

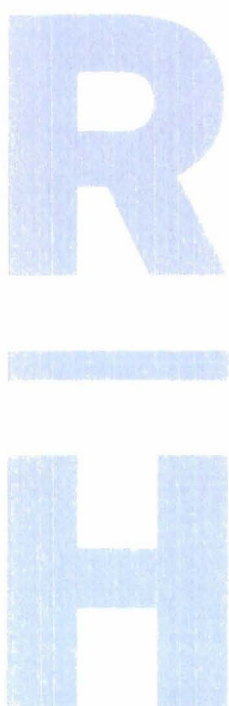


Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

III-370 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/16



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung 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) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

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



Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der
Monopolverwaltung GmbH

Reihe BUND 2017/16

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im April 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	8
Kurzfassung	12
Kenndaten	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Einrichtung des Fonds	20
Aufgaben und Ziele des Fonds	21
Organ und Geschäftsstelle des Fonds	22
Rechtsgrundlagen	22
Fondsordnung und interne Förderkonzepte	24
Geschäftsordnung des Beirats, Fondssatzung	26
Fondsgebarung	28
Zahlungsströme des Solidaritäts- und Strukturfonds	28
Höhe des Zuschlags gemäß § 38a TabMG 1996	29
Entwicklung der Fondsmittel	31
Gewinn- und Verlustrechnung	32
Fondsleistungen	34
Allgemeines	34
Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und –trafikanten	35
Restrukturierungsmaßnahmen	37
Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“	46
Schlussempfehlungen	50
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	51

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Aufgabenbereiche des Fonds _____	21
Tabelle 2:	Solidaritätszuschläge der Tabakgroßhändler _____	29
Tabelle 3:	Aktiva und Passiva des Fonds _____	31
Tabelle 4:	Gewinn- und Verlustrechnungen des Fonds _____	32
Tabelle 5:	Fondsleistungen je Fördermaßnahme _____	34
Tabelle 6:	Höhe der Stilllegungsprämie _____	41
Tabelle 7:	Entwicklung der Anzahl der Tabaktrafiken _____	43
Tabelle 8:	Entwicklung der Tabakwarenumsätze _____	43
Tabelle 9:	Entwicklung der Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften _____	44

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur des Solidaritäts- und Strukturfonds _____	20
Abbildung 2:	Zahlungsströme _____	28

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
Fonds	Solidaritäts- und Strukturfonds
Fondsordnung/SSFO	Solidaritäts- und Strukturfondsordnung des Solidaritäts- und Strukturfonds zur Erbringung von Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikanter, zur Restrukturierung des Tabakeinzelhandels in Österreich und zur verstärkten Förderung Behinderter im Rahmen des Tabakmonopols
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der/den (geltenden) Fassung(en)
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
MVG	Monopolverwaltung GmbH
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StF	Stammfassung

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



TabMG 1996	Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wird (Tabakmonopolgesetz 1996)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Glossar

Handelsspanne

(1) Die Berechnungsbasis der Nettohandelsspannen (ohne Umsatzsteuer) ist der Kleinverkaufspreis der gelieferten Tabakerzeugnisse (Zigaretten, Zigarren, Zigarillos, Rauchtobak) abzüglich der Tabaksteuer und der Umsatzsteuer (Nettopreis). Die Berechnung der Handelsspannen hat je Liefereinheit zu erfolgen.

(2) Die Handelsspanne für Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften (siehe Tabaktrafiken) betrug ab dem Jahr 2010 für

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Zigaretten | 53 %, |
| 2. Zigarren | 45 %, |
| 3. Feinschnitt | 55 %, |
| 4. Pfeifentobak | 50 %, |
| 5. andere Tabakerzeugnisse | 37 % des Nettopreises. |

(3) Die Handelsspanne für Inhaberinnen und Inhaber von Tabakverkaufsstellen betrug ab dem Jahr 2010 für

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Zigaretten | 28,75 %, |
| 2. Zigarren | 27 %, |
| 3. Feinschnitt | 33 %, |
| 4. Pfeifentobak | 30 %, |
| 5. andere Tabakerzeugnisse | 22 % des Nettopreises. |

Tabaksteuer

Die Bemessungsgrundlage für die Tabaksteuer ist der Kleinverkaufspreis. Das ist jener Preis, zu dem Tabakwaren von befugten Tabakwarenhändlern im gewöhnlichen Geschäftsverkehr an Verbraucher abzugeben sind. Er ist vom Hersteller oder Einführer als Einzelhandelspreis für Zigaretten, Zigarren und Zigarillos je Stück und für Rauchtobak je Packung, wie sie üblicherweise an Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben wird, zu bestimmen.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Die Tabaksteuer betrug z.B. für Zigaretten:

1.1.2011 – 30.6.2011:	42 % KVP + 32 EUR je 1.000 Stück
1.7.2011 – 31.12.2011:	42 % KVP + 34 EUR je 1.000 Stück
1.1.2012 – 28.2.2014:	42 % KVP + 35 EUR je 1.000 Stück
1.3.2014 – 31.3.2015:	41 % KVP + 40 EUR je 1.000 Stück
1.4.2015 – 31.3.2016:	40 % KVP + 45 EUR je 1.000 Stück

Tabaktrafiken

Tabaktrafiken sind Geschäfte, in denen der Kleinhandel mit Tabakerzeugnissen von Tabaktrafikantinnen und Tabaktrafikanten betrieben wird.

Tabakfachgeschäfte sind Tabaktrafiken, die ausschließlich Tabakerzeugnisse oder neben Tabakerzeugnissen andere in § 23 Abs. 3 TabMG 1996 angeführte Waren¹ nur in einem solchen Umfang führen, dass der Charakter eines Tabakfachgeschäftes gewahrt bleibt.

Andere Tabaktrafiken als Tabakfachgeschäfte gelten als Tabakverkaufsstellen.

¹ Die Inhaberin bzw. der Inhaber eines Tabakfachgeschäftes darf, falls sie bzw. er die hierzu erforderlichen Berechtigungen besitzt, 1. Stempelmarken, Postwertzeichen und Fahrscheine für öffentliche Verkehrsmittel und Parkscheine verkaufen, 2. eine Lotto- und Totoannahmestelle betreiben sowie Spielanteile von Lotterien und Tombolaspielen vertreiben, 3. Rauchrequisiten, Papier- und Schreibwaren, Galanteriewaren, Lederwaren, Reiseandenken, Zeitungen und Zeitschriften, Ansichtskarten (Nebenartikel) verkaufen.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Wirkungsbereich des

Bundesministeriums für Finanzen

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Der Solidaritäts- und Strukturfonds finanzierte sich aus Zuschlägen, die Tabakwarengroßhändler für Tabakwareneinkäufe der Tabaktrafikantinnen und -trafikanten von 2008 bis 2014 an den Fonds abzuführen hatten. Über die Rechtmäßigkeit der Solidaritätszuschläge war zur Zeit der Gebarungüberprüfung ein Gerichtsverfahren anhängig.

Dem Fonds floss in diesem Zeitraum ein Betrag von insgesamt rd. 74,09 Mio. EUR zu. Davon verausgabte der Fonds bis Ende 2015 rd. 67,87 Mio. EUR (rd. 91,6 %). Das verbliebene Fondskapital wird voraussichtlich für drei Jahre ausreichen. Der Gesetzgeber umschrieb die Fondsaufgaben im Tabakmonopolgesetz 1996 nur allgemein; nähere Definitionen sowie die Konkretisierung der Maßnahmen zur Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen oder der Förderung vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften überließ er dem Beirat im Rahmen der Fondsordnung. (Das TabMG 1996 sieht Vorzugsrechte u.a. für „begünstigte Behinderte im Sinne des § 2 des Behinderteneinstellungsgesetzes 1969“ bei der Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten vor, diese Personen werden in weiterer Folge als Vorzugsberechtigte bezeichnet.) Der Beirat hatte jedoch weder konkrete Förderkriterien noch ein Restrukturierungskonzept ausgearbeitet und verfügte über keine Satzung oder Geschäftsordnung, die die operativen Abläufe festlegte. Dadurch waren die Förder Voraussetzungen und Entscheidungsgrundlagen nicht transparent und nachvollziehbar sowie eine einheitliche Vorgangsweise nicht sichergestellt.

In den Jahren 2011 bis 2015 erbrachte der Fonds Geldleistungen in Höhe von insgesamt rd. 31,12 Mio. EUR; davon rd. 23,49 Mio. EUR an 3.805 in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und -trafikanten zur Abgeltung von Umsatzeinbußen. Weitere rd. 7,3 Mio. EUR wendete er auf, um die Anzahl der Tabaktrafiken um rd. 12,5 % zu reduzieren, wodurch die durchschnittlichen Tabakwarenumsätze der Tabaktrafiken um rd. 29 % anstiegen. Jedoch sank die Anzahl der Tabaktrafiken auch ohne Zuschüsse seit 1995 kontinuierlich, die Leistungen aus dem Fonds führten lediglich zu einer Beschleunigung dieser Entwicklung.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Die prämienunderstützten Strukturmaßnahmen unterliefen zudem das sozialpolitische Ziel der Monopolverwaltungsgesellschaft, möglichst viele begünstigte Behinderte zu Tabaktrafikantinnen und –trafikanten zu bestellen. Die Anzahl behinderter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften sank von 1.374 (im Jahr 2011) auf 1.277 (im Jahr 2015) um 97 Vorzugsberechtigte bzw. rd. 7 %.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte zwischen November 2015 und April 2016 die Gebarung des bei der Monopolverwaltung GmbH (im Folgenden: **MVG**) eingerichteten Solidaritäts- und Strukturfonds (im Folgenden: **Fonds**). Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erfüllung der Fondsaufgaben sowie der wirtschaftlichen Entwicklung des Fondsvermögens. (**TZ 1**)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (**TZ 1**)

Einrichtung des Fonds

Der Solidaritätsfonds wurde im Jahr 2008 zur Milderung der Auswirkungen, die durch die Öffnung der Grenzen zu den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union für Tabaktrafikantinnen und –trafikanten entstehen, bei der MVG für ursprünglich drei Jahre eingerichtet und ab 2010 etappenweise zu einem Solidaritäts- und Strukturfonds erweitert. (**TZ 2**)

Aufgaben und Ziele

Der Fonds diente der Verwaltung und Ausschüttung der vom Tabakwarengroßhandel vom 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2009 sowie vom 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2014 gemäß § 38a Abs. 1 Tabakmonopolgesetz 1996 (**TabMG 1996**) eingehobenen Zuschläge. Nach der vollständigen Ausschüttung des Fondsvermögens erlischt der Fonds. Der Aufgabenbereich des Fonds erfuhr zwischen 2008 und 2015 folgende etappenweise Erweiterung: (**TZ 3**)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Fonds/Zeitleiste	1. Jänner 2008	1. Jänner 2010	1. Jänner 2015
Solidaritätsfonds	Erbringung von Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und –trafikanten (zur Milderung von Umsatzeinbußen)		
Solidaritäts- und Strukturfonds	Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen ab 2013 als Stilllegungsprämie		„Förderung von neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“ ¹
			„Neuanstellung von behinderten Mitarbeitern in einem Dauerdienstverhältnis“ ¹

¹ Zitat § 14a Abs. 1 lit. 2 und 3 TabMG 1996

In weiterer Folge benutzte der RH statt des sowohl im TabMG 1996 als auch in der Fondsordnung verwendeten Terminus „Behinderte“ den Begriff „Vorzugsberechtigte“. Das TabMG 1996 sieht in § 29 Vorzugsrechte für 1. Inhaber einer Amtsbescheinigung oder eines Opferausweises nach § 4 Opferfürsorgegesetz, BGBl. Nr. 183/1947, 2. Empfänger einer Beschädigtenrente nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957, BGBl. Nr. 152, oder dem Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964, wenn ihre Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 % gemindert ist, 3. Empfängerinnen und Empfänger einer Witwen- oder Witwerrente oder –beihilfe nach dem Opferfürsorgegesetz, dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 oder dem Heeresversorgungsgesetz sowie 4. begünstigte Behinderte im Sinne des § 2 des Behinderteneinstellungsgesetzes 1969, BGBl. Nr. 22/1970 vor. Die unter 3. genannten Empfängerinnen und Empfänger (sogenannte „Kriegswitwen bzw. –witwer“) waren zwar keine Menschen mit Behinderung, jedoch stellte die Regelung insofern „totes Recht“ dar, als dieser Personenkreis für die Bewerbung um eine Tabaktrafik (aufgrund des Alters) nicht mehr in Frage kam.

Quelle: § 14a TabMG 1996 i.d.F. BGBl. I Nr. 105/2007, 151/2009 sowie 105/2014

Organ und Geschäftsstelle

Zur Erfüllung der Fondsaufgaben richtete die MVG einen Beirat ein. Diesem gehörten je ein Vertreter des BMF (rechtskundig), der den Vorsitz führte, der MVG und des Bundesgremiums der Tabaktrafikanten an. Als Geschäftsstelle des Fonds diente die MVG. (TZ 4)

Rechtsgrundlagen

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für die Erfüllung der Fondsaufgaben bildeten die §§ 14a und 38a TabMG 1996 sowie die Solidaritäts- und Strukturfondsordnung (kurz: **Fondsordnung**).

Der Gesetzgeber umschrieb die Fondsaufgaben (in § 14a TabMG 1996) nur allgemein mit Verwaltung und Ausschüttung der eingehobenen Zuschläge; die Konkretisierung der Fördermaßnahmen überließ er dem Beirat im Rahmen der Fondsordnung. (TZ 5)

Im TabMG 1996 waren keine mit dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz vergleichbare Strukturen, wie z.B. eine vom BMF als Fondsbehörde genehmigte Satzung oder ein Statut sowie Aufsichtsmaßnahmen des Bundes über den Fonds, vorgesehen. (TZ 5)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Fondsordnung und interne Förderkonzepte

Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen delegierte die Zustimmungsbefugnis zur Fondsordnung und ihren Änderungen bis zum Jahr 2013 an jenen Sektionsleiter des BMF, der – vom BMF namhaft gemacht – auch den Vorsitz im Beirat des Fonds innehatte. (TZ 5)

Der Fondsbeirat hatte weder konkrete Förderkriterien noch ein Restrukturierungskonzept ausgearbeitet. Dadurch waren die Fördervoraussetzungen und Entscheidungsgrundlagen nicht transparent und nachvollziehbar. (TZ 6)

Geschäftsordnung des Beirats, Fondssatzung

Der Fondsbeirat erließ eine Fondsordnung als schriftliche Grundlage zur Erfüllung seiner Aufgaben. Er verfügte darüber hinaus weder über eine Satzung noch über eine Geschäftsordnung, die die operativen Abläufe (wie z.B. die Berichtspflichten, die Erstellung von Protokollen, die Vermeidung von Interessenskonflikten oder die Behandlung von Ausnahmefällen) festlegte, noch über interne Richtlinien. Der Beirat interpretierte die Fondsordnung stattdessen anlassbezogen im Einzelfall. Der Aufgabenerfüllung des Fonds mangelte es dadurch an der erforderlichen Nachvollziehbarkeit und Transparenz, weshalb eine einheitliche Vorgangsweise nicht garantiert war. (TZ 7)

Fondsgebarung

Die Tabakwarengroßhändler hatten für Tabakwareneinkäufe der Tabaktrafiken beim Großhandel in der Zeit vom 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2009 sowie vom 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2014 unterschiedlich ermittelte Zuschläge an den Fonds abzuführen. (TZ 9)

In Summe flossen dem Fonds in den Jahren 2008 bis 2014 rd. 74,09 Mio. EUR zu. Über die Rechtmäßigkeit dieser Zuschläge war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Gerichtsverfahren anhängig. (TZ 9)

Das Fondsvermögen wies im Zeitraum 2011 bis 2015 abhängig von der Einhebung der Zuschläge des Großhandels und den unterschiedlichen Leistungen aus Fondsmitteln sowie aufgrund geringer Zinserträge, der in den Jahren 2011 bis 2013 aufgetretenen Forderungsverluste und geänderter Veranlagungspolitik eine schwankende Entwicklung auf. Forderungsverluste in Höhe von beinahe 700.000 EUR hätten bei einer exakten Zuschussabrechnung verhindert werden können. (TZ 9, TZ 11)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Fondsleistungen

Der Fonds erbrachte in den Jahren 2011 bis 2015 Geldleistungen in Höhe von insgesamt rd. 31,12 Mio. EUR

- an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und –trafikanten (zur Abgeltung von Umsatzeinbußen),
- zur Restrukturierung des Einzelhandels (bzw. zur Stilllegung von Tabaktrafiken) und
- zur Förderung der Erstbevorratung durch „neu bestellte behinderte Inhaber von Tabakfachgeschäften“.

Die Fondsleistungen nahmen – infolge geänderter Förderschwerpunkte des Fonds – ab dem Jahr 2013 deutlich ab. (TZ 12)

Der Fonds verausgabte von seiner Gründung im Jahr 2008 bis Ende 2015 rd. 67,87 Mio. EUR, das entsprach rd. 91,6 % der zwischen 2008 und 2014 vereinbarten Zuschläge der Großhändler in Höhe von rd. 74,09 Mio. EUR. (TZ 12)

Das zum Ende des Jahres 2015 zur Verfügung stehende Fondskapital wird – bei etwa gleich bleibenden Aufwendungen und Zinserträgen des Fonds sowie bei Ausschüttungen von rd. 2 Mio. EUR pro Jahr – nach Berechnung des RH voraussichtlich für etwa drei Jahre ausreichen. (TZ 12)

Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und –trafikanten

In den Jahren 2011 und 2012 erhielten 3.805 Tabaktrafikantinnen und –trafikanten (im Durchschnitt rd. 28 %) Zuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 23,49 Mio. EUR im Rahmen der weitgehend automatisiert ablaufenden Maßnahme zur Abgeltung von Umsatzeinbußen. Demgegenüber gewährte der Fonds fünf Inhaberinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften (rd. 0,1 % aller Tabakfachgeschäfte) Überbrückungshilfen von insgesamt rd. 20.000 EUR. Dem Aufwand für die Implementierung und Abwicklung der Maßnahme Überbrückungshilfe konnte mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung der Nutzen für insgesamt nur fünf Leistungsempfängerinnen und –empfänger nicht gegenübergestellt werden. (TZ 13)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Restrukturierungsmaßnahmen

Der Fonds leistete in den Jahren 2011 und 2012 an 99 Tabaktrafikantinnen und –trafikanten in Summe rd. 1,12 Mio. EUR (im Schnitt rd. 11.300 EUR je Tabaktrafikantin oder –trafikanten) Restrukturierungszuschüsse für die Aufgabe ihres Geschäfts, sofern dieses am Standort zur Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabakfachgeschäfte nicht nachbesetzt wurde. (TZ 14)

Der Gewährung dieser Restrukturierungszuschüsse lag kein schriftliches Restrukturierungskonzept zugrunde, in welchem sowohl der Restrukturierungsbedarf als auch die daraus abgeleiteten Maßnahmen, die Fördervoraussetzungen, die Ermittlung der Zuschusshöhe sowie die Definition von Parametern nachvollziehbar dargelegt waren. Daher konnten Entscheidungen im Einzelfall nicht immer nachvollzogen werden, wie bspw. auch das Zuschusserfordernis an Inhaberinnen und Inhaber, die an anderen Standorten mit höheren Umsatzmöglichkeiten Tabaktrafiken eröffneten. Zuschüsse zu Schließungen, nachdem in unmittelbarer Nähe zuvor eine neue Tabaktrafik eröffnet wurde, liefen außerdem dem Zweck der Sicherung der Lebensfähigkeit anderer Tabaktrafiken zuwider. (TZ 14)

In einem Einzelfall leisteten die von einer Tabaktrafikstilllegung profitierenden, benachbarten Tabaktrafikantinnen und –trafikanten dem scheidenden Tabaktrafikanten eine Abgeltung im Verhältnis der Umsatzzuwächse ihrer Geschäfte. Der Fonds reduzierte aufgrund dessen die Stilllegungsprämie um 50 %. Eine derartige Kompensation der Leistungen des Fonds mit solchen Dritter fand in der Fondsordnung keine rechtliche Deckung. (TZ 15)

Die Fondsordnung sah die Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabaktrafiken seit 2013 nicht mehr explizit als Fördervoraussetzung vor, obwohl dies weiterhin ein Restrukturierungsziel der MVG und damit Förderziel des Fonds war. (TZ 16)

In den Jahren 2013 bis 2015 gewährte der Fonds zur Restrukturierung des Tabak-einzelhandels 232 Tabaktrafikantinnen und –trafikanten Stilllegungsprämien von in Summe rd. 6,18 Mio. EUR unter der Voraussetzung, dass die Tabaktrafik nicht nachbesetzt wurde, sofern jedoch die ausreichende flächendeckende Versorgung mit Tabakerzeugnissen sichergestellt blieb. Die Prämienhöhe im Einzelfall sank, je später die Stilllegung erfolgte. Die Stilllegungsprämie betrug daher im Jahr 2013 durchschnittlich rd. 30.900 EUR und im Jahr 2015 rd. 16.800 EUR je Tabaktrafik. (TZ 16)

Die Entscheidung über die Gewährung einer Stilllegungsprämie konnte mangels Restrukturierungskonzept nicht klar nachvollzogen werden. (TZ 16)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Wirkung der Restrukturierung

Der Fonds wendete zwischen 2011 und 2015 rd. 7,3 Mio. EUR im Rahmen von Strukturmaßnahmen auf, um die Lebensfähigkeit der verbleibenden Tabaktrafiken zu sichern, indem er die Anzahl der Tabaktrafiken in diesem Zeitraum um rd. 12,5 % reduzierte, während die durchschnittlichen Tabakwarenumsätze der Tabaktrafiken im selben Zeitraum um rd. 29 % anstiegen. Da die Anzahl der Tabaktrafiken auch ohne Zuschüsse seit 1995 kontinuierlich sank, bargen die Strukturmaßnahmen auch das Risiko von Mitnahmeeffekten: Die Strukturänderung wurde damit zwar beschleunigt, es konnte aber nicht ausgeschlossen werden, dass diese auch ohne Einsatz von Fondsmitteln stattgefunden hätte. (TZ 17)

Darüber hinaus erreichte der Fonds mit den von ihm prämienunterstützten Strukturmaßnahmen nicht das sozialpolitische Ziel der MVG, möglichst vielen Vorzugsberechtigten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen. Die Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften sank von 1.374 (im Jahr 2011) auf 1.277 (im Jahr 2015) um 97 Vorzugsberechtigte bzw. rd. 7 %. (TZ 17)

Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“

Der Fondszweck erfuhr ab 1. April 2015 eine neuerliche Ausweitung u.a. auf die Förderung von nach dem 1. April 2015 „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“. Die am 25. August 2015 veröffentlichte Fondsordnung konkretisierte diese mit den Fördermaßnahmen Erstbevorratung und Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder sonstiger behindertenfreundlicher Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal. (TZ 18)

Der Fonds leistete bis Ende 2015 an 31 Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften Zuschüsse für die Erstbevorratung ihrer Geschäfte mit Tabakwaren und Nebenartikeln von jeweils 10.000 EUR. Diese Förderung stellte eine Unterstützung dar, die Gewerbetreibende anderer Branchen nicht erhielten. (TZ 19)

Für die Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder für sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal konnte der Fonds Zuschüsse bis zu 25.000 EUR gewähren. Zwei Antragsteller erfüllten die Fördervoraussetzungen hinsichtlich der Behinderung, führten jedoch bereits vor dem Stichtag 1. April 2015 eine Tabaktrafik. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Obwohl die Geschäftsstelle des Fonds dem Beirat aus diesem Grund die Ablehnung dieser Anträge empfahl, beschloss der Beirat die beiden Förderfälle im Rahmen der Unterstützungsmaßnahme für in Not geratene Trafikantinnen und Trafikanten, mit der jedoch nur Umsatzeinbußen abgegolten wurden. Eine vom Beirat für zweckmäßig erachtete Anpassung der Fondsordnung erfolgte erst im April 2016. Mit ihr entfielen die bisherigen Fördervoraussetzungen betreffend des Stichtags, ab dem die erstmalige Bestellung erfolgen durfte (1. April 2015), sowie die Einschränkung auf behinderte Personen. (TZ 20)

Kenndaten

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wird (Tabakmonopolgesetz 1996 – TabMG 1996), BGBl. Nr. 830/1995 i.d.G.F. (§ 14a und § 38a) Solidaritäts- und Strukturfondsordnung					
Rechtsstellung	eigene Rechtspersönlichkeit					
Organ	Beirat					
Fondszweck	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unterstützung von in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen Inhaberinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften 2. Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“ 3. Neuanstellung von „behinderten Mitarbeitern von Tabakfachgeschäften in einem Dauerdienstverhältnis“ 4. Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen 					
Gebarungsentwicklung	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in 1.000 EUR					
Erträge						
Solidaritätszuschläge der Großhändler ¹	0,00	0,00	6.423	3.871	–	10.295
Zinserträge	476	239	43	29	15	1.726
Aufwendungen²	12.678	12.821	3.150	3.211	939	32.799
<i>davon</i>						
<i>Aufwendungen für Zuschüsse an Tabaktrafikantinnen und -trafikanten</i>	11.844	12.493	2.957	3.065	765	31.124
Zuschussempfängerinnen und -empfänger 2011 bis 2015 nach Art der Leistungen (Zuschüsse) des Solidaritäts- und Strukturfonds						
Zuschussarten	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	Anzahl der Zuschussempfängerinnen und -empfänger					
Umsatzeinbußen	2.373	1.432	0	0	0	3.805
Strukturbereinigung	55	44	0	0	0	99
Stilllegungsprämien	0	0	63	119	50	232
Überbrückungshilfe	0	0	4	1	0	5
Erstbevorratung	0	0	0	0	31	31

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Großhändler hatten in den Jahren 2008 und 2009 Solidaritätszuschläge in Höhe von 63,81 Mio. EUR abgeführt (siehe TZ 9).

² Die verbleibenden Aufwendungen betrafen insbesondere Personal- und Sachaufwendungen, die die MVG als Geschäftsstelle des Fonds an den Fonds weiterverrechnete.

Quellen: Jahresabschlüsse und Unterlagen der MVG; Auswertung RH

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte zwischen November 2015 und April 2016 die Gebarung des bei der Monopolverwaltung GmbH (im Folgenden: **MVG**) eingerichteten Solidaritäts- und Strukturfonds (im Folgenden: **Fonds**).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erfüllung der Fondsaufgaben sowie der wirtschaftlichen Entwicklung des Fondsvermögens. Die Beurteilung der Rechts- bzw. Verfassungskonformität der von der Tabakindustrie zu tragenden Zuschläge war nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung. Diesbezüglich waren Gerichtsverfahren anhängig. Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015.

(2) Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

(3) Der RH führte zeitgleich eine Gebarungsüberprüfung der MVG (Reihe Bund 2017/15) durch. Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen der MVG und dem Fonds verwies der RH im Bedarfsfall auf diesen Bericht.

Im Frühjahr 2016 fand weiters eine Gebarungsüberprüfung des RH zum Thema Fonds und Stiftungen des Bundes (Reihe Bund 2017/14), insbesondere deren Steuerung durch den Bund, statt. Diese befasste sich u.a. auch mit dem Solidaritäts- und Strukturfonds, jedoch mit einem anderen Prüfungszugang als die gegenständliche Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im September 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die MVG als Geschäftsstelle des Fonds im Oktober 2016, das BMF im Dezember 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im März 2017.

Bericht des Rechnungshofes

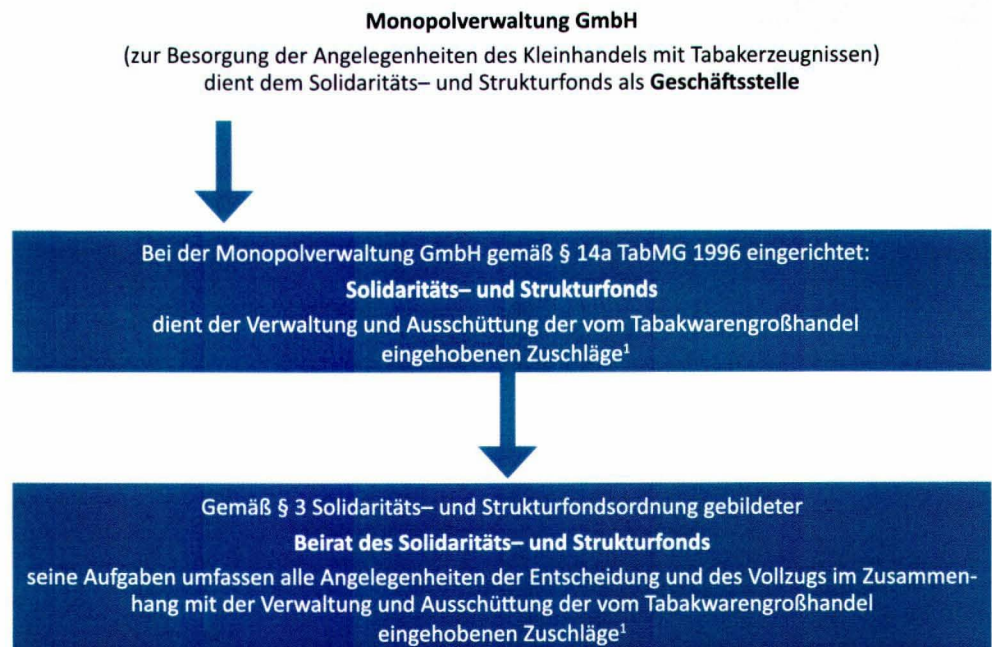
Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Einrichtung des Fonds

- 2 Im Jahr 2008² richtete der Gesetzgeber zur Milderung der Auswirkungen, die durch die Öffnung der Grenzen zu den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union für Tabaktrafikanterinnen und -trafikanten entstehen, einen Solidaritätsfonds bei der MVG für ursprünglich drei Jahre ein. Ab dem Jahr 2010 erfolgten eine Namensänderung auf Solidaritäts- und Strukturfonds und eine etappenweise Erweiterung des Aufgabenbereichs des Fonds auf strukturelle Maßnahmen im Bereich des Einzelhandels mit Tabakwaren.³ Der Fonds wies folgende Struktur auf:

Abbildung 1: Struktur des Solidaritäts- und Strukturfonds



¹ § 38a Abs. 1 und 2 TabMG 1996

Quellen: TabMG 1996; Darstellung RH

² Mit BGBl. I Nr. 105/2007 vom 28. Dezember 2007 wurden unter Art. 4 der § 14a (über die Einrichtung des Fonds) und § 38a (über die Einhebung und Ausschüttung des Solidaritätszuschlags) im Tabakmonopolgesetz 1996 (TabMG 1996), StF: BGBl. Nr. 830/1995, eingefügt.

³ mit BGBl. I Nr. 151/2009 und BGBl. I Nr. 105/2014

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Aufgaben und Ziele des Fonds

3 (1) Der Fonds diene der Verwaltung und Ausschüttung der vom Tabakwarengroßhandel⁴ in den Zeiträumen 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2009 sowie vom 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2014 eingehobenen Zuschläge. Er erlangte mit der Veröffentlichung der Solidaritäts- und Strukturfondsordnung im Amtsblatt der Wiener Zeitung eigene Rechtspersönlichkeit. Nach der vollständigen Ausschüttung des Fondsvermögens erlischt der Fonds (siehe **TZ 12**).

(2) Der Aufgabenbereich des Fonds erfuhr zwischen 2008 und 2015 folgende etappenweise Erweiterung:

Tabelle 1: Entwicklung der Aufgabenbereiche des Fonds

Fonds/Zeitleiste	1. Jänner 2008	1. Jänner 2010	1. Jänner 2015
Solidaritätsfonds	Erbringung von Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikanterinnen und -trafikanten (zur Milderung von Umsatzeinbußen)		
Solidaritäts- und Strukturfonds	Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen ab 2013 als Stilllegungsprämie		„Förderung von neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“ ¹
			„Neuanstellung von behinderten Mitarbeitern in einem Dauerdienstverhältnis“ ¹

¹ Zitat § 14a Abs. 1 lit. 2 und 3 TabMG 1996

In weiterer Folge benutzte der RH statt des sowohl im TabMG 1996 als auch in der Fondsordnung verwendeten Terminus „Behinderte“ den Begriff „Vorzugsberechtigte“. Das TabMG 1996 sieht in § 29 Vorzugsrechte für 1. Inhaber einer Amtsbescheinigung oder eines Opferausweises nach § 4 Opferfürsorgegesetz, BGBl. Nr. 183/1947, 2. Empfänger einer Beschädigtenrente nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957, BGBl. Nr. 152, oder dem Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964, wenn ihre Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 % gemindert ist, 3. Empfängerinnen und Empfänger einer Witwen- oder Witwerrente oder -beihilfe nach dem Opferfürsorgegesetz, dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 oder dem Heeresversorgungsgesetz sowie 4. begünstigte Behinderte im Sinne des § 2 des Behinderteneinstellungsgesetzes 1969, BGBl. Nr. 22/1970 vor. Die unter 3. genannten Empfängerinnen und Empfänger (sogenannte „Kriegswitwen bzw. -witwer“) waren zwar keine Menschen mit Behinderung, jedoch stellte die Regelung insofern „totes Recht“ dar, als dieser Personenkreis für die Bewerbung um eine Tabaktrafik (aufgrund des Alters) nicht mehr in Frage kam.

Quelle: § 14a TabMG 1996 i.d.F. BGBl. I Nr. 105/2007, 151/2009 sowie 105/2014

⁴ § 38a Abs. 1 Tabakmonopolgesetz 1996 (TabMG 1996)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Organ und Geschäftsstelle des Fonds

4 (1) Zur Erfüllung der Fondsaufgaben richtete die MVG einen Beirat gemäß § 14a Abs. 3 TabMG 1996 ein. Diesem gehörten je ein Vertreter

- des BMF, der rechtskundig sein muss,
- der Monopolverwaltung GmbH und
- des Bundesgremiums der Tabaktrafikanter an.

Den Vorsitz führte das vom BMF namhaft gemachte Mitglied⁵.

Die MVG war durch die Geschäftsführerin bzw. den Geschäftsführer im Beirat vertreten, das Bundesgremium der Tabaktrafikanter entsandte den Obmann der Tabaktrafikanter bei der Wirtschaftskammer Österreich.

Die Mitglieder des Beirats übten ihre Funktion ehrenamtlich aus und waren in ihrer Tätigkeit weisungsfrei.

(2) Als Geschäftsstelle des Fonds diente die MVG, die für ihre Leistungen als Geschäftsstelle kostendeckende Entgelte zu erhalten hatte.

Rechtsgrundlagen

5.1 Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für die Erfüllung der Fondsaufgaben bildeten

- die §§ 14a und 38a TabMG 1996 sowie
- die Solidaritäts- und Strukturfondsordnung (kurz: **Fondsordnung**).

(1) § 14a TabMG 1996 enthielt die Zweckwidmung (siehe Tabelle 1) und umschrieb die Fondsaufgaben allgemein (Verwaltung und Ausschüttung der eingehobenen Zuschläge). Die „wirtschaftlichen Schwierigkeiten“ von Tabaktrafikanterinnen und -trafikanter definierte nicht der Gesetzgeber (im TabMG 1996), sondern überließ dies, ebenso wie die Konkretisierung der Maßnahmen zur Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen oder der Förderung behinderter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften, dem Beirat im Rahmen der Fondsordnung.

⁵ Das BMF machte den u.a. für Monopole zuständigen Sektionsleiter für den Beirat namhaft. Neben diesem nahm in der Regel auch ein Fachexperte des BMF (Vertreter der fachlich zuständigen Abteilung VI/9, Verbrauchssteuern und Umweltabgaben) an den Beiratssitzungen teil.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

(2) Der Fonds hatte in der Fondsordnung die Einhebung, die Verwaltung und die Ausschüttung des gemäß § 38a TabMG 1996 vom Tabakwarengroßhandel abzuführenden Solidaritätszuschlags sowie die Aufgaben des Beirats mit Zustimmung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen so festzulegen, dass der Fonds seine gesetzlichen Aufgaben erfüllen konnte. Die Befugnis zur Genehmigung der Fondsordnung delegierte der Bundesminister bereits im Jahr 2008 an den zuständigen Sektionsleiter. Dieser war bis 2013 gleichzeitig auch Vorsitzender des Beirats.

Die Solidaritäts- und Strukturfondsordnung und jede Änderung waren vom Solidaritäts- und Strukturfonds im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu veröffentlichen.

(3) Das TabMG 1996 sah keine mit den im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz⁶ vorgesehenen, vergleichbare Strukturen vor, wie z.B. eine vom BMF als Fondsbehörde genehmigte Satzung oder ein Statut sowie Aufsichtsmaßnahmen des Bundes über den Fonds. Dementsprechend nahm das BMF auch keine Aufsicht über den Fonds wahr (siehe Bericht des RH „Fonds und Stiftungen des Bundes“, Reihe Bund 2017/14).

5.2

Der RH hielt fest, dass im TabMG 1996 keine mit dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz vergleichbare Strukturen, wie z.B. eine vom BMF als Fondsbehörde genehmigte Satzung oder ein Statut sowie Aufsichtsmaßnahmen des Bundes über den Fonds, vorgesehen waren.

Er empfahl dem BMF, auf die Einrichtung dieser Strukturen hinzuwirken.

Weiters stellte er kritisch fest, dass die Genehmigungsbefugnis für die Zustimmung zur Fondsordnung bis zum Jahr 2013 an jenen Sektionsleiter des BMF delegiert war, der – vom BMF namhaft gemacht – auch den Vorsitz im Beirat des Fonds innehatte. Da er als solcher auch maßgeblich für die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Unterstützungsleistungen des Fonds in der Fondsordnung verantwortlich war, erachtete der RH die gleichzeitige Wahrnehmung dieser beiden Funktionen durch dieselbe Person für unvereinbar. Eine objektive Beurteilung der Fondsordnung durch ein unabhängiges Organ schien darüber hinaus auch mangels einer Fondsaufsicht durch das BMF geboten.

Der RH empfahl dem BMF, künftig grundlegende Entscheidungen über die Festlegung von Fondsleistungen, wie z.B. die Erlassung einer Fondsordnung, durch Organe genehmigen zu lassen, die nicht Mitglied des Fondsbeirats sind oder für diesen arbeiten.

⁶ BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



5.3 Laut Stellungnahmen des BMF und der MVG sei es nicht zutreffend, dass das BMF keine Aufsicht über den Fonds wahrgenommen habe. Das BMF verwies dazu auf seine Stellungnahme zum Bericht des RH „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14). Auf eine Trennung der Rollen zwischen Beiratsmitgliedern und Genehmigern im BMF würde bereits geachtet.

Das BMF wies weiters darauf hin, dass in allen Fällen die Solidaritäts- und Strukturfondsordnung auch von den zuständigen Mitarbeitern im Kabinett bzw. dem Kabinettschef des Bundesministers bzw. der Bundesministerin für Finanzen genehmigt worden sei.

5.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Genehmigung der Fondsordnung im überprüften Zeitraum durch den zuständigen Sektionsleiter erfolgte und nicht durch ein Mitglied des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen; dieser bzw. diesem wurde der jeweilige Fondsordnungsentwurf lediglich zur Kenntnis gebracht.

Der RH betonte neuerlich, dass die fondsbehördliche Aufsicht durch Organe wahrgenommen werden sollte, die nicht gleichzeitig Verwalter oder Mitglied eines Organs des Fonds sind. Die Berichterstattung des Fonds erfolgte zudem an jene Abteilung, die das Tabakmonopol verwaltet und die ein leitendes Organ in den Fondsbeirat entsendet. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Fondsordnung und interne Förderkonzepte

6.1 Der Beirat führte in der Fondsordnung seine im TabMG 1996 nur allgemein umschriebenen Aufgaben näher aus. Sie umfassten

- die Aufgaben im Zusammenhang mit der Einhebung, Verwaltung und Ausschüttung der Zuschläge. Hierzu zählten u.a. die Ausarbeitung und Anpassung von Förderkriterien für Überbrückungshilfen, die Förderung behinderter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften und die Förderung für behinderte Bedienstete von Tabakfachgeschäften (§ 6b bis 6d der Fondsordnung);
- allgemeine Bestimmungen zu den Leistungen, wonach u.a. kein Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem Fonds bestand und sich der Fonds an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu orientieren hatte, sowie
- die Voraussetzungen und die Höhe der einzelnen Fondsleistungen.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Entgegen der Vorgabe der Fondsordnung arbeitete der Beirat bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung keine (schriftlich festgelegten) Förderkriterien aus. Weder die MVG noch der Fonds verfügten über ein umfassendes, nachvollziehbares Konzept zur Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen. Dadurch waren die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Fondsleistungen an Tabaktrafikantinnen und –trafikanten teilweise unzureichend beschrieben. Beispielsweise fehlten Erläuterungen, unter welchen konkreten Voraussetzungen

- eine Nichtnachbesetzung „zur Sicherstellung der nachhaltigen Lebensfähigkeit benachbarter Tabakfachgeschäfte erforderlich war“ (Restrukturierungsmaßnahme, in den Jahren 2011 und 2012 gewährt),
- die bei der Gewährung zu berücksichtigende „ausreichende flächendeckende Versorgung mit Tabakerzeugnissen“ gegeben war (Stilllegungsprämie für Zwecke der Restrukturierung, ab 2013 gewährt),
- Zuschüsse für „sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal“ gewährt wurden (Förderung behinderter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften, ab 2015 gewährt).

6.2

Der RH beanstandete, dass es der Beirat verabsäumte, konkrete Förderkriterien und ein Restrukturierungskonzept auszuarbeiten. Dadurch waren die Fördervoraussetzungen und Entscheidungsgrundlagen nicht transparent und nachvollziehbar.

Er empfahl dem Beirat daher, für die verbleibende Laufzeit des Fonds entsprechende Förderkriterien schriftlich festzulegen.

6.3

Laut Stellungnahmen der MVG und des BMF werde das Restrukturierungskonzept verschriftlicht.

Die MVG verwies darauf, dass es Ziel des Tabakmonopols sei, neben der flächendeckenden Versorgung auch möglichst viele Existenzen für Menschen mit Behinderung zu schaffen. Bei Tabakfachgeschäften, die nicht mehr wirtschaftlich zu führen seien (Richtschnur 400.000 EUR Tabakumsatz), empfehle die MVG eine Schließung. Damit wäre auch die nachhaltige Lebensfähigkeit einer benachbarten Tabaktrafik sichergestellt. Die Nahversorgung könne auch mit einem – einem anderen Tabakfachgeschäft zugeordneten – Automaten sichergestellt werden.

Das in der Fondsordnung vorgesehene Kriterium der Schließung des Standorts sei im Organisationshandbuch der MVG geregelt.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Das Kriterium für Zuschüsse für sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal – die Herstellung der Barrierefreiheit – sei im § 6e der Fondsordnung genau beschrieben.

6.4

Der RH begrüßte die angekündigte Verschriftlichung des Restrukturierungskonzepts und die Regelung der Kriterien für Standortschließungen im Organisationshandbuch der MVG. Er wies allerdings darauf hin, dass dieses Organisationshandbuch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorlag. Gemäß § 6e der am 21. April 2016 kundgemachten Fondsordnung konnten Zuschüsse für (wörtlich) „die Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal“ gewährt werden. Da die Fondsordnung keine konkrete Spezifizierung der Adaptierungsmaßnahmen enthielt, wiederholte der RH seine Empfehlung, für die verbleibende Laufzeit des Fonds entsprechende Förderkriterien schriftlich festzulegen.

Geschäftsordnung des Beirats, Fondssatzung

7.1

(1) Der Beirat verfügte weder über eine Satzung noch über eine Geschäftsordnung, die die operativen Abläufe festlegte. Somit blieb die Fondsordnung die einzige schriftliche Grundlage zur Erfüllung der Fondsaufgaben.

Die üblicherweise in einer Geschäftsordnung oder Satzung geregelte Häufigkeit von Sitzungen sowie die Teilnahme daran, die Berichtspflichten, die Erstellung von Protokollen, die Vermeidung von Interessenskonflikten oder die Behandlung von Ausnahmefällen waren für den Fonds nicht eindeutig und nachvollziehbar festgelegt.

(2) Der Beirat interpretierte die Fondsordnung anlassbezogen und legte per Beiratsbeschluss bestimmte Verfahrensweisen – auch für Einzelfälle – fest (siehe **TZ 20**). Die Entscheidungen hielt er in den Protokollen fest. Der Beirat erließ jedoch weder zeitnah anlassbezogene Änderungen der Fondsordnung noch eine (auf den Einzelfallentscheidungen basierende) Richtlinie zur konkreten Interpretation der Fondsordnung, um eine einheitliche und transparente Entscheidungspraxis sicherzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Beirat zwar anlassbezogen über Einzelfälle oder Vorgangsweisen entschied und dies auch in den Protokollen festhielt, jedoch keine interne Richtlinie und keine Geschäftsordnung für den Beirat ausgearbeitet hatte. Dadurch fehlte der Aufgabenerfüllung die erforderliche Nachvollziehbarkeit und Transparenz, weshalb eine einheitliche Vorgangsweise nicht garantiert war.

Der RH empfahl dem Beirat daher, eine Geschäftsordnung für den Beirat mit grundsätzlichen Bestimmungen betreffend die operativen Abläufe zu erlassen. Darüber hinaus sollte der Beirat im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise und einer besseren Nachvollziehbarkeit eine entsprechende interne Richtlinie erlassen.

7.3 Laut Stellungnahmen der MVG und des BMF werde die Notwendigkeit, eine über die Fondsordnung hinausgehende Richtlinie zu erlassen, geprüft.

Die vom RH geforderten Ergänzungen seien entweder in der Fondsordnung (Beiratsmitglieder sowie der Umgang mit Ersatzmitgliedern, Unentgeltlichkeit, Vorsitzführung, Abstimmung, Sitzungsfrequenz, Gebarungsplanung, Berichtspflicht, Führung einer eigenen Kostenstelle) oder in einer Geschäftsordnung festgehalten.

Im Anlassfall Ende 2015 sei – im Gegensatz zur Beanstandung des RH – die Änderung der Fondsordnung zeitnah erfolgt. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit sei durch die Protokollierung gewährleistet.

7.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Erlassung einer internen Richtlinie nunmehr geprüft werde. Er entgegnete der MVG und dem BMF jedoch, dass eine Geschäftsordnung (des Beirats) zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorlag. Die Fondsordnung sah zwar eine Berichtspflicht vor und enthielt Regelungen über Beiratssitzungen, legte jedoch weder die Berichtsempfängerinnen und –empfänger noch eine konkrete Sitzungsfrequenz (maximale Wartezeit zwischen dem Einlangen und der Behandlung eines Förderantrags) fest. Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten oder die Behandlung von Ausnahmefällen sah die Fondsordnung ebenfalls nicht vor.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, alle üblicherweise in einer Geschäftsordnung geregelt und bisher nicht (ausreichend) in der Fondsordnung enthaltenen Angelegenheiten schriftlich zu regeln.

Hinsichtlich der laut MVG zeitnahen Änderung der Fondsordnung verwies der RH auf seine Ausführungen zu **TZ 20**, wonach eine Änderung der Fondsordnung bereits vor einer Beschlussfassung über die Zuschüsse erfolgen hätten müssen. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung weiter aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

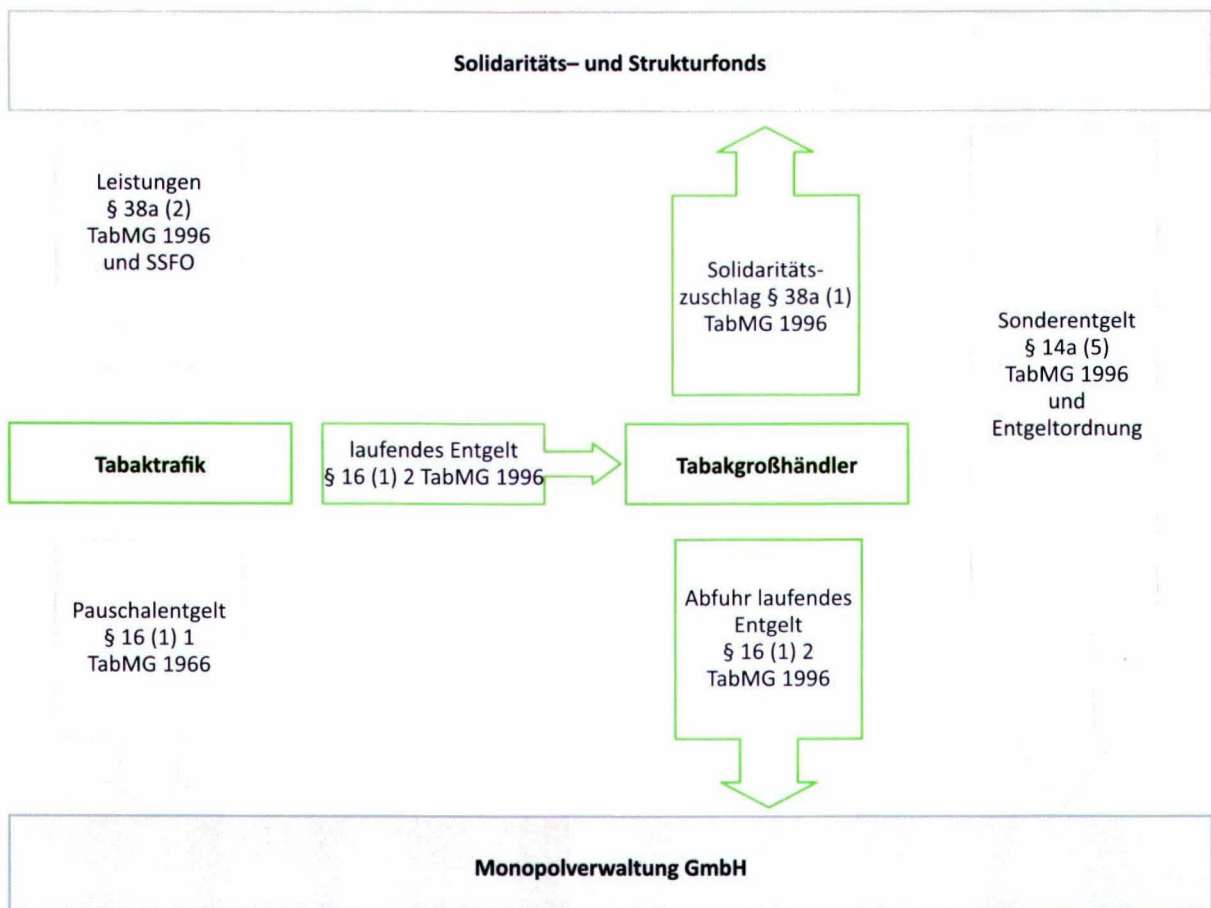


Fondsgebarung

Zahlungsströme des Solidaritäts- und Strukturfonds

8 Die Fondsgebarung wies im Wesentlichen folgende Zahlungsströme auf:

Abbildung 2: Zahlungsströme



Quellen: TabMG 1996; Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Höhe des Zuschlags gemäß § 38a TabMG 1996

- 9 (1) Gemäß § 38a TabMG 1996 hatten die Großhändler für Tabakwareneinkäufe der Tabaktrafiken beim Großhandel in der Zeit vom 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2009 sowie vom 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2014 folgende Zuschläge an den Fonds abzuführen:

Tabelle 2: Solidaritätszuschläge der Tabakgroßhändler

	2008	2009	2013	2014	2008–2014
Bemessungsgrundlage					
von der Handelsspanne ¹	10 %	10 %			
je 1.000 Stück Zigaretten ²	–	–	50 Cent	30 Cent	
Anzahl der bezogenen Zigaretten	–	–	13,03 Mio.	12,09 Mio.	
an den Fonds abgeführte Solidaritätszuschläge³ (in Mio. EUR)	31,54	32,27	6,52	3,76 ⁴	74,09

¹ Handelsspanne, die auf Tabakwareneinkäufe der Tabaktrafiken beim Großhandel anfiel (siehe Glossar)

² für Zigaretteineinkäufe der Tabaktrafiken beim Großhandel

³ in den jeweiligen Jahren von Großhändlern geleistete Zahlungen; daher Betragsdifferenzen zu den Jahresabschlüssen aufgrund unterschiedlicher Periodenabgrenzung

⁴ Eine Zahlung beglich ein Großhändler nicht; die MVG klagte diese ein.

Quelle: Daten der MVG

In Summe flossen dem Fonds von 2008 bis 2014 rd. 74,09 Mio. EUR aus den Solidaritätszuschlägen der Großhändler zu.

(2) Mit Beschluss vom 9. Dezember 2014, G 150/2014–15, V 61/2014–15, wies der VfGH einen Antrag eines Tabakwarengroßhändlers als unzulässig zurück, der darauf abzielte, „§ 14a Tabakmonopolgesetz 1996 („TabMG 1996“) und § 38a TabMG 1996 zur Gänze“ als verfassungswidrig aufzuheben, sowie „die von der Monopolverwaltung GmbH im Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 15. Mai 2013/094 kundgemachte Solidaritäts- und Strukturfondsordnung des Solidaritäts- und Strukturfonds zur Erbringung von Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und –trafikanten und zur Restrukturierung des Tabakeinzelhandels in Österreich zur Gänze“ als gesetzwidrig aufzuheben.

Der VfGH begründete dies u.a. damit, dass die Verordnung bzw. das Gesetz nicht unmittelbar nachteilig in die Rechtssphäre des Antragstellers eingreift und diese – im Falle ihrer Gesetzwidrigkeit bzw. seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt. Dem Antragsteller habe ein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffs zur Verfügung gestanden. Es sei Sache der ordentlichen Gerichte, über das Bestehen einer Pflicht zur Entrichtung der Zuschläge gemäß § 38a TabMG 1996 zu entscheiden.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



(3) In weiterer Folge überwies der Großhändler trotz ursprünglicher Anerkennung den Solidaritätszuschlag für den Monat Dezember 2014 nicht. Nach mehrmaliger Mahnung reichte der Fonds am 17. Juni 2015 beim Handelsgericht Wien Klage auf Bezahlung der offenen Forderung zuzüglich Zinsen ein.

Das Landesgericht für Zivilrechtssachen in Wien erkannte mit Urteil vom 28. Juni 2016, dass die Forderung des Fonds zu Recht bestehe. Der beklagte Großhändler sei daher schuldig, dem Fonds binnen 14 Tagen 112.639,84 EUR samt Zinsen zu zahlen.

(4) Am 25. Februar 2016 brachte derselbe Großhändler eine Klage gegen die Bundesregierung, das BMF, den Fonds und die MVG ein. Darin forderte der Großhändler die von ihm in den Jahren 2013 und 2014 an den Fonds geleisteten Zuschläge zurück. Er begründete dies damit, dass er mit den Beklagten keinen Vertrag oder eine sonstige Vereinbarung habe und die gesetzliche Grundlage, die ihn zur Leistung des Zuschlags verpflichtet habe, verfassungswidrig sei.

Dieses Verfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mitte April 2016 noch nicht abgeschlossen.

(5) Die Beurteilung der Verfassungs- bzw. Rechtmäßigkeit der Solidaritätszuschläge war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Entwicklung der Fondsmittel

10 Die Entwicklung des Fondsvermögens und des Fondskapitals stellte sich im Überprüfungszeitraum wie folgt dar:

Tabelle 3: Aktiva und Passiva des Fonds

Bilanzstichtag zum 31.12.	2011		2012		2013		2014		2015		2011-2015
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in %
	Aktiva										
Wertpapiere des Anlagevermögens	17.800,00	76,70	8.700,00	77,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00
sonstige Forderungen und Vermögensgegenstände	754,98	3,25	189,76	1,68	576,30	7,78	354,71	4,56	112,64	1,74	-85,08
Guthaben bei Kreditinstituten	4.652,44	20,05	2.391,09	21,20	6.833,47	92,22	7.420,43	95,44	6.364,94	98,26	36,81
	Passiva										
Fondskapital	15.594,49	67,20	3.012,37	26,70	6.422,83	86,68	7.112,14	91,47	6.188,36	95,54	-60,32
Rückstellungen	183,24	0,79	160,00	1,42	238,72	3,22	379,27	4,88	238,47	3,68	30,14
Verbindlichkeiten an Tabaktrafiken	7.346,25	31,65	8.029,43	71,18	719,49	9,71	243,93	3,14	0,00	0,00	-100,00
sonstige Verbindlichkeiten	83,44	0,36	79,05	0,70	28,74	0,39	39,80	0,51	50,74	0,78	-39,19
Bilanzsumme	23.207,42	100,00	11.280,85	100,00	7.409,77	100,00	7.775,14	100,00	6.477,57	100,00	-72,09

Quellen: MVG; Fonds; Darstellung RH

Der Fonds hatte seine bis 2009 erhaltenen Mittel in den Jahren 2011 und 2012 überwiegend in einer Tilgungsanleihe und zum restlichen Teil in Bankguthaben angelegt⁷. Die ab dem Jahr 2010 mehrfach geänderte Ausrichtung des Fonds und die neuerliche Einhebung eines Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2013 (siehe **TZ 3**, **TZ 9**) spiegelte sich auch in der Entwicklung des Fondskapitals wider. Dieses sank von 15,59 Mio. EUR (2011) auf rd. 3 Mio. EUR (2012) und wuchs in den Folgejahren – ebenso wie das Guthaben bei Kreditinstituten – wieder auf 6,36 Mio. EUR (2015) an.

⁷ Die Veranlagung war Aufgabe des Beirats gemäß § 4 Abs. 3 Z 2 Solidaritäts- und Strukturfondsordnung.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Gewinn- und Verlustrechnung

11.1 Die Aktivitäten des Fonds bildeten sich in der Gewinn- und Verlustrechnung in folgender Form ab:

Tabelle 4: Gewinn- und Verlustrechnungen des Fonds

Bilanzstichtag zum 31.12.	2011		2012		2013		2014		2015		2011-2015
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in %
Zuschüsse Trafiken	-11.844,52	-97,07	-12.493,24	-99,29	-2.956,76	-95,17	-3.064,80	-96,34	-764,67	-82,78	93,54
Personalaufwand	-53,08	-0,44	-53,31	-0,42	-74,12	-2,39	-56,85	-1,79	-61,23	-6,63	-15,34
sonstige betriebliche Aufwendungen	-656,00	-5,38	-214,83	-1,71	-108,29	-3,49	-81,74	-2,57	-108,96	-11,79	83,39
Betriebserfolg	-12.553,60	-102,88	-12.761,38	-101,42	-3.139,17	-101,04	-3.203,38	-100,69	-934,85	-101,20	92,55
Zinsen aus Wertpapieren	0,00	0,00	204,62	1,63	16,04	0,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zinserträge aus Bankguthaben	476,46	3,90	34,39	0,27	26,88	0,87	29,37	0,92	14,77	1,60	-96,90
Aufwendungen aus Finanzanlagen	-5,70	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Finanzerfolg	470,76	3,86	239,00	1,90	42,92	1,38	29,37	0,92	14,77	1,60	-96,86
Steuern auf Kapitalerträge	-119,12	-0,98	-59,75	-0,47	-10,73	-0,35	-7,34	-0,23	-3,69	-0,40	96,90
Jahresfehlbetrag	-12.201,95	-100,00	-12.582,13	-100,00	-3.106,98	-100,00	-3.181,35	-100,00	-923,78	-100,00	92,43
Auflösung Rücklagen	12.201,95	100,00	12.582,13	100,00	3.106,98	100,00	3.181,35	100,00	923,78	100,00	-92,43

Quellen: MVG; Fonds; Darstellung RH

(1) Die Ausschüttungen des Fonds erfolgten in Form von Zuschüssen an die Trafiken. Diese lagen in den Jahren 2011 und 2012 noch zwischen 11,84 Mio. EUR und 12,49 Mio. EUR, in den Jahren 2013 bis 2015 bewegten sie sich dagegen zwischen 2,96 Mio. EUR und rd. 765.000 EUR.

Die Jahresfehlbeträge resultierten im Wesentlichen aus diesen Auszahlungen. Zusätzlich hatte der Fonds noch für die Aufwendungen der MVG als Geschäftsstelle des Fonds (anteilige Personal-, Beratungs-, IT- und Raumaufwendungen), für sonstige betriebliche Aufwendungen und zu einem geringen Teil für Steuern auf Kapitalerträge aufzukommen.

Die Bedeckung der Jahresfehlbeträge erfolgte aus den Rücklagen, die aus dem Fondskapital flossen, sowie durch Zinserträge, vermindert um Steuern auf Kapitalerträgen.

Die durch die Einhebung, Verwaltung und Ausschüttung des Fondsvermögens entstandenen Aufwendungen bewegten sich zwischen 2,1 % (2012) und 18,4 % des Jahresfehlbetrags (2015). Diesen standen Finanzerfolge, verringert um Kapitalertragssteuern, von 2,9 % (2011) bis 0,7 % des Jahresfehlbetrags (2014) gegenüber.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

(2) Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen enthielten im Zeitraum 2011 bis 2013 Forderungsverluste gegenüber Tabaktrafikantinnen und –trafikanten in Höhe von insgesamt rd. 694.000 EUR. Im Vergleich dazu schüttete der Fonds von 2008 bis 2013 rd. 64 Mio. EUR aus. Aufgrund der ursprünglich geltenden Bestimmungen der Fondsordnung ergaben sich aus der Jahresdurchrechnung der quartalsweisen Akontozahlungen entsprechende Auszahlungs- und Rückzahlungsbeträge an bzw. von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten; die Geltendmachung der Rückforderungen hatte aber bis zu einem vom Beirat festzulegenden Betrag zu unterbleiben.

Nachdem Teile der Forderungen bereits zu Wertberichtigungen durch den Wirtschaftsprüfer geführt hatten, buchte der Fonds die Forderungen nach Beschlüssen des Beirats⁸ aus; es hätten darüber hinaus gemäß Darstellung im Protokoll des Beirats wirtschaftlich vertretbar nur mehr geringe Teile davon geltend gemacht werden können – von 102 betroffenen Tabaktrafiken waren 85 mit Überzahlungen von lediglich bis zu 1.000 EUR betroffen – und dies wurde als zu aufwendig betrachtet. Durch eine Systemänderung (Auszahlung des feststehenden Anspruchs nur mehr in der tatsächlichen Höhe) waren ab 2013 keine Wertberichtigungen und ab 2014 keine Ausbuchungen mehr erforderlich.

11.2

(1) Der RH führte die schwankende Entwicklung der durch die Einhebung, Verwaltung und Ausschüttung des Fondsvermögens entstandenen Aufwendungen zurück auf

- die unterschiedlichen Aktivitäten des Fonds,
- die in den Jahren 2011 bis 2013 aufgetretenen Forderungsverluste,
- die geringeren Zinserträge wegen des niedrigen Zinsniveaus sowie
- die geänderte Veranlagungspolitik des Fonds.

(2) Der RH bemerkte kritisch, dass die Forderungsverluste in den Jahren 2011 bis 2013 in Höhe von insgesamt rd. 694.000 EUR – rd. 1,1 % der von 2008 bis 2013 erfolgten Ausschüttungen des Fonds – durch eine exakte Abrechnung, wie sie ab 2013 erfolgte, verhindert werden hätten können.

⁸ Die Ausbuchungen betrafen uneinbringliche Forderungen sowie Forderungen bis 1.000 EUR (gemäß Beiratsbeschlüssen vom 23. November 2012 und 4. März 2014 nicht rückzufordern).

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Fondsleistungen

Allgemeines

12 (1) Der Fonds erbrachte in den Jahren 2011 bis 2015 Geldleistungen in Höhe von insgesamt rd. 31,12 Mio. EUR

- an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikanterinnen und –trafikanten (zur Abgeltung von Umsatzeinbußen),
- zur Restrukturierung des Einzelhandels (ab 2013 Stilllegungsprämien) und
- zur Förderung von neu bestellten vorzugsberechtigten Inhaberinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften (bis Ende 2015 nur Erstbevorratung).

Die Fondsleistungen je Fördermaßnahme entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 5: Fondsleistungen je Fördermaßnahme

Leistungen	bis inkl. 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR						
Abgeltung von Umsatzeinbußen (aus Solidaritätsfonds) ¹	36,75	11,45	12,04	–	–	–	60,24
Überbrückungshilfe ² (bei Umsatzeinbußen)	–	–	–	0,02	0,00	–	0,02
Restrukturierung ²	–	0,60	0,52	–	–	–	1,12
Stilllegungsprämien ²	–	–	–	1,94	3,40	0,84	6,18
Erstbevorratung ^{2, 3}	–	–	–	–	–	0,31	0,31
Summe	36,75	12,05	12,56	1,96	3,40	1,15	67,87

Rundungsdifferenzen möglich

Betragsdifferenzen zu den Jahresabschlüssen aufgrund Periodenabgrenzung

¹ Leistungen aus dem Solidaritätsfonds an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikanterinnen und –trafikanten

² Leistungen aus dem Solidaritäts- und Strukturfonds

³ Teil der Förderung behinderter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften

Quelle: Daten der MVG

Der Fonds verausgabte seit seiner Gründung 2008 bis Ende des Jahres 2015 rd. 67,87 Mio. EUR. Das entsprach rd. 91,6 % der zwischen 2008 und 2014 vereinbarten Zuschläge der Großhändler in Höhe von rd. 74,09 Mio. EUR.

(2) Die Geschäftsstelle des Fonds legte auf Anfrage des RH einen Finanzplan „Solidaritätsfonds für 2016–2018“ vor, in dem sie die zukünftigen Ausschüttungen pro Jahr mit 2,02 Mio. EUR errechnete. Damit wird das zum Ende des Jahres 2015 zur Verfügung

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

stehende Fondskapital von rd. 6,36 Mio. EUR nach Berechnungen des RH voraussichtlich für etwa drei Jahre ausreichen.

Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und -trafikanten

13.1

(1) Der Fonds erbrachte seit seiner Gründung bis zum Jahr 2012 aus dem sogenannten „Solidaritätsfonds alt“ Leistungen an in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Tabaktrafikantinnen und -trafikanten.

Die Fondsordnung definierte wirtschaftliche Schwierigkeiten als periodische Umsatzverluste bei Tabakwaren in einer bestimmten, festzusetzenden Höhe: Für die Ermittlung der Umsatzeinbußen stellte der Fonds die Umsätze des betreffenden Jahres dem indexbereinigten Umsatz des Jahres 2006 gegenüber. In den Jahren 2011 und 2012 galten 4 % Umsatzeinbuße als zumutbar. Aus den darüberliegenden Umsatzeinbußen errechnete der Fonds die durchschnittlichen Handelsspannenverluste für Tabakfachgeschäfte und Tabakverkaufsstellen. Die Berechnung der Zuschüsse erfolgte bei Vorliegen eines Antrags zur Gänze automationsunterstützt. Die Basis dafür bildeten eine mit der Fondsordnung veröffentlichte Formel sowie die in der Datenbank der MVG erfassten Umsätze der Trafikantinnen und Trafikanten. Die bis Ende des Jahres 2012 gewährten Leistungen an die Tabaktrafikantinnen und -trafikanten hatte der Beirat quartalsweise in Summe beschlossen; die MVG-Datenbank dokumentierte alle Empfängerinnen und Empfänger einzeln. Bei anhaltendem Vorliegen der Voraussetzungen konnte der Zuschuss über mehrere Jahre bezogen werden.

In den Jahren 2011 und 2012 erhielten 3.805 Trafikantinnen und Trafikanten bzw. rd. 28 % insgesamt rd. 23,49 Mio. EUR an Zuschüssen aus dem Fonds.⁹ Einschließlich der von 2008 bis 2010 ausbezahlten Zuschüsse in Höhe von rd. 36,75 Mio. EUR flossen in Summe somit rd. 60,24 Mio. EUR an Zuschüssen an Tabaktrafikantinnen und -trafikanten, die infolge des EU-Beitritts Umsatzeinbußen verzeichneten.

(2) Mit der am 15. Mai 2013 in der Wiener Zeitung veröffentlichten Fondsordnung schuf der Fonds die Rechtsgrundlage für Überbrückungshilfen an Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften. Als Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Überbrückungshilfe gemäß § 6b der Fondsordnung musste das Tabakfachgeschäft

- in den vorangehenden drei Wirtschaftsjahren einen um mindestens 30 % niedrigeren durchschnittlichen Tabakwarenumsatz haben als die im selben Bundesland gelegenen Tabakfachgeschäfte sowie

⁹ Die Fondszuschüsse betragen im Durchschnitt je Tabaktrafikantin bzw. -trafikant rd. 6.200 EUR im Jahr.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



- einen Umsatzrückgang von 2010 auf 2012 bzw. von 2011 auf 2013 um mehr als 20 % aufweisen.

Die auf die Abwicklung entfallenden Kosten konnten nicht ermittelt werden, da die MVG über keine auf einzelne Fördermaßnahmen heruntergebrochene Kosten- und Leistungsrechnung verfügte.

In den Jahren 2013 und 2014 beantragten rd. 220 Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften eine Überbrückungshilfe. Davon erhielten fünf Tabaktrafikan-tinnen und -trafikanten (2,3 % der Antragstellerinnen und Antragsteller) Überbrückungshilfen in Höhe von insgesamt 20.356 EUR¹⁰. Alle anderen Anträge für die Jahre 2013 und 2014 lehnte der Fonds wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen ab.

Der RH unterzog beispielhaft drei Anträge auf Überbrückungshilfe einer näheren Überprüfung. Ein Antragsteller erfüllte alle Voraussetzungen und erhielt 172 EUR Überbrückungshilfe zuerkannt. Die andere Trafikantin und der andere Trafikant er-füllten die Fördervoraussetzungen nicht, weshalb der Fonds ihre Anträge ablehnte.

13.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass dem Nutzen für einen sehr begrenzten Förderempfängerkreis (fünf Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften) man-gels Vorhandensein einer Kosten- und Leistungsrechnung kein dafür erforderlicher Aufwand gegenübergestellt werden konnte.

Der RH empfahl daher, bei allfälligen neuen Fördermaßnahmen das Kosten-Nut-zen-Verhältnis durch genauere Vorerhebungen stärker zu berücksichtigen.

13.3

Laut Stellungnahmen der MVG und des BMF werde der Beirat die Empfehlung, bei neuen Fördermaßnahmen eine Kosten-Nutzenrechnung zu erstellen, aufgreifen.

¹⁰ Die Höhe der Überbrückungshilfe im Einzelfall war von den eigenen Umsatzeinbußen im Verhältnis zum durchschnittlichen Tabakwarenumsatz im selben Bundesland gelegener Tabakfachgeschäfte abhängig.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Restrukturierungsmaßnahmen

Restrukturierung

14.1

(1) Mit BGBl. I Nr. 151/2009 vom 30. Dezember 2009 erfolgte eine Änderung des TabMG 1996. Laut Bericht des Finanzausschusses des Nationalrates vom 25. November 2009¹¹ sei der Aufgabenbereich des Fonds zu eng definiert gewesen, so dass eine Erweiterung auf strukturelle Maßnahmen im Bereich des Einzelhandels mit Tabakwaren zweckmäßig erschien. Dementsprechend wurde auch der Name des Fonds auf Solidaritäts- und Strukturfonds erweitert.

Im Rahmen der Restrukturierungsmaßnahmen gewährte der Fonds bis Ende 2012 im Einzelfall Tabaktrafikanterinnen und -trafikanten einen Zuschuss, sofern

- deren Tabakfachgeschäft oder Tabakverkaufsstelle aufgegeben und am Standort oder in unmittelbarer Umgebung nicht als Tabakfachgeschäft nachbesetzt wurde und
- die Nichtnachbesetzung zur Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabakfachgeschäfte erforderlich war oder
- deren Standorte zur Schaffung von Tabakfachgeschäftsstrukturen für Vorzugsberechtigte¹² benötigt wurden.

Die Übernahme oder Weiterführung einer Tabaktrafik an einem anderen Standort stellte keinen Ausschließungsgrund für den Zuschuss dar.

Der Zuschuss betrug 25 % der durchschnittlichen Handelsspanne der letzten drei Wirtschaftsjahre am Trafikstandort.

In den Jahren 2011 und 2012 erhielten 99 Tabaktrafikanterinnen und -trafikanten in Summe rd. 1,12 Mio. EUR (im Schnitt rd. 11.300 EUR pro Person) an Zuschüssen aus dem Fonds.

(2) Der Gewährung von Restrukturierungszuschüssen lag kein schriftliches Restrukturierungskonzept zugrunde, welches die Trafikenstruktur in den verschiedenen Regionen Österreichs analysiert und den daraus abgeleiteten Maßnahmenplan nachvollziehbar dargelegt hätte. Weiters unterließ es der Fonds – wie bereits unter **TZ 6** erwähnt – zu definieren, wann ein Standort „zur Sicherstellung der nachhaltigen Lebensfähigkeit benachbarter Tabakfachgeschäfte erforderlich war“ sowie wel-

¹¹ Ausschussbericht 498 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXIV. GP, S. 3

¹² in der Fondsordnung wörtlich „für Menschen mit Behinderung“

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



cher Umkreis als „unmittelbare Umgebung“ anzusehen war. Er legte auch keine geeigneten quantifizierten Parameter hierfür fest.

(3) Der RH unterzog beispielhaft zehn Anträge auf Restrukturierungszuschuss einer näheren Überprüfung, von denen ein Antrag abgelehnt wurde, weil in unmittelbarer Umgebung eine Tabakverkaufsstelle eröffnet hatte.¹³

Die Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabakfachgeschäfte durch die Nichtnachbesetzung der Tabaktrafik war eine der Voraussetzungen für die Gewährung eines Restrukturierungszuschusses. Daher führte der Fonds als Begründung zur Zuschussgewährung in den Förderunterlagen die Tabakwarenumsätze jener Tabaktrafiken an, deren nachhaltige Lebensfähigkeit mit der Schließung sichergestellt werden sollte, sowie deren Entfernung zum Schließungsstandort.

Unter den in den neun überprüften Fallbeispielen angeführten benachbarten Tabakfachgeschäften befanden sich einige, deren Tabakwarenumsätze den Tabaktrafikantinnen und -trafikanten nur knapp ein Mindesteinkommen ermöglichten.¹⁴ Andere wiederum erzielten Umsätze von über 1 Mio. EUR im Jahr. Die Höhe der Tabakwarenumsätze der benachbarten Tabaktrafiken hatte jedoch keine Auswirkung auf die Zuschussgewährung bzw. das Zuschussausmaß.

Zwei Tabaktrafiken erhielten einen Zuschuss für die Aufgabe ihrer Tabaktrafiken, nachdem wenige Monate zuvor in unmittelbarer Nähe eine neue Tabaktrafik eröffnet hatte.

(4) Eine weitere Zuschussvoraussetzung stellte die Aufgabe der Tabaktrafik (an diesem Standort) dar. Der Fonds gewährte diesfalls einen Zuschuss, unabhängig davon, ob die Aufgabe ohnehin aus anderen Gründen erfolgen musste oder im wirtschaftlichen Interesse der Tabaktrafikantin bzw. des Tabaktrafikanten lag.

In einem Fall erhielt ein Tabaktrafikant einen Zuschuss für die Standortaufgabe, obwohl dies nicht freiwillig, sondern aufgrund der Enteignung des Grundstücks, auf dem sich der Tabaktrafikkiosk befand, erfolgte. Ein Weiterbestand der Tabaktrafik war daher nicht mehr möglich. Ob der Tabaktrafikant im Rahmen des Enteignungs-

¹³ Bei der Auswahl der Fallbeispiele (auch bei anderen Maßnahmen) wurde auf eine möglichst breite regionale Verteilung geachtet und sowohl Zusagen als auch Ablehnungen ausgewählt. Die Anzahl der Fallbeispiele war abhängig vom Umfang der Maßnahme (Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger, Gesamtfördersumme).

¹⁴ Aus Sicht der MVG sollte einer Inhaberin bzw. einem Inhaber eines Tabakfachgeschäftes für eine nachhaltige Lebensfähigkeit ein Mindesteinkommen verbleiben, das jedenfalls über der bedarfsorientierten Mindestsicherung lag. Die MVG ermittelte dafür einen Tabakwarenumsatz von zumindest rd. 400.000 EUR. Bei diesem Umsatz ergab sich bei einem Tabakfachgeschäft eine Handelsspanne von rd. 48.000 EUR; davon waren u.a. noch Betriebskosten und Ertragssteuern zu entrichten.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

verfahrens für die zwangsweise Aufgabe seiner Tabaktrafik entschädigt wurde, war im Förderakt nicht dokumentiert. In der Folge eröffnete dieser Tabaktrafikant eine Tabaktrafik an einem anderen Standort mit höherer Umsatzerwartung. Auch zwei weitere Empfänger von Restrukturierungszuschüssen eröffneten bzw. übernahmen Tabaktrafiken an umsatzstärkeren Standorten. Ein Standortwechsel lag daher in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse.

14.2

Der RH kritisierte, dass es sowohl die MVG als auch der Fonds unterlassen hatten, ein Restrukturierungskonzept zu erarbeiten, in dem sowohl der Restrukturierungsbedarf als auch die daraus abgeleiteten Maßnahmen, die Fördervoraussetzungen und die Ermittlung der Zuschusshöhe nachvollziehbar dargelegt waren.

In Ermangelung eines solchen Konzepts und ausreichend genauer Definitionen bzw. Parameter konnten Entscheidungen im Einzelfall nicht immer nachvollzogen werden. Unklar und nicht nachvollziehbar blieb bspw. das Zuschusserfordernis an Tabaktrafikantinnen und -trafikanten, die an anderen Standorten mit höheren Umsatzmöglichkeiten Tabaktrafiken eröffneten. Zuschüsse zu Schließungen, nachdem in unmittelbarer Nähe zuvor eine neue Tabaktrafik eröffnet wurde, liefen außerdem dem Zweck der Sicherung der Lebensfähigkeit anderer Tabaktrafiken zuwider.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 6**, für die verbleibende Laufzeit des Fonds entsprechende Förderkriterien schriftlich festzulegen.

14.3

Laut Stellungnahme der MVG und des BMF werde das Restrukturierungskonzept – soweit noch sinnvoll – verschriftlicht, fehlende Inhalte zu Förderkriterien würden ergänzt.

Die MVG und das BMF führten weiters aus, dass die Schließung einer Trafik an einem Standort und ihre Neueröffnung an einem anderen Ort mit höheren Umsatz- bzw. Gewinnmöglichkeiten durchaus im Monopolinteresse liege, weil sie die wirtschaftliche Situation der betroffenen Trafik verbessere. Eine Unterstützung dieser Restrukturierungsmaßnahme aus Mitteln des Fonds erschien daher sinnvoll. Es bestünde kein Widerspruch zum „Zweck der Sicherung der Lebensfähigkeit anderer Tabaktrafiken“. Die MVG treffe Entscheidungen über eine Neueröffnung oder die Verlegung einer bestehenden Trafik nach gründlicher (wirtschaftlicher) Prüfung und anhand der in § 24 TabMG 1996 vorgegebenen Kriterien (wenn ein dringender Bedarf bestehe und eine nicht zumutbare Schmälerung des Ertrags benachbarter Tabaktrafiken auszuschließen sei). Vor der Zulassung einer Neuerrichtung bzw. vor einer Standortverlegung sei ein Gutachten des Landesgremiums der Tabaktrafikanten einzuholen.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Die MVG und das BMF vermissten eine Anerkennung der Erfolge der Restrukturierung. Durch die Reduktion der Anzahl der Tabakfachgeschäfte mit einem Umsatz unter 400.000 EUR (wegen fehlender nachhaltiger wirtschaftlicher Perspektive) von 2011 bis 2015 von 481 auf 193 sei der durchschnittliche Umsatz bestehender Tabakfachgeschäfte von 728.000 EUR auf 940.000 EUR bzw. um 29 % gestiegen.

14.4

Der RH entgegnete der MVG und dem BMF, dass Restrukturierungszuschüsse die Fondsziele (Reduktion der Anzahl umsatzschwacher Tabakfachgeschäfte, Sicherung der Lebensfähigkeit verbleibender Tabaktrafiken) aus seiner Sicht nur dann vollinhaltlich erfüllten, wenn die Zuschussempfängerinnen und –empfänger nicht nur ihr umsatzschwaches Geschäft stilllegten, sondern auch ihre Tätigkeit als Tabaktrafikantin bzw. –trafikant (endgültig) beendeten. In diesem Fall bot der Zuschuss den (erforderlichen) Anreiz zu einer baldigen Geschäftsaufgabe sowie eine Abgeltung einer allfälligen Ablöse, die bei einer Übergabe der Tabaktrafik an eine Nachfolgerin bzw. einen Nachfolger erzielbar gewesen wäre.

Tabaktrafikantinnen und –trafikanten, die ein Tabakfachgeschäft aufgaben, um an einem anderen Standort ein neues Geschäft mit deutlich höheren Umsatzerwartungen zu eröffnen, konnten zwar ihre eigene Wirtschaftslage verbessern, nicht jedoch die anderer Tabaktrafiken.

Der RH hielt daher seine Beurteilung aufrecht, wonach die Gewährung von Restrukturierungszuschüssen an Tabaktrafikantinnen und –trafikanten, die ein anderes Geschäft übernahmen oder eröffneten, dem Zweck der Sicherung der Lebensfähigkeit anderer Tabaktrafiken zuwider liefen.

Hinsichtlich der Anerkennung der Restrukturierungserfolge verwies der RH auf seine Ausführungen in **TZ 17**, Wirkung der Restrukturierung.

15.1

Im April 2010 legte ein Tabaktrafikant seine Tabaktrafik (Tabakwarenumsatz 2009 rd. 870.000 EUR) wegen Pensionsantritts still. Da im darauffolgenden halben Jahr der Umsatz bei den benachbarten Tabaktrafiken teilweise erheblich anstieg, beschloss die MVG im Einvernehmen mit dem Landesgremium für Tabaktrafikanten, den Standort nicht nachzubesetzen. Die nutznießenden (benachbarten) Tabaktrafiken leisteten dem scheidenden Tabaktrafikanten eine finanzielle Abgeltung im Verhältnis ihrer Umsatzzuwächse. Aufgrund dieser Abgeltung vereinbarte der Fonds mit dem scheidenden Tabaktrafikanten eine Stilllegungsprämie in Höhe von 50 % des Gesamtanspruchs von rd. 31.800 EUR, um den Fonds (um rd. 15.900 EUR) weniger zu belasten.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



- 15.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine derartige Kompensation von Zuschüssen des Fonds mit Abgeltungen durch andere Tabaktrafikantinnen bzw. -trafikanten keine Deckung in der Fondsordnung fand.

Stilllegungsprämie

- 16.1** (1) Ab dem Jahr 2013 gewährte der Fonds zur Restrukturierung des Tabakeinzelhandels anstelle des Restrukturierungszuschusses eine Stilllegungsprämie. Sowohl der Restrukturierungszuschuss als auch die Stilllegungsprämie hatten eine endgültige Stilllegung einer Tabaktrafik zum Ziel. Anders als noch bei der Restrukturierung stellte die Stilllegung nicht mehr explizit auf die Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabaktrafiken bzw. auf die Schaffung eines Tabakfachgeschäfts für eine Vorzugsberechtigte bzw. einen Vorzugsberechtigten ab. Die Voraussetzungen für die Prämiengewährung lauteten:

- Berücksichtigung einer ausreichenden flächendeckenden Versorgung mit Tabakerzeugnissen,
- unwiderrufliche Kündigung des Bestellungsvertrags¹⁵ durch die Tabaktrafikantin bzw. den Tabaktrafikanten,
- keine Nachbesetzung der Tabaktrafik.

Die Höhe der Prämie richtete sich nach dem Zeitpunkt der Schließung und danach, ob die Tabaktrafikantin bzw. der Tabaktrafikant das jeweils geltende Pensionsantrittsalter erreicht hatte oder nicht:

Tabelle 6: Höhe der Stilllegungsprämie

Schließung der Tabaktrafik	Höhe der Stilllegungsprämie	
	vor Erreichen des Pensionsantrittsalters	nach Erreichen des Pensionsantrittsalters
erfolgte	in %	
vor dem 1. Juli 2014	66	44
nach dem 30. Juni 2014	45	33
nach dem 30. Juni 2015	30	24
	der durchschnittlichen Jahreshandelsspanne	

Quelle: Fondsordnung, i.d.F. Kundmachung am 15. Mai 2013

¹⁵ Der Bestellungsvertrag ist ein auf unbestimmte Zeit zwischen der MVG und einer Bewerberin bzw. einem Bewerber um eine Tabaktrafik abgeschlossener Vertrag, der u.a. den Standort sowie die Art der Tabaktrafik (Tabakfachgeschäft oder Tabakverkaufsstelle), die Bewilligung von Tabakwarenautomaten, die Öffnungszeiten von Tabakfachgeschäften sowie das Gewerbe, mit dem eine Tabakverkaufsstelle zu führen ist, enthält.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



In den Jahren 2013 bis 2015 erhielten 232 Tabaktrafikantinnen und –trafikanten in Summe rd. 6,18 Mio. EUR (im Schnitt zwischen rd. 30.900 EUR im Jahr 2013 und 16.800 EUR im Jahr 2015 pro Person) an Zuschüssen aus dem Fonds.

(2) Der RH unterzog 13 Fallbeispiele einer näheren Überprüfung. Vier der 13 Anträge beschied der Fonds negativ, weil eine Nachbesetzung vorgesehen war bzw. die Schließung bereits im Jahr 2012 erfolgte (in einem Fall).

Obwohl die Fondsordnung die Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabaktrafiken nicht mehr explizit als Fördervoraussetzung vorsah, begründete der Fonds dennoch in den Förderunterlagen aller neun positiv erledigten Fallbeispiele die Zuschussgewährung damit. Die dafür dargestellten Tabakwarenumsätze der benachbarten Tabaktrafiken wiesen eine ebenso große Bandbreite auf wie zuvor beim Restrukturierungszuschuss. Eine unmittelbare Auswirkung auf die Prämiengewährung bzw. das Prämienausmaß hatte die Höhe der Tabakwarenumsätze der verbleibenden Trafiken auch bei der Stilllegungsprämie nicht.

Eine Empfängerin und ein Empfänger von Stilllegungsprämien übernahmen Tabaktrafiken an anderen, umsatzstärkeren Standorten. Ein Standortwechsel lag daher in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse.

16.2

Der RH kritisierte auch in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidung über die Nachbesetzung oder die Stilllegung und demnach über die Gewährung oder Nichtgewährung einer Stilllegungsprämie mangels Restrukturierungskonzept nicht klar nachvollzogen werden konnte.

Weiters bemängelte er, dass die Fondsordnung die Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der benachbarten Tabaktrafiken zwar nicht mehr explizit als Fördervoraussetzung vorsah, dies – wie aus den Förderbegründungen ersichtlich – jedoch weiterhin ein Restrukturierungsziel der MVG und damit Förderziel des Fonds war.

Der RH empfahl dem Fonds unter Hinweis auf (TZ 6), für die verbleibende Laufzeit der Maßnahme „Stilllegungsprämie“ die Förderkriterien nachvollziehbar zu definieren und quantifizierbare Indikatoren schriftlich festzulegen.

Wirkung der Restrukturierung

17.1

(1) Die Anzahl der Tabaktrafiken, die Tabakwarenumsätze sowie die durchschnittlichen Umsätze je Tabaktrafik wiesen im Zeitraum 2011 bis 2015 folgende Entwicklungen auf:

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Tabelle 7: Entwicklung der Anzahl der Tabaktrafiken

	1995	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011–2015
	Anzahl						in %
Tabakfachgeschäfte	3.393	2.734	2.672	2.596	2.483	2.458	-10,10
Tabakverkaufsstellen	6.268	4.102	3.970	3.791	3.654	3.525	-14,07
Summe Tabaktrafiken	9.661	6.836	6.642	6.387	6.137	5.983	-12,48

Quellen: Daten des Fonds und der MVG; Darstellung RH

Tabelle 8: Entwicklung der Tabakwarenumsätze

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011–2015
	in 1.000 EUR					in %
Tabakwarenumsätze						
Gesamtumsätze Tabakfachgeschäfte	1.990.017	2.058.143	2.163.167	2.242.665	2.311.407	16,15
durchschnittlicher Umsatz je Tabakfachgeschäft	728	770	833	903	940	29,19
Gesamtumsätze Tabakverkaufsstellen	694.875	704.290	702.967	707.322	718.502	3,40
durchschnittlicher Umsatz je Tabakverkaufsstelle	169	177	185	194	204	20,33
Gesamtumsätze Tabaktrafiken gesamt	2.684.892	2.762.433	2.866.134	2.949.987	3.029.909	12,85
durchschnittlicher Umsatz je Tabaktrafik	393	416	449	481	506	28,94

Quellen: Daten des Fonds und der MVG; Berechnung und Darstellung RH

Wie aus den Tabellen ersichtlich, nahm die Anzahl der Tabaktrafiken im Zeitraum 2011 bis 2015 um 12,5 % ab, während die Tabakwarenumsätze um 12,9 % und der durchschnittliche Umsatz je Tabaktrafik um 28,9 % anstiegen.

Die mit Zuschüssen aus dem Fonds im Umfang von rd. 7,3 Mio. EUR unterstützte Reduktion der Anzahl an Tabaktrafiken führte zu einer deutlichen Steigerung der durchschnittlichen Tabakwarenumsätze je Tabaktrafik. Somit leistete der Fonds einen Beitrag zur Sicherung der nachhaltigen Lebensfähigkeit der verbleibenden Tabaktrafiken. Jedoch sank die Anzahl der Tabaktrafiken seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 bis 2011 auch ohne Strukturbereinigungs- und Stilllegungsprämien kontinuierlich um insgesamt 2.825 Tabaktrafiken bzw. um rd. 29 % (von 1995 bis 2015 um 3.678 bzw. rd. 38 %).

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Die Entscheidung, ob eine Tabaktrafik nach Beendigung eines Bestellungsvertrags stillgelegt oder nachbesetzt werden soll, oblag der MVG. Sie hätte daher im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung ebenfalls eine Reduktion der Tabaktrafiken erwirken können, wenngleich auch in einem längeren Zeitraum. Die Strukturbereinigungs- und Stilllegungsprämien dienten somit primär als Anreiz dazu, dass Tabaktrafikantinnen und -trafikanten ihr Geschäft schon zu einem früheren Zeitpunkt aufgaben als ohne finanzielle Unterstützung. Diese Fördermaßnahmen bargen jedoch auch die Möglichkeit eines Mitnahmeeffekts, der dann vorliegt, wenn ein Zuschuss für eine Handlung gewährt wird, die auch ohne Zuschuss gesetzt worden wäre.

(2) Die MVG erachtete es als ihr sozialpolitisches Ziel, möglichst vielen Vorzugsberechtigten¹⁶ eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen (siehe hierzu auch den Bericht des RH über die Gebarungsüberprüfung der MVG, Reihe 2017/15).

Wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, sank auch die Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften von 2011 bis 2015 um 97 Vorzugsberechtigte bzw. rd. 7 %.

Tabelle 9: Entwicklung der Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011–2015	
	Anzahl					in %	
Tabakfachgeschäfte	2.734	2.672	2.596	2.483	2.458	-276	-10,10
<i>davon</i>							
<i>mit Vorzugsberechtigten besetzt</i>	1.374	1.365	1.337	1.283	1.277	-97	-7,06

Quellen: Daten der MVG; Darstellung RH

17.2

(1) Der RH stellte fest, dass der Fonds das mit seiner Aufgabenerweiterung auf Strukturmaßnahmen verfolgte Ziel, die Lebensfähigkeit der verbleibenden Tabaktrafiken zu sichern, mit einer Steigerung der durchschnittlichen Tabakwarenumsätze der Tabaktrafiken von 2011 bis 2015 um rd. 29 % erreichen konnte. Dafür wendete er rd. 7,3 Mio. EUR auf.

Nachdem die historische Erfahrung zeigt, dass die Anzahl der Tabaktrafiken auch ohne Zuschüsse sank, wies der RH kritisch auf die durch Strukturmaßnahmen offenkundig erzeugten Mitnahmeeffekte hin: Die Strukturänderung wurde zwar beschleunigt, es konnte aber nicht ausgeschlossen werden, dass diese auch ohne Einsatz von Fondsmitteln stattgefunden hätte.

¹⁶ In den veröffentlichten Zielen der MVG wurde der Terminus „begünstigte Behinderte“ benutzt.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

(2) Der RH kritisierte weiters, dass der Fonds mit den von ihm prämienerunterstützten Strukturmaßnahmen das sozialpolitische Ziel der MVG, möglichst vielen Vorzugsberechtigten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikanin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen, nicht erreichte. Die Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften sank von 2011 bis 2015 um 97 bzw. rd. 7 %.

Er empfahl dem Beirat daher, gemeinsam mit der MVG ein Strukturkonzept zu erarbeiten. Dem Spannungsverhältnis zwischen den verfolgten Zielen wäre durch entsprechende Prioritätensetzung zu begegnen.

17.3

Laut Stellungnahme der MVG und des BMF würden die Kernaussagen zur Struktur der Tabaktrafiken verschriftlicht werden.

Ergänzend zur Stellungnahme zu **TZ 14** merkten die MVG und das BMF an, dass die seit 1995 deutlich gesunkene Zahl an Tabaktrafiken ein Beleg für den bestehenden Bedarf nach einer Restrukturierung des Einzelhandels mit Tabakwaren in Österreich sei. Die Strukturänderung habe mit Hilfe der Förderungen aus dem Fonds beschleunigt werden können, was auch der RH festgestellt habe. Inwieweit eine Restrukturierung auch ohne Förderung stattgefunden hätte, sei spekulativ. Insofern erscheine das Risiko von Mitnahmeeffekten vernachlässigbar und auch nicht weiter relevant (zumal keine Budgetmittel verwendet würden).

17.4

Der RH entgegnete der MVG und dem BMF, dass das Risiko von Mitnahmeeffekten nicht als „vernachlässigbar und nicht weiter relevant“ beurteilt werden könne. Zum einen bestehe dieses Risiko insbesondere bei den in **TZ 14** abgehandelten Fällen, wo Tabaktrafiken Zuschüsse zur Geschäftsaufgabe erhielten und in der Folge umsatzstärkere Geschäfte eröffneten. Zum anderen sollten Fördermittel generell wirtschaftlich und zweckmäßig eingesetzt werden, unabhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen.

Darüber hinaus bestehe aufgrund der anhängigen (oberst)gerichtlichen Verfahren das Risiko, dass dem – die Fondsleistungen finanzierenden – Großhandel Rückzahlungsansprüche gegen den Fonds zugesprochen werden. Diese Mittel wären entweder aus Mitteln der MVG – somit aus den von den Tabaktrafiken eingehobenen Entgelten – oder aus Budgetmitteln aufzubringen.

Hinsichtlich der Einschätzung der RH-Feststellungen, eine Restrukturierung hätte auch ohne Förderung stattgefunden, als spekulativ, verwies der RH auf die Stellungnahme der MVG zu **TZ 16**, Strukturbereinigung, des Prüfungsergebnisses „Monopolverwaltung GmbH“. Darin stimmte die MVG dem RH zu, dass auf Dauer nicht

lebensfähige Trafiken früher oder später zugesperrt hätten. Die Zuschüsse aus dem Fonds hätten dies lediglich beschleunigt.

Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“

Allgemeines

18 Mit 1. April 2015 erfolgte eine neuerliche Ausweitung des Fondszwecks in § 14a TabMG 1996¹⁷ um die

- „Neuanstellung von behinderten Mitarbeitern von Tabakfachgeschäften in einem Dauerdienstverhältnis“ (hiezuv lagen bis Ende 2015 noch keine prüfaren Anträge vor) und
- „Förderung von neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“.

Mit der am 25. August 2015 veröffentlichten Fondsordnung konkretisierte der Fonds die Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“ mit zwei Fördermaßnahmen:

- Erstbevorratung und
- Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder sonstiger behindertenfreundlicher Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal.

Erstbevorratung

19.1 Gemäß § 6c der Fondsordnung konnte der Fonds Zuschüsse bis zu 10.000 EUR für die Erstbevorratung von Tabakfachgeschäften mit Tabakwaren und Nebenartikeln¹⁸ gewähren, sofern die Tabaktrafikanin bzw. der Tabaktrafikan

- ab dem 1. April 2015,
- im Rahmen eines definitiven und unbefristeten Bestellungsvertrags,
- erstmals zur Tabaktrafikanin bzw. zum Tabaktrafikanten bestellt wurde,

¹⁷ BGBl. I Nr. 105/2014 vom 29. Dezember 2014; wörtlich zitiert

¹⁸ Nebenartikel sind andere in § 23 Abs. 3 TabMG 1996 angeführte Waren, die nur in einem solchen Umfang geführt werden dürfen, dass der Charakter eines Tabakfachgeschäftes gewahrt bleibt (z.B. Stempelmarken, Postwertzeichen, Fahrscheine, Rauchrequisiten, Papier- und Schreibwaren), siehe auch Glossar.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



- den Antrag binnen drei Monaten nach der Bestellung bei der Geschäftsstelle des Fonds einreichte und
- dem Antrag einen geeigneten Nachweis über die Kosten anschloss.

Der Fonds gewährte im Jahr 2015 an 31 Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften Zuschüsse für die Erstbevorratung von jeweils 10.000 EUR, insgesamt 310.000 EUR.

Der RH unterzog zwei Fallbeispiele einer näheren Überprüfung. Beide Antragstellerinnen erfüllten die Voraussetzungen und Vorlagepflichten; die zur Prüfung der Förderwürdigkeit erforderlichen Unterlagen lagen bei der Geschäftsstelle des Fonds auf.

19.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Zuschussleistung für die Erstbevorratung im Rahmen der Förderung von „neu bestellten behinderten Inhabern von Tabakfachgeschäften“ eine Unterstützung darstellte, die Gewerbetreibende anderer Branchen nicht erhielten.

In Anbetracht des Ziels der MVG, die Nahversorgung mit Tabakwaren sicherzustellen, sollten aus Sicht des RH keine Zuschüsse für die Erstbevorratung mit Nebenartikeln (andere Artikel als Tabakwaren) gewährt werden.

19.3 Laut Stellungnahmen der MVG und des BMF werde die Fondsordnung in Bezug auf Nebenartikel geändert, obwohl die Mittel bisher zu 100 % für Tabakwaren und nicht für Nebenartikel verwendet worden seien. Ein Vergleich des monopolrechtlich geregelten und somit besonders geschützten Bereichs mit anderen Gewerbetreibenden erscheine unpassend. Gemäß der sozialpolitischen Zielsetzung des Tabakmonopols vergebe die MVG Tabaktrafiken – soweit möglich – an Menschen mit Behinderung und nach dem Maß der Bedürftigkeit. Daher sei es ein Ziel, deren Kapitalerfordernisse gering zu halten. Da die Zuschüsse zu 100 % von der Tabakindustrie stammten, käme die Förderung somit zu Recht dem Tabakeinzelhandel zu Gute.

19.4 Der RH begrüßte die geplante formale Änderung der Fondsordnung in Bezug auf Nebenartikel. Er entgegnete der MVG und dem BMF, dass vorzugsberechtigte Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften in einem besonders geschützten, monopolrechtlich geregelten Bereich tätig sind. Bei der Förderung der Erstanschaffung von Nebenprodukten hätten Tabaktrafikantinnen und –trafikanten aus Sicht des RH jedoch einen nicht mit dem monopolrechtlichen Schutz begründbaren (Wettbewerbs)vorteil gegenüber jenen Gewerbetreibenden lukriert, die dieselben Produkte ohne Förderung beschaffen mussten.

Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals

20.1

(1) Für die Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder für sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal konnte der Fonds Zuschüsse bis zu 25.000 EUR gewähren. Die maximal förderbaren Projektkosten betragen 30.000 EUR, wovon die Tabaktrafikanin bzw. der Tabaktrafikanant jedenfalls einen Selbstbehalt von 5.000 EUR zu tragen hatte. Die Fondsordnung sah vor, dass die technische Überprüfung des Projekts und die Bestätigung der projektgemäßen Ausführung durch vom Fonds beizuziehende und zu bezahlende externe Sachverständige zu erfolgen hatte.

Bis zur Sitzung des Beirats am 27. November 2015 bekundeten sechs Tabaktrafikaninnen und –trafikananten Interesse an einem Zuschuss. In zwei Fällen lagen Anträge mit Gutachten eines Sachverständigen vor. Beide Antragsteller erfüllten zwar die Voraussetzung hinsichtlich der Behinderung, führten jedoch bereits vor dem Stichtag 1. April 2015 eine Tabaktrafik.

Hierzu teilte die MVG (als Geschäftsstelle des Fonds) dem Beirat mit, dass sie in einer Aussendung an die Tabaktrafikaninnen und –trafikananten nicht auf den Stichtag für die erstmalige Bestellung zum Tabaktrafikananten hingewiesen habe. Da die beiden Antragsteller die Voraussetzungen des § 14a TabMG 1996 i.d.g.F. und des zu diesem Zeitpunkt gültigen § 6c Abs. 2 der (am 25. August 2015 veröffentlichten) Fondsordnung nicht erfüllten, empfahl die Geschäftsstelle dem Beirat, die Fälle nicht zu beschließen. In der weiteren Diskussion interpretierte der Vorsitzende des Beirats die beiden Anträge als gesetzeskonform, weil sie den ersten Förderungsgrund des § 14a TabMG 1996 – Unterstützung von in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen Inhaberinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften – erfüllten. Er erachtete jedoch eine Umformulierung der Fondsordnung für erforderlich. Dieser Interpretation folgten alle Beiratsmitglieder und beschlossen die beiden Förderfälle.

(2) Am 21. April 2016 veröffentlichte der Fonds eine überarbeitete Fondsordnung. Die bisher unter § 6c der Fondsordnung subsumierten Maßnahmen waren nunmehr unter

- § 6c: Zuschüsse für die Erstbevorratung mit Tabakerzeugnissen und Nebenartikeln von Tabakfachgeschäften und
- § 6e (neu): Zuschüsse für die Herstellung der Barrierefreiheit des Geschäftslokals oder sonstige behindertenfreundliche Adaptierungsmaßnahmen am Geschäftslokal von Tabakfachgeschäften

getrennt geregelt.

Bericht des Rechnungshofes



Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Der Beirat erweiterte die Förderwürdigkeit für die Herstellung der Barrierefreiheit auf „Tabaktrafikanten, die im Rahmen eines definitiven und unbefristeten Bestellsungsvertrages mit der Monopolverwaltung GmbH gemäß § 34 TabMG 1996 zum Tabaktrafikanten bestellt wurden“. Damit entfielen sowohl der bisher festgelegte Stichtag, ab dem die erstmalige Bestellung erfolgen durfte (1. April 2015), als auch die Einschränkung auf behinderte Personen.

20.2

Der RH kritisierte, dass der Beirat zwei Förderfälle beschloss, obwohl die Antragsteller bereits vor dem Stichtag 1. April 2015 zum Tabaktrafikanten bestellt wurden und damit eine Fördervoraussetzung, die in der veröffentlichten Fondsordnung enthalten war, eindeutig nicht erfüllten. Die Anträge waren auch nicht unter dem ersten Förderungsgrund des § 14a TabMG 1996 subsumierbar, weil dieser gemäß § 6 Abs. 4 der Fondsordnung ausschließlich auf periodenbezogene Umsatzverluste bei Tabakwaren abstellte. Eine Beschlussfassung im Hinblick auf eine weder explizit beschlossene noch veröffentlichte Fondsordnungsänderung war daher aus Sicht des RH unzulässig.

Er empfahl dem Beirat, künftig der Beschlussfassung die in Geltung befindlichen Rechtsgrundlagen zugrunde zu legen.

20.3

Die MVG wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass eine Verknüpfung der Herstellung von Barrierefreiheit mit dem Beginndatum nicht die Intention des Bundesministers für Finanzen gewesen sei. Die in der Beiratssitzung getroffene Interpretation entspreche dem Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, was durch die Korrektur der Solidaritäts- und Strukturfondsordnung und durch die formale Zustimmung in weiterer Folge bestätigt worden sei. Damit habe eine Anwendung der Förderungen erreicht werden können, welche der ratio legis entsprochen habe.

20.4

Der RH entgegnete der MVG, dass die am 25. August 2015 veröffentlichte und von den zuständigen Organen des BMF genehmigte Fondsordnung den Stichtag 1. April 2015 (Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten) als Fördervoraussetzung vorsah. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb dies „nicht der Intention des Bundesministers für Finanzen“ entsprochen haben soll.

Auch wenn die in der Beiratssitzung getroffene Interpretation im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erfolgte, hätte der Beirat – im Interesse der Transparenz und Gleichbehandlung aller potenziellen Antragstellerinnen und Antragsteller – die Fondsordnung bereits vor der Beschlussfassung über die Zuschüsse ändern und veröffentlichen müssen. Der RH hielt daher seine Empfehlung, der Beschlussfassung über Fördervergaben die in Geltung befindlichen Rechtsgrundlagen zugrunde zu legen, weiter aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

- (1) Auf die Einrichtung von mit dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz vergleichbare Strukturen im Tabakmonopolgesetz 1996, wie z.B. eine vom BMF als Fondsbehörde genehmigte Satzung oder ein Statut sowie Aufsichtsmaßnahmen des Bundes über den Fonds, wäre hinzuwirken. (TZ 5)
- (2) Grundlegende Entscheidungen über die Festlegung von Fondsleistungen, wie z.B. die Erlassung einer Fondsordnung, sollten durch Organe genehmigt werden, die nicht Mitglied des Fondsbeirats sind oder für diesen arbeiten. (TZ 5)

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

- (3) Der Beirat sollte im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die verbleibende Laufzeit des Fonds konkrete Förderkriterien für die Restrukturierungsmaßnahmen schriftlich festlegen. (TZ 6, TZ 14, TZ 16)
- (4) Der Beirat sollte eine Geschäftsordnung mit grundsätzlichen Bestimmungen betreffend die operativen Abläufe erlassen und – im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise und einer besseren Nachvollziehbarkeit – eine entsprechende interne Richtlinie erlassen. (TZ 7)
- (5) Bei allfälligen neuen Fördermaßnahmen wäre das Verhältnis der Kosten für die Implementierung und Abwicklung der Maßnahme zum Nutzen für die potenziellen Leistungsempfängerinnen und –empfänger durch genauere Vorerhebungen (Kosten-Nutzen-Analyse) stärker zu berücksichtigen. (TZ 13)
- (6) Der Beirat sollte gemeinsam mit der MVG ein Strukturkonzept erarbeiten und durch entsprechende Prioritätensetzung dem Spannungsverhältnis zwischen den verfolgten Zielen – Reduktion der Anzahl von Tabaktrafiken durch Strukturmaßnahmen und Bestellung von möglichst vielen Vorzugsberechtigten zur Tabaktrafikanin bzw. zum Tabaktrafikanten – begegnen. (TZ 17)
- (7) In Anbetracht des Ziels der MVG, die Nahversorgung mit Tabakwaren sicherzustellen, sollten keine Zuschüsse für die Erstbevorratung mit Nebenartikeln (andere Artikel als Tabakwaren) gewährt werden. (TZ 19)
- (8) Der Beschlussfassung des Beirats wären ausschließlich die in Geltung befindlichen Rechtsgrundlagen zugrunde zu legen. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH

Beirat

Vorsitzender

SC Dr. Wolfgang Nolz

(seit 1. Jänner 2011)

Monopolverwaltung GmbH als Geschäftsstelle des Fonds

Geschäftsführung

DI Martina Reisenbichler

(1. Jänner 2011 bis 16. Juni 2015)

Mag. Hannes Hofer

(seit 17. Juni 2015)

Wien, im April 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
I
H