissemination der Projektergebnisse sowie zu unternehmensrelevanten, volkswirtschaftlichen und sozialen Aspekten. Unternehmen hatten in ihren Förderanträgen Alternativszenarien zu skizzieren und zu erläutern, in welcher Weise die Projektziele ohne Förderung verfolgt würden. Sie mussten der Förderstelle Datenerfassungsblätter mit Arbeitsplatz- und Umweltindikatoren übermitteln. Die zur Förderung beantragten Projekte (auf Einjahresbasis) waren im Stadium der Umsetzungsreife. Die Förderanträge wiesen im Durchschnitt einen Umfang von rd. 45 Seiten auf.





Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

(2) Für die ausgewählten mehrjährigen Länderprojekte lagen keine vergleichbar ausführlichen Antragsangaben vor. Der Umfang der Förderanträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen betrug in den analysierten Fällen zwei bis zehn Seiten. Nachvollziehbare Kalkulationen der Projektkosten bzw. Mengen-Preis-Gerüste lagen bei drei der vier Länderprojekte (Nr. 1, 2 und 4) nur zum Teil und unsystematisch vor. In einem Fall (Projekt Nr. 2) enthielt der Beschluss der Landesregierung genauere Informationen zum Projektablauf als der Förderantrag. Ein anderes Projekt (Nr. 4) befand sich zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht im Stadium der Umsetzungsreife.

#### Beispielkasten: Mängel in der Antragstellung bei Einzelentscheidungen

Die Ausgangslage und das angestrebte Ausmaß der Hebung des subjektiven Sicherheitsgefühls – eines auch seitens der Landesregierungspolitik betriebenen Anliegens – waren beim Projekt Nr. 1 weder qualitativ noch quantitativ näher spezifiziert. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule, darunter 20 Road Shows in burgenländischen Gemeinden (Kostenschätzung 240.000 EUR) und eine Homepage (Kostenschätzung 94.000 EUR), waren nicht dokumentiert.

Die Kostenschätzung des Projekts Nr. 2 ging von hohen Teilnehmerzahlen aus. Der Antrag enthielt keine Alternativszenarien, beispielsweise niedrigere Teilnehmerzahlen oder einen moderaten Kostenbeitrag der Teilnehmer. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule waren ungenügend dokumentiert.

Aus dem Antrag für das Projekt Nr. 4 ging nicht hervor, dass es sich dabei um ein F&E-Vorhaben handeln sollte. Die Konkretisierung des F&E-Gehalts des Projekts erfolgte zu einem erheblichen Teil erst nach Projektgenehmigung.

**39.2** Aus Sicht des RH wiesen die Anträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen der ausgewählten Länderprojekte im Vergleich zu den ausgewählten Unternehmensprojekten teilweise gravierende Defizite hinsichtlich Detailliertheit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit auf, obwohl die beantragten Förderquoten jeweils 100 % betrugten.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, vor Projektgenehmigung ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen mit dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleiche von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen konnten.

Dem Land Vorarlberg empfahl der RH, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

## Sicht der Förderungsempfänger

**39.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien die Förderanträge der Projekte Nr. 1 (Sicherheit) und Nr. 2 (EU-Gemeinderäte) der jeweiligen Projektkonstellation angepasst gewesen. Klassische Indikatoren, wie bei einzelbetrieblicher Förderung üblich, ergäben bei diesen Projekten keinen Sinn. Kosten- und Zeitplanungen seien sehr wohl vorgelegen, jedoch keine Beschreibung der Marktsituation oder Alternativszenarien, weil die im Projekt verfolgten Ziele „am Markt“ nicht gehandelt würden und somit auch keine Wettbewerbssituation vorgelegen sei. Daraus resultiere auch eine andere Struktur der Förderanträge.*

*Das Land Vorarlberg merkte an, dass die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa-Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, für die Projektanträge hinkünftig vom Projektwerber (noch) detailliertere Projektunterlagen einfordern und allfällige Projektänderungen besser dokumentieren werde. Für die Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 könne wiederum auf die EFRE-Reformagenda verwiesen werden, wonach die Erarbeitung standardisierter gemeinsamer Abwicklungsgrundlagen und beispielsweise auch Qualitätsstandards für Projektselektionskriterien bzw. die Definition von Projektinhalt, Leistungen und Ergebniserwartung (Input – Output) vorgesehen sei. Im Übrigen verwies das Land Vorarlberg auf seine Stellungnahme zu TZ 37.*

**39.4** Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass auch für Projekte öffentlicher oder verwaltungsnaher Projektträger geeignete Ziele und Indikatoren unter Berücksichtigung des jeweiligen Projektumfelds festzulegen sind, anhand derer der Erfolg eines mit öffentlichen Mitteln geförderten Vorhabens überprüft werden kann. Ebenso wären zur Gewährleistung des bestmöglichen Einsatzes öffentlicher Mittel im Vorfeld allfällige Projektalternativen zu untersuchen und abzuwägen.

Der RH nahm die Ausführungen des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

### Antragsbegutachtung

**40.1** (1) Die Begutachtung der ausgewählten Förderanträge von Unternehmen erfolgte durch betriebswirtschaftliche und technische Experten der verantwortlichen Förderstelle und dauerte bei den beispielhaft analysierten Projekten im Durchschnitt mehr als 80 Tage. Sie umfasste auf durchschnittlich acht bis zehn Seiten in knapper Form die Auflagen und Bedingungen der Förderstelle, ferner Firmenprofil, Ausgangssituation, Projektbeschreibung und Arbeitsplan, Begründung des Fördervorschlags und der allfälligen Kostenkürzung bzw. Erhöhung des

Fördersatzes, Dokumentation von Firmenbesuchen und Projektbesprechungen sowie der Erfüllung der formalen Kriterien. Die Bewertung der technischen Qualität, Verwertungsmöglichkeit, Durchführbarkeit und Relevanz des Projekts (u.a. auf Ebene des Unternehmens sowie in volkswirtschaftlicher und sozialer Hinsicht) erfolgte anhand eines verbal kommentierten vierteiligen Schemas. Bei allen fünf Projekten verlangte die Förderstelle von den Förderungsempfängern ergänzende Unterlagen oder Informationen.

(2) Im Vergleich dazu beschränkte sich der Inhalt der drei- bis fünfseitigen Gutachten der ausgewählten Länderprojekte überwiegend auf die Erfüllung formaler Kriterien. Beispielsweise umfassten die Standardgutachten der Verwaltungsbehörde Burgenland mehr als drei Seiten zur Beurteilung formaler Projektkriterien und einen, nicht weiter untergliederten, formlos zu erläuternden Punkt zur Beurteilung der wirtschaftlichen, finanziellen und operativen Umsetzungsfähigkeit des Förderwerbers. Mit Ausnahme des Projekts Nr. 3 behandelte keines der Gutachten die Plausibilität und Angemessenheit der veranschlagten Kosten im Verhältnis zum Förderzweck.

#### Beispielkasten: Mängel in der Begutachtung bei Einzelentscheidungen

Bei Projekt Nr. 1 und Nr. 2 erfolgte die Begutachtung jeweils taggleich mit der Antragstellung, wobei Textpassagen des Förderantrags wortident in die Begutachtung einfließen.

Bei Projekt Nr. 2 begutachtete die formal weisungsfrei gestellte Vertreterin der bei der RMB angesiedelten Verwaltungsbehörde Burgenland den Projektantrag des ihr hierarchisch übergeordneten Leiters der RMB. De facto begutachtete sich die RMB selbst: „Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Förderperioden ist die Regionalmanagement Burgenland GmbH in der Lage, das Projekt wirtschaftlich, finanziell und operativ durchzuführen.“

Die Begutachtung des Projekts Nr. 4 beschränkte sich auf eine formale Bewertung anhand einer Checkliste mit kurzen handschriftlichen Anmerkungen. Ein externes Gutachten zum Forschungsgehalt wurde nach der Projektgenehmigung durch die Landesregierung eingeholt und lag zwei Monate nach der Genehmigung vor.

**40.2** Der RH bemängelte die Begutachtung von drei der vier ausgewählten, mehrjährigen Länderprojekte mit jeweils über 600.000 EUR an öffentlicher Förderung als ungenügend. Er empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu überprüfen. Die Begutachtung und die dabei zugrunde gelegten, ausreichend detaillierten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren.

## Sicht der Förderungsempfänger

**40.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sei der für die Projekte Nr. 1 und 2 getätigte Aufwand im Rahmen der Antragsprüfung der Projektstruktur und Zielsetzung der Projekte angepasst gewesen. Eine über 80 Tage währende Analyse der Förderanträge für Regional Governance Projekte würde nur die administrativen Kosten extrem steigern, nicht aber die Qualität der Begutachtung in einem vertretbaren Ausmaß erhöhen. Zur Begutachtung des Projekts Nr. 2 merkte das Land Burgenland an, dass die in der Verwaltungsbehörde bestehende Abwicklungsstruktur im Einvernehmen mit der Prüfbehörde und der Europäischen Kommission gestaltet und genehmigt worden sei. Die bestehende Struktur wäre auch in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gedeckt. Würden sich diese Vorgaben ändern, würden diese auch umgesetzt werden. Die Empfehlungen des RH seien daher an die falsche Stelle gerichtet. Der Hinweis, dass sich die RMB de facto selbst begutachte, negiere die gültigen rechtlichen Grundlagen und sei auch einer Steigerung der Rechtssicherheit eher abträglich.*

**40.4** Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass seine Empfehlung auf eine nachvollziehbare, dokumentierte Überprüfung der Plausibilität der sachlichen und betraglichen Angemessenheit der beantragten öffentlichen Mittel und nicht auf einen Mindestaufwand oder eine Mindestdauer der Antragsprüfung abstellte. Er betonte ferner, dass er den Grundsatz der Funktionstrennung in der Konstellation Antragsteller (Leiter der Einrichtung) und Antragsprüferin (formal weisungsfreie, hierarchisch jedoch dem Leiter untergeordnete Mitarbeiterin) nicht in ausreichender Weise gewährleistet sah. Abschließend verwies er darauf, dass die Verwaltungsbehörde für die Beschreibung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme selbst zuständig war (siehe TZ 16). Er hielt daher seine Empfehlung, den Grundsatz der Funktionstrennung zu beachten, aufrecht.

### Rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln

**41.1** (1) Bei Vorhaben von Verwaltungsbehörden oder anderen öffentlichen Dienststellen waren die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage entweder in Form eines Fördervertrags oder in anderer geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) festzulegen und für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren. Die Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern sowie die NFFR regelten die zehn



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Mindestelemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage<sup>49</sup> und bestimmten, dass im Falle einer rechtsgrundlosen, fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusage kein Anspruch auf Zahlung von EFRE-Mitteln bestand.

(2) Bei einem der vier Länderprojekte (Nr. 1) lag ein Fördervertrag vor. Die drei übrigen Projekte erfüllten die Anforderungen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern für eine rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage nicht zur Gänze.

#### Beispielkasten: Mängel in der rechtsverbindlichen Zusage bei Einzelentscheidungen

Während die Förderverträge der ausgewählten Unternehmensprojekte für den Fall einer Unterschreitung der förderbaren Projektkosten jeweils eine aliquote Kürzung der Förderung (EU und nationale Mittel) vorsahen, fand sich in den Unterlagen von drei Länderprojekten (Nr. 2, 3 und 4) keine vergleichbare Regelung.

Der Fördervertrag des Projekts Nr. 1 bevorzugte im Falle einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten die Landesmittel gegenüber den EU-Mitteln, indem er für diesen Fall die aliquote Verringerung auf den Anteil des Landes beschränkte.

Projekt Nr. 2 unterschritt die vorgesehenen förderbaren Projektkosten deutlich, da anstelle der ursprünglich geplanten 342 Personen nur 151 an der Qualifizierung teilnahmen. Die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage für Projekt Nr. 2 enthielt jedoch keine Bedingungen für eine allfällige Kürzung oder Rückzahlung der Fördermittel. Statt einer aliquoten Kürzung der vorgesehenen Fördermittel beantragte der Projektträger (Leiter der RMB) bei der Verwaltungsbehörde (RMB) eine Umschichtung aus der Kostenkategorie „Qualifizierung“ zur Kategorie „Personalkosten“ des Projektträgers.

Ebenso fehlten bei den Projekten Nr. 2, 3 und 4 teilweise die Benennung der für Prüfungen (Abrechnung und Vorortkontrolle) zuständigen Stellen sowie Vermerke zur Frist für die Aufbewahrung der Belege und zur Veröffentlichung der Förderdaten.

**41.2** Der RH bewertete die EFRE-Mittelzusage im Rahmen von Einzelgenehmigungen in formaler Hinsicht als teilweise mangelhaft. Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte empfahl der RH den drei überprüften Ländern, auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. Dem Land Burgenland empfahl der RH, die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. Ferner empfahl er dem Land Burgenland, zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungssätze in den Förderverträgen bzw.

<sup>49</sup> Begünstigter, Projektinhalt, förderfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der EFRE-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

## Sicht der Förderungsempfänger

rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt.

- 41.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland werde das Referenzdokument Fördervertrag dahingehend angepasst, dass bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten nicht nur der Anteil der Landesmittel, sondern auch jener der EU-Mittel aliquot verringert werde. Dies sei bis dato im Fördervertrag zwar nicht schriftlich festgelegt gewesen, aber bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Projektkosten seien selbstverständlich auch die EU-Mittel aliquot verringert worden.*

*Ferner betonte das Land Burgenland, dass sich die RMB ihrer Funktionen als Verwaltungsbehörde, Förderstelle und Projektträger sehr wohl bewusst sei und bei eigenen Projekten dieselben Maßstäbe wie bei externen Projektträgern anwende. Die Tatsache, dass dies nicht schriftlich festgelegt worden sei, lasse nicht darauf schließen, dass die geltenden Regelungen – z.B. Einhaltung der Publizitätsvorschriften, Aufbewahrungsfrist, Kürzungs- und Rückzahlungstatbestände – nicht eingehalten worden seien.*

*Zur Unterschreitung der vorgesehenen Projektkosten wegen geringerer Teilnehmerzahl bei Projekt Nr. 2 bemerkte das Land Burgenland, dass dies zum Zeitpunkt der Prüfung des RH absehbar gewesen sei. Die Kürzung der genehmigten förderbaren Projektkosten erfolge im Zuge der Endabrechnung, die innerhalb von drei Monaten nach Ende der Projektlaufzeit bei der Förderstelle einzureichen sei. Nur die tatsächlich abgerechneten und durch die First Level Control anerkannten Kosten würden in weiterer Folge ausbezahlt. Aus Sicht des Landes Burgenland hätte es diesbezüglich keiner Empfehlung bedurft, da die Verwaltungsbehörde als Förderstelle – wie schon seit Jahren in verschiedenen Förderprogrammen und Förderschienen üblich – die Förderungen zwangsläufig entsprechend kürze, wenn die Umsetzung, aus welchen Gründen immer, kostengünstiger als ursprünglich angenommen erfolge.*

- 41.4** Der RH nahm die beabsichtigte Anpassung des Fördervertrags sowie die Kürzung der förderbaren Kosten des Projekts Nr. 2 positiv zur Kenntnis. Er betonte, dass die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung bzw. der NFFR schriftlich festzulegen bzw. zu dokumentieren waren und hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

## Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung

**42.1** (1) Bei den fünf ausgewählten Unternehmensprojekten bestätigte die Förderstelle – jeweils nach Prüfung – die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel, davon bei vier mit Abstrichen. Bei drei der fünf Projekte wurden einzelne Kostenpositionen wegen fehlender Originalbelege bzw. nicht eindeutigem Projektbezug nicht anerkannt. Bei einem weiteren Projekt wurde ein Ansuchen um Kostenumwidmung mangels ausreichender Begründung nicht genehmigt. Bei einem Projekt lag noch kein Prüfbericht vor.

(2) Gemäß VKS-Beschreibung Salzburg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen bei Eigenprojekten der Verwaltungsbehörde (Projekt Nr. 3) einer mit der Projektabrechnungsprüfung betrauten Person, die diese Tätigkeit innerhalb der Verwaltungsbehörde weisungsfrei wahrzunehmen hatte. Die VKS-Beschreibung Burgenland enthielt keine vergleichbare Bestimmung. In Vorarlberg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der zwischengeschalteten Förderstelle.

Bei zwei Länderprojekten (Nr. 2 und Nr. 3) bestätigten die Verwaltungsbehörden in einer Doppelfunktion als Projektträger und Förderstelle (Letztere beim Projekt Nr. 3 weisungsfrei gestellt) die widmungsgemäße Verwendung der von ihnen verausgabten Fördermittel.

Bei den vier Länderprojekten fanden keine Kürzungen von beantragten Projektkosten statt. Bei einem Projekt enthielten die vorgelegten Abrechnungsunterlagen nicht förderfähige Positionen. Die Abrechnungsprüfungen der Länder Burgenland und Vorarlberg wiesen Mängel auf.

**Beispielkasten: Mängel in der Projektprüfung bei Einzelentscheidungen**

Obwohl im Rahmen des Projekts Nr. 1 am 5. und 15. März 2012 medienwirksame Veranstaltungen stattfanden, vermerkte der Prüfbericht der zuständigen Landesabteilung für das 1. Quartal 2012, es habe „keine Veranstaltung im abgerechneten Zeitraum“ stattgefunden.

Die Stundenliste zu einer Abrechnung für das Projekt Nr. 4 enthielt einen Leistungstag, der außerhalb des Leistungszeitraums lt. Werkvertrag lag. Das Frauenreferat als Projektträger akzeptierte die Rechnung. Ebenso akzeptierte es eine Stundenliste ohne Tätigkeitsbeschreibung, wiewohl der Werkvertrag spezifische Angaben verlangte. Die zwischengeschaltete Förderstelle bestätigte in ihrem Prüfbericht vom 6. August 2012 die EFRE-Förderfähigkeit der vom Frauenreferat getätigten Ausgaben.

## Sicht der Förderungsempfänger

**42.2** Aus Sicht des RH entsprach die lediglich formale Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 2 nicht der Mindestanforderung einer Funktionstrennung. Auch die Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 3 gewährleistete aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit eine primär nur formale Funktionstrennung. Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, dem Grundsatz der Funktionstrennung bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen.

Ferner empfahl der RH den Ländern Burgenland und Vorarlberg, bei der Abrechnungskontrolle ein höheres Maß an Sorgfalt walten zu lassen.

**42.3** *Das Land Burgenland bemerkte in seiner Stellungnahme zu dem Hinweis, dass gemäß Zwischenbericht im März 2012 Veranstaltungen stattgefunden hätten, laut Prüfbericht jedoch keine Veranstaltungen durchgeführt worden seien, dass dabei kein Mangel seitens des First-Level-Control Prüfers vorliege, sondern dass dies vom Prüfer so interpretiert werde, dass keine Kosten der Veranstaltungen abgerechnet worden seien.*

*Das Land Salzburg führte in seiner Stellungnahme aus, dass bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten die Trennung in formal-funktioneller und materiell-inhaltlicher Hinsicht jedenfalls gegeben sei, da die Projektgenehmigung und die Projektabrechnungsprüfung durch zwei verschiedene Personen wahrgenommen werde. Die abrechnungsprüfende Stelle sei für diesen Zweck zudem weisungsfrei gestellt.*

*Das Land Vorarlberg merkte in seiner Stellungnahme an, dass zum Zeitpunkt der Prüfung durch den RH erst die Abrechnungsunterlagen für die erste Zwischenabrechnung vorgelegen seien. Bei allen weiteren Abrechnungen seien Kürzungen der beantragten Projektkosten vorgenommen und alle Unterlagen (z.B. Stundenlisten) detailliertest eingefordert worden. Für sämtliche am Projekt beteiligten Unternehmen lägen auch Tätigkeitsbeschreibungen sowie Zwischen- bzw. Endberichte vor.*

**42.4** Der RH bemerkte gegenüber dem Land Burgenland, dass zwischen dem im Prüfbericht formulierten Sachverhalt und seiner Interpretation ein beträchtlicher Bedeutungsunterschied besteht und hielt folglich seine Empfehlung, bei der Abrechnungskontrolle mehr Sorgfalt walten zu lassen, aufrecht.



Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass die abrechnungsprüfende Stelle bzw. Person zwar weisungsfrei gestellt, hierarchisch jedoch der projektgenehmigenden Stelle bzw. Person untergeordnet war. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

### Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Vereinfachungen  
seit 1995

**43.1** Infolge der vereinfachten Programmarchitektur auf EU-Ebene (siehe TZ 8) nahm auch in Österreich die Zahl der Programme ab. Ebenso sank mit jeder Programmperiode die Zahl der beteiligten kofinanzierenden Förderstellen sowie der nationalen Förderrichtlinien pro Programm. Die Förderstellen des Bundes und der Länder intensivierten ihre Kooperation.<sup>50</sup>

Aus Gründen der Vereinfachung erfolgte die Förderung innovativer oder unkonventioneller Vorhaben (z.B. länderübergreifende Kompetenzzentren) zunehmend aus nationalen Förderinstrumenten (siehe TZ 48) anstatt im Rahmen von EFRE-Regionalprogrammen. Aus dem gleichen Grund konnten gemäß NFFR (siehe TZ 20) Ausgaben, deren Nachweis bzw. Kontrolle erfahrungsgemäß mit unverhältnismäßig hohem Aufwand einherging, von EFRE-Förderungen ausgeschlossen werden. Ebenso stand die Förderfähigkeit von Ausgaben für Sachleistungen, Abschreibungskosten und Gemeinkosten gemäß NFFR unter dem Vorbehalt, dass der Aufwand für Nachweise und Prüfungen in einem vertretbaren Verhältnis zur Förderhöhe stand.

**43.2** Der RH sah Möglichkeiten, die Kooperation von Förderstellen des Bundes und der Länder bei der EFRE-Abwicklung weiter auszubauen. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, verstärkt auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen hinzuwirken; etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen.

<sup>50</sup> z.B. Förderbewilligung einer Bundesförderstelle als Grundlage für die Bewilligung einer ergänzenden Landesförderung, Abrechnungskontrolle und -anerkennung einer Förderstelle als Voraussetzung für die Auszahlung der Förderung einer anderen Förderstelle

## Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

- 43.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde über die mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 initiierte Konzentration auf routinierte Förder- und First Level Control (FLC)-Stellen auch auf eine verstärkte Kooperation von Förderstellen im Sinne der Übertragung von Abwicklung und Kontrolle hingewirkt. Das BKA verwies weiters auf seine Ausführungen zu TZ 22.*
- 43.4** Der RH nahm die Stellungnahme des BKA positiv zur Kenntnis und verwies im Übrigen auf seine Gegenäußerung in TZ 22.
- 44.1** Die vor dem EU-Beitritt 1995 getroffene Entscheidung, für EFRE-Förderungen keine neuen Einrichtungen bzw. Mechanismen zu schaffen, sondern die EFRE-Mittel über bestehende Förderungseinrichtungen und -instrumente abzuwickeln, erleichterte zu Beginn die Abwicklung und rasche Ausschöpfung der Programmmittel. Eine ÖROK-Evaluierung bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden; die EFRE-Mittel wären in erster Linie nur additional zu den bestehenden Förderungsinstrumenten eingesetzt worden, daher habe es neben den einzelbetrieblichen Investitionsförderungen nur wenige neue Ansätze gegeben.
- 44.2** Der RH stimmte der Bewertung der ÖROK-Evaluation zu und verwies auf seine diesbezüglichen Tätigkeitsberichte (siehe zusammenfassend in: Reihe Bund 2005/13 – Öffentliche Förderungen) und Positionen zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2009/1 und 2011/1).
- 45.1** Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Ihre Sicht prägte die Definition von Problemen sowie die Ansätze zu deren Lösung. Die Berücksichtigung von Partikularinteressen der zahlreichen Förderstellen in maßgeblichen Vorschriften, wie z.B. den NFFR, schmälerte Vereinfachungseffekte (siehe TZ 28), zumal eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht weitgehend fehlte bzw. im Rahmen der ÖROK institutionell nur auf Seiten des Bundes durch das BMF vertreten war.

**45.2** Der RH bemängelte die zu wenig ausgewogene Verteilung der institutionellen Gewichte zwischen den Interessen von Förderstellen einerseits und übergreifenden budget- und haushaltsrechtlichen Interessen andererseits. Im Hinblick auf die Hebung weiterer Vereinfachungspotenziale empfahl der RH dem BKA und den drei überprüften Ländern, in der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken.

**45.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen bundesseitig durch das BMF im Einvernehmen mit dem BKA als fondskorrespondierendem Ressort für den EFRE grundsätzlich sichergestellt sei. Ein einziges EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 werde darüber hinaus in Zukunft eine Gesamtschau wesentlich erleichtern. Das BKA hielt fest, dass es seit 2008 zeitgemäße Regelungen zum elektronischen Belegswesen – bislang noch ohne Erfolg beim BMF urgiert habe.*

*Die überprüften Länder nahmen zur Empfehlung der Stärkung der budget- und haushaltsrechtlichen Sicht bei der strategischen Ausrichtung der EFRE-Abwicklung nicht Stellung.*

**45.4** Der RH anerkannte die mit der künftigen EFRE-Programmstruktur geschaffenen Rahmenbedingungen sowie die Initiativen des BKA zur Regelung des elektronischen Belegswesens (siehe TZ 36) positiv. Er sah jedoch weiteres Potenzial, die auf Ebene des Bundes bestehenden Voraussetzungen für die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen im Zuge strategischer Neuausrichtungen stärker zu nutzen und auf Ebene der überprüften Länder zu verstärken und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

**46.1** Eine Länderexpertengruppe<sup>51</sup> legte im März 2012 einen Bericht mit zwei Optionen zur künftigen Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2014–2020 vor. Die Option A sah weiterhin neun EFRE-Regionalprogramme – wenngleich mit verstärkter Kooperation – vor. Die Option B erachtete im Lichte der bisherigen Erfahrungen wie auch der EU-Vorschläge für die künftige Programmperiode ein gemeinsames, österreichweites EFRE-Programm als vorteilhaft. Die administrativen Fixkosten der Programmabwicklung standen insbesondere bei kleinen EFRE-Regionalprogrammen in einer ungünstigen Relation zum Mittelvolumen.

<sup>51</sup> Länderexpertengruppen werden von Länderkonferenzen, bspw. der Landesamtsdirektorenkonferenz, beauftragt (siehe TZ 14).

## Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK<sup>52</sup> grundsätzlich für die Option B aus, d.h. für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms. Sie beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen und Schnittstellen der künftigen Abwicklungsstrukturen auszuarbeiten.

**46.2** Der RH erachtete die Zusammenführung der bisher neun EFRE-Regionalprogramme zu einem künftig österreichweiten EFRE-Programm als institutionelle Optimierung bzw. Vereinfachung und begrüßte die in Aussicht genommene Bündelung der Abwicklungsstrukturen in einem österreichweiten EFRE-Programm.

**46.3** *Laut Stellungnahme des BKA seien Bund und Länder nach intensiven Beratungen übereingekommen, im Sinne der Straffung der Abwicklungsstrukturen in Österreich und zur Abfederung des mit den neuen EU-Regulativen verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes die derzeit neun EFRE-Regionalprogramme zu einem einzigen, von Bund und Ländern getragenen österreichweiten EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 zusammenzufassen.*

*Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde die geplante Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE-Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 umgesetzt. Die Einrichtung und Erstellung eines österreichweiten EFRE-Regionalprogramms 2014–2020 sei am 8. Juli 2013 beschlossen worden. Ergänzend zur Frage der Programmorganisation sei auch grundsätzlicher Reformbedarf des EFRE-Abwicklungssystems von Ländern und Bund festgestellt und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge beauftragt worden. Diese „EFRE-Reformagenda“ sei in der Länderexpertenkonferenz vom 29. Mai 2013 von allen Ländern angenommen worden. Die 48. ÖROK-Stellvertreterkommission vom 7. Juni 2013 habe die „EFRE-Reformagenda“ ebenfalls angenommen und Bund und Länder mit der Umsetzung beauftragt. Die weiteren Vorbereitungsarbeiten seien bereits in die Wege geleitet und würden u.a. in Workshops der EFRE-Verwaltungsbehörden im September 2013 detaillierter erörtert. Der Auftrag zur Erstellung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms sowie zur Durchführung der Ex-ante Evaluierung und Strategischen Umweltprüfung werde neu ausgeschrieben. Die Einreichung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms für die Strukturfondsperiode 2014–2020 bei der Europäischen Kommission sei bis Ende 2013 vorgesehen.*

<sup>52</sup> Die Stellvertreterkommission hat als vorbereitendes Organ (Beamtenebene) der politischen Konferenz der ÖROK die Aufgabe, Vorschläge und Gutachten an die ÖROK zu erstatten. Sie tritt einmal jährlich zusammen.



Entwicklungen in der  
EFRE-Programmabwicklung



EU-Förderungen (EFRE)

**46.4** Aus Sicht des RH wurden mit den getroffenen Weichenstellungen (EFRE-Reformagenda 2014–2020 und österreichweites EFRE-Regionalprogramm 2014–2020) günstige Rahmenbedingungen für die angestrebte Vereinfachung des nationalen Systems der EFRE-Abwicklung in der Programmperiode 2014 bis 2020 geschaffen.

Anforderungen der  
EU-Finanzkontrolle

EU-Vorgaben für die Prüfbehörde

**47.1** (1) Die von Österreich für den EFRE benannte Prüfbehörde (Second Level Control – SLC) überprüfte gemäß den EU-Vorgaben – funktionell unabhängig von den jeweiligen Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde – das effektive Funktionieren des national eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems und führte dazu Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet worden waren, durch.<sup>53</sup> Laut Jahreskontrollbericht 2011 der Prüfbehörde verliefen die bis Ende 2010 durchgeführten Systemprüfungen von acht Verwaltungsbehörden und 18 zwischengeschalteten Stellen „im Wesentlichen zufriedenstellend“.

(2) Die Prüfbehörde ermittelte für das Ausgabenjahr 2009 eine maximale Fehlerquote von 1,14 % und für das Ausgabenjahr 2010 eine bereinigte maximale Fehlerquote von 2,13 % (ohne Bereinigung dagegen 15,99 % wegen gehäufter Fehler bei drei Förderstellen in zwei nicht prüfungsgegenständlichen EFRE-Regionalprogrammen). Die von der EU vorgegebene Fehlerquote von maximal 2 % erachteten die Verwaltungsbehörden und die ÖROK als zu niedrig.

(3) Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und im Einklang mit den EU-Vorschriften stehend. Die Prüfmethode entsprachen den Standards. Aus Sicht der Europäischen Kommission verfügte die Prüfbehörde jedoch nicht über ausreichende Personalressourcen. Die Aufstockung um eine befristete Stelle ab 2013 bewertete sie als eine gewisse, wenngleich nicht ausreichende Verbesserung. Ferner vermerkte die Europäische Kommission in ihrem Bericht zwischenzeitig behobene signifikante Schwächen bei den Kontrollen durch einzelne zwischengeschaltete Förderstellen in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen.

<sup>53</sup> Die Prüfbehörde arbeitete auf der Grundlage einer von der Europäischen Kommission im April 2008 angenommenen Prüfstrategie, aus der u.a. die verwendeten Methoden und Stichprobenverfahren zur Auswahl einzelner Vorhaben hervorgingen. Die Ziehung der statistisch repräsentativen Stichproben erfolgte im Auftrag der Prüfbehörde durch die Statistik Austria.

## Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

(4) Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde und erheblichen Verbesserungsbedarf bei den Ausgabenerklärungen der Bescheinigungsbehörde an die Europäische Kommission fest. Zudem gab die Prüfbehörde in ihrem der Europäischen Kommission im April 2012 übermittelten Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010<sup>54</sup> wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab.

Infolge eines aus Sicht der Europäischen Kommission erheblichen Mangels im Verwaltungs- und Kontrollsystem setzte diese mit Schreiben vom 23. Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Der Mangel betraf u.a. die Bescheinigung der Ausgabenerklärungen aller EFRE-Programme durch die Bescheinigungsbehörde (BKA, Abteilung IV/4). Nachdem die Bescheinigungsbehörde sowie die betroffenen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel festgelegt und umgesetzt hatten, und die Prüfbehörde diese analysiert und als im Einklang mit den EU-Vorgaben bewertet hatte, hob die Europäische Kommission gemäß Art. 92 Abs. 3 Allg. SF-VO die Aussetzung der Zwischenzahlungen in drei Etappen (Juli bis Dezember 2012) wieder auf.

(5) In der Managementbilanz 2011 der Europäischen Kommission äußerte der Generaldirektor für Regionalpolitik u.a. einen Vorbehalt mit Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte EFRE-Programme in einzelnen Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich. Die Europäische Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, erforderlichenfalls ihre der Ausgabenbescheinigung vorgeschalteten Kontrollmaßnahmen – insbesondere die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene (First Level Control, FLC) – während des verbleibenden Teils des Programmplanungszeitraums zu verschärfen.<sup>55</sup>

**47.2** Der RH betonte, dass allfällige Schwächen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere auf Ebene der Förderstellen bzw. der FLC, gravierende EU-Sanktionen zur Folge haben konnten. Mit Bezug auf die Personalausstattung der Prüfbehörde verwies der RH auf seine bereits im Jahr 2009 getroffene Feststellung, dass diese anbedachts

<sup>54</sup> Der Jahreskontrollbericht betraf acht EFRE-Regionalprogramme (ohne Wien).

<sup>55</sup> vergleiche Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den RH, COM(2012) 281 final vom 6. Juni 2012, Seite 11 f. und Seite 15

der in der Periode 2007–2013 erheblich gestiegenen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht ausreichte.<sup>56</sup>

#### Risikoaverse Vergabe von EFRE-Mitteln

- 48.1** Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme nicht nur als aufwändig, sondern auch als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet (siehe TZ 4).

Die Verwaltungsbehörden und deren zwischengeschaltete Förderstellen sahen vor allem ein Risiko in Unwägbarkeiten der EFRE-Finanzkontrolle, etwa in deren (späterer) Interpretation von Vorschriften, in einer allenfalls erforderlichen Rückabwicklung von Projekten und in der Komplexität der Vorschriften. Die Verwaltungsbehörden äußerten anlässlich des Inkrafttretens der geänderten NFFR (siehe TZ 20) im September 2010 auch den Wunsch, die Prüfbehörde möge – im Sinne der Sicherheit der Anwendung – ihren Prüfungsansatz ebenso transparent machen, wie die Leitlinien der Europäischen Kommission vom 28. Jänner 2010 zur Anwendung der Pauschaloptionen dies den kommissionseigenen Rechnungsprüfern vorgaben. Die Mitgliedstaaten sollten die Pauschalen „ohne Bedenken und Unsicherheit anwenden können“.

Der Prüfbehörde lagen bis Ende November 2012 noch keine validen Erkenntnisse aus der Prüfung einer ausreichenden Anzahl von Projekten, bei denen Pauschalkosten zur Anwendung kamen, vor.

- 48.2** Der RH bemerkte kritisch, dass ungeachtet der verschiedenen Vereinfachungsmaßnahmen im Verlauf der Programmperiode 2007–2013 eine Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionellen Projekten stattfand. In einer Gesamtbetrachtung führte dies zu einem zunehmend ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis der EFRE-Regionalprogramme.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, die Ursachen dieser Entwicklung zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche FTEI (siehe TZ 2) – zu gewährleisten.

<sup>56</sup> Reihe Bund 2009/4, Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds – Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE (TZ 13)

## Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

### Erfahrungsaustausch auf Ebene der Prüfer

- 49.1** Die Prüfbehörde lud die förderungsabwickelnden Stellen seit 2007 zwei Mal (Jahresende 2010 bzw. 2011) zu einer Veranstaltung, die dem Erfahrungsaustausch und der Information über erste Ergebnisse und Feststellungen aus den Systemprüfungen und der Prüfung der stichprobenweise ausgewählten Vorhaben (2009: 44 Projekte, 2010: 47 Projekte) diene. Ebenso informierte sie über die Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und methodischen Anforderungen der EFRE-Finanzkontrolle sowie allfällig eingetretene Änderungen.

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer (FLC) auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht, wiewohl der Bedarf u.a. im Rahmen der Fragebogenerhebung des RH artikuliert wurde.

Die Erkenntnisse der Prüfbehörde aus der Ex-Post-Kontrolle von EFRE-Projekten flossen in einem von den förderungsabwickelnden Stellen als ungenügend empfundenen Maße in die EFRE-Abwicklung zurück. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen, auch wenn Feststellungen der Prüfbehörde auf Basis von Systemprüfungen der zwischengeschalteten Förderstellen bzw. Stichprobenprüfungen einzelner EFRE-Projekte solche aufzeigten oder vermuten ließen.

- 49.2** Der RH bemängelte die fehlenden Bemühungen, der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung beispielsweise durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch auf Ebene der Projektprüfer (FLC) entgegenzutreten. Er hob die Bedeutung der FLC für ein EU-konformes Verwaltungs- und Kontrollsystem hervor und verwies in diesem Zusammenhang auf die finanziellen Risiken im Falle mangelhafter Prüfungen durch die Förderstellen (siehe TZ 47).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, der Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (FLC) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung.



**49.3** Laut Stellungnahme des BKA sehe die EFRE-Reformagenda 2014–2020 einen kontinuierlichen und strukturierten Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen vor.

#### Standards der verwaltungsinternen Prüfungen

**50.1** (1) Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfungsumfang, in der Prüftiefe und -methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen. Nachstehende Übersicht illustriert diese Unterschiede am Beispiel einer Förderstelle, die sowohl nationale als auch EU-kofinanzierte Vorhaben abwickelte:

<b>Tabelle 23: Unterschiede bei nationalen und bei EFRE-Förderkontrollen aus Sicht der Förderungsempfänger</b>		
	<b>EFRE-finanzierte Vorhaben</b>	<b>National finanzierte Vorhaben</b>
Verwaltungskontrolle der Förderstelle	vollständig	vollständig
Vor-Ort-Kontrolle	häufig vollständig oder auf Basis eines validen, dokumentierten Stichprobenverfahrens	selten vollständig, teilweise risikoorientiert (bei Auffälligkeiten), ansonsten Stichproben (ohne Verfahrensvorschriften)
Aufwand der Förderstelle	Vollprüfung: zwei Personen ein bis zwei Tage, Entwertung jedes einzelnen Belegs	Stichprobenprüfung: eine Person zwei Stunden bis ein Tag
Nachweis Personaleinsatz	Zeitaufzeichnungen müssen detailliert und vollständig sein	Zeitaufzeichnungen müssen plausibel sein
Belegerfordernisse	Belege müssen vollständig als Original-Papierbelege vorliegen	Belege können in Ausnahmefällen auch kopiert oder gescannt vorliegen, Einsicht in Originale wird vorbehalten
verwaltungsinterne Prüfinstanzen	Förderstelle, Prüfbehörde, Europäische Kommission	Förderstelle
Prüfmethoden	kaum Fehlertoleranz aufgrund des hohen Maßes an Standardisierung	Fehlertoleranz aufgrund eines geringeren Maßes an Standardisierung
Ermessensspielraum der Prüfinstanzen	geringer	höher
Sanktionen	ja	nein

Darstellung: RH

## Entwicklungen in der EFRE–Programmabwicklung

(2) Die bei EFRE–Projekten festgestellten Fehler würden – ungeachtet der oben genannten Unterschiede – in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Ausgewählte Beispiele von Fehlern, die die Prüfbehörde 2010 bei Projektabrechnungen feststellte, verdeutlichen dies.

### Beispielkasten: Bei EFRE–Projekten festgestellte Fehler

#### Ermittlung von Personalkosten, z.B.

- erst im Nachhinein erstellte bzw. modifizierte Projekt–Stundenaufzeichnungen
- die einem Projekt verrechnete Anzahl an Mitarbeiterstunden lag über den Jahresarbeitsstunden des betreffenden Mitarbeiters
- fehlende Tätigkeitsbeschreibungen zu den Stundenaufzeichnungen, die Abgrenzung zu anderen geförderten Projekten war nicht möglich

#### Anerkennung von außerhalb des Förderzeitraums liegenden Kosten, z.B.

- vor Antragstellung entstandene Projektkosten
- vor Projektbeginn erbrachte Personalleistungen
- Leistungen aus Vorperioden, Überschneidungen mit Vorprojekten

#### Anerkennung von inhaltlich nicht förderfähigen Kosten, z.B.

- Privatausgaben

#### Höhe der tatsächlichen Ausgaben, z.B.

- bei einem Ratenkauf wurde der Gesamtkaufpreis als tatsächliche Ausgabe bescheinigt, tatsächlich bezahlte der Förderungsempfänger die Anzahlung sowie einige Raten

**50.2** Aus den Wahrnehmungen der Förderungsempfänger zog der RH den Schluss, dass nationale Förderungen deutlich weniger verwaltungsinternen Kontrollen unterlagen als vergleichbare EFRE–Förderungen. Anders als bei nationalen Förderungen zogen Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE–Projekten überdies EU–rechtliche Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programmbehörden und Förderstellen nach sich (vgl. TZ 15).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, das Augenmerk verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen.

**50.3** Das BKA verwies in seiner Stellungnahme unter Bezugnahme auf TZ 5 und 36 auf die Zuständigkeit des BMF und der für Förderungen zuständigen Bundesministerien.

## EU-Förderungen (EFRE)

*Die drei überprüften Länder nahmen zu der empfohlenen verstärkten Aufmerksamkeit auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen auch bei rein national finanzierten Förderungen nicht Stellung.*

- 50.4** Der RH erinnerte das BKA an dessen Kompetenzen gemäß Bundesministerengesetz, die im Bereich der allgemeinen Angelegenheiten des Verwaltungsmanagements insbesondere auch jene der internen Revision umfassen. Auf dieser Grundlage obliegt dem BKA eine ressortübergreifende Koordination der internen Revisionen. Der RH hielt seine Empfehlung daher auch gegenüber dem BKA aufrecht.

**Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften**

**Allgemeines** **51** Zur recht- und ordnungsgemäßen Förderungsvergabe waren, wie in den EFRE-Regionalprogrammen der drei überprüften Länder dargelegt, die Bestimmungen des EU-Beihilfenrechts vollumfänglich einzuhalten.

**Forschungsprämie und maximal erlaubte Förderintensitäten** **52.1** (1) Die EFRE-Förderungsnehmer hatten der FFG erhaltene und künftige öffentliche Förderungen für Vorhaben der gleichen Art bekanntzugeben. Die FFG ermittelte mit den erhobenen Daten die Gesamthöhe der Förderungen (Förderbarwert) und prüfte die Einhaltung der nach EU-Beihilfenrecht zulässigen Förderhöchstgrenzen.

(2) Zusätzlich zur direkten Forschungsförderung bestanden indirekte (steuerliche) Maßnahmen in Form eines Forschungsfreibetrags und einer Forschungsprämie:

Forschungstreibende Unternehmen bzw. Personen hatten seit 2002 die Möglichkeit, eine Forschungsprämie gemäß Einkommensteuergesetz (EStG) 1988 in Anspruch zu nehmen. Grundlage der Prämienberechnung waren bestimmte vom BMF anerkannte Aufwendungen für Forschung. Im Falle ihrer Förderwürdigkeit wurde dem Abgabekonto des Steuerpflichtigen ein betragsmäßiger Anteil des förderfähigen Forschungsaufwands von zuletzt 10 % steuerfrei gutgeschrieben.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Nach Inkrafttreten des 1. Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 22/2012, Art. 2, war die FFG seit dem 1. Jänner 2013 im Steuerverfahren über die Geltendmachung einer Forschungsprämie Gutachter zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer Forschung und experimentellen Entwicklung vorlagen (§ 108c Abs. 7 f. EStG).

## Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften

(3) Die Jahresabschlüsse mehrerer geförderter Unternehmen wiesen Erträge bzw. Forderungen aus Forschungsprämien aus. Diese Erträge waren in jenen Jahren verbucht, in denen auch FFG-Fördermittel bezogen wurden. Die FFG hatte bei keinem dieser Fälle beim Fördernehmer geprüft, ob die Forschungsprämien für mit FFG- bzw. EFRE-Mitteln geförderte Vorhaben beansprucht worden waren.

- 52.2** Der RH stellte fest, dass weder die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mitteilten, noch die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nachging. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. Der RH wiederholte damit seine Kritik aus dem Jahre 2007 (Reihe Bund 2007/6 – Ausgewählte Maßnahmen der indirekten Forschungsförderung).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt. In diesem Zusammenhang sollte die FFG den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgehen und gegebenenfalls Rückforderungen stellen.

- 52.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

*Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG als zwischengeschalteter Förderstelle eingeholten Kommentar, wonach laut BMF die Forschungsprämie keine staatliche Beihilfe darstelle und daher auch keine Verletzung der beihilferechtlichen Bestimmungen vorläge. Weiters wies die FFG darauf hin, dass auch die zeitliche Komponente sowie die Höhe der Bemessungsgrundlage der Forschungsprämie eine Einrechnung der Prämie in die Förderung der FFG erschwere.*

**52.4** Der RH hielt fest, dass die FFG keinen schriftlichen Beleg des BMF zu dessen Beurteilung der Forschungsprämie als nicht unter das EU-Beihilfenregime fallende staatliche Maßnahme vorlegte. Aus Sicht des RH können Ermessensspielräume in der Verwaltungspraxis (Selektivität) die Vermutung begründen, dass es sich bei der Forschungsprämie um eine staatliche Beihilfe handelt. Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Kompetenz zur Beurteilung des allfälligen Beihilfecharakters der Forschungsprämie im Sinne des EU-Beihilfenregimes allein bei der Europäischen Kommission liegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen (gleich welcher Art) zu unterrichten. Abschließend unterstrich der RH die Verantwortung des BKA (als Bescheinigungsbehörde) und der drei überprüften Länder als Verwaltungsbehörden, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, und hielt an seiner Empfehlung fest.

Rettungs- bzw.  
Restrukturierungsbeihilfen

**53.1** (1) Um negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu verhindern, waren Unternehmen in Schwierigkeiten von Förderungen als Antragsberechtigte ausgeschlossen. Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission<sup>58</sup> befand sich ein Unternehmen dann in Schwierigkeiten, „wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift“. Weiters verlangte Art. 60 Allg. SF-VO von den Verwaltungsbehörden – und damit auch von den zwischengeschalteten Förderstellen – bei der Programmdurchführung in Bezug auf die ausgewählten Projekte die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Folglich hatten die Förderstellen im Hinblick auf die Förderfähigkeit zu prüfen, ob es sich um ein gesundes Unternehmen handelte, das in der Lage war, das beantragte Vorhaben im Förderzeitraum und darüber hinaus mit ausreichenden Eigenmitteln zu finanzieren. Andernfalls hätte die gewährte Beihilfe einen Rettungs- bzw. Restrukturierungscharakter und wäre von der Europäischen Kommission gesondert zu genehmigen.

<sup>58</sup> Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1. Oktober 2004)

## Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften

(2) Die FFG beurteilte in internen Gutachten die Projektanträge u.a. nach deren finanzieller Durchführbarkeit und förderte dabei Unternehmen, die vor bzw. während des Förderzeitraums aufgrund von Bilanzverlusten nur geringes oder negatives Eigenkapital (Kapitalunterdeckung) in ihren Jahresabschlüssen auswiesen. Dessen ungeachtet bewertete die FFG die Bonität dieser Förderungswerber anhand eines eigenen Ratings positiv.

- 53.2** Der RH wies darauf hin, dass die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwiderlief und in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfevorschriften zu werten war.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, in ihren Funktionen als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfevorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 53.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

*Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG eingeholten Kommentar, demzufolge es sich bei den betreffenden Förderungsfällen nicht um Beihilfen für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehandelt habe. Die FFG bewerte bei allen Antragstellern die Bonität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Unternehmen mit schlechter Bonität würden von einer Förderung ausgeschlossen. Dies sei im Zuge der Genehmigungsverfahren der FFG-Richtlinien mit der Europäischen Kommission so festgelegt worden und werde von der FFG eingehalten.*

53.4 Der RH wies das BKA sowie die überprüften Länder darauf hin, dass die FFG verpflichtet war, keine Beihilfen an Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu vergeben, auf Basis ihres eigenen Ratings jedoch positive Bonitätsbewertungen traf, die die Förderung von Unternehmen mit geringem oder negativem Eigenkapital zuließen. Hinsichtlich der Kriterien, ab wann ein Unternehmen als in Schwierigkeiten befindlich einzustufen war, war nach Auffassung des RH nicht auszuschließen, dass die FFG ihren Bewertungsspielraum zu weit dehnte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang zu Illustrationszwecken auf die von der Europäischen Kommission im August 2013<sup>59</sup> vorgeschlagenen Kriterien zur Beurteilung, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, wovon die Erfüllung eines Kriteriums (wie: mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals bzw. der ausgewiesenen Eigenmittel sind infolge aufgelaufener Verluste verschwunden) ausreicht. Der RH hielt folglich mit Nachdruck an seiner Empfehlung fest.

<sup>59</sup> Aufforderung der Europäischen Kommission zur Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl. C 229 vom 8. August 2013

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

### 54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) wären im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE-zuständigen Stellen des Bundes und der Länder – unter Einbeziehung von legislativer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens – in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE-Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen. (TZ 20)

(2) Die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen wäre erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR 2004) Rechtssicherheit herzustellen. (TZ 36)

(3) Auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 36)

Bundeskanzleramt,  
Länder Burgenland,  
Salzburg, Vorarlberg

(4) Dem aufgrund des niedrigen Auszahlungsstands (Dezember 2012) der EFRE-Programme 2007–2013 bestehenden erheblichen Umsetzungs- und Abrechnungsdruck und daher erhöhtem Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken. (TZ 5)

(5) Das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme wäre nicht nur auf die Erfüllung der EU-Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung. (TZ 15)

(6) Die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS-Beschreibungen) gewonnenen Erfahrungen wären auszuwerten, um für die Programmperiode 2014–2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. (TZ 16)



(7) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine geeignete programmübergreifende Online-Datenbank-Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente eingerichtet oder diese Dokumente im EFRE-Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) hinterlegt werden. (TZ 16)

(8) Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit wäre der hierarchische Stufenbau der EFRE-relevanten Rechtsvorschriften – unter Einbindung legislativer Expertise – zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU- und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Ferner wären die EFRE-relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden. (TZ 21)

(9) Die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien sollte im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen gebündelt und nach Möglichkeit weiter reduziert werden. (TZ 22)

(10) Seitens der Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden wäre auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten sowie auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen – insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation – als Rechtsgrundlage dienen. (TZ 22)

(11) In der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 wäre den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Die bisher gemachten Erfahrungen mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten oder direkten Kosten wären im Hinblick auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen dieser Wahlmöglichkeiten zu untersuchen und Anpassungen rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen. (TZ 28)

(12) Die aus der praktischen Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen sollten evaluiert und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen gezogen werden. (TZ 29)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(13) Eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Kombination mit einer, die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits umfassenden Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) wäre auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen. (TZ 31)

(14) Im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 sollte anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorgenommen werden, inwieweit im Rahmen der EFRE–Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten. (TZ 32)

(15) Unter Einbindung der relevanten Förderstellen wäre auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE–Projekte (z.B. personalintensive FTEI–Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV–Standards umfasst sein. (TZ 34)

(16) Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE–Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) wären zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. (TZ 35)

(17) Bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen wäre – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt deutlich höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit zu achten. (TZ 37)

(18) Dem Grundsatz der Funktionstrennung wäre bei landes– bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell–inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 42)

(19) Auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen des Bundes und der Länder wäre verstärkt hinzuwirken, etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen. (TZ 43)

(20) In der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung wäre eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken. (TZ 45)

(21) Die Ursachen für die Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionelleren Projekten wären zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation – zu gewährleisten. (TZ 48)

(22) Der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung wäre verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (First Level Control) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung. (TZ 49)

(23) Das Augenmerk wäre verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen. (TZ 50)

(24) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgeht und gegebenenfalls Rückforderungen stellt. (TZ 52)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (25) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfavorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 53)
- Länder Burgenland,  
Salzburg und Vorarl-  
berg
- (26) Künftige Vereinbarungen zwischen einzelnen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen sollten möglichst länderübergreifend standardisiert und länderspezifische Regelungen nur vorgesehen werden, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU-Vorgaben ermöglichen. (TZ 17)
- (27) Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte wäre verstärkt auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. (TZ 41)
- Länder Burgenland  
und Vorarlberg
- (28) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine am Ansatz des Landes Salzburg orientierte vergleichbare Herangehensweise – Entwicklung einer (notifizierten) EFRE-Landesförderrichtlinie mit Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs – in Erwägung gezogen werden. (TZ 18)
- (29) Vor Projektgenehmigung wären ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen samt dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleich von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen können. (TZ 39)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen



EU-Förderungen (EFRE)

(30) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und der Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu begutachten. Die Begutachtung und die dabei angewendeten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren. (TZ 40)

(31) Bei der Abrechnungskontrolle wäre ein höheres Maß an Sorgfalt geboten. (TZ 42)

Land Burgenland

(32) Die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installation und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ wären in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. (TZ 41)

(33) Zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungsätze wäre in den Förderverträgen bzw. rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt. (TZ 41)

Land Vorarlberg

(34) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 39)



## ANHANG

**Anhang 1: Chronologie**

**Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Strukturfonds–Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds**





ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
März 2000	Europäischer Rat beschließt die „Lissabon-Strategie“ zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eines wissensbasierten, Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaftswachstums in der EU bis 2010
2001	Europäischer Rat von Göteborg beschließt Umweltstrategie
Oktober 2005	Beginn der Programmplanung für das RWF-Programm Salzburg
3. Mai 2006	Beschluss der Landeshauptleute über EFRE-Mittelzuteilung auf Bundesländer
5. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE-VO)
11. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Allg. SF-VO)
27. September 2006	Beschluss der Landesregierung Salzburg über das Regionalprogramm RWF
26. Oktober 2006	Beschluss der Programme durch die Bundesregierung
27. Oktober 2006	Nationaler strategischer Rahmenplan Österreichs (STRAT.AT), Beschluss der ÖROK
30. Oktober 2006	Einreichung der Operationellen Programme bei der Europäischen Kommission, zugleich Beginn der Förderfähigkeit
4. April 2007	Genehmigung des nationalen strategischen Rahmenplans Österreichs (STRAT.AT) durch die Europäische Kommission
4. Mai 2007	Genehmigung von acht EFRE-Regionalprogrammen durch die Europäische Kommission
18. September 2007	Erste Vereinbarung zwischen den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) über nationale Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben (Version 01)
19. Februar 2008	Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen
29. Juli 2008	Genehmigung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Regionalprogramms RWF Salzburg durch die Europäische Kommission
11. Februar 2009	Vorbereitende Abstimmungssitzung „Förderfähigkeit 2007-2013“ im Rahmen der ÖROK über die drei Pauschaloptionen
März 2009	Erster Entwurf der Prüfbehörde (BKA IV/3) für Zuordnung von Aufwendungen in die Kategorien „direkte“ und „indirekte“ Kosten
Februar bis April 2009	Drei „technische Seminare“ der Generaldirektionen Regionalpolitik bzw. Beschäftigung zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Kostenoptionen (19. Februar, 23. März, 30. April)
6. Mai 2009	VO (EG) Nr. 397/2009 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1080/2006 in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnbau

## ANHANG 1

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
25. September 2009	Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum adaptierten „Vorschlag für die Berechnung der Personalkosten unter Anwendung von pauschalen Elementen“; Bedenken bestehen weiter, Vorschlag ist aus Sicht der Prüfbehörde nicht im Einklang mit dem Arbeitspapier der Europäischen Kommission
30. September 2009	Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) und Verwaltungsbehörden beschließen, eine empirische Untersuchung zu den Gemeinkosten in Österreich bei einer externen Steuerberatungskanzlei in Auftrag zu geben
23. Dezember 2009	Gemeinkosten in Österreich – erster Berichtsentwurf
Februar 2009 bis Mai 2010	Konsultationen in Österreich zwischen Bund und Ländern, Erarbeitung von Vorschlägen zur Einführung der Pauschalen in die NFFR
28. Jänner 2010	Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der Pauschaloptionen (COCOF Note 09/0025/04)
3. Februar 2010	Gemeinkosten in Österreich – überarbeiteter (zweiter) Berichtsentwurf
31. März 2010	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010 über die Umsetzung der Programme 2007–2013
Mai bis August 2010	Konsultationen zwischen Österreich und der Europäischen Kommission
31. Mai 2010	Gemeinkosten in Österreich – eine empirische Untersuchung endgültig
16. Juni 2010	VO (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung
9. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag zur Einführung von Gemeinkostenpauschalen
30. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag betreffend Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten
9. Juli 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) zum österreichischen Vorschlag für die Gemeinkostenpauschale
26. August 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission zum österreichischen Vorschlag für Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten und für die Gemeinkostenpauschale
17. September 2010	Inkrafttreten der geänderten NFFR
15. Oktober 2010	ÖROK-Workshop für die Förderstellen zur Anwendung und Kontrolle der novellierten NFFR (vereinfachte Kostenoptionen)
9. November 2010	Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM(2010) 642 endgültig) betreffend Schlussfolgerungen aus dem 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
6. Oktober 2011	Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 615 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen und allgemeinen Bestimmungen; Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 614 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Bestimmungen für den EFRE und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
11. bis 25. November 2011	Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörde durch die Europäische Kommission
27. März 2012	Prüfbericht der Prüfbehörde (BKA IV/3) über Systemprüfung der Bescheinigungsbehörde (BKA, IV/4)
30. März 2012	Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz, Optionen für die künftige Programmperiode
5. April 2012	Eingeschränkt positive Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum Ausgabenjahr 2010 betreffend drei zwischengeschaltete Stellen in zwei EFRE-Regionalprogrammen
23. Mai 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zwei Schreiben der Europäischen Kommission zum Verfahren zur Aussetzung von EFRE-Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit der Bescheinigung von Ausgaben-erklärungen durch die Bescheinigungsbehörde</li> <li>- Ein Schreiben der Europäische Kommission betreffend Verfahren zur Aussetzung von EFRE Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit den Prüfungen der Verwaltungsbehörden, mit der Organisation der Verwaltungs- und Kontrollstellen und mit der Bescheinigung von Ausgabenerklärungen durch die Bescheinigungsbehörde</li> </ul>
Juli bis Dezember 2012	Aufhebung aller Aussetzungen von EFRE-Zwischenzahlungen in drei Etappen





ANHANG 2

**Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Strukturfonds–Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds**





## ANHANG 2

### Zusammenfassung

Im Jahr 2011 beauftragte der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes (ERH) die Arbeitsgruppe Strukturfonds, ihre Prüfungen im Bereich der Strukturfonds fortzusetzen und insbesondere eine parallele Prüfung zur „Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks“ durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe aus 12 ORKB von EU-Mitgliedstaaten prüfte die Wirksamkeit von neun Vereinfachungsmaßnahmen und kam dabei zu folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen:

- Im Allgemeinen fanden die Vereinfachungsmaßnahmen selten Anwendung und wirkten sich nur auf einen kleinen Teil der Projekte aus. Dies ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren bei der Verwaltung von Strukturfonds auf nationaler und supranationaler Ebene zurückzuführen:
  - späte Maßnahmeneinführung durch Änderungsverordnungen,
  - nicht alle Maßnahmen waren für alle OP und/oder Projekte geeignet,
  - fehlende Ressourcen für die Umsetzung sowie
  - unzureichende Klarheit und Rechtssicherheit aus Sicht der nationalen Behörden.
- In den meisten Fällen, in denen die Maßnahmen umgesetzt wurden, wurden diese als echte Vereinfachung angesehen. Für die Nichtumsetzung gab es sehr unterschiedliche Gründe, in Abhängigkeit von dem EU-System<sup>1</sup>, dem nationalem Rechtssystem, der Verwaltungsorganisation der Strukturfonds im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. den Besonderheiten der einzelnen OP. Diese Faktoren wirkten sich auf den möglichen Anwendungsbereich sowie den Nutzen der Maßnahmen aus.

Der Bericht kommt zu folgenden wesentlichen Feststellungen:

- Maßnahmen 1, 2 und 3 (Pauschale für indirekte Kosten, Pauschalsätze auf der Grundlage von Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge):

Bei den nationalen Behörden führte die Einführung der Methodik zur Anwendung der o.g. Maßnahmen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und wurde als schwierig und risikoreich angesehen. Die Entwicklung entsprechender methodischer Ansätze und die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren oft langwierig. Der Pauschalbetrag wurde als zu niedrig betrachtet und wegen des zugrunde liegenden „Alles-oder-nichts-Prinzips“ nur ungern genutzt. Wurden die drei Maßnahmen jedoch angewandt, stellten sie echte Vereinfachungen dar.

- Maßnahme 4 (Sachleistungen bei Finanzierungsinstrumenten):

Dies war die einzige Maßnahme, die von den Mitgliedstaaten bei keinem der geprüften OP angewandt wurde.

<sup>1</sup> Einige Faktoren auf EU-Ebene, wie z. B. der zeitliche Ablauf der Maßnahmeneinführung, haben die Umsetzung der Maßnahmen beeinflusst.



- Maßnahme 5 (Vorschüsse):

Diese Maßnahme wurde selten angewandt. Wo sie umgesetzt wurde, wurde sie von den nationalen Behörden positiv bewertet. In Fällen der Nichtumsetzung hielten die Behörden die Maßnahmen für nicht anwendbar auf ihren Fall, entschieden sich bewusst dagegen oder sahen keine entsprechende Notwendigkeit.

- Maßnahmen 6 und 9 (erhöhte Flexibilität bzw. einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte):

Die Maßnahmen in Bezug auf Großprojekte haben einen begrenzten Anwendungsbereich. Zwar beschleunigt die zulässige Einbeziehung von Ausgaben für noch nicht von der Kommission genehmigte Großprojekte in die Ausgabenerklärung Zahlungsströme und Projektumsetzung, sie ist jedoch zugleich mit finanziellen Risiken für den Mitgliedstaat verbunden. Das Verfahren für Großprojekte im Umweltbereich im Wert von 25 bis 50 Mio. Euro ist vereinfacht worden.

- Maßnahme 7 (kofinanzierte rückzahlbare Hilfen):

Diese Maßnahme wurde als wirksame Vereinfachung betrachtet, da sie die bisherigen Verfahrensweisen bei der Gewährung wiederverwendbarer Mittel erläutert und verdeutlicht.

- Maßnahme 8 (Erhöhung des Schwellenwerts bei Einnahmen erzielenden Projekten):

Die Erhöhung des Schwellenwerts der Gesamtkosten bei Einnahmen erzielenden Projekten unter Ausschluss von ESF-Projekten könnte eine echte Vereinfachung herbeiführen. Einige Verwaltungsbehörden gaben jedoch an, der vom Koordinierungsausschuss für die Fonds, COCOF, herausgegebene Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, wonach die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung<sup>2</sup> zu beachten sind, führe zu Rechtsunsicherheit.

Wenngleich die Vereinfachungsmaßnahmen im Allgemeinen nur selten angewandt wurden und in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse hervorbrachten, werden die folgenden Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sowie an die Kommission für wesentlich erachtet:

- Der Anwendungsbereich der Maßnahmen ist begrenzt und ihre Umsetzung erfordert zusätzlichen Aufwand. Ihr Nutzen hängt von der jeweiligen Ausgestaltung des Strukturfonds-Systems in den einzelnen Mitgliedstaaten ab. *Wo die Maßnahmen umsetzbar sind, stellen sie im Allgemeinen eine echte Vereinfachung dar. Die zuständigen Behörden sollten daher unter Beachtung eines ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses so weit wie möglich von den Maßnahmen Gebrauch machen.*
- Im Laufe des Programmplanungszeitraums sind Änderungen schwierig umzusetzen. Durch die Festlegung klarer Regeln bereits zu Beginn des Zeitraums wird das Verfahren vereinfacht. *Leitlinien sollten bereits am Anfang des Programmplanungszeitraums vorliegen.*

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Überarbeiteter Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) NR. 1083/2006 des Rates über den EFRE und den Kohäsionsfonds: Einnahmen schaffende Projekte, endgültige Fassung vom 30.11.2010, Seite 17

- Mangelnde Rechtssicherheit und -klarheit wurden festgestellt. *Die nationalen Behörden sollten die Kommission stärker um Unterstützung ersuchen und bei Bedarf um Klärung bitten. Es wäre im allgemeinen Interesse, wenn die Kommission ihrerseits zeitnah für die notwendige Klärung sorgen könnte.*
- Die Umsetzung der kostenbezogenen Maßnahmen 1, 2 und 3 erwies sich als besonders aufwändig. Die Entwicklung der Methodik sowie die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren häufig sehr langwierig. *Zusätzliche methodische Leitlinien der Kommission hätten das Verfahren vereinfachen können. Darüber hinaus könnte der Verwaltungsaufwand durch den fachlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen einzelnen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaates verringert werden.*
- Die Maßnahmen 1, 2 und 3 bergen das Risiko, dass dieselben Kosten u. U. zugleich pauschal und auf Basis der tatsächlichen Kosten bzw. durch eine kombinierte Anwendung von Maßnahmen 1, 2 und/oder 3 gefördert werden. *Eine solche Doppelförderung gilt es zu vermeiden.*

Teil II zeigt einzelne Aspekte des für die nächste Förderperiode (2014 – 2020) vorgeschlagenen Gesetzespakets auf, gestützt auf die Meinungen der Beamten in den Mitgliedstaaten. Folgende Hauptpunkte, die nicht notwendigerweise auf die offizielle Position der Mitgliedstaaten schließen lassen, sind dabei zu nennen:

- Bei einigen der bewerteten Artikel der Verordnungsentwürfe rechnen die befragten Beamten mit positiven Auswirkungen. Dazu zählen u. a.: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Reduzierung von Verwaltungskosten und -aufwand für Behörden und Begünstigte, Verringerung der Fehleranfälligkeit, Abbau von Bürokratie und Kontrollen, effizientere Prüfungsdurchführung, verantwortungsbewusstere Mittelbewirtschaftung, Vereinfachung der Berichterstattung sowie eindeutige und transparente Methoden bei der Berechnung der Pauschalen bzw. der Festlegung der Standardeinheitskosten durch die Kommission.
- Bei anderen Artikelentwürfen wird hingegen davon ausgegangen, dass sie – insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Haushaltsordnung – für Behörden und Begünstigte, die aus Strukturfonds kofinanzierte Projekte umsetzen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten werden. So kritisieren z. B. mehrere der befragten Beamten die Befugnis der Kommission, delegierte Rechtsakte anzunehmen. Zudem sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Vorschlägen nicht ausreichend und konkret genug berücksichtigt.

Diese Kernpunkte für die kommende Förderperiode beinhalten keinerlei Bewertung seitens der Rechnungshöfe und spiegeln somit nicht deren Ansicht wider.

---

Der gesamte Bericht ist auf der Homepage des RH unter <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/bund-201311.html> abrufbar.



# Bericht des Rechnungshofes

## Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	155
Abkürzungsverzeichnis _____	157

**BMF**  
**BMWFJ**  
**BMUKK**  
**BKA**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Finanzen  
Wirtschaft, Familie und Jugend  
Unterricht, Kunst und Kultur  
des Bundeskanzleramtes

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

KURZFASSUNG _____	160
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	174
Allgemeines _____	175
Rechtsgrundlagen und Umsetzung _____	177
Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark _____	180
Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung _____	185
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 _____	188
Gratispflichtkindergarten _____	204
Evaluierung _____	218
Bildungsinstrumente _____	224
Besuchspflicht _____	229

# Inhalt



Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds	238
Gemeindekooperation	241
Platzvergabe	242
Öffnungszeiten	247
Personal	249
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	253

# Tabellen Abbildungen

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen_____	176
Abbildung 1:	Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark _____	181
Tabelle 2:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	185
Tabelle 3:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	186
Abbildung 2:	Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	189
Abbildung 3:	Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	190
Tabelle 4:	Finanzvolumina der Ausbauevereinbarung 2008 (Stand Ende 2012) _____	200
Tabelle 5:	Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark _____	205
Tabelle 6:	Bundeszuschüsse für den Gratispflicht- kindergarten_____	208
Tabelle 7:	Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge _____	210
Tabelle 8:	Verwendungsnachweise Steiermark für Beiträge _____	211
Tabelle 9:	Verwendungsnachweise Steiermark für Persona- lförderung _____	211
Tabelle 10:	Verwendungsnachweise Niederösterreich _____	214
Tabelle 11:	Verwendungsnachweise Steiermark_____	216

# Tabellen Abbildungen



Tabelle 12:	Ausnahmen von der Besuchspflicht in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2011/2012	233
Abbildung 4:	Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds sowie dessen Schulden in den Jahren 2007 bis 2011	239



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
cit.	citatae
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
Fonds	Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
leg.	legis
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht vorhanden
rd.	rund
RH	Rechnungshof

# Abkürzungen



S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Finanzen  
Wirtschaft, Familie und Jugend  
Unterricht, Kunst und Kultur  
des Bundeskanzleramtes**

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige**

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbauevereinbarung 2008 in Niederösterreich, in der Steiermark und österreichweit deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 %.

Sowohl bei der Ausbauevereinbarung 2008 als auch bei der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Abrechnungspraxis des Bundes darauf ausgerichtet, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden. So akzeptierten das BMF, BMWFJ und BKA die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für Bundesmittel, obwohl diese nur teilweise den Vereinbarungen entsprachen.

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge von 12,00 Mio. EUR für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für seine qualitative Bewertung. Die bisher ausschließlich quantitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2008 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, die Ausgaben von 14.000 EUR verursachte, stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWFJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung dreier im Bereich der Kinderbetreuung abgeschlossener Bund-Länder-Vereinbarungen (Ausbaueinbarung 2008, Ausbaueinbarung 2011 und Gratispflichtkindergartenvereinbarung) mit den Schwerpunkten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und Gratispflichtkindergarten. Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich. (TZ 1)

### Allgemeines

Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. So lag das Eintrittsalter in den Kindergärten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. (TZ 2)

### Rechtsgrundlagen

Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Für Übungskindergärten an öffentlichen Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik war hingegen der Bund zuständig. Die dafür geltenden Erlässe des BMUKK waren in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig. (TZ 3)

In Niederösterreich waren Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung in jeweils eigenen Landesgesetzen geregelt. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz. (TZ 3)



Kurzfassung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark setzten die Gratspflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht mit 1. September 2009 landesgesetzlich um. Allerdings ist die Weiterführung und Finanzierung des Gratspflichtkindergartens nach Auslaufen der zugrunde liegenden Vereinbarung offen. (TZ 4)

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Bundeszuschüsse der Ausbaueinbarung 2008 und 2011 sowie der Gratspflichtkindergartenvereinbarung weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme. (TZ 5)

In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Darüber hinaus war die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung zwischen der Abteilung Kindergärten (für Kindergärten) und der Abteilung Jugendwohlfahrt (für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter) geteilt. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche 13 Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte. Die im Land Niederösterreich bestehende organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen erschwerte eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich. (TZ 5)

In den Ländern Niederösterreich und Steiermark förderten jeweils zwei unterschiedliche Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten den Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Doppelgleisigkeit verursachte einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. (TZ 5)

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindemittel von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen. Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR. (TZ 6)

## Kurzfassung

In Niederösterreich erhöhten sich die laufenden jährlichen Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011 auf Landesebene um 43,4 % auf rd. 187,28 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 41,3 % auf rd. 160,99 Mio. EUR, in der Steiermark auf Landesebene um 69,2 % auf rd. 104,85 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 31,0 % auf rd. 158,08 Mio. EUR. (TZ 6)

Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte damit nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Darüber hinaus erweiterte der in den Ausbaueinbarungen und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme und verschärfte die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 6)

## Ausbaueinbarung

### Ziele

Gemäß den sogenannten Barcelona-Zielen sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-Jährigen und für 90 % der 3- bis 6-Jährigen anbieten. Ziel der Ausbaueinbarung 2008 bzw. 2011 war es, das Erreichen dieser Zielvorgaben durch Bereitstellung von Bundesmitteln von 45 Mio. EUR (für 2008 bis 2010) und 55 Mio. EUR (für 2011 bis 2014) zu unterstützen. (TZ 7)

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. (TZ 7)

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt. (TZ 7)

Das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden wurde durch die Ausbaueinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt. (TZ 7)

### Aufgabenverteilung im Bundesbereich

Die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 war mit Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen verbunden. (TZ 8)

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik fehlten entsprechende Aussagen und Bewertungen zur Wirkung der Ausbauevereinbarungen 2008. (TZ 8)

### Verwendungsnachweise

Die Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 enthielten Vorgaben für die Verwendung der Bundesmittel. Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel war die Rückerstattung an den Bund vorgesehen. In einer einseitigen Erklärung erleichterten die vier an der Ausbauevereinbarung 2008 beteiligten Minister die vereinbarten Abrechnungsvorgaben bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Inkrafttreten der Ausbauevereinbarung 2008, obwohl Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren wie zur ihrer Annahme benötigen. (TZ 9)

Die von der Ausbauevereinbarung 2008 abweichende Abrechnungspraxis betraf die Verrechnung tatsächlich geschaffener Plätze anstatt jener gemäß Kindertagesheimstatistik (Steiermark), die Bewertung neu geschaffener Plätze nach der Öffnungszeit der Einrichtung und nicht nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder (Niederösterreich) sowie die Verschiebung der Abrechnung vom nächstfolgenden Jahr auf die Folgejahre (Steiermark). Im Fall des Landes Steiermark ermöglichten das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung. Diese Vorgangsweise widersprach sowohl der Ausbauevereinbarung 2008 als auch der Ministererklärung. (TZ 9)

In der Folge akzeptierten das BMF, das BMWFJ und das BKA vom Land Niederösterreich und vom Land Steiermark für die Jahre 2008 bis 2010 auch Nachweise, die nicht der Ausbauevereinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht. (TZ 10)

## Kurzfassung

Die vom BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis war augenscheinlich darauf ausgerichtet, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden. Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 Bundesmittel von 579.000 EUR nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein. Im Falle von vereinbarungskonformen Abrechnungen hätten die vom Land Niederösterreich bzw. Steiermark nicht nachgewiesenen Bundesmittel rd. 647.000 EUR bzw. 1,18 Mio. EUR betragen. (TZ 10)

### Gratispflicht- kindergarten

#### Ziel

Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten der Bund und die Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. (TZ 11)

Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % (Stand 2010/2011). Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 2.350 Kindern in der Altersgruppe der 5-Jährigen bzw. einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten. Dieser Anstieg war im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70 Mio. EUR und die eingeführte Besuchspflicht gering. Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, unterblieben bisher. (TZ 11)

#### Umsetzung

Das Land Niederösterreich führte das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige mit 1. September 2009 ein. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten zur gleichen Zeit um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später. (TZ 12)



### Finanzierung

Zur teilweisen Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und Erhaltern durch den Gratispflichtkindergarten entstehenden Mehrkosten stellte der Bund in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Zuschüsse von insgesamt 280 Mio. EUR bzw. 70 Mio. EUR je Jahr zur Verfügung. Der davon auf das Land Niederösterreich bzw. Land Steiermark entfallende Anteil erreichte im Mittel 13,46 Mio. EUR bzw. 9,31 Mio. EUR pro Jahr. Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für einen Änderungsentwurf der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten. (TZ 13)

Der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bestanden bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben. (TZ 13)

### Verwendung der Finanzmittel

Das Land Niederösterreich unterstützte den laufenden Betrieb von öffentlichen Kindergärten insbesondere durch die Bereitstellung und Förderung von Personal. Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei. Zusätzliche Zahlungen aus den Bundeszuschüssen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erhielten lediglich private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen, die einen Anteil an den betreuten 5-Jährigen von weniger als 4 % aufwiesen. (TZ 14)

Für den in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestandenene kostenfreien Kindergärten gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land Steiermark die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersätze. Ab dem Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den kostenfreien Kindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige blieb der Kindergarten weiterhin

## Kurzfassung

kostenfrei, wofür das Land an die Erhalter einen monatlichen Tarif je Kind zahlte. (TZ 14)

In Niederösterreich lagen allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde. (TZ 14)

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert. (TZ 14)

### Verwendungsnachweise

Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Verwendung der erhaltenen Bundeszuschüsse und – sofern wie in Niederösterreich und Steiermark bereits bei Einführung des Gratispflichtkindergartens ein Gratiskindergarten bestand – auch die Verwendung von damit substituierten, frei werdenden Landesmitteln nachzuweisen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren zweckgebunden insbesondere im qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden. (TZ 15)

Das BMWFJ prüfte die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend. Es unterließ bei beiden Ländern eine Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. (TZ 16)

Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern. (TZ 16)



Kurzfassung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen forderte das BMWFJ weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben ein. (TZ 16)

Schließlich kam es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Länder Niederösterreich und Steiermark. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück und verlangte zusätzlich noch Nachweise über Personalförderungen. (TZ 16)

### Evaluierung

Sowohl die Ausbauevereinbarung 2008 als auch die Ausbauevereinbarung 2011 und die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legten eine Evaluierung der eingesetzten Finanzmittel und der damit verbundenen Wirkung fest. Nähere Vorgaben zur Evaluierung wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden fehlten. (TZ 17)

Die ausschließlich quantitative Evaluierung der Bund-Länder-Vereinbarungen stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt. Die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmütter/-väterausbildung unterblieb ebenso wie auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbezeit-evaluierung des Gratispflichtkindergartens. (TZ 11, 17, 19)

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, war vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung kritisch. (TZ 17)

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens im Ausmaß von 12,00 Mio. EUR für den Zeitraum 2010 bis 2013 gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für eine entsprechende qualitative Evaluierung. Ein Teilbetrag von 3,08 Mio. EUR wurde im Jahr 2011 für eine andere Verwendung freigegeben. Trotz eines im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung setzte das BMWFJ die Budgetierung der Evaluierungsausgaben von je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fort. Dies widersprach

## Kurzfassung

dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9 Mio. EUR standen tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. (TZ 18)

## Bildungsinstrumente

Der in der Ausbaueinbarung 2008 beschlossene Bildungsplan enthielt Bildungsziele sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsplan einzuhalten, enthielt erst die rd. 1,5 Jahre später in Kraft getretene Gratspflichtkindergartenvereinbarung. (TZ 20)

Die Länder erstellten den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet. (TZ 21)

Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark im Wege der Landesgesetze sichergestellt. Der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen war in der Steiermark für alle Betreuungseinrichtungen und in Niederösterreich mit Ausnahme der Niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet. Auch eine Information bzw. Verteilung des im Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige an Tagesbetreuungseinrichtungen nahm das Land Niederösterreich nicht vor. (TZ 22, 23)

Eine Information der von Eltern oder Tagesmüttern/-vätern betreuten 5-Jährigen zum Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht stellte das Land Niederösterreich erst im Zuge der RH-Prüfung sicher. (TZ 24)



Kurzfassung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

### Besuchspflicht

In der Steiermark war der Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden, in Niederösterreich mit mindestens 16 Wochenstunden festgelegt. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark im unterschiedlichen Ausmaß entsprochen. (TZ 25)

Obwohl das Ausmaß des Pflichtkindergartens nur 16 Wochenstunden betragen konnte, waren das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen. (TZ 25)

### Verwaltung der Besuchspflicht

Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen in Niederösterreich und der Steiermark waren jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs war vor allem den Gemeinden übertragen. Die dafür entstandenen Aufwendungen waren weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt worden noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar. In der Stadtgemeinde Korneuburg verursachte die Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens auf Basis eigener Einschätzung der beiden Gemeinden dreimal so hohe Personalaufwendungen wie in der Stadtgemeinde Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug. (TZ 26)

### Ausnahmen von der Besuchspflicht

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. zwei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen. Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Weiters waren die von der Stadtgemeinde Kor-

## Kurzfassung

neuburg vorgelegten Datenlisten zum Pflichtkindergartenjahr mangelhaft. (TZ 27)

Die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter war weder zweck- noch rechtmäßig. (TZ 28)

Obwohl sich die Länder verpflichteten, bundesweit möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen, waren in Niederösterreich und Steiermark unterschiedliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht vorgesehen. Eine Anzeigepflicht der Gemeinde bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht war in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert. (TZ 29)

### Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes

In Niederösterreich und in der Steiermark absolvierten 5-Jährige ihr Pflichtkindergartenjahr an Übungskindergärten des Bundes. In Niederösterreich fehlte dafür eine gesetzliche Grundlage. (TZ 30)

### Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung enthielt keine Verpflichtung der Länder, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. (TZ 31)

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 führte zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Es bestanden Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen. Der RH erachtete diese aber als wenig ambitioniert und nachhaltig. (TZ 33)



Kurzfassung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Der Rechnungsabschluss des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds war – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – weder dem Rechnungsabschluss des Landes beigefügt noch öffentlich. Die Schulden des Fonds entsprachen rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden. (TZ 34)

### Gemeindekooperation

Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, prüfte das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden. Das Land Steiermark erhöhte die Bauförderung, wenn eine Kinderbetreuungseinrichtung gemeindeübergreifend genutzt wurde. Die Neubaukosten für eine Kindergartengruppe waren im Vergleich zu einem Gruppenzubau fast drei Mal so hoch. (TZ 35)

### Platzvergabe

In Niederösterreich war bei der Platzvergabe auf das soziale Umfeld, in der Steiermark auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse Bedacht zu nehmen. Während in der Steiermark einheitliche Aufnahmebedingungen für alle Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich waren, galten in Niederösterreich die gesetzlichen Zugangskriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. (TZ 36, 37)

Die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vergaben die Betreuungsplätze in ihren stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Die in der Stadtgemeinde Korneuburg vorgenommene Platzvergabe war im NÖ Kindergarten-gesetz 2006 nicht gedeckt. (TZ 37)

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigenen Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder unter 2,5 Jahren. Obwohl sie weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze verfügte, hatte sie den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen. Diese Bedarfsfeststellung für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen war weder beim Land Niederösterreich noch bei der Stadtgemeinde Korneuburg dokumentiert. (TZ 37)

## Kurzfassung

### Öffnungszeiten

Die erstellte bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik war wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nicht gegeben. (TZ 38)

### Personal

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. Damit bestand in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich eine uneinheitliche Dienstaufsicht, die Fachaufsicht des Landes und die Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren umfassten nicht das gesamte Kindergartenpersonal. In der Steiermark war für gemeindeeigene Betreuungseinrichtungen eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land gegeben. (TZ 40)

In Niederösterreich war die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe im Kindergarten außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit nicht verpflichtend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen. Nach der in der Steiermark geltenden Regelung hatte während der gesamten Öffnungszeiten einer Kinderbetreuungseinrichtung jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Korneuburg und Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit, in der Stadtgemeinde Korneuburg jedoch mit Ausnahme einzelner Tagesrandzeiten, aus. (TZ 41)

Die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben verfügten über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal. (TZ 42)





# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Kenndaten zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige						
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflicht-kindergartenvereinbarung) NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBL. Nr. 5060 i.d.g.F. NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBL. Nr. 5065 i.d.g.F. Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, LGBL. Nr. 22/2000 i.d.g.F. Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz, LGBL. Nr. 23/2000 i.d.g.F.					
	<b>Österreich</b>		<b>Niederösterreich</b>		<b>Steiermark</b>	
	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
	in %					
Betreuungsquote der 0- bis 3-Jährigen	11,8	19,7	8,7	21,2	5,6	10,0
Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen	84,9	90,3	91,5	95,6	79,8	83,9
Betreuungsquote der 5-Jährigen	93,3	96,3	94,2	96,0	93,1	96,2
<b>Ausbauvereinbarung 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>		<b>2008 – 2010</b>		<b>2008 – 2010</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	45,00	100,00	8,44	18,7	5,97	13,3
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	60,00	100,00	11,25	18,7	7,96	13,3
<b>Ausbauvereinbarung 2011</b>	<b>2011 – 2014</b>		<b>2011 – 2014</b>		<b>2011 – 2014</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
<b>Gratispflichtkindergartenvereinbarung</b>	<b>2009 – 2013</b>		<b>2009 – 2013</b>		<b>2009 – 2013</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	280,00	100,00	53,81	19,2	37,22	13,3

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September bis November 2012 die Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. Ziel dieser Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWFJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung folgender drei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG:

- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen<sup>1</sup> sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008),
- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011) und
- Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflichtkindergartenvereinbarung).

Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich.

Die Einführung der frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen<sup>2</sup>, die schulische Nachmittagsbetreuung sowie das Hortwesen für schulpflichtige Kinder waren nicht Gegenstand dieser Querschnittsprüfung.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2007 bis 2012.

<sup>1</sup> Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 waren institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen wie folgt definiert: öffentliche und private Kindergärten/-krippen sowie alterserweiterte Gruppe, wobei private solche sind, die nicht im privaten Haushalt die Kinder betreuen, die unter denselben Aufnahme- und Ausschließungsbedingungen wie die öffentlichen allgemein zugänglich und nicht auf Gewinn gerichtet sind, sowie Betriebskindergärten/-krippen. (vgl. Art. 4 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008)

<sup>2</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes (BGBl. II Nr. 478/2008) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (BGBl. II Nr. 258/2012)



# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(2) Zu dem im Mai 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF, das BMWFJ, das BMUKK und das BKA, die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben im Juli 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013, gegenüber der Stadtgemeinde Leoben verzichtete er auf die Abgabe einer Gegenäußerung.

Das Land Steiermark dankte für die Themenwahl der Querschnittsprüfung, da damit der Kinderbetreuung eine ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung zeitgemäße Beachtung zukommt.

### Allgemeines

- 2.1** In den Ländern Niederösterreich und Steiermark werden Einrichtungen für die Kinderbetreuung unterschiedlich definiert und bezeichnet. Im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung verwendete der RH im Prüfungsergebnis den Oberbegriff Kinderbetreuungseinrichtung, der folgende Arten der Kinderbetreuung umfasst:

## Allgemeines

<b>Tabelle 1: Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen</b>		
	<b>Niederösterreich</b>	<b>Steiermark</b>
<b>Kindergarten</b>	Einrichtung für Kinder vom vollendeten 2,5. Lebensjahr bis zum Schuleintritt	Einrichtung für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zu Erreichung der Schulpflicht
<b>Kinderkrippe</b>	–	Einrichtung für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr
<b>Tagesbetreuungseinrichtung</b>	Regelmäßige, entgeltliche Betreuung und Erziehung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr, die nicht in Kindergärten, Schulen der Nachbarschaftshilfe oder der Familie stattfindet	–
<b>Kinderhaus</b>	–	Einrichtung mit altersübergreifenden Gruppen für Kinder ab dem vollendeten 1,5. Lebensjahr bis zum Ende der Schulpflicht
<b>Alterserweiterte Gruppe</b>	–	Einrichtung zur gemeinsamen Betreuung von Kindern von 1,5 Jahren bis zur Beendigung der Volksschulzeit
<b>Tagesmütter/–väter</b>	Individuelle Betreuung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr im eigenen Haushalt der Tagesmütter/–väter	Regelmäßige und entgeltliche Betreuung von Kindern im eigenen Haushalt bis zum Ende der Schulpflicht
<b>Heilpädagogischer Kindergarten</b>	–	Kindergärten für Kinder mit besonderen Erziehungsansprüchen
<b>Heilpädagogische Integrative Kindergartengruppe</b>	Gruppe mit gemeinsamer Betreuung von altersmäßig entwickelten Kindern und Kindern mit besonderen Bedürfnissen	–

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Darstellung RH

**2.2** Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige.

Insbesondere verwies der RH darauf, dass das Eintrittsalter in den Kindergarten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren lag. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. Betreuungseinrichtungen für unter 2,5–Jährige waren in Niederösterreich vom Oberbegriff der Tagesbetreuungseinrichtung erfasst.

**Rechtsgrundlagen und Umsetzung**

## Rechtsgrundlagen

**3.1** Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung.<sup>3</sup> Die Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen oblag hingegen dem Bund.

(1) In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006<sup>4</sup> Bestimmungen für öffentliche und private Kindergärten. Für Kinderbetreuungseinrichtungen außerhalb der Kindergärten war das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996<sup>5</sup> relevant.

In der Steiermark waren das Kindergartenwesen sowie die Kinderbetreuung für alle Betreuungseinrichtungen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz<sup>6</sup> und im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz<sup>7</sup> geregelt. Beide Gesetze enthielten Förderbestimmungen.

(2) Ausgenommen von der Landeskompetenz Kindergartenwesen und dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zugeordnet waren die Übungs Kindergärten von Bildungsanstalten des Bundes für Kindergartenpädagogik<sup>8</sup> (Übungs Kindergärten einer öffentlichen Schule)<sup>9</sup>.

Während Übungs Kindergärten von privaten Schulen landesgesetzlichen Bestimmungen für das Kindergartenwesen unterlagen<sup>10</sup>, bestanden für Übungs Kindergärten einer öffentlichen Schule nur Erlässe<sup>11</sup> des BMUKK. Diese wiesen jedoch nicht die Regelungstiefe der landesrechtlichen Vorschriften auf und waren teilweise seit rd. 30 Jahren unverändert gültig.<sup>12</sup>

<sup>3</sup> vgl. Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

<sup>4</sup> LGBl. Nr. 5060 i.d.g.F.

<sup>5</sup> LGBl. Nr. 5065 i.d.g.F.

<sup>6</sup> LGBl. Nr. 22/2000 i.d.g.F.

<sup>7</sup> LGBl. Nr. 23/2000 i.d.g.F.

<sup>8</sup> vgl. Art. 14 Abs. 5 lit. a B-VG

<sup>9</sup> vgl. § 95 Abs. 2 Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

<sup>10</sup> Im Kindergartenjahr 2008/2009 wurden rd. 2.400, 2011/2012 rd. 2.600 Kinder in Übungs Kindergärten (einschließlich Übungs Kindergärten privater Schulen) betreut.

<sup>11</sup> Neben den formellen Erlässen bestanden Protokolle von Koordinationstreffen zwischen den Bildungsanstalten und dem BMUKK, die ebenfalls allgemeine Regelungen für Übungs Kindergärten zum Inhalt hatten.

<sup>12</sup> Beispielsweise wurde die Einhebung von Beiträgen zuletzt 2008 festgelegt oder Aufgaben des für den Übungs Kindergarten zuständigen Abteilungsvorstandes in Erlässen aus den Jahren 1981 bzw. 1984 – dort wird analog auf die landesrechtlichen Vorschriften verwiesen – geregelt.

## Rechtsgrundlagen und Umsetzung

**3.2** (1) Der RH verwies darauf, dass in Niederösterreich Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung jeweils in eigenen Landesgesetzen geregelt waren. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Übungskindergärten öffentlicher Schulen geltende Erlässe des BMUKK in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig waren. Er empfahl daher dem BMUKK, seine Regelungen und Standards für Übungskindergärten öffentlicher Schulen zu überarbeiten.

**3.3** *Nach Ansicht des BMUKK seien die bestehenden Regelungen für Übungskindergärten ausreichend und würden einen flexiblen Ressourceneinsatz ermöglichen. Sie würden auf gesetzlichen Grundlagen für öffentliche Schulen wie dem Schulorganisationsgesetz<sup>13</sup>, dem Schulunterrichtsgesetz<sup>14</sup>, dem Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz<sup>15</sup> oder dem Gehaltsgesetz 1956<sup>16</sup> beruhen.*

*Weiters enthalte ein Erlass aus dem Jahr 1999 detaillierte Regelungen zur Organisation von Übungsstätten wie z.B. Gruppenzahl, Kinderanzahl je Gruppe, ein weiterer Erlass aus dem Jahr 2008 Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge. Für Regelungen für das Personal verwies das BMUKK auf gesetzliche Bestimmungen sowie auf sechs Erlässe bzw. Rundschreiben aus den Jahren 1981 bis 1995. Regelungen für das Praktizieren von Schülern und Studierenden beinhalte ein Rundschreiben aus dem Jahr 1993.*

**3.4** Der RH nahm die Ausführungen zur Regelungstiefe der Bestimmungen für Übungskindergärten zur Kenntnis. Angesichts der vom BMUKK bestätigten Aufteilung der relevanten Rechtsgrundlagen auf mehrere, mitunter seit 30 Jahren unveränderte Erlässe und Rundschreiben verblieb er bei seiner Kritik an der fehlenden Übersichtlichkeit und Aktualität.

<sup>13</sup> BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

<sup>14</sup> BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

<sup>15</sup> BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

<sup>16</sup> BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.



# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Rechtsgrundlagen und Umsetzung

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Legistische Umsetzung der Vereinbarungen

- 4.1** (1) Die Ausbaueinbarung 2008 sah im Wesentlichen die Bereitstellung von Bundesmitteln für neu geschaffene Kinderbetreuungsplätze im Zeitraum 2008 bis 2010 vor. Die Vereinbarung trat rückwirkend mit 1. Jänner 2008 in Kraft.

Die nachfolgende Ausbaueinbarung 2011 verlängerte die finanzielle Unterstützung des Bundes zur Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze für die Jahre 2011 bis 2014. Die Vereinbarung trat in Niederösterreich und der Steiermark rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft.

Die Erlassung bundes- oder landesgesetzlicher Vorschriften war weder aufgrund der Ausbaueinbarung 2008 noch der Ausbaueinbarung 2011 erforderlich.

(2) Die im Jahr 2009 beschlossene und bis zum Jahr 2013 befristete Gratispflichtkindergartenvereinbarung hatte die Einführung des kostenfreien, halbtägigen Pflichtkindergartens für 5-Jährige zum Inhalt. Die Kostenfreiheit war bis 1. September 2009, der Pflichtbesuch bis 1. September 2010 einzuführen. Die Vereinbarung trat mit 1. September 2009 in Kraft.

Die Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung setzte das Land Niederösterreich mit einer Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006<sup>17</sup>, einer Novelle des NÖ Kinderbetreuungsgesetzes 1996<sup>18</sup> und zwei Förderrichtlinien<sup>19</sup> um. Diese Bestimmungen traten vereinbarungskonform mit 1. September 2009 in Kraft.

Das Land Steiermark erließ mit einer Novelle des Steiermärkischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes<sup>20</sup> die Grundlage für den verpflichtenden Kindergartenbesuch ab dem Kindergartenjahr 2010/2011. Die Regelung trat mit 1. Mai 2010 in Kraft.

- 4.2** Der RH hielt positiv fest, dass sowohl das Land Niederösterreich als auch das Land Steiermark die Gratispflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht landesgesetzlich umsetzten. Weiters verwies der RH darauf, dass der Gratispflichtkindergarten bis zum Auslaufen der zugrundeliegenden Vereinbarung besteht und danach seine Weiterführung und Finanzierung offen sind.

<sup>17</sup> LGBl. Nr. 5060-2

<sup>18</sup> LGBl. Nr. 5065-2

<sup>19</sup> Privatkindergärten – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres und Tagesbetreuungseinrichtungen – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres

<sup>20</sup> LGBl. Nr. 73/2010

## Rechtsgrundlagen und Umsetzung

### Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

- 4.3** *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme ergänzend mit, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.*
- 4.4** Auch der RH verwies auf die mittlerweile in Kraft getretene Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung<sup>21</sup> bis zum Kindergartenjahr 2014/15. Aufgrund der unverändert bestehenden Befristung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass danach die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens weiterhin offen sind.
- 5.1** (1) Das BMF und das BMWFJ gewährten entsprechend den Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 sowie der Gratispflichtkindergartenvereinbarung Zuschüsse an die Länder. Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Mittel weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme.<sup>22</sup>

Die Förderungen der Länder Niederösterreich und Steiermark im Bereich Kinderbetreuung stellten sich folgendermaßen dar:

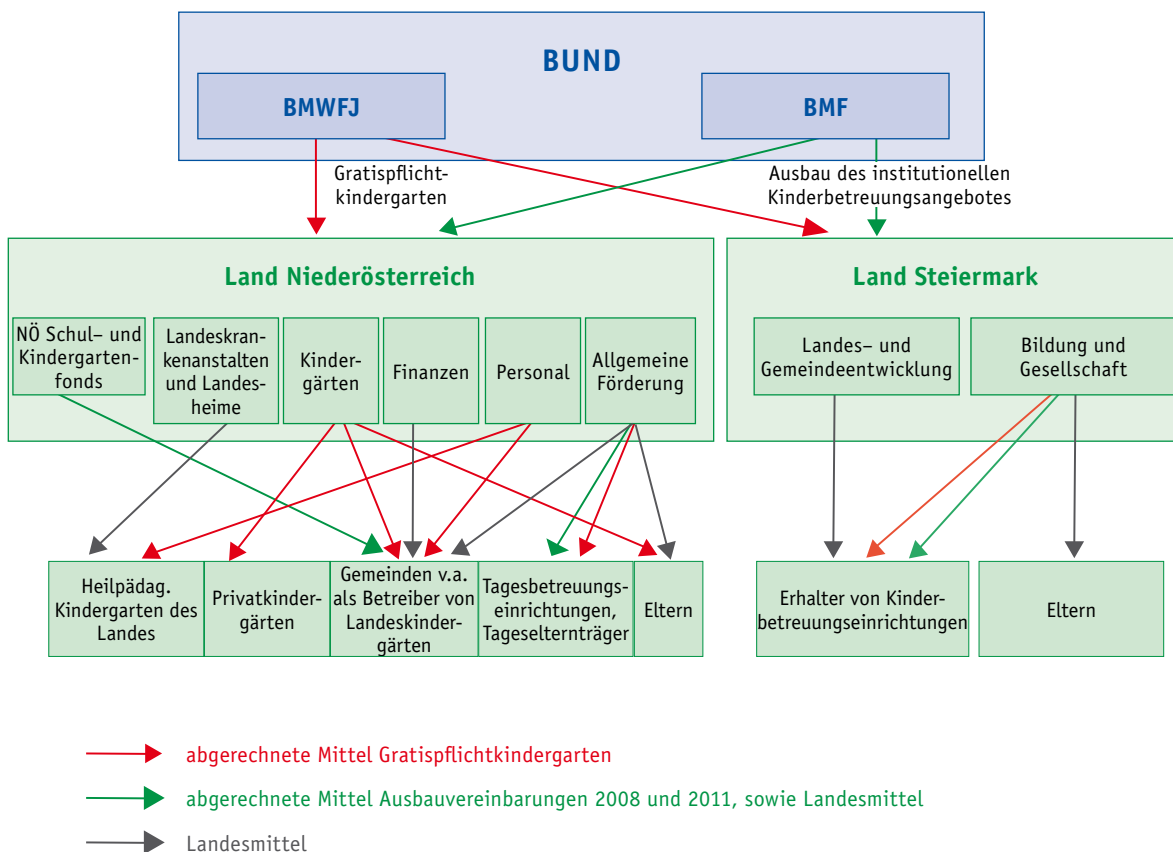
<sup>21</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013, Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

<sup>22</sup> Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark behielten im Wesentlichen ihre vor Inkrafttreten der Ausbauevereinbarung 2008 bestehenden Förderungssysteme bei. Sie schufen Förderungsbestimmungen für Teilbereiche des Gratispflichtkindergartens sowie das Land Steiermark für die Ausbauevereinbarungen.



Abbildung 1: Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark



Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, BMWFJ; Darstellung RH

(2) In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Diese beruhen auf fünf gesetzlichen Grundlagen<sup>23</sup> und diversen Richtlinien<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> NÖ Familiengesetz, LGBl. Nr. 3505; NÖ Kindergartengesetz 2006; NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996; NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl. Nr. 5070; zu den landesgesetzlichen Grundlagen des Personalwesens des Landes Niederösterreich gehörte das NÖ Landes-Bedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2100; das Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2300; Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972; LGBl. Nr. 2200

<sup>24</sup> Dazu zählten insbesondere: zwei Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetzes, drei Richtlinien über diverse Landesfinanzsonderaktionen, Richtlinie über Förderung von Tagesbetreuungseinrichtungen und von Familien, die ihre Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen betreuen lassen, Richtlinie über Förderung von Tageselternträgern und von Familien, die ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, Richtlinie über die Förderung von Tagesbetreuungseinrichtungen im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres, Richtlinie über die Förderung von Privatkinder-gärten im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres.

## Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Laut Auskunft des Landes Niederösterreich verwendete es die Bundesmittel der Ausbaueinbarung 2008 fast ausschließlich im Rahmen der Bauförderung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots für Kinder über 2,5 Jahren (rd. 97,9 %). Die Abwicklung dieser Förderungen erfolgte durch die Abteilung Kindergärten. Einen geringen Anteil (rd. 2,1 %) setzte das Land bei der Förderung der Tagesmütter/-väterausbildung durch die Abteilung Allgemeine Förderung ein. Baumaßnahmen bei öffentlichen Kindergärten förderte das Land darüber hinaus im Rahmen der sogenannten Landesfinanzsonderaktionen durch die Abteilung Finanzen.

Gemäß den Verwendungsnachweisen verwendete das Land Mittel der Grátispflichtkindergartenvereinbarung für öffentliche Kindergärten, Privatkinderkärten und Tagesbetreuungseinrichtungen sowie für die finanzielle Unterstützung von Eltern. Diese Förderungsabwicklung erfolgte durch die Abteilungen Kindergärten, Personal und Allgemeine Förderung.

Die Förderungen für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter wickelte die Abteilung Allgemeine Förderung ab, obwohl die fachliche Zuständigkeit für diesen Kinderbetreuungsbereich und insbesondere die Genehmigung von Tagesbetreuungseinrichtungen und von Trägern von Tagesmüttern/-vatern bei der Abteilung Jugendwohlfahrt lag.<sup>25</sup> Der RH hatte bereits im Jahr 2008 in seinem Bericht zur Kinderbetreuung die Verteilung der Landeskompetenzen in der Betreuung 0- bis 6-Jähriger beanstandet (Reihe Niederösterreich 2008/7, TZ 3).

(3) Das Land Steiermark förderte Kinderbetreuungseinrichtungen auf Grundlage des Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetzes. Die Abteilung Bildung und Gesellschaft des Landes Steiermark vergab 13 unterschiedliche Förderungen im Bereich Kinderbetreuung und war auch fachlich für die Kinderbetreuung zuständig. Die Bewilligungen von Tagesmüttern/-vatern oblag hingegen den Bezirksverwaltungsbehörden.<sup>26</sup> Die von dieser Abteilung vergebenen 13 Förderungen umfassten auch die Förderung von Baumaßnahmen. Das Land Steiermark verwendete dafür sowohl Bundesmittel der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 als auch Landesmittel. Gemeinden erhielten für Baumaßnahmen im Bereich Kinderbetreuung weiters noch Bedarfszuweisungen von der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung.

<sup>25</sup> § 3 Abs. 1 NÖ Kinderbetreuungs-gesetz 1996

<sup>26</sup> §§ 36 Abs. 1, 44 Abs. 4 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungs-gesetz

Die Bundesmittel aus der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verwendete das Land Steiermark im Rahmen der Pauschalförderung für den bis Mitte 2011 bestehenden Gratiskindergarten und ab Herbst 2011 im Rahmen der Förderung des Gratispflichtkindergartens.

- 5.2** Der RH stellte kritisch fest, dass in Niederösterreich die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zwischen der Abteilung Kindergärten sowie der Abteilung Jugendwohlfahrt aufgeteilt war. Die 20 unterschiedlichen Förderungsmaßnahmen für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen verwalteten fünf Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte.

Der RH vertrat die Ansicht, dass in Niederösterreich die organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich erschwerte. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Angelegenheiten der Kinderbetreuung – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln.

Schließlich beanstandete der RH, dass in beiden Ländern der Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen durch jeweils zwei Organisationseinheiten gefördert wurde. Diese Doppelgleisigkeit verursachte nach Ansicht des RH einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle zu konzentrieren.<sup>27</sup>

- 5.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, allfällige organisatorische Änderungen überlegen zu wollen. Dennoch bleibe seine Stellungnahme zur bereits im Jahr 2008 ergangenen Empfehlung des RH, mittelfristig die Agenden der Kinderbetreuung in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, aufrecht.*<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Der RH wies in seinen Positionen zur Verwaltungsreform 2011 (Reihe 2011/1) auf die im internationalen Vergleich hohe Anzahl an Förderstellen in Österreich hin. Vielfach nahmen mehrere Ressorts aus unterschiedlichen Gesichtspunkten eine Förderungszuständigkeit für einen bestimmten Lebenssachverhalt wahr.

<sup>28</sup> Das Land Niederösterreich vertrat damals die Ansicht, dass sich die organisatorische Trennung im Bereich der Kinderbetreuung bewährt habe, da die einzelnen mit Kinderbetreuung befassten Organisationseinheiten zwar eine ganzheitliche Zielausrichtung, aber verschiedene Spezialziele hätten. Auch die Datensammlungsvorgänge und deren Auswertung seien nicht deckungsgleich. (Reihe Niederösterreich 2008/7, S. 35 f. TZ 3)

## Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

*(2) Das Land Steiermark vermeinte in seiner Stellungnahme, dass es der Empfehlung nach einer Konzentration der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle bereits weitestgehend entspreche, da Bauförderungen für Kinderbetreuungseinrichtungen für alle Träger und Einrichtungsarten einheitlich im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz geregelt seien. Es bestehe daneben lediglich die Möglichkeit einer ergänzenden Bezuschussung mit Bedarfszuweisungsmitteln durch die Gemeindeabteilung.*

**5.4** (1) Der RH bekräftigte in seiner Gegenäußerung an das Land Niederösterreich seine Kritik an der Zuständigkeit von sechs Organisationseinheiten für die Kinderbetreuung sowie die daraus resultierende mangelnde Steuerungsmöglichkeit, Unübersichtlichkeit und die erforderlichen Koordinationserfordernisse. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

(2) Der RH anerkannte in seiner Gegenäußerung gegenüber dem Land Steiermark nochmals die – im Unterschied zum Land Niederösterreich – weitgehend bei einer Organisationseinheit des Landes Steiermark konzentrierte Fach- und Förderzuständigkeit für die Kinderbetreuung. Dennoch verblieb der RH bei seiner Kritik an der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch zwei Organisationseinheiten des Landes Steiermark, weil die Förderungsverwaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch eine einzige Organisationseinheit eine Verwaltungsvereinfachung darstellen und Kosten einsparen würde.



# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

### Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

6.1 (1) Die Bundeszuschüsse gemäß den beiden Ausbaueinbarungen und der Graspflichtkindergartenvereinbarung, die Investitionsausgaben und laufenden Ausgaben des Landes Niederösterreich sowie seiner Gemeinden für die Betreuung der 0- bis 6-Jährigen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR <sup>1</sup>						in %
<b>Bund</b>							
Ausbaueinbarungen 2008 und 2011	–	–	5,62	2,81	1,94	<b>10,38</b>	–
Graspflichtkindergartenvereinbarung	–	–	4,88	13,60	13,46	<b>31,94</b>	–
<b>Land Niederösterreich<sup>2</sup></b>							
Investitionsförderung	8,75	59,01	80,24	72,27	46,71	<b>266,98</b>	433,8
laufende Ausgaben	130,57	148,98	168,82	198,10	187,28	<b>833,75</b>	43,4
<b>Niederösterreichische Gemeinden<sup>2</sup></b>							
Investitionsausgaben	24,71	119,11	175,20	142,75	124,01	<b>585,79</b>	401,9
laufende Ausgaben	113,91	128,85	143,78	151,25	160,99	<b>698,77</b>	41,3

<sup>1</sup> Werte gerundet

<sup>2</sup> die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Das Land Niederösterreich investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 266,98 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 585,79 Mio. EUR. Im Jahr 2009 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese neun bzw. sieben Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbaueinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 3.476 EUR bzw. 2.892 EUR je Kind.

Die laufenden Kinderbetreuungs Ausgaben des Landes und der Gemeinden umfassten vor allem Förderungen bzw. Ausgaben für Personal, Sachaufwand, Annuitätendienste sowie Zuschüsse an Eltern. Diese erhöhten sich in den Jahren 2007 bis 2011 um 43,4 % auf Landesebene und um 41,3 % auf Gemeindeebene.

### Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

(2) Im Land Steiermark waren folgende Bundeszuschüsse, Investitionsausgaben und laufende Ausgaben des Landes sowie seiner Gemeinden zu verzeichnen:

<b>Tabelle 3: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR <sup>1</sup>						in %
<b>Bund</b>							
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011	-	1,99	1,99	1,99	1,41	<b>7,38</b>	-
Gratispflichtkindergartenvereinbarung	-	-	3,34	9,33	9,29	<b>21,96</b>	-
<b>Land Steiermark<sup>2</sup></b>							
Investitionsförderung	2,08	2,77	12,27	11,13	9,44	<b>37,69</b>	354,4
laufende Ausgaben	61,96	65,28	90,59	99,02	104,85	<b>421,69</b>	69,2
<b>Steiermärkische Gemeinden<sup>2</sup></b>							
Investitionsausgaben	9,06	12,11	16,55	27,36	12,26	<b>77,34</b>	35,3
laufende Ausgaben	120,71	129,31	139,05	148,17	158,08	<b>695,32</b>	31,0

<sup>1</sup> Werte gerundet

<sup>2</sup> die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Steiermark; Darstellung RH

Das Land Steiermark investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 37,69 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 77,34 Mio. EUR. Im Jahr 2009 bzw. 2010 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese sechs bzw. zwei Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbauvereinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 302 EUR bzw. 581 EUR je Kind.

Die laufenden Ausgaben des Landes dienten insbesondere der Personalförderung und stiegen in den Jahren 2007 bis 2011 um 69,2 %. Bei den Gemeinden waren die laufenden Ausgaben im Jahr 2011 um 31,0 % höher als im Jahr 2007.

(3) Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindegeldern von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen.



Ausgaben der Gebietskörperschaften  
für Kinderbetreuung

## BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR.

(4) Träger und Erhalter von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen waren in beiden Ländern – abgesehen von Einzelfällen – die Gemeinden, die für die laufenden Ausgaben dieser Einrichtungen aufzukommen hatten.

(5) In Niederösterreich lag in den Jahren 2010 und 2011 der durchschnittliche Anteil der Bundesmittel aus den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung an den Kinderbetreuungsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden bei 6,3 % bzw. 5,5 %, in der Steiermark bei 9,8 % bzw. 6,4 %.<sup>29</sup>

**6.2** (1) Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte nach Ansicht des RH nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Der RH empfahl daher den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben, vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark sowie ihrer Gemeinden für Kinderbetreuung in den Jahren 2010 und 2011 unter 10,0 % betrug und damit ein finanziell untergeordnetes Ausmaß erreichte. Kritisch vermerkte der RH in diesem Zusammenhang, dass der in den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme erweiterte und die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verschärfte.

**6.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und brachte dazu vor, dass bei jedem Bauvorhaben im Kindergarten- und Kinderbetreuungsereich nicht nur die Baukosten, sondern auch die laufenden Kosten eingepplant worden seien und auch zukünftig berücksichtigt werden würden. Dies sei durch die erforderliche Beschlussfassung der Gremien auf Gemeinde- und Landesebene gewährleistet.*

<sup>29</sup> In den Jahren 2010 und 2011 wurden erstmals Bundeszuschüsse sowohl für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes als auch für den Gratspflichtkindergarten ausbezahlt. Die Prozentwerte ergeben sich aus dem Verhältnis der Bundesförderungen in diesen Jahren zur Summe der laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben des Landes bzw. seiner Gemeinden.

## Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

*(2) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die mit dem Ausbau der Kinderbetreuung verbundenen Folgekosten in der mittelfristigen Budgetplanung berücksichtigt habe. Darüber hinaus würde im Zuge seiner Haushaltsrechtsreform ab dem Jahr 2015 ein besonderes Augenmerk auf Wirkungsorientierung und Folgekosten liegen.*

*(3) Die Stadtgemeinde Korneuburg befürwortete die Empfehlung des RH. Sie habe jedoch auf die mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots langfristig verbundenen laufenden Ausgaben keinen maßgeblichen Einfluss.*

*(4) Die Stadtgemeinde Leoben teilte mit, dass sie bereits bisher die mit dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen verbundenen langfristigen Belastungen eingeplant habe.*

- 6.4** Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Korneuburg, dass sie als Errichter und Erhalter der Landeskindergärten die Verantwortung für die Dimension und die Gestaltung der Kindergärten trägt. Damit verbunden waren Entscheidungen über das Ausmaß und die Finanzierung des Bauvorhabens. Insofern war für den RH nicht nachvollziehbar, dass die Stadtgemeinde Korneuburg keinen Einfluss auf mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verbundenen laufenden Ausgaben hat.

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

### Ziele

- 7.1** (1) Der Europäische Rat hatte im März 2002 Zielvorgaben für die Kinderbetreuung (Barcelona-Ziele) beschlossen. Demnach sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-jährigen Kinder anbieten. Für 3- bis 6-Jährige sollte diese Quote 90 % betragen.<sup>30</sup>

Zur Unterstützung der Zielerreichung unterzeichneten der Bund und die Länder im Jahr 2008 die Ausbauvereinbarung 2008. Demnach stellte der Bund den Ländern im Zeitraum 2008 bis 2010 einen Betrag von 45,00 Mio. EUR für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und des Tagesmütter/-väterangebots zur Verfügung. Die Länder hatten diese Mittel im Ausmaß von 60,00 Mio. EUR (vier Drittel der Bundesmittel) kofinanzieren.

<sup>30</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona vom März 2002





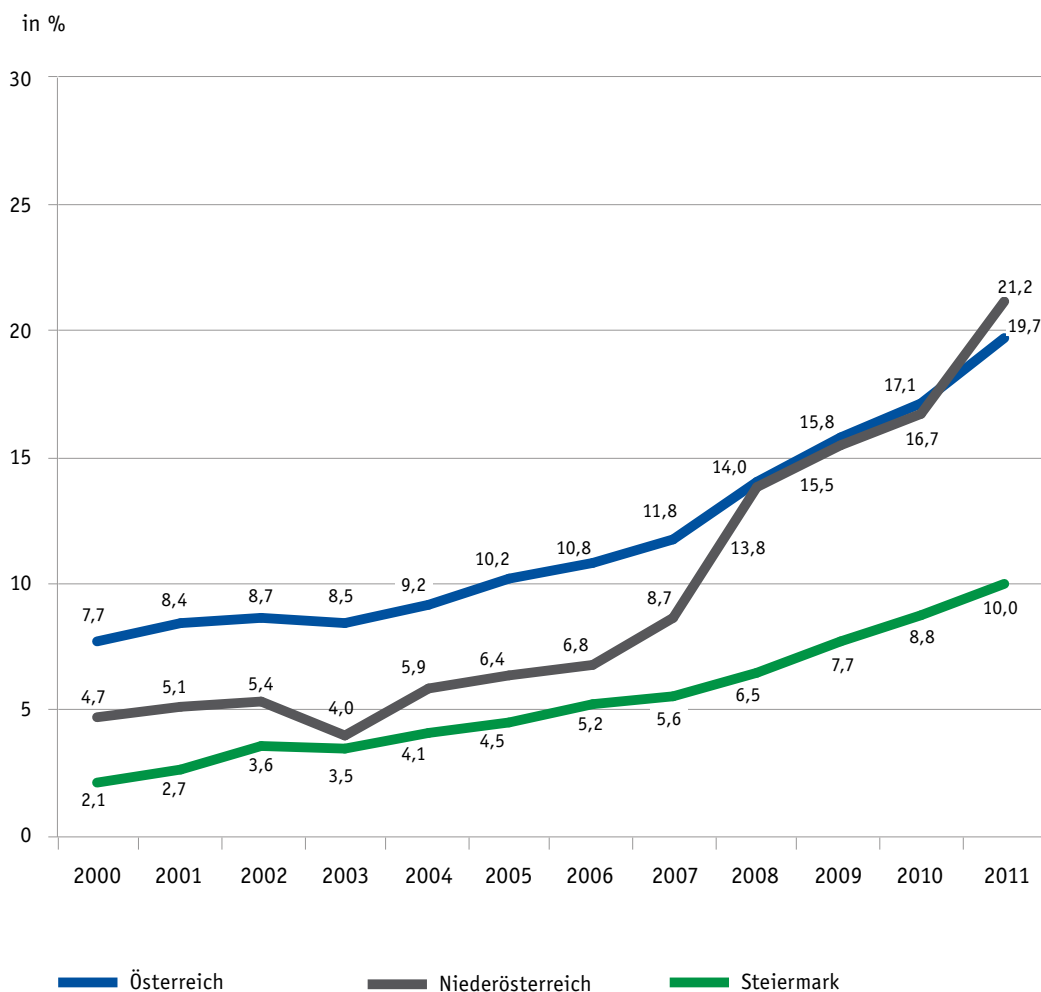
# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(2) Die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen gemäß der Kindertagesheimstatistik<sup>31</sup> entwickelte sich in den Jahren 2000 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH

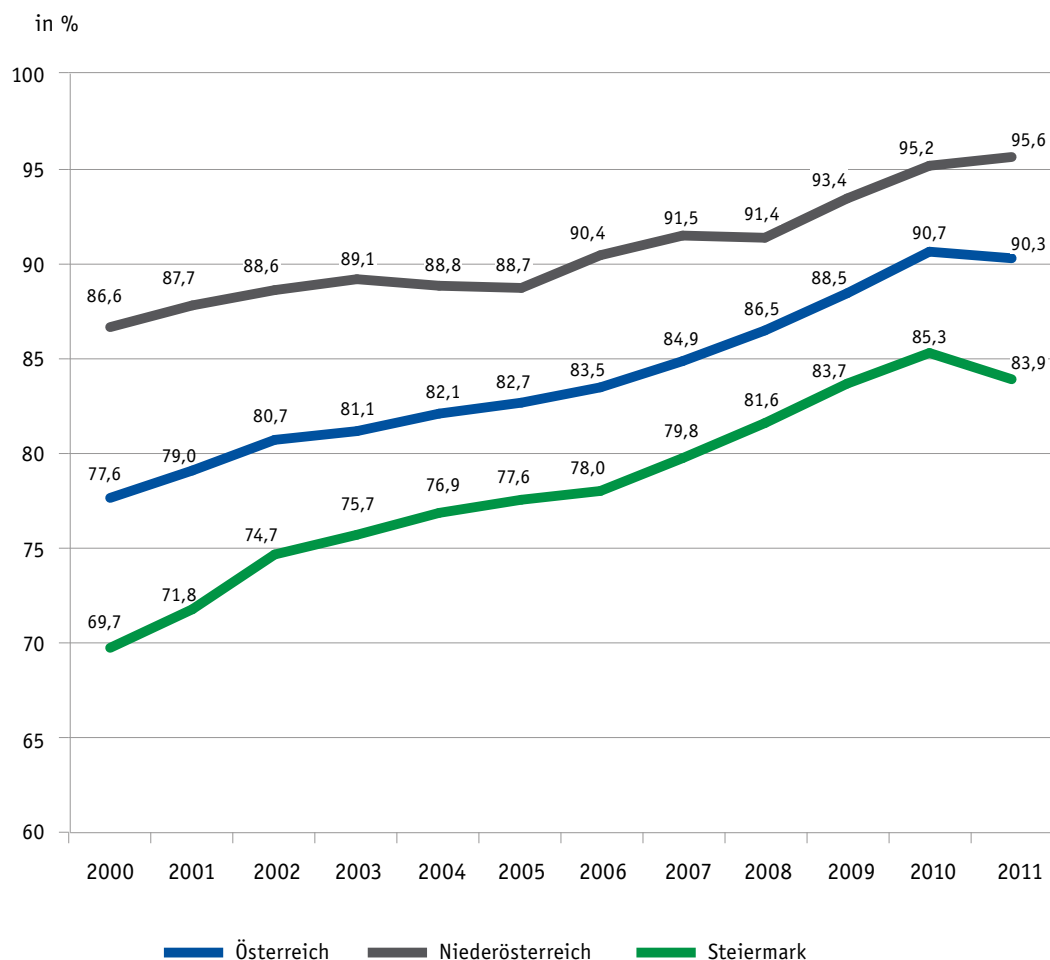
<sup>31</sup> Die der Kindertagesheimstatistik der Bundesanstalt Statistik Austria zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf die Anzahl der betreuten Kinder und nicht auf die Anzahl der vorhandenen Plätze für die jeweilige Altersgruppe. Diese Quote stellt daher die tatsächliche Betreuungsquote, aber nicht die aufgrund der Plätze mögliche Betreuungsquote dar.

### Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Im Zeitraum 2000 bis 2011 erhöhte sich die Quote der in institutionellen Einrichtungen betreuten unter 3-Jährigen in Österreich um 12,0 Prozentpunkte auf 19,7 %, in Niederösterreich um 16,5 Prozentpunkte auf 21,2 % bzw. in der Steiermark um 7,9 Prozentpunkte auf 10 %. Während österreichweit und in der Steiermark eine kontinuierliche jährliche Steigerung zu beobachten war, traten in Niederösterreich überdurchschnittliche Erhöhungen von 2007 auf 2008 und von 2010 auf 2011 auf. Trotzdem erreichten Ende 2011 weder Österreich noch die Länder Niederösterreich und Steiermark das Barcelona-Ziel für unter 3-Jährige.

(3) Die Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen nahm in den Jahren 2000 bis 2011 nachstehende Entwicklung:

Abbildung 3: Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH



# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

In den Jahren 2000 bis 2011 erhöhte sich die Betreuungsquote 3- bis 6-Jähriger in Österreich um 12,7 Prozentpunkte auf 90,3 %, in Niederösterreich um 9,0 Prozentpunkte auf 95,6 % bzw. in der Steiermark um 14,2 Prozentpunkte auf 83,9 %. Das Barcelona-Ziel für 3- bis 6-Jährige war österreichweit seit 2010 und in Niederösterreich seit 2006 erreicht. Das Land Steiermark verfehlte diese Betreuungsquote Ende 2011 um 6,1 Prozentpunkte. Während in Niederösterreich die Betreuungsquote bis 2011 kontinuierlich anstieg, zeigte sich in der Steiermark und österreichweit ab dem Jahr 2010 ein geringer Rückgang. Dieser Rückgang war nach Angaben des Landes Steiermark insbesondere mit dem im Herbst 2011 abgeschafften Gratiskindergarten begründet.

(5) Angesichts der im Jahr 2010 noch nicht erreichten Barcelona-Ziele für unter 3-Jährige einigten sich der Bund und die Länder auf eine Fortsetzung der 2010 ausgelaufenen Ausbauförderungen für den Zeitraum 2011 bis 2014 (Ausbauvereinbarung 2011). Der Bund stellte dafür 55,00 Mio. EUR in den Jahren 2011 bis 2014 zur Verfügung. Zur Kofinanzierung hatten die Länder ebenso 55,00 Mio. EUR bereitzustellen.

- 7.2** (1) Der RH vermerkte positiv, dass die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbauvereinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich anstiegen. Die gemäß Barcelona-Ziel für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 dennoch weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht.

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt.

Der RH empfahl dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen der Ausbauvereinbarung 2011 im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH aber primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren (vgl. TZ 37).

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

(2) Weiters wies der RH darauf hin, dass das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden durch die Ausbauvereinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt wurde. Der RH vermerkte kritisch dazu, dass damit eine Erhöhung der Finanzmittelaufbringung durch den Bund, aber eine verringerte Finanzmittelaufbringung für Länder bzw. Gemeinden verbunden war.

**7.3** (1) *Das BMWFJ teilte mit, dass es die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 anhand der Kindertagesheimstatistik laufend beobachte. Nach Auslaufen der Ausbauvereinbarung 2011 sei eine Sonderauswertung geplant. Die regionale und lokale Bedarfsplanung sei Aufgabe der Länder und Gemeinden.*

(2) *Das BKA sagte zu, die Zielerreichung genau zu verfolgen und bedauerte, dass bis 2011 nur Wien das Betreuungsziel bei den unter 3-jährigen Kindern erreicht habe. Bei den 3- bis 5-jährigen Kindern hätten neben der Steiermark auch Kärnten, Vorarlberg und Wien das Betreuungsziel bisher verfehlt. Auf diese Mängel weise die Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst regelmäßig hin und betone die Wichtigkeit der Schaffung ausreichender Kinderbetreuungsplätze für die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Ausbauvereinbarung biete jedoch keine Sanktionsmöglichkeit bei Nichterfüllung der Quoten.*

*Eine umfangreiche und kostenintensive Bedarfserhebung erachtete das BKA angesichts der in vielen Regionen erfolgten raschen Inanspruchnahme von neu geschaffenen Betreuungsplätzen und teils langer Wartelisten als nicht nötig.*

(3) *Das Land Niederösterreich bestätigte in seiner Stellungnahme das Erreichen des Barcelona-Ziels für die 3- bis 6-Jährigen. Es wies allerdings darauf hin, dass die Kindertagesheimstatistik nur ein Indiz, aber kein exakter Messfaktor für die Erreichung der Barcelonaziele für unter 3-jährige Kinder sei, da diese auf die Anzahl der angebotenen, gegebenenfalls aber nicht nachgefragten Betreuungsplätze abstelle. Der Empfehlung des RH, einen weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren, komme das Land Niederösterreich aufgrund einer entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmung<sup>32</sup> bereits nach. Auch aus wirtschaftlicher Sicht solle sich jeder Rechtsträger einer Kinderbetreuungseinrichtung am konkreten, regionalen Bedarf orientieren.*

<sup>32</sup> § 9 Abs. 2 NÖ Kindergartengesetz 2006



# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

*(4) Auch das Land Steiermark hielt die Betreuungsquote nach der Kindertagesheimstatistik für nicht geeignet, korrekte Aussagen über das tatsächliche Betreuungsangebot zu treffen. Bei Berücksichtigung des Betreuungsangebots habe das Land Steiermark die Barcelonaquote für 3- bis 6-Jährige seit geraumer Zeit sogar übererfüllt. Der empfohlenen kontinuierlichen Beobachtung der Zielerreichung der Ausbauvereinbarung komme das Land Steiermark bereits bei der Bedarfsprüfung im Zuge des Bewilligungsverfahrens von Kinderbetreuungseinrichtungen nach, worin – in Übereinstimmung mit der Ansicht des RH – der konkrete regionale Bedarf maßgeblich sei.*

**7.4** (1) Der RH entgegnete dem BKA, dass – wie er in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben festgestellt hatte – wegen vorangegangener Bedarfserhebungen derzeit keine Wartelisten in ihren Betreuungseinrichtungen bestanden bzw. im Laufe des Jahres abgebaut wurden (vgl. TZ 37). Die ablehnende Haltung des BKA gegenüber Bedarfsprüfungen war für den RH deshalb nicht nachvollziehbar und stand auch im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit von öffentlichen Ausgaben.

(2) Zur vom RH aufgezeigten und von den Ländern Niederösterreich und Steiermark in ihren Stellungnahmen bestätigten Problematik, dass die Barcelonaziele auf Basis der nachgefragten und nicht angebotenen Kinderbetreuungsplätze gemessen wurden, wies der RH darauf hin, dass er mangels österreichweit verfügbarer alternativer Statistiken nur auf die Kindertagesheimstatistik zurückgreifen konnte. Diese stellte darüber hinaus auch die Grundlage zur Abrechnung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 dar.

Aufgabenverteilung  
im Bundesbereich

**8.1** Der Bund war bei der Ausbauvereinbarung 2008 durch die damalige Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, die damalige Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend<sup>33</sup>, die damalige Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst sowie den damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Forschung vertreten.<sup>34</sup> Alleiniger Bundesvertreter der Ausbauvereinbarung 2011 war der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.

<sup>33</sup> Aufgrund einer Novelle des Bundesministeriengesetzes (BGBl. I Nr. 3/2009) wurde die Zuständigkeit für den Bereich Familien mit 1. Februar 2009 vom BMGFJ dem BMWFJ übertragen.

<sup>34</sup> Die Einbindung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur sowie des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in die Ausbauvereinbarung 2008 war auf die in der Vereinbarung enthaltenen Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung und die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans zurückzuführen. Die Ausbauvereinbarung 2011 hatte hingegen ausschließlich Maßnahmen für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots zum Inhalt.

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Die Gewährung von Bundeszuschüssen für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots 2008 bis 2010 bzw. 2011 bis 2014 war im Finanzausgleichsgesetz 2008 als Zweckzuschuss an die Länder verankert. Voraussetzung für die Gewährung dieser Zweckzuschüsse war das Bestehen einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, worin insbesondere ihre konkrete Verwendung und Abrechnung zu regeln war.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 hatten die Länder die jährliche Abrechnung ihres Bundeszuschusses dem BKA und dem BMWFJ zu übermitteln. Das – im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ – darüber entscheidungsbefugte BMF war hingegen nicht Adressat der Länderabrechnungen. Es zahlte die Bundesmittel dieser Vereinbarungen jedoch an die Länder aus.<sup>35</sup>

Das BMWFJ und das BKA erhielten die Verwendungsnachweise der Länder von diesen unmittelbar entweder elektronisch oder auf Papier. Das BMWFJ prüfte die Nachweise auf ihre Konformität mit der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 und übermittelte sein Ergebnis dem BMF. Auch das BKA prüfte die Nachweise auf Plausibilität und Vollständigkeit. Es begründete seine Einbindung mit seiner Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik. Qualitative Auswertungen über Art und Ausmaß der Wirkung der Ausbauvereinbarungen aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht nahm das BKA jedoch nicht vor.

- 8.2** Der RH erachtete es als positiv, dass bei Abschluss der Ausbauvereinbarung 2011 der Bund nur noch durch ein Ressort (BMWFJ) vertreten war. Er kritisierte jedoch, dass die Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung nicht ebenso ausschließlich dem BMWFJ übertragen wurde.

Für den RH war die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 nicht nachvollziehbar. Er verwies kritisch auf die damit verbundenen Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen und empfahl dem BMWFJ, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich hinzuwirken.

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik verwies der RH kritisch auf das Fehlen entsprechender Aussagen und Auswertungen zur Ausbauvereinbarung 2008. Der RH empfahl daher dem BKA, seine frauen- und

<sup>35</sup> Die Bundesförderung zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots wurde aus der UG 44 (Finanzausgleich) des BMF geleistet.

gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

- 8.3** (1) *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine im Bundesministeriumsgesetz 1986<sup>36</sup> verankerte Koordinationsfunktion in der Gleichstellungspolitik, die eine Mitsprache und direkte Kenntnis der Abrechnungen der Ausbauvereinbarungen unumgänglich mache. Schließlich würden ein erweitertes Kinderbetreuungsangebot und flexiblere Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen die Gleichstellung von Frauen und Männern verbessern und Frauen einen schnelleren Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen ermöglichen.*

*Zur Kritik des RH an fehlenden Analysen der Ausbauvereinbarung im Hinblick auf frauen- und gleichstellungspolitische Aspekte entgegnete das BKA, dass es – obwohl in den Ausbauvereinbarungen nicht vorgesehen – Auswertungsblätter mit Informationen zur Verwendung der Bundeszuschüsse, zu geschaffenen Betreuungs- und Arbeitsplätzen, Betreuungsquoten, Öffnungszeiten, zum Grátispflichtkindergarten und zur Väterquote beim Kinderbetreuungsgeld erstellt habe. Diese seien dem RH bereits übermittelt worden. Weiters verwies das BKA auf die Kindertagesheimstatistik und auf die Publikation „Entwicklung des Kindertagesheimbesuches 2007 bis 2010“, die eine Evaluierung der Ausbauvereinbarung darstelle.*

*Dennoch sagte das BKA zu, die Empfehlung bei einer neuen Ausbauvereinbarung soweit wie möglich zu berücksichtigen.*

- (2) *Das BKA begründete die Notwendigkeit seiner Mitwirkung bei der Abrechnung der Ausbauvereinbarung mit dem Grundsatz der Transparenz, die durch eine Kontrolle im „Zwei-Ministerien-Prinzip“ gegeben sei und Fehler bei der Abrechnung vermeiden würde. Weiters sichere eine doppelte Kontrolle eine Gleichbehandlung der Länder.*

*In der Ausbauvereinbarung 2011 seien anstatt fünf ohnehin nur mehr drei Ressorts eingebunden worden, wodurch sich die Kritik des RH überholt habe.*

- (3) *Das BMWFJ führte in seiner Stellungnahme aus, bei der Ausarbeitung der Ausbauvereinbarung 2011 eine ausschließliche Vollzugskompetenz des Ressorts vorgeschlagen zu haben. Bei der regierungsinternen Abstimmung sei diese jedoch nicht durchsetzbar gewesen.*

<sup>36</sup> BGBl. Nr. 76/1986

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

**8.4** (1) In der Gegenäußerung an das BKA verwies der RH auf die ihm übergebenen Auswertungen, die von den Ländern übernommene Abrechnungsdaten zu den Ausbauvereinbarungen und aus der Kindertagesheimstatistik übernommene Betreuungsquoten und Schließtage wiedergaben. Die weiters enthaltenen Aussagen zum Gratispflichtkindergarten und zum Kinderbetreuungsgeld waren ebenfalls rein statistisch, wofür der RH jedoch keinen Zusammenhang zu den Ausbauvereinbarungen erkennen konnte. Qualitative Aussagen zu den vom BKA in seiner Stellungnahme erwähnten Wirkungen (verbesserte Gleichstellung von Frauen und Männern, schnellerer Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen für Frauen) waren darin jedoch nicht enthalten, obwohl – wie in der Stellungnahme nochmals klar gestellt – das BKA seine Mitwirkungsnotwendigkeit bei den Ausbauvereinbarungen mit seiner Koordinationsaufgabe der Gleichstellungspolitik begründete.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BKA, seine frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

(2) Weiters entgegnete der RH dem BKA, dass er angesichts der bei Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 festgestellten Abweichungen von den Vorgaben (vgl. TZ 9, 10) keinen Mehrwert in einer zusätzlichen Abrechnungskontrolle durch das BKA erkennen konnte. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik an der drei Ressorts umfassenden Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011.

(3) Die vom BMWFJ aufgezeigten Bemühungen, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der Ausbauvereinbarung 2011 hinzuwirken, nahm der RH positiv zur Kenntnis und empfahl dem BMWFJ, diese weiterhin fortzusetzen.

### Verwendungsnachweise

**9.1** (1) Die Höhe des Bundeszuschusses gemäß den Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bemaß sich – je nach Anwesenheitsdauer des Kindes in der Betreuungseinrichtung – auf 1.500 EUR, 2.500 EUR oder 4.000 EUR für jeden zusätzlich geschaffenen Platz.<sup>37</sup> Datenbasis für die Ermittlung der im Vergleich zum Vorjahr zusätzlichen Betreuung je Bundesland war die Kindertagesheimstatistik.<sup>38</sup> Die Mittel waren vorrangig für Kinder unter drei Jahren einzusetzen. Darüber hinaus konn-

<sup>37</sup> Art. 7 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 5 Ausbauvereinbarung 2011

<sup>38</sup> Art. 8 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2011





# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

ten bis zu 25 % der Bundesmittel für zusätzliche Betreuungsplätze von 3- bis 6-Jährigen und bis zu 50 % der Bundesmittel für die Neuausbildung von Tagesmüttern/-vätern verwendet werden.

Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel sahen die Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 eine Rückerstattung an den Bund vor.<sup>39</sup>

Das BMWFJ erarbeitete für den Verwendungsnachweis ein Formular, worin die Anzahl der zusätzlich betreuten Kinder gemäß Kindertagesheimstatistik bewertet mit den jeweiligen Tarifen der Ausbauvereinbarung anzuführen war.

(2) In der praktischen Abwicklung der Ausbauvereinbarung 2008 ergaben sich in der Steiermark folgende Probleme:

(a) Die demographische Entwicklung brachte es mit sich, dass in Abwanderungsregionen Kinderbetreuungseinrichtungen oder Gruppen geschlossen wurden, in Zuwanderungsregionen solche entstanden. Da in die Kindertagesheimstatistik sowohl steigende als auch sinkende Entwicklungen der Plätze einfließen, wies die Statistik nicht die tatsächlich geschaffenen Plätze je Bundesland aus, sondern lediglich eine rechnerische Differenz.

In einem Schreiben vom Februar 2008 gaben die vier an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister bekannt, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik sämtliche tatsächlich geschaffene Plätze abgerechnet werden konnten.

(b) Eine ganzjährig geöffnete steiermärkische Kinderbetreuungseinrichtung konnte in der Kindertagesheimstatistik als Ganzjahresbetrieb (ganzjährige Öffnung) oder als Jahresbetrieb (geschlossen insbesondere während der Sommerferien) und Saisonbetrieb (geöffnet insbesondere in den Sommerferien) erfasst sein. Da das Land Steiermark die Jahres- und Saisonbetriebe getrennt IT-mäßig erfasste und eine gemeinsame Darstellung bis Ende 2012 aus technischen Gründen nicht möglich war, konnte ein ganzjährig betreutes Kind statistisch als solches nicht erfasst und damit niedriger bewertet sein. Im Jahr 2011 betraf diese statistische Ungenauigkeit 203 von 854 Einrichtungen.

(3) Nach der Ausbauvereinbarung 2008 waren die Mittel eines Kalenderjahres bis Ende Juni des Folgejahres abzurechnen. Gemäß der Erklärung der an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister konnten

<sup>39</sup> Art. 8 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 5 Ausbauvereinbarung 2011

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

nicht verbrauchte Mittel in das Folgejahr übertragen werden, womit sich die Abrechnung im Vergleich zur Ausbauvereinbarung um ein weiteres Jahr verschob.

Das Land Niederösterreich rechnete die Mittel regelmäßig fristgerecht ab.

Das Land Steiermark gewährte Förderungen erst nach Fertigstellung und Endabrechnung von Ausbauprojekten. Aufgrund der damit einhergehenden Verzögerungen konnte es nicht zeitgerecht abrechnen und übertrug nicht verwendete Bundesmittel regelmäßig auf nachfolgende Jahre.

Das BMF, das BMWFJ und das BKA ermöglichten dem Land Steiermark sogar, Bundesmittel des Jahres 2008 im Jahr 2011 abzurechnen.<sup>40</sup> Nach der Ausbauvereinbarung 2008 wären diese im Jahr 2009, nach der Erklärung der Minister spätestens im Jahr 2010 abzurechnen oder allenfalls zurückzufordern gewesen. Die Abrechnung der Bundesmittel für das Jahr 2010 legte das Land Steiermark Mitte 2012 vor, obwohl sämtliche aufgrund der Ausbauvereinbarung 2008 gewährten Mittel spätestens im Juni 2011 abzurechnen gewesen wären. Dies hielt auch die Ministererklärung ausdrücklich fest.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2011 waren die Mittel eines Kalenderjahres spätestens bis Ende Juni des zweitfolgenden Jahres zu verrechnen.<sup>41</sup>

- 9.2** (1) Der RH erachtete die in der Ausbauvereinbarung 2008 normierte Abrechnung anhand der Kindertagesheimstatistik im Sinne einer einheitlichen Datengrundlage grundsätzlich als zweckmäßig. Dabei wurde jedoch übersehen, dass darin länderweise nur Salden und nicht die tatsächliche Anzahl der geschaffenen Plätze ausgewiesen waren. Die Zusage der Minister, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik die tatsächlich geschaffenen Plätze verrechnet werden können, erachtete der RH zwar als den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 entsprechend.

<sup>40</sup> Auf Seiten des Bundes waren zur Entscheidung über die Abrechnung das BMF im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA berufen. (Art. 8 Abs. 6 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 7 Ausbauvereinbarung 2011)

<sup>41</sup> Art. 6 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2011

Allerdings vermerkte er kritisch, dass die Minister diese Zusage bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Veröffentlichung der Ausbauvereinbarung 2008 abgaben. Weiters stand die Zusage im Widerspruch zu dieser, da Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren benötigen wie zu ihrer Annahme.

Somit wäre für die – an sich zweckmäßige – Änderung der Vorgaben der Abschluss einer weiteren Vereinbarung unter Einbeziehung aller beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich gewesen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass im Fall des Landes Steiermark das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung sowie im Jahr 2012 ermöglichten. Diese Vorgehensweise widersprach sowohl der Ausbauvereinbarung 2008 als auch der Ministererklärung.

(3) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb empfahl er dem Land Steiermark darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen.

**9.3** *Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme, dass eine widmungs-, zweck- und ordnungsgemäße Verwendung von Fördermitteln nur sichergestellt sei, wenn diese erst nach tatsächlicher Ausführung der Baumaßnahmen und erfolgter Rechnungskontrolle gewährt würden. Diese Vorgangsweise würde die Wahrscheinlichkeit von nicht ordnungsgemäß verwendeten und gegebenenfalls dann uneinbringlichen Fördermitteln reduzieren und entspreche den vom RH vertretenen Grundsätzen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Verzögerungen seien bei dieser Abrechnungspraxis jedoch unvermeidbar gewesen. Dem Bund sei zugute zu halten, eine zweckmäßige über eine rein formale Betrachtungsweise gestellt zu haben.*

*Eine ehestmögliche Adaptierung des EDV-Systems im Hinblick auf die Datenzusammenfassung von Jahres- und Saisonbetrieben stellte das Land Steiermark in Aussicht.*

**9.4** Der RH stellte in seiner Gegenäußerung klar, dass er die vom Land Steiermark praktizierte Förderungsabwicklung nicht bemängelt hatte. Er verwies hingegen nochmals darauf, dass die in der Ausbauvereinbarung 2008 beschlossene und damit auch vom Land Steiermark akzeptierte Abrechnungsfrist und die Steiermärkische Abrechnungspraxis einander widersprochen hatten. Der RH verwies auch auf seine Kritik in TZ 10, dass die Abrechnungspraxis des Bundes wenig praxisge-

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

recht und darauf ausgerichtet war, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden.

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2008

**10.1** (1) Die Länder hatten die gemäß Ausbauvereinbarung 2008 erhaltenen Bundesmittel im Ausmaß von vier Dritteln kofinanzieren. Die in den Verwendungsnachweisen von den Ländern Niederösterreich und Steiermark ausgewiesenen Mittel erreichten folgende Volumina:

<b>Tabelle 4: Finanzvolumina der Ausbauvereinbarung 2008 (Stand Ende 2012)</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Summe</b>
	in Mio. EUR <sup>1</sup>			
<b>Niederösterreich</b>				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	2,81	2,81	2,81	<b>8,44</b>
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	3,75	3,75	3,75	<b>11,25</b>
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	45,57	102,66	119,37	<b>267,60</b>
<b>Steiermark</b>				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	1,99	1,99	1,99	<b>5,97</b>
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	2,65	2,65	2,65	<b>7,96</b>
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	11,29	15,83	9,44	<b>36,56</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark

Im Land Niederösterreich erreichten die in den Verwendungsnachweisen ausgewiesenen Landes- und Gemeindemittel das 32-Fache, in der Steiermark das 6-Fache der Bundesmittel. Die vorgesehene Kofinanzierung durch die Länder und Gemeinden war damit rechnerisch gesehen gegeben.

(2) Gemäß den auf der Kindertagesheimstatistik basierenden Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich überstiegen die nachgewiesenen Mittel die erforderlichen Kofinanzierungsmittel in den Jahren 2008 und 2009 jeweils deutlich. Deshalb stuften das BMF, das BMWFJ und das BKA diese Nachweise als ordnungsgemäß und die Bundesmittelverwendung durch das Land Niederösterreich als vereinbarungskonform ein.

Für das Jahr 2010 wies die Kindertagesheimstatistik jedoch keine ausreichende Kinderanzahl aus, um alle dem Land Niederösterreich zustehenden Mittel auszuschöpfen. Demnach hätte das Land Niederösterreich

reich die Verwendung von rd. 647.000 EUR an Bundesmitteln für das Jahr 2010 nicht nachweisen können. Daher rechnete es die Anzahl der neu geschaffenen Plätze nach den jeweiligen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtung und nicht – wie in der Kindertagesheimstatistik – nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder ab. Das BMF, das BMWFJ und das BKA akzeptierten auch diesen Verwendungsnachweis und bestätigten die vereinbarungskonforme Bundesmittelverwendung.

(3) Das Land Steiermark legte seinen Verwendungsnachweisen nicht die Kindertagesheimstatistik, sondern die Anzahl der tatsächlich geschaffenen Plätze zugrunde. Darüber hinaus verrechnete es verwendete Bundesmittel eines Jahres nicht spätestens im nächsten Jahr, sondern auch noch im übernächsten und drittfolgenden Jahr (vgl. TZ 9).

Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 die Verwendung von rd. 579.000 EUR an Bundesmitteln nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein.

Bei Berücksichtigung der Vorgaben der Ausbauvereinbarung (Daten der Kindertagesheimstatistik und keine Übertragung der Bundesmittel eines Jahres über das Folgejahr hinaus) hätte sich dieser Fehlbetrag auf rd. 1,18 Mio. EUR, somit 19,8 % der steiermärkischen Bundesmittel aus der Ausbauvereinbarung 2008 erhöht.

- 10.2** Der RH bemängelte, dass das BMF, das BMWFJ und das BKA auch Nachweise akzeptierten, die nicht der Ausbauvereinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass die von BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis augenscheinlich darauf ausgerichtet war, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden.

Aufgrund der Feststellungen im Zusammenhang mit der Ausbauvereinbarung 2008 empfahl der RH dem BMF, dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

**10.3** (1) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die Kontrolle und Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 und 2011 nicht zuständig gewesen sei. Diese Aufgaben fielen in die Zuständigkeit des BMWFJ, das über die fachliche Kompetenz zur Beurteilung des widmungsgemäßen Mitteleinsatzes verfüge. Allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern seien aufgrund von Rückmeldungen des BMWFJ korrekt und zur Gänze veranlasst worden. Von Kritikpunkten zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung sei das BMF nicht betroffen, da dafür ausschließlich das BMWFJ zuständig sei.

(2) Das BMWFJ verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass sich die Kritik des RH auf die Ausbauvereinbarung 2008 beziehe. Mit der Ausbauvereinbarung 2011 und ihren Erläuterungen seien die vom RH kritisierten Punkte konkretisiert worden. So sei in diesen Erläuterungen 2011 klargestellt, dass zur Abrechnung des Bundeszuschusses primär die Kindertagesheimstatistik heranzuziehen sei. Würde diese Statistik weniger Kinder ausweisen als tatsächlich zusätzliche Betreuungsplätze könne das jeweilige Land gegen Nachweis der tatsächlich verwendeten Landes- und Gemeindemittel seinen Bundesmittelanteil abrechnen. Weiters sähen die Erläuterungen vor, dass Zweckzuschussmittel, die in einem Kalenderjahr nicht verwendet wurden, im darauffolgenden Kalenderjahr abgerechnet werden könnten.

(3) Das BKA stellte in seiner Stellungnahme klar, dass es weder den Abrechnungen der Jahre 2008 und 2009 zugestimmt noch deren Genehmigung beeinflussen habe können, da das BMWFJ diese dem BKA trotz Urgenz lediglich vor Hinterlegung und damit nach bestätigter korrekter Abrechnung vorgelegt habe. Die in diesem Zeitraum kritisierten Abrechnungen könnten dem BKA daher nicht vorgeworfen werden.

Bei den zur Zustimmung vorgelegten Abrechnungen der Jahre 2010 und 2011 habe das BKA keine Hinweise auf eine nicht vereinbarungskonforme Abrechnung erkennen können. Außerdem habe das BKA mangels Kompetenz und Ressourcen keine Prüfung, wie sie dem RH möglich sei, durchführen können.

Die Genehmigungspraxis der Abrechnung sei jedoch immer im Einklang mit den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 gestanden, wonach die Mittelverwendung primär beurteilt werden sollte.

(4) Das Land Niederösterreich sagte zu, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 einzuhalten.

*(5) Dem Land Steiermark erschien die Kindertagesheimstatistik als Abrechnungsgrundlage nicht geeignet, da die Errichtungskosten jedenfalls und unabhängig von einer späteren Auslastung anfielen und die auf einem Stichtag sowie auf einem landesweiten Mittelwert beruhende Auslastung eine wenig treffsichere Momentaufnahme darstelle und wenig über den lokalen Bedarf aussage.*

*Die vom Bund geschlossene Zusatzvereinbarung ermögliche in begründeten Fällen, die Anzahl der neu geschaffenen Plätze abzurechnen und vermindere damit die aufgezeigten Defizite. Das Land Steiermark verpflichtete dem RH jedoch bei, dass die Bestimmungen der Ausbauvereinbarung 2008 den Anforderungen der Praxis entsprechen sollten und sagte zu, sich bei der Ausbauvereinbarung 2011 um eine Anpassung der Abrechnungsregeln zu bemühen.*

**10.4** (1) Dem BMF entgegnete der RH, dass es – wie in der Ausbauvereinbarung 2008 festgelegt – im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA über die Abrechnung zu entscheiden hatte. Die Ansicht des BMF, wonach es für die Abrechnung und Kontrolle nicht zuständig war, entsprach nicht der 15a-Vereinbarung und war für den RH daher nicht nachvollziehbar.

(2) Der RH stellte gegenüber dem BMWFJ klar, dass seine Empfehlung, die Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten, auf seiner Kritik an den nicht vereinbarungskonformen Abrechnungen der Ausbauvereinbarung 2008 beruhte. Er nahm die Hinweise zu den Erläuterungen der Ausbauvereinbarung 2011 zur Kenntnis, vertrat jedoch die Ansicht, dass die entsprechenden, gegenüber der Ausbauvereinbarung 2008 nahezu unveränderten Abrechnungsbestimmungen<sup>42</sup> der Ausbauvereinbarung 2011 die in den Erläuterungen enthaltene Interpretation nicht abdeckten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, allenfalls erforderliche abweichende Regelungen in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

(3) Der RH entgegnete dem BKA, dass es gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 die Abrechnung der Länder direkt erhalten hatte, was es bestätigt hatte. Im Sinne der vom BKA befürworteten Doppelkontrolle (vgl. TZ 8) wäre daher eine Prüfung der Verwendungsnachweise und die Feststellung allfälliger Mängel unabhängig von Art und Zeitpunkt der Befassung durch das BMWFJ möglich gewesen.

<sup>42</sup> Abrechnung ausschließlich auf Basis der Kindertagesheimstatistik und keine Möglichkeit einer Mittelübertragung in das nächstfolgende Jahr

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Weiters verwies der RH auf die Ausbauvereinbarung 2008, wonach dem BMF im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ und damit allen drei Ressorts gemeinsam die Entscheidungsbefugnis und –verantwortung über die Abrechnung der Länder zugekommen war, und auf das jederzeitige Prüfrecht des Bundes<sup>43</sup> gegenüber den Ländern im Hinblick auf die widmungsgemäße Mittelverwendung. Zudem waren die vom RH festgestellten Abweichungen offensichtlich (Land Steiermark) bzw. wurden sogar explizit in den Abrechnungsunterlagen genannt (Land Niederösterreich). Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

### Gratispflichtkindergarten

#### Ziel

**11.1** (1) Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Durch altersgemäße Erziehung und Bildung sollte die körperliche, seelische, geistige, sittliche und soziale Entwicklung im letzten Kindergartenjahr im besonderen Maße gefördert und nach erprobten Methoden der Kleinkindpädagogik die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten Bund und Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. Der Bund stellte dafür insgesamt 280 Mio. EUR für vier Kindergartenjahre (2009/2010 bis 2012/2013) bereit. In der Gratispflichtkindergartenvereinbarung waren auch sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht wie bspw. der vorzeitige Schulbesuch festgelegt (vgl. TZ 27).

(2) Das verpflichtende Kindergartenjahr konnte in öffentlichen und privaten Kindergärten, in Übungskindergärten an Bildungsanstalten und in sonstigen Kinderbetreuungseinrichtungen absolviert werden.

<sup>43</sup> Art. 12 der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. Art. 9 der Ausbauvereinbarung 2011





Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

**Tabelle 5: Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark**

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	Anzahl					
<b>5-Jährige (Wohnbevölkerung)</b>						
Österreich	79.977	80.667	81.160	80.900	81.290	80.068
Niederösterreich	15.423	15.737	15.880	15.844	15.724	15.414
Steiermark	10.614	10.689	10.910	10.766	10.784	10.646
<b>5-Jährige in Kinderbetreuungseinrichtungen</b>						
Österreich	73.859	75.266	76.103	76.003	78.356	77.109
Niederösterreich <sup>1</sup>	14.302	14.831	14.844	14.806	15.057	14.800
Steiermark	9.817	9.953	10.136	10.077	10.397	10.246
<b>Betreuungsquote</b>						
	in %					
Österreich	92,4	93,3	93,8	93,9	96,4	96,3
Niederösterreich <sup>1</sup>	92,7	94,2	93,5	93,4	95,8	96,0
Steiermark	92,5	93,1	92,9	93,6	96,4	96,2

<sup>1</sup> Obwohl das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr bereits mit 1. September 2009 umgesetzt hatte, war dessen Auswirkung erst in der Statistik 2010/2011 ersichtlich. Grund hierfür waren Anlaufverzögerungen und der kurz nach Beginn des Kindergartenjahres liegende Stichtag (15. Oktober) für die Erstellung der jährlichen Kindertagesheimstatistik.

Quellen: Kindertagesheimstatistik, Bundesanstalt Statistik Austria

Gemäß der Kindertagesheimstatistik war zwischen den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 ein Anstieg der Betreuungsquote<sup>44</sup> der 5-Jährigen österreichweit von 93,9 % auf 96,4 % ersichtlich. Diese Differenz von 2,5 Prozentpunkten entsprach einem absoluten Zuwachs von rd. 2.350 Kindern.

Gemessen an der in der Kindertagesheimstatistik 2010/2011 ausgewiesenen Anzahl der Kindergärten von 4.694 (ohne alterserweiterte Gruppen) entsprach dies bundesweit einem mittleren Zuwachs von einem halben Kind pro Einrichtung oder einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten.

<sup>44</sup> Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

## Gratispflichtkindergarten

Unter Berücksichtigung der vorzeitig eingeschulter Kinder stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen von 96,1 % (2009/2010) auf 98,3 % (2010/2011) um 2,2 Prozentpunkte. Im Jahr 2011/2012 stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen auf 96,3 %, inklusive der vorzeitig eingeschulter 5-Jährigen auf 98,1 %.

Im Zeitraum 2009/2010 bis 2011/2012 entsprachen die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR einer jährlichen Zuwendung von durchschnittlich rd. 867 EUR pro 5-Jährigem.

(3) Im Land Niederösterreich stieg die Betreuungsquote für 5-Jährige im Jahr 2010/2011 im Vergleich zu 2009/2010 um 2,4 Prozentpunkte. Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 250 Kindern in den 1.127 Kindergärten.

Im Land Steiermark war die Betreuungsquote im Jahr 2010/2011 im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 Prozentpunkte gestiegen. Dies entsprach einem absoluten Zuwachs von 320 Kindern in den 703 steiermärkischen Kindergärten.

(4) Eine Wirkungsanalyse, inwiefern die Gratispflichtkindergartenvereinbarung die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen verbesserte, veranlassten die Vereinbarungspartner nicht (vgl. TZ 17). Aussagen zur Zielerreichung der Vereinbarungen waren damit nicht vorhanden.

- 11.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Betreuungsquote der 5-Jährigen durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens österreichweit von 2009/2010 auf 2010/2011 um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % anstieg. Allerdings hielt der RH fest, dass dieser Anstieg im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70,00 Mio. EUR und die neu eingeführte Besuchspflicht gering war.

Kritisch erachtete der RH die bisher unterbliebenen Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte.



Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Umsetzung und Leistungen

**12.1** (1) In Niederösterreich bestand in öffentlichen Kindergärten bereits seit dem Kindergartenjahr 1972/1973 die Möglichkeit des kostenfreien Kindergartenbesuchs am Vormittag. Ab dem Jahr 2008 setzte das Land das Mindestalter von drei auf 2,5 Jahre herab. Mit 1. September 2009 führte das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige ein.

Mit Beginn des Kindergartenjahres 2008/2009 war im Land Steiermark der Kindergartenbesuch für 3- bis 6-Jährige kostenfrei. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten im Sinne der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ab 2009/2010 um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später.

Somit hatte in Niederösterreich und der Steiermark bereits vor Beginn der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ein Gratiskindergarten für 5-Jährige bestanden.

Ab dem Jahr 2011/2012 führte das Land Steiermark für Kindergartenbesuche einkommensabhängige Elternbeiträge ein. Das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige war jedoch weiterhin kostenfrei.

(2) In öffentlichen, niederösterreichischen Kindergärten verrechneten die Träger für den Besuch am Nachmittag (ab 13.00 Uhr) Beiträge: Bei Anwesenheit des Kindes bis 20 Stunden pro Monat waren 30 EUR zu entrichten, bis 40 Stunden pro Monat 50 EUR, bis 60 Stunden pro Monat 70 EUR und bei über 60 Stunden pro Monat 80 EUR. Für diese Zahlungen gewährte das Land Niederösterreich einkommensabhängig Förderungen.

Der halbtägige Gratispflichtkindergarten umfasste im Land Steiermark bis zu sechs Stunden pro Tag. Für darüber hinausgehende Betreuungszeiten waren von den Eltern für jeweils zwei zusätzliche Stunden pro Tag 40 EUR monatlich zu bezahlen.

(3) In beiden Bundesländern waren Beiträge für Mittagessen, Bastelmaterial, Ausflüge u.a. von den Eltern gesondert zu tragen. Den eingehobenen Summen lag das Kostendeckungsprinzip zugrunde, Vorgaben der Länder für die Träger bzw. Erhalter der Einrichtungen bestanden diesbezüglich nicht.

**12.2** Der RH vermerkte positiv, dass beide Länder bei den zusätzlichen Leistungen (wie Mittagessen) nach dem Kostendeckungsprinzip vorgehen.

## Gratispflichtkindergarten

### Finanzierung

**13.1** Obwohl die Länder grundsätzlich für das Kindergartenwesen zuständig sind, sah die Gratispflichtkindergartenvereinbarung eine teilweise Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und privaten Erhaltern entstehenden Mehrkosten für den Gratispflichtkindergarten durch den Bund vor. Dafür waren für die Jahre 2009/2010 bis 2012/2013 Bundeszuschüsse von jeweils 70 Mio. EUR vorgesehen.

Die Aufteilung der Mittel auf die Länder erfolgte nach dem Anteil der kindergartenpflichtigen 5-jährigen Kinder. Damit ergaben sich für die Länder Niederösterreich und Steiermark folgende Anteile:

Tabelle 6: Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten								
	2009/2010		2010/2011		2011/2012		2012/2013	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
für Österreich	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0
<i>davon</i>								
<i>Niederösterreich</i>	13,66	19,5	13,48	19,3	13,43	19,2	13,25	18,9
<i>Steiermark</i>	9,35	13,4	9,28	13,3	9,30	13,3	9,29	13,3

Quelle: Gratispflichtkindergartenvereinbarung

Das BMWFJ zahlte die Bundesmittel in zwei jährlichen Teilzahlungen (jeweils im September und im Februar) in Höhe von 25,00 Mio. EUR bzw. 45,00 Mio. EUR aus. Die Überweisungen an die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark erfolgten zeitgerecht und summenmäßig der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend.

Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für eine Novelle der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70,00 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten.

**13.2** Der RH hielt fest, dass der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung bestanden. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben.

**13.3** *Das Land Niederösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass eine Fortsetzung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bereits geplant sei.*



Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

*Auch das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.*

- 13.4** Der RH verwies in seinen Gegenäußerungen gegenüber den Ländern Niederösterreich und Steiermark auf die mittlerweile in Kraft getretene<sup>45</sup> Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung bis zum Kindergartenjahr 2014/2015. Aufgrund einer dadurch unverändert bestehenden Befristung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Kritik, dass weder der Pflichtbesuch noch die Kostenfreiheit nachhaltig gegeben waren.

Verwendung der  
Finanzmittel

- 14.1** (1) Das Land Niederösterreich vereinnahmte die Bundeszuschüsse in der Haushaltsstelle „Zuschuss für verpflichtendes letztes Kindergartenjahr“. Da keine Zweckbindung bestand, war eine direkte Weiterverfolgung der Mittel nicht möglich.

Für die öffentlichen Kindergärten hatte das Land bereits lange vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung einen Teil des für den Betrieb anfallenden Aufwands übernommen. So waren die Kindergartenleiter und -pädagoginnen Landesbedienstete, deren Personalkosten das Land trug. Für das von der Gemeinde bereitgestellte Kindergartenpersonal (Betreuer, Stützkräfte) übernahm das Land einen Teil des Personalaufwands. Weitere Bedienstete des Landes waren als Sonderkindergartenpädagoginnen und als „Interkulturelle Mitarbeiter“ für Kinder mit Migrationshintergrund tätig.

Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei, zusätzliche Zahlungen aus dem Titel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung an öffentlichen Kindergärten erfolgten nicht. Private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen erhielten hingegen zusätzliche finanzielle Mittel vom Land, die sich an der Anzahl der 5-Jährigen und einem Satz von 85 EUR

<sup>45</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013,

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

## Gratispflichtkindergarten

pro Kind und Monat orientierten. Da der Anteil der in nicht öffentlichen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen in Niederösterreich unter 4 % lag, war der Aufwand bspw. im Jahr 2011/2012 mit weniger als 400.000 EUR vergleichsweise gering. So enthielten die vom Land Niederösterreich vorgelegten Verwendungsnachweise fast ausschließlich fiktive Förderungen, hinter denen keine echten Geldflüsse standen.

Im Detail gestaltete sich die nachgewiesene Verwendung der Finanzmittel in Niederösterreich wie folgt:

<b>Tabelle 7: Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge</b>		<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	13.983	14.267	14.622
	Anteil der Kinder in %	94,7	96,4	96,8
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	11,89	12,13	12,43
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	611	350	330
	Anteil der Kinder in %	4,1	2,4	2,2
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	374	297	282
<b>Einzelförderungen an Eltern</b>	Anzahl der Kinder	1	9	4
	Anteil der Kinder in %	0,0	0,1	0,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	1	7	3
<b>Tagesbetreuungs-einrichtungen</b>	Anzahl der Kinder	164	180	146
	Anteil der Kinder in %	1,1	1,2	1,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	121	143	113
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>14.759</b>	<b>14.806</b>	<b>15.102</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>12,38</b>	<b>12,57</b>	<b>12,83</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Niederösterreich

(2) Für den Gratiskindergarten, der in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestanden hatte, gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Kindergartenjahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersätze. Auch das Land Steiermark vereinnahmte die Bundeszuschüsse auf keiner zweckgebundenen Haushaltsstelle.



Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Im Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den Gratiskindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige im verpflichtenden Kindergartenjahr hielt es die Kostenfreiheit aufrecht und gewährte den Erhaltern dafür einen Satz von 120 EUR pro Monat und Kind. Im Detail gestaltete sich die Mittelverwendung auf Basis von Beiträgen wie folgt:

		2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	8,69	8,74	8,73
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	2,81	3,27	3,45
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>10.077</b>	<b>10.397</b>	<b>10.246</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>11,51</b>	<b>12,02</b>	<b>12,18</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

Wie in Niederösterreich war auch in der Steiermark eine direkte Weiterverfolgung der Bundeszuschüsse nicht möglich. Nach Aufforderung durch das BMWFJ wies das Land Steiermark die Mittelverwendung zusätzlich auf Basis von Personalförderungen nach. Diese Verwendungsnachweise enthielten folgende Informationen:

		2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	9,29	9,32	9,54
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	3,01	3,49	3,72
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>10.077</b>	<b>10.397</b>	<b>10.246</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>12,30</b>	<b>12,81</b>	<b>13,26</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

## Gratispflichtkindergarten

- 14.2** (1) Der RH bemängelte, dass mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten in beiden Ländern die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert wurde.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass in Niederösterreich in allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark in den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde gelegt wurden. Nicht verständlich war für den RH die Vorgabe des BMWFJ, vom Land Steiermark zusätzlich Personalförderungsnachweise zu verlangen.

(2) Im Hinblick auf den in Niederösterreich und der Steiermark bei Einführung des Gratispflichtkindergartens bereits bestandenen kostenfreien Kindergartenbesuch für 5-Jährige vertrat der RH die Ansicht, dass sich der mit dem Gratispflichtkindergarten verbundene Effekt ausschließlich auf die Einführung des Pflichtbesuches beschränkte.

- 14.3** (1) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass eine zweckgebundene Verbuchung von Bundesmitteln aufgrund ihrer gegebenen Nachvollziehbarkeit nicht erforderlich sei. Da zwischen den Vertragspartnern Einigkeit bestanden habe, dass jene Länder, die bereits vor Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung einen kostenlosen Besuch am Vormittag ermöglicht hätten, keine Nachteile erleiden sollten, habe der Bundeszuschuss auch für laufende Förderungen verwendet werden können. Dessen Verwendung sei durch die Auflistung der tatsächlichen Anzahl der 5-Jährigen im Pflichtkindergartenjahr sowie der Förderungen an Erziehungsberechtigte für Kinder in privaten Einrichtungen nachgewiesen worden.*

(2) *Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund der Kritik des RH bei der Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung insofern eine Klarstellung geplant sei, als nach dem Ersatz von Elternbeiträgen verbleibende Bundeszuschüsse für qualitätssichernde Maßnahmen des Betreuungsangebots für alle Kinder bis zum Schuleintritt und für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden seien.*

- 14.4** Gegenüber dem Land Niederösterreich hielt der RH seine Kritik aufrecht, dass die Nachverfolgbarkeit der Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten mangels zweckgebundener Verbuchung wesentlich erschwert wurde und die vorgelegten Abrechnungen fast ausschließlich auf fiktiven Förderungen beruhten.





Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Verwendungs-  
nachweise

- 15** Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung hatten die Länder die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse jährlich nachzuweisen, andernfalls waren die Zuschüsse rückzuerstatten.

Details zu den Verwendungsnachweisen enthielt Art. 7 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Dabei wurde unterschieden, ob die Länder bereits vor Inkrafttreten der Vereinbarung einen kostenfreien Kindergarten anboten oder nicht.

- Bestand bereits zuvor ein kostenfreier Kindergarten, waren die bisher für den halbtägigen, kostenfreien Besuch von 5-Jährigen aufgebrauchten Landesmittel soweit wie möglich durch Bundeszuschüsse zu ersetzen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren stattdessen insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.<sup>46</sup> Diese Vorgangsweise bestätigte das BMWFJ auf Anfrage des RH.
- Bestand vor Einführung des Gratispflichtkindergartens hingegen kein kostenfreier Kindergartenbesuch, waren die Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten und ein allenfalls dort nicht verwendeter Rest insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war bereits vor Einführung des Gratispflichtkindergartens der Kindergartenbesuch für 5-Jährige kostenfrei.

- 16.1** (1) Das Land Niederösterreich legte erstmals und termingerecht im Juli 2010 einen Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010 vor. Dieser beinhaltete eine Aufstellung der Anzahl der in öffentlichen und privaten Kindergärten sowie in Tagesbetreuungseinrichtungen gemeldeten 5-Jährigen und die darauf entfallenden Zuschüsse. Auch die Einzelförderungen an Eltern waren ausgewiesen. Insgesamt waren 14.759 Kinder erfasst, wofür Niederösterreich 12,38 Mio. EUR bzw. 85 EUR je Kind und Monat (maximal für zehn Monate je Jahr) geltend machte. Eine nähere Kalkulation dieses Satzes lag den Verwendungsnachweisen nicht bei und wurde vom BMWFJ auch nicht eingefordert. Das BMWFJ begründete dies auf Anfrage des RH mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Landes.

<sup>46</sup> Frei werdende Mittel konnten auch für den Ausbau des Schülerbetreuungsangebots, die Tagesmütter/-väterausbildung und die Betreuung durch Tagesmütter/-väter eingesetzt werden.

## Gratispflichtkindergarten

Die vom BMWFJ ausgezahlten Bundeszuschüsse (13,66 Mio. EUR) waren im Jahr 2009/2010 um 1,28 Mio. EUR höher als die ausgewiesene Summe (12,38 Mio. EUR). Laut Angabe des Landes sei diese Differenz für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen verwendet worden. Das BMWFJ urgierte im Sinne des Art. 7 der Vereinbarung einen detaillierten Nachweis der frei werdenden Mittel, allerdings nur für die Differenz und nicht für den gesamten Betrag. Im Oktober 2010 teilte das Land Niederösterreich mit, dass 5.675 neue Kindergartenplätze<sup>47</sup> geschaffen und dafür mehr als 50 Mio. EUR an Förderungen ausgezahlt worden seien. Das BMWFJ bestätigte daraufhin im Jänner 2011 die widmungsgemäße Mittelverwendung für das Jahr 2009/2010.

Die für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 vom Land beigebrachten Verwendungsnachweise waren vom Ansatz gleich. Die widmungsgemäße Verwendung stellte das BMWFJ im August 2011 und August 2012 fest. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

<b>Tabelle 10: Verwendungsnachweise Niederösterreich</b>			
	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	13,66	13,48	13,43
für Gratispflichtkindergärten vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	12,38	12,57	12,83
Differenz	- 1,28	- 0,91	- 0,60
für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots vom Land ausgewiesene Zuschüsse	50,00	59,00	8,90

Quelle: Verwendungsnachweise Niederösterreich

Auch für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 forderte das BMWFJ keine Verwendungsnachweise für die frei werdenden, substituierten Landesmittel ein. Während in den beiden ersten Jahren 2009/2010 und 2010/2011 rein rechnerisch die Bundeszuschüsse in den Ausbausummen von 50 Mio. EUR bzw. 59 Mio. EUR enthalten sein konnten, war dies für das Kindergartenjahr 2011/2012 nicht gegeben. In diesem Jahr lag die Summe der Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 13,4 Mio. EUR deutlich über den vom Land mit 8,90 Mio. EUR ausgewiesenen Zuschüssen. Außerdem wären die aus der Ausbaueinbarung 2008 stammenden Bundes- und Kofinanzierungsmittel zu

<sup>47</sup> In dieser Zahl waren nicht nur baulich neu geschaffene, sondern auch durch Erweiterung der Öffnungszeiten (Umwandlung von Halbtags- in Ganztagsplätze) aufgewertete Plätze enthalten.



berücksichtigen gewesen, waren jedoch in den Verwendungsnachweisen ebenso wenig ausgewiesen. Das BMWFJ nahm die Verwendungsnachweise jedoch dennoch zur Kenntnis.

(2) In dem ebenfalls im Juli 2010 übermittelten ersten Verwendungsnachweis für das Jahr 2009/2010 machte das Land Steiermark einen Satz von 115,41 EUR pro Kind und Monat<sup>48</sup> für bis zu zehn Monate je Jahr geltend. Dieser wurde mit der Anzahl der 5-Jährigen multipliziert, wobei sich eine Gesamtsumme von 11,51 Mio. EUR für das Jahr 2009/2010 ergab. Das Land Steiermark differenzierte zwischen Kindern in öffentlichen und privaten Einrichtungen und legte eine detaillierte Liste bei. Das Land Niederösterreich hatte seine Mittelverwendung in der gleichen Art nachgewiesen.

Da die nachgewiesene Summe von 11,51 Mio. EUR über dem erhaltenen Bundeszuschuss von 9,35 Mio. EUR lag, bestätigte das BMWFJ im Oktober 2010 die widmungsgemäße Verwendung für das Jahr 2009/2010. Wenige Tage später widerrief das BMWFJ dieses Schreiben und ersuchte um dessen Rücksendung. Das BMWFJ verwies auf den bereits bestehenden Gratiskindergarten und begründete den Widerruf mit dem fehlenden Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel.

Ende Oktober 2010 ersuchte das BMWFJ das Land Steiermark, die auf die 5-Jährigen entfallenden Personalförderungen als Nachweis für die Verwendung des Bundeszuschusses bekanntzugeben. Das Land Steiermark übersandte einen neuen Verwendungsnachweis, dem die Anzahl der 5-Jährigen und eine errechnete Personalförderung von 123,39 EUR pro Kind und Monat für bis zu zehn Monate je Jahr zugrunde lagen. Die ausgewiesene Gesamtsumme von 12,30 Mio. EUR lag neuerlich über den erhaltenen Bundeszuschüssen von 9,35 Mio. EUR. Im Jänner 2011 bestätigte das BMWFJ nochmals die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010.

Einen Nachweis, dass die geltend gemachten Personalförderungen auf den qualitativen Ausbau, wie bspw. einen verbesserten Betreuungsschlüssel zurückzuführen waren, forderte das BMWFJ nicht ein. Auf Anfrage des RH teilte das BMWFJ mit, dass die Personalkostenförderung der Qualitätssicherung des Kinderbetreuungsangebots diene.

<sup>48</sup> Das Land Steiermark zog den bisherigen Beitragsersatz heran und ermittelte aus den Werten 2009 und 2010 einen gewichteten Durchschnittssatz für das zutreffende Kindergartenjahr 2009/2010. Geteilt durch die Gruppenstärke von 25 Kindern errechnete das Land Steiermark einen halbtägigen Beitragsersatz von 115,41 EUR pro Kind und Monat.

## Gratispflichtkindergarten

Auch in den Kindergartenjahren 2010/2011 und 2011/2012 legte das Land Steiermark jeweils zwei unterschiedliche Verwendungsnachweise vor. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

<b>Tabelle 11: Verwendungsnachweise Steiermark</b>			
	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	9,35	9,28	9,30
für Beiträge vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	11,51	12,02	12,18
Differenz	+ 2,16	+ 2,74	+ 2,88
für Personalförderung vom Land ausgewiesene Zuschüsse	12,30	12,81	13,26
Differenz	+ 2,95	+ 3,53	+ 3,96

Quelle: Verwendungsnachweise Steiermark

Das BMWFJ bestätigte die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für 2010/2011 und 2011/2012 im August 2011 und August 2012. Welcher der Verwendungsnachweise letztlich anerkannt wurde, ging aus den Schreiben des BMWFJ nicht hervor.

Inwiefern die frei werdenden, substituierten Landesmittel für Förderungen des Landes für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verwendet worden waren, prüfte das BMWFJ für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nicht. Berechnungen des RH führten auch hier zu nicht nachgewiesenen Lücken. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 erhielt das Land Bundeszuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 18,63 Mio. EUR. Dieser Summe standen die tatsächlich in den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen geflossenen Landesmittel in weit geringerem Ausmaß von rd. 11,18 Mio. EUR gegenüber. Damit konnte der Vorgabe des Art. 7 der Vereinbarung, die frei werdenden, substituierten Landesmittel insbesondere dem Ausbau zuzuordnen, schon rein rechnerisch nicht entsprochen werden. Es verblieb eine Differenz von rd. 7,45 Mio. EUR.

Mit dem im Herbst 2011 wieder abgeschafften Gratiskindergarten war auch der Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel nicht mehr zutreffend gewesen, da im Jahr 2011/2012 keine frei werdenden Mittel gemäß Art. 7 der Vereinbarung mehr gegeben waren.

(4) Die Unklarheiten zum Begriff der frei werdenden Mittel und ihrer vereinbarungskonformen Verwendung zeigten sich vor allem bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Während das BMWFJ für beide Länder die Anwendung der Vorgaben des Art. 7 bestätigte, entspra-



Gratispflichtkindergarten

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

chen die letztlich anerkannten Verwendungsnachweise nicht den vorgegebenen Kriterien. Die Fachabteilung des Landes Niederösterreich verneinte gegenüber dem RH die Anwendung des Art. 7 und somit die Zweckbindung der frei werdenden substituierten Landesmittel. Auch das Land Steiermark stellte die Relevanz dieser Bestimmung in Abrede, seine Verwendungsnachweise bezogen sich jedoch explizit auf frei werdende Mittel.

Trotz der bereits im ersten Jahr der Anwendung 2009/2010 festgestellten Probleme, erfolgte im Zuge der Novelle zur Vereinbarung im Jahr 2011 oder später weder eine Präzisierung noch eine Anpassung der Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass das BMWFJ die Verwendungsnachweise nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte. Insbesondere unterließ es die Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern.

Weiters bemängelte der RH, dass das BMWFJ trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben einforderte.

Schließlich kritisierte der RH die uneinheitliche Beurteilung der Verwendungsnachweise und die unterschiedliche Behandlung von Ländern durch das BMWFJ. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück.

Er empfahl dem BMWFJ, künftig klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen.

**16.3** *Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH mit der im Jahr 2013 geplanten Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechen werde. Zur Aufwandsabdeckung für den Pflichtkindergartenbesuch werde das BMWFJ maximal 960 EUR (Kindergartenjahr 2013/2014) bzw. 980 EUR (Kindergartenjahr 2014/2015) gewähren. Nicht für den Gratispflichtkindergarten benötigte Zweckzuschüsse könnten für andere, detailliert festgelegte Maßnahmen eingesetzt werden. Die Verwendung der Zweckzuschüsse werde das BMWFJ entsprechend diesen Vorgaben prüfen.*

## Evaluierung

### Allgemeines

**17.1** (1) Die Ausbauevereinbarung 2008 legte fest, dass der Einsatz der Finanzmittel sowie die Auswirkung der Förderung zu evaluieren waren.<sup>49</sup> Weiters sollte bis 30. Juni 2009 die Wirksamkeit der geförderten Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter oder –väter evaluiert werden.<sup>50</sup> Details zur Evaluierung (insbesondere Ziele, Umfang, Methodik und zeitliche Vorgaben) waren nicht vereinbart. Außerdem blieb offen, ob die Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2008 nur die Zweckzuschüsse des Bundes oder auch weitere (Kofinanzierungs)Mittel der Länder und Gemeinden für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots umfasste.

Die Ausbauevereinbarung 2011 enthielt dieselbe Evaluierungsvereinbarung. Allerdings war eine Evaluierung der Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter und –väter nicht mehr vorgesehen.

(2) In der Grasispflichtkindergartenvereinbarung war ursprünglich vereinbart, „den Einsatz der Zweckzuschussmittel sowie die Auswirkungen der kostenlosen Betreuung und der Besuchspflicht auf die kontinuierliche Inanspruchnahme von geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen“ im Einvernehmen mit den Vertragspartnern begleitend zu evaluieren. Die Kosten dafür hatte der Bund zu tragen.<sup>51</sup> Gemäß den Erläuterungen waren die Parameter für die Untersuchung zwischen den Vertragspartnern im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Bundes- und Landesbeamten festzulegen.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> vgl. Art. 12 erster Satz der Ausbauevereinbarung 2008

<sup>50</sup> vgl. Art. 7 Abs. 3 letzter Satz Ausbauevereinbarung 2008

<sup>51</sup> vgl. Art. 12 Abs. 1 der Grasispflichtkindergartenvereinbarung i.d.F. BGBl. I Nr. 99/2009

<sup>52</sup> Erläuterungen im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens in Niederösterreich und im Bund

In einem Entwurf der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vom Frühjahr 2009 war über die begleitende Evaluierung hinaus auch eine Halbzzeitevaluierung vorgeschlagen worden, deren Ergebnis die Mittelverteilung an die Länder der Jahre 2011/2012 und 2012/2013 bestimmen sollte. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Zustimmung und trat daher nicht in Kraft.

Im April 2010 schlug das BMWFJ im Zuge der Evaluierung zu beantwortende Fragen vor und bezifferte die dafür entstehenden Kosten mit rd. 100.000 EUR exklusive USt. Einige Länder sahen diesen Vorschlag aufgrund von Zweifeln über die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Aussagen sowie mangels Konformität mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung und bisher ausreichender Erfahrungszeiträume kritisch. Bund und Länder kamen daher Ende März 2011 überein, lediglich eine rein quantitative Evaluierung durch die Bundesanstalt Statistik Austria ausarbeiten zu lassen.

In einer 2011 erfolgten Novelle zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung wurden daraufhin die Evaluierungsvorgaben geändert und auf eine zeitlich nicht näher fixierte Evaluierung des Einsatzes der Finanzmittel und der Auswirkungen der Förderungen reduziert. Die Evaluierungsvorgaben zum Gratispflichtkindergarten entsprachen damit weitgehend jenen der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011.

Die quantitative Evaluierung sollte sowohl die Ausbaueinbarung 2008 als auch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung umfassen.

(3) Das BMWFJ beauftragte im Mai 2011 die Bundesanstalt Statistik Austria mit der Erstellung entsprechender Statistiken, worauf diese den Bericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0- bis 2-Jährigen und 3- bis 5-Jährigen (2007 und 2010) sowie von 5-jährigen Kindern (2008, 2009, 2010) erstellte. Weiters erstellte die Bundesanstalt Statistik Austria den im Mai 2012 beauftragten Kurzbericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs 5-jähriger Kinder 2008 bis 2011. Die Kosten für diese Berichte betragen rd. 14.000 EUR.

- 17.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass Evaluierungen ein wesentliches und unverzichtbares Instrument für die Prüfung der Zielerreichung, Effektivität und Effizienz von Förderungsmaßnahmen darstellen. Auch im Hinblick auf die im Haushaltsrecht des Bundes vorgesehene Wirkungsorientierung beurteilte er die in den Vereinbarungen enthaltenen Evaluierungsbestimmungen daher grundsätzlich positiv.

## Evaluierung

Der RH kritisierte aber, dass – entgegen den ursprünglichen Plänen – für die Gratispflichtkindergartenvereinbarung weder die begleitende noch die Halbzeitevaluierung realisiert wurde. Er vertrat die Ansicht, dass die ausschließlich quantitative Evaluierung der Kinderbetreuung durch die Bundesanstalt Statistik Austria nur eine Minimalvariante darstellte, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt.

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, erachtete der RH vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung als kritisch.

Weiters kritisierte der RH, dass nähere Vorgaben zur Evaluierung (wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden) fehlten und damit eine Evaluierung wesentlich erschwert war. Schließlich bemängelte er, dass die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmutter/-väterausbildung nicht stattfand. Er empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben durchzuführen.

**17.3** (1) *Das BMWFJ entgegnete in seiner Stellungnahme, dass die Ziele der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 rein quantitativ seien. Daher sei eine qualitative Evaluierung nicht sinnvoll. Um eine qualitative Evaluierung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung habe sich das BMWFJ bemüht, sei jedoch am Widerstand der Länder gescheitert.*

(2) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Evaluierung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung im Einvernehmen mit den Ländern vom Bund durchzuführen gewesen wäre. Einvernehmen habe jedoch lediglich über eine quantitative Evaluierung erzielt werden können. Das Land Niederösterreich sagte jedoch zu, bei zukünftigen Verhandlungen über Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinwirken zu versuchen.*





Evaluierung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

*(3) Das Land Steiermark befürwortete die Empfehlung des RH nach einer angemessenen Evaluierung, deren Veranlassung und Finanzierung beim Bund liege. Ihre Ausgestaltung würde jedoch angesichts der unterschiedlichen Sichtweisen von Bund und Ländern eine Herausforderung darstellen.*

- 17.4** (1) Der RH entgegnete dem BMWFJ, dass durch die Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und durch die Ausbaueinbarung 2011 Anreize für eine qualifizierte Ganztagesbetreuung für 3- bis 6-jährige Kinder geschaffen werden sollen. Damit beinhalteten diese Vereinbarungen auch qualitative Ziele.

Weiters verwies er auf § 18 BHG, wonach haushaltsleitende Organe des Bundes zukünftig verpflichtet sind, Bund-Länder-Vereinbarungen dahingehend zu evaluieren, ob und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen erreicht werden und wie sich die Maßnahmen auswirken. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der Hinweis des Landes Niederösterreich, wonach bei der Gratspflichtkindergartenvereinbarung lediglich Einvernehmen über eine quantitative Evaluierung erreicht werden konnte, bestätigte die Kritik des RH, weshalb er seine Empfehlung aufrecht hielt.

### Evaluierungsmittel

- 18.1** In den Bundesvoranschlägen der Jahre 2010 bis 2013 waren jeweils 3,00 Mio. EUR für die Evaluierung der Gratspflichtkindergartenvereinbarung vorgesehen. Die Mittelverwendung war an die Genehmigung des BMF gebunden.

Im Jahr 2010 hob das BMF auf Ansuchen des BMWFJ die Bindung dieser Mittel im Ausmaß von 79.500 EUR für andere Zwecke (vgl. TZ 23, 24) auf. Die Zahlung dieses Betrags erfolgte schließlich jedoch nicht aus diesen frei gewordenen Mitteln.

Weiters hob das BMF die Bindung der für die Evaluierung vorgesehenen Budgetmittel des Jahres 2011 für einen nicht der Kinderbetreuung dienenden Zweck im gesamten Ausmaß von 3,00 Mio. EUR auf. Diese Mittel wurden – mangels Bedarfs für die Evaluierung des Gratspflichtkindergartens – für das geplante Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz reserviert. Eine Aufhebung der Bindung für Mittel des Budgetjahres 2012 in Höhe von weiteren 3,00 Mio. EUR für den gleichen Zweck wurde beantragt, vom BMF aber nicht genehmigt.

## Evaluierung

Die vom BMF frei gegebenen, aber nicht verbrauchten Mittel führte das BMWFJ einer Untergliederungsrücklage zu.<sup>53</sup> Mit Stand Jahresende 2012 waren somit von den ursprünglich für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens reservierten Mitteln von 9,00 Mio. EUR insgesamt rd. 3,08 Mio. EUR (79.500 EUR aus dem Budgetjahr 2010 und 3,00 Mio. EUR aus dem Budgetjahr 2011) in einer Rücklage gebunden.

Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR standen somit tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. Für die Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 waren einmalige Ausgaben von rd. 15.000 EUR vorgesehen.

- 18.2** Der RH erachtete es grundsätzlich als positiv, dass für eine Evaluierung bereits in den Bundesvoranschlägen Mittel reserviert waren. Die dafür insgesamt veranschlagte Summe von jährlich 3,00 Mio. EUR erachtete der RH jedoch als unangemessen hoch. Er bemängelte weiters, dass trotz der großzügigen budgetären Vorsorge bisher keine Bemühungen um eine entsprechende qualitative Evaluierung des Gratispflichtkindergartens erfolgten. Dadurch wendete das BMWFJ entgegen den geplanten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR bisher nur rd. 14.000 EUR (Stand Ende 2012) auf. Kritisch bewertete der RH die durch die Aufhebung der Mittelbindung für rd. 3,08 Mio. EUR (Stand Ende 2012) geschaffene Möglichkeit, diese Mittel für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH kritisierte weiters, dass das BMWFJ trotz des im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung die Budgetierung der Evaluierungsausgaben mit je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fortsetzte. Nach Ansicht des RH widersprach dies dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Damit schuf das BMWFJ neuerlich die Basis, Budgetmittel von bis zu 6,00 Mio. EUR für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH empfahl dem BMWFJ, die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke zu unterlassen.

- 18.3** *Das BMWFJ sagte in seiner Stellungnahme zu, ab dem Bundeshaushaltsgesetz 2014 die Budgetierung entsprechend seiner Verpflichtungen gemäß dem Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013<sup>54</sup> und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vorzunehmen. Eine frühere Berücksichtigung der Verpflichtungen gemäß dem Bundes-*

<sup>53</sup> Gemäß § 53 BHG, BGBl. Nr. 213/1986, stehen nicht verbrauchte Mittel im Folgejahr wieder zur Verfügung, gemäß § 53 Abs. 1 Z 3 leg. cit. sind jedoch gebundene Mittel von der Rücklagenbildung ausgenommen.

<sup>54</sup> BGBl. I Nr. 69/2013



Evaluierung

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

*Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 sei nicht möglich gewesen, da die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über dieses Gesetz erst Anfang 2013 abgeschlossen worden seien.*

- 18.4** Der RH nahm die ab dem Jahr 2014 geplante Budgetierung für das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 zur Kenntnis. Die Kritik des RH, wonach Bundesmittel für eine nicht mehr geplante Evaluierung in den Jahren 2012 und 2013 dennoch budgetiert wurden, konnte dadurch jedoch nicht entkräftet werden. Er hielt seine Empfehlung unter Hinweis auf den Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage<sup>55</sup> des Bundes aufrecht.

### Mid-term-reviews

- 19.1** (1) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 sah vor, dass der Bund für die Einführung eines kostenfreien verpflichtenden letzten Kindergartenjahres in den Jahren 2009 und 2010 jährlich 70,00 Mio. EUR aus den Mitteln des Konjunkturpaketes zur Verfügung stellt. Danach sollte das kostenfreie Pflichtkindergartenjahr im Rahmen des Mid-term-reviews des Finanzausgleichsgesetzes evaluiert werden.

Das Evaluierungsvorhaben der Bundesregierung beruhte auf der ursprünglichen Überlegung, die Bundesmittel für den Gratspflichtkindergarten als Zweckzuschuss des Bundes an die Länder im Finanzausgleichsgesetz 2008 zu verankern und im Wege des BMF umzusetzen. Anstatt einer Zweckzuschussregelung im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurde der kostenfreie Pflichtkindergarten im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung verwirklicht.

Die im Regierungsprogramm vorgesehene Mid-term-review fand nicht statt, da dies nicht Gegenstand des Anfang 2008 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetzes 2008 war. Stattdessen verwies das BMF auf Studien zur Reform des Finanzausgleiches.

- 19.2** (1) Der RH bedauerte, dass auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeitevaluierung des Gratspflichtkindergartens nicht umgesetzt wurde.

(2) Die ursprünglich überlegte Bereitstellung der Bundeszuschüsse für den Gratspflichtkindergarten im Wege von Zweckzuschüssen im Finanzausgleichsgesetz 2008 wäre nach Ansicht des RH aufgrund der bisher im Prüfungsergebnis aufgezeigten Feststellungen und Mängel zweckmäßig und im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung gewesen, da

<sup>55</sup> Art. 51 Abs. 8 B-VG

## Evaluierung

- die Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung für die Verwendungsnachweise unklar waren (TZ 16),
- das BMWFJ von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannte, diese aber nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte (TZ 16),
- die ohnehin schon sehr komplexen Transferbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch einen weiteren Bundesmittelzuschuss verschärft wurden (TZ 6) und
- nach Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens offen ist (TZ 13).

## Bildungsinstrumente

Bildungs(rahmen)-  
plan

**20.1** In der Ausbauevereinbarung 2008 war die Erarbeitung eines bundesweiten Bildungsplans für institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen bis Juli 2009 festgelegt.<sup>56</sup>

Der Bildungsplan enthielt eine rahmenhafte Festlegung von Bildungszielen sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen. In der Praxis wurde deshalb für den Bildungsplan auch der Begriff Bildungsrahmenplan verwendet.

Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsrahmenplan einzuhalten, enthielt erst die rund eineinhalb Jahre später in Kraft getretene Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Daneben war vereinbart, aufbauend auf dem Bildungsrahmenplan bis Juni 2010 ein integriertes Modul für 5-Jährige zu erarbeiten sowie bis dahin einen verpflichtenden Leitfaden für die häusliche Betreuung und für die Betreuung durch Tagesmütter/-väter zu entwickeln. Die Kosten für die Erarbeitung dieser Bildungsinstrumente sollte der Bund tragen<sup>57</sup>.

**20.2** Der RH beurteilte kritisch, dass der in der Ausbauevereinbarung 2008 festgelegte Bildungsrahmenplan erst im September 2009 durch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung verbindlich wurde.

<sup>56</sup> vgl. Art. 3 Abs. 5 der Ausbauevereinbarung 2008

<sup>57</sup> vgl. Art. 2 Abs. 4 bis 6 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

**21.1** (1) Die Konzeption des Bildungsrahmenplans<sup>58</sup> erfolgte im Rahmen von Expertenkonferenzen, an denen Vertreter der Länder, des BMUKK und auch des Charlotte-Bühler-Instituts für praxisorientierte Kleinkindforschung (Charlotte-Bühler-Institut) beteiligt waren. Dieses Institut sollte den Bildungsrahmenplan in Zusammenarbeit mit Experten der Länder erstellen. Die Auftragsvergabe erfolgte aufgrund eines Anbots des Charlotte-Bühler-Instituts vom Jänner 2009 durch die einzelnen Länder. Auch die Länder Niederösterreich und Steiermark schlossen Werkverträge mit dem Charlotte-Bühler-Institut. Als Fertigstellungszeitpunkt war der 31. August 2009 vereinbart.

Das Charlotte-Bühler-Institut übermittelte den fertigen Bildungsrahmenplan Anfang August 2009. Seine Vervielfältigung und Versendung an die Länder erledigte das BMUKK, das dafür auch die Kosten trug.

(2) Weiters bedurfte der nur einen Rahmen vorgebende Bildungsrahmenplan in der Arbeit mit den betreuten Kindern einer Präzisierung. Das Land Niederösterreich erstellte deshalb ergänzende Bildungsunterlagen für niederösterreichische Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. Diese enthielten in einer Broschüre Grundlagen und Impulse zur Planung und Umsetzung der pädagogischen Arbeit für 0- bis 6-Jährige sowie in einer weiteren Broschüre relevante Aspekte und Themen der Betreuung von 5-Jährigen im letzten Jahr vor der Schule.<sup>59</sup> In der Steiermark erfolgt die Ausgestaltung des Bildungsrahmenplans im Rahmen der speziellen Weiterbildungsveranstaltungen.

**21.2** Der RH stellte positiv fest, dass die Länder den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform erstellten. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet.

**22.1** Die Länder hatten die verbindliche Einhaltung des Bildungsrahmenplans dem Bund gegenüber nachzuweisen<sup>60</sup>. Gemäß dem NÖ Kindergartenengesetz 2006 und dem Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz war es Aufgabe der Kindergärten bzw. der Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Kinder zu fördern und

<sup>58</sup> Der Begriff Bildungsrahmenplan stammt aus dem Titel des erstellten Dokuments.

<sup>59</sup> Niederösterreich wählte für den Bildungsrahmenplan ein eigenes Layout. Die dafür samt Graphik und Druck sowie für die zusätzlichen Bildungsunterlagen für 5-Jährige dem Land entstandenen Kosten betragen 41.000 EUR.

<sup>60</sup> vgl. Art. 2 Abs. 4 und 9 Abs. 1 letzter Satz der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

## Bildungsinstrumente

zu unterstützen.<sup>61, 62</sup> Für Niederösterreichische Tagesbetreuungseinrichtungen war eine derartige Aufgabe in einer Verordnung der Landesregierung enthalten.<sup>63</sup>

(2) In Niederösterreich übermittelte die Abteilung Kindergärten den Bildungsrahmenplan an die öffentlichen und privaten Kindergärten und an die Bezirksverwaltungsbehörden.

Die für Tagesbetreuungseinrichtungen zuständige Abteilung Jugendwohlfahrt verteilte an diese nicht den Bildungsrahmenplan, sondern nur die für 5- bis 6-Jährige zugeschnittene Broschüre. Zusätzlich führte das Land Niederösterreich für Leiter von öffentlichen Kindergärten fünf Schulungsveranstaltungen zum Bildungsrahmenplan durch. Weitere Umsetzungsschritte erfolgten im Rahmen von Dienstbesprechungen auf Bezirksebene, die u.a. auch die öffentlichen Kindergärten in Korneuburg umfassten.

(3) Das Land Steiermark übermittelte den Bildungsrahmenplan an alle Kinderbetreuungseinrichtungen und führte für die Leiterinnen der Betreuungseinrichtungen etwa 30 Schulungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Charlotte-Bühler-Institut durch. Weitere rd. 80 Weiterbildungsveranstaltungen zur Konkretisierung des Bildungsrahmenplans, die u.a. auch die Kinderbetreuungseinrichtungen in Leoben umfassten, fanden statt bzw. waren geplant.

**22.2** Der RH verwies darauf, dass der Bildungsrahmenplan die gesetzlichen Aufgaben der Kinderbetreuungseinrichtungen konkretisierte. Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark somit im Wege der Landesgesetze sichergestellt.

<sup>61</sup> vgl. § 3 Abs. 1 und 2 NÖ Kindergartengesetz 2006, wonach Kinder nach erprobten wissenschaftlichen Methoden insbesondere der Kleinkindpädagogik und der Kindergartenpädagogik zu fördern und zu unterstützen sind, wobei insbesondere die körperliche, seelische und geistige Entwicklung der Kinder durch Bildungsangebote, geeignete Spiele und durch die erzieherische Wirkung, welche die Gemeinschaft bietet, zu fördern ist, sowie einen grundlegenden Beitrag zu einer religiösen und ethischen Bildung zu leisten ist und die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden soll.

<sup>62</sup> vgl. §§ 4 und 5 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, dass Kinderbetreuungseinrichtungen nach den gesicherten Erkenntnissen und Methoden der Pädagogik unter besonderer Berücksichtigung einer altersgerechten Bildungsarbeit die Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit jedes Kindes und seine Fähigkeit zu einer eigenverantwortlichen, selbstständigen und mündigen Lebensführung in der Gemeinschaft zu fördern haben und eine Vorbereitung auf die Schule darstellen sollen.

<sup>63</sup> vgl. § 4 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 i.V.m. § 3 NÖ Tagesbetreuungsverordnung

Nach Ansicht des RH war der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen in der Steiermark flächendeckend und in Niederösterreich mit Ausnahme der Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet, da diese vom Land nicht den Bildungsrahmenplan für 0- bis 6-Jährige, sondern nur die für 5-Jährige vom Land Niederösterreich entwickelten Bildungsunterlagen erhalten hatten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen.

**22.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies dabei auf einen seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen<sup>64</sup> von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.*

Modul für 5-Jährige

**23.1** Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beauftragte das BMWFJ das Charlotte-Bühler-Institut im Februar 2010 mit der Erstellung eines in den Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige<sup>65</sup>. Dieses Modul wurde vereinbarungsgemäß fertiggestellt und enthielt vertiefende Ausführungen zum bundesweiten Bildungsrahmenplan für das Pflichtkindergartenjahr. Es sollte die Arbeit der Kindergartenpädagoginnen unterstützen und dazu beitragen, den Kindern bestmögliche Bildungschancen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu bieten. Die landesspezifischen Bildungsunterlagen für 5-Jährige in Niederösterreich und das bundesweite Modul für 5-Jährige waren ähnlich aufgebaut und inhaltlich gestaltet.

Die Verteilung des Moduls an die Länder Niederösterreich und Steiermark erfolgte durch ein vom BMWFJ beauftragtes Unternehmen Ende August bzw. Anfang September 2010. Das Land Niederösterreich leitete die Module an die Kindergärten, nicht aber an die Tagesbetreuungseinrichtungen weiter. In der Steiermark versendete das beauftragte Unternehmen die Module direkt an die Kinderbetreuungseinrichtungen.

**23.2** Der RH bemängelte, dass in Niederösterreich nur Kindergärten Informationen zum Modul für 5-Jährige erhalten hatten. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen.

<sup>64</sup> § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

<sup>65</sup> Modul für das letzte Jahr in elementaren Bildungseinrichtungen

## Bildungsinstrumente

### Leitfaden

**23.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies auch hier auf den seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen<sup>66</sup> von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.*

**24.1** Für als Ausnahmen von der Besuchspflicht eingestufte häusliche Betreuung sowie Betreuung durch Tagesmütter/–väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht entwickelte das BMWFJ im Einvernehmen mit den Ländern einen verbindlichen Leitfaden und beauftragte damit das Charlotte–Bühler–Institut. Dieser sollte die Betreuung durch Eltern und Tagesmütter/–väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht unterstützen und dazu beitragen, die von Eltern bzw. Tagesmüttern/–vätern betreuten Kinder auf den Schulbesuch vorzubereiten. Das BMWFJ übermittelte im Spätsommer 2010 rd. 2.200 Exemplare an die Länder, davon jeweils rd. 200 Leitfäden an die Ämter der Niederösterreichischen und Steiermärkischen Landesregierung.

Adressat der Leitfäden war in Niederösterreich die Abteilung Jugendwohlfahrt. Sie übermittelte diese an die größte Trägerorganisation für Tagesmütter, eine Verteilung an andere Trägerorganisationen unterblieb jedoch.

In Niederösterreich hatten die Eltern von kindergartenpflichtigen Kindern der Hauptwohnsitzgemeinde und der Landesregierung (Abteilung Kindergärten) anzuzeigen, dass die als Ausnahme geltende Betreuung in häuslicher Erziehung oder bei Tagesmüttern/–vätern erfolgte (vgl. TZ 27). Die Abteilung Kindergärten wies in regelmäßigen Telefonaten mit den Eltern zwar auf den Bildungsplan und seine unterstützende Erziehungsaufgabe hin, der dafür entwickelte Leitfaden wurde jedoch weder übermittelt noch erwähnt. Erst nach Hinweis des RH begann die Abteilung Kindergärten im November 2012, die betroffenen Eltern bzw. Tagesmütter/–väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren.

In der Steiermark wies das Land die Bezirksverwaltungsbehörden an, die Verpflichtung zur Einhaltung des Leitfadens in den Ausnahmebescheid für häusliche Betreuung aufzunehmen. Eine Information der Tagesmütter/–väter über den Leitfaden stellte das Land im Wege der Organisatoren für Ausbildungslehrgänge sicher.

**24.2** Der RH anerkannte, dass das Land Steiermark Maßnahmen veranlasste, die die Einhaltung des Leitfadens für häuslich oder von Tagesmüttern/–vätern betreute 5–Jährige sicherstellte.

<sup>66</sup> § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996



Er bemängelte aber, dass es das Land Niederösterreich verabsäumt hatte, die betroffenen Eltern und Tagesmütter/-väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren. Dies lag nach Ansicht des RH in der fehlenden Kommunikation und der Zuständigkeitszersplitterung zwischen der Abteilung Kindergarten und Jugendwohlfahrt. Die noch im Zuge der Gebarungsüberprüfung eingeleitete Information der Eltern bzw. Tagesmütter/-väter vermerkte der RH positiv.

### Besuchspflicht

**25.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte die Besuchspflicht im letzten Jahr vor dem Schuleintritt mit mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens vier Tagen pro Woche fest. Die Kostenfreiheit war mit 20 Wochenstunden festgelegt.

In Niederösterreich war die Besuchspflicht an mindestens vier Vormittagen pro Woche mit insgesamt mindestens 16 Stunden festgelegt. In öffentlichen Kindergärten war der Besuch im Ausmaß von 30 Wochenstunden vormittags kostenfrei. Tagesbetreuungseinrichtungen und Privatkindergebäuden erhielten für Pflichtkindergartenkinder Förderungen im Ausmaß von 20 Wochenstunden.

In der Steiermark war die Besuchspflicht für alle Kinderbetreuungseinrichtungen mit insgesamt 20 Wochenstunden an fünf Tagen pro Woche festgelegt. Im verpflichtenden Kinderbetreuungsjahr war das Betreuungsausmaß von mindestens 30 Wochenstunden kostenfrei.

**25.2** Der RH kritisierte, dass es der in der Grasispflichtkindergartenvereinbarung vorgegebene unpräzise Zeitraum für den Pflichtkindergarten den Ländern ermöglichte, unterschiedliche Zeitvorgaben für den Pflichtbesuch festzulegen und damit unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies führte dazu, dass der Pflichtkindergarten in der Steiermark mit 20 Wochenstunden festgelegt war, während jener in Niederösterreich nur mindestens 16 Wochenstunden umfasste. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Grasispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark in unterschiedlichem Ausmaß entsprochen.

Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, anstatt eines Mindestzeitrahmens auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Pflichtbesuches hinzuwirken.

## Besuchspflicht

Als nicht stimmig beurteilte der RH die Regelung, wonach das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen waren, das Ausmaß des Pflichtkindergartens hingegen nur 16 Wochenstunden betragen konnte. Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark darauf hinzuwirken, das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen.

**25.3** *(1) Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung zwei Ziele verfolgt würden. Einerseits solle durch die Kostenfreiheit von 20 Stunden eine finanzielle Entlastung der Familien während der ganzen Woche erfolgen. Andererseits ziele der flexible zeitliche Rahmen des Pflichtkindergartens darauf ab, Eltern mehr Gestaltungsspielraum bei der Einhaltung der Besuchspflicht zu geben.*

*(2) Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, bei künftigen Verhandlungen von Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine einheitliche und bestimmte Zeitvorgabe hinzuwirken. Weiters stellte es eine Anpassung des Zeitausmaßes für die Kostenfreiheit an die Dauer des Pflichtbesuches in Aussicht.*

*(3) Das Land Steiermark verwies darauf, dass es die Besuchspflicht mit der gemäß Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden Obergrenze von 20 Wochenstunden gesetzlich festgelegt habe, und befürwortete eine dahingehende bundesweite Vereinheitlichung der Besuchspflicht.*

**25.4** Das Argument des BMWFJ, wonach ein zeitlicher Gestaltungsspielraum der Eltern beim Pflichtbesuch sein Ausmaß von 16 bis 20 Wochenstunden an mindestens vier Tagen rechtfertigte, stand nach Ansicht des RH im Widerspruch zum Ziel, mit dem Gratispflichtkindergarten allen Kindern „bestmögliche Bildungsmöglichkeiten und Startchancen“ zu ermöglichen. Um diese Wirkung im Hinblick auf die dafür gewährten Förderungen bestmöglich zu erreichen, waren weder längere Zeitvorgaben für die Dauer der Kostenfreiheit als für die Dauer des Pflichtbesuchs noch uneinheitliche Dauern des Pflichtbesuchs zweckmäßig. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.



Besuchspflicht

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Verwaltung der  
Besuchspflicht

**26.1** (1) Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte fest, dass grundsätzlich alle Kinder, die vor dem 1. September des jeweiligen Jahres das 5. Lebensjahr vollendet hatten und im Folgejahr schulpflichtig wurden, zum halbtägigen Besuch einer geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung während des Kindergartenjahres verpflichtet waren. Weitere Vorgaben, wie und durch welche Einrichtung der Pflichtbesuch zu verwalten war, enthielten weder die Vereinbarung selbst noch die dazugehörigen Erläuterungen.

(2) Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen waren in Niederösterreich und der Steiermark jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Gemeinden hatten für ihre mit Hauptwohnsitz ansässigen Pflichtkindergartenkinder einen zumindest halbtägig kostenfreien Kinderbetreuungsplatz bereitzustellen. Weiters wurde den Gemeinden die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs übertragen. Dies umfasste in beiden Bundesländern eine schriftliche Information der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten, die Führung eines Verzeichnisses, wo und wie die Besuchspflicht erfüllt wird, sowie Mahnungen bzw. Meldungen an die Bezirksverwaltungsbehörden.

(3) Die niederösterreichischen Gemeinden hatten die Eltern/Erziehungsberechtigten spätestens ein Jahr vor Beginn des verpflichtenden Kindergartenjahres zu informieren. Die Stadtgemeinde Korneuburg informierte bis Herbst 2012 nur die Eltern/Erziehungsberechtigten von Kindern, die damals noch nicht Kindergärten der Stadtgemeinde besuchten. Der landesgesetzlichen Verpflichtung, die Eltern/Erziehungsberechtigten aller besuchspflichtigen Kinder anzuschreiben, kam die Stadtgemeinde Korneuburg erstmals im Herbst 2012 für das Pflichtkindergartenjahr 2012/2013 und 2013/2014 nach.

(4) Die Stadtgemeinde Leoben informierte die betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten wie im Landesgesetz vorgesehen fristgerecht.

(5) Die Daten der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten und Kinder stammten in der Stadtgemeinde Korneuburg aus dem Melderegister, in der Stadtgemeinde Leoben aus der Schulpflichtmatrik<sup>67</sup> bzw. dem zentralen Melderegister. Beide Stadtgemeinden führten elektronische Listen über die Art der wahrgenommenen Besuchspflicht, die regelmäßig entsprechend der Zu- und Wegzüge aktualisiert wurden. Eine IT-unterstützte und nicht mehr händische Datenerfassung der Melde- bzw. Schulmatrikdaten wurde in beiden Gemeinden erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH eingerichtet. Die Stadtgemeinde

<sup>67</sup> Gemäß § 16 Schulpflichtgesetz von den Gemeinden zu führendes Verzeichnis der in ihrem Gebiet wohnenden schulpflichtigen Kinder.

## Besuchspflicht

Korneuburg bzw. Leoben schätzte die mit der Verwaltung des Pflichtkindergartens verbundenen Personalressourcen auf rd. 120 bzw. 40 Personenstunden je Jahr. Damit war der Personalaufwand in Korneuburg rund dreimal so hoch wie in Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug.

- 26.2** Der RH bemängelte, dass die den Gemeinden übertragene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens bei diesen finanzielle Auswirkungen hatte, deren Höhe weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt wurde noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar war. Weiters kritisierte der RH, dass die den Gemeinden überlassene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens nach eigener Einschätzung der beiden Stadtgemeinden in der Stadtgemeinde Korneuburg dreimal so hohe Personalaufwendungen verursachte wie in der Stadtgemeinde Leoben.

Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, die Verwaltung des Pflichtkindergartens zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auf eine IT-unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen.

- 26.3** *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass anlässlich der entsprechenden Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 davon auszugehen gewesen sei, dass sich die Gemeinden eines der Schulmatrik ähnlichen Systems bedienen würden, wodurch zusätzliche Kosten gering gewesen wären. Beanstandungen von Gemeinden über dahingehende Kosten habe es nicht gegeben.*

*Die Stadtgemeinde Korneuburg teilte mit, dass Aufgaben und Abläufe der allgemeinen Kindergartenadministration und somit auch die Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres laufend evaluiert und optimiert würden. Teilbereiche der Kindergartenverwaltung würden nach Abwägungen von Kosten-Nutzen- sowie Ressourcenüberlegungen IT-unterstützt umstrukturiert werden.*

## Ausnahmen von der Besuchspflicht

- 27.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. drei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen.



Besuchspflicht

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art und den Umfang der Besuchspflicht und die in der Gratspflichtkindergartenvereinbarung festgelegten sechs Ausnahmegründe:

**Tabelle 12: Ausnahmen von der Besuchspflicht in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2011/2012**

		Anzahl der in institutionellen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen	Anzahl der ausgenommenen 5-Jährigen wegen						Summe der Ausnahmen
			vorzeitigem Schulbesuch	sonderpädagogischem Förderungsbedarf	medizinischen Gründen/Behinderung	unzumutbarer Entfernung	häuslicher Erziehung	Betreuung durch Tagesmütter/-väter	
2009/2010	Niederösterreich	14.806	491	n.v.	n.v.	n.v.	50	n.v.	n.v.
	Steiermark <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	181	3	0	0	0	0	0	3
2010/2011	Niederösterreich	15.057	440	0	1	0	87	2	530
	Steiermark	10.397	217	1	7	2	15	154	396
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	195	1	0	0	0	1	0	2
2011/2012	Niederösterreich	14.800	416	0	0	0	70	0	486
	Steiermark	10.246	203	3	5	2	21	166	400
	Korneuburg	116	3	0	0	0	1	0	4
	Leoben	173	2	0	0	0	0	1	3

<sup>1</sup> Die Steiermark führte den Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011 ein.

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, Stadtgemeinde Korneuburg, Stadtgemeinde Leoben

## Besuchspflicht

Das Land Niederösterreich verfügte im Gegensatz zum Land Steiermark erst ab dem Pflichtkindergartenjahr 2010/2011 über vollständige Daten zur Besuchspflicht. Das Land Niederösterreich führte die Datenlücken im Kindergartenjahr 2009/2010 auf die mit Einführung des Pflichtkindergartenjahres verbundenen Anlaufschwierigkeiten zurück.

Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Die Stadtgemeinde Korneuburg begründete das Fehlen dieser Daten für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 mit Personalengpässen bzw. mehrmals wechselnden Personalressourcen.

Weiters waren die für die Jahre 2011/2012 und 2012/2013 von der Stadtgemeinde Korneuburg vorgelegten Besuchsdaten mangelhaft. Sie wurden auf Anregung des RH noch während der Gebarungsüberprüfung korrigiert.

- 27.2** Der RH bewertete es als positiv, dass die Stadtgemeinde Leoben über vollständige Daten verfügte, um die Besuchspflicht und deren Ausnahmen überwachen zu können.

Gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg bemängelte der RH, dass die jährliche, verpflichtende Dokumentation der Besuchspflicht für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 fehlte und die vorgelegten Verzeichnisse für 2011/2012 und 2012/2013 mangelhaft waren. Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen zu führen.

- 27.3** *Die Stadtgemeinde Korneuburg hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie ihrer Informationspflicht zum Pflichtkindergarten nachgekommen sei, indem sie Eltern, deren Kinder noch nicht in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten waren, schriftlich, und Eltern, deren Kinder bereits einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, mündlich informierte. Weiters seien die Daten jener Eltern, die der Besuchspflicht nicht nachkamen, an die Bezirksverwaltungsbehörden übermittelt worden. Auf die seit Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information auch jener Eltern, deren Kinder seit Jahren einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, hätten die Eltern teils mit Unverständnis reagiert, da entsprechende mündliche Mitteilungen laufend erfolgt seien.*

**27.4** Der RH stellte gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg klar, dass er nicht die ab Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information zur Besuchspflicht empfohlen hatte, sondern eine Verbesserung der lückenhaften und mangelhaften Dokumentation der Besuchspflicht. Zur kritischen Reaktion der Eltern auf die schriftliche Information zur Besuchspflicht merkte der RH an, dass diese auf landesgesetzlichen Bestimmungen beruhte.

**28.1** Die Ausnahmen von der Besuchspflicht waren in Niederösterreich und in der Steiermark mit folgenden Melde- bzw. Genehmigungsverfahren verbunden:

Während in der Steiermark die Eltern den vorzeitigen Schulbesuch bei der Hauptwohnsitzgemeinde lediglich anzuzeigen hatten, musste in Niederösterreich gemäß dem Niederösterreichischen Kindergartengesetz die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag der Eltern darüber entscheiden. Damit hatte in Niederösterreich im Falle des vorzeitigen Schulbesuchs einerseits die Bezirksverwaltungsbehörde und andererseits der Schulleiter jeweils bescheidmäßig über den vorzeitigen Schulbesuch zu entscheiden. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in Niederösterreich bis Ende 2012 jedoch keine Bezirksverwaltungsbehörde einen entsprechenden Bescheid erlassen, obwohl in den Jahren 2009/2010 bis 2011/2012 mehr als 1.300 Kinder vorzeitig eingeschult worden waren.

Die mit den Ausnahmen Betreuung durch Tagesmütter/-väter und Betreuung in häuslicher Erziehung verbundenen Verfahren unterschieden sich in Niederösterreich und in der Steiermark nur geringfügig. Die Ausnahmen sonderpädagogischer Förderungsbedarf, medizinische Gründe, Behinderung sowie unzumutbare Entfernung beruhten in beiden Ländern auf Anträgen der Eltern bei der Bezirksverwaltungsbehörde, die darüber bescheidmäßig entschied und die betroffene Hauptwohnsitzgemeinde zu informieren hatte.

**28.2** Der RH hielt die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter weder für zweck- noch für rechtmäßig. Er empfahl dem Land Niederösterreich, das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken.

**28.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

## Besuchspflicht

**29.1** Sowohl die niederösterreichischen als auch steiermärkischen Rechtsgrundlagen sahen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht Sanktionen vor. Strafbehörde erster Instanz waren die Bezirksverwaltungsbehörden. In der Steiermark waren die Gemeinden landesgesetzlich verpflichtet, der Bezirksverwaltungsbehörde einen Verstoß gegen die Besuchspflicht anzuzeigen. In Niederösterreich bestand in diesen Fällen lediglich eine landesgesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, aber keine Verpflichtung zur Anzeige. Damit sollte in Niederösterreich in den ersten Pflichtkindergartenjahren „auf eine denunzierende Rolle der Gemeinde verzichtet werden“.

Im Rahmen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verpflichteten sich die Länder, möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen. Eine dazu eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe konnte sich nur auf eine maximale Geldstrafe von 220 EUR, jedoch auf keinen bundeseinheitlichen Strafraum einigen.

In Niederösterreich war ein Verstoß gegen den verpflichtenden Kindergartenbesuch mit einer Geldstrafe bis zu 220 EUR, im Falle der Uneinbringlichkeit mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu bestrafen. In der Steiermark war ausschließlich eine Geldstrafe von bis zu 220 EUR, aber keine Ersatzfreiheitsstrafe vorgesehen.

In Niederösterreich waren in den Kindergartenjahren 2010/2011 bzw. 2011/2012 vier bzw. sechs Strafverfahren anhängig, in der Steiermark 15 bzw. eines<sup>68</sup>. In den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben waren bis Herbst 2012 keine Strafverfahren anhängig.

**29.2** Der RH kritisierte, dass bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht eine Anzeigepflicht der Gemeinde in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht hinzuwirken.

Der RH bemängelte weiters, dass die in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung angestrebte Einheitlichkeit der Sanktionen nicht umgesetzt wurde. Nach Ansicht des RH hätte eine Übernahme der bei einer Schulpflichtverletzung vorgesehenen bundesweiten Sanktionen (Geldstrafe von bis zu 220 EUR bzw. Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu zwei Wochen) einerseits einheitliche Sanktionen sichergestellt und andererseits die Einrichtung einer ohnehin nicht erfolgreichen Arbeitsgruppe erübrigt.

<sup>68</sup> Für das Kindergartenjahr 2009/2010 übermittelte das Land Niederösterreich keine Werte. In der Steiermark startete der Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011.





Besuchspflicht

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Pflichtkindergarten-  
jahr in Übungskinder-  
gärten des Bundes

**29.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht umzusetzen.*

**30.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legt fest, dass das Pflichtkindergartenjahr auch in Übungskindergärten an Bildungsanstalten erfüllt werden kann. Während das Land Steiermark diese Vorgabe landesgesetzlich umsetzte, fehlte eine entsprechende Bestimmung für Übungskindergärten des Bundes in Niederösterreich. In der Praxis absolvierten Kinder sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten.

**30.2** Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes zu schaffen.

**30.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

Landesgrenzüber-  
schreitender Pflicht-  
kindergartenbesuch

**31.1** Die landesgesetzlichen Regelungen in Niederösterreich und in der Steiermark stellten sicher, dass auch ein gemeindeüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch innerhalb des jeweiligen Bundeslandes kostenfrei blieb. Im Falle eines Landesgrenzen überschreitenden Pflichtkindergartenbesuchs war eine Beitragsfreiheit für die Eltern jedoch nicht immer gewährleistet.

Während Wiener Kinder den Pflichtkindergarten in Niederösterreich kostenfrei besuchten, hatten niederösterreichische Kinder für den Besuch des Gratispflichtkindergartens in Wien einen Beitrag zu leisten. Nach Schätzung des Landes Niederösterreich waren im Kindergartenjahr 2009/2010 rd. 150 niederösterreichische Kinder davon betroffen. In besonderen Härtefällen gewährte das Land Niederösterreich dafür Förderungen.

**31.2** Der RH bemängelte, dass die Gratispflichtkindergartenvereinbarung keine Verpflichtung der Länder enthielt, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. Er empfahl dem BMWFJ und dem Land Niederösterreich, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hinzuwirken.

**31.3** *Das BMWFJ bestätigte in seiner Stellungnahme, dass sich Probleme beim Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuch lediglich auf die Länder Niederösterreich und Wien beschränken würden. Diese Problemfälle seien weitgehend gelöst worden, alle anderen Länder hätten entsprechende Regelungen getroffen.*

*Das Land Niederösterreich sagte zu, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hinzuwirken.*

### **Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds**

**32** Der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds (Fonds) unterstützte Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erhaltung und Errichtung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen.<sup>69</sup> Entsprechend den Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich für die Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 bildeten die Ausgaben des Fonds eine wesentliche Basis für die Verwendung der erhaltenen Bundesmittel.

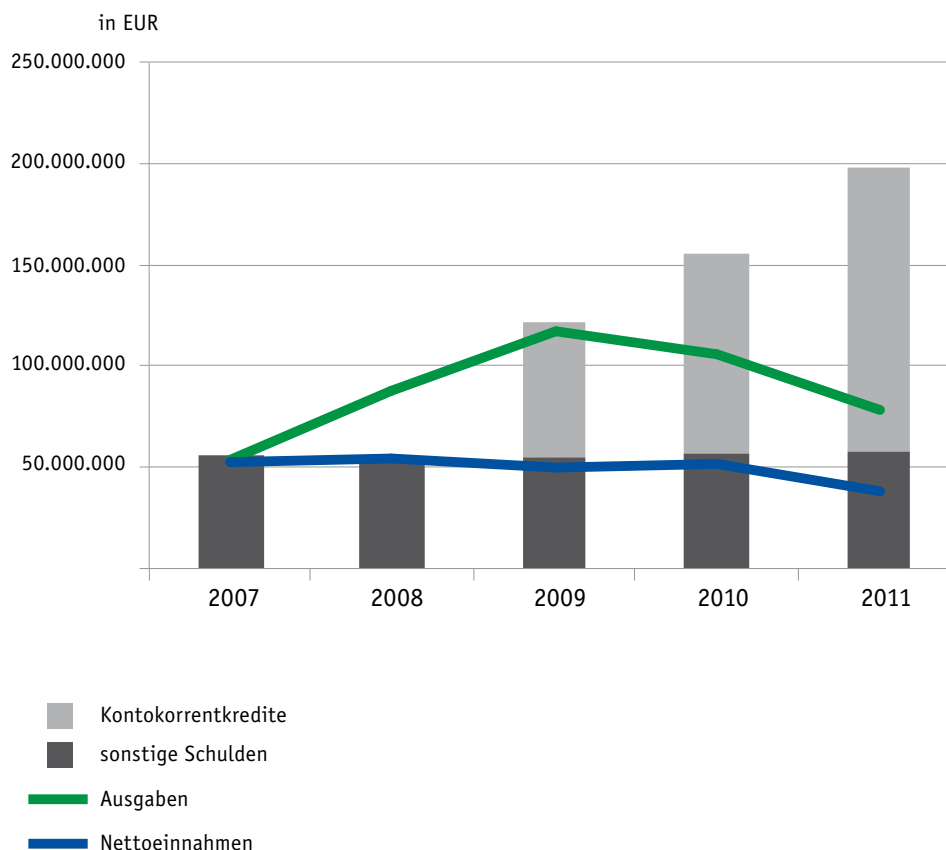
**33.1** (1) In den Jahren 2007 bis 2011 stellte der Fonds für den Ausbau und die Sanierung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen Fondsmittel von rd. 265,53 Mio. EUR (somit jährlich rd. 53,11 Mio. EUR) und für Schulen 177,64 Mio. EUR (somit jährlich rd. 35,53 Mio. EUR) bereit. Der Fonds finanzierte sich u.a. aus Zuwendungen des Landes Niederösterreich und aus Bedarfszuweisungen des Landes an seine Gemeinden.<sup>70</sup> Um sämtliche Ausgaben bedecken zu können, musste der Fonds ab dem Jahr 2008 Rücklagen auflösen und drei bis Ende 2020 zu tilgende Kontokorrentkredite beanspruchen.

Die Nettoeinnahmen (Einnahmen ohne Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen) und Ausgaben des Fonds sowie dessen Schulden entwickelten sich in den Jahren 2007 bis 2011 wie folgt:

<sup>69</sup> § 1 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

<sup>70</sup> § 4 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

Abbildung 4: Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds sowie dessen Schulden in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Im Jahr 2007 deckten sich die Nettoeinnahmen mit den Ausgaben von rd. 53,04 Mio. EUR. Die Ausgaben des Fonds stiegen im Jahr 2009 auf rd. 118,00 Mio. EUR an und sanken dann auf rd. 78,52 Mio. EUR (2011). Zugleich verringerten sich die Nettoeinnahmen bis 2011 auf rd. 37,37 Mio. EUR, da die Zuwendungen des Landes abnahmen. Aufgrund der durchschnittlichen jährlichen Nettoeinnahmen von rd. 49,45 Mio. EUR war in keinem Jahr eine Deckung der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben von rd. 88,63 Mio. EUR gegeben. Aus diesem Grund waren eine Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen erforderlich.

## Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Schulden des Fonds auf das fast Vierfache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Dieser Schuldenanstieg ging fast ausschließlich auf die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten zurück.

(2) Das Land Niederösterreich gab an, dass es durch einen erwarteten Rückgang von Kindergartenneubauten bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen einen Rückgang der Schulden erwarte. Die jährlichen Fondsausgaben für den Schulbereich betragen in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rd. 35,53 Mio. EUR.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. auf rd. 198,04 Mio. EUR führte.

Der RH anerkannte die Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen, erachtete diese aber auch im Hinblick auf zurückgehende Landeszuweisungen als wenig ambitioniert und nachhaltig. Nach Ansicht des RH wäre bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen selbst bei einer wesentlichen Verringerung der Kindergartenförderung eine fristgemäße Rückzahlung der Kontokorrentkredite nicht möglich. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, Maßnahmen zum Abbau der Schulden des Fonds zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, an einer längerfristigen Sanierung des Fonds zu arbeiten.*

- 34.1** Der Fonds verfügte über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Gebahrung fand sich daher – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – nicht im Rechnungsabschluss des Landes.<sup>71</sup> Der Rechnungsabschluss des Fonds wurde weder veröffentlicht noch dem Rechnungsabschluss des Landes beigefügt.

Die Schulden des Fonds in der Höhe von rd. 198,04 Mio. EUR (Ende 2011) entsprachen immerhin rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden von rd. 3,45 Mrd. EUR.

<sup>71</sup> Nach § 7 Abs. 1 Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz wurde zur Unterstützung der Gemeinden als Erhalter öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen und der Erhalter von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen der Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen errichtet. Dieser war ein Fonds ohne Rechtspersönlichkeit und wurde als Ansatz des Rechnungsabschlusses des Landes verrechnet.



Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

## BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

**34.2** Der RH bemängelte, dass sich in den Rechnungsabschlüssen des Landes Niederösterreich kein Hinweis auf die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds fand. Damit enthielt der Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich keine vollständige Darstellung der finanziellen Situation des Landes. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen.

**34.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich gebe es keine gesetzliche Verpflichtung zur Darstellung von Landeseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit im Voranschlag oder Rechnungsabschluss des Landes. Die Beiträge des Landes an den Fonds seien in diesen Rechenwerken dargestellt.*

**34.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Landes Niederösterreich zwar die Beiträge des Landes an den Fonds darstellten, jedoch nicht dessen Schulden. Im Hinblick auf eine gesamthafte und transparente Darstellung der finanziellen Lage des Landes erachtete der RH seine Veröffentlichung jedenfalls für zweckmäßig und den gesetzlichen Vorgaben nicht entgegenstehend. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

### Gemeindekooperation

**35.1** (1) Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, hatte sie im Förderungsantrag beim Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds bekanntzugeben, inwieweit ein gemeinsames Projekt mit umliegenden Gemeinden möglich war. Weiters prüfte auch das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden.

Die Stadtgemeinde Korneuburg ging im Zeitraum 2008 bis 2011 aufgrund des Eigenbedarfs an Kinderbetreuungsplätzen keine Kooperation mit umliegenden Gemeinden ein.

(2) Auch das Land Steiermark forcierte gemeindeübergreifende Kinderbetreuungseinrichtungen und erhöhte die Bauförderung für gemeindeübergreifend genutzte Einrichtungen.

Die Stadtgemeinde Leoben kooperierte in der Kleinregion Murtal mit vier weiteren Gemeinden. Sie stellte jeder dieser Gemeinden jährlich zwei Kinderkrippenplätze zur Verfügung. Zur Abdeckung der laufenden Kosten verrechnete die Stadtgemeinde Leoben diesen jährlich

## Gemeindekooperation

4.000 EUR für einen Halbtags- bzw. 8.000 EUR für einen Ganztagskinderkrippenplatz.

(3) Nach den Normkostenschätzungen der Länder Niederösterreich und Steiermark verursachte der Zubau für eine Kindergartengruppe Kosten zwischen 216.000 EUR bis 270.000 EUR. Beim Neubau für eine Kindergartengruppe rechnete das Land Niederösterreich mit Kosten bis zu 676.000 EUR.<sup>72</sup>

**35.2** Der RH beurteilte die Bemühungen der Länder Niederösterreich und Steiermark um Gemeindekooperationen positiv. Im Hinblick auf die fast drei Mal so hohen Kosten eines Gruppenneubaues im Vergleich zu einem Gruppenzubau empfahl er den Ländern Niederösterreich und Steiermark, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen.

**35.3** *Das Land Niederösterreich stellte in Aussicht, auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf Gemeindekooperationen legen zu wollen.*

*Das Land Steiermark bestätigte in seiner Stellungnahme seine vom RH aufgezeigten Bemühungen um Gemeindekooperationen. Auch nach den geplanten Gemeindegemeinschaften werde das Land Steiermark weiterhin darauf achten, sinnvolle Synergieeffekte durch Gemeindekooperationen zu heben.*

## Platzvergabe

**36.1** Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark bestanden landesgesetzliche Kriterien für die Aufnahme von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen. In Niederösterreich waren diese Kriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen relevant. In der Steiermark hingegen waren die Aufnahmeregelungen für alle privaten und öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich.

**36.2** Der RH verwies darauf, dass private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich ihre Betreuungsplätze frei vergeben konnten und an keine Vorgaben oder Zugangskriterien gebunden waren. Der RH hielt einheitliche Aufnahmekriterien für geeignet, einen transparent geregelten Zugang sicherzustellen. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen und eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation der Umsetzung hinzuwirken.

<sup>72</sup> Alle Beträge wurden exklusive Umsatzsteuer angegeben.



Platzvergabe

## BMF BMWFJ BMUKK BKA

### Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

**36.3** *In seiner Stellungnahme teilte das Land Niederösterreich mit, dass sich die bisher privatautonom geregelten Zugangskriterien bei privaten Kinderbetreuungseinrichtungen bewährt hätten. Wesentlich für Förderungen sei das Bestehen von bestimmten infrastrukturellen Standards und die pädagogische Qualität, was regelmäßig überprüft werde.*

**36.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, wonach mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen an einheitliche, vom Förderungsgeber vorgegebene Zugangsregelungen gebunden sein sollten. Damit würde der Zugang zu aus Steuermitteln geförderten Einrichtungen für alle Eltern nachvollziehbar und eine mögliche Nutzung dieser öffentlichen Förderungen plan- und einschätzbar sein. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

**37.1** (1) Die Einschreibung für die Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben fand rund ein halbes Jahr vor Beginn des jeweiligen Kinderbetreuungsjahres statt. Grundsätzlich konnten nur solche Kinder aufgenommen werden, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde hatten.<sup>73</sup> Für den Fall, dass nicht für alle angemeldeten Kinder ein Platz verfügbar war, waren gesetzliche Vergabekriterien anzuwenden.

Im Niederösterreichischen Kindergartengesetz war als Zuteilungskriterium nur das soziale Umfeld festgelegt. In der Steiermark war auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse (Berufstätigkeit der Erziehungsberechtigten, Anzahl der Geschwister, Wohnungsverhältnisse sowie besondere Erziehungsansprüche) Bedacht zu nehmen. Kinder der eigenen Arbeitskräfte konnte der Erhalter bevorzugen. In beiden Ländern galten gesonderte Aufnahmebedingungen für 5-Jährige, die verpflichtend eine Kinderbetreuungseinrichtung zu besuchen hatten.

(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg vergab ihre Kindergartenplätze für 2,5- bis 6-Jährige ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Wartelisten bestanden laut Auskunft der Stadtgemeinde insbesondere zu Beginn des Kindergartenjahres. Diese umfassten fast ausschließlich Kinder, die im Herbst noch nicht 2,5 Jahre alt waren und erst im Laufe des Jahres einen Platz erhielten. Schriftliche Dokumentationen über die Anzahl und Entwicklung der nicht untergebrachten Kinder waren für den Zeitraum 2008/2009 bis 2011/2012 für die Kindergartenjahre 2008/2009 und 2010/2011 vorhanden. Für das Kindergartenjahr 2012/2013 gab

<sup>73</sup> In Niederösterreich war es auch erforderlich, dass mindestens ein Erziehungsberechtigter den Hauptwohnsitz in der betroffenen Gemeinde hatte.

## Platzvergabe

es infolge des im Herbst 2012 eröffneten vierten Kindergartens der Stadt keine Warteliste.

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigene Tagesbetreuungseinrichtung für Kinder unter 2,5 Jahren. Sie führte für diese Altersklasse somit auch keine Wartelisten. Lediglich für das Kindergartenjahr 2012/2013 lag die Warteliste einer von vier Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen bei der Stadtgemeinde auf.

Auch die Stadtgemeinde Leoben vergab ihre Betreuungsplätze ausschließlich nach dem Alter des Kindes, beginnend mit den altersmäßig dem Schuleintritt am nächsten stehenden Kindern. Während für 3- bis 6-Jährige ausreichend Kindergartenplätze zur Verfügung standen und alle angemeldeten Kinder untergebracht werden konnten, bestanden für Kinderkrippenplätze der Stadt Wartelisten. Demnach konnten zu Beginn der Kinderbetreuungsjahre 2009/2010 bis 2012/2013 zwischen 20 und zwölf angemeldete Kinder bis drei Jahre nicht untergebracht werden. Diese Wartelisten konnten jedoch im Laufe der Kinderbetreuungsjahre weitgehend abgebaut werden.

(3) Nach dem NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 hatten Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern als Voraussetzung für Förderungen des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden einen von der Sitzgemeinde der Einrichtung bestätigten Bedarf an Betreuungsplätzen nachzuweisen. Die Stadtgemeinde Korneuburg hatte damit den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen, verfügte jedoch weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze.

Bedarfsnachweise von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen lagen beim Land Niederösterreich nicht auf. Auch in der Stadtgemeinde Korneuburg fehlten Dokumentationen darüber. Die Stadtgemeinde verwies stattdessen auf Wartelisten bei Kinderbetreuungseinrichtungen und ihren Bevölkerungszuwachs.

Nach dem Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz waren an Kinderbetreuungseinrichtungen Förderungen zu gewähren, sofern der Antragsteller im Förderungsverfahren einen Bedarf glaubhaft darlegte.<sup>74</sup> Tatsächlich führte das Land Steiermark – wie bspw. in der Stadtgemeinde Leoben – eine Bedarfsprüfung bereits vor ihrer Errichtung und nicht erst im Rahmen des Förderungsverfahrens durch.

<sup>74</sup> § 3 Abs. 1 lit. d i.V.m. §§ 6a, 6b, 6c Steiermärkisches Kinderbetreuungs-Förderungsgesetz



**37.2** (1) Der RH erachtete die in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vorrangige Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen insbesondere nach dem Alter als geeignet, eine objektive und transparente Zuteilung der verfügbaren Plätze sicherzustellen. Die von der Stadt Korneuburg angewandte Zuteilung nach dem Alter entsprach allerdings nicht dem NÖ Kindergartengesetz 2006, da bei der Platzzuteilung in öffentlichen Kindergärten nur das soziale Umfeld zu berücksichtigen war. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, das Kindesalter in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen.

(2) Der RH anerkannte, dass die Stadtgemeinde Leoben die Entwicklung ihrer Wartelisten nachvollziehbar dokumentierte. Er bemängelte, dass derartige Aufzeichnungen für die Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg nicht mehr für die Jahre 2009/2010 und 2011/2012 vorhanden waren. Der RH vermeinte, dass derartige Listen wesentliche Planungsgrundlagen darstellten und empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, allfällige jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen.

(3) Kritisch erachtete der RH, dass für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen die Gemeinde den Bedarf feststellte, entsprechende Dokumentationen jedoch sowohl beim Land als auch bei der Stadtgemeinde fehlten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und der Stadtgemeinde Korneuburg, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren.

Ebenso bemängelte der RH die fehlende Information der Stadtgemeinde Korneuburg über jährliche Wartelisten von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen. Nach Ansicht des RH erschwerte dies die von ihr vorzunehmende Bedarfsfeststellung für Tagesbetreuungseinrichtungen. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren.

**37.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Aufnahme des Kindesalters in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen bei der nächsten Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 mitzubedenken und ergänzend zu den bestehenden Kriterien aufzunehmen. Damit solle es den Einrichtungen weiterhin möglich sein, konkrete Aufnahmekriterien innerhalb der rechtlichen Vorgaben zu bestimmen.*

## Platzvergabe

*Weiters stellte das Land Niederösterreich in Aussicht, die empfohlene regelmäßige Information von Sitzgemeinden über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen künftig im Zuge von Bewilligungen sicherstellen zu wollen. Dem könne das Land Niederösterreich aufgrund eines ab Jänner 2013 erfolgten Zuständigkeitswechsels nunmehr einfacher nachkommen.*

*(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg sagte in ihrer Stellungnahme zu, jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen, sofern dies nötig werde. Derzeit sei die Stadtgemeinde jedoch in der Lage, allen Kindern, die zu Kindergartenjahresbeginn das Mindestalter erreichen, einen Platz in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten anzubieten. Wartelisten würden derzeit daher nur für Kinder bestehen, die erst im Laufe des Kindergartenjahres das Mindestalter erreichen. Weiters verneinte die Stadtgemeinde Korneuburg das Bestehen von gemeindeeigenen Kindergärten.*

*Zur Empfehlung, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren, hielt die Stadtgemeinde Korneuburg fest, dass dies eine gesetzlich verankerte Information an die Gemeinde erfordere. Sie unterstützte daher die Empfehlung des RH an das Land Niederösterreich, eine regelmäßige Information zur Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen an ihre Sitzgemeinden sicherzustellen.*

- 37.4** (1) Der Stadtgemeinde Korneuburg entgegnete der RH, dass sich seine Empfehlung – wie in TZ 37.1 ausführlich dargestellt – auf die bestehenden Wartelisten für Kinder, die noch nicht das Kindergartenalter erreicht haben, bezog. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Nicht nachvollziehbar war für den RH die Ansicht der Stadtgemeinde Korneuburg, wonach diese über keinen gemeindeeigenen Kindergarten verfüge. Er verwies auf vier derartige Einrichtungen in Korneuburg.

(2) Zur Stellungnahme der Stadtgemeinde Korneuburg, dass nur eine gesetzliche Informationspflicht der Tagesbetreuungseinrichtungen dies ermöglichen würde, merkte der RH an, dass eine regelmäßige Information der Stadtgemeinde über die Nachfrage bei Tagesbetreuungseinrichtungen auch vertraglich bspw. im Rahmen von Förderungsverträgen oder – wie vom Land Niederösterreich in Aussicht gestellt – im Wege von Bewilligungen festgelegt werden könnte.

**Öffnungszeiten**

**38.1** (1) Die bundesweite Auswertung zur Kindertagesheimstatistik erstellte die Statistik Austria jährlich im Auftrag und auf Kosten des BMWFJ. Die Ausgangsdaten lieferten die Länder auf freiwilliger Basis. Die von der Statistik Austria vorgegebene Datenstruktur enthielt daher nur jene Informationen, für die vorher ein gemeinsamer Konsens gefunden worden war.

Für die Auswertung der Öffnungszeiten standen lediglich auf Einrichtungen bezogene Daten zur Verfügung. Die Öffnungszeiten je Einrichtung orientierte sich an der Öffnungszeiten der am frühesten geöffneten und am spätesten geschlossenen Gruppe. Diese Zeiten berücksichtigten aber weder die Einzelöffnungszeiten der Gruppen noch die Kinderanzahl pro Gruppe. In Korneuburg gab es bspw. je Einrichtung zwischen einer und acht Gruppen und zwischen vier und 25 Kinder je Gruppe (Stand 2011/2012). Damit lagen kaum repräsentative Daten zu Öffnungszeiten vor.

Das Land Steiermark erfasste zwar die Öffnungszeiten jeder Gruppe, leitete diese jedoch nicht weiter, da sie in der bundesweit vorgegebenen Datenstruktur nicht enthalten waren. Das Land Niederösterreich hingegen erfasste die Anwesenheitszeiten der Kinder, nicht aber die Öffnungszeiten der Gruppen. Eine einheitliche und vergleichbare Datenerfassung und Weiterleitung bestand somit nicht.

(2) Der RH wertete die Daten der Stadt Korneuburg für die Kindergartenjahre 2007/2008 und 2011/2012 hinsichtlich der Anwesenheitszeiten der Kinder in den öffentlichen und privaten Kindergärten sowie Tagesbetreuungseinrichtungen aus. Im Kindergartenjahr 2007/2008 wurden 47 von insgesamt 375 Kindern, vier Jahre später 64 von insgesamt 445 Kindern bis 17.00 Uhr oder länger betreut. Somit stieg die Kinderanzahl in diesen vier Jahren um insgesamt 18,7 %, die Anzahl der bis 17.00 Uhr und länger betreuten Kinder jedoch um 36,2 %.

Auch bei Betrachtung der absoluten Aufenthaltszeiten war ausgehend vom Kindergartenjahr 2007/2008 bei Kindern mit zehn Stunden Anwesenheitszeit ein deutlicher Anstieg von 4 % (zwölf Kinder) auf 9 % (31 Kinder) im Kindergartenjahr 2011/2012 in den öffentlichen Kindergärten feststellbar.

Für die Stadt Leoben konnten vergleichende Auswertungen nicht vorgenommen werden, da das Land Steiermark über keine diesbezüglichen Daten verfügte.

## Öffnungszeiten

**38.2** Der RH beurteilte die bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik als wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nach Ansicht des RH nicht gegeben.

Der RH empfahl dem BMWFJ, dem BKA und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können.

**38.3** (1) *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine gruppenweise Erfassung der Öffnungszeiten nicht möglich sei. Die Gruppen würden im Hinblick auf einen sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Personaleinsatz je nach Anwesenheit der Kinder an den Randzeiten flexibel zusammengesogen; die Öffnungszeiten würden sich nach dem Bedarf der Eltern orientieren. Damit sei ein ressourcensparender Personaleinsatz möglich.*

(2) *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Datenerfassung und Analyse der Öffnungszeiten durch die Bundesanstalt für Statistik im Rahmen der Kindertagesheimstatistik erfolge.*

(3) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des Bundes für die Erstellung der Kindertagesheimstatistik.*

(4) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Datenmeldungen der Länder zu den Öffnungszeiten der Einrichtungen auf einem von allen Ländern akzeptierten und lieferbaren Datenpaket beruhen würden. Ergänzend dazu könne das Land Steiermark die Öffnungszeiten der einzelnen Gruppen übermitteln.*

**38.4** Der RH beurteilte die vom BMWFJ beschriebene Gruppengestaltung als zweckmäßig. Allerdings konnte er nicht nachvollziehen, warum diese Vorgangsweise einer gruppen- oder kinderbezogenen Erfassung der Öffnungszeiten entgegenstand. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

## BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Gegenüber dem BKA und dem Land Niederösterreich verwies der RH darauf, dass es für ihn nicht nachvollziehbar ist, dass das Land Niederösterreich auch zukünftig für Auswertungen ungeeignete und österreichweit uneinheitliche Öffnungszeiten melden will und keine Mitwirkung bei der Verbesserung dieser Mängel in Aussicht stellt. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

## Personal

**39** In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006 Vorgaben für das Kindergartenpersonal und das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 und die NÖ Tagesbetreuungsverordnung jene für das Personal in Tagesbetreuungseinrichtungen. In der Steiermark waren die Regelungen für das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen (Ausstattung, Aufgaben, Aus- und Fortbildung, Aufsicht) im Wesentlichen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz enthalten. Ergänzende fachliche Anstellungserfordernisse sowie dienst- und besoldungsrechtliche Vorgaben für gemeindeeigenes Kinderbetreuungspersonal waren in weiteren Landesgesetzen enthalten.

**40.1** In Niederösterreich oblag die Bereitstellung des Personals in Privatkindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen dem Erhalter. Bei den öffentlichen Kindergärten hatte das Land insbesondere die Kindergartenleiter und die Kindergartenpädagogen, die Gemeinde die Betreuer und Stützkräfte bereitzustellen.

In der Steiermark hatte der Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen das gesetzlich vorgesehene Personal beizustellen. Das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen umfasste das pädagogische Fachpersonal ((Sonder)Kindergartenpädagogen) und das pädagogische Hilfspersonal (insbesondere Kinderbetreuer). In öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen stellte die Gemeinde das Kinderbetreuungspersonal bereit.<sup>75</sup> Die Aufsicht über die Kinderbetreuungseinrichtungen oblag der Landesregierung.

Damit war in Niederösterreich – im Unterschied zur Steiermark – bei den öffentlichen Kindergärten die Dienstaufsicht zwischen dem Land und der Gemeinde für ihre jeweiligen Bediensteten geteilt. Eine Unterstellung der Betreuer gegenüber der Kindergartenleitung war nur während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) festgelegt. Die von der Landesregierung wahrgenommene fachliche Aufsicht für Kindergärten umfasste die Leiter und Pädagogen sowie die Betreuer bei ihrer unterstützenden pädagogischen Arbeit, aber nicht die Stützkräfte. Das

<sup>75</sup> Lediglich bei zwei Kinderbetreuungseinrichtungen war das Land Steiermark der Erhalter und stellte dort das Personal.

**Personal**

Weisungsrecht der Kindergarteninspektoren umfasste nicht die vom Träger bereitgestellten Betreuer und Stützkräfte.

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal inklusive Leiter ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. In den öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen der anderen acht Bundesländer stellte – abgesehen von einzelnen Ausnahmen – jeweils der Träger das gesamte Personal.

- 40.2** Der RH anerkannte, dass in der Steiermark ausschließlich der Erhalter (zumeist Gemeinde) das Kinderbetreuungspersonal in öffentlichen Einrichtungen bereitstellte. Damit war eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land verbunden.

Die in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich bestehende uneinheitliche Dienstaufsicht und die nicht das gesamte Personal umfassende Fachaufsicht des Landes erachtete der RH hingegen als wenig zweckmäßig, da eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben dadurch nicht sichergestellt war. Ebenso kritisch sah er die fehlende Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren gegenüber dem gesamten Kindergartenpersonal.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land hinzuwirken.

- 40.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Fachaufsicht des Landes auf das gesamte Kindergartenpersonal auszudehnen.*

(2) *Die Stadt Korneuburg befürwortete die Empfehlung, hielt jedoch fest, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.*

- 41.1** Die von der Kinderanzahl und dem Alter der Kinder abhängige Personalausstattung je Gruppe war in Niederösterreich und der Steiermark von zahlreichen Detailvorgaben bestimmt. Für die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe galt grundsätzlich Folgendes, wobei zu bedenken war, dass die Pädagogen von öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich das Land, in der Steiermark nahezu ausschließlich die Gemeinde finanzierte:

# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

In Niederösterreich hatten während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) jedenfalls ein Pädagoge und ein Betreuer je Gruppe anwesend zu sein. Außerhalb der Bildungszeit sollte der Pädagoge nach Bedarf möglichst im maximalen zeitlichen Ausmaß<sup>76</sup>, aber jedenfalls in der Mittagszeit bei durchgehendem Betrieb in der Gruppe anwesend zu sein. Die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit war somit nicht zwingend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen.

Das Steiermärkische Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz sah während der gesamten Öffnungszeit einer Kinderbetreuungseinrichtung die Anwesenheit zumindest eines Pädagogen je Gruppe vor.

In den im Einvernehmen mit dem Bürgermeister erstellten Dienstplänen der Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg war mit Ausnahme von einzelnen Tagesrandzeiten im Ausmaß von 30 Minuten die Anwesenheit von mindestens einem Pädagogen je Gruppe verzeichnet. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit aus.

**41.2** Der RH anerkannte, dass in den Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben während der gesamten Öffnungszeiten und in den Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg mit Ausnahme von Einzelfällen mindestens ein Pädagoge je Gruppe anwesend war. Er erachtete diese Vorgangsweise als Qualitätskriterium in der Kinderbetreuung.

Die Regelung in Niederösterreich, wonach die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit von der Kindergartenleitung festzulegen war, erachtete der RH hingegen als kritisch. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die in der Steiermark geltende Regelung, wonach während der gesamten Öffnungszeiten jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein hatte. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben.

**41.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

*Die Stadt Korneuburg unterstützte die Empfehlung des RH, gab aber an, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.*

<sup>76</sup> Ein vollzeitbeschäftigter Pädagoge hatte 20 Bildungsstunden, 13 Erziehungs- und Betreuungsstunden, 5 Vorbereitungsstunden und 2 Organisationsstunden.

## Personal

**42.1** Das Land Niederösterreich verfügte über Stellenbeschreibungen für Leiter, Kindergartenpädagogen, Sonderkinderpädagogen und Interkulturelle Mitarbeiter.

Im Land Steiermark bestanden seit dem Jahr 2007 allgemeine Aufgabenbeschreibungen für das Personal von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese enthielten Beschreibungen für die Leiter, Kindergartenpädagogen, Assistenten, Kinderbetreuer und die Grobreinigungskräfte und bildeten die Grundlage für die Fachaufsicht durch das Land Steiermark.

Die Stadtgemeinde Leoben hatte seit 2005 Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal der stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen. Auch die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte für das gemeindeeigene Kindergartenpersonal über Stellenbeschreibungen.

**42.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal verfügten.





# BMF BMWFJ BMUKK BKA

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- |   |  |
|---|--|
| BKA   | (1) Die frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wäre wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauevereinbarung 2011 dahingehend zu analysieren. (TZ 8)  |
| BMWFJ   | (2) Auf die ausschließliche Vollzugskompetenz des BMWFJ in der Ausbauevereinbarung 2011 wäre hinzuwirken. (TZ 8)   |
|   | (3) Künftig wären klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen. (TZ 16)   |
|   | (4) Die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke wäre zu unterlassen. (TZ 18)  |
| BMUKK   | (5) Die Regelungen und Standards für Übungskindergärten öffentlicher Schulen wären zu überarbeiten. (TZ 3)   |
| BMF, BMWFJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark | (6) Die Verrechnungsvorgaben der Ausbauevereinbarung 2011 wären konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen. (TZ 10)   |
| BMWFJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark      | (7) Die Zielerreichung der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 wäre bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren. (TZ 7) |
|   | (8) Auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten wäre hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. (TZ 38)   |

### Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMWfJ sowie Länder  
Niederösterreich und  
Steiermark

(9) Eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben wäre durchzuführen. (TZ 17)

(10) Anstatt einer Mindestzeitvorgabe wäre auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Kindergartenpflichtbesuches hinzuwirken. (TZ 25)

(11) Das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit wäre an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen. (TZ 25)

BMWfJ sowie Land  
Niederösterreich

(12) Auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei landesgrenzenüberschreitendem Besuch wäre hinzuwirken. (TZ 31)

Land Niederösterreich

(13) Die Angelegenheiten der Kinderbetreuung wären – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 5)

(14) Die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung wäre auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. (TZ 22)

(15) Die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(16) Das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch wäre auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken. (TZ 28)

(17) Auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht wäre hinzuwirken. (TZ 29)

(18) Eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes wäre zu schaffen. (TZ 30)

(19) Maßnahmen zum Abbau der Schul- und Kindergartenfonds wären zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken. (TZ 33)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

## BMF BMWFJ BMUKK BKA

### Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(20) Die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds wäre transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen. (TZ 34)

(21) Auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen wäre hinzuwirken. (TZ 36)

(22) Das Kindesalter wäre in die gesetzlichen Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen. (TZ 37)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren. (TZ 37)

(24) Auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land wäre hinzuwirken. (TZ 40)

(25) Die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten wäre einheitlich und klar vorzugeben. (TZ 41)

Land Steiermark

(26) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb wäre darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen. (TZ 9)

Länder Niederösterreich und Steiermark

(27) Die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen wäre bei einer Stelle zu konzentrieren. (TZ 5)

(28) Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung wären auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen. (TZ 35)

Länder Niederösterreich und Steiermark sowie Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben

(29) Vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes wären auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen. (TZ 6)

### Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- |  |   |
|--|---|
| Land Niederösterreich<br>sowie Stadtgemeinde<br>Korneuburg | (30) Die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen wäre ausreichend zu dokumentieren. (TZ 37)  |
| Stadtgemeinde<br>Korneuburg                                | (31) Die Verwaltung des Pflichtkindergartens wäre zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Überlegungen auf eine IT–unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen. (TZ 26) |
|  | (32) Eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen wäre zu führen. (TZ 27)  |
|  | (33) Allfällige jährliche Wartelisten der stadteigenen Kindergärten wären nachvollziehbar und lückenlos zu führen. (TZ 37)  |



# Bericht des Rechnungshofes

## ÖBB–Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	260
Abkürzungsverzeichnis _____	263
Glossar _____	266

**BMVIT****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und Technologie****ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

KURZFASSUNG _____	272
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	285
Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe _____	289
Rechtlicher Rahmen _____	300
Wirtschaftliche Entwicklung _____	305
Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben _____	328
Einflussmöglichkeiten der Eigentümer _____	342
Beteiligungscontrolling _____	352
Aspekte des Konzern-Rechnungswesens, Konzern-Finanzwesens und der Konzern-Kontrolle _____	361
Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen _____	366
Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt. _____	383
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	402
Anhang 1: Aufstellung der Beteiligungen laut Geschäftsbericht 2011 der ÖBB-Holding AG _____	407
Anhang 2: Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	415

**ANHANG**

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe _____	290
Tabelle 1:	Verteilung der Gesellschaften auf die Teilkonzerne __	291
Tabelle 2:	ÖBB-Konzern: geographische Verteilung der Gesellschaften (Stand 31. Dezember 2011) _____	295
Tabelle 3:	Buchwertanteile der Beteiligungen in der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB) _____	297
Tabelle 4:	Gesellschaften, Aufgaben und Anteilsrechte laut Bundesbahngesetz _____	300
Tabelle 5:	Jahresergebnisse des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS) _____	305
Tabelle 6:	Anteil der Beteiligungen an den Jahresergebnissen (nach UGB) _____	310
Tabelle 7:	Jahresergebnisse der wichtigsten Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB bzw. dem jeweiligen nationalen Recht) _____	312
Tabelle 8:	Cash-Flow des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS) _____	316
Tabelle 9:	Eigenkapital und Eigenkapitalquoten des Gesamtkonzerns und der Teilkonzerne (nach IFRS und UGB) _____	318
Tabelle 10:	Abschreibungen auf Beteiligungen (kumuliert) der ÖBB-Holding AG sowie der operativen Aktiengesellschaften (nach UGB) _____	321
Tabelle 11:	Abschreibung von Beteiligungen (nach UGB) _____	323
Tabelle 12:	Wesentliche Kapitalzuschüsse ( inkl. Investitionen und Anteilszukäufe) zu Beteiligungen 2007 bis 2011 _____	327



# Tabellen Abbildungen

Tabelle 13:	Beteiligungsrelevante strategische Ziele und Vorgaben _____	329
Abbildung 2:	Strategiekarte der Rail Cargo Austria AG 2011: Heimat-, Kern- und Präsenzländer sowie Länder mit Partnerstrategie _____	333
Abbildung 3:	Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB) _____	338
Abbildung 4:	Entwicklung der Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG) _____	339
Tabelle 14:	Entwicklung der Umsatzrenditen (EBIT-Margen gemäß IFRS) der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG) _____	340
Tabelle 15:	Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle (Stand April 2012) _____	347
Tabelle 16:	Nicht-Aufsichtsratspflichtige Beteiligungsverkäufe _____	351
Tabelle 17:	Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens) _____	367
Tabelle 18:	Beteiligungsrelevante Projekte (Stand April 2012) _____	377
Tabelle 19:	Chronologie des Erwerbs MÁV Cargo Zrt. _____	383
Tabelle 20:	Kenndaten MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) _____	384
Tabelle 21:	Kalkulation des Kaufpreises für die MÁV Cargo Zrt. _____	387
Tabelle 22:	Investition der Rail Cargo Austria AG in die MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) (Stand Ende 2011) _____	393

# Tabellen Abbildungen



- Tabelle 23: Wirtschaftliche Entwicklung des Teilkonzerns  
MÁV Cargo Zrt.(Rail Cargo Hungaria Zrt.) \_\_\_\_\_ 394
- Abbildung 5: Gesamterträge der MÁV Cargo Zrt.  
(Rail Cargo Hungaria Zrt.) Vergleich  
Prognosewerte gemäß Unternehmensbewertung  
anlässlich der Kaufpreiskalkulation und Ist-Werte\_\_\_ 395

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft(en)
Art.	Artikel
a.s.	akciová spoločnosť (Aktiengesellschaft)
AT	Österreich
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CAT	City Airport Train
CDO	Collateralized Debt Obligation
d.h.	das heißt
d.o.o.	GmbH in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien
d.s.	das sind
EBIT	earnings before interest and taxes; Gewinn vor Zinsen und Steuern
EBT	earnings before taxes; Gewinn vor Steuern
EFTA	European Free Trade Association
EUR	Euro
EU	Europäische Union
EXIF	Express Interfracht
f(f.).	fortfolgend(e)
GP	Gesetzgebungsperiode
G+V, GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
Hrsg.	Herausgeber
HUF	Ungarische Forint
IFRS	International Financial Reporting Standards
i.d.F.	in der Fassung

# Abkürzungen



i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
LKW	Lastkraftwagen
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MIS	Management-Informationen-System
n.a.	not available (keine Angabe zweckmäßig/möglich)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBB-PV AG	ÖBB-Personenverkehr AG
ÖBB-Immo GmbH	ÖBB-Immobilienmanagement GmbH
ÖBB-Infra AG	ÖBB-Infrastruktur AG
p.a.	per annum
RCA	Rail Cargo Austria
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
ROS	return on sales, Umsatzrendite
RV	Regierungsvorlage
RZ	Randziffer
S.	Seite
SE	Société Européenne
Sp. z.o.o.	der GmbH ähnliche Unternehmensform in Polen
s.p.a.	Società per azioni (Aktiengesellschaft)
s.r.l.	Società a responsabilità limitata (ähnlich GmbH)
s.r.o.	GmbH (Tschechische Republik, Slowakei)
TK	Teilkonzern
TZ	Textziffer(n)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USD	US-Dollar



# Abkürzungen

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung(en)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zrt.	Zártkörűen működő részvénytársaság (geschlossene Aktiengesellschaft)
z.T.	zum Teil

# Glossar



## Glossar

### Absatzgesellschaft

Innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe: die ÖBB-Personenverkehr AG und die Rail Cargo Austria AG (die Personen- und Güterbeförderungsleistungen gegenüber Kunden erbringen);  
in Abgrenzung gegenüber der ÖBB-Holding AG (als strategischer Dachgesellschaft) und der ÖBB-Infrastruktur AG (die Infrastruktur errichtet und betreibt).

### Abschreibung

Planmäßige Abschreibung:

Wertminderung von Vermögensgegenständen durch Abnutzung; periodische Verminderung des Buchwerts eines Vermögensgegenstandes entsprechend seiner Nutzungsdauer, d.h. Verteilung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten auf die Nutzungsdauer.

Außerplanmäßige/außerordentliche Abschreibung:

Voraussichtlich dauernde Wertminderung von Vermögensgegenständen durch außerordentliche Einflüsse (wie z.B. Katastrophenschaden, unvorhergesehene technische Entwicklungen).

### Cash-Flow

Betrieblicher Cash-Flow

Der aus dem betrieblichen Produktions- und Leistungsprozess erwirtschaftete Geldfluss.

Free Cash-Flow

Betrieblicher Cash-Flow minus der für Investitionen verwendeten plus der aus Deinvestitionen (wie Veräußerung von Vermögenswerten) frei werdenden Geldflüsse.

### Controlling–Richtlinien des Bundes

Richtlinien des BMF für die einheitliche Errichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling; BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.F. BGBl. II Nr. 209/2011 – auf Basis des § 15b Abs. 2 BHG.

### EBIT

Earnings before interest and taxes; Betriebsergebnis = Ergebnis vor Finanzergebnis und Steuern (Saldo aus betrieblichen Erträgen abzüglich aller betrieblichen Aufwendungen einschließlich der Abschreibungen). Zeigt die operative Ertragskraft des Unternehmens.

### Eigenkapitalquote

Das Verhältnis von Eigenkapital zu Gesamtkapital.

### Eigenmittelquote

Der Eigenkapitalquote ähnliche Kennzahl gemäß § 23 des Unternehmensreorganisationsgesetzes.

### Jahresergebnis

Ergebnis einschließlich Finanzergebnis und Steuern.

### Jahresabschluss nach IFRS

International Financial Reporting Standards; Internationale Rechnungslegungsvorschriften zur Erstellung international einheitlicher und vergleichbarer Rechnungsabschlüsse.

Die ÖBB–Unternehmensgruppe erstellte seit 2007 ihre konsolidierten Jahresabschlüsse nach IFRS. Die Rechnungslegung nach IFRS unterscheidet sich insbesondere in den Bewertungsvorschriften von den nationalen Rechnungslegungsvorschriften, in Österreich des UGB. In der Regel bildet die Darstellung im IFRS – sowohl positive als auch negative – Unternehmensentwicklungen zeitnäher ab; Schwankungen zeigen sich tendenziell stärker.

# Glossar



ker als nach UGB. Die Rechnungsabschlüsse nach UGB bilden die Unternehmensentwicklung über die Jahre tendenziell geglättet ab.

## **Jahresabschluss nach UGB**

Die österreichischen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellen gemäß den österreichischen Rechnungslegungsvorschriften (Unternehmensgesetzbuch, kurz UGB) Rechnungsabschlüsse. Diese sind mit den Konzernabschlüssen nach IFRS nicht unmittelbar vergleichbar. Siehe Glossar Jahresabschluss nach IFRS.

## **Impairment (of Assets)**

Wertminderung von Vermögenswerten; außerordentliche Abschreibung im Zuge der Prüfung der Werthaltigkeit des Anlagevermögens; die periodische Prüfung der Werthaltigkeit ist nach den IFRS-Bilanzierungsvorschriften verpflichtend.

## **Konzern**

Zusammenschluss eines herrschenden und eines/mehrerer abhängiger Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Einheit unter der Leitung des herrschenden Unternehmens.

## **Konsolidierung**

Bei der Konsolidierung (Konzernabschluss) wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage mehrerer Unternehmen so dargestellt, als ob sie insgesamt ein einziges Unternehmen wären; d.h. Vermögenswerte, Erträge und Aufwendungen aller (voll)konsolidierten Beteiligungen sind in dementsprechenden Positionen der Bilanz und Erfolgsrechnung der Eigentümergesellschaft zusammengefasst und um Geschäfte zwischen diesen Konzerngesellschaften bereinigt.

## **Return on Sales (ROS)/Umsatzrendite**

Verhältnis ordentliches Betriebsergebnis (EBIT) bzw. Jahreserfolg zu Umsatz.



**Teilkonzern**

Konzern, der Teil eines Gesamtkonzerns ist: Teilkonzern der ÖBB-Personenverkehr AG, der Rail Cargo Austria AG, der ÖBB-Infrastruktur AG.

**Traktion**

Bereitstellung und Betrieb von Lokomotiven und Triebfahrzeugen.

**Vollkonsolidierung (i.S.d. IFRS)**

Verfahren zur Erstellung eines Konzernjahresabschlusses. In der Regel werden die Bilanz- und G+V-Positionen jener Konzernunternehmen, an denen die Muttergesellschaft zu über 50 % beteiligt ist, mit der Muttergesellschaft zu einem Konzernabschluss (voll)konsolidiert. „Voll“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass auch die Bilanz- und G+V-Positionen von Beteiligungen unter 100 % nicht nur anteilmäßig, sondern vollständig in den Konzernabschluss eingehen; das so gewonnene Ergebnis stellt das (Konzern-)Jahresergebnis dar. Erst in einem weiteren Schritt wird jener Teil des Ergebnisses gesondert ausgewiesen, der auf andere Gesellschafter als die Konzernmuttergesellschaft entfällt.

**Wertberichtigung**

Verwendung im Text: Summe der auf ein Anlagegut/einen Vermögensgegenstand vorgenommenen (ordentlichen und außerordentlichen) Abschreibungen.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### ÖBB–Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Die ÖBB–Unternehmensgruppe<sup>1</sup> verzeichnete zwischen 2007 und 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR.

Das Eigenkapital sank in dieser Zeit um rd. 1,5 Mrd. EUR (die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007)<sup>2</sup>. Wesentliche Zielsetzungen der Eigentümer (Bund und ÖBB–Holding AG), wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften, wurden nicht erreicht.

Die Verluste der Jahre 2007 und 2011 entstanden zu etwa zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (Güterverkehrsbereich) und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB–Personenverkehr AG (Personenverkehrsbereich).

Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010 weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren; dies führte letztlich zu einer beträchtlichen Zunahme des Verschuldungsgrades.<sup>3</sup>

Bei dem 2008 durch die Rail Cargo Austria AG erworbenen ungarischen Güterverkehrsunternehmen MÁV Cargo Zrt. (seit 2010 Rail Cargo Hungaria Zrt.) blieb die tatsächliche Ergebnisentwicklung deutlich hinter den der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ergebnisprognosen zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig (Abschreibung von 70 % vom Anschaffungswert). Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreis-

<sup>1</sup> Die ÖBB–Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus 156 Unternehmen; mehr als die Hälfte der Unternehmen hatte ihren Sitz im Ausland (das Auslandsengagement fand fast ausschließlich im Güterverkehrsbereich statt).

<sup>2</sup> IFRS–Betrachtung

<sup>3</sup> Eigenkapitalquote 2011 nach IFRS: negativ (–6 %); nach UGB: 10 %

kalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schien es unwahrscheinlich, dass die für den Erwerb der MÁV Cargo insgesamt eingesetzten Mittel von etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuverdienen sein werden.

Im überprüften Zeitraum zeigten sich bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme; das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften hatte seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrgenommen; z.T. bestand der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen<sup>4</sup>.

Die Rail Cargo Austria AG leitete in den Jahren 2011 und 2012 eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung ihres Beteiligungsmanagements<sup>5</sup> ein.

2011 zeichnete sich insgesamt eine positivere Tendenz in der wirtschaftlichen Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe ab.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung durch den RH war es, einen Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe und ihre finanzielle Situation zu geben. Weiters sollte geklärt werden, welchen Beitrag die Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Unternehmensergebnis leisteten, ob das BMVIT und die ÖBB-Holding AG eine nachvollziehbare und konsistente Beteiligungsstrategie verfolgten und ob das Beteiligungsmanagement und -controlling ausreichend waren, um eine effiziente und effektive Steuerung zu ermöglichen. Zudem sollten strukturelle Probleme in der Beteiligungsstrategie und im Beteiligungsmanagement identifiziert und ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden und der Erwerb wie auch die Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) als der größten Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe analysiert werden. (TZ 1)

<sup>4</sup> z.B. EXIF Hellas S.A., EXIF Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: Linea s.p.a.)

<sup>5</sup> Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrollereinheit – Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern

### ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

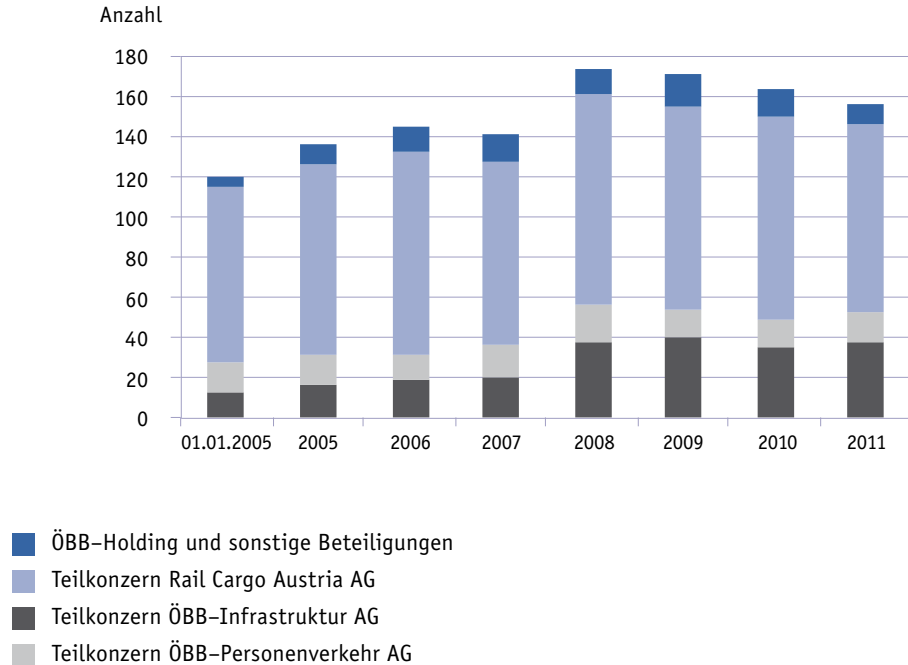
Überblick über die  
ÖBB-Unternehmens-  
gruppe

Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen. Etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (80) hatte ihren Sitz im Ausland. (TZ 2, 3)

Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe); bei den Auslands-gesellschaften handelt es sich fast ausschließlich um Beteiligungen des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG. (TZ 2)

Im überprüften Zeitraum wurde die Anzahl der Beteiligungen in den Geschäftsberichten nicht konsistent und stetig ausgewiesen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine Übersicht, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitalein-satz je Land). (TZ 2, 3)

#### Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe, Geschäftsberichte; RH

## Kurzfassung

Der Anstieg an Beteiligungen im Jahr 2008 war durch den Kauf der ungarischen Unternehmensgruppe MÁV Cargo Zrt. geprägt (insgesamt 22 Gesellschaften). Seit 2009 war eine Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur erkennbar. (TZ 2 bis 4)

Nur ein relativ geringer Anteil der Beteiligungen war kapital- und ergebnismäßig bedeutend (19 von 156); von den im Außenverhältnis auftretenden Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene ragten (hinsichtlich Eigenkapital, Bilanzsummen, Jahresergebnissen und Mitarbeiteranzahl) die Rail Cargo Hungaria Zrt. (Tochter der Rail Cargo Austria AG) und die ÖBB-Postbus GmbH (Tochter der ÖBB-Personenverkehr AG) hervor. (TZ 5)

## Rechtlicher Rahmen

Das Bundesbahngesetz legte die Organisationsstruktur und die Hauptleistungsbereiche der ÖBB-Unternehmensgruppe auf Holding- und Teilkonzernebene – sowie teilweise auch noch auf der dritten Unternehmensebene – fest. Darüber hinaus ließ es einen weiten Spielraum hinsichtlich der Gründung von und Beteiligung an weiteren Gesellschaften und der Ergänzung der Hauptleistungsbereiche um weitere Geschäftsfelder. Auch beschränkte das Bundesbahngesetz die ÖBB-Unternehmensgruppe nicht in ihrem geographischen Aktionsbereich (Auslandsengagement). (TZ 6)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden seitens der EU-Kommission immer noch Bedenken, dass die EU-rechtlich gebotene Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG (ÖBB-Infra AG) von den Absatzgesellschaften nicht ausreichend gewährleistet sei. Auch die Gebarungsüberprüfung des RH ergab Hinweise auf diesbezügliche Spannungsfelder (im Bereich der Verbindung von Vorstandsfunktion in der Muttergesellschaft und Aufsichtsratsfunktion in der Tochtergesellschaft sowie der personellen Identität von Mitgliedern der Aufsichtsräte der Absatz- und der Infrastrukturgesellschaften; bezüglich des Einflusses der ÖBB-Holding AG auf Angelegenheiten des operativen Geschäfts der operativen Aktiengesellschaften (AG); im Bereich des Cash-Poolings). (TZ 7)

## Wirtschaftliche Entwicklung

### Entwicklung der Jahresergebnisse

Der Gesamtkonzern verzeichnete 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR. Die Verluste entstanden größtenteils etwa zu zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG. Der – mit Abstand – höchste Verlust trat im Jahr 2008

## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

ein (rd. 965 Mio. EUR), gefolgt vom Verlust des Jahres 2010 (rd. 340 Mio. EUR). (TZ 8, 9)

Die Verluste waren durch gesunkene Ertragserwartungen bedingt, die es notwendig machten, das Vermögen der Absatzgesellschaften deutlich abzuwerten (Impairments und außerordentliche Abschreibungen – insgesamt rd. 640 Mio. EUR). Ein weiterer Verlustfaktor waren Wertberichtigungen auf derivative Finanzgeschäfte (insgesamt 250 Mio. EUR – siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2010/7 „Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG“). (TZ 9)

Bei der Rail Cargo Austria AG entfiel etwa die Hälfte der Verluste auf Beteiligungen (in erster Linie die Abschreibung der Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.), in Höhe von insgesamt rd. 350 Mio. EUR). Gerade Beteiligungen in den Gebieten, die die Rail Cargo Austria AG als besonders wichtige Märkte (Kernländer) erachtete und in denen sie auch Eisenbahnverkehrsunternehmen übernommen hatte, nämlich in Ungarn (Rail Cargo Hungaria Zrt.) und in Norditalien (Rail Cargo Italia s.r.l.<sup>6</sup>), wiesen deutliche Verluste auf. (TZ 8, 10, 13)

Bei der ÖBB-Personenverkehr AG war nicht ganz ein Drittel der Verluste auf Beteiligungen zurückzuführen (vor allem Abschreibungen und Verlustabdeckungen bei der ÖBB-Produktion GmbH sowie Impairments der ÖBB-Postbus GmbH). (TZ 8, 10, 13)

Allerdings fielen die Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften 2011 größtenteils positiver aus als im Schnitt der Vorjahre (2007 bis 2011), so dass sich 2011 eine positivere Tendenz abzeichnete. (TZ 10)

### Entwicklung des Eigenkapitals

Das Eigenkapital des ÖBB-Konzerns sank von 2006 auf 2011 um etwa 1,5 Mrd. EUR oder 52 %. Die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007 (IFRS-Betrachtung). (TZ 12)

Der beträchtliche Rückgang des Eigenkapitals war primär auf die negative Entwicklung im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG zurückzuführen. Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010

<sup>6</sup> bis 2011: Linea s.p.a.

## Kurzfassung

weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren, was letztlich eine beträchtliche Zunahme des Verschuldungsgrades zur Folge hatte. Die Rail Cargo Austria AG näherte sich damit im Betrachtungszeitraum der Schwelle zum Reorganisationsbedarf deutlich. (TZ 11, 12)

Darüber hinaus war die Verringerung des Eigenkapitals aber auch durch Abschreibungen im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG mitbedingt. (TZ 11, 12)

Die verringerte Eigenkapitalbasis schränkt den finanziellen Spielraum der ÖBB-Unternehmensgruppe für die Zukunft ein. (TZ 12)

Die Existenz der Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) ist nur dann gesichert, wenn ihre Investitionen langfristig aus dem Betrieb erwirtschaftet werden können. (TZ 11)

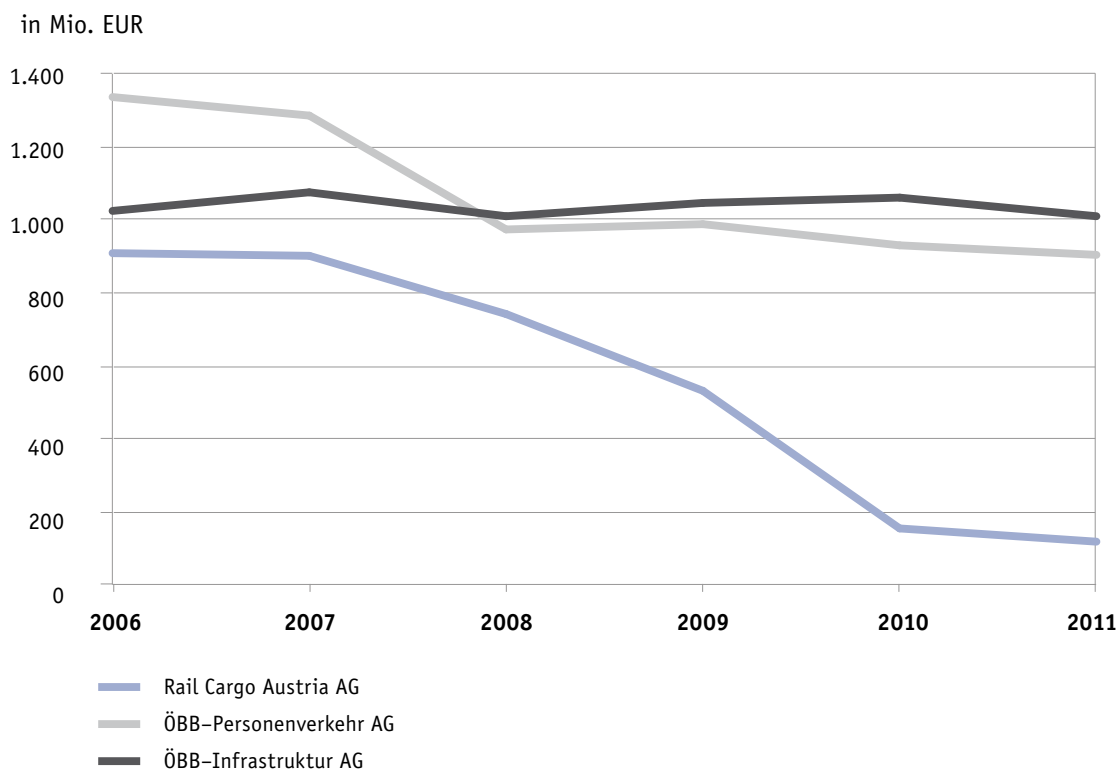
### Abschreibungen von Beteiligungsansätzen

Im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) war bei einer Reihe von Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe ein erheblicher Abschreibungsbedarf entstanden. Die höchsten kumulierten Abschreibungen entfielen dabei mit rd. 350 Mio. EUR auf die Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.) (darüber hinaus auch auf die ÖBB-Produktion GmbH mit rd. 84 Mio. EUR, auf die ÖBB-Postbus GmbH mit 40 Mio. EUR, auf die EXIF Romania s.r.l. mit rd. 18 Mio. EUR und auf die Intercontainer Austria GmbH mit rd. 11 Mio. EUR). (TZ 13, 14)

### Erreichung strategischer Ziele der Eigentümer

Wesentliche strategische Zielsetzungen der Eigentümer Bund (BMVIT) und ÖBB-Holding AG, wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG) wurden im überprüften Zeitraum nicht erreicht. (TZ 16)



Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und  
ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB)

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

## Beteiligungsstrategie

Das BMVIT als Eigentümerversorger hatte zu grundlegenden Beteiligungsfragen, wie etwa zu den inhaltlichen Voraussetzungen für Beteiligungen und zum Ausmaß an Beteiligungen im Ausland keine strategischen Vorgaben gemacht und der ÖBB-Unternehmensgruppe damit einen großen Handlungsspielraum gelassen. (TZ 15)

Eine explizite Beteiligungsstrategie lag auch in der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vor; allerdings waren aus der Art der Zusammensetzung und dem Management der Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe wie auch aus verschiedenen strategischen Grundsatzpapieren durchaus Prinzipien einer Beteiligungsstrategie erkennbar. (TZ 15)

Die Ziele und Vorgaben der Strategiepaper hatten sich über den überprüften Zeitraum – aufgrund der schlechten wirtschaftlichen

## Kurzfassung

### Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

Lage – hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen verschoben: Das Wachstumsziel der Jahre 2005 bis 2010 wurde abgeschwächt und trat seit 2011 gegenüber dem Gedanken der Konsolidierung, Sanierung und Fokussierung auf das Kerngeschäft zurück. (TZ 15)

Dem Bund (BMVIT) wie auch der ÖBB-Holding AG kamen aufgrund der im Bundesbahngesetz vorgesehenen Konstruktion der ÖBB-Unternehmensgruppe (Aktiengesellschaften auf erster und zweiter Unternehmensebene) keine unmittelbaren rechtlich durchsetzbaren, wohl aber nicht unerhebliche mittelbare (und faktische) Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe zu. (TZ 17)

In der ÖBB-Unternehmensgruppe bestand die Praxis, Aufsichtsratspositionen von Tochtergesellschaften mit den Vorstandsmitgliedern der jeweiligen Muttergesellschaft (allenfalls Großmuttergesellschaft) zu besetzen. Dies wie auch die Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle erhöhten die faktischen Möglichkeiten der Muttergesellschaften (insbesondere auch der ÖBB-Holding AG), einen Einblick in die Geschäftstätigkeit ihrer Tochtergesellschaften zu gewinnen und auf deren betriebliche (und auch beteiligungsrelevante) Entscheidungen Einfluss zu nehmen. (TZ 18)

Die Aufsichtsräte der operativen Aktiengesellschaften und der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG waren regelmäßig mit beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen befasst; die Befassung dieser obersten Unternehmensebenen war auch für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle auf den untersten Unternehmensebenen vorgesehen. Die Zustimmungspflichten laut Geschäftsordnungen wurden allerdings nicht lückenlos eingehalten. (TZ 19 bis 21)

Soweit Geschäftsfälle der ÖBB-Infrastruktur AG betroffen waren, zeigte sich ein Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Gebot der Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich. (TZ 18)

### Beteiligungscontrolling

durch das BMVIT:

Das BMVIT kam seiner gesetzlichen Aufgabe eines Beteiligungscontrolling der ÖBB-Unternehmensgruppe nur unzureichend nach, eine professionelle Analyse der von der ÖBB-Unternehmensgruppe vorgelegten Daten unterblieb (Problembereiche waren nicht ausreichend erkennbar, es erfolgten keine Erläuterungen hinsichtlich eines allfälligen Handlungsbedarfs). (TZ 22 bis 24)

## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Das BMVIT betrachtete in seiner Auswertung nur den Gesamtkonzern, nicht aber auch die unterhalb der ÖBB-Holding AG liegenden operativen Teilkonzerne; dieses Vorgehen widersprach nicht nur der Controlling-Richtlinie des BMF und dem Bundeshaushaltsgesetz, sondern war auch zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung des größten Unternehmens des Bundes ungenügend und gänzlich ungeeignet. (TZ 23)

durch die ÖBB-Unternehmensgruppe:

Die in der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellten Controlling-Berichte vermittelten eine detaillierte und aussagekräftige Übersicht über die Lage der ÖBB-Unternehmensgruppe und ihrer wichtigsten Tochtergesellschaften. Sie waren damit grundsätzlich geeignet, eine bedarfsgerechte, regelmäßige und rechtzeitige Information der Entscheidungsträger mit relevanten Steuerungsinformationen zu gewährleisten. (TZ 25)

Rail Cargo Austria AG:  
Probleme und Mängel  
bei Beteiligungen

Bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG bestand im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) eine Reihe von strukturellen und unternehmenskulturellen Problemen (fehlende Vorgaben und Verantwortungsfestlegungen; lückenhafte Kontrollmechanismen; erhebliche Mängel im Rechnungswesen, der Auftragskalkulation und im Forderungsmanagement; lange Reaktionszeit beim Aufdecken und Abstellen von Missständen/Malversationen; negative Jahresergebnisse). Darüber hinaus ergab sich bei einigen Unternehmen der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen; die ÖBB-Unternehmensgruppe übermittelte diesbezüglich Sachverhaltsdarstellungen an die Staatsanwaltschaft. (TZ 30, 31)

Die Probleme wiesen darauf hin, dass das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrnahm und dass das Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit nicht in dem Maße ausgeprägt war, wie dies für ein im Staatseigentum stehendes Unternehmen gefordert und zu erwarten wäre. (TZ 30, 31)

## Kurzfassung

Rail Cargo Austria AG:  
Maßnahmen zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements

Die ÖBB-Unternehmensgruppe und die Rail Cargo Austria AG im Speziellen unternahmen seit dem Jahr 2010 eine Reihe von Anstrengungen – in den Bereichen Unternehmenssteuerung, Controlling und Kontrolle –, um der schlechten wirtschaftlichen Lage des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG wie auch den Vorwürfen von Sorgfaltspflichtverletzungen und Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung in Tochter- und Enkelgesellschaften Rechnung zu tragen (u.a. Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrolleinheit – Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern). (TZ 32 bis 34)

Von ihrem Ziel, das Beteiligungsportfolio auf unter 50 Beteiligungen zu reduzieren (und der grundsätzlichen Organisationsvorgabe, eine Spedition und ein Eisenbahnverkehrsunternehmen pro Land), war die Rail Cargo Austria AG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch deutlich entfernt. (TZ 34)

Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

### Erwerb und investierte Mittel

Die Rail Cargo Austria AG erwarb Ende 2007 – als Bestbieter in einem Verkaufs-Ausschreibungsverfahren – das (aus den ungarischen Staatsbahnen ausgegliederte) ungarische Güterverkehrs-Unternehmen MÁV Cargo Zrt. zu einem Kaufpreis von rd. 97,4 Mrd. HUF (373,8 Mio. EUR)<sup>7</sup> und der Verpflichtung zur Investition von weiteren 43,5 Mrd. HUF (damals etwa 170 Mio. EUR). Bis Ende 2011 hatte die Rail Cargo Austria AG insgesamt mehr als 1/2 Mrd. EUR in den Erwerb (und Weiterbetrieb) der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.)<sup>8</sup> investiert. Es handelte sich dabei um die größte Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe. (TZ 35 bis 37)

<sup>7</sup> vorerst für 95 % der Aktien

<sup>8</sup> Die MÁV Cargo Zrt. wurde Anfang 2010 in Rail Cargo Hungaria Zrt. umbenannt.

### Kaufpreiskalkulation und Entscheidungsfindung

Die der Angebotslegung für den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. zugrunde liegende Kaufpreiskalkulation wies gravierende Intransparenzen<sup>9</sup> auf und bezog eine Reihe von Risiken<sup>10</sup> nicht ausreichend ein. Die Höhe des Kaufpreises war aus den zur Entscheidungsfindung vorliegenden Unterlagen allein wirtschaftlich nicht herzuleiten. Das Anbot gründete sich stark auf die Sorge des Managements der ÖBB-Unternehmensgruppe vor einem Markteintritt eines (großen) Mitbewerbers; Rendite-Überlegungen spielten in der Diskussion der Entscheidungsträger und Aufsichtsorgane nur eine untergeordnete Rolle. (TZ 36)

### Wirtschaftliche Entwicklung

Die Ergebnisse der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) waren zwischen 2008 und 2010 deutlich negativ und lagen weit hinter den in der Kaufpreiskalkulation angesetzten Prognosewerten zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig, was einer Abschreibung von 70 % auf den Anschaffungswert (Kaufpreis einschließlich Kapitalzuschüsse) entsprach.<sup>11</sup> (TZ 37)

Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis (auch unter Mitberücksichtigung der weiteren vertraglichen Verpflichtungen) deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren. (TZ 37)

Auf Basis der Ergebnisprognosen der Rail Cargo Hungaria Zrt. erschien es unwahrscheinlich, dass die insgesamt eingesetzten etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuer-

<sup>9</sup> Vor allem in Bezug auf die Höhe des damaligen Unternehmenswerts versus den prognostizierten Synergiepotenzialen sowie in Bezug auf die volle Mitkalkulation möglicher Verluste im Falle des Nicht-Erwerbs.

<sup>10</sup> Die Risiken der Abhängigkeit der MÁV Cargo Zrt. von der MÁV, der Übernahme von fast 4.000 Mitarbeitern, eines allfälligen Markteintritts weiterer Güterverkehrsanbieter in einem zunehmend liberalisierten Markt, des Preisdrucks im Güterverkehrsbereich, von wettbewerbsrechtlichen Auflagen der Europäischen Kommission sowie von Reibungsverlusten im Zuge der Integration der Unternehmen fanden in den Analysen und der Preiskalkulation kaum Berücksichtigung.

<sup>11</sup> Betrachtung bis Ende 2011

## Kurzfassung

dienen sein werden bzw. diese Investition eine angemessene Rendite erzielen wird. (TZ 37)

### Dienstleistungsvertrag mit einem ungarischen Beratungsunternehmen

Der Vorstand der Rail Cargo Austria AG schloss Mitte 2007 mit einem ungarischen Beratungsunternehmen einen Dienstleistungsvertrag zur Unterstützung der Rail Cargo Austria AG hinsichtlich des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. ab. Die Beauftragung – letztlich 6,7 Mio. EUR – war – entgegen dem Bundesvergabegesetz – ohne objektives und nachvollziehbares Vergabeverfahren erfolgt. (TZ 38)

Die vom ungarischen Beratungsunternehmen in Rahmen der Vertragserfüllung erbrachten Leistungen waren nicht dokumentiert und damit im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht nachvollziehbar. Ein Nachweis für die Angemessenheit der Höhe des Entgelts von 6,7 Mio. EUR konnte nicht erbracht werden. (TZ 38)

### Weitere Feststellungen

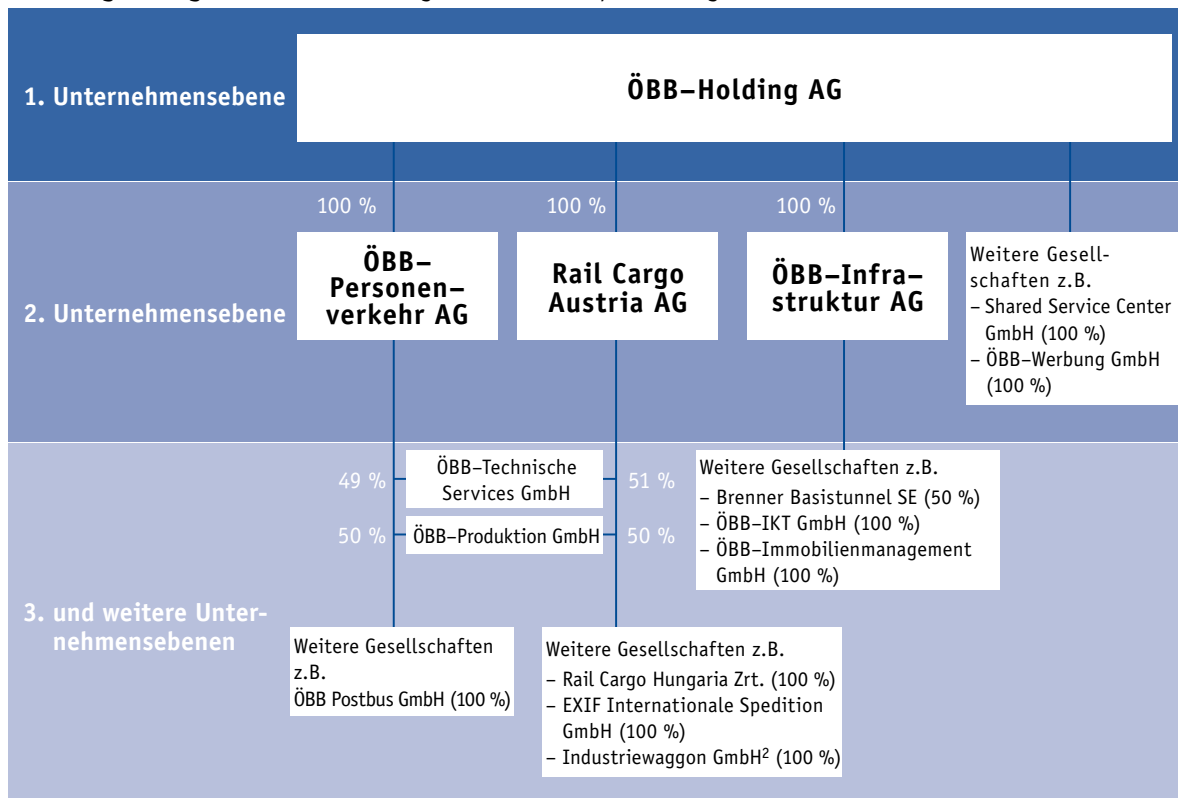
Weitere Feststellungen des RH betrafen beteiligungsrelevante Aspekte des Konzern-Rechnungswesens (TZ 26), des Konzern-Finanzwesens (TZ 27) und der Konzern-Kontrolle (TZ 28, 29).



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

**Kenndaten der ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement  
Struktur ÖBB-Unternehmensgruppe<sup>1</sup>**

**Rechtsgrundlagen:** Bundesbahngesetz BGBl. 825/1992 i.d.g.F.



<sup>1</sup> Siehe auch Anhang: Aufstellung der Beteiligungen laut Geschäftsbericht 2011 der ÖBB-Holding AG

<sup>2</sup> Anfang 2013 umbenannt in Rail Cargo Wagon – Austria GmbH

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Übersicht über die wichtigsten Unternehmen <sup>1</sup> (wirtschaftlich und aufgabenbezogen)									
Konzern/ Teilkonzerne	Beteiligungs- anteil	Muttergesellschaften und größte Tochter- und Enkelgesellschaften	Sitz der Gesell- schaft	Bilanzsumme 31. Dezember 2011	Eigenkapital- quote 31. Dezem- ber 2011	Durchschnitt- liches Jahres- ergebnis Jahres- abschlüsse 2007 bis 2011 <sup>2</sup>	Mitarbeiter Durchschnitt 2011		
				in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	Anzahl		
<b>ÖBB-Gesamtkonzern (nach IFRS)</b>									
		ÖBB-Holding AG (nach UGB)	AT	22.882,8	6	- 236,2	43.300		
	100 %	ÖBB-Shared Service Center GmbH	AT	2.409,1	93	- 206,7	150		
	100 %	ÖBB-Finanzierungsservice GmbH	AT	40,7	31	4,3	2.000		
			AT	1.116,1	0	- 0,3	0		
<b>Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (nach IFRS)</b>									
		Rail Cargo Austria AG (nach UGB)	AT	2.071,5	- 6	- 155,9	10.292		
	50 %	ÖBB-Produktion GmbH	AT	1.115,4	10	- 153,8	2.312		
	51 %	ÖBB-Technische Services GmbH	AT	1.730,2	43	- 36,8	6.300		
	100 %	Rail Cargo Hungaria Zrt.	HU	501,5	39	6,5	3.435		
	100 %	Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH	AT	260,3	22	- 37,1	2.686 <sup>4</sup>		
	100 %	Industriewagon GmbH	AT	228,7	13	1,5	451		
			AT	612,0	7	8,3	0		
<b>Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG (nach IFRS)</b>									
		ÖBB-Personenverkehr AG (nach UGB)	AT	2.945,2	17	- 97,0	7.321		
	50 %	ÖBB-Produktion GmbH	AT	3.116,1	29	- 69,5	3.034		
	49 %	ÖBB-Technische Services GmbH	AT	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.		
	100 %	ÖBB-Postbus GmbH	AT	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.		
	100 %	FZB Fahrzeugbetrieb GmbH	AT	295,9	27	- 0,7	3.978		
			AT	46,1	99	0,1	0		
<b>Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG (nach IFRS)</b>									
		ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB) <sup>3</sup>	AT	19.028,9	6	5,7	17.214		
	50 %	Brenner Basistunnel SE	IT	24.423,9	4	- 10,3	14.715		
	100 %	ÖBB-Realitätenbeteiligungs GmbH & Co KG	AT	471,9	49	0,0	91		
	100 %	ÖBB-IKT GmbH	AT	53,9	95	0,6	0		
	100 %	ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	AT	61,0	12	- 0,5	1.202		
	100 %	Mungos Sicher & Sauber GmbH & Co KG	AT	26,0	17	- 0,2	867		
			AT	14,6	16	0,5	405		

Legende: dunkelblau Gesamtkonzern und Teilkonzern — übrige Daten: UGB-Einzelabschluss

- gemessen an Anschaffungskosten, Eigenkapital, Mitarbeiterzahl und/oder Ergebnisbeitrag
- oder kürzere Periode, in der die Beteiligung gehalten wurde; Rail Cargo Hungaria Zrt. z.B. 2008 bis 2011
- 2007 und 2008 Addition der Werte der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG
- inkl. Tochtergesellschaften; RCH alleine 2.529 Mitarbeiter

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

<b>Abschreibungen von Beteiligungsansätzen von über 10 Mio. EUR bzw. von mehr als 80 % des Anschaffungswerts</b>				
	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener <b>Anschaffungswert 2011</b>	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener <b>Buchwert 2011</b>	bei der Muttergesellschaft vorgenommene <b>Abschreibung der Beteiligung</b> (kumuliert) 2011	
	in Mio. EUR		in Mio. EUR	in %
<b>Rail Cargo Austria AG</b>	<b>884,5</b>	<b>218,0</b>	<b>666,5</b>	<b>75</b>
Rail Cargo Hungaria Zrt.	502,0	152,3	349,7	70
Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH (EXIF)	81,3	81,3	0,0	-
EXIF Romania s.r.l.	20,3	2,1	18,2	90
EXIF Italia s.r.l.	9,9	1,7	8,2	83
EXIF Hellas S.A.	7,9	1,4	6,5	82
EXIF Polska Sp. z.o.o.	1,8	0,0	1,8	100
RCA Terminal s.r.o.	3,5	0,0	3,5	100
Intercontainer Austria GmbH	11,4	-	11,4	100
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>	<b>1.338,5</b>	<b>990,0</b>	<b>348,5</b>	<b>26</b>
ÖBB-Postbus GmbH	116,7	76,7	40,0	34
Österreichische Postbus AG	19,6	3,6	16,0	82
<b>ÖBB-Infrastruktur AG</b>	<b>1.180,0</b>	<b>1.006,2</b>	<b>173,8</b>	<b>15</b>

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe sowie Bilanzen und Anlagenspiegel der Jahresabschlüsse nach UGB; RH

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis April 2012

- die ÖBB-Unternehmensgruppe (ÖBB-Holding AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG) hinsichtlich ihrer Unternehmensstruktur und des Beteiligungsmanagements sowie
- das BMVIT in seiner Funktion als Eigentümervertreter.

Ziele der Prüfung waren,

- einen Überblick über die Ende 2011 aus 156 Unternehmen bestehende ÖBB-Unternehmensgruppe und ihre finanzielle Situation zu geben

## Prüfungsablauf und –gegenstand

sowie zu klären

- welchen Beitrag die Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Unternehmensergebnis leisteten,
- ob das BMVIT und die ÖBB-Holding AG eine nachvollziehbare und konsistente Beteiligungsstrategie verfolgten,
- ob das Beteiligungsmanagement und –controlling ausreichend waren, um eine effiziente und effektive Steuerung zu ermöglichen,
- strukturelle Probleme in der Beteiligungsstrategie und im Beteiligungsmanagement zu identifizieren und einen allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen

und

- den Erwerb wie auch die Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) als der größten Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe zu analysieren.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis Mitte 2012. Soweit es für das Verständnis der Gebarungsentwicklung erforderlich war, bezog der RH zu Vergleichszwecken auch Daten vor 2007 mit ein. Der Fokus der Prüfung lag auf den Entwicklungen der letzten drei Jahre (Mitte 2009 bis Mitte 2012).

Zu dem im Mai 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ÖBB-Holding AG im Juli 2013 eine konzernübergreifende Stellungnahme ab. Das BMVIT übermittelte seine Stellungnahme im August 2013. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013.

(2) Die ÖBB-Holding AG brachte in ihrer Stellungnahme folgende grundsätzliche Anmerkungen und Einwände vor:

- Der RH vermische in seinen Ausführungen die verschiedenen Rechnungslegungsstandards (IFRS für Konzernabschluss, UGB für Einzelabschluss) bzw. stelle diese ohne eine klare Abgrenzung kommentarlos dar, wodurch sich zwangsläufig Missinterpretationen ergäben.
- Der RH habe die Daten des Geschäftsjahrs 2012 außer Acht gelassen, weshalb eine Reihe von Darstellungen und Schlussfolgerungen bereits überholt seien; einzelne Empfehlungen seien bereits umgesetzt bzw. nicht mehr zutreffend. In diesem Zusammenhang wies die ÖBB-Holding AG auf die großteils positive Entwicklung im

Geschäftsjahr 2012 hin. Insbesondere habe die Rail Cargo Austria - wie auch die Rail Cargo Hungaria (vormals MÁV Cargo) - aufgrund eines Bündels an Maßnahmen im Jahr 2012 positive Ergebnisse erwirtschaftet. Zur Wahrung einer aktuellen und vollständigen Berichterstattung sei die Einbeziehung des Geschäftsjahres 2012 erforderlich.

Im Anhang zu ihrer Stellungnahme legte die ÖBB-Holding AG Tabellen vor, mit denen die vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung erstellten Übersichten um die Werte für das Jahr 2012 ergänzt wurden.<sup>12</sup>

- Haupt-Einflussfaktoren für die Verluste und die Verringerung des Eigenkapitals seien frühere Spekulationsgeschäfte, Steuernachzahlungen sowie nicht cash-wirksame Verluste aus Impairments und außerordentlichen Abschreibungen gewesen.

(3) Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme ebenfalls darauf hin, dass die nachteilige Beurteilung der wirtschaftlichen Lage die wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der Wirtschaftskrise widerspiegle; ein automatischer Kausalzusammenhang mit dem Beteiligungsmanagement bestünde nicht. Es verwies in diesem Zusammenhang – wie auch die ÖBB-Holding AG – auf die Bereinigungen von Spekulationsgeschäften sowie auf die Nachzahlungen für Pflegegeld und die Besteuerung von Fahrtbegünstigungen (die überdies dem Bund zugute kamen). Abwertungsverluste von rd. 300 Mio. EUR führte das BMVIT auf das zu geringe staatliche Entgelt für den gemeinwirtschaftlichen Personenverkehr zurück. Das BMVIT hielt abschließend fest, dass es den Hauptkritikpunkten des RH bezüglich unzureichender wirtschaftlicher Entwicklung der ÖBB in den Jahren 2007 bis 2012 und mangelhaftem Beteiligungsmanagement seitens des BMVIT nicht folgen könne.

(4) Zu diesen grundsätzlichen Anmerkungen hielt der RH fest:

Zur Datenbasis

Die Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe erstellten gemäß den nationalen Rechnungslegungsvorschriften (in Österreich UGB) Einzel-Rechnungsabschlüsse. Darüber hinaus legte die ÖBB–Holding AG seit 2007 einen konsolidierten Konzern–Jahresabschluss nach IFRS.

<sup>12</sup> Diese Werte waren nicht mehr Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH, weswegen der RH von einer Veröffentlichung absieht.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH griff bei seinen Analysen jeweils auf jene verfügbaren Daten zurück, die am besten geeignet waren, um Unternehmensentwicklungen transparent zu machen.

Die Zahlen nach IFRS lassen – dem System der konsolidierten Rechnungslegung entsprechend – keine direkte Zuordnung auf Beteiligungen zu; der RH zog deshalb für Analysen betreffend den Anteil der Beteiligungen an den Jahresergebnissen (TZ 10) und betreffend die Abschreibungen des Beteiligungswertes (TZ 13) die Einzelabschlüsse der großen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe heran. Er wies jeweils präzise aus, auf welche Daten er sich bei seinen Analysen stützte.

Weiters findet sich im Glossar zum Bericht eine Kurz-Erklärung der beiden Rechnungslegungsstandards sowie der klare Hinweis, dass die Jahresergebnisse nach UGB mit den Konzernabschlüssen nach IFRS miteinander nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Zur wirtschaftlichen Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe und zu den Haupteinflussfaktoren für Verluste

Der RH setzt sich in seinem Bericht ausführlich mit den betrieblichen Ergebnissen der ÖBB-Unternehmensgruppe, den Rahmenbedingungen (TZ 10, 13, 37), den wesentlichen Unternehmensentscheidungen der Jahre 2007 bis Anfang 2012 (TZ 15, 33ff.) und den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Problembereichen (z.B. TZ 30) auseinander.

Der Bericht gibt eine umfassende Analyse der Problemlage und zeigt die auf verschiedenen Ebenen bestehenden Verbesserungspotenziale auf (siehe insbesondere: strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG – TZ 30, 31, 34; Wahrnehmung der Interessen des Eigentümers und Beteiligungsmanagement des BMVIT – TZ 23; Beteiligungsakquisitionen – TZ 36). Simple Kausalitätszusammenhänge werden in dem Bericht nicht behauptet.

Der RH geht in seinem Bericht auch ausführlich auf die – in den Stellungnahmen mehrfach angesprochenen – außerordentlichen bzw. einmaligen „Sondereffekte“ (Spekulationsgeschäfte, Steuernachzahlungen, Impairments und außerordentliche Abschreibungen) und ihren Einfluss auf das Ergebnis der ÖBB-Unternehmensgruppe ein (TZ 9).

Der RH hält in Lead, in der Kurzfassung und in TZ 10 ausdrücklich fest, dass die Jahresergebnisse 2011 positiver ausfielen als die durchschnittlichen Jahresergebnisse 2007 bis 2011, sodass sich bereits 2011 eine positive Tendenz abzeichnete.



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMVIT

ÖBB–Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Zum überprüften Zeitraum

Die Jahresabschlussergebnisse 2012 lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2012 (Einschau vor Ort: Jänner bis April 2012; Schlussbesprechungen: September 2012) naturgemäß noch nicht vor. Sie konnten damit nicht Gegenstand der Analysen in Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung des RH sein.

## Überblick über die ÖBB–Unternehmensgruppe

Größe der ÖBB–  
Unternehmensgruppe

**2.1** (1) Die ÖBB–Unternehmensgruppe<sup>13</sup> bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen (plus zehn<sup>14</sup> weiteren Gesellschaften, die in den Jahresabschlüssen der ÖBB–Unternehmensgruppe nicht ausgewiesen wurden, weil laut ÖBB–Unternehmensgruppe auf sie – aufgrund der geringen Beteiligung bzw. der spezifischen Rechtsform (betrifft Kommanditgesellschaften) – kein Einfluss ausgeübt werden könne).<sup>15</sup>

Die folgende Abbildung und Tabelle zeigen die Entwicklung der Anzahl der Gesellschaften und ihre Verteilung auf die Teilkonzerne seit der Organisationsreform 2004:

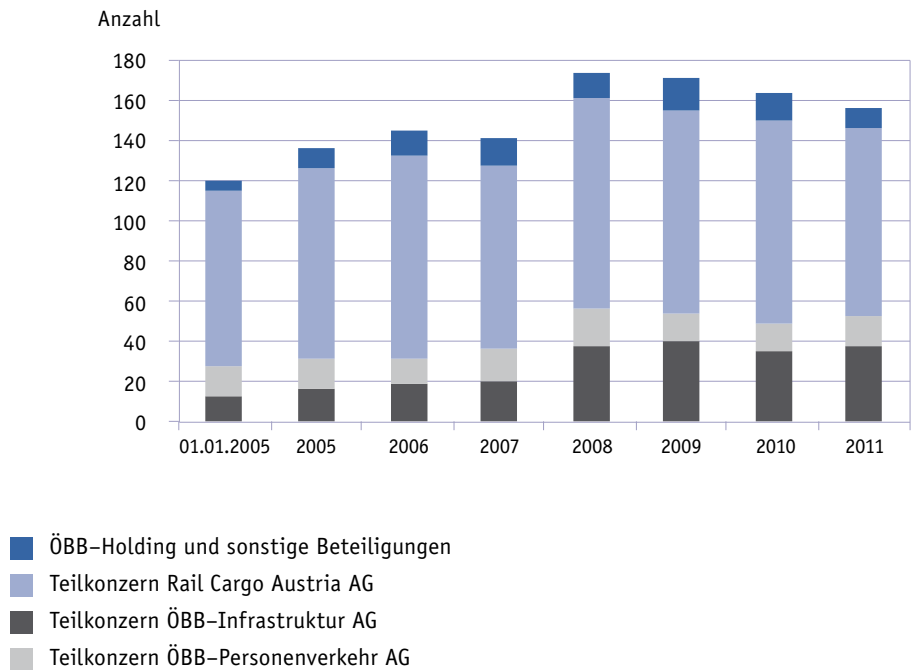
<sup>13</sup> siehe auch Anhang

<sup>14</sup> Express Truck Slovakia, a.s.; EBA s.r.o.; Express RAILTRANS, a.s.; Express Rail, a.s.; Železnice opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; Trans Cargo Logistic d.o.o.; Schneeberg Sesselbahn GmbH; Adria Kombi d.o.o.; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL (EWIV)

<sup>15</sup> Die Nicht–Ausweisung von Gesellschaften, „auf die kein Einfluss ausgeübt werden könne“, erfolgte auch in den Vorjahren. Beispielsweise wurden im Jahr 2008 neun Gesellschaften nicht in der Anzahl der Tabelle 1 berücksichtigt, weil der Einfluss der ÖBB–Unternehmensgruppe nicht gegeben sei: Express Truck Solvokia s.r.o.; EBA s.r.o.; Express Agrotrade a.s.; Express Rail s.r.o.; Železnice opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; HUNGRAIL Egyesülés; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL–European Railway Telecommunications EWIV; Tiefgaragen Stuben Gesellschaft m.b.H. & Co KG.

## Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Abbildung 1: Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe, Geschäftsberichte; RH



Überblick über die  
ÖBB-Unternehmensgruppe

BMVIT

ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Tabelle 1: Verteilung der Gesellschaften auf die Teilkonzerne**

	1.1.2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung	
									2004 bis 2011	2006 bis 2011
<b>Gesellschaften<sup>1</sup></b>	Anzahl								absolut	
Teilkonzern RCA AG	89	95	102	93	106	103 <sup>2</sup>	102	95	+ 6	- 7
Teilkonzern ÖBB-PV AG	15	16	14	17	20	15	16	16	+ 1	+ 2
Teilkonzern ÖBB-Infra AG	14	17	19	20 <sup>3</sup>	38	40	35	38	+ 24	+ 19
sonstige unmittelbare Beteiligungen der ÖBB Holding AG	4	9	11	12	12	15	13	9	+ 5	- 2
abzüglich Doppelzählungen	- 3	- 2	- 2	- 2	- 3	- 3	- 3	- 3	-	-
<b>ÖBB-Konzern (einschließlich ÖBB-Holding AG)</b>	<b>120</b>	<b>136</b>	<b>145</b>	<b>141</b>	<b>174</b>	<b>171</b>	<b>164</b>	<b>156</b>	<b>+ 36</b>	<b>+ 11</b>

<sup>1</sup> Anzahl der Gesellschaften jeweils zum 31. Dezember des Jahres, sofern nicht anders vermerkt:

In der Tabelle werden nur jene Gesellschaften angeführt, welche in den Geschäftsberichten der ÖBB-Holding AG angeführt werden, darüber hinaus gibt es noch weitere Gesellschaften, die in die Jahresabschlüsse nicht aufgenommen wurden mit dem Hinweis, dass auf sie aufgrund der geringen Beteiligung bzw. der spezifischen Rechtsform (betrifft Kommanditgesellschaften) kein Einfluss ausgeübt werden könne; im Jahr 2011 waren dies zehn Gesellschaften.

<sup>2</sup> Projektunterlagen der Rail Cargo Austria AG gingen davon aus, dass die Rail Cargo Austria AG im Jahr 2009 an 110 Gesellschaften beteiligt war (siehe TZ 33).

<sup>3</sup> 17 Projektgesellschaften, welche zum 31. Dezember 2007 noch nicht im Firmenbuch eingetragen waren, sind nicht in der Anzahl der 20 Gesellschaften enthalten.

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Anzahl der Unternehmen erhöhte sich von Anfang 2005 bis Ende 2008 um 45 %, wobei die absolute Zunahme in erster Linie auf die Gründung von Projektgesellschaften im Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG zurückzuführen war. Im Bereich der Rail Cargo Austria AG gab es in den Jahren 2005 bis 2008 zudem eine Reihe von Zu- und Abgängen von Unternehmen, die in der Stichtagsbetrachtung der Tabelle nicht in vollem Umfang sichtbar wurden. Seit dem Jahr 2009 ging die Anzahl von Beteiligungen kontinuierlich zurück.

Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> seit 2008 etwa 60 %, davor etwa 70 %

## Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Eine Analyse der Zu- und Abgänge je ÖBB-Teilkonzern zeigte folgende wesentliche Veränderungen in den Jahren 2005 bis 2011:

– Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG:

Der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG tätigte die meisten Zukäufe in den Jahren 2005 (Kauf der ÖKOMBI GmbH und ihrer Tochtergesellschaften – Österreich – insgesamt + 9 Gesellschaften) und 2008 (Kauf der MÁV Cargo Zrt. und deren Tochtergesellschaften in Ungarn – insgesamt + 22 Gesellschaften).<sup>17</sup>

Seit 2009 war eine Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur erkennbar, zu der sich die Rail Cargo Austria AG auch in ihrer Strategie bekannte (siehe TZ 15, 34).

– Teilkonzern Personenverkehr AG:

Die Anzahl der Beteiligungen des Teilkonzerns der ÖBB-Personenverkehr AG war im überprüften Zeitraum relativ stabil.<sup>18</sup>

– Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG:

Die ÖBB-Infrastruktur AG gründete regelmäßig Projektgesellschaften (im Jahr 2007: 19; im Jahr 2011: 6), welche i.d.R. nach einem Zeitraum von etwa drei bis vier Jahren wieder verkauft wurden. Diese Projektgesellschaften dienten – nach Angaben der ÖBB-Infrastruktur AG – dem leichteren und steuerschonenden<sup>19</sup> Verkauf von Liegenschaften (i.d.R. in Zusammenhang mit der Entwicklung von Bahnhofsarealen). Anfang 2012 bestanden insgesamt 16 Projektgesellschaften, die überwiegend Liegenschaften am Hauptbahnhof und Nordbahnhof in Wien einbezogen.

Nach den Feststellungen des RH war die in den Geschäftsberichten der ÖBB-Holding AG zusammenfassend ausgewiesene Anzahl an Beteiligungen weder mit der Auflistung der ÖBB-internen Beteiligungsspiegel noch mit der Auflistung der einzelnen Konzerngesellschaften in

<sup>17</sup> Die Zahlen können nicht mit der Tabelle 1 verprobt werden, da es im Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG in den Jahren 2005 und 2008 auch Abgänge, Verkäufe und Umgründungen gab.

<sup>18</sup> Im Jahr 2004 wurden konzessionsbedingt Gesellschaften gegründet, welche im gleichen Jahr sowie im Folgejahr veräußert wurden.

Die Änderungen im Jahr 2006 sind auf Umstrukturierungen zurückzuführen; im Jahr 2007 wurden Beteiligungen in der Schweiz erworben, welche später wieder verkauft wurden.

<sup>19</sup> Die Gründung von Projektgesellschaften diente dem Interesse von Kaufinteressenten zur Abgabenoptimierung.



den Geschäftsberichten (Erläuterungen zu Tochterunternehmen) ident. Auch wurde der Ausweis der Beteiligungen, auf die kein Einfluss ausgeübt werden konnte, über die Jahre verändert.<sup>20</sup>

(2) Die ÖBB-Unternehmensgruppe war grundsätzlich bestrebt, bei Zukäufen Mehrheitsbeteiligungen zu erwerben. Von den insgesamt 155 Beteiligungen stand

- mehr als die Hälfte (85, d.s. 55 %) zu 100 % im Eigentum der ÖBB-Unternehmensgruppe;
- bei weiteren 28 (rd. 18 %) Beteiligungen hielt die ÖBB-Unternehmensgruppe einen Eigenkapitalanteil von mehr als 50 %.

Die Beteiligungsstrategien der ÖBB-Unternehmensgruppe enthielten keine diesbezüglichen Vorgaben (siehe TZ 15).

**2.2** Der RH hielt fest, dass etwa 60 % der 156 Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Teilkonzern Rail Cargo Austria AG gehörten. Die Beteiligungsportfolios der ÖBB-Personenverkehr AG und der ÖBB-Infrastruktur AG wiesen im Gegensatz dazu einen wesentlich geringeren Umfang auf. Der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG hatte allerdings 2009 eine Bereinigung und Konsolidierung der Anzahl der Beteiligungen eingeleitet (siehe auch TZ 15).

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, um einen Gesamtüberblick zu wahren und Transparenz gegenüber dem Eigentümer Bund wie auch der Öffentlichkeit zu gewährleisten, in den Geschäftsberichten wie auch in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln

- alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe – unabhängig vom Grad des Einflusses auf diese – auszuweisen sowie
- auf einen konsistenten und über die Jahre stetigen – und damit vergleichbaren – Ausweis der Anzahl der Beteiligungen zu achten.

**2.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG wurde und werde die Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur aktiv vorangetrieben. Dadurch habe sich die Anzahl der Tochterunternehmen erheblich reduziert; die ÖBB-Unternehmensgruppe habe zum 31. Dezember 2012 145 Tochterunternehmen umfasst.*

<sup>20</sup> Diese waren bis einschließlich 2008 i.d.R. in den Beteiligungsspiegeln und in den Geschäftsberichten aufgelistet; seit dem Jahr 2009 waren in den Geschäftsberichten nur mehr jene, auf die ein Einfluss bestand, aufgelistet.

## Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

*Zur Frage der Ausweisung der Beteiligungen hielt die ÖBB-Holding AG in ihrer Stellungnahme fest, dass*

- in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln sämtliche Beteiligungen evident gehalten würden und*
- der Ausweis im Geschäftsbericht nicht nur den Bestimmungen des UGB entspreche (§ 265 Abs. 2 Z 1 bis 4 UGB i.V.m. § 245 Abs. 1 letzter Satz UGB, demzufolge Unternehmen im Konzernabschluss anzuführen sind, soweit der Konzern direkt insgesamt 20 % der Anteile hält), sondern darüber hinaus freiwillig auch jene Tochterunternehmen ausweise, an denen verbundene Gesellschaften (>50 % Anteil) der ÖBB-Unternehmensgruppe direkt weniger als 20 % der Anteile hielten.*

*Die korrekte Einhaltung der gesetzlich normierten Offenlegungsvorschriften werde im Rahmen der jährlichen gesetzlichen Prüfung durch den Konzernabschlussprüfer überprüft und bestätigt.*

- 2.4** Der RH erachtete es im Sinne der Transparenz und Übersichtlichkeit für den Eigentümer und die Öffentlichkeit als zweckmäßig – über die gesetzlichen Ausweisverpflichtungen hinaus – in den Geschäftsberichten eine vollständige Auflistung aller Unternehmungen auszuweisen, an denen die ÖBB-Unternehmensgruppe Anteile hält.

Nach seinen Feststellungen waren

- in den internen Beteiligungsspiegeln nicht alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe evident gehalten<sup>21</sup> und
- im Geschäftsbericht 2011 divergente Anzahlen an Beteiligungen ausgewiesen.

### Geographische Verteilung der ÖBB-Gesellschaften

- 3.1** Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine Übersicht, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). Der RH orientierte sich daher hinsichtlich des geographischen Engagements an der Anzahl von Beteiligungen und an der Mitarbeiteranzahl. Die folgende Tabelle gibt einen Anhaltspunkt, in welchem Ausmaß die ÖBB-Unternehmensgruppe in welchen Ländern engagiert war.

<sup>21</sup> So fehlten: Express Truck Slovakia, a.s.; EBA s.r.o; Express RAILTRANS, a.s; Express Rail, a.s; Železničné opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; Trans Cargo Logistic d.o.o; Schneeberg Sesselbahn GmbH; Adria Kombi d.o.o; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL (EWIV).



Überblick über die  
ÖBB-Unternehmensgruppe

BMVIT

ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Tabelle 2: ÖBB-Konzern: geographische Verteilung der Gesellschaften  
(Stand 31. Dezember 2011)**

Länder	Anzahl Gesellschaften in der ÖBB-Unter- nehmensgruppe	Anzahl Gesellschaften in %	Anzahl der Mitarbeiter <sup>1</sup>	Mitarbeiter in % <sup>2</sup>
	Österreich	76	48,7	39.102 (+ 321)
Ungarn	25	16,0	3.155 (+ 195)	7,3
Tschechische Republik	8	5,1	463 (+ 9)	1,1
Slowakei	6	3,8	65 (+ 68)	0,2
Italien	6	3,8	194 (+ 91)	0,4
Rumänien	5	3,2	119 (+ 48)	0,3
Belgien	4	2,6	0 (+ 24)	0,0
Polen	4	2,6	91 (+ 6)	0,2
Niederlande	3	1,9	0	0,0
Slowenien	3	1,9	0 (+ 20)	0,0
Deutschland	2	1,3	0 (+ 148)	0,0
Kroatien	2	1,3	33	0,1
Bulgarien	2	1,3	0 (+ 6)	0,0
Serbien	1	0,6	0 (+ 18)	0,0
Russland	1	0,6	0 (+ 7)	0,0
Ukraine	1	0,6	0 (+ 7)	0,0
Schweiz	1	0,6	0 (+ 31)	0,0
Liechtenstein	1	0,6	10	0,0
Türkei	1	0,6	23	0,1
Griechenland	1	0,6	31	0,1
Spanien	1	0,6	7	0,0
Schweden	1	0,6	7	0,0
Bosnien und Herzegowina	1	0,6	0 (+ 33)	0,0
<b>ÖBB-Konzern</b>	<b>156</b>	<b>100,0</b>	<b>43.300 (+ 1.032)</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> ohne Klammer: Mitarbeiter der 61 vollkonsolidierten Unternehmen; in Klammer: Mitarbeiter der übrigen 95 Unternehmen

<sup>2</sup> gerechnet für die 61 vollkonsolidierten Unternehmen

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Tabelle zeigt, dass Ende 2011 etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (80 von 156) ihren Sitz im Ausland hatte; bei diesen Auslandsgesellschaften handelte es sich fast ausschließlich um Unternehmen der Rail Cargo Austria AG

## Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

(73 Gesellschaften).<sup>22</sup> Das stärkste Auslandsengagement des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG (und der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt) bestand in Ungarn (mit etwa 7 % der Belegschaft).

**3.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe über keine Übersicht verfügte, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). Der RH empfahl zur besseren Steuerung und Risikoabschätzung (siehe auch TZ 30), den Kapitaleinsatz je Land einem Monitoring zu unterziehen.

**3.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG messe sie einem derartigen Monitoring vernachlässigbare Bedeutung zu, weil sich daraus keine Maßnahmen ableiten ließen. In der ÖBB-Unternehmensgruppe werde eine Investitionsentscheidung von Beginn an nicht nach Kapitaleinsatz je Land getroffen, vielmehr stünden die Marktstrategie, die zu erwartenden Marktanteile und die damit verbundenen Geschäftschancen und Synergien im Vordergrund und nicht Fragen des Kapitaleinsatzes. Ein diesbezügliches Monitoring erfolge derzeit zu volkswirtschaftlichen Bezugsgrößen (z.B. Inflation, Wechselkurs, BIP).*

**3.4** Der RH erachtete ein Monitoring des Kapitaleinsatzes je Land für zweckmäßig, weil dieses für Eigentümer und Management ein zusätzliches Element der Steuerung und Risikoabschätzung bietet.

## Beteiligungen je Teilkonzern

**4.1** Um einen Überblick über die Bedeutung (Buchwertanteile) der Beteiligungen in den Teilkonzernen zu geben, stellte der RH die Anteile der Beteiligungen<sup>23</sup> am Gesamtvermögen<sup>24</sup> der Konzernmuttergesellschaften dar.

<sup>22</sup> In den Teilkonzernen der ÖBB-Personenverkehr AG, der ÖBB-Infrastruktur AG sowie bei den sonstigen Beteiligungen der ÖBB-Holding AG gab es nur vereinzelt Auslandsbeteiligungen (2011: im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG waren die CSAD AUTO-BUSY České Budejovice a.s. und bei der ÖBB-Infrastruktur AG die Brenner Basistunnel SE operativ tätige Mehrheitsbeteiligungen).

<sup>23</sup> Der RH verwendet im Weiteren generell den Begriff Beteiligungen und trifft keine (buchhaltungstechnische) Unterscheidung nach Beteiligungen und verbundenen Unternehmen.

<sup>24</sup> Beteiligungshöhe laut UGB-Jahresabschlüssen. In den Beteiligungswerten (zu Buchwerten) sind auch Ausleihungen (Kredite) der Muttergesellschaft an Tochter- bzw. Enkelgesellschaften enthalten.



Überblick über die  
ÖBB-Unternehmensgruppe

BMVIT

ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Tabelle 3: Buchwertanteile der Beteiligungen in der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB)						
	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2007 bis 2011
<b>ÖBB-Holding AG</b>	in Mio. EUR					
Bilanzsumme	3.430,1	2.980,3	2.764,8	2.428,4	2.409,1	2.802,5
	in %					
Anteil der Beteiligungen und Ausleihungen an Beteiligungen an der Bilanzsumme	94	92	93	92	93	93
<b>Rail Cargo Austria AG</b>	in Mio. EUR					
Bilanzsumme	1.292,2	1.377,2	1.304,6	1.061,2	1.115,4	1.230,1
	in %					
Anteil der Beteiligungen und Ausleihungen an Beteiligungen <sup>1</sup> an der Bilanzsumme	49	71	78	71	69	68
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>	in Mio. EUR					
Bilanzsumme	3.181,6	3.237,8	3.139,7	3.197,7	3.116,1	3.174,6
	in %					
Anteil der Beteiligungen und Ausleihungen an Beteiligungen <sup>1</sup> an der Bilanzsumme	22	20	20	20	21	21
<b>ÖBB-Infrastruktur AG</b>	in Mio. EUR					
Bilanzsumme	19.843,9 <sup>2</sup>	22.057,1 <sup>2</sup>	21.720,9	23.380,4	24.423,9	22.285,2
	in %					
Anteil der Beteiligungen und Ausleihungen an Beteiligungen an der Bilanzsumme	0	0	1	1	1	1

<sup>1</sup> exklusive der Ausleihungen an die ÖBB-Finanzierungsservice GmbH sowie für Cross Border Leasing

<sup>2</sup> 2007 und 2008 war die ÖBB-Infrastruktur AG noch in eine ÖBB-Infrastruktur Bau AG und eine ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG sowie die Brenner Eisenbahn GmbH getrennt. Die Bilanzsummen der Gesellschaften wurden unkonsolidiert addiert.

Quellen: Daten der ÖBB-Unternehmensgruppe (Jahresabschlüsse nach UGB); RH

## Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Die Tabelle zeigt, dass in den Jahren 2007 bis 2011

- sich das Vermögen der ÖBB-Holding AG als strategische Dachgesellschaft hauptsächlich (zu über 90 %) aus Beteiligungsanteilen zusammensetzte;
- das Vermögen der Rail Cargo Austria AG zu etwa zwei Dritteln aus Beteiligungen gebildet war; wobei der starke Anstieg des Beteiligungsanteils in den Jahren 2008/2009 auf die Akquisition der MÁV Cargo Zrt. (nunmehr: Rail Cargo Hungaria Zrt.) zurückzuführen war, der leichte Rückgang des Beteiligungsanteils von 2009 bis Ende 2011 auf deren weitgehende Abschreibung;
- bei der ÖBB-Personenverkehr AG rd. 20 % des Vermögens auf Beteiligungen entfielen;
- aufgrund der Größe des Vermögens der ÖBB-Infrastruktur AG (die gesamte Schieneninfrastruktur einschließlich Immobilien und Kraftwerke befand sich unmittelbar im Vermögen der ÖBB-Infrastruktur AG) traten bei dieser die Beteiligungen anteilmäßig in den Hintergrund; auch in Absolutbeträgen spielte das in Beteiligungen befindliche Vermögen bei der ÖBB-Infrastruktur AG im Vergleich zu jenem der Rail Cargo Austria AG und auch der ÖBB-Personenverkehr AG eine untergeordnete Rolle.<sup>25</sup>

Sowohl bei der Rail Cargo Austria AG als auch der ÖBB-Personenverkehr AG machten die ausgelagerten, den Fahrbetrieb unterstützenden Bereiche der Traktion (ÖBB-Produktion GmbH) und der Fahrzeugwartung und -reparatur (ÖBB-Technische Services GmbH)<sup>26</sup> 2011 einen wesentlichen Anteil (etwa 60 % bzw. etwa 75 %) des Buchwerts der Beteiligungen aus.

**4.2** Der RH hielt fest, dass (neben der ÖBB-Holding AG als Dachgesellschaft) insbesondere in der Rail Cargo Austria AG wesentliche Vermögensanteile (im Durchschnitt 2007 bis 2011 mehr als zwei Drittel) auf Beteiligungen entfielen.

**4.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG sei die Addition von Beteiligungsbuchwerten und Ausleihungen an Tochtergesellschaften nicht nachvollziehbar, weil der Umstand, ob sich eine Tochtergesellschaft bei*

<sup>25</sup> Das in Beteiligungen befindliche Vermögen nahm bei der ÖBB-Infrastruktur AG allerdings in den Jahren 2007 bis 2011 sehr stark zu (Buchwert der Beteiligungen 2007: 6,7 Mio. EUR, 2011: 181,2 Mio. EUR). Die Zunahme war hauptsächlich auf die Beteiligung (zweimal je 25 %) an der Brenner Basistunnel SE zurückzuführen.

<sup>26</sup> je zur Hälfte im Eigentum der Rail Cargo Austria AG und der ÖBB-Personenverkehr AG



Überblick über die  
ÖBB-Unternehmensgruppe

ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

*Banken refinanzieren oder über die Muttergesellschaft, für die Beurteilung von Beteiligungen kaum relevant sei.*

**4.4** Der RH erwiderte, dass unter Risikogesichtspunkten zwischen der Zurverfügungstellung von Eigenkapital und einem Gesellschafterdarlehen wirtschaftlich wenig Unterschied bestand. Dementsprechend fasste er die seitens der Muttergesellschaft in die jeweilige Tochtergesellschaft – sei es in Form von Eigenkapital oder Darlehen – investierten Mittel (zu Buchwerten) zusammen und stellte den Anteil am Gesamtvermögen der Muttergesellschaft dar.

Größe der  
Beteiligungen

**5.1** Nach den Feststellungen des RH ragten von den insgesamt 156 Gesellschaften folgende hinsichtlich Eigenkapital, Bilanzsummen, Jahresergebnissen und/oder Mitarbeiteranzahl heraus:

- die vier Hauptgesellschaften ÖBB-Holding AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG sowie
  - weitere 15 Gesellschaften<sup>27</sup> auf der dritten und vierten Unternehmensebene (Kriterien – alternativ: Bilanzsumme über 50 Mio. EUR, Eigenkapital über 20 Mio. EUR, durchschnittliche Jahresergebnisse von mehr als +/- 5 Mio. EUR; über 1.000 Mitarbeiter);
  - die drei Unternehmen mit dem größten Eigenkapital waren die ÖBB-Produktion GmbH und die ÖBB-Technische Services GmbH, die konzernintern verrechnete Dienstleistungen erbrachten, sowie die Brenner Basistunnel SE<sup>28</sup>.
  - Folgende Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene, die im Außenverhältnis auftraten, ragten hinsichtlich Eigenkapital, Bilanzsummen, Jahresergebnissen und Mitarbeiteranzahl hervor:
    - die Rail Cargo Hungaria Zrt. (Tochter der Rail Cargo Austria AG);
    - die ÖBB-Postbus GmbH (Tochter der ÖBB-Personenverkehr AG);
- (siehe dazu TZ 10).

<sup>27</sup> die bei den Kenndaten in der Übersicht über die wichtigsten Unternehmen angeführten 14 Gesellschaften sowie die Österreichische Postbus AG

<sup>28</sup> Die laufenden Kosten der Brenner Basistunnel SE wurden während der Bauphase zur Gänze aktiviert (d.h. dem Herstellungswert des Anlagevermögens zugerechnet), so dass das Jahresergebnis stets Null betrug.

5.2 Der RH wies auf den relativ geringen Anteil an kapital- und ergebnismäßig bedeutenden Beteiligungen hin (19 von 156 Gesellschaften).

## Rechtlicher Rahmen

Innerstaatlicher  
Rahmen

6.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Bundesbahngesetz<sup>29</sup> vorgesehenen ÖBB-Gesellschaften und die ihnen gesetzlich zugeordneten Aufgaben.

Tabelle 4: Gesellschaften, Aufgaben und Anteilsrechte laut Bundesbahngesetz		
Gesellschaft	Anteilsrechte	gesetzliche Aufgaben
<b>ÖBB-Holding AG</b> (§§ 2 bis 4 BundesbahnG)	100 % Bund (verwaltet durch BMVIT)	Wahrnehmung der Anteilsrechte an den Gesellschaften an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist; Gesamtkoordination der Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategien der Gesellschaften; Sicherstellung der Transparenz der eingesetzten öffentlichen Mittel
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b> (§§ 5 bis 8 BundesbahnG)	100 % ÖBB-Holding AG	Beförderung von Personen (einschließlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen)
<b>Rail Cargo Austria AG</b> (§§ 9 bis 12 BundesbahnG)	100 % ÖBB-Holding AG	Beförderung von Gütern (einschließlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen)
<b>ÖBB-Infrastruktur AG</b> (§§ 25 bis 34a BundesbahnG)	100 % ÖBB-Holding AG	Planung, Bau, Instandhaltung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur
<b>ÖBB-Produktion GmbH<sup>1</sup></b> (§§ 13 und 14 BundesbahnG)	50 % ÖBB-PV AG, 50 % RCA AG	Erbringung von Traktions- und Serviceleistungen für andere (und im Zusammenhang mit anderen) Eisenbahnverkehrsunternehmen
<b>ÖBB-Technische Services-GmbH</b> (§§ 16 und 17 BundesbahnG)	49 % ÖBB-PV AG, 51 % RCA AG	Erbringung von Leistungen für Schienenfahrzeuge (und im Zusammenhang mit Schienenfahrzeugen)
<b>ÖBB-Immobilienmanagement GmbH</b> (§§ 23 und 24 BundesbahnG)	100 % ÖBB-Infra AG	Verfügung über Nutzungsrechte, Bewirtschaftung und Verwertung der Liegenschaften der ÖBB-Infrastruktur AG
<b>bei der ÖBB-Infrastruktur AG einzurichtende Baudienstleistungs-GmbH</b> (§ 31 Abs. 2 Z 1 BundesbahnG) <sup>2</sup>		Gesellschaft noch nicht eingerichtet; Erbringung von Baudienstleistungen im Rahmen eines integrierten Infrastruktur-Anlagenmanagements

<sup>1</sup> bis 2009 ÖBB-Traktion GmbH

<sup>2</sup> Die gesetzlichen Materialien RV 227 GP XXIV. halten dazu fest: „[...] Der Zeitpunkt der Gründung und der konkrete Umfang der Gesellschaft wird von den Gesellschaftsorganen der ÖBB-Infrastruktur AG im Sinne einer effizienten Dienstleistung unter Berücksichtigung der unabdingbaren Kernaufgaben eines Schieneninfrastrukturunternehmens vorgegeben werden. [...]“

Quellen: Daten Bundesbahngesetz; RH

<sup>29</sup> BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F.



## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Das Bundesbahngesetz gab folgende Unternehmensstruktur vor:

- eine Holding AG als strategische Dachgesellschaft,
- auf der zweiten Unternehmensebene (erste operative Ebene) drei<sup>30</sup> große, operative Aktiengesellschaften, die ÖBB-Personenverkehr AG, die ÖBB-Infrastruktur AG und die Rail Cargo Austria AG; sowie
- einige Gesellschaften auf dritter Unternehmensebene:
  - die ÖBB-Technische Services GmbH sowie die ÖBB-Produktion GmbH<sup>31</sup> als gemeinsame Tochtergesellschaften der ÖBB-Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG;
  - die ÖBB-Immobilienmanagement GmbH als Tochtergesellschaft der ÖBB-Infrastruktur AG.

Im Bundesbahngesetz waren die Hauptaufgaben der jeweiligen Unternehmen definiert und ließen damit Rückschlüsse auf den vom Gesetzgeber beabsichtigten Unternehmenszweck zu, nämlich in Österreich eine bedarfsgerechte Schieneninfrastruktur zur Verfügung zu stellen (ÖBB-Infrastruktur AG) sowie Personenverkehr und Güterverkehr anzubieten.<sup>32</sup> Sie stellten jedoch keine abschließenden Festlegungen der einzelnen Tätigkeitsfelder/Geschäftsfelder der ÖBB-Unternehmensgruppe dar.

Insbesondere traf das Bundesbahngesetz

- keine ausdrückliche Beschränkung auf die Erbringung von Schienenverkehrsleistungen,
- keine gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf das Eingehen von Beteiligungen im In- und Ausland und
- keine Regelungen (und somit auch keine Beschränkungen) hinsichtlich der Gründung und des Zukaufs weiterer Tochterunternehmen.

<sup>30</sup> Das Bundesbahngesetz sah von 2004 bis 2008 zwei Infrastrukturgesellschaften vor: die ÖBB-Infrastruktur Bau AG und die ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG; beide Gesellschaften wurden mit BGBl. I Nr. 95/2009 (rückwirkend mit 1. Jänner 2009) zur ÖBB-Infrastruktur AG verschmolzen.

<sup>31</sup> bis 2009 ÖBB-Traktion GmbH

<sup>32</sup> Die erläuternden Bemerkungen zum Bundesbahnstrukturgesetz (RV 311 GP XXII) hatten u.a. die Sicherstellung eines ausreichenden Mobilitätsangebots im schienenengebundenen Personen- und Güterverkehr für das ganze Land als Zielsetzung definiert.

## Rechtlicher Rahmen

**6.2** Der RH hielt fest, dass das Bundesbahngesetz Organisationsstruktur und Hauptleistungsbereiche der ÖBB-Unternehmensgruppe auf Holding- und Teilkonzernebene – sowie teilweise auch noch auf der dritten Unternehmensebene – festlegte. Darüber hinaus ließ das Bundesbahngesetz jedoch einen weiten Spielraum hinsichtlich der Gründung von und der Beteiligung an weiteren Gesellschaften und der Ergänzung der Hauptleistungsbereiche um weitere Geschäftsfelder. Auch beschränkte das Bundesbahngesetz die ÖBB-Unternehmensgruppe nicht in ihrem geographischen Aktionsbereich (Auslandsengagement).

## EU-rechtlicher Rahmen

**7.1** Die Holding-Konstruktion des Bundesbahngesetzes<sup>33</sup> mit Aktiengesellschaften auf erster und zweiter Unternehmensebene hatte (u.a.) zum Ziel, die EU-rechtlich gebotene Trennung des Infrastrukturbereichs vom Absatzbereich (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) zu gewährleisten.<sup>34</sup>

Die EU-rechtlichen Grenzen einer Zusammenfassung von Infrastruktur- und Absatzbereich in einem Konzern unter Führung einer Holding waren seit Jahren umstritten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war gegen Österreich – aber auch gegen elf weitere europäische Staaten – ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig, in dem die Europäische Kommission u.a. vorgebracht hatte, dass in Österreich die EU-rechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit von Infrastrukturbetreibern (ÖBB-Infrastruktur AG) und Absatzgesellschaften nicht ausreichend umgesetzt seien.

<sup>33</sup> Umstrukturierung mit Bundesbahnstrukturgesetz im Jahr 2003, BGBl. I Nr. 138/2003

<sup>34</sup> Die EU-rechtlichen Vorgaben haben die Sicherstellung des Wettbewerbs am Schienenverkehrsmarkt und die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Schieneninfrastruktur zum Ziel. Aus EU-rechtlicher Sicht kann diese nur gewährleistet werden, wenn die Infrastruktur unabhängig von den Absatzgesellschaften operiert (Erstes Eisenbahnpaket zur Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes: Art. 6 Abs. 3 und Anhang II RL 91/440/EWG und Art. 4 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 RL 2001/14/EG).

Der Europäische Gerichtshof wies die Klage mangels entsprechender Nachweise ab.<sup>35</sup>

Noch während des Vertragsverletzungsverfahrens Anfang 2013 legte die Europäische Kommission (im Rahmen des Vierten Eisenbahnpakets) einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU<sup>36</sup> vor, welcher die klarere und verstärkte effektive institutionelle Trennung des Infrastrukturbetreibers zum Ziel hatte.<sup>37</sup>

- 7.2** Der RH hielt fest, dass der Europäische Gerichtshof die grundsätzlichen Zweifel der EU-Kommission an der Konstruktion der ÖBB-Unternehmensgruppe wie auch die grundsätzlichen Zweifel an der Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG als nicht ausreichend nachgewiesen erachtete.

<sup>35</sup> Klage der Europäischen Kommission im Jahr 2010 gegen die Republik Österreich und elf weitere Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Frankreich, Portugal). Die Europäische Kommission hatte in ihrer Klage u.a. vorgebracht, dass das Bundesbahngesetz die EU-rechtlichen Vorgaben nicht ausreichend umgesetzt habe, und argumentierte, dass die ÖBB-Infrastruktur AG in rechtlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht sowie in ihren Entscheidungen nicht ausreichend unabhängig von der ÖBB-Holding AG und den Absatzgesellschaften sei.

Der Europäische Gerichtshof wies die Klage ab (C-555/10) und begründete sein Urteil im Wesentlichen folgendermaßen:

- die Europäische Kommission habe keine Beweise vorgelegt, dass die ÖBB-Infrastruktur AG von der ÖBB-Holding AG in Bezug auf die Modalitäten der Entscheidungsfindung nicht unabhängig wäre (die Europäische Kommission stützte sich auf Kriterien, welche nicht aus den RL 91/440/EWG und 2001/14/EU ableitbar bzw. nicht rechtlich verbindlich waren);
- die Europäische Kommission habe nicht nachweisen können, dass die Republik Österreich zwingende Maßnahmen hätte ergreifen müssen, um zu gewährleisten, dass der – mit Entscheidungen über Trassenzuweisungen oder Wegeentgelte und dergleichen betraute – Infrastrukturbetreiber rechtlich, organisatorisch und in seinen Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist.

<sup>36</sup> Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 (veröffentlicht am 14. Dezember 2012) zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Diese regelt u.a. den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur und das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen durch Eisenbahnunternehmen und betont insbesondere die Unabhängigkeit von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern.

<sup>37</sup> Dieser sieht u.a. vor:

- die grundsätzliche Trennung des Infrastrukturbetreibers von Eisenbahnunternehmen bzw. Holdingstrukturen mit Eisenbahnunternehmen; bestehende Holdingstrukturen können aufrecht erhalten werden, wenn strenge Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers (z.B. Überprüfung durch die Europäische Kommission) ergriffen werden;
- personelle Verflechtungen zwischen Infrastrukturbetreibern und von Eisenbahnunternehmen bzw. Holdingstrukturen mit Eisenbahnunternehmen weitgehend zu unterbinden;
- das Quersubventionierungsverbot zu verstärken.

## Rechtlicher Rahmen

Der RH wies allerdings darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung seitens der EU-Kommission immer noch Bedenken bestanden, dass

- die auf europäischer Ebene erwünschte Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber von jenen Absatzgesellschaften, die aus den (ehemaligen) staatlichen Eisenbahnunternehmen hervorgegangen sind, generell und
- die Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG von den Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG) im Speziellen

nicht ausreichend gewährleistet sei. Der RH betonte, dass sich auch in der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung Hinweise auf diesbezügliche faktische Spannungsfelder zeigten (siehe TZ 18 hinsichtlich der personellen Identität von Aufsichtsräten, TZ 19 hinsichtlich des Einflusses der ÖBB-Holding AG auch auf Angelegenheiten des operativen Geschäfts und TZ 27 hinsichtlich des Cash-Pooling). Zudem wies der RH auf seinen Bericht zur Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003, Reihe Bund 2007/15 hin, in dem er bereits die Notwendigkeit der Entflechtung von Infrastruktur und Absatzgesellschaften aufgezeigt hatte.

**7.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG sei die Einhaltung des Gebots der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers durch gesonderte Klauseln in den Konzernrichtlinien, Satzungen und Geschäftsordnungen sichergestellt.*

*Der Europäische Gerichtshof habe bestätigt, dass Österreich die Richtlinien zum 1. Eisenbahnpaket ordnungsgemäß umgesetzt habe; er habe die Klage der Kommission gegen Österreich zur Gänze abgewiesen und in seinem Urteil festgehalten, dass die von der Kommission immer wieder erwähnten Unabhängigkeitskriterien der Infrastruktur rechtlich nicht verbindlich seien.*

*Auch das BMVIT ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass die Rechtskonformität betreffend die Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG nun abschließend bestätigt sei.*

**7.4** Der RH erachtete es als wesentlich, die von ihm im Zuge der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten faktischen Spannungsfelder betreffend Kooperation und Unabhängigkeit zwischen Infrastruktur- und Absatzgesellschaften so weit wie möglich abzubauen.



## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

### Wirtschaftliche Entwicklung

- Einleitung
- 8 Der RH gibt im Folgenden einen Überblick über
- die Ergebnisentwicklung der letzten fünf Jahre (2007 bis 2011) und den Beitrag der Beteiligungen zum Konzernergebnis sowie
  - die Entwicklung des Eigenkapitals und der Abschreibungen auf Beteiligungen in den letzten fünf Jahren (2007 bis 2011).

### Ergebnisentwicklung

#### Jahresergebnisse

- 9.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisentwicklung von 2007 bis 2011 im Gesamtkonzern und in den Teilkonzernen; sie differenziert jeweils in operatives Ergebnis und Jahresergebnis (IFRS-Betrachtung).

Tabelle 5: Jahresergebnisse des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS)						
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe 2007 bis 2011
	in Mio. EUR					
<b>ÖBB-Holding AG Konzern<sup>1</sup></b>						
– EBIT <sup>2</sup>	513,6	51,2	313,6	254,8	593,2	<b>1.726,4</b>
– Jahresergebnis	42,4	– 965,9	115,9	– 338,0	– 35,2	<b>– 1.180,8</b>
<b>Teilkonzern Rail Cargo Austria AG</b>						
– EBIT <sup>2</sup>	24,7	– 39,4	– 101,8	– 279,4	11,7	<b>– 384,2</b>
– Jahresergebnis	10,6	– 292,8	– 87,1	– 356,9	– 53,0	<b>– 779,2</b>
<b>Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG</b>						
– EBIT <sup>2</sup>	34,8	– 331,6	64,0	33,1	60,3	<b>– 139,4</b>
– Jahresergebnis	– 21,1	– 650,2	167,8	– 18,7	37,0	<b>– 485,2</b>
<b>Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG<sup>3</sup></b>						
– EBIT <sup>2</sup>	447,2	429,0	357,6	496,5	544,0	<b>2.274,3</b>
– Jahresergebnis	89,6	– 78,6	15,2	16,3	– 14,2	<b>28,3</b>

<sup>1</sup> Das ÖBB-Konzernergebnis ist Ergebnis einer Konsolidierung (keiner Addition) der Teilkonzerne; überdies gehen noch andere Beteiligungen der ÖBB-Holding AG, die keinem der drei Teilkonzerne angehören, in das Konzernergebnis ein.

<sup>2</sup> Betriebsergebnis = Ergebnis vor Finanzergebnis und Steuern

<sup>3</sup> 2007 und 2008 war die ÖBB-Infrastruktur AG noch in eine Infrastruktur Bau AG und eine Infrastruktur Betrieb AG getrennt. Werte 2007 und 2008: Addition der Ergebnisse (mit den Folgewerten der ÖBB-Infrastruktur AG nicht unmittelbar vergleichbar).

Quellen: Daten Konzern-Jahresabschlüsse nach IFRS; RH

## Wirtschaftliche Entwicklung

Der Gesamtkonzern verzeichnete 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR. Die Verluste entstanden größenordnungsmäßig etwa zu zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB–Personenverkehr AG. Der – mit Abstand – höchste Verlust trat im Jahr 2008 ein (etwa 970 Mio. EUR), gefolgt vom Verlust des Jahres 2010 (etwa 340 Mio. EUR).

- Die Rail Cargo Austria AG wies seit 2008 durchgängig Verluste aus; sie erzielte 2011 erstmals seit 2007 ein positives EBIT, jedoch immer noch einen – wenn auch gegenüber den Vorjahren geringeren – Jahresverlust.
- Die ÖBB–Personenverkehr AG wies insbesondere 2008 ein stark negatives Ergebnis aus und zeigte seit 2009 überwiegend positive Ergebnisse (im operativen Bereich (EBIT) durchgängig positive Ergebnisse).
- Die ÖBB–Infrastruktur AG zeigte über den Betrachtungszeitraum ein weitgehend stabiles Bild. Ihre Ertrags– und Ergebnissituation war durch die Zuschüsse des Bundes gesichert. Das negative Jahresergebnis 2011 war auf höhere Finanzierungsaufwendungen zurückzuführen.

(2) Die Konzernergebnisse waren im Zeitraum 2007 bis 2011 durch folgende Faktoren (finanzielle Belastungen) wesentlich mitbedingt:

- 250 Mio. EUR Wertberichtigungen (insbesondere im Jahr 2008) auf im Jahr 2005 eingegangene derivative Finanzgeschäfte (Collateralized Debt Obligations, kurz CDOs)<sup>38</sup>; die Verluste verteilten sich folgendermaßen auf die Teilkonzerne:
  - zu rd. 40 Mio. EUR auf die Rail Cargo Austria AG,
  - zu rd. 115 Mio. EUR auf die ÖBB–Personenverkehr AG und
  - zu rd. 95 Mio. EUR auf die ÖBB–Infrastruktur AG;

<sup>38</sup> Siehe dazu auch der Bericht des RH zum Thema Finanztransaktionen der ÖBB–Holding AG und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG, Reihe Bund 2010/7. Die Abschreibungen auf Finanzinstrumente schlugen sich insbesondere im Finanzergebnis der ÖBB–Personenverkehr und der ÖBB–Infrastruktur AG nieder.

Die Wertberichtigungen auf derivative Finanzgeschäfte in der Höhe von 250 Mio. EUR beziehen sich auf die Periode 2007 bis 2011. Ende 2006 waren bereits 45,2 Mio. EUR wertberichtigt worden; in Summe ergibt sich damit aus diesen Geschäften ein Gesamtverlust in der Höhe von 295 Mio. EUR (siehe Bericht des RH Reihe Bund 2010/7).

- 640 Mio. EUR außerordentliche Abschreibungen bzw. Impairments von Vermögensgegenständen (wie Lokomotiven und Busse – insbesondere in den Jahren 2008 und 2010)<sup>39</sup>; die Verluste verteilten sich folgendermaßen auf die Teilkonzerne:

- zu rd. 415 Mio. EUR auf die Rail Cargo Austria AG und
- zu rd. 225 Mio. EUR auf die ÖBB-Personenverkehr AG;<sup>40</sup>

(siehe zur genaueren Aufschlüsselung der Verluste TZ 10).

- 170 Mio. EUR Nachzahlungen für:
  - Steuer-Nachzahlungen für nicht-steuerbefreite außertarifliche Fahrtbegünstigungen der ÖBB-Mitarbeiter und
  - für Nachzahlungen von Bundespflegegeld.<sup>41</sup> (Siehe auch RH Reihe Bund 2009/4; der RH wies in diesem Bericht darauf hin, dass der Bund der ÖBB-Dienstleistungs GmbH – entgegen den Bestimmungen des Bundespflegegeldgesetzes – allein im Zeitraum 2003 bis 2007 einen um insgesamt rd. 115,7 Mio. EUR zu hohen Aufwandsersatz geleistet hatte.)

**9.2** Der RH hielt fest, dass der ÖBB-Konzern von 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR verzeichnete. Die negativen Jahresergebnisse entstanden bei den Absatzgesellschaften und zwar im Besonderen bei der Rail Cargo Austria AG.

Die Verluste waren durch gesunkene Ertragserwartungen bedingt, die es notwendig machten, das Vermögen der Absatzgesellschaften deutlich abzuwerten (Impairments und außerordentliche Abschreibungen – insgesamt 640 Mio. EUR; siehe auch TZ 37). Ein weiterer Verlustfaktor waren Wertberichtigungen auf derivative Finanzgeschäfte (in den Jahren 2007 bis 2011 insgesamt 250 Mio. EUR – siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2010/7 „Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG“).

<sup>39</sup> Abwertung von Vermögensgegenständen, von denen zum Zeitpunkt der Bewertung erwartet wird, dass ihr Markt- oder Nutzungswert geringer als ihr Buchwert ist.

<sup>40</sup> Aufteilung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten entsprechend der Aufteilung der Beteiligung an der ÖBB-Produktion GmbH.

<sup>41</sup> Unter diesem Titel verrechnete der ÖBB-Konzern weitere 175 Mio. EUR nicht ergebniswirksam direkt gegen das Eigenkapital (also Eigenkapital mindernd). Die Zulässigkeit dieser Verrechnung wurde von den Wirtschaftsprüfern akzeptiert und im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nicht untersucht.

## Wirtschaftliche Entwicklung

Die schlechten Unternehmensergebnisse waren nicht unmaßgeblich durch die 2008 einsetzende Wirtschaftskrise mitbedingt.

Der RH wies darauf hin, dass die hohen Impairments der Jahre 2008 und 2010 die Abschreibungsbasis der Rail Cargo Austria AG und der ÖBB-Personenverkehr AG verringerten und es diesen Gesellschaften daher in Zukunft leichter machen werden, positivere Ergebnisse zu erreichen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG habe der RH den wesentlichen Einfluss der „Sondereffekte“ (wie z.B. Spekulationsverluste, Steuernachzahlungen) auf die Jahresergebnisse der ÖBB-Unternehmensgruppe „vollkommen außer Acht gelassen“. Das BMVIT betonte in seiner Stellungnahme, dass die wirtschaftliche Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe in den Jahren 2008 bis 2011 durch diese „Sondereffekte“ und nicht durch mangelhaftes Beteiligungsmanagement bedingt war.*

*Die ÖBB-Holding AG verwies in ihrer Stellungnahme weiters darauf, dass die jeweiligen Rahmenbedingungen stärker zu berücksichtigen seien: So seien zum Zeitpunkt des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. die weltweite Wirtschaftskrise und ihre Folgen für die Güterverkehrsbranche nicht vorhersehbar gewesen. Seit 2008 sei es – neben der Veränderung des Wettbewerbsumfelds hin zu einem liberalisierten Markt mit zahlreichen privaten Anbietern – insgesamt zu einer signifikanten Reduktion der durch Güterbahnen transportierten Mengen und zu einem rapiden Verfall der Transportpreise gekommen. Die Firmenwertabschreibung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) und die jahrelange Unterdotierung des Vertrags über die Bestellung und Erbringung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen mit der Republik Österreich im Personenverkehr hätten wesentlich zur Schwächung der ÖBB-Unternehmensgruppe beigetragen. Die Abschreibungen würden sich auf insgesamt 639,5 Mio. EUR belaufen, die aber nicht cash-wirksame Verluste darstellten.*

- 9.4** Der RH verwies hinsichtlich der angesprochenen „Sondereffekte“ auf seine Ausführungen in TZ 9.1; diese Effekte sind – einzeln angeführt und den Teilkonzernen zugeordnet – ausführlich dargestellt.

Der RH setzte sich in seinem Bericht sehr wohl eingehend mit allen Faktoren auseinander, die wesentlichen Einfluss auf die Konzernergebnisse im Zeitraum 2007 bis 2011 hatten. Die Analyse des RH machte insgesamt deutlich, dass die wirtschaftliche Situation und ungünstige Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe (Verluste, hoher Abschreibungsbedarf) – neben Spekulationsverlusten und Steuernachzahlungen



– durch eine Vielzahl von externen und internen Faktoren mitbeeinflusst waren (wie z.B. Ertragslage des Sektors, Wirtschaftskrise, Akquisitionentscheidungen, strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme bei Beteiligungen).

**10.1** (1) Der Beitrag der Beteiligungen zu den Ergebnissen der Teilkonzerne (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG) lässt sich aus den Jahresabschlüssen nach UGB abschätzen<sup>42</sup>; die folgende Tabelle zeigt die Jahresergebnisse nach UGB für die ÖBB-Holding AG sowie die großen operativen Aktiengesellschaften und weist den auf die Beteiligungen entfallenden Anteil am Jahresergebnis aus.

<sup>42</sup> Demgegenüber sind in der konsolidierten Darstellung nach IFRS die Beteiligungsergebnisse nicht separat dargestellt, sondern es sind die Beiträge der wesentlichen Beteiligungen in jeder einzelnen Ertrags- und Aufwandsposition enthalten.

## Wirtschaftliche Entwicklung

<b>Tabelle 6: Anteil der Beteiligungen an den Jahresergebnissen<sup>1</sup> (nach UGB)</b>						
<b>Jahresergebnisse</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Summe 2007 bis 2011</b>
	in Mio. EUR					
<b>ÖBB-Holding AG<sup>2</sup></b>	<b>- 59,2</b>	<b>- 490,9</b>	<b>- 182,6</b>	<b>- 307,3</b>	<b>6,4</b>	<b>- 1.033,6</b>
<i>davon aus Beteiligungen</i>	<i>- 33,8</i>	<i>- 509,8</i>	<i>- 183,9</i>	<i>- 314,0</i>	<i>4,6</i>	<i>- 1.036,9</i>
	Anteil in %					
Beteiligungen	57	104	101	102	72	100
	in Mio. EUR					
<b>Rail Cargo Austria AG</b>	<b>20,2</b>	<b>- 166,1</b>	<b>- 204,1</b>	<b>- 379,1</b>	<b>- 39,8</b>	<b>- 768,9</b>
<i>davon aus Beteiligungen</i>	<i>19,2</i>	<i>- 75,1</i>	<i>- 82,4</i>	<i>- 278,8</i>	<i>10,7</i>	<i>- 406,4</i>
	Anteil in %					
Beteiligungen	95	45	40	74	n.a.	53
	in Mio. EUR					
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>	<b>- 52,3</b>	<b>- 311,4</b>	<b>69,6</b>	<b>- 27,2</b>	<b>- 26,2</b>	<b>- 347,5</b>
<i>davon aus Beteiligungen</i>	<i>10,6</i>	<i>- 86,6</i>	<i>- 68,1</i>	<i>14,7</i>	<i>6,8</i>	<i>- 122,6</i>
	Anteil in %					
Beteiligungen	n.a.	28	n.a.	n.a.	n.a.	35
	in Mio. EUR					
<b>ÖBB-Infrastruktur AG<sup>3</sup></b>	<b>42,1</b>	<b>- 79,1</b>	<b>21,9</b>	<b>7,5</b>	<b>- 44,2</b>	<b>- 51,8</b>
<i>davon aus Beteiligungen</i>	<i>3,6</i>	<i>3,1</i>	<i>3,0</i>	<i>5,7</i>	<i>9,2</i>	<i>18,5</i>
	Anteil in %					
Beteiligungen	9	n.a.	14	76	n.a.	n.a.

<sup>1</sup> Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag

<sup>2</sup> Das Ergebnis der ÖBB-Holding AG ergibt sich in erster Linie aus den insgesamt negativen Ergebnissen der drei großen Beteiligungen. Es ist aber nicht einfach die Addition der drei anderen Gesellschaften, weil einerseits die ÖBB-Holding AG selbst noch andere (kleinere) direkte Beteiligungen besitzt und es in der Ergebniszurechnung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften zu zeitlichen Verschiebungen kommen kann.

<sup>3</sup> 2007 und 2008 war die ÖBB-Infrastruktur AG noch in eine ÖBB-Infrastruktur Bau AG und eine ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG getrennt. Die Addition deren von Ergebnissen (Werte 2007 und 2008) ist mit den Folgewerten der ÖBB-Infrastruktur AG nicht unmittelbar vergleichbar.

n.a.: Bei Vorzeichenwechsel keine Prozentangaben sinnvoll, weil positive Beiträge aus Beteiligungen verlustmindernd bei der Muttergesellschaft wirken.

Quellen: Jahresabschlüsse nach UGB, Beteiligungsdaten: ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Tabelle zeigt, dass im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011)

- bei der Rail Cargo Austria AG etwa die Hälfte der Verluste auf Beteiligungen entfiel (in erster Linie die Abschreibung der Rail Cargo Hungaria Zrt., vormals MÁV Cargo Zrt., in Höhe von insgesamt rd. 350 Mio. EUR);
- bei der ÖBB-Personenverkehr AG etwa ein Drittel der Verluste auf Beteiligungen entfiel; in erster Linie betraf dies die Abschreibungen und Verlustabdeckungen 2008 und 2009 für die ÖBB-Produktion GmbH (75 Mio. EUR) und Impairments der ÖBB-Postbus GmbH (54 Mio. EUR);
- die Beteiligungen der ÖBB-Infrastruktur AG durchwegs positiv zu deren Jahresergebnissen beitrugen.

Tabelle 6 zeigt auch, dass die Jahresergebnisse 2011 der Absatzgesellschaften großteils positiver ausfielen als die durchschnittlichen Jahresergebnisse 2007 bis 2011, so dass sich 2011 eine positivere Tendenz abzeichnete.

(2) Die folgende Tabelle gliedert die Ergebnissituation in den Teilkonzernen näher auf; sie zeigt die durchschnittlichen Jahresergebnisse der wichtigsten<sup>43</sup> Tochter- und Enkelgesellschaften und gibt damit einen Einblick, welche Beteiligungen wesentliche Verlustbringer waren, und welche positiv zur Ergebnissituation beitrugen.

<sup>43</sup> gemessen an Anschaffungskosten, Eigenkapital, Mitarbeiterzahl und/oder Ergebnisbeitrag

## Wirtschaftliche Entwicklung

**Tabelle 7: Jahresergebnisse der wichtigsten Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB bzw. dem jeweiligen nationalen Recht)**

	Anteil 2011 <sup>1</sup>	Eigen- kapital 2011	Durchschnitt- liches Jahres- ergebnis 2007 bis 2011 <sup>4</sup>	Jahres- ergebnis 2011	Eigenkapital- rentabilität 2011
	in %		in Mio. EUR		in %
<b>ÖBB-Holding AG</b>		<b>2.251,6</b>	<b>- 206,7</b>	<b>6,4</b>	<b>0,3</b>
ÖBB-Shared Service Center GmbH	100	12,5	4,3	2,4	16,9
ÖBB-Werbecenter GmbH	100	9,2	1,5	1,1	13,8
ÖBB-Finanzierungsservice GmbH	100	0,3	- 0,3	0,6	200,0
<b>Rail Cargo Austria AG</b>		<b>114,9</b>	<b>- 153,8</b>	<b>- 39,8</b>	<b>- 25,7</b>
ÖBB-Produktion GmbH	50	737,0	- 36,8	- 9,9	- 1,3
ÖBB-Technische Services GmbH	51	196,0	6,5	18,4	9,4
Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.)	100	56,2	- 37,1	- 26,2	- 44,6
Express-Interfracht Inter-nationale Spedition GmbH (EXIF)	100	30,0	1,5	1,9	6,4
ChemFreight GmbH	50	9,4	2,3	2,3	27,6
Entsorgungslogistik Austria GmbH	100	3,7	1,8	2,0	54,2
Papier & Recycling Logistik GmbH	100	3,5	1,3	1,3	36,1
Ökombi GmbH	100	3,3	- 0,4	2,0	62,4
EXIF Romania s.r.l.	100	2,9	- 3,8	0,2	- 2,3
AgroFreight Spedition GmbH	75	2,8	1,2	0,4	12,4
EXIF Italia s.r.l.	100	1,7	- 1,6	0,1	13,0
BurgySped S.I. (Spanien)	100	1,2	0,4	0,3	32,5
EXIF Hellas S.A.	100	0,7	- 1,5	- 2,0	- 49,2
EXIF Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited (Türkei)	100	- 0,2	- 0,6	- 0,8	n.a.
EXIF Polska Sp. z.o.o.	100	- 1,3	0,2	- 3,8	- 136,0
Express Slovakia a.s.	33	17,5	5,5	7,0	51,6
Industriewaggon GmbH	100	45,0	8,3	8,0	17,7
Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: LINEA s.p.a.)	100	0,1	- 2,5	- 1,7	n.a.
RCA Terminal s.r.o.	100	1,9	- 0,3	1,9	n.a.
Intercontainer Austria GmbH <sup>2</sup>	100	-	- 3,2	-	-
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>		<b>904,0</b>	<b>- 69,5</b>	<b>- 26,2</b>	<b>- 2,8</b>
ÖBB-Produktion GmbH	50	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben
ÖBB-Technische Services GmbH	49	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben
ÖBB-Postbus GmbH	100	79,7	- 0,7	- 0,6	- 0,7
Österreichische Postbus AG	100	3,6	- 0,4	- 1,9	- 52,8
FZB Fahrzeugbetrieb GmbH	100	45,7	0,1	0,2	0,4
City Air Terminal Betriebsgesellschaft mbH	49,9	12,4	0,2	0,5	4,0
<b>ÖBB-Infrastruktur AG<sup>3</sup></b>		<b>1.013,4</b>	<b>- 10,3</b>	<b>- 44,2</b>	<b>- 4,2</b>
Brenner Basistunnel SE	50	233,2	0,0	0,0	0,0
ÖBB-Realitätenbeteiligungs GmbH & Co KG	100	51,4	0,6	2,5	4,8
Rail Equipment GmbH & Co KG	100	26,8	3,9	4,9	18,5
ÖBB-IKT GmbH	100	7,0	- 0,5	0,6	9,5
ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	100	4,3	- 0,2	0,7	17,8
Mungos Sicher & Sauber GmbH & Co KG	100	2,3	0,5	1,3	129,5
Weichenwerk Wörth GmbH	30	10,4	2,4	2,7	25,5

<sup>1</sup> Anteil der jeweiligen Konzerngesellschaft an der Tochtergesellschaft in %

Eigenkapital und Jahresergebnis beziehen sich immer auf das gesamte Unternehmen, sind also nicht anteilig zugerechnet.

<sup>2</sup> Die Intercontainer Austria GmbH bestand zum 31. Dezember 2011 nicht mehr als eigenständiges Unternehmen, daher sind für 2011 keine Werte vorhanden.

<sup>3</sup> Die ÖBB-Infrastruktur AG bestand 2007 und 2008 aus zwei getrennten Gesellschaften für Bau und Betrieb, das durchschnittliche Ergebnis bezieht 2007 und 2008 die addierten Jahresergebnisse der beiden Gesellschaften ein.

<sup>4</sup> falls Beteiligung nicht über den gesamten Zeitraum gehalten, Durchschnitt über die gehaltene Periode

n.a.: Nicht anwendbar, weil das Eigenkapital 2010 negativ war (Eigenkapitalrentabilität 2011 – Jahresergebnis 2011: Eigenkapital 2010).

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die weitaus größten Verlustbeiträge auf der dritten Unternehmensebene kamen von zwei Gesellschaften:

- Rail Cargo Hungaria Zrt.:

Diese wies seit dem Erwerb durch die Rail Cargo Austria AG durchwegs negative Jahresergebnisse (im Durchschnitt -37 Mio. EUR pro Jahr) aus (zur Rail Cargo Hungaria Zrt. siehe auch TZ 37).

- ÖBB-Produktion GmbH:

Auch diese wies im Durchschnitt Verluste von -37 Mio. EUR pro Jahr aus. Anzumerken ist allerdings, dass die Leistungen der ÖBB-Produktion GmbH eine Grundlage für die Leistungserstellung der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG) bildeten. Verluste bei der ÖBB-Produktion GmbH wiesen darauf hin, dass die Absatzgesellschaften deren Leistungen nicht zu kostendeckenden Preisen bezogen. Nach Angaben der ÖBB-Unternehmensgruppe würde dies – aufgrund der Geschäftsfeldbetrachtung – zwar zu keinen Verzerrungen bei der Kalkulation führen, für die Zukunft werde jedoch ein zugleich kostendeckender und marktgerechter Preis für die Leistungen der ÖBB-Produktion GmbH angestrebt.

Verluste über mehrere Jahre – wenn auch in weit geringerem Ausmaß als in den beiden vorgenannten Fällen (Verluste von durchschnittlich über 1,5 Mio. EUR) – entstanden auch bei folgenden Tochter- und Enkelgesellschaften der Rail Cargo Austria AG:

- EXIF Romania s.r.l. (durchschnittlich -3,8 Mio. EUR pro Jahr),
- Intercontainer Austria GmbH (durchschnittlich -3,2 Mio. EUR pro Jahr),
- Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: Linea s.p.a.) (durchschnittlich -2,5 Mio. EUR pro Jahr),
- EXIF Italia s.r.l. (durchschnittlich -1,6 Mio. EUR pro Jahr) und der
- EXIF Hellas S.A. (durchschnittlich -1,5 Mio. EUR pro Jahr).

Zu diesen Gesellschaften siehe auch TZ 30.

## Wirtschaftliche Entwicklung

Positive Ergebnisbeiträge (Gewinne von durchschnittlich über 1,5 Mio. EUR) kamen von der

- Industriegewaggon GmbH, die Güterwaggons vermietet (mit +8,3 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr),
- ChemFreight GmbH, die Waggonvermietung und Logistikdienstleistungen im Chemie- und Erdölbereich anbietet (mit +2,3 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr)<sup>44</sup>,
- Entsorgungslogistik Austria GmbH, die Logistikdienstleistungen auf dem Gebiet der Abfallverwertung und -entsorgung erbringt (mit +1,8 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr),
- Express Slovakia a.s., eine bedeutende Universalspedition in der Slowakei (mit +5,5 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr, allerdings hält die ÖBB-Unternehmensgruppe nur einen 33 %-Anteil an dieser Gesellschaft),
- ÖBB-Technische Services GmbH, die die Wartungs- und Reparaturarbeiten am Wagenmaterial durchführt (mit +6,5 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr),
- ÖBB-Shared Service Center GmbH, die für die ÖBB-Unternehmensgruppe Dienstleistungen auf den Gebieten Human Resources, Finanzen, Einkauf und Lehrlingsausbildung erbringt (mit +4,3 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr) und
- Rail Equipment GmbH & Co KG, die Schienenfahrzeuge vermietet und das Fuhrparkmanagement für die ÖBB-Unternehmensgruppe wahrnimmt (mit +3,9 Mio. EUR durchschnittlichem Gewinn pro Jahr).

Die letzten drei der genannten Gesellschaften erbrachten überwiegend Leistungen für die ÖBB-Unternehmensgruppe selbst, so dass die positive Ergebnissituation i.d.R. auf konzerninterne Erträge zurückzuführen war.

**10.2** Der RH hielt fest, dass bei der Rail Cargo Austria AG etwa die Hälfte<sup>45</sup> der Verluste auf Beteiligungen zurückzuführen war, wovon der Großteil (350 Mio. EUR) alleine auf die Rail Cargo Hungaria Zrt. entfiel. Der RH betonte, dass die Beteiligungen in den Gebieten, die die Rail

<sup>44</sup> Beteiligungsanteil der Rail Cargo Austria AG: 50 %

<sup>45</sup> 406,4 Mio. EUR (siehe Tabelle 6) von in Summe 768,9 Mio. EUR (2007 bis 2011)

Cargo Austria AG als besonders wichtige Märkte (Kerländer – siehe TZ 15) erachtete und in denen sie auch Eisenbahnverkehrsunternehmen übernommen hatte, nämlich in Ungarn (Rail Cargo Hungaria Zrt.) und in Norditalien (Rail Cargo Italia s.r.l.), bisher deutliche Verluste aufwies.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG lasse der RH mit „der verkürzten Angabe von durchschnittlichen Jahresergebnissen“ die positive Entwicklung der letzten Jahre unberücksichtigt.*
- 10.4** Der RH stellte klar, dass er in den Tabellen 1, 3, 5, 6, 8, 9, 14, 23 sowie in den Abbildungen 3 und 4 die Entwicklungen über die Jahre 2007, 2008, 2009, 2010 und 2011 darstellt. Tabelle 7 weist durchschnittliche Jahresergebnisse – ergänzt um die Jahresergebnisse 2011 – aus, und ermöglicht so einen Vergleich zwischen Durchschnitt und letztjährigem Ergebnis. Im Übrigen hielt der RH ausdrücklich fest (siehe etwa TZ 10), dass die Jahresergebnisse 2011 positiver ausfielen als die durchschnittlichen Jahresergebnisse 2007 bis 2011, sodass sich 2011 eine positive Tendenz abzeichnete.

#### Cash-Flow

- 11.1** Die schlechten Jahresergebnisse schlugen auch auf den Cash-Flow durch: Die folgende Tabelle zeigt für den Gesamtkonzern und die Teilkonzerne jeweils die betrieblichen Cash-Flows und die Free Cash-Flows und gibt damit einen Überblick, in welchem Ausmaß finanzielle Mittel – über die laufende Geschäftstätigkeit hinaus – für Investitionen erwirtschaftet werden konnten:

## Wirtschaftliche Entwicklung

<b>Tabelle 8: Cash-Flow des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS)</b>					
	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR				
<b>ÖBB-Holding AG Konzern</b>					
- betrieblicher Cash-Flow	449,6	730,4	379,7	463,7	585,6
- Free Cash-Flow (nach Investitionen)	- 1.856,5	- 2.076,5	- 2.753,5	- 1.857,8	- 1.328,4
<b>Teilkonzern Rail Cargo Austria AG</b>					
- betrieblicher Cash-Flow	83,1	- 11,8	- 62,0	- 44,9	12,1
- Free Cash-Flow (nach Investitionen)	6,0	- 445,6	- 248,0	- 210,5	- 85,9
<b>Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG</b>					
- betrieblicher Cash-Flow	218,4	89,5	92,6	- 65,2	186,9
- Free Cash-Flow (nach Investitionen)	- 318,3	- 192,6	- 66,5	- 139,7	217,2
<b>Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG<sup>1</sup></b>					
- betrieblicher Cash-Flow	n.a.	n.a.	439,0	476,3	415,3
- Free Cash-Flow (nach Investitionen)	n.a.	n.a.	- 1.587,2	- 1.526,7	- 1.351,3

<sup>1</sup> 2007 und 2008 war die ÖBB-Infrastruktur AG noch in eine ÖBB-Infrastruktur Bau AG und eine ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG getrennt, deren Cash-Flow nur nach UGB vorlag.

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe: Jahresabschlüsse nach IFRS; RH

Die Tabelle zeigt, dass die Investitionen in keinem der operativen Teilkonzerne zur Gänze aus den betrieblichen Cash-Flows gedeckt werden konnten.

- Die Rail Cargo Austria AG wies zwischen 2008 und 2010 negative betriebliche Cash-Flows aus; d.h. dass selbst das laufende Geschäft z.T. mit Schulden finanziert werden musste. Der hohe negative Free Cash-Flow im Jahr 2008 war wesentlich durch den Ankauf der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) bedingt.
- Die ÖBB-Personenverkehr AG erzielte 2011 – hauptsächlich durch Rückflüsse aus von ihr (ÖBB-intern) gewährten Krediten und geringe Investitionsausgaben – erstmals auch einen positiven Free Cash-Flow.
- Die negativen Free Cash-Flows der ÖBB-Infrastruktur AG resultierten aus den Infrastruktur-Investitionen (in Höhe von etwa 2 Mrd. EUR



pro Jahr); ihre Finanzierung war durch eine Vereinbarung mit dem Bund<sup>46</sup> gesichert.

- 11.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Rail Cargo Austria AG zwischen 2008 und 2010 nicht einmal den laufenden Betrieb aus Eigenem finanzieren konnte, was letztlich eine beträchtliche Zunahme des Verschuldungsgrades zur Folge hatte (siehe TZ 12). Er wies darauf hin, dass die Existenz der Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) nur dann gesichert ist, wenn ihre Investitionen langfristig aus dem Betrieb erwirtschaftet werden können.
- 11.3** *Die ÖBB-Holding AG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Finanzierung durch Fremdkapital eine übliche marktwirtschaftliche Maßnahme sei und durch die Aufnahme von Fremdkapital die Rentabilität erhöht werden könne. Der RH stelle Fremdfinanzierungen zu Unrecht negativ dar.*
- 11.4** Der RH rief in Erinnerung, dass der Gesamtkonzern 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR verzeichnete; die Verluste entstanden größenordnungsmäßig etwa zu zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (der zwischen 2008 und 2011 durchgängig Verluste aufwies) und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG. Der RH betonte, dass die Tilgungen und Zinsen von Fremdkapital grundsätzlich aus der damit finanzierten Investition erwirtschaftet werden müssen. Eine Finanzierung des laufenden – verlustbringenden – Betriebs durch Fremdkapital war nicht geeignet, die Rentabilität zu steigern.

<sup>46</sup> Zuschussverträge gemäß § 42 Bundesbahngesetz

## Wirtschaftliche Entwicklung

Entwicklung des Eigenkapital und Eigenkapitalquoten  
Unternehmenswertes

**12.1** Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals der ÖBB-Unternehmensgruppe:

<b>Tabelle 9: Eigenkapital und Eigenkapitalquoten des Gesamtkonzerns und der Teilkonzerne (nach IFRS und UGB)</b>									
	Eigenkapital 2006	Eigenkapital 2011	Eigenkapital-Abnahme 2006 bis 2011	Eigenkapitalquote <sup>1</sup>					
				2007	2008	2009	2010	2011	
	in Mio. EUR			in %		in %			
<b>ÖBB-Holding AG Konzern</b>									
Konzernbilanz nach IFRS	2.844,2	1.369,7	- 52	19	11	9	7	6	
Bilanz nach UGB <sup>2</sup>	3.257,1	2.251,6	- 31	93	91	92	92	93	
<b>Rail Cargo Austria AG</b>									
Konzernbilanz nach IFRS	893,0	- 114,7	- 113	45	26	17	- 1	- 6	
Bilanz nach UGB	905,7	114,9	- 87	70	54	41	15	10	
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>									
Konzernbilanz nach IFRS	1.365,0	488,0	- 64	29	15	17	17	17	
Bilanz nach UGB	1.336,2	904,0	- 32	40	30	32	29	29	
<b>ÖBB-Infrastruktur AG<sup>3</sup></b>									
Konzernbilanz nach IFRS	-	1.115,5	-	-	-	7	6	6	
Bilanz nach UGB	1.023,0	1.013,4	- 1	5	4	5	5	4	

<sup>1</sup> Die Eigenkapitalquoten wurden (vereinfacht) als Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme berechnet.

<sup>2</sup> Die Konzernbilanz nach IFRS bezieht die von den Tochtergesellschaften eingegangenen Schulden mit ein, die Bilanz der ÖBB-Holding AG nach UGB nicht. Die Eigenkapitalquoten nach IFRS sind daher in jenem Maß niedriger als jene nach UGB, in dem die Tochtergesellschaften nennenswerte Schulden aufweisen; die Unterschiede wirken sich besonders stark bei der Dachgesellschaft, der ÖBB-Holding AG, aus.

<sup>3</sup> 2007 und 2008 war die ÖBB-Infrastruktur AG noch in eine ÖBB-Infrastruktur Bau AG und eine ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG getrennt. Für 2007 und 2008 addierte der RH die UGB-Werte der Teilgesellschaften.

Quellen: Daten Jahresabschlüsse; RH

Das Eigenkapital des ÖBB-Konzerns sank von 2006 auf 2011 von rd. 2,8 Mrd. EUR um etwa 1,5 Mrd. EUR oder 52 %. Die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007 (IFRS-Betrachtung).

- Der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG verzeichnete im überprüften Zeitraum einen massiven Rückgang an Eigenkapital und wies 2010

### ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

und 2011 bereits ein negatives Eigenkapital auf (-115 Mio. EUR im Jahr 2011 nach 893 Mio. EUR im Jahr 2006 – IFRS-Betrachtung). Die Eigenkapitalquote sank von 2007 auf 2011 um über 50 Prozentpunkte auf -6 %. Auch nach UGB-Betrachtung (die für die Frage eines allfälligen Reorganisationsbedarfs gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz relevant war)<sup>47</sup> war die Eigenkapitalquote deutlich abgesunken und erreichte 2011 nur mehr 10 %.

- Der Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG verzeichnete im überprüften Zeitraum ebenfalls einen Rückgang an Eigenkapital; die Eigenkapitalquote sank von 2007 auf 2011 um 12 Prozentpunkte auf 17 % (IFRS-Betrachtung).
- Die ÖBB-Infrastruktur AG war in ihrem Eigenkapital, wie auch in der Eigenkapitalquote im überprüften Zeitraum weitgehend stabil. Die Eigenkapitalquote nach UGB lag 2011 bei 4 %; ein Reorganisationsbedarf gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz war wegen der Haftung des Bundes für Infrastrukturschulden nicht gegeben.<sup>48</sup>

**12.2** Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe von 2006 bis 2011 rd. 1,5 Mrd. EUR an Eigenkapital (IFRS-Betrachtung) verlor. Der beträchtliche Rückgang des Eigenkapitals (um 52 % nach IFRS und um 31 % nach UGB) war primär auf die negative Entwicklung im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG zurückzuführen, darüber hinaus aber auch durch Abschreibungen im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG mitbedingt. Der RH wies in diesem Zusammenhang nachdrücklich darauf hin, dass sich die Rail Cargo Austria AG in den letzten Jahren der Schwelle zum Reorganisationsbedarf deutlich genähert hatte (siehe dazu – ohne die Probleme im Kerngeschäft der Rail Cargo Austria AG selbst außer Acht zu lassen – auch die Hinweise auf Mängel im Beteiligungsmanagement, TZ 33, sowie die hinter den – der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten – Prognosen zurückgebliebene Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt., TZ 37).

Der RH wies darauf hin, dass die verringerte Eigenkapitalbasis den finanziellen Spielraum der ÖBB-Unternehmensgruppe für die Zukunft einschränkt.

**12.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG stelle der RH willkürlich und weitestgehend kommentarlos Ergebnisse nach UGB, IFRS sowie länderspezifischem nationalem Recht gegenüber und weise nicht auf*

<sup>47</sup> Gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz wird bei einer Eigenmittelquote von unter 8 % (und einer fiktiven Schuldentilgungsdauer von über 15 Jahren) ein Reorganisationsbedarf vermutet (UGB-Betrachtung).

<sup>48</sup> § 47 Bundesbahngesetz

## Wirtschaftliche Entwicklung

*die fundamentalen Unterschiede zwischen Einzelabschluss und Konzernabschluss hin.*

*Die ÖBB-Holding AG betonte, dass – unter korrekter Anwendung der internationalen Rechnungslegungsstandards – direkt gegen das Eigenkapital verrechnete Wertänderungen aus „Sondereffekten“ (welche nicht auf das Beteiligungsmanagement zurückzuführen waren), Impairments und außerordentlichen Abschreibungen wesentlich zum Kapitalverzehr beitragen würden.*

- 12.4** Der RH griff bei seinen Analysen jeweils auf jene verfügbaren Daten zurück, die am besten geeignet waren, um Unternehmensentwicklungen transparent zu machen. Er wies jeweils präzise aus, auf welche Daten er sich bei seinen Analysen stützte.

Zudem erläutert das Glossar des Berichts die beiden Rechnungslegungsstandards und enthält den klaren Hinweis, dass die Jahresergebnisse der Einzelabschlüsse nach UGB mit den Konzernabschlüssen nach IFRS nicht unmittelbar vergleichbar sind. (Zum Einfluss der „Sondereffekte“, d.h. der früheren Spekulationsgeschäfte, Steuernachzahlungen sowie der Verluste aus Impairments und außerordentlichen Abschreibungen siehe auch TZ 9.)

### Beteiligungsabschreibungen

- 13.1** (1) Der starke Eigenkapitalrückgang spiegelte den Umstand wieder, dass im überprüften Zeitraum eine Reihe von Abschreibungen auf Beteiligungen notwendig wurde (die oftmals eine Folge der unter TZ 10 dargestellten negativen Ergebnissituation dieser Gesellschaften waren).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der (kumulierten) Abschreibungen auf Beteiligungen der ÖBB-Holding AG sowie auf Beteiligungen der großen operativen Aktiengesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG) im überprüften Zeitraum (nach UGB).

**Tabelle 10: Abschreibungen auf Beteiligungen (kumuliert) der ÖBB-Holding AG sowie der operativen Aktiengesellschaften (nach UGB)**

Kumulierte <sup>1</sup> Abschreibungen	2006		2011	
	in Mio. EUR	in % des Anschaffungs- wertes	in Mio. EUR	in % des Anschaffungs- wertes
<b>der ÖBB-Holding AG</b>				
auf ihre Beteiligungen insgesamt	129,3	4	1.195,9	35
<i>davon</i>				
<i>auf die Rail Cargo Austria AG</i>	0,0	0	666,5	75
<i>auf die ÖBB-Personenverkehr AG</i>	0,0	0	348,5	26
<i>auf die ÖBB-Infrastruktur AG</i>	129,3	14	173,8	15
<b>der Rail Cargo Austria AG</b>				
auf ihre Beteiligungen	5,3	1	420,4	36
<b>der ÖBB-Personenverkehr AG</b>				
auf ihre Beteiligungen	4,8	1	97,2	14
<b>der ÖBB-Infrastruktur AG</b>				
auf ihre Beteiligungen	2,2	4	4,0	2

<sup>1</sup> Summe der zum Bilanzstichtag auf einen Vermögenswert insgesamt (inkl. Vorjahre) vorgenommenen Abschreibungen

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe — Anlagenspiegel der Jahresabschlüsse nach UGB; RH

Die Tabelle zeigt, dass die bislang aufgelaufenen kumulierten Abschreibungen auf Beteiligungen bei der ÖBB-Holding AG und bei den Absatzgesellschaften Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG zum weitaus überwiegenden Teil in den letzten fünf Jahren (2007 bis 2011) erfolgten.

Bei der ÖBB-Holding AG erhöhten sich die kumulierten Abschreibungen auf ihre Beteiligungen von einem geringfügigen Prozentsatz Ende 2006 (4 %) auf etwas über ein Drittel des Anschaffungswerts der Beteiligungen. Zum gesamten Abschreibungsbedarf der ÖBB-Holding AG per Ende 2011 trugen die Rail Cargo Austria AG zu etwa 55 % und die ÖBB-Personenverkehr AG zu etwa 30 % bei.

(2) Die folgende Tabelle gibt auch Aufschluss darüber, welche Beteiligungen an Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene abgeschrieben werden mussten. Sie weist für die wesentlichen ÖBB-Gesellschaften aus:



### Wirtschaftliche Entwicklung

- das Eigenkapital per Ende 2011,
- die Anschaffungswerte (Kaufpreis plus spätere Kapitalzuschüsse),
- die Buchwerte per Ende 2011 (= Anschaffungswerte abzüglich der kumulierten Abschreibungen),
- die bis Ende 2011 bei der jeweiligen Muttergesellschaft vorgenommenen, kumulierten Abschreibungen und
- die prozentuelle Höhe der jeweils vorgenommenen Abschreibungen.

Tabelle 11: Abschreibung von Beteiligungen (nach UGB)

	Anteil 2011 <sup>1</sup>	Eigenkapital 2011 <sup>2</sup>	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener Anschaffungswert 2011	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener Buchwert 2011	bei der Muttergesellschaft vorgenommene Abschreibung der Beteiligung (kumuliert) 2011	
	in %	in Mio. EUR			in Mio. EUR	in % vom Anschaffungswert
<b>ÖBB-Holding AG</b>		<b>2.251,6</b>				
ÖBB-Shared Service Center GesmbH	100	12,5	11,7	7,3	4,4	37
ÖBB-Werbecenter GmbH	100	9,2	0,0	0,0	0,0	-
ÖBB-Finanzierungsservice GmbH (vormals ÖBB-Netting GmbH)	100	0,3	1,7	0,0	1,7	100
<b>Rail Cargo Austria AG</b>		<b>114,9</b>	<b>884,5</b>	<b>218,0</b>	<b>666,5</b>	<b>75</b>
ÖBB-Produktion GmbH	50	737,0	840,0	756,2 <sup>5</sup>	84,1	10
ÖBB-Technische Services GmbH	51	196,0	180,0	180,0	0,0	-
Rail Cargo Hungaria Zrt.	100	56,2	502,0	152,3	349,7	70
Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH (EXIF)	100	30,0	81,3	81,3	0,0	-
ChemFreight GmbH	50	4,7 <sup>2</sup>	0,3	0,3	0,0	-
Entsorgungslogistik Austria GmbH	100	3,7	1,5	1,5	0,0	-
Papier & Recycling Logistik GmbH	100	3,5	1,6	1,6	0,0	-
Ökombi GmbH	100	3,3	1,6	1,6	0,0	-
EXIF Romania s.r.l.	100	2,9	20,3	2,1	18,2	90
AgroFreight Spedition GmbH	75	2,1 <sup>2</sup>	0,1	0,1	0,0	-
EXIF Italia s.r.l.	100	1,7	9,9	1,7	8,2	83
BurgySped S.I. (Spanien)	100	1,2	3,2	2,0	1,2	38
EXIF Hellas S.A.	100	0,7	7,9	1,4	6,5	82
EXIF Ulustararasi Tasimacilik Ticaret Limited (Türkei)	100	- 0,1	2,2	0,9	1,3	59
EXIF Polska Sp.z o.o.	100	- 1,3	1,8	0,0	1,8	100
Express Slovakia a.s.	33	5,8 <sup>2</sup>	0,1	0,1	0,0	-
Industriewaggon GmbH	100	45,0	42,8	42,8	0,0	-
Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: LINEA s.p.a.)	100	0,1	12,5	7,5	5,0	40
RCA Terminal s.r.o.	100	1,9	3,5	0,0	3,5	100
Intercontainer Austria GmbH	100	-	11,1	-	11,1	100
<b>ÖBB-Personenverkehr AG</b>		<b>904,0</b>	<b>1.338,5</b>	<b>990,0</b>	<b>348,5<sup>3</sup></b>	<b>26</b>
ÖBB-Produktion GmbH	50	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben
ÖBB-Technische Services GmbH	49	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben	siehe oben
ÖBB-Postbus GmbH	100	79,7	116,7	76,7	40,0	34
Österreichische Postbus AG	100	3,6	19,6	3,6	16,0	82
FZB Fahrzeugbetrieb GmbH	98,6	45,7	45,7	45,1	0,6	1
City Air Terminal Betriebsgesellschaft mbH	49,9	6,2 <sup>2</sup>	9,0	5,6	3,4	38
<b>ÖBB-Infrastruktur AG</b>		<b>1.013,4</b>	<b>1.180,0</b>	<b>1.006,2</b>	<b>173,8</b>	<b>15</b>
Brenner Basistunnel SE	50	116,6 <sup>2</sup>	68,6	68,6	0,0	-
ÖBB-Realitätenbeteiligungs GmbH & Co KG	100	51,4	51,4	51,4	0,0	-
Rail Equipment GmbH & Co KG	100	26,8	27,0	27,0	0,0	-
ÖBB-IKT GmbH	100	7,0	18,1	7,3 <sup>4</sup>	0,0	-
ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	100	4,3	5,0	5,0	0,0	-
Mungos Sicher & Sauber GmbH & Co KG	100	2,3	1,0	1,0	0,0	-
Weichenwerk Wörth GmbH	30	3,1 <sup>2</sup>	1,7	1,7	0,0	-

<sup>1</sup> Anteil der jeweiligen Konzerngesellschaft an der Tochtergesellschaft in %

<sup>2</sup> Eigenkapital entsprechend dem Anteil der ÖBB-Unternehmensgruppe; d.h. Eigenkapital ist anteilig zugerechnet (ÖBB-Produktion GmbH und ÖBB-Technische Services GmbH weisen den Eigenkapitalwert bezogen auf 100 % aus)

<sup>3</sup> inkl. Zuschreibung von 18 Mio. EUR im Jahr 2009

<sup>4</sup> inkl. 10,8 Mio. EUR Buchwertabgang im Zuge der Umgründung 2010

<sup>5</sup> inkl. Zuschreibung von 0,3 Mio. EUR im Jahr 2011

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe sowie Bilanzen und Anlagenspiegel der Jahresabschlüsse nach UGB; RH

## Wirtschaftliche Entwicklung

Die Tabellen 10 und 11 zeigen:

- Die ÖBB-Holding AG schrieb ihre Beteiligung an der Rail Cargo Austria AG bis Ende 2011 mit rd. 667 Mio. EUR (d.h. zu 75 %) ab.

Der Abschreibungsbedarf der Rail Cargo Austria AG war nicht unwesentlich durch Abschreibungen auf ihre Beteiligungen mitbedingt; insgesamt wurden sieben (der wesentlicheren, nicht verkauften) Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (unmittelbare „Tochterunternehmen“ und mittelbare „Enkelunternehmen“) zu 70 % und mehr abgeschrieben. Betragsmäßig fielen bei der Rail Cargo Austria AG folgende Abschreibungen auf Beteiligungen ins Gewicht:

- Die Rail Cargo Hungaria Zrt. wurde bis Ende 2011 mit rd. 350 Mio. EUR (d.h. zu 70 % ihres Anschaffungswerts) abgeschrieben (siehe TZ 37).
- Die ÖBB-Produktion GmbH wurde bis Ende 2011 mit rd. 51 Mio. EUR<sup>49</sup> (d.h. zu 12 % ihres Anschaffungswertes) abgeschrieben (siehe auch TZ 10).
- Abschreibungen in zweistelliger Millionenhöhe fielen weiters bei der EXIF Romania s.r.l. (rd. 18 Mio. EUR, d.h. 90 % des Anschaffungswerts) und der Intercontainer Austria GmbH (rd. 11 Mio. EUR, d.h. 100 % des Anschaffungswertes) an.
- Die ÖBB-Holding AG schrieb ihre Beteiligung an der ÖBB-Personenverkehr AG bis Ende 2011 mit rd. 349 Mio. EUR (d.h. zu 26 %) ab.

Der Abschreibungsbedarf der ÖBB-Personenverkehr AG war zu einem deutlich geringeren Teil durch Abschreibungen auf ihre Beteiligungen mitbedingt. Betragsmäßig fielen bei ihr folgende Abschreibungen auf Beteiligungen ins Gewicht:

- wie auch bei der Rail Cargo Austria AG die Abschreibung auf die ÖBB-Produktion GmbH (mit rd. 33 Mio. EUR<sup>50</sup>, d.h. zu 8 % ihres Anschaffungswerts) sowie

<sup>49</sup> rd. 51 Mio. EUR ist der auf die Rail Cargo Austria AG entfallende Anteil der Abschreibung von insgesamt rd. 84 Mio. EUR

<sup>50</sup> rd. 33 Mio. EUR ist der auf die ÖBB-Personenverkehr AG entfallende Anteil der Abschreibung von insgesamt rd. 84 Mio. EUR



### ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

- die ÖBB-Postbus GmbH; diese wurde bis Ende 2011 mit 40 Mio. EUR (d.h. zu 34 % ihres Anschaffungswerts) abgeschrieben.

(3) Die Tabelle 11 macht weiters deutlich, dass die Buchwerte, mit denen die Rail Cargo Austria AG und die ÖBB-Personenverkehr AG in der Bilanz 2011 der ÖBB-Holding AG angesetzt waren, deutlich höher lagen, als es dem Eigenkapital dieser Gesellschaften laut ihrer Bilanz 2011 entsprach; im Fall der Rail Cargo Austria AG lag der bei der ÖBB-Holding AG angesetzte Buchwert (218 Mio. EUR) bei fast dem Doppelten des Eigenkapitals laut Bilanz der Rail Cargo Austria AG (114,9 Mio. EUR).

Auch bei einigen Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG war deren Buchwert Ende 2011 deutlich höher als das Eigenkapital (Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Internationale Spedition GmbH, ÖBB-Produktion GmbH, Rail Cargo Italia s.r.l.).

Die Wirtschaftsprüfer der ÖBB-Unternehmensgruppe sahen die Buchwerte aufgrund der vorgelegten Wirtschaftspläne, die von einer positiven Weiterentwicklung des jeweiligen Unternehmens ausgingen, und der daraus abgeleiteten, zu erwartenden Erträge, als gerechtfertigt an.

- 13.2** Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) bei einer Reihe von Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe – auch aufgrund der durch die 2008 einsetzende Wirtschaftskrise mitbedingten deutlich verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten – ein erheblicher Abschreibungsbedarf entstand (z.T. Abschreibungen bei der Muttergesellschaft vom Anschaffungswert der jeweiligen Beteiligung von 70 % und mehr). Die höchsten kumulierten Abschreibungen entfielen dabei mit rd. 350 Mio. EUR auf die Rail Cargo Hungaria Zrt.

Die immer noch bestehenden – z.T. erheblichen – Differenzen zwischen dem Eigenkapital laut Bilanz und den bei der jeweiligen Muttergesellschaft angesetzten Buchwerten für die Beteiligung wiesen darauf hin, dass – bei gleichbleibenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – weitere Abschreibungen notwendig werden könnten.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG sei für die Beurteilung des Beteiligungswerts einer Kapitalgesellschaft ein ausschließliches Abstellen auf das anteilige Eigenkapital im Einzelabschluss unzureichend. Die Beurteilung der Werthaltigkeit stelle wesentlich auf künftige Kapitalrückflüsse ab.*

## Wirtschaftliche Entwicklung

- 13.4** Ungeachtet dessen, dass der RH die Bedeutung der Werthaltigkeit von Beteiligungen nicht in Abrede stellte, wiesen gerade die Differenzen zwischen dem Eigenkapital laut Bilanz und den bei der jeweiligen Muttergesellschaft angesetzten Buchwerten für die Beteiligungen auf das – insbesondere bei gleichbleibenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, damit geringen Kapitalrückflüssen und damit potenziell geschmälerter Werthaltigkeit der Beteiligungen – bestehende Risiko weiterer Abschreibungsnotwendigkeiten hin.

### Kapitalzuschüsse

- 14.1** (1) Im Jahr 2008, als die ersten Auswirkungen der ausbrechenden Wirtschaftskrise absehbar waren, wurde im BMVIT ein Akt für eine Kapitalerhöhung der ÖBB-Unternehmensgruppe von bis zu 650 Mio. EUR vorbereitet. Die Kapitalerhöhung durch den Eigentümer Bund wurde allerdings nicht beschlossen und – nach Angaben des BMVIT – auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mitte 2012) nicht weiterverfolgt.

(2) Im Bereich der ÖBB-Unternehmensgruppe selbst fanden jedoch Kapitalerhöhungen statt:

Die Rail Cargo Austria AG schoss von 2007 bis 2011 mehreren verlustbringenden Unternehmen, an denen sie beteiligt war, Kapital in der Höhe von etwa 150 Mio. EUR zu, um deren Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten bzw. eine geordnete Liquidation zu ermöglichen.

**Tabelle 12: Wesentliche Kapitalzuschüsse<sup>1</sup> ( inkl. Investitionen und Anteilszukäufe) zu Beteiligungen 2007 bis 2011**

	Anschaffungs- wert <sup>2</sup>	Kapital- zuschüsse 2007 bis 2011	Anteil Kapital- zuschüsse 2007 bis 2011 am Anschaffungs- wert	Abschreibung der Beteiligung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR		in %	in Mio. EUR
Rail Cargo Hungaria Zrt.	404,4	97,6	24	349,7
Rail Cargo Italia s.r.l.	4,7	7,8	166	5,0
EXIF Hellas S.A.	3,9	4,0	103	6,5
EXIF Romania s.r.l.	2,8	17,5	625	18,2
EXIF Italia s.r.l.	1,1	8,8	800	8,2
RCA Terminal s.r.o.	0,5	3,0	600	3,5
Intercontainer Austria GmbH	0,3	10,8	3.600	11,1

<sup>1</sup> über 1 Mio. EUR je Beteiligung

<sup>2</sup> Anschaffungskosten bis Ende 2006 oder später, falls die Gesellschaft danach erworben wurde.

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Tabelle zeigt, dass die Rail Cargo Austria AG im Zeitraum 2007 bis 2011 ihren Beteiligungen teilweise ein Vielfaches des ursprünglichen Anschaffungswerts an Kapital zuschoss (bei drei Beteiligungen das 6-Fache und mehr; bei einer Beteiligung das 36-Fache).

**14.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Rail Cargo Austria AG veranlasst sah, – auch bei z.T. ursprünglich sehr kleinen – Beteiligungen immer wieder Kapital in nicht unerheblichen Beträgen zur Verlustabdeckung zuzuschießen (in Summe etwa 150 Mio. EUR). Entsprechend der Erhöhung ihres Mitteleinsatzes erhöhte sich auch ihr Risiko. Zur Rail Cargo Hungaria Zrt. siehe auch TZ 35 bis 38.

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

### Strategische Zielsetzungen

**15.1** (1) Sowohl der Bund als Eigentümer (vertreten durch das BMVIT) als auch die ÖBB-Unternehmensgruppe selbst formulierten eine Reihe von strategischen Zielen, die (auf unterschiedlicher Abstraktionsebene) eine Vielzahl von Themen berührten (wirtschaftliche Zielsetzungen, Leistungsqualität, Investitionspläne, Geschäftsfelder, Fragen des Marktauftritts und der Kundengewinnung).

Eine explizite Beteiligungsstrategie lag jedoch nicht vor. Die Strategiepapiere enthielten keine expliziten Vorgaben für das Eingehen und Halten von Beteiligungen und gaben keine grundsätzlichen Leitlinien<sup>51</sup> zu den Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen. Allerdings waren aus der Art der Zusammensetzung und dem Management der Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe wie auch aus verschiedenen strategischen Grundsatzpapieren Prinzipien einer Beteiligungsstrategie erkennbar.

Die folgende Tabelle enthält eine Zusammenstellung jener in den Strategiepapieren des BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe ausgewiesenen Ziele, die sich mit Fragen der Profitabilität, den Geschäftsfeldern und der Markterschließung auseinandersetzen und damit gewisse Anhaltspunkte für das Eingehen von Beteiligungen geben.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Die nachfolgend angeführten Fragen klärte die ÖBB-Unternehmensgruppe i.d.R. erst in Zusammenhang mit konkreten Akquisitionsvorhaben.

<sup>52</sup> Basis:

- BMVIT: Strategiepapiere vom 11. August 2009, 24. November 2009 und 18. Dezember 2011 sowie Ministerratsinformation vom 27. April 2011
- ÖBB-Holding AG: insbesondere „Strategie 2010“ vom 29. April 2005, „Strategie des ÖBB-Konzerns“ vom 11. August 2009 und 24. November 2009, „ÖBB-Konzernstrategie“ („Fit 2015“) September 2011
- Rail Cargo Austria AG: insbesondere „Strategie Rail Cargo Austria AG 2007 bis 2012“ vom 26. Juni 2007, „Kerngeschäft TK RCA 2020“ vom 30. Juni 2011, „ÖBB-Strategie Güterverkehr“ September 2011
- ÖBB-Personenverkehr AG: „Strategie Personenverkehr – Workshop mit Vorstand PV-AG“ vom 16. Februar 2005, „Unternehmensstrategie der ÖBB-Personenverkehr AG“ vom 16. September 2009, „Beteiligungen im Personenverkehr“ bzw. „Beteiligungen ÖBB-Personenverkehr AG“ vom 28. Februar 2012
- ÖBB-Infrastruktur AG: „Strategie des Teilkonzerns ÖBB-Infrastruktur“ vom 6. Oktober 2011

Tabelle 13: Beteiligungsrelevante strategische Ziele und Vorgaben

ÖBB-Gesellschaft	Ziele und Vorgaben 2005 bis 2010	Ziele und Vorgaben seit 2011
Für ÖBB-Holding AG	<b>Vorgaben des BMVIT</b>	<b>Vorgaben des BMVIT</b>
	- Steigerung der Vermögenswerte – profitable Absatzgesellschaften, nachhaltige Infrastrukturfinanzierung	- Steigerung der Vermögenswerte – profitable Absatzgesellschaften, nachhaltige Infrastrukturfinanzierung
	- Wettbewerbsfähigkeit im Personen- und Güterverkehr	- Wettbewerbsfähigkeit im Personen- und Güterverkehr
	- Strategien für Teilkonzerne (ÖBB-PV AG, RCA AG, ÖBB-Infra AG) entwickeln	
	<b>Eigene Vorgaben</b>	<b>Eigene Vorgaben</b>
	- Steigerung der Vermögenswerte – Verzinsung des eingesetzten Kapitals	- Verdienst der Kapitalkosten
	- Sicherung des Eigentümerwillens (Bund)	- Fokussierung auf Kerngeschäft
	- Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit	
Für Rail Cargo Austria AG	<b>Vorgaben des BMVIT</b>	<b>Vorgaben des BMVIT</b>
	- Einer der eigenständigen und profitablen Gesamtlogistikanbieter in Europa	- Einer der eigenständigen und profitablen Gesamtlogistikanbieter in Europa
	- Weiteres Wachstum aus eigener Finanzstärke	- Konsequente Fortführung und Umsetzung des RCA AG-Sanierungskurses
	<b>Vorgaben der ÖBB-Holding AG</b>	<b>Vorgaben der ÖBB-Holding AG</b>
	- Halten der Marktanteile im Heimmarkt und in Westeuropa; Leadunternehmen in Zentraleuropa hinsichtlich Carrier- und Speditionsgeschäfte (2005) Zweitgrößte Güterverkehrsbahn Europas (2009)	- Unter Top-5 Güterverkehrsbahnen in Europa; Top-3 Marktposition in Schienengüterverkehr und Schienenlogistik in Mittel- und Osteuropa/Süd- und Osteuropa; Top 1 in Österreich
	- Wachstumsstrategie in Zentral-, Ost- und Südosteuropa	- Fokussieren auf Kerngeschäft/bahnaffine Kernbranchen (Chemie, Stahl, Öl, Rohstoffe); Rückzug bei Nicht-Kerngeschäft; Fokus auf geographische Hauptmärkte
		- Selektive Akquisition von bahnaffinen Speditionen in Wachstumsmärkten
	- Erfolgreiche Integration der MÁV Cargo Zrt.	- Restrukturierung und nachhaltige Stabilisierung der RCA AG
	- Unter 50 Beteiligungen	
	- Steigerung der Vermögenswerte und Steigerung der Umsatzrendite (Return on Sales, ROS) auf 5 % bis 2014	- Über 4 % EBIT-Marge 2015

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

Fortsetzung: Beteiligungsrelevante strategische Ziele und Vorgaben		
<b>Für Rail Cargo Austria AG</b>	<b>Eigene Vorgaben</b>	<b>Eigene Vorgaben</b>
	– RCA AG ist das Leadunternehmen einer Carrier-/Speditonsallianz in Mittel- und Süd-Osteuropa	– Unter Top-5 Güterverkehrsbahnen in Europa; Top-3 Marktposition in Schienengüterverkehr und Schienenlogistik in Mittel- und Osteuropa/Süd- und Osteuropa; Top 1 in Österreich
	– RCA AG ist der führende zentral-europäische Gesamtlogistikanbieter in bahnaffinen Güter-Transportgeschäften	– Absicherung Wachstumschancen in Mittel- und Osteuropa/Süd- und Osteuropa
		– Einhaltung Bestimmungen des Handbuchs Beteiligungsmanagement Policy
	– Absicherung führende Position in Österreich	– Priorisierung der Länderaktivitäten: Fokus auf Heimatländer (Österreich, Ungarn), Kernländer und Präsenzländer (siehe Abbildung 2)
	– Ausgliederung BahnExpress Logistik in eigene Gesellschaft	– Fokussieren auf Kerngeschäft/bahnaffine Kernbranchen (Chemie, Stahl, Öl, Rohstoffe); Rückzug aus Nicht-Kerngeschäft
		– Unter 50 Beteiligungen
	– Pro Land eine Spedition und maximal ein Eisenbahnverkehrsunternehmen	
<b>Für ÖBB-Personenverkehr AG</b>	<b>Vorgaben des BMVIT</b>	<b>Vorgaben des BMVIT</b>
	– Der wettbewerbsfähige und profitable Verkehrsdienstleister in Österreich	– Der wettbewerbsfähige und profitable Verkehrsdienstleister Österreichs
	– Anbieter für gesamte Mobilitätskette (Optimierung Bahn/Bus)	– Anbieter für gesamte Mobilitätskette (Optimierung Bahn/Bus)
	<b>Vorgaben der ÖBB-Holding AG</b>	<b>Vorgaben der ÖBB-Holding AG</b>
	– Verstärkte Synergienutzung Schiene-Bus (2005 und 2009)	– Österreichs Marktführer für vernetzte Personenverkehrsleistungen auf Schiene und Straße
	– Erweiterung der Geschäftstätigkeiten auf das umliegende Ausland; Wachstumsstrategie in Zentral- und Südosteuropa im Personenfernverkehr	– Fokussieren auf Kerngeschäft
	– Steigerung der Vermögenswerte und der Umsatzrendite (ROS) auf 5 % bis 2014	– Rückzug aus nicht profitablen (Kern-) Geschäften
	<b>Eigene Vorgaben</b>	<b>Eigene Vorgaben</b>
– Postbus <sup>1</sup> : aktive Expansionspolitik ins benachbarte Ausland	– Abgabe von Nicht-Kerngeschäften und Rückzug aus nicht profitablen (Kern-) Geschäften	

## Fortsetzung: Beteiligungsrelevante strategische Ziele und Vorgaben

Für ÖBB-Infrastruktur AG	Vorgaben des BMVIT	Vorgaben des BMVIT
	- Verschmelzung ÖBB-Infra Betrieb AG mit ÖBB-Infra Bau AG und Brenner Eisenbahn GmbH	
	- Wettbewerbsneutrale Bereitstellung der Infrastruktur	- Wettbewerbsneutrale Bereitstellung der Infrastruktur
	Vorgaben der ÖBB-Holding AG	Vorgaben der ÖBB-Holding AG
	- Stärkung der Selbstfinanzierung durch aktives Portfoliomanagement der ÖBB-Infra AG; Optimierung der Ergebnisbeiträge der IKT-GmbH, Mungos Sicher&Sauber GmbH und ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	- Abgabe von Nicht-Kerngeschäften
	- Steigerung der Vermögenswerte	
		Eigene Vorgaben
		- Beibehaltung von Security- und Serviceleistungen durch Mungos Sicher&Sauber GmbH
		- eisenbahnspezifische IT-Leistungen in ÖBB-IKT GmbH bündeln
		- ÖBB-Immobilienmanagement GmbH ist der Immobiliendienstleister in Verwertung und Verwaltung von Immobilien der ÖBB-Unternehmensgruppe

<sup>1</sup> Strategiepapier ÖBB-Postbus GmbH aus 2008

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

(2) Die strategischen Zielsetzungen sowohl des BMVIT wie auch der ÖBB-Unternehmensgruppe waren vielfach sehr allgemein gehalten und nannten i.d.R. keine Parameter für die Messung (Indikatoren) und Kontrolle des Grades der Zielerreichung (Benennung der Indikatoren für die Marktposition, für die Profitabilität auf Teilkonzernebene, für die Steigerung des Vermögenswerts (siehe dazu auch TZ 16)).

(3) Die Zielvorgaben des BMVIT als Vertreter des Eigentümers Bund waren allgemein gehalten; eine wesentliche Zielsetzung war die Profitabilität der Absatzgesellschaften; darüber hinaus ging aus Strategiepapieren der ÖBB-Holding AG hervor, dass die Zielsetzung, die Rail Cargo Austria AG unter den Top-5 Schienengüterverkehrsanbietern in Europa zu positionieren, mit dem BMVIT abgestimmt und vom BMVIT unterstützt war.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Das Strategiepapier der ÖBB-Holding AG bezeichnet dieses Ziel als „Eigentümerauftrag“.

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

Das BMVIT hielt seine Zielvorgaben im überprüften Zeitraum weitgehend konstant; allerdings ersetzte es im Jahr 2011 – in Reaktion auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten – die Zielsetzung des Wachstums im Bereich der Rail Cargo Austria AG durch einen Hinweis auf die Fortführung des Sanierungskurses der Rail Cargo Austria AG.

(4) Beteiligungsrelevante strategische Ziele der ÖBB-Unternehmensgruppe betrafen

- Festlegungen zu den geographischen Zielmärkten und zu erreichenden Marktpositionen,
- die Definition der Kerngeschäftsbereiche sowie Festlegungen hinsichtlich der Eigenerstellung von Leistungen (ab 2011) sowie
- Vorgaben zur Rentabilität der Absatzgesellschaften Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG.

(5) Die Ziele und Vorgaben der Strategiepapiere hatten sich im überprüften Zeitraum hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen verschoben. In den Strategiepapieren seit 2011 spiegelte sich die schlechte wirtschaftliche Lage (insbesondere bei der Rail Cargo Austria AG) wider. Das Wachstumsziel wurde abgeschwächt und trat gegenüber dem Gedanken der Konsolidierung, Sanierung und Fokussierung auf das Kerngeschäft zurück:

- bei der Rail Cargo Austria AG:

In diesem Sinne

- wurde die Zielsetzung, Leadunternehmen als Spediteur/Carrier in Mittel- sowie Süd-Osteuropa zu sein, sowie die Vorgabe, eine Top-3 Marktposition in Schienengüterverkehr und -logistik in Mittel- und Süd-Osteuropa zu erreichen, abgeschwächt;
- adaptierte die Rail Cargo Austria AG im Jahr 2011 ihren geographischen Aktionsfokus mit der Festlegung von Österreich, Ungarn, Oberitalien, der Tschechischen Republik und der Türkei als geographische Hauptmärkte (Heimat- und Kernländer);



Abbildung 2: Strategiekarte der Rail Cargo Austria AG 2011: Heimat-, Kern- und Präsenzländer sowie Länder mit Partnerstrategie



Rot: Heimatländer  
 Dunkelgrau: neue Kernländer  
 Grau: Präsenzländer  
 Hellgrau: Partnerstrategie

Quelle: Daten Rail Cargo Austria AG

- sollte die Beteiligungsstruktur gestrafft und übersichtlicher werden und die Anzahl der Beteiligungen um über die Hälfte auf unter 50 Beteiligungen reduziert werden;
- bei der ÖBB-Personenverkehr AG:

In diesem Sinne

- wurden die Zielsetzungen der Erweiterung der Geschäftstätigkeiten auf das umliegende Ausland und des Wachstums im Per-

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

sonenfernverkehr in Zentral- und Südosteuropa weitgehend<sup>54</sup> aufgegeben; es erfolgte eine Festlegung der Konzentration auf den österreichischen Markt;<sup>55</sup>

- wurde eine Fokussierung auf das Kerngeschäft festgelegt, d.h. eine Konzentration auf die Beförderung von Personen (Schiene und Straße).<sup>56</sup>

**15.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMVIT als Eigentümerversorger zu grundlegenden Beteiligungsfragen, wie etwa zu den inhaltlichen Voraussetzungen für Beteiligungen und zum Ausmaß an Beteiligungen im Ausland keine strategischen Vorgaben machte. Das BMVIT ließ der ÖBB-Unternehmensgruppe damit einen großen Handlungsspielraum und beschränkte diesen weder hinsichtlich der Leistungsbereiche noch hinsichtlich des Ausmaßes des Auslandsengagements. In Anbetracht der wirtschaftlichen Probleme (Verluste, hoher Abschreibungsbedarf) einiger Auslandsgesellschaften der Rail Cargo Austria AG empfahl der RH dem BMVIT, grundsätzliche Leitlinien zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs ins Ausland und allenfalls auch zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs über den Bereich Schienenverkehr hinaus (Speditionsgeschäft) festzulegen.

Der RH hielt fest, dass beteiligungsstrategische Festlegungen<sup>57</sup> nicht explizit festgeschrieben waren. Er empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, folgende strategische Fragen in schriftlicher Form klarzustellen:

<sup>54</sup> Präsenz in diesen Märkten nur mit Partnerschaften

<sup>55</sup> Die ÖBB-Postbus GmbH ist mit ihrer Tochtergesellschaft CSAD AUTOBUSY České Budějovice a.s in der Tschechischen Republik tätig.

<sup>56</sup> Seit 2011 verfolgte die ÖBB-Personenverkehr AG eine 2-Stufenstrategie. Erster Schritt war die Feststellung, ob der Geschäftszweck der untersuchten Beteiligung dem Kerngeschäft der ÖBB-Personenverkehr AG entsprach, andernfalls sollte die Beteiligung abgegeben werden. Im zweiten Schritt wurde untersucht, ob die Gesellschaft Gewinne erwirtschaftete und wenn nicht, ob die Gesellschaft aus anderen strategischen Gründen weiter im Portfolio der ÖBB-Personenverkehr AG verbleiben sollte; andernfalls sollte diese Gesellschaft abgestoßen werden. Diese Beteiligungsstrategie wandte die ÖBB-Personenverkehr AG bei der NÖ Schneebergbahn GmbH – kein Kerngeschäft, da touristischer Verkehr und Verkauf – und bei der City Air Terminal Betriebsgesellschaft mbH (CAT) – betrifft Kerngeschäft, daher (vorerst) Verbleib bei ÖBB-Personenverkehr AG – an.

<sup>57</sup> Die Renditevorgabe der Rail Cargo Austria AG (über 4 % EBIT-Marge 2015) war eine Zielsetzung für den Teilkonzern; sie enthielt keine spezifische Vorgabe für einzelne Beteiligungstypen/Geschäftsfelder.

- in welchen Märkten bzw. Marktsituationen Akquisitionen angestrebt werden (in Abgrenzung zur Leistungserbringung in den bestehenden Konzernunternehmen und zu Partnerschaften),<sup>58</sup>
- in welchem Ausmaß Eigenkapital für Akquisitionen (und allfällige nachträgliche Kapitalzuführungen) eingesetzt werden soll,
- welches Ausmaß an Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Beteiligungen angestrebt wird (Kriterien für Mehrheits- bzw. Minderheitsbeteiligungen),
- welche Rechtsformen und Aufsichtsstrukturen für Beteiligungen zweckmäßig sind,
- welche Risiken bei Akquisitionen jedenfalls auszuschließen sind und
- welcher Beitrag zur Zielerreichung des Teilkonzerns (z.B. Renditerwartungen) von Beteiligungen erwartet wird.

(2) Der RH erachtete die im Jahr 2011 vorgenommene Überarbeitung der Strategiepapiere und Schwerpunktverschiebungen (zurückhaltendere Wachstumsziele, Differenzierung und Priorisierung der Zielmärkte der Rail Cargo Austria AG; organisatorische Bereinigung des Beteiligungsportfolios) vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf eine bessere Überblickbarkeit und Steuerbarkeit des Beteiligungsportfolios als nachvollziehbar und zweckmäßig.

(3) Der RH hielt fest, dass eine systematische Zielerreichungskontrolle betreffend Beteiligungen (Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung – Soll-Ist-Vergleich) notwendig ist, um die Relevanz der Zielsetzungen zu unterstreichen und einen Gegensteuerungsbedarf bzw. allenfalls auch die Notwendigkeit zur Adaption von Zielsetzungen zeitnahe erkennen zu können. Er empfahl dem BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe zur Ermöglichung einer systematischen Zielerreichungskontrolle, die strategischen Zielsetzungen mit Indikatoren zu versehen und den Zielerreichungsgrad im Rahmen des Controlling – wie dies teilweise über die Beobachtung von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wie EBT, EBIT oder EBIT-Marge bereits geschieht – zu überwachen (TZ 25).

<sup>58</sup> Die Rail Cargo Austria AG sprach dieses Thema mit ihrer Strategiekarte (siehe Abbildung 2) an, ohne allerdings die Frage der Akquisition bzw. Partnerschaft näher auszuführen. Die Strategien der anderen Teilkonzerne enthielten dazu keine Angaben.

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Forderung an das BMVIT, strategische Vorgaben über Umfang und geographische Ausrichtung von Engagements im Ausland zu machen, in weiten Zügen als praxisfern einzustufen und mit dem Grundsatz der klaren Trennung zwischen Eigentümer und operativer Verantwortung der Organe des Unternehmens nicht kompatibel. Die Schienengüterbeförderung sei per se ein grenzüberschreitendes, europäisches Geschäft; eine nationale Einschränkung sei betriebswirtschaftlich nicht zu argumentieren. Die übergeordnete Zielsetzung des BMVIT als Eigentümervertreter der ÖBB Holding AG sei in angemessener Weise in der Eigentümerstrategie verankert. Die operative Ausgestaltung von Auslandsaktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe könne jedoch nicht Gegenstand von Eigentümervorgaben sein.*

*Die ÖBB-Holding AG wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die als Metastrategie zu verstehende Strategie FIT 2015 im Jahr 2011 und 2012*

- hinsichtlich Beteiligungsstrategie klare Richtlinien in Bezug auf Expansionsmaßnahmen formuliere (z.B. kein Auslandsengagement in den Teilkonzernen ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG; klare Definition der Märkte sowie Reduktion der Anzahl der Mehrheitsbeteiligungen auf unter 50 im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG);*
- ein Finanzziel für den Gesamtkonzern ÖBB festlege („Schwarze Null 2013“ und „Verdienst der Kapitalkosten 2015“).*

*Die Ableitung der Zielwerte für die Teilkonzerne erfolge im weiteren Strategieprozess und in den Mittelfristplänen.*

**15.4** Der RH vertrat die Ansicht, dass grundsätzliche strategische Zielsetzungen des Eigentümers Bund (BMVIT) für die ÖBB-Unternehmensgruppe in Anbetracht des öffentlichen Finanzierungsbedarfs des Schienenverkehrs und der wirtschaftlichen Probleme (Verluste, hoher Abschreibungsbedarf) notwendig sind.

Der RH hielt in diesem Zusammenhang fest, dass dem Eigentümerwillen auch in Aktiengesellschaften durchaus Relevanz zukommt. Wesentliche Elemente der strategischen Lenkung sind die Feststellung der Satzung (und damit die Definition des Unternehmensgegenstands sowie der wesentlichen Grundlagen der Gesellschaft) sowie die Entscheidung über die Entlastung des Vorstands (siehe auch TZ 17).

Der RH betonte, dass strategische Vorgaben in keiner Weise die operative Verantwortung der Organe (Vorstände der ÖBB Holding AG und deren Tochtergesellschaften) in Frage stellen.

Hinsichtlich der in der Stellungnahme der ÖBB-Holding AG angesprochenen beteiligungsrelevanten und strategischen Ziele und Vorgaben verwies der RH auf seine Darstellungen in TZ 15 und insbesondere auf Tabelle 13.

## Zielerreichung

**16.1** Das BMVIT und die ÖBB-Unternehmensgruppe hatten zwar ein regelmäßiges Controlling eingerichtet (siehe TZ 22 ff.), nahmen jedoch keine gezielten systematischen Soll-Ist-Kontrollen hinsichtlich der Erreichung der strategischen Ziele (mit Beteiligungsrelevanz – siehe TZ 15) vor.

Ein vom RH im Rahmen der Gebarungüberprüfung – auf Basis der im Konzern vorhandenen Daten – angestellter Soll-Ist-Vergleich zeigte folgendes Bild:

(1) Ziel der Steigerung der Vermögenswerte und der Profitabilität der Absatzgesellschaften:

Eine wesentliche Zielsetzung des BMVIT als Eigentümervertreter war die Steigerung der Vermögenswerte und Profitabilität der Absatzgesellschaften (siehe TZ 15, Tabelle 13).

Der RH überprüfte die Entwicklung der Vermögenswerte am Kriterium des Eigenkapitals nach UGB<sup>59</sup> sowie die Profitabilität anhand des Kriteriums des Jahresergebnisses nach UGB (das BMVIT hatte keine spezifischen Indikatoren festgelegt):

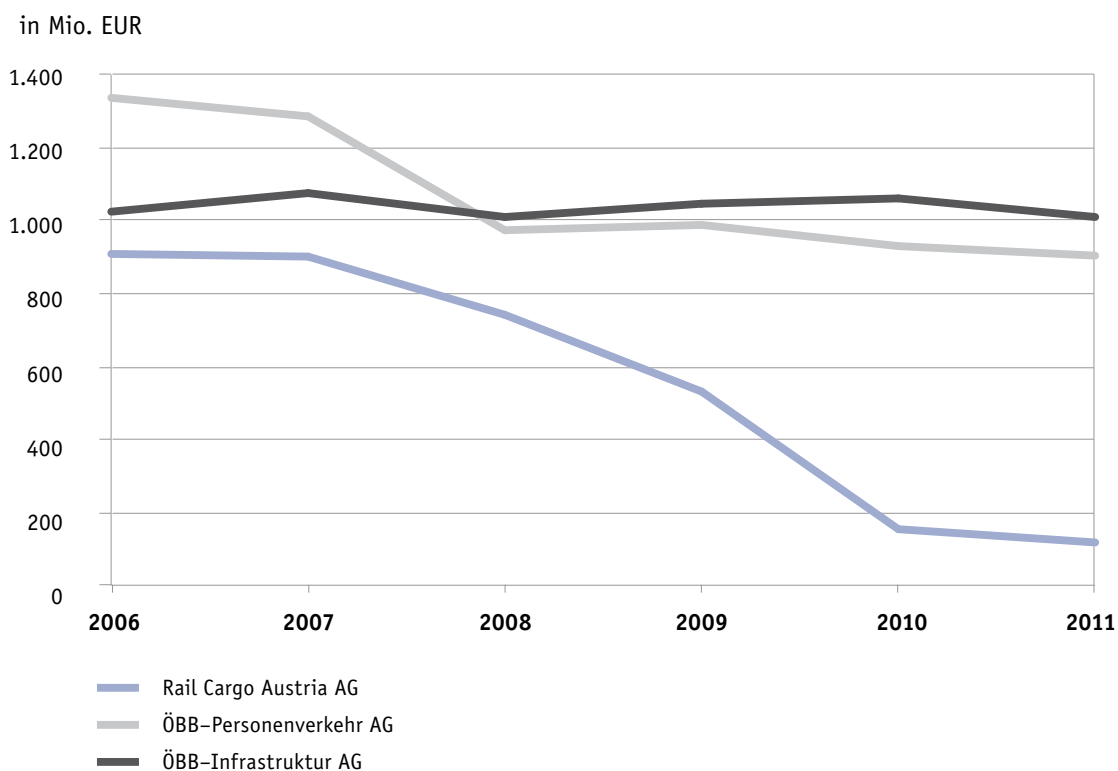
Im überprüften Zeitraum (Ende 2006 bis Ende 2011) sank das Eigenkapital

- der Rail Cargo Austria AG um rd. 87 % (von rd. 906 Mio. EUR auf rd. 115 Mio. EUR),
- der ÖBB-Personenverkehr AG um rd. 32 % (von rd. 1.336 Mio. EUR auf rd. 904 Mio. EUR),
- der ÖBB-Infrastruktur AG um rd. 1 % (von rd. 1.023 Mio. EUR auf rd. 1.013 Mio. EUR) (siehe auch TZ 12, Tabelle 9).

<sup>59</sup> Eigenkapitalwerte nach UGB weisen gegenüber jenen nach IFRS größere Konstanz auf und sind weniger stark von kurzfristigen Marktentwicklungen abhängig.

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

Abbildung 3: Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB)



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Entwicklung des Eigenkapitals reflektierte die schlechte Entwicklung der Jahresergebnisse: Sowohl die Rail Cargo Austria AG als auch die ÖBB-Personenverkehr AG wiesen im überprüften Zeitraum 2007 bis 2011 kumulierte negative Jahresergebnisse auf:

– Rail Cargo Austria AG:

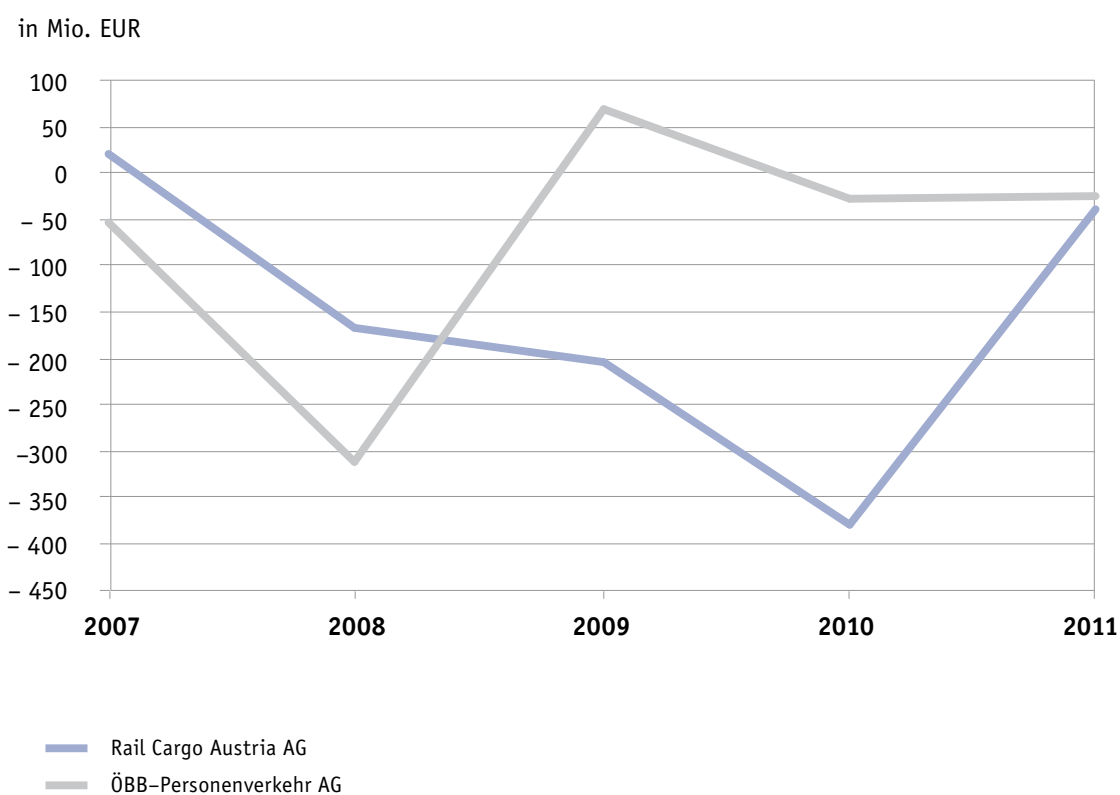
Summe Jahresergebnisse 2007 bis 2011 (nach UGB): rd. –769 Mio. EUR; auch die größte Auslandsbeteiligung der Rail Cargo Austria AG, die Rail Cargo Hungaria Zrt., verbuchte seit 2008<sup>60</sup> jährlich negative Jahresergebnisse.

<sup>60</sup> Seit Dezember 2008 ist Rail Cargo Austria AG Mehrheitseigentümer.

– ÖBB-Personenverkehr AG:

Summe Jahresergebnisse 2007 bis 2011 (nach UGB): rd. – 348 Mio. EUR.

Abbildung 4: Entwicklung der Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften  
(Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG)



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

### (2) Ziel Umsatzrendite (EBIT-Marge):

Die ÖBB-Holding AG hatte für die Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG) in der Strategie 2009 ein Umsatzrenditeziel (return on sales)<sup>61</sup> von 5 % (zu erreichen bis 2014) vorgesehen; die Rail Cargo Austria AG senkte mit der Strategie 2011 diese Zielsetzung dahingehend, dass sie eine EBIT-Marge<sup>62</sup> von 4 % (bis 2015) erreichen sollte (siehe TZ 15, Tabelle 13).

Die Umsatzrendite (return on sales) und EBIT-Margen entwickelten sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

Tabelle 14: Entwicklung der Umsatzrenditen (EBIT-Margen gemäß IFRS) der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG)						
	Zielwert	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Teilkonzern Rail Cargo Austria AG</b>	2015	in %				
ROS/EBIT-Marge	4 %	1,0	- 2,0	- 4,0	- 11,2	0,4
<b>Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG</b>	2014					
ROS/EBIT-Marge	5 %	1,7	- 15,8	3,0	1,9	3,4

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

### Die Umsatzrenditen

- der Rail Cargo Austria AG:  
waren 2007 und 2011 leicht positiv, von 2008 bis 2010 negativ;
- der ÖBB-Personenverkehr AG:  
waren nur 2008 negativ und in den übrigen Jahren positiv.

Die Umsatzrenditen lagen damit in den letzten fünf Jahren (2007 bis 2011) deutlich unter den Zielwerten.

<sup>61</sup> Umsatzrendite kann unterschiedlich definiert werden: Als Zählergröße kommen das ordentliche Betriebsergebnis (EBIT) oder der Jahreserfolg in Betracht. Der RH wählte – wie auch die Rail Cargo Austria AG – folgende Formel:

$$\text{Umsatzrendite} = \text{EBIT-Marge} = \frac{\text{EBIT}}{\text{Umsatz}}$$

<sup>62</sup> Die Rail Cargo Austria AG definierte den Zielwert (4 % EBIT-Marge) über ein zu erreichendes Mindest-EBIT von ca. 100 Mio. EUR (bei einem angenommenen Umsatz von mindestens 2,5 Mrd. EUR).



## (3) Ziel Marktposition:

Die Zielvorgabe für die Rail Cargo Austria AG bezüglich der Marktpositionen (führend in Österreich, Top-3 Marktposition in Zentraleuropa und unter den Top-5 Güterverkehrsbahnen in Europa) war hinsichtlich der Parameter für die Ermittlung nicht spezifiziert.

Die Rail Cargo Austria AG gewann Anhaltspunkte für ihre Marktposition aus Statistiken des Internationalen Eisenbahnverbands (UIC), der Statistik Austria bzw. des Statistischen Amtes der EU. Für den RH war aus den vorgelegten Statistiken die aktuelle Marktposition der Rail Cargo Austria AG – insbesondere auch jene im Ausland – nicht schlüssig ableitbar.<sup>63</sup> Eine Statistik des UIC wies für das Jahr 2010 die ÖBB als drittgrößtes Güterverkehrseisenbahnunternehmen im Raum EU plus EFTA aus (berechnet nach Tonnenkilometern).

Für die ÖBB-Personenverkehr AG war das Ziel, die Marktführerschaft in Österreich beizubehalten, erreicht (der Marktanteil lag 2011 gemessen an den Reisenden bei rd. 86 %, gemessen an den Personenzugkilometern bei rd. 89 %).

- 16.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass wesentliche Zielsetzungen der Eigentümer Bund (BMVIT) und ÖBB-Holding AG (siehe Tabelle 13), wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften, nicht erreicht wurden. Auch vom Ziel einer 4 %-Umsatzrendite war die Rail Cargo Austria AG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch weit entfernt (wiewohl im Jahr 2011 eine Verbesserung erkennbar war). Der Grad der Zielerreichung hinsichtlich der Marktposition der Rail Cargo Austria AG in Europa war aus den vorliegenden Unterlagen nicht beurteilbar.

Der RH kritisierte, dass die Rail Cargo Austria AG hinsichtlich des Ziels der Marktposition keine Indikatoren zur Messung des Grades der Zielerreichung entwickelt hatte und damit keine systematische Soll-Ist-Kontrolle hinsichtlich der Zielerreichung möglich war. Der RH empfahl dem BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe, strategische Ziele stets mit Indikatoren zu versehen, um den Maßstab der Beurteilung des Grades der Zielerreichung klarzustellen.

<sup>63</sup> Statistisches Amt der EU: Güterverkehr wird nur länderweise aufgeschlüsselt und lässt keine Rückschlüsse auf die Leistung der Rail Cargo Austria AG zu.  
Statistik Austria: Güterverkehr wird nicht nach Eisenbahnverkehrsunternehmen, sondern gesamthaft in verschiedenen Kategorien dargestellt (nach Verkehrsbereichen: Inland, Transit etc.; nach Verkehrsträgern: Kohle, Stahl, Erdöl etc.)

## Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben

**16.3** Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH eingemahnten Soll-Ist-Kontrollen insofern bereits jetzt umgesetzt würden, als dieser Themenkreis im Rahmen der regelmäßigen Eigentümer Jours fixes zeitnah verfolgt würde. Das Thema Wirkungsorientierung werde ausgebaut; ein System von Key-Performance-Indikatoren sei im Aufbau.

Die ÖBB-Holding AG betonte in ihrer Stellungnahme, dass die strategischen Ziele in Form von strategischen Handlungsrichtlinien, Umsetzungsrichtlinien und im implementierten Umsetzungscontrolling vertieft seien; der Prozess der Überleitung der Strategie in den Budget- und Mittelfristplanungsprozess sei klar geregelt (strategisches Performance-management). Soll/Ist-Vergleiche auf Ebene der Gewinn- und Verlustrechnung und auf Bilanzebene fänden als elementare Bestandteile des Controlling laufend statt.

**16.4** Der RH erwiderte, dass sich seine Feststellungen und Empfehlungen darauf bezogen, dass wesentliche Zielsetzungen der Eigentümer Bund und ÖBB-Holding AG (Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften) nicht erreicht wurden und hinsichtlich einiger grundsätzlicher Ziele (z.B. Marktposition) keine Indikatoren zur Messung des Grades der Zielerreichung vorlagen.

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

Unternehmensstruktur und Einflussmöglichkeit **17.1** Der Vorstand einer Aktiengesellschaft ist in seiner Geschäftsführung sowohl gegenüber seinem Eigentümer (Hauptversammlung) als auch gegenüber seinem Aufsichtsrat weisungsfrei (§ 70 Aktiengesetz).<sup>64</sup>

Durch die Einrichtung von Aktiengesellschaften auf erster (Holding) und zweiter Unternehmensebene (operative Aktiengesellschaften) waren die rechtlichen Möglichkeiten zur unmittelbaren Einflussnahme des Bundes als Holding-Eigentümer sowie der ÖBB-Holding AG als Eigentümerin der operativen Aktiengesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Infrastruktur AG) auf Unternehmensentscheidungen eingeschränkt.

Dennoch kommt dem Eigentümerwillen auch in Aktiengesellschaften Relevanz zu:

<sup>64</sup> Strasser in Jabornegg/Strasser (Hrsg.), Kommentar zum Aktiengesetz, 2. Band, Manz Verlag, Wien 2010, § 70 RZ 1ff. Gemäß § 103 Abs. 2 Aktiengesetz kann die Hauptversammlung über Fragen der Geschäftsführung nur entscheiden, wenn dies der Vorstand, oder sofern es sich um ein gemäß § 95 Abs. 5 seiner Zustimmung vorbehaltenes Geschäft handelt, der Aufsichtsrat verlangt.

- Die Feststellung der Satzung und damit die Definition des Unternehmensgegenstands sowie der wesentlichen Grundlagen der Gesellschaft sind Aufgaben der Eigentümer (Hauptversammlung) (§§ 2, 16 und 17 Aktiengesetz).
- § 70 Aktiengesetz verpflichtet den Vorstand ausdrücklich zur Berücksichtigung des Wohles des Unternehmens und der Interessen der Aktionäre<sup>65</sup>; das Aktiengesetz geht damit von der Beachtlichkeit eines ausdrücklich geäußerten Eigentümerwillens aus.
- Die Eigentümer (Hauptversammlung) beschließen die Entlastung des Vorstands (§ 104 Aktiengesetz).
- Das Recht der Eigentümer (Hauptversammlung) zur Bestellung der Aufsichtsräte<sup>66</sup> gewährleistet eine grundsätzliche Übereinstimmung der Geschäftsführung mit dem Eigentümerwillen, zumal das Aktiengesetz dem Aufsichtsrat eine Reihe von wesentlichen Rechten und Aufgaben einräumt (§ 95 Aktiengesetz); dies sind insbesondere
  - die Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder<sup>67</sup>,
  - die Zustimmung zu wichtigen Rechtsgeschäften (wie etwa die Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Geschäftspolitik oder der Erwerb von Beteiligungen; siehe dazu TZ 19),
  - die Billigung<sup>68</sup> des Jahresabschlusses.

Dieser mittelbare Einfluss ist umso stärker, wenn – wie dies in der ÖBB-Unternehmensgruppe Praxis war (siehe dazu TZ 18) – die Vorstandsmitglieder der Muttergesellschaft (ÖBB-Holding AG) gleichzeitig Aufsichtsräte der Tochtergesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG) sind.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Das Interesse der Mehrheit der Aktionäre bzw. eines Alleinaktionärs (Eigentümer), die die Hauptversammlung bilden, entspricht in der Regel auch dem Wohle des Unternehmens: Strasser in Jabornegg/Strasser (Hrsg.), Kommentar zum Aktiengesetz, 2. Band, Manz Verlag, Wien 2010, § 70 RZ 23ff.

<sup>66</sup> § 87 Aktiengesetz

<sup>67</sup> § 75 Abs. 1 Aktiengesetz; Strasser in Jabornegg/Strasser (Hrsg.), Kommentar zum Aktiengesetz, 2. Band, Manz Verlag, Wien 2010, § 75 RZ 12

<sup>68</sup> § 96 Abs. 4 Aktiengesetz

<sup>69</sup> § 86 Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 86 Abs. 3 Aktiengesetz (§ 30a Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 30a Abs. 3 GmbHG) lässt eine Verdoppelung der Höchstzahl von möglichen Aufsichtsratsmandaten (max. 10, Vorsitz zählt doppelt) in Konzernen zu (max. 20 Mandate; Beteiligungspri- vileg von Konzernunternehmen).

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

Darüber hinaus schafft das Bundesbahngesetz mit der Einrichtung einer Holding-Gesellschaft eine Konzernstruktur<sup>70</sup> und normiert – unbeschadet der grundsätzlichen Weisungsungebundenheit der Vorstände der operativen Aktiengesellschaften – eine Leitungskompetenz der ÖBB-Holding AG in Fragen der Unternehmensstrategie und Transparenz der öffentlichen Mittelzuflüsse.<sup>71</sup>

**17.2** Der RH hielt fest, dass dem Bund (BMVIT) wie auch der ÖBB-Holding AG aufgrund der im Bundesbahngesetz vorgesehenen Konstruktion der ÖBB-Unternehmensgruppe (Aktiengesellschaften auf erster und zweiter Unternehmensebene) keine unmittelbaren rechtlich durchsetzbaren, wohl aber nicht unerhebliche mittelbare (und faktische) Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe zukamen.

Besetzung der  
Aufsichtsräte in  
Tochtergesellschaften

**18.1** In der ÖBB-Unternehmensgruppe bestand seit Beginn 2005 (Ende der Umsetzung der Bundesbahnstrukturreform 2003) die Praxis, Aufsichtsratspositionen von Tochtergesellschaften mit den Vorstandsmitgliedern der jeweiligen Muttergesellschaft (allenfalls Großmuttergesellschaft<sup>72</sup>) zu besetzen. So war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jedes Vorstandsmitglied der ÖBB-Holding AG zumindest in einem Aufsichtsrat der operativen Aktiengesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Infrastruktur AG) vertreten. Die Vorstandsmitglieder der operativen Aktiengesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Infrastruktur AG) waren in den jeweiligen Aufsichtsräten ihrer Tochtergesellschaften vertreten.

Diese kaskadenartige Besetzung der Aufsichtsräte mit Vorstandsmitgliedern der Muttergesellschaften diente der ÖBB-Holding AG sowie den operativen Aktiengesellschaften als Kontrollinstrument und erhöhte den Einfluss auf die Führung des Tochterunternehmens.

Aufsichtsräte bestanden in der ÖBB-Unternehmensgruppe

- für alle in- und ausländischen Aktiengesellschaften,

<sup>70</sup> Nicht nur § 115 GmbHG, sondern auch § 15 Aktiengesetz räumen die Möglichkeit ein, rechtlich selbständige Unternehmen zu wirtschaftlichen Zwecken unter einer einheitlichen Leitung in einem Konzern zusammenzufassen.

<sup>71</sup> In diesem Sinne spricht auch die Literatur davon, dass in der Praxis eine Willensbildung im Konzern als Dialog zwischen den Konzerngesellschaften zustande kommt: Doralt in Doralt/Nowotny/Kalss (Hrsg.), Kommentar zum Aktiengesetz, 1. Band, Linde Verlag, 2003, § 15 RZ 11.

<sup>72</sup> so bei der ÖBB-Immobilienmanagement GmbH, der ÖBB-Produktion GmbH oder ÖBB-IKT GmbH

- für die in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung eingerichteten Gesellschaften, für die ein Aufsichtsrat gesetzlich verpflichtend vorgesehen war (z.B. ÖBB-Postbus GmbH, ÖBB-Produktion GmbH, ÖBB-Technische Services GmbH) sowie
- über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehend für einige weitere Gesellschaften mit beschränkter Haftung (z.B. EXIF Internationale Spedition GmbH, Mungos SicherheitSauber GmbH).

**18.2** Der RH hielt fest, dass die Besetzung der Aufsichtsräte mit Vorstandsmitgliedern der Muttergesellschaften die faktischen Möglichkeiten der Muttergesellschaften erhöhte, einen Einblick in die Geschäftstätigkeit ihrer Tochtergesellschaften zu gewinnen und auf deren betriebliche (und auch beteiligungsrelevante) Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Dies galt im besonderen Maße für die ÖBB-Holding AG, der gegenüber ihren großen Tochtergesellschaften, die als Aktiengesellschaften eingerichtet waren, keine Weisungsbefugnis (§ 70 Aktiengesetz) zukam.

Der RH wies darauf hin, dass die Verbindung von Vorstandsfunktion in der Muttergesellschaft und Aufsichtsratsfunktion in den Tochtergesellschaften zwar gesellschaftsrechtlich zulässig ist, jedoch hinsichtlich der ÖBB-Infrastruktur AG in einem Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Gebot der strikten Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich steht (siehe dazu TZ 7).<sup>73</sup> Er betonte, dass insbesondere auch die personelle Identität von Mitgliedern der Aufsichtsräte in Absatz- und Infrastrukturgesellschaften vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen Vorgaben bedenklich war.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe im Sinne der EU-rechtlichen Vorgaben, eine personelle Verflechtung des Infrastruktur- und Absatzbereichs zu vermeiden bzw. ein Prozedere zu finden, das es zulässt, das Gebot der Neutralität des Infrastrukturbereichs (Gleichbehandlung aller Eisenbahnverkehrsunternehmen) in der Wahrnehmung der Aufsichtsratsmandate mit zu berücksichtigen.

<sup>73</sup> Der Vorstandsvorsitzende der ÖBB-Holding AG war:

- seit 7. Juli 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Infrastruktur AG;
- seit 13. August 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Personenverkehr AG;
- seit 15. Februar 2011 Aufsichtsratsmitglied der Rail Cargo Austria AG.

Ein Vorstandsmitglied der ÖBB-Holding AG war

- seit 7. Juli 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Infrastruktur AG;
- seit 13. August 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Personenverkehr AG;
- seit 14. August 2010 Aufsichtsratsmitglied der Rail Cargo Austria AG.

Ein weiteres Vorstandsmitglied der ÖBB-Holding AG war

- seit 12. Mai 2009 Aufsichtsratsmitglied der Rail Cargo Austria AG;
- seit 7. Juli 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Infrastruktur AG;
- seit 13. August 2010 Aufsichtsratsmitglied der ÖBB-Personenverkehr AG.

(Stand Firmenbuch März 2013)

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

**18.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG bedürfe die Übernahme von Aufsichtsratsfunktionen in Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung einer persönlichen Erklärung des einzelnen Aufsichtsratsmitglieds, wonach bei diesem keine Unvereinbarkeiten (Befangenheiten/Interessenkonflikte) vorliegen. Für die Geschäftsleitungsorgane seien Regelungen im Code of Conduct und im individuellen Dienstvertrag zu den Themen Wettbewerbsverbot, Konkurrenzverbot und Nebenbeschäftigung statuiert.*

*Der Europäische Gerichtshof habe in seinem Urteil festgehalten, dass die von der Kommission immer wieder erwähnten Unabhängigkeitskriterien der Infrastruktur rechtlich nicht verbindlich seien. (siehe TZ 7)*

**18.4** Der RH erwiderte, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu den faktisch bestehenden Spannungsfeldern personeller Verflechtungen zwischen Infrastruktur- und Absatzbereich keine Aussagen getroffen hat. Er erachtete es für geboten, Spannungsfelder betreffend die Unabhängigkeit des Infrastrukturbereichs so weit wie möglich abzubauen.

Genehmigungspflichtige Geschäftsfälle mit Beteiligungsrelevanz

**19.1** Die Geschäftsordnungen der ÖBB-Gesellschaften legten fest, welche Geschäftsfälle einer Genehmigung des eigenen Aufsichtsrats bzw. des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft bedurften.<sup>74</sup> Beteiligungsrelevante Geschäftsfälle unterlagen grundsätzlich einem kaskadenartigen Genehmigungsprozess, d.h. sie bedurften der Zustimmung

- des Aufsichtsrats der Tochtergesellschaft des Teilkonzerns (sofern ein solcher eingerichtet war),
- des Aufsichtsrats des Teilkonzerns und
- letztendlich des Aufsichtsrats der ÖBB-Holding AG.

<sup>74</sup> Die genehmigungspflichtigen Geschäftsfälle wurden von der ÖBB-Holding AG, den operativen Aktiengesellschaften und von deren Tochtergesellschaften (z.B. Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Internationale Spedition GmbH) in den sogenannten Ingerenzen zusammengefasst. Die Ingerenzen stellen Verfahrensanweisungen für die Genehmigung von Geschäftsfällen dar. Jeder Teilkonzern erstellte seine eigene Verfahrensanweisung, wobei sich diese inhaltlich grundsätzlich nicht unterschieden. Darin waren die für jeden (beteiligungs-)relevanten Geschäftsfall bestimmten Genehmigungsprozesse definiert. Die Genehmigungsprozesse gaben an, welches Gremium (Vorstand, Aufsichtsrat) oder welcher Abteilungsleiter ab welcher Wertgrenze welchen Geschäftsfall genehmigen darf. Einige Geschäftsfälle waren – unabhängig davon, von welcher ÖBB-Gesellschaft vorgenommen – immer vom Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG zu genehmigen. Die Ingerenzen entsprachen den Geschäftsordnungen der ÖBB-Holding AG und der Teilkonzerne.



Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

BMVIT

**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

Dieser kaskadenartige Genehmigungslauf galt insbesondere für:

- alle Beteiligungszu- oder -verkäufe (seit März 2012 ohne Wertgrenze)<sup>75</sup>,
- die Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern von Tochtergesellschaften sowie
- Finanzierungen und Investitionen über einem Volumen von 50 Mio. EUR.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Genehmigungspflichten/Zustimmungserfordernisse bei beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen:

Tabelle 15: Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle (Stand April 2012)	
Geschäftsfälle im Wirkungsbereich der	Zustimmung durch
ÖBB-Holding AG	Aufsichtsrat ÖBB-Holding AG
Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen und Erwerb, Veräußerung oder Stilllegung von Unternehmen und Betrieben (seit März 2012 ohne Wertgrenze)	X
Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung jener Gesellschaften mit beschränkter Haftung, an denen die ÖBB-Holding AG mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar hält <sup>1</sup>	X
Wahl von Mitgliedern des Aufsichtsrats jener Gesellschaften, an denen die ÖBB-Holding AG mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar hält (z.B. ÖBB-PV AG, RCA AG, ÖBB-Infra AG) <sup>2</sup>	X
Abschluss, Abänderung oder Auflösung von Syndikatsverträgen	X
Investitionen, die im Einzelfall einen Betrag von 1 Mio. EUR übersteigen <sup>3</sup>	X
Finanzierungen über 10 Mio. EUR im Einzelfall oder 25 Mio. EUR im Geschäftsjahr	X
Festlegung allgemeiner Grundsätze der Geschäftspolitik	X
Beschlussfassung des konsolidierten Geschäftsplans der ÖBB-Unternehmensgruppe eines jeden Jahres	X
Festlegung der Konzernstrategie und -organisation	X
Erlassung und Aufhebung der Konzernrichtlinien	X

<sup>75</sup> Bis 14. März 2012 waren die Beteiligungszu- und -abgänge ab einer Wertgrenze von 500.000 EUR verpflichtend vom Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG zu genehmigen gewesen.

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

Fortsetzung: Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle (Stand April 2012)		
Teilkonzerne ÖBB–Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB–Infrastruktur AG	Aufsichtsrat Teilkonzern	Aufsichtsrat ÖBB–Holding AG
Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen und Erwerb, Veräußerung oder Stilllegung von Unternehmen und Betrieben (seit März 2012 ohne Wertgrenze) durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>4</sup>	X	X
Abschluss, Abänderung oder Auflösung von Syndikatsverträgen durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>4</sup>	X	X
Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung jener Gesellschaften mit beschränkter Haftung, an denen die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>5</sup>	X	
Wahl von Mitgliedern des Aufsichtsrats jener Gesellschaften, an denen die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar halten <sup>4</sup>	X	X
Investitionen über 50 Mio. EUR je Geschäftsfall durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>4</sup>	X	X
Investitionen, die im Einzelfall einen Betrag von 1 Mio. EUR übersteigen durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>6</sup>	X	
Finanzierungen über 50 Mio. EUR je Geschäftsfall durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten <sup>4</sup>	X	X
Finanzierungen über 10 Mio. EUR im Einzelfall oder 25 Mio. EUR im Geschäftsjahr durch die ÖBB–PV AG, RCA AG oder ÖBB–Infra AG bzw. durch jene Gesellschaften, an denen diese mehr als 50 % der Anteilsrechte unmittelbar oder mittelbar halten	X	

<sup>1</sup> Die mittelbaren Anteilsrechte beziehen sich ausschließlich auf Enkelgesellschaften der ÖBB–Holding AG. Der mittelbare Anteilsbesitz muss von einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung vermittelt werden.

<sup>2</sup> Gesellschaften, deren Anteile im Alleineigentum der ÖBB–Unternehmensgruppe stehen, aber mehreren (Teilkonzern–) Gesellschaften zuzurechnen sind (z.B. ÖBB–Technische Services GmbH, ÖBB–Produktion GmbH), unterliegen auch dieser Genehmigungspflicht. Die mittelbaren Anteilsrechte beziehen sich ausschließlich auf Enkelgesellschaften der ÖBB–Holding AG.

<sup>3</sup> Investitionen, die im vom Aufsichtsrat genehmigten Investitionsplan bereits enthalten sind, sind dem Aufsichtsrat ab einem Betrag von über 5 Mio. EUR nochmals zur Genehmigung vorzulegen.

<sup>4</sup> Gesellschaften, deren Anteile im Alleineigentum der ÖBB–Unternehmensgruppe stehen, aber mehreren (Teilkonzern–) Gesellschaften zuzurechnen sind (z.B. ÖBB–Technische Services GmbH, ÖBB–Produktion GmbH), unterliegen auch dieser Genehmigungspflicht.

<sup>5</sup> Die mittelbaren Anteilsrechte beziehen sich ausschließlich auf Enkelgesellschaften der ÖBB–Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG oder ÖBB–Infrastruktur AG. Der mittelbare Anteilsbesitz muss von einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung vermittelt werden.

<sup>6</sup> Investitionen, die im vom Aufsichtsrat genehmigten Investitionsplan bereits enthalten sind, sind dem Aufsichtsrat ab einem Betrag von über 2 Mio. EUR (ÖBB–Infrastruktur AG: 5 Mio. EUR) nochmals zur Genehmigung vorzulegen.

Quellen: Daten ÖBB–Unternehmensgruppe; RH



Weiters bestanden zusätzliche steuernde Instrumente, insbesondere Konzernrichtlinien und Konzernhandbücher; sie dienten der ÖBB-Unternehmensgruppe dazu, konzernweit einheitliche Prozesse sicherzustellen.

- 19.2** Der RH hielt fest, dass die Geschäftsordnungen der ÖBB-Unternehmensgruppe in einheitlicher und durchgängiger Weise die Genehmigung beteiligungsrelevanter Geschäftsfälle durch den Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG sowie durch die Aufsichtsräte der jeweiligen operativen Aktiengesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Infrastruktur AG) vorsahen. Die Befassung dieser obersten Unternehmensebenen war auch für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle auf den untersten Unternehmensebenen vorgesehen.

Der RH merkte an, dass der ÖBB-Holding AG mit diesen Zustimmungsregelungen eine starke Stellung im Konzern eingeräumt wurde. Wie auch schon bei der Frage der Besetzung der Aufsichtsratspositionen der operativen Aktiengesellschaften wies der RH auch bezüglich der Zustimmungspflichten des Aufsichtsrats der ÖBB-Holding AG darauf hin, dass diese – soweit Geschäftsfälle der ÖBB-Infrastruktur AG betroffen sind – in einem Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Gebot der strikten Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich standen (siehe dazu TZ 7).

Den Entfall der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht von Beteiligungserwerben und -veräußerungen bewertete der RH positiv (siehe TZ 21).

- 20.1** Die Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene verfügten grundsätzlich ebenfalls über Geschäftsordnungen, die die – in TZ 19 dargestellten – Genehmigungspflichten entsprechend den Geschäftsordnungen der Muttergesellschaften abbildeten und für verbindlich erklärten.

Die Gebarungüberprüfung durch den RH ergab jedoch, dass für einige wichtige Gesellschaften der Rail Cargo Austria AG (Speditions Holding GmbH, Industrierwaggon GmbH, EXIF Internationale Spedition

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

GmbH, ÖKOMBI GmbH) zwischen 2005 und 2009 keine Geschäftsordnungen bestanden.<sup>76</sup>

- 20.2** Der RH kritisierte, dass in der Zeit zwischen 2005 und 2009 im Bereich der Rail Cargo Austria AG die Zustimmungserfordernisse zu wichtigen (auch beteiligungsrelevanten) Geschäftsfällen – wie sie in den Geschäftsordnungen der ersten und zweiten Unternehmensebene vorgesehen waren – teilweise auf den unteren Unternehmensebenen rechtlich nicht umgesetzt waren. Das Fehlen von Geschäftsordnungen ließ den Geschäftsführern der dritten und vierten Unternehmensebene einen weiten Handlungsspielraum, der einer kohärenten Steuerung im Gesamtkonzern entgegenstand und damit beteiligungsstrategisch unzweckmäßig war.

Der RH stellte klar, dass es Aufgabe der Rail Cargo Austria AG als Eigentümer der Speditions Holding GmbH bzw. der Industriegewagon GmbH gewesen wäre, für ihre Tochterunternehmen auch schon vor 2009 Geschäftsordnungen zu erlassen.

### Einhaltung der Genehmigungspflichten

- 21.1** (1) Die Erhebungen des RH zeigten, dass die Aufsichtsräte der operativen Aktiengesellschaften wie auch der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG – im Sinne der Vorgaben der Geschäftsordnungen – regelmäßig mit beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen befasst waren.

Auch bei einigen vom RH ausgewählten und näher überprüften Beteiligungs- und -abgängen lagen die vorgesehenen Genehmigungen durch die Aufsichtsräte der Muttergesellschaften überwiegend vor.

- (2) Keine Vorlage an den Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG (wohl aber an den Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG) war jedoch – entgegen den Geschäftsordnungen – in folgenden beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen erfolgt:

<sup>76</sup> Auch die ÖBB-Konzernrevision hatte in einem Bericht vom 21. Dezember 2010 betreffend die Neuadaption des LKW-Modells festgehalten, dass weder für die Speditions Holding GmbH noch für die EXIF Internationale Spedition GmbH bis 20. August 2009 eine Geschäftsordnung bestand und bis zum 1. November 2008 sämtliche Investitionsentscheidungen – bis auf eine – Leasingfinanzierungen, sonstige Haftungsübernahmen und Garantien an Systemfrächter vom seinerzeitigen Alleingeschäftsführer genehmigt wurden.

Nach den Feststellungen des RH gab es lediglich ein Schreiben der Gesellschafter der Speditions Holding GmbH vom April 2007, in dem die Geschäftsführer einiger Tochtergesellschaften darauf hingewiesen wurden, dass Teile der Geschäftsordnung der Rail Cargo Austria AG (insbesondere die in TZ 19, Tabelle 15 genannten Geschäftsfälle) für diese Tochtergesellschaften unmittelbar zu beachten sind.

- Erwerb von 49 % der Aktien an der ungarischen Gesellschaft Raabersped Kft um rd. 4,2 Mio. EUR und Verkauf von 30 % der Anteile der ungarischen Gesellschaft Raaber Irodahaz in Höhe von rd. 1,2 Mio. EUR im Bereich der Raabersped GmbH im Jahr 2009;
- Erwerb von 27,2 % der Aktien an der tschechischen Gesellschaft Transped SOC um rd. 0,7 Mio. EUR im Bereich der Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH im Jahr 2010.

Die Rail Cargo Austria AG konnte gegenüber dem RH die Nichtvorlage und fehlende Zustimmung des Aufsichtsrats der ÖBB-Holding AG nicht begründen.

(3) Bei zwei Beteiligungsverkäufen lagen – im Einklang mit den damaligen Geschäftsordnungen – keine Genehmigungen durch den Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG bzw. durch den Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG vor, obwohl die Unternehmen mit Millionen-Verlusten verkauft wurden (die ursprünglichen Anschaffungswerte lagen weit über den – aufgrund der ungünstigen Unternehmensentwicklung geringen – Verkaufspreisen).

**Tabelle 16: Nicht-aufsichtsratspflichtige Beteiligungsverkäufe**

	Anschaffungswert	Abschreibungen	Verkaufserlös
	in Mio. EUR		
Express-Interfracht Deutschland GmbH	4,6	- 4,6	0,025
Terminal Graz Süd GmbH&Co KG	2,0	- 2,0	0,0

Quellen: Daten Rechnungswesen der ÖBB-Holding AG; RH

Formal waren zur Zeit der Verkäufe Genehmigungen nicht erforderlich, da die Verkaufspreise die damals bestehende Wertgrenze von 500.000 EUR nicht annähernd erreichten. Mit der Änderung der Geschäftsordnungen der ÖBB-Unternehmensgruppe im Jahr 2012 entfiel die Wertgrenze, seitdem bedürfen alle Beteiligungskäufe und -verkäufe unabhängig von der Höhe des Kaufpreises der Genehmigung durch die Aufsichtsräte auf Konzern- und Holdingebene.

- 21.2** Die Erhebungen des RH zeigten, dass die Aufsichtsräte der operativen Aktiengesellschaften und der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG regelmäßig mit beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen befasst waren. Der RH kritisierte allerdings, dass die Genehmigungsvorschriften nicht lückenlos eingehalten wurden und die Rail Cargo Austria AG einige

## Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

zustimmungspflichtige Geschäftsfälle nicht dem Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG vorgelegt hatte.

Der RH erachtete die Änderung in den Geschäftsordnungen seit April 2012, die eine grundsätzliche Genehmigungspflicht von Beteiligungserwerben und -veräußerungen durch die Aufsichtsräte ohne Wertgrenze festlegte, als positiv, zumal der Verkaufspreis von Beteiligungen – etwa im Fall der Realisierung von Verlusten – weit unter dem Anschaffungswert liegen kann und der Kaufpreis von neuen Beteiligungen das mit der Beteiligung verbundene Risiko nicht widerspiegeln kann.

## Beteiligungscontrolling

### Allgemeines

**22** Das Beteiligungscontrolling<sup>77</sup> betreffend die ÖBB-Unternehmensgruppe fand auf mehreren Ebenen statt. Auf Ministeriumsebene war es im BMF und BMVIT sowie innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe in der ÖBB-Holding AG, in den ÖBB-Teilkonzernen (ÖBB-Personenverkehr AG, ÖBB-Infrastruktur AG, Rail Cargo Austria AG) und teilweise in den darunterliegenden größeren Gesellschaften (z.B. Postbus GmbH) etabliert.

### Beteiligungscontrolling durch das BMVIT

**23.1** (1) Das BHG und eine auf dieser Grundlage erlassene Controlling-Richtlinie des BMF sahen ein Beteiligungscontrolling durch den mit der Verwaltung der Anteilsrechte betrauten Bundesminister für Gesellschaften vor, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist.<sup>78</sup> Darüber hinaus schrieb die Controlling-Richtlinie seit Mitte 2011 für diese Beteiligungen auch ein Risikocontrolling vor.<sup>79</sup>

(2) Die ÖBB-Holding AG übermittelte dem BMVIT quartalsweise unternehmensrelevante Daten für die ÖBB-Holding AG (Gesamtkonzern)

<sup>77</sup> Unter Beteiligungscontrolling versteht die Betriebswirtschaftslehre ein Teilsystem des Controlling mit Ausrichtung auf die Planung, Koordination, Steuerung und Überwachung der Beteiligungen hinsichtlich der Erreichung der strategischen und qualitativen Ziele. Aufgabe des Beteiligungscontrolling ist die Unterstützung des Managements bei der ergebnisorientierten Steuerung des Gesamtunternehmens und seiner Beteiligungen. Vgl. Horváth, Beteiligungs-Controlling (1997), S. 82 sowie Borchers, Beteiligungscontrolling in der Management-Holding, 2000, S. 51 und Vogel, Beteiligungscontrolling, 1998, S. 20.

<sup>78</sup> BHG § 15b, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 67/2010

<sup>79</sup> Beteiligungs-/Risikocontrolling gemäß den Richtlinien für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (Controlling-Richtlinien, BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.F. BGBl. II Nr. 209/2011)

und die drei ÖBB-Teilkonzerne.<sup>80</sup> Seit dem 3. Quartal 2011 machte die ÖBB-Unternehmensgruppe auch Angaben zum Risikocontrolling.<sup>81</sup>

(3) Das BMVIT prüfte die übermittelten Formulare auf Vollständigkeit, gab die Daten von Hand in eine elektronische Tabelle ein und generierte daraus quartalsweise vier grafische Darstellungen, die jeweils die aktuellen Unternehmens- und Finanzkennzahlen sowie unternehmensspezifische Kennzahlen im Vergleich mit Budgetwerten und den Ist-Werten des Vorjahres zeigten. Das BMVIT bildete dabei in nur einer Grafik Bilanz- sowie Gewinn- und Verlustrechnungs-Daten ab, was zur Konsequenz hatte, dass erst Veränderungen/Abweichungen von einigen Hundert Millionen Euro in der Grafik optisch wahrnehmbar waren.<sup>82</sup> Auch zog das BMVIT für diese Grafiken lediglich Gesamtkonzerndaten heran; eine Betrachtung von Kennzahlen je Teilkonzern fand nicht statt, d.h. Kennzahlen wie Verbindlichkeiten, Investitionen oder EBIT, Kennzahlen wie Anlagenintensität, Anlagendeckungsgrad oder Aufwandskennzahlen wurden nur auf Gesamtkonzernebene dargestellt.

<sup>80</sup> Die Datenübermittlung erfolgte mittels Formularen, die das BMF für die Beteiligungen des Bundes erstellt hatte; die Daten enthielten

- Unternehmens-Kennzahlen (Bilanz, Ertragslage, Investitionen/Finanzierung, Beschäftigte)
- unternehmensspezifische Kennzahlen (Anlagenintensität, Anlagendeckungsgrad I, Eigenkapitalrentabilität)
- gesellschaftsspezifische Kennzahlen (z.B. RCA AG, u.a.: EBIT- und EBT-Marge, Gesamterträge pro Mitarbeiter, beförderte Tonnen)
- Ausgaben und Einnahmen des Bundes (z.B. gemeinwirtschaftliche Leistungen und Pensionsbeiträge für Beamte)
- verbale Kommentare zu allen Sachverhalten.

<sup>81</sup> Beschreibung der einzelnen Risiko-Positionen (z.B. Mehrkosten durch Novellierung der Eisenbahnkreuzungs-VO)

- Eintrittswahrscheinlichkeit der einzelnen Risiko-Positionen in Prozent,
- Risikopotenzial in EUR pro individuellem Risiko und in Summe für alle Risiken,
- verbale Kommentare zu allen Sachverhalten.

<sup>82</sup> Die Grafiken waren Teil eines quartalsmäßigen Beteiligungs-Berichts über den Zustand aller Unternehmensbeteiligungen, der dem BMVIT zur internen Information diente; das BMVIT leitete dem BMF nur die von der ÖBB-Unternehmensgruppe übermittelten Formulare weiter.

## Beteiligungscontrolling

Verbale Beschreibungen, Erläuterungen, Analysen oder Schlussfolgerungen zu den grafischen Darstellungen stellte das BMVIT im Beteiligungs-Bericht nicht an.<sup>83</sup>

Der Beteiligungs-Bericht<sup>84</sup> wurde im BMVIT gemeinsam mit den von der ÖBB-Unternehmensgruppe übermittelten Formularen dem Generalsekretär, der zuständigen Sektionsleitung sowie den davon betroffenen Fachabteilungen vorgelegt. Eine Vorlage an die Bundesministerin bzw. eine institutionalisierte Besprechung der Daten und ihrer Implikationen sowie Erwägungen zu einem allfälligen Handlungsbedarf erfolgten nicht.

(4) Eine Information der Bundesministerin über aktuelle wesentliche Unternehmensvorgänge und die finanzielle Lage erfolgte in der Regel monatlich bei sogenannten „Eigentümerbesprechungen“ durch Vertreter der ÖBB-Unternehmensgruppe.<sup>85</sup> Die dabei verwendeten Unterlagen entsprachen im Wesentlichen den Berichten, wie sie in der ÖBB-Holding AG zur Information des Vorstands bzw. des Aufsichtsrats Verwendung fanden.

**23.2** Der RH kritisierte, dass das BMVIT seiner gesetzlichen Aufgabe eines Beteiligungscontrolling der ÖBB-Unternehmensgruppe nur unzureichend nachkam, zumal

- eine professionelle Analyse der Daten unterblieb, Problembereiche nicht ausreichend erkennbar waren und keine Erläuterungen hinsichtlich eines allfälligen Handlungsbedarfs erfolgten;

<sup>83</sup> Vier Grafiken, die für nachfolgende vier Kennzahlen-Gruppen für jede Kennzahl jeweils folgende Vergleiche mittels Balkendiagrammen zeigten: Ist-Werte des Vorjahres, Budget-Werte des laufenden Jahres sowie Ist-Werte der jeweils aufgelaufenen Quartale des laufenden Jahres:

- Unternehmens- und Finanzkennzahlen (Rückstellungen, Verbindlichkeiten, Erlöse, Betriebserfolg/EBIT, Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Investitionen, Betriebskosten Zuschüsse, Gemeinwirtschaftliche Leistungen, § 43 Bundesbahngesetz, Haftungen des Bundes);
- unternehmensspezifische Kennzahlen 1 (Fahrgäste Schiene und Bus, Zug-km Personen- und Güterverkehr, beförderte Tonnen);
- unternehmensspezifische Kennzahlen 2 (Anlagenintensität, Anlagendeckungsgrad, Eigenkapitalrentabilität);
- unternehmensspezifische Kennzahlen 3 (EBIT-Marge, EBT-Marge, Personalaufwand/Gesamterträge, Materialaufwand/Gesamterträge, sonstiger Aufwand/Gesamterträge).

<sup>84</sup> Dieser enthielt nicht nur den ÖBB-Konzern, sondern auch alle übrigen zum BMVIT ressortierenden Unternehmen.

<sup>85</sup> Die personelle Zusammensetzung derartiger Eigentümerbesprechungen war – je nach aktuellen Themen und Anlässen – unterschiedlich und reichte von Besprechungen der Frau Bundesministerin mit dem Vorstandsvorsitzenden der ÖBB-Holding AG bis zu erweiterten Runden (auch ohne Bundesministerin), an denen weitere Vertreter des BMVIT bzw. der ÖBB-Unternehmensgruppe teilnahmen.

### ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

- das BMVIT in seiner Auswertung nur den Gesamtkonzern, nicht aber auch die unterhalb der ÖBB-Holding AG liegenden operativen Teilkonzerne betrachtete;<sup>86</sup> dieses Vorgehen widersprach nicht nur der Controlling-Richtlinie des BMF und dem BHG, sondern war nach Ansicht des RH auch zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung des größten Unternehmens des Bundes ungenügend und gänzlich ungeeignet;
- die Ergebnisse des BMVIT-internen Beteiligungscontrolling nicht Gegenstand der Vorlage an und Erörterung mit der Bundesministerin waren.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Interessen des Eigentümers Bund stärker wahrzunehmen und im Rahmen eines systematischen Beteiligungscontrolling

- auf eine Form der Datenaufbereitung zu achten, mit der Entwicklungen und Abweichungen deutlich erkennbar sind;
- in einer sprachlichen Analyse der Daten die Problemfelder, Risiken sowie Handlungsnotwendigkeiten darzulegen;
- das Controlling jedenfalls (auch) für jeden der operativen Teilkonzerne (ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) getrennt vorzunehmen sowie allenfalls – in einer eingeschränkten Form – große Einzelunternehmen (z.B. Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Internationale Spedition GmbH, Postbus GmbH) mit zu betrachten.

Der RH erachtete die Eigentümerbesprechungen zwischen BMVIT und ÖBB-Holding AG für die Gewinnung von ergänzenden Informationen aus erster Hand als zweckmäßig, wies jedoch darauf hin, dass diese ein systematisches Controlling nicht ersetzen können.

**23.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT habe es ein für alle Beteiligungen des Ressorts vereinheitlichtes, systematisches Beteiligungsmanagement etabliert, das laufend weiterentwickelt werde (das Thema Wirkungsorientierung werde ausgebaut; ein System von Key-Performance-Indikatoren sei im Aufbau).*

<sup>86</sup> Eine gesonderte Auswertung der Teilkonzerne ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG erfolgte nicht, obwohl diese Teilkonzern-Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe gemäß der Controlling-Richtlinie des BMF auch gesonderte Formulare Daten übersandten.

## Beteiligungscontrolling

*Das BMVIT betonte, dass es die gemäß BHG und Controlling-Richtlinie zu übermittelnden Daten dem BMF – in der von diesem einheitlich vorgegebenen Form und auch auf Teilkonzern-Ebene – gesetzeskonform zur Verfügung stelle. Die vom RH bemängelte Darstellung auf Gesamtkonzern-Ebene sei kein Berichtsgegenstand gemäß Controlling-Richtlinie oder BHG, sondern eine BMVIT-intern gewählte Diagrammdarstellung.*

*Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG stelle das regelmäßige und standardisierte Berichtswesen eine Reihe von steuerungsrelevanten Kennzahlen je Einzelgesellschaft und Teilkonzern zur Verfügung.*

- 23.4** Der RH erwiderte gegenüber dem BMVIT, dass es zur Zeit der Gebärungsüberprüfung im Rahmen seines Beteiligungscontrolling keine professionellen Analysen der von der ÖBB-Unternehmensgruppe vorgelegten Daten vorgenommen hatte (keine Analyse der Problembereiche auf Holding- und Teilkonzernebene, keine Erläuterungen hinsichtlich eines allfälligen Handlungsbedarfs). Der RH vertrat daher die Ansicht, dass das BMVIT damit seiner im BHG und in der Controlling-Richtlinie des BMF vorgesehenen Verpflichtung zum Beteiligungscontrolling für Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist, nur unzureichend nachgekommen war.
- 24.1** Nach den Feststellungen des RH meldete die ÖBB-Unternehmensgruppe Controlling-Daten des 4. Quartals regelmäßig mit beträchtlicher Verzögerung; oft leitete die ÖBB-Holding AG Daten – die bis Mitte Februar des Folgejahres vorzulegen wären<sup>87</sup> – erst Mitte April an das BMVIT weiter. Das lag daran, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe vor Feststehen der endgültigen Daten laut Konzernjahresabschluss keine Daten bekannt geben wollte.<sup>88</sup>
- 24.2** Der RH betonte, dass die Vorgaben der Controlling-Richtlinie auch bezüglich des Termins der Übermittlung der Controlling-Daten für den 4. Quartalsbericht einzuhalten sind; allfällige im Zuge des Rechnungsabschlusses vorgenommene Änderungen können bei der 1. Quartalsmeldung des Folgejahres mitberücksichtigt werden.

<sup>87</sup> gemäß Berichtsterminkalender des BMF

<sup>88</sup> Die ÖBB-Unternehmensgruppe begründete dies damit, dass sich aufgrund der umfangreichen Arbeiten im Zuge der Erstellung des Konzernjahresabschlusses noch Änderungen ergeben konnten und ein Durchsichern der vorläufigen Daten an die Öffentlichkeit – vor Präsentation des Konzernjahresabschlusses – nicht ausgeschlossen werden könne.



**24.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es in der Frage der Einhaltung der Terminvorgaben bezüglich Übermittlung der Controlling-Daten des 4. Quartals durch die ÖBB-Unternehmensgruppe in der Vergangenheit zu wiederkehrenden Missverständnissen gekommen; der Punkt sei aber – auch in Abstimmung mit dem BMF – „bereits final geregelt“.*

*Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG seien die Bilanzierungs- und Konsolidierungsarbeiten sowie die Erstellung des Konzernabschlusses 2012 bis Ende März 2013 erfolgt. Danach sei der Geschäftsbericht erstellt worden; nach Erteilung des uneingeschränkten Bestätigungsvermerks durch die Wirtschaftsprüfer habe im April 2013 die Präsentation des Konzernabschlusses bei der Bilanzpressekonferenz stattgefunden. Auch bei börsennotierten Unternehmen erfolge die Präsentation des 4. Quartals in der Öffentlichkeit üblicherweise erst nach Fertigstellung des Konzernabschlusses und dessen Jahresabschlussprüfung.*

*Das Reporting an das BMVIT könne nach Ansicht der ÖBB-Holding AG daher erst nach Fertigstellung des Jahres-/Konzernabschlusses bzw. nach Erteilung des Bestätigungsvermerks durch den Wirtschaftsprüfer erfolgen.*

**24.4** Der RH stellte klar, dass die Normen der Controlling-Richtlinie des BMF einzuhalten sind. Die Übermittlung von Controlling-Daten an den Eigentümer Bund wäre von einer Veröffentlichung der Daten zu unterscheiden.

Controlling in der  
ÖBB-Unternehmens-  
gruppe

**25.1** (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über ein ausgebautes Controlling, in das alle Beteiligungen einbezogen waren. Controlling fand sowohl auf Holding-Ebene als auch auf Ebene der Teilkonzerne statt.

Auf Ebene der ÖBB-Holding AG und in allen Teilgesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe wurde regelmäßig eine Vielzahl von im Aufbau und hinsichtlich der Kenndaten ähnlichen Controlling-Berichten erstellt.<sup>89</sup> Unterschiede bestanden im Detaillierungsgrad, in der visuellen Aufbereitung und in der Ergänzung um teilkonzern-spezifische Daten.

Die Controlling-Berichte wurden i.d.R. monatlich erstellt und richteten sich an die Vorstände/Geschäftsführungen des jeweiligen ÖBB-Unternehmens. Für die Aufsichtsräte wurden nach Bedarf jeweils Zusammenfassungen der Controlling-Berichte erstellt.

<sup>89</sup> Controlling-Berichte erstellten die erste und zweite Unternehmensebene sowie große Unternehmen der dritten Unternehmensebene (z.B. ÖBB-Postbus GmbH).

## Beteiligungscontrolling

(2) Die ÖBB-Unternehmensgruppe zog für Fragen des Beteiligungsmanagements primär folgende Controlling-Instrumente heran:

- Ergebnisberichte der ÖBB-Holding AG und der Teilkonzerne:

Die Ergebnisberichte wiesen für die Teilkonzerne und die wesentlichen Beteiligungen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Bilanz (nach IFRS) aus und wurden durch eine Reihe von Kennzahlen<sup>90</sup> ergänzt.

Dargestellt waren<sup>91</sup>:

- die Ist-Werte des Vorjahres,
- die Budget-Werte des laufenden Jahres<sup>92</sup>,
- Ist-Werte des laufenden Jahres;

sowie

- Abweichungsanalysen, die die aktuellen Ist-Werte einerseits mit den Ist-Werten des Vorjahres und mit den Budget-Werten andererseits verglichen (sowohl in Absolut-Beträgen als auch als prozentuelle Abweichungen) und
- kommentierte grafische Abweichungsanalysen (Budgetabweichungen nach den wichtigsten einzelnen Gesellschaften aufgeschlüsselt).
- Die Hauptergebnisse der Berichte waren i.d.R. stichwortartig hervorgehoben.

<sup>90</sup> Kennzahlen der Ergebnisberichte:

- Finanzkennzahlen (wie z.B.: EBIT-Marge, Eigenkapitalquote, Cash-Flow);
- Ertragskennzahlen (wie z.B.: Umsatzerlöse/durchschnittliche Mitarbeiteranzahl);
- Personalkennzahlen (wie z.B.: durchschnittlicher Personalaufwand pro Mitarbeiter; Krankenstands- oder Urlaubsresttage pro Mitarbeiter);
- spezifische Kennzahlen je Teilkonzern (wie z.B.: Verfügbarkeit von Lokomotiven und Zügen, durch Service und Wartung verursachte Verspätungsminuten bei rollendem Material).

<sup>91</sup> jeweils Jänner bis aktueller Monat

<sup>92</sup> Teilweise ergänzt um ein aktualisiertes Budget, das gemäß dem tatsächlichen Geschäftsverlauf im laufenden Jahr dreimal pro Jahr angepasst wurde.

- Management-Informationen-System (MIS):
  - Die ÖBB-Holding AG richtete Mitte 2011 eine zentrale Controlling-Plattform „Management-Informationen-System“ (MIS) ein, aus der lokale Anwender direkt Auswertungen generieren konnten; diese wiesen für die ÖBB-Holding AG, die Teilkonzerne und wichtige Gesellschaften der dritten Unternehmensebene (z.B. ÖBB-Produktion GmbH, ÖBB-Technische Services GmbH, Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Internationale Spedition GmbH, ÖBB-Postbus GmbH)
  - konzernweit einheitliche Haupt-Kenndaten und -kennzahlen<sup>93</sup> sowie
  - einzelne teilkonzern-spezifische Kennzahlen<sup>94</sup> aus.
  - Weiters enthielten sie eine Abweichungsanalyse der aktuellen Ist-Werte mit den Budget-Werten sowie mit den Vorjahres-Ist-Werten (sowohl in Absolut-Beträgen als auch als prozentuelle Abweichungen). Die Richtung der Abweichungen (ergebnisverbessernd/ergebnisverschlechternd) wurden, um sie leichter fassbar zu machen, mit farbigen Pfeilen (Ampelsteuerung) visualisiert.
  - Weiters bestand für die lokal zuständigen Controller der Teilkonzerngesellschaften die Möglichkeit, den Grund von Abweichungen in einem Kommentarfeld stichwortartig darzulegen.

Nach den Feststellungen des RH erfolgte im überprüften Zeitraum ein Wandel in der Aufbereitung der Controlling-Berichte weg von einer überwiegenden Zahlendarstellung hin zu einer stärkeren Visualisierung und Kommentierung der Unternehmensentwicklung; dies ermöglichte es dem Berichtsadressaten, die Kernaussagen und wesentlichen Faktoren für Abweichungen schneller zu erfassen. Die Maßnahmen zur rascheren Fassbarkeit der Controllingergebnisse waren allerdings noch nicht in allen beteiligungsrelevanten Controlling-Instrumenten optimiert. So enthielten beispielsweise die Ergebnisberichte keine grafisch-farbliche Kennzeichnung der Abweichungsrichtung.

<sup>93</sup> Kenndaten der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanz; Kennzahlen: z.B. Finanzkennzahlen, wie u.a. EBIT-Marge, earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (EBITDA), Eigenkapitalquote, Cash-Flow, return on capital employed (RoCE), Net debt/EBITDA, Finanzverbindlichkeiten und Investitionen

<sup>94</sup> zum Beispiel Aufwandskennzahlen/Treiber, wie u.a. Materialtangente (in %), Rohstoffpreisentwicklung Stahl (Index=100); Qualitätskennzahlen, wie u.a. Verfügbarkeit (Güterwagen)

## Beteiligungscontrolling

In den Controlling-Berichten wurden Kenndaten und Kennzahlen grundsätzlich nicht über längere Zeiträume verfolgt.<sup>95</sup>

**25.2** Aus Sicht des RH vermittelten die in der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellten Controlling-Berichte eine detaillierte und aussagekräftige Übersicht über die Lage der ÖBB-Unternehmensgruppe und ihrer wichtigsten Teilgesellschaften. Sie waren damit grundsätzlich geeignet, eine bedarfsgerechte, regelmäßige und rechtzeitige Information der Entscheidungsträger mit relevanten Steuerungsinformationen zu gewährleisten.

Der RH erachtete es im Sinne der Transparenz (Erleichterung eines Überblicks) für zweckmäßig, dass die Berichte im Grundsatz einer einheitlichen Struktur folgten und gleiche Inhalte darstellten. Die in den letzten Jahren eingeführten Abweichungsanalysen und Visualisierungen (wie verbale Zusammenfassung und Hervorhebung von Problembereichen, Aufschlüsselung von Budgetabweichungen nach den einzelnen Gesellschaften, grafisch-farbliche Markierung der Richtung von Abweichungen) beurteilte der RH als zweckmäßig, um eine rasche Erfassung der Kernaussagen des Berichts und eine bessere Übersicht zu ermöglichen.

Der RH gab allerdings zu bedenken, dass die Vielzahl der Controlling-Berichte eine gewisse Unübersichtlichkeit mit sich brachte und dass zweckmäßige Instrumente der Abweichungsanalyse (wie im Ergebnisbericht und MIS) nicht durchgängig in allen für das Beteiligungscontrolling verwendeten Controllinginstrumenten angewendet wurden. Im Sinne der von der ÖBB-Unternehmensgruppe bereits eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen empfahl der RH, die für das Beteiligungscontrolling wesentlichen Controlling-Instrumente so zu gestalten, dass

- jeder Teilkonzern einen Grundstock an gleichen Kenndaten und Kennzahlen abbildet, der jeweils um die teilkonzernspezifisch erforderlichen Daten ergänzt wird;
- Budget-Ist-Abweichungen und Abweichungen der aktuellen Ist-Werte zu den Ist-Werten des Vorjahres ausgewiesen werden;
- für alle wichtigen Kenndaten und Kennzahlen grafisch-farbliche Kennzeichnungen der Richtung (ergebnisverbessernd/ergebnisverschlechternd) der Abweichung gegeben werden;

<sup>95</sup> Eine Ausnahme bestand bezüglich der Entwicklung des Eigenkapitals bei der Rail Cargo Austria AG.

- die Entwicklung einzelner wichtiger Kenndaten und Kennzahlen (z.B. EBIT, Jahresergebnis, Verschuldungsgrad) mit Zeitreihen über mehrere Jahre verfolgt wird;
- die Hauptergebnisse des Controlling-Berichts verbal schlagwortartig zusammengefasst werden.

**25.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG würden die meisten Empfehlungen des RH zum Controlling bereits gelebt (insbesondere auch Darstellungen mit Zeitreihen und die grafisch-farbliche Kennzeichnung von Abweichungen).*

**25.4** Der RH begrüßte die zwischenzeitlich weiter vorgenommenen Verbesserungen bei den Controlling-Berichten.

### Aspekte des Konzern-Rechnungswesens, Konzern-Finanzwesens und der Konzern-Kontrolle

Konzern-Rechnungswesen —  
Durchgängigkeit des  
Rechnungswesens

**26.1** Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über ein Unternehmens-IT-System, das das Rechnungswesen wie auch die gesamte Ressourcenplanung und Betriebsführung umfasste. Ziel der einheitlichen ÖBB-IT-Policy war es, die Konsistenz der Daten sicherzustellen und die Erstellung eines konsolidierten Konzernabschlusses zu gewährleisten.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung<sup>96</sup> buchten von den 61 vollkonsolidierten Unternehmen des ÖBB-Konzerns

- 50 direkt in SAP,
- elf Unternehmen übermittelten der ÖBB-Holding AG (Abteilung Konzernrechnungswesen) ihre Daten mittels Daten-Files; darunter auch eine sehr große Gesellschaft, die ÖBB-Postbus GmbH.<sup>97</sup>

Nach den Feststellungen des RH forcierte die ÖBB-Unternehmensgruppe in den letzten Jahren die Integration der Beteiligungen der vollkonsolidierten Tochterunternehmen in das ÖBB-SAP-System. Zwischen 2009 und dem Jahresabschluss 2011 wurden insgesamt 21 Kon-

<sup>96</sup> Betrachtung: Jahresabschluss 2011

<sup>97</sup> EXIF Polska Sp.z o.o. (Polen); EXIF Croatia d.o.o. (Kroatien); Burgysped S.l. (Spanien); Express Scandinavia AB (Schweden); Transsped-SOC spol.s.r.o. (Tschechische Republik); Hungarokombi Kft. (Ungarn); MÁV Gépészeti Services Kft. (Ungarn); Hungaria Intermodal Kft. (Ungarn); CSAD AUTOBUSY České Budejovice a.s (Tschechische Republik) sowie ÖBB-Postbus GmbH und die Österreichische Postbus AG, wobei die ÖBB-Postbus GmbH und die Österreichische Postbus AG zwar über ein eigenes SAP-System verfügten, aufgrund des unterschiedlichen Migrationsstandes zum SAP-System des ÖBB-Konzerns die Daten aber trotzdem mit Daten-Files übermittelten.

## Aspekte von Rechnungswesen, Finanzwesen und Kontrolle des Konzerns

zerngesellschaften neu in das ÖBB-SAP-System eingebunden (u.a. Rail Cargo Hungaria Zrt., Rail Cargo Italia s.r.l., Express Italia s.r.l. und die Express-Interfracht-Ländergesellschaften in Griechenland, Polen, Rumänien, der Tschechischen Republik, der Türkei und Ungarn).

Aufgrund der Größe und Branchenvielfalt bestand in der ÖBB-Unternehmensgruppe ein Reihe von Daten-Schnittstellen; Buchungsdaten mussten von spezifischen IT-Systemen in das ÖBB-SAP-System übertragen werden, wobei diese Übertragungen oftmals nicht automatisiert erfolgten und sich bisweilen als problematisch erwiesen:<sup>98</sup>

- Wirtschaftsprüferberichte wiesen im Zusammenhang mit der Schnittstelle zum RCA-spezifischen Vertriebs- und Abrechnungssystem Cargo Information System Österreich (CISÖ) auf ein Risiko von möglichen Datenmanipulationen infolge manueller Datentransfers hin;<sup>99</sup>
- bei der Linea s.p.a. waren Daten fehlerhaft an die österreichische Muttergesellschaft weitergegeben worden (siehe dazu TZ 30).

**26.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Datentransfer in das ÖBB-SAP-System nicht immer über gegen Datenmanipulationen geschützte Schnittstellen erfolgte und dass aufgrund der Vielzahl von Unternehmensbeteiligungen und aufgrund von branchenspezifischen IT-Spezielsystemen in der ÖBB-Unternehmensgruppe parallele IT-Systeme bestanden. Der RH erachtete die zunehmende Integration der vollkonsolidierten Unternehmen in das ÖBB-SAP-System als zweckmäßig, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Konzernabschlüsse zu gewährleisten.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, einerseits – dort, wo dies wirtschaftlich vertretbar ist – die Integration der Beteiligungen in das ÖBB-SAP-System weiter fortzuführen und andererseits – dort, wo Datentransfers unvermeidbar sind – automatisierte und gegen Datenmanipulation geschützte Transfers sicherzustellen.

<sup>98</sup> Die ÖBB-Unternehmensgruppe wies darauf hin, dass zur Sicherstellung der korrekten Übernahme von Daten für den Konzern-Jahresabschluss die korrekte Daten-Übernahme von lokalen Wirtschaftsprüfern geprüft und bestätigt wurde und in einem weiteren Schritt im Rahmen der Prüfung der Konzernabschlüsse eine nochmalige Überprüfung durch die Wirtschaftsprüfer erfolgte.

<sup>99</sup> Feststellungen in den Management-Letter 2010 und 2011 an das Management der Rail Cargo Austria AG, wo festgehalten wurde, dass der Import von Buchungssätzen aus dem IT-System CISÖ in das SAP-IT-System über einen manuellen Zwischenschritt erfolgte, bei dem die Textdatei für den Daten-Import nicht gegen Veränderung geschützt war.

**26.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG sei es Ziel der einheitlichen ÖBB-IT-Policy gewesen und sei es, die Konsistenz der Daten sicherzustellen und die Erstellung eines konsolidierten Konzernabschlusses zu gewährleisten. Seitens der ÖBB-Unternehmensgruppe werde angestrebt, sämtliche Konzerngesellschaften einschließlich der ÖBB-Postbus GmbH – unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen – in das SAP-System einzubeziehen. 50 der 61 vollkonsolidierten Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe würden bereits direkt in SAP buchen.*

Konzern-Finanzwesen **27.1** (1) Bei der ÖBB-Holding AG war ein zentraler Bereich Konzern-Finanz eingerichtet, der die finanziellen Aktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe bündeln sollte und auch die Geschäftsführung der ÖBB-Finanzierungsservice GmbH wahrnahm. Er beriet die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe und schloss in ihrem Namen und auf ihre Rechnung Finanzgeschäfte ab. Weiters verwaltete er den Cash-Pool der ÖBB-Unternehmensgruppe, in dem die Gesellschaften Überschüsse veranlagen und kurzfristig Gelder aufnehmen konnten.

Zum Jahreswechsel 2011/2012 verstärkte die ÖBB-Holding AG ihre Bemühungen um eine Zentralisierung der Finanzaktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe und richtete eine Datenbank ein, in die alle Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe ihre finanziellen Aktivitäten einpflegen sollten; Ziel war, einen konzernweiten Überblick über die Konzern-Finanz zu bekommen.

Die Datenbank war Mitte 2012 weitgehend vollständig, es wurde allerdings noch an größerer Übersichtlichkeit der Auswertungen gearbeitet.

Die „Gruppenvereinbarung der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Finanzierungsservice GmbH mit den Gesellschaften des ÖBB-Konzerns über die Erbringung von Leistungen im Bereich Finanzen“ regelte die Bedingungen sowie Rechte und Pflichten der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe auf dem Gebiet des Konzern-Finanzwesens.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand eine Reihe von gegenseitigen Ausleihungen innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe; mehr als die Hälfte der Ausleihungen war teilkonzern-intern. Bei den teilkonzern-übergreifenden Ausleihungen war die ÖBB-Infrastruktur AG ein großer Mittelgeber, Mittelnehmer waren zum Großteil die Absatzgesellschaften – in erster Linie die Rail Cargo Austria AG.

## Aspekte von Rechnungswesen, Finanzwesen und Kontrolle des Konzerns

**27.2** Der RH erachtete es als grundsätzlich zweckmäßig, Synergien im Finanzbereich der ÖBB-Unternehmensgruppe zu nutzen und das Finanzmanagement durch einen zentralen Überblick zu optimieren.

Mit Hinblick auf das EU-rechtliche Gebot der Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich (TZ 7) empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe, besonderes Augenmerk auf die Marktgemäßheit der Konditionen für innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe weitergegebene Mittel (Cash-Pooling) zu achten und diese zu dokumentieren. Andernfalls sah der RH das Risiko des Verstoßes gegen europäische Wettbewerbsvorschriften bzw. einer unzulässigen Quersubvention von Absatzgesellschaften durch die der ÖBB-Infrastruktur AG für Ausbau, Erhaltung und Betrieb der Infrastruktur zur Verfügung gestellten Mittel der öffentlichen Hand.

**27.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG agiere die ÖBB-Finanzierungsservice GmbH als Cash-Poolführer ähnlich wie eine Bank in der Unternehmensgruppe und nutze damit Synergien im Finanzbereich. Aufgrund der Berücksichtigung marktadäquater Konditionen werde eine Quersubventionierung bei den am Cash-Pooling teilnehmenden Gesellschaften ausgeschlossen.*

### Konzern-Kontrolle

### ÖBB-Konzernrevision

**28.1** Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte im überprüften Zeitraum über eine eigene zentrale Innenrevision.<sup>100</sup> Die ÖBB-Konzernrevision war unmittelbar beim Vorstand der ÖBB-Holding AG eingerichtet und agierte bei ihren Prüfungsvorhaben weisungsfrei. Ihre Aufgabe war es, die Vorstände und Aufsichtsräte der ÖBB-Unternehmensgruppe in der Wahrnehmung ihrer Leitungsfunktionen zu unterstützen. Ihre Prüfungszuständigkeit galt für alle Gesellschaften, an denen die ÖBB-Holding AG mittelbar oder unmittelbar einen Anteil von mindestens 50 % hielt (d.h. für insgesamt 103 der 156 Unternehmen).

Die ÖBB-Konzernrevision führte Revisionsprüfungen einerseits gemäß Prüfungsplan (Themen-Pool) und andererseits anlassbezogen „Ad-Hoc-Prüfungen“ durch (sowie „Follow-Up-Prüfungen“, bei denen sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfte). Als Prüfungsmaßstäbe galten die Übereinstimmung mit gesetzlichen und internen Vorschriften, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie ziffernmäßige Richtigkeit.

<sup>100</sup> Die ÖBB-Konzernrevision verfügte über zwölf Mitarbeiter.





Aspekte von Rechnungswesen,  
Finanzwesen und Kontrolle des Konzerns



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Prüfungsaufträge konnten die Vorstände für ihren jeweiligen Geschäftsbereich erteilen; der Vorstand der ÖBB-Holding AG auch für strategische Themen mit wesentlicher Bedeutung für den Gesamtkonzern und für gesellschaftsübergreifende Sachverhalte.

Nach den Feststellungen des RH war die ÖBB-Konzernrevision in den letzten Jahren wiederholt mit der Aufarbeitung von Problemfällen bei einzelnen Unternehmensbeteiligungen befasst (Ankauf MÁV Cargo Zrt., verschiedene Tochterunternehmen der EXIF Internationale Expedition GmbH – siehe TZ 30).

- 28.2** Nach Ansicht des RH trug die ÖBB-Konzernrevision mit ihren Berichten nicht unwesentlich zur Aufarbeitung von Problemen bei Beteiligungen und insbesondere zur Aufdeckung struktureller Mängel im Beteiligungsmanagement bei (TZ 30).

Chief Compliance Officer

- 29.1** Die ÖBB-Unternehmensgruppe richtete im Zuge eines konzernweiten Compliance-Projekts im Frühjahr 2012 die Position eines Chief Compliance<sup>101</sup> Officers ein. Seine Aufgabe war es, konzernweit rechtskonformes Verhalten sicherzustellen (für die Einhaltung von Gesetzen und internen Unternehmensregeln Sorge zu tragen) mit dem Ziel, aus rechtswidrigem Verhalten erwachsende Schäden für das Unternehmen hintanzuhalten; dabei kamen ihm auch Aufgaben der Korruptionsbekämpfung im Konzern zu. Der Chief Compliance Officer war in seinem Aufgabenbereich inhaltlich weisungsfrei gestellt. Er war organisatorisch bei der ÖBB-Holding AG angesiedelt; darüber hinaus waren in jedem operativ tätigen Teilkonzern (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG) Compliance-Stellen im Aufbau begriffen, die dem Chief Compliance Officer organisatorisch und fachlich unterstellt waren.
- 29.2** Der RH erachtete die Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle in der ÖBB-Unternehmensgruppe als zweckmäßigen Beitrag zur Gewährleistung von Regelkonformität und Korruptionsprävention. Der RH hatte bereits in seinem Bericht Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs – Reihe Bund 2011/2 – empfohlen, für die gesamte ÖBB-Unternehmensgruppe eine unabhängige Anti-Korruptionsstelle einzurichten, um sowohl externen Unternehmen als auch

<sup>101</sup> Compliance (bzw. Regeltreue oder Regelkonformität): steht für die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien in Unternehmen, aber auch von freiwilligen Kodizes, denen sich eine Organisation unterwirft.

Mitarbeitern eine Anlaufstelle im Falle möglicher Pflichtverletzungen oder eines Korruptionsverdachts zu bieten.

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG

**30.1** (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen (TZ 2). Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe). Viele dieser Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG hatten ihren Sitz und ihre Geschäftstätigkeit im Ausland (Ende 2011: 73 Auslandsgesellschaften der Rail Cargo Austria AG; siehe TZ 3).

In den letzten Jahren (2008 bis 2011) wies die Rail Cargo Austria AG einerseits eine negative Ertragssituation auf und war andererseits immer wieder mit Vorwürfen gegen Manager von Tochtergesellschaften (z.B. EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l. und Rail Cargo Italia s.r.l.) konfrontiert, die von Sorgfaltswidrigkeiten bis zu strafrechtlichen Vorwürfen reichten.

(2) Die Rail Cargo Austria AG beauftragte in mehreren Fällen die ÖBB-Konzernrevision mit Prüfungen, um Schwachstellen in den betroffenen Gesellschaften aufzuzeigen bzw. konkreten Hinweisen betreffend Unregelmäßigkeiten nachzugehen (zweifelhaft dokumentierte Zahlungen für „Zollerleichterungen“, Ankauf eines Grundstücks zu einem überhöhten Preis, Preissteigerung von mehr als 100 % bei einem Bauprojekt, Akquisition von Firmen ohne nachvollziehbare Bewertung, grobe Mängel in der Buchführung und Bilanzierung einer Beteiligung).

Darüber hinaus beauftragte sie auch Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer mit Gutachten zur Analyse juristischer und wirtschaftlicher Detailfragen, wie etwa der Frage, ob einzelnen Geschäftsführern von Tochter-/Enkelgesellschaften die Entlastung<sup>102</sup> erteilt werden könne, ob mögliche Sorgfaltspflichtverletzungen vorgelegen waren oder ein strafrechtlich relevantes Verhalten der Manager gegeben war (z.B. EXIF Hellas S.A., EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l.).

(3) Die folgende Tabelle enthält eine Zusammenfassung der Probleme und Mängel, die Berichte der ÖBB-Konzernrevision, Gutachten von Rechtsanwälten und Wirtschaftsprüfern sowie Analysen der Rail Cargo

<sup>102</sup> Erklärung der Gesellschaft, mit der sie ihre Geschäftsführer von Schadenersatzansprüchen befreit, die aus deren Handeln erwachsen könnten.



Rail Cargo Austria AG:  
Probleme und Maßnahmen



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Austria AG aufgezeigt hatten. Diese Probleme und Mängel waren in den letzten zwei Jahren auch Gegenstand von Vorstands- und Aufsichtsratssitzungen der Rail Cargo Austria AG.

**Tabelle 17: Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens)**

Unternehmen	Probleme (aufgezeigt in)	Maßnahmen des RCA-Managements/sonstige Konsequenzen
<b>Rail Cargo Hungaria Zrt. (Ungarn)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hoher Kaufpreis, der auch das Verlustpotenzial im Falle des Erwerbs durch einen Mitbewerber beinhaltete</li> <li>- Zahlungen an externe Berater (ungarisches Beratungsunternehmen)</li> <li>- hoher Abschreibungsbedarf in den Jahren nach dem Erwerb (insgesamt 349,7 Mio. EUR von 2008 bis 2011 bei einem Kaufpreis von 393,4 Mio. EUR – siehe TZ 35 bis 37)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Austausch der Vorstände im Dezember 2010</li> <li>- Projekt Turnaround der Rail Cargo Austria AG</li> </ul>
<i>(Quelle: Zwischenstand der Erhebungen der ÖBB-Konzernrevision, undatiert, siehe auch TZ 35 und 36 )</i>		
<b>EXIF Polska Sp. z.o.o. (Polen)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- die EXIF Polska Sp.z o.o. stellte im Jahr 2008 für ein externes Unternehmen Speditionsdokumente (sogenannte Forwarder's Certificates of Receipt – FCR) aus, welche – zu Unrecht – bestätigten, dass sich die angeführte Ware (hochwertige Stahlprodukte) in Verwahrung der EXIF Polska Sp.z o.o. befand. Das externe Unternehmen verwendete die Speditionsdokumente als Sicherheit um Kredite von zwei Schweizer Banken zu erhalten; da diese Kredite nicht einbringbar waren, stellten die zwei Schweizer Banken im September 2011 Forderungen in der Höhe von 9,55 Mio. EUR an die EXIF Polska Sp. z.o.o., als Aussteller der Speditionsdokumente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlassung der beiden Geschäftsführer im November 2011</li> <li>- Vergleichsgespräche mit den beiden Schweizer Banken führten zu keinem Ergebnis</li> </ul>
<i>(Quelle: Bericht der ÖBB-Konzernrevision vom 3. November 2011, Beilage zur 36. Sitzung des Aufsichtsrats der RCA AG betreffend EXIF Polska Insolvenzzenario)</i>		
<b>EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited (Türkei)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zweifelhaft dokumentierte Zahlungen für „Zollerleichterungen“ in den Jahren 2009 (rd. 41.000 EUR) und 2010 (rd. 82.000 EUR); Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen der ehemaligen Geschäftsführer der EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited</li> <li>- nicht ordnungsgemäße Erklärung und Ausweisung der Umsatzsteuer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlassung der beiden Geschäftsführer im November 2011; außergerichtlicher Vergleich mit einem der Geschäftsführer</li> </ul>
<i>(Quelle: Gesamtbericht einer Rechtsanwaltskanzlei über die rechtliche Analyse der EXIF-Gesellschaften vom 22. September 2011)</i>		

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

### Fortsetzung: Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens)

Unternehmen	Probleme (aufgezeigt in)	Maßnahmen des RCA-Managements/sonstige Konsequenzen
<b>EXIF Romania s.r.l. (Rumänien)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- im Bereich der Werthaltigkeit von Forderungen gab es seit Jahren Probleme (keine Überprüfung der Bonität der Kunden; Forderungen wurden mehrere Jahre lang in den Bilanzen nicht wertberichtigt, obwohl dies notwendig gewesen wäre)</li> <li>- den Angebotspreisen für externe Kunden lag teilweise keine Kalkulation der tatsächlichen Kosten zugrunde; dadurch bestand das Risiko, dass Leistungen zu nicht kostendeckenden Preisen erbracht wurden</li> <li>- im Personalaufwand waren nicht alle Personalkosten erfasst (ein Teil des Personalaufwands wurde von EXIF Internationale Spedition GmbH bezahlt), daher bestand das Risiko, dass Kennzahlen nicht aussagekräftig waren</li> <li>- es fehlten Vorgaben, Richtlinien und Genehmigungsregelungen betreffend die Beschaffung von Firmenausos, LKW, Betriebs- und Geschäftsausstattung</li> <li>- die Bezahlung der laufenden Zinsen und Tilgungen von Krediten (rd. 22 Mio. EUR) war aus der Geschäftstätigkeit nicht sichergestellt</li> <li>- Projekt Otopeni: Aufgrund eines Planungsfehlers bei der Errichtung eines Anschlussgleises musste zusätzlich eine Parzelle um den mehr als 200-fachen Verkehrswert erworben werden, da sonst das Anschlussgleis nicht hätte errichtet werden können; geschätzter Schaden für die EXIF Romania s.r.l.: 470.000 EUR</li> <li>- Investition in eine Liegenschaft (Parkplatz) in Ozun: Beschluss des Aufsichtsrates der Rail Cargo Austria AG betreffend die Investition in den Parkplatz wurde nicht ordnungsgemäß umgesetzt und die Wirtschaftlichkeitsberechnung bezüglich der Vermietung des Parkplatzes war nicht nachvollziehbar; geschätzter Schaden für die EXIF Romania s.r.l.: 1,38 Mio. EUR</li> <li>- Anmietung einer Lagerhalle (Free Zone Curtici) im Jahr 2002 auf 15 Jahre, die seit dem Jahr 2007 nicht mehr benötigt wird und in Folge untervermietet wurde; da der Untermieter gekündigt hat, versuchte die EXIF Romania s.r.l. den Mietvertrag vorzeitig zu kündigen (Rückstellungen für mögliche Kosten im Falle eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Vertrag in Höhe von 405.000 USD zuzüglich Rechts- und Beratungskosten waren zu bilden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- einvernehmliche Auflösung des Dienstvertrags mit drei Geschäftsführern zwischen März 2009 und April 2011</li> <li>- das Ermittlungsverfahren der österreichischen Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit den Immobilienprojekten Otopeni und Ozun im Juni 2013 eingestellt.</li> </ul>
<i>(Quelle: Bericht der ÖBB-Konzernrevision vom 6. Mai 2010)</i>		



Rail Cargo Austria AG:  
Probleme und Maßnahmen

BMVIT

ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Fortsetzung: Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG  
(Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens)**

Unternehmen	Probleme (aufgezeigt in)	Maßnahmen des RCA-Managements/sonstige Konsequenzen
<b>EXIF Italia s.r.l.</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- die Akquisition von zwei italienischen Unternehmen durch die Express Italia s.r.l. fand teilweise durch Tausch von Unternehmensanteilen statt, wobei diesem Tausch keine nachvollziehbaren Bewertungen zugrunde lagen; es bestand der Verdacht einer Fehlbemessung der wechselseitig aufgerechneten Kaufpreisforderungen zu Ungunsten der EXIF Italia s.r.l.</li> <li>- Mängel in den Unternehmens-IT-Systemen wie Buchführung und Speditionsabwicklung (gravierende Sicherheitsrisiken bei den Buchungen; die Buchhaltung entsprach nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung bzw. den Grundsätzen ordnungsmäßiger Datenverarbeitung)</li> <li>- fehlende firmeninterne Regelungen (keine internen Regelungen zur Abwicklung von Bankgeschäften; zusammen mit Einzelzeichnungsberechtigungen führte dies zu einem erhöhten Risiko von Manipulationen)</li> <li>- mangelnde konzerninterne Informations- und Kommunikationspolitik führte zu Konkurrenz zwischen den ausländischen Tochtergesellschaften der Speditions Holding GmbH, zum Verlust von Synergien und zu nicht vergleichbaren Kennzahlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mängel in den Unternehmens-IT-Systemen wurden durch die zwischenzeitliche Einführung von SAP verbessert</li> <li>- infolge von Verjährung bestanden keine Erfolgsaussichten von Schadenersatzklagen gegen die Geschäftsführer der EXIF Italia s.r.l.</li> </ul>
<i>(Quelle: Bericht der ÖBB-Konzernrevision vom 22. Dezember 2008)</i>		
<b>Rail Cargo Italia s.r.l. (Italien)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grobe Mängel in der Buchführung und Bilanzierung (Monatsabschlüsse enthielten keine Forderungswertberichtigungen, keine Abschreibungen und keine Rechnungsabgrenzungen; keine Dokumentation über die den Abschlussbuchungen zugrunde liegenden Entscheidungen)</li> <li>- Management verfügte nicht über ausreichende Kenntnisse des Rechnungswesens (IFRS) und des Controlling</li> <li>- familiäre Verflechtungen des Managements der Linea s.p.a. mit leitenden Organen in Unternehmen, die in Geschäftsbeziehung zur Linea s.p.a. standen bzw. mit leitenden Organen von verbundenen Unternehmen</li> <li>- Notwendigkeit der Rekapitalisierung der Linea s.p.a. (Kapitalzuschüsse in Höhe von rd. 7,8 Mio. EUR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umwandlung der Linea s.p.a. in die Rail Cargo Italia s.r.l. im Jahr 2011</li> <li>- Einbeziehung ins ÖBB-SAP-System</li> </ul>
<i>(Quelle: Stellungnahme einer Rechtsanwaltskanzlei über die rechtliche Analyse Linea s.p.a., vom 29. Juni 2011 und Gesamtbericht einer Rechtsanwaltskanzlei über die rechtliche Analyse der EXIF-Gesellschaften vom 22. September 2011)</i>		

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

### Fortsetzung: Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens)

Unternehmen	Probleme (aufgezeigt in)	Maßnahmen des RCA-Managements/sonstige Konsequenzen
<b>EXIF Hellas S.A. (Griechenland)</b>		
	<p>Mängel beim Bauprojekt Terminal Sindos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das Bauprojekt wurde 2004 im Beirat der EXIF Internationale Spedition GmbH genehmigt; das Projekt wurde dem Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG erst 2006 (im Rahmen des Budgets dieses Jahres) zur Kenntnis gebracht</li> <li>- Grundsatzbeschluss ging von Investitionskosten von 3,4 Mio. EUR aus, tatsächlich betragen die Investitionskosten ca. 10 Mio. EUR</li> <li>- grobe Mängel bei der Abwicklung des Projekts, keine klaren Zuständigkeiten, fehlende Grundsatzüberlegungen</li> </ul> <p>(Quelle: Bericht der ÖBB-Konzernrevision vom 30. Jänner 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- externer Sachverständiger erstellt im Jahr 2013 ein Gutachten zur Klärung der Ursache der Mängel und der Möglichkeit einer Mängelbehebung; allerdings Insolvenz des beauftragten Unternehmens im Juli 2013</li> </ul>
<b>Express Interfracht Scandinavia AB (Schweden)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahlungen von Beiträgen zu einer privaten Pensionsvorsorge des ehemaligen Geschäftsführers (Verwaltungsrat) der EXIF Scandinavia AB erfolgten ohne rechtliche Grundlage: Der Vertrag des Geschäftsführers enthielt keine diesbezügliche Regelung, es war kein gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Anspruch gegeben und es lagen keine Organbeschlüsse vor, die einen derartigen Anspruch gewährt hätten</li> </ul> <p>(Quelle: Gesamtbericht einer Rechtsanwaltskanzlei über die rechtliche Analyse der EXIF-Gesellschaften vom 22. September 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kündigung des Geschäftsführers</li> <li>- in einem Vergleich verzichtete der ehemalige Geschäftsführer auf die Kündigungsschädigung (12 Monatsgehälter), die EXIF Scandinavia AB und EXIF Internationale Spedition GmbH verzichteten auf allfällige Rückforderungen der Pensionszahlungen</li> </ul>
<b>EXIF Internationale Spedition GmbH (Österreich)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- die EXIF Internationale Spedition GmbH leistete bis zum Jahr 2011 an zwei Mitarbeiter eines Auftraggebers von Transporten zwischen Österreich und Russland Beträge, welche offiziell der Durchführung von Grenzabfertigungen gewidmet waren, die aber vermutlich „Kick-Back“-Zahlungen darstellten (Schaden für die EXIF Internationale Spedition GmbH rd. 378.000 EUR)</li> <li>- in Zusammenhang mit dem Aufbau/der Adaption eines LKW-Transportmodells lagen keine Unterlagen über strategische Ansätze und Zielsetzungen in Bezug auf <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absatzmärkte, Marktposition und Mitbewerber,</li> <li>- Rentabilität und</li> <li>- Positionierung im Unternehmen und Teilkonzern vor</li> </ul> </li> </ul> <p>(Quelle: Bericht der ÖBB-Konzernrevision vom 21. Dezember 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Wien wurde im April 2012 eingestellt; ein Fortführungsantrag der EXIF Internationale Spedition GmbH wurde vom Landesgericht für Strafsachen in Wien abgewiesen</li> <li>- Transportstrategie zur Zeit der Gebarunsüberprüfung in Ausarbeitung</li> </ul>



Rail Cargo Austria AG:  
Probleme und Maßnahmen



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Fortsetzung: Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG  
(Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens)**

Unternehmen	Probleme (aufgezeigt in)	Maßnahmen des RCA-Managements/sonstige Konsequenzen
<b>Intercontainer Austria GmbH<sup>1</sup> und EXIF Internationale Spedition GmbH (sowie Mutterunternehmen Rail Cargo Austria AG) (Österreich)</b>		
	<p>– seit 2003 führte der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (Auftragnehmer) für ein privates österreichisches Transportunternehmen (Geschäftspartner) Ganzzugtransporte zwischen Österreich und Griechenland durch; es bestand der Verdacht, dass der Geschäftspartner – über Jahre hinweg – das vertraglich vereinbarte und bezahlte Transportgewicht deutlich überschritten hatte (i.d.R. mehr als 100 Tonnen pro Zug) und die Frachtdokumente betreffend der Transportgewichte verfälscht hatte (Unterdeklarierung des Transportgewichts); durch diese Vorgangsweise konnte der Geschäftspartner einen Teil des Frachtguts „gratis“ transportieren, denn um die angefallene Ware vertragsgemäß zu transportieren, wäre eine bedeutend höhere Anzahl von Zügen erforderlich gewesen und deshalb ein höheres Entgelt zu zahlen gewesen; der Sachverhalt war der Geschäftsführung der EXIF Internationale Spedition GmbH jedenfalls seit Mitte 2010 bekannt; der Gesamtschaden (Zeitraum 2009 bis 2011) für die Rail Cargo Austria AG wurde Mitte 2012 mit rd. 2,1 Mio. EUR beziffert</p>	<p>– August 2011: Vertragskündigung und – trotz bereits laufender strafbehördlicher Ermittlungen – neuerlicher Vertragsabschluss (Vereinbarung von Pönalezahlungen im Falle einer neuerlichen Überladung der Züge); neuerliche Kündigung des Vertrags im Juni 2012; Bankgarantie genutzt, um einen Teil der bestehenden Forderungen gegenüber dem Geschäftspartner abzudecken; Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft Wels übermittelt (Mitte 2012)</p> <p>– im Jahr 2013 Bestellung eines Sachverständigen zur Feststellung des der Rail Cargo Austria AG entstandenen Schadens</p>
<i>(Quelle: RCA AG: Memo Statusbericht vom 12. Oktober 2012)</i>		

<sup>1</sup> im August 2011 mit der Rail Cargo Austria AG verschmolzen.

Quellen: Daten Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Holding AG; RH

(4) Die ÖBB-Unternehmensgruppe brachte gegen leitende Angestellte von fünf Gesellschaften der Rail Cargo Austria AG (EXIF Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l.) Sachverhaltsdarstellungen bei der Staatsanwaltschaft ein. Darüber hinaus fanden zum Kauf der Rail Cargo Hungaria Zrt. Ermittlungen der österreichischen Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft statt, welche zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen waren (TZ 38).

(5) Nach den Feststellungen des RH wiesen mehrere der in Tabelle 17 genannten Unternehmen (Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l.) im überprüften Zeitraum – insbesondere aufgrund einer schlechten Ertragslage – negative Jahresergebnisse auf (Jahresergebnisse kumuliert von 2007 bis 2011 – siehe TZ 10).

In diesem Zusammenhang entstand bei vielen der genannten Unternehmen ein beträchtlicher Abschreibungsbedarf (Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Romania s.r.l., EXIF Italia s.r.l., EXIF Hellas S.A., Rail Cargo

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

Italia s.r.l.). Die Rail Cargo Austria AG hielt den Geschäftsbetrieb bei einigen Unternehmen (Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Polska Sp. z.o.o., EXIF Romania s.r.l., EXIF Italia s.r.l., EXIF Hellas S.A., Rail Cargo Italia s.r.l.) nur mit hohen Kapitalzuschüssen aufrecht (siehe dazu TZ 14).

**30.2** Eine Zusammenschau der Revisionsberichte, Untersuchungen und Gutachten wie auch die Erhebungen des RH im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung wiesen auf folgende strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG im überprüften Zeitraum hin:

- fehlende Vorgaben und Verantwortungsfestlegungen (Ingerenzen) und lückenhafte/fehlende Kontrollmechanismen (EXIF Polska Sp. z.o.o., EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l., EXIF Hellas S.A.; Intercontainer Austria GmbH<sup>103</sup>, EXIF Internationale Spedition GmbH sowie Rail Cargo Austria AG);
- Mängel bei der Planung und Abwicklung von Bauprojekten (EXIF Romania s.r.l., EXIF Hellas S.A.);
- erhebliche Mängel im Rechnungswesen, der Auftragskalkulation und im Forderungsmanagement (EXIF Romania s.r.l., EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l.);
- IT-Systeme, die nicht zuverlässig in das ÖBB-Unternehmens-IT-System integriert waren (EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l. – siehe TZ 26);
- lange Reaktionszeit beim Aufdecken und Abstellen von Missständen/Malversationen (Reaktion bisweilen erst, wenn Missstände von außen angeprangert wurden; EXIF Polska Sp. z.o.o.; Intercontainer Austria GmbH, EXIF Internationale Spedition GmbH sowie Rail Cargo Austria AG) sowie mangelnde Selbstreinigungskraft der Unternehmen;
- über den überprüften Zeitraum in Summe negative Jahresergebnisse (Rail Cargo Hungaria Zrt., EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l.).

Die dargestellten Mängel wiesen darauf hin, dass das Management des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG und insbesondere der Toch-

<sup>103</sup> im August 2011 mit der Rail Cargo Austria AG verschmolzen





ter- und Enkelgesellschaften seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrnahm.<sup>104</sup> Darüber hinaus traten bei einigen Unternehmen Vorkommnisse auf (Zahlungen für „Zollerleichterungen“ bei der EXIF Uluslararası Tasımacılık Ticaret Limited; Ankauf von Grundstücken zu überhöhten Kaufpreisen bei der EXIF Romania s.r.l.; grobe Mängel in der Buchführung und Bilanzierung bei der Rail Cargo Italia s.r.l.), die den Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen begründeten und in der Folge auch zur Übermittlung von Sachverhaltsdarstellungen an die Staatsanwaltschaft führten.

Der RH kritisierte, dass insbesondere auf den Tochter- und Enkelebenen der Rail Cargo Austria AG im überprüften Zeitraum das Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit noch nicht in dem Maße ausgeprägt war, wie dies für ein im Staatseigentum stehendes Unternehmen gefordert und zu erwarten wäre.

Der RH war der Ansicht, dass die genannten Probleme die Schwierigkeiten widerspiegeln, die mit der Integration und Steuerung der vielen im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG befindlichen Unternehmen verbunden waren, und deutlich machten, dass in dem vom RH überprüften Zeitraum Vorgaben, Steuerung und Kontrolle für die unteren Beteiligungsebenen nicht ausreichend koordiniert und effektiv erfolgten.<sup>105</sup>

**30.3** Die ÖBB Holding AG bekräftigte, dass seit dem Jahr 2010 eine Reihe von Anstrengungen unternommen worden sei, um der wirtschaftlichen Lage der Rail Cargo Austria AG wie auch den Vorwürfen von Sorgfaltspflichtverletzungen und Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung in Tochter- und Enkelgesellschaften Rechnung zu tragen.

Zusammensetzung  
der Geschäftsführung  
und der Kontroll-  
organe bei Beteili-  
gungen

**31.1** Beim Erwerb von Beteiligungen behielt die ÖBB-Unternehmensgruppe in der Vergangenheit oftmals die bestehende Geschäftsführung bei, um deren Wissen und Kontakte weiterzunutzen.

Konzernweite Regelungen über die Anforderungen an und die Zusammensetzung von Geschäftsführungen bzw. Kontrollorganen (Aufsichtsräten, Beiräten) bestanden nicht (auch nicht für den Fall der Über-

<sup>104</sup> Auch die Wirtschaftsprüfer wiesen in Gutachten betreffend die Linea s.p.a. (Memorandum Linea s.p.a. vom 7. April 2011) und die EXIF Hellas S.A. (Bericht RCA-Greek subsidiary Limited Due Diligence vom 23. Juni 2011) auf Sorgfaltswidrigkeiten hin.

<sup>105</sup> Auch die in den Jahren 2010 und 2011 eingeleiteten Projekte der Rail Cargo Austria AG kamen zu diesem Schluss – siehe dazu TZ 33.

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

nahme einer Gesellschaft).<sup>106</sup> Die ÖBB-Unternehmensgruppe führte dem RH gegenüber aus, dass sie Geschäftsführer und Aufsichtsräte im Einzelfall auf Basis der Anforderungen der jeweiligen Position auswähle und für die Suche nach Führungspositionen in ihren Teilgesellschaften Personalberater einsetze.

Allerdings beschloss die Bundesregierung Ende Oktober 2012 einen Public Corporate Governance Kodex mit dem Ziel, die Unternehmensführung und -überwachung nachvollziehbarer zu machen und die Rolle des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen. Der Kodex verpflichtet die Eigentümervertreter der im Eigentum des Bundes stehenden Unternehmen dazu, für alle – direkt oder indirekt – im Eigentum des Bundes stehenden Unternehmen (grundsätzlich auch bei jenen im Ausland) u.a. Folgendes sicherzustellen:

- Orientierung am Maßstab der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie am öffentlichen Interesse,
- Ausschreibung der Geschäftsleitungsfunktionen,
- Offenlegung von Interessenkonflikten der Organmitglieder,
- Legung eines jährlichen Corporate Governance-Berichts sowie
- Veröffentlichung der Jahresabschlüsse (samt Anhang und Lagebericht).

**31.2** Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe und insbesondere der Rail Cargo Austria AG, grundsätzliche Überlegungen zur Zusammensetzung sowie zu Voraussetzungen und Unvereinbarkeiten von Geschäftsführern und Kontrollorganen (Aufsichtsräten, Beiräten) anzustellen. Er regte in diesem Zusammenhang auch an, sich Ziele hinsichtlich des Frauenanteils in diesen Positionen zu setzen. Im Detail empfahl der RH Folgendes:

- Die Geschäftsführung von Auslandsbeteiligungen auf unteren Unternehmensebenen sollte im Sinne des Vier-Augen-Prinzips organi-

<sup>106</sup> Auch nicht im Beteiligungsmanagement-Handbuch („Beteiligungsmanagement Policy“). Die Positionen von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern der der Kontrolle des RH unterliegenden österreichischen Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (mit mindestens 50 % Kapitalanteil) waren gemäß Stellenbesetzungsgesetz öffentlich auszuschreiben und nach dem Kriterium der Eignung (Eignung nach Maßgabe der fachlichen Vorbildung und bisherigen Berufserfahrung, der Fähigkeit zur Menschenführung, der organisatorischen Fähigkeiten und der persönlichen Zuverlässigkeit sowie allenfalls internationalen Erfahrungen) zu besetzen (StellenbesetzungsgG, BGBl. I Nr. 26/1998 i.d.g.F.).

siert sein (d.h. zwei Geschäftsführer oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist), wobei zumindest ein Entscheidungsträger aus dem Personalstand des Mutter- bzw. Großmutterunternehmens stammen sollte. Die Vorgaben sollten sicherstellen, dass das mit der Weiterbeschäftigung früherer leitender Angestellter verbundene Risiko vermindert wird, Probleme bzw. Fehlleistungen des Managements in der Vergangenheit rasch aufgedeckt werden und die Integration des übernommenen Unternehmens in die ÖBB-Unternehmensgruppe (und ihr Unternehmensverständnis und Regelwerk) besser funktioniert.

- Es sollten – unter der Einbeziehung/Federführung des Chief Compliance Officers – Unvereinbarkeitsregelungen erarbeitet werden, die insbesondere die notwendige Abgrenzung zu Konkurrenzunternehmen und Geschäftspartnern der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherstellen (wie sie auch im Österreichischen Public Corporate Governance Kodex enthalten sind). Auf diese Unvereinbarkeiten wäre auch in den Verträgen mit den betreffenden Personen so Bezug zu nehmen, dass eine Missachtung dieser Regeln einen eindeutigen Grund für die Beendigung der Funktion (Entlassung) darstellt.

Der RH empfahl dem BMVIT als Eigentümervertreter, die Umsetzung der Regeln des Public Corporate Governance Kodex bei allen Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherzustellen.

**31.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG unterwerfe sich die ÖBB-Unternehmensgruppe seit 2007 freiwillig den Regelungen des Österreichischen Public Corporate Governance Kodex. Für die Bestellung von Mitgliedern der Leitungsorgane würden sowohl die Regelungen der Corporate Governance Kodices als auch das Stellenbesetzungsgesetz angewendet. Individuelle Anforderungen an neu zu besetzende Geschäftsleitungsorgane seien jeweils in die veröffentlichten Stellenausschreibungen aufgenommen. Aufsichtsratsmitglieder würden eine persönliche Erklärung zur Bestätigung abgeben müssen, dass keine Unvereinbarkeiten (Befangenheiten/Interessenkonflikte) vorlägen. Unvereinbarkeitsregelungen für Geschäftsleitungsorgane seien auch im Code of Conduct und im individuellen Dienstvertrag festgelegt.*

*Bei Beteiligungsgesellschaften der Rail Cargo Austria AG seien – als Resultat von Revisions- und Sonderprüfungen – Ausschreibungen und Neubesetzungen von Geschäftsführerpositionen durchgeführt worden; dabei seien systematisierte Anforderungsprofile erarbeitet und Headhunter zur Kandidatensuche eingesetzt worden.*

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

**31.4** Der RH unterstrich, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe auf die Einhaltung der Corporate-Governance-Grundsätze sowie des Public Corporate Governance Kodex, der speziell auf staatseigene und staatsnahe Unternehmen abzielt, nicht nur bei den inländischen (der Kontrolle des RH unterliegenden) Unternehmen sondern auch bei den ausländischen Konzerngesellschaften dringen sollte. Er wies darauf hin, dass die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten Probleme (insbesondere TZ 30) deutlich machten, dass die Einhaltung der Corporate-Governance-Grundsätze in der Vergangenheit nicht ausreichend abgesichert war.

Projekte und  
Maßnahmen der  
Rail Cargo Austria AG  
zur Verbesserung  
des Beteiligungs-  
managements

### Allgemeines

**32** Die ÖBB-Unternehmensgruppe und die Rail Cargo Austria AG im Speziellen unternahm seit dem Jahr 2010 eine Reihe von Anstrengungen – in den Bereichen Unternehmenssteuerung, Controlling und Kontrolle –, um der schlechten wirtschaftlichen Lage des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG (Absinken der Eigenkapitalquote seit 2007, Verringerung des Eigenkapitals – siehe TZ 12) wie auch den Vorwürfen von Sorgfaltspflichtverletzungen und Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung in Tochter- und Enkelgesellschaften Rechnung zu tragen (siehe TZ 30).

### Beteiligungsrelevante Projekte

**33.1** Die Rail Cargo Austria AG richtete in den Jahren 2010 und 2011 drei Projekte (RCA Turnaround, Beteiligungsstruktur neu, Beteiligungsmanagement neu) ein, die sich (u.a. auch) mit Fragen des Beteiligungsmanagements im Teilkonzern RCA befassten. Die Projekte hatten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und bestanden teilweise nebeneinander (bzw. wurden parallel abgewickelt).<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Die Projekte waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht formell beendet. Das Projekt Beteiligungsstruktur Neu wurde aus dem RCA-Turnaround-Projekt herausgelöst und diente vorwiegend der Neugestaltung des Beteiligungsportfolios.



Rail Cargo Austria AG:  
Probleme und Maßnahmen



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Tabelle 18: Beteiligungsrelevante Projekte (Stand April 2012)**

Projekt	wichtigste Ziele	gesetzte Maßnahmen/Zielerreichung
<b>RCA Turnaround (ab 2010)</b>		
	<p>Erwirtschaftung von 72 Mio. EUR EBIT 2015 (allenfalls 100 Mio. EUR EBIT 2015)<sup>1</sup> rd. 4 % EBIT-Marge 2015</p> <p>Anpassung des Beteiligungsportfolios – Reduzierung Anzahl von Beteiligungen</p> <p>Eigenkapitalzuschuss von rund 400 Mio. EUR für Personalüberkapazitäten</p>	<p>EBIT im Jahr 2011: 11,7 Mio. EUR (2010: – 279,4 Mio. EUR)</p> <p>EBIT-Marge 2011: 0,4 % (2010: – 11,20 %)</p> <p>Anzahl der Beteiligungen Ende 2011: 95 (2009: 110<sup>2</sup>)</p>
<b>Beteiligungsstruktur neu (ab Jänner 2011)</b>		
	<p>Vollständige Erfassung des Ausgangs-Beteiligungsportfolios</p> <p>Verringerung der Overhead- und Management Komplexität</p> <p>Reduktion des Beteiligungsportfolios pro Land in der Regel nur eine Spedition und maximal ein Eisenbahnverkehrsunternehmen unter 50 Beteiligungen</p> <p>Prozess sollte Mitte 2013 abgeschlossen sein</p>	<p>Analyse des Ausgangs-Beteiligungsportfolios: 2009 in über 20 Staaten präsent, an 110<sup>1</sup> Gesellschaften beteiligt</p> <p>Reduktion der Anzahl der Manager: 2009: 145; 2011: 117</p> <p>Zusammenlegung/Verkauf/Liquidation von einigen Gesellschaften (z.B. in Italien Anzahl der Beteiligungen Ende 2011: 95 (2009: 110<sup>1</sup>))</p>
<b>Beteiligungsmanagement neu (ab 2011)</b>		
	<p>einheitliche systemunterstützte Beteiligungsdatenbank<sup>3</sup></p> <p>regelmäßige Beteiligungsberichte an den Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG ab Juli 2012</p> <p>Einrichtung eines Steuerungsgremiums (bestehend aus den mit Beteiligungsmanagement befassten Abteilungsleitern, den Clusterverantwortlichen (Geschäftsbereiche Universalspedition, Cargo Branchen, Intermodal, Kontraktlogistik und dem gesamten Vorstand) und eines Teams Unternehmenskontrolle („mobile Eingreiftruppe“))</p> <p>Erarbeitung eines Beteiligungsmanagement Handbuchs</p>	<p>Beteiligungsmanagement-Software in Umsetzung begriffen</p> <p>Vorbereitung der Berichtsstruktur und -inhalte; erster Beteiligungsbericht für Oktober 2012 geplant</p> <p>Steuerungsgremium und Team-Unternehmenskontrolle („mobile Eingreiftruppe“) (siehe auch TZ 34) eingerichtet</p> <p>Beteiligungsmanagement Handbuch erarbeitet und konzernweit publiziert</p>

<sup>1</sup> Der Klammerausdruck verweist auf ein erweitertes Restrukturierungsprogramm mit erhöhtem EBIT, sodass eine 4 % EBIT-Marge zur Impairmentvermeidung erreicht werden kann.

<sup>2</sup> 110 ist die im Projekt angeführte Anzahl von Beteiligungen. Der Unterschied zu den in TZ 2 genannten 103 Beteiligungen der RCA AG ergab sich nach Angaben der ÖBB-Unternehmensgruppe aufgrund einer unterschiedlichen Berücksichtigung von Beteiligungen in Liquidation bzw. Insolvenz.

<sup>3</sup> Zetvision

Quellen: Daten Rail Cargo Austria AG; RH

Die Rail Cargo Austria AG analysierte die Ausgangslage im Jänner 2011 und hielt hinsichtlich ihres Beteiligungsmanagements fest, dass

- Teilaufgaben des Beteiligungsmanagements unkoordiniert von unterschiedlichen Organisationseinheiten erfüllt wurden,

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

- starke – für den Teilkonzern nachteilige – Abhängigkeiten von Einzelpersonen bestanden,
- eine durchgehende Steuerung der Tochter- und Enkelgesellschaften durch Vorgaben und Richtlinien fehlte und
- mangels einheitlicher Beteiligungsverwaltungssoftware keine Datensicherheit bzw. keine Transparenz gegeben sowie kein koordiniertes Reportingsystem eingerichtet war.

**33.2** Der RH wies kritisch auf die Unzulänglichkeiten im Beteiligungsmanagement der Rail Cargo Austria AG hin (siehe TZ 20, 26 und 30) und anerkannte die kritische Aufarbeitung der Mängel im Beteiligungsmanagement durch die Rail Cargo Austria AG.

### Maßnahmen

**34.1** Die Rail Cargo Austria AG leitete folgende Maßnahmen ein, um den Einzelproblemen wie auch den strukturellen Problemen im Bereich des Beteiligungsmanagements entgegenzuwirken:

(1) Im Bereich Management:

- Seit dem Jahr 2010 fanden bei Auslandsbeteiligungen im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG insgesamt 21 Geschäftsführerwechsel statt.<sup>108</sup> Es handelte sich dabei
  - in acht Fällen um Entlassungen (BurgySped S.I.,<sup>109</sup> EXIF Polska Sp. z.o.o., EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited<sup>110</sup>) und Kündigungen durch den Dienstgeber (z.B. EXIF Scandinavia AB, EXIF Polska Sp. z.o.o.);
  - in neun Fällen um die einvernehmliche Auflösung der Dienstverträge (z.B. EXIF Romania s.r.l., Linea s.p.a., EXIF Italia s.r.l., Magazzini Desio Brianza s.r.l., Magazzini del Veneto Orientale s.r.l., BurgySped S.I., EXIF Hungaria Zrt.);
  - der Rest entfiel auf Zeitablauf der Verträge bzw. vorzeitige Austritte der Manager (z.B. EXIF Uluslararasi Tasimacilik Ticaret Limited, Intereuropa-FLG. D.o.o., EXIF Scandinavia AB);

<sup>108</sup> In Summe hatte die Rail Cargo Austria AG am 31. Dezember 2011 73 Auslandsbeteiligungen.

<sup>109</sup> Spanien

<sup>110</sup> Türkei



- die neu bestellten bzw. zu bestellenden Führungskräfte der Tochter- und Enkelunternehmen im Bereich des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG wurden seit dem Frühjahr 2012 aufgrund von Anforderungsprofilen ausgewählt, die auf die jeweilige Position und das jeweilige Unternehmen zugeschnitten waren (siehe auch TZ 31).

(2) In der Organisations- und Beteiligungsstruktur:

- Straffung des Beteiligungsportfolios durch Verkäufe, Verschmelzungen oder Liquidationen der Gesellschaften; Reduktion von 110 Gesellschaften<sup>111</sup> im Jahr 2009 auf 95 Ende 2011;
- Verringerung der Manageranzahl als Folge der Reduktion des Beteiligungsportfolios: von 145 Managern im Jahr 2009 auf 117 Ende 2011;
- Einrichtung eines allgemeinen Steuerungsgremiums Beteiligungsmanagement (bestehend aus den mit Beteiligungsmanagement befassten Abteilungsleitern, Clusterverantwortlichen<sup>112</sup> und dem Vorstand) zur besseren Koordination von Beteiligungsmanagementfragen (Entscheidungsfindung über Initiativen, Anträge und Berichte der Gesellschaften sowie der Unternehmenskontrolle);
- Erarbeitung eines Handbuchs Beteiligungsmanagement Policy, das sämtliche Beteiligungen kurz darstellt und einheitliche Standards für Prozessabläufe festlegt (vierteljährlicher Beteiligungsbericht; zustimmungspflichtige Geschäftsfälle; umfassende Unterstützung durch die Abteilungen Recht, Rechnungswesen, Controlling und Personal der Rail Cargo Austria AG für die Beteiligungsgesellschaften).<sup>113</sup> Es war geplant, das Beteiligungshandbuch noch 2012 als integrierenden Bestandteil der Geschäftsordnungen für alle Gesellschaften, an denen die Rail Cargo Austria AG mehrheitlich beteiligt war, für verbindlich zu erklären;
- Einrichtung eines Teams Unternehmenskontrolle (sogenannte „mobile Eingreiftruppe“) bei der EXIF Internationale Spedition GmbH. Neben laufenden standardisierten Analysen und Auswer-

<sup>111</sup> siehe zu den unterschiedlichen Zählweisen TZ 2

<sup>112</sup> Cluster waren in der Rail Cargo Austria AG die Geschäftsbereiche Universalspedition, Cargo Branchen, Intermodal und Kontraktlogistik.

<sup>113</sup> Das Handbuch fasst Vorgaben der Konzern-Richtlinien und der Konzernhandbücher zusammen und ergänzt/präzisiert diese. Insbesondere befasst sich das Handbuch mit Fragen der Schaffung durchgängig einheitlicher Standards im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG in den Bereichen Recht, Rechnungswesen, Controlling, Personal, Einkauf, Marketing und Kommunikation, Informationsmanagement sowie Unternehmensentwicklung.

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

tungen war es die Aufgabe dieses Teams, anlassbezogen und zeitnah vertiefte Erhebungen mit anschließender Berichterstattung bei Beteiligungen im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG vorzunehmen. Das Team führte Vor-Ort-Erhebungen seit Juni 2011 durch.

### (3) Weitere Maßnahmen:

- Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung u.a. durch Tarifierhöhungen, Redimensionierung des Overheads sowie Prozessoptimierung (Zentralisierung, Installierung von IT-Systemen) und Personalreduktion<sup>114</sup>.
- Darüber hinaus setzte die ÖBB-Holding AG im Zuge eines konzernweiten Compliance-Projekts im April 2012 einen Chief Compliance Officer mit dem Ziel ein, konzernweit rechtskonformes Verhalten sicherzustellen und so aus rechtswidrigem Verhalten erwachsende Schäden für das Unternehmen hintanzuhalten (TZ 29).
- Weiters beschloss die ÖBB-Holding AG im Februar 2012 eine Neufassung des Code of Conduct, der die Maßnahmen der ÖBB-Unternehmensgruppe zur Korruptionsbekämpfung regelte und – im Sinne der Empfehlungen des RH im Bericht Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs (Reihe Bund 2011/2)<sup>115</sup> – auch Meldepflichten für Geschenke vorsah sowie für den Fall der Verletzungen des Code of Conduct Sanktionen festlegte. Der Code of Conduct galt für die gesamte ÖBB-Unternehmensgruppe.

**34.2** Der RH anerkannte die Bemühungen um eine Aufarbeitung der Mängel im Beteiligungsmanagement und um eine systematische Konzernsteuerung; er erachtete die von der Rail Cargo Austria AG in den Jahren 2011 und 2012 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Managements der Organisations- und Beteiligungsstrukturen (Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrolleinheit – Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern) sowie auch die Einrichtung einer Compliance-Stelle bei der ÖBB-Holding AG für zweckmäßig und geeignet, die Steuerung der Beteiligungen effektiver zu gestalten.

<sup>114</sup> im Bereich der Rail Cargo Hungaria Zrt.

<sup>115</sup> Der RH hatte in seiner Prüfung Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs – Reihe Bund 2011/2 – auf eine Reihe von Mängeln im damals geltenden Code of Conduct der ÖBB-Unternehmensgruppe hingewiesen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe beschloss im Februar 2012 einen überarbeiteten Code of Conduct, mit dem sie wesentliche Empfehlungen des RH (Einrichtung einer unabhängigen Antikorruptionsstelle, Meldepflichten betreffend Geschenke, Androhung von Konsequenzen bei Verletzungen des Code of Conduct) aufgriff.



Der RH hielt allerdings fest, dass die Rail Cargo Austria AG von dem Ziel der Reduktion des Beteiligungsportfolios auf unter 50 Beteiligungen und der grundsätzlichen Organisationsvorgabe von einer Spedition und einem Eisenbahnverkehrsunternehmen pro Land zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch deutlich entfernt war (Ende 2011: 95 Beteiligungen). So bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in mehreren Ländern sechs oder mehr Tochter- oder Enkelgesellschaften der Rail Cargo Austria AG (TZ 3).

Der RH betonte nachdrücklich, dass die große Anzahl an Beteiligungen wie auch ihre geographische Streuung ein Risikopotenzial darstellten, das nur durch ein straffes Beteiligungsmanagement mit einem stark vereinheitlichten Regelwerk und Rechnungswesen und mit Unterstützung durch ein übersichtliches und durchgängiges Controlling in den Griff zu bekommen sein wird. Weiters erachtete der RH es für ein öffentliches Unternehmen – wie die Rail Cargo Austria AG – für unabdingbar, dass auf allen Ebenen im Management ein Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit sichergestellt ist.

Der RH empfahl der Rail Cargo Austria AG, im Sinne der in den Projekten erarbeiteten Ergebnisse weiter auf eine Vereinheitlichung und bessere Administrierbarkeit der Ablaufstrukturen im Teilkonzern hinzuwirken sowie die Straffung/Bereinigung des Beteiligungsportfolios (Ziel: pro Land maximal zwei Gesellschaften, nämlich ein Eisenbahnverkehrsunternehmen und eine Spedition) fortzuführen.

Zur Optimierung der Integration neuer Unternehmen in die ÖBB-Unternehmensgruppe empfahl der RH weiters,

- die Geschäftsführung im Sinne des Vier-Augen-Prinzips zu organisieren (d.h. zwei Geschäftsführer oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist), wobei zumindest ein Entscheidungsträger aus dem Personalstand des Mutter- bzw. Großmutterunternehmens der ÖBB-Unternehmensgruppe stammen sollte (siehe TZ 31);
- die nach Erwerb einer Beteiligung notwendigen Schritte zur Integration eines Unternehmens (wie z.B. Bestellung Geschäftsführung und Kontrollorgane, Anpassung Geschäftsordnung, Durchsicht der bestehenden Verträge und Aufzeigen eines allfälligen Änderungsbedarfs, Integration des Rechnungswesens und der IT-Systeme) in einer Checkliste zusammenzufassen; und
- einen verantwortlichen Integrationsmanager zu bestimmen, der im Sinne der Qualitätssicherung die Abarbeitung der Checkliste sicherstellt.

## Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen

Nach Ansicht des RH hätten diese Maßnahmen (Entsendung eines Geschäftsführers aus einem Mutter- bzw. Großmutterunternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe, standardisiertes Integrationsmanagement) dazu beitragen können, einige der in der Vergangenheit aufgetretenen Probleme (siehe TZ 30) rascher zu erkennen und hintanzuhalten.

### 34.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG seien im Rahmen der Neuorganisation des Beteiligungsportfolios im Teilkonzern RCA oberste Zielsetzungen*

- *Konzentration auf den geographischen Raum Zentral- und Südosteuropa (Kern- und Korridorländer),*
- *Beseitigung von dauerhaften Verlustbringern,*
- *effizienteste Steuerung der Beteiligungsgesellschaften durch Rail Cargo Austria AG/EXIF sowie*
- *Reduktion von Führungskräften;*

*dies sei auch schon in der Vergangenheit so gewesen.*

*Im künftigen Beteiligungsportfolio solle es je Land grundsätzlich nur mehr ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, einen Operateur im kombinierten Verkehr von Terminal zu Terminal und eine Spedition geben (Dreistufigkeit des Beteiligungsportfolios).*

*Ziel sei es – durch Anteilsverkäufe, Verschmelzungen oder Liquidationen – zum Stichtag 31. Dezember 2013 die Anzahl der Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG auf 57 Beteiligungen reduziert zu haben.*

*Aufgrund eines Bündels an Maßnahmen habe die Rail Cargo Austria AG – wie auch die Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.) – positive Ergebnisse im Jahr 2012 erwirtschaftet.*

### 34.4 Der RH anerkannte die von der Rail Cargo Austria AG gesetzten Maßnahmen. Zur Dreistufigkeit des Beteiligungsportfolios wies er darauf hin, dass die Rail Cargo Austria AG in den vorgelegten Strategiepapieren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung<sup>116</sup> von maximal einem Eisenbahnunternehmen und einer Spedition je Land ausgegangen war.

<sup>116</sup> Programm Turnaround, Beteiligungsstruktur RCA



## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

#### Überblick

35 Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die wichtigsten Kenndaten zum Erwerb und zur wirtschaftlichen Lage der MÁV Cargo Zrt. (ab 2010 Rail Cargo Hungaria Zrt.) sowie einen Überblick über die Chronologie des Erwerbs.

Tabelle 19: Chronologie des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt.	
Juni bis Dezember 2007	Ausschreibung des Verkaufs der MÁV Cargo Zrt., der Ende 2005 ausgegliederten Güterverkehrssparte der staatlichen ungarischen Eisenbahnen MÁV
26. Juni 2007	Sitzung des Aufsichtsrats Rail Cargo Austria AG: Ermächtigung des Vorstands zur Teilnahme am Verkaufsausschreibungsverfahren
23. Juli 2007	1. Stufe des Verkaufsausschreibungsverfahrens: Abgabe eines unverbindlichen Angebots durch die Rail Cargo Austria AG in der Höhe von etwa 200 Mio. EUR
15. Oktober 2007	gemeinsame Sitzung der Aufsichtsräte der ÖBB-Holding AG und Rail Cargo Austria AG: Ermächtigung zum Erwerb der MÁV Cargo
19. Oktober 2007	2. Stufe des Verkaufsausschreibungsverfahrens: Abgabe eines verbindlichen Angebots durch die Rail Cargo Austria AG (als einer der in der ersten Runde ausgewählten Interessenten) (373,8 Mio. EUR für 95 % Unternehmensanteil)
2. Jänner 2008	Vertragsunterzeichnung mit der Rail Cargo Austria AG (373,8 Mio. EUR für 95 % Unternehmensanteil)
26. Februar 2008	Anfrage und Diskussion im Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG wegen Pressemeldungen zu Provisionsflüssen beim Erwerb der MÁV Cargo Zrt.
22. April 2008	Schreiben des damaligen Vorstandsdirektors der ÖBB-Holding AG (und früheren Vorstandsdirektors der Rail Cargo Austria AG) an das Präsidium des Aufsichtsrats der ÖBB-Holding AG mit Erklärungen zu Provisionszahlung an ein ungarisches Beratungsunternehmen; keine weitere Diskussion hiezu
25. November 2008	die Europäische Kommission genehmigt den Erwerb der MÁV Cargo durch die Rail Cargo Austria AG
Beginn 2010	Umbenennung der MÁV Cargo Zrt. in Rail Cargo Hungaria Zrt.
ab 2. Halbjahr 2010	Projekt Turnaround zur Ergebnisverbesserung der Rail Cargo Austria AG insgesamt unter Einbeziehung der Rail Cargo Hungaria Zrt.
Herbst 2010	Hausdurchsuchungen durch das österreichische Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung auch in Büros der ÖBB-Unternehmensgruppe in Zusammenhang mit dem Vorwurf der Bestechung ungarischer Amtsträger beim Erwerb der MÁV Cargo Zrt.
4. Oktober 2010	der Vorstand der ÖBB-Holding AG diskutiert die Hausdurchsuchungen und den Vorwurf der Bestechung ungarischer Amtsträger beim Erwerb der MÁV Cargo Zrt.; die Finanzprokuratur soll die ÖBB-Unternehmensgruppe in dieser Angelegenheit beraten und vertreten; die ÖBB-Konzernrevision wird beauftragt, eine Analyse und Bewertung der Transaktion vorzunehmen
September 2011	Vorlage eines Zwischenberichts der ÖBB-Konzernrevision an Vorstand der ÖBB-Holding AG

Quellen: ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

**Tabelle 20: Kenndaten MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.)**

<b>Unternehmensgruppe</b>	MÁV Cargo–Unternehmensgruppe 2008: MÁV Cargo Zrt. und 26 Tochter- und Enkelgesellschaften
	Rail Cargo Hungaria–Unternehmensgruppe 2011: Rail Cargo Hungaria Zrt. und 19 Tochter- und Enkelgesellschaften
<b>Unternehmensgegenstand</b>	Eisenbahnverkehrsunternehmen – Sparte Güterverkehr
<b>Beteiligungserwerb durch die Rail Cargo Austria AG (Betrachtung vom Kauf 2008 bis Ende 2011)</b>	
	in Mio. EUR
Investierte Mittel <sup>1</sup>	533,2
Kumulierte Jahresergebnisse 2008 bis 2011	– 148,3
Abschreibung der Beteiligung bis 31. Dezember 2011 <sup>2</sup>	– 349,7
<b>Rechnungsabschluss Rail Cargo Hungaria Zrt. 2011<sup>3</sup></b>	
	in Mio. EUR
Bilanzsumme	260,3
Eigenkapital	56,2
EBIT <sup>4</sup>	0,4
Jahresergebnis <sup>5</sup>	– 26,2
	Anzahl
Mitarbeiter (inkl. Tochtergesellschaften der Rail Cargo Hungaria Zrt.)	2.686 <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Kaufpreis (2008) und weitere Kapitalzuführungen bis Ende 2011; siehe dazu Tabelle 22

<sup>2</sup> Abschreibung des Anschaffungswerts bei der Rail Cargo Austria AG, siehe dazu Tabelle 23

<sup>3</sup> Rechnungsabschlüsse Rail Cargo Hungaria Zrt., siehe dazu genauer Tabelle 23

<sup>4</sup> EBIT gemäß IFRS wie an Konzernrechnungswesen gemeldet

<sup>5</sup> Jahresergebnis gemäß lokalem Jahresabschluss, umgerechnet in EUR

<sup>6</sup> Rail Cargo Hungaria Zrt. alleine: 2.529 Mitarbeiter

Quellen: Daten ÖBB–Unternehmensgruppe; RH

#### Ausschreibungs- prozess und Erwerb

#### 36.1 (1) Vorbereitung und erste Bierrunde

Im Jahr 2007 suchten die ungarischen Staatsbahnen (MÁV) Bieter für ihre Ende 2005 als selbständiges Unternehmen ausgegliederte Güterverkehrssparte (MÁV Cargo Zrt.).

In seiner Sitzung vom 26. Juni 2007 ermächtigte der Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG den Vorstand, am Privatisierungsprozess der MÁV Cargo Zrt. teilzunehmen und



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

- zur Abgabe eines Angebots ein Konsortium mit der Raab-Ödenburg-Ebenfurter Eisenbahn AG<sup>117</sup> (Raaberbahn) zu bilden,
- im vorgesehenen zweistufigen Verkaufs-Ausschreibungsverfahren zunächst ein unverbindliches Angebot abzugeben<sup>118</sup> sowie
- die nötigen Beratungsunternehmen zu beauftragen (siehe dazu auch TZ 38) und insbesondere eine umfassende Due Diligence-Prüfung zur detaillierten Erhebung der wirtschaftlichen Lage der MÁV Cargo Zrt. durchzuführen.

In der Folge schloss die Rail Cargo Austria AG eine Konsortialvereinbarung mit der Raaberbahn zur gemeinschaftlichen Teilnahme am Verkaufs-Ausschreibungsverfahren zum Erwerb der MÁV Cargo Zrt. (im Verhältnis 90:10; mit der Option für die Raaberbahn, ihren Anteil später an die Rail Cargo Austria AG abzutreten oder auf 25 % plus eine Aktie aufzustoocken).

Am 23. Juli 2007 brachte die Rail Cargo Austria AG das unverbindliche Angebot des Konsortiums in Höhe von 50 Mrd. HUF (200 Mio. EUR zum damaligen Kurs von etwa 250 HUF je EUR) ein (für 100 % der Aktien).

Die Benachrichtigung der Rail Cargo Austria AG, in den Kreis der Bieter für die zweite Runde aufgenommen zu sein, erfolgte am 13. August 2007. Eine dem Aufsichtsrat zur Sitzung am 15. Oktober 2007 übermittelte Unterlage wies die Rail Cargo Austria AG als fünftgereihten Bieter der ersten Runde aus.<sup>119</sup>

Die Rail Cargo Austria AG beauftragte im August 2007 ein Beraterteam bestehend aus einer Investmentbank, einem internationalen Wirtschaftsprüfungsunternehmen und einer Rechtsanwaltskanzlei, die notwendigen Prüfungen und Unternehmenswertermittlungen für das verbindliche Angebot durchzuführen.

## (2) Entscheidungsgrundlagen und Kaufpreisermittlung

Die Aufsichtsräte der Rail Cargo Austria AG und der ÖBB-Holding AG genehmigten in einer gemeinsamen außerordentlichen Sitzung vom

<sup>117</sup> Die Raab-Ödenburg-Ebenfurter Eisenbahn AG war zum damaligen Zeitpunkt eine 6 %-ige Tochtergesellschaft der Rail Cargo Austria AG (34 % hielt die Republik Österreich, den Rest die Republik Ungarn).

<sup>118</sup> Die besten Bieter wurden von der MÁV zur Abgabe eines verbindlichen Angebots, das nicht unter dem unverbindlichen Angebot liegen dürfe, per Stichtag 19. Oktober 2007 eingeladen.

<sup>119</sup> siehe dazu TZ 38

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

15. Oktober 2007 den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. zu einem Kaufpreis mit einer Spanne zwischen 342 Mio. EUR und 376 Mio. EUR plus/minus 10 % (für 100 % des Kapitals); innerhalb der gesetzten Spanne ermächtigten sie gleichzeitig den Vorstand der Rail Cargo Austria AG, den konkreten Kaufpreis gemeinsam mit dem Präsidium des Aufsichtsrats der Rail Cargo Austria AG unmittelbar vor Abgabe des verbindlichen Angebots festzulegen.

Die Kalkulation des Angebotspreises war insofern erschwert, als die Güterverkehrssparte MÁV Cargo Zrt. erst Ende 2005 aus der MÁV ausgegliedert worden war, und lediglich Unternehmensdaten für 2006 und das erste Halbjahr 2007 (ohne vollständigen Halbjahresabschluss) vorlagen. Überdies stand nur eine kurze Zeitspanne (von August bis zur Angebotsabgabe am 19. Oktober 2007 zur Datensammlung und -analyse sowie zum Ausarbeiten des Angebots) zur Verfügung.

Entscheidungsgrundlage für die Aufsichtsratssitzung am 15. Oktober 2007 und für die genehmigte Kaufpreisspanne waren im Wesentlichen:

- ein zusammenfassender Bericht eines aus Mitarbeitern der Rail Cargo Austria AG und der Raaberbahn gebildeten Teams („Binding Offer – Summary“),
- ein gemeinsamer Bericht der externen Berater (im Folgenden Berater-Bericht, datiert mit 1. Oktober 2007) sowie
- zwei inhaltlich umfassende Berichte der externen Berater, deren Inhalte auch in die beiden vorgenannten Papiere miteingeflossen waren:
  - Bericht der Wirtschaftsprüfer von insgesamt 343 Seiten (datiert mit 12. Oktober 2007) und
  - Bericht zur rechtlichen Due Diligence, der in zwei Bänden insgesamt 543 Seiten umfasste (datiert mit 17. Oktober 2007).

Sowohl der Berater-Bericht als auch die „Binding Offer – Summary“<sup>120</sup> erklärten, dass sich keine den Erwerb ausschließende Faktoren ergeben haben; der Berater-Bericht wies jedoch auf verschiedene Risikofaktoren wie die z.T. unklare und unvollständige Datenlage sowie die

<sup>120</sup> Die „Binding Offer – Summary“ ging von den Daten der Due Diligence aus und beurteilte die verschiedenen Bereiche nach einem Ampelsystem, das nur grün und orange, jedoch kein rot (keine „NO GOs“) zeigte.



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

große Abhängigkeit der MÁV Cargo Zrt. von der MÁV (Zukauf von Leistungen, Mieten) hin.

Die „Binding Offer – Summary“ legte folgende Kalkulation zum möglichen Kaufpreis vor:

**Tabelle 21: Kalkulation des Kaufpreises für die MÁV Cargo Zrt.**

	Kalkulierter Wert		Anteil des kalkulierten Wertes am kalkulierten Kaufpreis
	in Mio. EUR		in % <sup>1</sup>
	von	bis	
Unternehmenswert nach Discounted Cash-Flow-Methode	153	187	45/50
+ Produktionsseitige Restrukturierungs- und Synergiepotenziale	70		20/19
+ Risiken des Nichterwerbs („Verlustpotenzial“ der Rail Cargo Austria AG bei Erwerb durch Konkurrenten)	119		35/32
<b>Kalkulierter Kaufpreis<sup>2</sup></b>	<b>342</b>	<b>376</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen

<sup>2</sup> kalkulierter Kaufpreis zum damaligen Kurs von 250 HUF je EUR: Spanne 85,5 bis 94,0 Mrd. HUF

Quellen: Daten Aufsichtsratsunterlage Rail Cargo Austria AG „Binding Offer – Summary“; RH

Eine detaillierte Aufschlüsselung und Offenlegung der Methodik und Annahmen, die der Berechnung der Synergie- und Verlustpotenziale zugrunde lagen, war aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Anlässlich der Versuche der ÖBB-Konzernrevision im Jahr 2010, die Basis der damaligen Kaufpreiskalkulation nachzuvollziehen, schoben einander Vertreter der Investmentbank und der Rail Cargo Austria AG die Hauptverantwortung für die Modellrechnung und damit für den errechneten Unternehmenswert gegenseitig zu.

Weitere wesentliche Eckpunkte des beabsichtigten Kaufs waren

- ein Verzicht auf einen aktiven Mitarbeiterabbau bei der MÁV Cargo Zrt. bis Ende 2010<sup>121</sup> sowie
- eine Verpflichtung der Rail Cargo Austria AG zur Bereitstellung von Investitionen im Bereich der MÁV Cargo Zrt. in der Höhe von bis zu 200 Mio. EUR bis Ende 2012.

<sup>121</sup> Allerdings wurde im Aufsichtsrat die Möglichkeit des Personalabbaus bei den Tochtergesellschaften der MÁV Cargo Zrt. erwogen.

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Nach den Feststellungen des RH waren die Wortmeldungen sowohl der Vorstandsmitglieder als auch der internen und externen Experten in der Aufsichtsratssitzung stark von der Sorge bezüglich der negativen Auswirkungen einer Übernahme der MÁV Cargo Zrt. durch einen ÖBB-Konkurrenten getragen. Für diesen Fall wäre mit massiven Geschäftsverlusten auf der Donauachse und einer Umfahrung der österreichischen Infrastruktur zu rechnen. Erwägungen zum Risiko des Ankaufs standen dagegen im Hintergrund; die Risiken der

- Abhängigkeit der MÁV Cargo Zrt. von der MÁV,
- der Übernahme von fast 4.000 Mitarbeitern,
- eines allfälligen Markteintritts weiterer Güterverkehrsanbieter in einem zunehmend liberalisierten Markt,
- des Preisdrucks im Güterverkehrsbereich,
- von wettbewerbsrechtlichen Auflagen der Europäischen Kommission sowie
- von Reibungsverlusten im Zuge der Integration der Unternehmen

fanden in den Analysen und der Preiskalkulation kaum Berücksichtigung. Auch die Frage, welche Rendite aus der Investition (unter Einbeziehung des vollen Kaufpreises sowie der Begleitbedingungen) zu erwarten wäre, war nicht Gegenstand der Erörterung im Aufsichtsrat.

Der Vorstand der Rail Cargo Austria AG legte am 19. Oktober 2007 gemeinsam mit der Raaberbahn (in Abstimmung mit dem Präsidenten des Aufsichtsrats der Rail Cargo Austria AG als Vertreter von dessen Präsidium) ein verbindliches Angebot in der Höhe von 102,5 Mrd. HUF (damals etwa 410 Mio. EUR) für 100 % der Aktien bzw. 97,37 Mrd. HUF (373,8 Mio. EUR) für 95 % der Aktien.

#### (3) Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Das Konsortium aus Rail Cargo Austria AG und Raaberbahn erhielt Ende 2007 den Zuschlag. Wesentliche Punkte des Kaufvertrags vom 2. Jänner 2008 waren:

- Kaufpreis von rd. 97.375 Mio. HUF (373,8 Mio. EUR<sup>122</sup>) für 95 % der Aktien (die übrigen 5 % konnten vergünstigt durch die Mitar-

<sup>122</sup> zum damaligen Kurs von 260,5





Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

beiter der MÁV Cargo Zrt. erworben werden; diese Aktien waren später durch die Rail Cargo Austria AG zum Angebotspreis zu übernehmen),<sup>123</sup>

- eine „Beschäftigungsgarantie“ für die Mitarbeiter der MÁV Cargo Zrt. bis Ende 2010 und
- eine Verpflichtung des Erwerbers, bis Ende 2012 zusätzliche Mittel in Höhe von jährlich 8,7 Mrd. HUF (insgesamt 43,5 Mrd. HUF, damals etwa 170 Mio. EUR) in die MÁV Cargo-Gruppe zu investieren.

Der Erwerb der MÁV Cargo Zrt. durch das Konsortium aus Rail Cargo Austria AG und Raaberbahn war von der Europäischen Kommission auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Wettbewerbsrecht zu prüfen.<sup>124</sup> Die Kommission genehmigte den Erwerb erst am 25. November 2008, nachdem die Republik Österreich und die Republik Ungarn sowie die Rail Cargo Austria AG erklärt hatten, die Kooperation der Rail Cargo Austria AG mit der Raaberbahn sowie das Beteiligungsverhältnis zwischen Rail Cargo Austria AG und Raaberbahn zu beenden. Die Rail Cargo Austria AG leistete der Raaberbahn in der Folge für die im Zusammenhang mit der Bewerbung erbrachten Leistungen einen Ersatz in der Höhe von 4 Mio. EUR.

(4) Feststellungen der ÖBB-Konzernrevision zum Ankauf der MÁV Cargo Zrt.

Nach negativen Ergebnissen 2008 und 2009 verschlechterte sich das Ergebnis der MÁV Cargo Zrt. 2010 weiter, es entstand ein beträchtlicher Abschreibungsbedarf (siehe TZ 37). Ferner begann die Staatsanwaltschaft Budapest eine Untersuchung wegen des Verdachts der Bestechung ungarischer Amtsträger in Zusammenhang mit dem Verkauf der MÁV Cargo Zrt. (siehe dazu TZ 38).

Um die Situation und die Vorwürfe besser beurteilen zu können, beauftragte der Vorstand der ÖBB-Holding AG Anfang Oktober 2010 die ÖBB-Konzernrevision mit der Analyse und Bewertung des Ankaufs der MÁV Cargo Zrt.

<sup>123</sup> Der Kaufpreis lag mit insgesamt 393,4 Mio. EUR (für 100 %; 408 Mio. EUR inkl. aktivierte Nebenkosten) über der errechneten Bandbreite aber innerhalb des vom Aufsichtsrat zugebilligten Spielraums von 10 % (absolute Obergrenze 413,6 Mio. EUR).

<sup>124</sup> Vor dieser Genehmigung (bzw. Entscheidung, den Erwerb nicht zu beeinspruchen) fand kein Eigentumsübergang statt. Die Rail Cargo Austria AG konnte erst danach ihre Rechte als Eigentümer in der Hauptversammlung der MÁV Cargo Zrt. ausüben.

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Die ÖBB-Konzernrevision stellte im Rahmen ihrer ab Oktober 2010 durchgeführten Ermittlungen in einem Zwischenbericht (Übermittlung an den Vorstand der ÖBB-Holding AG im September 2011) Folgendes fest:

- Bereits im Unternehmenswert nach der Discounted Cashflow-Methode (siehe Tabelle 21 erste Position) waren künftige Produktivitätssteigerungen in Höhe von 127 Mio. EUR enthalten und machten damit den größten Teil des dargestellten Unternehmenswerts aus.
- Bei der Wertermittlung war es zu systematischen Mängeln gekommen (Soll-Haben-Ungleichheit der Planbilanzen; die Begründung von einzelnen Parametern – Zinssätze, Schwankungsbreiten, angenommene Wachstumsrate – war nicht nachvollziehbar oder zu anderen Parametern widersprüchlich).
- Durch die vollständige Abgeltung der zukünftigen unsicheren Erträge und Synergiepotenziale sowie der möglichen Verluste im Falle des Nichterwerbs im Kaufpreis wurden sämtliche zu erwartende Mehrwerte „vernichtet“ und damit die Risiken, die bei Nichterwerb eventuell schlagend geworden wären, trotz des Erwerbs realisiert.
- De facto waren keine historischen Unterlagen vorhanden; Basisdaten für die Ermittlung der Synergien und „Drohpotenziale“ konnten nicht nachvollziehbar vorgelegt werden.

**36.2** Der RH stellte fest, dass die Rail Cargo Austria AG zwar die im Rahmen eines Unternehmenserwerbs notwendigen und üblichen Schritte (rechtliche und wirtschaftliche Due Diligence-Prüfung, Erstellen eines Bewertungsmodells, Überlegen möglicher Effizienzsteigerungs- und Synergiemaßnahmen) durchführte, die der Angebotslegung zugrunde liegende Kaufpreiskalkulation allerdings gravierende Intransparenzen aufwies und eine Reihe von Risiken nicht ausreichend einbezog.

- Kaufpreiskalkulation:

Die Kaufpreiskalkulation ergab einen Preis, der das etwa 8-Fache des damals aktuellen Unternehmenswerts der MÁV Cargo Zrt. betrug (etwa 50 Mio. EUR ohne Einbeziehung möglicher zukünftiger Produktivi-



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



## ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

tätssteigerungspotenziale<sup>125</sup>). Die Rail Cargo Austria AG realisierte die möglichen Kosten eines Nichterwerbs – die sie durch den Erwerb eigentlich vermeiden wollte – insoferne, als sie ihre möglichen Verluste im Falle des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. durch einen Konkurrenten in die Kaufpreiskalkulation miteinbezog.

Die Annahmen, die der Kalkulation der Produktionssteigerungseffekte und der Synergieeffekte zugrunde lagen, genauso wie die Annahmen, die der Quantifizierung des Risikos des Nichterwerbs zugrunde lagen, waren – mangels ausreichender Dokumentation – zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht nachvollziehbar. Auch konnte nicht geklärt werden, ob diese Annahmen von der Rail Cargo Austria AG oder den externen Beratern zu verantworten waren.

Aus Sicht des RH wiesen die mangelnde Dokumentation der in das Berechnungsmodell eingeflossenen Parameter sowie die nicht mehr zuzuordnende Verantwortung für die Unternehmensbewertung auf mangelnde Professionalität und Qualitätssicherung im Bewertungsprozess hin.

– Information des Aufsichtsrats:

Der RH kritisierte, dass die Information des Aufsichtsrats teilweise intransparent und missverständlich war. Er kritisierte aber auch, dass der Aufsichtsrat offenkundige Informationslücken und insbesondere auch die Risiken des Ankaufs nicht thematisierte. Im Einzelnen wies der RH auf folgende Informationsdefizite hin:

- In der Aufsichtsratssitzung wurden Chancen und Risiken des Ankaufs kaum gegeneinander abwogen, der Fokus der Information und der Debatte lag darauf, die Übernahme der MÁV Cargo Zrt. durch einen Konkurrenten zu verhindern.
- Die Art der Aufbereitung der Unterlagen für den Aufsichtsrat machte nicht deutlich, dass schon der Ansatz „Unternehmenswert nach der Discounted Cashflow-Methode“ zu rund drei Viertel auf der Erwartung zukünftiger Produktivitätssteigerungen beruhte.

<sup>125</sup> Der damals aktuelle Unternehmenswert von 50 Mio. EUR errechnet sich folgendermaßen: Der Unternehmenswert nach der Discounted Cashflow-Methode war in der „Binding Offer – Summary“ (TZ 36, Tabelle 22) mit 153 bis 187 Mio. EUR angegeben. Wie von der ÖBB-Konzernrevision aufgezeigt, enthielt diese Angabe auch künftige Produktivitätssteigerungen in Höhe von 127 Mio. EUR. Der Unternehmenswert der MÁV Cargo Zrt. bewegte sich zur Zeit der Preiskalkulation (Oktober 2007) sohin in der Größenordnung von etwa 50 Mio. EUR.

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Nach Ansicht des RH war die Höhe des Kaufpreises aus den zur Entscheidungsfindung vorliegenden Unterlagen allein wirtschaftlich nicht zu begründen; vielmehr trug die Sorge des Managements der ÖBB-Unternehmensgruppe vor einem Markteintritt eines (großen) Mitbewerbers stark zur Rechtfertigung des hohen Kaufpreises bei. Der RH kritisierte, dass Rendite-Überlegungen für dieses größte Investment der Rail Cargo Austria AG in der Diskussion der Entscheidungsträger und Aufsichtsorgane nur eine untergeordnete Rolle spielten.

Der RH betonte für allfällige künftige Beteiligungsakquisitionen die Notwendigkeit, Intransparenzen und Schwächen der Risikoanalyse von vornherein aktiv zu begegnen; er empfahl in diesem Zusammenhang der ÖBB-Unternehmensgruppe

- gleichermaßen Chancen und Risiken der Akquisition in Ankaufsentscheidung und Preiskalkulation einzubeziehen;
- eine transparente Dokumentation des Bewertungsprozesses vorzunehmen, die auch die Annahmen und die Verantwortung für die getroffenen Annahmen offenlegt;
- intransparente Information und wenig plausible Annahmen im jeweiligen Aufsichtsrat kritisch zu hinterfragen.

Investierte Mittel  
und wirtschaftliche  
Entwicklung

**37.1** (1) Die Rail Cargo Austria AG hatte bis Ende 2011 insgesamt mehr als 1/2 Mrd. EUR in den Erwerb (und Weiterbetrieb) der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) investiert.



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Tabelle 22: Investition der Rail Cargo Austria AG in die MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) (Stand Ende 2011)**

Bis Ende 2011 getätigte Investitionen	in Mio. EUR
Kaufpreis	
für 95 % Unternehmensanteil	373,8
für 5 % Unternehmensanteil (Ankäufe aus Mitarbeiterprogramm)	19,6
Aktivierete Nebenkosten (wie z.B. Beraterhonorare)	14,1
Eigenkapitalzuführung <sup>1</sup>	94,4
<b>Summe</b>	<b>501,9</b>
Gesellschafterdarlehen <sup>1</sup>	31,3
<b>Investition gesamt</b>	<b>533,2</b>
Weitere Investitionsverpflichtungen	
Investitionsverpflichtung aus dem Kaufvertrag für 2012	30

<sup>1</sup> Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen erfüllten gleichzeitig im Kaufvertrag zugesagte Investitionsverpflichtungen der Rail Cargo Austria AG.

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

(2) Sowohl die betrieblichen Ergebnisse als auch die Jahresergebnisse der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) waren zwischen 2008 und 2010 deutlich negativ und lagen weit hinter den in der Kaufpreiskalkulation angesetzten Prognosewerten zurück.<sup>126</sup> 2011 war das Betriebsergebnis (EBIT) erstmals positiv; das Jahresergebnis allerdings immer noch stark negativ.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Ein wesentlicher Kostensteigerungsfaktor war die nach Auskunft des Vorstands in der Sitzung des Aufsichtsrats der Rail Cargo Austria AG vom 25. November 2009 dargestellte Erhöhung des Traktionsentgelts durch die MÁV (die ehemalige Eigentümerin der MÁV Cargo Zrt., von der diese ihre Traktionsleistung bezog) um 15 % im Jahr 2009, 39 % im Jahr 2010 und 13 % im Jahr 2011. Dem begegnete die ÖBB-Unternehmensgruppe durch den zunehmenden Einsatz eigener Lokomotiven.

Andererseits entfiel ein Kostenfaktor, mit dem die Rail Cargo Austria AG beim Erwerb der MÁV Cargo Zrt. gerechnet hatte: Die Rail Cargo Austria AG hatte nach Aussage ihres Vorstands 9 Mio. EUR p.a. als Abgeltung für die bisher an die Mitarbeiter der MÁV Cargo Zrt. geleistete Fahrtvergütung durch die MÁV angesetzt. Diese wurde nach Mitteilung der ÖBB-Unternehmensgruppe bis zur Gebarungüberprüfung von der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) nicht gefordert.

<sup>127</sup> Der schwache HUF nützte der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) betrieblich, weil mehr Erlöse als Kosten in EUR anfielen; im Finanzergebnis wirkte sich der gegenüber dem EUR sinkende Wechselkurs des HUF allerdings negativ aus, weil sich damit die in EUR rückzuzahlenden Kredite verteuerten (EUR-Kredite – Stand Ende 2011 rd. 98 Mio. EUR) und entsprechend Bewertungsverluste entstanden.

**Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.**

**Tabelle 23: Wirtschaftliche Entwicklung des Teilkonzerns MÁV Cargo Zrt.  
(Rail Cargo Hungaria Zrt.)**

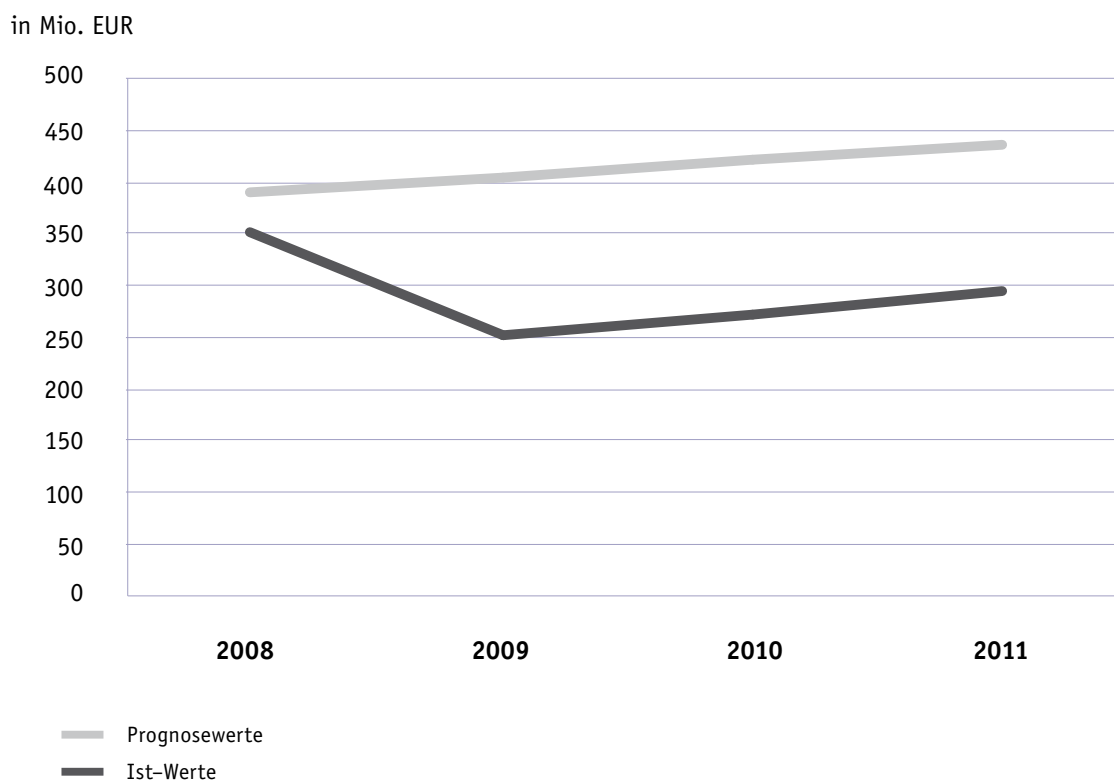
	2008	2009	2010	2011	Summe 2008 bis 2011
	in Mio. EUR				
Gesamterträge	349,9	252,2	272,1	294,2	1.168,4
Prognose Gesamterträge gemäß Unternehmensbewertung anlässlich der Kaufpreiskalkulation	390,4	404,9	420,3	435,8	1.651,4
EBIT <sup>1</sup>	- 28,4	- 20,6	- 67,5	0,4	- 116,1
Finanzergebnis <sup>1</sup>	5,9	- 4,0	- 1,0	- 25,0	- 24,1
Jahresergebnis <sup>2</sup>	- 22,7	- 26,7	- 72,7	- 26,2	- 148,3
Prognose Jahresergebnis gemäß Unternehmensbewertung bei der Kaufpreiskalkulation	- 11,6	4,2	15,7	25,4	33,7
Abschreibung der Beteiligung bei der Rail Cargo Austria AG	- 60,4	- 27,1	- 262,2	0,0	- 349,7
	Anzahl				
Mitarbeiter (durchschnittliche Anzahl)	3.845	3.757	3.611	2.686	

<sup>1</sup> EBIT und Finanzergebnis gemäß IFRS wie an Konzernrechnungswesen gemeldet

<sup>2</sup> Jahresergebnis gemäß lokalem Jahresabschluss, umgerechnet in EUR

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Abbildung 5: Gesamterträge der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.)  
Vergleich Prognosewerte gemäß Unternehmensbewertung anlässlich der Kaufpreiskalkulation und Ist-Werte



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) machte in den Jahren 2008 bis 2010 Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig; dies entsprach einer Abschreibung von 70 % auf den Anschaffungswert (502 Mio. EUR Kaufpreis einschließlich späterer Kapitalzuschüsse – vgl. Tabelle 22).

(3) Die Rail Cargo Austria AG hatte beginnend mit September 2008 unter dem Titel „Joining Forces“ ein umfassendes Bündel von Projekten zur Integration der MÁV Cargo Zrt. in den Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG in Gang gesetzt. Das Projekt „Joining Forces“ brachte nicht die gewünschten Synergien hervor, so dass diesem Projekt ein weiteres unter dem Titel „Turnaround“ folgte (siehe TZ 33).

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Inwieweit die beim Kauf der MÁV Cargo Zrt. prognostizierten produktionsseitigen Restrukturierungs- und Synergiepotenziale in der Folge realisiert werden konnten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr nachvollziehbar. Die Rail Cargo Austria AG verfügte über keinen diesbezüglichen Soll-Ist-Vergleich; die Manager der ÖBB-Unternehmensgruppe hatten bereits in der Vorstandssitzung vom 1. Februar 2010 festgehalten, dass das prognostizierte Synergiepotenzial aus der Fusion von Rail Cargo Austria AG und MÁV Cargo Zrt. nicht eindeutig abgrenzbar sei und die geplanten Einsparungen nur schwer zu lokalisieren seien.<sup>128</sup>

**37.2** Der RH hielt – ohne außer Acht zu lassen, dass der Erwerb der MÁV Cargo Zrt. in die Zeit der 2008 einsetzenden weltweiten Wirtschaftskrise fiel – kritisch fest, dass die Höhe der in den Jahren 2008 bis 2010 notwendig gewordenen Beteiligungsabschreibung (rd. 350 Mio. EUR) die Mängel der Kaufpreisberechnung widerspiegelte, nämlich dass

- der Kaufpreis (auch unter Mitberücksichtigung der weiteren vertraglichen Verpflichtungen) deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und
- die der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren.

Aus Sicht des RH erscheint es auf Basis der Ergebnisprognosen der Rail Cargo Hungaria Zrt. unwahrscheinlich, dass – auch unter Berücksichtigung weiterer in der ÖBB-Unternehmensgruppe anfallender Synergiegewinne – die insgesamt eingesetzten etwa 560 Mio. EUR<sup>129</sup> in einer angemessenen (auch langfristigen) Zeitperspektive zurückzuverdienen sein werden bzw. diese Investition eine angemessene Rendite erzielen wird.

**37.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG habe sich seit dem Erwerb der MÁV Cargo Zrt. im Jahr 2007 das marktwirtschaftliche Umfeld im Logistikbereich dramatisch verändert und sei durch die Wirtschaftskrise geprägt. Die Rail Cargo Hungaria Zrt. habe 2009 – trotz beibehaltenem Marktanteil – erhebliche Einbußen beim Transportvolumen und den Tonnenkilometern hinnehmen müssen. Dennoch sei es der Rail*

<sup>128</sup> Der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG hatte im Juni 2010 – mit der Zielsetzung der Realisierung von Synergieeffekten – die Werkstätten der Rail Cargo Hungaria Zrt. (Tochtergesellschaft MÁV Tiszavas) zu einem Kaufpreis von etwa 5 Mio. EUR (1,476 Mrd. HUF) in die ÖBB-Technische Services-GmbH eingegliedert.

<sup>129</sup> Kaufpreis 393,4 Mio. EUR und aktivierte Nebenkosten 14,1 Mio. EUR und weitere Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen (im Rahmen der eingegangenen Investitionsverpflichtung bis inklusive 2012) 155,7 Mio. EUR (Tabelle 22)





Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

*Cargo Hungaria Zrt. gelungen, 2012 ein positives EBIT von 9,2 Mio. EUR zu erwirtschaften.*

*Im Übrigen vertrat die ÖBB-Holding AG in ihrer Stellungnahme die Ansicht, dass die in Tabelle 23 gewählte Darstellung einerseits von Werten nach IFRS und andererseits von Werten nach lokalen Rechnungslegungsvorschriften missverständlich sein könne.*

**37.4** Der RH erwiderte, dass er das wirtschaftliche Umfeld des Ankaufs der MÁV Cargo Zrt. in der Darstellung und Beurteilung des Sachverhalts mitberücksichtigt hatte. Er stellte dessen ungeachtet klar, dass

- die der Angebotslegung zugrunde liegende Kaufpreiskalkulation gravierende Intransparenzen aufwies und eine Reihe von Risiken nicht ausreichend einbezog (vgl. TZ 36) und
- der Kaufpreis inklusive der weiteren vertraglichen Verpflichtungen deutlich über dem Unternehmenswert zum Zeitpunkt des Ankaufs lag.

Auf Basis der Ergebnisprognosen der Rail Cargo Hungaria Zrt. erachtete der RH eine angemessene Rendite dieser Investition für unwahrscheinlich.

Hinsichtlich der Darstellung in Tabelle 23 griff der RH – wie auch in seinen anderen Übersichtstabellen – auf jene Zahlen zurück, die am besten geeignet waren, die wirtschaftliche Entwicklung und Lage des Unternehmens abzubilden. Er zog im Zusammenhang mit der Frage des Einflusses der Performance der Rail Cargo Hungaria Zrt. daher vorzugsweise jene Zahlen heran, die einen Konnex zu dem von der ÖBB-Holding AG veröffentlichten Konzernabschluss nach IFRS herstellten (EBIT und das Finanzergebnis); das Jahresergebnis der Rail Cargo Hungaria Zrt. war jedoch nur nach lokalen Rechnungslegungsvorschriften verfügbar und wurde daher entsprechend in die Übersicht aufgenommen. Die Herkunft der Werte (Erstellung des Konzernrechnungsabschlusses nach IFRS und lokale Jahresabschlüsse) ist in den Fußnoten der besagten Tabelle klar ausgewiesen.

## Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Dienstleistungs-  
vertrag mit einem  
ungarischen Bera-  
tungsunternehmen

### 38.1 (1) Vertragsabschluss

Mitte 2007<sup>130</sup> schloss der Vorstand der Rail Cargo Austria AG mit einem ungarischen Beratungsunternehmen in Zusammenhang mit dem angestrebten Erwerb der MÁV Cargo Zrt. einen Dienstleistungsvertrag ab. Der Vorstand der Rail Cargo Austria AG stützte sich bei diesem Vertrag auf die pauschale Genehmigung des Aufsichtsrats vom 26. Juni 2007 (siehe TZ 36) zur Beauftragung externer Berater im Zusammenhang mit dem Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

Eine Ausschreibung bzw. ein objektives und nachvollziehbares Vergabeverfahren zur Beauftragung des ungarischen Beratungsunternehmens hatte die Rail Cargo Austria AG nicht durchgeführt.

Der Vertrag sah als Entgelt vor:

- ein monatliches Pauschalhonorar von 10.000 EUR sowie
- im Falle des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG ein nach oben offenes gestaffeltes „Erfolgshonorar“ (von 5,15 % bei einem Kaufpreis bis 150 Mio. EUR fallend bis 1,75 % ab einem Kaufpreis von 275 Mio. EUR), das an keine weitere Bedingung als den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG geknüpft war.

Als Leistungen legte der Dienstleistungsvertrag fest:

- das Ausarbeiten von mittel- und langfristigen Strategien zum Erwerb der MÁV Cargo Zrt.;
- die Beobachtung und Verfolgung der ungarischen Presse und Medien bezüglich des geplanten Verkaufs (der MÁV Cargo Zrt.) und Vorlage eines Medienkonzepts;
- eine allgemeine Unterstützung des Auftraggebers hinsichtlich des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. sowie Unterstützung „in logistischen Belangen“ auf dessen Aufforderung hin;
- eine Begleitklausel verpflichtete den Auftragnehmer zur Beachtung der „spezifischen gesetzlichen Vorschriften“.

Trotz des an den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. gekoppelten Erfolgshonorars wurden die vereinbarten Dienstleistungen schriftlich nicht

<sup>130</sup> Unterschrift Rail Cargo Austria AG: 29. Juni 2007,  
ungarisches Beratungsunternehmen: 17. Juli 2007



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

als Lobbying-Tätigkeit bezeichnet. Auch bestanden Hinweise, dass das ungarische Beratungsunternehmen – mangels Eintragung in das ungarische Lobbyisten-Register – zu klassischer Lobbying-Tätigkeit in Ungarn nicht befugt war.<sup>131</sup> Dass die Rail Cargo Austria AG – wie vergaberechtlich gefordert<sup>132</sup> – vor Erteilung des Auftrags an das ungarische Beratungsunternehmen bezüglich der diesbezüglichen Befugnis des Auftragnehmers Erkundigungen eingezogen hätte, war nicht dokumentiert.

### (2) Zahlung des Entgelts

Die Rail Cargo Austria AG überwies – nach Abschluss des Kaufvertrags über die MÁV Cargo Zrt. – 2009 insgesamt 6,7 Mio. EUR an das ungarische Beratungsunternehmen.<sup>133</sup>

Eine Dokumentation der vom ungarischen Beratungsunternehmen erbrachten Leistungen lag nicht vor; insbesondere lagen bei der Rail Cargo Austria AG weder Tätigkeitsberichte noch Analysen, Strategiepapiere oder Medienkonzepte des ungarischen Beratungsunternehmens zum Erwerb der MÁV Cargo Zrt. auf.

### (3) Mediale Vorwürfe und Untersuchung der Staatsanwaltschaft

Im Februar 2008 wurde in österreichischen und ungarischen Medien der Vorwurf erhoben, dass beim Erwerb der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG Honorare für möglicherweise illegale Lobbying-Aktivitäten geflossen wären.

Der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG sprach in seiner Sitzung vom 26. Februar 2008 diese Medienberichte an. Der ehemalige Vorstandsdirektor der Rail Cargo Austria AG und damalige Vorstandsdirektor der ÖBB-Holding AG (der den Vertrag mit dem ungarischen Beratungsunternehmen abgeschlossen hatte) übergab dem Aufsichtsrat – zur Rechtfertigung des Vertragsabschlusses wie auch der Honorarhöhe – ein Gutachten einer Rechtsanwaltskanzlei, das den Dienstleistungsvertrag als rechtlich unbedenklich einstufte. Weiters erklärte er, dass es eine Aufstellung der erbrachten Leistungen gäbe.

In einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme an das Präsidium des Aufsichtsrats der ÖBB-Holding AG vom April 2008 erklärte der

<sup>131</sup> § 71 BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006

<sup>132</sup> § 71 BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006

<sup>133</sup> Weitere – strittige – 0,2 Mio. EUR wurden vorsorglich rückgestellt.

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

zur Zeit des Vertragsabschlusses und der Entgeltleistung verantwortliche Vorstandsdir­ektor:

- Das ungarische Beratungsunternehmen habe Leistungen der Interessenwahrnehmung erbracht: So habe das ungarische Beratungsunternehmen das Management der MÁV Cargo Zrt. sowie staatliche ungarische Stellen im Interesse des zukünftigen Eigentümers beeinflusst.<sup>134</sup> Weiters habe das Beratungsunternehmen dabei Unterstützung geleistet, dass die ungarische Muttergesellschaft (MÁV) sieben Bieter aus der Erstrunde in die engere Auswahl genommen habe anstatt, wie ursprünglich beabsichtigt, nur fünf, was der Rail Cargo Austria AG, die nicht unter den ersten fünf gewesen sei, zugute gekommen wäre (siehe dazu auch TZ 36).
- Das ungarische Beratungsunternehmen habe für eine günstige Aufnahme des möglichen Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG in der ungarischen Presse gesorgt. Zur Untermauerung der Pressearbeit legte der ehemalige Vorstandsdir­ektor verschiedene Artikel in Kopie vor (30 Seiten), von denen allerdings zwölf Seiten als Presse-schau der Raaberbahn AG und 15 Seiten als Presseaus­endungen der MÁV erkennbar waren.
- Er legte eine Liste mit 17 Terminen bei, an denen er sich mit dem Vertreter des ungarischen Beratungsunternehmens getroffen habe.
- Der Stellungnahme lag auch eine rechtliche und wirtschaftliche Darstellung eines Professors für Unternehmensrecht bei, die in der wirtschaftlichen Beurteilung des Vertrags allgemein blieb, allerdings davon ausging, dass der Dienstleistungsvertrag an sich rechtlich nicht zu beanstanden war.

Die Ungarische Staatsanwaltschaft ermittelte in Zusammenhang mit den Zahlungen an das ungarische Beratungsunternehmen wegen des Verdachts der illegalen Beeinflussung ungarischer Amtsträger. Im Herbst 2010 begannen österreichische Behörden (u.a. das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) – auf Ersuchen der Oberstaatsanwaltschaft Budapest – Ermittlungen, in deren Rahmen auch Hausdurchsuchungen bei der ÖBB-Unternehmensgruppe durchgeführt wurden.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Beeinflussung im Sinne des Weiterbestands bestimmter Betriebsteile und Verträge sowie der Aufrechterhaltung der Förderung der „Rollenden Landstraße“

<sup>135</sup> In der Folge beauftragte der Vorstand der ÖBB-Holding AG in seiner Sitzung vom 4. Oktober 2010 die ÖBB-Konzernrevision mit einer lückenlosen Analyse und Bewertung der Transaktion und entschied, dass die Finanzprokuratur die ÖBB-Unternehmensgruppe hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise beraten solle (siehe dazu TZ 36).



Rail Cargo Austria AG:  
Erwerb der MÁV Cargo Zrt.



**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

Mitte 2012 prüfte die österreichische Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft eine Anklage in Zusammenhang mit dem Dienstleistungsvertrag zwischen Rail Cargo Austria AG und dem ungarischen Beratungsunternehmen.

### 38.2 Der RH kritisierte, dass

- der Auftrag über letztlich 6,7 Mio. EUR – entgegen dem BVergG – ohne objektives und nachvollziehbares Vergabeverfahren erfolgt war;<sup>136</sup>
- die Leistungen des ungarischen Beratungsunternehmens nicht dokumentiert waren und damit im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht nachvollziehbar waren:
  - weder war ein Konnex des ungarischen Beratungsunternehmens zum Erwerb der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG nachvollziehbar;
  - noch lagen für die im Dienstleistungsvertrag konkret benannten Leistungen des ungarischen Beratungsunternehmens (Ausarbeiten von Strategien; Medienbeobachtung und Medienkonzept) nachvollziehbare Leistungsnachweise vor (weder Tätigkeitsberichte noch Analyse- oder Strategiepapiere des ungarischen Beratungsunternehmens);
  - die vom damaligen Vorstandsdirektor der Rail Cargo Austria AG als Nachweis der Leistungserbringung vorgelegten Pressenotizen wiesen keinerlei Anzeichen auf, vom ungarischen Beratungsunternehmen beeinflusst oder erstellt worden zu sein. Auch die Behauptung, dass das ungarische Beratungsunternehmen dazu beitrug, dass die Rail Cargo Austria AG als Bieter in die zweite Bierrunde miteinbezogen wurde, war auf Basis der vorliegenden Unterlagen (eine dem Aufsichtsrat der Rail Cargo Austria AG übermittelte Unterlage wies die Rail Cargo Austria AG als fünftgereihten Bieter der ersten Runde aus – siehe TZ 36) nicht nachvollziehbar.

Ein Nachweis für die Angemessenheit der Höhe des Entgelts von 6,7 Mio. EUR konnte sohin nicht erbracht werden.

<sup>136</sup> Die Rail Cargo Austria AG war als Sektorenauftraggeber gemäß § 169 BVergG 2006 zu betrachten. Die vereinbarten Dienstleistungen stellten prioritäre Dienstleistungen dar, auf die grundsätzlich alle Vergabevorschriften anzuwenden sind; jedenfalls hätte ein Aufruf zum Wettbewerb erfolgen müssen.

### Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.

- ein Unternehmen beauftragt wurde, für das kein Nachweis vorlag, dass es zur Ausübung einer Lobbying-Tätigkeit befugt war, obwohl der Vertrag mit der Ausgestaltung und Höhe des Honorars eine solche Leistung impliziert (der weitaus größte Entgeltanteil war als „Erfolgshonorar“ konzipiert – 1,75 % der Kaufsumme, die bei Erwerb der MÁV Cargo Zrt. durch die Rail Cargo Austria AG fällig wurde).

Die Tatsache, dass keinerlei Leistungsdokumentation vorhanden war und die geschäftlichen Kontakte offenbar ausschließlich zwischen dem damaligen Vorstandsdirektor und dem Auftragnehmer (ungarisches Beratungsunternehmen) stattgefunden hatten, war nicht geeignet, die im Raum stehenden Zweifel an der Zweck- und Rechtmäßigkeit der Zahlungen an das ungarische Beratungsunternehmen und die Vorwürfe eines allfälligen Verstoßes gegen das Strafrecht zu entkräften.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, bei künftigen Lobbying- und Beratungsverträgen in Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen

- die zu erbringenden Leistungen klar zu definieren, so dass der Grad der Vertragserfüllung beurteilt werden kann,
- die einzelnen Entgeltkomponenten im Vertrag transparent auszuweisen und insbesondere allfällige Anreizkomponenten im Entgelt am Grad der Erfüllung der vereinbarten Leistungen auszurichten,
- die für die Entlohnung maßgebliche Leistungserbringung nachvollziehbar zu dokumentieren und auf eine nachvollziehbare Rechnungslegung zu achten.

### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

**39** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) In Anbetracht der wirtschaftlichen Probleme (Verluste, hoher Abschreibungsbedarf) einiger Auslandsgesellschaften der Rail Cargo Austria AG wären grundsätzliche Leitlinien zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs der ÖBB-Unternehmensgruppe ins Ausland und allenfalls auch zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs über den Bereich Schienenverkehr hinaus (Speditionsgeschäft) festzulegen. (TZ 15)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

**ÖBB-Unternehmensgruppe:  
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

(2) Das BMVIT hätte die Interessen des Eigentümers Bund stärker wahrzunehmen und im Rahmen eines systematischen Beteiligungscontrolling

- auf eine Form der Datenaufbereitung zu achten, mit der Entwicklungen und Abweichungen deutlich erkennbar sind;
- in einer sprachlichen Analyse der Daten die Problemfelder, Risiken sowie Handlungsnotwendigkeiten darzulegen;
- das Controlling jedenfalls (auch) für jeden der operativen Konzerne (ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) getrennt vorzunehmen sowie allenfalls – in einer eingeschränkten Form – große Einzelunternehmen (z.B. Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.), EXIF Internationale Spedition GmbH, ÖBB-Postbus GmbH) mitzubetrachten; (TZ 23)
- die Umsetzung der Regeln des Public Corporate Governance Kodex bei allen Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherzustellen. (TZ 31)

BMVIT und der ÖBB-  
Unternehmensgruppe

(3) Um eine systematische Zielerreichungskontrolle betreffend Beteiligungen zu ermöglichen, wären die strategischen Zielsetzungen mit Indikatoren zu versehen und der Zielerreichungsgrad – wie dies bei betriebswirtschaftlichen Kennzahlen bereits geschehen ist – im Rahmen des Controlling zu überwachen. (TZ 15, 16)

(4) Die Vorgaben der Controlling-Richtlinie des BMF wären auch bezüglich des Termins der Übermittlung der Controlling-Daten für den 4. Quartalsbericht einzuhalten. (TZ 24)

ÖBB-Unternehmens-  
gruppe

(5) Um einen Gesamtüberblick zu wahren und Transparenz gegenüber dem Eigentümer Bund wie auch der Öffentlichkeit zu gewährleisten, wären in den Geschäftsberichten wie auch in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln

- alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe – unabhängig vom Grad des Einflusses auf diese – auszuweisen sowie
- auf eine konsistente und über die Jahre stetige – und damit vergleichbare – Ausweisung der Anzahl der Beteiligungen zu achten. (TZ 2)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(6) Zur besseren Steuerung und Risikoabschätzung wäre der Kapitaleinsatz je Land einem Monitoring zu unterziehen. (TZ 3)

(7) In einer Beteiligungsstrategie wären folgende strategische Fragen in schriftlicher Form klarzustellen:

- in welchen Märkten bzw. Marktsituationen Akquisitionen angestrebt werden (in Abgrenzung zur Leistungserbringung in den bestehenden Konzernunternehmen und zu Partnerschaften),
- in welchem Ausmaß Eigenkapital für Akquisitionen (und allfällige nachträgliche Kapitalzuführungen) eingesetzt werden soll,
- welches Ausmaß an Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Beteiligungen angestrebt wird (Kriterien für Mehrheits- bzw. Minderheitsbeteiligungen),
- welche Rechtsformen und Aufsichtsstrukturen für Beteiligungen zweckmäßig sind,
- welche Risiken bei Akquisitionen jedenfalls auszuschließen sind,
- welcher Beitrag zur Zielerreichung des Teilkonzerns (z.B. Renditeerwartungen) von Beteiligungen erwartet wird. (TZ 15)

(8) Im Sinne der EU-rechtlichen Vorgaben wäre eine personelle Verflechtung von Infrastruktur- und Absatzbereich zu vermeiden bzw. ein Prozedere zu finden, das es zulässt, das Gebot der Neutralität des Infrastrukturbereichs (Gleichbehandlung aller Eisenbahnverkehrsunternehmen) in der Wahrnehmung der Aufsichtsratsmandate mit zu berücksichtigen. (TZ 18)

(9) Es wären grundsätzliche Überlegungen zur Zusammensetzung sowie zu Voraussetzungen und Unvereinbarkeiten von Geschäftsführern und Kontrollorganen (Aufsichtsräten, Beiräten) anzustellen sowie Ziele hinsichtlich des Frauenanteils in diesen Positionen zu setzen:

- Die Geschäftsführung von Auslandsbeteiligungen auf unteren Unternehmensebenen sollte im Sinne des Vier-Augen-Prinzips organisiert sein (d.h. zwei Geschäftsführer oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist), wobei zumindest ein Entscheidungsträger aus dem Personalstand des Mutter- bzw. Großmutterunternehmens stammen sollte.



### ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

- Es sollten Unvereinbarkeitsregelungen erarbeitet werden, die insbesondere die notwendige Abgrenzung zu Konkurrenzunternehmen und Geschäftspartnern der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherstellen. Auf diese Unvereinbarkeiten wäre auch in den Verträgen mit den betreffenden Personen so Bezug zu nehmen, dass eine Missachtung dieser Regeln einen eindeutigen Grund für die Beendigung der Funktion (Entlassung) darstellt. (TZ 31, 34)

(10) Im Sinne der von der ÖBB-Unternehmensgruppe bereits eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen wären die für das Beteiligungscontrolling wesentlichen Controlling-Instrumente so zu gestalten, dass

- jeder Teilkonzern einen Grundstock an gleichen Kenndaten und Kennzahlen abbildet, der jeweils um die teilkonzern-spezifisch erforderlichen Daten ergänzt wird;
- Budget-Ist-Abweichungen und Abweichungen der aktuellen Ist-Werte zu den Ist-Werten des Vorjahres ausgewiesen werden;
- für alle wichtigen Kenndaten und Kennzahlen grafisch-farbliche Kennzeichnungen der Richtung (ergebnisverbessernd/ergebnisverschlechternd) der Abweichung gegeben werden;
- die Entwicklung einzelner wichtiger Kenndaten und Kennzahlen (z.B. EBIT, Jahresergebnis, Verschuldungsgrad) mit Zeitreihen über mehrere Jahre verfolgt wird;
- die Hauptergebnisse des Controlling-Berichts verbal schlagwortartig zusammengefasst werden. (TZ 25)

(11) Bei künftigen Beteiligungsakquisitionen wären

- gleichermaßen Chancen und Risiken der Akquisition in Ankaufsentscheidung und Preiskalkulation einzubeziehen;
- eine transparente Dokumentation des Bewertungsprozesses vorzunehmen, die auch die Annahmen und die Verantwortung für die getroffenen Annahmen offenlegt;
- intransparente Information und wenig plausible Annahmen im jeweiligen Aufsichtsrat kritisch zu hinterfragen. (TZ 36)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

(12) Bei künftigen Lobbying- und Beratungsverträgen in Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen wären

- die zu erbringenden Leistungen klar zu definieren, so dass der Grad der Vertragserfüllung beurteilt werden kann,
- die einzelnen Entgeltkomponenten im Vertrag transparent auszuweisen und insbesondere allfällige Anreizkomponenten im Entgelt am Grad der Erfüllung der vereinbarten Leistungen auszurichten,
- die für die Entlohnung maßgebliche Leistungserbringung nachvollziehbar zu dokumentieren und auf eine nachvollziehbare Rechnungslegung zu achten. (TZ 38)

(13) Die nach Erwerb einer Beteiligung notwendigen Schritte zur Integration eines Unternehmens (wie z.B. Bestellung Geschäftsführung und Kontrollorgane, Anpassung Geschäftsordnung, Durchsicht der bestehenden Verträge und Aufzeigen eines allfälligen Änderungsbedarfs, Integration des Rechnungswesens und der IT-Systeme) wären in einer Checkliste zusammenzufassen; weiters wäre ein verantwortlicher Integrationsmanager zu bestimmen, der im Sinne der Qualitätssicherung die Abarbeitung der Checkliste sicherstellt. (TZ 34)

(14) Die Integration der Beteiligungen in das ÖBB-SAP-System wäre – wo dies wirtschaftlich vertretbar ist – weiter fortzuführen; wo Datentransfers unvermeidbar sind, wären automatisierte und gegen Datenmanipulation geschützte Transfers sicherzustellen. (TZ 26)

(15) Um das Risiko des Verstoßes gegen europäische Wettbewerbsvorschriften bzw. eine unzulässige Quersubvention zu vermeiden, wäre beim Cash-Pooling (Weitergabe von Finanzmitteln innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe) besonderes Augenmerk auf die Marktgemäßheit der Konditionen zu achten (und diese zu dokumentieren). (TZ 27)

Rail Cargo Austria AG

(16) Im Sinne der in den Beteiligungsmanagement-Projekten erarbeiteten Ergebnisse wäre weiter auf eine Vereinheitlichung und bessere Administrierbarkeit der Ablaufstrukturen im Teilkonzern hinzuwirken sowie die Straffung/Bereinigung des Beteiligungsportfolios (Ziel: pro Land maximal zwei Gesellschaften, nämlich ein Eisenbahnverkehrsunternehmen und eine Spedition) fortzuführen. (TZ 34)



BMVIT

ANHANG 1

## ANHANG 1

**Aufstellung der Beteiligungen  
laut Geschäftsbericht 2011 der ÖBB-Holding AG  
(Seite 139 ff.)**



**Aufstellung der Beteiligungen laut Geschäftsbericht 2011 der  
ÖBB-Holding AG  
(Seite 139 ff.)**

Die Auflistung des Geschäftsberichts 2011 der ÖBB-Holding AG enthält insgesamt 154 Tochterunternehmen; die Darstellung ist aus Sicht des RH insofern inkonsistent und unvollständig, als die Auflistung nicht enthält:

- zwei in der Gesamtübersicht auf Seite 19 des Geschäftsberichts 2011 zahlenmäßig ausgewiesene Beteiligungen sowie
- zehn Unternehmen, für die die ÖBB-Unternehmensgruppe argumentierte, dass auf diese, wegen der geringen Beteiligung bzw. der spezifischen Rechtsform kein Einfluss ausgeübt werden könne: Express Truck Slovakia, a.s.; EBA s.r.o.; Express RAILTRANS, a.s.; Express Rail, a.s.; Železnice opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; Trans Cargo Logistic d.o.o.; Schneeberg Sesselbahn GmbH; Adria Kombi d.o.o.; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL (EWIV)

(siehe dazu TZ 2).

### 36. Tochterunternehmen

#### Angaben über die zum 31.12.2011 bestehenden Tochterunternehmen, assoziierten Unternehmen, Beteiligungen sowie sonstigen Anteile des ÖBB-Konzerns

Im Berichtsjahr gingen folgende Gesellschaften nach Verschmelzungen unter:

- EXPRESS-HUNGÁRIA Kft. (Verschmelzung auf Express-Interfracht Hungaria Kft. (vormals: Raabersped Kft.) per 01.01.2011))
- Dione Kft (Verschmelzung auf Express-Interfracht Hungaria Kft. (vormals: Raabersped Kft) per 01.01.2011))
- MÁVTRANSSPED Kft. (Verschmelzung auf Express-Interfracht Hungaria Kft. (vormals: Raabersped Kft. per 01.01.2011))
- Intercontainer Austria GmbH (Verschmelzung auf Rail Cargo Austria AG per 01.01.2011)
- ProRail Internationale Speditionsgesellschaft m.b.H. (Verschmelzung auf Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH per 01.01.2011)
- ÖBB-Versicherungsmanagement Gesellschaft mbH (Verschmelzung auf ÖBB-Shared Service Center GmbH per 01.01.2011)
- ÖBB-Netting GmbH (Verschmelzung auf ÖBB-Holding GmbH per 01.01.2011)

Im Oktober 2011 wurden 50% der Anteile an der Asotra – Internationale Speditions- und Transport-Gesellschaft mit beschränkter Haftung verkauft. Der Beteiligungsansatz beträgt nunmehr 1%. Die Gesellschaft wurde mit 01.10.2011 endkonsolidiert.

Im November 2011 wurden die gesamten Anteile an der Dolphin Shipping Transportagentur GmbH verkauft. Die Gesellschaft wurde mit 01.11.2011 endkonsolidiert.

Die in Liquidation befindene Gesellschaft Viator & Vector TIR storitve in trgovina d.o.o. wurde gelöscht.

Im Berichtsjahr wurde die TS-MÁV Gépészeti Services Kft. gegründet und per 31.12.2012 erstkonsolidiert.

Im Berichtsjahr fanden folgende Umbenennungen statt:

- Die Raabersped Kft. wurde im Jänner 2011 in Express-Interfracht Hungaria Kft. unbenannt.
- Die Express Italia s.r.l. wurde im Februar 2011 in EXPRESS-INTERFRACHT ITALIA S.r.l. unbenannt.
- Die Express-Interfracht mezinárodní spedice CZ s.r.o. wurde im Februar 2011 in Express-Interfracht Czech s.r.o. unbenannt.
- Die ECS EUROCARGO SPÓLKA z.o.o. wurde im Juni 2011 in Express-Interfracht Polska Sp. z.o.o. unbenannt.

Zukäufe und Neugründungen sind durch Klammerausdrücke und Veränderungen von Konsolidierungsarten durch Fußnoten im Beteiligungsspiegel angemerkt.

An folgenden Unternehmen hielt die ÖBB-Holding AG zum Bilanzstichtag direkt oder indirekt über andere verbundene Unternehmen Beteiligungen (ohne Beteiligungen an kurzfristigen Arbeitsgemeinschaften). Die Angaben zum Eigenkapital und zum Jahresergebnis wurden aus den Jahresabschlüssen gemäß jeweiligem nationalem Bilanzierungsrecht übernommen, Ausnahmen wurden mit entsprechenden Fußzeilen gekennzeichnet.

Konzernmutter	Land, Sitz, Konsolidierungsart und Geschäftsgegenstand	Eigenkapital in TEUR	Jahresergebnis in TEUR
100% Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft	A-1100 Wien V	2.251.637	6.417
<b>ÖBB-Personenverkehr-Konzern</b>			
100% ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft	A-1220 Wien V	903.970	-26.198
▶ 100% BD Gastservice GmbH	A-1220 Wien V0	188	190
▶ 100% ÖBB-Postbus GmbH	A-1220 Wien V	79.661	-558
▶ 100% ČSAD AUTOBUSY České Budějovice a.s.	CZ-37027 České Budějovice V	6.668	898 <sup>4)</sup>
▶ 100% Koch Busverkehr GmbH	A-1220 Wien V0	121	19
▶ 100% "KÖB" Kraftwagenbetrieb der Österreichischen Bundesbahnen Gesellschaft m.b.H.	A-1220 Wien V0 <sup>1)</sup>	1.354	-33
▶ 100% Österreichische Postbus Aktiengesellschaft	A-1220 Wien V	3.562	1.880
▶ 100% Rail Tours Touristik Gesellschaft m.b.H.	A-1220 Wien V	1.223	432
▶ 98,57% FZB Fahrzeugbetrieb GmbH	A-1220 Wien V	45.738	168
▶ 50% Niederösterreichische Schneebergbahn GmbH	A-2734 Puchberg/ Schneeberg	E 6.904	-250 <sup>3)</sup>
▶ 49,9% City Air Terminal Betriebsgesellschaft m.b.H.	A-1300 Wien-Flughafen	E 12.378	474
▶ 50% (100%) [V]: 49% (100%) ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH (2011: Zukauf von 1% von Rail Cargo Austria AG)	A-1150 Wien	E 736.997	-9.865
▶ 49% (100%) ÖBB-Technische Services-Gesellschaft mbH	A-1110 Wien	E 196.040	18.386
▶ 10% RailLink B.V.	NE-1012 AB Amsterdam	0	k.A.
▶ 10% Railteam B.V.	NE-1012 AB Amsterdam	0	k.A.
▶ 6,8% (10,8%) Bureau central de clearing s.c.r.l.	B-1060 Bruxelles	0	k.A.

Rail Cargo Austria-Konzern	Land, Sitz, Konsolidierungsart	Eigenkapital in TEUR	Jahresergebnis in TEUR
100% Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft	A-1030 Wien V	114.931	-39.805
▶ 100% Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH	A-1050 Wien V	30.025	1.917
▶ 100% BURGYPED S.L.	E-20302 Irún V	1.156	339 <sup>4)</sup>
▶ 100% Express-Interfracht Polska Sp. z o.o. (vormals: ECS EUROCARGO SPÓLKA z o.o.)	PL-42500 Bedzin V	-498	-2.904 <sup>4)</sup>
▶ 100% Entsorgungslogistik Austria GmbH	A-1020 Wien V	3.665	1.985
▶ 50% HAELA Abfallverwertung GmbH	A-4470 Wien E0	449	97
▶ 50% AUL Abfallumladelogistik Austria GmbH	A-2344 Maria Enzersdorf E0	k.A.	
▶ 50% ELATEC Metallverwertungs GmbH	A-2201 Grasdorf bei Wien E	376	228
▶ 33% Ökologische Bodenaufbereitung GmbH	A-2475 Neudorf/Parndorf E0	0	-26
▶ 100% Express-Interfracht Bulgaria Speditionsgesellschaft EOOD	BG-1000 Sofia V0	1.348	0 <sup>3)</sup>
▶ 100% Express-Interfracht Hellas S.A.	GR-17121 Nea Simirni - Athens V	686	-2.088 <sup>4)</sup>
▶ 100% Express-Interfracht Czech s.r.o. (vormals: Express-Interfracht mezinárodní spedice CZ s.r.o.)	CZ-61400 Brno V	3.281	634 <sup>4)</sup>
▶ 100% Express-Interfracht Romania srl	RO-75100 Otopeni V	2.005	291 <sup>4)</sup>
▶ 0,95% (100%) (Vj: 1%) RAIL CARGO ROMANIA S.R.L. (2011: Verringerung der Anteile nach Kapitalerhöhung)	RO-75100 Otopeni V	579	-68 <sup>4)</sup>
▶ 100% Express-Interfracht Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited Sirketi	TR-34303 Halkali-Küçükçekmece V	-214	-485 <sup>4)</sup>
▶ 100% EXPRESS-INTERFRACHT ITALIA S.r.l.	I-20121 Milano V	1.699	107 <sup>4)</sup>
▶ 100% Magazzini del Veneto Orientale S.R.L.	I-30029 Santo Stino di Livenza V	169	-216 <sup>4)</sup>
▶ 100% M.D.B. – Magazzini Desio Brianza S.p.A.	I-20033 Desio V	137	-463 <sup>4)</sup>
▶ 80% (100%) ooo "Express-Interfracht RUS"	RU-620026 Ekaterinburg V0	39	45 <sup>3)</sup>
▶ 100% Express Polska Sp. z o.o.	PL-02796 Warszawa V	1.852	115 <sup>4)</sup>
▶ 50% RAILPORT Sławków Sp. z o.o.	PL-02796 Warszawa E0	69	-8 <sup>3)</sup>
▶ 100% Express Scandinavia AB	S-23145 Trelleborg V	173	-1.061 <sup>4)</sup>
▶ 100% Kadmos Line s.r.o. Kadmos Line s.r.o.	SK-82109 Bratislava V0	5	0 <sup>3)</sup>
▶ 100% Papier & Recycling Logistik GmbH	A-1020 Wien V	3.491	1.260
▶ 100% SLOVAKTEAM s.r.o.	SK-83104 Bratislava V0	-15	98 <sup>3)</sup>
▶ 100% TEAMTRANS d.o.o.	SLO-2000 Maribor V0	-23.758	52.370 <sup>3)</sup>
▶ 100% EXPRESS-INTERFRACHT CROATIA d.o.o.	HR-10000 Zagreb V	543	170 <sup>4)</sup>
▶ 95% 8.OKTOBAR d.o.o.	SCG-11070 Novi Beogra V0 <sup>1)</sup>	100	0 <sup>4)</sup>
▶ 90% TRANSPED-SOC spol.s.r.o.	CZ-50002 Hradec Králov V	758	323 <sup>4)</sup>
▶ 75% AgroFreight Spedition GmbH	A-1050 Wien V	2.836	423
▶ 100% AgroFreight Spedition CZ s.r.o.	CZ-61200 Brno V	357	419 <sup>4)</sup>
▶ 74,60% Express-Interfracht Internationale Spedition AG	FL-9494 Schaan V	373	-91 <sup>4)</sup>
▶ 60% SKAT - Express Ltd.	UA-3150 Kiev V0	-766	-58 <sup>3)</sup>
▶ 1% (Vj: 51%) Asotra-Internationale Speditions- und Transport Gesellschaft mit beschränkter Haftung (2011: Verkauf von 50%)	A-2000 Stockerau	0	1.562
▶ 51% BIHATEAM d.o.o.	BIH-71000 Sarajevo V0	90	38 <sup>3)</sup>
▶ 100% [Vj: 51% (100%)] Express-Interfracht Hungaria Kft. (konzerninterner Erwerb von 49% von Dione Kft.)	HU-1037 Budapest V	4.328	185
▶ 100% MAVTRANSPED GmbH	A-1040 Wien V0	k.A.	
▶ 50% ChemFreight Transport, Logistik & Waggonvermietung GmbH	A-1030 Wien E	9.416	2.294
▶ 50% HUNGARO-RAIL Kft.	HU-1023 Budapest E	302.848	23.159
▶ 50% INTEREUROPA FLG, Železniška špedicija d.o.o.	SLO-1001 Ljubljana E	235	48
▶ 50% Trans Cargo Logistic GmbH	A-1030 Wien E	655	260
▶ 46,50% VADECO SRL	RO-900733 Constanta E	719	431
▶ 45,35% Eurocargo Rail Spółka z o.o.	PL-00696 Warszawa E0	87	-40 <sup>3)</sup>
▶ 45% logMAster Kft.	HU-1139 Budapest E	124	114
▶ 33% Express Slovakia "Medzinárodná preprava, a.s."	SK-82109 Bratislava E	17.535	8.665
▶ 20% (100%) ooo "Express-Interfracht RUS"	RU-620026 Ekaterinburg V0	39	45 <sup>3)</sup>
▶ 100% EC LOGISTIK GmbH	A-4600 Wels V	843	-918
▶ 100% Industrierwaggon GmbH	A-1030 Wien V	45.003	7.988
▶ 100% Česká a slovenská kombinovaná doprava - INTRANS s.r.o.	CZ-13000 Praha V	3.439	2.822 <sup>4)</sup>
▶ 100% Slovenská kombinovaná doprava INTRANS a.s.	SK-01236 Žilina V	4.380	1.338 <sup>4)</sup>
▶ 90% INTRANS Port/Rail Services GmbH	D-20459 Hamburg V0	0	-2 <sup>3)</sup>
▶ 33,06% Terminal Brno, a.s.	CZ-61900 Brno E0	k.A.	

<b>Rail Cargo Austria - Konzern (Fortsetzung)</b>	Land, Sitz, Konsolidierungsart	Eigenkapital in TEUR	Jahresergebnis in TEUR
▶ 100% HUNGARIA INTERMODAL Kft.	HU-1133 Budapest V	386	292 <sup>4)</sup>
▶ 37,08% ICA Romania s.r.l. (in Insolvenz)	RO-020572 Bucuresti E0	in Insolvenz	
▶ 20% Bohemiakombi spol. s.r.o.	CZ-11376 Praha E	571	102
▶ 5,56% (16,67%) Union International des Sociétés de Transport Combine Rail-Route s.c.	B-1000 Bruxelles 0	k.A.	
▶ 100% ÖKOMBI GmbH	A-1030 Wien V	3.277	2.044
▶ 71,52% HUNGAROKOMBI KFT	HU-1138 Budapest V	2.906	231 <sup>4)</sup>
▶ 14,52% (100%) BILK KOMBITERMINÁL Zrt.	HU-1239 Budapest V	10.415	333
▶ 12% (65,2%) KOMBISZTÁR Kft. (in Liquidation)	HU-8000 Székesfehérvár V0	in Liquidation	
▶ 5,56% (16,67%) Union International des Sociétés de Transport Combine Rail-Route s.c.	B-1000 Bruxelles 0	k.A.	
▶ 5% EURO KAPU Kft.	HU-4624 Tiszabездé 0	k.A.	
▶ 4% (11%) Bulkombi Co.Ltd (in Liquidation)	BG-1000 Sofia 0	k.A.	
▶ 0,09% (53,82%) LOGISZTÁR Kft.	HU-8000 Székesfehérvár V0	3.926	115 <sup>3)</sup>
▶ 25,10% ADRIA KOMIB NOVA d.o.o..	SLO-1000 Ljubljana E0	k.A.	
▶ 7% (11%) Bulkombi Co.Ltd (in Liquidation)	SLO-1000 Ljubljana 0	k.A.	
▶ 5,56% (16,67%) Union International des Sociétés de Transport Combine Rail-Route s.c.	BG-1000 Sofia 0	k.A.	
▶ 100% RCA Terminal s.r.o.	CZ-13000 Praha V	22	-228 <sup>4)</sup>
▶ 99,05% (100%) (Vj: 99%) RAIL CARGO ROMANIA S.R.L. (2011: Erhöhung der Anteile nach Kapitalerhöhung)	RO-75100 Otopeni V	579	-68 <sup>4)</sup>
▶ 85% Wagon service s.r.o.	SK-83101 Bratislava V0	-34	-15 <sup>3)</sup>
▶ 100% (Vj: 75%) Rail Cargo Italia s.r.l. (vormals: Linea SpA): (2011: Zukauf von 25%)	I-28100 Novara V	-131	-2.982
▶ 51% FR Logistik-Betriebs GmbH	A-8141 Zettling V0	15	0
▶ 51% FR Logistik-Betriebs GmbH & Co KG	A-8141 Zettling V0	32	-24
▶ 50% (100%) [Vj: 51% (100%)] ÖBB-Produktion Gesellschaft GmbH (2011: Verkauf von 1% an ÖBB-Personenverkehr AG)	A-1150 Wien E	736.997	-9.865
▶ 51% (100%) ÖBB-Technische Services-Gesellschaft mbH	A-1110 Wien V	196.040	18.386
▶ 100% TS Hungaria Kft.	HU-3527 Miskolc V	6.269	979
▶ 55% NIKO SERVIZI d.o.o. (operativ nicht tätig)	HR-10000 Zagreb V0	operativ nicht tätig	
▶ 51% Technical Services Slovakia, s.r.o.	SK-91701 Trnava V	1.828	1.134
▶ 50,9805% TS-MÁV Gépészet Services Kft. (2011: Gründung)	HU-1097 Budapest V	Neu 2011	
▶ 46,67% ABC-Provider GmbH	A-1220 Wien E0	49	-53 <sup>3)</sup>
▶ 16% X-Rail s.a.	B-1000 Bruxelles 0	k.A.	
▶ 3,53% Intercontainer-Interfrigo (ICF) SA (in Liquidation)	B-1060 Bruxelles 0	in Liquidation	
▶ 100% Rail Cargo Hungaria Zrt.	HU-1133 Budapest V	56.249	-26.189
▶ 100% Blue Real Estate Kft.	HU-1133 Budapest V0		
▶ 100% RAIL SERVICE HUNGARIA KFT.	HU-1085 Budapest V	4.809	-592
▶ 53,73% (53,82%) LOGISZTÁR Kft.	HU-8000 Székesfehérvár V0	3.926	115 <sup>3)</sup>
▶ 3% (65,2%) KOMBISZTÁR Kft. (in Liquidation)	HU-8000 Székesfehérvár V0	in Liquidation	
▶ 50,2% (65,2%) KOMBISZTÁR Kft. (in Liquidation)	HU-8000 Székesfehérvár V0	in Liquidation	
▶ 45% Kelenfold Konténer Depo Kft.	HU-1239 Budapest E0	1.175	-24 <sup>3)</sup>
▶ 33,33% Railport Arad srl.	RO-31000 Arad E	6.436	733
▶ 4,98% MTMG Zrt.	HU-1012 Budapest 0	221	1 <sup>3)</sup>
▶ 0,8354% (Vj: 10%) Törökbálint Kombiterminál Kft. (2011: Erhöhung Eigenkapital)	HU-2045 Törökbálint 0	114	8 <sup>3)</sup>
▶ 5% ZÁHONY TÉRSÉGI LOGISZTIKAI KLASZTER KFT. (in Liquidation)	HU-4625 Záhony 0	in Liquidation	
▶ 0,1715% (Vj: 0,19%) GlobalLog Kft.	HU-6728 Szeged 0	929	-508 <sup>3)</sup>
▶ 85,48% (100%) BILK KOMBITERMINÁL Zrt.	HU-1239 Budapest V	10.415	333
▶ 50% Vámkapu Zrt.	HU-1239 Budapest E0	816	265 <sup>3)</sup>
▶ 33,33% boxAgency Kft.	HU-1239 Budapest E0	23	70 <sup>3)</sup>
▶ 25% BILK-TRANS Kft.	HU-1239 Budapest E0	34	-7 <sup>3)</sup>
▶ 32% EAST Rail srl. (in Liquidation)	I-34132 Trieste E0	in Liquidation	
▶ 30% Agrochimtranspack Kft.	HU-1117 Budapest E0	988	-183 <sup>3)</sup>
▶ 15,25 (Vj: 24,5%) UniverTrans Kft. (2011: Erhöhung Eigenkapital)	HU-1211 Budapest 0	k.A.	
▶ 6,67% HUNGRAIL Magyar Vasúti Fuvarozói Egyesülés	HU-1138 Budapest 0	k.A.	
▶ 4% (10,8%) Bureau central de clearing s.c.r.l.	B-1060 Bruxelles 0	k.A.	



	Land, Sitz und Geschäftsgegenstand	Konsolidierungsart	Eigenkapital in TEUR	Jahresergebnis in TEUR
<b>ÖBB-Infrastruktur-Konzern</b>				
100%	ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft	A-1020 Wien V	1.013.397	-44.152
▶	100% Austrian Rail Construction & Consulting GmbH	A-1020 Wien V0	129	1
▶	100% Austrian Rail Construction & Consulting GmbH & Co KG	A-1120 Wien V0	210	5
▶	100% Hans Hechenbichler Erdölprodukte Gesellschaft m.b.H.	A-6020 Innsbruck V0	430	-8 <sup>3)</sup>
▶	100% Hauptbahnhof Zwei Holding GmbH	A-1100 Wien V0	41	-3
▶	100% HBF Fünf Epsilon Projektentwicklungs GmbH	A-1100 Wien V0	8	-3
↳	100% HBF Sechs Gamma Projektentwicklungs GmbH	A-1100 Wien V0	8	-3
▶	100% Mungos Sicher & Sauber GmbH	A-1050 Wien V	33	1
▶	100% Mungos Sicher & Sauber GmbH & Co KG	A-1050 Wien V	2.318	1.308
▶	100% Netz- und Streckenentwicklung GmbH	A-1020 Wien V0	403	31
▶	100% Nordbahnhof Projekte Holding GmbH(2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	32	-3
▶	100% Nordbahnhof Baufeld Fünf Projektentwicklung GmbH(2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	32	-3
▶	100% Nordbahnhof Baufeld Sieben Projektentwicklung GmbH(2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	32	-3
↳	100% Nordbahnhof Baufeld Acht Projektentwicklung GmbH(2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	32	-3
▶	100% ÖBB-IKT Gesellschaft mbH	A-1010 Wien V	7.033	611
▶	100% ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH	A-1100 Wien V	4.325	653
▶	100% ÖBB-Projektentwicklung GmbH	A-1100 Wien V	42	13
▶	100% ÖBB-Realitätenbeteiligungs GmbH & Co KG	A-1100 Wien V	51.423	2.488
▶	100% BahnhofCity WBHF Alpha GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% BahnhofCity WBHF Beta GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Businesscenter Linz Entwicklungs- und Verwertungs GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Elisabethstraße 9 Projektentwicklung GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Europaplatz 1 Projektentwicklung GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Gauer mann gasse 2-4 Projektentwicklung GmbH & Co KG	A-1100 Wien V	11.339	105
▶	100% Mariannengasse 16-20 Projektentwicklung GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Modul Office Hauptbahnhof Graz GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Westbahnhof A3 GmbH & Co KG	A-1100 Wien V0	1	-1
▶	100% Nordbahnhof Baufeld Sechs Projektentwicklung GmbH & Co KG (2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	1	-3
↳	100% Nordbahnhof Baufeld 39 Projektentwicklung GmbH & Co KG (2011: Gründung)	A-1100 Wien V0	1	-3
▶	100% ÖBB Telekom Service GmbH	A-1210 Wien V	1.644	44
▶	100% Rail Equipment GmbH	A-1040 Wien V	16.098	732
▶	100% Rail Equipment GmbH & Co KG	A-1040 Wien V	26.800	4.947
▶	30% Weichenwerk Wörth GmbH	A-3151 St. Georgen am Steinfeld E	10.384	2.704 <sup>2)</sup>
▶	50% (V); 25%) Galleria di Base del Brennero - Brenner Basistunnel BBT SE (2011: Zukauf von 25%)	I-39100 Bozen E	233.214	0
▶	8% HIT Rail B.V.	NL-3500 HA Utrecht 0	k.A.	
▶	<sup>6)</sup> „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH & Co KG	A-6900 Bregenz 0	k.A.	
↳	<sup>5)</sup> Tiefgarage Stuben Gesellschaft m.b.H. & Co. KG	6762 Stuben/Arberg 0	k.A.	

Sonstige	Land, Sitz, Konsolidierungsart und Geschäftsgegensta	Eigenkapital in TEUR	Jahresergebnis in TEUR
100% ÖBB-CI & M Werbeagentur GmbH	A-1100 Wien V	443	13
100% ÖBB-Finanzierungsservice GmbH	A-1100 Wien V	313	600
100% ÖBB-Shared Service Center Gesellschaft mbH	A-1100 Wien V	12.533	2.390
▶ 100% ÖBB-Stiftungs Management Gesellschaft mbH	A-1100 Wien V0	73	0
▶▶ 100% Allgemeine Privatstiftung für berufliche Bildung	A-1100 Wien V0	103	48
▶▶ 34% Welcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH	A-1030 Wien E	2.032	106
100% ÖBB-Werbecenter GmbH	A-1100 Wien V	9.240	1.117
25% ÖBB-Breitspur Planungsgesellschaft mbH	A-1100 Wien E0	2.626	-151
2% EUROFIMA Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial AG	CH-4001 Basel 0	1.217.432	32.928

Das Eigenkapital ausländischer Gesellschaften ist zum Stichtagskurs auf EUR umgerechnet. Das Jahresergebnis ist zum Durchschnittskurs auf EUR umgerechnet. Die Werte wurden gemäß den jeweiligen nationalen Bilanzierungsrechten ermittelt. Angaben gem. IFRS wurden mit einer Fußnote gekennzeichnet. Anteile in % in Klammer weisen jenen Beteiligungsansatz aus, der innerhalb des gesamten ÖBB-Konzerns von mehreren Gesellschaften gehalten wird, sollte die Angabe mit Vj: gekennzeichnet sein, beziehen sich Angaben auf das Vorjahr.

V verbundenes vollkonsolidiertes Unternehmen

V0 verbundenes, aufgrund untergeordneter Bedeutung nicht vollkonsolidiertes Unternehmen

E beteiligtes Unternehmen nach der Equity Methode bilanziert (assoziiertes Unternehmen)

E0 beteiligtes Unternehmen aufgrund untergeordneter Bedeutung nicht nach der Equity Methode bilanziert

0 sonstiges Beteiligungsunternehmen

#### Abkürzungen und Fußnoten

i.L. in Liquidation

Vj: Vorjahr

<sup>1)</sup> Endkonsolidierung im Jahr 2011

<sup>2)</sup> Werte per 31.03.2011

<sup>3)</sup> Werte zum 31.12.2010

<sup>4)</sup> Werte gem. IFRS

<sup>5)</sup> KG-Anteil

<sup>6)</sup> Stille Einlage

## ANHANG 2

### Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

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





## Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

### Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Wolfgang REITHOFER (20. April 2004 bis 29. Mai 2007)
	Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER (seit 26. Juni 2007)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Siegfried DILLERSBERGER (20. April 2004 bis 11. Mai 2007)
	Dr. Johannes STROHMAYER (1. September 2005 bis 29. Mai 2007)
	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)
	Franz RAUCH (20. April 2004 bis 26. Mai 2010)
	Wilhelm HABERZETTL (20. April 2004 bis 30. November 2011)
	Roman HEBENSTREIT (seit 27. Februar 2012; 3. Stellvertreter)
	Dipl.-Ing. Herbert KASSER (seit 31. März 2008; 2. Stellvertreter)
	KR Mag. Dr. Ludwig Scharinger (seit 26. Juni 2012; 1. Stellvertreter)

**Vorstand**

## Mitglieder

Mag. Erich SÖLLINGER  
(27. April 2004 bis 31. Oktober 2008)

Mag. Martin HUBER  
(1. November 2004 bis 22. April 2008)

KR Gustav POSCHALKO  
(1. Dezember 2007 bis 31. März 2010)

Dipl.-Ing. Peter KLUGAR  
(1. Dezember 2007 bis 31. Juli 2010)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA, CFO  
(seit 1. November 2008)

Ing. Franz SEISER, COO  
(seit 1. April 2010)

Mag. Christian KERN, Vorstandsvorsitzender, CEO  
(seit 7. Juni 2010)

**ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

## Vorsitzender

Prof. Dr. Fredmund MALIK  
(27. August 2004 bis 3. April 2007)

Dr. Brigitte EGGLER-BARGHER  
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER  
(29. Mai 2007 bis 7. Juni 2010)

[Mag. Christian KERN](#)  
(seit 9. Juni 2010)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden

Dr. Brigitte EGGLER-BARGHER  
(24. April 2006 bis 9. Mai 2007)

Dr. Johannes STROHMAYER  
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Mag. Josef HALBMAYR MBA  
(29. Mai 2007 bis 30. November 2007)

Dipl.-Ing. Dr. Friedrich ZIBUSCHKA  
(5. Dezember 2007 bis 7. Juni 2010)

Franz RAUCH  
(16. April 2008 bis 7. Juni 2010)

[Ing. Franz SEISER](#)  
(seit 9. Juni 2010)

[Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER](#)  
(seit 9. Juni 2010)

**Vorstand**

## Mitglieder

Dr. Stefan WEHINGER  
(1. Oktober 2004 bis 31. März 2008)

Dkfm. Wilhelmine GOLDMANN  
(18. Jänner 2005 bis 25. Juni 2007)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(10. Februar 2006 bis 30. November 2007)

Andreas FUCHS  
(1. März 2010 bis 25. Jänner 2011)

Mag. Josef HALBMAYR MBA  
(1. Dezember 2007 bis 28. Februar 2010)

Mag. Gabriele LUTTER  
(1. Dezember 2007 bis 15. April 2011)

Dr. Werner KOVARIK  
(5. August 2008 bis 28. Februar 2011)

Mag. Georg LAUBER  
(seit 26. Jänner 2011)

Birgit WAGNER  
(seit 1. April 2011)





## Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft

### Aufsichtsrat

#### Vorsitzender

Dr. Kari KAPSCH  
(23. September 2004 bis 12. April 2007)

Franz RAUCH  
(9. Mai 2007 bis 26. Juni 2007)

Mag. Christian KERN  
(9. Juni 2010 bis 25. November 2010)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER  
(26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010 und  
25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

[Mag. Christian KERN](#)  
(seit 15. Februar 2011)

#### Stellvertreter des Vorsitzenden

Franz RAUCH  
(19. April 2006 bis 9. Mai 2007,  
26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010)

Dr. Veronika KESSLER  
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(23. September 2004 bis 19. April 2006)

[Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER](#)  
(9. Juni 2010 bis 25. November 2010,  
seit 15. Februar 2011)

[Ing. Franz SEISER](#)  
(seit 9. Juni 2010)

**Vorstand**

## Mitglieder

KR Gustav POSCHALKO  
(1. Oktober 2004 bis 31. Jänner 2008)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(19. April 2006 bis 31. Dezember 2007)

Ferdinand SCHMIDT  
(17. Mai 2004 bis 15. September 2010)

KR Prof. Friedrich MACHER  
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Dr. Günther RIESSLAND  
(1. Jänner 2008 bis 25. November 2010)

Mag. Christian KERN  
(25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

Andreas FUCHS  
(25. November 2010 bis 15. August 2012)

Mag. Arnold SCHIEFER  
(15. August 2012 bis 15. März 2013)

[Drs. Erik REGTER](#)  
(seit 15. Februar 2011)

[Dr. Georg KASPERKOVITZ](#)  
(seit 15. August 2012)

[Reinhard BAMBERGER](#)  
(seit 11. Juli 2013)

## ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)<sup>1</sup>

### Aufsichtsrat

#### Vorsitzender

Mag. Martin HUBER  
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER  
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

[Ing. Franz SEISER](#)  
(seit 10. Juni 2010)

#### Stellvertreter des Vorsitzenden

Ing. Rudolf FISCHER  
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER  
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR  
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

[Dipl.–Ing. Herbert KASSER](#)  
(seit 26. Juni 2008)

[Mag. Christian KERN](#)  
(seit 10. Juni 2010)

<sup>1</sup> ab 16. März 2005 (Umfirmierung von Österreichische Bundesbahnen in ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)  
Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

**Vorstand**

## Mitglieder

Mag. Gilbert TRATTNER  
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER  
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER  
(1. August 2009 bis 30. November 2011)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY  
(16. März 2005 bis 31. Dezember 2012)

[Ing. Mag. \(FH\) Andreas MATTHÄ](#)  
(seit 1. August 2008)

[Siegfried STUMPF](#)  
(seit 1. Dezember 2011)

[Dipl.-Ing. Franz BAUER](#)  
(seit 1. Jänner 2013)



# Bericht des Rechnungshofes

## ÖBB–Postbus GmbH: Leistungsangebot und Finanzierung



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	428
Abkürzungsverzeichnis _____	431

**BMVIT****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und Technologie****ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

KURZFASSUNG _____	433
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	446
Gesetzliche Grundlagen _____	446
Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH _____	451
Leistungsangebot _____	459
Faktoren der Leistungserstellung _____	474
Finanzlage und Geschäftsentwicklung _____	502
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	520

**ANHANG**

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	523
--	-----

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Unterschiede zwischen dem ÖPNRV-G und der PSO-Verordnung _____	450
Tabelle 2:	Historische Entwicklung der ÖBB-Postbus GmbH_____	452
Abbildung 1:	Liniennetz der ÖBB-Postbus GmbH _____	457
Tabelle 3:	Gefahrene Kilometer je Regionalmanagement der ÖBB-Postbus GmbH _____	458
Tabelle 4:	Marktanteile der ÖBB-Postbus GmbH in den Regionen _____	459
Tabelle 5:	Finanzierung des Buslinienverkehrs _____	461
Tabelle 6:	Vergabeverfahren mit Teilnahme der ÖBB-Postbus GmbH _____	464
Tabelle 7:	Beispiele für die Gewichtung der Zuschlagskriterien in bisherigen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen im Bestand der ÖBB-Postbus GmbH _____	465
Abbildung 2:	Verteilung der Passagierzahlen (innen) und des Umsatzes (außen) aus Personenverkehr 2011 nach Kundengruppen _____	466
Abbildung 3:	Entwicklung der Passagierzahlen 2007 bis 2011 nach Kundengruppen _____	467
Abbildung 4:	Umsteigemöglichkeiten zwischen Bus und Bahn_____	472
Tabelle 8:	Größe der Regionalmanagements im Jahr 2011_____	475
Tabelle 9:	Verkehrsleitungen der Regionen, zugeteilte Verkehrsstellen und Anzahl der Mitarbeiter in der Verkehrsleitung (Overhead) und im Einzugsbereich (Daten 2012) _____	476



# Tabellen Abbildungen

Tabelle 10:	Overhead Regionalmanagements und Verkehrsleitungen – Soll-Größen gemäß „Makro- und Mikroorganisation“ und Ist-Größen _____	479
Tabelle 11:	Beschäftigte in der ÖBB-Postbus GmbH _____	481
Tabelle 12:	Dienstrechte in der ÖBB-Postbus GmbH _____	483
Tabelle 13:	Zulagensystem der Buslenker in der ÖBB-Postbus GmbH _____	484
Tabelle 14:	Lenkzeiten der Buslenker, nach dienstrechtlichen Kategorien _____	485
Abbildung 5:	Altersstruktur der Buslenker der ÖBB-Postbus GmbH _____	487
Tabelle 15:	Pensionsantrittsalter in der ÖBB-Postbus GmbH _____	488
Tabelle 16:	Gehaltsvergleich der Lenker der ÖBB-Postbus GmbH _____	489
Abbildung 6:	Schätzung des Personalkostendeltas der ÖBB-Postbus GmbH _____	491
Abbildung 7:	Altersverteilung der Busse der ÖBB-Postbus GmbH _____	495
Tabelle 17:	Busabgänge und -zugänge in den Jahren 2007 bis 2011, Kosten der Zugänge und Abschreibungen _____	496
Abbildung 8:	Reservebusstand der ÖBB-Postbus GmbH _____	498
Abbildung 9:	Verteilung der Kilometer-Leistung der Busse _____	499
Tabelle 18:	Zeitplan für die Barrierefreiheit der Busse der ÖBB-Postbus GmbH _____	500
Tabelle 19:	Interne Werkstätten der ÖBB-Postbus GmbH _____	501
Tabelle 20:	Entwicklung der Aufwendungen der ÖBB-Postbus GmbH _____	503

# Tabellen Abbildungen



Tabelle 21:	Aufwand je Kilometer Fahrleistung _____	505
Tabelle 22:	Entwicklung der Umsätze im Linienverkehr _____	506
Tabelle 23:	Ergebnisentwicklung der ÖBB-Postbus GmbH _____	508
Tabelle 24:	Beteiligungsergebnis der ÖBB-Postbus GmbH (nach UGB) _____	510
Tabelle 25:	Kostenrechnungsergebnisse der ÖBB-Post- bus GmbH 2007 bis 2011 _____	512
Tabelle 26:	Kostenrechnungsergebnisse der Werk- stätten 2007 bis 2011 _____	514
Tabelle 27:	Kostenrechnungsergebnisse der Unternehmens- zentrale 2007 bis 2011 _____	515
Tabelle 28:	Bilanz und Cash-Flow der ÖBB-Post- bus GmbH 2007 bis 2011 _____	516
Tabelle 29:	Ergebnis der ÖBB-Postbus GmbH gemäß Mittelfristplanung _____	518

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfA	Abschreibung (Absetzung für Abnutzung)
ARA	Aktive Rechnungsabgrenzung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM ...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
DB	Deckungsbeitrag
EBIT	Gewinn vor Zinsen und Steuern
EBT	Gewinn vor Steuern
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
ff.	fortfolgend(e)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
IFRS	International Financial Reporting Standards
KfI-G	Kraftfahrlniengesetz
km	Kilometer
MBO	Management by Objectives
Mio.	Million(en)
ÖIAG	Österreichische Industrieholding AG
ÖPNRV-G	Öffentliches Personennah- und Regionalverkehrsgesetz
p.a.	per annum
PKW	Personenkraftwagen
PRA	Passive Rechnungsabgrenzung
PSO	Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
rd.	rund
so.	sonstige



u.a	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
UGB	Unternehmensgesetzbuch
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### ÖBB–Postbus GmbH: Leistungsangebot und Finanzierung

Die ÖBB–Postbus GmbH befand sich aufgrund der Ausschreibung von Buslinienverkehren zunehmend im direkten Wettbewerb mit privaten Busunternehmen. Dies war die Folge einer EU–rechtlichen Verpflichtung, mit öffentlichen Mitteln bezuschusste Buslinienverkehre innerhalb des Zeitraums 2009 bis 2019 öffentlich auszuschreiben. Der hohe Anteil an kündigungsgeschützten Mitarbeitern mit einer Entlohnung über Kollektivvertragsniveau stellte einen Wettbewerbsnachteil dar. Um bei den Ausschreibungen erfolgreich sein zu können, bot die ÖBB–Postbus GmbH Buslinienverkehre nicht kostendeckend an.

Die ÖBB–Postbus GmbH schrieb in den Jahren 2009 bis 2011 einen schwach positiven Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) und Gewinne nach den International Financial Reporting Standards (IFRS), die in erster Linie auf bilanzielle Maßnahmen – wie Verlängerung der Abschreibungsdauer – zurückzuführen waren.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung der ÖBB–Postbus GmbH war es, die strategischen Vorgaben in einem veränderten Marktumfeld, die Organisation, den Kundennutzen, die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Unternehmens und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu beurteilen. (TZ 1)

##### Gesetzliche Grundlagen

Das Kraftfahrliniengesetz (KfL–G) verlangt, dass Linien bzw. zusätzliche Kurse auf bereits bestehenden Linien, die mangels Eigenwirtschaftlichkeit nicht auf Initiative eines Verkehrsunternehmens bedient werden, unter Berücksichtigung des Vergaberechts zu beauftragen sind. Das Öffentliche Personennah– und Regionalverkehrsgesetz 1999 (ÖPNRV–G) definiert eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste als jene, bei denen ausschließlich Tariferlöse (inklusive der öffentlichen Mittel zur Abdeckung von Durchtarifierungs– und Tarifierungs–

## Kurzfassung

verlusten und zur Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt) die Kosten decken. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdiensten ist demgegenüber ein Finanzierungsbeitrag von Bund, Ländern, Gemeinden oder Dritten zur Aufrechterhaltung des Verkehrsdienstes erforderlich. (TZ 2)

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (PSO-Verordnung) trat mit 3. Dezember 2009 in Kraft und sieht einen Übergangszeitraum von zehn Jahren (bis 3. Dezember 2019) vor. Gemäß PSO-Verordnung sind öffentliche Personenverkehrsdienste, die der Betreiber nicht oder nicht im gleichen Umfang ohne Gegenleistung übernommen hätte, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Gewährt die Behörde dem Betreiber (finanzielle) Ausgleichsleistungen aus öffentlichen Mitteln und/oder ausschließliche Rechte, so erfolgt das im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Diese Dienstleistungsaufträge sind im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu vergeben. (TZ 2)

Die rechtliche Vorgabe, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu beauftragen, war grundsätzlich geeignet, eine für die öffentliche Hand kostengünstige und effiziente Leistungserbringung zu fördern. Die ÖBB-Postbus GmbH hatte aber aufgrund unterschiedlicher, auf ihre Mitarbeiter anzuwendender Dienstrechte und des daraus resultierenden sogenannten Personalkostendeltas (Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und jenes der Mitarbeiter mit Kollektivvertrag) einen Wettbewerbsnachteil. (TZ 2, 21)

Die Begriffe der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß PSO-Verordnung und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste des ÖPNRV-G insbesondere im Bereich der durch öffentliche Mittel bestrittenen Ausgleichsleistungen deckten sich nicht, weil wesentliche nationale Gesetzesmaterien noch nicht an die PSO-Verordnung angepasst worden waren und deshalb nicht hinreichend Rechtssicherheit gegeben war. Ausschreibungsanfechtungen der ÖBB-Postbus GmbH waren nach Ansicht des RH eine Folge der fehlenden Anpassung nationaler an europarechtliche Bestimmungen, insbesondere an jene der PSO-Verordnung. (TZ 2)



Kurzfassung

BMVIT

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

Das Unternehmen  
ÖBB-Postbus GmbH

In Österreich führen seit dem Jahr 1907 Postautobusse im Linienverkehr. Im Jahr 1928 gründete die Bundesbahn ein Kraftwagenunternehmen. Am 1. Jänner 2005 wurden die ÖBB-Postbus GmbH und der Bahnbus rechtlich fusioniert, womit einer Empfehlung des RH entsprochen wurde.<sup>1</sup> (TZ 3)

Die ÖBB-Postbus GmbH war ein Tochterunternehmen der ÖBB-Personenverkehr AG. Im Oktober 2010 starteten die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH das Projekt „Querschnittsbereiche“, in dem die Bereiche Recht, Marketing/Kommunikation, Rechnungswesen und IT/Systeme der beiden Unternehmen zusammengeführt wurden. Die ÖBB-Postbus GmbH beauftragte Unternehmen innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe z.B. mit der Lohnverrechnung, der Verwaltung der Liegenschaften, mit EDV- und Marketing-Leistungen. Die ursprünglich vorgesehene Zusammenführung der beiden weiteren Bereiche Controlling und Personal wurde nicht weiter verfolgt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war es dem RH jedoch – mangels Evaluierung – noch nicht möglich, den Projekterfolg nachzuvollziehen. In Bezug auf den zunehmenden Wettbewerb durch die Ausschreibung von Buslinien und den damit verbundenen Druck wären Kostennachteile durch konzerninterne Leistungserbringung zu vermeiden. (TZ 4)

Strategische  
Vorgaben

Die aktuelle Strategie der ÖBB-Unternehmensgruppe „FIT 2015“ aus dem Jahr 2012 definierte den Linienverkehr der ÖBB-Postbus GmbH als eigenes Geschäftsfeld, gab für die Jahre 2013, 2015 und 2017 steuerungsrelevante Kennzahlen und Ziele vor und brach diese auf die einzelnen Regionalmanagements herunter. (TZ 5)

Im Rahmen des „Management by Objectives (MBO)“ definierte die ÖBB-Personenverkehr AG für die Geschäftsführer der ÖBB-Postbus GmbH Zielvorgaben für jährliche Bonus-Zahlungen. Zu Beginn des überprüften Zeitraums prägten Zielwerte für die ÖBB-Unternehmensgruppe wesentlich die MBO-Vereinbarungen. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Geschäftsführung der ÖBB-Postbus GmbH liegenden Zielvorgaben 5 %. (TZ 6)

<sup>1</sup> Gebarungsüberprüfung der Bundesbus-Geschäftsstelle in: Tätigkeitsbericht des RH, Verwaltungsjahr 1992, S. 250 ff. (Reihe Bund 1993/7)

## Kurzfassung

### Marktposition

Der Marktanteil der ÖBB-Postbus GmbH betrug im Jahr 2011 rd. 70 % am regionalen Linien-Busverkehr; im innerstädtischen Verkehr war ihre Bedeutung aufgrund der städtischen Verkehrsbetriebe geringer. Die Kilometer-Leistung stieg von rd. 139 Mio. km im Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 um rd. 9 % auf rd. 152 Mio. km und lag zuletzt (im Jahr 2011) bei rd. 150 Mio. km. (TZ 7)

### Leistungsangebote, Beauftragung, Finanzierung

Wesentlichster Leistungsbereich der ÖBB-Postbus GmbH war die Personenbeförderung im Linienverkehr, die 2011 rd. 96 % des Umsatzes ausmachte. Dieser Anteil stieg seit 2007 (91 %) kontinuierlich an – bei einer gleichzeitigen Reduktion der Umsätze aus nicht zum Kerngeschäft zählenden Reparaturleistungen und für Treibstoff- und Reifenverkauf an Externe. (TZ 8)

Die Einrichtung von Buslinienverkehren erfolgte in der Regel auf Bestellung von Gebietskörperschaften (zumeist vertreten durch Verkehrsverbundorganisationen) und sonstigen Auftraggebern oder auf Eigeninitiative der Busunternehmen. Nach Maßstab der PSO-Richtlinie waren bei der ÖBB-Postbus GmbH nur zwei Buslinienverkehre eigenwirtschaftliche Verkehre. Das jeweilige Verkehrsunternehmen konnte mit Netto- oder Bruttovertrag beauftragt werden. (TZ 9)

Beim Nettovertrag verbleiben die Fahrscheineinnahmen beim Verkehrsunternehmen. Der Auftraggeber deckt die vereinbarte Differenz zwischen den geplanten Fahrscheineinnahmen und Betriebskosten des Verkehrsunternehmens. Beim Bruttovertrag gibt das Verkehrsunternehmen die Fahrscheineinnahmen an den Auftraggeber weiter. Dieser entlohnt die erbrachte Kilometer-Leistung nach vereinbarten Tarifen, unabhängig davon, wie viele Fahrgäste das Leistungsangebot genutzt haben. Den mit der Ausschreibung von Nettoverträgen verbundenen Schwierigkeiten (u.a. Vorteile für den bisherigen Leistungserbringer im Ausschreibungsverfahren aufgrund von Vorkenntnissen) standen die Schwächen von Bruttoverträgen (u.a. fehlende Anreizwirkung für das Unternehmen für die Gewinnung zusätzlicher Kunden) gegenüber. Im Jahr 2011 stammten 55 % des Umsatzes aus Nettoverträgen und 45 % aus Bruttoverträgen. Die Auftraggeber (Verkehrsverbundorganisationen) sind gefordert, die für die laufende Kontrolle der in den Bruttoverträgen detailliert festgelegten Qualitätskriterien nötigen Ressourcen bereitzustellen und entsprechende Kontrollen durchzuführen. (TZ 10)





Kurzfassung

BMVIT

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

Finanziert wurde der öffentliche Buslinienverkehr aus dem Verkauf von Fahrkarten, aus dem Familienlastenausgleichsfonds (Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt) und aus öffentlichen Mitteln des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Ausgleich der Differenz zwischen wirtschaftlichem Fahrpreis und tatsächlichem, niedriger gehaltenen Fahrpreis bzw. Bestellung bestimmter Linien und Kurse). Die zwischen Verkehrsverbundorganisationen und Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Verkehrsdienstverträge basierten seit 2008 zunehmend auf Ausschreibungen. Bei Neuausschreibungen erfolgt die Beauftragung zumeist in Form von Bruttoverträgen. (TZ 9, 10)

Stand der  
Ausschreibungen

Im überprüften Zeitraum fanden in Summe 93 Ausschreibungen statt, aus denen die ÖBB-Postbus GmbH bei 43 % als Gewinnerin hervorging. Bestandsleistungen der ÖBB-Postbus GmbH – das sind jene, die sie bereits vor der Ausschreibung bediente – wurden erstmals im Jahr 2011 ausgeschrieben. Die bisherigen Ausschreibungen von Bestandsleistungen der ÖBB-Postbus GmbH folgten dem Prinzip des Preiswettbewerbs und definierten sehr konkret den Umfang der jeweiligen Verkehrsdienstleistung und in unterschiedlicher Detailliertheit die Qualität der Leistungserbringung. Die Ausschreibungsgewinner wurden im Rahmen von Bruttoverträgen beauftragt. Die in den Ausschreibungen definierten Qualitätskriterien unterschieden sich stark und bei Neuausschreibungen erfolgte die Beauftragung von Verkehrsdienstleistungen bisher vor allem in Form von Bruttoverträgen unter Vorgabe von detaillierten Fahrplänen. Damit gehen wesentliche Aufgaben wie z.B. die Verkehrsplanung, die Betreuung der Kunden und die laufende Kontrolle der Qualität, die bisher von der ÖBB-Postbus GmbH erbracht wurden, auf die Verkehrsverbundorganisationen über. Während diese sich organisatorisch und personell an das erweiterte Aufgabengebiet anpassen müssen, ist es nach Ansicht des RH fraglich, inwieweit die Verkehrsunternehmen und damit auch die ÖBB-Postbus GmbH zukünftig Ressourcen zur Verkehrsplanung und Kundenbetreuung vorhalten sollen. (TZ 11)

Kunden

Die ÖBB-Postbus GmbH beförderte im Jahr 2011 rd. 233 Mio. Passagiere. Davon entfiel der Großteil (rd. 63 %) auf Schüler und Lehrlinge. Pendler und Gelegenheitsfahrer stellten rund ein Fünftel der Fahrgäste dar (rd. 21 %). Aus der Kundengruppe der Schüler stammte verhältnismäßig wenig Umsatz (rd. 28 %), aus jener der Pendler, Gelegenheitsfahrer und Senioren verhältnismäßig viel Umsatz (rd. 52 % des Umsatzes aus dem Personenverkehr). Die Anzahl der von Schülern mit dem ÖBB-Postbus absolvierten Fahrten ging von 2007 bis 2011 um rd. 4,5 % zurück. Zudem waren die Schü-

## Kurzfassung

lerzahlen in den für die ÖBB-Postbus GmbH relevanten ländlichen Regionen als rückläufig prognostiziert. In Österreich (mit Ausnahme von Wien) nutzten mehr als drei Viertel aller Pendler den PKW, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Es gab zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen dazu, wie groß Wachstumspotenziale in Bezug auf Pendler sein könnten und wie diese zu heben sind. (TZ 12)

Zur Erfassung der Kundenzufriedenheit standen der ÖBB-Postbus GmbH Kundenfeedback über einlangende Anrufe, Briefe oder E-Mails und Kundenbefragungen zur Verfügung. Den durchschnittlich jährlich rd. 237 Mio. Passagieren standen rd. 5.000 Beschwerden pro Jahr gegenüber. Die ÖBB-Postbus GmbH reagierte auf das Kundenfeedback mit Schulungen der Lenker, der Implementierung von Fahrgastinformationssystemen und Maßnahmen zur Erhöhung der Pünktlichkeit. Systematische österreichweite Kundenbefragungen erfolgten in den Jahren 2008, 2010 und 2011. (TZ 13)

Abstimmung zwischen Bus und Bahn

Die Frage der Anschlusssicherung zwischen Bus und Bahn war aus Sicht der ÖBB-Postbus GmbH kein primäres Thema, weil es nur an rd. 2,5 % der Bushaltestellen eine Umsteigemöglichkeit zwischen ÖBB-Postbus und Bahn gab, nur rd. 3 % der Fahrgäste die Bahn zur Weiterfahrt nutzten (kombinierte Nutzer) und sich nur rd. 2 % bis 3 % aller Kundenbeschwerden auf die Anschlusssicherheit oder fehlende Anschlüsse Bus-Bahn bezogen. Es gab seitens der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen darüber, welches Potenzial in dieser Kundengruppe (in erster Linie Pendler) liegen könnte und ob Verbesserungen der Anschlüsse zwischen Bus und Bahn zu Kundenzuwächsen in diesem Bereich führen könnten. Dies, obwohl für den Gesetzgeber eine optimale Anknüpfung und Verbindung der Verkehre durch abgestimmte Fahrpläne von Bedeutung war. Der RH kritisierte, dass in Anbetracht eines sehr geringen Anteils von Fahrgästen, die neben dem ÖBB-Postbus die Bahn zur Weiterfahrt benutzen, keine Analysen vorlagen. (TZ 14)

Verwaltungsstruktur

Die ÖBB-Postbus GmbH war regional strukturiert: es gab eine Unternehmenszentrale, sieben Regionalmanagements, 18 Verkehrsleitungen und 54 Verkehrsstellen. Die Größe der Regionalmanagements war hinsichtlich der Mitarbeiter, der zugewiesenen Busse und der erbrachten Verkehrsleistungen unterschiedlich. Die Verkehrsleitungen waren in Bezug auf die zu betreuenden Mitarbeiter und die Anzahl der zugeordneten Verkehrsstellen unterschiedlich ausgelastet. Bei einer mittleren Besetzung der Verkehrsstellen von

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

rd. 65 Mitarbeitern hatten die vier größten Verkehrsstellen über 200 Mitarbeiter. 27 der 54 Verkehrsstellen wiesen eine Mitarbeiteranzahl unter 45 Personen auf und lagen teilweise in geringer Entfernung zueinander. Im Unternehmen gab es zum Zeitpunkt der Gebärungsüberprüfung kein konkretes Standortkonzept mit Festlegungen zur Reorganisation der regionalen Unternehmensstruktur. (TZ 15)

Das Projekt „Makro- und Mikroorganisation“ der ÖBB-Postbus GmbH aus dem August 2012 legte angestrebte Maximalzahlen in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen fest. Die Personalstände mit Stand August 2012 zeigten Überbesetzungen im Ausmaß von rd. 9 % des gesamten Verwaltungspersonals. (TZ 16)

## Personal

Bedingt durch die historische Entwicklung des Unternehmens, verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über beamtete Mitarbeiter, angestellte Mitarbeiter mit Kündigungsschutz und Arbeiter bzw. Angestellte nach Kollektivvertrag. Während die Anzahl der kündigungsgeschützten Mitarbeiter im überprüften Zeitraum kontinuierlich sank, stieg die Anzahl der nach Kollektivvertrag eingestellten Arbeiter – überwiegend Lenkpersonal – stark an. Im Jahr 2011 befanden sich aber noch rd. 68 % der 3.974 Mitarbeiter in begünstigten, kündigungsgeschützten Dienstverhältnissen. (TZ 17)

In der ÖBB-Postbus GmbH waren insgesamt 15 Dienstrechte anzuwenden. Die Anwendung der Vielzahl von Dienstrechten zog einen hohen administrativen Aufwand insbesondere für die Lohnverrechnung und die Disposition des Lenkpersonals nach sich. Bei Mitarbeitern im Entlohnungsschema der „Allgemeinen Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen“ war der Grundbezug am höchsten. Beamte nach Beamten-Dienstrechtsgesetz bzw. nach Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH erhielten dagegen mehr und betragsmäßig höhere Zulagen, so dass diese in Summe höher entlohnt wurden. (TZ 18)

Das Durchschnittsalter der Buslenker in begünstigten Dienstrechten lag bei rd. 49 Jahren, das jener in privatwirtschaftlichen Dienstrechten bei rd. 42 Jahren. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der ehemaligen ÖBB-Mitarbeiter lag im Jahr 2011 bei 53,4 Jahren, das der ehemaligen Post-Mitarbeitern bei 59,1 Jahren. (TZ 19)

## Kurzfassung

Im Durchschnitt betrug das Ausmaß der Krankenstände aller Mitarbeiter der ÖBB-Postbus GmbH im Jahr 2011 rd. 27 Tage. Mitarbeiter in nicht begünstigten Dienstrechten beanspruchten im Jahr 2011 durchschnittlich rd. 14 Krankenstandstage, Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten rd. 33 Krankenstandstage. (TZ 20)

## Personalkostendelta

Buslenker der ÖBB-Postbus GmbH, die nach dem Kollektivvertrag beschäftigt waren, bezogen eine um rd. 20 % geringere Entlohnung als die Buslenker in begünstigten Dienstrechten. Diese Differenz – die durch die unterschiedlichen Dienstrechte und die unterschiedliche Altersstruktur bedingt war – bezeichnete das Unternehmen als sogenanntes „Personalkostendelta“. Um in den wettbewerblichen Vergabeverfahren bei der Ausschreibung von Bestandsleistungen Erfolgchancen zu haben, berechnete das Unternehmen bei der Ermittlung des Angebotspreises den Personalaufwand nicht mit den tatsächlichen Ist-Kosten, sondern mit fiktiven, am Markt orientierten Personalkosten. (TZ 21)

Das Unternehmen schätzte wiederholt die zeitliche und betragsmäßige Entwicklung des Personalkostendeltas ab. Schätzungen zur Entwicklung bis 2018 gingen davon aus, dass sich bei einer Teilnahme an den Ausschreibungen zu fiktiven Kollektivvertragskosten bei Gewinn aller bis dahin ausgeschriebenen Bestandsleistungen die Erlöse um bis zu 7 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 27,5 Mio. EUR im Zeitraum von 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern würden. Bei einem Verlust der ausgeschriebenen Buslinienverkehre würden sich die Erlöse um bis zu 19,8 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 74,8 Mio. EUR im Zeitraum 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern. In diesem Fall würden die Einnahmen zur Gänze wegfallen, die Kosten für die (unkündbaren) Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten aber weiterlaufen. (TZ 21)

Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 hielt fest, dass für das „Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet dessen, dass es die Produktionskosten senken muss, in Bezug auf die erhöhten Personalkosten Rahmenbedingungen zu schaffen seien, die es dem Unternehmen ermöglichen, an diesem Wettbewerb unter fairen Bedingungen teilzunehmen“. Dazu kann entweder der Ausschreibungsgewinner verpflichtet werden, das auf der Strecke bisher beschäftigte Personal zu übernehmen oder der Bund kann die Differenz zwischen Kollektivvertrags-Lohnkosten und den Lohnkosten für begünstigte Dienstrechte übernehmen; entweder er übernimmt alle Dienstnehmer mit begünstigten Dienstrechten auf einmal und stellt diese dann



Kurzfassung

## ÖBB-Postbus GmbH: Leistungsangebot und Finanzierung

der ÖBB-Postbus GmbH unter Abgeltung der Kollektivvertragslöhne zur Verfügung oder er gilt der ÖBB-Postbus GmbH schrittweise das Personalkostendelta der von Ausschreibungen betroffenen Linien ab. Bei einer derartigen Abgeltung des Personalkostendeltas bestünde allerdings das Risiko, dass eine eventuell unangemessen hohe Abgeltung auch zu wettbewerbsverzerrenden Effekten führen würde. (TZ 21)

Fuhrpark und  
Werkstätten

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die ÖBB-Postbus GmbH im Besitz von 2.213 Bussen. Diese wiesen ein Durchschnittsalter von 7,5 Jahren auf. Im Geschäftsjahr 2008 wurde die Nutzungsdauer für den Fuhrpark entsprechend den Vorgaben des Konzerns von acht auf zwölf Jahre hinaufgesetzt. Um einer Überalterung des Fuhrparks zu verhindern, müsste jährlich ein Zwölftel der Busse, also rd. 180 Stück, ausgeschieden und neu beschafft werden. Ab dem Jahr 2009 gingen die Neuanschaffungen unter diese Sollgröße zurück. In den aktuellen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen waren die Anforderungen der Auftraggeber an den Fuhrpark sehr spezifisch, detailliert und generell höher als zuvor. (TZ 22)

Zum Ersatz von Bussen bei geplanten und ungeplanten Ausfällen ist die Bereitstellung einer Busreserve erforderlich. Zielwert der ÖBB-Postbus GmbH war ein Reservebusstand von 8 % in auslastungsstarken Monaten. Der tatsächliche Reservebusstand lag im Jahr 2010 im Minimum bei 13,3 % und im Jahr 2011 bei 10,9 %. Das Unternehmen war bestrebt, den Anteil der Busse mit geringer Kilometer-Leistung zu reduzieren. Im Jahr 2011 konnte die Anzahl der Busse mit geringer Fahrleistung (unter 30.000 km je Jahr) gegenüber dem Jahr 2007 von 20 % auf 14 % reduziert werden. (TZ 23)

Laut dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz hatten die Betreiber von Verkehrseinrichtungen einen Plan zum Abbau von Barrieren in Verkehrsmitteln und dessen etappenweise Umsetzung vorzusehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stand 31. August 2012) verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über 1.077 barrierefreie Busse, was einem Grad der Barrierefreiheit von rd. 54 % entsprach. Der Zielwert betrug im Jahr 2012 60 %. (TZ 24)

Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über 42 interne Werkstätten. Das Leistungsspektrum der Werkstätten war je nach Kategorie unterschiedlich – in C-Werkstätten wurden wenige, einfache Reparaturen durchgeführt, in A-Werkstätten ein breites Spektrum an Reparaturen. Die durchschnittliche Auslastung der A- und B-Werkstätten mit Bussen lag zwischen 48 und

## Kurzfassung

144 Bussen pro Werkstatt. Die Werkstätten lagen teilweise in geringer Entfernung zueinander. Der Anteil an Mitarbeitern der Werkstätten im Bereich „Leitung und Material“ war in den Regionen sehr unterschiedlich und betrug bis zu 31 %. (TZ 25)

### Finanzlage und Geschäftsentwicklung

#### Aufwendungen

Der Personalaufwand war mit rd. 200,40 Mio. EUR im Jahr 2011 der wesentlichste Kostenfaktor und machte durchschnittlich rd. 50 % der Aufwendungen aus. Im Materialaufwand (74,02 Mio. EUR im Jahr 2011) wurden u.a. Ersatzteile und Treibstoff erfasst. Die Aufwendungen für bezogene Leistungen (47,31 Mio. EUR) enthielten im wesentlichen Aufwendungen für als Subunternehmer beauftragte Busunternehmen. In den sonstigen betrieblichen Aufwendungen (52,34 Mio. EUR im Jahr 2011) waren die Bereiche Miet- und Pachtaufwendungen, Reiseaufwand, Instandhaltung und Verwaltungsaufwand von Bedeutung. Im Verwaltungsaufwand waren u.a. die Holdingumlage und Leistungen der ÖBB-Shared Service Center GmbH und anderer ÖBB-Unternehmen enthalten. Die ÖBB-Shared Service Center GmbH servierte die ÖBB-Postbus GmbH u.a. bei der Personaladministration. Die von der ÖBB-Postbus GmbH zu entrichtende Holdingumlage stellte eine Aufwandsposition dar, die sich im Wettbewerb mit anderen Busunternehmen nachteilig auswirken kann. (TZ 26)

Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 legte fest, dass die ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet einer Lösung des Personalkostendeltas die Produktionskosten zu reduzieren hat. Der Aufwand bezogen auf die Fahrleistung konnte im überprüften Zeitraum – abgesehen von geringen Schwankungen – konstant gehalten werden. (TZ 26)

#### Umsatzerlöse

Etwa 96 % des Umsatzes der ÖBB-Postbus GmbH entfielen auf den Linienverkehr. Die Umsatzverbuchung erlaubte keine eindeutige Zuordnung der Umsätze nach direkten Käufen von Fahrscheinen bzw. Zeitkarten und Vergütungen der öffentlichen Hand. Eine klare Darstellung der Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen und der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln wäre im Interesse der Transparenz der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Die durch den Familienlastenausgleichsfonds geleistete Vergütung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten betrug rd. 30 % des Umsatzes. (TZ 27)

### Ergebnisse der ÖBB-Postbus GmbH

Die ÖBB-Postbus GmbH erstellte neben dem Jahresabschluss gemäß UGB auch einen Jahresabschluss nach IFRS. Das Betriebsergebnis EBIT nach UGB war im Schnitt in den Jahren 2007 bis 2011 eine „schwarze Null“, das EGT aufgrund des stark negativen Finanzergebnisses 2008 mit – 0,69 Mio. EUR im Schnitt leicht negativ. Auf Basis des Ergebnisabführungsvertrags mit der ÖBB-Personenverkehr AG war das Jahresergebnis ab 2008 immer ausgeglichen. Die Entscheidung, die Abschreibungsdauer für Busse zu verlängern, reduzierte die jährlichen Abschreibungen ab 2008 und verbesserte das Ergebnis der folgenden Jahre. (TZ 28)

Der wesentliche Unterschied der Jahresabschlüsse nach IFRS zu jenen nach UGB ergibt sich aus dem Impairment 2008 und aus bereits vor 2007 vorgenommenen Impairments. Diese reduzierten die Abschreibungen der folgenden Jahre. Der ergebnisverbessernde Effekt betrug bis zu 15 Mio. EUR jährlich. Das schwach positive EBIT nach UGB und die Gewinne nach IFRS waren 2009 bis 2011 in erster Linie auf bilanzielle Maßnahmen (Verlängerung der Abschreibungsdauer, Impairments) zurückzuführen. (TZ 28)

### Kostenrechnung

Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte über eine die wesentlichen Kostenträger und Kostenstellen abbildende Kostenrechnung. Im Schnitt wiesen alle Regionen in den Jahren 2007 bis 2011 ein positives Ergebnis der direkten Erlöse und Kosten vor Zinsen auf. Nach Zinsen schloss nur eine Region negativ ab. Die Umlage der sonstigen Overhead-Kosten, insbesondere der Unternehmenszentrale und des Konzerns, konnten nur zwei von sieben Regionen voll tragen. (TZ 29)

### Bilanz und Finanzierung

Die Eigenkapitalquote der ÖBB-Postbus GmbH betrug, nach einem leichten Absinken 2009, in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 27 %. Die Rückstellungen betragen im Jahr 2011 rd. 88 Mio. EUR. Rund 45 % davon entfielen auf eine Rückstellung zur Rückerstattung von Fahrtkostensätzen, die sich aus der Nachkontrolle der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt ergeben können. Der Finanzierungsanteil durch Kreditinstitute lag im Jahr 2011 bei 20 %. Der betriebliche Cash-Flow war zwar in allen betrachteten Jahren positiv, erreichte aber 2008 bis 2011 nicht die gemäß Kostenrechnung notwendige

## Kurzfassung

Reinvestitionsrate von etwa 30 Mio. EUR. Der positive Free Cash-Flow 2011 entstand nur durch den im Investitions-Cash-Flow enthaltenen Rückfluss von bei der ÖBB-Finanzierungsservice GmbH veranlagten Mitteln in Höhe von rd. 15 Mio. EUR. (TZ 30)

## Mittelfristplanung

Die 2012 erstellte Mittelfristplanung (bis 2017) der ÖBB-Postbus GmbH berücksichtigte zwar, dass ein Teil der zukünftigen Ausschreibungen nicht gewonnen werden kann, ging jedoch davon aus, die bisher gefahrene Kilometerzahl größtenteils beizubehalten und ein durchschnittliches Umsatzwachstum von 1,5 % p.a. zu erzielen, wobei der Anstieg des Umsatzes erst ab 2015 erwartet wird. (TZ 31)





## ÖBB-Postbus GmbH: Leistungsangebot und Finanzierung

Kenndaten der ÖBB-Postbus GmbH					
<b>Gesellschaftsform/ Firmenbuchnummer (FN)</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung; FN 250198p				
<b>Eigentümer</b>	ÖBB-Personenverkehr AG zu 100 %				
<b>Beteiligungen</b>	Koch Busverkehr GmbH (100 %) „KÖB“ Kraftwagenbetrieb der Österreichischen Bundesbahnen Gesellschaft m.b.H. (100 %) CSAD AUTOBUSY České Budejovice a.s. (100 %)				
<b>Unternehmensgegenstand</b>	im Wesentlichen Erbringung von Omnibusdiensten im Kraftfahrlinienverkehr				
<b>Unternehmenssitz</b>	Wien				
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Kraftfahrliniengesetz (KfL-G; BGBl. I Nr. 203/1999) Öffentliches Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G; BGBl. I Nr. 204/1999) EU-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (Public Service Obligation, kurz PSO-Verordnung; VO (EG) Nr. 1370/2007)				
<b>Gebarung</b>	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR				
Gesamtertrag	367,93	389,10	393,04	396,97	400,90
Personalaufwand	179,62	185,47	202,69	198,68	200,40
sonstiger Aufwand	190,02	202,41	198,24	190,00	199,36
EBIT	- 1,71	1,22	- 7,89	8,29	1,14
Finanzerfolg	2,60	- 8,97	- 0,27	3,88	- 1,74
EGT	0,89	- 7,76	- 8,16	12,17	- 0,59
Steuern vom Einkommen/Ertrag	- 0,05	0,35	0,09	- 0,68	0,03
Jahresüberschuss	0,84	- 7,41	- 8,07	11,49	- 0,56
Rücklagenbewegungen	- 0,29	7,48	- 5,88	- 5,86	0,04
Ergebnisüberrechnung an ÖBB-Personenverkehr AG <sup>1</sup>	-	- 0,06	13,94	- 5,63	0,51
Einnahmen seitens der öffentlichen Hände	Die ÖBB-Postbus GmbH erhält den Großteil ihrer Einnahmen von den (im Eigentum der Länder stehenden) Verkehrsverbundorganisationen. Diese unterscheiden gegenüber der ÖBB-Postbus GmbH nicht durchgehend zwischen Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen und öffentlichen Mitteln (von Bund, Ländern und Gemeinden) zur Stützung des Fahrpreises.				
Schüler- und Lehrlingsfreifahrt <sup>2</sup>	111,41	109,68	106,45	111,94	113,92
Verbundabgeltung <sup>3</sup>	61,71	65,64	70,58	70,55	75,38
Bestellter Linienverkehr <sup>3</sup>	98,48	114,37	122,23	128,97	130,20
	Anzahl				
Durchschnittliche Mitarbeiteranzahl	3.844	3.883	3.945	4.019	3.974
	Anzahl in Mio.				
Fahrgäste	238,2	240,1	239,8	235,5	232,6

<sup>1</sup> - = Überrechnung eines Gewinns, + = Überrechnung eines Verlusts

<sup>2</sup> Geleistet durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) beim BMWFJ, in Zukunft über Verkehrsverbundorganisationen abgerechnet.

<sup>3</sup> Geleistet durch die (landeseigenen) Verkehrsverbundorganisationen, beinhalten Einnahmen aus Fahrschein- und Zeitkartenverkäufen sowie Mittel von Bund, Ländern und Gemeinden.

Quelle: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis November 2012 die Gebarung der ÖBB-Postbus GmbH hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es,

- die strategischen Vorgaben in einem veränderten Marktumfeld,
- die Organisation,
- den Kundennutzen,
- die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Unternehmens und
- die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung

zu beurteilen. Die Prüfung umfasste den Zeitraum 2007 bis 2012.

Zu dem im Juni 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB-Postbus GmbH im Juli 2013 und das BMVIT im September 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013.

## Gesetzliche Grundlagen

2.1 (1) Das Kraftfahrliniengesetz<sup>2</sup> (Kfl-G) bildet die Grundlage für den Betrieb von Kraftfahrlinien-Unternehmen. Voraussetzung für die regelmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen in einer bestimmten Verkehrsverbindung mit definierten Haltestellen (= Linienverkehr) ist eine Konzession. Bei der Erteilung einer Konzession hat die Aufsichtsbehörde zu prüfen, ob in der betreffenden Region bereits eine Konzession vergeben wurde. Gefährdet die weitere Konzession die wirtschaftliche Betriebsführung des bestehenden Konzessionsinhabers, so kann die Aufsichtsbehörde die Konzession verweigern.

Nach einem Mahnschreiben der Europäischen Kommission zur (anonymen) Beschwerde 2003/4378 verlangt der im Jahr 2006 novellierte § 23 Kfl-G (BGBl. I Nr. 12/2006) nunmehr, dass Linien bzw. zusätzliche Kurse<sup>3</sup> innerhalb bereits bestehender Linien, die mangels Eigenwirtschaftlichkeit nicht auf Initiative eines Verkehrsunternehmens bedient werden, unter Berücksichtigung des Vergaberechts zu beauftragen sind. Von der Anwendung des Vergaberechts weiterhin ausgenommen sind Linien, die eigenwirtschaftlich bedient werden können.

<sup>2</sup> BGBl. I Nr. 203/1999 i.d.g.F.

<sup>3</sup> regelmäßige Einzelfahrten im Rahmen einer Buslinie zu einem definierten Zeitpunkt gemäß Fahrplan

(2) Das Öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G 1999)<sup>4</sup> regelt Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und -Regionalverkehrs und überträgt die Koordination der Bestellung von Verkehrsdiensten den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften. In § 3 Abs. 2 und 3 trifft das ÖPNRV-G die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdiensten, an die die Ausschreibungspflicht des Kfl-G anschließt.

- Bei eigenwirtschaftlichen Verkehrsdiensten gemäß ÖPNRV-G<sup>5</sup> decken ausschließlich Tariferlöse die Kosten. Tariferlöse sind auch verbundbedingte Fahrpreisersätze und Fahrpreisersätze zur Gewährung von Sondertarifen für bestimmte Fahrgastgruppen und zum Ersatz von Fahrpreisen auf Basis sonstiger Verträge. Die Erläuterungen zum ÖPNRV-G aus dem Jahr 1999 zählen die Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaften zur Abdeckung von Durchtarifierungs- und Abtarifierungsverlusten<sup>6</sup> sowie die Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt auf Basis des Familienlastenausgleichsgesetzes zu den Tariferlösen.
- Im Gegensatz dazu ist bei den gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdiensten ein Finanzierungsbeitrag von Bund, Ländern, Gemeinden oder Dritten zur Aufrechterhaltung des Verkehrsdienstes erforderlich.

(3) Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (Public Service Obligation, PSO-Verordnung)<sup>7</sup>

- trat mit 3. Dezember 2009 in Kraft,
- sieht einen Übergangszeitraum von zehn Jahren (bis 3. Dezember 2019) vor,

<sup>4</sup> BGBl. I Nr. 204/1999 i.d.g.F.

<sup>5</sup> Grundlage des ÖPNRV-G 1999 war u.a. die VO (EG) Nr. 1191/69, welche nationale Ausnahmen für den Regionalverkehr zuließ (z.B. Unterscheidung eigenwirtschaftlicher versus gemeinwirtschaftlicher Verkehre).

<sup>6</sup> Durchtarifierungsverluste entstehen durch das Angebot von Verbundtickets für Fahrten mit mehreren Verkehrsunternehmen. Dieses gemeinsame Ticket ist günstiger als der Erwerb von jeweils einem Fahrschein bei jedem betroffenen Verkehrsunternehmen (wie vor Einführung des Verkehrsverbunds erforderlich).  
Abtarifierungsverluste entstehen einzelnen Unternehmen durch die einheitliche Tarifgestaltung im Verkehrsverbund. Diese Unternehmen boten die Leistung vor Einführung des Verbundtarifs zu höheren Tarifen an.

<sup>7</sup> Die PSO-Verordnung hebt die bisher gültigen VO 1191/69 (die u.a. Beihilfen für öffentliche Verkehrsdienstleitungen regelt) und 1107/70 (mit Berechnungsmethoden für gemeinwirtschaftliche Ausgleichszahlungen) auf.

## Gesetzliche Grundlagen

- bildet einen neuen Rechtsrahmen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im öffentlichen Verkehr und
- ist als Verordnung auch ohne nationale Umsetzung direkt anzuwenden.

Ziel der PSO-Verordnung ist die transparente, nicht diskriminierende Vergabe von mit öffentlichen Mitteln kofinanzierten und/oder unter Gewährung von ausschließlichen Rechten erbrachten Verkehrsdienstleistungen. Das wettbewerbliche Vergabeverfahren soll eine effiziente Leistungserbringung nach definierten Qualitätskriterien ermöglichen.

(4) Im Einzelnen sah die PSO-Verordnung Folgendes vor:

- Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind von der zuständigen Behörde festgelegte, öffentliche Personenverkehrsdienste, die der Betreiber nicht oder nicht im gleichen Umfang oder unter den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte. Gewährt nun die Behörde dem Betreiber Ausgleichsleistungen aus öffentlichen Mitteln und/oder ausschließliche Rechte, so erfolgt das im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Abweichend davon kann die zuständige Behörde die Betreiber auch im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift zur Gewährung von Höchsttarifen für bestimmte Fahrgastgruppen verpflichten.
- Dienstleistungsaufträge zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu vergeben. Die zuständige Behörde darf, sofern es nach nationalem Recht nicht untersagt ist, abweichend davon direkt vergeben, wenn sie die Verkehrsdienstleistung selbst erbringt oder durch eine Stelle, über die sie Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt, erbringen lässt (sogenannte „Inhouse“-Vergabe). Auch Dienstleistungsaufträge mit einem jährlichen Auftragsvolumen unter 1 Mio. EUR bzw. einer Personenverkehrsleistung unter 300.000 km<sup>8</sup> dürfen direkt vergeben werden, sofern es nach nationalem Recht nicht untersagt ist. Keine Ausschreibungspflicht besteht weiters für Notmaßnahmen, wenn ein Verkehrsdienst unterbrochen wurde bzw. die unmittelbare Gefahr einer solchen Unterbrechung besteht und die Maßnahme längstens zwei Jahre gesetzt wird.

<sup>8</sup> Wenn der Auftragnehmer nicht mehr als 23 Fahrzeuge betreibt, sind Aufträge mit einem Volumen bis 2 Mio. EUR bzw. einer Personenverkehrsleistung von weniger als 600.000 km von der Ausschreibungspflicht ausgenommen.

- Die Mitgliedsstaaten können allgemeine Vorschriften, die Verluste aus der Festlegung von Höchsttarifen für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität abgelten, aus der Anwendung der PSO-Verordnung – und damit vom Zwang zur wettbewerblichen Ausschreibung – ausnehmen.

(5) Die ÖBB-Postbus GmbH bekämpfte im Jahr 2011 die Ausschreibung des Linienbündels Flachgau Nord-Ost durch die Salzburger Verkehrsverbund GmbH und führte dabei u.a. ins Treffen, dass sie die ausgeschriebenen Linien vor der Ausschreibung zum großen Teil eigenwirtschaftlich betrieben habe. Diese unterlägen daher nicht der Ausschreibungspflicht. Der Salzburger Vergabekontrollsenat wies das Begehren der ÖBB-Postbus GmbH ab und führte u.a. aus, dass beim Ausschreibungsgegenstand jedenfalls eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne der PSO-Verordnung vorliege, weil für die Basisleistungen und die Zusatzbestellungen öffentliche Mittel gewährt würden. Die ÖBB-Postbus GmbH erhob daraufhin Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof. Das Verfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung anhängig. Im Jahr 2012 beeinspruchte die ÖBB-Postbus GmbH in diesem Sinne zwei weitere Ausschreibungen im Land Salzburg.

- 2.2** Der RH wies darauf hin, dass – auf Basis der PSO-Verordnung – Buslinienverkehre, für deren Betrieb finanzielle Ausgleichsleistungen aus öffentlichen Mitteln geleistet werden, zukünftig im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu beauftragen sind. Er erachtete die rechtliche Vorgabe, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Verkehrsbereich im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu beauftragen, grundsätzlich als positiv, weil diese Vorgehensweise geeignet war, eine für die öffentliche Hand kostengünstige und effiziente Leistungserbringung zu fördern.

Der RH wies darauf hin, dass sich die Begriffe der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß PSO-Verordnung und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste des ÖPNRV-G insbesondere im Bereich der durch öffentliche Mittel bestrittenen Ausgleichsleistungen (ÖPNRV-G: Finanzierungsbeiträge) nicht deckten.

## Gesetzliche Grundlagen

Tabelle 1: Wesentliche Unterschiede zwischen dem ÖPNRV-G und der PSO-Verordnung	
ÖPNRV-G	PSO-Verordnung
Gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste:	Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen:
= Finanzierungsbeitrag von Bund, Ländern, Gemeinden oder Dritten erforderlich für die Aufrechterhaltung des Verkehrsdienstes	= von der Behörde festgelegte, öffentliche Personenverkehrsdienste, die der Betreiber nicht (oder nicht im gleichen Umfang oder unter den gleichen Bedingungen) ohne Gegenleistung übernommen hätte Behörde gewährt finanzielle Ausgleichsleistung oder ausschließliche Rechte = öffentlicher Dienstleistungsauftrag
wettbewerbliche Vergabe	wettbewerbliche Vergabe
Eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste:	
= Tariferlöse decken die Kosten zu den Tariferlösen zählen auch öffentliche Mittel zur Abdeckung der Ab- und Durchtarifierungsverluste und die Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt	
keine wettbewerbliche Vergabe	

Quelle: RH

Trotz der direkten Anwendbarkeit der PSO-Verordnung erachtete der RH eine verordnungskonforme Abbildung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im nationalen Recht als förderlich, um Rechtssicherheit für die Auftraggeber von Verkehrsdienstleistungen und für die Verkehrsunternehmen zu schaffen. Die Ausschreibungsanfechtungen der ÖBB-Postbus GmbH waren nach Ansicht des RH eine Folge der fehlenden Anpassung nationaler an europarechtliche Bestimmungen, insbesondere an jene der PSO-Verordnung.

Aufgrund der bereits laufenden Ausschreibungen empfahl der RH dem BMVIT, auf eine zeitnahe Novellierung des ÖPNRV-G hinzuwirken, um in Zukunft kosten- und zeitintensive Verwaltungsverfahren im Zuge von Ausschreibungsbekämpfungen zu vermeiden.

**2.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es von Anfang an bestrebt gewesen, die im Zusammenhang mit der PSO-Verordnung auf nationaler Ebene durchzuführenden Änderungen der betreffenden bundesgesetzlichen Grundlagen so rasch als möglich einer entsprechenden parlamentarischen Beschlussfassung zuzuführen. Im Oktober 2010 seien Entwürfe des ÖPNRV-G und des Kfl-G einem Begutachtungsverfahren unterzogen worden. Letztendlich sei es nicht gelungen, für alle Forderungen, die während des Stellungnahmeverfahrens und im Anschluss daran geäußert wurden, abgestimmte Lösungen bzw. die erforderliche Zustimmung zu einem aus Sicht des BMVIT beschlussreifen Entwurf*

zu erzielen. Deshalb hätten die adaptierten Gesetzesentwürfe bis dato noch keiner parlamentarischen Beschlussfassung zugeführt werden können.

Die mittlerweile ergangene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom April 2013 (ZI. 2011/04/0042), halte fest, dass die im ÖPNRV-G 1999 genannten Fahrpreisersätze Ausgleichsleistungen im Sinne der PSO seien.

Das BMVIT sei weiterhin bestrebt, die vorbereiteten Adaptierungen zu den nationalen Bestimmungen in der kommenden Legislaturperiode einer ehestmöglichen parlamentarischen Beschlussfassung zuzuführen.

- 2.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die unterschiedlichen Interessenslagen der Akteure im ÖPNRV – der Auftraggeber einerseits und der Verkehrsunternehmen andererseits – keine auf alle Forderungen abgestimmte Lösung erwarten lassen würden. Er verwies auf die Kosten, die im Zuge der Beeinspruchung der Ausschreibungsverfahren für Rechtsberatung und Rechtsvertretung auf Seiten der ausschreibenden Stellen und auf Seiten der ÖBB-Postbus GmbH, und damit in beiden Fällen zu Lasten der öffentlichen Hand, angefallen waren.

## Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH

Entstehung der  
ÖBB-Postbus GmbH

- 3.1 (1) In Österreich führen seit dem Jahr 1907 Postautobusse im Linienverkehr. Im Jahr 1928 gründete die Bundesbahn ein Kraftwagenunternehmen, die „KÖB Kraftwagenbetrieb der österreichischen Bundesbahn“ bzw. (ab 1948) den „KWD Kraftwagendienst der ÖBB“. Im Jahr 1988 startete die Kooperation Bundesbus zwischen dem KWD mit der neu geschaffenen Marke Bahnbus und dem Postbus. Die Kooperation dauerte bis 1997. Bereits im Jahr 1992 hatte der RH empfohlen, die Busdienste der Post und der Bahn einschließlich der Werkstätten zusammenzuführen, um Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen, die Kosten zu senken und die Kooperation verschiedener Verkehrsträger zu verbessern.<sup>9</sup>

(2) Am 31. Dezember 1999 wurde die Österreichische Postbus AG als eigenständige Tochter aus der Österreichischen Post AG ausgegliedert und war in den Jahren 2001 bis 2003 im Besitz der ÖIAG. Am 15. September 2003 erwarben die Österreichischen Bundesbahnen die Österreichische Postbus AG.

<sup>9</sup> siehe Tätigkeitsbericht 1992, Reihe Bund 1993/7 (Gebarungsprüfung der Bundesbus-Geschäftsstelle)

## Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH

Im Juni 2004 wurde die ÖBB-Postbus GmbH gegründet und im Jahr 2005 an die ÖBB-Personenverkehr AG übertragen und mit dem Bahnbus rechtlich fusioniert. Die aus rechtlichen Gründen nach wie vor bestehende Postbus AG diente als Personalamt der Bediensteten und wies diese der ÖBB-Postbus GmbH für den Dienst zu. Aus steuerlichen Gründen wurden auch die Grundstücke in der Österreichischen Postbus AG belassen.

Tabelle 2: Historische Entwicklung der ÖBB-Postbus GmbH			
	Post		ÖBB
1907	erste Postautobusse im Linienverkehr		
1928/1948			Gründung KÖB/KWD
1988 bis 1997		Kooperation „Bundesbus“ zwischen Postbus und Bahnbus (KWD)	
1999	Ausgliederung der Österreichischen Postbus AG aus der Post		
2001 bis 2003	Österreichische Postbus AG im Besitz der ÖIAG		
2003			ÖBB kauft Österreichische Postbus AG
2004			Gründung der ÖBB-Postbus GmbH
2005			Übertragung der Postbus GmbH an die ÖBB-Personenverkehr Rechtliche Fusion ÖBB-Postbus GmbH und Bahnbus

Quelle: RH

(3) Als wesentlichen Unternehmenszweck nannte der Gesellschaftsvertrag die Führung des Betriebs „Postautodienste“. Weitere Unternehmensgegenstände waren u.a. Leistungen im Bereich Mietwagen- und Gelegenheitsverkehr<sup>10</sup>, Taxigewerbe und Reparatur von Kraftfahrzeugen.

<sup>10</sup> Mietwagen- und Gelegenheitsverkehr ist die Beförderung von Personen in Kraftfahrzeugen, die nicht im Linienverkehr erfolgt. Gelegenheitsverkehre sind allgemein zugänglich (z.B. Busse zu Sport-Großereignissen). Mietwagenverkehre sind für einen eingeschränkten Personenkreis zugänglich (z.B. Busse für private Ausflugsfahrten).





Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH



ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung

Einbindung in die  
ÖBB-Unternehmens-  
gruppe

**3.2** Der RH würdigte die Zusammenführung der Busunternehmen der Post und der Bahn wegen der möglichen Nutzung von Potenzialen zur Rationalisierung, zur Kostensenkung und zur Kooperation verschiedener Verkehrsträger positiv. Durch die Zusammenführung wurde seine Empfehlung aus dem Jahr 1992 umgesetzt.

**4.1** (1) Die ÖBB-Postbus GmbH war als Tochterunternehmen der ÖBB-Personenverkehr AG in der ÖBB-Unternehmensgruppe angesiedelt. Im Jahr 2008 schloss die ÖBB-Postbus GmbH mit der ÖBB-Personenverkehr AG einen Ergebnisabführungsvertrag zur Überrechnung der Gewinne und Verluste der ÖBB-Postbus GmbH an die ÖBB-Personenverkehr AG ab. Zudem führte die ÖBB-Postbus GmbH eine Holdingumlage ab (vgl. TZ 26).

(2) Die ÖBB-Postbus GmbH hielt an den folgenden Unternehmen Anteile:

- Koch Busverkehr GmbH (100 %);
- „KÖB“ Kraftwagenbetrieb der Österreichischen Bundesbahnen Gesellschaft m.b.H. (100 %);
- CSAD AUTOBUSY České Budejovice a.s. (100 %).

Alle Tochterunternehmen waren operativ tätig. Mit der Koch Busverkehr GmbH<sup>11</sup> und der „KÖB“ Kraftwagenbetrieb der Österreichischen Bundesbahnen Gesellschaft m.b.H. schloss die ÖBB-Postbus GmbH im Jahr 2008 ihrerseits Ergebnisabführungsverträge zur Übernahme von Gewinnen und Verlusten ab.

(3) Im Oktober 2010 starteten die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH das Projekt „Querschnittsbereiche“. Als Projektziel war eine Kostenersparnis durch den gemeinsamen Personaleinsatz in den festgelegten Querschnittsberichten definiert. Die tatsächliche Umsetzung des Projekts erfolgte im Jahr 2012, in dem die vier Bereiche Recht, Marketing/Kommunikation, Rechnungswesen und IT/Systeme der beiden Unternehmen zusammengeführt wurden. Die ursprünglich vorgesehene Zusammenführung der beiden weiteren Bereiche Controlling und Personal wurde nicht weiter verfolgt. Die Leiter der Querschnittsbereiche waren bei der ÖBB-Personenverkehr AG angestellt, die Mitarbeiter stammten aus der ÖBB-Postbus GmbH und aus der ÖBB-Personenverkehr AG. Sowohl die Geschäftsführung der ÖBB-Postbus

<sup>11</sup> siehe RH-Bericht Bund 2010/9

## Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH

GmbH als auch die der ÖBB-Personenverkehr AG waren hinsichtlich der Mitarbeiter in den Querschnittsbereichen weisungsbefugt.

(4) Die ÖBB-Postbus GmbH unterhielt zahlreiche Geschäftsbeziehungen zu anderen Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe. Sie beauftragte innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe auf Basis von Service Level Agreements z.B. die Lohnverrechnung, die Verwaltung der Liegenschaften, EDV-Leistungen oder Marketing-Leistungen.

(5) Die ÖBB-Postbus GmbH stand aufgrund der zunehmenden Ausschreibung von Linienverkehren in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Busunternehmen (vgl. TZ 2, 11, 21).

- 4.2 (1) Der RH erachtete die Nutzung von Synergien innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe grundsätzlich als sinnvoll. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung war es noch nicht möglich festzustellen, ob das Projekt „Querschnittsbereiche“ tatsächlich Kostenvorteile bringen wird.

Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, die organisatorische Entwicklung und die finanziellen Auswirkungen zu evaluieren. Dabei wäre neben der Kostenentwicklung auf mögliche Konflikte bei der Prioritätensetzung aufgrund der zweifachen Weisungsbefugnis über die Querschnittsbereiche (durch die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH) und die Verfügbarkeit der von der ÖBB-Postbus GmbH benötigten personellen Ressourcen zu achten.

(2) In Bezug auf den zunehmenden Wettbewerb durch die Ausschreibungen von Buslinien und den damit verbundenen Druck, möglichst kostengünstig zu produzieren, wies der RH darauf hin, dass Kostennachteile durch konzerninterne Leistungserbringung zu vermeiden wären.

Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, beim Zukauf externer Leistungen zu prüfen, ob diese innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe oder am freien Markt günstiger zu beziehen sind; Kostenvorteile wären dabei voll auszuschöpfen.

### Strategische Vorgaben

- 5 Die aktuelle Strategie der ÖBB-Unternehmensgruppe „FIT 2015“ aus dem Jahr 2012 definierte den Linienverkehr der ÖBB-Postbus GmbH als eigenes Geschäftsfeld, gab für die Jahre 2013, 2015 und 2017 steuerungsrelevante Kennzahlen (wie ein Umsatzwachstum von durchschnittlich 1,5 % im Jahr und eine Steigerung der Erlöse je Kilometer von jährlich durchschnittlich 2,4 %) und Ziele vor und brach diese auf die einzelnen Regionalmanagements herunter. Sie berücksichtigte voraussicht-

liche Ausschreibungen und traf dabei Annahmen zum Gewinn bzw. Verlust von Beauftragungen. Die Strategie sah als Maßnahmen vor, das Personalkostendelta, das heißt, die Differenz des Personalaufwands der Buslenker in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und jenes der Buslenker, die nach dem Kollektivvertrag beschäftigt waren (TZ 21), so gering wie möglich zu halten und Optimierungsmaßnahmen zu verfolgen.

- 6.1** Im Rahmen des „Management by Objectives (MBO)“ definierte die ÖBB-Personenverkehr AG für die zwei Geschäftsführer der ÖBB-Postbus GmbH Zielvorgaben für jährliche Bonus-Zahlungen.

Zu Beginn des überprüften Zeitraums prägten Kennzahlen der ÖBB-Unternehmensgruppe wesentlich die MBO-Vereinbarungen. So waren im Jahr 2008 75 % der MBO-Vereinbarungen eines Geschäftsführers dem Konzern (der ÖBB-Unternehmensgruppe) bzw. dem Teilkonzern (der ÖBB-Personenverkehr AG) zuzuordnen<sup>12</sup>. Somit war der überwiegende Teil der strategischen Vorgaben zu Beginn des überprüften Zeitraums nicht von der ÖBB-Postbus GmbH beeinflussbar und somit auch nicht steuerbar.

Bis zum Jahr 2012 reduzierte sich der Anteil der nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Geschäftsführung der ÖBB-Postbus GmbH liegenden Zielvorgaben auf 5 %<sup>13</sup>.

- 6.2** Der RH empfahl der ÖBB-Personenverkehr AG, auch in Zukunft MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung von Tochtergesellschaften dergestalt abzuschließen, dass deren Zielerreichung durch die Geschäftsführung dieser Tochtergesellschaften unmittelbar beeinflusst werden kann.

## Marktposition

- 7.1** Die ÖBB-Postbus GmbH sah sich auf ihrem Markt zwei Konkurrenzsituationen gegenüber:
- Einerseits befand sie sich in direktem Wettbewerb mit anderen Verkehrsunternehmen (etwa 200 Anbieter, aber nur wenige große), hinsichtlich der Akquirierung von Aufträgen für den Betrieb von Buslinien (direktes Konkurrenzumfeld).

<sup>12</sup> z.B. Zielwerte für die Gesamterträge des ÖBB-Konzerns, für den Personalaufwand des ÖBB-Konzerns, für das EGT des ÖBB-Konzerns, für den Materialaufwand, die bezogenen Leistungen und den sonstigen betrieblichen Aufwand des ÖBB-Konzerns

<sup>13</sup> weitere 10 % betreffen eine dauerhafte Übernahme von Mitarbeitern aus dem Vermittlungsservice, ausgenommen Buslenker

## Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH

- Andererseits standen die Verkehrsunternehmen zusammen mit den Auftraggebern als Anbieter öffentlichen Verkehrs in Konkurrenz mit dem Individualverkehr (PKW).

Der Marktanteil der ÖBB-Postbus GmbH innerhalb des direkten Konkurrenzumfelds der Busverkehrsunternehmen betrug im Jahr 2011<sup>14</sup>:

- rd. 70 % am regionalen Linien-Busverkehr,
- rd. 52 % am regionalen und innerstädtischen Linien-Busverkehr und
- rd. 30 % am gesamten Busverkehr (inklusive Reise- und Tourismusverkehr).

Die ÖBB-Postbus GmbH versorgte rd. 81 %<sup>15</sup> der österreichischen Gemeinden; rd. 36 %<sup>16</sup> der Gemeinden wurden ausschließlich von ÖBB-Postbussen versorgt.

Das Liniennetz der ÖBB-Postbus GmbH stellte sich wie folgt dar (Stand August 2012):

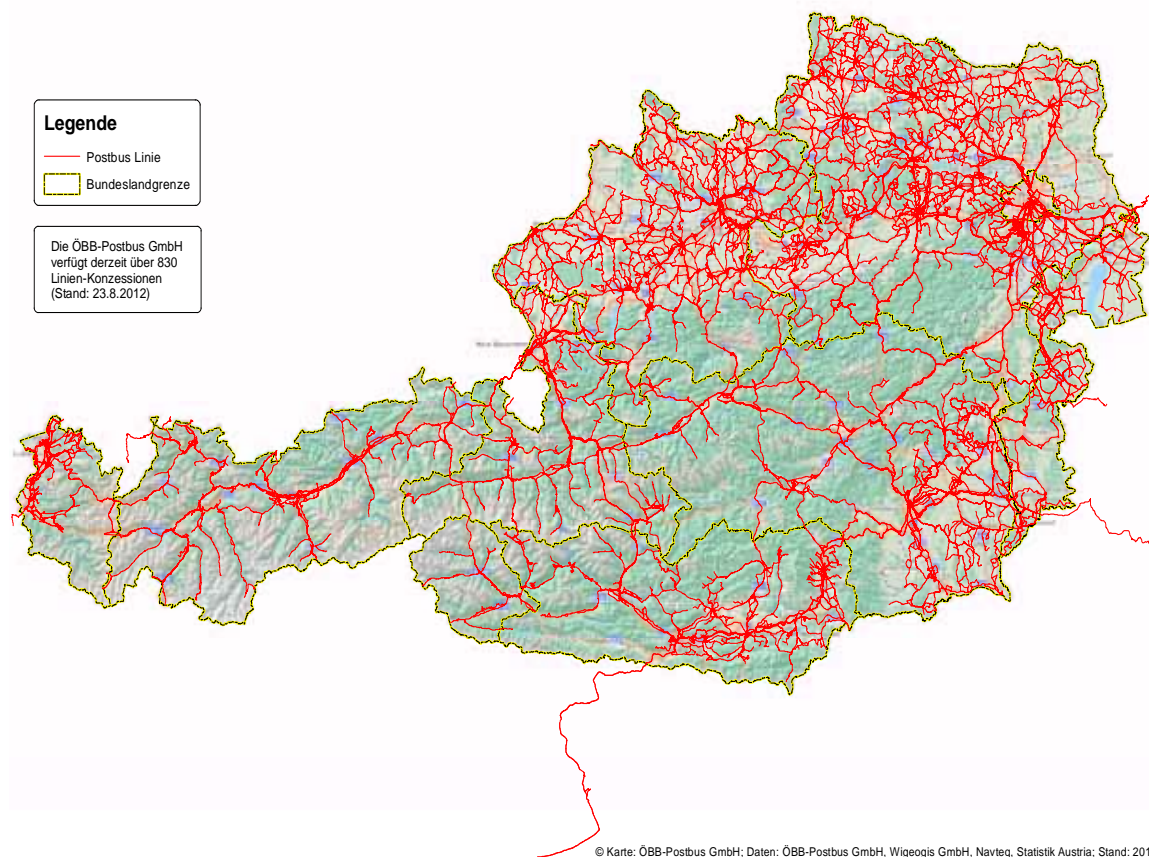
<sup>14</sup> gemäß Angabe der ÖBB-Postbus GmbH; Bezugsgröße für regionalen und innerstädtischen Linien-Busverkehr: Umsatz; Bezugsgröße für den gesamten Busverkehr: Transportleistung (Personen-Kilometer)

<sup>15</sup> Im Jahr 2012 waren dies 1.929 der 2.379 Gemeinden in Österreich.

<sup>16</sup> Im Jahr 2008 wurden 841 der 2.360 Gemeinden ausschließlich von Bussen der ÖBB-Postbus GmbH versorgt.

Abbildung 1: Liniennetz der ÖBB-Postbus GmbH

## Liniennetz der ÖBB-Postbus GmbH



Quelle: ÖBB-Postbus GmbH

Aus der obigen Abbildung ist die Verteilung der Netz-Kilometer auf die Länder ersichtlich. Das Liniennetz war topographiebedingt und aufgrund lokaler Konkurrenten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Zudem wurde es durch die Abgabe von mehreren Linienbündeln im Jahr 2005 beeinflusst, die dazu diente, der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung im Zuge des Zusammenschlusses der Österreichischen Bundesbahnen mit der Postbus AG entgegenzuwirken. Die gefahrenen Kilometer teilten sich nach Bundesländern (je Regionalmanagement) im überprüften Zeitraum wie folgt auf:

## Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH

**Tabelle 3: Gefahrene Kilometer je Regionalmanagement der ÖBB-Postbus GmbH**

	2007	2008	2009	2010	2011	Anteil an gefahrenen Kilometer 2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in 1.000 km						
Kärnten	10.524	11.359	11.842	11.957	11.706	7,8	11,2
Oberösterreich	26.052	28.969	29.743	29.985	28.319	18,9	8,7
Salzburg	14.961	15.220	14.966	15.005	14.892	9,9	- 0,5
Steiermark	18.145	18.590	18.072	18.305	18.004	12,0	0,8
Tirol	15.773	17.249	18.256	18.934	19.198	12,8	21,7
Vorarlberg	10.461	10.735	11.236	11.521	11.406	7,6	10,9
Wien/Niederösterreich/Burgenland	43.420	45.680	47.192	46.069	46.406	31,0	6,9
<b>Zwischensumme</b>	<b>139.336</b>	<b>147.802</b>	<b>151.307</b>	<b>151.776</b>	<b>149.931</b>	<b>100,1</b>	
interner Leistungsaustausch <sup>1</sup>	- 168	- 181	- 123	- 183	- 118	- 0,1	
<b>Gesamtsumme</b>	<b>139.168</b>	<b>147.621</b>	<b>151.184</b>	<b>151.593</b>	<b>149.813</b>	<b>100,0</b>	<b>7,6</b>

<sup>1</sup> Der interne Leistungsaustausch beinhaltet jene Kilometer, die ein Regionalmanagement für ein anderes erbracht hat. Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Kilometer-Leistung stieg von rd. 139 Mio. km im Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 um rd. 9 % auf rd. 152 Mio. km und lag zuletzt (im Jahr 2011) bei rd. 150 Mio. km. Die höchste Kilometer-Leistung wurde mit rd. 31 % in der Region Wien/Niederösterreich/Burgenland erbracht, gefolgt von Oberösterreich mit rd. 19 %. Die Regionen mit der geringsten Kilometer-Leistung waren Kärnten und Vorarlberg mit je rd. 8 % der gesamten Fahrleistung.

Die Marktanteile der ÖBB-Postbus GmbH in den Regionen<sup>17</sup> im Jahr 2011 waren unterschiedlich, mit Werten zwischen 47 % in der Steiermark und 83 % in Salzburg.

<sup>17</sup> In der Region Wien/Niederösterreich/Burgenland gab es zwei Verkehrsverbände, in allen anderen Regionen je einen.

<b>Tabelle 4: Marktanteile der ÖBB-Postbus GmbH in den Regionen</b>	
<b>Region</b>	<b>Marktanteil Postbus</b>
	in %
Salzburg	83
Kärnten	68
Vorarlberg	64
Oberösterreich	56
Tirol	56
Wien/Niederösterreich/Burgenland	51
Steiermark	47

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

**7.2** Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB-Postbus GmbH im regionalen Linien-Busverkehr mit 70 % Marktanteil der wesentliche Anbieter war. Im innerstädtischen Linien-Busverkehr war ihre Bedeutung aufgrund der städtischen Verkehrsbetriebe weniger ausgeprägt. Der RH wies auf die regionalen Unterschiede bei den Marktanteilen hin. Vor dem Hintergrund der Konkurrenzsituation konnte die ÖBB-Postbus GmbH die gefahrenen Kilometer stabil halten bzw. leicht steigern.

## Leistungsangebot

### Überblick

**8.1** (1) Wesentlichster Leistungsbereich der ÖBB-Postbus GmbH war die Personenbeförderung im Linienverkehr, die 2011 rd. 96 %<sup>18</sup> des Umsatzes ausmachte. Dieser Anteil ist seit 2007 (91 %) kontinuierlich angestiegen.

(2) Tourismus- und Gelegenheitsverkehr (z.B. Betriebsausflüge) waren demgegenüber unbedeutend.

(3) In den Jahren 2007 und 2008 war die ÖBB-Postbus GmbH bestrebt, durch den Verkauf von für den Betrieb notwendigen internen Leistungen – wie z.B. Reparaturen, Treibstoff- und Reifenverkauf – an Dritte zusätzlichen Umsatz zu generieren. Da damit allerdings nach Auskunft der ÖBB-Postbus GmbH kein wirtschaftlicher Erfolg erzielt werden konnte, reduzierte die ÖBB-Postbus GmbH diese Leistungen stark. Im Wesentlichen blieben lediglich die umsatz- und gewinnbrin-

<sup>18</sup> Erlöse aus dem Linienverkehr gemäß Tabelle abzüglich der Erlösberichtigungen

## Leistungsangebot

genden Werkstattleistungen, die die ÖBB-Postbus GmbH als Partnerbetrieb eines Busherstellers für Externe erbrachte, erhalten (siehe TZ 29).

(4) Die Werbung auf Bussen erbrachte unbedeutende und zudem abnehmende Umsätze. Nach Auskunft der ÖBB-Postbus GmbH wird dieser Umsatz aufgrund der immer detaillierteren Vorgaben der beauftragenden Verkehrsverbände (auch betreffend das äußere Erscheinungsbild der Busse) weiter zurückgehen.

**8.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der ÖBB-Postbus GmbH, sich insbesondere auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren.

## Auftraggeber und Finanzierung des Linienverkehrs

**9.1** (1) Die Einrichtung von Buslinienverkehren erfolgte entweder

- auf Eigeninitiative eines Busunternehmens bei eigenwirtschaftlichen Linien (siehe TZ 7); nach Maßstab der PSO-Richtlinie waren dies bei der ÖBB-Postbus GmbH nur die Flughafenbusse nach Schwechat und die (allerdings von der ÖBB-Personenverkehr AG beauftragte) Verbindung Graz-Klagenfurt-Venedig,
- auf Bestellung von Gebietskörperschaften, zumeist vertreten durch die regionalen Verkehrsverbundorganisationen oder
- auf Bestellung sonstiger Auftraggeber (z.B. Werksverkehre und Schienenersatzverkehre).

In den Ländern bestand ein „historisch gewachsenes“ Liniennetz. Auf Basis von regionalen Verkehrskonzepten bzw. der Anforderung durch einzelne oder mehrere Gemeinden kamen zu diesem Basisnetz zusätzliche Linien und zusätzliche Kurse auf bestehenden Linien hinzu.



(2) Die Finanzierung des öffentlichen Buslinienverkehrs erfolgte aus mehreren Quellen:

Tabelle 5: Finanzierung des Buslinienverkehrs	
Finanziert durch	Mittelaufkommen durch
Fahrgäste direkt	Kauf von Fahrscheinen und Zeitkarten
Bund (BMF, BMVIT), Länder, Gemeinden	– Ausgleich der Differenz zwischen wirtschaftlichem Fahrpreis und tatsächlichem, niedriger gehaltenen Fahrpreis – Bestellung bestimmter Linien und Kurse
Bund (FLAF)	Abgeltung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten

Quellen: Daten: Verkehrsverbund Ostregion und ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Finanzierung durch die öffentliche Hand erfolgte auf Basis von sogenannten Grund- und Finanzierungsverträgen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden. Zur Koordination des Streckennetzes und Abwicklung der Gebarung gründeten die Länder „Verkehrsverbünde“ in Form privatrechtlicher Gesellschaften<sup>19</sup>. Diese legten in einem Kooperationsvertrag mit den teilnehmenden Verkehrsunternehmen für ihren Verbundraum die Tarife, die Einnahmenaufteilung und die sonstigen Aufgaben fest. Darüberhinaus schlossen die Verbünde mit den Verkehrsunternehmen – unter Zugrundelegung der Kooperationsverträge – Verkehrsdienstverträge über die Bedienung konkreter Linien bzw. Linienbündel ab. Diese Verkehrsdienstverträge basierten seit 2008 zunehmend auf Ausschreibungen (vgl. TZ 11).

(3) Während die Mittel früher zu einem großen Teil an die den Linienverkehr durchführenden Verkehrsunternehmen direkt gingen, war in den letzten Jahren die Tendenz zu verzeichnen, Finanzierung und Abrechnung bei den Verkehrsverbänden zu konzentrieren. In Zukunft fließen auch die Mittel des FLAF an die Verkehrsverbände (und nicht wie bisher an die Verkehrsunternehmen). Zusammen mit der erwarteten Zunahme der Bruttoverträge (siehe TZ 10) werden die Einnahmen nach Einschätzung der ÖBB-Postbus GmbH großteils bei den Verkehrsverbänden konzentriert und die Verkehrsunternehmen in erster Linie von den Verkehrsverbänden ein Leistungsentgelt auf Basis gefahrener Kilometer erhalten.

<sup>19</sup> Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften gemäß § 17 ÖPNRV-G

## Leistungsangebot

- 9.2** Der RH wies darauf hin, dass nur zwei Buslinienverkehre eigenwirtschaftliche Verkehre auf eigene Initiative des Unternehmens waren. Der Großteil waren durch Verkehrsverbundorganisationen bestellte Verkehre. Die Verkehrsverbundorganisationen legten u.a. die Fahrpläne und damit die Dichte des Angebots fest. Die Einflussmöglichkeit der ÖBB-Postbus GmbH, den Kundennutzen im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verkehre durch eine Verbesserung bzw. Ausweitung des Angebots zu steigern, war damit erschwert.
- 9.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH sei die Darstellung der Finanzierung korrekt, jedoch gelte diese für alle Busunternehmen Österreichs. Es würden keine direkten Zahlungen des Bundes an die ÖBB-Postbus GmbH erfolgen. Die angegebene Finanzierung durch den Bund (BMF, BMVIT) gehe zur Gänze an die Verbundorganisationen oder Gebietskörperschaften zur teilweisen Finanzierung von Verbundabgeltung und Leistungsbestellungen.*
- 9.4** Der RH wies darauf hin, dass er die Finanzierung des öffentlichen Buslinienverkehrs allgemein und für alle Busunternehmen in gleicher Weise gültig darstellte. Er stellte klar, dass die Zahlungen des Bundes für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt bis zum Jahr 2013 direkt an die Verkehrsunternehmen gingen.

## Vertragsgestaltung

- 10.1** (1) Der Abschluss eines Verkehrsdienstvertrags zwischen Verkehrsunternehmen (ÖBB-Postbus GmbH) und Auftraggeber (Verkehrsverbundorganisation) kann mit einem Netto- oder Bruttovertrag erfolgen.
- Beim Nettovertrag verbleiben die Fahrscheineinnahmen beim Verkehrsunternehmen. Der Auftraggeber deckt die vereinbarte Differenz zwischen den geplanten Fahrscheineinnahmen und Betriebskosten des Verkehrsunternehmens. Das Verkehrsunternehmen trägt sowohl das Einnahmen- als auch das Kostenrisiko. Da Steigerungen der Fahrscheinerlöse dem Verkehrsunternehmen zugute kommen, hat es einen Anreiz, zusätzliche Fahrgäste durch bessere Qualität und besseren Service zu akquirieren.
  - Beim Bruttovertrag gibt das Verkehrsunternehmen die Fahrscheineinnahmen an den Auftraggeber weiter. Dieser leistet ein Entgelt für die Beförderungsdienstleistung in Abhängigkeit von den gefahrenen Kilometer, unabhängig davon, wie viele Fahrgäste das Leistungsangebot genutzt haben. Somit trägt das Verkehrsunternehmen nur das Kostenrisiko (der vereinbarten Leistungserbringung), nicht aber das Einnahmenrisiko, das beim Auftraggeber verbleibt. Der Leistungsanreiz ist für das Verkehrsunternehmen deutlich geringer, weil die



Leistungsangebot

BMVIT

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

Entlohnung des Verkehrsunternehmens auf der Kilometer-Leistung basiert und die Anzahl der beförderten Fahrgäste und die Qualität der Beförderungsdienstleistung bedeutungslos für die Entlohnung sind. Der Bruttovertrag erfordert somit eine genaue Festlegung des vereinbarten Qualitäts- und Servicegrades sowie dessen Kontrolle durch den Auftraggeber.

Im Jahr 2011 stammten 55 % des Umsatzes der ÖBB-Postbus GmbH aus Nettoverträgen und 45 % aus Bruttoverträgen.

(2) Nach Ansicht der ÖBB-Postbus GmbH wird in Zukunft der Umsatz zunehmend durch Bruttoverträge bestimmt werden, weil bei Neuausschreibungen die Beauftragung zumeist in Form von Bruttoverträgen erfolge. Dies ist im Wesentlichen in der größeren Klarheit und damit Rechtssicherheit von Bruttoverträgen begründet, weil die bei einem Nettovertrag zu berücksichtigenden Parameter (z.B. Anzahl der Fahrgäste, Einnahmen) sowie die Folgen zukünftiger Veränderungen der Linienführung oder des Fahrplans schwer festzulegen und zu bewerten sind. Zudem hätten die Verkehrsunternehmen, die die Verkehrsdienstleistung bisher erbrachten, bei der Ausschreibung von Nettoverträgen aufgrund ihres Vorwissens (bspw. über die zu erwartenden Fahrscheineinnahmen, die Entwicklung von Kundenströmen) Vorteile im Ausschreibungsverfahren. Die Auftraggeber (Verkehrsverbundorganisationen, Länder) erwarteten sich durch die Ausschreibung von Bruttoverträgen geringere Kosten für die Erbringung der Verkehrsdienstleistungen, weil die Auftraggeber das Einnahmenrisiko tragen und dadurch geringere Risikozuschläge an die Verkehrsunternehmen zahlen müssen.

**10.2** Der RH wies auf die mit der Ausschreibung von Nettoverträgen verbundenen Schwierigkeiten (u.a. Vorteile für den bisherigen Leistungserbringer im Ausschreibungsverfahren aufgrund von Vorkenntnissen) einerseits und auf die Schwächen von Bruttoverträgen (u.a. fehlende Anreizwirkung für das Verkehrsunternehmen für die Gewinnung zusätzlicher Kunden) andererseits hin. Seiner Ansicht nach stand der fehlende Anreiz für das Verkehrsunternehmen, möglichst viele Fahrgäste zu gewinnen, einer Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs entgegen. Der RH gab zu bedenken, dass die Auftraggeber (Verkehrsverbundorganisationen) gefordert sind, die für die laufende Kontrolle der in den Bruttoverträgen detailliert festgelegten Qualitätskriterien nötigen Ressourcen bereitzustellen und entsprechende Kontrollen durchzuführen.

## Leistungsangebot

Stand der Ausschreibungen

**11.1** (1) In Österreich war die Ausschreibung von Busverkehren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Gange. Insbesondere die Verkehrsverbund Ostregion GmbH und die Salzburger Verkehrsverbund GmbH schrieben bereits verstärkt Buslinien aus. Die Verkehrsverbundorganisationen in der Steiermark und in Oberösterreich bereiteten Ausschreibungen vor. Die übrigen Bundesländer warteten noch ab. Im überprüften Zeitraum fanden in Summe 93 Ausschreibungen statt, an denen die ÖBB-Postbus GmbH als Bieterin teilnahm.

Tabelle 6: Vergabeverfahren mit Teilnahme der ÖBB-Postbus GmbH							
	2007	2008	2009	2010	2011	9/2012	Summe
	Anzahl						
Abgeschlossene Vergabeverfahren	18	12	17	16	19	11	93
Anzahl der Vergabeverfahren mit ÖBB-Postbus GmbH als Gewinnerin	9	6	4	7	10	4	40
	in %						
Anteil jährlich	50	50	24	44	53	36	43

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die ÖBB-Postbus GmbH ging bei 43 % der bisherigen 93 Ausschreibungen als Gewinnerin hervor. In den Jahren 2006 bis 2011 entsprach dies rd. 40 % der ausgeschriebenen Kilometer-Leistungen bzw. rd. 39 % des ausgeschriebenen Gesamtwerts. Bestandsleistungen der ÖBB-Postbus GmbH, das sind jene, die sie bereits vor der Ausschreibung bediente, wurden erstmals ab dem Jahr 2011 ausgeschrieben (Linienverkehre im Verkehrsverbund Ostregion und im Land Salzburg). Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die ÖBB-Postbus GmbH bei der Ausschreibung der Bestandsleistung erfolgreich.

(2) Bei der Ausschreibung kann der Auftraggeber entweder die Qualität möglichst detailliert definieren, was zu einem Preiswettbewerb führt, oder er schreibt die Erarbeitung von Konzepten und damit einen Qualitätswettbewerb aus.

Die bisherigen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen im Bestand der ÖBB-Postbus GmbH folgten dem Prinzip des Preiswettbewerbs und definierten sehr konkret den Umfang der jeweiligen Verkehrsdienstleistung in Form eines detaillierten Fahrplans und in unterschiedlicher Detailliertheit die Qualität der Leistungserbringung (z.B. hinsichtlich Busqualität, Fahrgastinformation, Pünktlichkeit, Linienführung, Haltestellen oder Verhalten der Buslenker). Im Falle eines Verstoßes des Verkehrsunternehmens gegen die Qualitätskriterien legten

die Leistungsvereinbarungen Pönalen fest. Kosten und Qualitätsmerkmale wurden in den Verfahren in unterschiedlichem Ausmaß gewichtet.

**Tabelle 7: Beispiele für die Gewichtung der Zuschlagskriterien in bisherigen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen im Bestand der ÖBB-Postbus GmbH**

	Ausschreibung A	Ausschreibung B
Gewichtung Preis	80 %	60 %
Gewichtung Qualität	20 %	40 %
Kriterien Qualität	Busalter	Busalter, Abgasnorm, Bereitstellung von Ersatzbussen, On Board Service

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Ausschreibungsgewinner der beiden Beispiele waren im Rahmen von Bruttoverträgen beauftragt worden (vgl. TZ 10).

**11.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die in den Ausschreibungen definierten Qualitätskriterien stark unterschieden und dass bei Neuausschreibungen die Beauftragung von Verkehrsdienstleistungen bisher vor allem in Form von Bruttoverträgen unter Vorgabe von detaillierten Fahrplänen erfolgte. Damit gehen wesentliche Aufgaben wie z.B. die Verkehrsplanung, die Betreuung der Kunden und die laufende Kontrolle der Qualität, die bisher von der ÖBB-Postbus GmbH erbracht wurden, auf die Verkehrsverbundorganisationen über. Während diese sich organisatorisch und personell an das erweiterte Aufgabengebiet anpassen müssen, ist es nach Ansicht des RH fraglich, inwieweit die Verkehrsunternehmen und damit auch die ÖBB-Postbus GmbH zukünftig Ressourcen zur Verkehrsplanung und Kundenbetreuung vorhalten sollen.

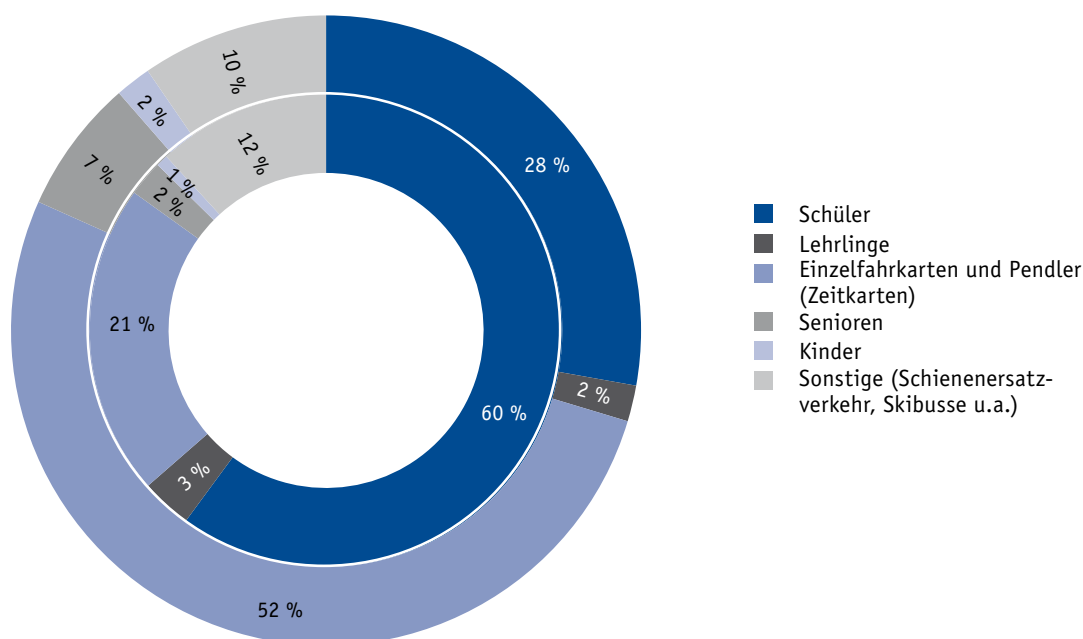
Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, laufend zu beobachten, ob mit zunehmender Einführung von Bruttoverträgen unternehmensinterne Ressourcen für Leistungen wie bspw. Verkehrsplanung oder Kundenbetreuung weiterhin erforderlich sind. Diese wären gegebenenfalls zu reduzieren.

## Leistungsangebot

### Kundenzusammensetzung

**12.1** (1) Die ÖBB-Postbus GmbH beförderte im Jahr 2011 rd. 233 Mio. Passagiere. Davon entfiel der Großteil auf Schüler und Lehrlinge (zusammen rd. 63 %). Pendler und Gelegenheitsfahrer stellten rd. ein Fünftel der Fahrgäste dar (rd. 21 %).

**Abbildung 2: Verteilung der Passagierzahlen (innen) und des Umsatzes (außen) aus Personenverkehr 2011 nach Kundengruppen**



Rundungsdifferenzen möglich

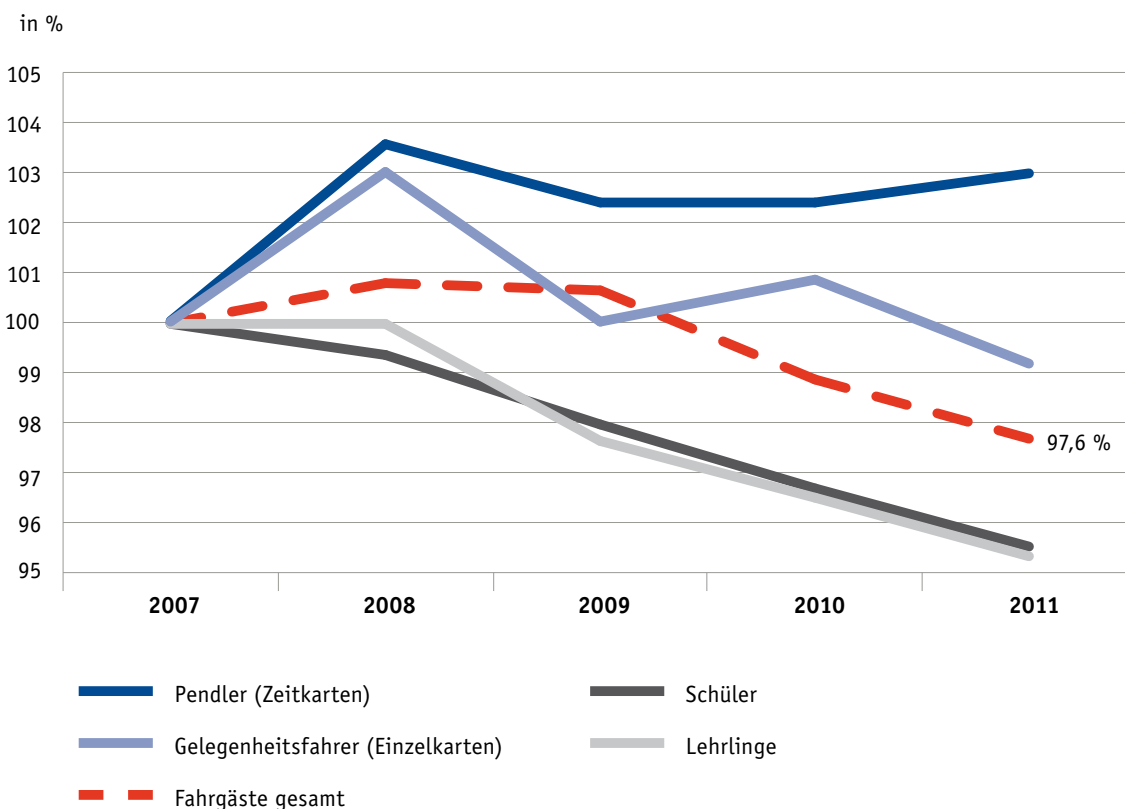
Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Wie aus der oben stehenden Grafik ersichtlich, stammte aus der Kundengruppe der Schüler verhältnismäßig wenig Umsatz (rd. 28 % des Umsatzes aus dem Personenverkehr bei rd. 60 % der Fahrgäste). Aus der Kundengruppe der Pendler (Zeitkarten) und Gelegenheitsfahrer (Einzelfahrscheine) stammte verhältnismäßig viel Umsatz (rd. 51 % des Umsatzes aus dem Personenverkehr bei rd. 27 % der Fahrgäste).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Die nicht direkt zuordenbaren Umsätze (Verbundabgeltung, bestellter Linienverkehr, sonstige Umsätze) in der Höhe von 181 Mio. EUR wurden proportional auf die Umsätze der Gruppen Pendler, Senioren, Kinder und sonstige Einzelkarten aufgeteilt.

(2) Die Fahrgastzusammensetzung entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 3: Entwicklung der Passagierzahlen 2007 bis 2011 nach Kundengruppen



Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Anzahl der von Schülern mit dem ÖBB-Postbus absolvierten Fahrten ging von 2007 bis 2011 um rd. 4,5 %<sup>21</sup> zurück. Die Linien der ÖBB-Postbus GmbH befanden sich größtenteils im ländlichen Raum. In diesen Gebieten war gemäß der Bevölkerungsprognose der Statistik

<sup>21</sup> Fahrten von Schülern pro Jahr:  
2007: 146,4 Mio. Fahrten  
2011: 139,8 Mio. Fahrten

## Leistungsangebot

Austria ein Rückgang der Schülerzahlen und damit potenzieller Fahrgäste des ÖBB-Postbusses zu erwarten.<sup>22</sup>

(3) Gemäß der von der Statistik Austria erhobenen Volkszählungsdaten benutzen in Österreich (mit Ausnahme von Wien) mehr als drei Viertel aller Pendler den PKW, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Es gab zur Zeit der Gebarungüberprüfung in der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen dazu, wie groß Wachstumspotenziale in Bezug auf die Kundengruppe der Pendler sein könnten und wie das Fahrplanangebot auf diese potenzielle Benutzergruppe anzupassen wäre. Die ÖBB-Postbus GmbH begründete dies damit, dass einzelne Versuche, Zubringerbusse zu Pendlerzügen anzubieten, erfolglos waren, weil durch den Ausbau von Park & Ride Anlagen die Kombination PKW-Bahn attraktiver sei als die Kombination Bus-Bahn. Überdies werde das Fahrplanangebot von den Auftraggebern (Verkehrsverbundorganisationen) im Zuge der Ausschreibungen festgelegt und befände sich damit außerhalb ihres Gestaltungsspielraums.

**12.2** Der RH hob hervor, dass die Kundengruppe der Schüler und Lehrlinge mit rd. 63 % zwar den Großteil der Fahrgäste darstellte, für die ÖBB-Postbus GmbH aber mit rd. 30 % verhältnismäßig wenig Umsatz brachte und die Schülerzahlen zudem in den für die ÖBB-Postbus GmbH relevanten ländlichen Regionen als rückläufig prognostiziert waren.

Die Kundengruppe der Pendler brachte dagegen verhältnismäßig viel Umsatz. Zugleich deuteten Volkszählungsdaten darauf hin, dass in dieser Kundengruppe ein Wachstumspotenzial liegen könnte, weil ein Großteil der Pendler mit dem PKW zum Arbeitsplatz gelangte.

Der RH kritisierte, dass es in der ÖBB-Postbus GmbH keine konkreten Analysen dazu gab, wo Potenziale im Hinblick auf die Kundengruppe der Pendler wären und wie diese zu heben sind. Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, entsprechende Analysen vorzunehmen und Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der Pendler

<sup>22</sup> Aufgrund des großen Anteils der Schüler (rd. 60 %) sank damit auch die Anzahl der Fahrgäste gesamt im überprüften Zeitraum um über 2 %. Bevölkerungsprognosen der Statistik Austria zeigten, dass sich die österreichweite Schüleranzahl bis zum Schuljahr 2020/2021 leicht rückläufig entwickeln und dann bis zum Schuljahr 2030/2031 wieder annähernd das Niveau von 2009/2010 erreichen dürfte. Die Schüleranzahl in den einzelnen Bundesländern dürfte sich – mit Ausnahme von Wien und Niederösterreich – bis zum Schuljahr 2030/2031 überall negativ entwickeln; Schüleranzahl im Schuljahr...

...2009/2010: 1.138.126,

...2020/2021: 1.084.365 (– 4,7 % gegenüber 2009/2010),

...2030/2031: 1.132.529 (– 0,5 % gegenüber 2009/2010);

größte Abnahme der Schüleranzahl in Kärnten mit – 12,65 % von 2009/2010 bis 2030/2031





Leistungsangebot

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

zu erstellen, um anschließend den Auftraggebern der Verkehrsdienstleistungen attraktive Leistungsangebote zu unterbreiten (vgl. TZ 9).

**12.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH habe sie bereits im Jahr 2007 österreichweite Analysen durchgeführt, um mögliche Fahrgastpotenziale zu erkennen, konkrete Maßnahmen abzuleiten und Potenziale zu heben. Eine Aktualisierung der Kundenanalysen durch die ÖBB-Postbus GmbH sei grundsätzlich möglich, würde jedoch aufgrund der geänderten Marktbedingungen verstärkt als Aufgabe der Verkehrsverbundorganisationen gesehen. Die Vorbereitung attraktiver Leistungsangebote an die Auftraggeber sei problematisch, weil damit der Ausschluss von der Teilnahme an zukünftigen Vergabeverfahren drohe.*

**12.4** Der RH entgegnete der ÖBB-Postbus GmbH, dass insbesondere bei Bestandsleistungen laufende Adaptionen des Verkehrsangebots in Hinblick auf eine bestmögliche Anpassung an die Mobilitätsbedürfnisse der Kunden möglich und notwendig sind. Des Weiteren bestünden fallweise auch bei zukünftigen Ausschreibungen, wie beispielsweise bei der funktionalen Leistungsbeschreibung von Verkehrsleistungen in Kärnten, Handlungsspielräume der anbietenden Verkehrsunternehmen zur Gestaltung des Verkehrsangebots innerhalb des Ausschreibungsprozesses.

Kundenzufriedenheit

**13.1** (1) Zur systematischen Erfassung der Kundenzufriedenheit standen der ÖBB-Postbus GmbH im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung:

- Kundenfeedback über einlangende Anrufe, Briefe oder E-Mails und
- Kundenbefragungen im Rahmen von österreichweit angelegten Marktforschungen.

(2) Den durchschnittlich jährlich rd. 237 Mio. Passagieren standen rd. 5.000 einlangende Beschwerden pro Jahr gegenüber. Die relevanten Beschwerden aus den Rückmeldungen der Kunden betrafen:

- durchfahrene Haltestellen, nicht, zu früh oder zu spät kommende Busse und
- Fehlverhalten des Lenkers (mangelnde soziale oder fachliche Kompetenz, Fahrweise).

## Leistungsangebot

Die Themen Anschlusssicherheit zwischen Bus und Bahn sowie zu kleine Busse spielten beim Kundenfeedback keine nennenswerte Rolle.

Die ÖBB-Postbus GmbH reagierte auf die Erkenntnisse aus dem Kundenfeedback mit verstärkten Schulungen der Lenker in Bezug auf Kundenverhalten und Kenntnis der Tarifbestimmungen, testweiser Implementierung von neuen Fahrgastinformationssystemen (Apps für Smartphones) und verschiedenen Maßnahmen, um die Pünktlichkeit zu erhöhen (z.B. Ampelbeeinflussung, eigene Busspuren).

(3) Systematische österreichweite Kundenbefragungen wurden im überprüften Zeitraum in den Jahren 2008, 2010 und 2011 durchgeführt. Die Kundenbefragung des Jahres 2010 zeigte eine Verschlechterung der Gesamtzufriedenheit der Kunden von 90 % (2008) auf 89 % (2010). Besonders gering war die Zufriedenheit in Oberösterreich (73 %); alle anderen Bundesländer lagen über dem Österreichdurchschnitt. Die ÖBB-Postbus GmbH leitete daraufhin Maßnahmen ein, um die Kundenzufriedenheit anzuheben (z.B. verstärkte Kontrollen durch anonyme Testkunden) und beschloss, die Marktforschungen fortan jährlich durchführen zu lassen.

Nachdem die Marktforschung des Jahres 2011 für Oberösterreich noch schlechtere Zufriedenheitswerte lieferte, ergab die Überprüfung der Erhebungsmethode, dass die oberösterreichischen Ergebnisse von einer Mitarbeiterin des beauftragten Marktforschungsinstitutes gefälscht worden waren. Die oberösterreichischen Daten der Jahre 2010 und 2011 waren damit unbrauchbar. Die Gesamtzufriedenheit der Kunden lag 2011 bei 91 % (ohne Oberösterreich).

(4) Ab 2012 war eine konzernweite gemeinsame Erhebung der Kundenzufriedenheit geplant, an die die Marktforschung des ÖBB-Postbusses angeschlossen werden sollte. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war diese Erhebung jedoch noch nicht konzipiert gewesen.

- 13.2** Der RH wies auf jährlich 5.000 einlangende Beschwerden und mögliche Multiplikatoreffekte – eine tatsächliche Rückmeldung kann für eine größere Anzahl von Unzufriedenen stehen, die sich nicht aktiv beschweren – in Relation zu jährlich rd. 237 Mio. transportierten Passagieren hin und erachtete die getroffenen Maßnahmen als zweckmäßig.

In Bezug auf die künftig konzernweit angelegten Marktforschungen (Kundenbefragungen) empfahl der RH der ÖBB-Postbus GmbH darauf zu achten, dass die busspezifischen Fragestellungen und Qualitätskriterien im Rahmen zukünftiger Kundenbefragungen erhalten bleiben, eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den vergangenen Marktfor-



Leistungsangebot

BMVIT

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

sungen gewahrt bleibt und damit eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung möglich ist.

Abstimmung  
zwischen Bus und  
Bahn

**14.1** Seitens des Gesetzgebers ist seit dem Jahr 2000 eine optimale Anknüpfung und Verbindung der Verkehre durch abgestimmte Fahrpläne Voraussetzung für die Bereitstellung von Bundesmitteln zur Finanzierung von Verkehrsdiensten (§ 31 ÖPNRV-G).

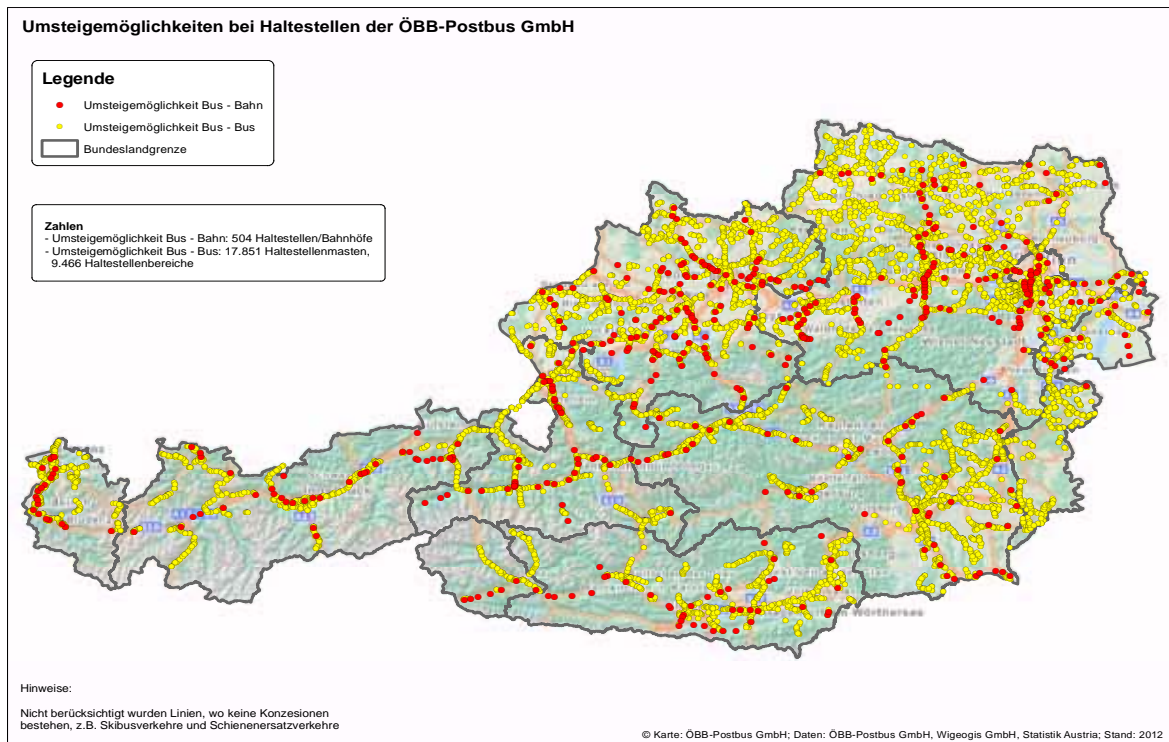
Die Abstimmung von Fahrplänen und Anschlüssen zwischen Bus und Bahn erfolgte innerhalb des ÖBB-Konzerns dadurch, dass die ÖBB-Personenverkehr AG für die Personenzüge ca. 1,5 Jahre im vorhinein Trassen bestellte und darauf aufbauend den Zugfahrplan erstellte. Die ÖBB-Postbus GmbH passte in weiterer Folge ihre Fahrpläne so an den Zugfahrplan an, dass mögliche Anschlüsse zwischen ÖBB-Postbus und Bahn optimiert wurden.

Die Frage der Anschlusssicherung war aus Sicht der ÖBB-Postbus GmbH aus folgenden Gründen kein primäres Thema:

- Nur rd. 3 % der Fahrgäste des ÖBB-Postbusses benutzten die Bahn zur Weiterfahrt.
- Lediglich rd. 2 % bis 3 % aller Kundenbeschwerden (zwischen 114 und 161 der insgesamt rd. 5.000 Beschwerden pro Jahr) bezogen sich auf die Anschlusssicherheit oder fehlende Anschlüsse Bus-Bahn.
- Es gab an nur rd. 2,5 % der etwa 20.000 Haltestellen eine Umsteigemöglichkeit zwischen ÖBB-Postbus und Bahn.

## Leistungsangebot

Abbildung 4: Umsteigemöglichkeiten zwischen Bus und Bahn



Quelle: ÖBB-Postbus GmbH

Die ÖBB-Postbus GmbH argumentierte, dass der Gestaltungsspielraum für die Optimierung von Anschlüssen mit der Bahn in Zukunft zunehmend begrenzt sei, weil bei der Ausschreibung von Linienverkehren nunmehr bereits konkrete Fahrpläne vorgegeben werden und jede Änderung der Zustimmung des Auftraggebers (der Verkehrsverbundorganisation) bedarf.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in Salzburg und Kärnten Pilotprojekte zur Anschlusssicherung (Informationsaustausch zwischen einzelnen Zügen und Bussen) im Gange. Im Rahmen der Lenkerschulungen wurde verstärkt auf die Sensibilisierung in Bezug auf Anschlusssicherung geachtet und der Informationsfluss über Anschlüsse durch eine veränderte Darstellung der Bus-Zeitpläne („Dienstkarten“) für Lenker verbessert.

In den Verkehrsdienstverträgen waren Strafen bei mangelhafter Anschlusssicherung (ausbleibende Verspätungsmeldung) und bei Verspätungen vorgesehen. Der Umfang der tatsächlich durchgeführten Kontrollen war der ÖBB-Postbus GmbH nicht bekannt.

Es gab seitens der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen darüber, ob der Pendleranteil durch bessere Anschlüsse zwischen Bus und Bahn oder neue Verbindungen zu steigern wäre.

- 14.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Herstellung von Anschlüssen zwischen Bus und Bahn für die ÖBB-Postbus GmbH kein vorrangliches Anliegen war, obwohl für den Gesetzgeber eine optimale Anknüpfung und Verbindung der Verkehre durch abgestimmte Fahrpläne von Bedeutung war. Der RH kritisierte, dass in Anbetracht eines sehr geringen Anteils von Fahrgästen, die neben dem ÖBB-Postbus die Bahn zur Weiterfahrt benutzen (Kombinierte Nutzer; rd. 3 %) keine Analysen vorlagen, welches Potenzial in dieser Kundengruppe (in erster Linie Pendler) liegen könnte und ob Verbesserungen der Anschlüsse zwischen Bus und Bahn zu Kundenzuwächsen in diesem Bereich führen könnten.

Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, Fragen zur Abstimmung von Bus und Bahn zukünftig in die Erhebung der Kundenzufriedenheit (Marktforschung, vgl. TZ 13) aufzunehmen, entsprechende Analysen über mögliche Verbesserungspotenziale bei der Abstimmung zwischen Bus und Bahn vorzunehmen und Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der kombinierten Nutzer zu erstellen, um den Auftraggebern (Verkehrsverbundorganisationen) anschließend ein attraktives Leistungsangebot offerieren zu können (vgl. TZ 9).

- 14.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH gebe es zwischen ihr und der ÖBB-Personenverkehr AG seit Jahren regelmäßige Abstimmungen und Workshops zur Verbesserung der Anschlüsse und der Mobilitätskette. Es gebe darüber hinaus gemeinsame Verkehrskonzepte im Ergänzungsverkehr z.B. im Traisental und ein Nebenbahnenkonzept, in dem österreichweit Nebenbahnstrecken analysiert und Buskonzepte erarbeitet worden seien. Mit der ÖBB-Personenverkehr AG sei ein technisches Anschlusssicherungssystem entwickelt worden, welches in mehreren Bundesländern im Einsatz sei. Vorschläge zur Verbesserung des Verkehrsangebotes an die Auftraggeber würden von diesen kritisch bis ablehnend bewertet werden. Derartige Vorschläge seien auch insofern problematisch, als damit der Ausschluss von der Teilnahme an zukünftigen Vergabeverfahren drohe.*
- 14.4** Dem RH war die von der ÖBB-Postbus GmbH aufgezeigte Problematik hinsichtlich der Vergabeverfahren bewusst. Er wies jedoch darauf hin, dass insbesondere bei Bestandsleistungen – die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Ausschreibungsverfahren stehen – sehr wohl laufende Adaptionen des Verkehrsangebots in Hinblick auf eine bestmögliche Anpassung an die Mobilitätsbedürfnisse der Kunden

möglich und notwendig sind. Des Weiteren bestehen fallweise auch bei zukünftigen Ausschreibungen, wie beispielsweise bei der funktionalen Leistungsbeschreibung von Verkehrsleistungen in Kärnten, Handlungsspielräume der anbietenden Verkehrsunternehmen zur Gestaltung des Verkehrsangebotes innerhalb des Ausschreibungsprozesses.

## Faktoren der Leistungserstellung

### Organisation

**15.1** Die ÖBB-Postbus GmbH war regional strukturiert: es gab eine Unternehmenszentrale, sieben Regionalmanagements, 18 Verkehrsleitungen und 54 Verkehrsstellen.

(1) In der Unternehmenszentrale in Wien waren zwei Geschäftsführer für die Fachbereiche Verkehrsmarkt, Verkehrsentwicklung, Regionen, Technik & Logistik, Personal und Controlling verantwortlich. Die Servicebereiche IT/Systeme, Recht und Rechnungswesen waren als Querschnittsbereiche gemeinsam mit der ÖBB-Personenverkehr AG organisiert (vgl. TZ 4).

(2) Sieben Regionalmanager – in der Region Wien/Niederösterreich/Burgenland und in den sechs weiteren Bundesländern – führten die Geschäfte der Region. Sie waren zuständig für die Umsetzung der Konzern- und Unternehmensstrategie, die Betreuung der Großkunden sowie für die Mitarbeiterauswahl, -führung und -entwicklung. Das Regionalmanagement schloss die Verträge mit den Verkehrsverbänden ab, betreute in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen der Unternehmenszentrale die Ausschreibungen und rechnete die erbrachten Leistungen mit den Verbänden ab.

**Tabelle 8: Größe der Regionalmanagements im Jahr 2011**

Region	Mitarbeiter <sup>1</sup>	Busse <sup>1</sup>	Mitarbeiter/Bus	Kilometer- Leistung gesamt	km/Mitarbeiter
	Anzahl			in Mio. km	in 1.000 km
Kärnten	302	195	1,55	11,71	38,8
Oberösterreich	609	356	1,71	28,32	46,5
Salzburg	386	240	1,61	14,89	38,6
Steiermark	460	263	1,75	18,00	39,1
Tirol	481	290	1,66	19,20	39,9
Vorarlberg	310	144	2,15	11,41	36,8
Wien/Niederösterreich/ Burgenland	1.100	693	1,59	46,41	42,2
<b>Insgesamt</b>	<b>3.648</b>	<b>2.181</b>	<b>1,67</b>	<b>149,94</b>	<b>41,1</b>

<sup>1</sup> Durchschnittswerte 2011  
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Regionalmanagements unterschieden sich deutlich in ihrer Größe hinsichtlich der Anzahl der Mitarbeiter, der Anzahl der Busse und der Fahrleistung.

(3) Dem Regionalmanager waren Verkehrsleiter unterstellt. Diese führten die jeweilige Verkehrsleitung und die zugeordneten Verkehrsstellen sowie Werkstätten. Die Verkehrsleiter betreuten die Kunden im regionalen Kontext und akquirierten dazu neue Linien- und Gelegenheitsverkehre. Sie setzten die regionale Verkehrsplanung in ihrem Gebiet um und gestalteten dafür die Fahr-, Dienst- und Umlaufpläne.

(4) Die Verkehrsleitungen der sieben Regionen waren in Bezug auf die zu betreuenden Mitarbeiter und die Anzahl der zugeordneten Verkehrsstellen sehr unterschiedlich ausgelastet.

Im Durchschnitt lag die Mitarbeiteranzahl (Einzugsbereich einer Verkehrsleitung) bei 194 Mitarbeitern; einem Mitarbeiter in der Verkehrsleitung (Overhead) waren durchschnittlich rd. 34 Mitarbeiter (z.B. Lenker, Mechaniker) im Einzugsbereich der Verkehrsleitung zugeordnet.

## Faktoren der Leistungserstellung

**Tabelle 9: Verkehrsleitungen der Regionen, zugeteilte Verkehrsstellen und Anzahl der Mitarbeiter in der Verkehrsleitung (Overhead) und im Einzugsbereich (Daten 2012)**

Verkehrsleitung	Mitarbeiter in der Verkehrsleitung (Overhead)	Mitarbeiter im Einzugsbereich (Lenker, Werkstätten)	Mitarbeiter im Einzugsbereich/Mitarbeiter in der Verkehrsleitung – durchschnittliche Führungsspanne
Anzahl			
<b>Kärnten</b>			
K 1	4	157	39
K 2	4	119	30
<b>Oberösterreich</b>			
OÖ 1	8	341	43
OÖ 2	5	242	48
<b>Salzburg</b>			
S 1	8	177	22
S 2	10	186	19
<b>Steiermark</b>			
Stmk 1	5	130	26
Stmk 2	10	155	16
Stmk 3	6	126	21
<b>Tirol</b>			
T 1	8	233	29
T 2	4	95	24
T 3	3	144	48
<b>Vorarlberg</b>			
Vbg 1	6	295	49
<b>Wien/Niederösterreich/ Burgenland</b>			
W/N/B 1	2	114	57
W/N/B 2	5	255	51
W/N/B 3	6	302	50
W/N/B 4	6	263	44
W/N/B 5	2	152	76
<b>Gesamt</b>	<b>102</b>	<b>3.486</b>	<b>34</b>

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH



(5) In den Verkehrsstellen waren Verkehrsdisponenten für die Führung und Einteilung des Lenkpersonals zuständig und disponierten die Busse. Sie waren verantwortlich für die zeitgerechte Wartung und Überprüfung der Fahrzeuge und die Qualität der Verkehrsleistungen wie z.B. Pünktlichkeit und Sauberkeit der Busse und das Verhalten der Lenker. Aufgrund ihrer lokalen Kenntnisse konnten sie auf örtliche Gegebenheiten wie beispielsweise Behinderungen durch Baustellen oder kurzfristige Fahrplanänderungen durch geänderte Stundenpläne in Schulen reagieren.

Die tatsächliche Größe der Verkehrsstellen war sehr unterschiedlich. Bei einer mittleren Besetzung von rd. 65 Mitarbeitern hatten die vier größten Verkehrsstellen über 200 Mitarbeiter. Daneben existierten 27 von 54 Verkehrsstellen mit einer Mitarbeiteranzahl kleiner als 45. Diese gering besetzten Verkehrsstellen lagen teilweise auch in geringen Distanzen voneinander entfernt.<sup>23</sup>

(6) Im Unternehmen gab es zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung kein aktuelles Standortkonzept mit Festlegungen zur Reorganisation der regionalen Unternehmensstruktur.

**15.2** Der RH kritisierte, dass kein konkretes Standortkonzept zur Reorganisation der regionalen Unternehmensstruktur vorlag.

Der RH zeigte auf, dass die Größe der Regionalmanagements hinsichtlich der Mitarbeiter, der zugewiesenen Busse und der erbrachten Verkehrsleistungen sehr unterschiedlich war. Den Regionalmanagements standen aufgrund der Organisation des öffentlichen Personennah- und -Regionalverkehrs jeweils eine (bzw. zwei<sup>24</sup>) Verkehrsverbundorganisationen als Verhandlungs- und Vertragspartner gegenüber. Die voneinander abgegrenzten Einzugsgebiete der Verkehrsverbundorganisationen und deren spezifische Vorgehensweise z.B. bei Ausschreibungen und bei der Vertragsgestaltung rechtfertigten nach Ansicht des RH die Existenz auch kleinerer Regionalmanagements.

Der RH wies darauf hin, dass die Verkehrsleitungen hinsichtlich der Mitarbeiteranzahl in der Verwaltung bzw. im Overhead-Bereich und im Einzugsbereich (Verkehrsstellen, Buslenker, Werkstätten) unterschiedlich groß waren. Betreffend die Verkehrsstellen kritisierte er die Vielzahl von kleinen Standorten, die teilweise in geringer Entfernung

<sup>23</sup> z.B: Gmünd – Waidhofen/Thaya: 28 km, Gmünd – Zwettl: 26 km, Waidhofen/Ybbs – Amstetten: 25 km, St. Johann/Pongau – Ennspongau: 21 km, Vöcklabruck – Gmunden: 17 km, Feldkirchen – Villach: 26 km, Wörgl – Brixlegg: 18 km, Feldkirch – Bludenz: 36 km

<sup>24</sup> Regionalmanagement Wien/Niederösterreich/Burgenland: Verkehrsverbund Ostregion Vor und Verkehrsverbund Niederösterreich-Burgenland VVNB

## Faktoren der Leistungserstellung

zueinander lagen. Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, Möglichkeiten zur Zusammenlegung von kleinen Verkehrsleitungen und Verkehrsstellen im Rahmen eines Standortkonzepts zu prüfen und entsprechend der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Möglichkeiten zu realisieren.

**15.3** Die ÖBB-Postbus GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass im Jahr 2009 in Voraussicht des sich ändernden Verkehrsmarkts ein Standortkonzept entwickelt und in Workshops im Rahmen der Erstellung eines „Masterplans Postbus“ strukturiert abgehandelt worden seien. Das Standortkonzept sei 2012 evaluiert worden und zeigt durch Standort-Zusammenlegungen bei den Verkehrsleitungen einen Umsetzungsgrad von 100 %, bei den Verkehrsstellen von 97 % und bei den Werkstätten von 86 %. Nach der Gebarungsüberprüfung sei eine weitere Standortevaluierung vorgenommen worden, die Maßnahmen würden schrittweise umgesetzt.

**15.4** Der RH entgegnete der ÖBB-Postbus GmbH, dass im Rahmen der Gebarungsüberprüfung weder ein Standortkonzept noch dessen Evaluierung vorgelegt worden waren. Seiner Ansicht nach wiesen die Zahlen – auch nach den bis zur Gebarungsüberprüfung gesetzten Maßnahmen – auf weitere Optimierungspotenziale hin. Die im Anschluss an die Gebarungsüberprüfung durchgeführte Evaluierung und die Umsetzung weiterer Maßnahmen würden nach Ansicht des RH den aufgezeigten Handlungsbedarf untermauern.

**16.1** Das Projekt „Makro- und Mikroorganisation“ der ÖBB-Postbus GmbH aus dem August 2012 legte für die unterschiedlichen Organisationseinheiten – in Abhängigkeit von der Mitarbeiteranzahl – angestrebte Maximalzahlen in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen fest. Die Personalstände der Organisationseinheiten mit Stand August 2012 zeigten in drei der sieben Regionalmanagements eine Überbesetzung im Ausmaß von insgesamt sieben Personen und in fünf der 18 Verkehrsleitungen eine Überbesetzung im Ausmaß von insgesamt neun Personen. Dies entsprach rd. 9 % des gesamten Verwaltungspersonals in den Regionalmanagements und Verkehrsleitungen.



Faktoren der Leistungserstellung

BMVIT

ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung
**Tabelle 10: Overhead Regionalmanagements und Verkehrsleitungen – Soll-Größen gemäß „Makro- und Mikroorganisation“ und Ist-Größen**

Region	Overhead – Anzahl Mitarbeiter						
	Soll	Ist	Delta	Verkehrsleitung	Soll	Ist	Delta
Regionalmanagement	Anzahl				Anzahl		
Kärnten	12	15	3	K 1	7	4	
				K 2	5	4	
Oberösterreich	14	12		OÖ 1	9	8	
				OÖ 2	7	5	
Salzburg	12	14	2	S 1	7	8	1
				S 2	7	10	3
Steiermark	14	12		Stmk 1	5	5	
				Stmk 2	7	10	3
				Stmk 3	5	6	1
Tirol	14	11		T 1	7	8	1
				T 2	5	4	
				T 3	5	3	
Vorarlberg	12	8		Vbg 1	9	6	
Wien/Niederösterreich/ Burgenland	18	20	2	W/N/B 1	5	2	
				W/N/B 2	9	5	
				W/N/B 3	9	6	
				W/N/B 4	9	6	
				W/N/B 5	7	2	
<b>Summe</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>7</b>			<b>102</b>	<b>9</b>

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

**16.2** Der RH erachtete die Definition von angestrebten Maximalgrößen von Overheads in der Mikroorganisation grundsätzlich als positiv. Er wies kritisch darauf hin, dass die tatsächliche Besetzung der Regionalmanagements und Verkehrsleitungen teilweise deutlich unter der in der Mikroorganisation definierten Maximalgröße lag. Dies wies nach Ansicht des RH auf weitere Optimierungspotenziale hin.

## Faktoren der Leistungserstellung

Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, die Unternehmenszentrale in die Überlegungen miteinzubeziehen, und die Mitarbeiteranzahl in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen in einem ersten Schritt entsprechend den Zielgrößen zu reduzieren.

- 16.3** Die ÖBB-Postbus GmbH betonte in ihrer Stellungnahme, dass die österreichweite Reduktion der Overheads im Rahmen der dienstrechtlichen Möglichkeiten (unkündbare Mitarbeiter) umgesetzt worden sei. Durch die Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben aus einem „Masterplan Postbus“ aus dem Jahr 2009 konnten die Aufwandpositionen für Personal, Miete, Lager und Instandhaltung nachhaltig reduziert werden. Die Darstellung in Tabelle 11 sei insofern unvollständig, als die Unterschreitungen der Zielgrößen nicht angeführt seien, und sich bei deren Berücksichtigung in Summe eine Übererfüllung der Overhead-Zielgrößen ergäbe.

*Nach der Gebarungsüberprüfung sei ein weiteres Organisationskonzept erarbeitet worden, die Maßnahmen würden schrittweise umgesetzt. Dabei würde die Anzahl der Verkehrsleitungen und Verkehrsstellen weiter reduziert sowie die Werkstattstruktur geändert. Ziel sei die weitere Senkung des Overheads im Rahmen der dienstrechtlichen Möglichkeiten.*

- 16.4** Der RH entgegnete der ÖBB-Postbus GmbH, dass eine Betrachtung der Sollgrößen der Overheads standortbezogen und nicht als Summenwert über alle Standorte erfolgen müsse, weil die Aufgaben regional bzw. lokal zu erfüllen seien. Das deutliche Unterschreiten der Maximalwerte an einer Vielzahl der Standorte untermauert, dass die Soll-Maximalgrößen je Organisationseinheit „großzügig“ festgelegt wurden, und dass weiterhin Einsparungspotenziale gegeben sind. Die seit Ende der Gebarungsüberprüfung gesetzten Maßnahmen bestätigten die Empfehlung des RH.

Dem RH waren jedoch die dienstrechtlichen Herausforderungen bewusst, vor denen die Unternehmensleitung bei der Restrukturierung und Optimierung der Standorte steht.

Personal

Mitarbeiterkategorien

- 17.1** Bedingt durch die historische Entwicklung des Unternehmens und die geänderten gesetzlichen Voraussetzungen, verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über verschiedene Mitarbeiterkategorien:



Faktoren der Leistungserstellung

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

- beamtete Mitarbeiter,
- angestellte Mitarbeiter mit Kündigungsschutz und
- Arbeiter bzw. Angestellte nach Kollektivvertrag.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung des Personals.

<b>Tabelle 11: Beschäftigte in der ÖBB-Postbus GmbH</b>						
<b>Anzahl Beschäftigte im Jahresdurchschnitt</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Veränderung 2007 bis 2011</b>
	Anzahl					in %
Beamte Postbus	1.534	1.521	1.472	1.405	1.332	- 13,2
Beamte ÖBB	1.104	1.035	972	933	898	- 18,7
<b>Beamte gesamt</b>	<b>2.638</b>	<b>2.556</b>	<b>2.444</b>	<b>2.338</b>	<b>2.230</b>	<b>- 15,5</b>
	in %					
<b>Anteil an Personal gesamt</b>	<b>68,6</b>	<b>65,8</b>	<b>62,0</b>	<b>58,2</b>	<b>56,1</b>	
	Anzahl					
Angestellte	168	165	168	175	164	- 2,4
Angestellte ÖBB	106	99	95	91	90	- 15,1
Angestellte DO <sup>1</sup>	338	331	318	310	300	- 11,2
<b>Angestellte gesamt</b>	<b>612</b>	<b>595</b>	<b>581</b>	<b>576</b>	<b>554</b>	<b>- 9,5</b>
	in %					
<b>Anteil an Personal gesamt</b>	<b>15,9</b>	<b>15,3</b>	<b>14,7</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	
	Anzahl					
Arbeiter	551	693	878	1.063	1.148	+ 108,3
Lehrlinge	43	39	42	42	42	- 2,3
<b>Personal gesamt</b>	<b>3.844</b>	<b>3.883</b>	<b>3.945</b>	<b>4.019</b>	<b>3.974</b>	<b>+ 3,4</b>
	in %					
Personalintensität <sup>2</sup>	51,2	48,9	52,6	51,4	50,9	

<sup>1</sup> Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH: regelt die arbeitsrechtliche Stellung kündigungsgeschützter ehemaliger Post-Angestellter

<sup>2</sup> Anteil des Personalaufwands am Gesamtumsatz

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

## Faktoren der Leistungserstellung

Die Mitarbeiteranzahl stieg vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 und sank im Jahr 2011. Während die Anzahl der kündigungsgeschützten Mitarbeiter im überprüften Zeitraum kontinuierlich sank, stieg die Anzahl der nach Kollektivvertrag eingestellten Arbeiter – überwiegend Lenkpersonal – stark an.

In Summe waren im Jahr 2011 rd. 68 % der Mitarbeiter<sup>25</sup> in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstverhältnissen.<sup>26</sup>

In Tabelle 12 waren auch Mitarbeiter des Workforcemanagement bzw. der Arbeitskräfteüberlassung enthalten. Im Workforcemanagement waren jene Personen, die aufgrund von längerfristiger Krankheit nicht im Lenk- oder Werkstättenbereich einsetzbar waren und aufgrund von Dienstunfähigkeit zeitnah in den Ruhestand versetzt werden sollten (Anzahl August 2012: 28). Der Arbeitskräfteüberlassung waren Mitarbeiter zugeordnet, die aufgrund von Stellenabbau nicht mehr auf einer adäquaten Stelle eingesetzt werden konnten (Anzahl August 2012: 38). Die ÖBB-Postbus GmbH versuchte, für diese Mitarbeiter innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe oder bei Drittgesellschaften entsprechend ihrer Qualifikation angemessene Arbeitsplätze zu finden.

Der Anteil der weiblichen Mitarbeiter betrug im Jahr 2011 im Gesamtunternehmen rd. 5,6 %. Während der Frauenanteil in der Unternehmenszentrale rd. 41,2 % und in den Regionalmanagements und Verkehrsleitungen rd. 21,2 % bzw. 23,3 % betrug, waren nur rd. 2,7 % des Lenkpersonals weiblich. Seit dem Jahr 2012 war ein Mitglied und damit 50 % der Geschäftsführung weiblich.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass die Mitarbeiteranzahl im überprüften Zeitraum bis zum Jahr 2010 anstieg und erst im Jahr 2011 zurückging. Er betonte, dass die Anzahl der Mitarbeiter in begünstigten Dienstverhältnissen im überprüften Zeitraum kontinuierlich abnahm und der zwischenzeitliche Anstieg der Gesamtmitarbeiteranzahl auf einer verstärkten Aufnahme von Mitarbeitern mit Kollektivvertrag beruhte. Die Personalintensität (Anteil des Personalaufwands am gesamten Umsatz) sank von 2007 mit 51,2 % bis zum Jahr 2011 um 0,3 %-Punkte auf 50,9 %.

<sup>25</sup> 2.702 von 3.974

<sup>26</sup> Zu den kündigungsgeschützten Dienstverhältnissen zählen „Beamte gesamt“ (2.230), in der Gruppe „Angestellte“ die Sonderverträge nach Angestellten-Gesetz (153) und die Sonderverträge nach Dienstordnung (9), in der Gruppe „Angestellte ÖBB“ die Angestellten gemäß den Allgemeinen Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen (69) und in der Gruppe „Angestellte DO“ die Angestellten nach Dienstordnung vor dem 1. Mai 1996 (241).



**17.3** Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH stehe dem Anstieg der Mitarbeiteranzahl von 2007 auf 2010 um 4,5 % im gleichen Zeitraum ein Anstieg der Bus-Kilometer um 8,9 % gegenüber. Dies entspreche einer Produktivitätssteigerung von 4,2 %.

**17.4** Der RH wies darauf hin, dass im Bereich der Verwaltungsebene weiters Optimierungspotenzial bestand (siehe TZ 16).

**18.1** (1) Bedingt durch die historische Entwicklung der Dienstrechte bei den Österreichischen Bundesbahnen sowie der Österreichischen Post AG waren in der ÖBB-Postbus GmbH insgesamt 15 Dienstrechte anzuwenden. Für die Lenker waren hiervon neun Dienstrechte relevant.

**Tabelle 12: Dienstrechte in der ÖBB-Postbus GmbH**

Dienstrecht	gesetzliche Grundlage
Beamte Postbus <sup>1</sup>	Beamten-Dienstrechtsgesetz, Gehaltsgesetz
Beamte definitiv <sup>1</sup>	Allgemeine Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen
Beamte definitiv nachhinein <sup>1</sup>	
Lohnbedienstete Angestellte <sup>1</sup>	
Angestellte, AVB <sup>1</sup>	
Gastarbeiter, AVB <sup>1</sup>	
Angestellte DO vor 1. Mai 1996 <sup>1</sup>	Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH
Angestellte DO ab 1. Mai 1996 <sup>1</sup>	
Sondervertrag nach DO	
Leitende Angestellte (Geschäftsführung)	Aktiengesetz
Sondervertrag Angestellte	Angestelltengesetz
Arbeiter Kollektivvertrag <sup>1</sup>	Kollektivvertrag der privaten Busunternehmer
Arbeiter Lehrlinge 3,5 Jahre	Kollektivvertrag Metall
Arbeiter Lehrlinge 4 Jahre	
Angestellte Lehrlinge Handel	Kollektivvertrag Handel

<sup>1</sup> Buslenker

DO Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH

AVB Allgemeine Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

## Faktoren der Leistungserstellung

(2) Die Entlohnungssysteme der Buslenker ließen sich in drei Kategorien zusammenfassen.

Die Grundbezüge in den verschiedenen Dienstrechten waren sehr unterschiedlich. Bei Mitarbeitern im AVB-Entlohnungsschema war der Grundbezug am höchsten. Jedoch erhielten die Beamten im DO- bzw. BDG-Schema mehr und betragsmäßig höhere Zulagen, sodass diese in Summe eine höhere monatliche Entlohnung erhielten. Zudem stiegen die Grundbezüge der KV-Mitarbeiter in Abhängigkeit von der Betriebszugehörigkeit am geringsten an.

**Tabelle 13: Zulagensystem der Buslenker in der ÖBB-Postbus GmbH**

	Beamte DO bzw. BDG	AVB (ÖBB)	KV-Mitarbeiter
	pro Monat, in EUR		
Grundbezug in der 1. Stufe	1.380,77 (DO) bzw. 1.125,80 (BDG)	2.055,36	1.649,481
Art der Zulage (ja/nein)			
Erschwerniszulage	ja	ja	ja
Tagesdiäten	ja	ja	ja
Nächtigungsgeld	ja	ja	ja
Geldverkehrszulage	ja	ja	nein
Kilometer-Geld	ja	ja	ja
Betriebssonderzulage – Aufwand	ja	nein	nein
Fahrscheindruckzulage	ja	nein	nein
Rechnungsaufwand	ja	ja	ja
Dienstplanpauschale (auswärtige Wendezeiten)	ja	nein	nein
Nachtdienstgeld (22 Uhr bis 6 Uhr)	ja	nein	nein

<sup>1</sup> Der Lohn nach dem Kollektivvertrag im 1. Berufsjahr wurde mit 383,60 EUR pro Woche festgelegt.

Für die Umrechnung auf den Monatsbezug wurde der Faktor 4,3 verwendet.

DO Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH

BDG Beamten-Dienstrechtsgesetz

AVB Allgemeine Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen

KV Bundes-Kollektivvertrag für Dienstnehmer in den privaten Autobusbetrieben

Quellen: Daten: AVB, BDG, DO, Gehaltsgesetz, KV; Zusammenstellung RH



(3) Die Lenkzeiten der Buslenker ließen sich in zwei dienstrechtliche Kategorien zusammenfassen:

Tabelle 14: Lenkzeiten der Buslenker, nach dienstrechtlichen Kategorien		
	DO bzw. BDG	KV- bzw. AVB-Mitarbeiter
	in Stunden	
Arbeitszeit pro Woche	40	40
tägliche Lenkzeit pro Tag		9
verlängerte tägliche Arbeitszeit	13	
verlängerte tägliche Lenkzeit		10
(maximal pro Woche)		2x
wöchentliche maximale Lenkzeit		56
Gesamtlenkzeit in zwei Wochen		90
maximale Wochendienstzeit	48	
Durchrechnungszeitraum	17 Wochen	
Fahrtunterbrechung		
nach	6	4,5
Länge der Pause	0,5	0,75
Ruhezeit (mindestens)	11	11
reduziert möglich		9
ununterbrochene wöchentliche Ruhezeit zwischen zwei Diensten	35	45

DO Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH

BDG Beamten-Dienstrechtsgesetz

AVB Allgemeine Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen

KV Bundes-Kollektivvertrag für Dienstnehmer in den privaten Autobusbetrieben

Quellen: Daten: AVB, BDG, DO, KV; Zusammenstellung RH

Die unterschiedlichen Dienstrechte waren u.a. für die Lohnverrechnung und die Disposition des Lenkpersonals herausfordernd. So war z.B. beim Ersatz von Lenkern bei kurzfristigen krankheitsbedingten Ausfällen nicht sichergestellt, dass der einspringende Mitarbeiter dem gleichen Dienstrecht und damit den gleichen Arbeitszeitbestimmungen unterlag. Damit waren gegebenenfalls finanzielle Ausgleichsleistungen erforderlich und arbeitszeitrechtliche Verstöße möglich.

## Faktoren der Leistungserstellung

**18.2** Der RH wies darauf hin, dass die Anwendung der Vielzahl von Dienstrechten einen hohen administrativen Aufwand insbesondere für die Lohnverrechnung und die Disposition des Lenkpersonals nach sich zog.

Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, die rechtlichen Möglichkeiten zur Anpassung der verschiedenen, innerhalb des Unternehmens gültigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen so weit als möglich auszuschöpfen, um den Verwaltungsaufwand zu senken und den effizienteren Einsatz der Mitarbeiter zu fördern.

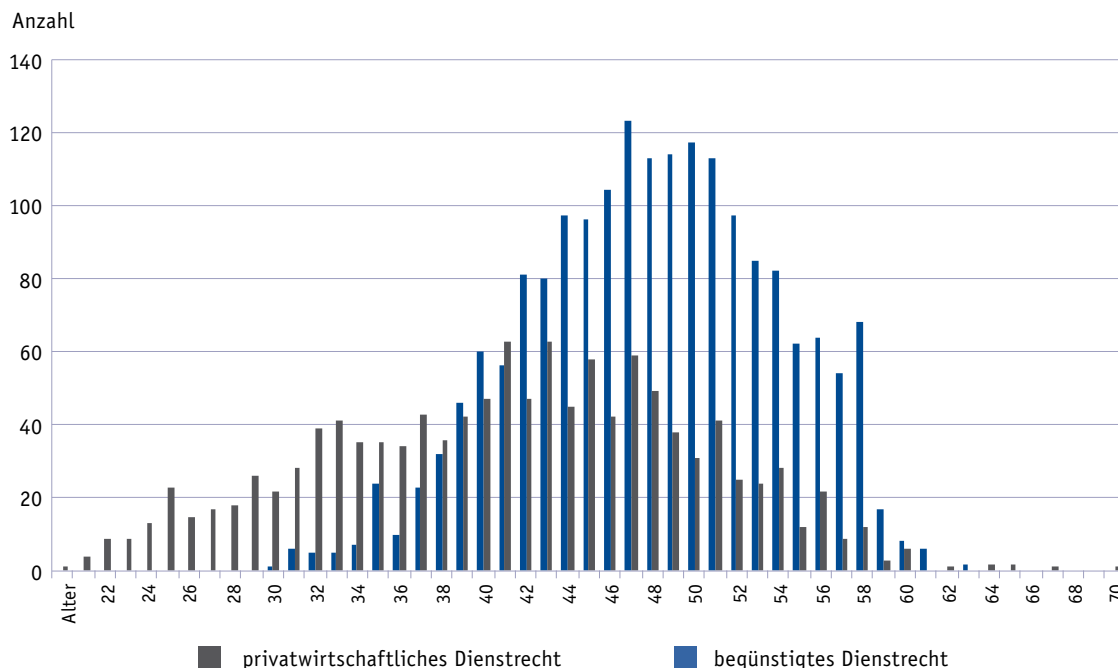
**18.3** *Die ÖBB-Postbus GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie im überprüften Zeitraum durch Verhandlungen mit den Betriebsräten Änderungen in den unterschiedlichen Dienstrechten z.B. hinsichtlich der Fahrtkostenzuschüsse, der Reinigungszeiten oder der Spesenvergütung vorgenommen habe, die die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens durch eine Senkung der Produktionskosten gesteigert hätten. Weiters seien Harmonisierungsschritte der Dienstrechte in mehreren Betriebsvereinbarungen realisiert worden. Nach der Gebarungsüberprüfung seien weitere Maßnahmen zur Dienstrechtsharmonisierung, wie die Verankerung einer Rüstzeitpauschale im Kollektivvertrag und eine Gleichstellung aller Mitarbeiter bei der Lenkzeitanrechnung und der Rüstzeitpauschale, gesetzt worden.*

**18.4** Der RH nahm die gesetzten Maßnahmen bezüglich der Harmonisierung der Dienstrechte zur Kenntnis. Die nach der Gebarungsüberprüfung gesetzten Maßnahmen des Unternehmens unterstrichen nach Ansicht des RH den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf in diesem Bereich. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Altersstruktur der Mitarbeiter, Pensionsantritte und Krankenstände

**19.1** Per 30. September 2012 war die Altersstruktur der beschäftigten Buslenker der ÖBB-Postbus GmbH wie folgt:

Abbildung 5: Altersstruktur der Buslenker der ÖBB-Postbus GmbH



Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Das errechnete Durchschnittsalter der Buslenker lag für die begünstigten Dienstrechte bei rd. 49,0 Jahren und für privatwirtschaftliche Dienstrechte bei rd. 42,2 Jahren.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter aller Mitarbeiter stieg im überprüften Zeitraum von rd. 51,0 Jahren (2009) auf rd. 57,4 Jahre (2011) an. Wie aus der unten stehenden Tabelle ersichtlich, klappte das durchschnittliche Pensionsantrittsalter zwischen ehemaligen ÖBB-Mitarbeitern und ehemaligen Post-Mitarbeitern zum Teil stark auseinander.

## Faktoren der Leistungserstellung

**Tabelle 15: Pensionsantrittsalter in der ÖBB-Postbus GmbH**

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Jahren				
gewichtetes Pensionsantrittsalter aller Mitarbeiter	50,96	52,17	56,34	56,26	57,36
davon					
<i>Beamte ÖBB</i>	50,05	49,98	50,62	49,90	53,42
<i>Beamte Postbus</i>	52,40	57,93	58,97	58,98	59,10

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

**19.2** Der RH kritisierte das nach wie vor niedrige Pensionsantrittsalter der dienstrechtlichen „ÖBB-Beamten“ von 53,4 Jahren im Jahr 2011. Er wies aber darauf hin, dass sich das Pensionsantrittsalter der Mitarbeiter – je nach Dienstrechtskategorie – unterschied und verwies in diesem Zusammenhang auf den Anstieg des Pensionsantrittsalters der „Beamten Postbus“ im überprüften Zeitraum. Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, verstärkt auf eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters der ÖBB-Beamten hinzuwirken.

**20.1** Die Mitarbeiter der ÖBB-Postbus GmbH wiesen in manchen Mitarbeiterkategorien hohe Krankenstände auf. Im Durchschnitt betrug das Ausmaß der Krankenstände aller Mitarbeiter im Jahr 2011 rd. 27 Tage pro Jahr. Auf Mitarbeiter in nicht begünstigten Dienstrechten entfielen im Jahr 2011 durchschnittlich rd. 14 Krankenstandstage, auf Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten durchschnittlich rd. 33 Krankenstandstage. Gemäß Statistik Austria fielen in der Wirtschaftsklasse Verkehr und Lagerei im Jahr 2011 durchschnittlich 15,9 Krankenstandstage an.

Die ÖBB-Postbus GmbH entwickelte im Jahr 2007 ein Projekt zur Reduzierung der Krankenstände, das jedoch seitens des Betriebsrats nicht mitgetragen wurde. Daher konnten nur einzelne präventiv wirkende Maßnahmen umgesetzt werden.

**20.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Anzahl der jährlichen Krankenstandstage der Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten weit über den durchschnittlichen Werten der Branche lag und bisher nur einzelne Präventivmaßnahmen umgesetzt wurden. Er empfahl daher der ÖBB-Postbus GmbH, umgehend Maßnahmen zur Reduktion der Krankenstandstage in die Wege zu leiten. Mitarbeiter, welche krankheitsbe-



Faktoren der Leistungserstellung

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

dingt nicht mehr als Lenker einsatzfähig sind, sollten nach Möglichkeit auf anderen Arbeitsplätzen eingesetzt werden.

**20.3** Die ÖBB-Postbus GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf das betriebliche Gesundheits-Management, womit versucht werde, die Gesundheit der Mitarbeiter aktiv zu fördern. Weiters sei schon ab 2009 ein Mitarbeitervermittlungsservice aufgebaut worden, um arbeitsplatzuntaugliche Mitarbeiter innerhalb und außerhalb des ÖBB-Konzerns auf andere Arbeitsplätze zu vermitteln.

**20.4** Der RH nahm die gesetzten Maßnahmen zur Kenntnis. Seiner Ansicht nach wiesen die vorliegenden Zahlen aber auf weiteren Handlungsbedarf hin. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Personalkostendelta

**21.1** (1) Betrachtet man den tatsächlichen, durchschnittlichen Personalaufwand der ÖBB-Postbus GmbH, so zeigt sich, dass Buslenker, die nach dem Kollektivvertrag beschäftigt waren, rd. 20 % weniger Entlohnung bezogen als die Buslenker in begünstigten Dienstrechten.

Tabelle 16: Gehaltsvergleich der Lenker der ÖBB-Postbus GmbH					
Dienstrecht		2008	2009	2010	2011
in EUR					
Begünstigt	durchschnittliche Entlohnung <sup>1</sup>	50.668	51.638	51.650	52.473
	Anzahl der Lenker	2.269	2.165	2.073	1.970
Kollektivvertrag	durchschnittliche Entlohnung <sup>1</sup>	41.709	42.939	41.968	42.651
	Anzahl der Lenker	444	594	820	898
in %					
Differenz	durchschnittliche Entlohnung	17,7	16,8	18,7	18,7

<sup>1</sup> Mittelwerte brutto inklusive aller Zulagen; es wurden nur aktive und über das ganze Jahr vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter berücksichtigt.

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

## Faktoren der Leistungserstellung

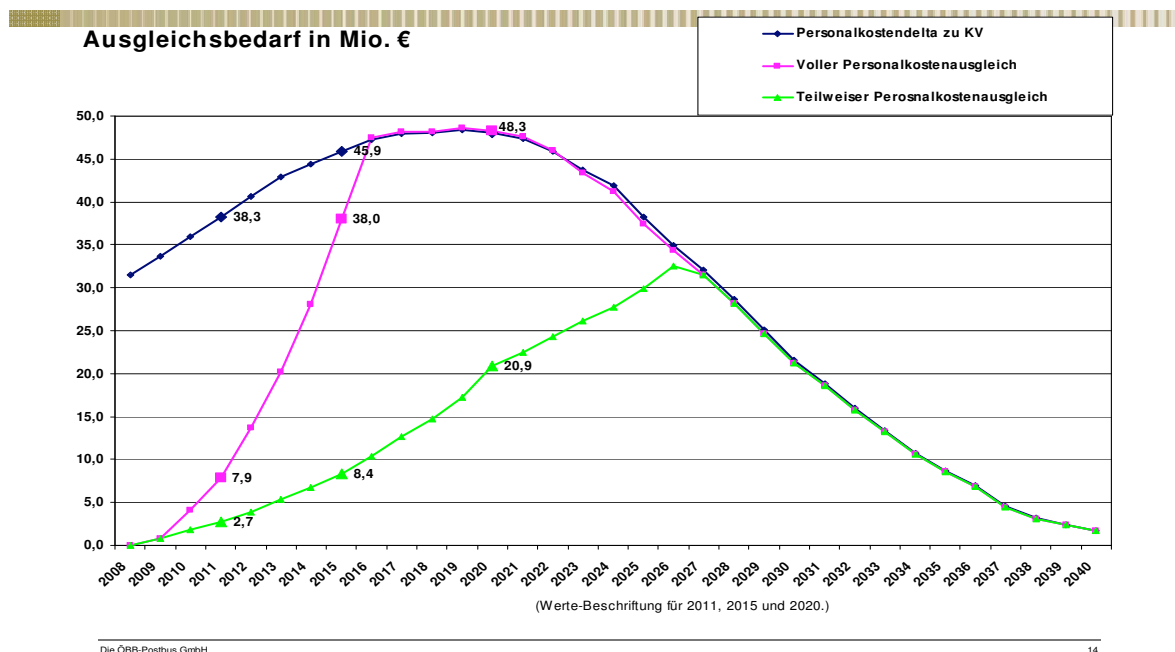
Den Unterschied zwischen dem Personalaufwand für Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten und jenem für Mitarbeiter mit Kollektivvertrag, der durch die Dienstrechte, aber auch durch die unterschiedliche Altersstruktur (vgl. TZ 18, 19) bedingt war, bezeichnete die ÖBB-Postbus GmbH als „Personalkostendelta“. Dieses wirkte als Wettbewerbsnachteil bei ihrer Teilnahme an Ausschreibungen von Buslinienverkehren (vgl. TZ 11). Nach Aussage der Geschäftsführung der ÖBB-Postbus GmbH hatten die Mitbewerber fast ausschließlich – kostengünstigere – Kollektivvertragslenker unter Vertrag. Bisher deckten die Erlöse aus den Verkehrsdienstverträgen die vergleichsweise hohen Personalkosten des Unternehmens.

Um in den wettbewerblichen Vergabeverfahren bei der Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen Chancen auf einen Erfolg zu haben, berechnete die ÖBB-Postbus GmbH bei der Ermittlung des Angebotspreises den Personalaufwand nicht mit den tatsächlichen Ist-Kosten, sondern mit fiktiven Kollektivvertragslöhnen. Mit der Problematik wurde regelmäßig der Aufsichtsrat befasst, dem in jedem Einzelfall die Abgabe eines wettbewerbsfähigen Angebots auf Basis von Kollektivvertragslöhnen zur Genehmigung vorgelegt wurde.

(2) Die ÖBB-Postbus GmbH schätzte im Jahr 2008 die zeitliche und betragsmäßige Entwicklung des Personalkostendeltas wie folgt ab. Die nachstehende Abbildung zeigt die sich aus dem Personalkostendelta ergebenden, jährlichen negativen Auswirkungen auf das Unternehmensergebnis.

Abbildung 6: Schätzung des Personalkostendeltas der ÖBB-Postbus GmbH

## Personalkostendelta



Quelle: ÖBB-Postbus GmbH

- Die blaue Linie spiegelt die Entwicklung des gesamten Personalkostendeltas bis zum Jahr 2040 wider. Zunächst überwiegen die jährlichen Gehaltszuwächse der Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten die Einsparungen durch Pensionierungen in dieser Mitarbeiterkategorie. Im Jahr 2020 erreicht das Personalkostendelta mit rd. 48 Mio. EUR seinen höchsten Wert. Ab dann überwiegen die Einsparungen durch Pensionierungen die weiteren Gehaltszuwächse. Im Jahr 2040 wird der letzte Beamte nach Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand treten.

Bis zur Ausschreibung der Buslinienverkehre deckten die Erlöse aus den Verkehrsdienstverträgen das Personalkostendelta weitgehend ab. Die Erlöse von neu ausgeschriebenen Linien, die von der ÖBB-Postbus GmbH mit Kollektivvertragskosten kalkuliert werden, reichten hierzu in der Regel nicht aus.

- Die rosa Linie zeigt den zu erwartenden, zunehmend negativen Effekt dieser Entwicklung auf das Ergebnis der ÖBB-Postbus GmbH: neu ausgeschriebene Verträge über Buslinienverkehre ersetzen (so

## Faktoren der Leistungserstellung

sie von der ÖBB-Postbus GmbH gewonnen werden) die bisherigen Vereinbarungen und erbringen nur noch Erlöse auf Basis einer Kalkulation zu Kollektivvertragskosten. Das bisherige Ergebnis der ÖBB-Postbus GmbH verschlechtert sich jährlich um das Personalkostendelta der neu ausgeschriebenen Buslinienverkehre. Der Berechnung lag die Annahme zugrunde, dass bis ins Jahr 2016 alle Verkehrsdienstleistungen im Bestand der ÖBB-Postbus GmbH ausgeschrieben werden und das Unternehmen mit fiktiven, am Markt orientierten Personalkosten (Kollektivvertragsniveau anstelle tatsächlicher Personalkosten) erfolgreich an den Ausschreibungen teilnimmt.

- Die grüne Linie berücksichtigt das Ausschöpfen von rechtlichen Rahmenbedingungen wie z.B. Dienstleistungskonzessionen.

Schätzungen der ÖBB-Postbus GmbH aus dem Jahr 2012 berücksichtigten den zu diesem Zeitpunkt absehbaren zeitlichen Verlauf der Ausschreibungen. Sie gingen nunmehr davon aus, dass sich bei einer Teilnahme der ÖBB-Postbus GmbH an den Ausschreibungen zu fiktiven Kollektivvertragskosten

- bei Gewinn aller ausgeschriebenen Buslinienverkehre die Erlöse um bis zu 7 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 27,5 Mio. EUR im Zeitraum von 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern würden.
- Bei einem Verlust der ausgeschriebenen Buslinienverkehre würden sich die Erlöse um bis zu 19,8 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 74,8 Mio. EUR im Zeitraum 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern. In diesem Fall würden die Einnahmen zur Gänze wegfallen, aber die Kosten für die Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten weiterlaufen.

(3) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013<sup>27</sup> hielt fest, dass für das „Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet dessen, dass es die Produktionskosten senken muss, in Bezug auf die erhöhten Personalkosten Rahmenbedingungen zu schaffen seien, die es dem Unternehmen ermöglichen, an diesem Wettbewerb unter fairen Bedingungen teilzunehmen“.

<sup>27</sup> Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, S. 57





Faktoren der Leistungserstellung

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

Für die Gewährleistung der Konkurrenzfähigkeit der ÖBB-Postbus GmbH in Hinblick auf die erhöhten Personalkosten boten sich nach Angaben der ÖBB-Postbus GmbH bzw. des BMVIT grundsätzlich folgende Möglichkeiten:

- Übernahme des Personals durch den Ausschreibungsgewinner:

Dabei übernimmt der Ausschreibungsgewinner das auf den ausgeschriebenen Strecken beschäftigte Personal des bisher tätigen Verkehrsunternehmens. Die beamteten Dienstnehmer der ÖBB-Postbus GmbH werden in diesem Fall dem Gewinner zur Verwendung zugewiesen, die Abrechnung erfolgt weiterhin durch die ÖBB-Postbus AG. Die übrigen, auf der Linie beschäftigten Arbeitnehmer werden unter Anwendung des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes übernommen. Diese Vorgangsweise wurde im Rahmen des Zusammenschlusses der Postbus AG mit dem „Bahnbus“ der Österreichischen Bundesbahnen im Jahr 2005 bei der Abgabe von Linienverkehren zur Vermeidung der marktbeherrschenden Stellung gewählt.

- Übernahme des Personalkostendeltas für die begünstigten Dienstrechte durch den Bund:

In diesem Fall übernimmt der Bund die Differenz zwischen Kollektivvertrags-Lohnkosten und den Lohnkosten für begünstigte Dienstrechte. Dabei kann er entweder alle Dienstnehmer mit begünstigten Dienstrechten auf einmal übernehmen und diese dann der ÖBB-Postbus GmbH unter Abgeltung der Kollektivvertragslöhne zur Verfügung stellen, oder er gilt der ÖBB-Postbus GmbH schrittweise das Personalkostendelta der von Ausschreibungen betroffenen Linien ab.

- 21.2** Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, jedenfalls weitere Möglichkeiten zur Senkung des Personalkostendeltas durch interne Maßnahmen, wie z.B. Anpassungen in Betriebsvereinbarungen, zu prüfen.

Der RH wies darauf hin, dass zwischen dem Personalkostendelta aufgrund der unterschiedlichen Dienstrechte und dem Personalkostendelta aufgrund der Altersstruktur unterschieden werden muss. Er war der Ansicht, dass die unterschiedlichen, auf die Mitarbeiter der ÖBB-Postbus GmbH, anzuwendenden Dienstrechte und die daraus erwachsende arbeitsrechtliche Stellung kurz- und mittelfristig einen Konkurrenznachteil bei Ausschreibungen der Buslinienverkehre darstellte. Er anerkannte das Problembewusstsein der Bundesregierung betreffend den Wettbewerbsnachteil der ÖBB-Postbus GmbH, stellte aber fest, dass bislang noch keine konkreten Maßnahmen seitens des Bundes getroffen worden waren.

## Faktoren der Leistungserstellung

Im Falle einer Abgeltung des Personalkostendeltas durch den Bund empfahl der RH dem BMVIT, jedenfalls klare Regelungen hinsichtlich der Bezugsgrößen für die Berechnung der Höhe der Abgeltung zu treffen<sup>28</sup>, die der ÖBB-Postbus GmbH – abgesehen von den durch die unterschiedlichen Dienstrechte verursachten Mehrkosten für das von der Ausschreibung betroffene Personal – keine zusätzlichen Vorteile im wettbewerblichen Vergabeverfahren verschaffen. Dadurch bleibt die ÖBB-Postbus GmbH weiterhin angehalten, weitere Optimierungsmaßnahmen im Unternehmen zu setzen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT habe es sich im Jänner 2013 mit den Ländern, den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften und den Sozialpartner darauf verständigt, sich in einer Arbeitsgruppe unter anderem damit auseinanderzusetzen, in welcher Form die Differenz, die aus den Kollektivvertrags-Lohnkosten und den Lohnkosten für begünstigte Dienstrechte resultiert, ausgeglichen werden könnte, wenn ein beauftragtes Verkehrsunternehmen von einem anderen Verkehrsunternehmen, das zuvor die Verkehrsdienstleistung erbracht hat, Dienstnehmer in begünstigten Dienstrechten übernimmt.*

*Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH habe sie bereits Maßnahmen im Rahmen der dienstrechtlichen Möglichkeiten gesetzt. Der Anstieg äußerer Rahmenbedingungen würde jedoch das Setzen weiterer Maßnahmen durch Eigeninitiative des Unternehmens stark einschränken.*

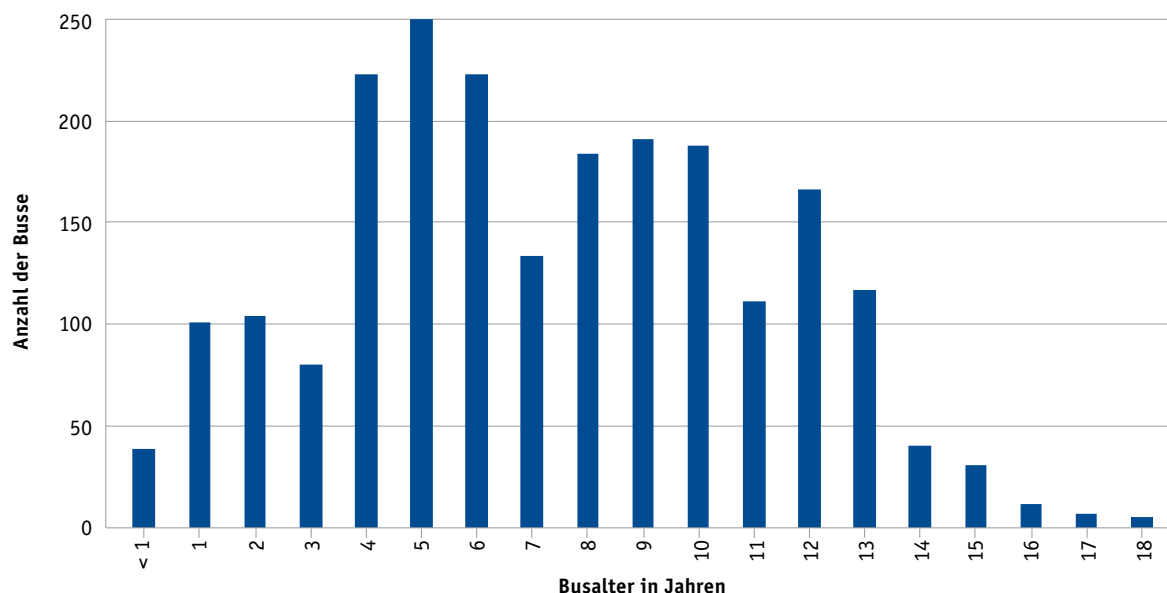
- 21.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an die ÖBB-Postbus GmbH. Der von der ÖBB-Postbus GmbH in ihrer Stellungnahme ins Treffen geführte „Anstieg äußerer Rahmenbedingungen“ war für den RH inhaltlich nicht nachvollziehbar.

## Fuhrpark

- 22.1** (1) Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war die ÖBB-Postbus GmbH im Besitz von 2.213 Bussen. Die folgende Abbildung zeigt das Alter des Fuhrparks der ÖBB-Postbus GmbH. Unter Einbeziehung weiterer sieben Busse mit einem Alter über 18 Jahren (darunter ein Museumsbus aus dem Jahr 1913) wiesen die Busse des Unternehmens ein Durchschnittsalter von 7,5 Jahren auf. Dieses lag damit über den in den aktuellen Ausschreibungen geforderten Alterslimits.

<sup>28</sup> z.B. Altersstruktur der als Vergleichsgröße heranzuziehenden Kollektivvertrags-Lenker, Berücksichtigung des nicht lenkenden Personals (Werkstätten, Overhead), Berücksichtigung des Pensionsantrittsalters

Abbildung 7: Altersverteilung der Busse der ÖBB-Postbus GmbH



<sup>1</sup> ausgenommen Busse älter als 18 Jahre (insgesamt sieben Stück)

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Im Geschäftsjahr 2008 wurde die Nutzungsdauer für den Fuhrpark entsprechend den Vorgaben des Konzerns von acht auf zwölf Jahre hinaufgesetzt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 40 % der Busse der ÖBB-Postbus GmbH älter als acht Jahre und rd. 10 % der Busse älter als zwölf Jahre.

Bei Übereinstimmung der buchhalterischen mit der tatsächlichen Nutzungsdauer müsste bei einer gleichmäßigen Altersverteilung jährlich ein Zwölftel der Busse, also rd. 180 Stück, ausgeschieden und neu beschafft werden. Um einer Überalterung des Fuhrparks zu verhindern, sollten weiters die jährlichen Investitionen in etwa den Abschreibungen entsprechen. In den Jahren 2007 bis 2012 entwickelte sich der Bus-Fuhrpark wie folgt.

## Faktoren der Leistungserstellung

**Tabelle 17: Busabgänge und –zugänge in den Jahren 2007 bis 2012, Kosten der Zugänge und Abschreibungen**

	2007	2008	2009	2010	2011	9/2012
	Anzahl					
Busabgänge	233	202	72	97	88	95
Buszugänge	267	208	185	275	104	58
<i>davon Busse gebraucht<sup>1</sup></i>			76	212		
	in Mio. EUR					
Investitionssumme Busse	55,21	45,11	27,14	28,41	22,04	k.A.
AfA Busse	26,78	15,96	18,48	21,77	23,62	k.A.

<sup>1</sup> In den Jahren 2009 und 2010 wurden gebrauchte Busse von verbundenen Unternehmen gekauft.  
k.A. = keine Angaben

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Während in den Jahren 2007 und 2008 deutlich mehr als 180 neue Busse jährlich angeschafft wurden<sup>29</sup>, gingen die Neuanschaffungen ab dem Jahr 2009 unter die Sollgröße von 180 Bussen pro Jahr zurück.

(2) In den vor der Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen abgeschlossenen Verträgen stellten die Auftraggeber in der Regel geringe Anforderungen an die Busse, wie z.B. „das Anstreben eines durchschnittlichen Fuhrparkalters von acht Jahren“, nicht näher definierte „Einrichtungen zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen“ oder „die Einhaltung technischer Standards, die durch Reduktion von Schadstoffemissionen eine positive Umweltauswirkung hervorrufen“.<sup>30</sup>

(3) In den aktuellen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen waren die Anforderungen der Auftraggeber an den Fuhrpark nunmehr sehr spezifisch, detailliert und generell höher als bisher. In den dem RH vorliegenden Beispielen<sup>31</sup> lag das zulässige Höchstalter der Busse zu Betriebsbeginn bei vier bzw. fünf Jahren. Die Busse waren mit Bordrechnern auszurüsten, die u.a. die Bestimmung des Busstandorts bzw. der Haltestellendurchfahrtszeiten ermöglichten. Hinsichtlich der Emissionen wurden Busse der Abgasnorm Euro IV oder höher gefordert.

<sup>29</sup> in den Jahren 2007 und 2008 u.a. aus Anlass der Fussball-EM

<sup>30</sup> Verkehrsdienstvertrag für die Planungsregion Lavanttal Nord/Wolfsberg

<sup>31</sup> Linienverkehr Tullnerfeld 2012 der VOR Verkehrsverbund Ostregion GmbH;  
Großer Linienverkehr Salzburg 2012 der SVV Salzburger Verkehrsverbund GmbH

- 22.2** Der RH wies darauf hin, dass die Investitionen der ÖBB-Postbus GmbH im Jahr 2011 unter den Sollgrößen hinsichtlich Gesamtvolumen und Stückzahl lagen, um ein der buchhalterischen Nutzungsdauer entsprechendes Durchschnittsalter beizubehalten und den Fuhrpark nicht „überaltern“ zu lassen.

Vor dem Hintergrund der sehr spezifischen und hohen Anforderungen an die Busse im Zuge der Ausschreibungen empfahl der RH jedoch der ÖBB-Postbus GmbH, auch in Zukunft laufende Investitionen in Busse auf das betrieblich notwendige Maß zu beschränken und umfangreichere Investitionen erst im Rahmen von konkreten Ausschreibungsgewinnen zu tätigen. Für künftige Businvestitionen wäre eine angemessene Rücklage zu bilden.

- 22.3** *Die ÖBB-Postbus GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Erhöhung der Nutzungsdauer von acht auf zwölf Jahre der tatsächlichen und technischen Nutzungsdauer der Busse entspreche.*

*Die Verträge der Ausschreibungen würden unterschiedliche Regelungen vorsehen. Typisch sei ein angestrebtes Durchschnittsalter von fünf bis acht Jahren. Wegen der Gewichtung der Qualitätskriterien in den Ausschreibungen könnten konkurrenzfähige Angebote nur auf Basis von Neufahrzeugen gelegt werden. In Kombination mit der kurzen Vertragslaufzeiten ergebe sich für Busse eine Nutzungsdauer deutlich unter der marktüblichen und technischen Nutzungsdauer.*

*Die Bildung einer (freien) Rücklage für Businvestitionen sei mit Einverständnis des Eigentümers möglich, wenn im Fall von zukünftigen Jahresüberschüssen keine Gewinnabführung erfolgt.*

- 22.4** Der RH hielt fest, dass die Anforderungen an das Alter des Fuhrparks im Zuge der Ausschreibung von Buslinienverkehren alle Mitbieter im gleichen Ausmaß treffen und daher keine Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Busunternehmen im Wettbewerb darstellen würden.

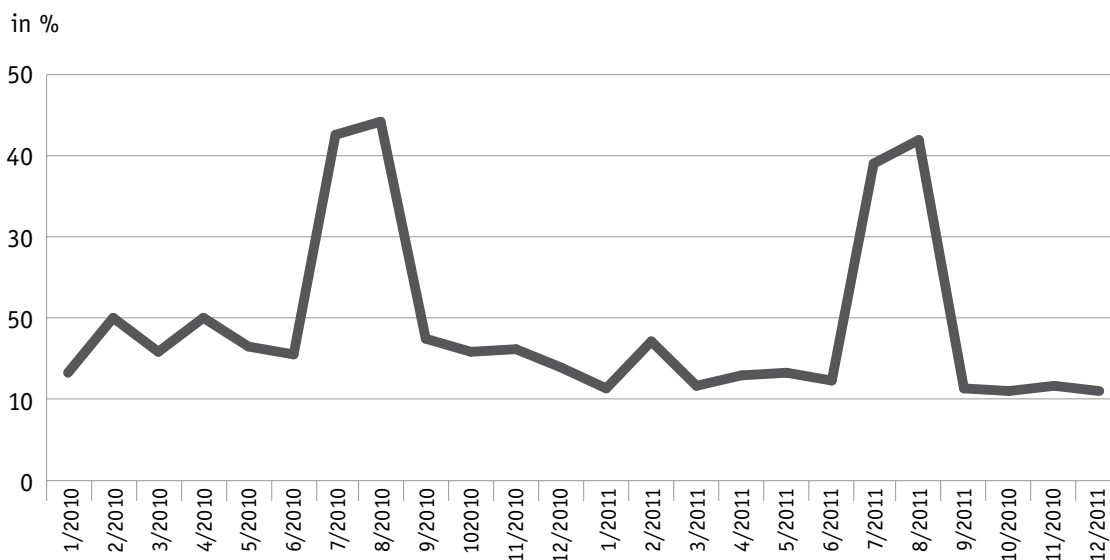
Die von der ÖBB-Postbus GmbH ins Treffen geführte – gegenüber der tatsächlichen und technischen – kürzeren Nutzungsdauer im Zuge der Ausschreibungen, war aus Sicht des RH ein Hinweis auf das Risiko, die buchhalterische Nutzungsdauer wieder senken zu müssen. Deshalb erachtete der RH die im Jahr 2008 gewählte Nutzungsdauer von zwölf Jahren als zu lang bemessen.

## Faktoren der Leistungserstellung

**23.1** (1) Den Konzessionsinhaber trifft gemäß KfI-G eine ununterbrochene Betriebspflicht entsprechend dem Fahrplan<sup>32</sup>. Zum Ersatz von Bussen bei geplanten und ungeplanten Ausfällen – also bei Wartungen und Überprüfungen einerseits und Unfällen und technischen Gebrechen andererseits – ist die Bereitstellung einer Busreserve, das sind Busse, die im Zuge der Umlaufplanung nicht disponiert werden, erforderlich. Zielwert der ÖBB-Postbus GmbH war ein Reservebusstand<sup>33</sup> von 8 % in auslastungsstarken Monaten.

Die ÖBB-Postbus GmbH untersuchte in den Jahren 2010 und 2011 in regelmäßigen Abständen an zufällig ausgewählten Tagen den tatsächlichen Reservebusstand. Dieser unterlag saisonalen Schwankungen und erreichte in den Sommermonaten bei ausgedünntem Fahrplan aufgrund des Entfalls der Schülertransporte regelmäßig sein Maximum um die 40 %. Im Minimum lag der Reservebusstand im Jahr 2010 bei 13,3 % und im Jahr 2011 bei 10,9 %. Bei einer weiteren Stichprobe am 25. April 2012 lag der Reservebusstand bei 17,5 %.<sup>34</sup>

Abbildung 8: Reservebusstand der ÖBB-Postbus GmbH



Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

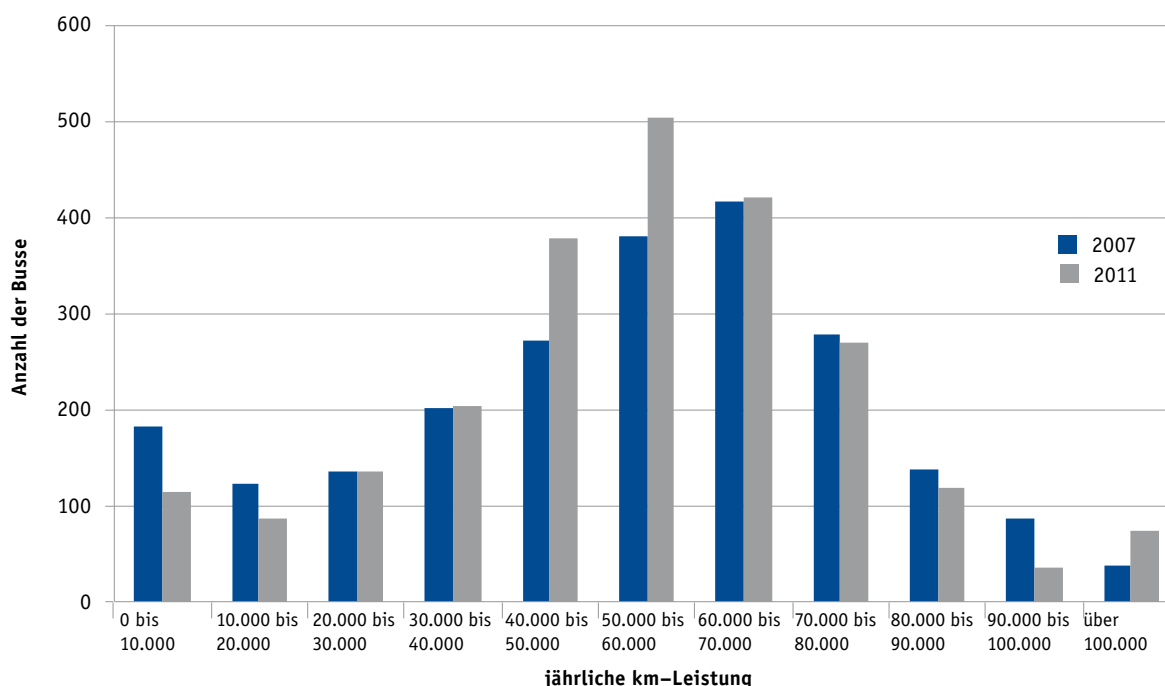
<sup>32</sup> § 20 Abs.1 KfI-G

<sup>33</sup> Verhältnis der stehenden zu den in Betrieb befindlichen fahrenden Bussen

<sup>34</sup> 330 Busse ohne Fahrleistung; Stand Gesamt-Busse zur Zeit der Gebarungsüberprüfung: 2.213

(2) Neben einer Reduktion der Busreserve war die ÖBB-Postbus GmbH nach eigenen Angaben bestrebt, den Anteil der Busse mit geringer Kilometer-Leistung zu reduzieren. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Busse mit ihrer Jahres-Kilometer-Leistung in den Jahren 2007 und 2011 im Vergleich.

Abbildung 9: Verteilung der Kilometer-Leistung der Busse



Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Im Jahr 2011 konnte der Anteil der Busse mit geringer Fahrleistung (unter 30.000 km je Jahr) gegenüber dem Jahr 2007 von 20 % auf 14 % reduziert werden und die Anzahl der Busse im mittleren Leistungsbereich (50.000 km bis 60.000 km je Jahr) deutlich von 17 % auf 22 % gesteigert werden.

**23.2** Der RH erachtete es als positiv, dass die ÖBB-Postbus GmbH bestrebt war, den Anteil der nicht in Betrieb befindlichen oder gering ausgelasteten Busse zu senken und einen konkreten Zielwert für den notwendigen Reservestand definierte. Der RH wies darauf hin, dass der Reservestand im Jahr 2011 bereits geringer ausfiel als im Jahr 2010 und empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, weitere Maßnahmen zur Erreichung des Zielwerts von 8 % Busreserve zu treffen.

## Faktoren der Leistungserstellung

**23.3** Die ÖBB-Postbus GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Jahr 2012 ca. 60 Busse im Schibusverkehr eingesetzt und nach den Osterfeiertagen schrittweise abgemeldet und veräußert worden seien. Bei der Stichprobe am 25. April 2012 (Reservestand 17,5 %) seien noch nicht alle Skibusse abgemeldet gewesen und hätten daher den Reservestand erhöht. Daher sei dieser Wert nicht repräsentativ.

**23.4** Der RH würdigte die bisher gesetzten Maßnahmen positiv, die zu einer Reduktion des Reservestands an Bussen vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 geführt hatten; er verblieb jedoch bei seiner Empfehlung, weitere Maßnahmen zur Erreichung des Zielwerts zu setzen.

**24.1** Laut dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2005<sup>35</sup> hatten die Betreiber von Verkehrseinrichtungen bis zum 31. Dezember 2006 einen Plan zum Abbau von Barrieren in Verkehrsmitteln und dessen etappenweise Umsetzung vorzusehen. Die ÖBB-Postbus GmbH vereinbarte mit Vertretern der Behindertenorganisationen folgenden Zeitplan für die Barrierefreiheit der Busse.

**Tabelle 18: Zeitplan für die Barrierefreiheit der Busse der ÖBB-Postbus GmbH**

	Ist 2007	Ist 2011	Plan 2012	Plan 2014	Plan 2016
Anzahl barrierefreie Busse	767	1.060	1.151	1.303	1.484
Grad der Barrierefreiheit <sup>1</sup>	38 %	54 %	60 %	72 %	82 %

<sup>1</sup> Der Grad der Barrierefreiheit bezeichnet den Anteil der barrierefreien Busse an der Gesamtzahl der Busse, abzüglich der Reisebusse, der Museumsbusse und einer Busreserve von 8 %.

Quellen: ÖBB-Postbus GmbH (Jahresabschluss 2011)

Nach Auskunft der ÖBB-Postbus GmbH war das Nachrüsten bestehender Busse mit entsprechenden Hebeanlagen zur Herstellung der Barrierefreiheit wirtschaftlich nicht vertretbar. Neu angeschaffte Busse wären aber zu 100 % barrierefrei. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung (Stand 31. August 2012) verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über 1.077 barrierefreie Busse, was einem Anteil von rd. 54 % entsprach.<sup>36</sup>

**24.2** Der RH wies darauf hin, dass in Bezug auf die Barrierefreiheit der Busse Nachholbedarf seitens der ÖBB-Postbus GmbH bestand. Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, bei Bus-Neuanschaffungen durchgehend auf die Barrierefreiheit zu achten.

<sup>35</sup> BGBl. I Nr. 82/2005 i.d.g.F.

<sup>36</sup> bezogen auf eine Bus-Gesamtzahl von 1989 = 2.213 Busse abzüglich 65 Reise- und Oldtimerbusse und einer Busreserve von 8 %





Faktoren der Leistungserstellung

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

**24.3** Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH sei der mit Vertretern der Behindertenorganisation vereinbarte Zielwert von 60 % zum Jahresende 2012 erreicht worden.

Werkstätten

**25.1** Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über 42 interne Werkstätten. Darin enthalten waren zwei Stand-alone-Werkstätten in Wolfurt und in Innsbruck, die auch Busreparaturen für Externe ausführten. Das Leistungsspektrum der Werkstätten war je nach Kategorie unterschiedlich – in C-Werkstätten wurden wenige, einfache Reparaturen durchgeführt, in A-Werkstätten ein breites Spektrum an Reparaturen inklusive Arbeiten an der Karosserie und an der Telematik-Ausstattung.

Die Verteilung der Werkstätten auf die Regionalmanagements war die folgende:

**Tabelle 19: Interne Werkstätten der ÖBB-Postbus GmbH**

Region	Werkstätten in Kategorie <sup>1</sup>			Busse Region	Busse Werkstatt (A und B)	Mitarbeiter Werkstätten <sup>1</sup>		
	A	B	C			Mechaniker	Leitung und Material	Anteil „Leitung/ Material“ an Mitarbeiter gesamt
	Anzahl							
Kärnten	1	3	–	195	49	19	5	21
Oberösterreich	1	5	2	356	59	39	11	22
Salzburg	2	1	1	240	80	25	10	29
Steiermark	1	3	–	263	66	23	10	30
Tirol	1	5	1	290	48	24	7	23
Vorarlberg	1	–	2	144	144	11	5	31
Wien/Niederösterreich/ Burgenland	3	7	2	693	69	52	18	26

<sup>1</sup> Kategorie C: einfache Reparaturen, Kategorie B: umfangreiche Reparaturen, Kategorie A: umfangreiche Reparaturen inklusive Karosserie und Telematik

<sup>2</sup> Durchschnitt 2011 ohne Stand-alone-Werkstätten (Mitarbeiterstand Stand-alone-Werkstätten per August 2012: Innsbruck 38, Wolfurt 25)

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

## Faktoren der Leistungserstellung

Die durchschnittliche Auslastung der A- und B-Werkstätten mit Bussen war unterschiedlich und lag zwischen 48 Bussen pro Werkstatt in der Region Tirol und 144 Bussen pro Werkstatt in der Region Vorarlberg. Die Werkstätten lagen teilweise in geringer Entfernung zueinander.<sup>37</sup> Der Anteil an Mitarbeitern der Werkstätten im Bereich „Leitung und Material“ war in den Regionen sehr unterschiedlich und betrug bis zu 31 %.

- 25.2** Der RH empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, Möglichkeiten zur Auflasung gering ausgelasteter Werkstätten bzw. die Zusammenlegung nahe zueinander gelegener Werkstätten zu prüfen und entsprechend den betrieblichen Möglichkeiten zu realisieren. Unabhängig davon empfahl der RH der ÖBB-Postbus GmbH, in den Werkstätten mit einem hohen Anteil an Mitarbeitern in „Leitung und Material“ die Mitarbeiter in diesem Bereich zu reduzieren.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

### Aufwendungen

- 26.1** (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Aufwendungen der ÖBB-Postbus GmbH in den Jahren 2007 bis 2011:

<sup>37</sup> z.B. Feldkirch – Bludenz: 21 km, Imst – Zams: 17 km, Brixlegg – Wörgl: 18 km, Flachau – St. Johann im Pongau: 20 km

**Tabelle 20: Entwicklung der Aufwendungen der ÖBB-Postbus GmbH**

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR					in %
Personalaufwand	179,62	185,47	202,69	198,68	200,40	11,6
<i>davon</i>						
<i>Löhne</i>	16,26	21,35	27,90	33,13	36,70	125,7
<i>Gehälter</i>	121,86	122,38	122,16	120,74	118,03	-3,1
<i>Abfertigungen und Leistungen an betriebliche Mitarbeitervorsorgekassen</i>	1,69	1,38	0,92	1,53	1,87	10,7
<i>Altersvorsorge</i>	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0
<i>gesetzlich vorgeschriebene Sozialabgaben sowie vom Entgelt abhängige Abgaben und Pflichtbeiträge</i>	37,86	38,74	49,89	41,61	42,32	11,8
<i>sonstige</i>	1,94	1,61	1,83	1,68	1,49	-23,2
Materialaufwand	65,48	82,07	64,64	65,31	74,02	13,0
Aufwendungen für bezogene Leistungen	42,42	51,25	54,62	48,51	47,31	11,5
Abschreibungen	31,01	19,91	21,75	24,05	25,68	-17,2
sonstige betriebliche Aufwendungen	51,10	49,19	57,22	52,12	52,34	2,5
<b>Summe Aufwendungen</b>	<b>369,64</b>	<b>387,89</b>	<b>400,93</b>	<b>388,68</b>	<b>399,75</b>	<b>8,1</b>

Quellen: Daten: UGB-Jahresabschlüsse der ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Das Personal war der wesentlichste Kostenfaktor und machte durchschnittlich rd. 50 % der Aufwendungen aus. Der Personalaufwand stieg im überprüften Zeitraum um 11,6 % an.

Der Personalaufwand stellte sich im Einzelnen wie folgt dar:

Der hohe Wert der Aufwendungen für gesetzlich vorgeschriebene Sozialabgaben im Jahr 2009 ergab sich aus der Verpflichtung zu Nachzahlungen für Pflegegeld und Steuernachzahlungen für außertarifarische Fahrbegünstigungen in der Höhe von rd. 10 Mio. EUR.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

Im Posten Materialaufwand wurden u.a. die Ersatzteile für die Busse und der Treibstoff erfasst. Der Materialaufwand schwankte im zeitlichen Verlauf und war im Wesentlichen durch die sich ändernden Treibstoffpreise bedingt.

In den Aufwendungen für bezogene Leistungen waren im Wesentlichen die Fahrzeugmieten, das heißt Aufwendungen für Subunternehmer, enthalten. Diese verzeichneten insbesondere 2008 anlässlich der Fußballeuropameisterschaft einen hohen Anstieg.

In den sonstigen betrieblichen Aufwendungen der ÖBB-Postbus GmbH waren vier Bereiche von Bedeutung (Werte 2011):

- Miet- und Pacht aufwendungen (11,3 Mio. EUR),
- Reiseaufwand (8,8 Mio. EUR),
- Instandhaltung (8,8 Mio. EUR) und
- Verwaltungsaufwand (5,3 Mio. EUR).

Die ÖBB-Postbus GmbH hatte nur in Ausnahmefällen eigene Grundstücke und Gebäude, sondern mietete diese innerhalb und außerhalb des Konzerns an. Zu rund zwei Drittel flossen Miet- und Pacht aufwendungen an die ÖBB-Postbus AG und die ÖBB-Infrastruktur AG.

Reiseaufwand fiel an, um die Buslenker zu Betriebsbeginn zum Busstandort und bei Dienstende zurück zur Verkehrsstelle bzw. zum Wohnort zu bringen. Für sehr frühe Dienstantritte bzw. sehr späte Dienstenenden wurden auch Nächtigungen bezahlt.

Im Verwaltungsaufwand war u.a. die Holdingumlage enthalten, die durch die ÖBB-Holding AG für die ÖBB-Unternehmensgruppe erbrachte Leistungen<sup>38</sup> abdeckte. Sie stieg im Lauf der Jahre stetig an (von 2007 auf 2011 um 62 %) und betrug im Jahr 2011 für die ÖBB-Postbus GmbH rd. 3 Mio. EUR (dies entsprach rd. 0,77 % des Jahresumsatzes).

Im Verwaltungsaufwand waren auch Leistungen der ÖBB-Shared Service Center GmbH (Nachfolgerin der ÖBB-Dienstleistungs GmbH) und anderer ÖBB-Unternehmen enthalten. Die ÖBB-Shared Service Center GmbH servierte die ÖBB-Postbus GmbH unter anderem in den

<sup>38</sup> ursprünglich direkt verrechnet, ab 2010 über die ÖBB-Personenverkehr AG

Bereichen Personaladministration, Arbeitsrecht, Pensionservice, Personalsysteme und Lehrlingsausbildung.

(2) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 legte fest, dass die ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet einer Lösung des Personalkostendeltas die Produktionskosten zu reduzieren hat. Die folgende Tabelle zeigt den fahrleistungsspezifischen Aufwand der ÖBB-Postbus GmbH (Aufwendungen bezogen auf die jährliche Kilometer-Leistung) in den Jahren 2007 bis 2011. Eine Reduktion des Aufwands wurde im überprüften Zeitraum nicht erreicht.

Tabelle 21: Aufwand je Kilometer Fahrleistung					
	2007	2008	2009	2010	2011
	in EUR				
Personalaufwand	1,29	1,26	1,34	1,31	1,34
sonstige Aufwendungen	1,37	1,37	1,31	1,25	1,33
<b>Summe</b>	<b>2,66</b>	<b>2,63</b>	<b>2,65</b>	<b>2,56</b>	<b>2,67</b>
Basierend auf gefahrenen Kilometer pro Jahr (in 1.000)	139.168	147.621	151.184	151.593	149.813

Quellen: Daten: UGB-Jahresabschlüsse (Aufwendungen) der ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass das Personal mit rd. 50 % des Aufwands den wesentlichsten Kostenfaktor darstellte. Der Aufwand bezogen auf die Fahrleistung konnte im überprüften Zeitraum – abgesehen von geringen Schwankungen – konstant gehalten werden.

Der RH wies darauf hin, dass die von der ÖBB-Postbus GmbH zu entrichtende Holdingumlage eine Aufwandsposition darstellte, die sich im Wettbewerb mit anderen Busunternehmen nachteilig auswirken kann.

- 26.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH werde der Reiseaufwand aufgrund der geltenden Normen abgegolten. Aufgrund des Aufgabengebiets (Dienstreise mit dem Bus) würden sich damit die Diätaufwendungen in der laut Norm definierten Höhe ergeben.*

*Die ÖBB-Postbus GmbH wies weiters darauf hin, dass der Aufwand bezogen auf die Fahrleistung zwar 2007 bis 2011 nominell konstant war, unter Berücksichtigung der Inflation jedoch deutlich reduziert wurde. Der Kraftfahrlinienkostenindex sei laut Statistik Austria im selben Zeitraum um 12,6 % gestiegen.*

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

Umsatzerlöse **27.1** Etwa 96 % des Umsatzes der ÖBB-Postbus GmbH entfielen auf den Linienverkehr (vgl. TZ 8). In der folgenden Tabelle stellt der RH für den Linienverkehr die Umsatzbestandteile und deren Entwicklung dar:

Tabelle 22: Entwicklung der Umsätze im Linienverkehr							
	2007	2008	2009	2010	2011	Anteil 2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR						in %
Schüler- und Lehrlingsfreifahrt <sup>1</sup>	111,41	109,68	106,45	111,94	113,92	30	2,3
Fahrscheineinnahmen <sup>2</sup>	51,55	52,55	51,35	51,63	52,77	14	2,4
Verbundabgeltung <sup>3</sup>	61,71	65,64	70,58	70,55	75,38	20	22,2
Bestellter Linienverkehr <sup>4</sup>	98,48	114,37	122,23	128,97	130,20	34	32,2
sonstige regelmäßige Bestellungen <sup>5</sup>	24,77	28,39	36,94	33,19	32,58	8	31,5
Weitergabe von Fahrpreisen <sup>6</sup>	- 27,17	- 26,18	- 23,17	- 22,82	- 21,03	6	- 22,6
<b>Summe Linienverkehr</b>	<b>320,77</b>	<b>344,44</b>	<b>364,37</b>	<b>373,47</b>	<b>383,83</b>	<b>100</b>	<b>19,7</b>
Erlösberichtigungen <sup>7</sup>	- 0,55	- 1,40	- 4,41	- 4,47	- 4,70		

<sup>1</sup> Vergütung durch den FLAF

<sup>2</sup> Fahrscheinkäufe bei der ÖBB-Postbus GmbH

<sup>3</sup> Verrechnung von bei Verkehrsverbundorganisationen gekauften Fahrausweisen und öffentlichen Mitteln zur Stützung verbilligter Fahrpreise

<sup>4</sup> Vergütung für von Verkehrsverbundorganisationen zusätzliche regional bestellte Fahrten

<sup>5</sup> z.B. Werksverkehre

<sup>6</sup> Weitergabe von Einnahmen, z.B. im Rahmen von Bruttoverträgen an den Auftraggeber

<sup>7</sup> Erlösberichtigungen entstehen bei einer nachträglichen Änderung der Umsatzerlöse; in erster Linie bei der Endabrechnung der Vergütung der Schülerfreifahrt. Der Betrag ist daher größtenteils vom Linienverkehr abzuziehen.

Quellen: Daten ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Umsatzverbuchung erlaubte keine eindeutige Zuordnung der Umsätze nach direkten Käufen von Fahrscheinen bzw. Zeitkarten und Vergütungen der öffentlichen Hand. In der Verbundabgeltung waren nämlich sowohl die Käufe von Fahrausweisen bei Verkaufsstellen der Verkehrsverbünde als auch die Vergütungen der öffentlichen Hand für die Verbilligung der Tarifstruktur enthalten. Nach Ansicht der ÖBB-Postbus GmbH war die Frage der Finanzierung des Linienverkehrs direkt durch die Fahrgäste bzw. indirekt durch die öffentlichen Hände eine Fragestellung der Verkehrsverbundorganisationen und nicht der ÖBB-Postbus GmbH. Sie erachtete es daher nicht für notwendig, diese Daten getrennt zu erheben.

Die Tabelle zeigt, dass

- die Umsatzsteigerung 2007 bis 2011 in erster Linie beim bestellten Linienverkehr zu verzeichnen war (+32,2 %), und
- die durch den FLAF geleistete Vergütung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten rd. 30 % des Umsatzes (im Jahr 2011) betrug und damit einen wesentlichen Umsatzfaktor darstellte.

**27.2** Der RH verwies auf die Bedeutung der Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten im Jahr 2011 für die Finanzierung des öffentlichen Busverkehrs.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Differenzierung der Umsatzerlöse nach den direkten Verkäufen von Fahrscheinen (Einzelfahrscheine, Jahreskarten u.ä.) und Beiträgen der öffentlichen Hand aus Sicht der ÖBB-Postbus GmbH von geringer Relevanz war. Er betonte jedoch, dass eine klare Darstellung der Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen und der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln im Interesse der Transparenz der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wäre.

**27.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH habe sie ihre Finanzierungsquellen in der Vergangenheit regelmäßig analysiert und sei bemüht, die Aufteilung zwischen Fahrscheinverkäufen und öffentlichen Mitteln – wenn auch aufgrund mangelnder Daten nur grob und zeitverzögert – zu ermitteln.*

**27.4** Der RH hielt fest, dass eine derartige Analyse der Finanzierungsquellen im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht vorgelegt wurde.

Ergebnisse der ÖBB-  
Postbus GmbH

**28.1** In Österreich ansässige Unternehmen haben einen den im UGB festgelegten österreichischen Rechnungslegungsvorschriften folgenden Jahresabschluss vorzulegen. Da die ÖBB-Holding AG auch einen Konzernabschluss nach IFRS<sup>39</sup> vorlegte, erstellte die ÖBB-Postbus GmbH für diesen zusätzlich auch einen Jahresabschluss nach IFRS.

Der RH stellt in den folgenden beiden Tabellen die Ergebnisse nach UGB und IFRS einander gegenüber.

<sup>39</sup> International Financial Reporting Standards; ein internationales Regelwerk, das die Erstellung international vergleichbarer Jahresabschlüsse ermöglichen soll. Der Unterschied zu den Regeln des UGB liegt hauptsächlich in der Bewertung von Vermögen und Kapital.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

**Tabelle 23: Ergebnisentwicklung der ÖBB-Postbus GmbH**

	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2007 bis 2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR						in %
<b>Ergebnis nach UGB</b>							
Umsatzerlöse	350,68	379,56	385,03	386,26	393,81	379,07	12,3
Gesamtertrag	367,93	389,10	393,04	396,97	400,90	389,59	9,0
<b>Aufwand</b>							
Material u. bezogene Leistungen	107,91	133,32	119,26	113,83	121,33	119,12	12,4
Personalaufwand	179,62	185,47	202,69	198,68	200,40	193,37	11,6
Abschreibungen	31,01	19,91	21,75	24,05	25,68	24,48	- 17,2
sonstiger Aufwand	51,10	49,19	57,22	52,12	52,34	52,39	2,4
Summe Aufwand	369,64	387,89	400,92	388,68	399,75	389,38	8,1
EBIT	- 1,71	1,22	- 7,89	8,29	1,14	0,21	-
Finanzerfolg	2,60	- 8,97	- 0,26	3,88	- 1,74	- 0,90	-
EGT	0,89	- 7,76	- 8,15	12,17	- 0,59	- 0,69	-
Steuern v. Einkommen/Ertrag	- 0,05	0,35	0,09	- 0,68	0,03	- 0,05	-
Jahresüberschuss	0,84	- 7,41	- 8,07	11,49	- 0,56	- 0,74	-
Netto-Rücklagenauflösung (+) Netto-Rücklagenbildung (-)	- 0,29	7,48	- 5,88	- 5,86	0,04	- 0,90	-
Ergebnisüberrechnung an ÖBB-Personenverkehr AG <sup>1</sup>	-	- 0,06	13,94	- 5,63	0,51	-	-
Jahresgewinn	0,55	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-
<b>Ergebnis nach IFRS</b>							
Umsatzerlöse	350,73	379,61	385,07	386,28	394,04	379,14	12,3
Gesamtertrag	358,38	385,69	391,87	393,66	400,05	385,93	11,6
<b>Aufwand</b>							
Material u. bez. Leistungen	107,49	133,76	119,27	113,88	121,31	119,14	12,9
Personalaufwand	183,32	188,14	196,59	199,50	200,40	193,59	9,3
Abschreibungen	11,37	17,79	10,64	12,82	13,86	13,30	21,9
sonstiger Aufwand	48,87	47,92	53,35	58,15	51,90	52,04	6,2
Impairment	-	60,00	-	-	-	12,00	-
Summe Aufwand	351,05	447,62	379,85	384,35	387,47	390,07	10,4
EBIT	7,33	- 61,93	12,03	9,31	12,58	- 4,14	71,6
Finanzerfolg	2,60	- 7,35	- 1,20	3,70	- 1,97	- 0,84	-
EBT	9,94	- 69,29	10,82	13,02	10,61	- 4,98	6,7

<sup>1</sup> - = Überrechnung eines Gewinns, + = Überrechnung eines Verlusts  
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH





Finanzlage und Geschäftsentwicklung

BMVIT

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

Das Ergebnis 2010 nach UGB stach im Jahresverlauf positiv hervor. Dies gründete sich im Wesentlichen auf folgende Faktoren:

- Wegfall von im Jahr 2009 einmalig wirksamen negativen Faktoren:
  - Aufwendungen im Zusammenhang mit zu erwartenden Steuernachzahlungen für Pflegegeld und Fahrbegünstigungen (rd. 10 Mio. EUR),
  - Anmietung fremder Busse und Fahrer für umfangreiche Schienenersatzverkehre (rd. 7 Mio. EUR);
- im Jahr 2010 einmalig wirksame positive Faktoren:
  - Erlöse aus dem Verkauf der Lehman-Forderungen (2,4 Mio. EUR);
  - Auflösung von Rückstellungen (rd. 2 Mio. EUR);
  - Erhöhte Beteiligungserträge (plus 1,3 Mio. EUR im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009).

Das Betriebsergebnis EBIT nach UGB war im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 eine „schwarze Null“ (0,21 Mio. EUR), das EGT aufgrund des stark negativen Finanzergebnisses 2008 (Abschreibung Lehman-Wertpapiere) mit durchschnittlich - 0,69 Mio. EUR leicht negativ. Auf Basis des Ergebnisabführungsvertrags<sup>40</sup> mit der ÖBB-Personenverkehr AG war das Jahresergebnis ab 2008 immer ausgeglichen.

Die Entscheidung, die Abschreibungsdauer für Busse von durchschnittlich acht auf zwölf Jahre (um 50 %) zu verlängern, reduzierte die jährlichen Abschreibungen ab 2008 entsprechend und verbesserte damit das Ergebnis der folgenden Jahre.

Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen durch Verkehrsverbundorganisationen aus dem Jahr 2012 forderten den Einsatz von relativ neuen Bussen (vgl. TZ 11 und 12). Die Vertragslaufzeiten bis zur erneuten Ausschreibung betragen zwischen fünf und acht Jahren bzw. bestand eine Verpflichtung zum Ersatz von mehr als zehn Jahre alten Bussen während der Vertragslaufzeit (vgl. TZ 22).

<sup>40</sup> ab 2008 unbefristet in Kraft

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

Der wesentliche Unterschied zwischen den Jahresabschlüssen nach IFRS und UGB ergibt sich aus dem Impairment<sup>41</sup> 2008 (und aus bereits vor 2007 vorgenommenen Impairments in Höhe von weiteren 36,9 Mio. EUR). Diese Impairments reduzierten die Abschreibungen der folgenden Jahre entsprechend. Der ergebnisverbessernde Effekt betrug<sup>42</sup>

- bis 2008 etwa 6 Mio. EUR p.a.,
- 2009 bis 2011 etwa 15 Mio. EUR p.a.,
- 2012 etwa 12 Mio. EUR,
- 2013 und 2014 je 9,23 Mio. EUR und
- 2015 (auslaufend) noch 4,62 Mio. EUR.

**Tabelle 24: Beteiligungsergebnis der ÖBB-Postbus GmbH (nach UGB)**

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR				
Koch Busverkehr GmbH	0,00	0,00	- 0,03	- 0,01	0,02
„KÖB“ Kraftwagenbetrieb der ÖBB GesmbH	0,03	0,34	1,01	2,26	0,03
CSAD AUTOBUSY České Budejovice a.s.	0,53	0,67	0,60	0,61	0,44
<b>Summe Beteiligungsergebnis</b>	<b>0,56</b>	<b>1,01</b>	<b>1,58</b>	<b>2,86</b>	<b>0,49</b>

Quellen: Jahresabschlüsse der ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Beteiligungen der ÖBB-Postbus GmbH erwirtschafteten 2007 bis 2011 rd. 6,5 Mio. EUR an Erträgen.

**28.2** Der RH wies darauf hin, dass das schwach positive EBIT nach UGB und die Gewinne nach IFRS 2009 bis 2011 in erster Linie auf bilanzielle Maßnahmen (Verlängerung der Abschreibungsdauer, Impairments) zurückzuführen waren.

Die sich abzeichnenden Vorgaben der Verkehrsverbundorganisationen in Bezug auf das Alter der eingesetzten Fahrzeuge ließen die Nutzung von mehr als zehn Jahre alten – wenn auch technisch adäquaten –

<sup>41</sup> Eine – nur nach IFRS vorzunehmende – Abwertung der Vermögensgegenstände aufgrund der Erwartung, mit diesen in Zukunft nicht die für eine ausreichende Rendite notwendigen Erträge erwirtschaften zu können.

<sup>42</sup> Berechnung der ÖBB-Postbus GmbH

Fahrzeugen in Zukunft schwieriger erscheinen. Der RH sah das Risiko, die durchschnittliche wirtschaftliche Nutzungsdauer der Busse in Zukunft wieder verkürzen zu müssen (im Jahr 2008 von acht auf zwölf Jahre hinaufgesetzt, siehe TZ 22) und damit die Ergebnisse mit höheren Abschreibungen zu belasten.

**28.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Postbus GmbH habe die Verlängerung der Abschreibungsdauer keine bilanzielle Maßnahme, sondern eine Anpassung an die tatsächliche Nutzungsdauer dargestellt. Auch die Impairments seien gemäß der Regeln des IFRS durchzuführen und würden keine bilanzielle Maßnahme darstellen. Das positive EBIT sei durch das Setzen von Maßnahmen erreicht worden.*

*Das Risiko, dass die Abschreibungsdauer zu verkürzen wäre, sei nicht nachvollziehbar, weil sich die Lebensdauer und damit der Marktwert der Busse nicht ändern würden.*

**28.4** Der RH entgegnete der ÖBB-Postbus GmbH, dass die im kaufmännischen Rechenwerk berücksichtigte Abschreibungsdauer der Busse mit einem Schlag um 50 % verlängert wurde und dies die jährliche Abschreibung reduzierte. Ohne die Ergebniseffekte der geänderten Abschreibungen bzw. der Impairments gemäß IFRS wären die Ergebnisse (EBITs) in den Folgejahren negativ gewesen.

Der RH verwies auf die auch von der ÖBB-Postbus GmbH in ihrer Stellungnahmen zu TZ 22 angeführte Tendenz der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften, bei der Ausschreibung von Buslinienverkehren das Alter der eingesetzten Busse zu begrenzen. Damit würde sich – bei gleichbleibender technischer Nutzungsdauer – die wirtschaftliche Nutzungsdauer vieler Busse verkürzen, weil diese nicht mehr im Linienverkehr eingesetzt werden können.

## Kostenrechnung

**29.1** Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte über eine die wesentlichen Kostenträger und Kostenstellen – wie die einzelnen Linien, Werkstätten oder die Reparaturleistungen – abbildende Kostenrechnung. Einen Ungenauigkeitsfaktor stellten die nachträglichen Endabrechnungen der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten und andere Verrechnungen mit den Verkehrsverbundorganisationen dar.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Die – hauptsächlich die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten betreffende – Rückstellung für die mögliche Rückforderung von Fahrtkostenersätzen betrug Ende 2011 40,2 Mio. EUR und damit etwa ein Drittel der jährlichen Erlöse aus Schüler- und Lehrlingsfreifahrten.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

### (1) ÖBB-Postbus GmbH

Im Folgenden stellt der RH die Ergebnisse der Kostenrechnung für die ÖBB-Postbus GmbH insgesamt dar.

Tabelle 25: Kostenrechnungsergebnisse der ÖBB-Postbus GmbH 2007 bis 2011							
	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2007 bis 2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR						in %
Umsatzerlöse	352,99	381,60	392,08	386,35	393,81	381,37	11,6
Gesamtertrag	369,90	391,95	399,64	394,92	400,71	391,42	8,3
Material u. bezogene Leistungen	102,02	127,66	115,36	113,63	122,34	116,20	19,9
Personalkosten	179,26	186,44	193,18	193,07	194,86	189,36	8,7
Abschreibungen	40,72	27,63	28,44	29,24	29,27	31,06	- 28,1
sonstige betriebliche Kosten	50,47	48,24	51,38	49,39	50,81	50,06	0,7
Summe Kosten	372,47	389,98	388,35	385,33	397,28	386,68	6,7
Gesamtergebnis vor Zinsen	- 2,58	1,98	11,29	9,58	3,44	4,74	-
Zinsen/so. finanzielle Kosten	- 7,39	- 9,79	- 10,79	- 8,56	- 13,90	- 10,09	88,1
DB I	- 9,97	- 7,81	0,50	1,02	- 10,47	- 5,35	5,0

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Der wesentliche Unterschied zur Gewinn- und Verlustrechnung liegt in der höheren jährlichen Abschreibung. Einerseits entfallen in der Kostenrechnung bilanzielle Maßnahmen wie Impairments, andererseits werden als Abschreibung die für die Substanzerhaltung bzw. zur Finanzierung der notwendigen Reinvestitionen notwendigen Werte angesetzt.

Die Tabelle zeigt, dass die Kostenrechnung trotz höherer Abschreibungen durch leichte positive Differenzen in den anderen Positionen vor Zinsen ein besseres durchschnittliches Ergebnis (4,74 Mio. EUR) als die Gewinn- und Verlustrechnung nach UGB ergibt. Erst der Ansatz der kalkulatorischen Zinsen und sonstigen finanziellen Kosten ergibt einen gegenüber dem vergleichbaren EGT der Gewinn- und Verlustrechnung im Durchschnitt schlechteren Deckungsbeitrag I (- 5,35 Mio. EUR).



## (2) Regionen

Der RH hat die Kostenrechnungsergebnisse (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011) der einzelnen Regionen (Regionalmanagements) betrachtet.

Die Daten zeigen, dass im Durchschnitt in den Jahren 2007 bis 2011 alle Regionen ein positives Ergebnis der direkten Erlöse und Kosten vor Zinsen (zwischen 0,6 Mio. EUR und 5,5 Mio. EUR) aufwiesen und auch nach Zinsen nur eine Region negativ (- 0,9 Mio. EUR) abschloss. Die Umlage der sonstigen Overhead-Kosten, insbesondere der Unternehmenszentrale und der Kosten des Konzerns, konnten allerdings nur zwei von sieben Regionen voll tragen (positives „DB VI“ von 1,3 Mio. EUR und 1,8 Mio. EUR, die übrigen Regionen verzeichneten einen negativen „DB VI“ zwischen - 0,2 Mio. EUR und - 5,2 Mio. EUR).

Innerhalb der Regionen verfügte die ÖBB-Postbus GmbH auch über eine Linienerfolgsrechnung, die aber aufgrund der Interdependenz der Linien nach Absicht der ÖBB-Postbus GmbH zu einer Erfolgsrechnung von Linienbündeln umgestaltet werden sollte.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

### (3) Werkstätten

**Tabelle 26: Kostenrechnungsergebnisse der Werkstätten 2007 bis 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR					in %
Außenumsatz	21,78	24,79	17,59	11,32	9,55	- 56,2
Innenumsatz	65,69	73,96	68,46	72,35	80,24	22,1
sonstige Erträge	0,22	0,63	0,05	0,20	0,33	50,0
Gesamtertrag	87,69	99,38	86,10	83,87	90,13	2,8
Materialkosten	55,07	66,06	53,11	52,32	57,90	5,1
Personalkosten	16,88	15,98	16,13	14,41	14,67	- 13,1
sonstige betriebliche Kosten (inkl. AfA)	15,33	13,80	15,50	13,85	14,38	- 6,2
Summe Kosten	87,28	95,84	84,74	80,58	86,95	- 0,4
Gesamtergebnis vor Zinsen	0,41	3,54	1,36	3,29	3,18	675,6
Zinsen/so. finanzielle Kosten	- 0,41	- 0,43	- 0,44	- 0,44	- 0,44	7,3
DB I	0,00	3,11	0,92	2,85	2,74	-
DB VI (nach Umlagen)	- 0,93	2,41	0,16	1,84	2,27	-
	Anzahl					
durchschnittliche Mitarbeiteranzahl	375	354	340	307	299	- 20,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Werkstätten wiesen 2008 bis 2011 positive Deckungsbeiträge – auch nach Umlagen – auf. Die durchschnittliche Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter sank von 2007 bis 2011 um 20 %.

Größte Kostenposition bei den Werkstätten waren die Treib- und Schmierstoffe (in den Materialkosten enthalten) mit durchschnittlich rd. 40 % der Gesamtkosten.



Finanzlage und Geschäftsentwicklung

**ÖBB-Postbus GmbH:  
Leistungsangebot und Finanzierung**

## (4) Unternehmenszentrale

**Tabelle 27: Kostenrechnungsergebnisse der Unternehmenszentrale 2007 bis 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR					in %
Gesamtertrag	11,65	5,30	3,14	3,39	1,47	- 87,4
Personalkosten	9,82	10,64	9,44	8,43	8,27	- 15,8
sonstige betriebliche Kosten (inkl. AfA)	13,45	11,79	11,25	11,14	11,07	- 17,7
Gesamtergebnis vor Zinsen	- 11,62	- 17,13	- 17,55	- 16,18	- 17,87	53,8
Zinsen/so. finanzielle Kosten	3,83	2,75	1,82	2,74	- 0,67	-
DB I	- 7,79	- 14,38	- 15,73	- 13,44	- 18,54	138,0
DB VI (nach Umlagen)	12,75	7,84	5,20	4,92	0,21	- 98,4
	Anzahl					
durchschnittliche Mitarbeiteranzahl	158	152	146	127	121	- 23,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Veranlagungserträge verblieben in der Regel bei der Unternehmenszentrale, so dass hier die Zinsen im Regelfall positiv waren. Nach Umlage der für die anderen Profit-Center erbrachten Overhead-Leistungen verblieb bei der Unternehmenszentrale ein positiver Deckungsbeitrag.

**29.2** Der RH erachtete das von der Kostenrechnung gelieferte Zahlenmaterial als zweckmäßig, um aussagekräftige Informationen für die Unternehmenssteuerung erlangen zu können.

Der RH wies darauf hin, dass die Mehrheit der Regionen nicht ausreichend zur Deckung der Vollkosten beitragen konnte. Er empfahl der ÖBB-Postbus GmbH, insbesondere die Regionen mit negativen Deckungsbeiträgen in Hinblick auf weitere Kostensenkungspotenziale und Erhöhung der Effizienz der Leistungserbringung zu analysieren.

Die positiven Ergebnisse der Werkstätten zeigten den Erfolg der Strategie, sich von unrentablen Tätigkeiten zu trennen (siehe TZ 22).

**29.3** Die ÖBB-Postbus GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass – im Gegensatz zur Kostenrechnung – in der Gewinn- und Verlustrechnung enthaltene Rückstellungsdotierungen (z.B. für außertarifarische Fahrbegünstigungen und Pflegegeld) das Ergebnis zusätzlich belasteten.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

Bilanz und  
Finanzierung

**30.1** Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Bilanzpositionen, Bilanzkennzahlen sowie den Cash-Flow der ÖBB-Postbus GmbH dar:

<b>Tabelle 28: Bilanz und Cash-Flow der ÖBB-Postbus GmbH 2007 bis 2011</b>						
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in Mio. EUR					in %
Anlagevermögen	202,93	209,41	214,19	216,48	200,39	- 1,3
<i>davon</i>						
<i>Busse</i>	129,47	158,48	167,01	173,37	171,43	32,4
Umlaufvermögen (inkl. ARA)	108,81	93,45	107,73	79,50	95,50	- 12,2
<b>AKTIVA</b>	311,74	302,86	321,93	295,98	295,89	- 5,1
Eigenkapital	86,42	78,27	78,27	79,66	79,66	- 7,8
Fremdkapital (inkl. PRA)	225,32	224,59	243,66	216,32	216,23	- 4,0
<i>davon</i>						
<i>Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten</i>	48,64	76,85	70,87	65,10	59,39	22,1
<i>Rückstellungen</i>	56,86	78,85	93,28	85,26	88,12	55,0
<i>Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen</i>	65,62	21,89	29,53	21,59	21,59	- 67,1
<b>PASSIVA</b>	311,74	302,86	321,93	295,98	295,89	- 5,1
<b>Finanzierungsquoten</b>						
	in %					
Eigenkapitalquote	28	26	24	27	27	
Finanzierung durch Kreditinstitute	16	25	22	22	20	
<b>Cash-Flow</b>						
	in Mio. EUR					
Betrieblicher Cash-Flow	51,58	22,89	25,13	25,45	16,87	- 67,3
Investitions-Cash-Flow	- 55,88	- 80,31	- 22,04	- 30,02	- 4,60	- 91,8
= Free Cash-Flow	- 4,30	- 57,42	3,09	- 4,57	12,27	-

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH



Die Eigenkapitalquote betrug, nach einem leichten Absinken 2009, in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 27 %.

Die Rückstellungen von rd. 88 Mio. EUR im Jahr 2011 verteilten sich folgendermaßen:

- 40 Mio. EUR Rückerstattung Fahrtkostenersätze (Nachkontrolle Schüler- und Lehrlingsfreifahrt)
- 29,3 Mio. EUR Personalarückstellungen
- 8,8 Mio. EUR Entsorgungsaufwendungen
- 5,5 Mio. EUR Umstrukturierungsaufwendungen
- 4,5 Mio. EUR sonstige Rückstellungen

Der Finanzierungsanteil durch Kreditinstitute stieg 2008 wegen der Anschaffung von Bussen für die Fußballeuropameisterschaft 2008 kurzfristig an, sank bis 2011 aber wieder auf 20 %.

Das jährliche Entgelt für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten betrug ca. 110 Mio. EUR. Das BMF war bei der Nachkontrolle dieser Entgelte<sup>44</sup> im Rückstand. Die Rückstellung sollte zu erwartende Nachzahlungen, die sich aus der Nachkontrolle ergeben, abdecken.

Der betriebliche Cash-Flow war zwar in allen betrachteten Jahren positiv, erreichte aber 2008 bis 2011 nicht die gemäß Kostenrechnung notwendige Reinvestitionsrate von etwa 30 Mio. EUR (siehe dazu TZ 29, Tabelle 26, Zeile Abschreibungen). Der positive Free Cash-Flow 2011 entstand nur durch den im Investitions-Cash-Flow enthaltenen Rückfluss von bei der ÖBB-Finanzierungsservice GmbH veranlagten Mitteln in Höhe von rd. 15 Mio. EUR.

**30.2** Die Finanzierungsstruktur der ÖBB-Postbus GmbH war 2011 insofern günstig, als sie sich zu einem großen Teil aus unverzinslichen Kapitalbestandteilen zusammensetzte. Der RH wies jedoch auf die hohen Rückstellungen hin, die bei ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung – insbesondere anlässlich der Nachkontrolle der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt – eine erhebliche Finanzierungslücke eröffnen würden.

Weiters reichte der Cash-Flow in der Regel nicht aus, die laufend notwendigen Reinvestitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

<sup>44</sup> Das BMF kontrolliert die Anspruchsberechtigung und Höhe der gewährten Schüler- und Lehrlingsfreifahrten.

## Finanzlage und Geschäftsentwicklung

### Mittelfristplanung

**31.1** Die 2012 erstellte Mittelfristplanung (bis 2017) der ÖBB-Postbus GmbH sah die in folgender Tabelle dargestellte Entwicklung (Ergebnisse gemäß IFRS) vor:

Tabelle 29: Ergebnis der ÖBB-Postbus GmbH gemäß Mittelfristplanung								
Jahr	Umsatz	Personal	Material	AfA	EBIT	EBT	Mitarbeiter	Eigenkapital-Quote
	in Mio. EUR						Anzahl	in %
	Ist-Werte							
2007	350,73	- 183,32	- 107,49	- 11,37	7,33	9,94	3.844	33,5
2008	379,61	- 188,14	- 133,76	- 77,79	- 61,93	- 69,29	3.883	13,1
2009	385,07	- 196,59	- 119,27	- 10,64	12,03	10,82	3.945	15,9
2010	386,28	- 199,50	- 113,88	- 12,82	9,31	13,02	4.019	19,4
2011	394,04	- 200,40	- 121,31	- 13,86	12,58	10,61	3.974	23,5
	Plan-Werte der Mittelfristplanung							
2012	403,87	- 198,36	- 125,88	- 19,36	11,70	9,59	3.944	27,2
2013	401,00	- 199,53	- 119,23	- 23,17	12,05	9,98	3.836	29,1
2014	400,35	- 201,85	- 115,68	- 25,04	10,21	7,71	3.792	30,9
2015	413,72	- 207,66	- 117,00	- 30,67	9,32	6,89	3.801	33,1
2016	419,70	- 211,12	- 117,04	- 35,89	5,76	3,56	3.754	34,5
2017	431,06	- 217,13	- 119,11	- 36,69	6,12	4,12	3.746	36,2

Dargestellt sind nur die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen; das EBIT ergibt sich nicht (nur) aus den links davon angeführten Spalten.

AfA = Abschreibungen inkl. Impairment 60 Mio. EUR in 2008

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten: ÖBB-Postbus GmbH; Zusammenstellung RH

Die Planung berücksichtigte zwar, dass ein Teil der zukünftigen Abschreibungen nicht gewonnen werden kann, ging jedoch davon aus, die bisher gefahrene Kilometerzahl größtenteils beizubehalten und ein durchschnittliches Umsatzwachstum von 1,5 % je Jahr zu erzielen, wobei der Anstieg des Umsatzes erst ab 2015 erwartet wird.

Die in der Tabelle dargestellte Entwicklung zeigt, dass zwar EBIT und EBT sinken, jedoch positiv bleiben. Der Anstieg des Personalaufwands sowie der Abschreibungen (aufgrund des Auslaufens der Wirkung der Impairments) wird gemäß Planung zum Teil durch eine Verminderung

des Anteils des Materials (und der bezogenen Leistungen) am Umsatz – von rd. 31 % 2011 und 2012 auf 27,6 % 2017 – und damit gegenüber 2011 sinkenden Materialaufwand ausgeglichen. Dieser wäre gemäß der ÖBB-Postbus GmbH durch eine Rücknahme der Busanmietung sowie gegenüber 2011 geringere Treibstoffpreise begründet.

- 31.2** Der RH hielt fest, dass die ÖBB-Postbus GmbH in ihrer Planung davon ausging, trotz der für sie nachteiligen Personalkostensituation zumindest bis 2017 (ohne externe Abgeltung des Personalkostendeltas) ein positives Ergebnis und Eigenkapitalzuwächse erzielen zu können. Er wies aber darauf hin, dass gegen Ende der Planungsperiode dieses positive Ergebnis nur durch einen sprunghaften Anstieg des Umsatzes und eine Reduktion des Materialaufwands erreicht würde.

Der RH wies darauf hin, dass die Mittelfristplanung von ambitionierten Zielen ausging und die Nutzung von Optimierungspotenzialen voraussetzte. Dies jedoch ungeachtet unrealistischer Planungsannahmen (wie z.B. gleichbleibende Kilometerleistung, vor dem Hintergrund der Ausschreibungsanforderungen hoch angesetzte Nutzungsdauer der Busse (siehe TZ 22, 28). Das erwartete Auftreten von ergebnisverbessernden Faktoren gegen Ende der Planungsperiode im Rahmen dieser ambitionierten Mittelfristplanung erachtete der RH allerdings nicht zuletzt von dem Bestreben, ein positives Budget zu erstellen, getragen.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

**32** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ÖBB-Postbus GmbH

(1) In Bezug auf das Projekt „Querschnittsbereiche“ wären die organisatorische Entwicklung und die finanziellen Auswirkungen durch das Projekt zu evaluieren. Dabei wären die Kostenentwicklung, mögliche Konflikte bei der Prioritätensetzung aufgrund der zweifachen Weisungsbefugnis über die Mitarbeiter der Querschnittsbereiche (durch die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH) und die Verfügbarkeit der von der ÖBB-Postbus GmbH benötigten personellen Ressourcen zu beurteilen. (TZ 4)

(2) In Bezug auf den zunehmenden Wettbewerb durch die Ausschreibungen von Buslinien und den damit verbundenen Druck, möglichst kostengünstig zu produzieren, wären Kostennachteile zu vermeiden. Beim Zukauf externer Leistungen wäre zu prüfen, ob diese innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe oder am freien Markt günstiger zu beziehen sind; Kostenvorteile wären dabei voll auszuschöpfen. (TZ 4)

(3) Es wäre laufend zu beobachten, ob mit zunehmender Einführung von Bruttoverträgen unternehmensinterne Ressourcen für Leistungen wie bspw. Verkehrsplanung oder Kundenbetreuung weiterhin erforderlich sind. Diese wären gegebenenfalls zu reduzieren. (TZ 11)

(4) Es wären Analysen vorzunehmen, wo Potenziale im Hinblick auf die Kundengruppe der Pendler wären und wie diese zu heben sind. Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der Pendler wären zu erstellen. Anschließend wären den Auftraggebern der Verkehrsdienstleistungen attraktive Leistungsangebote zu unterbreiten. (TZ 12)

(5) In Bezug auf die künftig konzernweit angelegten Marktforschungen (Kundenbefragungen) wäre darauf zu achten, dass die busspezifischen Fragestellungen und Qualitätskriterien erhalten bleiben und dass eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den vergangenen Marktforschungen gewahrt bleibt, damit eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung möglich ist. (TZ 13)

(6) Fragen zur Abstimmung von Bus und Bahn wären zukünftig in die Erhebung der Kundenzufriedenheit aufzunehmen, Analysen über mögliche Verbesserungspotenziale bei der Abstimmung zwischen Bus und Bahn vorzunehmen und Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der kombinierten

Nutzer zu erstellen, um den Auftraggebern der Verkehrsdienstleistungen anschließend ein attraktives Leistungsangebot offerieren zu können. (TZ 14)

(7) Möglichkeiten zur Zusammenlegung von kleinen Verkehrsleitungen und Verkehrsstellen wären im Rahmen eines Standortkonzepts zu prüfen und entsprechend der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Möglichkeiten zu realisieren. (TZ 15)

(8) Im Rahmen der Mikroorganisation wäre die Unternehmenszentrale in die Überlegungen miteinzubeziehen, und die Mitarbeiteranzahl in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen in einem ersten Schritt entsprechend den Zielgrößen zu reduzieren. (TZ 16)

(9) Die rechtlichen Möglichkeiten zur Anpassung der verschiedenen, innerhalb des Unternehmens gültigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen wären so weit als möglich auszuschöpfen, um den Verwaltungsaufwand zu senken und den effizienteren Einsatz der Mitarbeiter zu fördern. (TZ 18)

(10) Es wäre verstärkt auf eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters der ÖBB-Beamten hinzuwirken. (TZ 19)

(11) Es wären umgehend Maßnahmen zur Reduktion der Krankenstandstage in die Wege zu leiten. Mitarbeiter, welche krankheitsbedingt nicht mehr als Lenker einsatzfähig sind, wären nach Möglichkeit auf anderen Arbeitsplätzen einzusetzen. (TZ 20)

(12) Weitere Möglichkeiten zur Senkung des Personalkostendeltas – der Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und jenes für Mitarbeiter mit Kollektivvertrag – durch interne Maßnahmen wie z.B. Anpassungen in Betriebsvereinbarungen wären zu prüfen. (TZ 21)

(13) Vor dem Hintergrund der sehr spezifischen und hohen Anforderungen an das Busmaterial im Zuge der Ausschreibungen wären laufende Investitionen in Busse auf das betrieblich notwendige Maß zu beschränken und umfangreichere Investitionen erst im Rahmen von konkreten Ausschreibungsgewinnen zu tätigen. Für künftige Businvestitionen wäre eine angemessene Rücklage zu bilden. (TZ 22)

(14) Es wären weitere Maßnahmen zur Erreichung des Zielwerts von 8 % Busreserve zu treffen. (TZ 23)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(15) Den mit den Vertretern der Behindertenorganisationen vereinbarten Vorgaben zur Barrierefreiheit wäre in Zukunft zu folgen. (TZ 24)

(16) Möglichkeiten zur Auflassung gering ausgelasteter Werkstätten bzw. die Zusammenlegung nahegelegener Werkstätten wären zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. (TZ 25)

(17) In den Werkstätten mit einem hohen Anteil an Mitarbeitern in „Leitung und Material“ wären die Mitarbeiter in diesem Bereich zu reduzieren. (TZ 25)

(18) Es wären insbesondere die Regionen mit negativen Deckungsbeiträgen in Hinblick auf weitere Kostensenkungspotenziale und Erhöhung der Effizienz der Leistungserbringung zu analysieren. (TZ 29)

ÖBB-Personen-  
verkehr AG

(19) Es wären MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung von Tochtergesellschaften auch in Zukunft dergestalt abzuschließen, dass deren Zielerreichung durch die Geschäftsführung dieser Tochtergesellschaften unmittelbar beeinflusst werden kann. (TZ 6)

BMVIT

(20) Aufgrund der bereits laufenden Ausschreibungen von Linienbusverkehren wäre auf eine zeitnahe Novellierung des ÖPNRV-G hinzuwirken, um in Zukunft kosten- und zeitintensive Verwaltungsverfahren im Zuge von Ausschreibungsbekämpfungen zu vermeiden. (TZ 2)

(21) Im Falle einer Abgeltung des Personalkostendeltas – der Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und für Mitarbeiter mit Kollektivvertrag – durch den Bund wären jedenfalls klare Regelungen hinsichtlich der Bezugsgrößen für die Berechnung der Höhe der Abgeltung zu treffen, die der ÖBB-Postbus GmbH – abgesehen von den durch die unterschiedlichen Dienstrechte verursachten Mehrkosten für das von der Ausschreibung betroffene Personal – keine zusätzlichen Vorteile im wettbewerblichen Vergabeverfahren verschaffen. (TZ 21)



BMVIT

ANHANG  
Entscheidungsträger

## ANHANG

### Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

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







ANHANG  
Entscheidungsträger

## ÖBB-Postbus GmbH

### Aufsichtsrat

Vorsitzender	DI Dr. Stefan WEHINGER (2006 bis 24. März 2008)
	KR Gustav POSCHALKO (10. April 2008 bis 11. August 2010)
	Andreas FUCHS (12. August 2010 bis 12. Mai 2011)
	<a href="#">Birgit WAGNER</a> (seit 12. Mai 2011)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag. Erich SÖLLINGER (2005 bis 31. Oktober 2008)
	Mag. Gabriele LUTTER (2. Oktober 2008 bis 12. Mai 2011)
	<a href="#">Mag. Georg LAUBER</a> (seit 12. Mai 2011)

**Geschäftsführung**

Dr. Paul FREY  
(10. März 2005 bis 21. Februar 2007)

Michael GASSAUER  
(1. Jänner 2007 bis 10. April 2008)

Andreas FUCHS  
(15. April 2007 bis 30. November 2008)

KR Heinz STIASTNY  
(1. Dezember 2008 bis 31. Juli 2012)

[Mag. Sabine GREINER](#)  
(seit 1. August 2008)

[Ing. Mag. Christian EDER](#)  
(seit 1. August 2008)



Wien, im November 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





## Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
  - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
  - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
  - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
  - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
  - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
  - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
  - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/3 Bericht des Rechnungshofes
- Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien
  - Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht
  - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH
  - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg
  - Diplomatische Akademie Wien
  - A 23 – Anschlussstelle Simmering
- Reihe Bund 2013/4 Bericht des Rechnungshofes
- Wiener Stadterweiterungsfonds
  - Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW
  - IT-Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW
  - Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
  - ART FOR ART Kreativ-Werkstätten GmbH
- Reihe Bund 2013/5 Bericht des Rechnungshofes
- Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer
  - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien
  - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
  - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

- Reihe Bund 2013/6 Bericht des Rechnungshofes
- Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung
  - System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg
  - Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei
  - Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems
- Reihe Bund 2013/7 Bericht des Rechnungshofes
- Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien
  - Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen
  - Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP-Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg
  - Lakeside Science & Technology-Park GmbH
  - Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin
  - Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool des Bundes; Follow-up-Überprüfung
  - Polizei-Notruf; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/8 Bericht des Rechnungshofes
- Arbeitnehmerschutz in Österreich
  - Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg
  - Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase
  - Außendienstpräsenz der Wiener Polizei; Follow-up-Überprüfung
  - Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/9 Bericht des Rechnungshofes
- Land Salzburg – Finanzielle Lage
- Reihe Bund 2013/10 Bericht des Rechnungshofes
- Münze Österreich Aktiengesellschaft
  - Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland und WLV GmbH
  - Austrian Institute of Technology GmbH betreffend Forschungsprojekt UniversAAL
  - Schulbuchaktion; Follow-up-Überprüfung
  - Bundesanstalt für Alpenländische Milchwirtschaft; Follow-up-Überprüfung
  - Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen; Follow-up-Überprüfung

