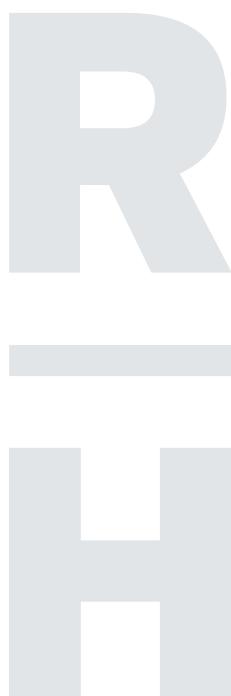




Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

Reihe BUND 2017/21



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
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Glossar	10
Kurzfassung	13
Kenndaten	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Grundlagen	21
Corporate Governance öffentlicher Unternehmen	23
OECD–Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen	23
OECD–Empfehlungen mit Bezug auf Gewinne und Dividenden	24
Bundes–Public Corporate Governance Kodex (B–PCGK)	25
Gewinnerwartungen an öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich	30
Ziele und Vorgaben der überprüften Bundesministerien	32
Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013	32
Rolle und Funktionen des BMF mit Bezug auf Beteiligungsunternehmen und Gewinnausschüttungen	35
BMF–Eigentümerstrategie (UG 45 Bundesvermögen)	35
BMVIT–Eigentümerstrategie (UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie)	42
BMWFW–Eigentümerstrategie (UG 40 Wirtschaft)	45
Organisation und Prozesse mit Bezug auf Gewinnausschüttungen	48
Zuständigkeit der obersten Verwaltungsorgane des Bundes	48
Aspekte der Organisation des Beteiligungsmanagements in den Ressorts	53

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Budgetierung der Gewinnausschüttungen	56
Anteilsverwaltung	71
Beteiligungscontrolling	74
Analyse der Gewinnausschüttungen der mehrheitlichen Bundesbeteiligungen	82
Gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen für Gewinnausschüttungen	82
Unternehmensspezifische Regelungen	84
Entwicklung der Gewinnausschüttungen	89
Gewinnausschüttungen der ausgewählten Beteiligungen	90
Schlussempfehlungen	102

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	OECD-Empfehlungen mit Bezug auf Gewinnausschüttungen	24
Tabelle 2:	Rechte und Pflichten der Anteilseigner gemäß B-PCGK, Punkt 7	26
Tabelle 3:	Gewinnerwartungen öffentlicher Eigentümer im internationalen Vergleich	30
Tabelle 4:	Angaben zur Budgetierung und Wirkungsorientierung der ausgewählten Unternehmen, BVA 2015	33
Tabelle 5:	Beteiligungsmanagement im BMVIT	42
Tabelle 6:	Ausgewählte Zuständigkeiten von BMF, BMVIT und BMWFW	49
Tabelle 7:	Ausgewählte Unternehmen nach Merkmalen	50
Tabelle 8:	Gestaltung des Beteiligungsmanagements	53
Tabelle 9:	Veranschlagung der Gewinnausschüttungen – zuständige Ressorts und Organisationseinheiten	56
Tabelle 10:	BMF, UG 45 – Gewinnausschüttungen der Verbund AG, 2010 bis 2015	59
Tabelle 11:	BMF, UG 45 – Gewinnausschüttungen der ÖIAG/ÖBIB, 2010 bis 2015	59
Tabelle 12:	BMVIT, UG 41 – Gewinnausschüttungen der ASFINAG, 2010 bis 2015	62
Tabelle 13:	Teilung der Dividendenzahlungen der ASFINAG und Rücklagengebarung des BMVIT, 2010 bis 2015	64
Tabelle 14:	Gewinnausschüttungen der BIG 2010 bis 2015	67
Tabelle 15:	Tätigkeiten bei Budgetvollzug, Anteilsverwaltung und Wahrnehmung von Organfunktionen	71
Tabelle 16:	Betragliche Differenzen in der Beteiligungsberichterstattung 2013 und 2014	76

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 17: Einzahlungen in den Bundeshaushalt aus Gewinnausschüttungen der Beteiligungen des Bundes _____	89
Tabelle 18: ASFINAG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss) _____	94
Tabelle 19: BIG – Gewinnausschüttungen und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss) _____	95
Tabelle 20: Post AG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss) _____	95
Tabelle 21: Verbund AG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss) _____	96
Tabelle 22: Gewinnausschüttungen und Free Cashflows _____	100

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	(Wirkungs-)Ziele und Maßnahmen gemäß BHG 2013	32
Abbildung 2:	Steuerungskette des BMVIT, UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie	43
Abbildung 3:	Prozess der Budgetierung von Gewinnausschüttungen (Bundesfinanzgesetz)	57
Abbildung 4:	Entwicklung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen 2010 bis 2015	90
Abbildung 5:	Eigenkapitalquote und Verschuldungsgrad der ausgewählten Unternehmen 2010 bis 2015	97
Abbildung 6:	Schema der Berechnung des Free Cashflows (nach IFRS 7 und 8)	99

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
a.o.	außerordentlich
Art.	Artikel
ASFINAG	ASFINAG AUTOBAHNEN- UND SCHNELLSTRASSEN-FINANZIERUNGS-AKTIENGESELLSCHAFT
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG 1986	Bundesministeriengesetz 1986
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
B-PCGK	Bundes-Public Corporate Governance Kodex
BStG	Bundesstraßengesetz
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
BVA-E	Bundesvoranschlag-Entwurf
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
d.h.	das heißt
EIWOG	Elektrizitätswirtschafts- und-organisationsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FA	Fachabteilung
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GP	Gesetzgebungsperiode

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
HV	Hauptversammlung
IAS	International Accounting Standards
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
IFRS	International Financial Reporting Standards
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBIB	Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
ÖIAG	Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft
Post AG	Österreichische Post Aktiengesellschaft
rd.	rund
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	(Budget-)Untergliederung
UGB	Unternehmensgesetzbuch
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Glossar

Beteiligung, Beteiligungsunternehmen

Eine Beteiligung ist der Anteil des Bundes am Nettoertrag oder Nettoaufwand und am Nettovermögen eines Unternehmens oder an einer von Bundesorganen verwalteten Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 33 Abs. 4 BHG 2013).

Beteiligungsmanagement

Das Beteiligungsmanagement umfasst gemäß dem vom RH und den Landesrechnungshöfen im Jahr 2005 erstellten „Handbuch Beteiligungsmanagement“ vier Kernbereiche: Beteiligungspolitik, Mandatsbetreuung, Beteiligungsverwaltung sowie Beteiligungscontrolling.

Corporate Governance

Der Begriff bezeichnet im Allgemeinen die Festlegung und Anwendung von Grundsätzen der guten Führung und Überwachung von Unternehmen. Transparenz, Verantwortung, die Vermeidung von Interessenkonflikten und Kontrolle sollen das Vertrauen in die Unternehmensführung stärken.

Free Cashflow

Der freie Cashflow verdeutlicht, wie viel Geld für die Aktionärinnen und Aktionäre eines Unternehmens tatsächlich übrig bleibt. Aus dem freien Cashflow (operativer Cashflow plus Cashflow aus Investitionstätigkeit) können Unternehmen Dividenden zahlen oder Aktien zurückkaufen.

Verschuldungsgrad

Der Verschuldungsgrad, auch Gearing genannt, ist eine betriebswirtschaftliche Kennzahl, die das Verhältnis zwischen dem bilanziellen Fremdkapital und Eigenkapital angibt. Verbindlichkeiten werden durch das Eigenkapital dividiert. Je höher das Eigenkapital, desto kleiner ist die Kennzahl. Ein hoher Wert weist auf eine hohe Verschuldung hin.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Wirkungsbereich des

Bundesministeriums für Finanzen

Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

Neun von 108 Unternehmen, an denen der Bund im Jahr 2015 direkt und mehrheitlich beteiligt war, schütteten Gewinne aus. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 flossen dem Bundesbudget daraus rd. 634 Mio. EUR jährlich zu.

Für die Organisation der Eigentümeragenden und die Kernaufgaben des Beteiligungsmanagements einschließlich Beteiligungsstrategie bestanden keine bundesweiten Standards. Keines der drei überprüften Ressorts – BMF, BMVIT und BMWFW – hatte für seine Unternehmen strategische Grundsätze zur Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung festgelegt.

In den Jahren 2010 bis 2015 prägten v.a. die Erfordernisse der Budgetkonsolidierung die „Dividendenpolitik des Bundes“. Die von den Regierungsspitzen in Budgetgesprächen vereinbarten Ausschüttungsbeträge wurden nicht anhand einer, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorab definierten Ausschüttungspolitik der Eigentümerressorts plausibilisiert. Weder die Beschlüsse der Gesellschaftsorgane noch die Eigentümervertreter BMVIT bzw. BMWFW dokumentierten die maßgeblichen Beweggründe für die Gewinnausschüttungen etwa der ASFINAG ab dem Jahr 2011 oder der BIG ab dem Jahr 2013 sowie die Entscheidungs- und Organverantwortung.

Die Veranschlagung der Gewinnausschüttungen im Entwurf des Bundesbudgets entsprach nicht immer dem Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes. Fehlende Genauigkeit und Vollständigkeit der Veranschlagung beeinträchtigten in mehreren Fällen die Budgetwahrheit. Die mangelnde Dokumentation von Berechnungen bzw. Schätzungen erschwerte die Nachvollziehbarkeit und Transparenz.

Das bundesweite Beteiligungs- und Finanzcontrolling eignete sich grundsätzlich für das Controlling von Gewinnausschüttungen. Der Informationsgehalt, die Aussage-

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



kraft und Eignung für Steuerungszwecke waren jedoch zu verbessern, etwa durch Kennzahlen zur Rentabilität sowie den Free Cashflow als Maßstab der Liquiditätsstärke der Unternehmen. Formel- und Eingabefehler sowie unvollständig oder unrichtig zugeordnete Einzahlungskomponenten schränkten die Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Beteiligungsberichterstattung des BMF an den Nationalrat ein.

Während die Post AG und die Verbund AG als börsennotierte Unternehmen über eine Dividendenpolitik verfügten, traf dies für die ASFINAG und die BIG nicht zu. Dies verminderte die Transparenz der Ausschüttungsentscheidungen.

Die ausgewählten Unternehmen – ASFINAG, BIG, Post AG, Verbund AG – erwirtschafteten ihre Ausschüttungen in den Jahren 2010 bis 2015 überwiegend aus operativen Gewinnen, konnten ihre Gewinnausschüttungen jedoch nur zum Teil aus dem Free Cashflow finanzieren. Zum Teil nahmen sie Fremdmittel auf, in einzelnen Fällen lösten sie auch Rücklagen auf.

Bei der Wahrnehmung von Funktionen in Gesellschaftsorganen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der überprüften Ressorts war die Vermeidung von Interessen- bzw. Rollenkonflikten nicht sichergestellt. Die organrechtlichen Funktionen und Beziehungen der Akteure standen nicht immer im Einklang mit ihren dienstrechtlichen (hierarchischen) Beziehungen; das Prinzip der Trennung von operativer Eigentümerfunktion und unabhängiger Aufsichtsfunktion fand nicht immer Beachtung.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Beurteilung des Vorliegens und der Qualität von Vorgaben und Zielen des Bundes zu Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen am Beispiel des BMF, des BMVIT und des BMWFW sowie die Beurteilung der Budgetierung der Gewinnausschüttungen und der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion in den genannten Ressorts am Beispiel ausgewählter Unternehmen: der ASFINAG AUTOBAHNEN– UND SCHNELLSTRASSEN–FINANZIERUNGS–AKTIENGESELLSCHAFT (**ASFINAG**), der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**), der Österreichischen Post Aktiengesellschaft (**Post AG**) und der Verbund AG; ferner die Beurteilung der zahlenmäßigen Ergebnisse der Ausschüttungen im Zeitraum 2010 bis 2015 in ihrer Entwicklung, Herkunft und Finanzierung auf Basis einer Analyse veröffentlichter Unternehmenszahlen. (**TZ 1**)

Neun der 108 Unternehmen, an denen der Bund im Jahr 2015 direkt und mehrheitlich beteiligt war, schütteten Gewinne aus. Dem Bundesbudget flossen daraus in den Jahren 2010 bis 2015 Einzahlungen von insgesamt 3,804 Mrd. EUR zu, im Durchschnitt 634,08 Mio. EUR pro Jahr. (**TZ 2**)

Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

Für öffentliche Unternehmen bestand aus Sicht der Corporate Governance eine Reihe spezieller Herausforderungen (z.B. politisch motivierte Einmischung, Passivität des staatlichen Eigentümers). Die OECD–Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen (Fassung 2015) bezweckten die Professionalisierung des Staates als Eigentümer. Er sollte seine Eigentumsrechte sachkundig und aktiv, im Einklang mit der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens effektiv ausüben. Die Umsetzung der OECD–Leitsätze erfolgte insbesondere im Rahmen des im Jahr 2012 beschlossenen Bundes–Public Corporate Governance Kodex. (**TZ 3, TZ 5**)

Der Bundes–Public Corporate Governance Kodex (**B–PCGK**) erfüllte sein Ziel, die Rolle des Bundes als Anteilseigner und damit der Bundesministerien als Eigentümervertreter klarer zu fassen, nur zum Teil. Seine punktuellen Ausführungen enthielten insbesondere keine Standards zur Organisation der Eigentümeragenden und zur Gewährleistung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements einschließlich Beteiligungsstrategie und strategischen Grundsätzen der Gewinnausschüttung. Der im B–PCGK dargelegte Maßstab für die Wahrnehmung der Anteilseignerrechte beschrieb zudem noch den Stand vor der Geltung des BHG 2013, die Referenzen und Erläuterungen des B–PCGK bezogen sich zum Teil auf nicht mehr aktuelle Fassungen von Gesetzen, Kodizes und Empfehlungen. (**TZ 6**)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Das BMF verfolgte seit Herbst 2015 ein Projekt, das eine Erweiterung des B-PCGK um eine Beteiligungsrichtlinie bezweckte. ([TZ 6](#))

Wie in einigen anderen OECD-Ländern wirkten sich auch in Österreich (Bundesebene) budgetpolitische Vereinbarungen auf Regierungsebene auf die Höhe der Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen im Zeitraum 2010 bis 2015 aus. ([TZ 7](#))

Ziele und Vorgaben der überprüften Bundesministerien BMF, BMVIT und BMWFW

Die Angaben der überprüften Bundesministerien zur Wirkungsorientierung ihrer Untergliederungen (**UG**) – die UG 40 Wirtschaftsförderung des BMWFW, die UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie des BMVIT und die UG 45 Bundesvermögen des BMF – entsprachen in unterschiedlichem Maße den Anforderungen der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung des BMF und deren Kriterien – etwa der Relevanz und inhaltlichen Konsistenz der Angaben. ([TZ 8](#))

In den Wirkungsangaben zur UG 45 des BMF war eine grundsätzliche, strategische Vorgabe der Regierungsprogramme 2008–2013 und 2013–2018 – die Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften der vormaligen ÖIAG (nunmehr ÖBIB) – nicht angemessen abgebildet. ([TZ 10](#))

Die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 waren hinsichtlich ihrer Relevanz und inhaltlichen Konsistenz mangelhaft, weil für die inländischen Beteiligungsunternehmen weder im Leitbild noch in den Wirkungszielen sachliche Anknüpfungspunkte bestanden. Die Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette, beginnend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 über eine Beteiligungsstrategie des Eigentümers (einschließlich Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) bis hin zu unternehmensspezifischen, auch finanziellen Zielvorgaben, fehlten. ([TZ 10](#))

In der Entwicklung einer Eigentümerstrategie des Bundes kam es ab 2009 zu einem mehrjährigen Stillstand. Erst im Sommer 2015 setzte das BMF eine Initiative und griff auch einige der im Jahr 2009 nicht weiter verfolgten Überlegungen, etwa zur Nutzung von Synergien zwischen den Beteiligungen oder einheitlicher Standards zur effektiven Steuerung der Beteiligungsunternehmen, wieder auf. ([TZ 11](#))

Die Eigentümerstrategie des BMVIT am Beispiel der Steuerung der ASFINAG war im Vergleich der drei überprüften Ressorts grundsätzlich positiv, v.a. weil sie integraler Bestandteil einer durchgängigen, gut definierten Steuerungskette war – von den Angaben zur Wirkungsorientierung für die UG 41 über die Eigentümerstrategie des BMVIT für die ASFINAG bis zur Unternehmensstrategie und deren operativen Umsetzung auf Ebene des Unternehmens. Dies entsprach sowohl der Steuerungslogik des BHG 2013 als auch den Anforderungen eines Beteiligungsmanagements und

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



einer ressortspezifischen Eigentümersteuerung. Jedoch hatte auch das BMVIT in seiner Strategie für die ASFINAG keine Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung formuliert und der ASFINAG diesbezüglich keine Ziele, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur, vorgegeben. ([TZ 12](#))

Die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 des BMWFW stellten sich mit Bezug auf die Beteiligungsunternehmen des Ressorts – ähnlich jenen der UG 45 des BMF – als teilweise unvollständig und in sich nicht schlüssig dar. Die Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 über die Eigentümerstrategie bis zu unternehmensspezifischen – einschließlich finanziellen – Zielvorgaben des Eigentümers an die BIG fehlten. ([TZ 13](#))

Das BMWFW verfügte über keine Standards des Beteiligungsmanagements, seine Expertise und Kapazitäten im Bereich des Beteiligungsmanagements bündelte es nicht. Eine horizontale Koordination der Fachabteilungen – ergänzend zur vertikalen Abstimmung – fand nicht statt. ([TZ 13](#))

Zuständigkeit der obersten Verwaltungsorgane

Die geteilte Zuständigkeit für die Verbund AG – die Anteilsrechteverwaltung lag beim BMWFW und die haushaltsrechtliche Vereinnahmung der Dividendenzahlungen (Vermögensrechte) beim BMF – war nicht zweckmäßig. Da die Dividendenzahlungen der Verbund AG letztlich nicht dem BMWFW, sondern dem BMF zuflossen, bestand für das BMWFW – zumindest in seiner haushaltsrechtlichen Zuständigkeit – weniger Anreiz und Veranlassung, strategische Überlegungen hinsichtlich der Dividendenpolitik der Verbund AG zu formulieren. Es existierte für diese spezielle Form der Aufgabenteilung auch keine schriftliche Grundlage (interministerielle Vereinbarung). ([TZ 14](#))

Organisation des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement in den überprüften Bundesministerien war mangels bundesweiter Standards unterschiedlich organisiert. Dies erschwerte eine einheitliche, effiziente und wirksame Wahrnehmung der Eigentümeragenden des Bundes. Im Vergleich der überprüften Bundesministerien war die Organisation des Beteiligungsmanagements im BMVIT zweckmäßig und best practice. Als einziges der überprüften Ressorts verfügte das BMVIT seit Ende 2015 über einen Leitfaden zu den Grundsätzen, Kernaufgaben und Verfahren seines Beteiligungsmanagements. ([TZ 15](#))

Budgetierung der Gewinnausschüttungen

Budgetmittel, etwa aus Gewinnausschüttungen, waren – gemäß dem Haushaltsgrundsatz der „möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes“ – mög-

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



lichst genau zu veranschlagen, die Voranschlagswerte daher zu errechnen oder zu schätzen. Die Gewährleistung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit erforderte eine schriftliche Dokumentation. ([TZ 16](#))

Die von der Fachabteilung des BMF ermittelten bzw. geschätzten Planwerte für die Gewinnausschüttungen der Verbund AG sowie der ÖIAG/ÖBIB wurden im Überprüfungszeitraum infolge politischer Entscheidungen im Zuge der Finalisierung des Bundesvoranschlages (**BVA**) in mehreren Fällen abgeändert. Im BVA 2015 überschritt die Veranschlagung im Fall der Verbund AG die Schätzung der Fachabteilung um das 2,4-Fache (+ 238 %) und im Fall der ÖIAG/ÖBIB um 72 %, wobei die Dokumentation der dafür maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen fehlte. Im Erfolg 2015 blieben die Dividendeneinzahlungen beider Unternehmen unter dem BVA und entsprachen weitgehend den ursprünglich ermittelten Planwerten. ([TZ 17](#))

Die Dokumentation der in der Regierungsklausur vom Oktober 2010 akkordierten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung war unvollständig. Es fehlte darin die vereinbarte Gewinnausschüttung der ASFINAG ab 2011, die dem Bund in den Jahren 2011 bis 2015 Einzahlungen in Höhe von 540 Mio. EUR verschaffte. Auch das BMVIT als Eigentümervertreter dokumentierte die vereinbarte Maßnahme nicht in geeigneter Weise. Es entsprach damit nicht der Vorgabe des B-PCGK, alle Entscheidungen des Anteilseigners schriftlich zu dokumentieren. ([TZ 18](#))

Das BMVIT unterschritt in seiner Veranschlagung im BVA sowohl die ASFINAG-eigene Mittelfristplanung als auch die tatsächlichen Dividendenausschüttungen der ASFINAG in der Regel deutlich. In Summe lag der Erfolg der Jahre 2011 bis 2015 um 246,5 Mio. EUR (rd. 84 %) über den im BVA veranschlagten Beträgen. Das BMVIT führte diese Mehreinzahlungen einer Rücklage für gesetzlich definierte Straßenbauprojekte zu. ([TZ 18](#))

Das BMVIT wies die von der Hauptversammlung für das Bilanzjahr 2014 beschlossene Dividende der ASFINAG von 200 Mio. EUR im Ergebnishaushalt des Bundes nicht gemäß § 20 BHG 2013 als Wertzuwachs – unabhängig vom konkreten Zeitpunkt der Zahlung – aus, sondern verbuchte sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzierungshaushalt jeweils nur die für 2014 geleistete Zahlung von 145 Mio. EUR. Infolgedessen wies der Ergebnishaushalt 2014 den Wertzuwachs aus Finanzerträgen um 55 Mio. EUR zu niedrig aus. Auch die von der Hauptversammlung der ASFINAG für das Bilanzjahr 2015 beschlossene Dividende von 100 Mio. EUR wies das BMVIT im Ergebnishaushalt 2015 nicht in voller Höhe, sondern um 60 Mio. EUR zu niedrig aus. Dies widersprach dem Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes und Vollständigkeit des Budgets. ([TZ 19](#))

Die maßgeblichen Umstände und Berechnungen für die Höhe der vom BMWFW im BVA 2014 und 2015 veranschlagten Gewinnausschüttungen der BIG waren nicht

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



dokumentiert und nicht nachvollziehbar. Dies stand nicht im Einklang mit dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz. ([TZ 20](#))

Fehlende Genauigkeit der Veranschlagung und unvollständige Verbuchung beeinträchtigten bei allen überprüften Ressorts in mehreren Fällen die Budgetwahrheit; die mangelnde Dokumentation der maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen erschwerte Nachvollziehbarkeit und Transparenz. ([TZ 21](#))

Anteilsverwaltung

Bei der Wahrnehmung von Organfunktionen in Beteiligungsgesellschaften des Bundes durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien war die Vermeidung von Interessen- bzw. Rollenkonflikten nicht sichergestellt. Die dienstrechtlichen (hierarchischen) Beziehungen der handelnden Personen in den Eigentümerressorts standen nicht immer im Einklang mit ihren organrechtlichen Funktionen und Beziehungen; das Prinzip der Funktionstrennung fand nicht immer Beachtung. Dies zeigte sich etwa beim BMVIT und beim BMWFW, die jeweils einen, dem Ressortvertreter im Aufsichtsrat dienstrechtlich unterstellten Mitarbeiter in die Hauptversammlung nominierten. Als Eigentümervertreter hatte dieser die Mitglieder des Aufsichtsrats – darunter seinen jeweiligen Dienstvorgesetzten – zu entlasten. ([TZ 22](#))

Beteiligungscontrolling

In den Berichten des BMF – Ausgliederungsbericht (gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013) einerseits sowie Bericht zu den Ergebnissen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings (gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013) andererseits – wiesen die Angaben zu den Einzahlungen in den Bundeshaushalt (inkl. Gewinnausschüttungen) für die Jahre 2013 und 2014 erhebliche betragliche Differenzen auf. Aufgrund von Formel- und Eingabefehlern sowie unvollständig oder unrichtig zugeordneten Einzahlungskomponenten unterschieden sich die in den beiden Berichten genannten Beträge allein bei den UG 40, 41 und 45 in Summe um 265,30 Mio. EUR (Jahr 2013) und 193,20 Mio. EUR (Jahr 2014). Dies beeinträchtigte die Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Beteiligungsberichterstattung an den Nationalrat. ([TZ 23](#))

Das bundesweite Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 eignete sich grundsätzlich auch für das Controlling von Gewinnausschüttungen; der Informationsgehalt, die Aussagekraft und die Eignung für Steuerungszwecke waren jedoch zu verbessern. Die Eigenmittelquote und die fiktive Schuldentlastungsdauer – zwei für Gewinnausschüttungen maßgebliche und laufend zu erhebende Kennzahlen – waren nicht Inhalt der Berichte über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings; die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung sah keine weiteren, ausschüttungsrelevanten Kennzahlen (v.a. Rentabilität, Free Cashflow) vor. ([TZ 24](#))

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Die überprüften Ressorts führten über die Berichte des Beteiligungs- und Finanzcontrollings hinaus kein Controlling der Gewinnausschüttungen durch. (TZ 24)

Analyse der Gewinnausschüttungen

Die Wahl der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft sowie die Ausgestaltung ihrer Satzung bzw. ihres Gesellschaftsvertrags hatten wesentliche Bedeutung für die rechtliche Durchsetzbarkeit einer allfälligen Dividendenpolitik des Eigentümers bzw. Anteilseigners. (TZ 25)

Die ASFINAG schüttete jeweils nur Teile ihres Bilanzgewinns aus, obwohl die Satzung der ASFINAG dafür keine Ermächtigung der Hauptversammlung vorsah. (TZ 26)

Die ASFINAG und die BIG verfügten über keine unternehmenseigene Ausschüttungspolitik. Dies verminderte die Transparenz ihrer Ausschüttungsentscheidungen. (TZ 27)

Entwicklung der Gewinnausschüttungen

Die Höhe der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen wies – mit Ausnahme der Post AG – v.a. in den Bilanzjahren 2013 und 2014 sprunghafte Veränderungen auf. Die Ursache dafür bildeten im Falle der ASFINAG und der BIG budgetpolitische Vereinbarungen der befassten Bundesministerinnen und –minister. (TZ 29)

Die auf Regierungsebene – als Beiträge zur Konsolidierung des Bundeshaushalts – vereinbarten Gewinnausschüttungen der ASFINAG und der BIG wurden nicht anhand einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen definierten Ausschüttungspolitik der Eigentümerressorts plausibilisiert. Weder in den Beschlüssen der Gesellschaftsorgane noch seitens des BMVIT bzw. des BMWFW als Eigentümerressorts erfolgte eine schriftliche Dokumentation der maßgeblichen Beweggründe sowie der Entscheidungs- und Organverantwortung. (TZ 29)

Die vier ausgewählten Unternehmen erwirtschafteten die Gewinnausschüttungen in den Jahren 2010 bis 2015 überwiegend aus operativen Gewinnen. Die Post AG musste im Jahr 2015 Rücklagen in Höhe von 55,03 Mio. EUR auflösen, um eine Dividende zu ermöglichen, dementsprechend verschlechterten sich Eigenkapitalquote und Verschuldungsgrad gegenüber dem Jahr 2010 leicht. Die ASFINAG und die BIG erhöhten von 2010 bis 2015 ihre Eigenkapitalquote bzw. verbesserten ihren Verschuldungsgrad, d.h. die Gewinnausschüttungen hatten keine negativen Auswirkungen auf die Kapitalstruktur. Die Verbund AG musste im Jahr 2013 Rücklagen in Höhe von 894,35 Mio. EUR zur Verlustabdeckung und zur Finanzierung einer (Sonder-)Dividende auflösen; von 2010 auf 2015 sank ihre Eigenkapitalquote um rd. 6 Prozentpunkte. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Die Finanzierung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen erfolgte in den Jahren 2010 bis 2015 nur zum Teil aus dem Free Cashflow, zum Teil erforderte sie auch eine Fremdfinanzierung. Die BIG und die Verbund AG schütteten in zwei Geschäftsjahren auch bei Vorliegen negativer Free Cashflows Gewinne aus. Über einen längeren Zeitraum führt die Fremdfinanzierung der Gewinnausschüttungen jedoch zu einer Schwächung des Eigenkapitals und einem Anstieg der Schulden. ([TZ 31](#))

Kenndaten

Rechtsgrundlagen	<p>Verwaltungsrecht Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 11/2014 i.d.g.F. Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011 Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung, BGBl. II Nr. 511/2012 Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2015, BGBl. I Nr. 39/2014</p> <p>Unternehmensrecht Aktiengesetz, BGBl. Nr. 98/1965 i.d.g.F. GmbH–Gesetz, RGBl. Nr. 58/1906 i.d.g.F.</p> <p>Rechtsgrundlagen der einzelnen Gesellschaften ASFINAG–Gesetz, BGBl. Nr. 591/1982 i.d.g.F. BIG–Gesetz, BGBl. Nr. 419/1992 i.d.g.F. ÖBIB–Gesetz, BGBl. I Nr. 37/2015 Verbund AG i.S.d. Art. 2, EIWOG, BGBl. I Nr. 143/1998</p>
weitere Grundlagen	<p>Public Corporate Governance Kodex – Grundsätze der Unternehmens– und Beteiligungs–führung im Bereich des Bundes vom 30. Oktober 2012 (B–PCGK)</p> <p>OECD–Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen (erstmals 2005, überarbeitete Fassung 2015)</p>

Erträge ¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ²
		in Mio. EUR				
UG 40 Wirtschaft	139,15	200,05	272,60	247,10	267,77	250,80
davon						
BIG ³	0,00	0,00	0,00	20,00	65,00	69,50
UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie	247,20	310,03	324,56	2.312,41 ⁴	436,35	389,00
davon						
ASFINAG ³	0,00	100,00	100,00	100,00	145,00	95,00
UG 45 Bundesvermögen	1.104,92	1.035,60	1.060,09	1.070,87	987,38	1.032,70
davon						
Post AG ³	53,55	53,55	57,12	60,69	64,26	67,83
VERBUND AG ³	196,48	97,45	97,45	106,31	177,18	51,38

¹ Die Erträge stammen ab 2013 aus dem Ergebnishaushalt gemäß BHG 2013 und enthalten neben Gewinnausschüttungen u.a. auch Fruchtge-nussentgelte, Personalkostenersätze, Veräußerungserträge, Pensionsbeiträge für Beamten und Beamte, Deckungsbeiträge für Pensionen.

² vorläufige Zahlen für das Jahr 2015 auf UG–Ebene

³ Gewinnausschüttungen

⁴ höhere Erträge 2013 in der UG 41 aus der Versteigerung der LTE–Lizenzen (Einmaleffekt)

Quellen: Rechnungsabschlüsse des Bundes; Jahresabschlüsse der genannten Unternehmen; Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

Der RH überprüfte von Dezember 2015 bis April 2016 die Gebarung des BMF, des BMVIT und des BMWFW hinsichtlich der Gewinnausschüttungen ausgewählter Mehrheitsbeteiligungen des Bundes. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Beurteilung

- des Vorliegens und der Qualität von Vorgaben und Zielen des Bundes zu Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen am Beispiel des BMF, des BMVIT und des BMWFW,
- der Budgetierung der Gewinnausschüttungen und der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion in den genannten Ressorts am Beispiel ausgewählter Unternehmen (ASFINAG AUTOBAHNEN- UND SCHNELLSTRASSEN-FINANZIERUNGS-AKTIENGESELLSCHAFT (ASFINAG), Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG), Österreichische Post Aktiengesellschaft (Post AG) und Verbund AG)¹ sowie
- der zahlenmäßigen Ergebnisse der Ausschüttungen im Zeitraum 2010 bis 2015 in ihrer Entwicklung, Herkunft und Finanzierung auf Basis einer Analyse veröffentlichter Unternehmenszahlen.

Nichtziel war eine umfassende Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Beteiligungsmanagements der genannten Bundesministerien sowie der wirtschaftlichen Entwicklung und ihres Einflusses auf die Jahresgewinne der genannten Unternehmen. Bei den Unternehmen fanden keine Prüfungshandlungen statt.

Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Budgetjahre 2010 bis 2015.

Zu dem im Oktober übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und das BMVIT im Jänner 2017 und das BMWFW im Dezember 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2017.

¹ Bei der Auswahl berücksichtigte der RH folgende Kriterien:

- Bedeutung des Beteiligungsunternehmens nach Größe, Umsatz, Mitarbeiterzahl (ohne Banken bzw. Finanzinstitute),
- Höhe der im Überprüfungszeitraum getätigten Gewinnausschüttungen,
- Rechtsform (GmbH, AG) sowie
- Merkmale wie Börsennotierung, Beteiligungsanteil, direkte bzw. indirekte Beteiligung des Bundes.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Grundlagen

2

(1) Neun der 108 Unternehmen, an denen der Bund im Jahr 2015 direkt und mehrheitlich beteiligt war, schütteten Gewinne aus². Dem Bundesbudget flossen daraus in den Jahren 2010 bis 2015 Einzahlungen von insgesamt 3,804 Mrd. EUR zu, im Durchschnitt 634,08 Mio. EUR pro Jahr³ (Details siehe in **TZ 28**).

(2) Der Jahresgewinn (Bilanzgewinn) einer Kapitalgesellschaft war – kraft gesetzlicher Regelung – grundsätzlich an die Gesellschafter auszuschütten. Die Satzung bzw. der Gesellschaftsvertrag konnten dieses Ausschüttungsgebot jedoch einschränken (siehe dazu **TZ 26** f.). Dies ermöglichte den Leitungsorganen und Eigentümern, – neben allfällig bereits gebildeten Rücklagen – auch den Gewinn zur Gänze oder teilweise im Unternehmen zu belassen.

(3) Ausschüttungsentscheidungen beeinflussten die Unternehmensfinanzierung, v.a. Innenfinanzierung, Verschuldung bzw. Schuldenabbau sowie Investitionen. Neben makroökonomischen und branchenspezifischen Faktoren waren für die Ausschüttungspolitik öffentlicher Unternehmen – und daher auch für die Eigentümerstrategie – insbesondere nachstehende Determinanten bedeutsam:

- Jahresergebnisse,
- öffentlicher Auftrag und Unternehmensstrategie (z.B. Wachstum, Börsennotierung),
- mittelfristige Investitionsprogramme (z.B. Infrastrukturaufbau, –ausbau),
- (Ziel-)Kapitalstruktur inkl. Verschuldung, Risikostruktur,
- Zugang zu Fremdkapital (z.B. Anleihen),
- Liquiditätserfordernisse,
- steuerliche Erwägungen, Transaktionskosten,
- Struktur und Interessen der (öffentlichen, privaten) Anteilseigner,

² darunter die vier im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung ausgewählten Unternehmen: ASFINAG, BIG, Post AG, Verbund AG

³ Auf die vier im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung ausgewählten Unternehmen (ASFINAG, BIG, Post AG, Verbund AG) entfielen davon rd. 291 Mio. EUR (46,5 %).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Preis- und Leistungserwartungen der Kundinnen und Kunden öffentlicher Unternehmen (z.B. Frächter oder Zugreisende),

- Leistungsabgeltungen bzw. Förderungen der öffentlichen Hand,

- Nebenbedingungen (z.B. zugewiesene öffentlich-rechtliche Bedienstete),

- Haftungen des Bundes für öffentliche Unternehmen,

- budgetäre Erfordernisse des Bundes (z.B. Haushaltskonsolidierung).

(4) Die Formulierung einer Eigentümerstrategie einschließlich strategischer Grundsätze zur Gewinnausschüttung bzw. Gewinnverwendung der Beteiligungsunternehmen zählte zu den Kernfunktionen des Beteiligungsmanagements. Dieses umfasste⁴

- Beteiligungspolitik bzw. Eigentümerstrategie,

- Beteiligungsverwaltung bzw. Anteilsrechteverwaltung,

- Beteiligungscontrolling und

- Mandatsbetreuung.

(5) Die Bundesministerien hatten bei der Formulierung und Verfolgung ihrer Beteiligungspolitik sowohl das Unternehmensrecht zu beachten – insbesondere das Aktiengesetz bzw. das GmbH-Gesetz (siehe **TZ 25**) – als auch das einschlägige Verwaltungsrecht, etwa das Bundeshaushaltrecht (siehe **TZ 16**) sowie den von der Bundesregierung beschlossenen Bundes-Public Corporate Governance Kodex (**B-PCGK**). Der B-PCGK stellte rechtlich eine Selbstbindung des Bundes bei der Wahrnehmung der Anteilseigner- und Überwachungsfunktionen dar (siehe **TZ 5**).

⁴ vgl. den Bericht des RH „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“, Reihe Bund 2013/7, sowie das „Handbuch Beteiligungsmanagement“, herausgegeben von RH und Landesrechnungshöfen (2005)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

OECD-Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

3

Für öffentliche Unternehmen bestand aus Sicht der Corporate Governance eine Reihe spezieller Herausforderungen, so etwa „können sie einerseits unter unbilliger, politisch motivierter Einmischung und andererseits unter Passivität und Desinteresse des staatlichen Eigentümers leiden.“⁵ Auch könnte es zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten kommen.

Vor diesem Hintergrund bezweckten die OECD-Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen (erstmals veröffentlicht 2005, überarbeitete Fassung 2015) die Professionalisierung des Staates als Eigentümer.⁶ Der Staat sollte seine Eigentumsrechte sachkundig und aktiv, im Einklang mit der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens effektiv ausüben. Zu den grundlegenden Rechten von Anteilseignern zählten v.a.

- die Teilnahme an den Eigentümersversammlungen und die Ausübung des Stimmrechts dabei,
- die rechtzeitige, regelmäßige, relevante und hinreichende Information über das Unternehmen,
- die Wahl und die Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern,
- die Billigung außerordentlicher Transaktionen sowie
- die Abstimmung über Dividendenausschüttungen und die Auflösung des Unternehmens.

Die öffentlichen Unternehmen selbst sollten vergleichbar effizient, transparent und rechenschaftspflichtig agieren wie vorbildliche private Unternehmen.⁷

⁵ siehe B-PCGK 2012, Einleitung; vgl. auch OECD, OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), S. 12 f.

⁶ siehe OECD, OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), Kapitel II: Die Rolle des Staates als Eigentümer, S. 20 f. und S. 37 ff.

⁷ vgl. OECD, OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), Einführung, S. 11

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



OECD-Empfehlungen mit Bezug auf Gewinne und Dividenden

4

(1) Gewinnausschüttungen sollten aus Sicht der OECD aus dem wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen resultieren (zur Herkunft der Gewinnausschüttungen siehe **TZ 31**). Zu hohe Gewinnausschüttungen könnten die Entwicklungs- und Lebensfähigkeit öffentlicher Unternehmen beeinträchtigen, bei zu geringen Ausschüttungen könnten sie ihre Aktivitäten über den vom Eigentümer vorgegebenen Umfang hinaus erweitern oder erlangten Wettbewerbsvorteile gegenüber allfälligen privaten Mitbewerbern. Die OECD erachtete daher die Festlegung klarer allgemeiner Mandate und strategischer Zielsetzungen des Eigentümers für seine Beteiligungsunternehmen als vorrangig. Davon abgeleitet sollte der Eigentümer seinen Unternehmen operative Leistungsziele sowie finanzielle Ziele, etwa auch zu Gewinnausschüttungen vorgeben:

Tabelle 1: OECD-Empfehlungen mit Bezug auf Gewinnausschüttungen

Empfehlung	Beschreibung
<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung allgemeiner Mandate und Zielsetzungen für öffentliche Unternehmen und Überwachung ihrer Umsetzung – Vorgabe konkreter operativer, finanzieller sowie nicht-finanzieller Leistungsziele 	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung von Prioritäten, Klarstellung der Vorgangsweise auch für den Fall von Zielkonflikten¹ – Ziel kann u.a. auch das Streben nach Rentabilität sein mit spezifischen Zielvorgaben etwa für die Rendite, zur Dividendenpolitik oder für eine angemessene Kapitalstruktur
<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung einer Gesamtpolitik und geeigneter Mechanismen, um innerhalb klarer Grenzen Anpassungen der Kapitalstruktur zu ermöglichen 	<ul style="list-style-type: none"> – Anpassungen der Kapitalstruktur können z.B. auch durch Thesaurierung von Gewinnen bzw. die Wiederanlage eines Teils von Dividendeneinnahmen erfolgen, jedoch ohne damit wettbewerbsverzerrende Beihilfen zu gewähren
<ul style="list-style-type: none"> – Abgeltung und Offenlegung der Kosten der Erfüllung des öffentlichen Auftrags (öffentlicher Politikziele) 	<ul style="list-style-type: none"> – Kostentragung kann bei rentablen Unternehmen auch durch Verzicht auf Dividendenausschüttung erfolgen, was den gleichen Effekt wie eine Subvention hat – die Abgeltung, z.B. in Form eines Dividendenverzichts, soll transparent erfolgen, die Finanzierung und Erfüllung des öffentlichen Auftrags überwacht und evaluiert werden
<ul style="list-style-type: none"> – jährliche Berichterstattung 	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzergebnisse, Gesamtwert der Unternehmensbeteiligungen – Erläuterungen zur staatlichen Eigentümerpolitik – Erläuterungen zur Organisation der Eigentümerfunktion – Darstellung wichtigster Finanzindikatoren, v.a. Gewinn, Cashflow aus dem operativen Geschäft, Eigenkapitalrendite und –quote, Dividenden

¹ z.B. betriebswirtschaftliche versus gemeinwirtschaftliche Ziele, Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Budgetkonsolidierung oder zur Konjunkturbelebung

Quelle: OECD-Leitsätze, Ausgabe 2015, Anmerkungen zu Kapitel II F 3, zu Kapitel III D und Kapitel VI C; Zusammenfassung und Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(2) Der Großteil der Ausgliederungsgesetze des Bundes stammte aus den 1990er Jahren sowie aus der ersten Dekade der 2000er Jahre. Parallel dazu wurden Instrumente und Verfahren einer auf Ergebnisse und Wirkungen ausgerichteten Verwaltungsführung sowie die Steuerung ausgegliederter Einheiten durch Zielvorgaben und Leistungsvereinbarungen entwickelt bzw. eingeführt. Der B-PCGK aus dem Jahr 2012 und das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) normierten dabei bundesweit maßgebliche Grundsätze dieses veränderten Steuerungsverständnisses (siehe **TZ 8**).

Bundes–Public Corporate Governance Kodex (B–PCGK)

5

(1) Die Umsetzung der OECD–Leitsätze 2005 erfolgte insbesondere im Rahmen des B–PCGK, den die Bundesregierung am 30. Oktober 2012 beschloss. Der Kodex wirkte einerseits als Selbstbindung des Bundes, andererseits über seine Verankerung im Regelwerk der Unternehmen bzw. über deren Überwachungsorgane.

(2) Als allgemeine Anleitung sollte der B–PCGK die staatlichen Entscheidungsträger dabei unterstützen, die Leistungsstärke bzw. Wertentwicklung der Unternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu steigern. Seine beiden wesentlichen Ziele waren:

- die Unternehmensführung und –überwachung transparenter und nachvollziehbarer und
- die Rolle des Bundes und der Unternehmen des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen.

6.1

(1) Während der B–PCGK die Grundsätze der Unternehmensführung und –überwachung in mehreren Kapiteln⁸ ausführlich darlegte, widmete er der Rolle des Bundes als Anteilseigner nur ein Kapitel. Dieses umriss die Rechte und Pflichten des Anteilseigners punktuell und vergleichsweise knapp:

⁸ siehe v.a. Kapitel 8 bis 14: Zusammenwirken Geschäftsleitung und Überwachungsorgan; Geschäftsleitung (Aufgaben, Zusammensetzung, Bestellung, Interessenkonflikte); Leitende Angestellte; Überwachungsorgan (Aufgaben, Zusammensetzung, Ausschüsse, Vergütung, Interessenkonflikte); Corporate Governance Bericht; Transparenz (Unternehmensinformationen, Offenlegung der Vergütungen); Rechnungswesen, Rechnungslegung und Abschlussprüfung

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 2: Rechte und Pflichten der Anteilseigner gemäß B-PCGK, Punkt 7

Thema	Inhalt, Beschreibung
Umfang der Anteilseignerrechte	ergaben sich aus unternehmensrechtlichen und satzungsmäßigen Rechtsvorschriften
Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Anteilseignerrechte	<ul style="list-style-type: none"> – in den Versammlungen der Anteilseigner (Haupt- bzw. Gesellschaftsversammlung) oder – im Rahmen der Verwaltungsbefugnisse (Herrschabsbefugnisse)
Maßstab für die Wahrnehmung der Anteilseignerrechte	<ul style="list-style-type: none"> – die Gesetze – die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – das öffentliche Interesse an der optimalen Aufgabenwahrnehmung des Unternehmens – für Unternehmen geltende Ziele, Wirkungen und Messgrößen, die im Rahmen der wirkungsorientierten Unternehmensführung jährlich festzulegen und zu dokumentieren waren
Entscheidungen des Anteilseigners	<ul style="list-style-type: none"> – waren schriftlich zu dokumentieren – die für die Vollziehung der Anteilsrechte zuständigen Organisationseinheiten waren in der Geschäftseinteilung auszuweisen
Voraussetzungen für den Erwerb von Beteiligungen	<p>gemäß § 71 BHG 2013 nur zulässig, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> – einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen damit besser entsprochen werden konnte – die sich daraus ergebende Zahlungsverpflichtung des Bundes beträchtlich begrenzt war – der Bund einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsorgan der Gesellschaft erhielt – darüber das Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen hergestellt wurde
Sicherung der Einflussnahme des Bundes	<p>in der Geschäftsordnung war ein Katalog aufsichtsratspflichtiger Geschäfte vorzusehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – regelmäßige Informationspflichten der Geschäftsleitung an den Anteilseigner zur Umsetzung der Zielvorgaben des Anteilseigners und der Unternehmensstrategie – Zustimmung des Anteilseigners zu Maßnahmen, die zu einer erheblichen Veränderung der Geschäftstätigkeit, der Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage oder der Risikostruktur des Unternehmens führen konnten
Finanz- und Beteiligungscontrolling	<ul style="list-style-type: none"> – die obersten Verwaltungsorgane hatten bei Unternehmen, bei denen sie die Funktion des Anteilseigners wahrnahmen, ein Finanz- und Beteiligungscontrolling gemäß den Richtlinien des BMF durchzuführen

Quelle: B-PCGK 2012, Punkt 7; Zusammenfassung und Darstellung RH

(2) Der B-PCGK war zur Zeit der Geburungsüberprüfung in mehrerer Hinsicht nicht auf aktuellem Stand:

a) Der im B-PCGK dargelegte Maßstab für die Wahrnehmung der Anteilseignerrechte – Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit – sowie die Anforderungen an Zielvorgaben für die Unternehmen beschrieben noch den Stand vor der Geltung des BHG 2013, das die Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes neu definierte:

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- So etwa umfasste der Haushaltsgrundsatz der Wirkungsorientierung auch mehrjährige strategische Ziele und Vorgaben (einschließlich Dividendenpolitik) des Eigentümers (siehe [TZ 8 f.](#)).
 - Der Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes schloss auch die Budgetwahrheit ein, wonach Budgetmittel – auch Finanzerträge bzw. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen – möglichst genau zu veranschlagen waren (siehe [TZ 17](#) und [TZ 19](#)).
 - Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz erforderte u.a. die nachvollziehbare Darstellung der maßgeblichen Umstände und Berechnungen für die Budgeterstellung und den Vollzug (siehe [TZ 17 ff.](#)), klare Rollenverteilungen und Verantwortlichkeiten (siehe [TZ 22](#) und [TZ 29](#)) sowie zeitnahe Information und ein angemessenes Berichtswesen einschließlich Beteiligungs- und Finanzcontrolling (siehe [TZ 23 ff.](#)).
- b) Ab dem Jahr 2015 lagen der Österreichische Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen und die OECD-Leitsätze zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen (Ausgabe 2015) jeweils in überarbeiteten Fassungen vor. Die Referenzen und erläuternden Anmerkungen in dem 2012 beschlossenen B-PCGK bezogen sich nicht mehr in allen Fällen auf den aktuellen Stand der Gesetze⁹, Kodizes und Empfehlungen.
- (3) Der Katalog der Rechte und Pflichten des Anteilseigners laut B-PCGK, Punkt 7, enthielt zudem keine Standards für die Organisation der Eigentümeragenden im Bund, wie sie u.a. aus den OECD-Leitsätzen (Ausgabe 2015) zur Rolle des Staates als Eigentümer ableitbar waren:
- Gewährleistung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements (Beteiligungsstrategie, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling, Mandatsbetreuung),
 - zentrale oder mindestens gut koordinierte Wahrnehmung von Eigentümerfunktionen,
 - Gewährleistung der benötigten Kapazitäten und Fachkompetenzen, z.B. durch Bündelung,

⁹ Zum Beispiel nahmen sie Bezug auf das BHG 1986 inkl. Verordnungen (statt auf das BHG 2013 und dessen aktuelle Verordnungen) oder das ÖIAG-Gesetz 2000 (statt ÖBIB-Gesetz 2015).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Trennung der Eigentümerfunktion von anderen staatlichen Funktionen, die die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit beeinflussen (v.a. Marktregulierung und Industriepolitik), sowie Transparenz von Eigentümer- und Auftraggeberfunktion,
- Vermeidung allfälliger Rollenkonflikte und Unvereinbarkeiten bei der Wahrnehmung von Organfunktionen durch Eigentümervertreter (v.a. im Aufsichtsrat und in der Hauptversammlung) bzw. bei der laufenden Vertretung der Eigentümerstrategie gegenüber dem Unternehmen (siehe dazu [TZ 24](#)),
- Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Vermeidung potenzieller Insider-Risiken bei börsennotierten Beteiligungsunternehmen.

(4) Gemäß Bericht des BMF über Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes vom Oktober 2015¹⁰ bestanden Überlegungen, den B-PCGK um eine Beteiligungsrichtlinie zu ergänzen (Details dazu siehe [TZ 11](#)). Ein Modell dafür bot etwa Deutschland mit seinem Regelwerk „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungs-führung im Bereich des Bundes“ vom Juni 2009. Dieses umfasste drei Teile:

- Teil A: Public Corporate Governance Kodex des Bundes,
- Teil B: Hinweise für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen,
- Teil C: Berufungsrichtlinien¹¹.

Teil B erläuterte u.a. die Aufgaben und das Zusammenwirken der verschiedenen Bundesministerien einschließlich Regelungen zur verwaltungsinternen Informationsweitergabe. Ein Muster-Gesellschaftsvertrag und Muster-Geschäftsordnungen für Aufsichtsräte und Geschäftsführungen sowie Formulierungshilfen für Managerverträge ergänzten den Teil B.

6.2

(1) Der RH bemerkte kritisch, dass der B-PCGK – gemessen an den OECD-Leitsätzen (Ausgabe 2015) zur Rolle des Staates als Eigentümer – sein Ziel, die Rolle des Bundes als Anteilseigner und damit der Bundesministerien als Eigentümervertreter klarer zu fassen (siehe [TZ 5](#)), nur zum Teil erfüllte. Seine punktuellen Ausführungen enthielten insbesondere keine Standards zur Organisation der Eigentümeragenden und zur Gewährleistung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements einschließlich Beteiligungsstrategie und strategischen Grundsätzen der Gewinnausschüttung; sie enthielten weiters keine Bestimmungen zur Koordination von Teilen der Eigentümerfunktionen, zur Trennung von Eigentümer- und Regulierungsfunk-

¹⁰ Bericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG

¹¹ für die Berufung von Personen in Aufsichtsrats-, Vorstands- bzw. Geschäftsführerfunktionen

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



tionen sowie zur Vermeidung von Rollenkonflikten bei der Wahrnehmung von Organfunktionen durch Vertreterinnen und Vertreter der Eigentümerressorts.

Der RH hob hervor, dass das BMF seit Herbst 2015 ein Projekt verfolgte, das eine Erweiterung des B-PCGK um eine Beteiligungsrichtlinie bezweckte.

Er empfahl dem BMF, auf eine Ergänzung des B-PCGK um eine Leitlinie zum Beteiligungsmanagement hinzuwirken. Diese sollte auch bundesweite Anforderungen an ressorteigene bzw. unternehmensspezifische Eigentümerstrategien (einschließlich strategischer Grundsätze für Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) darlegen.

(2) Der RH bemängelte ferner, dass der im B-PCGK dargelegte Maßstab für die Wahrnehmung der Anteilseignerrechte noch den Stand vor der Geltung des BHG 2013 beschrieb und dass sich die Referenzen und Erläuterungen des B-PCGK zum Teil auf nicht mehr aktuelle Fassungen von Gesetzen, Kodizes und Empfehlungen bezogen.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine umfassende Aktualisierung des B-PCGK – gegebenenfalls nach Evaluierung der Anwendungspraxis – hinzuwirken. Dabei wären auch die Maßstäbe für die Wahrnehmung der Anteilsrechte im Lichte des BHG 2013 anzupassen.

6.3

(1) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, die Vorschläge des RH im Rahmen der umfassenden Überarbeitung des B-PCGK in die finale Arbeitsgruppe einzubringen, wobei die Federführung dem BKA obliege. Das BMF sei in Abstimmung mit dem BKA mit weiteren im Gegenstand betroffenen Ressorts in einer Arbeitsgruppe tätig.

(2) Laut Stellungnahme des BMF habe es die Evaluierung und Überarbeitung des derzeit geltenden B-PCGK durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe mitinitiiert. Diese habe den Entwurf eines neuen B-PCGK einem Begutachtungsverfahren unterzogen, in dem auch der RH eine Stellungnahme abgegeben habe. Das BMF werde in der finalen Arbeitsgruppe auf eine entsprechende Berücksichtigung der Stellungnahme des RH hinwirken.

6.4

Der RH nahm die vom BMF mitinitiierte Überarbeitung des B-PCGK unter Federführung des BKA sowie die bekundete Absicht, in diesem Rahmen auch auf eine Berücksichtigung der Empfehlungen des RH hinzuwirken, positiv zur Kenntnis.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

Gewinnerwartungen an öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich

7.1

(1) In einer Überblicksstudie zur Praxis der Finanzierung öffentlicher Unternehmen in verschiedenen OECD-Ländern¹² erhob die OECD u.a. auch Eigentümerziele und –vorgaben für Gewinnausschüttungen. Diese stellten zugleich Budgeteinnahmen dar; Regierungen kommunizierten diesbezügliche Ziele und Vorgaben an öffentliche Unternehmen. Die OECD unterschied dabei – je nach Verfahren und strategischem Zugang – im Wesentlichen vier Gruppen:

Tabelle 3: Gewinnerwartungen öffentlicher Eigentümer im internationalen Vergleich

Verfahren		Beschreibung
1.	jährliche, unternehmensspezifische Festlegungen – keine Richtlinien oder Ziele	– Abstimmung der jährlichen Gewinnausschüttungen zwischen Unternehmensorganen und Eigentümern im Rahmen der jährlichen Gesellschafter- bzw. Hauptversammlungen oder der jährlichen Konsultationen über die Wirtschaftspläne der Unternehmen (z.B. Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Tschechische Republik, Ungarn)
2.1	breit gefasste allgemeine Richtlinien	– Richtlinien für den Sektor Öffentliche Unternehmen erläutern die bei der Festlegung von Gewinnausschüttungen zu berücksichtigenden Faktoren (z.B. Polen)
2.2	unternehmensspezifische Rahmenvorgaben	– unternehmensspezifische, zwischen Gesellschaftsorganen und Anteileignern vereinbarte Rahmenvorgaben für Gewinnausschüttungen (z.B. Vereinigtes Königreich)
3.	vorab definierter Prozentsatz des Jahresergebnisses	– Ermittlung der erwarteten Gewinnausschüttungen anhand eines vorab definierten Zielwerts in Prozent des Jahresergebnisses (target percentage of net income) (z.B. Irland, Litauen, Norwegen, Schweiz, Slowenien)
4.	Ausschüttungsquoten i.V.m. optimaler Kapitalstruktur	– allgemeine, breit gefasste Dividendenerwartungen, Verknüpfung der jährlichen Ausschüttungsquoten mit der Erreichung einer optimalen Kapitalstruktur – als Orientierung für die jährlichen Ausschüttungsquoten wird ein Ziel-Rating (target credit rating) kommuniziert, an dem die angestrebte optimale Kapitalstruktur zu messen ist (z.B. Niederlande, Schweden)

Quelle: OECD, Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices (2014); Zusammenfassende Darstellung RH

(2) Nach Einschätzung des RH war Österreich (Bund) überwiegend der ersten Gruppe zuzuordnen: Es bestanden keine bundesweiten Leitlinien zur Eigentümer- bzw. Beteiligungsstrategie, daher auch keine allgemeinen Grundsätze einer Gewinnausschüttungs- bzw. Dividendenpolitik.

(3) Sechs der 22 an der OECD-Studie teilnehmenden Mitgliedstaaten meldeten überdies, dass sich auch budgetpolitische Erfordernisse auf die Höhe der jährlichen

¹² siehe OECD, Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices (2014); die Analyse basiert auf den Angaben von 22 teilnehmenden OECD-Mitglieds- und Partnerländern

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Dividendenzahlungen auswirkten. Auch in Österreich (Bund) wirkten sich in den Jahren 2010 bis 2015 budgetpolitische Erfordernisse auf die Höhe der budgetierten bzw. der tatsächlichen Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen aus.

7.2

Der RH hob hervor, dass in OECD-Ländern verschiedene Ansätze und Verfahren bestanden, wie öffentliche Eigentümer ihre Gewinnausschüttungsziele und –vorgaben an Unternehmen kommunizierten. Die Bandbreite reichte von jährlichen, unternehmensspezifischen Festlegungen – wie in Österreich auf Bundesebene vorwiegend – über allgemeine Richtlinien und unternehmensspezifische Rahmenvorgaben bis hin zu konkreten finanziellen Zielvorgaben, etwa Ausschüttungsquoten i.V.m. der Kapitalstruktur (siehe dazu auch [TZ 30](#)).

Der RH betonte ferner, dass sich in Österreich (Bundesebene), wie in einigen anderen OECD-Ländern, budgetpolitische Vereinbarungen auf Regierungsebene auf die Höhe der Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen im Zeitraum 2010 bis 2015 auswirkten, und verwies dazu auf seine Ausführungen in [TZ 17 ff.](#) sowie [TZ 29](#).

Der RH empfahl dem BMF, auf eine Analyse der Eigentümerzielvorgaben für die Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen in vergleichbaren OECD-Ländern hinzuwirken und Erkenntnisse daraus für die Weiterentwicklung der Eigentümerstrategien auf Bundesebene zu nutzen.

7.3

Laut Stellungnahme des BMF könnte eine Erhebung der Eigentümerstrategien anderer Länder eine gute Grundlage darstellen, die bestehenden nationalen Eigentümerstrategien zu verbessern. Dabei wäre insbesondere auch zu analysieren, inwieweit die Steuerungs– und Dividendenverantwortung zur Erreichung langfristiger Strategien besser zusammenfallen oder teilweise getrennt werden sollte (siehe [TZ 14](#), geteilte Zuständigkeit für die Verbund AG).

Das BMF werde die Empfehlung des RH zur Analyse der Eigentümerzielvorgaben für die Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen in vergleichbaren OECD-Ländern aufgreifen. Es komme ihm jedoch keine Kompetenz für eine Weiterentwicklung der Eigentümerstrategien auf Bundesebene zu.

7.4

Der RH erwiderte dem BMF, dass es im Rahmen seiner Rolle und Zuständigkeiten (siehe [TZ 9](#)) Weiterentwicklungen der Eigentümerstrategien und Zielvorgaben anstoßen kann, etwa durch Initiierung einschlägiger Arbeitsgruppen auf Bundesebene (siehe [TZ 6](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



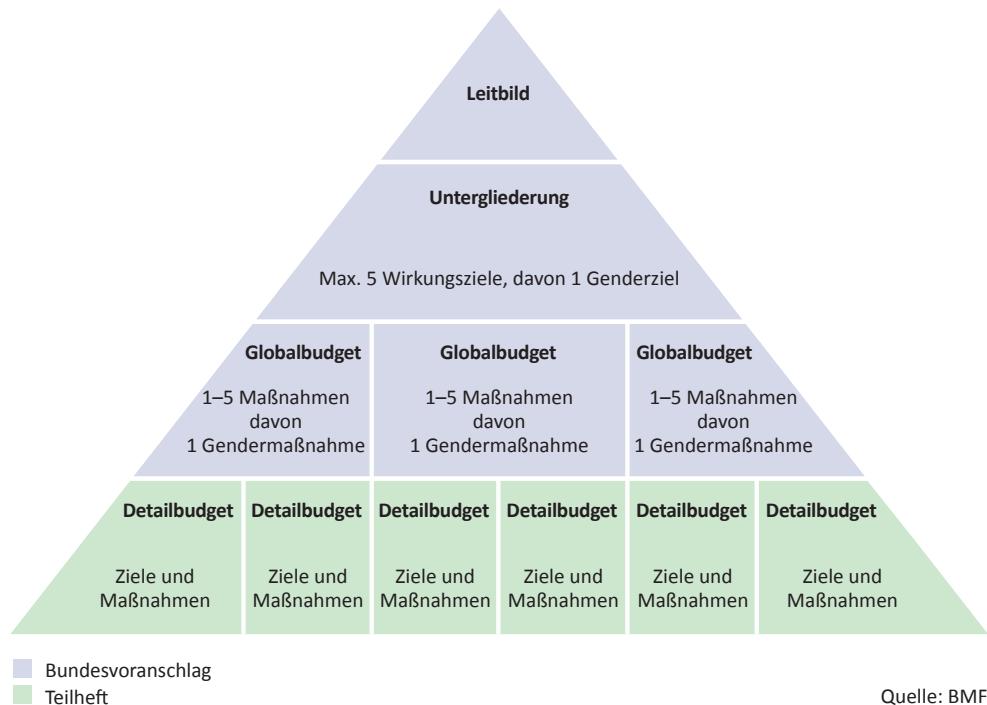
Ziele und Vorgaben der überprüften Bundesministerien

Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013

8.1

(1) Mit dem BHG 2013 wurde die Wirkungsorientierung – neben der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage – zu einem der maßgeblichen Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes. Die Umsetzung erfolgte u.a. im Zuge der Budgeterstellung durch entsprechende Angaben zu jeder Budgetuntergliederung¹³, v.a. Leitbild, Wirkungsziele, Maßnahmen und Kennzahlen. Diese Angaben unterlagen einem ressortübergreifenden Wirkungscontrolling¹⁴. Nachstehende Abbildung illustriert beispielhaft die Ebenen der Wirkungsangaben und der Budgetgliederung:

Abbildung 1: (Wirkungs-)Ziele und Maßnahmen gemäß BHG 2013



(2) Nachstehende Tabelle stellt die Angaben der überprüften Bundesministerien zur Wirkungsorientierung der Untergliederungen (**UG**) 40, 41 und 45, in denen die Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen (ASFINAG, BIG, Post AG und

¹³ gemäß § 4 der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011 (erstmals angewendet im Bundesfinanzgesetz und seinen Teilheften für das Finanzjahr 2013)

¹⁴ gemäß § 68 Abs. 5 BHG i.V.m. § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung; die Wirkungscontrollingstelle ressortierte zum BKA

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Verbund AG) als Einzahlungen bzw. Erträge veranschlagt bzw. verbucht wurden, im Überblick dar:

Tabelle 4: Angaben zur Budgetierung und Wirkungsorientierung der ausgewählten Unternehmen, BVA 2015

Bundesministerien	BMF (siehe auch TZ 10)	BMVIT (siehe auch TZ 12)	BMWFW (siehe auch TZ 13)
ausgewählte Unternehmen	I. Einzahlungen bzw. Finanzerträge aus Gewinnausschüttungen		
	– ÖBIB (einschließlich Post AG) – Verbund AG ¹	– ASFINAG	– BIG
Untergliederung	45 Bundesvermögen	41 Verkehr, Innovation und Technologie	40 Wirtschaft
Globalbudget	45.02 Bundesvermögensverwaltung	41.02 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	40.02 Transferleistungen an die Wirtschaft
Detailbudget	45.02.01 Kapitalbeteiligungen	41.02.01 Gesamtverkehr und Beteiligungen im Verkehr	40.02.01 Wirtschaftsförderung
ausgewählte Unternehmen	II. Angaben zur Wirkungsorientierung		
	– ÖBIB (einschließlich Post AG)	– ASFINAG	– BIG – Verbund AG ¹
Leitbild der Untergliederung	– Umsetzung von EU- und internationalen Verpflichtungen – Standort- und Beschäftigungssicherung im Rahmen der BMF-Instrumente – Aufgreifen außenwirtschaftlicher Interessen und Potenziale – Abstimmung der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung bzw. Entwicklungszusammenarbeit	– Arbeit für ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltige Verkehrs- und Telekommunikationssysteme, • die für den Wirtschaftsstandort Österreich attraktiv sind und • die Mobilität der Bevölkerung gewährleisten	besondere Herausforderung: – künftige Wachstumsimpulse; Wirtschaftsstandort angesichts globaler Konkurrenz Ziel des BMWFW: – Wirtschaftsstandort Österreich weiter verbessern – Wachstum forcieren – stabilen Aufschwung sicherstellen
Wirkungsziele – mit (in)direktem Bezug zu den ausgewählten Unternehmen	3. Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50 % beteiligt ist	1. Verbesserung der Verkehrssicherheit	4. Stärkung der Versorgungssicherheit und Entwicklung der Ressourceneffizienz bei Energie 5. Förderung von Frauen in Unternehmen, v.a. Erhöhung ihres Anteils in staatsnahen Betrieben
Maßnahmen – mit (in)direktem Bezug zu den ausgewählten Unternehmen	zu 3. Monitoring der Aufsichtsgremien und Funktionsperioden, Nominierung von BMF-Vertreterinnen in diese Gremien	zu 1. Umsetzung Verkehrssicherheitsprogramm 2011–2020 mit Schwerpunkt bewusstseinsbildende Maßnahmen	zu 4. Umsetzung Energieeffizienzgesetz; Fortführung Thermische Sanierung zu 5. Quotenregelung in staatsnahen Betrieben mit Bundesbeteiligung von 50 % und mehr
Kennzahlen	zu 3. Frauenanteil von Bundesvertreterinnen in Aufsichtsgremien von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen (Zielwert: 35 % im Jahr 2018)	zu 1. Anteil durch Maßnahmen umgesetzter bewusstseinsbildender Sicherheitsempfehlungen (2015: 10 %); Anzahl technischer Unterwegskontrollen mit mobilen Prüfzügen (2015: 650)	zu 4. Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch (Zielwert: 34 % im Jahr 2020) zu 5. Frauenanteil an der Bundesquote der Aufsichtsratsgremien von Unternehmen im Bereich des BMWFW (Zielwert 2018: 35 % in neun von zehn Unternehmen)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

Bundesministerien	BMF (siehe auch TZ 10)	BMVIT (siehe auch TZ 12)	BMWFW (siehe auch TZ 13)
Detailbudget – Ziele	4. Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten (siehe oben) 5. Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes im Rahmen des Beteiligungsmanagements	1. Modernisierung des Verkehrssystems mit Schwerpunkt auf neue Technologien in den Themenbereichen Verkehrsinformations- und Verkehrs-telematik-Systeme sowie im intermodalen Personen- und Güterverkehr	4. Stabilisierung des Endenergieverbrauchs auf Niveau 2005; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger
Maßnahmen	zu 4. Nominierung von Bundesvertreterinnen in die Gremien zu 5. Monitoring der aktuellen Geschäftszahlen; Überprüfung der Korrektheit der Planungsparameter; Steuerung im Rahmen der Eigentümermöglichkeiten	zu 1. Aktionsplan zur Unterstützung der Mobilitätsanbieter bei Konzeption, Einsatz und Weiterentwicklung der Verkehrsinformations- und Verkehrstelematik-Systeme	zu 4. Umsetzung des Energieeffizienzgesetzes
Meilensteine/Kennzahlen für 2015	zu 4. Erhöhung des Anteils an Bundesvertreterinnen in den Aufsichtsgremien auf 25 % (2015) zu 5. gesicherte Dividendenleistung	zu 1. Umsetzung des Maßnahmenplans 2014 bis 2016	zu 4. Stabilisierung des Endenergieverbrauchs (Zielwert 2015) und Anteil erneuerbarer Energieträger (Zielwert für 2015)

Anmerkung: Der direkte sachliche Bezug zu Eigentümerstrategie und Zielvorgaben des Ressorts an die ausgewählten Unternehmen ist jeweils grau hinterlegt.

¹ Die Verwaltung der Anteilsrechte an der Verbund AG oblag dem BMWFW, die Vereinnahmung der Dividendausschüttungen dagegen dem BMF (siehe TZ 14).

Quellen: BVA 2015, Teilhefte UG 40, 41 und 45; Darstellung RH

Die Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA hatten gemäß BMF-Verordnung (Angaben zur Wirkungsorientierung-Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011) indikativen Charakter; eine vollständige Abdeckung der Aufgaben einer Untergliederung war nicht zwingend erforderlich. Gemäß den Kriterien dieser Verordnung waren jedoch „die Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit sowie Überprüfbarkeit“ der Angaben zur Wirkungsorientierung zu gewährleisten. Im Vergleich der überprüften Ressorts verfolgte dabei das BMVIT einen integralen Ansatz, der die Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA sachlich mit der Eigentümerstrategie und den unternehmensspezifischen Zielvorgaben an die ASFINAG verknüpfte (siehe TZ 12).

8.2

Die Angaben der überprüften Bundesministerien zur Wirkungsorientierung der UG 40, 41 und 45 entsprachen in unterschiedlichem Maße den Anforderungen der Angaben zur Wirkungsorientierung-Verordnung des BMF und deren Kriterien – etwa Relevanz und inhaltliche Konsistenz der Angaben. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen in TZ 10 zur UG 45 (BMF), in TZ 12 zur UG 41 (BMVIT) sowie in TZ 13 zur UG 40 (BMWFW).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Rolle und Funktionen des BMF mit Bezug auf Beteiligungsunternehmen und Gewinnausschüttungen

9

Das BMF nahm mit Bezug auf die Beteiligungsunternehmen des Bundes mehrere Funktionen wahr. Dazu zählten insbesondere:

- Rechte und Pflichten als Anteilseigner von eigenen Beteiligungsunternehmen in den UG 45 (Bundesvermögen) und 46 (Finanzmarktstabilität),
- haushaltrechtliche (Mitwirkungs-)Befugnisse, v.a. Budgetplanung (einschließlich Veranschlagung von Gewinnausschüttungen) sowie Berichtspflichten im Zusammenhang mit dem Bundesfinanzgesetz¹⁵ (siehe TZ 15 ff.),
- Durchführung eines bundesweiten Finanzcontrollings, u.a. zu den Zahlungsströmen zwischen dem Bund und seinen Beteiligungsunternehmen (z.B. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen); halbjährliche Berichterstattung über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings an das Parlament¹⁶ (siehe TZ 23 f.).

BMF–Eigentümerstrategie (UG 45 Bundesvermögen)

Angaben zur Wirkungsorientierung

10.1

(1) In der UG 45 Bundesvermögen des BMF flossen Finanzerträge und Einzahlungen aus Dividenden und Gewinnausschüttungen dem Globalbudget 45.02 Bundesvermögensverwaltung, Detailbudget 45.02.01 Kapitalbeteiligungen zu (siehe Überblick in TZ 8, Tabelle 4), darunter die Dividenden der Post AG (als Teil der ÖIAG-/ÖBIB-Dividenden) und jene der Verbund AG (deren Anteilsrechte das BMWFW verwaltete, siehe dazu TZ 14).

(2) Das Regierungsprogramm 2008–2013 enthielt im Abschnitt „Öffentliche Hand als Unternehmenseigentümer“ u.a. das Ziel der Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften der vormaligen ÖIAG. Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 bekräftigte dieses Ziel im Hinblick auf die geplante strategische Neuausrichtung der ÖIAG.¹⁷ In den Wirkungsangaben der UG 45 fand diese grundsätzliche, strategische Ausrichtung keinen entsprechenden Niederschlag.

¹⁵ jährlicher Bericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 über Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes

¹⁶ gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013

¹⁷ Die Umwandlung der ÖIAG in die ÖBIB erfolgte im März 2015. Siehe auch Analyse des Budgetdienstes, Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 (86/BA) – Untergliederungen des BMF, 8. April 2016, S. 35: „Die im Regierungsprogramm enthaltenen Ziele zu den Beteiligungen des Bundes (...) finden keinen Eingang in die Wirkungsorientierung.“

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(3) Gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung des BMF¹⁸ definierte das Leitbild die Kernaufgaben der Verwaltungseinheit oder des Aufgabengebiets sowie die strategische Ausrichtung und diente als gemeinsamer Orientierungsrahmen für das Handeln aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Im Leitbild der UG 45 dominierten EU– und internationale Themen, v.a. Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit. Für das Beteiligungsmanagement der inländischen Beteiligungsunternehmen, die aus Sicht des RH – gemessen am budgetären Umfang und an ihrer Bedeutung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – ebenfalls zu den Kernaufgaben dieser Untergliederung zählen konnten, bestand im Leitbild der UG 45 kein Anknüpfungspunkt.

(4) Die Wirkungsziele hatten – gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung – auf Ebene der Untergliederung die Prioritäten der Untergliederung sowie die Kernaufgaben des haushaltsleitenden Organs kurz– bis mittelfristig abzudecken.¹⁹

Von den vier Wirkungszielen der UG 45 im Jahr 2015 stellten drei auf Themen der Eurozone, der Ausfuhrförderung und von Investitionen im Ausland sowie der internationalen Finanzinstitutionen und Entwicklungszusammenarbeit ab. Ein Wirkungsziel betraf die Kapitalbeteiligungen und bezweckte als Gleichstellungsziel die Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterlagen.²⁰ Weitere sachliche Bezüge zum Beteiligungsmanagement bzw. zur Aufgabenerfüllung der Beteiligungsunternehmen fanden sich in den Angaben zu den Wirkungszielen und Maßnahmen der UG 45 nicht.

(5) Auf Ebene des Detailbudgets sollten die Ziele gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung die Prioritäten des Detailbudgets selbst darstellen, wobei auch Leistungs–, Qualitäts– und Prozessziele – somit operative Ziele – in Betracht kamen.²¹

Eines der fünf Ziele des Detailbudgets 45.02.01 Kapitalbeteiligungen²² betraf die inländischen Beteiligungen des Bundes und lautete: „Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes im Rahmen des Beteiligungsmanagements“. Das BMF konkretisierte dieses Ziel für seine Beteiligungsunternehmen

¹⁸ § 3 Abs. 1 Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011

¹⁹ § 4 Abs. 2 Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011

²⁰ siehe Analyse des Budgetdienstes, Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 (86/BA) – Untergliederungen des BMF vom 8. April 2016, S. 35: „Für das Beteiligungsmanagement werden, abgesehen vom Gleichstellungsziel, keine weiteren Wirkungsziele bzw. Maßnahmen genannt.“

²¹ § 7 Abs. 1 und 2 Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011

²² Teil des Globalbudgets 45.02 Bundesvermögensverwaltung

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



nicht und leitete daraus keine Eigentümervorgaben ab.²³ Der als Indikator für den Erfolg gewählte Meilenstein – „gesicherte Dividendenleistung“ – gewährleistete per se keine Werterhaltung bzw. Wertsteigerung, da Dividenden auch aus Rücklagen oder aus Fremdmitteln finanziert werden konnten (siehe **TZ 30 f.**).

Der inhaltliche und logische Zusammenhang zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 (Leitbild, Global- und Detailbudgets) erschloss sich mit Bezug auf die Beteiligungsunternehmen bzw. das Beteiligungsmanagement nicht, die Kriterien der Relevanz und inhaltlichen Konsistenz der Angaben waren nicht angemessen gewährleistet.²⁴

(6) Ebenso bestand keine durchgängige Steuerungskette für die Beteiligungsunternehmen des BMF – beginnend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 über eine Eigentümerstrategie (einschließlich Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) bis hin zu unternehmensspezifischen Zielvorgaben.

10.2

Der RH kritisierte, dass eine grundsätzliche, strategische Vorgabe der Regierungsprogramme 2008–2013 und 2013–2018 – die Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften der vormaligen ÖIAG (nunmehr ÖBIB) – in den Wirkungsangaben zur UG 45 Bundesvermögen des BMF nicht angemessen abgebildet war. Nach Ansicht des RH handelte es sich dabei um ein längerfristiges Ziel bzw. eine strategische Ausrichtung, die im Leitbild der UG 45 zu berücksichtigen gewesen wäre.

Er bewertete die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 hinsichtlich ihrer Relevanz und inhaltlichen Konsistenz als mangelhaft, weil für die inländischen Beteiligungsunternehmen weder im Leitbild noch in den Wirkungszielen sachliche Anknüpfungspunkte bestanden. Da die Ebene der Detailbudgets vorwiegend auf operative Ziele abstelle, entsprach sie aus Sicht des RH nicht der längerfristigen und strategischen Bedeutung des Ziels der Werterhaltung und Wertsteigerung von Beteiligungen. Der RH beurteilte die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 als mangelhaft.

Zusammenfassend bemerkte der RH kritisch, dass die Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette, beginnend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 über eine Beteiligungsstrategie des Eigentümers (einschließlich Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) bis hin zu unternehmensspezifischen, auch finanziellen Zielvorgaben für die Beteiligungsunternehmen der UG 45 fehlten.

²³ vgl. Bericht des RH, „Villacher Alpenstrassen–Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H.“, Reihe Kärnten 2016/3, TZ 9

²⁴ siehe § 8 Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung, BGBl. II Nr. 244/2011

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Der RH empfahl dem BMF, das Beteiligungsmanagement in ausgewogener und konsistenter Weise gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung (BGBl. II Nr. 244/2011) in die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 aufzunehmen. Er empfahl dem BMF ferner, für seine Beteiligungsunternehmen Eigentümerstrategien mit Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung sowie unternehmensspezifischen Zielvorgaben zu formulieren. Letztere sollten auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur, umfassen.

10.3

(1) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf § 4 Abs. 2 Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung (BGBl. II Nr. 244/2011), wonach die Wirkungsziele sowohl die Prioritäten der Untergliederung als auch die Kernaufgaben des haushaltseitenden Organs kurz– bis mittelfristig abzudecken hätten und eine vollständige Abdeckung der Aufgaben der Untergliederung nicht zwingend erforderlich sei. Zusätzlich sei in jeder Untergliederung im möglichen Rahmen auf das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern Bezug zu nehmen.

Laut Stellungnahme des BMF habe es das Gleichstellungsziel ab dem BFG 2013 in der UG 45 Bundesvermögen implementiert, weil sich die Bundesregierung im Ministerrat vom März 2011²⁵ verpflichtet habe, in Unternehmen, an denen der Bund mit 50 % und mehr beteiligt sei, einen Frauenanteil an der Bundesquote im jeweiligen Aufsichtsgremium von 25 % bis 31. Dezember 2013 und bis spätestens 31. Dezember 2018 einen Anteil von 35 % zu erreichen. Das BMF werde diese Priorität – im Sinne der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben in einer modernen Gesellschaft – zumindest bis 2018 beibehalten. Die Maßnahme im Globalbudget 45.02 sowie die Kennzahl zur Zielerreichung des Gleichstellungsziels würden diese Prioritätensetzung des BMF unterstreichen.

Des Weiteren sei im Detailbudget 45.02.01 Kapitalbeteiligungen auch das Ziel „Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes im Rahmen des Beteiligungsmanagements“ ein operativer Schwerpunkt, der im Monitoring der aktuellen Geschäftszahlen, in der Überprüfung der Korrektheit der Planungsparameter sowie in der Steuerung im Rahmen der Eigentüermöglichkeiten für alle BMF–Beteiligungen umgesetzt werde.

Aus Sicht des BMF sei die Kritik des RH am Fehlen der Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette sowie die Beurteilung der Angaben zur Wirkungsorientierung als mangelhaft überraschend, insbesondere da das Gleichstellungsziel der UG 45 dem Vortrag an den Ministerrat vom März 2011 Rechnung trage. Diese „Priorisierung“ im Rahmen des Beteiligungsmanagements des BMF finde sich durchgängig in den Angaben zur Wirkungsorientierung auf Untergliederungs-, Globalbudget– und Detailbudget–Ebene wieder. Das Ziel der Werterhaltung und Wert-

²⁵ GZ BKA–140.200/0048–II/1/2011

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



steigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes sei auf Detailbudget-Ebene seit dem Bundesfinanzgesetz 2013 implementiert und als operativer Schwerpunkt im Detailbudget der Kapitalbeteiligungen im jeweiligen Bundesfinanzgesetz (so auch im BFG 2017) zu finden. Dies lasse auf eine längerfristige und strategische Bedeutung des Ziels für das BMF schließen.

Im Hinblick auf das Auslaufen des Ministerratsvortrages vom März 2011 im Jahr 2018 prüfe das BMF bereits, welche Schwerpunkte bzw. Prioritäten das Resort im Rahmen des Beteiligungsmanagements mittelfristig für die nächsten vier Jahre setzen werde. Diese würden sich in einem neuen bzw. zusätzlichen Wirkungsziel in der UG 45 Bundesvermögen im Strategiebericht zum BFRG 2018 bis 2021 und im BFG 2018 niederschlagen.

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme ferner mit, dass es im Rahmen der Implementierung eines aktiven Beteiligungsmanagements bereits einen Prozess zur Erstellung von Eigentümerstrategien im Bereich der BMF-Beteiligungen initiiert habe; ein diesbezügliches Pilotprojekt befindet sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium.

10.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass das Leitbild (Kernaufgaben) und die Wirkungsziele (Prioritäten) der UG 45 – neben dem Gleichstellungsziel – keine sachlichen Anknüpfungspunkte für die inländischen Beteiligungen im Zuständigkeitsbereich des BMF enthielten. Auch wenn die betreffende Verordnung keine vollständige Abdeckung der Aufgaben einer Untergliederung erforderte, so wären die Beteiligungsunternehmen des BMF aus Sicht des RH wohl nach dem Kriterium der Relevanz in den Wirkungsangaben der mit „Bundesvermögen“ bezeichneten Untergliederung zu berücksichtigen.

Damit bestünde auch die Voraussetzung für eine durchgängige, wirkungsorientierte Steuerung der Beteiligungen, ausgehend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 über mittel- und kurzfristige unternehmensspezifische Ziele und Vorgaben des Eigentümers bis hin zu den Unternehmensstrategien der einzelnen Unternehmen selbst.

Er erwiderte dem BMF ferner, dass das längerfristige, strategische Ziel der Werterhaltung und Wertsteigerung von Beteiligungen aus Sicht des RH in einem Detailbudget nicht zweckmäßig positioniert war. Auch eignete sich der dafür gewählte Indikator – „gesicherte Dividendenleistung“ – nicht, um die Werterhaltung bzw. Wertsteigerung verlässlich anzuzeigen, da Dividenden auch aus Rücklagen oder aus Fremdmitteln finanziert werden können (siehe **TZ 30 f.**).

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMF in der Planung für das BFRG 2018 bis 2021 und das BFG 2018 eine allfällige Erweiterung seiner Wirkungsziele prüft und einen Prozess zur Erstellung von Eigentümerstrategien initiiert hat.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Projekt zur Optimierung der Beteiligungen

11.1

(1) Das BMF hatte zuletzt im Jahr 2008 Überlegungen zu einer „Eigentümerstrategie des Bundes“ formuliert. Diese flossen v.a. in den B–PCGK und das BHG 2013 ein und schufen rechtliche Voraussetzungen und Normen etwa für eine einheitliche Corporate Governance, verstärkte Outputorientierung, leistungsorientierte Vergütung für Unternehmensorgane, Controllingstandards sowie eine Optimierung der Kennzahlen.

Überlegungen zur Nutzung von Synergien zwischen den Beteiligungen, Mindestvorgaben für Renditen auf das eingesetzte Kapital, einheitliche Standards einer effektiven Steuerung der Beteiligungsunternehmen und die Transparenz von Eigentümer- und Auftraggeberfunktion verfolgte das BMF dagegen nicht weiter. Von 2009 bis Mitte 2015 erfolgte vom BMF keine schriftliche Aktualisierung bzw. Weiterentwicklung einer bundesweiten Eigentümerstrategie.

(2) Laut Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom August 2015²⁶ durch den Bundesminister für Finanzen werde das strategische Beteiligungsmanagement der verwaltungsnahen Beteiligungen des BMF neu ausgerichtet. Ziel dieses Projekts sei es,

- die derzeitige Strukturierung der Beteiligungen des BMF zu hinterfragen,
- mittelfristige Einsparungs– und Optimierungspotenziale dieser Beteiligungen zu finden und zu heben sowie
- eine modellhafte, auch auf andere Unternehmen anwendbare Umsetzung eines strategischen Beteiligungsmanagements zu entwickeln.

Damit griff das BMF u.a. das bereits in seiner Strategie des Jahres 2008 enthaltene Vorhaben wieder auf: Nutzung von Synergien zwischen den Beteiligungen und des vorhandenen Know–hows sowie Einführung einheitlicher Standards zur Steuerung von Beteiligungsunternehmen.

Gemäß dem Bericht des BMF über Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes vom Oktober 2015 richtete das BMF dazu im Sommer 2015 eine Stelle für strategisches Beteiligungsmanagement ein und erhob Einsparungs– und Optimierungspotenziale der BMF–Beteiligungen. Ergänzend zum B–PCGK sollte eine Beteiligungsrichtlinie erarbeitet sowie das Beteiligungscontrolling überarbeitet und mit Leistungs– und Wirkungskennzahlen ergänzt werden.

²⁶ 5769/J vom 30. Juni 2015 (XXV. GP); 5582/AB vom 28. August 2015 zu 5769/J (XXV. GP)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



11.2

(1) Der RH wies kritisch auf den mehrjährigen Stillstand in der Entwicklung einer Eigentümerstrategie des Bundes ab 2009 hin. Erst im Sommer 2015 setzte das BMF eine Initiative und griff auch einige der im Jahr 2009 nicht weiter verfolgten Überlegungen, etwa zur Nutzung von Synergien zwischen den Beteiligungen oder einheitlicher Standards zur effektiven Steuerung der Beteiligungsunternehmen, wieder auf.

Der RH empfahl dem BMF, auf die Entwicklung bundesweiter strategischer Grundsätze einer Beteiligungspolitik einschließlich Gewinnausschüttungs- bzw. Dividendenpolitik hinzuwirken.

(2) Der RH bestärkte das BMF darin, die im Sommer 2015 geplanten Initiativen rasch umzusetzen, v.a. die Erarbeitung einer Beteiligungsrichtlinie mit Mindeststandards für die Organisation eines Beteiligungsmanagements. Er verwies dazu auf seine Ausführungen zum B-PCGK (siehe **TZ 6** und **TZ 7**) sowie auf das Modell des BMVIT (siehe **TZ 12** und **TZ 15**).

11.3

Laut Stellungnahme des BMF werde die Empfehlung des RH zur Erarbeitung einer Beteiligungsrichtlinie – siehe **TZ 15** – in Form eines in Fertigstellung befindlichen Handbuchs Beteiligungsmanagement für BMF-Beteiligungen sowie im Wege einer ÖBIB-Beteiligungsrichtlinie bereits umgesetzt. Entgegen der Ansicht des RH komme jedoch dem BMF keine Zuständigkeit hinsichtlich bundesweiter strategischer Grundsätze einer Beteiligungspolitik einschließlich Gewinnausschüttungs- bzw. Dividendenpolitik zu.

11.4

Der RH erwiderte dem BMF, dass ihm die Kompetenzverteilung auf Bundesebene bewusst ist (siehe auch **TZ 6** und **TZ 7**). Aus Sicht des RH kann jedoch das BMF in seiner besonderen Rolle und Zuständigkeit für den Bundeshaushalt im Rahmen der formellen und informellen Zusammenarbeit der Bundesministerien auf Weiterentwicklungen des Beteiligungsmanagements hinwirken.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



BMVIT–Eigentümerstrategie (UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie)

12.1

(1) Als Aufgabe seiner Beteiligungspolitik definierte das BMVIT Ende 2015 die Etablierung einer einheitlichen Steuerungslogik, welche die Konsistenz zwischen übergeordneten verkehrspolitischen Strategien, Eigentümer– und Unternehmensstrategien sowie deren operative Umsetzung auf Unternehmensebene zum Ziel hatte. Der entsprechende Leitfaden des BMVIT vom November 2015 erläuterte den Stellenwert und die Funktion der Beteiligungsunternehmen, die strategischen Schwerpunkte des BMVIT als Eigentümer, die Aufgaben des Beteiligungsmanagements sowie dessen Instrumente und Standards:

Tabelle 5: Beteiligungsmanagement im BMVIT

Bereich	Aufgaben	Instrumente
Beteiligungspolitik	grundsätzliche strategische Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Beteiligungsunternehmen, u.a.: <ul style="list-style-type: none"> – einheitliche Steuerungslogik – grundsätzliche Fragen der Geschäftspolitik – Überprüfung des Portfolios 	<ul style="list-style-type: none"> – Definition der kurz-, mittel- und langfristigen Erwartungen des BMVIT in formal einheitlichen, unternehmensspezifischen Eigentümerstrategien – Eigentümer–Jour fixe – Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführungen
Beteiligungsverwaltung	administrative Betreuung der politischen, rechtlichen und organisatorischen Angelegenheiten wie u.a.: <ul style="list-style-type: none"> – zentrale Information und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen – formale Wahrnehmung gesetzlicher Rechte, Pflichten und Aufgaben des Eigentümers – Standardisierung von Prozessen und Unterlagen – Standards und Compliance 	<ul style="list-style-type: none"> weitgehende Standardisierung der – Unterlagen (z.B. formal einheitliche Eigentümerstrategien; Muster für Verträge, Gesellschafterbeschlüsse, Geschäftsordnungen etc.) und – Prozesse (Eigentümer–Jour fixe, Zielvereinbarungen, Stellenausschreibungen und –besetzungen, Durchführung von General– bzw. Hauptversammlungen)
Beteiligungscontrolling	Gewährleistung eines Berichtswesens gemäß BHG und Richtlinien des BMF	<ul style="list-style-type: none"> strategisches Controlling als Thema im Eigentümer–Jour fixe – Quartalsberichte des Beteiligungs– und Finanzcontrollings gemäß § 67 BHG 2013 – Datenerfassung und –kontrolle im SAP–Treasury Management
Mandatsbetreuung	Unterstützung der vom BMVIT in die Organe der Beteiligungsunternehmen entsandten Mitglieder	<ul style="list-style-type: none"> Servicestelle für – Compliance–Themen und – rechtliche Fragen

Quelle: Beteiligungsmanagement des BMVIT, Leitfaden, Stand November 2015;
Zusammenfassung und Darstellung RH

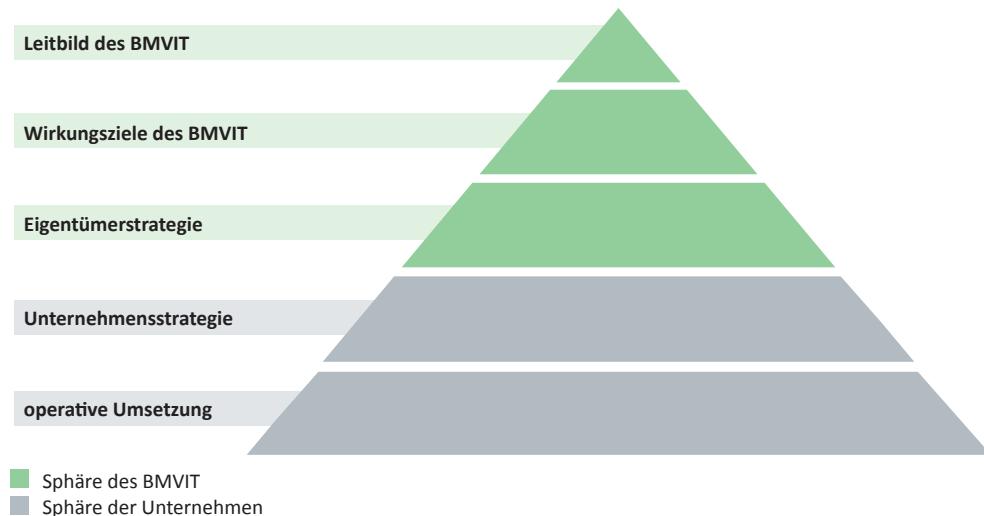
Der Ansatz des BMVIT bezweckte, die Eigentümerstrategie sowohl mit den Grundsätzen der Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013 als auch mit der jeweiligen Unternehmensstrategie und deren operativen Umsetzung zu verknüpfen, wie nachstehende Abbildung illustriert:

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Abbildung 2: Steuerungskette des BMVIT, UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie



Quelle: Beteiligungsmanagement des BMVIT, Leitfaden, Stand November 2015, Seite 8

Allgemeine Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung formulierte das BMVIT in seinem Beteiligungsleitfaden – etwa im Abschnitt Beteiligungs-politik – nicht.

(2) Die strategische Ausrichtung im Leitbild der UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie des BMVIT umfasste alle Verkehrsträger, so auch die Straße, und bilde den übergeordneten Rahmen für die drei Wirkungsziele der UG 41 (siehe Überblick in **TZ 8**, Tabelle 5).

Gemäß Eigentümerstrategie des BMVIT sollte die ASFINAG insbesondere zu den Wirkungszielen 1 und 2 einen wesentlichen Beitrag leisten. Auch das dem Detail-budget 41.02.01 (Gesamtverkehr und Beteiligungen im Verkehr) zugeordnete Ziel der Modernisierung des Verkehrssystems fand in der Eigentümerstrategie seinen Niederschlag, z.B. indem die ASFINAG verkehrsträgerübergreifende Innovationen in ihrem Wirkungsbereich vorantreiben und intermodale Schnittstellen verbessern sollte.

(3) Die Eigentümerstrategie des BMVIT für die ASFINAG²⁷ enthielt einen Katalog an

- Strategie- und Zielvorgaben, u.a. betriebswirtschaftliche Vorgaben mit Kennzahlen, mehrere quantifizierte Kostenlimits sowie Qualitäts- und Sicherheitsvorgaben;

²⁷ Strategie und Zielvorgaben des Eigentümervertreters BMVIT vom März 2014

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- allgemeinen Vorgaben zum Risiko- und Chancenmanagement, zur Personalentwicklung, zur Compliance sowie zu Beteiligungen und Kooperationen.

Auf dieser Grundlage hatte die ASFINAG ihre eigene Unternehmensstrategie zu entwickeln und operativ umzusetzen. Die Umsetzung war ab März 2013 Gegenstand halbjährlich stattfindender, protokollierter Sitzungen (Eigentümer–Jour fixe) der Ressortleitung des BMVIT mit dem ASFINAG–Vorstand.

(4) Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung formulierte das BMVIT auch in seiner Eigentümerstrategie für die ASFINAG nicht. Die diesbezüglichen Zielvorgaben an die ASFINAG stellten allein auf die Schuldentlastungszeit ab, nicht auf maßgebliche finanzielle Parameter wie etwa Kapitalstruktur und Rentabilität.

(5) Wie der RH in mehreren Berichten über Beteiligungsunternehmen des BMVIT seit 2015 festgestellt hatte (die allerdings nicht die ASFINAG betrafen), wies die praktische Umsetzung der Eigentümersteuerung des BMVIT noch Mängel auf.²⁸

12.2

Im Vergleich der drei überprüften Ressorts beurteilte der RH die Eigentümerstrategie des BMVIT am Beispiel der ASFINAG grundsätzlich positiv, v.a. weil sie integraler Bestandteil einer durchgängigen, gut definierten Steuerungskette war – von den Angaben zur Wirkungsorientierung für die UG 41 über die Eigentümerstrategie des BMVIT für die ASFINAG bis zur Unternehmensstrategie und deren operativen Umsetzung auf Ebene des Unternehmens. Dies entsprach sowohl der Steuerungslogik des BHG 2013 als auch den Anforderungen eines Beteiligungsmanagements und einer ressortspezifischen Eigentümersteuerung.

Der RH hob weiters hervor, dass das BMVIT als einziges der überprüften Ressorts (zum BMWFW siehe **TZ 15**) seit Ende 2015 über einen Leitfaden zu den Kernaufgaben, Instrumenten und Verfahren seines Beteiligungsmanagements verfügte. Er verwies jedoch auch auf den seit 2015 in mehreren, allerdings nicht die ASFINAG betreffenden Berichten des RH festgestellten Verbesserungsbedarf in der Praxis der Eigentümersteuerung des BMVIT.

Der RH bemerkte kritisch, dass das BMVIT weder in seinem Leitfaden noch in seiner Strategie für die ASFINAG Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung formuliert hatte und der ASFINAG diesbezüglich keine Ziele vorgab, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen in **TZ 30 f.**

²⁸ vgl. Berichte des RH „Graz–Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH“, Reihe Steiermark 2016/4, TZ 3; „Schienerinfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung durch das BMVIT“, Reihe Bund 2015/15, TZ 24; „Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up–Überprüfung“, Reihe Bund 2015/12, TZ 2

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen seiner Eigentümerstrategie auch Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung festzulegen.

Er empfahl dem BMVIT weiters, in seine unternehmensspezifischen Eigentümerstrategien auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur, aufzunehmen.

- 12.3** Laut Stellungnahme des BMVIT sei das Potenzial für Dividendenausschüttungen bei den Beteiligungsunternehmen des BMVIT eingeschränkt. Bei der nutzerfinanzierten ASFINAG sei ein Dividendenanspruch grundsätzlich ableitbar, weil der öffentliche Eigentümer das wirtschaftliche Risiko übernehme und die Dividende nicht aus öffentlichen Zuschüssen finanziert werde.

Das BMVIT lege die finanziellen Kennzahlen im Rahmen der Eigentümerstrategien für jedes Unternehmen – unabhängig von Fragen der Gewinnausschüttung bzw. –verwendung und orientiert an der grundsätzlichen Ausrichtung des Unternehmens – individuell fest.

Im Fall der ASFINAG liege der Fokus auf Netzerweiterung, Substanzerhaltung im Bestandsnetz und nachhaltiger Finanzierung. Eine deutlich unterhalb der Nutzungsdauer liegende Schuldentlastungsdauer stelle daher eine wesentliche Kenngröße dar.

- 12.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass im Falle der ASFINAG die Festlegung von Grundsätzen der Ausschüttungspolitik sowie von finanziellen Zielvorgaben, etwa Zielwerten für die Kapitalstruktur, aus Sicht des RH als Orientierung für Ausschüttungsentscheidungen zweckmäßig wäre. Der RH verwies auf seine Ausführungen zu Grundlagen, Ergebnisherkunft sowie Finanzierung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen, darunter der ASFINAG (siehe **TZ 29** bis **TZ 31**), und hielt seine Empfehlungen aufrecht.

BMWFW–Eigentümerstrategie (UG 40 Wirtschaft)

- 13.1** (1) Das Leitbild der UG 40 Wirtschaft zielte vorrangig auf die Verbesserung des Wirtschaftsstandorts, forciertes Wachstum und einen stabilen Aufschwung ab und bildete den Rahmen für die fünf Wirkungsziele der UG 40 (siehe Überblick in **TZ 8**, Tabelle 4).

Ähnlich wie das BMF hatte auch das BMWFW als Gleichstellungsziel die Förderung von Frauen in Unternehmen, v.a. die Erhöhung des Frauenanteils in staatsnahen Betrieben, formuliert. Eine Kennzahl dafür bezog sich auf die zehn Unternehmen im Bereich des BMWFW.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Andere explizite Anknüpfungspunkte zu Themen der Beteiligungspolitik des BMWFW bzw. zu den ausgewählten Unternehmen – Verbund AG und BIG – ergaben sich aus den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 nicht.

Dennoch konnte die Verbund AG dem Wirkungsziel 4 (Stärkung der Versorgungssicherheit und Entwicklung der Ressourceneffizienz bei Energie) zugeordnet werden, da der sachliche Beitrag des Unternehmens zu diesem Ziel gesetzlich und satzungsmäßig evident und nachvollziehbar war. Die Dividendenzahlungen der Verbund AG flossen dagegen der UG 45 des BMF zu (siehe **TZ 14**).

(2) Im Gegensatz zur Verbund AG ließ sich die BIG mit ihrer Kernaufgabe (Befriedigung des Raumbedarfs des Bundes zu marktkonformen Bedingungen und Bewirtschaftung der Bundesimmobilien) weder einem der Aspekte des Leitbilds, noch den Wirkungszielen bzw. Maßnahmen der UG 40 zuordnen. Allfällige Beiträge der BIG zu Klimazielen, z.B. thermische Sanierung, oder zur Konjunkturstabilisierung, z.B. Investitionstätigkeit, waren in den Angaben zur Wirkungsorientierung nicht näher spezifiziert. Die BIG schien in der UG 40 einzig in Form einer Anmerkung auf, derzufolge die „Einzahlungen aus Dividenden“ im Detailbudget 40.02.01 Wirtschaftsförderung von ihr stammten.

(3) Unter Verweis auf die Heterogenität seiner Beteiligungen und die Expertise der jeweils zuständigen Fachabteilungen erachtete das BMWFW ressorteigene Standards des Beteiligungsmanagements, etwa in Form einer Leitlinie, sowie schriftlich formulierte Eigentümerstrategien weder für erforderlich noch für zweckmäßig. Die zuständigen Sektionen bzw. Fachabteilungen verfolgten – auf Grundlage ihrer Expertise und Erfahrung sowie in vertikaler Abstimmung mit den übergeordneten Führungsebenen – ihre Aufgaben im Bereich des Beteiligungsmanagements einschließlich Beteiligungsstrategie jeweils für die Unternehmen in ihrer Zuständigkeit (siehe **TZ 15**). Eine Bündelung der verfügbaren Expertise und Kapazitäten durch horizontale Koordination zwischen den Fachabteilungen erfolgte nicht.

(4) Im Falle der BIG traf der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zuletzt im Jahr 2012²⁹ eine Grundsatzentscheidung zur mittel- bis längerfristigen Ausrichtung des Unternehmens bzw. für eine neue Unternehmensstrategie. Diese zielte darauf ab, marktfähige Immobilien in einer darauf spezialisierten Tochtergesellschaft der BIG³⁰ zu bewirtschaften. Damit erfolgte auch eine Festlegung auf jährliche Gewinnausschüttungen des BIG-Konzerns an den Bund. Zwischen der Geschäftsführung der BIG, dem Aufsichtsratsvorsitzenden und der Ressortleitung fanden Jahresgespräche statt.

²⁹ im Rahmen des 2. Stabilitätsgesetzes 2012; siehe Bericht des RH „Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.“, Reihe Bund 2012/6, TZ 4 und die Follow-up-Überprüfung dazu, Reihe Bund 2015/4, TZ 2

³⁰ ARE Austrian Real Estate GmbH, eine 100%ige Tochtergesellschaft der BIG

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



13.2

(1) Der RH bemängelte, dass sich die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 mit Bezug auf die Beteiligungsunternehmen des BMWFW – ähnlich der UG 45 des BMF (siehe **TZ 10**) – als teilweise unvollständig und in sich nicht schlüssig darstellten. Die BIG war mit ihrer Kernaufgabe (Raumbedarf des Bundes und Bewirtschaftung der Bundesimmobilien) keinem der Aspekte des Leitbilds, der Wirkungsziele und Maßnahmen bzw. der Ziele des Detailbudgets 40.02.01 Wirtschaftsförderung der UG 40 zuzuordnen.

Der RH kritisierte, dass das BMWFW für die BIG auch keine Eigentümerstrategie einschließlich Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung formuliert hatte. Daher fehlten die Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 über die Eigentümerstrategie bis zu unternehmensspezifischen – einschließlich finanziellen – Zielvorgaben des Eigentümers an die BIG.

Der RH empfahl dem BMWFW, bei den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 auf Relevanz und inhaltliche Konsistenz zu achten. Er empfahl dem BMWFW weiters, eine Eigentümerstrategie für die BIG mit Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung sowie unternehmensspezifischen Zielvorgaben zu formulieren. Letztere sollten auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur, umfassen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMWFW über keine Standards des Beteiligungsmanagements verfügte und seine Expertise und Kapazitäten im Beteiligungsmanagement nicht bündelte. Eine horizontale Koordination der Fachabteilungen – ergänzend zur vertikalen Abstimmung – fand nicht statt. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen und Empfehlung in **TZ 15**.

13.3

Das BMWFW verwies in seiner Stellungnahme auf die zuletzt im Jahr 2012 getroffene Grundsatzentscheidung zur Ausrichtung der BIG und die in regelmäßigen Jours fixes mit dem Eigentümer festgelegten kurz- bis mittelfristigen Strategievorgaben. Durch Strategieentscheidungen habe der Eigentümer in den letzten Jahren beispielsweise die Gewinnverwendung 2012 zur Durchführung von thermischen Sanierungen und Optimierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Objekten, das Universitäts-Sonderbauprogramm 2013–2017 sowie das Investitionsprogramm in den heimischen Wohnbau veranlasst. Bei allen Strategieentscheidungen seien die Auswirkungen auf die Rentabilität sowie die Kapitalstruktur der BIG analysiert und bewertet worden.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Das BMWFW teilte ferner mit, es habe im BVA 2017 in der UG 40 das Wirkungsziel 2 (Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes)³¹ adaptiert; nunmehr seien die Beteiligungen im Einflussbereich des BMWFW erfasst worden.

- 13.4** Der RH erwiderte dem BMWFW, dass eine vorab festgelegte Eigentümerstrategie mit Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung sowie unternehmensspezifischen, darunter auch finanziellen Zielvorgaben den Orientierungsrahmen für die jeweiligen Entscheidungen des Eigentümers bilden sollte.

Der RH nahm die Adaptierung des Wirkungsziels 2 der UG 40 im BVA 2017 zur Kenntnis.

Organisation und Prozesse mit Bezug auf Gewinnausschüttungen

Zuständigkeit der obersten Verwaltungsorgane des Bundes

- 14.1** (1) Anteilseigner war laut B-PCGK Punkt 3.1 ein oberstes Verwaltungsorgan des Bundes, dem nach den Rechtsvorschriften u.a.
- die Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes sowie
 - die Wahrnehmung der beherrschenden Befugnisse an Unternehmen des Bundes oblagen.

Den Bundesministerinnen und –ministern als „obersten Organen“ gemäß Art. 19 B-VG kam eine grundlegende Steuerungs- bzw. umfassende Leitungsbefugnis in organisatorischer und funktioneller Hinsicht zu. Ebenso die weisungsfreie und unbeeinflusste Erledigung von Verwaltungsaufgaben, soweit ihnen einfachgesetzlich, v.a. durch das Bundesministeriengesetz, ein bestimmter sachlicher Wirkungskreis zugeordnet war.

(2) In den Wirkungsbereich jedes Bundesministeriums fielen gemäß Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. (**BMG 1986**) u.a. Haushaltsangelegenheiten. Diese umfassten grundsätzlich auch den „Erwerb von Anteilsrechten an Gesellschaften und an Genossenschaften, soweit sie auf Sachgebieten tätig sind, die dem Bundesministerium zur Besorgung zugewiesen sind“, sowie die Verwaltung solcher Anteilsrechte. Nachfolgende Tabelle zeigt die Zuständigkeiten von BMF, BMVIT und BMWFW gemäß BMG 1986 für die im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung ausgewählten Unternehmen (ASFINAG, BIG, Post AG und Verbund AG):

³¹ siehe Bundesfinanzgesetz 2017, Anlage 1: Bundesvoranschlag 2017, S. 401: „(...) der Wirtschaftsstandort (muss) laufend verbessert und (...) an neue Herausforderungen angepasst werden (...). Das bedingt auch die effiziente Nutzung aller Ressourcen unter Einbeziehung der Beteiligungen, welche im Einflussbereich des BMWFW stehen, (...).“

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 6: Ausgewählte Zuständigkeiten von BMF, BMVIT und BMWFW

Bundesministerium, Zuständigkeiten	Agenden im Rahmen der Zuständigkeit
BMF	
Angelegenheiten des Bundesvermögens, soweit sie nicht in die Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums fallen	<ul style="list-style-type: none"> – Verfügung über Bundesvermögen – Verwaltung des Bundesvermögens – finanzielle Angelegenheiten des Erwerbs und der Verwaltung von Anteilsrechten des Bundes an Gesellschaften und an Genossenschaften, soweit sie sich unmittelbar auf den Bundeshaushalt auswirken – Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an den aufgrund des Poststrukturgesetzes (BGBl. Nr. 201/1996) eingerichteten Gesellschaften – Angelegenheiten der ÖIAG/ÖBIB und deren Beteiligungen
Budget- und Finanzcontrolling	<ul style="list-style-type: none"> – insbesondere auch das Finanzcontrolling für ausgegliederte Rechtsträger des Bundes
Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung von Unternehmen und der öffentlichen Aufsicht über diese einschließlich der Verwertung von unter öffentlicher Verwaltung oder öffentlicher Aufsicht stehenden Vermögenschaften	
BMVIT	
Angelegenheiten der Unternehmen, die durch Bundesgesetz mit dem Bau und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut sind	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der – ASFINAG, – Alpen Straßen Aktiengesellschaft¹ und – Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen Aktiengesellschaft¹, solange der Bund Aktionär dieser Gesellschaften ist
BMWFW	
Angelegenheiten des Energiewesens	<ul style="list-style-type: none"> – Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an den Unternehmen i.S.d. Bundesverfassungsgesetzes, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, BGBl. I Nr. 143/1998 Art. 2
Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften des Bundes einschließlich der von Bundeseinrichtungen genutzten Liegenschaften	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der – BIG, – Schloß Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m.b.H. und – Schönbrunner Tiergartengesellschaft m.b.H., solange der Bund Gesellschafter ist

¹ im Jahr 2005 im Firmenbuch gelöscht

Quelle: BMG 1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 11/2014; Darstellung RH

(3) Nachfolgende Tabelle ordnet die nach verschiedenen Merkmalsausprägungen ausgewählten Unternehmen (siehe **TZ 1**) den drei überprüften Bundesministerien zu:

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 7: Ausgewählte Unternehmen nach Merkmalen

Unternehmen	Abkürzung	Rechtsform	Beteiligung	Anteil in %	Gewinnaus- schüttungen 2010 bis 2015 in Mio. EUR	zuständiges Bundesministerium	
Autobahnen- und Schnell-straßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft	ASFINAG	Aktiengesell-schaft	direkt	100,0	540,00		BMVIT
Bundesimmobiliengesell-schaft m.b.H.	BIG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	direkt	100,0	154,46		BMWFW
Österreichische Post Aktiengesellschaft	Post AG ¹	börsennotierte Aktiengesell-schaft	indirekt	52,8	371,28	BMF	
VERBUND AG	Verbund AG	börsennotierte Aktiengesell-schaft	direkt	51,0	726,25	BMF	BMWFW

¹ Die Österreichische Post Aktiengesellschaft war ein Tochterunternehmen der Österreichischen Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB; bis März 2015: ÖIAG – Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft), die zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich stand und vom BMF verwaltet wurde. Im Bundesbudget schienen nur die Gewinnausschüttungen der ÖBIB auf.

Quellen: Geschäftsberichte der genannten Unternehmen; überprüfte Ressorts; Darstellung RH

(4) Bei drei der vier ausgewählten Unternehmen (ASFINAG, BIG, Post AG) umfasste die ministerielle Zuständigkeit sowohl die Verwaltung der Anteilsrechte als auch die haushaltrechtliche Vereinnahmung allfälliger Gewinnausschüttungen aus diesen Beteiligungen.

Im Fall der Verbund AG oblag die Verwaltung der Anteilsrechte dem BMWFW, die Vereinnahmung der Dividendausschüttungen dagegen dem BMF. Nach Auskunft von BMF und BMWFW beruhte dies auf interministeriellen Vereinbarungen im Vorfeld der erstmaligen Dividendausschüttung an den Mehrheitseigentümer Bund im Jahr 1989. In schriftlicher Form lag diese Vereinbarung nicht vor.³²

Auf die Dividendenzahlungen der börsennotierten Verbund AG konnte das BMWFW als Eigentümer nur in den unternehmensrechtlich zulässigen Grenzen Einfluss nehmen, hatte davon abgesehen aber auch haushaltrechtlich – im Sinne der gestärkten Ergebnis- und Steuerungsverantwortung der haushaltsleitenden Or-

³² Ursprünglich regelte grundsätzliche Angelegenheiten der Verbund AG das 81. Bundesgesetz vom 26. März 1947 über die Verstaatlichung der Elektrizitätswirtschaft (2. Verstaatlichungsgesetz). Die Vollziehung dieses Bundesgesetzes oblag in den wesentlichen Punkten (der Elektrizitätswirtschaft) immer dem Wirtschaftsressort. Gemäß Novelle aus 1987 (BGBI. Nr. 321/1987) waren die Erlöse aus dem Kauf von Sondergesellschaften des Bundes durch die Verbund AG sowie aus der Veräußerung von 49 % des Grundkapitals der Verbund AG im (damaligen) Kapitel 54 bzw. der (nunmehrigen) UG 45 des Bundesvermögens, das bzw. die dem BMF zugeordnet war, zu verrechnen. Möglicherweise folgte auch die politische Absprache des Jahres 1989 über die Dividendenverrechnung dieser Systematik.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



gane gemäß BHG 2013 – wenig Veranlassung, strategische Überlegungen anzustellen, da die Dividendenzahlungen der Verbund AG nicht dem BMWFW, sondern unmittelbar dem BMF zuflossen (siehe Eigentümerstrategie BMF, **TZ 10** und Eigentümerstrategie BMWFW, **TZ 13**). BMF und BMWFW nahmen ihre Aufgaben mit Bezug auf die Verbund AG unabhängig voneinander wahr; sie sahen sich in ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt.

14.2

- (1) Der RH hob hervor, dass die Aufgabenwahrnehmung des Bundes als Eigentümer öffentlicher Unternehmen grundsätzlich dezentral organisiert war. Die Verwaltung der Anteilsrechte und – außer im Fall der Verbund AG – auch die budgetäre Vereinnahmung von Gewinnausschüttungen fielen jeweils in die Zuständigkeit jenes Bundesministeriums, dem das Beteiligungsunternehmen gemäß BMG 1986 zugewiesen war.
- (2) Der RH beurteilte die geteilte Zuständigkeit für die Verbund AG – Anteilsrechteverwaltung beim BMWFW und haushaltsrechtliche Vereinnahmung der Dividendenzahlungen (Vermögensrechte) beim BMF – als nicht zweckmäßig. Da die Dividendenzahlungen der Verbund AG letztlich nicht dem BMWFW, sondern dem BMF zuflossen, bestand für das BMWFW – zumindest in seiner haushaltsrechtlichen Zuständigkeit – weniger Anreiz und Veranlassung, strategische Überlegungen zur Dividendenpolitik der Verbund AG zu formulieren. Der RH kritisierte ferner, dass für diese spezielle Form der Aufgabenteilung auch keine schriftliche Grundlage (interministerielle Vereinbarung) existierte.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMWFW, die geteilte Aufgabenwahrnehmung mit Bezug auf die Verbund AG zu evaluieren mit dem Ziel, die haushaltsrechtlich unzweckmäßige Teilung der Zuständigkeit zu beseitigen.

14.3

- (1) Laut Stellungnahme des BMF sollten Steuerungs– und Ergebnisverantwortung gemäß den Grundsätzen der wirkungsorientierten Haushaltsführung grundsätzlich zusammenfallen. Der Vorteil einer Trennung von Eigentümervertreterfunktion und Dividendenverbuchung könne jedoch sein, dass die Eigentümerstrategie besser an langfristigen und nachhaltigen Zielen ausgerichtet werden könne, ohne von kurzfristigen Dividendenplanungen beeinträchtigt zu werden.

Die Empfehlung, die geteilte Aufgabenwahrnehmung von BMWFW und BMF bei der Verbund AG zu evaluieren, werde aufgegriffen, um über allenfalls geänderte Zuständigkeiten, die jedoch in jedem Fall einer gesetzlichen Regelung bedürften, weitere Effizienzsteigerungen und eine verbesserte Anwendung der Haushaltsgrundsätze zu erreichen.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(2) Laut Stellungnahme des BMWFW habe es dem RH mit Schreiben vom 5. April 2016 mitgeteilt, dass Art. V des 2. Verstaatlichungsgesetzes (BGBl. Nr. 321/1987 bzw. BGBl. Nr. 971/1993) die Anteilsrechte an der Verbund AG dem BMWFW und die budgetären Komponenten (u.a. Kapitalerhöhungen und Dividendenauszahlungen) dem BMF zugeordnet habe. Nach der Privatisierung und dem Börsengang im Jahr 1988 sei 1989 erstmals eine anteilmäßige Dividende der Verbund AG an die Republik Österreich abgeführt worden.

Ferner teilte das BMWFW mit, dass es (unter der vormaligen Bezeichnung BMWFJ) in der Sammelurkunde zur Verbriefung der Aktien (51 % Republik) als Hauptaktionär genannt sei. Das Original der Urkunde liege beim BMF auf. Das BMWFW vertrete die Republik auf der Hauptversammlung der Verbund AG, die Dividendenzahlung erfolge auf ein Konto des BMF (wie im Aktienbuch ersichtlich).

Aus Sicht des BMWFW sei die Frage der budgettechnischen Darstellung der Dividende sekundär, da diese jedenfalls dem allgemeinen Bundeshaushalt zufließe. Die Entscheidung über die Dividende falle in der Hauptversammlung der Verbund AG, in der das BMWFW die Republik Österreich als Eigentümer vertritt. Die Trennung sei aus der oben dargestellten Historie abgeleitet und aus Sicht des BMWFW gerechtfertigt, zumal sie auch in der Praxis funktioniere.

14.4

Der RH entgegnete dem BMWFW, dass die geteilte Zuständigkeit für die Verbund AG zu einem Auseinanderfallen von Steuerungs- und Ergebnisverantwortung führt, das nicht im Einklang mit den Grundsätzen des Haushaltungsrechts 2013 steht. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, die geteilte Zuständigkeit mit Bezug auf die Verbund AG zu evaluieren.

Im Vorfeld der erstmaligen Dividendenausschüttung an den Mehrheitseigentümer Bund im Jahr 1989 lag – laut übereinstimmender Aussage von BMWFW und BMF – keine schriftliche interministerielle Vereinbarung vor (Erläuterung siehe Fußnote 32).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Aspekte der Organisation des Beteiligungsmanagements in den Ressorts

15.1

- (1) Gemäß BMG 1986 hatten die haushaltsleitenden Organe (Bundesministerinnen und –minister) die ihnen übertragenen Geschäfte, so auch die Haushaltsführung und die Verwaltung der Anteilsrechte einschließlich Vereinnahmung der Gewinnausschüttungen
- in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Weise zu besorgen und
 - bei der Einrichtung der Bundesministerien die Grundsätze der Wirkungsorientierung, Effizienz und Transparenz umzusetzen.

Die Eigentümeragenden des Bundes sowie das Beteiligungsmanagement waren dezentral organisiert. Bundesweite (Mindest-)Standards für die Organisation dieser Aufgaben bestanden nicht (siehe auch [TZ 6](#)).

- (2) Wie nachfolgende Tabelle illustriert, waren das Beteiligungsmanagement, darunter Beteiligungsstrategie inkl. Gewinnausschüttung (siehe [TZ 2](#)) in den drei überprüften Bundesministerien verschieden gestaltet:

Tabelle 8: Gestaltung des Beteiligungsmanagements

	BMF	BMVIT	BMWFW
Organisation des Beteiligungsmanagements	zentral	zentral	dezentral
Prozessbeschreibung (z.B. Beteiligungsmanagement-Leitfaden)	nein	ja	nein
Beteiligungsstrategie			
allgemeine strategische Grundsätze und Ziele des Eigentümers formuliert	nein	ja	nein
unternehmensspezifische Eigentümerstrategien formuliert	nein	ja	nein
Grundsätze der Gewinnausschüttung formuliert	nein	nein	nein
Beteiligungsverwaltung			
Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung	ja	ja	ja
standardisierte Formulare, Verträge, Muster für bspw. Geschäftsordnungen	nein	ja	nein
Beteiligungscontrolling			
Wahrnehmung des Beteiligungscontrollings	ja	ja	ja

Quellen: Geschäfts- und Personaleinteilungen BMF, BMVIT, BMWFW; Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Das BMF organisierte das Beteiligungsmanagement zentral und ordnete es der Abteilung I/5 „Beteiligungen & Liegenschaften“ zu.
- Das BMVIT schuf 2003 ein zentrales Beteiligungsmanagement und integrierte dieses 2012 in die Abteilung FC II „Finanzen, Controlling und Beteiligungsmanagement“. Im November 2015 veröffentlichte es einen Leitfaden, der die Grundsätze, Kernaufgaben und Verfahren des Beteiligungsmanagements zusammenfasste (siehe dazu auch [TZ 12](#)). Demnach maß das BMVIT als Eigentümer der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit und effizienten Aufgabenerfüllung der Beteiligungsunternehmen Priorität bei und bezweckte ferner Transparenz und Compliance/Good Governance, Ergebnis- bzw. Wirkungsorientierung, Wirtschaftlichkeit und Marktfähigkeit sowie Benchmarking.
- Das BMWFW organisierte das Beteiligungsmanagement dezentral und überantwortete es den fachlich jeweils zuständigen Abteilungen. Die Anteilsrechte an der Verbund AG bzw. die Eigentümervertretung und Koordination der Belange der BIG oblagen bspw. zwei Abteilungen in verschiedenen Sektionen.
- Ressortinterne strategische Grundsätze und Vorgaben zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte an den Beteiligungen (z.B. ein Leitfaden) sowie Muster für Formulare, Satzungen und Verträge bestanden weder im BMF noch im BMWFW.

15.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das Beteiligungsmanagement in den überprüften Bundesministerien mangels bundesweiter Standards unterschiedlich organisiert war (siehe [TZ 6](#)). Dies erschwerte eine einheitliche, effiziente und wirksame Wahrnehmung der Eigentümeragenden des Bundes. Im Vergleich der überprüften Bundesministerien erachtete der RH die Organisation des Beteiligungsmanagements im BMVIT als zweckmäßig und best practice. Als einziges der überprüften Ressorts verfügte das BMVIT seit Ende 2015 über einen Leitfaden zu den Grundsätzen, Kernaufgaben und Verfahren seines Beteiligungsmanagements.

Er empfahl dem BMF und dem BMWFW, das ressorteigene Beteiligungsmanagement weiterzuentwickeln und sich dabei am Modell des BMVIT zu orientieren.

15.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF habe es sich eine Verbesserung der Governance durch neue Prozesse und Instrumente eines aktiven Beteiligungsmanagements mit einer Entwicklung zum strategischen Eigentümer zum Ziel gesetzt. Dies sehe insbesondere eine Stärkung der Rolle des Eigentümers durch Neuausrichtung des Beteiligungsmanagements zur Umsetzung einer durchgängigen Steuerungskette, eine Ausrichtung der BMF-Beteiligungen an den Zielen des Eigentümers – Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Beteiligungsunternehmen – sowie eine stärkere Vernetzung der Gesellschaften und Nutzung von Synergien im Personal- und Sachressourcenbereich vor.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Ein Handbuch Beteiligungsmanagement sei in Fertigstellung und definiere die Kernbereiche des Beteiligungsmanagements. Struktur und Inhalte würden sich für die verwaltungsnahen BMF–Beteiligungen in einer ersten Phase an Empfehlungen der Rechnungshöfe³³ und an den „OECD Guidelines on Corporate Governance of State–Owned Enterprises“ orientieren. Eine Ergänzung um ein strategisches Beteiligungscontrolling und unternehmensbezogene Eigentümerstrategien sei beabsichtigt.

Die „Beteiligungsrichtlinie der über die ÖBIB gehaltenen marktnahen Beteiligungen des BMF“³⁴ sei auf der BMF–Homepage zugänglich.

(2) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es über strategische Grundsätze und Vorgaben für ausgegliederte Gesellschaften verfüge. Auch ein Leitfaden für die „Steuerung ausgelagerter Gesellschaften“³⁵ stehe den mit der Eigentümervertretung betrauten Abteilungen im Intranet zur Verfügung. Dieser gehe auf die Grundprinzipien, Aufgabenteilung, Zielvereinbarung und Planung sowie die laufende Steuerung von ausgegliederten Gesellschaften näher ein.

Die Organisation im Verwaltungsbereich Wirtschaft des BMWFW sei aus strategischen Gründen und im Sinne einer effizienten und unbürokratischen Aufgabenwahrnehmung dezentral. Dies werde der Heterogenität der Gesellschaften besser gerecht. Oberstes Ziel sei, die jeweilige Beteiligungsverwaltung derjenigen Organisationseinheit zu übertragen, die über das entsprechende Fachwissen verfüge. Eine weitergehende Zentralisierung verlängere nur die Informationswege und führe zu bürokratischen Abstimmungsprozessen ohne Mehrwert.

15.4

(1) Der RH anerkannte die Zielsetzung des BMF, sein Beteiligungsmanagement weiterzuentwickeln sowie die dazu in Umsetzung begriffenen bzw. geplanten Maßnahmen (Handbuch Beteiligungsmanagement; strategisches Beteiligungscontrolling und unternehmensbezogene Eigentümerstrategien).

(2) Der RH erwiderte dem BMWFW, dass abgestimmte Standards, Leitfäden und Prozesse für sich schon eine Bündelung von Expertise darstellen und damit Effizienz und Qualität der Steuerung erhöhen können. Der – erst mit der Stellungnahme übermittelte – Leitfaden des BMWFW für die Steuerung ausgelagerter Gesellschaften aus dem Jahr 2005 wurde „als nicht verbindlicher Ratgeber konzipiert“ und vermittelt nur sehr allgemeine Steuerungsgrundsätze.

³³ „Handbuch Beteiligungsmanagement“, Rechnungshof und Landesrechnungshöfe 2005 und „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“, RH Reihe Bund 2013/7

³⁴ aus dem Jahr 2016

³⁵ vom Oktober 2005

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Budgetierung der Gewinnausschüttungen

Allgemeines

16.1

- (1) Die Haushaltsplanung des Bundes umfasste v.a. das Bundesfinanzrahmengesetz (Mittelfristplanung für vier Finanzjahre) und, darauf aufbauend, das jährliche Bundesfinanzgesetz (**BFG**)³⁶. Letzteres enthielt u.a. den Bundesvoranschlag des Folgejahres (**BVA**), den Ergebnisvoranschlag (vergleichbar der Gewinn– und Verlustrechnung), den Finanzierungsvoranschlag (vergleichbar der Cashflow–Rechnung) und Angaben zur Wirkungsorientierung.
- (2) Gemäß dem Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes³⁷ waren die Finanzerträge bzw. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen möglichst genau zu veranschlagen. Die Voranschlagswerte waren zu errechnen, andernfalls zu schätzen.³⁸ Die Gewinnausschüttungen von Unternehmen, an denen der Bund Anteilsrechte besaß, waren gemäß § 32 Abs. 10 BHG 2013 im Ergebnisvoranschlag für jenes Finanzjahr, in dem der Gesellschafterbeschluss erfolgte, mit jenen Werten zu veranschlagen, die dem Bund voraussichtlich zufließen würden (siehe dazu auch **TZ 19**).
- (3) Die Veranschlagung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen ASFINAG, BIG, Post AG³⁹ und Verbund AG oblag den in nachfolgender Tabelle genannten Stellen:

Tabelle 9: Veranschlagung der Gewinnausschüttungen – zuständige Ressorts und Organisationseinheiten

	BIG	ASFINAG	Post AG / ÖBIB	Verbund AG
BMF			Abt. I/5	Abt. I/5 ¹
BMVIT		Abt. FC II		
BMWFW	Abt. II/10			Abt. C1/1

¹ Für die Verbund AG bestand eine geteilte Zuständigkeit: Das BMWFW (Abt. C1/1) verwaltete die Anteilsrechte, das BMF budgetierte die Einzahlungen aus den Dividenden und vereinnahmte diese unmittelbar (Zuständigkeit Abt. I/5); siehe TZ 14.

Quellen: Geschäftseinteilungen der überprüften Ressorts; Darstellung RH

³⁶ gemäß § 23 BHG 2013; in Ausnahmefällen zweijährig (Doppelbudget)

³⁷ gemäß Art. 51 Abs. 8 B–VG sowie § 2 Abs. 1 BHG 2013

³⁸ gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013; vgl. Lödl et al., BHG 2013 (2012), B–VG Art. 51, Anmerkung 40

³⁹ Da die Post AG als Tochterunternehmen der ÖBIB (zuvor der ÖIAG) nicht direkt im Bundesbudget abgebildet war, stellt der RH im Folgenden die Veranschlagung der ÖIAG/ÖBIB dar.

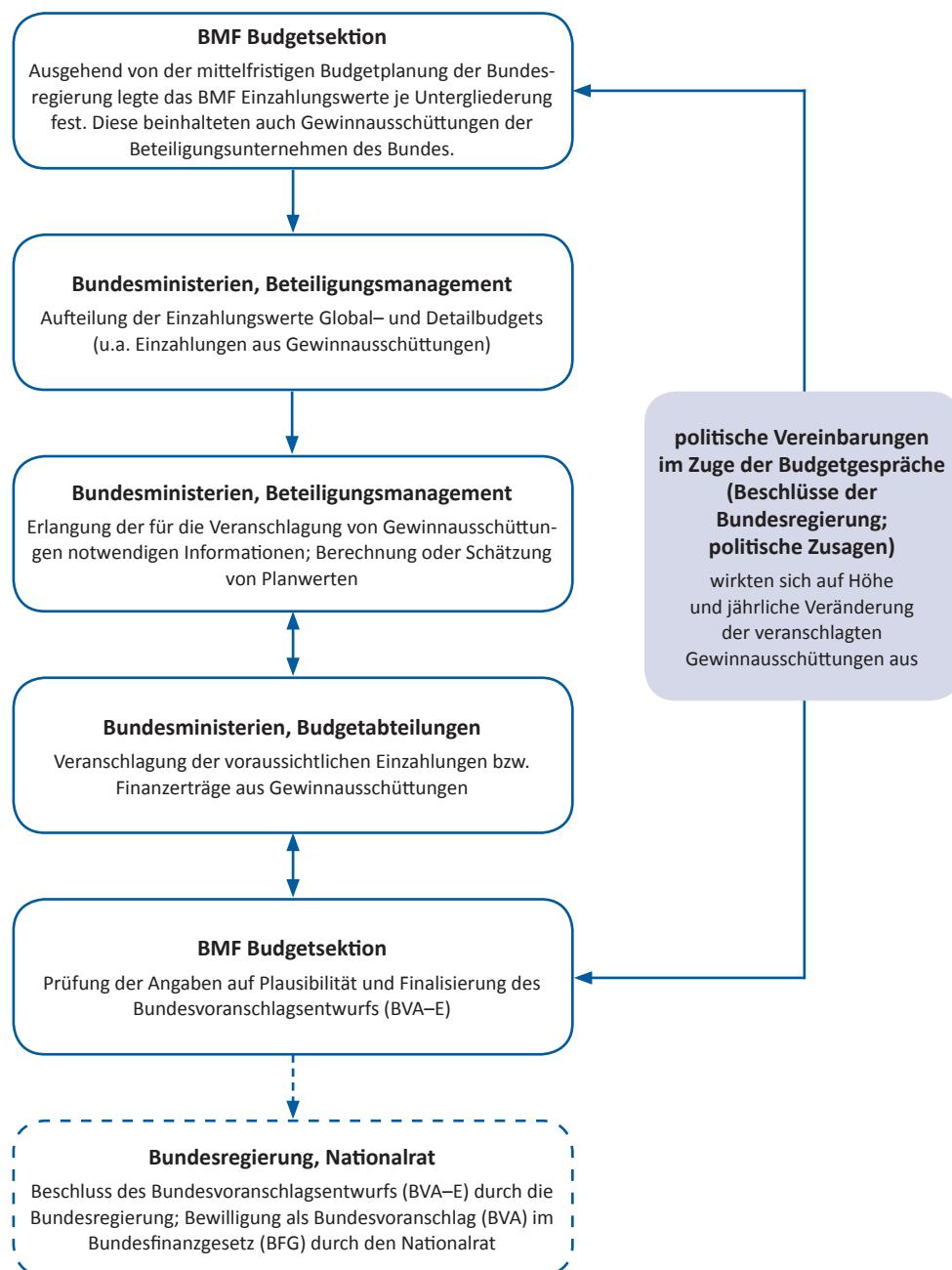
Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(4) Die Abfolge der jährlichen Budgetierung der Gewinnausschüttungen für den Entwurf des BVA stellt sich grafisch vereinfacht folgendermaßen dar:

Abbildung 3: Prozess der Budgetierung von Gewinnausschüttungen (Bundesfinanzgesetz)



Quelle: BMF; Darstellung RH

Die in Budgetgesprächen innerhalb der Bundesregierung bzw. zwischen den Ressortspitzen oder Kabinetten der jeweiligen Bundesministerien und dem BMF vereinbar-

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



ten Einsparungsbeträge oder Mehreinzahlungen, darunter auch Einzahlungsbeträge aus Gewinnausschüttungen, wurden in den internen Budgetierungsunterlagen des BMF bzw. der Fachressorts jeweils mit einem „p“ als Kürzel für „politische Zusagen“ spezifiziert.

(5) Die für die Veranschlagung von Gewinnausschüttungen notwendigen Informationen erlangten die Eigentümerressorts je nach Rechtsform des Unternehmens wie folgt:

- Bei nicht börsennotierten Aktiengesellschaften im Alleinbesitz des Bundes, wie der ASFINAG oder der ÖIAG (bis 2015), konnte sich der Eigentümer auf ihm zugängliche mehrjährige Planungsrechnungen der Unternehmen stützen.
- Bei GmbH im Alleinbesitz des Bundes, wie der BIG oder der ÖBIB (ab 2015), konnte der Eigentümer der Geschäftsführung per Gesellschafterbeschluss Weisungen erteilen sowie auf ihm zugängliche mehrjährige Planungsrechnungen des Unternehmens zurückgreifen.
- Bei börsennotierten Aktiengesellschaften, wie der Verbund AG, musste sich der Bund als Eigentümer (Mehrheitsaktionär) auf die Analyse veröffentlichter Berichte des Unternehmens (z.B. Ad-hoc-Meldungen, Quartalsergebnisse, Ergebnisausblicke, Geschäftsberichte) stützen.

(6) Die Veranschlagung im Bundesfinanzgesetz bzw. in den Teilheften war als staatliches Innenrecht nur für die mit der Vollziehung betrauten Verwaltungsorgane bindend, hatte jedoch keine Außenwirkung, etwa auf die Beteiligungsunternehmen des Bundes, und konnte insbesondere deren Organe nicht zu entsprechenden Beschlüssen verpflichten.

16.2

Der RH hob hervor, dass Budgetmittel, etwa aus Gewinnausschüttungen, gemäß dem Haushaltsgrundsatz der „möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes“ möglichst genau zu veranschlagen waren. Voranschlagswerte waren daher zu errechnen oder zu schätzen. Die Gewährleistung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit erforderte eine schriftliche Dokumentation. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen in **TZ 17** und **TZ 20**.

Budgetierung der Gewinnausschüttungen der Verbund AG und der ÖBIB im BMF

17.1

(1) Die Fachabteilung I/5 des BMF (Beteiligungen und Liegenschaften) ermittelte die Planwerte für die zu veranschlagenden Ausschüttungsbeträge. Die Abteilung I/7 (Controlling und Ressort-Budget) leitete die Planwerte zur finalen Abstimmung mit der Ressortleitung an die Sektion II (Budget) des BMF weiter.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(2) In den meisten Jahren des Überprüfungszeitraums wurden die ermittelten Planwerte im Zuge der Endabstimmung aufgrund „politischer Entscheidungen“ abgeändert und höhere Veranschlagungswerte in den Entwurf zum Bundesvoranschlag (**BVA-E**) übernommen. Eine Dokumentation der dafür maßgeblichen neuen Berechnungen bzw. Schätzungen gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 lag nicht vor.

Die nachfolgenden Tabellen zeigen am Beispiel von Verbund AG und ÖIAG/ÖBIB jeweils die Planwerte der Fachabteilung, die Veranschlagungswerte gemäß BVA und den Erfolg, d.h. die tatsächlichen Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen für die Jahre 2010 bis 2015:

Tabelle 10: BMF, UG 45 – Gewinnausschüttungen der Verbund AG, 2010 bis 2015

Planung, Veranschlagung und Erfolg	2010	2011	2012 ¹	2013	2014 ²	2015	Summe
in Mio. EUR							
Planung Fachabteilung (FA)	159,00	110,00	115,00	115,00	177,18	50,00	726,18
Veranschlagung im BVA	159,30	100,00	97,41	125,00	177,18	169,00	827,89
Erfolg	196,48	97,45	97,45	106,31	177,18	51,38	726,25
in %							
Abweichung BVA zu FA	+0,2	-9,1	-15,3	+8,7	0,0	+238,0	+14,0
Abweichung Erfolg zu BVA	+23,3	-2,6	0,0	-15,0	0,0	-69,6	-12,4

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Mit der BFG-Novelle 2012 wurde der Betrag von 115,00 Mio. EUR auf 97,41 Mio. EUR reduziert.

² Für das Jahr 2014 gab die Verbund AG bereits am 6. März 2013 die Dividende (inkl. Sonderdividende) von 1 EUR pro Aktie bekannt.

Quelle: BMF; Darstellung RH

Tabelle 11: BMF, UG 45 – Gewinnausschüttungen der ÖIAG/ÖBIB¹, 2010 bis 2015

Planung, Veranschlagung und Erfolg	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR							
Planung Fachabteilung (FA)	200,00	190,00	160,00	120,00	100,00	125,00	895,00
Veranschlagung im BVA	200,00	225,00	160,00	152,00	154,00	215,00	1.106,00
Erfolg	200,00	190,00	155,00	152,00	154,00	125,00	976,00
in %							
Abweichung BVA zu FA	0,0	+18,4	0,0	+26,7	+54,0	+72,0	+23,6
Abweichung Erfolg zu BVA	0,0	-15,6	-3,1	0,0	0,0	-41,9	-11,8

¹ Die Post AG als Tochterunternehmen der ÖBIB (zuvor der ÖIAG) war nicht direkt im Bundesbudget abgebildet, deshalb stellt der RH hier die Veranschlagung der ÖIAG/ÖBIB dar.

Quelle: BMF; Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



17.2

Der RH wies darauf hin, dass die von der Fachabteilung des BMF ermittelten bzw. geschätzten Planwerte für die Gewinnausschüttungen der Verbund AG sowie der ÖIAG/ÖBIB im Überprüfungszeitraum infolge politischer Entscheidungen im Zuge der Finalisierung des BVA in mehreren Fällen abgeändert wurden: So überschritt die Veranschlagung im BVA 2015 im Fall der Verbund AG die Schätzung der Fachabteilung um etwa das 2,4–Fache (+ 238 %) und im Fall der ÖIAG/ÖBIB um 72 %. Der RH kritisierte, dass die Dokumentation der maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen für die im BVA letztlich veranschlagten Ausschüttungsbeträge fehlte. Im Erfolg 2015 blieben die Dividendeneinzahlungen beider Unternehmen unter dem BVA und entsprachen weitgehend den ursprünglich ermittelten Planwerten der Fachabteilung.

Der RH empfahl dem BMF, den Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten und im Sinne der Budgetwahrheit eine möglichst genaue und realistische Veranschlagung von Finanzerträgen bzw. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen sicherzustellen. Die maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 wären auch im Falle „politischer Entscheidungen“ zu dokumentieren.

17.3

Das BMF verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 21** und teilte mit, dass die Veranschlagung von Gewinnausschüttungen – gegebenenfalls aufgrund budgetpolitischer Zusagen und Entscheidungen – Gegenstand des jährlichen Bundesfinanzgesetzes sei, das vom Ministerrat und in der Folge vom Nationalrat genehmigt werde. Selbstverständlich würden die Haushaltsgrundsätze uneingeschränkt gelten.

Das BMF hob jedoch hervor, dass das Budget auch eine zentrale politische Steuerungsfunktion in sich trage. Daher könnten die Dividendenplanungen im Budget nicht nur die Planwerte der Unternehmen enthalten. Vielmehr müssten die budgetierten Werte auch die Entscheidung des Eigentümers, über Vorgaben die Ausrichtung des Unternehmens zu beeinflussen, reflektieren.

17.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass budgetpolitische Zusagen bzw. Eigentümerentscheidungen (von haushaltsleitenden Organen) über Gewinnausschüttungen letztlich auch betriebswirtschaftlich realisierbar sein müssen. Da die Organbeschlüsse der Unternehmen zum Zeitpunkt der Budgeterstellung in der Regel noch nicht vorliegen, müssen zumindest die für die Budgetierung maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen nachvollziehbar und im Einklang mit § 28 Abs. 2 BHG 2013 dokumentiert sein. Der RH unterstrich, dass der Nationalrat in Ausübung seiner Budgethoheit auf realistische Zahlen bzw. ein hohes Maß an Veranschlagungsgenauigkeit vertrauen können muss (siehe **TZ 21**). Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Budgetierung der Gewinnausschüttungen der ASFINAG im BMVIT

18.1

- (1) Die Bundesregierung beschloss nach Auskunft des BMVIT und des BMF in ihrer Klausur vom Oktober 2010 zur Vorbereitung des Bundesfinanzgesetzes 2010 sowie der Budgetbegleitgesetze für die Jahre 2010 bis 2014 eine Reihe von Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung, darunter auch Gewinnausschüttungen der ASFINAG ab dem Jahr 2011. In der Beilage zum Ministerratsvortrag vom 23. Oktober 2010, mit dem das Konsolidierungspaket in der Bundesregierung beschlossen wurde, fehlte die politisch vereinbarte Gewinnausschüttung der ASFINAG. Auch das BMVIT verabsäumte eine schriftliche Dokumentation seiner diesbezüglichen Entscheidung als Anteilseigner, die gemäß B-PCGK erfolgen hätte müssen.⁴⁰
- (2) Das BMVIT budgetierte erstmals im Jahr 2011 eine Gewinnausschüttung der ASFINAG in Höhe von 23,50 Mio. EUR. Ab dem Folgejahr plante auch die ASFINAG Dividendenzahlungen an das BMVIT in Höhe von 110 Mio. EUR (für das Jahr 2012) bzw. 100 Mio. EUR für die Folgejahre ein.

Die im BVA veranschlagten Werte beruhten jeweils auf budgetpolitischen Abstimmungen zwischen dem BMVIT und dem BMF und lagen in der Regel deutlich unter den Gewinnausschüttungen laut Mittelfristplanung der ASFINAG. Die zuständige Fachabteilung des BMVIT führte zur Veranschlagung keine weiteren Berechnungen gemäß § 28 BHG durch. Die im BVA veranschlagten Ausschüttungsbeträge lagen auch deutlich unter den tatsächlichen Ausschüttungen der ASFINAG. Die Mehreinzahlungen von in Summe 246,50 Mio. EUR führte das BMVIT einer Rücklage für gesetzlich definierte Straßenprojekte in den Ländern Burgenland und Wien zu (siehe dazu **TZ 19**).

Nachfolgende Tabelle zeigt die ASFINAG-eigenen Planungen jeweils mit den Werten für das Folgejahr (n) sowie für das zweitfolgende Jahr (n+1) gemäß Mittelfristplanung, die vom BMVIT im BVA veranschlagten und die tatsächlichen Ausschüttungen der ASFINAG in den Jahren 2010 bis 2015 sowie das Ausmaß der Mehreinzahlungen:

⁴⁰ siehe B-PCGK Punkt 7.4: Dokumentation der Entscheidungen der Anteilseigner

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 12: BMVIT, UG 41 – Gewinnausschüttungen der ASFINAG, 2010 bis 2015

Planung, Veranschlagung und Erfolg	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR							
ASFINAG Planungen¹							
Mittelfristplanung, zweitfolgendes Jahr (n+1)				80,00	100,00	100,00	
Planung Folgejahr (n)	0,00	0,00	110,00	100,00	100,00	100,00	410,00
BMVIT, UG 41							
Veranschlagung im BVA	0,00	23,50	35,00	45,00	145,00	45,00	293,50
Erfolg	0,00	100,00	100,00	100,00	145,00	95,00	540,00
<i>Mehreinzahlung (Erfolg minus BVA)</i>	<i>0,00</i>	<i>76,50</i>	<i>65,00</i>	<i>55,00</i>	<i>0,00</i>	<i>50,00</i>	246,50
in %							
Mehreinzahlung		325,5	185,7	122,2	0,0	111,1	84,0

¹ Die ASFINAG–Planungen bestanden jeweils aus der Planung für das Folgejahr und einer fünfjährigen Mittelfristplanung.

Quellen: BMVIT; Mittelfristplanungen der ASFINAG; Darstellung RH

Die Dividendenausschüttungen der ASFINAG entsprachen im Erfolg – ausgenommen im Jahr 2014 – weitgehend den mit dem Eigentümer abgestimmten Werten der ASFINAG–Mittelfristplanung und lagen deutlich über den im BVA veranschlagten Werten. Zum Zeitpunkt der Erstellung des BVA lagen dem BMVIT die Werte aus der ASFINAG–Mittelfristplanung für das zweitfolgende Jahr (n+1) vor. Nach Ausfinanzierung der Straßenprojekte gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Bundesstraßengesetz 1971 (**BStG 1971**), d.h. voraussichtlich ab dem Jahr 2017, kann die Budgetierung der Gewinnausschüttungen in Höhe der mit dem Eigentümer abgestimmten Mittelfristplanung der ASFINAG erfolgen.

18.2

(1) Der RH bemängelte die unvollständige Dokumentation der in der Regierungsklausur vom Oktober 2010 akkordierten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung. Es fehlte darin die vereinbarte Gewinnausschüttung der ASFINAG ab 2011, die dem Bund in den Jahren 2011 bis 2015 Einzahlungen in Höhe von 540 Mio. EUR verschaffte. Er kritisierte, dass auch das BMVIT als Eigentümervertreter die vereinbarte Maßnahme nicht in geeigneter Weise dokumentierte und damit der Vorgabe des B–PCGK, alle Entscheidungen des Anteilseigners schriftlich zu dokumentieren, nicht entsprach.

Der RH empfahl dem BMVIT, Eigentümerentscheidungen grundsätzlich in nachvollziehbarer Weise schriftlich zu dokumentieren, und verwies dazu auch auf seine Empfehlungen in **TZ 29**.

(2) Der RH hielt fest, dass das BMVIT in seiner Veranschlagung im BVA sowohl die ASFINAG–eigene Mittelfristplanung als auch die tatsächlichen Dividendenausschüttungen der ASFINAG in der Regel deutlich unterschritt. In Summe lag der Erfolg der

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Jahre 2011 bis 2015 um 246,5 Mio. EUR (rd. 84 %) über den im BVA veranschlagten Beträgen. Das BMVIT führte diese Mehreinzahlungen einer Rücklage für gesetzlich definierte Straßenbauprojekte zu.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Gewinnausschüttungen der ASFINAG – nach Ausfinanzierung der Straßenprojekte gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Bundesstraßengesetz 1971, d.h. voraussichtlich ab dem Jahr 2017 – im BVA in der vollen Höhe zu budgetieren.

18.3

- (1) Laut Stellungnahme des BMVIT teile es die Sicht des RH nicht (siehe auch [TZ 29](#)). Die Schriftlichkeit der Entscheidungen sei durch die Protokolle der Haupt- bzw. Generalversammlungen jederzeit gegeben. Zu den Ergebnissen der Regierungsklausur vom Oktober 2010 hielt das BMVIT fest, dass diese zwangsläufig in den Entwurf des Bundesfinanzgesetzes eingeflossen seien, der vom Ministerrat genehmigt und in weiterer Folge vom Nationalrat beschlossen worden sei. Die entsprechenden politischen Entscheidungen würden sich aus dem Bundesbudget ableiten.
- (2) Weiters teilte das BMVIT in seiner Stellungnahme mit (siehe auch [TZ 21](#)), dass die bei der Budgetierung bereits bekannten Beträge im jeweiligen BVA einnahmenseitig budgetiert und somit abgebildet würden. Die endgültige Festlegung durch die Hauptversammlung liege zum Zeitpunkt der Budgeterstellung nicht vor.

18.4

- (1) Der RH entgegnete dem BMVIT, dass budgetpolitische Entscheidungen im Zuge der Budgeterstellung, etwa in einer Regierungsklausur (Exekutive), nicht gleichzusetzen sind mit der Behandlung des Budgetentwurfs der Regierung im Parlament (Legislative). Die Ansicht des BMVIT, politische Entscheidungen seien aus dem Bundesbudget abzuleiten, trifft nur für das vom Parlament beschlossene Budget bzw. Bundesfinanzgesetz zu. Dagegen sind die budgetpolitischen Entscheidungen von Regierungsmitgliedern bzw. Eigentümervertretern (haushaltsleitende Organe) im Zuge der Budgeterstellung – gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 und Punkt 7.4 B–PCGK – in nachvollziehbarer Weise schriftlich zu dokumentieren, dies umso mehr als die Beschlüsse der Hauptversammlung zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch nicht vorliegen. Ein Budgetentwurf mit realistischen, vollständigen und genau veranschlagten Zahlen ermöglicht dem Nationalrat, seine Budgethoheit vollumfänglich wahrzunehmen (siehe auch [TZ 21](#)). Der RH hielt daher seine Empfehlung, Eigentümerentscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren, aufrecht.
- (2) Ungeachtet der endgültigen Festlegung der Dividendenhöhe durch die Hauptversammlung bekräftigte der RH gegenüber dem BMVIT seine Empfehlung, die Gewinnausschüttungen der ASFINAG – nach Ausfinanzierung der Straßenprojekte gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Bundesstraßengesetz 1971, d.h. voraussichtlich ab dem Jahr 2017 – im BVA in der vollen Höhe zu budgetieren. Die dem BMVIT zum Zeitpunkt der Erstellung des BVA vorliegenden Werte der ASFINAG–Mittelfristplanung

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



für das zweitfolgende Jahr (n+1) lagen in der Vergangenheit jeweils näher am Erfolg als die veranschlagten Werte des BMVIT.

19.1

(1) Die Auszahlung der von der Hauptversammlung der ASFINAG beschlossenen Gewinnausschüttungen erfolgte ab 2014 jeweils in zwei Raten:

- für das Bilanzjahr 2014: November 2014 (145 Mio. EUR) und Jänner 2015 (55 Mio. EUR);
- für das Bilanzjahr 2015: November 2015 (40 Mio. EUR) und Februar 2016 (60 Mio. EUR).

Nachfolgende Tabelle zeigt die im BVA veranschlagten, die in den Hauptversammlungen für das jeweilige Bilanzjahr beschlossenen und die tatsächlich getätigten Gewinnausschüttungen der ASFINAG (Zahlungen) der Jahre 2010 bis 2015, ferner die gebildeten Rücklagen sowie die im jeweiligen Bilanzjahr nicht geleisteten Zahlungstranchen:

Tabelle 13: Teilung der Dividendenzahlungen der ASFINAG und Rücklagengebarung des BMVIT, 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR							
Veranschlagung im BVA, UG 41 ¹	0,00	23,50	35,00	45,00	145,00	45,00	293,50
Beschluss der Hauptversammlung (HV)	0,00	100,00	100,00	100,00	200,00	100,00	600,00
Erfolg ¹ (Einzahlung im Haushaltsjahr)	0,00	100,00	100,00	100,00	145,00	40,00	485,00
Erfolg ¹ (restliche Einzahlung, aus Vorjahr)						55,00	55,00
Erfolg ¹ minus HV-Beschluss = im Bilanzjahr nicht geleistete Zahlungstranche	0,00	0,00	0,00	0,00	-55,00	-60,00	–
Rücklagenzuführung	0,00	76,50	65,00	55,00	0,00	50,00	246,50

¹ laut Finanzierungshaushalt

Quelle: BMVIT; Darstellung RH

Gemäß § 20 BHG 2013 waren im Ergebnishaushalt Erträge und Aufwendungen periodengerecht abzugrenzen; gemäß § 21 BHG 2013 waren Ein- und Auszahlungen im Finanzierungshaushalt zu erfassen. Im BVA 2016⁴¹ wies das BMVIT als Erfolg des Jahres 2014 sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzierungshaushalt nur die erste Rate (145 Mio. EUR) der Gewinnausschüttung der ASFINAG aus.

⁴¹ siehe BVA 2016, Teilheft UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie, Detailbudget 41.02.01 Gesamtverkehr und Beteiligungen im Verkehr, S. 35 (Ergebnisvoranschlag) sowie S. 37 (Finanzierungsvoranschlag)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Gemäß BHG 2013 hätte das BMVIT die von der Hauptversammlung der ASFINAG am 22. Mai 2014 beschlossene Dividende von 200 Mio. EUR im Ergebnishaushalt als Finanzertrag – d.h. als Wertzuwachs unabhängig vom konkreten Zeitpunkt der Zahlung – periodengerecht einbuchen müssen. Auch die von der Hauptversammlung der ASFINAG für das Bilanzjahr 2015 beschlossene Dividende von 100 Mio. EUR wies das BMVIT im Ergebnishaushalt 2015 nicht in voller Höhe, sondern um 60 Mio. EUR zu niedrig aus.

(2) Der Bund (das BMVIT) verpflichtete sich, gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Bundesstraßengesetz 1971 für Straßenprojekte in den Ländern Burgenland und Wien Beiträge in Höhe von insgesamt 268,60 Mio. EUR zu leisten. Im Einvernehmen mit dem BMF bildete das BMVIT zu diesem Zweck Rücklagen aus den Gewinnausschüttungen der ASFINAG, soweit diese die im BVA veranschlagten Beträge überstiegen. Bis Ende 2015 dotierte das BMVIT die Rücklage mit insgesamt 246,50 Mio. EUR (siehe Tabelle 12 in **TZ 18**); mit der zweiten Rate der Gewinnausschüttung des Bilanzjahrs 2015 von 60,00 Mio. EUR, die das BMVIT im Februar 2016 erhielt (siehe oben Punkt (1)), überstieg die Vorsorge den gesetzlich definierten Bedarf um 37,90 Mio. EUR bzw. rd. 14 %.

(3) Gemäß den Vorgaben der Bundesregierung zum Budgetvollzug⁴² vollzog das BMF die Rücklagengebarung ab April 2014 sehr restriktiv und genehmigte z.B. eine am 2. Februar 2015 beantragte Rücklagenentnahme des BMVIT in Höhe von 48,69 Mio. EUR erst am 18. August 2015. Wegen des nicht genau abschätzbaren Liquiditätsbedarfs der Straßenbauprojekte der Länder Burgenland und Wien teilte das BMVIT die Auszahlung der Gewinnausschüttungen der ASFINAG in jeweils zwei Raten (siehe oben Punkt (1)).

19.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BMVIT die von der Hauptversammlung für das Bilanzjahr 2014 beschlossene Dividende der ASFINAG von 200 Mio. EUR im Ergebnishaushalt des Bundes nicht gemäß § 20 BHG 2013 als Wertzuwachs – unabhängig vom konkreten Zeitpunkt der Zahlung – auswies, sondern im Ergebnis- und im Finanzierungshaushalt gleichermaßen nur die für 2014 geleistete Zahlung von 145 Mio. EUR verbuchte. Infolgedessen wies der Ergebnishaushalt 2014 den Wertzuwachs aus Finanzerträgen um 55 Mio. EUR zu niedrig aus. Auch die von der Hauptversammlung der ASFINAG für das Bilanzjahr 2015 beschlossene Dividende von 100 Mio. EUR wies das BMVIT im Ergebnishaushalt 2015 nicht in voller Höhe, sondern um 60 Mio. EUR zu niedrig aus. Dies widersprach dem Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes und Vollständigkeit des Budgets.

⁴² Ministerratsvortrag vom 8. April 2014

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Der RH empfahl dem BMVIT, § 20 BHG 2013 für die Verbuchung von Finanzerträgen wie Dividenden und ähnlichen Gewinnausschüttungen einzuhalten und eine periodengerechte Erfolgsermittlung im Ergebnishaushalt zu gewährleisten.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die für die Finanzierung von gesetzlich definierten Straßenbauprojekten gebildeten Rücklagen des BMVIT aus Gewinnausschüttungen der ASFINAG mit der Dividende des Bilanzjahres 2015 in Höhe von 100 Mio. EUR den gesetzlich definierten Bedarf bereits um 37,90 Mio. EUR bzw. rd. 14 % überstiegen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf seine Empfehlung in **TZ 18** (Budgetierung in voller Höhe nach Ausfinanzierung der Straßenbauprojekte).

- 19.3** Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Empfehlung zur Verbuchung von Finanzerträgen und eine periodengerechte Erfolgsermittlung im Ergebnishaushalt im Vollzug des BVA 2016 bereits umgesetzt worden.
- 19.4** Der RH nahm die geänderte Praxis der Verbuchung von Finanzerträgen des BMVIT zur Kenntnis.

Budgetierung der Gewinnausschüttungen der BIG im BMWFW

- 20.1** (1) Im Jänner 2011 ersuchte das BMF das BMWFW um Bekanntgabe der geplanten Verwendung des voraussichtlichen Jahresüberschusses 2010 der BIG in Höhe von 48 Mio. EUR.⁴³ Die Ressortleitungen kamen überein, diese Mittel vorerst für Bauprojekte im Unternehmen zu belassen.

Im Dezember 2012 plante die BIG für das Budget 2013 und die Mittelfristplanung 2014–2017 neuerlich Gewinnausschüttungen ein. Im Jahr 2013 schüttete sie einen Betrag von 20,00 Mio. EUR (Jahresergebnis 2012) an das BMWFW aus und führte 38,10 Mio. EUR einer Gewinnrücklage für thermische Gebäudesanierung zu.

(2) Für das Doppelbudget 2014/2015 bestand eine politische Vereinbarung der Bundesminister (BMF und BMWFW) über Gewinnausschüttungen der BIG in Höhe von 65,00 Mio. EUR bzw. 69,46 Mio. EUR. Die zuständige Fachabteilung des BMWFW überprüfte die Höhe der erwarteten Ausschüttungen auf Plausibilität bzw. Realisierbarkeit und leitete die Gewinnvorgaben sodann an die Geschäftsführer der BIG weiter, die sie in ihren Planungsrechnungen berücksichtigten. Laut Auskunft der Fachabteilung bestand dabei das Einvernehmen, dass die BIG jedenfalls auf das für ihre Finanzierung bedeutsame AAA–Rating Bedacht zu nehmen hatte.

⁴³ Die BIG schüttete von 2001 bis 2005 Gewinne in Höhe von insgesamt 206,5 Mio. EUR aus. Ab 2007 tätigte sie keine Ausschüttungen, sondern belief die Gewinne zum Aufbau bzw. zur Erhaltung der Eigenmittelquote im Unternehmen.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(3) Im Überprüfungszeitraum 2010 bis 2015 bildeten die politisch vorgegebenen Ausschüttungsbeträge der BIG letztlich jeweils die Grundlage für die Veranschlagung im BVA. Nachfolgende Tabelle zeigt die Planwerte der BIG, die im BVA veranschlagten Gewinnausschüttungen sowie die tatsächlichen Ausschüttungen der Jahre 2010 bis 2015:

Tabelle 14: Gewinnausschüttungen der BIG 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR							
Planung der BIG	0,00	0,00	0,00	59,00	20,00	69,50	148,50
BVA BMWFW, UG 40	0,00	0,00	0,00	0,00	65,00	69,46	134,46
Erfolg BMWFW, UG 40	0,00	0,00	0,00	20,00 ¹	65,00	69,46	154,46

¹ Zusätzlich zu dieser Gewinnausschüttung an das BMWFW erfolgte eine Zuführung von 38,10 Mio. EUR an eine zweckgewidmete Gewinnrücklage für thermische Sanierungsmaßnahmen. Insgesamt lag der Wert damit nahezu auf Höhe der BIG–Planung.

Quellen: Mittelfristplanungen der BIG; BMWFW; Darstellung RH

Eine dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz entsprechende, nachvollziehbare Darstellung der maßgeblichen budgetären Umstände bzw. eine Dokumentation der maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 für die politisch vereinbarten und im BVA veranschlagten Ausschüttungsbeträge lag nicht vor.

20.2

Der RH kritisierte die fehlende Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der maßgeblichen Umstände und Berechnungen für die Höhe der vom BMWFW im BVA 2014 und 2015 veranschlagten Gewinnausschüttungen der BIG. Dies stand nicht im Einklang mit dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz.

Der RH empfahl dem BMWFW, den Haushaltsgrundsatz der Transparenz bei der Veranschlagung von Gewinnausschüttungen auch im Falle von „politischen Vereinbarungen“ zu beachten. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlungen zur möglichst genauen Veranschlagung (TZ 17) sowie zur Plausibilisierung und Dokumentation von Ausschüttungsentscheidungen (TZ 29).

20.3

Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Haushaltsgrundsatz der Transparenz einerseits durch die Verankerung der Ausschüttungserwartungen im BVA sowie im „Kuchenstück“ (betragliche Eckwerte–Vorgaben des BMF für die Budgetplanung der Bundesministerien) zum Bundesfinanzrahmen erfüllt werde. Andererseits erfolge vorab eine Überprüfung der politischen Vorgaben auf Realisierbarkeit sowie eine Kontrolle während und nach dem Vollzug, wie bereits zu den Schlussempfehlungen 8 bis 10 (siehe TZ 27 und TZ 29) ausgeführt. Die Dokumentation und Transparenz der Ausschüttungen seien durch das Protokoll über die ordentliche Generalversammlung der BIG gewährleistet bzw. würden die Ausschüttungen unter dem Erfolg im BVA abgebildet und veröffentlicht.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



20.4

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass der Haushaltsgrundsatz der Transparenz u.a. eine nachvollziehbare Darstellung der für die Budgeterstellung maßgeblichen Umstände und Berechnungen erfordert (§ 28 Abs. 2 BHG 2013). Diese maßgeblichen Umstände und Berechnungen sind auch im Falle, dass Regierungsmitglieder (zugleich haushaltsleitende Organe bzw. Eigentümervertreter) über die Höhe der zu veranschlagenden Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen entscheiden, darzulegen und zu dokumentieren. Der Nationalrat kann seine Budgethoheit nur auf Grundlage eines Budgetentwurfs mit realistischen, vollständigen und genau veranschlagten Zahlen vollenfänglich wahrnehmen (siehe auch [TZ 21](#)). Der RH hielt daher seine Empfehlung, Eigentümerentscheidungen auch im Falle von „politischen Entscheidungen“ auf Regierungsebene nachvollziehbar zu dokumentieren, aufrecht.

Budgetierung von Gewinnausschüttungen – Zusammenfassung

21.1

Zur Budgetierung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen der drei überprüften Bundesministerien stellte der RH zusammenfassend fest:

- politische Zusagen bzw. Entscheidungen über Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung wirkten sich im überprüften Zeitraum auf die Höhe der veranschlagten Ausschüttungsbeträge der ausgewählten Unternehmen aus (siehe [TZ 17](#), [TZ 18](#), [TZ 20](#));
- der Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, der im Sinne der Budgetwahrheit auch eine möglichst genaue Veranschlagung von Finanzerträgen bzw. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen erforderte, fand bei „politischen Entscheidungen“ nicht immer Anwendung (siehe [TZ 17](#));
- ebenso fand der Haushaltsgrundsatz der Transparenz bei der Veranschlagung von Gewinnausschüttungen nicht immer Beachtung, weil die für die Veranschlagung maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 im Falle „politische Entscheidungen“ nicht immer dokumentiert waren (siehe [TZ 17](#) und [TZ 20](#));
- auch ein zu niedriger Ausweis von Finanzerträgen aus Dividenden im Ergebnishaushalt und eine fehlende Periodenabgrenzung widersprachen dem Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes (siehe [TZ 19](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



21.2

Der RH kritisierte, dass der verfassungsgesetzliche Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes sowie der Grundsatz der Transparenz bei der Veranschlagung von Gewinnausschüttungen ungenügende Beachtung fanden. Fehlende Genauigkeit der Veranschlagung und unvollständige Verbuchung beeinträchtigten bei allen überprüften Ressorts in mehreren Fällen die Budgetwahrheit; die mangelnde Dokumentation der maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen erschwerte Nachvollziehbarkeit und Transparenz.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Nationalrats vertrat der RH die Auffassung, dass die Budgeterstellung ein möglichst hohes Maß an Veranschlagungsgenauigkeit erforderte, weshalb er den überprüften Ressorts empfahl, die Grundsätze und Vorschriften des Bundeshaushaltungsrechts für die Veranschlagung auch im Falle budgetpolitischer Zusagen bzw. Entscheidungen über Gewinnausschüttungen zu beachten.

Zur mangelnden Dokumentation von Entscheidungen auf Ebene der Anteilseigner und der Unternehmen verwies der RH auf seine Ausführungen und Empfehlungen in **TZ 29**.

21.3

(1) Das BMF betonte in seiner Stellungnahme die uneingeschränkte Geltung der Haushaltungsgrundsätze, hob jedoch die zentrale politische Steuerungsfunktion der Budgets hervor (siehe **TZ 17**). Daher könnten die Dividendenplanungen im Budget nicht nur die Planwerte der jeweiligen Unternehmen enthalten. Vielmehr müssten die budgetierten Werte auch die Entscheidung des Eigentümers, die Ausrichtung des Unternehmens über Vorgaben zu beeinflussen, reflektieren.

(2) Das BMVIT verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 18**, wonach die bei der Budgeterstellung bereits bekannten Dividendenbeträge im BVA einnahmenseitig budgetiert und somit abgebildet würden. Die endgültige Festlegung durch die Hauptversammlung liege zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

(3) Das BMWFW verwies in seiner Stellungnahme auf Tabelle 14 (**TZ 20**), derzu folge es bei der BIG-Dividende im Bereich der UG 40 in den Jahren 2010 bis 2012 sowie 2014 und 2015 zu keinen Abweichungen zwischen dem BVA und dem Erfolg gekommen sei. Im Jahr 2013 habe der Erfolg (UG 40) der in der Grundsatzentscheidung 2012 festgelegten jährlichen Gewinnausschüttung der BIG an den Bund entsprochen.

Für das Doppelbudget 2014/2015 habe eine politische Vereinbarung des Bundesministers für Finanzen und des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über Gewinnausschüttungen der BIG in Höhe von 65,0 Mio. EUR bzw. 69,46 Mio. EUR bestanden. Die zuständige Fachabteilung des BMWFW habe diese Ausschüttungserwartungen in Abstimmung mit der BIG auf ihre Realisierbarkeit überprüft; die BIG habe sie in ihrer Planungsrechnung berücksichtigt.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



21.4

- (1) Der RH erwiderte dem BMF, dass auch die Entscheidungen des Eigentümers (als haushaltsleitendes Organ) im Zuge der Budgeterstellung letztlich nur im betriebswirtschaftlich möglichen Rahmen erfolgen können (siehe auch Gegenäußerung zu [TZ 17](#)).
- (2) Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die Plausibilität der zu veranschlagenden Dividendenbeträge – wegen der zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch ausständigen Beschlüsse der Hauptversammlung – vom zuständigen Ressort gemäß BHG 2013 entsprechend zu begründen und zu dokumentieren wäre.
- (3) Der RH erwiderte dem BMWFW, dass die Prüfung der Realisierbarkeit politisch vereinbarter Ausschüttungserwartungen von der Fachabteilung zu dokumentieren wäre.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Anteilsverwaltung

22.1

(1) Nachfolgende Tabelle zeigt je Beteiligungsunternehmen die Tätigkeiten und Zuständigkeiten der Ressorts im Bereich des Budgetvollzugs (mit Fokus auf Gewinnausschüttungen von Beteiligungsunternehmen) sowie für sonstige Tätigkeiten im Bereich der Anteilsverwaltung und der Wahrnehmung von Organfunktionen. In Letztere waren neben den Fachabteilungen auch Sektionsleitungen sowie Kabinette und Ressortleitungen involviert:

Tabelle 15: Tätigkeiten bei Budgetvollzug, Anteilsverwaltung und Wahrnehmung von Organfunktionen

Beteiligungsunternehmen	ASFINAG			BIG			ÖIAG/ ÖBIB ¹		Verbund AG			
Ressort	BMVIT			BMWFW			BMF		BMF	BMWFW		
Organisationseinheit	Abt. FC II	SL	Kab., BM	Abt. II/10	SL	Kab., BM	Abt. I/5	Kab., BM	Abt I/5	Abt. C1/1	SL	Kab., BM
Tätigkeiten²												
Mitwirkung und Beratung bei der Abwicklung von Rechtsgeschäften für den Eigentümer, Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen	X		E	X		E	X	E		X ³		E
organisatorische Vorbereitung der Haupt- bzw. Generalversammlung	X			X			X			X		
Aufsichtsratsmitglied		X		X, AL								X, KC ⁴
Vertretung des Eigentümers in der Haupt- bzw. Generalversammlung	X				X		X, AL					X, MA
formale Mitwirkung und Abwicklung im Rahmen von Bestellung (und Abberufung) von Geschäftsführung und Aufsichtsräten	X		E	X		E						
Durchführung des Beteiligungscontrollings gemäß BHG	X			X			X		X			
Dateneingabe in das Treasury Tool (Bilanz, Gewinnausschüttung, Beschäftigte)	X			X			X		X			

Legende:

AL – Abteilungsleitung, BM – Bundesministerin bzw. –minister, E – Entscheidung, Kab. – Kabinett, KC – Kabinettschefin bzw. –chef, MA – Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter, SL – Sektionsleitung, X – Durchführung

¹ Muttergesellschaft der Post AG

² im Zusammenhang mit Gewinnausschüttungen von Beteiligungsunternehmen

³ in eingeschränktem Ausmaß

⁴ Leiter der Sektion Center 1 (BMWFW): Aufsichtsratsmitglied beim Verbund von April 2005 bis Mai 2010; seither der Kabinettschef

Quellen: überprüfte Ressorts; Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Sämtliche Fachabteilungen führten das Beteiligungscontrolling gemäß BHG 2013⁴⁴ sowie die Dateneingabe (Bilanz, Gewinnausschüttungen, Beschäftigte) in das Treasury Tool durch.⁴⁵

Die Bandbreite der Aktivitäten reichte von wenigen Akten pro Jahr (z.B. eigentümerseitige Vorbereitung der Hauptversammlung der Verbund AG im BMWFW) bis hin zur laufenden Mitwirkung und Beratung des Eigentümers bei der Abwicklung von Rechtsgeschäften, Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen sowie formale Mitwirkung an der Bestellung bzw. Abberufung von Geschäftsführern und Aufsichtsräten bei der ASFINAG (BMVIT) und bei der BIG (BMWFW).

(2) Weiters nahmen Vertreterinnen und Vertreter von Fachabteilungen, Sektionsleitungen sowie Kabinetten Organfunktionen in den Beteiligungsgesellschaften wahr. Dazu stellte der RH folgende Auffälligkeiten fest:

- Das BMVIT (im Fall der ASFINAG) bzw. das BMWFW (im Fall der Verbund AG) nominierten als Eigentümervertreter in der Hauptversammlung Ressortmitarbeiter, die dem Aufsichtsratsmitglied des Ressorts dienstrechtlich unmittelbar unterstellt waren; in der Hauptversammlung entlasteten diese unter dem Tagesordnungspunkt „Entlastung der Mitglieder des Aufsichtsrats“ formell auch ihre unmittelbaren Vorgesetzten.
- Im August 2011 fand im BMVIT eine a.o. Hauptversammlung der ASFINAG u.a. zum Tagesordnungspunkt „Beschlussfassung über die Gewinnverwendung“ statt, in der das Aufsichtsratsmitglied des BMVIT – in Abwesenheit aller anderen Aufsichtsratsmitglieder – als Eigentümervertreter und als Vorsitzender der Hauptversammlung fungierte. Dies widersprach der grundsätzlichen Funktions trennung der Organe.
- In den Hauptversammlungen der ASFINAG vertrat jeweils ein bevollmächtigter Mitarbeiter des Ressorts das BMVIT als Eigentümer. Bis einschließlich 2013 unterfertigte diese Vollmachten der unmittelbare Dienstvorgesetzte dieses Mitarbeiters, der zugleich Aufsichtsratsmitglied der ASFINAG war. Ab 2014 änderte das BMVIT diese Vorgangsweise dahingehend, dass die Ressortleitung die entsprechenden Vollmachten unterfertigte.

⁴⁴ einschließlich Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung des BMF

⁴⁵ Das Treasury Tool erfasste die Beteiligungsstammdaten, die Zugänge und Abgänge, die jährlichen Bilanzdaten der Beteiligungen sowie laufende Geschäftsfälle (z.B. Gewinnausschüttungen). Bei der Verbund AG führte dies die zuständige Fachabteilung I/5 des BMF aus.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Der im BMWFW für das Beteiligungsmanagement der BIG zuständige Abteilungsleiter war zugleich gewähltes Mitglied des Aufsichtsrats der BIG. In seiner Funktion im Rahmen des Beteiligungsmanagements leitete er u.a. die Gewinnvorgaben des Eigentümers an die Geschäftsführer der BIG weiter ([TZ 24](#)).

Gemäß den OECD-Leitsätzen 2015 sollten Mitglieder des Aufsichtsrats ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen; daher sollten Eigentümerweisungen zu allgemeinen Politikzielen nicht unmittelbar von den Aufsichtsratsmitgliedern, sondern über den Eigentumsträger kommuniziert werden.

22.2

(1) Der RH wies nachdrücklich darauf hin, dass die Vermeidung von Interessen- bzw. Rollenkonflikten bei der Wahrnehmung von Organfunktionen in Beteiligungsgesellschaften des Bundes durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien nicht sichergestellt war: Die dienstrechtlichen (hierarchischen) Beziehungen der handelnden Personen in den Eigentümerressorts standen nicht immer im Einklang mit ihren organrechtlichen Funktionen und Beziehungen; das Prinzip der Funktionstrennung fand nicht immer Beachtung. Dies zeigte sich etwa beim BMVIT und beim BMWFW, die jeweils einen, dem Ressortvertreter im Aufsichtsrat dienstrechtlich unterstellten Mitarbeiter in die Hauptversammlung nominierten. Als Eigentümervertreter hatte dieser die Mitglieder des Aufsichtsrats – darunter seinen jeweiligen Dienstvorgesetzten – zu entlasten.

Der RH verwies hinsichtlich der Vermeidung von Rollen- und Interessenkonflikten auch auf seine Empfehlung, den B-PCGK um eine Beteiligungsrichtlinie zu ergänzen (siehe [TZ 6](#)).

(2) Der RH bemängelte, dass im BMVIT der Vorgesetzte (zugleich Aufsichtsrat) bis 2013 die Vollmachten für einen ihm untergegebenen Mitarbeiter (als Eigentümervertreter in der Hauptversammlung) unterfertigte, und er vermerkte die Änderung dieser Praxis ab dem Jahr 2014 positiv.

(3) Der RH bemängelte ferner, dass im BMWFW der für das Beteiligungsmanagement zuständige Abteilungsleiter – zugleich gewähltes Mitglied des Aufsichtsrats der BIG – in Ausübung seiner Ressortzuständigkeit die Gewinnvorgaben des Eigentümers unmittelbar an die Geschäftsführer der BIG weiterleitete.

Der RH empfahl dem BMWFW, Eigentümervorgaben an Beteiligungsunternehmen – im Einklang mit den OECD-Leitsätzen 2015, welche die Unabhängigkeit der Aufsichtsratsfunktion betonen – nicht über die Vertreterin bzw. den Vertreter des Ressorts im Aufsichtsrat zu kommunizieren.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

22.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT wäre es – vor dem zu prüfenden Hintergrund eines allfälligen Stimmverbots – jedenfalls unbedenklich, wenn eine dem zu entlastenden Aufsichtsratsmitglied übergeordnete Stelle oder der Bundesminister bzw. die Bundesministerin selbst eine Stimmrechtsvollmacht erteilt.

Unabhängig davon verstehe es sich laut BMVIT von selbst, dass eine bevollmächtigte Person stets unverzüglich Interessenkonflikte aufzuzeigen habe, die ihr bzw. ihm eine sachgerechte Stimmabstimmung unmöglich machen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund möglicher Rechtsfolgen. Schon aus diesen Gründen bevollmächtigte das BMVIT ausschließlich entsprechend qualifizierte und für den Themenbereich sensibilisierte Personen.

(2) Laut Stellungnahme des BMWFW habe es der BIG eine kurzfristige Information an die Geschäftsführung und nicht eine Gewinnvorgabe bzw. Eigentümerweisung entsprechend den OECD-Leitsätzen weitergeleitet. Im Rahmen der anschließenden Genehmigung des Jahresabschlusses habe – dem Prinzip der Funktionentrennung folgend – die Sektionsleitung des BMWFW mit Schreiben vom 27. Juni 2014 die Vorgaben an die Geschäftsführung der BIG kommuniziert. In der Dokumentation der Genehmigung und im Anschreiben an die Geschäftsführung sei auf diese E-Mailnachricht explizit Bezug genommen worden. Dies entspreche auch dem Prinzip der Transparenz.

22.4

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass eine möglichst klare Abgrenzung der unterschiedlichen Organfunktionen und –rollen allen Organen hilft, ihre Aufgabe unbefangen wahrzunehmen. In diesem Sinne wäre auch auf die Unabhängigkeit des Aufsichtsrats verstärkt zu achten.

Beteiligungscontrolling

23.1

(1) Ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling (inkl. Risikocontrolling) war gemäß § 67 BHG 2013⁴⁶ zur Unterstützung von Steuerung und Kontrolle u.a. für Gesellschaften durchzuführen, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich (mehr als 50 %) beteiligt war. Davon ausgenommen waren börsennotierte Aktiengesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, wie z.B. die Post AG und die Verbund AG.

Das Beteiligungscontrolling umfasste die betriebswirtschaftliche Berichterstattung über monetäre und nicht–monetäre Kennzahlen auf Basis von Soll–Ist–Vergleichen; das Finanzcontrolling dagegen die Auszahlungen des Bundes an Unternehmen und

⁴⁶ Die Bundesministerin für Finanzen erließ gemäß § 67 Abs. 2 BHG 2013 im Dezember 2012 eine Verordnung für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling (Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung BGBl. II Nr. 511/2012).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



die Einzahlungen von Unternehmen an den Bund sowie allfällige Darlehens- und Haftungsstände des Bundes.

Das mit der Verwaltung der Anteilsrechte betraute oberste Verwaltungsorgan hatte das Beteiligungscontrolling – auf Basis der dafür geschaffenen Planungs- und Berichterstattungssysteme der Beteiligungsunternehmen – durchzuführen. Das BMF war über das Beteiligungscontrolling der Ressorts zu informieren, es überprüfte die Quartalsberichte der Beteiligungsunternehmen auf Vollständigkeit und Plausibilität⁴⁷ und übermittelte dem Nationalrat jährlich zu den Stichtagen 31. März und 30. September Berichte über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings jeweils pro Unternehmen, zusammengefasst pro Untergliederung und insgesamt über alle Unternehmen des Bundes.

(2) Der mit dem Bundesfinanzgesetz–Entwurf jährlich vorzulegende Bericht des BMF über Ausgliederungen und Beteiligungen gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 (Ausgliederungsbericht) erfasste ebenfalls alle Gesellschaften, an denen der Bund im Berichtsjahr „direkt und mehrheitlich beteiligt“ war, zudem auch börsennotierte Beteiligungen wie die Verbund AG, nicht jedoch indirekte Beteiligungen wie z.B. die Post AG.

Der Ausgliederungsbericht beruhte v.a. auf den im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings gemäß § 67 BHG 2013 erhobenen Daten bzw. Kennzahlen. Er stellte für jede der über 100 ausgegliederten Einrichtungen bzw. Beteiligungen des Bundes die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (Ist–Werte der letzten fünf Jahre) dar sowie die finanziellen Verflechtungen der Unternehmen mit dem Bundesbudget, d.h. die Zahlungsströme (Auszahlungen und Einzahlungen, darunter auch Gewinnausschüttungen) zwischen dem Bundeshaushalt und den Unternehmen. Die Darstellung der Berichtsergebnisse erfolgte ebenfalls pro Unternehmen sowie zusammengefasst pro Untergliederung.

(3) Die beträchtlichen Angaben der Berichte gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 (Ausgliederungsbericht) und § 67 Abs. 4 BHG 2013 (Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings) zu den Einzahlungen des Bundes wiesen erhebliche Unterschiede auf. Nachstehende Tabelle zeigt dies am Beispiel der UG 40, 41 und 45 sowie der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen in den Jahren 2013 und 2014:

⁴⁷ gemäß § 4 Abs. 8 Beteiligungs- und Finanzcontrolling–Verordnung

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Tabelle 16: Betragliche Differenzen in der Beteiligungsberichterstattung 2013 und 2014

Vergleich von Ausgliederungsberichten (§ 42 Abs. 5 BHG 2013) und Berichten über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanz- controllings (§ 67 Abs. 4 BHG 2013)	Ist 2013			Ist 2014		
	§ 42 Abs. 5	§ 67 Abs. 4	Abweichung Absolutwert	§ 42 Abs. 5	§ 67 Abs. 4	Abweichung Absolutwert
	in Mio. EUR					
Einzahlungen des Bundes						
UG 40 (BMWFW)	71,90	68,40	3,50	105,80	109,70	3,90
davon						
BIG ¹	63,10	56,10	7,00	98,30	100,40	2,10
UG 41 (BMVIT)	390,00	490,70	100,70	435,70	529,90	94,20
davon						
ASFINAG ²	101,90	106,20	4,30	146,40	146,40	0,00
UG 45 (BMF)	266,40	427,50	161,10	449,60	354,50	95,10
davon						
ÖIAG/ÖBIB	152,00	152,00	0,00	154,00	154,00	0,00
Verbund AG	106,30	n.a. ³	–	177,20	n.a. ³	–
Summe der Untergliederungen	728,30	986,60	265,30	991,10	994,10	193,20
davon						
ausgewählte Unternehmen	317,00	314,30	11,30	398,70	400,80	2,10

¹ Die Einzahlungen der BIG an den Bund umfassen neben Gewinnausschüttungen (Erträge aus Kapitalbeteiligungen) noch Personalkostenersätze, Veräußerungen (UG 45) und Pensionsbeiträge für Beamten und Beamte und unterscheiden sich daher von den Zahlen in Tabelle 14.

² Die Einzahlungen der ASFINAG an den Bund beinhalten neben Gewinnausschüttungen (Erträge aus Kapitalbeteiligungen) noch Fruchtgrennusentgelte und Liegenschaftsverkäufe und unterscheiden sich daher von den Zahlen in Tabelle 12 (nur Gewinnausschüttungen).

³ Die Verbund AG unterlag als börsennotierte Aktiengesellschaft gemäß § 67 Abs. 3a BHG 2013 nicht dem Beteiligungs- und Finanz-controlling.

Quellen: BMF, Berichte gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 vom April 2014 und Oktober 2015 sowie Berichte gemäß § 67 Abs. 4 jeweils über das 3. Quartal 2014 und 2015; Darstellung RH

Betragliche Abweichungen zwischen den beiden Berichten bestanden in mehrfacher Hinsicht:

- Unternehmen, die Gegenstand der Berichterstattung sind: Der § 67-Bericht umfasste die börsennotierte Verbund AG definitionsgemäß nicht, weshalb sich die betragliche Summe der UG 45, trotz der jeweils gleichlautenden Bezeichnungen – z.B. Einzahlungen an den Bund 2013 in UG 45 – schon alleine aus diesem Grund unterschied.
- Angaben auf Unternehmensebene: Die Einzahlungen der BIG an den Bund wiesen in beiden Jahren, jene der ASFINAG im Jahr 2013 zwischen den Berichten divergierende Beträge auf.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Angaben auf UG-Ebene: In der UG 41 wurden in beiden Jahren – trotz identer Unternehmen – verschieden hohe Einzahlungen an den Bund berichtet (Differenz von bis zu 100,70 Mio. EUR).
- Angaben zu den UG 40, 41 und 45: In Summe ergaben sich für die genannten Untergliederungen Abweichungen in Höhe von 265,30 Mio. EUR (2013) bzw. 193,20 Mio. EUR (2014).
- In zwei Fällen stimmte die Summe innerhalb der Untergliederung nicht mit der Summe der einzelnen Unternehmen je Untergliederung überein.⁴⁸
- Die Differenzen verringerten sich infolge des späteren Zeitpunkts der Erstellung des Ausgliederungsberichts (§ 42 Abs. 5 BHG 2013)⁴⁹. Sie betrugen für die ausgewählten Unternehmen im Jahr 2013 11,30 Mio. EUR, im Jahr 2014 2,10 Mio. EUR.

Das BMF erklärte die Differenzen u.a. mit Formel- und Eingabefehlern in den manuell erstellten Tabellenkalkulationen, die den Berichten zugrunde lagen, bzw. mit nicht vollständig oder mit unrichtig zugeordneten Einzahlungskomponenten in beiden Berichten.

(4) Der Budgetdienst des Parlaments regte in seinen Evaluierungen zur Haushaltsrechtsreform sowie zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling eine Verschiebung der Stichtage für die Erstellung und Vorlage der Berichte an.⁵⁰

Das BMF schlug in seiner Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vom Februar 2015 vor, den Ausgliederungsbericht (§ 42 Abs. 5 BHG 2013) mit dem Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings (§ 67 Abs. 4 BHG 2013) zu verschmelzen und unabhängig vom Budgetierungsprozess zu erstellen. Der neue Bericht mit Stichtag 31. Dezember sollte dem Nationalrat jeweils bis 30. April vorgelegt werden. Dies sollte eine ausreichende Datenqualität sicherstellen.⁵¹

23.2

Der RH wies kritisch auf die erheblichen betraglichen Differenzen hin, die in den Angaben zu den Einzahlungen in den Bundeshaushalt (inkl. Gewinnausschüttun-

⁴⁸ § 42-Bericht vom April 2014: Die Summe der Einzahlungen der UG 45 (266,4 Mio. EUR) inkludierte nicht die Einzahlungen der OeNB (Jahr 2013: 255,9 Mio. EUR).

§ 67-Bericht, 3. Quartal 2015: Die Summe der Einzahlungen der UG 41 (490,7 Mio. EUR) inkludierte nicht die Einzahlungen der Austro Control (Jahr 2013: 35,6 Mio. EUR).

⁴⁹ Berichtserstellung im Jahr 2014 im April, dagegen im Jahr 2015 im Oktober

⁵⁰ Budgetdienst des Parlaments: Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vom Februar 2015 bzw. Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings vom Juli 2015

⁵¹ BMF: Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 vom Februar 2015

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



gen) im Ausgliederungsbericht des BMF (gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013) einerseits sowie im Bericht zu den Ergebnissen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings des BMF (gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013) andererseits für die Jahre 2013 und 2014 bestanden. Aufgrund von Formel- und Eingabefehlern sowie unvollständig oder unrichtig zugeordneten Einzahlungskomponenten unterschieden sich die in den beiden Berichten genannten Beträge allein bei den UG 40, 41 und 45 in Summe um 265,30 Mio. EUR (Jahr 2013) und 193,20 Mio. EUR (Jahr 2014). Dies beeinträchtigte die Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Beteiligungsberichterstattung an den Nationalrat.

Der RH empfahl dem BMF, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Daten in den Berichten gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 (Ausgliederungsbericht) sowie § 67 Abs. 4 BHG 2013 (Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings) sicherzustellen.

Er empfahl dem BMF ferner, die Beteiligungsberichterstattung hinsichtlich der Anzahl der Berichte sowie der Erstellungsstichtage und Vorlagetermine zu optimieren. Zu diesem Zweck wäre die Umsetzbarkeit der diesbezüglichen Vorschläge in den Evaluierungen zur Haushaltsrechtsreform bzw. zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling zu prüfen.

23.3

(1) Das BMF merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Ausgliederungsbericht insbesondere Daten aus dem Bundesvoranschlag und damit die Sicht des Bundeshaushalts, hingegen der Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings die Sicht der berichtspflichtigen Unternehmen enthalte. Gespräche zwischen den beiden zuständigen Fachabteilungen hätten das Ziel, die Vergleichbarkeit der Daten der beiden Berichte künftig bestmöglich sicherzustellen.

(2) Weiters teilte das BMF mit, dass es um eine Optimierung der Beteiligungsberichterstattung hinsichtlich der Anzahl der Berichte sowie der Erstellungsstichtage und Vorlagetermine bemüht sei. Eine Umsetzung der Empfehlung des RH bedürfe allerdings Änderungen des BHG 2013 und damit einer Zustimmung der Bundesregierung bzw. des Nationalrates.

Das BMF habe mehrere Vorschläge zur Anpassung des Haushaltsrechts 2013 gemäß den bisherigen Evaluierungen und Erfahrungen erarbeitet. Es sei aber noch nicht gelungen, in der Bundesregierung bzw. im Parlament das entsprechende Einvernehmen zu erzielen.

23.4

Der RH nahm die Bemühungen des BMF, die Vergleichbarkeit der Daten im Ausgliederungsbericht bzw. im Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings zu gewährleisten sowie die Anzahl der Berichte, deren Erstellungsstichtage und Vorlagetermine zu optimieren, positiv zur Kenntnis.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Aussagekraft und Steuerungsrelevanz des Controllings mit Bezug auf Gewinnausschüttungen

24.1

(1) Gemäß der Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung⁵² waren folgende Werte, denen der RH eine unmittelbare oder mittelbare Bedeutung für die Gewinnausschüttungen beimaß, einem Controlling zu unterziehen:

- die Gewinnausschüttungen,
- die Eigenmittelquote,
- die fiktive Schuldentlastungsdauer,
- der Jahresüberschuss/-fehlbetrag sowie
- der Cashflow aus dem operativen Ergebnis.

(2) Das Beteiligungs– und Finanzcontrolling eignete sich damit zwar grundsätzlich auch für das Controlling von Gewinnausschüttungen, wies jedoch eine Reihe von Einschränkungen auf:

- die Berichte des BMF über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrollings gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013 enthielten die Eigenmittelquoten und die fiktiven Schuldentlastungsdauern nicht,
- die Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung gab keine weiteren ausschüttungsrelevanten Kennzahlen vor, etwa zur Rentabilität als Verhältnis der Ergebnisse des Unternehmens zum eingesetzten (Eigen–)Kapital, sowie den Free Cashflow als Indikator für die Liquiditätsstärke des Unternehmens (siehe TZ 31),
- das Beteiligungs– und Finanzcontrolling umfasste börsennotierte Gesellschaften nicht, weil Planzahlen und Abweichungsanalysen – sofern nicht von der Gesellschaft selbst veröffentlicht – potenziell Insider–Probleme aufwarfen; auch mittelbare Beteiligungen, etwa die Tochtergesellschaften der ÖBIB, unterlagen dem Beteiligungscontrolling nicht,
- die für das Beteiligungsmanagement der ausgewählten Unternehmen zuständigen Abteilungen der überprüften Ressorts führten kein ergänzendes Controlling der Gewinnausschüttungen durch.

⁵² Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung gemäß § 67 Abs. 2 BHG 2013, BGBl. II Nr. 511/2012

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(3) Die dem BMF übermittelten Abweichungsanalysen im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings beschränkten sich weitgehend auf die verbale Beschreibung der Zahlen ohne vertiefende inhaltliche Würdigung. Eine Plausibilisierung der Gewinnausschüttungen bzw. ihrer Abweichungen von den Planwerten – etwa unter Bezugnahme auf Abweichungen bei anderen finanziellen Parametern – fehlte weitgehend.

Das Finanzcontrolling schlüsselte die Einzahlungen in den Bundeshaushalt nicht in allen Fällen näher auf, sondern wies die Gewinnausschüttungen als Teil der Einzahlungssumme aus. Dies erschwerte ein zielgerichtetes Controlling.

24.2

Der RH hielt fest, dass sich das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 grundsätzlich auch für das Controlling von Gewinnausschüttungen eignete, der Informationsgehalt, die Aussagekraft und die Eignung für Steuerungszwecke jedoch zu verbessern waren.

Der RH bemängelte, dass die Eigenmittelquote und die fiktive Schuldentlastungsdauer – zwei für Gewinnausschüttungen maßgebliche und laufend zu erhebende Kennzahlen – nicht Inhalt der Berichte über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings waren. Er bemängelte, dass die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung keine weiteren, ausschüttungsrelevanten Kennzahlen (v.a. Rentabilität, Free Cashflow) vorsah. Er bemängelte ferner, dass das Beteiligungscontrolling börsennotierte Unternehmen und mittelbare Beteiligungen des Bundes – darunter solche mit maßgeblichen Gewinnausschüttungen, wie etwa die Verbund AG und die Post AG – nicht erfasste.

Der RH kritisierte, dass die überprüften Ressorts über die Berichte des Beteiligungs- und Finanzcontrollings hinaus kein Controlling der Gewinnausschüttungen durchführten.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts, die Aussagekraft des Controllings der Gewinnausschüttungen und seine Eignung für Steuerungszwecke zu verbessern. Dazu sollten die im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings bereits erhobenen finanziellen Parameter in ihrem ursächlichen Zusammenhang zu den Gewinnausschüttungen analysiert und die Angemessenheit der Gewinnausschüttungen durch zusätzliche Kennzahlen, v.a. Rentabilität und Free Cashflow, plausibilisiert werden.

Um den Informationsgehalt der Berichte des BMF über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013 zu erhöhen, empfahl der RH dem BMF, darauf hinzuwirken, dass zumindest die in Jahresabschlüssen börsennotierter Gesellschaften bereits veröffentlichten Zahlen sowie mittelbare Beteiligungen mit maßgeblichen Gewinnausschüttungen einer Analyse unterzogen und in die Beteiligungsberichterstattung aufgenommen werden.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



24.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF weise das Finanzcontrolling – gemäß Berichtsmuster der Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung – unter der Kennzahl Gewinnausschüttungen Dividenden als Einzahlungen des Bundes gesondert aus. Der Bericht an den Budgetausschuss des Nationalrates gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013 sei definitionsgemäß ein Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrollings. Die Auszahlungen und Einzahlungen des Bundes würden daher in Summe ausgewiesen; besondere Abweichungen – etwa bei Dividenden – würden verbal erläutert.

Das BMF teilte mit, dass die Umsetzung der Empfehlung des RH – Verbesserung der Aussagekraft des Controllings der Gewinnausschüttungen durch zusätzliche Kennzahlen – im Wege einer neu zu erlassenden Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung vorgesehen sei.

(2) Weiters seien laut Stellungnahme des BMF und des BMWFW bei Aktiengesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist, die Bestimmungen des § 67 Abs. 1 bis 3 nur solange anzuwenden, als deren Aktien nicht zum amtlichen Handel oder zum geregelten Freiverkehr an einer österreichischen Wertpapierbörsche oder in vergleichbarer Weise zum Handel an einer ausländischen Börse zugelassen seien (§ 67 Abs. 3a BHG 2013). Ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling über börsennotierte Unternehmen mit direkter oder indirekter Mehrheitsbeteiligung des Bundes (somit über die Verbund AG bzw. Post AG) sei daher unzulässig. Dies schließe auch die Erhebung, Analyse und Beteiligungsberichterstattung über bereits veröffentlichte Zahlen im Rahmen des Beteiligungs– und Finanzcontrollings mit ein.

(3) Laut Stellungnahme des BMVIT entspreche sein Beteiligungscontrolling den Vorgaben des BMF. Das Controlling von weitergehenden Kennzahlen für Unternehmen des BMVIT erfolge im Rahmen der Eigentümer–Jours fixes.

(4) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die für die Eigentümervertretung zuständige Abteilung sehr wohl ein Controlling der Gewinnausschüttungen der BIG durchföhre. So würden die prognostizierten Gewinne der Gesellschaft regelmäßig auf ihre Ausschüttbarkeit hin analysiert. Dafür würden neben den Quartalsberichten insbesondere die Jahresvoranschläge sowie Jahresabschlüsse für Analysezwecke herangezogen und Finanz-, Ertrags- und Cashflow– Kennzahlen berechnet und plausibilisiert. Auch kenne die BIG die durch den Eigentümer vorgegebenen Ausschüttungserwartungen und berücksichtige diese in ihrer rollierenden Mittelfristplanung. Dies gewährleiste auch aufseiten der Gesellschaft eine vorausschauende Finanzplanung.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



24.4

- (1) Der RH entgegnete dem BMF und dem BMWFW, dass § 67 Abs. 1 bis 3 BHG börsennotierte Gesellschaften zwar von der Erhebung, Analyse und Beteiligungsberichterstattung ausnahm, jedoch trugen die Ausschüttungen börsennotierter Gesellschaften maßgeblich zu den Einzahlungen des Bundes bei. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, weil ein Controlling auf Basis bereits veröffentlichter Daten von börsennotierten Gesellschaften den Informationsgehalt der Beteiligungsberichterstattung wesentlich erhöhen würde. Nach Ansicht des RH standen gesellschaftsrechtliche Bestimmungen der Aufnahme solcher Daten in das Beteiligungs- und Finanzcontrolling samt Berichterstattung nicht entgegen.
- (2) Der RH entgegnete dem BMVIT und dem BMWFW, dass ein entsprechendes Controlling der Gewinnausschüttungen der ASFINAG bzw. der BIG nicht dokumentiert war.

Analyse der Gewinnausschüttungen der mehrheitlichen Bundesbeteiligungen

Gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen für Gewinnausschüttungen

25.1

- (1) Die Beteiligungsunternehmen des Bundes waren (mehrheitlich) als GmbH und Aktiengesellschaften organisiert, unter Letzteren befanden sich sowohl börsennotierte als auch solche im Alleineigentum des Bundes.

Für eine allfällige Ausschüttungsstrategie bot eine GmbH im Alleineigentum den größten Gestaltungsspielraum, während dieser bei einer Aktiengesellschaft im Mehrheitseigentum und mit an der Börse frei gehandelten Anteilen sehr eingeschränkt war.

- (2) Gemäß Aktiengesetz⁵³ (**AktG**) hatte der Vorstand dem Aufsichtsrat den Jahresabschluss sowie einen Vorschlag für die Gewinnverwendung zur Prüfung und Billigung vorzulegen. Der Aufsichtsrat hatte der Hauptversammlung einen Bericht über seine Prüfung zu erstatten. Der Hauptversammlung oblag sodann die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns (§ 104 Abs. 2 Z 2 AktG).

Billigte der Aufsichtsrat den Jahresabschluss, so galt er als „festgestellt“. Die Hauptversammlung war in ihrer Beschlussfassung über die Gewinnverwendung an den festgestellten Bilanzgewinn gebunden, der zur Gänze auszuschütten war.⁵⁴ Der Eigentümer hatte in diesem Fall keinen Einfluss mehr auf die Höhe des Bilanzgewinns, etwa durch Bildung oder Auflösung von Rücklagen oder eines Gewinnvortrags.

⁵³ BGBI. Nr. 98/1965 i.d.F. BGBI. I Nr. 112/2015

⁵⁴ siehe etwa Gruber in Doralt/Nowotny/Kalss (Hrsg.), Aktiengesetz (2012) § 104 Rz 37

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Nur wenn der Aufsichtsrat den Jahresabschluss nicht billigte oder wenn Vorstand und Aufsichtsrat sich gemeinsam für eine Feststellung durch die Hauptversammlung entschieden, war die Hauptversammlung von Rechts wegen zur Feststellung des Jahresabschlusses berufen.

(3) Die Satzung konnte gemäß AktG⁵⁵ die Bindungswirkung des festgestellten Bilanzgewinns einschränken und die Mitwirkungsrechte der Eigentümer bzw. Anteilseigner stärken. In diesem Fall konnte die Hauptversammlung im Zuge der Gewinnermittlung z.B. eine freiwillige Rücklagendotierung oder –auflösung vornehmen oder entscheiden, den Bilanzgewinn nicht in voller Höhe auszuschütten, sondern auf die nächste Periode vorzutragen.

Satzungsbestimmungen konnten auch Anleitungen zur Gewinnermittlung und –verwendung vorgeben, etwa eine Orientierung der Gewinnausschüttung am Konzernergebnis, die Beachtung einer bestimmten Schuldentlastungsdauer oder eine regelmäßige Rücklagenbildung (siehe nachfolgende **TZ 26**).

(4) Im Übrigen konnten Eigentümer versuchen, ihre Dividendenerwartungen auch indirekt über die von ihnen gewählten (§ 87 AktG) bzw. entsendeten Aufsichtsräte (§ 88 AktG) durchzusetzen. Ein hohes Maß an Einflussnahme stand jedoch in einem Spannungsverhältnis zu der in den maßgeblichen Verhaltenskodizes⁵⁶ geforderten Unabhängigkeit der Aufsichtsräte und Vermeidung von Interessenkonflikten.

(5) Den Jahresabschluss einer GmbH stellte gemäß GmbHG die Generalversammlung fest⁵⁷. Somit konnten die (Mehrheits-)Eigentümer auch die Höhe des zur Ausschüttung bestimmten Bilanzgewinns durch Rücklagenbildung bzw. –auflösung beeinflussen. Nach der Feststellung des Bilanzgewinns bestand auch gemäß GmbHG ein Ausschüttungsgebot, es sei denn, eine Regelung im Gesellschaftsvertrag ermächtigte die Generalversammlung, den Bilanzgewinn ganz oder teilweise in die nächste Periode vorzutragen.

25.2

Der RH wies darauf hin, dass gesellschaftsrechtliche Bestimmungen den Bund als Eigentümer bzw. Anteilseigner in seiner Entscheidung über Gewinnausschüttungen beschränkten. Die Wahl der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft sowie die Ausgestaltung ihrer Satzung bzw. ihres Gesellschaftsvertrags hatten wesentliche Bedeu-

⁵⁵ § 104 Abs. 4 AktG: Die Hauptversammlung kann „den Bilanzgewinn ganz oder teilweise von der Verteilung ausschließen, soweit sie auf Grund der Satzung hiezu ermächtigt ist.“

⁵⁶ Der Österreichische Corporate Governance Kodex (Jänner 2015) galt für alle in Österreich börsennotierten Aktiengesellschaften, die Anwendung war auch nicht börsennotierten Aktiengesellschaften empfohlen. Der B-PCGK galt ergänzend für Unternehmen des Bundes, sofern sie nicht börsennotierte Aktiengesellschaften waren.

⁵⁷ § 35 Abs. 1 Z 1 GmbHG

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



tung für die rechtliche Durchsetzbarkeit einer allfälligen Dividendenpolitik des Eigentümers bzw. Anteilseigners (siehe nachfolgende **TZ 26**).

Unternehmensspezifische Regelungen

26.1

(1) Die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen der vier ausgewählten Beteiligungsunternehmen sahen hinsichtlich Gewinnverwendung bzw. Gewinnverteilung Folgendes vor⁵⁸:

- Der Vorstand der ASFINAG legte dem Aufsichtsrat gemäß Satzung den Jahresabschluss und den Geschäftsbericht vor. Die Hauptversammlung beschloss nur in den im Gesetz vorgesehenen Fällen über die Feststellung des Jahresabschlusses.
- Der Aufsichtsrat der BIG prüfte gemäß Gesellschaftsvertrag den Vorschlag der Geschäftsführung über die Gewinnverteilung und berichtete der Generalversammlung darüber. Der Generalversammlung oblag die Beschlussfassung über das Jahresergebnis und die Gewinnverteilung. Wurde kein solcher Beschluss gefasst, war das Jahresergebnis auf neue Rechnung vorzutragen.
- Der Vorstand der Post AG legte dem Aufsichtsrat gemäß Satzung den Jahresabschluss samt Vorschlag für die Gewinnverwendung vor. Der Aufsichtsrat hatte dies zu prüfen und der Hauptversammlung darüber zu berichten. Billigte der Aufsichtsrat den Jahresabschluss, so war dieser festgestellt, es sei denn, Vorstand und Aufsichtsrat entschieden sich für eine Feststellung durch die Hauptversammlung.

Gemäß Satzung konnte die Hauptversammlung den Bilanzgewinn – entgegen dem Vorschlag für die Gewinnverwendung – ganz oder teilweise von der Verteilung ausschließen. Die nötigen Änderungen des Jahresabschlusses hatte der Vorstand vorzunehmen.

- Gemäß Satzung der Verbund AG hatten die Aufstellung des Jahresabschlusses und seine Vorlage an den Aufsichtsrat durch den Vorstand zu erfolgen. Die Hauptversammlung hatte über die Gewinnverwendung und in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auch über die Feststellung des Jahresabschlusses zu beschließen.

(2) Im Fall der ASFINAG und der Verbund AG konnte daher die Hauptversammlung mangels entsprechender Satzungsregelungen – außer in den gesetzlich geregelten Fällen – keinen Einfluss auf die Höhe des Bilanzgewinns bzw. dessen Ausschüttung nehmen (siehe **TZ 25**).

⁵⁸ Satzungen und Gesellschaftsverträge der genannten Unternehmen

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Die ASFINAG beachtete das bestehende Vollausschüttungsgebot nicht und schützte nur Teile ihres Bilanzgewinns aus.

26.2

(1) Der RH hielt fest, dass der Gesellschaftsvertrag der BIG sowie die Satzungen der ASFINAG, Post AG und Verbund AG den überprüften Ressorts als Eigentümern bzw. Anteilseignern unterschiedliche Einflussmöglichkeiten auf die Höhe der Gewinnausschüttungen verschafften. Die Unterschiede der Beteiligungsunternehmen – etwa ihre Rechtsform, die Höhe der Bundesbeteiligung oder Börsennotierung – boten keine hinreichende, sachliche Erklärung, warum der Bund bei der ASFINAG und der Verbund AG weniger Einflussmöglichkeiten auf die Gewinnverwendung hatte als bei der BIG und bei der Post AG.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts, sich als Eigentümervertreter aktiv mit den rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Gestaltung von Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen auseinanderzusetzen, um die Eigentümerinteressen bestmöglich wahrzunehmen. Die Regelungen in Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen sollten – unter Wahrung der Rechte allfälliger Minderheitsaktionäre – der bestmöglichen Erfüllung des Gesellschaftszwecks sowie der Eigentümerstrategie (einschließlich Gewinnausschüttungs- und Gewinnverwendungsstrategie) dienen.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts weiters, die Gesellschaftsverträge und Satzungen ihrer Beteiligungen auf unbegründete Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Gewinnverwendung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

(2) Der RH bemängelte, dass die ASFINAG jeweils nur Teile ihres Bilanzgewinns ausschüttete, obwohl die Satzung der ASFINAG dafür keine Ermächtigung der Hauptversammlung vorsah.

Der RH empfahl dem BMVIT, in die Satzung der ASFINAG eine Ermächtigung der Hauptversammlung aufzunehmen, den Gewinn ganz oder teilweise von der Ausschüttung auszuschließen, um die Rechtmäßigkeit der Gewinnausschüttungen der ASFINAG zu gewährleisten.

26.3

(1) Das BMF pflichtete in seiner Stellungnahme den rechtlichen Ausführungen des RH, wonach Bilanzgewinne zur Gänze auszuschütten seien, sofern nicht auch andere Gewinnverwendungen (z.B. Vortrag auf neue Rechnung bzw. Rücklagendotierung) ermöglicht würden, bei. Obwohl die gesetzlichen Bestimmungen das BMF als Eigentümer bzw. Anteilseigner in seinen Entscheidungen über Gewinnausschüttungen bisher nicht beschränkt hätten, werde die Empfehlung einer Überprüfung bzw. allfälliger Anpassung von Satzungen und Gesellschaftsverträgen aufgegriffen.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(2) Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes vom 23. Mai 2007, 3 Ob 59/07h. Demnach dürfe die Hauptversammlung ohne satzungsmäßige Grundlage den Bilanzgewinn weder ganz noch teilweise von der Verteilung ausschließen, auch nicht im Wege eines Gewinnvortrags auf neue Rechnung. Der Oberste Gerichtshof relativiere diese generelle Vorschrift allerdings und halte fest, dass die Verletzung gesetzlicher Verteilungsvorschriften den Beschluss der Hauptversammlung nicht absolut nichtig, sondern bloß anfechtbar mache, wobei zur Anfechtung jeder in der Hauptversammlung erschienene Aktionär legitimiert sei. Daraus, so der Oberste Gerichtshof, ergebe sich aber für den Fall, dass alle Aktien der AG von einem Alleinaktionär gehalten würden, die Sanktionslosigkeit des Gesetzesverstoßes. Dies gelte auch im Fall, dass die Hauptversammlung einstimmig einen vom Jahresabschluss des Vorstands abweichenden Gewinnverteilungsbeschluss fasse.

Der vom RH kritisierte Umstand stelle inhaltlich auf den Schutz von Anteilseignern (Minderheitsaktionäre) ab, der bei einem 100 %-Eigentümer nicht zum Tragen komme. Insofern seien die Ausschüttungen korrekt gewesen. Dennoch habe das BMVIT mit einer entsprechenden Satzungsänderung per 17. Juni 2016 diesem formalen Ansatz des RH und somit der Empfehlung bereits entsprochen.

(3) Laut Stellungnahme des BMWFW seien die Feststellungen des RH hinsichtlich der BIG nachvollziehbar. Es bestehe kein Änderungsbedarf.

26.4

Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die Missachtung des Vollausschüttungsgebots einen – im gegebenen Fall allerdings sanktionslosen – Gesetzesverstoß darstellte. Er vertrat die Ansicht, dass öffentliche Eigentümer die gesetzlichen Bestimmungen auch in formaler Hinsicht korrekt anzuwenden haben. Im Übrigen haben auch der Vorstand bzw. der Aufsichtsrat der ASFINAG den Jahresabschluss und Gewinnverwendungsvorschlag gemäß Gesetz und Satzung der ASFINAG zu erstellen bzw. zu prüfen und zu billigen.

27.1

(1) Börsennotierte Gesellschaften wie die Post AG und die Verbund AG verfügten über unternehmenseigene, in ihren Geschäftsberichten und auf ihren Internetseiten öffentlich publizierte Dividendenpolitiken, die eine gewisse Selbstbindung der Gesellschaften bewirkten:

- Gemäß Dividendenpolitik der Post AG sollten jährlich zumindest 75 % des Nettoergebnisses an die Aktionäre ausgeschüttet werden. Ziel war es, die Dividende im Einklang mit dem Konzernergebnis weiterzuentwickeln.⁵⁹

⁵⁹ vgl. https://www.post.at/footer_ueber_uns_investor_relations_post_aktie_kennzahlen_dividende.php; zuletzt abgerufen am 5. August 2016

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- Die Dividendenpolitik der Verbund AG orientierte sich an einer Ausschüttungsquote von ca. 50 % des bereinigten Konzernergebnisses.

(2) Die BIG hatte keine eigene Ausschüttungspolitik formuliert. Jedoch sah die Beilage zum Bundesimmobiliengesetz 2000⁶⁰ in einer Modellrechnung zur Wirtschaftlichkeit der BIG bis einschließlich 2010 eine Gewinnausschüttung von rd. 50 % des Jahresgewinns⁶¹ einschließlich des Ergebnisvortrags vor. Damit sollte der Bund (neben Nachbesserungsbeträgen aus Liegenschaftsverkäufen) auch an der wirtschaftlichen Entwicklung der BIG partizipieren.

Auch die ASFINAG verfügte über keine eigene Dividendenpolitik. Aus ihrer Strategie war lediglich ein mittelbarer Zusammenhang zu Gewinnausschüttungen abzuleiten. Demnach strebte die ASFINAG eine Steigerung der Vermögenswerte und eine nachhaltige Infrastrukturfinanzierung an. Sie hatte eine Ergebnisentwicklung gemäß dem mit dem Eigentümer abgestimmten laufenden Budget bzw. der ebenfalls abgestimmten aktuellen Mittelfristplanung sicherzustellen.

27.2

Der RH bemängelte, dass die ASFINAG und die BIG über keine unternehmenseigene Ausschüttungspolitik verfügten. Nach Ansicht des RH verminderte dies die Transparenz ihrer Ausschüttungsentscheidungen.

Der RH empfahl dem BMVIT bzw. dem BMWFW, im Rahmen ihrer Eigentüermöglichkeiten auf eine – mit den Eigentümervorgaben abgestimmte – Formulierung einer Dividenden– bzw. Ausschüttungspolitik der ASFINAG bzw. der BIG hinzuwirken.

27.3

(1) Das BMVIT verwies dazu auf seine Stellungnahme zu **TZ 12**.

(2) Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zuletzt im Jahr 2012 eine Grundsatzentscheidung zur mittel- bis langfristigen Ausrichtung des Unternehmens bzw. für eine neue Unternehmensstrategie getroffen habe. Damit seien auch jährliche, in den Planungsrechnungen der BIG berücksichtigte Gewinnausschüttungen des BIG-Konzerns an den Bund festgelegt worden.

Auf dieser Basis sei die Ausschüttung in Höhe von 20 Mio. EUR des Gewinns 2012 im Jahr 2013 erfolgt. Darüber hinaus sei ein Teil des Gewinns 2012 zweckgewidmet und für vom Eigentümer festgelegte Maßnahmen verwendet worden. In den Jahren 2014 und 2015 seien höhere, auf politischer Ebene vereinbarte Ausschüttungen erfolgt. Entsprechend der Periode des Bundesfinanzrahmens seien Ausschüttungserwartungen bis 2018 festgelegt worden. Diese Erwartungen seien von der

⁶⁰ Bundesimmobiliengesetz, BGBl. I Nr. 141/2000

⁶¹ Jahresüberschuss nach Rücklagenbewegung

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Fachsektion des BMWFW in Abstimmung mit der BIG auf ihre grundsätzliche Erfüllbarkeit hin überprüft worden. Weiters habe die BIG diese Vorgaben in ihren Prognoserechnungen berücksichtigt. Das BMWFW habe diese Ausschüttungserwartungen im ELAK dokumentiert und jährlich mehrmals (bei Vorlage des Jahresvoranschlages sowie im Rahmen der Jahresvorschau) auf ihre Erfüllbarkeit hin plausibilisiert. Mit der Vorlage des Jahresabschlusses könne anschließend beurteilt werden, ob die erwartete Gewinnausschüttung im Jahresgewinn Deckung finde. Im Rahmen dieser Beurteilungen würden Kennzahlenanalysen durchgeführt und das Ergebnis dokumentiert.

Die Dokumentation der Ausschüttungsentscheidung erfolge im Protokoll über die ordentliche Generalversammlung der BIG.

Die sehr positive Ergebnisentwicklung der BIG, die in den letzten Jahren hohe Ausschüttungen ermöglicht habe, veranlasste das BMWFW, die 2012 festgelegte Ausschüttungspolitik zu überarbeiten. Für 2017 solle – gemeinsam mit der BIG–Geschäftsführung – eine adaptierte, mit den Eigentümervorgaben abgestimmte Ausschüttungspolitik erarbeitet werden.

27.4

- (1) Der RH hielt fest, dass sich die Stellungnahme des BMVIT zu **TZ 12** nicht – weder zustimmend noch ablehnend – mit dem Thema einer ASFINAG-eigenen Dividenpolitik befasste.
- (2) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass seitens der BIG keine dokumentierte Ausschüttungspolitik vorlag, die sich an Finanzkennzahlen orientierte.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Entwicklung der Gewinnausschüttungen

Einzahlungen in den Bundeshaushalt insgesamt

28

Neun von 108 Unternehmen, an denen der Bund im Jahr 2015 direkt und mehrheitlich beteiligt war, schütteten Gewinne aus. In den Jahren 2010 bis 2015 flossen dem Bundesbudget daraus Einzahlungen von insgesamt 3,804 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 634,08 Mio. EUR pro Jahr zu. Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Einzahlungen – jeweils im Jahr nach dem Bilanzjahr – nach den einzelnen Beteiligungen:

Tabelle 17: Einzahlungen in den Bundeshaushalt aus Gewinnausschüttungen der Beteiligungen des Bundes

Beteiligungsunternehmen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR							
ASFINAG	0,00	100,00	100,00	100,00	145,00	95,00	540,00
BIG	0,00	0,00	0,00	20,00	65,00	69,46	154,46
Bundesrechenzentrum GmbH	3,10	5,00	6,10	2,90	1,90	3,00	22,00
Landw. Bundesversuchswirtschaften GmbH	3,60	4,80	0,00	4,00	4,00	1,00	17,40
Monopolverwaltung GmbH	1,20	1,30	1,20	1,30	1,30	1,00	7,30
Österreichische Bundesforste AG	20,00	19,40	17,80	20,00	20,00	22,30	119,50
ÖIAG/ÖBIB	200,00	190,00	155,00	152,00	154,00	125,00	976,00
<i>davon</i>							
Post AG	53,55	57,12	60,69	64,26	67,83	67,83	371,28
Oesterreichische Nationalbank (OeNB)	197,70	169,50	255,90	182,40	204,80	231,20	1.241,50
Verbund AG	196,48	97,45	97,45	106,31	177,18	51,38	726,25
Summe	622,08	587,45	633,45	588,91	773,18	599,38	3.804,41
in %							
Veränderung jeweils zum Vorjahr		-5,6	7,8	-7,0	31,3	-22,5	

Quellen: Ausgliederungsbericht nach § 42 Abs. 5 BHG 2013; Aufstellung BMF; Berechnungen und Darstellung RH

Vor allem in den Jahren 2014 und 2015 unterlagen die Gewinnausschüttungen großen Schwankungen: Von 2013 auf 2014 stiegen sie um 31,3 %, dies v.a. infolge einer Sonderdividende der Verbund AG sowie höherer Ausschüttungen der ASFINAG und der BIG. Von 2014 auf 2015 sanken sie um 22,5 %, v.a. wegen niedrigerer Dividenden von ASFINAG und Verbund AG.

Zu den Einzahlungen in den Bundeshaushalt trugen von 2010 bis 2015 insbesondere die OeNB mit in Summe 1,242 Mrd. EUR (inkl. Gewinnabfuhr), die ÖIAG/ÖBIB mit 976,00 Mio. EUR, die Verbund AG mit 726,25 Mio. EUR sowie die ASFINAG mit 540,00 Mio. EUR bei.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

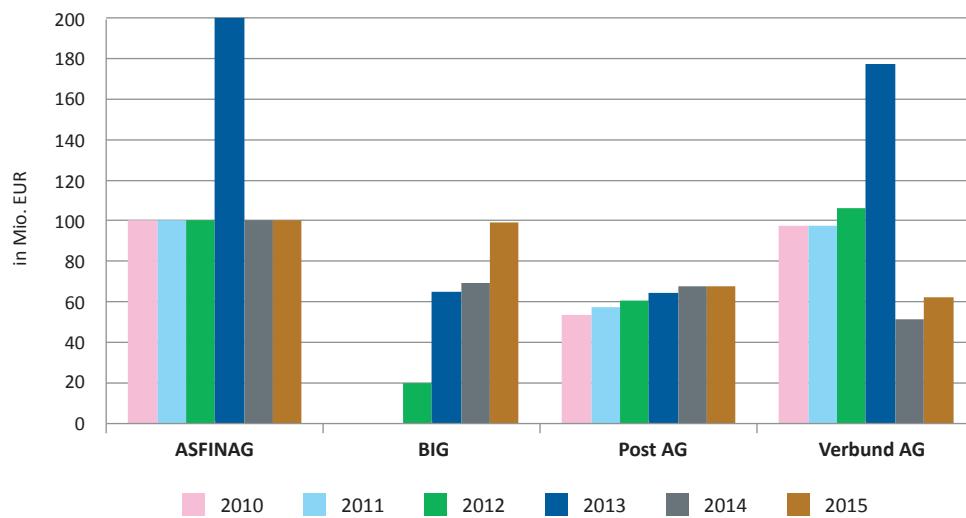
Gewinnausschüttungen der ausgewählten Beteiligungen

Entwicklung und Grundlagen der Gewinnausschüttungen

29.1

- (1) Die Gewinnausschüttungen der ausgewählten Beteiligungen – dargestellt nach dem Entstehungsjahr des Bilanzgewinns – entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2015 wie folgt:

Abbildung 4: Entwicklung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen 2010 bis 2015



Quellen: Geschäftsberichte der Unternehmen; Darstellung RH

Während sich bei der Post AG von 2010 bis 2014 ein – sehr gleichmäßiger – Anstieg zeigte, schüttete die ASFINAG jährlich konstant 100 Mio. EUR aus, ausgenommen die Verdoppelung auf 200 Mio. EUR im Jahr 2013. Die Gewinnausschüttungen der BIG⁶² (ab 2012) stiegen v.a. von 2012 auf 2013 sowie von 2014 auf 2015 sprunghaft an.

Die unregelmäßige Dividendenentwicklung der Verbund AG ergab sich aus Schwankungen der Bilanzgewinne. Im Jahr 2013 beschlossen die Organe der Verbund AG zudem eine Sonderdividende; im Jahr 2014 nahm das Unternehmen seine Dividen-denausschüttung um 71 % zurück.

- (2) Weder das BMVIT als Eigentümer noch die ASFINAG selbst hatten im Vorfeld der erstmaligen Ausschüttung im Jahr 2010 strategische Grundsätze einer Dividendenpolitik und konkrete Begründungen formuliert. Auch für die Verdoppelung der Dividende von 100 Mio. EUR auf 200 Mio. EUR im Jahr 2013 und ihre Rücknahme auf

⁶² Die BIG nahm von 2006 bis 2011 keine Gewinnausschüttungen vor.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



100 Mio. EUR im Jahr 2014 fehlte sowohl seitens des Unternehmens, z.B. im Beschluss der Hauptversammlung oder im Geschäftsbericht der ASFINAG, als auch seitens des Eigentümers BMVIT eine schriftlich dokumentierte Begründung. Lediglich aus den Materialien zum BVA⁶³ ging hervor, dass die Dividendenerhöhung 2013 auf politischen Verhandlungen beruhte und einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts leisten sollte.

(3) Die BIG schüttete 2010 und 2011 keine Gewinne aus, sondern thesaurierte diese als freie Rücklagen für Investitionen⁶⁴. Den Ausschüttungsentscheidungen ab 2012 gingen jeweils budgetpolitische Verhandlungen zwischen BMF und BMWFW voraus (siehe **TZ 20**), die in den Eigentümerbeschlüssen des BMWFW zur Gewinnausschüttung jedoch keinen schriftlich dokumentierten Niederschlag fanden. Auch im Fall der BIG verabsäumten das BMWFW als Eigentümer und das Unternehmen selbst, eine entsprechende Ausschüttungspolitik vorab zu definieren.

(4) Die börsennotierten Unternehmen Post AG und Verbund AG setzten von 2010 bis 2015 grundsätzlich die unternehmenseigene Dividendenpolitik um (siehe **TZ 27**). Die Verbund AG schüttete davon abweichend im Jahr 2013, trotz negativem Jahresergebnis, eine Sonderdividende aus, um die Aktionäre – darunter auch den Mehrheits-eigentümer Bund – am Ergebniseffekt aus einem Beteiligungsgeschäft teilhaben zu lassen. Die Eigentümerressorts BMF bzw. BMWFW hatten für ihren Teil keine strategischen Überlegungen zur Dividendenpolitik der beiden Unternehmen formuliert.

29.2

Der RH wies darauf hin, dass die Höhe der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Beteiligungen – mit Ausnahme der Post AG – v.a. in den Bilanzjahren 2013 und 2014 sprunghafte Veränderungen aufwies. Die Ursache dafür bildeten – aus Sicht des RH – im Falle der ASFINAG und der BIG nicht eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen definierte Ausschüttungspolitik der Eigentümerressorts, sondern budgetpolitische Vereinbarungen der befassten Bundesministerinnen und –minister.

Die unregelmäßige Dividendenentwicklung im Falle der Verbund AG beruhte nach Ansicht des RH auf der Ergebnisentwicklung sowie auf Entscheidungen der Organe der Gesellschaft (Sonderdividende). Die Beschlüsse folgten jedoch grundsätzlich der definierten Ausschüttungspolitik des Unternehmens. Die Post AG hielt sich an die Vorgaben ihrer Dividendenpolitik und schüttete, dem Ergebnis entsprechend, bis einschließlich 2014 jährlich konstant leicht steigende Dividenden aus.

Der RH kritisierte, dass die auf Regierungsebene – als Beiträge zur Konsolidierung des Bundeshaushalts – vereinbarten Gewinnausschüttungen der ASFINAG und der

⁶³ Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017

⁶⁴ zur Umsetzung der Konjunkturpakete der Bundesregierung 2009 und 2010 (Instandhaltung und thermische Sanierung)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



BIG nicht anhand einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen definierten Ausschüttungspolitik der Eigentümerressorts plausibilisiert wurden. Er kritisierte ferner, dass weder in den Beschlüssen der Gesellschaftsorgane noch seitens des BMVIT bzw. des BMWFW als Eigentümerressorts eine schriftliche Dokumentation der maßgeblichen Beweggründe sowie der Entscheidungs- und Organverantwortung erfolgte.

Der RH empfahl dem BMVIT und dem BMWFW, Entscheidungen über Gewinnausschüttungen der ASFINAG bzw. der BIG anhand einer – nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorab zu definierenden – Ausschüttungspolitik zu plausibilisieren und die Gründe für kurzfristige Abweichungen davon, z.B. Beiträge zur Haushaltkskonsolidierung, festzuhalten.

Weiters empfahl der RH dem BMVIT und dem BMWFW, die Beweggründe für Abweichungen von der vorab definierten Ausschüttungspolitik in den Organbeschlüssen der Gesellschaften wie auch bei den Eigentümervertretern zu dokumentieren, um die Transparenz der Entscheidungen und der Organverantwortung zu gewährleisten.

Zur Dokumentation der Berechnungen bzw. Schätzungen von Gewinnausschüttungen im Rahmen der Veranschlagung verwies der RH auf seine Ausführungen in **TZ 17 ff.**

29.3

(1) Das BMVIT verwies dazu auf seine Stellungnahmen zu **TZ 12** sowie zu **TZ 18**, wonach die Schriftlichkeit der Entscheidungen durch die Protokolle der Hauptversammlungen gegeben sei.

(2) Das BMWFW verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 27**, wonach der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zuletzt im Jahr 2012 eine Grundsatzentscheidung zur mittel- bis langfristigen Ausrichtung des Unternehmens bzw. für eine neue Unternehmensstrategie getroffen habe.

29.4

(1) Der RH hielt zur Stellungnahme des BMVIT zu **TZ 12** fest, dass sich diese nicht – weder zustimmend noch ablehnend – mit dem Thema einer vorab zu definierenden Ausschüttungspolitik befasste.

Zur Stellungnahme des BMVIT zu **TZ 18** bemerkte der RH, dass die Beschlüsse der Hauptversammlung zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch nicht vorlagen und die maßgeblichen Beweggründe für die Ausschüttungshöhe nicht offenlegten. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, die im Vorfeld bzw. im Zuge der Budgeterstellung getroffenen budgetpolitischen Entscheidungen der haushaltsleitenden Organe (Regierungsmitglieder bzw. Eigentümervertreter) – gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 und Punkt 7.4 B–PCGK – in nachvollziehbarer Weise schriftlich zu dokumentieren.

(2) Der RH wiederholte gegenüber dem BMWFW, dass seitens der BIG selbst keine dokumentierte Ausschüttungspolitik vorlag (siehe **TZ 27**).

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Ergebniskunst der Gewinnausschüttungen

30.1

(1) Der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens bemaß sich grundsätzlich an seiner Ertragskraft. Diese bildete sich in der Gewinn- und Verlustrechnung in den Ergebnissen ab bzw. als Verhältnis der Ergebnisse zum eingesetzten Kapital (Rentabilität). Für nachhaltige wirtschaftliche Erfolge musste auch die Finanzierung des Unternehmens gewährleistet sein. Über die Finanzierung gaben die Kapitalstruktur und daraus entwickelte Kennzahlen Aufschluss.

Als Voraussetzung für regelmäßige und nachhaltige Gewinnausschüttungen musste das Unternehmen daher auf längere Sicht

- positive operative Ergebnisse generieren,
- für eine Wertsteigerung des Eigenkapitals sorgen (Rentabilität) sowie
- die Finanzierung des Geschäftsbetriebs sicherstellen (Kapitalstruktur).

(2) Um in der Praxis ausgewogene und nachhaltige Ausschüttungen im Sinne einer Werterhaltung bzw. -steigerung der Beteiligung sicherzustellen, sollten die auszuschüttenden Gewinne aus den – um Einmaleffekte bereinigten – operativen Jahreserfolgen stammen. Sie sollten nicht das Ergebnis bilanzpolitischer Maßnahmen sein, etwa

- laufende, den Bilanzgewinn verbessernde, das Eigenkapital jedoch schmälernde Rücklagenauflösungen,
- ergebnisverbessernde Einmaleffekte aus Bewertungsspielräumen oder
- außerordentliche, nicht im Rahmen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit stehende Transaktionen.

(3) Die Höhe der operativen Ergebnisse sollte auch eine am Kapitalmarkt orientierte Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals (Rentabilität) gewährleisten. Die Sicherstellung der Finanzierung setzte ein nötiges Maß an Eigenfinanzierung (Eigenkapitalquote) sowie die Rückzahlung des Fremdkapitals in einem angemessenen Zeitraum (Schuldentlastungszeitraum) voraus. So etwa sah die Finanzierungsstrategie der BIG eine Mindesteigenkapitalquote vor und die Mittelfristplanung der ASFINAG eine Erhöhung der Eigenkapitalquote sowie eine Verringerung der Schuldentlastungszeitraum. Ausschüttungen beeinflussten v.a. den Grad der Eigenfinanzierung und der Verschuldung (Schuldenabbau), Investitionsentscheidungen sowie gegebenenfalls auch Börsenkennzahlen.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

(4) Die nachfolgenden Tabellen zeigen die operativen Ergebnisse der ausgewählten Unternehmen (Jahresüberschuss/-fehlbetrag) und die Gewinnverwendung (Rücklagendotierung/-auflösung (-/+), Gewinnvortrag, Gewinnausschüttung) gemäß den veröffentlichten Jahresabschlüssen. Neben der Ausschüttungsquote⁶⁵ geben zwei wesentliche Kennzahlen zur Kapitalstruktur (Eigenkapitalquote⁶⁶ und Verschuldungsgrad bzw. Gearing⁶⁷) Auskunft über allfällige Auswirkungen der Ausschüttungen auf die Kapitalstruktur.

a) ASFINAG

Tabelle 18: ASFINAG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ASFINAG	in Mio. EUR					
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	342,11	367,58	482,81	490,39	408,73	539,31
Rücklagendotierung/-auflösung	-0,64	0,00	0,06	0,08	0,08	0,07
Gewinnvortrag	1.493,10	1.734,58	2.002,16	2.385,03	2.675,50	2.984,30
Bilanzgewinn	1.834,57	2.102,16	2.485,03	2.875,50	3.084,30	3.523,69
Dividende	100,00	100,00	100,00	200,00	100,00	100,00
Kennzahlen	in %					
Ausschüttungsquote	29,2	27,2	20,7	40,8	24,5	18,5
Eigenkapitalquote	16,7	18,5	20,9	23,0	24,0	26,2
Verhältnis Fremdkapital/Eigenkapital						
Verschuldungsgrad (Gearing)	5,01	4,40	3,79	3,36	3,17	2,81

Quellen: Jahresabschlüsse ASFINAG; Kennzahlenberechnung und Darstellung RH

Die ASFINAG erwirtschaftete die Dividenden der Jahre 2010 bis 2015 vollständig aus den operativen Ergebnissen. Die Ausschüttungsquote belief sich – mit Ausnahme des Jahres 2013 – auf durchschnittlich rd. 24 %. Gleichzeitig erhöhte sich die Eigenkapitalquote der ASFINAG um 9,5 Prozentpunkte und verbesserte sich ihr Verschuldungsgrad kontinuierlich von 5,01 auf 2,81. Es bestanden daher keine Hinweise auf eine Beeinträchtigung der Kapitalstruktur.

⁶⁵ Ausschüttungsquote: Gewinnausschüttung / Jahresüberschuss

⁶⁶ Eigenkapitalquote: Eigenkapital / (Eigenkapital + Fremdkapital) in %

⁶⁷ Verschuldungsgrad (Gearing): Fremdkapital / Eigenkapital

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



b) BIG

Tabelle 19: BIG – Gewinnausschüttungen und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss)

BIG	2010	2011	2012	2013	2014	2015
in Mio. EUR						
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	14,71	56,75	11,29	116,46	165,87	189,05
Rücklagendotierung/-auflösung	0,00	0,00	-9,94	-35,00	-56,96	-63,27
Gewinnvortrag	0,00	0,00	56,75	38,10	54,56	54,56
Bilanzgewinn	14,71	56,75	58,10	119,56	163,48	180,34
Dividende	0,00	0,00	20,00	65,00	69,50	103,90
in %						
Ausschüttungsquote	0,0	0,0	177,1	55,8	41,9	55,0
Eigenkapitalquote	14,6	15,1	14,7	16,6	18,1	20,2
Verhältnis Fremdkapital/Eigenkapital						
Verschuldungsgrad (Gearing)	5,86	5,63	5,82	5,01	4,53	3,95

Anmerkung: farblich markierte Zellen — siehe Erläuterungen im Text

Quellen: Jahresabschlüsse BIG; Kennzahlberechnung und Darstellung RH

Die BIG konnte die Gewinnausschüttung 2012 nicht vollständig aus dem Jahresergebnis decken, verwendete in diesem Jahr jedoch Gewinnvorträge aus Vorperioden. Es entstanden dadurch keine negativen Folgen für die Kapitalstruktur. Im Verhältnis zu den Jahren 2010 bis 2012 verbesserten sich die Kennzahlen der BIG in den Jahren ab 2013 merklich.

c) Post AG

Tabelle 20: Post AG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss)

Post AG	2010	2011	2012	2013	2014	2015
in Mio. EUR						
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	148,58	92,91	113,17	176,91	107,83	41,05
Rücklagendotierung/-auflösung	-3,65	0,43	0,18	0,37	0,33	55,03
Gewinnvortrag	4,43	41,28	19,78	11,53	60,46	36,89
Bilanzgewinn	149,36	134,62	133,13	188,81	168,62	132,97
Dividende	108,08	114,84	121,59	128,35	131,73	131,73
in %						
Ausschüttungsquote	72,7	123,6	107,4	72,6	122,2	320,9
Eigenkapitalquote	42,9	42,2	41,3	44,5	44,3	40,5
Verhältnis Fremdkapital/Eigenkapital						
Verschuldungsgrad (Gearing)	1,33	1,37	1,42	1,25	1,26	1,47

Anmerkung: farblich markierte Zellen — siehe Erläuterungen im Text

Quellen: Jahresabschlüsse Post AG; Kennzahlberechnung und Darstellung RH

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Die Post AG konnte die Dividenden der Jahre 2011, 2012, 2014 und 2015 nicht vollständig aus den Jahresergebnissen bedienen. Bis einschließlich 2014 bedeckte sie die Differenz aus Gewinnvorträgen der Vorjahre. Im Jahr 2015 musste die Post AG jedoch zusätzlich Rücklagen in der Höhe von 55,03 Mio. EUR auflösen. Die Eigenkapitalquote sank um 2,4 Prozentpunkte und der Verschuldungsgrad stieg geringfügig; dies führte zu einer leichten Beeinträchtigung der Kapitalstruktur.

d) Verbund AG

Tabelle 21: Verbund AG – Dividenden und Ergebnisentwicklung (nach UGB Einzelabschluss)

Verbund AG	2010	2011	2012	2013	2014	2015
in Mio. EUR						
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	352,61	274,33	393,08	-546,93	279,16	143,74
Rücklagendotierung/-auflösung	-161,53	-83,25	-184,64	894,35	-178,41	-22,15
Gewinnvortrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bilanzgewinn	191,08	191,08	208,45	347,42	100,75	121,60
Dividende	191,08	191,08	208,45	347,42	100,75	121,60
in %						
Ausschüttungsquote	54,2	69,7	53,0	n.v.	36,1	84,6
Eigenkapitalquote	47,7	51,8	55,3	42,0	36,1	41,8
Verhältnis Fremdkapital/Eigenkapital						
Verschuldungsgrad (Gearing)	1,10	0,93	0,81	1,38	1,78	1,39

Anmerkung: farblich markierte Zellen — siehe Erläuterungen im Text

Quellen: Jahresabschlüsse Verbund AG; Kennzahlberechnung und Darstellung RH

Die Verbund AG konnte die (Sonder-)Dividende im Jahr 2013 aufgrund eines Verlusts nicht aus dem operativen Ergebnis bedecken. Zur Verlustabdeckung und Finanzierung der Dividende löste sie Rücklagen in Höhe von 894,35 Mio. EUR auf. Die Eigenkapitalquote sank von 2010 auf 2015 um rd. 6 Prozentpunkte und das Gearing verschlechterte sich um rund ein Viertel.

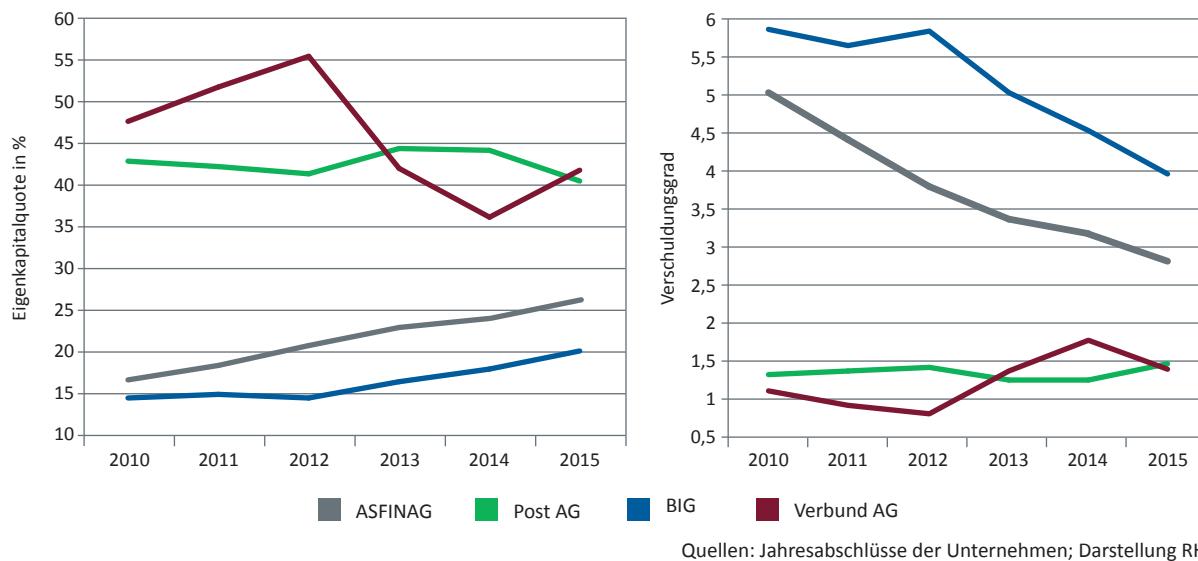
(5) Die folgende Abbildung vergleicht Eigenkapitalquote und Verschuldungsgrad der vier ausgewählten Unternehmen in den Jahren 2010 bis 2015:

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

R
H

Abbildung 5: Eigenkapitalquote und Verschuldungsgrad der ausgewählten Unternehmen 2010 bis 2015



Quellen: Jahresabschlüsse der Unternehmen; Darstellung RH

Im Vergleich der vier Unternehmen stiegen die Eigenkapitalquoten der BIG (ab 2012) und der ASFINAG – wenn auch von einem niedrigen Niveau aus –, während die Eigenkapitalquote der Post AG gegenüber 2010 leicht, jene der Verbund AG stärker (um rd. 6 Prozentpunkte) sank. Dementsprechend sank auch der Verschuldungsgrad der BIG (ab 2012) und der ASFINAG, jener der Post AG stieg bis 2015 leicht und jener der Verbund AG mit rund einem Viertel etwas deutlicher an.

30.2

Der RH hielt fest, dass die ausgewählten Unternehmen die Gewinnausschüttungen in den Jahren 2010 bis 2015 überwiegend aus operativen Gewinnen (Jahresergebnissen) erwirtschafteten. Die BIG und die Post AG (bis 2014) bedeckten die in einzelnen Jahren aufgetretenen Unterdeckungen aus ihren für Ausschüttungszwecke verfügbaren Gewinnvorträgen. Die Post AG musste im Jahr 2015 Rücklagen in Höhe von 55,03 Mio. EUR auflösen, um eine Dividende zu ermöglichen, dementsprechend verschlechterten sich Eigenkapitalquote und Verschuldungsgrad gegenüber 2010 leicht. Die ASFINAG und die BIG erhöhten von 2010 bis 2015 ihre Eigenkapitalquote bzw. verbesserten ihren Verschuldungsgrad, d.h. die Gewinnausschüttungen hatten keine negativen Auswirkungen auf die Kapitalstruktur. Die Verbund AG musste im Jahr 2013 Rücklagen in Höhe von 894,35 Mio. EUR zur Verlustabdeckung und zur Finanzierung einer (Sonder-)Dividende auflösen; von 2010 auf 2015 sank ihre Eigenkapitalquote um rd. 6 Prozentpunkte.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Wenngleich Gewinnausschüttungen bei kurzfristiger Ergebnisverschlechterung nach Ansicht des RH für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen nicht grundsätzlich schädlich waren, konnten Ausschüttungen über eine länger währende Verlustphase eine negative Entwicklung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens verstärken bzw. beschleunigen, weil sie Mittel für notwendige Investitionen bzw. Schuldentgelungen schmälerten. Die Ergebnissituation der Beteiligungen sollte daher regelmäßig einem Controlling unterzogen werden, um die Ausschüttungspraxis im Falle nachhaltiger Ergebnisverschlechterungen und einer negativen Veränderung finanzieller Parameter – v.a. der Kapitalstruktur und des Verschuldungsgrads – anzupassen, bis hin zu einem allfälligen Ausschüttungsverzicht.

Der RH empfahl dem BMF, in das Controlling der Gewinnausschüttungen auch finanzielle Parameter zur Kapitalstruktur und Verschuldung sowie zu den künftigen Ergebnisaussichten einzubeziehen.

30.3

Laut Stellungnahme des BMF werde das Berichtsschema einer künftigen Beteiligungs- und Finanzcontrolling–Verordnung zusätzliche Kriterien zu Ausschüttungsentscheidungen berücksichtigen. Ferner entwickle das BMF für sein strategisches Beteiligungscontrolling unternehmensbezogene Schlüsselindikatoren (KPI, Key Performance Indicators) im Bereich Finanzen nach dem Vorbild einer Balanced Scorecard.

30.4

Der RH vermerkte die beiden Vorhaben des BMF – Erweiterung des Berichtsschemas der Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung um zusätzliche Kriterien zu Ausschüttungsentscheidungen sowie die Entwicklung unternehmensbezogener Schlüsselindikatoren – positiv.

Entwicklung der Free Cashflows

31.1

(1) Der ausschüttungsfähige Gewinn ergab sich in Form des Bilanzgewinns (§ 231 UGB) aus der Gewinn– und Verlustrechnung des Unternehmens als rechnerischer Unterschiedsbetrag zwischen Erlösen und Aufwendungen. Nicht alle Erlöse und Aufwendungen stellten auch Zahlungsflüsse dar (z.B. die Abschreibung von Vermögensgegenständen, Bildung und Auflösung von Rückstellungen) und umgekehrt hatten nicht alle Zahlungsflüsse Auswirkungen auf das Bilanzergebnis (z.B. die Rückzahlung von Darlehen).

Die liquiden Mittel zum Bilanzstichtag wichen daher in der Regel vom Bilanzgewinn ab. Gewinnausschüttungen erforderten jedoch Zahlungsmittel. Daher war sicherzustellen, dass neben den oben genannten Voraussetzungen – Ertragskraft und Finanzierung – auch genügend liquide Mittel zur Auszahlung der Gewinnausschüttung zur Verfügung standen. Die Gewinnausschüttung selbst stellte einen ergebnisneutralen Zahlungsfluss dar, der in der Bilanz und der Cashflow–Berechnung seinen Niederschlag fand.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



(2) Eine wesentliche Information über die Liquiditätsstärke eines Unternehmens, u.a. über dessen verfügbare Mittel für Gewinnausschüttung und Fremdkapitalrückführung, lieferte der Free Cashflow. Er errechnet sich aus der Summe der Cashflows aus der operativen Geschäftstätigkeit und aus der Investitionstätigkeit. Die Berechnung erfolgt meist indirekt durch Rückrechnung des operativen Cashflows aus dem Jahresergebnis nach folgendem Schema:

Abbildung 6: Schema der Berechnung des Free Cashflows (nach IFRS 7 und 8)

Cashflow aus der operativen Geschäftstätigkeit
Ergebnis nach Steuern
+ Abschreibungen / + Wertminderungen / – Zuschreibungen
+/- Veränderungen der Vorräte
+/- Veränderungen der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen
+/- Veränderungen der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen
+/- Veränderungen der Rückstellungen
+/- Veränderungen der übrigen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten
-/+ Gewinne / Verluste aus Anlagenabgängen
+/- sonstige nicht zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge
Cashflow aus der Investitionstätigkeit
- Investitionen in immaterielle Vermögenswerte
- Investitionen in Sachanlagen
- Investitionen in Finanzanlagen
+ Erlöse aus Anlagenabgängen
+/- Veränderung der übrigen finanziellen Vermögenswerte
Free Cashflow

Quellen: IFRS/IAS Cashflow Statement; Darstellung RH

Ein negativer Cashflow bedeutete, dass die Investitionen im betreffenden Geschäftsjahr höher waren als der durch den operativen Betrieb erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss. In Perioden mit hohen Investitionen musste der zusätzliche Zahlungsmittelbedarf daher durch Kapitaleinzahlungen – häufig Darlehenaufnahmen – gedeckt werden. Auch Gewinnausschüttungen mussten in Perioden mit negativen Free Cashflows fremdfinanziert werden.

(3) Die nachfolgende Tabelle stellt die Deckung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen von 2010 bis 2015 durch die entsprechenden Free Cashflows dar. Die Beträge wurden jeweils im selben Geschäftsjahr erwirtschaftet:

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes

Tabelle 22: Gewinnausschüttungen und Free Cashflows

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gewinnausschüttungen und Free Cashflows		in Mio. EUR				
ASFINAG						
Free Cashflow	6,72	97,52	151,26	181,00	137,38	81,84
Dividende	100,00	100,00	100,00	200,00	100,00	100,00
BIG						
Free Cashflow	-215,60	-144,40	-23,90	-138,80	58,00	152,30
Gewinnausschüttung	0,00	0,00	20,00	65,00	69,50	103,90
Post AG						
Free Cashflow	150,20	177,80	118,00	51,20	146,80	143,60
Dividende gesamt, davon 52,85 % Bund	108,08	114,84	121,59	128,35	131,73	131,73
Verbund AG						
Free Cashflow	481,35	240,52	615,68	-743,67	-481,12	1.132,03
Dividende gesamt, davon 51,00 % Bund	191,08	191,08	208,45	347,42	100,75	121,60

Anmerkung: farblich markierte Zellen — siehe Erläuterungen im Text

Quellen: Geschäftsberichte der Unternehmen; Zusammenstellung RH

Die ASFINAG erzielte von 2010 bis 2015 positive Free Cashflows, die aber nur in den Jahren 2012 und 2014 die Dividenden beträchtlich gänzlich abzudecken vermochten. Die BIG tätigte – trotz negativer Free Cashflows bis 2013 – in den Jahren 2012 und 2013 Ausschüttungen. Das BMWFW begründete dies mit einer teilweisen Nachholung der seit 2006 unterlassenen Gewinnausschüttungen. Die Post AG erwirtschaftete von 2010 bis 2015 positive Free Cashflows, nur 2013 war keine vollständige Deckung der Dividende möglich. Bei der Verbund AG bestand 2013 und 2014 keine Deckung der Dividende im Free Cashflow, wobei das Unternehmen in diesen Jahren jeweils einen hohen negativen Free Cashflow auswies.

31.2

Der RH wies darauf hin, dass die Finanzierung der Gewinnausschüttungen der ausgewählten Unternehmen in den Jahren 2010 bis 2015 nur zum Teil aus dem Free Cashflow erfolgte, zum Teil aber auch eine Fremdfinanzierung erforderlich war. Letzteres war im Jahr 2013 bei allen ausgewählten Unternehmen der Fall. Die BIG und die Verbund AG schütteten in zwei Geschäftsjahren auch bei Vorliegen negativer Free Cashflows Gewinne aus.

Nach Ansicht des RH waren Gewinnausschüttungen grundsätzlich auch in Geschäftsjahren mit negativen Free Cashflows möglich, solange dadurch nicht andere finanzielle Parameter – insbesondere Kapitalstruktur, Verschuldungsgrad und Schuldentlastungsdauer – maßgeblich negativ beeinflusst wurden. Börsennotierte Gesellschaften konnten damit am Kapitalmarkt eine konstante und attraktive Divi-

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



dendenpolitik beibehalten. Über einen längeren Zeitraum führte die Fremdfinanzierung von Gewinnausschüttungen jedoch zu einer Schwächung des Eigenkapitals und einem Anstieg der Schulden.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts, mittel- bis längerfristig nicht zu überschreitende Grenzwerte für Gewinnausschüttungen in Form von unternehmensspezifisch geeigneten Liquiditätskennzahlen und Zielwerten für die Kapitalstruktur zur Orientierung für Ausschüttungsentscheidungen vorzugeben. Abweichungen von diesen Grenzwerten über einen längeren Zeitraum sollten – etwa ab dem dritten Jahr – Gegensteuerungsmaßnahmen zur Stärkung der Liquidität und der Eigenfinanzierung auslösen, z.B. einen vorübergehenden Ausschüttungsverzicht.

31.3

(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei den Unternehmen im Beteiligungsportfolio im Zuge von Gewinnverwendungsbeschlüssen bereits bisher auf die Kapitalstruktur geachtet worden sei. Da – wie bereits zu [TZ 24](#) ausgeführt – das Berichtsschema der künftigen Beteiligungs- und Finanzcontrolling–Verordnung u.a. den Free Cashflow enthalten solle, werde dieser eines der Entscheidungskriterien für künftige Ausschüttungsentscheidungen sein.

(2) Das BMVIT verwies auf seine Stellungnahme zu [TZ 12](#), wonach eine deutlich unterhalb der Nutzungsdauer liegende Schuldentlastungsdauer eine wesentliche Kenngröße für die ASFINAG darstelle.

(3) Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass bereits in der Vergangenheit zur Stärkung der Liquidität und der Eigenfinanzierungsquote auf Ausschüttungen verzichtet worden sei. Dabei seien neben den Kennzahlen laut Unternehmensreorganisationsgesetz (Eigenmittelquote und fiktive Schuldentlastungsdauer) auch weitere Finanz-, Ertrags- und Cashflow-Kennzahlen zur Orientierung für Ausschüttungsentscheidungen herangezogen worden. Formal seien bisher keine Grenzwerte vorgegeben worden.

Das BMWFW werde für die BIG entsprechende Grenzwerte in Form von unternehmensspezifisch geeigneten Liquiditätskennzahlen und Zielwerten für die Kapitalstruktur erarbeiten.

31.4

(1) Der RH erwiderte dem BMVIT, dass zur Orientierung für Ausschüttungsentscheidungen weitere Kennzahlen zweckmäßig wären (siehe auch Gegenäußerung zu [TZ 12](#)).

(2) Der RH nahm die bekundete Absicht des BMWFW, Grenzwerte für Gewinnausschüttungen zu erarbeiten, positiv zur Kenntnis.

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



Schlussempfehlungen

32

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF, BMVIT und BMWFW

- (1) Die Grundsätze und Vorschriften des Bundeshaushaltungsrechts für die Veranschlagung wären auch im Falle budgetpolitischer Zusagen bzw. Entscheidungen über Gewinnausschüttungen zu beachten. ([TZ 21](#))
- (2) Die Aussagekraft des Controllings zu den Gewinnausschüttungen und seine Eignung für Steuerungszwecke wären zu verbessern, indem die im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings bereits erhobenen finanziellen Parameter in ihrem ursächlichen Zusammenhang zu den Gewinnausschüttungen analysiert und die Angemessenheit der Gewinnausschüttungen durch zusätzliche Kennzahlen, v.a. Rentabilität und Free Cashflow, plausibilisiert werden. ([TZ 24](#))
- (3) Die Eigentümervertreter sollten sich aktiv mit den rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Gestaltung von Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen auseinandersetzen, um die Eigentümerinteressen bestmöglich wahrzunehmen. Die Regelungen in Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen sollten – unter Wahrung der Rechte allfälliger Minderheitsaktionäre – der bestmöglichen Erfüllung des Gesellschaftszwecks sowie der Eigentümerstrategie (einschließlich Gewinnausschüttungs- und Gewinnverwendungsstrategie) dienen. ([TZ 26](#))
- (4) Die Gesellschaftsverträge und Satzungen der Beteiligungen wären auf unbegründete Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Gewinnverwendung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. ([TZ 26](#))
- (5) Mittel- bis längerfristig nicht zu überschreitende Grenzwerte für Gewinnausschüttungen in Form von unternehmensspezifisch geeigneten Liquiditätskennzahlen und Zielwerten für die Kapitalstruktur wären zur Orientierung für Ausschüttungsentscheidungen vorzugeben. Abweichungen von diesen Grenzwerten über einen längeren Zeitraum sollten – etwa ab dem dritten Jahr – Gegensteuerungsmaßnahmen zur Stärkung der Liquidität und der Eigenfinanzierung auslösen, z.B. einen vorübergehenden Ausschüttungsverzicht. ([TZ 31](#))

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



BMF und BMWFW

- (6) Die geteilte Aufgabenwahrnehmung mit Bezug auf die Verbund AG wäre zu evaluieren mit dem Ziel, die haushaltsrechtlich unzweckmäßige Teilung der Zuständigkeit zu beseitigen. (TZ 14)
- (7) Das ressorteigene Beteiligungsmanagement sollte – unter Orientierung am Modell des BMVIT – weiterentwickelt werden. (TZ 15)

BMVIT und BMWFW

- (8) Im Rahmen der Eigentümermöglichkeiten wäre auf eine – mit den Eigentümervorgaben abgestimmte – Formulierung einer Dividenden– bzw. Ausschüttungspolitik der ASFINAG bzw. der BIG hinzuwirken. (TZ 27)
- (9) Entscheidungen über Gewinnausschüttungen der ASFINAG bzw. der BIG wären anhand einer – nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorab zu definierenden – Ausschüttungspolitik zu plausibilisieren und die Gründe für kurzfristige Abweichungen davon, z.B. Beiträge zur Haushaltskonsolidierung, festzuhalten. (TZ 29)
- (10) Die Beweggründe für Abweichungen von der vorab definierten Ausschüttungspolitik wären in den Organbeschlüssen der Gesellschaften wie auch bei den Eigentümervertretern zu dokumentieren, um die Transparenz der Entscheidungen und der Organverantwortung zu gewährleisten. (TZ 29)

BMF

- (11) Auf eine Ergänzung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex um eine Leitlinie zum Beteiligungsmanagement wäre hinzuwirken. Diese sollte auch bundesweite Anforderungen an ressorteigene bzw. unternehmensspezifische Eigentümerstrategien (einschließlich strategischer Grundsätze für Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) darlegen. (TZ 6)
- (12) Auf eine umfassende Aktualisierung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex – gegebenenfalls nach Evaluierung der Anwendungspraxis – wäre hinzuwirken. Dabei wären auch die Maßstäbe für die Wahrnehmung der Anteilsrechte im Lichte des BHG 2013 anzupassen. (TZ 6)
- (13) Auf eine Analyse der Eigentümerzielvorgaben für die Gewinnausschüttungen öffentlicher Unternehmen in vergleichbaren OECD–Ländern wäre hinzuwirken; Erkenntnisse daraus wären für die Weiterentwicklung der Eigentümerstrategien auf Bundesebene zu nutzen. (TZ 7)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



- (14) Das Beteiligungsmanagement wäre in ausgewogener und konsistenter Weise gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–Verordnung (BGBl. II Nr. 244/2011) in die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 aufzunehmen. (TZ 10)
- (15) Für Beteiligungsunternehmen wären Eigentümerstrategien mit Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung sowie unternehmensspezifischen Zielvorgaben zu formulieren. Letztere sollten auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur umfassen. (TZ 10)
- (16) Auf die Entwicklung bundesweiter strategischer Grundsätze einer Beteiligungs politik einschließlich Gewinnausschüttungs– bzw. Dividendenpolitik wäre hinzuwirken. (TZ 11)
- (17) Der Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes wäre zu beachten und im Sinne der Budgetwahrheit eine möglichst genaue und realistische Veranschlagung von Finanzerträgen bzw. Einzahlungen aus Gewinnausschüttungen sicherzustellen. Die maßgeblichen Berechnungen bzw. Schätzungen gemäß § 28 Abs. 2 BHG 2013 wären auch im Falle „politischer Entscheidungen“ zu dokumentieren. (TZ 17)
- (18) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Daten in den Berichten gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 (Ausgliederungsbericht) sowie § 67 Abs. 4 BHG 2013 (Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrollings) sicherzustellen. (TZ 23)
- (19) Die Beteiligungsberichterstattung wäre hinsichtlich der Anzahl der Berichte sowie der Erstellungsstichtage und Vorlagetermine zu optimieren. Zu diesem Zweck wäre die Umsetzbarkeit der diesbezüglichen Vorschläge in den Evaluierungen zur Haushaltsrechtsreform bzw. zum Beteiligungs– und Finanzcontrolling zu prüfen. (TZ 23)
- (20) Um den Informationsgehalt der Berichte des BMF über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrollings zu erhöhen, wäre darauf hinzuwirken, dass zumindest die in Jahresabschlüssen börsennotierter Gesellschaften bereits veröffentlichten Zahlen sowie mittelbare Beteiligungen mit maßgeblichen Gewinnausschüttungen einer Analyse unterzogen und in die Beteiligungsberichterstattung aufgenommen werden. (TZ 24)
- (21) In das Controlling der Gewinnausschüttungen wären auch finanzielle Parameter zur Kapitalstruktur und Verschuldung sowie zu den künftigen Ergebnisaussichten einzubeziehen. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



BMVIT

- (22) Im Rahmen der Eigentümerstrategie wären auch Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung festzulegen. (**TZ 12**)
- (23) In die unternehmensspezifischen Eigentümerstrategien wären auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur, aufzunehmen. (**TZ 12**)
- (24) Eigentümerentscheidungen wären grundsätzlich in nachvollziehbarer Weise schriftlich zu dokumentieren. (**TZ 18**)
- (25) Die Gewinnausschüttungen der ASFINAG wären – nach Ausfinanzierung der Straßenprojekte gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Bundesstraßengesetz 1971, d.h. voraussichtlich ab dem Jahr 2017 – im Bundesvoranschlag in der vollen Höhe zu budgetieren. (**TZ 18**)
- (26) § 20 BHG 2013 (zur Verbuchung von Finanzerträgen wie Dividenden und ähnlichen Gewinnausschüttungen) wäre einzuhalten und eine periodengetreue Erfolgsermittlung im Ergebnishaushalt zu gewährleisten. (**TZ 19**)
- (27) In die Satzung der ASFINAG wäre eine Ermächtigung der Hauptversammlung aufzunehmen, den Gewinn ganz oder teilweise von der Ausschüttung auszuschließen, um die Rechtmäßigkeit der Gewinnausschüttungen der ASFINAG zu gewährleisten. (**TZ 26**)

BMWFW

- (28) Bei den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 40 wäre verstärkt auf Relevanz und inhaltliche Konsistenz zu achten. (**TZ 13**)
- (29) Für die BIG wäre eine Eigentümerstrategie mit Grundsätzen der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung sowie unternehmensspezifischen Zielvorgaben zu formulieren. Letztere sollten auch finanzielle Zielvorgaben, etwa zur Rentabilität oder zur Kapitalstruktur umfassen. (**TZ 13**)
- (30) Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz wäre bei der Veranschlagung von Gewinnausschüttungen auch im Falle von „politischen Vereinbarungen“ zu beachten. (**TZ 20**)
- (31) Eigentümervorgaben an Beteiligungsunternehmen wären – im Einklang mit den OECD-Leitsätzen 2015, welche die Unabhängigkeit der Aufsichtsrats-

Bericht des Rechnungshofes

Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes



funktion betonen – nicht über die Vertreterin bzw. den Vertreter des Resorts im Aufsichtsrat zu kommunizieren. (**TZ 22**)

Wien, im April 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

