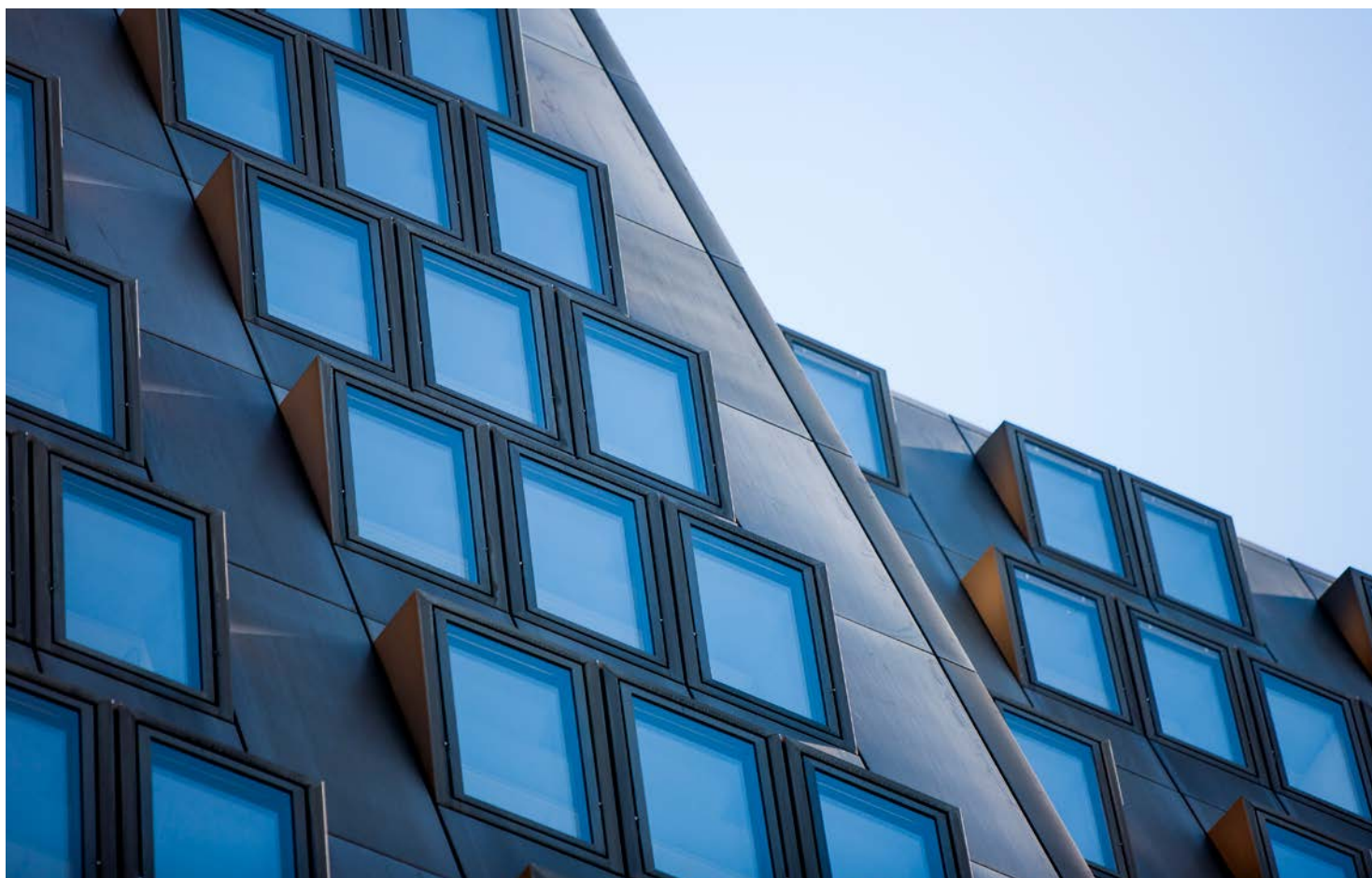




Unternehmen des Bundes

Reihe BUND 2020/12

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im März 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	6
Prüfungsziel _____	9
Kurzfassung _____	9
Zentrale Empfehlungen _____	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	15
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	17
Begriff „Unternehmen des Bundes“ _____	18
Datenerhebung _____	24
Verwendete Datenquellen _____	24
Qualität der Datenquellen _____	25
Quantitative Entwicklung der Unternehmen von 1990 bis 2017 _____	29
Qualitative Analyse _____	36
Portfolioanalyse von Beteiligungen _____	36
Einordnung nach Rechtsgrundlage und Rechtsform _____	38
Einordnung nach Budget–Untergliederungen _____	46
Einordnung nach Branchen _____	49
Gliederung nach funktionalen Gesichtspunkten _____	52
Einordnung nach den Kategorien der Daseinsvorsorge _____	54
Einordnung nach wirtschaftlichen Kriterien _____	55
Allgemeines _____	55
Eigenkapitalquote _____	57
Jahresergebnisse _____	60
Personalaufwand und Beschäftigte _____	64
Zahlungsströme _____	68



Steuerung der Unternehmen des Bundes _____	76
Beteiligungscontrolling als Teil des Beteiligungsmanagements _____	76
OECD-Empfehlungen zur Beteiligungsberichterstattung _____	76
Bundes-Public Corporate Governance Kodex _____	77
Empfehlungen des RH und Studie des Budgetdienstes des Österreichischen Parlaments _____	79
Beteiligungsberichterstattung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 _____	80
Strategisches Controlling _____	87
Schlussempfehlungen _____	91



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Begriffsbestimmungen zu Unternehmen des Bundes in den jeweiligen Rechtsgrundlagen _____	20
Tabelle 2:	Datenmängel im SAP–Treasury 2013 bis 2017 _____	27
Tabelle 3:	Anzahl an Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 _	33
Tabelle 4:	Unternehmen des Bundes (direkte Beteiligungen) mit der höchsten Anzahl an Tochterunternehmen zum 31. Dezember 2017 _____	35
Tabelle 5:	Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach Branchen ____	50
Tabelle 6:	Überblick wesentlicher Unternehmenskennzahlen in Summe, 2013 und 2017 _____	57
Tabelle 7:	Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform _____	61
Tabelle 8:	Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten _____	61
Tabelle 9:	Unternehmen des Bundes im Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Bericht _____	82
Tabelle 10:	Beteiligungsberichterstattung in europäischen Ländern_____	88

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Zugänge an Unternehmen des Bundes ____	30
Abbildung 2:	Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 – Zugänge ab 2013 _____	31
Abbildung 3:	Saldierte Entwicklung der Beteiligungen des Bundes _____	32
Abbildung 4:	Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 nach Beteiligungsart _____	34
Abbildung 5:	Organisationsformen _____	39
Abbildung 6:	Unternehmen des Bundes nach Rechtsform zum 31. Dezember 2017 _____	43
Abbildung 7:	Entwicklung von Unternehmen des Bundes nach Errichtungsform _____	44
Abbildung 8:	Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Unternehmen des Bundes nach Beteiligungsart zum 31. Dezember 2017 ____	45
Abbildung 9:	Anzahl an Unternehmen des Bundes nach Beteiligungsart und Errichtungsform zum 31. Dezember 2017 _____	46
Abbildung 10:	Unternehmen des Bundes nach Budget–Untergliederungen zum 31. Dezember 2017 _____	47
Abbildung 11:	Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach Budget–Untergliederung _____	48
Abbildung 12:	Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten, 2013 bis 2017 _____	53
Abbildung 13:	Unternehmen gegliedert nach Kategorien der Daseinsvorsorge, 2013 bis 2017 _____	55
Abbildung 14:	Eigenkapitalquote im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017; Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten _____	58

Abbildung 15:	Eigenkapitalquote im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform _____	59
Abbildung 16:	Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform und nach funktionalen Gesichtspunkten _	62
Abbildung 17:	Verteilung der Jahresergebnisse (2013 bis 2017 kumuliert); Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten und Rechtsform _____	63
Abbildung 18:	Entwicklung des Personalaufwands _____	65
Abbildung 19:	Entwicklung der Beschäftigten _____	66
Abbildung 20:	Personalaufwand je Beschäftigten (Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017), Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten _____	67
Abbildung 21:	Auszahlungen aus dem und Einzahlungen in den Bundeshaushalt _____	73
Abbildung 22:	Zusammensetzung der Auszahlungen, 2013 bis 2017 (in Summe) _____	74
Abbildung 23:	Zusammensetzung der Einzahlungen, 2013 bis 2017 (in Summe) _____	75
Abbildung 24:	Organisation des Beteiligungscontrollings gemäß § 42 und § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 _____	81

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen– und Schnellstraßen– Finanzierungs–Aktiengesellschaft
BCN	Bundesbeteiligungs–, Controlling– und Nominierungsinformationssystem
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundshaushaltsgesetz 2013
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B–PCGK	Bundes–Public Corporate Governance Kodex
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HV–System	Haushaltsverrechnungssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFRS	International Financial Reporting Standards (internationale Rechnungslegungsstandards)
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
leg. cit.	legis citate
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)



ÖBB	Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft
ÖBIB	Österreichische Bundes– und Industriebeteiligungen GmbH; ab 15. Februar 2019 Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG)
OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖNACE	Österreichische Version der europäischen Wirtschaftstätigkeitenklassifikation „Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes“ (NACE)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
RLV	Rechnungslegungsverordnung
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Unternehmen des Bundes

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Unternehmen des Bundes

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis August 2018 beim Bundesministerium für Finanzen die Unternehmen des Bundes im Hinblick auf deren quantitative und qualitative Entwicklung. Ein wesentlicher Aspekt der Überprüfung war eine Portfolioanalyse zum Zweck der Unternehmenssteuerung durch den Bund in seiner Funktion als Eigentümer. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017.

Kurzfassung

Gegenstand der Erhebungen waren die direkten und indirekten Beteiligungen des Bundes an Unternehmen ab einem Anteil von 50 % am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital oder einer gleichzuhaltenden Form der Beteiligung. Damit waren auch juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Gesellschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Universitäten) und deren Beteiligungen sowie Fonds und Stiftungen im überwiegenden Einfluss des Bundes umfasst. [\(TZ 2\)](#)

Für das Vorliegen einer Beherrschung von Unternehmen durch den Bund war bei direkten Beteiligungen keine ausreichend spezifizierte Offenlegungspflicht und bei indirekten Beteiligungen keine Offenlegungspflicht der zuständigen Ministerien gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen (**Finanzministerium**) vorgesehen. Das Beteiligungsportfolio des Bundes konnte daher nicht umfassend bestimmt werden, weil ein Ausweis der vom Bund beherrschten Unternehmen mangels spezifizierter Meldevorschriften nicht gewährleistet war. Etwaige durch den Bund beherrschte Unternehmen entzogen sich mangels klarer Regelung auch der gesamthaften Steuerung samt Berichterstattung an den Budgetausschuss des Nationalrats gemäß § 67 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013. [\(TZ 2\)](#)

Der Bund verfügte über keine strategische Gesamtbetrachtung seines Beteiligungsportfolios. Ebenso bestand kein gesamthaftes strategisches Controlling für die Unternehmen des Bundes einschließlich einer entsprechenden Berichterstattung. Eine über das berichtete Geschäftsjahr hinausgehende, in die Zukunft gerichtete,

mehrjährige Vorschau zur Steuerung der Unternehmen des Bundes war ebenfalls nicht vorgesehen. Weiters fehlten bundesweit einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Einrichtung und Durchführung eines dezentralen strategischen Controlling in den jeweils zuständigen Ministerien. Der Bund legte seine übergeordneten mittel- und längerfristigen Zielvorgaben für seine Unternehmen nicht in transparenter Weise offen; dies erschwerte die Überprüfung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. (TZ 25)

Andere europäische Länder strukturierten ihr Beteiligungsportfolio sehr wohl: Finnland, Schweden und die Schweiz etwa nach strategischen Zielvorgaben des staatlichen Eigentümers, Deutschland, Finnland und Litauen nach wirtschaftlicher Tätigkeit oder nach organisatorischen Rahmenbedingungen, wie Wettbewerb oder Rechtsform. (TZ 25)

Das Finanzministerium sammelte die Daten zu den Unternehmen des Bundes aus den Ressorts, welche die Beteiligungen verwalteten. Zwei Abteilungen waren damit beauftragt: Eine Abteilung in der Budget-Sektion sammelte die Daten im sogenannten SAP-Treasury als Grundlage für die Vermögensrechnung des Bundes im Bundesrechnungsabschluss. Eine Abteilung in der Sektion Finanzverwaltung, Management und Service sammelte teilweise idente Daten in der Beteiligungsdatenbank für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling. Das stellte sowohl für das Finanzministerium als auch für die zur Meldung der Daten verpflichteten Ministerien einen vermeidbaren Mehraufwand dar. (TZ 4)

Die zuständigen Ministerien meldeten die Daten an die beiden Datenbanken des Finanzministeriums in unterschiedlicher Qualität, teilweise fehlerhaft und unvollständig. Das Finanzministerium konnte zudem mangels Zuständigkeit nur unzureichende Qualitätssicherungen durchführen. (TZ 4)

Konsequenz daraus war, dass keine Stelle einen Gesamtüberblick über die Beteiligungen nach einheitlichen Vorgaben hatte. Die Datenquellen unterschieden sich durch Umfang, methodische Konzepte und Zielsetzungen. Es fehlte somit eine gesamthafte und transparente Sicht auf das Beteiligungsportfolio. Die teilweise mangelnde Qualität erschwerte zudem eine aussagekräftige Analyse und eine wirksame Steuerung. (TZ 4)

Das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 wies eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf, welche die Aussagekraft der Daten und deren Verwendung für eine effektive Unternehmenssteuerung beeinträchtigen konnten. Diese waren zum Teil auf prozedurale Mängel, wie etwa eine fehlende durchgängige Plausibilisierung der Daten, zurückzuführen, zum Teil aber auch auf konzeptive bzw. methodische Mängel, wie unzweckmäßig gewählte Stichtage, fehlende Mindestvorgaben für unternehmensspezifische Kennzahlen sowie mangelnde

Kohärenz der Berichtspflichten. Das Controlling erfasste nicht alle Beteiligungen des Bundes, wie sie bspw. im Bundes–Public Corporate Governance Kodex definiert waren, und deckte somit nur einen Teilbereich der im Einflussbereich des Bundes stehenden Unternehmen ab. In mehreren Fällen wichen die Ganzjahreswerte in den Controllingdaten von den in den Jahresabschlüssen der Unternehmen veröffentlichten Zahlen ab. [\(TZ 24\)](#)

Nach Erhebungen des RH hielt der Bund Ende 2017 157 direkte (inklusive Universitäten, Stiftungen und Fonds) und 328 indirekte Beteiligungen. Rechnet man die 58 Beteiligungen der 22 Universitäten noch dazu, war von 543 Unternehmen des Bundes ab einer Beteiligung von 50 % am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital oder einer gleichzuhaltenden Form der Beteiligung auszugehen. Diese Zahl stieg seit 2013 um 6 %. Insgesamt waren die Strukturen innerhalb des Beteiligungsportfolios des Bundes vielfältig und komplex. 29 % der Beteiligungen waren direkte, 71 % indirekte. Die quantitative Analyse ergab in Einzelfällen eine tief gegliederte Beteiligungsstruktur mit bis zu sechs Beteiligungsebenen. [\(TZ 5\)](#)

90,5 % aller Neuzugänge von Unternehmen des Bundes im Zeitraum 2013 bis 2017 waren indirekte Beteiligungen. Für indirekte Beteiligungen galten nur die Vorgaben im Bundes–Public Corporate Governance Kodex. Dieser hatte lediglich Weisungscharakter für die Organe des Bundes bei der Wahrnehmung von Anteilseigner- und Überwachungsfunktionen und enthielt für indirekte Beteiligungen weniger strenge Auflagen als die für direkte Beteiligungen geltende Bestimmung des § 71 Bundeshaushaltsgesetz 2013. Es bestand eine geringere Transparenz, weil indirekte Beteiligungen weitgehend nicht dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 samt Berichterstattung an den Nationalrat unterzogen wurden. Der Erwerb bzw. die Errichtung von indirekten Beteiligungen durch den Bund konnte jedoch mit ebensolchen oder sogar höheren Risiken verbunden sein als bei direkten Beteiligungen. Dies betraf etwa finanzielle Risiken, Risiken im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung des Bundes oder das Risiko der Beeinträchtigung des ursprünglichen Ausgliederungszwecks der Muttergesellschaft. [\(TZ 7\)](#)

Die Datenlage ermöglichte es dem RH, 126 Unternehmen näher nach funktionalen Gesichtspunkten und wirtschaftlichen Kenndaten (z.B. Eigenkapital, Anzahl der Beschäftigten) zu analysieren. Mehr als ein Drittel dieser Unternehmen, an denen der Bund direkt beteiligt war, erbrachte verwaltende Tätigkeiten (36,1 %) und nahm dabei teilweise auch Aufgaben mit behördlichem Charakter wahr. Beispiele dafür waren die Agrarmarkt Austria, das Arbeitsmarktservice, die Finanzmarktaufsichtsbehörde und die Energie–Control Austria. Über ein Viertel der Unternehmen zählte zum Bereich Bildung und Forschung (27,8 %). Darunter fielen sämtliche Universitäten, die außeruniversitäre Forschung sowie damit im Zusammenhang stehende Dienstleistungen, wie etwa die Österreichische Austauschdienst GmbH. Auf Kulturinstitutionen – alle Museen, Theater und Nationalparks – entfielen 14,6 %. Eine

überwiegend marktorientierte Tätigkeit übten 13,9 % der Unternehmen aus, etwa die ASFINAG, die ÖBB oder die VERBUND AG. In die Kategorie Shared Services fielen 7,6 % der Unternehmen, etwa die Buchhaltungsagentur, die Bundesbeschaffungs GmbH und die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (TZ 11)

Der gesamte Personalaufwand der Unternehmen, an denen der Bund mit 50 % oder darüber beteiligt war, stieg zwischen 2013 und 2017 um 10,3 %. Gegliedert nach den Unternehmensclustern ergab sich jedoch eine differenziertes Bild: Während die Personalaufwendungen der am Markt tätigen Unternehmen lediglich um 5,1 % anstiegen, erhöhten sie sich bei den Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit um 29,4 %, bei der Bildung und Forschung um 13,8 %, bei den Kultureinrichtungen um 11,5 % sowie bei den Shared Services um 8,9 %. (TZ 16)

Unternehmen mit einem Bundesanteil von 50 % und weniger, bundesnahe Stiftungen und Fonds des Privatrechts sowie börsennotierte Unternehmen waren nicht Gegenstand des Finanzcontrollings gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013. Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts waren entgegen den Vorgaben des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 nicht im Finanzcontrolling erfasst. Das Finanzcontrolling enthielt keine Ganzjahresvergleiche (Berichtsjahreswert und Vorjahreswerte) mit Erläuterungen der größten Unterschiedsbeträge. Dadurch waren Entwicklungen über einen mehrjährigen Zeitraum nicht ersichtlich. Zudem war die Gliederung der Zahlungsströme nach haushaltsrechtlichen Kriterien nur in geringem Ausmaß geeignet, eine betriebswirtschaftliche Sichtweise samt Steuerungsmöglichkeiten zu eröffnen. (TZ 17)

Im Vergleich zu 2013 sanken die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt an Unternehmen des Bundes 2017 geringfügig von 17,54 Mrd. EUR auf 17,41 Mrd. EUR (-0,7 %). Gleichzeitig verringerten sich auch die Einzahlungen der Unternehmen des Bundes in den Bundeshaushalt von ursprünglich 1,28 Mrd. EUR auf 1,08 Mrd. EUR (-15,6 %). Für 46 von 137 analysierten Unternehmen erfolgten in den Jahren 2013 bis 2017 keine Auszahlungen; 72 Unternehmen tätigten keine Einzahlungen. (TZ 18)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Jene Unternehmen, die tatsächlich vom Bund beherrscht werden, wären im Beteiligungsportfolio zu erfassen. Dabei sollten die für die Verwaltung der Anteile zuständigen Ministerien etwaige – nach rechtlichen, organisatorischen, finanziellen oder wirtschaftlichen Aspekten näher spezifizierte – Beherrschungstatbestände zunächst gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen melden. Bei indirekten Beteiligungen wären auch die Unternehmen zur Bekanntgabe von beherrschten Unterbeteiligungen zu verpflichten. Damit soll sowohl eine Aufnahme beherrschter Unternehmen in die Vermögensrechnung des Bundes als auch deren gesamthafte Steuerung samt Berichterstattung an den Nationalrat nach den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 gewährleistet werden. (TZ 2)
- Für die Unternehmen des Bundes wäre eine Datenbank einzurichten, um für alle mit Beteiligungen befassten Stellen des Bundesministeriums für Finanzen den Zugang zu einer einheitlichen Datengrundlage zu ermöglichen. Ferner könnten dadurch Synergien gehoben und die ressortweite Vergleichbarkeit und Konsistenz der Beteiligungsberichterstattung gewährleistet werden. (TZ 4)
- Als Teil der Eigentümerstrategie sollten Unternehmensziele für die direkten Beteiligungen des Bundes (z.B. im Ausgliederungsgesetz, in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag) festgelegt werden, die auch als Maßstab für die Errichtung indirekter Beteiligungen dienen, z.B. für die Beurteilung, ob diese den ursprünglichen Ausgliederungszweck der Muttergesellschaft erfüllen. Die klare Festlegung des grundlegenden Zwecks und der strategischen Ziele von Unternehmen des Bundes wäre ein wichtiger Maßstab für die periodische Überprüfung der Qualität einer zeitgemäßen Aufgabenerfüllung. (TZ 7)
- Der Umfang des Beteiligungs- und Finanzcontrollings wäre zu evaluieren und etwaige konzeptive Lücken wären zu schließen, um die Steuerung auf möglichst alle Unternehmen des Bundes auszuweiten. (TZ 24)
- Es sollten Initiativen mit dem Ziel ergriffen werden, die bestehende Beteiligungsberichterstattung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 um ein strategisches Controlling zu erweitern. Dabei sollten Kriterien für eine aussagekräftige Portfolioanalyse festgelegt werden, die eine differenzierte Beurteilung des Beteiligungsportfolios des Bundes und die Ableitung von Schlussfolgerungen ermöglicht. (TZ 25)



Unternehmen des Bundes

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Unternehmen des Bundes						
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930, i.d.g.F. Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. 144/1948, i.d.g.F. Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), i.d.F. BGBl. 53/2017 Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung, BGBl. II 511/2012, i.d.g.F. Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II 266/2010, i.d.g.F. Eröffnungsbilanzverordnung, BGBl. II 434/2011, i.d.g.F. Rechnungslegungsverordnung 2013 (RLV 2013), i.d.F. BGBl. II 466/2015 Bundes-Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK)					
		2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl der von der Überprüfung erfassten Unternehmen des Bundes jeweils zum 31. Dezember		512	514	533	546	543
Zugänge		18	22	27	24	4
<i>davon direkte Beteiligungen</i>		2	4	1	1	1
<i>davon indirekte Beteiligungen</i>		16	18	26	23	3
Abgänge		18	20	8	11	7
<i>davon direkte Beteiligungen</i>		0	0	0	0	1
<i>davon indirekte Beteiligungen</i>		18	20	8	11	6
Saldo		0	2	19	13	-3

Quellen: BMF; RIS; RH



Unternehmen des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis August 2018 beim Bundesministerium für Finanzen (**Finanzministerium**) die Unternehmen des Bundes im Hinblick auf deren quantitative und qualitative Entwicklung. Der RH wählte das Finanzministerium deshalb aus, weil das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) in diesem Ressort die Zusammenführung der wesentlichen Daten zu den Unternehmen des Bundes aus den für die Verwaltung der Anteile jeweils zuständigen Ressorts vorsah.¹

Mit dieser Überprüfung verfolgte der RH nachstehende Ziele:

- Erhebung der Unternehmen des Bundes und ihrer zahlenmäßigen Entwicklung,
- Einordnung bzw. Clusterung der Unternehmen im Sinne eines Beteiligungsportfolios,
- Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Unternehmen,
- Darstellung der Finanzierung der Unternehmen und
- Beurteilung der Unternehmenssteuerung durch den Bund in seiner Funktion als Eigentümer.

Diese Überprüfung diene ferner der Qualitätssicherung des Bundesrechnungsabschlusses hinsichtlich der Vollständigkeit der Beteiligungen des Bundes in der Vermögensrechnung.

Nicht-Ziele der Überprüfung waren die Wahrnehmung des Beteiligungsmanagements durch die jeweils zuständigen Ministerien bzw. die Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB)², sowie die Überprüfung einzelner Unternehmen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017.

¹ § 42 Abs. 5 BHG 2013 i.d.F. BGBl. 53/2017: Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen hat bis zum Beginn der Beratungen über den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes in dem dafür zuständigen Ausschuss des Nationalrats diesem Ausschuss einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, sowie über Rechtsträger gemäß § 67 Abs. 1 Z 2 (einschließlich der Universitäten) vorzulegen.

§ 67 Abs. 2 BHG 2013: Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen hat für die Rechtsträger gemäß Abs. 1 ein Finanzcontrolling durchzuführen und eine Verordnung für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems zu erlassen, das die Durchführung des Beteiligungs- und Finanzcontrollings sicherstellt.

Gemäß § 101 Abs. 3 BHG 2013 sind die Abschlussrechnungen im Wege des haushaltsleitenden Organs der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln. Gemäß § 101 Abs. 8 BHG 2013 sind zu jeder Abschlussrechnung der Vermögensrechnung die Beteiligungen des Bundes aufgliedert nachzuweisen. Die Nachweise über Beteiligungen haben Angaben über die wesentlichen Beteiligungsgesellschaften, deren Eigenmittel, den Eigentumsanteil des Bundes und dessen Stimmrechte, und die angewandte Bewertungsmethode zu enthalten.

² ab 15. Februar 2019 Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG)

(2) Zu dem im Juni 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Finanzministerium im September 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2020.

(3) Der RH stellte folgende Umstände fest, welche die Durchführung der Gebarungsüberprüfung erschwerten:

- Lücken in der Erfassung der Unternehmen des Bundes, die Abklärungen anhand mehrerer Datenquellen erforderten,
- Mängel in den Datenquellen, die umfangreiche Nachbearbeitungen durch den RH notwendig machten,
- unterschiedliche Bezeichnungen und Formate in den jeweiligen Datenquellen sowie
- zeitintensive Aufbereitung der Daten im Finanzministerium und im RH, um zu auswertbaren Formaten zu gelangen.

Begriff „Unternehmen des Bundes“

- 2.1 (1) Eine Definition des Begriffs **Unternehmen des Bundes** findet sich im Punkt 3.4 des Bundes–Public Corporate Governance Kodex (**B–PCGK**) und umfasst Unternehmen, an denen der Bund unmittelbar (**direkte Beteiligungen**) oder mittelbar über weitere Beteiligungsstufen (**indirekte Beteiligungen**) am Stamm–, Grund– oder Eigenkapital mit mindestens 50 % beteiligt ist oder die der Bund finanziell, wirtschaftlich oder organisatorisch beherrscht.

Zudem fanden sich Bestimmungen zu den Begriffen „Unternehmen“ bzw. „Beteiligung“ in folgenden Rechtsvorschriften:

- Art. 126b Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**),
- §§ 11 und 12 Rechnungshofgesetz 1948 (**RHG**),
- § 67 Beteiligungs– und Finanzcontrolling **BHG 2013**,
- § 13 **Eröffnungsbilanzverordnung** und
- § 14 Rechnungslegungsverordnung 2013 (**RLV 2013**).

Die genannten Rechtsvorschriften verfolgten zum Teil unterschiedliche Zwecke und enthielten im Detail voneinander abweichende Begriffsbestimmungen. Jene des B–VG und des RHG definierten die Begriffe „Unternehmung“ und „Beteiligung“, um die Prüfständigkeit des RH festzulegen. Dementsprechend sollten auch ausgegliederte Rechtsträger der Kontrolle durch den RH unterworfen werden. Auf diese Weise erhält auch der Nationalrat Berichte über die Gebarung von Unternehmen bzw. Beteiligungen des Bundes.

Im **B-PCGK** wurde der Begriff „Unternehmen des Bundes“ festgelegt, um den Geltungsbereich des Kodex abzugrenzen. Ziel des Kodex ist es, die „Unternehmensführung und –überwachung transparenter und nachvollziehbarer zu machen sowie die Rolle des Bundes und der Unternehmen des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen“.

§ 67 BHG 2013 bestimmte den Kreis der einem Beteiligungs- und Finanzcontrolling zu unterziehenden Gesellschaften und sonstigen Rechtsträger. Dadurch sollten die Steuerung und Kontrolle von Unternehmen des Bundes und deren ökonomische Führung aus der Sicht des Eigentümers unterstützt werden.

Die auf dem BHG 2013³ basierende Eröffnungsbilanzverordnung bzw. die RLV 2013 verfolgten den Zweck, die Beteiligungen des Bundes in der Vermögensrechnung bzw. in den Abschlussrechnungen der haushaltsführenden Stellen sowie im Bundesrechnungsabschluss korrekt abzubilden.

Der RH orientierte sich an mehreren Rechtsvorschriften, in denen der Unternehmensbegriff nach unterschiedlichen Merkmalen definiert ist. Nachfolgende Tabelle stellt die konkreten Bezugnahmen auf die wesentlichen Merkmale in den jeweiligen Rechtsvorschriften im Überblick dar:

³ § 22, § 101, § 119 leg. cit.

Tabelle 1: Begriffsbestimmungen zu Unternehmen des Bundes in den jeweiligen Rechtsgrundlagen

Definition nach	Art. 126b B-VG §§ 11 und 12 RHG	Abs. 3.3 bis Abs. 3.7 B-PCGK	§ 67 BHG 2013	§ 13 Eröffnungsbilanz- verordnung, § 14 RLV 2013
Beteiligungsart	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmungen, an denen der Bund mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die der Bund betreibt – Unternehmungen, die der Bund durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht 	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmen, an denen der Bund am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital mit mindestens 50 % beteiligt ist – Unternehmen, die der Bund durch andere finanzielle, sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht – Universitäten aufgrund von Leistungsvereinbarungen 	<p>Die Bestimmung stellt auf Gesellschaften bzw. ausgegliederte Einrichtungen ab. Diese unterliegen dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> – der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist bzw. – die Gesellschaft oder Anstalt öffentlichen Rechts der Aufsicht des Bundes unterliegen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligung des Bundes an einem anderen Unternehmen oder einer von Bundesorganen verwalteten Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit am Eigenkapital (Nettovermögen) bzw. – Kontrolle oder Beherrschung über bzw. maßgeblicher Einfluss auf ein Unternehmen
Rechtsform	grundsätzlich keine direkte Bezugnahme auf eine bestimmte Rechtsform; Ausnahme: Art. 126b Abs. 1 B-VG führt Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hiezu von Organen des Bundes bestellt sind, konkret an.	<ul style="list-style-type: none"> – Gesellschaften des Privatrechts – Gesellschaften, Stiftungen, Fonds und Anstalten öffentlichen Rechts – sonstige durch Bundesgesetz anders bezeichnete Rechtsträger öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 126b B-VG, die der Aufsicht des Bundes unterliegen 	<ul style="list-style-type: none"> – Gesellschaften des Privatrechts – Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts – ausgegliederte Einrichtungen des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wird 	grundsätzlich keine direkte Bezugnahme auf eine bestimmte Rechtsform Ausnahme: Die Eröffnungsbilanzverordnung nennt konkret <ul style="list-style-type: none"> – von Bundesorganen verwaltete Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit – der Aufsicht des Bundes unterliegende Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts
Beteiligungshöhe	ab 50 %, direkte und indirekte Beteiligungen (auf jeder Beteiligungsstufe)	ab 50 %, direkte und indirekte Beteiligungen (auf jeder Beteiligungsstufe)	über 50 %, direkt und indirekt (auf jeder Beteiligungsstufe)	Ausweis von Beteiligungen <ul style="list-style-type: none"> – über 50 % als verbundene Unternehmen – ab 20 % bis 50 % als assoziierte Unternehmen – unter 20 % als sonstige; indirekte Beteiligungen mit Durchrechnung
Ausnahmen vom Geltungsbereich	keine	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmen mit bis zu zehn Bediensteten oder 300.000 EUR Jahresumsatz – Aktiengesellschaften, die gemäß § 243c UGB einen Corporate Governance Kodex anzuwenden haben 	<ul style="list-style-type: none"> – Träger der Sozialversicherung – börsennotierte Aktiengesellschaften 	Träger der Sozialversicherung

B-VG = Bundesverfassungsgesetz

B-PCGK = Bundes-Public Corporate Governance Kodex

BHG 2013 = Bundeshaushaltungsgesetz 2013

RHG = Rechnungshofgesetz 1948

RLV 2013 = Rechnungslegungsverordnung 2013

UGB = Unternehmensgesetzbuch

Quelle: RIS; Darstellung: RH

(2) Unter Berücksichtigung der dargestellten Rechtsvorschriften, aber insbesondere nach Maßgabe der vorliegenden Datenquellen (siehe TZ 3), legte der RH den Begriff „**Unternehmen des Bundes**“ für diese Gebarungsüberprüfung wie folgt fest:

- Unternehmen, an denen der Bund am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital mit mindestens 50 % direkt oder indirekt beteiligt war,
- juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Rechnungshofkontrolle im Sinne des Art. 126b B-VG unterlagen (z.B. Gesellschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Universitäten) sowie deren Beteiligungen und
- Fonds und Stiftungen im überwiegenden Einfluss des Bundes (z.B. durch Verwaltung des Fonds bzw. Bestellung der Leitungsorgane).⁴

Umfasst von den Erhebungen sind demnach die direkten und indirekten⁵ Beteiligungen des Bundes an Unternehmen ab einem Anteil von 50 %⁶ am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital des Unternehmens oder einer gleichzuhaltenden Form der Beteiligung.

(3) Mangels vorliegender Daten in den zur Verfügung stehenden Datenquellen (siehe TZ 3) bezog der RH die Sozialversicherungsträger nicht ein. Ebenso unterblieb eine Analyse von Vereinen, weil nur im Einzelfall überprüfbar ist, ob ein Verein eine wirtschaftliche Tätigkeit entfaltet und somit als Unternehmen einzustufen ist.

Unternehmen, an denen der Bund am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital mit weniger als 50 % beteiligt war, die er aber durch andere finanzielle, sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrschte, wären ebenso als Unternehmen des Bundes in die Überprüfung einzubeziehen.⁷ Etwaige Beherrschungstatbestände bei direkten Beteiligungen waren von den haushaltsführenden Stellen gemäß § 14 RLV 2013 nur in den Anhängen zu den Abschlussrechnungen zu begründen; die entsprechenden Beteiligungen waren als verbundene Unternehmen auszuweisen. Die Anhänge zu den Abschlussrechnungen der Jahre 2013 bis 2017

⁴ Der RH entnahm die diesbezüglichen Daten dem RH-Bericht „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14) und aktualisierte diese.

⁵ Unterbeteiligungen jeder weiteren Beteiligungsstufe

⁶ keine Durchrechnung der Beteiligungsverhältnisse bei indirekten Beteiligungen:

- z.B. ein Unternehmen, an dem der Bund zu 60 % beteiligt ist, hält eine weitere Beteiligung (Enkelgesellschaft des Bundes) mit 70 % Anteil – Durchrechnung ergäbe 42 %, also unter 50 %; jedoch besteht weiterhin ein maßgeblicher indirekter Einfluss des Bundes auf das Enkelunternehmen aufgrund der 70 % Beteiligung der Tochtergesellschaft, daher ist die indirekte Beteiligung in diesem Fall erfasst.
- z.B. ein Unternehmen, an dem der Bund zu 30 % beteiligt ist, hält eine weitere Beteiligung (Enkelgesellschaft des Bundes) mit 100 % Anteil – weder das Unternehmen noch seine Beteiligung sind von der Erhebung des RH umfasst.

⁷ Der B-PCGK beschreibt Beherrschung in den Erläuterungen zu den Punkten 3.4.1 bis 3.4.3 als eine „gesetzliche, satzungsmäßige oder vertraglich abgesicherte Dominanz“. Die mögliche Einflussnahme müsse „von einer Intensität sein, die dem Eigentümer eines Kapitalanteils von 50 % zusteht. Dies ist der Fall, wenn eine Majorisierung durch andere Einflusssträger verhindert werden kann.“ Eine „wirtschaftliche Beherrschung“ liege dann vor, wenn das Unternehmen seine wirtschaftliche Tätigkeit nach dem Bund auszurichten habe.

wiesen keine Beteiligungen aufgrund eines Beherrschungstatbestands aus. Ob Beherrschungstatbestände tatsächlich nicht vorlagen oder ob diese bloß nicht gemeldet wurden, ließ sich nach Ansicht des RH anhand von allgemeinen Leermeldungen nicht abschließend beurteilen. Bei indirekten Beteiligungen waren gemäß § 14 RLV 2013 keine vergleichbaren Angaben zu machen.

§ 67 BHG 2013 sowie die entsprechende Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung enthielten keine näheren spezifizierten Bestimmungen zum Thema Beherrschungstatbestand und die Berichte über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling wiesen keine Unternehmen aus, bei denen ein Beherrschungstatbestand vorlag. Etwaige Beherrschungstatbestände wären somit nur im Einzelfall überprüfbar.

Auch aus dem Wortlaut des Art. 126b B-VG ergab sich nicht eindeutig, wann eine Beherrschung vorlag. Art. 126b Abs. 2 B-VG nahm eine solche in jenen Fällen an, in denen der Bund die Unternehmung (allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des RH unterliegenden Rechtsträgern) „*durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht*“. Diese Formulierung des Beherrschungstatbestands schuf der Verfassungsgesetzgeber mit der B-VG-Novelle 2009⁸. Er wollte damit zufolge seiner erklärten Absicht⁹ „*sicherstellen, dass trotz einer Beteiligung der Gebietskörperschaften von unter 50 % jedenfalls dann eine Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes besteht, wenn im Hinblick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten bei der betreffenden Unternehmung ein tatsächlicher Einfluss dieser Gebietskörperschaften möglich ist und auch ausgeübt werden kann (wie z.B. bei der Flughafen Wien AG)*“. Der Verfassungsgerichtshof verneinte in seinem Erkenntnis vom 11. Dezember 2018¹⁰ eine tatsächliche Beherrschung der Flughafen Wien AG durch die öffentliche Hand.

Insgesamt betrachtet bleibt der Tatbestand der tatsächlichen Beherrschung nach wie vor unklar. Dies führt zu Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Prüfständigkeit des RH.

(4) Nicht für alle Unternehmen lagen Daten im selben Umfang bzw. in derselben Qualität vor. Dadurch ergaben sich teilweise Einschränkungen bei den Analysemöglichkeiten, insbesondere bei der qualitativen Analyse und der Analyse nach wirtschaftlichen Kriterien. Auf die Einschränkungen verwies der RH in den jeweiligen Abschnitten des Berichts.

⁸ BGBl. I 106/2009

⁹ IA 746/A 24. GP 2

¹⁰ 11. Dezember 2018, KR 1/2018, KR 2/2018

- 2.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass für das Vorliegen einer Beherrschung von Unternehmen durch den Bund bei direkten Beteiligungen keine ausreichend spezifizierte und bei indirekten Beteiligungen keine Berichtspflicht der zuständigen Ministerien gegenüber dem Finanzministerium vorgesehen war. Das Beteiligungsportfolio des Bundes konnte daher nicht umfassend bestimmt werden, weil ein Ausweis der vom Bund beherrschten Unternehmen mangels spezifizierter Meldevorschriften nicht gewährleistet war. Etwaige durch den Bund beherrschte Unternehmen entzogen sich mangels klarer Regelung auch der gesamthaften Steuerung nach § 67 Abs. 4 BHG 2013 samt Berichterstattung an den Budgetausschuss des Nationalrats.

Der RH empfahl, jene Unternehmen, die tatsächlich vom Bund beherrscht werden, im Beteiligungsportfolio zu erfassen. Dabei sollten die für die Verwaltung der Anteile zuständigen Ministerien etwaige – nach rechtlichen, organisatorischen, finanziellen oder wirtschaftlichen Aspekten näher spezifizierte – Beherrschungstatbestände zunächst gegenüber dem Finanzministerium melden. Bei indirekten Beteiligungen wären auch die Unternehmen zur Bekanntgabe von beherrschten Unterbeteiligungen zu verpflichten. Damit soll sowohl eine Aufnahme beherrschter Unternehmen in die Vermögensrechnung des Bundes als auch deren gesamthafte Steuerung samt Berichterstattung an den Nationalrat nach den Bestimmungen des BHG 2013 gewährleistet werden.

- 2.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums werde das Beteiligungsportfolio entsprechend den legislativen Vorgaben im BHG 2013, der Bundeshaushaltsverordnung 2013 und der RLV 2013 dargestellt und im Bundesrechnungsabschluss vom RH veröffentlicht. Die Berichterstattung an den Nationalrat erfolge ebenfalls auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen des BHG 2013. Wesentlich für die Abbildung des Beteiligungsportfolios im Bundesrechnungsabschluss sei das System SAP–Treasury, das alle derzeitigen gesetzlichen Anforderungen durch die zur Verfügung gestellten Prozesse bzw. Funktionalitäten abdecke.

Beherrschte Unternehmen seien – soweit der Beherrschungstatbestand eindeutig vorliegt – jedenfalls im Bundesrechnungsabschluss enthalten. Die gesetzlichen Regelungen ließen jedoch Interpretationsspielraum zu. Auch das Finanzministerium begrüße klare Kriterien. Dies mache gegebenenfalls eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben notwendig.

- 2.4 Der RH erwiderte, dass – unvorgreiflich einer allfälligen gesetzlichen Präzisierung des Beherrschungstatbestandes bzw. einer Erweiterung der Prüfständigkeit des RH auch auf Unternehmen ab einer öffentlichen Beteiligung von 25 % – die Beurteilung allfälliger Beherrschungstatbestände in erster Linie eine aktive Auseinandersetzung der Eigentümerressorts mit den jeweiligen Gegebenheiten voraussetzt. Diese haben üblicherweise Kenntnisse über die Vorgänge in den von ihnen verwalteten Einrichtungen und verfügen über jene Informationen, die für eine fundierte Beurtei-

lung des Vorliegens eines Beherrschungstatbestands erforderlich sind. Dies etwa dadurch, dass die betreffenden Ressorts Vertreterinnen und Vertreter in die Kontrollgremien bzw. die Eigentümerversammlungen entsenden oder im Rahmen des Beteiligungsmanagements Informationen erhalten. Nach Ansicht des RH sei es daher neben einer legislativen Klarstellung des Beteiligungsbegriffs auch erforderlich, bei den Ressorts das Bewusstsein für das Vorliegen von Beherrschungstatbeständen zu schärfen.

Datenerhebung

Verwendete Datenquellen

- 3 (1) Der RH untersuchte mehrere geeignet erscheinende Datenquellen, um die Gesamtheit der Unternehmen des Bundes nach quantitativen und qualitativen Kriterien samt Finanzkenndaten darstellen zu können. Dabei handelte es sich um Daten des SAP–Treasury des Finanzministeriums, das einen Bestandteil des integrierten Informationsverarbeitungssystems im Sinne des § 5 Abs. 4 BHG 2013 (Haushaltsverrechnungssystem (**HV–System**)) darstellte und als Datengrundlage für den Ausweis der Beteiligungen des Bundes in der Vermögensrechnung im Bundesrechnungsabschluss gemäß § 119 BHG 2013 diente. Weiters untersuchte der RH die Daten aus dem Beteiligungs– und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 sowie für den Ausgliederungsbericht gemäß § 42 BHG 2013, das Haushaltsinformationssystem des Finanzministeriums, eine RH–eigene Datenbank zu den Prüfobjekten sowie die Datengrundlage für den Einkommensbericht des RH (Reihe EINKOMMEN 2017/1).

(2) Keine der untersuchten Datenquellen vermittelte für sich alleine ein umfassendes Bild der Unternehmen des Bundes. Der RH stützte seine Erhebungen primär auf das SAP–Treasury des Finanzministeriums, welches die Datengrundlage für die Vermögensrechnung im jährlichen Bundesrechnungsabschluss¹¹ darstellte. Ergänzend bezog der RH auch Daten aus anderen Quellen, insbesondere aus dem Beteiligungs– und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013, dem Einkommensbericht, dem Firmenbuch sowie den veröffentlichten Jahresabschlüssen von Unternehmen in seine Erhebungen ein.

Um die Beteiligungen der Universitäten zu erfassen, zog der RH eine Fragebogenbeantwortung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung zu seiner Gebarungsüberprüfung „Beteiligungen von Universitäten an Unternehmen; Medizinische Universität Wien und Universität Linz“ (Reihe Bund 2018/53) über die Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2017 heran. Ergänzende Daten zu den

¹¹ Anhang III Beteiligungen des Bundes sowie Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger

Stiftungen und Fonds entnahm der RH seinem Bericht „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14).

Qualität der Datenquellen

- 4.1 (1) Gemäß § 119 BHG 2013 in Verbindung mit § 101 BHG 2013 hatte der jährliche Bundesrechnungsabschluss auch die Beteiligungen des Bundes in der Vermögensrechnung zu enthalten. Darüber hinaus enthielt der Anhang zum Bundesrechnungsabschluss eine nach Untergliederung geordnete Liste der direkten Beteiligungen (Tabelle 3.3) sowie der indirekten Beteiligungen mit Zuordnung zu einem Mutterunternehmen oder einem Konzern (Tabelle 3.9)¹². Umfang und Inhalt der auszuweisenden Daten legte die RLV 2013 fest. Die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger waren in einem eigenen Band aufzunehmen und zu veröffentlichen.

Jene Ministerien, die mit der Verwaltung der Anteilsrechte betraut waren bzw. die Aufsicht des Bundes wahrnahmen (in der Folge: **die zuständigen Ministerien**), hatten dem Finanzministerium – seit Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform am 1. Jänner 2013 – die entsprechenden Daten zu ihren Beteiligungen über das HV-System in ihrer eigenen Verantwortung zu übermitteln.¹³ Die inhaltliche Verantwortung für die übermittelten Daten lag bei den zuständigen Ministerien, die technisch-organisatorischen Belange der Übermittlung hingegen beim Finanzministerium.

Für fehlerhafte bzw. unvollständige Meldungen durch die zuständigen Ministerien hatte das Finanzministerium im SAP-Treasury eine elektronische Kontrollmöglichkeit eingerichtet. Ob bzw. in welchem Umfang die zuständigen Ministerien davon Gebrauch machten, lag in deren Eigenverantwortung. In Einzelfällen urgierte das Finanzministerium fehlende Meldungen oder fragte unplausible Werte direkt nach. Eine durchgängige und systematische Plausibilitätskontrolle zu den gemeldeten Daten sahen die Prozesse des Finanzministeriums jedoch nicht vor. Unterblieb eine Korrektur oder eine Ergänzung von fehlerhaften bzw. fehlenden Daten durch die zuständigen Ministerien, so erfolgte keine Weiterverarbeitung der Daten.

¹² Für das Jahr 2017 waren die Tabellen 3.3 „Verzeichnis der einzelnen Beteiligungen“ und 3.9 „Darstellung der Konzernstrukturen“ im III. Anhang zum Bundesrechnungsabschluss, 3. Beteiligungen, ausgewiesen; siehe Website des RH www.rechnungshof.gv.at.

¹³ Gemäß § 101 Abs. 3 BHG 2013 i.d.F. BGBl. I 53/2017 sind die Abschlussrechnungen im Wege des haushaltsleitenden Organs der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln. Gemäß § 101 Abs. 8 leg. cit. sind zu jeder Abschlussrechnung der Vermögensrechnung die Beteiligungen des Bundes aufgegliedert nachzuweisen. Die Nachweise über Beteiligungen haben Angaben über die wesentlichen Beteiligungsgesellschaften, deren Eigenmittel, den Eigentumsanteil des Bundes und dessen Stimmrechte und die angewandte Bewertungsmethode zu enthalten.

(2) Zudem führte das Finanzministerium eine Beteiligungs-, Controlling- und Nominierungsdatenbank, um dem Nationalrat über das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 zu berichten. Diese bildete den Großteil der Unternehmen des Bundes mit direkter Beteiligung anhand von Kennzahlen aus den jeweiligen Jahresabschlüssen der Unternehmen ab. Ähnlich der Erfassung der Beteiligungen im SAP-Treasury bestand auch in diesem Fall ein Meldeverfahren der zuständigen Ministerien an das Finanzministerium.

Eine Schnittstelle zwischen der Beteiligungsdatenbank im SAP-Treasury und der Beteiligungsdatenbank für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling des Finanzministeriums bestand nicht. Daher hatten die jeweils zuständigen Ministerien ihre – teilweise identen – Beteiligungsdaten an zwei Sektionen bzw. Fachabteilungen im Finanzministerium zu melden: Einerseits an die mit dem Bundesrechnungsabschluss befasste Sektion II – Budget (Abteilung II/11)¹⁴ und andererseits an die Sektion I – Finanzverwaltung, Management und Services, der die Beteiligungsberichterstattung oblag (Abteilung I/5¹⁵).

Die Budgetsektion des Finanzministeriums verwendete die Daten, die für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 erhoben wurden, auch für die Erstellung des Ausgliederungsberichts gemäß § 42 BHG 2013. Zusätzlich bezog sie Daten aus dem Bundesvoranschlag ein.

(3) Die im SAP-Treasury enthaltenen Unternehmensdaten für die Jahre 2013 bis 2017 wiesen Unzulänglichkeiten auf, die auf fehlerhafte bzw. unvollständige Dateneingaben sowie auf fehlende Zuordnungen von Daten in der Datenbank SAP-Treasury durch die jeweils zuständigen Ministerien zurückzuführen waren:

¹⁴ IT und Organisation des Rechnungswesens und Zahlungsverkehrs

¹⁵ Beteiligungen und Liegenschaften

Tabelle 2: Datenmängel im SAP–Treasury 2013 bis 2017

	Beschreibung	Auswirkung
quantitativ		
Bundesbeteiligungen nicht ausgewiesen	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligungen fehlten, obwohl sie in den Vor– bzw. Folgejahren ausgewiesen waren. • Beteiligungen fehlten über den gesamten überprüften Zeitraum, z.B. fehlten die Beteiligungen von Universitäten. 	unvollständige Darstellung des Beteiligungsportfolios
Unternehmen, die keine Bundesbeteiligungen waren, ausgewiesen	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Unternehmen war mit 50 % als Bundesbeteiligung enthalten, obwohl es keine Bundesbeteiligung darstellte. • Unternehmen, die zum Berichtstichtag im Firmenbuch gelöscht waren, waren als noch bestehend angeführt. 	falsche Darstellung des quantitativen Umfangs des Beteiligungsportfolios
qualitativ		
unvollständige Daten	Felder waren von den zuständigen Ministerien nicht zwingend auszufüllen und blieben daher teilweise leer, z.B. fehlt das Zugangsjahr oder die Höhe des Bundesanteils.	<ul style="list-style-type: none"> • unterschiedlicher Datenumfang je Beteiligung • erschwerte Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Unternehmen
Daten nicht konsistent	<ul style="list-style-type: none"> • Angaben aus früheren Jahren in Nachfolgejahren nicht weitergeführt • nicht nachvollziehbare Änderungen zwischen den Berichtsjahren 	<ul style="list-style-type: none"> • erschwerte Analyse der zeitlichen Entwicklung
systemisch		
Firmenwortlaute unvollständig	Firmenwortlaute verkürzt oder nicht dem Firmenwortlaut gemäß Firmenbuch entsprechend	<ul style="list-style-type: none"> • mehrere Beteiligungen mit ähnlichem Firmenwortlaut nicht eindeutig zuordenbar • Rechtsform der Beteiligungen in mehreren Fällen nicht erkennbar

Quelle: BMF; Darstellung RH

Die zuständigen Ministerien unterließen in einzelnen Jahren Beteiligungsmeldungen bzw. –zuordnungen an das Finanzministerium (im Jahr 2014 bei 90 der vom RH ausgewerteten Beteiligungen, im Jahr 2015 bei sieben und im Jahr 2016 bei vier Beteiligungen). Teilweise unterblieb die Meldung an das Finanzministerium gänzlich, teilweise erfolgte zwar eine Erfassung der Unternehmen im SAP–Treasury, jedoch schlossen die zuständigen Ministerien die Eingabe nicht vollständig ab, sodass die Unternehmensdaten nicht zur Weiterverarbeitung gelangten.

Die Abteilung II/11¹⁶ des Finanzministeriums forderte die zuständigen Ministerien auf, ihre Beteiligungsdaten vollständig zu melden bzw. die Vollständigkeit selbstständig

¹⁶ IT und Organisation des Rechnungswesens und Zahlungsverkehrs

mittels einer IT-unterstützten Abfrage zu überprüfen. Die verpflichtende Eingabe bestimmter Datenfelder bzw. Plausibilitätskontrollen bei unvollständigen oder unplausiblen Eingaben sah das IT-System nicht vor.

- 4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei keiner Stelle ein Gesamtüberblick über die Beteiligungen des Bundes nach einheitlichen Vorgaben vorlag. Die vorhandenen Datenquellen unterschieden sich vom Umfang her sowie in den methodischen Konzepten und den Zielsetzungen; sie konnten somit keine gesamthafte und transparente Sicht auf das Beteiligungsportfolio des Bundes bieten.

Teilweise erschwerte eine mangelhafte Datenerfassung die Analyse und damit auch die Möglichkeiten einer gesamthafte Steuerung des Beteiligungsportfolios des Bundes.

Zudem kritisierte der RH, dass zwei Abteilungen des Finanzministeriums teilweise idente Beteiligungsdaten von den zuständigen Ministerien erhoben und in separaten Beteiligungsdatenbanken erfassten. Dies stellte sowohl für die zur Meldung verpflichteten Ministerien als auch für das Finanzministerium selbst einen vermeidbaren Mehraufwand dar.

Der RH kritisierte, dass die zuständigen Ministerien ihre Beteiligungsdaten in unterschiedlicher Qualität, teilweise fehlerbehaftet und unvollständig an die Datenbanken des Finanzministeriums meldeten. Dieser Umstand und die dem Finanzministerium mangels Zuständigkeit nur unzureichend mögliche Qualitätssicherung führten dazu, dass das Beteiligungsportfolio des Bundes nicht vollständig abgebildet und dessen quantitative sowie qualitative Entwicklung im Zeitverlauf nicht kontinuierlich nachvollziehbar war. Die teilweise mangelnde Qualität der Beteiligungsdaten erschwerte überdies aussagekräftige Analysen des Beteiligungsportfolios des Bundes.

Der RH empfahl, eine Datenbank einzurichten, um für alle mit Beteiligungen befassten Stellen des Finanzministeriums den Zugang zu einer einheitlichen Datengrundlage zu ermöglichen. Ferner könnten dadurch Synergien gehoben und die ressortweite Vergleichbarkeit und Konsistenz der Beteiligungsberichterstattung gewährleistet werden.

Zudem empfahl der RH, die Qualität der in der Datenbank SAP-Treasury enthaltenen Daten zu den Beteiligungen des Bundes in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien sicherzustellen. Die Beteiligungsdaten sollten vollständig, eindeutig zuordenbar, konsistent und nachvollziehbar sein. Unvollständige oder unplausible Meldungen könnten bspw. durch entsprechende Voreinstellungen und Plausibilitätskontrollen in den IT-basierten Eingabefeldern reduziert werden.

Hinsichtlich der Vollständigkeit der Daten verwies der RH erneut auf seine Empfehlung in [TZ 2](#).

- 4.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums habe es bereits Maßnahmen eingeleitet: Im Jahr 2018 habe eine Arbeitsgruppe des Finanzministeriums etwaige Doppelgleisigkeiten zwischen dem IT-Verfahren SAP-Treasury für Beteiligungen des Bundes und dem Bundesbeteiligungs-, Controlling- und Nominierungsinformationssystem (**BCN**) analysiert und Synergiepotenziale identifiziert.

Für die identifizierten Verbesserungspotenziale würden bereits Umsetzungsprojekte laufen. Ziel sei es, die Unternehmensstammdaten zwischen SAP-Treasury und dem BCN zentral zu verwalten und automatisch zu synchronisieren. Zudem solle ein gemeinsamer technischer Zugang für die Meldungen der Beteiligungsdaten durch die Unternehmen geschaffen werden.

Zur Sicherstellung der Datenqualität in der Datenbank SAP-Treasury habe die Arbeitsgruppe des Finanzministeriums bereits Verbesserungsbedarf identifiziert. Zu diesem Zweck würden die zuständigen Ministerien verstärkt auf die in SAP-Treasury bereits vorhandenen Reports und Funktionalitäten zur Qualitätssicherung der Daten hingewiesen; allenfalls würden die Funktionalitäten ausgebaut. Noch vor der Erstellung des nächsten Bundesrechnungsabschlusses werde das Finanzministerium den zuständigen Ministerien zusätzliche Berichte und Maßnahmen zur automatisierten Qualitätskontrolle zur Verfügung stellen.

Quantitative Entwicklung der Unternehmen von 1990 bis 2017

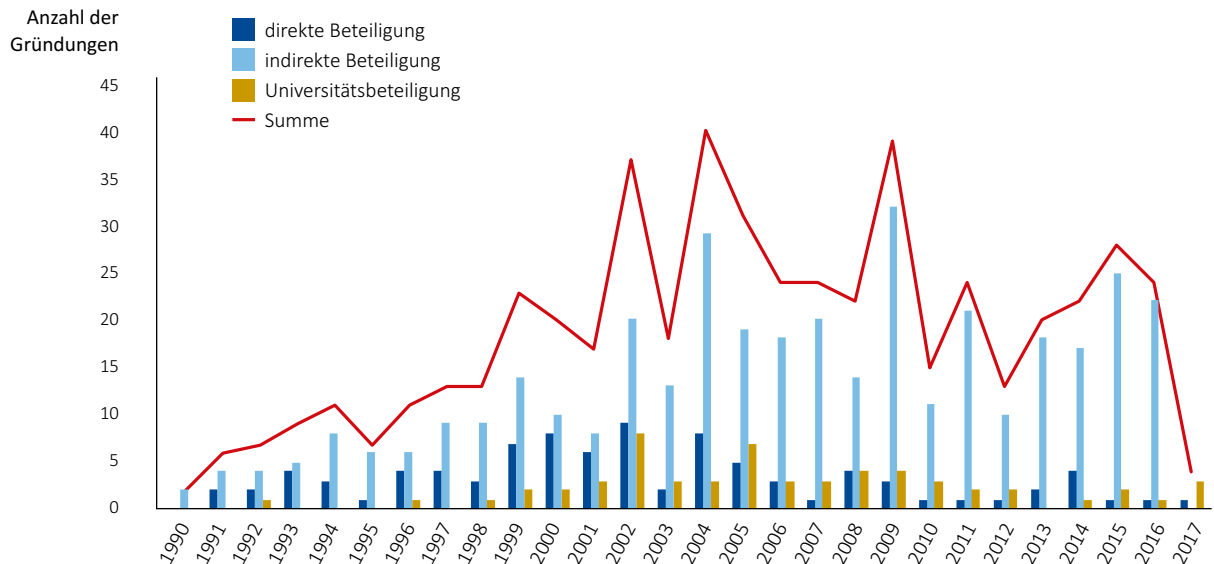
- 5.1 (1) Der RH erhob sämtliche Zugänge und Abgänge von Unternehmen des Bundes – sowohl direkte als auch indirekte Beteiligungen – bis zum Jahresende 2017, auf die seine Kriterien zuträfen (siehe **TZ 2**). Der Großteil (86 %) der Ende 2017 bestehenden Unternehmen des Bundes war ab dem Jahr 1990 errichtet worden. Ab dieser Zeit setzte der Bund im Sinne des New Public Management-Ansatzes verstärkt auf die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten aus der Bundesverwaltung. Im Zeitraum 1990 bis 2017 war folgende Entwicklung zu verzeichnen:¹⁷

¹⁷ Als Zugangsjahr galt jenes Jahr, in dem erstmalig eines der nachfolgenden Kriterien zuträfen:

- Der Bund war am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital mit mindestens 50 % (auf jeder Beteiligungsebene) beteiligt,
- dem Bund oblag die Aufsicht über Gesellschaften und Anstalten öffentlichen Rechts und sonstige durch Bundesgesetz anders bezeichnete Rechtsträger öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 126b B-VG.

Als Abgangsjahr galt jenes Jahr, in dem die Kriterien des Zugangsjahres nicht mehr zuträfen.

Abbildung 1: Entwicklung der Zugänge an Unternehmen des Bundes



Quellen: BMBWF; BMF; Firmenbuch; RH-Berichte; Darstellung: RH

Der Anstieg der indirekten Beteiligungen im Jahr 2002 ging u.a. auf fünf Zugänge bei der Österreichischen Bundesbahnen–Holding AG (**ÖBB**), drei Gründungen der Oesterreichischen Nationalbank und zwei Gründungen der VERBUND AG zurück. Ferner errichteten Universitäten in diesem Jahr insgesamt neun Beteiligungsunternehmen.

Im Jahr 2004 errichtete die ÖBB zwölf Unternehmen. Die Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft (**ASFINAG**) sowie die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. gründeten jeweils vier Unternehmen.

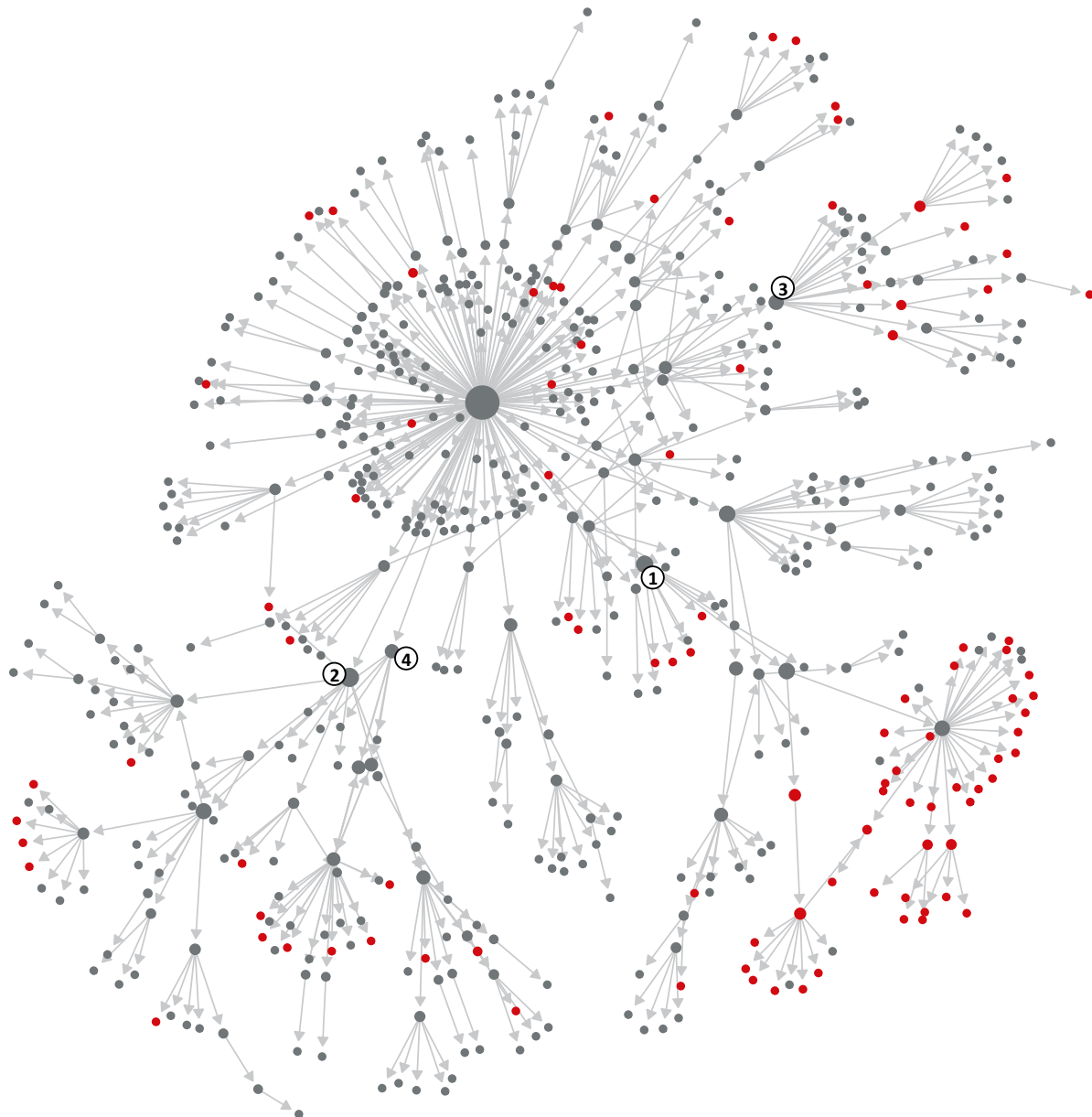
Die zahlreichen Zugänge an indirekten Beteiligungen im Jahr 2009 waren insbesondere auf neu errichtete Tochtergesellschaften der HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG (nunmehr HETA ASSET RESOLUTION AG) (16), der ÖBB (6) sowie der VERBUND AG (3) zurückzuführen.

Im Jahr 2015 verzeichnete u.a. die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. einen Zugang von 16 Beteiligungen, die VERBUND AG vier sowie die ÖBB von zwei Beteiligungen.

Im Zeitraum 2013 bis 2017 erfolgten die meisten Zugänge durch die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (46), die ÖBB (10), die VERBUND AG (9) und die Österreichische Bundes– und Industriebeteiligungen GmbH (**ÖBIB**) (5).

In einer Netzwerk Betrachtung stellten sich die Zugänge von Unternehmen des Bundes – ausgehend vom Eigentümer Bund (zentraler Punkt) – im Zeitraum 2013 bis 2017 wie folgt dar:

Abbildung 2: Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 – Zugänge ab 2013



Zugangsjahr

- Bund
- 2013 bis 2017
- vor 2013

Unternehmen mit den meisten Zugängen (Konzernsicht)

- ① Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
- ② Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft
- ③ VERBUND AG
- ④ Österreichische Bundes– und Industriebeteiligungen GmbH,
ab 15. Februar 2019 Österreichische Beteiligungs AG

Anzahl der Beteiligungen

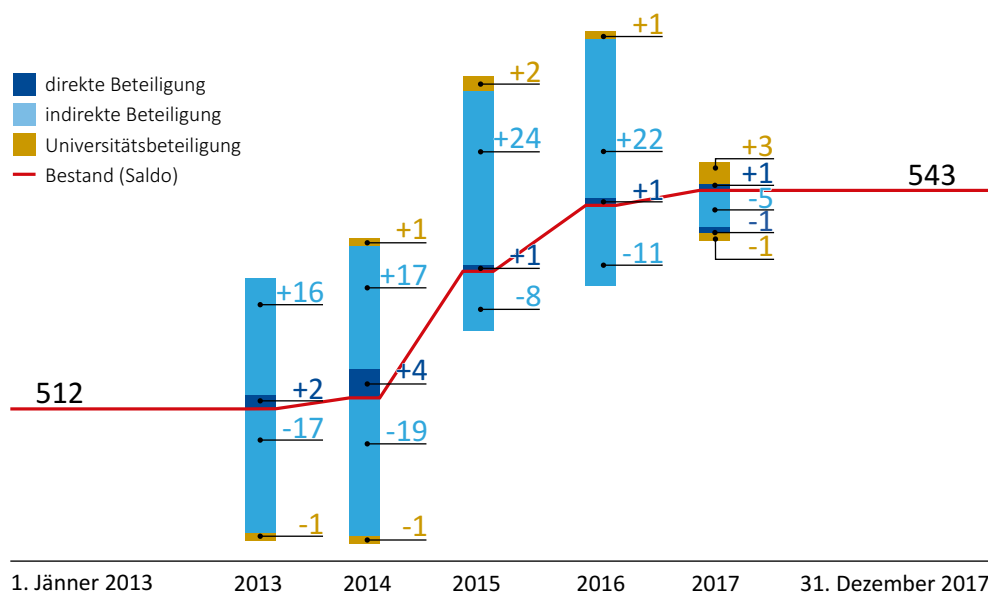
- 0
- 100
- 200
- 300
- 400
- 500

Quellen: BMBWF; BMF; Firmenbuch; RH–Berichte; Darstellung: RH

(2) Im Zeitraum 2013 bis 2017 stieg die Anzahl der (aktiv bestehenden) Unternehmen des Bundes von 512 auf 543 an (+6,1 %). Insgesamt wurden 95 Beteiligungen neu eingegangen (davon neun direkte, 79 indirekte und sieben Universitätsbeteiligungen) und 64 Unternehmen bzw. Beteiligungen des Bundes im Firmenbuch gelöscht (davon eine direkte, 60 indirekte, drei Universitätsbeteiligungen).

Die saldierte Entwicklung – d.h. die Aufrechnung von Zugängen und Abgängen – der Unternehmen des Bundes stellte sich im Zeitraum 2013 bis 2017 wie folgt dar:

Abbildung 3: Saldierte Entwicklung der Beteiligungen des Bundes



Quellen: BMBWF; BMF; Firmenbuch; RH-Berichte; Darstellung: RH

In den Jahren 2013 und 2014 glich die Anzahl der Unternehmensabgänge jene der –zugänge weitgehend aus. Bei einer saldierten Betrachtung blieb die Anzahl der Unternehmen des Bundes im Jahr 2013 daher unverändert bzw. stieg im Jahr 2014 um lediglich zwei an.

In den Jahren 2015 und 2016 zeigte sich ein Netto-Anstieg an Unternehmen des Bundes (19 bzw. 13 Zugänge), der überwiegend auf indirekte Beteiligungen zurückzuführen war. Im Jahr 2017 kam eine direkte Beteiligung dazu und eine wurde gelöscht; fünf indirekte Beteiligungen fielen weg. Die Universitäten verzeichneten – saldiert betrachtet – einen Anstieg um zwei Beteiligungen.

Die Veränderung des Beteiligungsbestands im Zeitraum 2013 bis 2017 ging überwiegend (zu 83 %) auf die Erhöhung der Anzahl an indirekten Beteiligungen zurück. 10 % waren auf direkte Beteiligungen des Bundes zurückzuführen, 7 % auf Universitäten.

(3) Nach den Erhebungen des RH hielt der Bund Ende 2017 157 direkte Beteiligungen und 328 indirekte Beteiligungen auf Basis der für seine Prüfung festgelegten Kriterien. Darüber hinaus wiesen die 22 Universitäten insgesamt 58 Beteiligungen auf, sodass von 543 Unternehmen des Bundes auszugehen war:

Tabelle 3: Anzahl an Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017

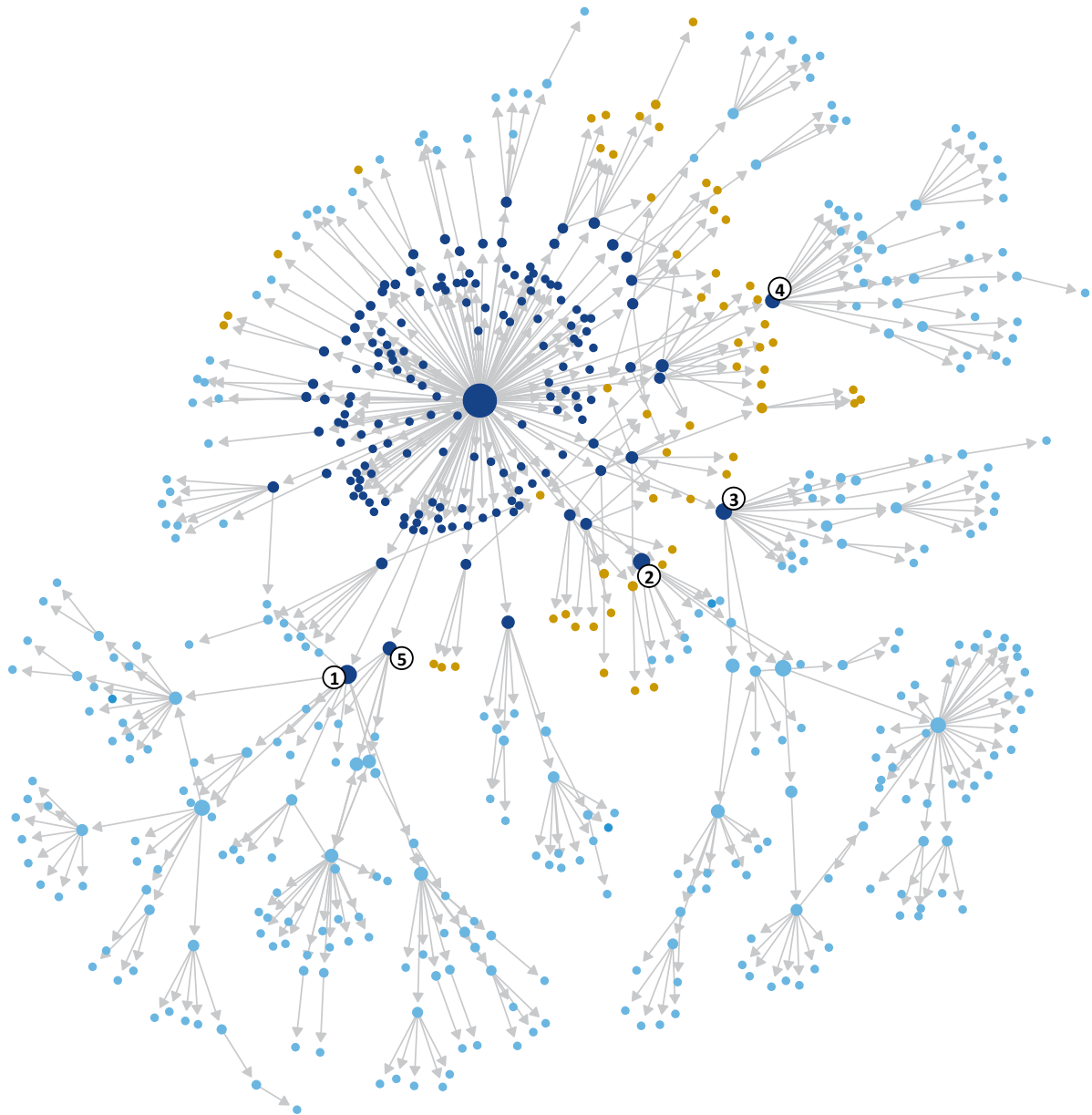
Art der Beteiligung	Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017
direkte Beteiligungen ¹	157
indirekte Beteiligungen	328
Beteiligungen von Universitäten	58
Summe	543

¹ inklusive 22 Universitäten, sowie Fonds und Stiftungen

Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte; Darstellung: RH

Eine grafische Darstellung des Bundesportfolios als Netzwerk verdeutlicht den Umfang, die strukturelle Komplexität und die teilweise starken Verzweigungen zwischen den Beteiligungen:

Abbildung 4: Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 nach Beteiligungsart



Beteiligungsart

- Bund
- direkt
- indirekt
- Universitätsbeteiligung

Unternehmen mit den meisten Beteiligungen

- ① Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft
- ② Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
- ③ HETA ASSET RESOLUTION AG
- ④ VERBUND AG
- ⑤ Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH, ab 15. Februar 2019 Österreichische Beteiligungs AG

Anzahl der Beteiligungen

- 0
- 100
- 200
- 300
- 400
- 500

Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte; Darstellung: RH

Ausgehend vom Eigentümer Bund (zentraler Punkt) illustriert die Anzahl der Punkte die Anzahl der Unternehmen, an denen der Bund zum 31. Dezember 2017 beteiligt war. Die Größe der Punkte spiegelt die Anzahl der Beteiligungen eines Unternehmens wider. Unternehmen mit direkter Beteiligung des Bundes sind dunkelblau, indirekte Bundesbeteiligungen hellblau und Universitätsbeteiligungen ockerfarben markiert.

Die Unternehmen des Bundes erstreckten sich in Einzelfällen auf bis zu sechs Unterebenen.

Die indirekten Bundesbeteiligungen hatten bis zu vier Eigentümer aus dem Bundesbereich. Insbesondere Universitätsbeteiligungen wiesen eine hohe Anzahl an Eigentümern auf, die dem Bund zuzurechnen waren.¹⁸ Allfällige weitere Eigentümer aus dem Privatsektor flossen nicht in die Analyse ein.

Von den indirekten Beteiligungen des Bundes hatten 87 ihren Sitz im Ausland – das entsprach 16 % des Beteiligungsbestands zum Jahresende 2017.

(4) Mit 31. Dezember 2017 hielten die zehn nachfolgend angeführten direkten Beteiligungen des Bundes (als Konzernmütter) die höchste Anzahl an Tochterunternehmen¹⁹:

Tabelle 4: Unternehmen des Bundes (direkte Beteiligungen) mit der höchsten Anzahl an Tochterunternehmen zum 31. Dezember 2017

direkte Beteiligung des Bundes	Anzahl an Tochterunternehmen		
	unmittelbar	mittelbar	Summe
Österreichische Bundesbahnen–Holding AG	10	79	89
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.	9	52	61
HETA ASSET RESOLUTION AG	16	35	51
VERBUND AG	17	19	36
Österreichische Bundes– und Industriebeteiligungen GmbH	7	19	26
Oesterreichische Nationalbank	6	12	18
Technische Universität Graz	13	3	16
Technische Universität Wien	8	5	13
Medizinische Universität Wien	8	1	9
AIT Austrian Institute of Technology GmbH	7	1	8

Quellen: BMBWF; BMF; Firmenbuch; RH-Berichte; Darstellung: RH

¹⁸ z.B. ACIB GmbH, BIOENERGY 2020+ GmbH und CEST Kompetenzzentrum für elektrochemische Oberflächentechnologie GmbH mit jeweils vier öffentlichen Eigentümergesellschaften, Karl Landsteiner Privatuniversität für Gesundheitswissenschaften GmbH und WasserCluster Lunz – Biologische Station GmbH mit jeweils drei Eigentümergesellschaften aus der Sphäre des Bundes

¹⁹ Ein Tochterunternehmen ist ein Unternehmen, das von einem Mutterunternehmen im Sinn des § 244 Unternehmensgesetzbuch (**UGB**) unmittelbar oder mittelbar beherrscht wird (Mehrheit der Stimmrechte, Bestellung der Mehrheit der Aufsichtsorgane, beherrschender Einfluss, gemäß § 189a Abs. 7 UGB).

- 5.2 Der RH hob die vielfältigen und komplexen Strukturen innerhalb des Beteiligungsportfolios des Bundes hervor. Der RH hielt fest, dass Ende 2017 29 % der Beteiligungen des Bundes direkte Beteiligungen waren, 71 % waren indirekte Beteiligungen (inklusive Universitätsbeteiligungen). Die quantitative Analyse ergab in Einzelfällen eine tief gegliederte Beteiligungsstruktur mit bis zu sechs Beteiligungsebenen. Der Großteil aller indirekten Beteiligungsverhältnisse (inklusive Beteiligungen von Universitäten) entfiel auf zehn Unternehmen des Bundes mit direkter Beteiligung.

Qualitative Analyse

Portfolioanalyse von Beteiligungen

- 6.1 (1) Die Portfolioanalyse stellt ein Instrument des strategischen Beteiligungscontrollings (siehe TZ 25) dar. Sie strukturiert einzelne Beteiligungen nach unterschiedlichen Merkmalen und geht über eine rein finanzielle Betrachtung der Aufgaben- und Zielvorstellungen bzw. der Ressourcenzuteilung für ein Unternehmen bzw. Geschäftsfeld hinaus.²⁰

Die strukturierte Einordnung der einzelnen Beteiligungen nach unterschiedlichen Merkmalen sollte dem Eigentümer eine konzeptionelle Gesamtsicht auf das Beteiligungsportfolio ermöglichen und ihn bei der Abwägung verschiedener Optionen, bei der Festlegung der Beteiligungsstrategie für einzelne Geschäftsfelder und bei Entscheidungen über die Zuweisung von (knappen) Ressourcen unterstützen.

(2) Die Beteiligungsberichte mehrerer EU-Mitgliedstaaten bzw. von Norwegen und der Schweiz analysierten die Entwicklung öffentlicher Unternehmen bspw. nach den strategischen Zielvorgaben des staatlichen Eigentümers, nach der wirtschaftlichen Tätigkeit oder den organisatorischen Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Rechtsform etc.) der Beteiligungsunternehmen (siehe TZ 25).

Die Offenlegung von strategischen Zielvorgaben durch die Eigentümer erhöht grundsätzlich die Transparenz im Hinblick auf den öffentlichen Auftrag und eine zeitgemäße Aufgabenerfüllung und unterstützt Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan in ihrem Handeln und in ihren Entscheidungen.

(3) Die Haushaltsrechtsreform 2013 bezweckte den Übergang von einer inputorientierten zu einer stärker ziel- und ergebnisorientierten Steuerung des Bundesbudgets, etwa mit der verpflichtenden Festlegung von Wirkungszielen für Budgetuntergliederungen und Globalbudgets.

²⁰ siehe de Gruyter (1987): Strategisches Management und Marketing, S. 40 bis 47

Dies unterstützte ein entsprechend erweitertes Steuerungsverständnis, das auch den Bereich der öffentlichen Unternehmen einschließt, d.h. eine durchgängige Steuerungskette – von Wirkungsangaben im Bundesvoranschlag über eine Eigentümerstrategie des zuständige Ministeriums zu strategischen Eigentümervorgaben an die jeweiligen Unternehmen bis zu den Unternehmensstrategien der Unternehmen des Bundes. Die zuständigen Ministerien und das Finanzministerium hatten ein solches Verständnis in unterschiedlichem Maße, zum Teil erst in Ansätzen, entwickelt. Dies galt auch für das Beteiligungsmanagement (einschließlich Beteiligungscontrolling und –berichterstattung).²¹

Das BHG 2013 sah zwar die Erhebung ausgewählter Unternehmensmerkmale vor (z.B. ÖNACE-Klassifizierung, Beteiligungshöhe des Bundes, Finanzkennzahlen), jedoch keine Portfolioanalysen auf Basis dieser Daten. Die Beteiligungsberichterstattung nach BHG 2013 gliederte die Beteiligungen des Bundes überwiegend nur nach Budgetuntergliederungen, ohne die Unternehmen systematisch auch nach relevanten Strukturmerkmalen zu gliedern und zu analysieren (siehe [TZ 24](#) und [TZ 25](#)).

- 6.2 Der RH hielt fest, dass der Bund mit der Haushaltsrechtsreform 2013 den Übergang zu einer stärker ziel- und ergebnisorientierten Steuerung einleitete. Im Bereich der Unternehmensbeteiligungen des Bundes erfolgte dies, wie der RH in seinen Gebarungsüberprüfungen wiederholt feststellte, bisher in unterschiedlichem Maße und zum Teil erst in Ansätzen. Die zuständigen Ministerien verfügten nicht immer über einen integralen Steuerungsansatz bzw. wies die operative Umsetzung Mängel auf. Der RH verwies auf die Beteiligungsberichterstattung anderer europäischer Länder, die Strategie- und Steuerungsthemen zum Teil mehr Gewicht beimaßen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vorhandenen Controllingdaten zu den Unternehmen des Bundes mangels gesetzlicher Grundlage bislang nicht genutzt wurden, um das Beteiligungsportfolio des Bundes zentral und in seiner Gesamtheit nach relevanten Strukturmerkmalen zu analysieren, etwa nach Unternehmenszweck, Unternehmenszielen oder anderen qualitativen Merkmalen. Daraus könnten Schlussfolgerungen für künftige Entwicklungen sowie für die Steuerung der Unternehmen des Bundes, insbesondere im Sinne einer effektiven und effizienten Gewährleistung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, abgeleitet werden. Er verwies auf seine Empfehlungen in [TZ 24](#) und [TZ 25](#).

²¹ vergleiche RH-Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21; TZ 15, TZ 23 f.)

Einordnung nach Rechtsgrundlage und Rechtsform

7.1 (1) Gemäß § 71 Abs. 1 BHG 2013 sind (direkte) Beteiligungen an Gesellschaften Bestandteile des langfristigen Vermögens. Sie dürfen von einem haushaltsleitenden Organ²² für den Bund nur erworben²³ werden, wenn

- einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen auf diesem Wege in Übereinstimmung mit den Zielen der Haushaltsführung²⁴ besser entsprochen werden kann,
- die sich aus einer solchen Beteiligung ergebende Zahlungsverpflichtung für den Bund mit einem bestimmten Betrag begrenzt ist,
- der Bund einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsorgan der betreffenden Gesellschaft erhält und sichergestellt ist, dass die auf Veranlassung des Bundes gewählten oder entsandten Mitglieder dieses Aufsichtsorgans in Ausübung ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen sowie
- darüber mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen das Einvernehmen hergestellt wurde.

Zudem war die bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erwerb von Beteiligungen einzuholen, wenn die Auszahlungen für den Erwerb der Beteiligung 75 Mio. EUR oder die Höhe einer solchen Beteiligung die Hälfte des sich ergebenden Grundkapitals (Stammkapitals) erstmalig übersteigen würde. Eine bundesgesetzliche Ermächtigung konnte zum Beispiel in Form eines Materiengesetzes oder eines eigenen unternehmensspezifischen Bundesgesetzes erfolgen.

(2) Das Finanzministerium erstellte im Jahr 1998 ein Ausgliederungshandbuch, das den jeweils zuständigen Ministerien als Arbeitsanleitung für die Ausgliederung von Aufgaben aus der öffentlichen Verwaltung sowie für das Controlling der ausgegliederten Rechtsträger dienen sollte. Es unterschied zwischen der Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Rechtsträger des Privatrechts einerseits und juristischen Personen des öffentlichen Rechts andererseits.²⁵

Ferner bestand grundsätzlich die Wahl, Unternehmen nach dem Gesellschaftsrecht oder als vom Gesellschaftsrecht abweichende Sonderrechtsformen zu gründen. Das Finanzministerium empfahl im Ausgliederungshandbuch, „Formen des erprobten Gesellschaftsrechts“ zu bevorzugen und Sonderrechtsformen „weitestgehend zu vermeiden“.

²² gemäß § 6 BHG 2013, u.a. die Bundesminister und Bundesministerinnen

²³ Laut Lödl (2012, Bundeshaushaltsrecht mit einschlägigem Verfassungs- und Europarecht und ausführlichen Erläuterungen) war der Begriff des Erwerbs einer Beteiligung umfassend zu verstehen und schloss bspw. auch die Gründung von Gesellschaften ein.

²⁴ § 2 Abs. 1 BHG 2013

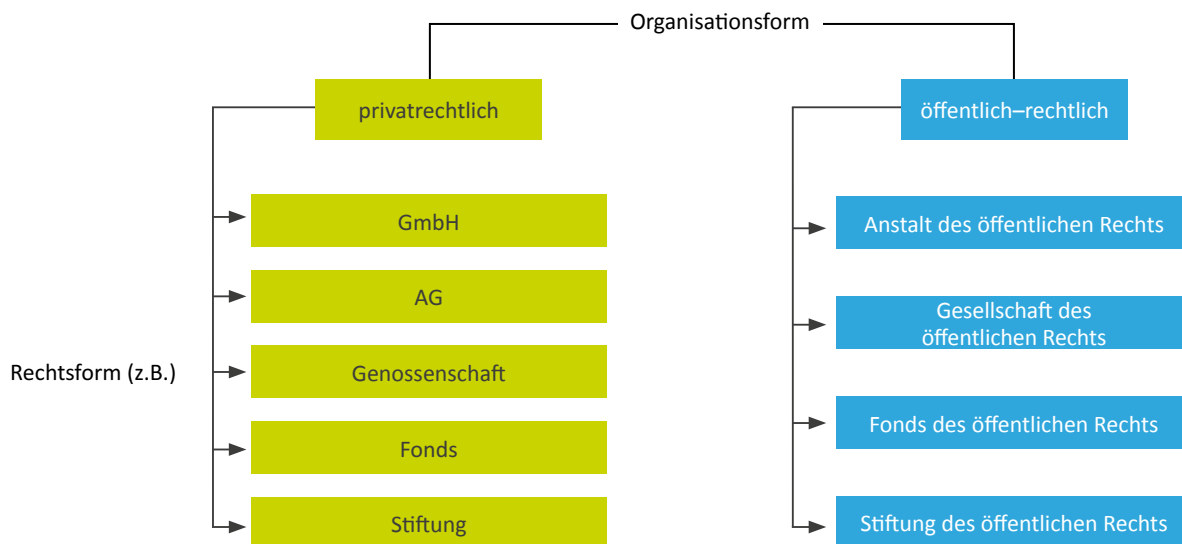
²⁵ Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen, Ausgabe 31. August 1998, Kapitel 1, S. 2

Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) empfahl, nur in Ausnahmefällen vom Gesellschaftsrecht abzuweichen, z.B. wenn dies zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben und Ziele unabdingbar und zweckmäßig erschien.

Alternative Sonderrechtsformen umfassten „Ex lege-Gründungen“, bei denen der Gesetzgeber eine Unternehmensgründung in einem eigenen Bundesgesetz regelte, und Ermächtigungsgründungen, bei denen der Gesetzgeber einen Verwaltungskörper ermächtigte, eine Beteiligung zu gründen.²⁶

Je nachdem, ob es sich um einen Rechtsträger des Privatrechts oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, leiten sich daraus verschiedene Rechtsformen ab:

Abbildung 5: Organisationsformen



AG = Aktiengesellschaft
 GmbH = Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Eine juristische Person des öffentlichen Rechts konnte durch ausdrückliche Anordnung des Gesetzgebers eingerichtet werden, ohne dass ein Zusatz auf eine öffentlich-rechtliche Rechtsform hinwies (z.B. Universitäten oder Arbeitsmarktservice). Alternativ konnte aber auch in der Bezeichnung ausdrücklich auf die öffentlich-rechtliche Rechtsform hingewiesen werden.

²⁶ Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen, Ausgabe 31. August 1998, Kapitel 10, Abschnitt 1, S. 1

Das österreichische Gesellschaftsrecht regelte die möglichen Gesellschaftsformen abschließend und gab damit gewissermaßen eine Grundstruktur für die Organisation einer Gesellschaft vor. Errichtungsgesetze ermöglichten dem Bund eine Durchbrechung dieses gesellschaftsrechtlichen „Typenzwangs“ und räumten dem Bund weitere Gestaltungsmöglichkeiten ein (z.B. bei Vertretungsbefugnissen oder Entsendungsrechten).

(4) Beteiligungen im Sinne des § 71 BHG 2013 – diese Bestimmung galt nur für die haushaltsleitenden Organe des Bundes – umfassten lediglich direkte Bundesbeteiligungen, nicht jedoch weitere Unterbeteiligungen.²⁷ Für den Erwerb bzw. die Gründung von indirekten Beteiligungen des Bundes bestanden dagegen keine gesetzlichen Vorgaben.

Auch das Ausgliederungshandbuch aus dem Jahr 1998 bzw. dessen aktualisierte Fassung aus dem Jahr 2003²⁸ enthielt keine Ausführungen zur Errichtung indirekter Beteiligungen. Die Aktualisierung ergänzte das Handbuch im Wesentlichen nur um das im Jahr 2002 eingerichtete Beteiligungs- und Finanzcontrolling, welches für direkte und indirekte Mehrheitsbeteiligungen des Bundes gleichermaßen galt.

Allerdings sah der B-PCGK Regelungen für den Erwerb bzw. die Gründung von indirekten Beteiligungen durch den Bund vor. Demnach durften Unternehmen des Bundes gemäß Punkt 7.5.2 B-PCGK Beteiligungen an Unternehmen unter Voraussetzungen erwerben, die den Regelungen des § 71 BHG 2013 nachgebildet waren (d.h. der Erwerb dient wichtigen Interessen, die sich daraus ergebende Zahlungsverpflichtung ist betraglich begrenzt, es besteht ein angemessener Einfluss im Überwachungsorgan sowie das Einvernehmen mit dem Anteilseigner am Unternehmen des Bundes).

Der B-PCGK galt im rechtlichen Sinn jedoch nur als Weisung an die Organe des Bundes bei der Wahrnehmung von Anteilseigner- und Überwachungsfunktionen (siehe [TZ 22](#)). Im Gegensatz zu § 71 BHG 2013 war für den Erwerb bzw. die Gründung von indirekten Beteiligungen durch den Bund auch kein Einvernehmen darüber mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen herzustellen sowie auch keine bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erwerb der Beteiligung unter den in § 71 BHG 2013 genannten Bedingungen einzuholen. Somit war der Erwerb von indirekten Beteiligungen mit deutlich weniger strengen Auflagen verbunden als jener von direkten Beteiligungen.

²⁷ Lödl (2012): Bundshaushaltsrecht mit einschlägigem Verfassungs- und Europarecht und ausführlichen Erläuterungen

²⁸ Bundesministerium für Finanzen (2003): Ausgliederungshandbuch

Hinzu kam, dass die indirekten Beteiligungen des Bundes von den jeweils zuständigen Ministerien – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 samt Berichterstattung an den befassen Ausschuss des Nationalrats unterzogen wurden, wie dies bei den direkten Beteiligungen der Fall war (siehe [TZ 24](#)). Die Transparenz über Vorgänge bei indirekten Beteiligungen des Bundes war somit eingeschränkt.

(5) Gemäß § 70 Aktiengesetz ist der Vorstand beim Erwerb indirekter Beteiligungen an die in der Satzung vorgegebenen Zielsetzungen gebunden. Laut B-PCGK sollten die Bestimmungen des Punktes 7.5.2 bei Unternehmen, bei denen keine Weisungsbefugnis der Anteilseigner gegenüber der Geschäftsleitung besteht (wie etwa bei einer Aktiengesellschaft), im Regelwerk des Unternehmens (z.B. Gesellschaftsvertrag, Gründungserklärung, Statuten, Satzung) verankert und so auch der Rahmen für den Erwerb indirekter Bundesbeteiligungen vorgegeben werden.

- 7.2 Der RH merkte kritisch an, dass für indirekte Beteiligungen nur Vorgaben im B-PCGK bestanden, der lediglich Weisungscharakter für die Organe des Bundes bei der Wahrnehmung von Anteilseigner- und Überwachungsfunktionen hatte und weniger strenge Auflagen enthielt als die für direkte Beteiligungen geltende Bestimmung des § 71 BHG 2013. Darüber hinaus bestand eine geringere Transparenz über die Vorgänge in den indirekten Beteiligungen des Bundes, weil diese von den zuständigen Ministerien weitgehend nicht dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 samt Berichterstattung an den befassen Ausschuss des Nationalrats unterzogen wurden.

Der RH wies darauf hin, dass der Erwerb bzw. die Errichtung von indirekten Beteiligungen durch den Bund mit ebensolchen oder sogar höheren Risiken verbunden sein konnte als bei direkten Beteiligungen. Dies betraf etwa finanzielle Risiken, Risiken im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung des Bundes oder das Risiko der Beeinträchtigung des ursprünglichen Ausgliederungszwecks der Muttergesellschaft.

Dazu hielt der RH fest, dass es sich bei 90,5 % aller Neuzugänge von Unternehmen des Bundes im Zeitraum 2013 bis 2017 um indirekte Beteiligungen handelte.

Der RH wiederholte daher seine in einem früheren Bericht²⁹ an das Finanzministerium gerichtete Empfehlung, Initiativen für eine – den B-PCGK ergänzende – Richtlinie zum Beteiligungsmanagement zu ergreifen. Diese sollte bundesweit auch die Anforderungen an ressorteigene bzw. unternehmensspezifische Eigentümerstrategien verdeutlichen.

²⁹ RH-Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21, TZ 6)

Als Teil der Eigentümerstrategie wären Unternehmensziele für die direkten Beteiligungen des Bundes (z.B. im Ausgliederungsgesetz, in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag) festzulegen, die auch als Maßstab für die Errichtung indirekter Beteiligungen dienen, z.B. für die Beurteilung, ob diese den ursprünglichen Ausgliederungszweck der Muttergesellschaft erfüllen. Der RH erachtete daher die klare Festlegung des grundlegenden Zwecks und der strategischen Ziele von Unternehmen des Bundes als wichtigen Maßstab für die periodische Überprüfung der Qualität einer zeitgemäßen Aufgabenerfüllung.

Weiters wies der RH darauf hin, dass bei Unternehmen des Bundes, deren Geschäftsleitung nicht den Weisungen des öffentlichen Eigentümers unterliegt (insbesondere bei Aktiengesellschaften), der dem § 71 BHG 2013 nachgebildete Punkt 7.5.2 B-PCGK nicht unmittelbar anwendbar war.

Entsprechende Bestimmungen sollten daher in das Regelwerk (Satzung) solcher Unternehmen aufgenommen werden. Damit wäre auch ein verbindlicher Rahmen für den Erwerb weiterer Unterbeteiligungen durch Unternehmen des Bundes, deren Geschäftsleitung nicht den Weisungen des öffentlichen Eigentümers unterliegt, sichergestellt.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums habe die Konferenz der Generalsekretäre im Rahmen von Verwaltungsreformprojekten auch das Shared Service Projekt „Beteiligungsmanagement des Bundes“ eingesetzt, welches am 14. September 2018 begonnen hat und nunmehr federführend durch das Finanzministerium weitergeführt wird. Im Rahmen dieses Projekts seien strategische Vorgaben zu entwickeln, welche für das Beteiligungsmanagement aller direkten und mehrheitlichen Bundesbeteiligungen verpflichtend Geltung haben sollen, um so eine einheitliche Vorgehensweise beim Management der Beteiligungen des Bundes zu erreichen.

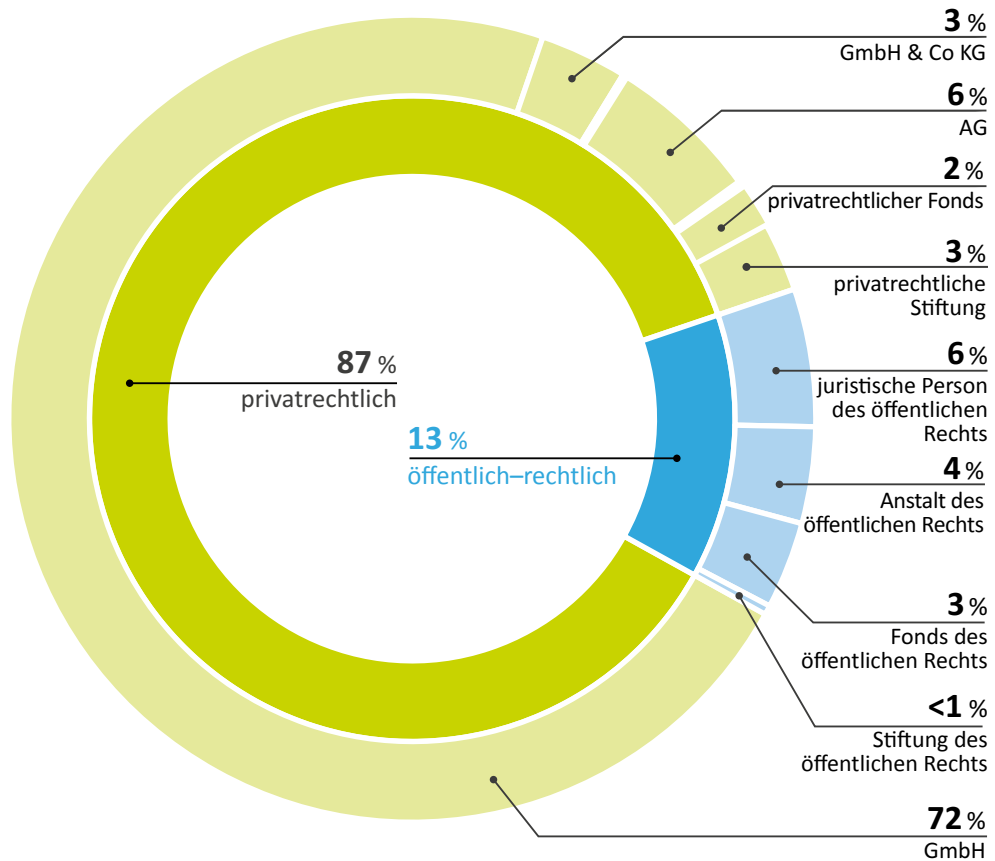
Im Rahmen der Implementierung eines aktiven Beteiligungsmanagements habe das Finanzministerium für seine verwaltungsnahen Beteiligungen bereits Eigentümerstrategien erstellt und werde diese auch laufend weiterentwickeln.

Die Empfehlungen des RH, den grundlegenden Zweck und die strategischen Ziele von Unternehmen des Bundes klar festzulegen – auch im Hinblick auf die Errichtung indirekter Beteiligungen sowie bei Unternehmen des Bundes, deren Geschäftsleitung nicht den Weisungen des öffentlichen Eigentümers unterliegt (z.B. Aktiengesellschaften) –, würden aufgegriffen und in die Arbeit bzw. in die Diskussion im Rahmen des Shared Service Projekts „Beteiligungsmanagement des Bundes“ einfließen.

- 8.1 (1) Das Beteiligungsportfolio des Bundes zum 31. Dezember 2017 (543 Unternehmen) gliederte sich zu 87 % in Gesellschaftsformen auf Grundlage des Privatrechts und zu 13 % in solche nach öffentlichem Recht:³⁰

³⁰ Bei den 88 ausländischen Gesellschaften erfolgte die Zuordnung der Beteiligungen zu jener Gesellschaftsform, die der österreichischen Gesellschaftsform am ehesten entsprach.

Abbildung 6: Unternehmen des Bundes nach Rechtsform zum 31. Dezember 2017



Anmerkung: Es bestand jeweils ein Unternehmen als Offene Gesellschaft, Aktiengesellschaft & Co Offene Gesellschaft bzw. Europäische Gesellschaft (Societas Europaea – SE). Da diese jeweils weniger als ein Prozent des Beteiligungsportfolios umfassten, scheinen sie in der Abbildung nicht auf. Es bestanden zwei Stiftungen des öffentlichen Rechts, die in der Abbildung aufgrund der Rundung mit weniger als einem Prozent aufscheinen.

GmbH = Gesellschaft mit beschränkter Haftung
 KG = Kommanditgesellschaft
 AG = Aktiengesellschaft

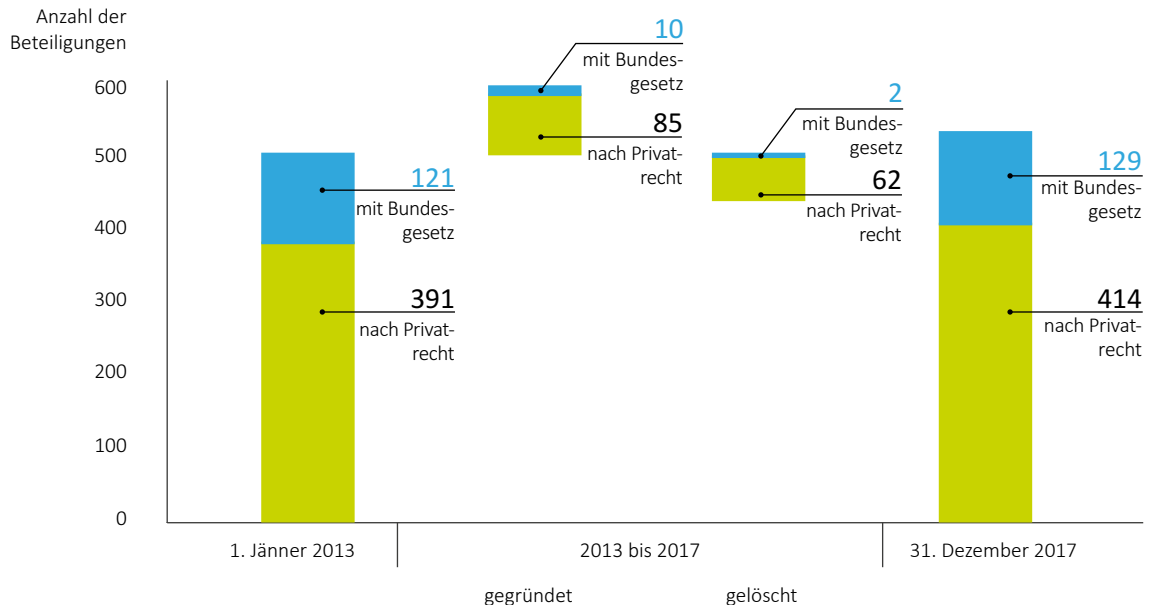
Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte; Darstellung: RH

72 % der Unternehmen des Bundes zum 31. Dezember 2017 waren Gesellschaften mit beschränkter Haftung (**GmbH**), jeweils 6 % waren Aktiengesellschaften bzw. juristische Personen des öffentlichen Rechts. Der Anteil an Anstalten des öffentlichen Rechts belief sich auf 4 % und jener an GmbH & Co KG, privatrechtlichen Stiftungen sowie Fonds des öffentlichen Rechts jeweils auf 3 %.

Trotz des Anstiegs der Anzahl der Unternehmen des Bundes um 6 % (siehe [TZ 5](#)) blieb die relative Verteilung der Rechtsformen im überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 konstant.

(2) Bundesbeteiligungen konnten auf privatrechtlicher Grundlage (z.B. nach dem GmbH-Gesetz oder dem Aktiengesetz) errichtet werden oder durch ein eigenes Bundesgesetz (z.B. ASFINAG-Gesetz oder Bundesmuseengesetz). Die Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach der Errichtungsform zeigte folgendes Bild:

Abbildung 7: Entwicklung von Unternehmen des Bundes nach Errichtungsform



Quellen: BMF; RH-Berichte; RIS; Darstellung: RH

Rund drei Viertel der Unternehmen des Bundes wurden auf privatrechtlicher Grundlage errichtet, etwa ein Viertel beruhte auf einem eigenen Bundesgesetz. Dieses Verhältnis blieb – trotz eines Anstiegs der Beteiligungsanzahl um 6 % (siehe [TZ 5](#)) – über den Betrachtungszeitraum konstant.

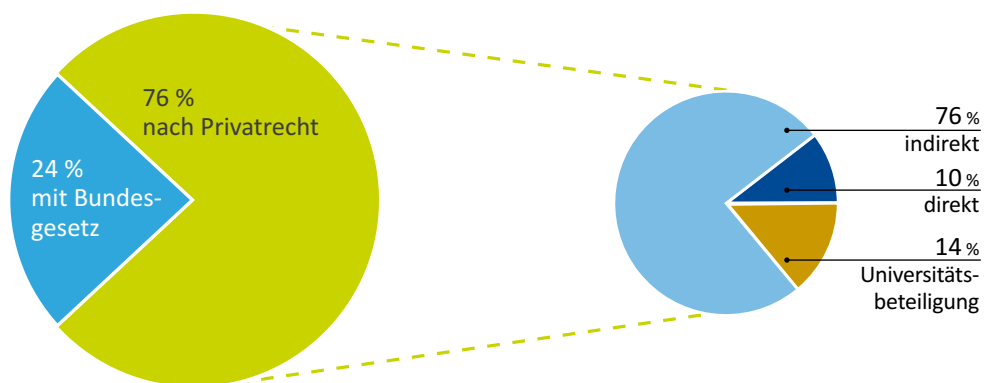
Von den 95 Zugängen im Zeitraum 2013 bis 2017 erfolgten 85 bzw. 89 % auf privatrechtlicher Grundlage. Davon entfielen 91 % auf indirekte Beteiligungen, 8 % auf Beteiligungen von Universitäten und 1 % auf direkte Beteiligungen.

(3) Zum Stichtag 31. Dezember 2017 bestanden – entsprechend der vom RH getroffenen Abgrenzung des Unternehmensbegriffs (siehe TZ 2) – 157 direkte, 328 indirekte und 58 Universitätsbeteiligungen.

Die zum 31. Dezember 2017 bestehenden Unternehmen des Bundes auf privatrechtlicher Grundlage verteilten sich zu 76 % auf indirekte Beteiligungen, zu 14 % auf Beteiligungen von Universitäten und zu 10 % auf direkte Bundesbeteiligungen:

Abbildung 8: Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Unternehmen des Bundes nach Beteiligungsart zum 31. Dezember 2017

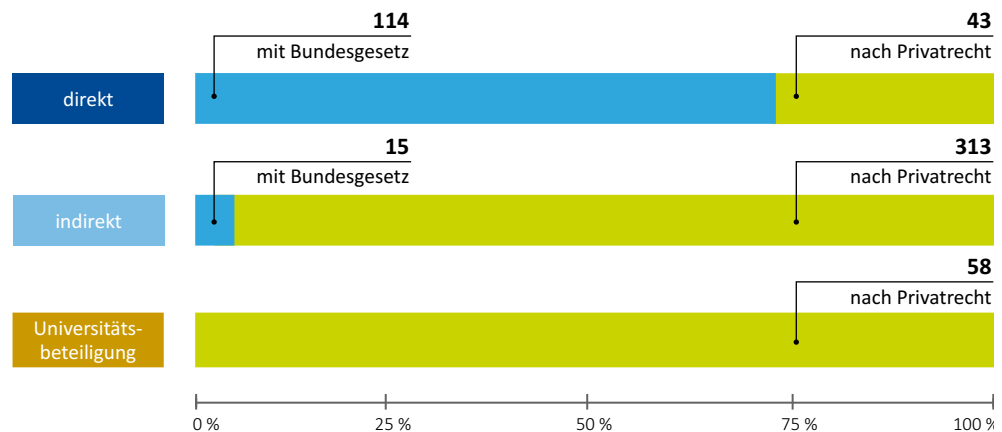
Beteiligungen per 31. Dezember 2017 davon auf privatrechtlicher Grundlage



Quellen: BMF; RH-Berichte; RIS; Darstellung: RH

(4) Der Großteil (73 %) der zum 31. Dezember 2017 bestehenden 157 direkten Bundesbeteiligungen wurde durch ein eigenes Bundesgesetz errichtet. Anders verhielt es sich bei den indirekten Beteiligungen: Die Errichtung der 328 indirekten Beteiligungen und der 58 Universitätsbeteiligungen beruhte nahezu ausschließlich (95 % bzw. 100 %) auf dem Privatrecht.

Abbildung 9: Anzahl an Unternehmen des Bundes nach Beteiligungsart und Errichtungsform zum 31. Dezember 2017



Quellen: BMF; RH-Berichte; RIS; Darstellung: RH

- 8.2 Der RH wies kritisch auf die hohe Anzahl an indirekten Beteiligungen hin, für deren Errichtung – im Gegensatz zu direkten Beteiligungen – lediglich in Punkt 7.5.2 B–PCGK Vorgaben bestanden. Er verwies auf seine diesbezüglichen Ausführungen in TZ 7 und TZ 24.

Einordnung nach Budget–Untergliederungen

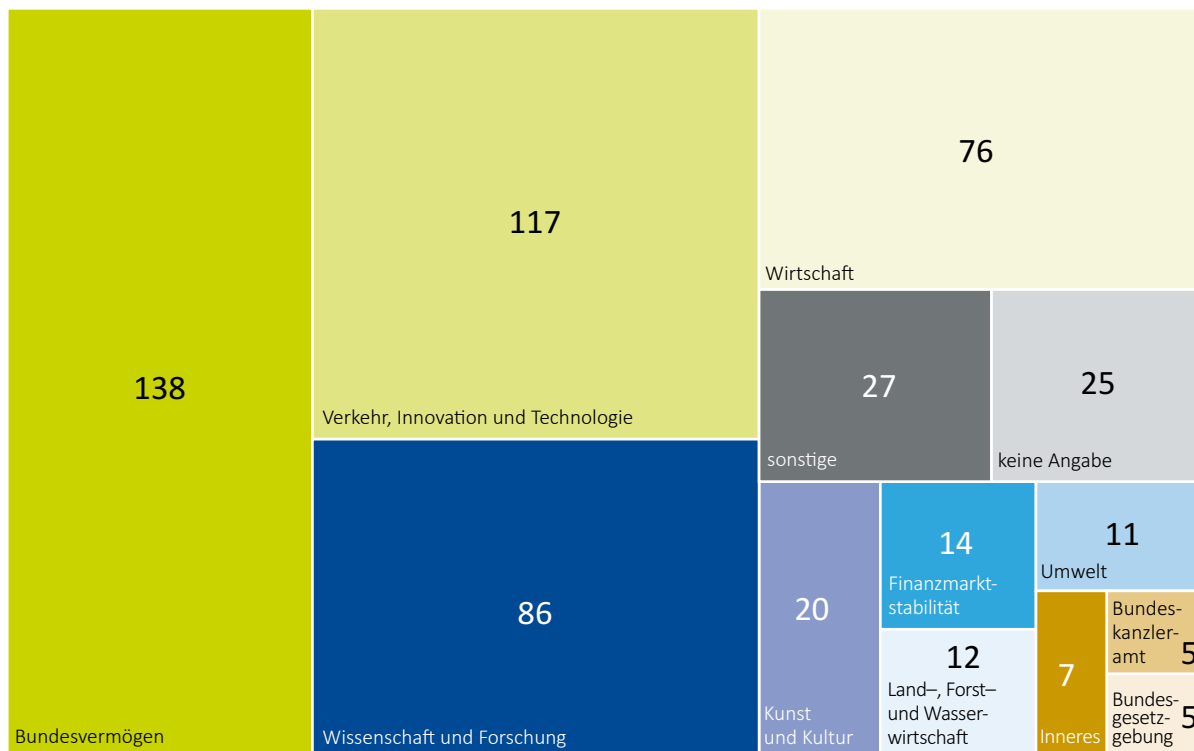
- 9.1 Eine Analyse der Unternehmen des Bundes nach der Budget–Untergliederung verdeutlichte die Anzahl an Eigentümerressorts und den damit einhergehenden Koordinationsbedarf zur Gewährleistung bundesweiter Mindeststandards für die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion.³¹

Eine Auswertung und Darstellung der Unternehmen des Bundes nach Budget–Untergliederungen erlaubte allerdings nur bedingt eine darüber hinausgehende qualitative Beurteilung des Beteiligungsbestands.

Zum 31. Dezember 2017 stellte sich die Verteilung der 543 Unternehmen des Bundes ab einer Beteiligung von 50 % am Stamm–, Grund– oder Eigenkapital oder einer gleichzuhaltenden Form der Beteiligung nach Budget–Untergliederungen wie folgt dar:

³¹ vergleiche RH–Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21, TZ 15)

Abbildung 10: Unternehmen des Bundes nach Budget-Untergliederungen zum 31. Dezember 2017



Anmerkungen: Die Kategorie „sonstige“ umfasste die Budget-Untergliederungen Äußeres (4), Militärische Angelegenheiten und Sport (4), Soziales und Konsumentenschutz (4), Gesundheit und Frauen (4), Arbeit (3), Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) (3), Familien und Jugend (2), Justiz (1), Bildung (1), Wirtschaft (Forschung) (1).

Die Einteilung erfolgte auf Basis der Untergliederung, der das jeweilige Unternehmen des Bundes im Bundesrechnungsabschluss 2017 zugeordnet war. Änderungen der Zuordnung im überprüften Zeitraum, bspw. aufgrund einer Änderung des Bundesministeriengesetzes, flossen nicht in die Analyse ein. Geänderte Zuständigkeiten führten z.B. zu Verschiebungen (Verbund AG, Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.) von der Budget-Untergliederung Wirtschaft zur Budget-Untergliederung Bundesvermögen.

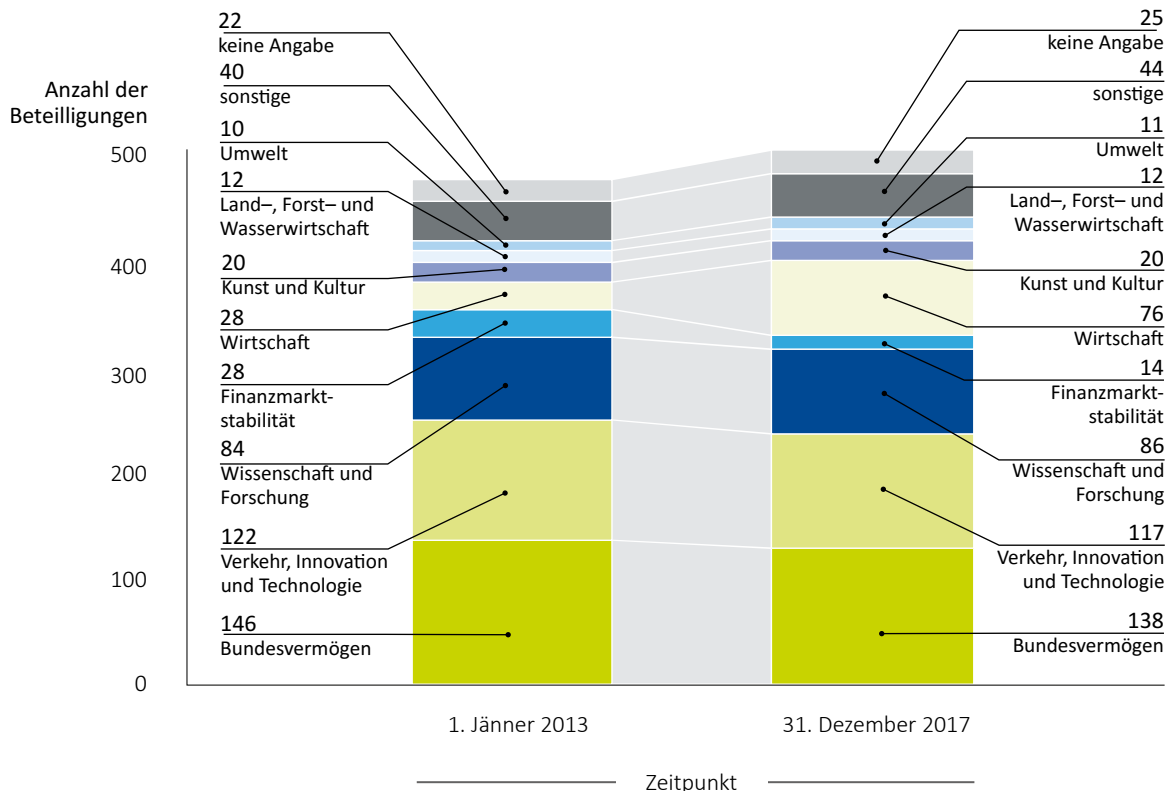
Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte; Darstellung: RH

Rund ein Viertel der Unternehmen des Bundes entfiel auf die Budget-Untergliederung Bundesvermögen, 22 % auf Verkehr, Innovation und Technologie, 16 % auf Wissenschaft und Forschung sowie 14 % auf Wirtschaft.

Ein Anteil von 5 % der Unternehmen des Bundes (mit je vier oder weniger Unternehmen je Budget-Untergliederung) wurde aus Gründen der Lesbarkeit in der Kategorie „sonstige“ zusammengefasst. Weitere 5 % waren in der Beteiligungsberichterstattung keiner Budget-Untergliederung zugeordnet.

Im Zeitraum 2013 bis 2017 entwickelte sich die Zuordnung nach Budget-Untergliederungen wie folgt:

Abbildung 11: Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach Budget-Untergliederung



Anmerkungen: Die Kategorie „sonstige“ umfasste die Budget-Untergliederungen Bundeskanzleramt, Inneres, Äußeres, Bundesgesetzgebung, Militärische Angelegenheiten und Sport, Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung), Gesundheit und Frauen, Familien und Jugend, Justiz, Bildung, Wirtschaft (Forschung).

Die Einteilung erfolgte auf Basis der Untergliederung, der das jeweilige Unternehmen des Bundes im Bundesrechnungsabschluss 2017 zugeordnet war. Änderungen der Zuordnung im überprüften Zeitraum, bspw. aufgrund einer Änderung des Bundesministeriengesetzes, flossen nicht in die Analyse ein.

Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte; Darstellung: RH

Im Zeitraum 2013 bis 2017 blieb die Verteilung der Unternehmen des Bundes nach Budget-Untergliederungen relativ stabil – mit Ausnahme der Budget-Untergliederung Wirtschaft, deren Anteil in der Gesamtverteilung von 5 % auf 14 % stieg.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass sich rund drei Viertel des Bundesportfolios auf die vier Budget-Untergliederungen Bundesvermögen; Verkehr, Innovation und Technologie; Wissenschaft und Forschung sowie Wirtschaft konzentrierten.

Einordnung nach Branchen

- 10.1 (1) Die ÖNACE ist die in Österreich verwendete Klassifikation der wirtschaftlichen Tätigkeiten und dient statistischen Zwecken. Sie ermöglicht eine Klassifizierung von Unternehmen nach dem Schwerpunkt ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit bzw. eine Gruppierung von Unternehmen nach Wirtschaftszweigen. Die Statistik Austria ordnet die Unternehmen gemäß deren wirtschaftlichem Schwerpunkt einem Wirtschaftszweig (einer Branche) zu.

Die Ministerien waren gemäß RLV 2013³² verpflichtet, dem Finanzministerium die ÖNACE-Klassifizierung aller direkten und indirekten Beteiligungen bekannt zu geben. Im Jahr 2017 kamen sie ihrer Meldepflicht für die direkten Beteiligungen vollständig nach (133 Unternehmen). Für indirekte Beteiligungen gaben sie für 115 von 235 gemeldeten Unternehmen (49 %) die ÖNACE-Gruppe bekannt.

Im Ausgliederungsbericht gemäß § 42 BHG 2013 vom März 2018 wies das Finanzministerium erstmals die ÖNACE-Klassifizierung der einzelnen Bundesbeteiligungen aus.

Die Beteiligungsberichterstattung sah jedoch keine gesamthaften vertiefenden Analysen der Bundesbeteiligungen nach ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit vor (siehe [TZ 24](#) und [TZ 25](#)).

(2) Soweit verfügbar erhob der RH für die Unternehmen des Bundes (543 Beteiligungen) die ÖNACE-Klassifizierung. Die Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach Branchen stellte sich im Zeitraum 2013 bis 2017 wie folgt dar:

³² § 14 Rechnungslegungsverordnung 2013 i.d.F. BGBl. II 466/2015

Tabelle 5: Entwicklung der Unternehmen des Bundes nach Branchen

Branchen	1. Jänner 2013	31. Dezember 2017	Veränderung
	Anzahl der Beteiligungen		
Freiberufliche/technische Dienstleistungen	85	85	0
Grundstücks- und Wohnungswesen	63	95	+32
Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen	55	44	-11
öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	52	57	+5
Erziehung und Unterricht	36	35	-1
Verkehr	32	31	-1
Kunst, Unterhaltung und Erholung	24	25	+1
Information und Kommunikation	11	9	-2
sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	20	19	-1
Energieversorgung	19	23	+4
sonstige Dienstleistungen	10	10	0
Sonstige	35	29	-6
keine Angabe	70	81	+11

Anmerkungen: Die Kategorie „sonstige“ umfasste die ÖNACE-Gruppen Bau, Beherbergung und Gastronomie, Herstellung von Waren, Wasserversorgung und Abfallentsorgung, Gesundheits- und Sozialwesen, Handel, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau.

Änderungen der Zuordnung einzelner Unternehmen im überprüften Zeitraum blieben unberücksichtigt.

Quellen: BMBWF; BMF; RH-Berichte

Für 81 zum Jahresende 2017 bestehende Beteiligungen des Bundes – insbesondere mit Firmensitz im Ausland – lag dem RH keine ÖNACE-Zuordnung vor. 29 Unternehmen verteilten sich auf acht Branchen mit jeweils acht Beteiligungen oder weniger, weshalb sie aus Gründen der Lesbarkeit in der Abbildung unter „sonstige“ zusammengefasst wurden.

Im Zeitraum 2013 bis 2017 stieg insbesondere die Anzahl von Unternehmen des Bundes in der Branche **Grundstücks- und Wohnungswesen** (saldiert 32 Beteiligungen). Von 43 Zugängen in dieser Branche waren 42 der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. zuzurechnen und eine der Österreichischen Post Aktiengesellschaft. Abgänge erfolgten bei der HETA ASSET RESOLUTION AG (5), der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (3) und der ÖBB (3).

Weiters waren zwölf Zugänge (ein Abgang) an Beteiligungen zu verzeichnen, die keine ÖNACE-Zuordnung aufwiesen. Davon waren sechs der ÖBB, jeweils zwei der VERBUND AG und der Veterinärmedizinischen Universität Wien sowie eine der Universität Wien zuzuordnen.

In der Branche **Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung** waren von 2013 bis 2017 fünf Zugänge an Beteiligungen (kein Abgang) zu verzeichnen. Diese betrafen drei Fonds und zwei Anstalten öffentlichen Rechts.

Die Unternehmen des Bundes in der Branche **Energieversorgung** stiegen saldiert um vier Unternehmen: Die VERBUND AG erwarb fünf Beteiligungen und gab zwei Beteiligungen auf. Die Österreichische Bundesforste AG gründete zwei Unternehmen und löschte eine Beteiligung.

In der Branche **Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen** sank die Anzahl um elf Unternehmen. Die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und die Österreichische Post Aktiengesellschaft errichteten jeweils drei Beteiligungen, die Austria Wirtschaftsservice GmbH zwei Beteiligungen. Die Österreichische Post Aktiengesellschaft sowie die HETA ASSET RESOLUTION AG verzeichneten jeweils sechs Abgänge, die VERBUND AG vier, die ÖBB zwei sowie die KA Finanz AG einen Abgang.

In der Branche **Information und Kommunikation** sank die Anzahl der Unternehmen des Bundes um zwei Unternehmen. Dieser Saldo ergab sich aus der Gründung einer gemeinsamen Beteiligung der ÖBB und der ASFINAG, sowie drei Abgängen (je eine durch die ÖBB, die Österreichische Post Aktiengesellschaft und die KA Finanz AG).

- 10.2 Nach Ansicht des RH liefert eine Analyse des Beteiligungsportfolios des Bundes nach der wirtschaftlichen Tätigkeit Erkenntnisse für dessen Gesamtsteuerung. Die OECD empfahl eine Einordnung nach der wirtschaftlichen Tätigkeit für die Beteiligungsberichterstattung; mehrere europäische Länder nutzten dieses Kriterium, um das staatliche Beteiligungsportfolio zu clustern (siehe [TZ 21](#) und [TZ 25](#)).

Der RH hob positiv hervor, dass der Ausgliederungsbericht gemäß § 42 BHG 2013 vom März 2018 die ÖNACE-Klassifizierung der einzelnen Bundesbeteiligungen erstmals auswies.

[Er empfahl, die ÖNACE-Klassifizierung im Ausgliederungsbericht 2018 als Ausgangspunkt für weiterführende Analysen des Beteiligungsportfolios des Bundes zu nutzen.](#)

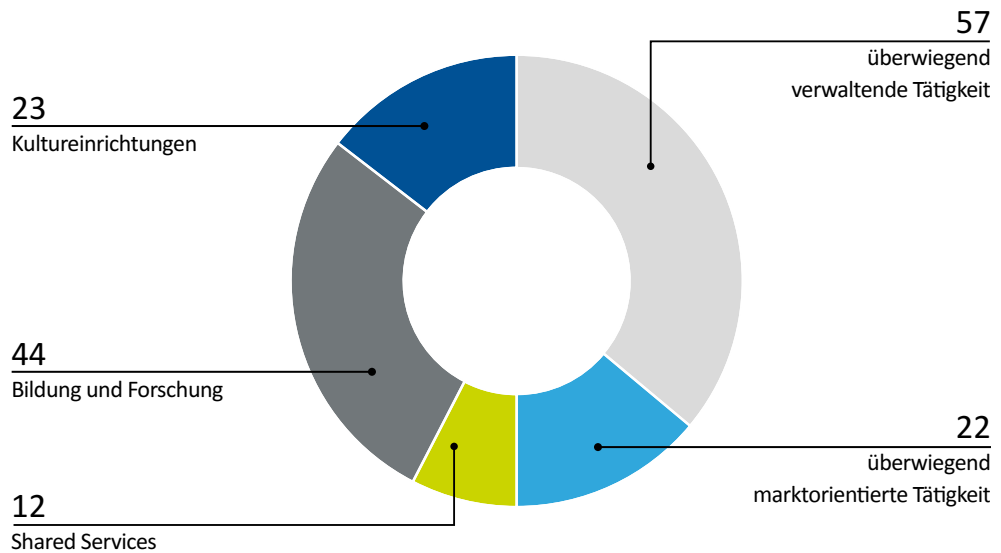
- 10.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums würden die Möglichkeiten der Ausgestaltung weiterführender Analysen des Beteiligungsportfolios, einschließlich der Miteinbeziehung der ÖNACE-Klassifizierung, im Rahmen des Shared Service Projekts „Beteiligungsmanagement des Bundes“ analysiert.

Gliederung nach funktionalen Gesichtspunkten

- 11 Die Gliederung des Beteiligungsportfolios des Bundes nach funktionalen Gesichtspunkten stellte den Zweck bzw. die Aufgabe des jeweiligen Unternehmens in den Mittelpunkt. Der RH bezog die zwischen 2013 und 2017 bestehenden 158 direkten Beteiligungen des Bundes in die funktionale Gliederung ein. Der RH definierte dazu nachstehende Gruppen, wobei die Einordnung nach dem Überwiegensprinzip (gegebenenfalls aus Gesamtkonzernsicht) erfolgte:
- **verwaltende Tätigkeit:** Diese Unternehmen übten als ausgegliederte Einheiten weiterhin eine hauptsächlich verwaltende Tätigkeit aus, teilweise mit behördlichem Charakter. Beispiele dafür waren die Agrarmarkt Austria, das Arbeitsmarktservice, die Finanzmarktaufsichtsbehörde und die Energie-Control Austria.
 - **marktorientierte Tätigkeit:** Diese Unternehmen boten ihre Leistungen bzw. Produkte am freien Markt an und unterlagen in der Regel dem Wettbewerb. Beispiele dafür waren die ASFINAG, die ÖBIB, die ÖBB sowie die VERBUND AG.
 - **Shared Services:** Dabei handelte es sich um ursprünglich von mehreren Ressorts wahrgenommene interne Verwaltungstätigkeiten mit ähnlichen Aufgaben bzw. Tätigkeitsschwerpunkten (meistens Supportabteilungen), die zu einer Einheit zusammengefasst und aus der Verwaltung ausgegliedert wurden. Beispiele dafür waren die Buchhaltungsagentur, die Bundesbeschaffungs GmbH und die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
 - **Bildung und Forschung:** Darunter fielen sämtliche Universitäten, die außeruniversitäre Forschung sowie damit im Zusammenhang stehende Dienstleistungen (bspw. die Österreichischer Austauschdienst GmbH).
 - **Kultureinrichtungen:** In dieser Kategorie fasste der RH alle Museen, Theater und Nationalparks zusammen.

Die Gliederung der im Zeitraum 2013 bis 2017 bestehenden 158 direkten Beteiligungen des Bundes nach funktionalen Gesichtspunkten ergab folgendes Bild:

Abbildung 12: Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten, 2013 bis 2017



Quelle: RH

Mehr als ein Drittel der 158 vom RH analysierten Unternehmen erbrachte verwaltende Tätigkeiten (36,1 %) und nahm dabei teilweise auch Aufgaben mit behördlichem Charakter wahr, über ein Viertel zählte zum Bereich der Bildung und Forschung (27,8 %). Auf Kultureinrichtungen entfielen 14,6 %, auf überwiegend marktorientierte Tätigkeiten 13,9 % sowie auf Shared Services 7,6 %.

Die beiden größten Bereiche – Verwaltung sowie Bildung und Forschung – machten zusammen nahezu zwei Drittel der Tätigkeiten aus. Die übrigen Bereiche folgten erst mit größerem Abstand.

Einordnung nach den Kategorien der Daseinsvorsorge

12 (1) Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst marktbezogene wie auch nicht-marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit (gemeinwohlorientierte Leistungen) erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Sie können entweder vom Staat oder von der privaten Wirtschaft bereitgestellt werden.³³ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden in drei Kategorien unterteilt:³⁴

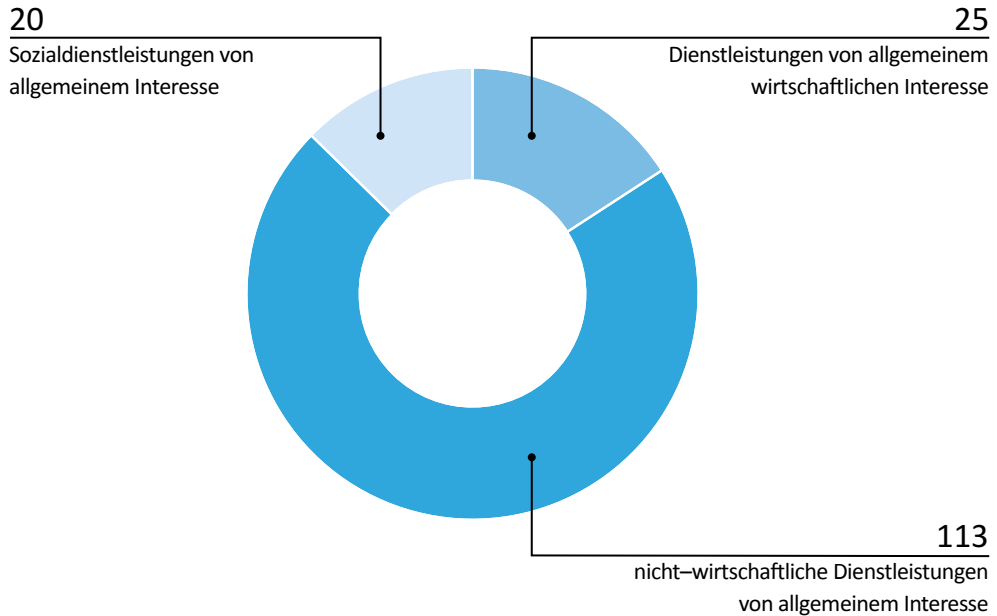
1. Dienstleistungen von **allgemeinem wirtschaftlichen Interesse**: Das sind wirtschaftliche Tätigkeiten (gegen Entgelt), die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universalen Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden, z.B. Energieerzeugung oder Postdienste. Diese Leistungen unterliegen grundsätzlich den europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften, wobei Abweichungen von diesen Vorschriften möglich sind, wenn dies zum Schutz des Zugangs der Bürgerinnen und Bürger zu grundlegenden Dienstleistungen erforderlich ist.
2. **Nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen** von allgemeinem Interesse – wie die Polizei, die Justiz, das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die gesetzliche Sozialversicherung – werden meistens ohne direktes Entgelt erbracht und unterliegen weder spezifischen EU-Rechtsvorschriften noch den Binnenmarkt- oder Wettbewerbsvorschriften.
3. **Sozialdienstleistungen** von allgemeinem Interesse dienen den Bedürfnissen sozial schwacher Bevölkerungsgruppen. Sie beruhen auf dem Grundsatz der Solidarität und des gleichberechtigten Zugangs zu Dienstleistungen der Grundversorgung, unabhängig von Einkommen und sozialem Status. Darunter fallen etwa die Systeme der sozialen Sicherheit, die Arbeitsvermittlung sowie Sozialwohnungen.

(2) Der RH ordnete die insgesamt 158 erfassten Unternehmen des Bundes den oben angeführten Kategorien der Daseinsvorsorge wie folgt zu:

³³ Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM (2000), 580, Anhang II, S. 42

³⁴ RICHTLINIE 2006/123/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Artikel 2; ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN, Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.
https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_de abgerufen am 12. November 2019

Abbildung 13: Unternehmen gegliedert nach Kategorien der Daseinsvorsorge, 2013 bis 2017



Quelle: RH

Eine Gliederung unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge ergab, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit der Unternehmen des Bundes mit mehr als zwei Drittel im Bereich der nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (71,5 %) lag. Es handelte sich dabei überwiegend um Unternehmen in den Bereichen Bildung, Forschung sowie Kultur. Unternehmen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse machten 15,8 % und im Bereich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse 12,7 % aus.

Einordnung nach wirtschaftlichen Kriterien

Allgemeines

- 13.1 (1) Der RH ordnete die Unternehmen des Bundes, an denen der Bund direkt beteiligt war, nach wirtschaftlichen Kriterien – anhand der Jahresabschlussdaten und daraus abgeleiteter Kennzahlen sowie auf Basis der Zahlungsflüsse zwischen den Unternehmen und dem Bundshaushalt – ein. Die entsprechenden Daten erhob er aus der Applikation SAP-Treasury, gegebenenfalls ergänzt um Werte aus der Beteiligungs-, Controlling- und Nominierungsdatenbank des Finanzministeriums. Für die Zahlungsflüsse zwischen den Unternehmen des Bundes mit direkter Beteiligung und dem Bundshaushalt zog der RH die Werte des Finanzcontrollings nach § 67 BHG 2013 heran.

Bei der Einordnung der Unternehmen des Bundes nach wirtschaftlichen Kriterien waren folgende Einschränkungen zu berücksichtigen:

- Die Analyse berücksichtigte grundsätzlich nur jene Unternehmen, an denen der Bund direkt (mit 50 % und darüber) beteiligt war und für die das Finanzministerium im SAP–Treasury über Zahlen verfügte. Jedoch ergänzte der RH fehlende oder nicht plausibel erscheinende Werte nach Möglichkeit und stützte sich dabei auf das Beteiligungs– und Finanzcontrolling nach § 67 BHG 2013 oder auf veröffentlichte Jahresabschlüsse der Unternehmen. Konnten fehlende oder unplausible Daten nicht erhoben werden, so berücksichtigte der RH die betreffenden Unternehmen in der jeweiligen Analyse nach Kennzahlen nicht.³⁵
- Der RH nahm Abwicklungsgesellschaften³⁶ und die Oesterreichische Nationalbank von der Analyse der Unternehmenskennzahlen aus, weil sie aufgrund ihrer Aufgabenstellung atypische Jahresabschlusszahlen in einer Größenordnung aufwiesen, die geeignet war, die Ergebnisse stark zu verzerren. In der Analyse der Zahlungsströme sind sie hingegen enthalten.
- Der RH verwendete die Werte aus Konzernabschlüssen im SAP–Treasury, weil diese auch die (vollkonsolidierten) Unterbeteiligungen berücksichtigten.
- Teilweise enthielten die Daten des Finanzministeriums Vorjahreswerte bzw. vorläufige Vorschauwerte, weil zum jeweiligen Stichtag der Datenlieferung für den Bundesrechnungsabschluss bzw. den Beteiligungs– und Finanzcontrollingbericht noch keine aktuellen Werte aus einem geprüften Jahresabschluss vorlagen.

Für die Analyse nach Unternehmenskennzahlen verblieben somit 126 Unternehmen, bei denen es sich fast ausschließlich um direkte Beteiligungen des Bundes handelte,³⁷ für die Analyse nach Zahlungsflüssen 137.

(2) Die Analyse nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgte anhand einer vom RH getroffenen Auswahl wesentlicher und aussagekräftiger Unternehmenskennzahlen (siehe nachfolgende Tabelle 5). Die Kennzahlen werden in weiterer Folge (siehe **TZ 14** bis **TZ 16**) auch differenziert nach Rechtsform bzw. funktionalen Gesichtspunkten dargestellt. Dies soll Unterschiede zwischen den einzelnen Clustern aufzeigen und somit potenzielle Ansatzpunkte für ein portfoliobasiertes Controlling ermöglichen.

(3) Die ausgewählten Unternehmenskennzahlen für die 126 analysierten Unternehmen des Bundes mit direkter Beteiligung entwickelten sich von 2013 bis 2017 in Summe wie folgt:

³⁵ Fehlten bspw. Angaben zur Anzahl der Beschäftigten, so blieb das Unternehmen bei der Analyse nach der Anzahl der Beschäftigten sowie bei der Analyse nach Personalaufwand je Beschäftigten unberücksichtigt.

³⁶ z.B. HETA ASSET RESOLUTION AG, ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes, HBI–Bundesholding AG oder KA Finanz AG

³⁷ Es lagen jedoch vereinzelt nicht alle Kennzahlen – weder im SAP–Treasury noch im Beteiligungs– und Finanzcontrolling – in allen Jahren für die 126 Unternehmen vor.

Tabelle 6: Überblick wesentlicher Unternehmenskennzahlen in Summe, 2013 und 2017

Kennzahlen	2013	2017	Veränderung
	in Mio. EUR		in %
Eigenkapital	21.737,80	25.736,49	18,4
Fremdkapital	51.820,25	53.422,57	3,1
	in %		
Eigenkapitalquote	29,6	32,5	9,8
	in Mio. EUR		
Personalaufwand	6.582,32	7.260,24	10,3
Betriebsleistung	20.639,13	21.408,52	3,7
Jahresergebnis	2.006,03	2.321,29	15,7
	Anzahl		
Vollzeitkräfte	102.544,9	106.311,8	3,7
	in EUR		
Personalaufwand je Vollzeitkraft	64.190	68.292	6,4

Quelle: BMF; Darstellung: RH

- 13.2 Der RH erhob, dass sich die wirtschaftliche Lage der 126 analysierten Unternehmen des Bundes von 2013 bis 2017 in Summe gesehen verbesserte. Dies zeigte sich im gestiegenen Jahresergebnis (+15,7 %) und in einer höheren Eigenkapitalausstattung (+18,4 %). Das Fremdkapital stieg zwar ebenfalls an (+3,1 %), jedoch nicht in gleichem Ausmaß.

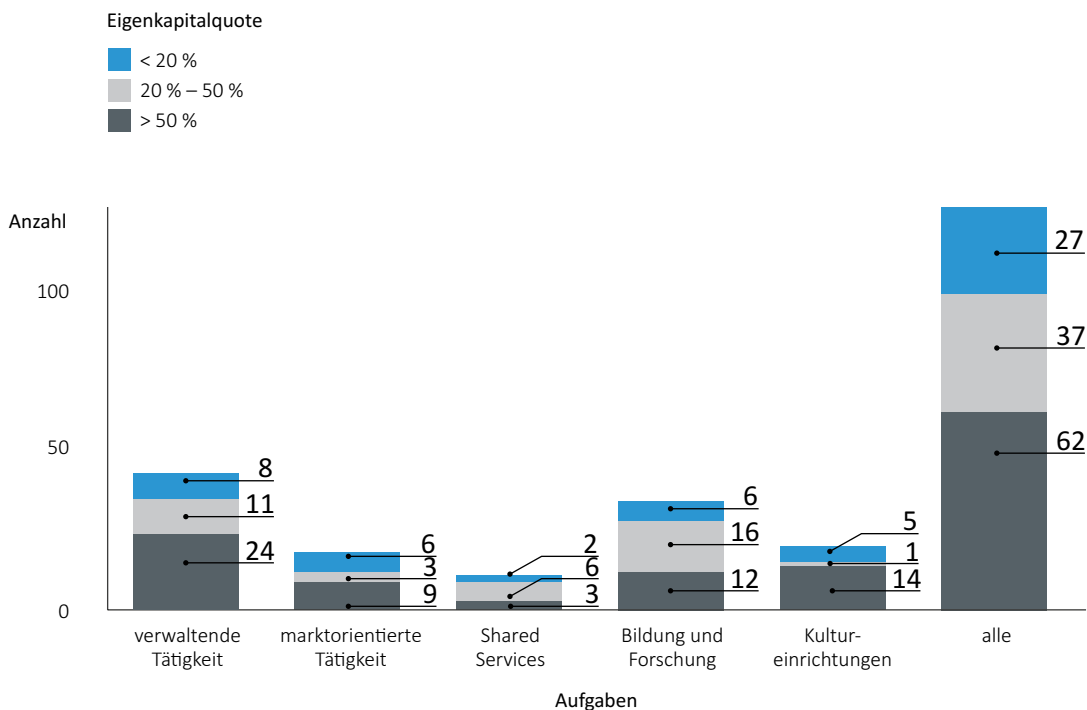
Eigenkapitalquote

- 14.1 (1) Die Eigenkapitalquote gibt Auskunft über die Kapitalstruktur eines Unternehmens und wird als Verhältniszahl zwischen Eigenkapital und Gesamtkapital ausgedrückt. Sie dient dem Unternehmen, den Kapitalgebern sowie den Eigentümern als Grundlage für Finanzierungsentscheidungen. Ihre Höhe gibt Auskunft über das finanzielle Risiko des Unternehmens und beeinflusst somit auch das Rating. Es bestehen keine allgemein gültigen Regeln für die Höhe der Eigenkapitalquote, weil sie branchenabhängig ist und je nach Höhe des Anlagevermögens stark variieren kann.

(2) Der RH ordnete die 126 Unternehmen nach der Höhe ihrer Eigenkapitalquote drei Klassen zu: unter 20 %, zwischen 20 % und 50 % sowie über 50 %. Zudem gruppierte er die Unternehmen – wie in der qualitativen Analyse (siehe [TZ 8](#)) – nach der Rechtsform sowie nach funktionalen Gesichtspunkten (siehe [TZ 11](#)).

Die folgende Abbildung stellt die Eigenkapitalquote der analysierten Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017, gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten, dar:

Abbildung 14: Eigenkapitalquote im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017; Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten



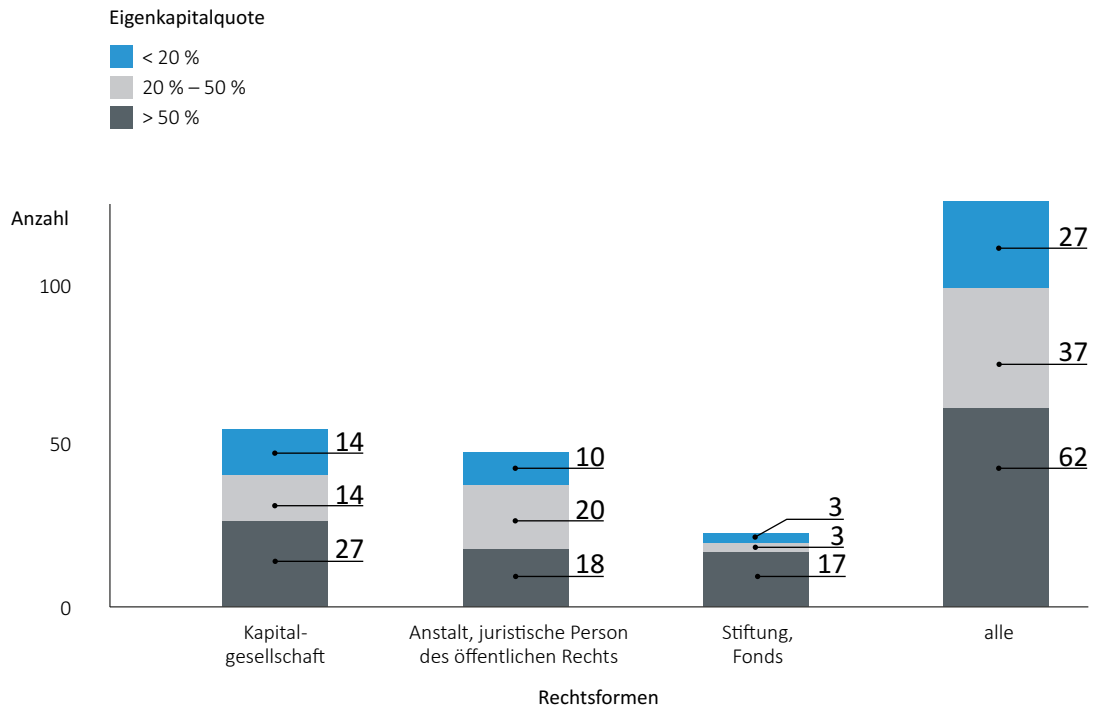
Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die Analyse ergab, dass etwa die Hälfte der Unternehmen des Bundes eine Eigenkapitalquote von über 50 % aufwiesen. Diesem Gesamtbild entsprachen auch die am Markt tätigen Unternehmen.

Bei den Kultureinrichtungen und den Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit wiesen mehr als die Hälfte eine Eigenkapitalquote von über 50 % auf. Die Shared Services sowie der Bildungs- und Forschungsbereich verfügten mehrheitlich über eine deutlich geringere Eigenkapitalausstattung.

Die durchschnittliche Eigenkapitalquote der analysierten Unternehmen, gegliedert nach der Rechtsform, ergab für den Zeitraum 2013 bis 2017 folgendes Bild:

Abbildung 15: Eigenkapitalquote im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Hinsichtlich der Rechtsform ergab sich eine erkennbare Abstufung bei der Eigenkapitalquote. Kapitalgesellschaften wiesen am häufigsten eine Eigenkapitalquote mit einem Wert von unter 20 % auf (rund ein Viertel), gefolgt von den Anstalten und den juristischen Personen des öffentlichen Rechts (rund ein Fünftel) sowie den Stiftungen und Fonds (rund ein Achtel).

- 14.2 (1) Der RH hob hervor, dass die Hälfte der 126 analysierten Unternehmen des Bundes mit direkter Beteiligung eine hohe Eigenkapitalquote von über 50 % aufwies. Dagegen verfügte rund ein Viertel über eine verhältnismäßig geringe Eigenkapitalausstattung von unter 20 %.

In der Gliederung nach funktionalen Gesichtspunkten bzw. nach Rechtsform zeigte sich jedoch ein differenziertes Bild. So wiesen etwa die Kultureinrichtungen häufiger eine Eigenkapitalquote von über 50 % auf als die Shared Services. Größere Unterschiede bestanden auch bei der Gliederung nach Rechtsform.

- (2) Die Ergebnisse der Analyse zeigten, dass die Höhe des Eigenkapitals und der Eigenkapitalquote je nach Zugehörigkeit zu einem Aufgabenbereich bzw. nach Rechtsform unterschiedlich zu interpretieren waren.

Es war für den RH nachvollziehbar, dass bei marktorientierten Unternehmen ein gewisses Ausmaß an Fremdkapitalfinanzierung geboten war. In diesen Fällen diente die Fremdkapitalaufnahme häufig für Geschäftsmodelle zur Erweiterung des Geschäftsumfangs (Erweiterungsinvestitionen) oder zur Sicherung des Fortbestands des Unternehmens. Damit sind auch finanzielle Rückflüsse für den Eigentümer bzw. eine Wertsteigerung seiner Beteiligung verbunden.

Darüber hinausgehende Analysen der Gründe für eine niedrige Eigenkapitalquote können nur im Einzelfall erfolgen und hätten auch die Vorgaben in den jeweiligen Rechtsgrundlagen der ausgegliederten Unternehmen einzubeziehen. Daher hielt der RH die Kapitalausstattung als ein wesentliches Kriterium, das in einer Portfolioanalyse der Beteiligungen berücksichtigt werden sollte.

Jahresergebnisse

- 15.1 (1) Das Jahresergebnis stellt den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens dar. Damit lassen sich die wesentlichen Renditen, u.a. zum eingesetzten Eigenkapital des Eigentümers berechnen. Die Höhe des Jahresergebnisses hat isoliert betrachtet aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Unternehmen des Bundes wenig Aussagekraft. Viele analysierte Unternehmen sind bspw. nicht auf Gewinn ausgerichtet oder finanzieren ihre Tätigkeit auf Basis von Kostenersätzen.

Allerdings lieferte die Höhe der Jahresergebnisse Anhaltspunkte für die Innenfinanzierungskraft aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit. Anhaltende Verluste verringern das Eigenkapital und verschlechtern die Kreditwürdigkeit – Umstände, die den (öffentlichen) Eigentümer zu notwendigen Kapitalnachsüssen zwingen.

(2) Die im SAP–Treasury enthaltenen Daten der Jahresergebnisse stammten aus den Jahresabschlüssen der Unternehmen und berechneten sich grundsätzlich nach § 189 Unternehmensgesetzbuch (**UGB**). Dessen Anwendungsbereich gilt grundsätzlich für alle Unternehmen mit Umsätzen ab 700.000 EUR. Nach dem UGB sind Zuschüsse, wenn sie betrieblich veranlasst sind, im Jahresergebnis enthalten; das gilt für Investitionszuschüsse, Aufwandszuschüsse, Globalbudgets sowie Verlustabdeckungen (diese Arten von Zuschüssen sind in der Regel auch in den Ausgliederungsgesetzen bzw. Leistungsvereinbarungen vorgesehen). Zahlungen, die rein aus dem Gesellschafterverhältnis ohne betriebliche Veranlassung geschehen, z.B. zur Stärkung des Eigenkapitals, sind nicht im Jahresergebnis enthalten.³⁸

³⁸ siehe Austrian Financial Reporting and Auditing Committee – AFRAC: Stellungnahme: „Bilanzierung von Zuschüssen bei Betrieben und sonstigen ausgegliederten Rechtsträgern im öffentlichen Sektor“ der Arbeitsgruppe „Bilanzierungsfragen bei Betrieben und sonstigen ausgegliederten Rechtsträgern im öffentlichen Sektor“

(3) Die Jahresergebnisse der 126 analysierten Unternehmen des Bundes entwickelten sich von 2013 bis 2017, gegliedert nach Rechtsform (Tabelle 6) bzw. funktionalen Gesichtspunkten (Tabelle 7), wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung
	in Mio. EUR					in %
Kapitalgesellschaften	1.887,82	1.664,09	1.802,39	2.189,00	2.203,52	16,7
Anstalten, juristische Personen öffentlichen Rechts	83,21	93,40	63,99	62,10	92,58	11,3
Stiftungen, Fonds	35,00	30,86	18,71	0,34	25,19	-28,0
Summe	2.006,03	1.788,35	1.885,09	2.251,44	2.321,29	15,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF; Berechnung: RH

Tabelle 8: Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung
	in Mio. EUR					in %
verwaltende Tätigkeit	138,12	208,03	211,12	130,35	208,53	51,0
marktorientierte Tätigkeit	1.427,03	1.041,18	1.182,07	1.528,63	1.490,25	4,4
Shared Services	357,91	418,42	402,66	517,28	521,94	45,8
Bildung und Forschung	78,62	87,08	60,35	48,19	91,32	16,2
Kultureinrichtungen	4,35	33,65	28,88	26,00	9,24	112,5
Summe	2.006,03	1.788,36	1.885,08	2.251,45	2.321,29	15,7

Rundungsdifferenzen möglich

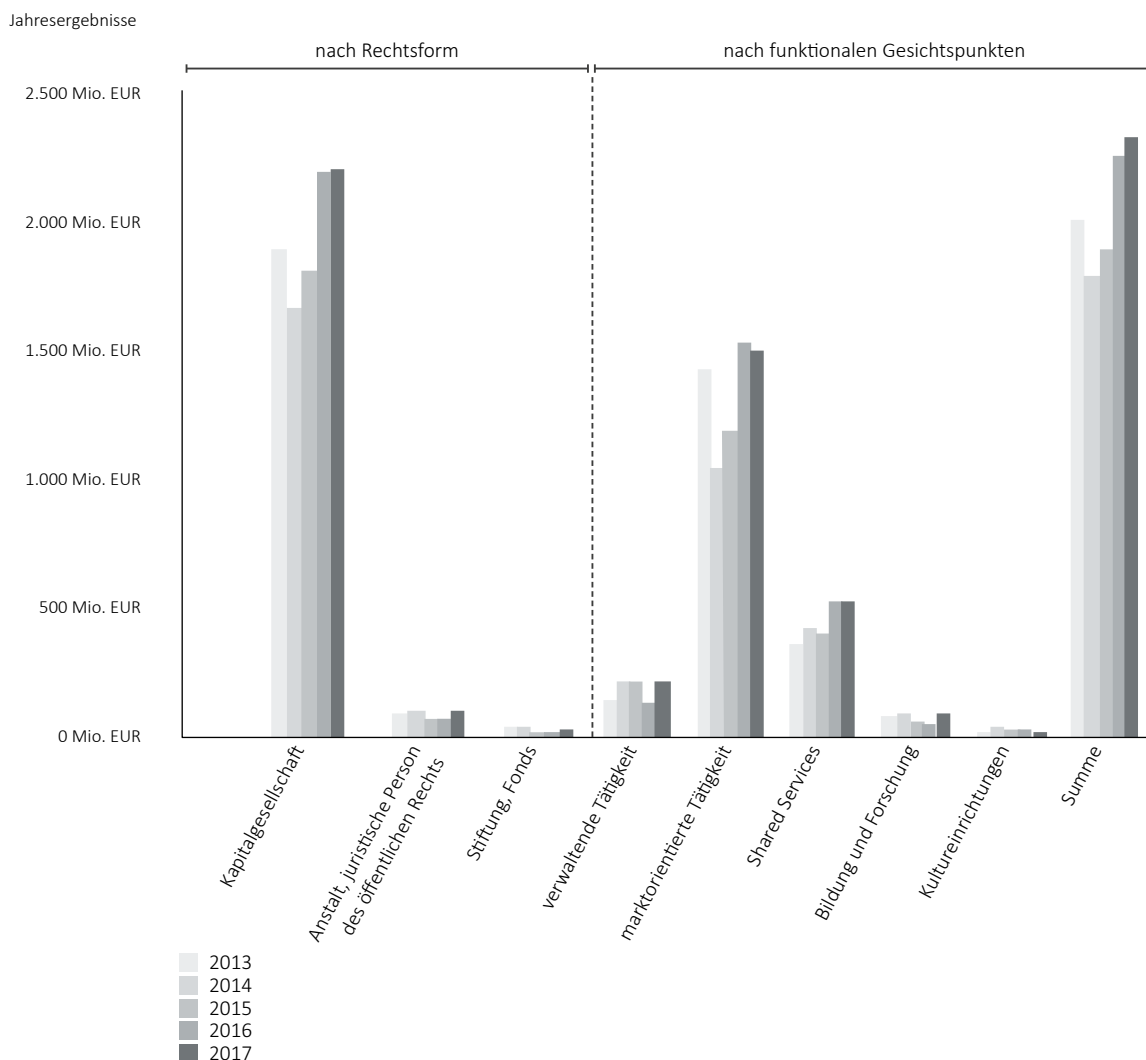
Quelle: BMF; Berechnung: RH

Die Entwicklung der Jahresergebnisse von 2013 auf 2017 zeigte – sowohl in der Gliederung nach Rechtsform als auch nach funktionalen Gesichtspunkten – eine positive Entwicklung (mit Ausnahme der Stiftungen und Fonds). Eine nahezu konstante Steigerung der Jahresergebnisse wies nur der Cluster der Shared Services aus. Bei allen anderen Clustern zeigten sich im Zeitraum 2013 bis 2017 teilweise starke Schwankungen. Die höchsten (prozentuellen) Ergebnissteigerungen nach Rechtsform erzielten die Kapitalgesellschaften mit 16,7 %. Nach funktionalen Gesichtspunkten verzeichneten die Kultureinrichtungen mit 112,5 %, gefolgt von den Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit mit 51,0 % sowie den Shared Services mit 45,8 % die höchsten Steigerungen.

Die Ausnahme vom positiven Trend bildeten 27 Unternehmen, die über den Zeitraum von 2013 bis 2017 betrachtet einen kumulierten Jahresverlust in der Bandbreite von rd. 50.000 EUR bis 15 Mio. EUR erlitten. Die meisten davon befanden sich in den Clustern verwaltende Tätigkeit (12) und Kultureinrichtungen (8). 21 Unternehmen wiesen im Zeitraum 2013 bis 2017 einen kumulierten Jahresverlust von über 1 Mio. EUR auf.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die Entwicklung:

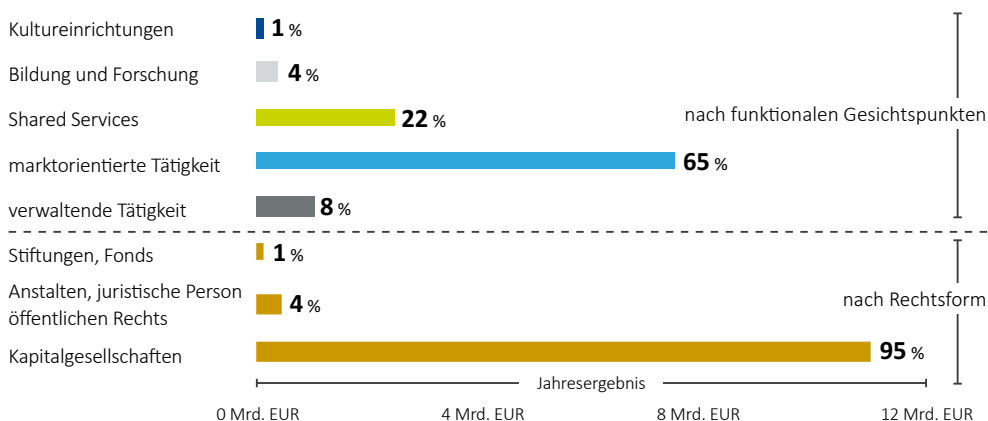
Abbildung 16: Entwicklung der Jahresergebnisse; Unternehmen gegliedert nach Rechtsform und nach funktionalen Gesichtspunkten



Quelle: BMF; Darstellung: RH

(4) Neben der Entwicklung der Jahresergebnisse im Zeitraum 2013 bis 2017 war auch deren Verteilung auf die Unternehmen des Bundes – gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten und nach Rechtsform – von Interesse. Die nachstehende Grafik zeigt die Verteilung der kumulierten Werte von 2013 bis 2017:

Abbildung 17: Verteilung der Jahresergebnisse (2013 bis 2017 kumuliert); Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten und Rechtsform



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Den weitaus höchsten Anteil am Jahresergebnis der Unternehmen des Bundes erwirtschafteten die am Markt tätigen Unternehmen (65,1 %) bzw. die Unternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften (95,1 %).

15.2 Der RH stellte fest, dass die 126 analysierten Unternehmen des Bundes in Summe von 2013 auf 2017 – trotz zwischenzeitlicher Schwankungen – einen Anstieg der Jahresergebnisse von 15,7 % erzielten. Dieser Trend zeigte sich sowohl in der Gesamtsumme der Unternehmen des Bundes als auch in den einzelnen Clustern nach funktionalen Gesichtspunkten sowie nach Rechtsform, mit Ausnahme der Stiftungen und Fonds (-28,0 %).

Der überwiegende Anteil am Gesamtjahresergebnis entfiel auf die am Markt tätigen Unternehmen (65,1 %) bzw. auf Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaften (95,1 %). Dies erschien insofern plausibel, als diese Gruppen im Allgemeinen – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – gewinnorientiert wirtschafteten.

Hingegen identifizierte der RH auch 27 Unternehmen, die von 2013 bis 2017 kumulierte negative Jahresergebnisse zwischen 50.000 EUR und 15 Mio. EUR aufwiesen. Diese zählten primär zu den Clustern Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit (12) sowie Kultureinrichtungen (8).

Die verhältnismäßig hohen Jahresergebnisse der marktorientierten Unternehmen im Vergleich zu den übrigen Clustern spiegelten deutlich die unterschiedlichen Zielsetzungen wider. Während die Gewinnorientierung ein wesentliches Element der am Markt agierenden Unternehmen darstellte, trat sie bei den verwaltenden Tätigkeiten, der Bildung und Forschung, dem Kulturbereich sowie den Shared Services in den Hintergrund.

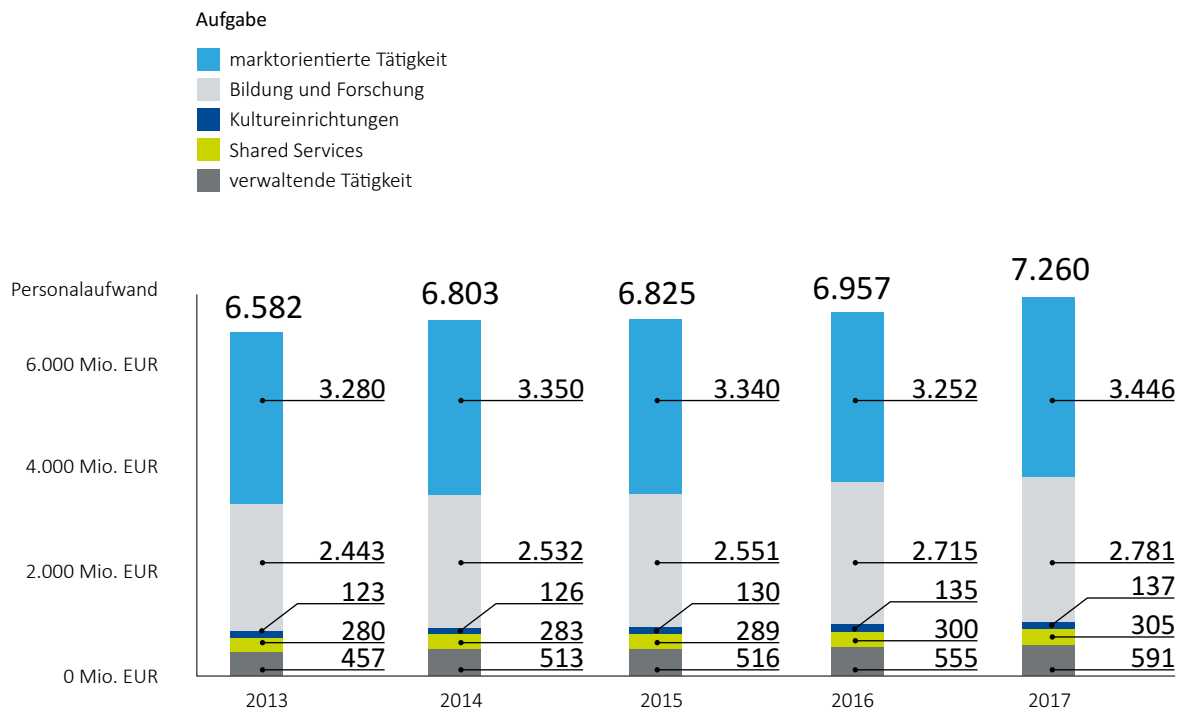
Nach Ansicht des RH war daher die Markt- bzw. Gewinnorientierung ein wesentliches Differenzierungsmerkmal im Unternehmensportfolio des Bundes, um daran geeignete Steuerungsmechanismen zu knüpfen.

Personalaufwand und Beschäftigte

- 16.1 Der Personalaufwand war bei den vom RH analysierten Unternehmen überwiegend die größte Aufwandsposition in den Jahresabschlüssen. Der Entwicklung und Verteilung dieser Position kam als Steuerungsgröße dementsprechend besondere Bedeutung zu. Die nachfolgenden Grafiken stellen die Verteilung des Personalaufwands bzw. der Beschäftigten nach unterschiedlichen Kriterien dar.

Die erhobenen Werte beziehen sich jeweils auf den gesamten Personalaufwand der Unternehmen und umfassen neben den laufenden Löhnen und Gehältern bspw. auch die Dotierung von Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen sowie Aufwendungen für Leistungen an betriebliche Mitarbeiterversorgungskassen oder sonstigen personalbezogenen Aufwand.

Abbildung 18: Entwicklung des Personalaufwands



Rundungsdifferenzen möglich

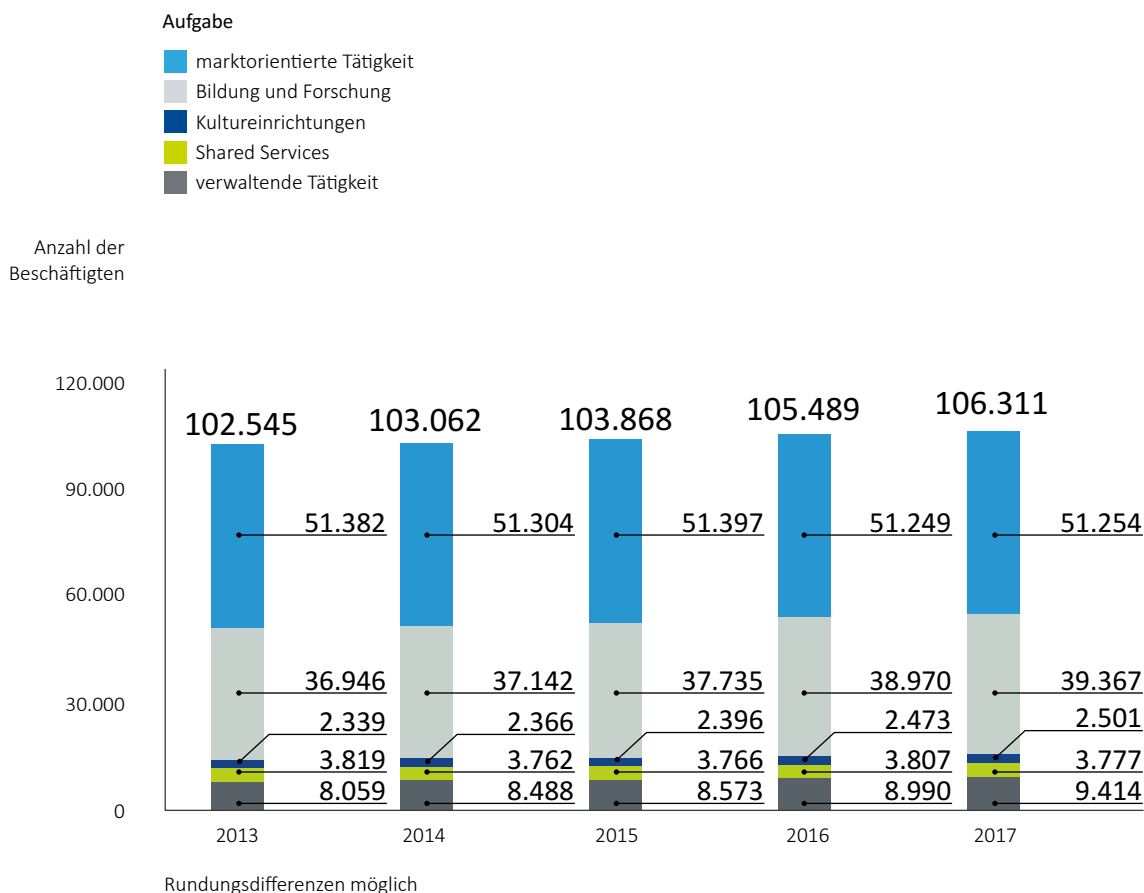
Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die 126 vom RH analysierten Unternehmen des Bundes verzeichneten im Jahr 2017 in Summe einen Personalaufwand in Höhe von 7,26 Mrd. EUR. Davon entfielen der Großteil mit rd. 3,45 Mrd. EUR (48,4 %) auf die am Markt tätigen Unternehmen sowie mit 2,78 Mrd. EUR (37,8 %) auf Bildung und Forschung. 15 von 126 Unternehmen wiesen keinen Personalaufwand aus, sie übten hauptsächlich verwaltende Tätigkeiten in der Rechtsform von Stiftungen und Fonds aus.

Der gesamte Personalaufwand stieg zwischen 2013 und 2017 um 10,3 %. Gegliedert nach den Unternehmensclustern ergab sich jedoch ein differenziertes Bild: Während die Personalaufwendungen der am Markt tätigen Unternehmen lediglich um 5,1 % anstiegen, erhöhten sie sich bei den Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit um 29,4 %, bei der Bildung und Forschung um 13,8 %, bei den Kultureinrichtungen um 11,5 % sowie bei den Shared Services um 8,9 %.

Ein ähnliches Bild wie beim Personalaufwand ergab sich bei der Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten (in Vollzeitbeschäftigten):

Abbildung 19: Entwicklung der Beschäftigten



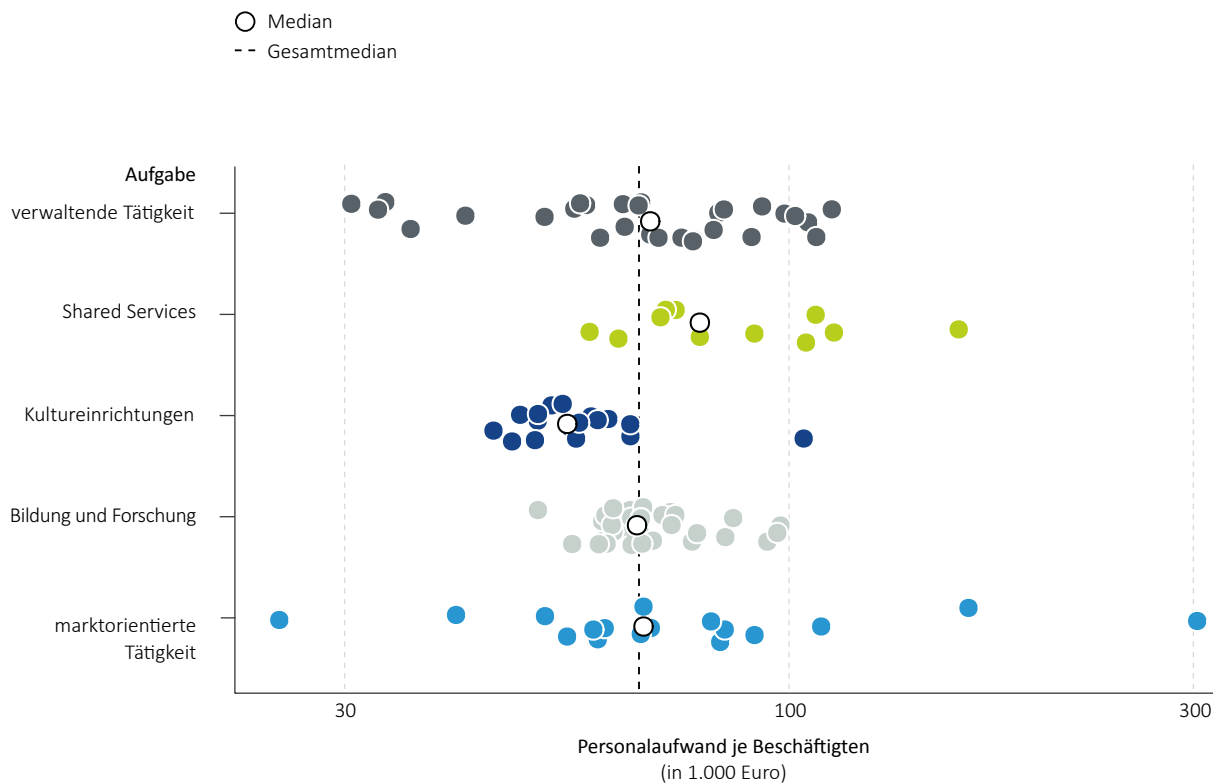
Quelle: BMF; Darstellung: RH

Während die Gesamtzahl der Beschäftigten von 2013 auf 2017 um 3,7 % anstieg, belief sich der Anstieg bei den Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit auf 16,8 %, die Shared Services und die marktorientierten Unternehmen verzeichneten hingegen geringfügige Rückgänge von 1,1 % bzw. 0,2 %.

Gemessen am Gesamtpersonalstand entfiel 2017 knapp die Hälfte der Beschäftigten (48,2 %) auf die Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit und mehr als ein Drittel (37,0 %) auf Bildung und Forschung. 16 von 126 Unternehmen wiesen kein eigenes Personal aus; analog zum Personalaufwand übten diese hauptsächlich verwaltende Tätigkeiten in der Rechtsform von Stiftungen und Fonds aus.

Nachstehende Abbildung illustriert den Personalaufwand je Beschäftigten in der Gliederung der Unternehmen nach funktionalen Gesichtspunkten (Durchschnitt über die Jahre 2013 bis 2017):

Abbildung 20: Personalaufwand je Beschäftigten (Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017), Unternehmen gegliedert nach funktionalen Gesichtspunkten



Anmerkung: Die einzelnen Punkte stellen jeweils Mittelwerte des Personalaufwands je Beschäftigten der einzelnen Unternehmen über die Jahre 2013 bis 2017 dar. Für jeden Aufgabenbereich wurde der Median dieser Mittelwerte markiert.

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Der über die Jahre 2013 bis 2017 ermittelte Personalaufwand je Beschäftigten (Median) in den vom RH analysierten Unternehmen lag bei 65.788 EUR. Der Personalaufwand je Beschäftigten war bei den Shared Services (77.774 EUR) am höchsten. Mit einigem Abstand folgten die Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit (67.981 EUR), die Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit (67.627 EUR) sowie der Bereich der Bildung und Forschung (66.161 EUR). Deutlich geringer war der Personalaufwand je Beschäftigten bei den Kultureinrichtungen mit 54.160 EUR. Die Streuung einzelner Werte fiel bei den Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit, Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit sowie bei den Shared Services breiter aus als in den Bereichen Bildung und Forschung sowie Kultureinrichtungen, deren Werte in einem vergleichsweise engeren Spektrum lagen.

- 16.2 Der RH stellte fest, dass der Personalaufwand der Unternehmen des Bundes von 2013 bis 2017 von insgesamt 6,58 Mrd. EUR auf 7,26 Mrd. EUR (+10,3 %) anstieg. Jeweils überdurchschnittliche Steigerungsraten wiesen die Unternehmen in den Bereichen verwaltende Tätigkeiten (+29,4 %), Bildung und Forschung (+13,8 %) sowie Kultureinrichtungen (+11,5 %) auf, während die Steigerungsrate in Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit mit 5,1 % deutlich darunter blieb.

Eine ähnliche Entwicklung war bei den Beschäftigtenzahlen zu beobachten. Während der Personalstand bei den Shared Services um 1,1 % und bei den Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit um 0,2 % sank, lagen die Unternehmen mit verwaltender Tätigkeit mit 16,8 % über der durchschnittlichen Steigerung des Gesamtwerts von 3,7 %, ebenso der Kulturbereich mit 6,9 % und die Bildung und Forschung mit 6,6 %. Nahezu die Hälfte aller Beschäftigten, rd. 51.000 (48,2 %) von insgesamt rd. 106.000, entfiel 2017 auf die Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit und rd. 39.000 (37,0 %) auf den Bereich Bildung und Forschung.

Weiters stellte der RH deutliche Unterschiede beim Personalaufwand je Beschäftigten (Median) fest. Am höchsten war dieser bei den Shared Services. Im mittleren Bereich folgten die Unternehmen mit marktorientierter Tätigkeit, mit verwaltenden Tätigkeiten sowie die Bildung und Forschung mit vergleichbar hohen Werten. Den geringsten Personalaufwand je Beschäftigten (Median) wiesen die Kultureinrichtungen auf.

Zahlungsströme

Allgemeines

- 17.1 (1) Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen hatte gemäß § 67 BHG 2013 für folgende Rechtsträger ein Finanzcontrolling durchzuführen:

- Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist,
- der Aufsicht des Bundes unterliegende Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts – ausgenommen die Träger der Sozialversicherung – sowie
- ausgegliederte Einrichtungen des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts, deren Rechtsform durch das Bundesgesetz anders bezeichnet wird.

Die Daten zu den Zahlungsströmen zwischen dem Bundeshaushalt und den Beteiligungen des Bundes entnahm der RH dem Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013.

Im Finanzcontrolling nicht enthalten waren entsprechend der gesetzlichen Definition

- Unternehmen mit einem Bundesanteil von 50 %,
- bundesnahe Stiftungen und Fonds des Privatrechts sowie
- börsennotierte Unternehmen.

Darüber hinaus fehlten jedoch auch die gesetzlich verpflichtenden Angaben zu den Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts. Die qualitative Analyse ergab, dass zumindest 21 Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts bestanden, bei denen die Aufnahme in das Beteiligungs- und Finanzcontrolling zu prüfen wäre. Dabei handelte es sich bspw. um den ERP-Fonds, den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung oder den Klima- und Energiefonds.

Umfasst waren daher nur 137 der vom RH analysierten 158 direkten Beteiligungen des Bundes sowie einige indirekte Beteiligungen im Konzern der Bundestheaterholding sowie der ASFINAG.

Über Zahlungsströme zwischen dem Bundeshaushalt und weiteren indirekten Beteiligungen lagen keine Daten vor.

(2) Zwischen dem Bundeshaushalt und den Unternehmen des Bundes fanden regelmäßige Zahlungen statt, die sich im Bundeshaushalt niederschlugen. Es erfolgten sowohl Auszahlungen als auch (in geringerem Ausmaß) Einzahlungen aus dem bzw. in den Bundeshaushalt. Die Zahlungsströme im Finanzcontrolling waren nach haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gegliedert. Bestandteil des Finanzcontrollings waren Plan-Ist-Vergleiche, in denen die Budgetwerte mit den Werten des Ergebnishaushalts verglichen wurden und Abweichungsanalysen erfolgten. Ein Vergleich mit der Vorperiode unterblieb jedoch.

Der RH fasste die im Finanzcontrolling überwiegend nach haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gegliederten Zahlungsströme nach betriebswirtschaftlichen Merkmalen zusammen:

- Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt
 - Auszahlungen zur Aufrechterhaltung des operativen Betriebs, z.B. Übernahme von Personalkosten, Investitionskostenzuschüsse
 - Zuwendungen aufgrund von Ausgliederungsgesetzen
 - Auszahlungen aufgrund einer Lieferungs- oder Leistungsbeziehung, z.B. Mieten, IT-Dienstleistungen
 - Auszahlungen aus der Gesellschaftersphäre, z.B. Kapitalerhöhungen, Gesellschafterdarlehen
 - sonstige Auszahlungen, z.B. Förderungen, Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen³⁹

³⁹ z.B. gemeinwirtschaftliche Leistungen im Personenverkehr (Leistungen oder Leistungskomponenten, deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten jedoch nicht allein aus Tarifierlösen gedeckt werden können; diese würden am Markt nicht angeboten werden; zu ihrer Aufrechterhaltung bedarf es einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand)

- Einzahlungen in den Bundeshaushalt
 - Einzahlungen aus der Gesellschaftersphäre, z.B. Gewinnausschüttungen
 - Einzahlungen aus dem Betrieb, z.B. Pensionsbeiträge für Beamtinnen und Beamte
 - Einzahlungen aufgrund einer Lieferungs- oder Leistungsbeziehung, z.B. Fruchtgenussentgelte, Liegenschaftsverkäufe.

17.2 Der RH hielt fest, dass das Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 definitionsgemäß nur einen Teilbereich jener Unternehmen des Bundes umfasste, die er seiner quantitativen Analyse zugrunde legte. So waren Unternehmen mit einem Bundesanteil von 50 %, bundesnahe Stiftungen und Fonds des Privatrechts sowie börsennotierte Unternehmen nicht Gegenstand des Finanzcontrollings. Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts waren entgegen den Bestimmungen des BHG nicht im Finanzcontrolling erfasst.

Weiters merkte der RH an, dass das Finanzcontrolling keine Ganzjahresvergleiche (Berichtsjahreswert und Vorjahreswerte) mit Erläuterungen der größten Unterschiedsbeträge enthielt. Dadurch waren Entwicklungen über einen mehrjährigen Zeitraum nicht ersichtlich. Zudem war die Gliederung der Zahlungsströme nach haushaltsrechtlichen Kriterien nur in geringem Ausmaß geeignet, eine betriebswirtschaftliche Sichtweise samt Steuerungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Der RH empfahl, Stiftungen und Fonds nach öffentlichem Recht mit maßgeblichem Gebarungsumfang in das Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 aufzunehmen.

Weiters empfahl der RH, die Initiative für eine Anpassung der rechtlichen Vorgaben für das Finanzcontrolling (BHG 2013 und Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung) zu ergreifen, mit dem Ziel, einen umfassenden Überblick über die Finanzströme zwischen dem Bundeshaushalt und den Unternehmen des Bundes zu gewinnen. Zudem sollten die Zahlungsströme zwischen Bundeshaushalt und den Bundesunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gegliedert werden und Vergleiche über einen mehrjährigen Zeitraum erfolgen, um den Informationsgehalt der Berichte zu verbessern.

17.3 (1) Zu der Einbeziehung von Stiftungen und Fonds in das Finanzcontrolling führte das Finanzministerium in seiner Stellungnahme aus, dass § 67 Abs. 1 BHG 2013 nicht explizit auf Stiftungen und Fonds Bezug nehme. Dies sei auch nicht dem Kommentar zum BHG⁴⁰ oder den Erläuterungen zu der genannten Gesetzesbestimmung zu entnehmen. Diese Frage wäre daher noch einer weiteren Evaluierung zu unterziehen. Privatrechtliche Stiftungen und Fonds seien keinesfalls miteinzubeziehen. Die

⁴⁰ Lödl et al, BHG 2013 (Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung)

Umsetzung dieser Empfehlung würde zudem einen erheblichen zusätzlichen Ressourcenaufwand erfordern.

(2) Die Empfehlung des RH, die Zahlungsströme zwischen dem Bundeshaushalt und den Bundesunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gliedern, befürwortete das Finanzministerium grundsätzlich in seiner Stellungnahme. Die konkrete Ausgestaltung, insbesondere im Verhältnis zur vorgegebenen Gliederung nach Untergliederungen, werde derzeit evaluiert.

Weiters hielt das Finanzministerium fest, dass der Bericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 über Beteiligungen des Bundes an den Nationalrat mehrjährige Vergleichsreihen enthalte.

Im Rahmen der Quartalsberichtserstattung gemäß § 67 BHG 2013 würden die Daten des Vorjahres, des laufenden Jahres und der Plan für das darauffolgende Jahr dargestellt. Eine Abbildung weiter in der Vergangenheit liegender Daten würde den Berichtsumfang dermaßen erweitern, dass die Lesbarkeit der Berichte gefährdet sei. Das Finanzministerium verwies dazu auf den gemeinsamen schriftlichen Bericht des Unterausschusses des Budgetausschusses an den Budgetausschuss des Nationalrates zu dem Bericht gemäß § 67 Abs. 4 BHG 2013 über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings zum Stichtag 31. März 2017 (138/BA, Kapitel 3.2.2). Dieser halte fest, dass hinsichtlich der Qualität und Vollständigkeit der Berichte bei der Aufnahme von neuen Inhalten „bei ähnlicher Berichtslänge auf die Sicherung der Datenqualität und Verwaltungsökonomie Rücksicht genommen werden sollte, um auch die Lesbarkeit zu gewährleisten.“

- 17.4 (1) Der RH entgegnete, dass in § 67 Abs. 1 BHG 2013 ein expliziter Bezug auf Stiftungen und Fonds insoweit nicht erforderlich ist, als diese Bestimmung „ausgegliederte Einrichtungen des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wird“ in das Finanzcontrolling einbezieht. Darunter sind nach Auffassung des RH Stiftungen und Fonds nach öffentlichem Recht zu subsumieren, weil sie jedenfalls Rechtsträger des öffentlichen Rechts darstellen und deren Rechtsform im jeweiligen Bundesgesetz anders bezeichnet wird, nämlich nicht als Gesellschaft, an der der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist bzw. nicht als der Aufsicht des Bundes unterliegende Gesellschaft öffentlichen Rechts oder Anstalt öffentlichen Rechts, sondern z.B. als Fonds. So wurde bspw. gemäß § 2 Abs. 1 Forschungs- und Technologieförderungsgesetz⁴¹ „... zur Förderung der Forschung, die dem Erkenntnisgewinn und der Erweiterung sowie Vertiefung der wissenschaftlichen Kenntnisse dient ... ein „**Fonds** zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (in weiterer Folge: „Wissenschaftsfonds“) mit Sitz in Wien errichtet.“

⁴¹ BGBl. 434/1982

Zu dem ins Treffen geführten Ressourcenmehraufwand verwies der RH darauf, dass sich seine Empfehlung ausdrücklich nur auf Rechtsträger mit einem „maßgeblichen Gebarungsumfang“ bezog. Einem angemessenen Mehrbedarf an Ressourcen steht jedoch ein erheblicher Informationsgewinn gegenüber.

(2) Weiters erwiderte der RH, dass der Bericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 über Beteiligungen des Bundes an den Nationalrat wenige und keinem erkennbaren System folgende Abweichungsanalysen von Ganzjahreswerten enthielt und aufgrund seiner Veröffentlichung in großen und unregelmäßigen Abständen nur bedingt für ein Controlling geeignet war.

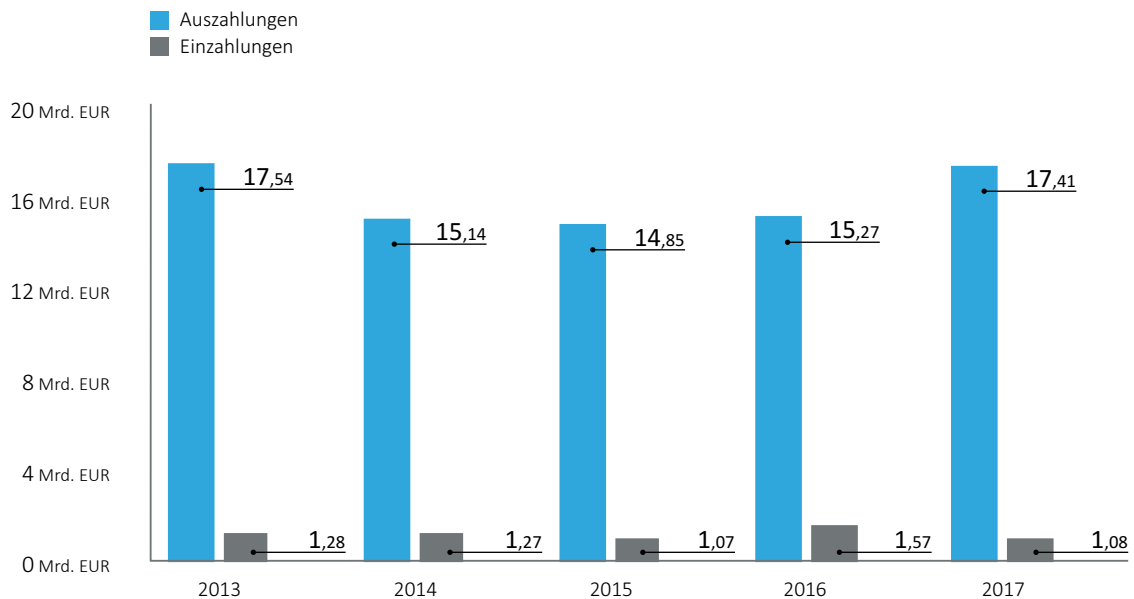
Der Bericht gemäß § 67 BHG 2013 enthielt keine kommentierten Ganzjahresvergleiche auf Basis von Ist-Zahlen, sondern nur eine Quartalsbetrachtung (einzeln und kumuliert) sowie einen Vergleich dieser Werte gegenüber dem analogen Vorjahreszeitraum sowie einer Gegenüberstellung von Plan zur Vorschau des Berichtszeitraums.

Dem Argument der fehlenden Lesbarkeit der Finanzcontrollingberichte konnte der RH nicht folgen, zumal er eine Abbildung des Vorvorjahres sowie weiter in der Vergangenheit liegender Daten nicht empfohlen hatte. Seine Empfehlung bezog sich auf Ganzjahresvergleiche (Berichtsjahreswert und Vorjahreswerte) mit Erläuterungen der größten Unterschiedsbeträge.

Auszahlungen und Einzahlungen

18 Die Analyse der Zahlungsströme zwischen dem Bund und den 137 erfassten Unternehmen aus dem Finanzcontrolling ergab von 2013 bis 2017 folgendes Bild:

Abbildung 21: Auszahlungen aus dem und Einzahlungen in den Bundeshaushalt



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Im Vergleich zu 2013 sanken die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt an Unternehmen des Bundes 2017 geringfügig von 17,54 Mrd. EUR auf 17,41 Mrd. EUR (-0,7 %), wobei sie im Jahr 2015 einen Tiefststand von 14,85 Mrd. EUR (-15,3 %) erreichten.

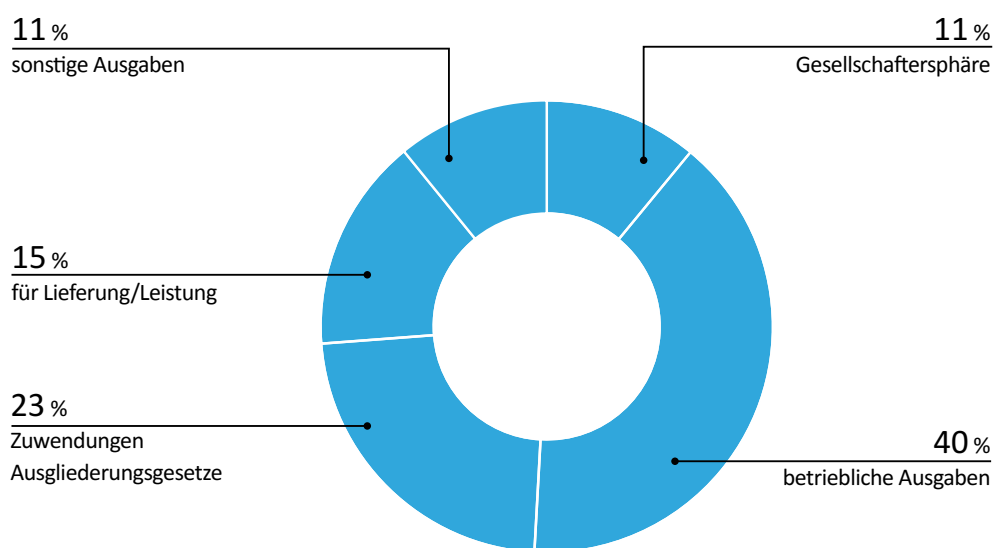
Gleichzeitig verringerten sich auch die Einzahlungen der Unternehmen des Bundes in den Bundeshaushalt von ursprünglich 1,28 Mrd. EUR auf 1,08 Mrd. EUR (-15,6 %), wobei sie im Jahr 2016 einen Höchststand von 1,57 Mrd. EUR erreichten.

Für durchschnittlich 46 der 137 Unternehmen des Bundes erfolgten in den Jahren 2013 bis 2017 keine Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt bzw. tätigten 72 Unternehmen des Bundes keine Einzahlungen in den Bundeshaushalt.

Zusammensetzung der Auszahlungen und Einzahlungen

- 19 Die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Unternehmen entfielen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten auf folgende Kategorien:

Abbildung 22: Zusammensetzung der Auszahlungen, 2013 bis 2017 (in Summe)



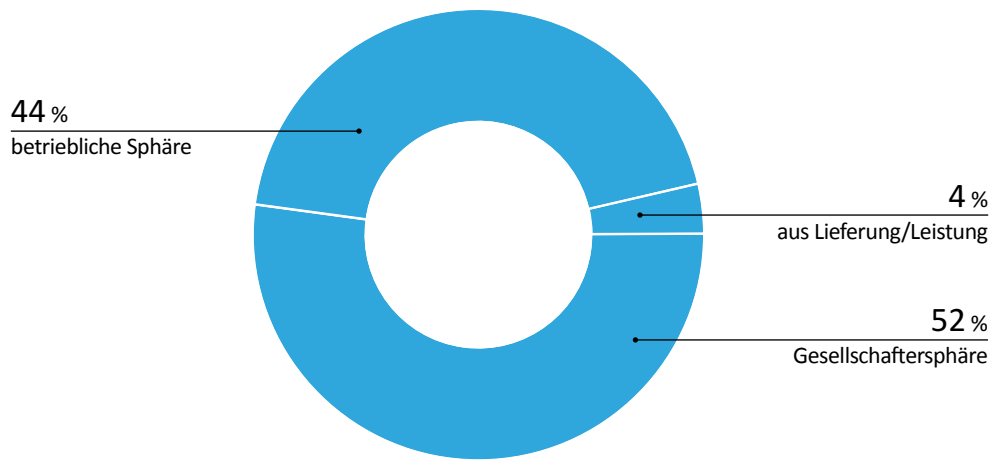
Quelle: BMF; Berechnungen und Darstellung: RH

Die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt an Unternehmen bestanden zu 40 % aus Zahlungen für betriebliche Zwecke zur Aufrechterhaltung des operativen Betriebs. Dabei handelte es sich überwiegend um in Ausgliederungsgesetzen festgelegte Kostenersätze, bspw. Investitionszuschüsse oder Betriebskostenzuschüsse.

Hingegen stellten die Zuwendungen aufgrund von Ausgliederungsgesetzen pauschale Zahlungen dar, etwa in Form von Globalzuweisungen für die Universitäten. Diese Ausgabenform stand mit 23 % der Gesamtausgaben an zweiter Stelle. Mit 15 % folgten an dritter Stelle Ausgaben im Zusammenhang mit Lieferungen oder Leistungen durch die Unternehmen an den Bund. Dabei handelte es sich überwiegend um Mieten der Ressorts und Bundesdienststellen.

Die Einzahlungen in den Bundeshaushalt gliederten sich im Wesentlichen in nur drei Kategorien und wiesen damit im Vergleich zu den Auszahlungen eine deutlich einfachere Struktur auf:

Abbildung 23: Zusammensetzung der Einzahlungen, 2013 bis 2017 (in Summe)



Quelle: BMF; Berechnungen und Darstellung: RH

Die größte Position bildeten mit 52 % Einzahlungen aus der Gesellschaftersphäre, insbesondere aus Gewinnausschüttungen einiger weniger Unternehmen. Darauf folgten Einzahlungen aus der betrieblichen Sphäre mit 44 %. Dabei handelte es sich größtenteils um Kostenersätze für Personal, das der Bund den Unternehmen zur Verfügung stellte.

Steuerung der Unternehmen des Bundes

Beteiligungscontrolling als Teil des Beteiligungsmanagements

- 20 Die Beteiligungen stellen einen erheblichen Teil des langfristigen Bundesvermögens dar. Die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch ausgegliederte Einheiten (Unternehmen bzw. Beteiligungen des Bundes) sowie der Werterhalt des Bundesvermögens erfordert ein zweckmäßig eingerichtetes Beteiligungsmanagement. Dieses umfasst im Wesentlichen vier Kernbereiche: Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung und Serviceleistungen.⁴²

Das Beteiligungscontrolling soll die Anteilseigner bei der Steuerung ihrer Beteiligungen unterstützen. Es soll ferner den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess koordinieren und für alle Beteiligungen ein standardisiertes Berichtswesen (strategisches und operatives Controlling) bereitstellen.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Beteiligungscontrollings zählen insbesondere

- die Organisation des Zielvereinbarungsprozesses zwischen der Eigentümervertretung (Ressortleitung) und den Organen des Unternehmens sowie die Unterstützung der Zielumsetzung (Vereinbarung von Wirkungsindikatoren),
- der Aufbau eines aussagekräftigen, zeitnahen Berichtswesens und Kennzahlensystems,
- die periodische Kontrolle und Überwachung sowie
- das Aufzeigen von Handlungsbedarf für Entscheidungen bei Planabweichungen und die Überwachung der Umsetzung.

OECD-Empfehlungen zur Beteiligungsberichterstattung

- 21 Die OECD fasste die Grundsätze guter Unternehmensführung in Leitsätzen für staatseigene Unternehmen⁴³ zusammen. Diese orientierten sich grundsätzlich an jenen für private Unternehmen⁴⁴, hoben jedoch die speziellen Herausforderungen staatseigener Unternehmen hervor.

Diese konnte einerseits in „unbilliger, politisch motivierter Einmischung“ bestehen, andererseits konnte fehlende Aufsicht aufgrund einer passiven oder distanzierter Eigentumsausübung durch den Staat „die Anreize für staatseigene Unternehmen und ihre Mitarbeiter schwächen, im besten Interesse des Unternehmens und der Allgemeinheit – die der eigentliche Anteilseigner des Unternehmens ist – zu han-

⁴² siehe RH und Landesrechnungshöfe (2005): Handbuch Beteiligungsmanagement

⁴³ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), S. 14

⁴⁴ G20/OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Ausgabe 2015

deln, und die Wahrscheinlichkeit eines von Eigeninteressen geleiteten Verhaltens von Unternehmensangehörigen erhöhen“.⁴⁵

Die Rechenschaftspflicht für Leistungen staatseigener Unternehmen sei, so die OECD, auf „eine komplexe Kette“ von Akteuren verteilt,⁴⁶ z.B. Geschäftsleitung, Aufsichtsrat, Eigentümerversammlung als Gesellschafter bzw. als Mitglied der Hauptversammlung, Beteiligungsmanagement des zuständigen Fachministeriums, zuständige Fachministerin bzw. zuständiger Fachminister, Bundesministerin bzw. Bundesminister für Finanzen, Nationalrat. Der staatliche Eigentümer stehe daher u.a. vor der Herausforderung, effiziente Entscheidungsstrukturen und eine gute Corporate Governance für öffentliche Unternehmen zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Beteiligungsberichterstattung stand dem staatlichen Eigentümer als Aktionär das grundlegende Recht zu, rechtzeitig und regelmäßig relevante und wesentliche Informationen über die Beteiligung zu erhalten.⁴⁷ Andererseits sollte er „als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und sicherstellen, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit einem hohen Maß an Professionalität und Effektivität geführt werden“.⁴⁸ Für die Beteiligungsberichterstattung sollte der staatliche Eigentümer ein Berichtssystem einrichten, mit dem er seine Beteiligungen hinsichtlich der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bzw. strategischen Zielvorgaben laufend überwachen und evaluieren konnte. Die Informationsqualität war dabei sicherzustellen.

Zudem sollte die Kommunikation der Unternehmensziele nach innen (unternehmensintern) sowie nach außen (an die Anteilseigner, den Markt und die Öffentlichkeit) die Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stärken.

Bundes–Public Corporate Governance Kodex

- 22 Die Bundesregierung beschloss am 30. Oktober 2012 den Bundes–Public Corporate Governance Kodex (B–PCGK), mit dem u.a. die OECD–Leitsätze der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen auf nationaler Ebene umgesetzt werden sollten. Am 28. Juni 2017 verabschiedete die Bundesregierung eine erweiterte Fassung. Rechtlich stellt der B–PCGK eine Selbstbindung des Bundes dar. Die Organe des Bundes haben diese bei der Wahrnehmung von Anteilseigner– und Überwachungsfunktionen zu beachten. Für die von den obersten Verwaltungsorganen mit diesen Aufgaben betrauten Personen stellt der Kodex rechtlich eine Weisung dar, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Regelwerks vorzunehmen.

⁴⁵ OECD–Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), S. 12 f.

⁴⁶ ebenda, S. 13

⁴⁷ G20/OECD–Grundsätze der Corporate Governance, Ausgabe 2015, S. 21 ff.

⁴⁸ OECD–Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015 (2016), S. 20

Ziel des B-PCGK ist es, die Unternehmensführung und –überwachung transparenter und nachvollziehbarer zu machen sowie die Eigentümerrolle des Bundes klarer zu fassen.⁴⁹

Das Ziel der Transparenz ist auch bei der Bestellung von Geschäftsführungsorganen in Unternehmen mit staatlicher Beteiligung zu gewährleisten. Dabei sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz⁵⁰) zu beachten.

Im Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten der Anteilseigner verwies der B-PCGK u.a. auf die Beteiligungsberichterstattung im Sinne des Beteiligungs- und Finanzcontrollings gemäß § 67 BHG 2013. Die Regelungen des Kodex beschrieben die Rolle des öffentlichen Eigentümers – auch hinsichtlich der Beteiligungsberichterstattung – allerdings vergleichsweise knapp und ohne nähere Erläuterungen.⁵¹

⁴⁹ Bundes-Public Corporate Governance Kodex 2017, Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, S. 9

⁵⁰ BGBl. I 26/1998 i.d.g.F.

⁵¹ RH-Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21, TZ 6)

Empfehlungen des RH und Studie des Budgetdienstes des Österreichischen Parlaments

23.1 (1) In seinem Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21) stellte der RH fest, dass für die Organisation der Eigentümeragenden und für die Kernaufgaben des Beteiligungsmanagements einschließlich einer Beteiligungsstrategie keine bundesweiten Standards bestanden. Er richtete in diesem Zusammenhang die Empfehlung an das Finanzministerium, im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, den B-PCGK um eine Beteiligungsrichtlinie zu erweitern, die Mindeststandards für das Beteiligungsmanagement des Bundes näher festlegt.

(2) Der Budgetdienst des Österreichischen Parlaments schlug im August 2017 vor, die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Berichte und den Ausgliederungsbericht durch eine Anpassung des BHG 2013 im Hinblick auf den Erstellungszeitpunkt und die berichtspflichtigen Unternehmen zu vereinheitlichen.⁵² Dabei verwies der Budgetdienst auch auf die Empfehlungen des RH in seinem Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21, TZ 23), an das Finanzministerium, dass die Beteiligungsberichterstattung hinsichtlich der Anzahl der Berichte sowie der Erstellungsstichtage und Vorlagetermine zu optimieren wäre.

Eine Novelle der Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung des Finanzministeriums befand sich im Herbst 2018 in Vorbereitung.

23.2 Der RH verwies auf seine frühere, an das Finanzministerium gerichtete Empfehlung im Bericht „Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“ (Reihe Bund 2017/21), es möge Initiativen setzen mit dem Ziel, den B-PCGK um eine Leitlinie zum Beteiligungsmanagement zu ergänzen. Diese Leitlinie sollte auch bundesweite Anforderungen an ressorteigene bzw. unternehmensspezifische Eigentümerstrategien darlegen.

⁵² Budgetdienst: Berichte über Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes. Anfragebeantwortung und Kurzstudie. 10. August 2017, <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2017/BD – Anfragebeantwortung zu den Berichten ueber Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes.pdf> abgerufen am 31. Juli 2018

Beteiligungsberichterstattung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013

24.1 (1) Das Finanzministerium legte dem Nationalrat jährlich zwei Berichte über die Beteiligungsunternehmen des Bundes vor:

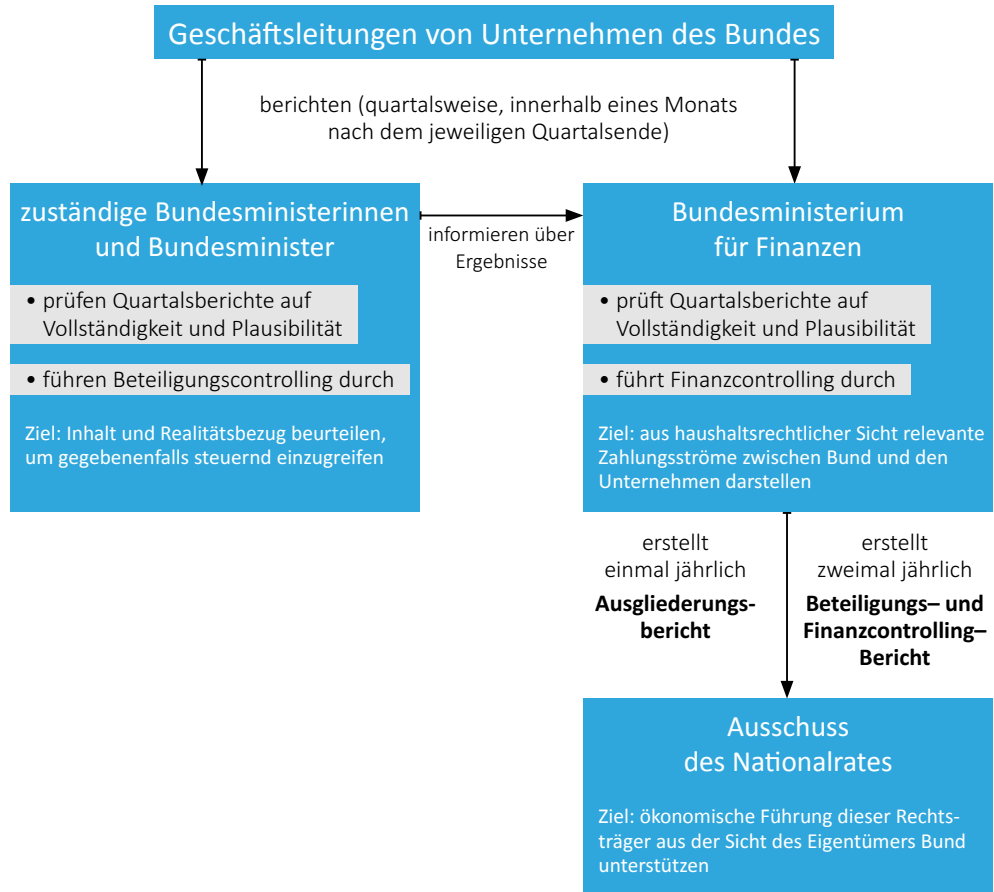
- den Ausgliederungsbericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 im Rahmen der Budgetunterlagen und
- die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Berichte gemäß § 67 BHG 2013 zu den Stichtagen 31. März bzw. 30. September.

Die Daten des Beteiligungs- und Finanzcontrollings bildeten eine wesentliche Grundlage für die Steuerung der Unternehmen des Bundes. Im Gegensatz zum Ausgliederungsbericht beruhte das Beteiligungs- und Finanzcontrolling auf einheitlichen Vorgaben für die Berichterstattung und sah Soll-Ist-Vergleiche mit Abweichungsanalysen und Empfehlungen für Gegensteuerungsmaßnahmen vor.

Zur Konkretisierung der Vorschriften des BHG 2013 erließ der Bundesminister für Finanzen die Verordnung für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung, BGBl. II 511/2012).

Nachfolgende Abbildung stellt den Ablauf und die Ziele des Beteiligungscontrollings gemäß § 67 BHG 2013 dar:

Abbildung 24: Organisation des Beteiligungscontrollings gemäß § 42 und § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013



Quelle: RIS; Darstellung: RH

Die mit der Verwaltung der Anteilsrechte betrauten Bundesministerinnen und Bundesminister hatten das Controlling durchzuführen und dessen Ergebnisse der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln. Das Finanzministerium erstellte jährlich zu den Stichtagen 31. März und 30. September innerhalb von zwei Monaten einen Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings für den zuständigen Ausschuss des Nationalrats.

Die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Berichte waren für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

(2) Das Beteiligungs- und Finanzcontrolling umfasste die betriebswirtschaftliche Berichterstattung der Unternehmen über monetäre und unternehmensspezifische Kennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen.

Dabei wurde das berichtsgegenständliche Quartal mit jenem des Vorjahres verglichen sowie die Vorschau auf die gesamte Periode den Planwerten gegenübergestellt. Darauf aufbauend waren eine Abweichungsanalyse durchzuführen sowie allenfalls erforderliche Steuerungsmaßnahmen anzugeben. Das Finanzcontrolling erfasste hingegen die Auszahlungen des Bundes an die jeweiligen Unternehmungen und die Einzahlungen des Bundes von den Unternehmungen sowie allfällige Darlehens- und Haftungsstände des Bundes.

(3) Das Beteiligungs- und Finanzcontrolling umfasste rund ein Fünftel der Unternehmen des Bundes, die der RH für die gegenständliche Gebarungsüberprüfung herangezogen hatte:

Tabelle 9: Unternehmen des Bundes im Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Bericht

Art der Beteiligung	Unternehmen des Bundes (vom RH erhoben) zum 31. Dezember 2017	Beteiligungs- und Finanz- controlling-Bericht zum 31. März 2018
direkte Beteiligungen ¹	157	96
indirekte Beteiligungen	328	10
Beteiligungen von Universitäten	58	–
Summe	543	106

¹ inklusive 22 Universitäten, inklusive Fonds und Stiftungen

Quellen: BMBWF; BMF; RH

(4) Im Zuge der Datenerhebung aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling nach § 67 BHG 2013 stieß der RH auf eine Reihe von Unzulänglichkeiten, die geeignet waren, die Aussagekraft der Daten einzuschränken und deren Verwendung für eine effektive Unternehmenssteuerung zu beeinträchtigen:

- Bei einigen berichtspflichtigen Unternehmen fehlten die zu berichtenden Daten oder die Daten waren unvollständig. Eine entsprechende Nachforderung durch das Finanzministerium blieb teilweise erfolglos.
- Die indirekten Beteiligungen des Bundes waren größtenteils nicht in das Controlling einbezogen, obwohl weder das BHG 2013 noch die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung eine Ausnahme dafür vorsahen. Die Beteiligungen der Universitäten waren zur Gänze nicht erfasst. Das Finanzministerium begründete dies damit, dass es nicht zweckmäßig sei, indirekte Beteiligungen, die mittelbar in konsolidierten Konzernabschlüssen ihrer Muttergesellschaft erfasst sind, einer Einzelbetrachtung zu unterziehen. Zudem stünden auch nicht genügend Ressourcen für ein Controlling aller indirekten Beteiligungen zur Verfügung. Vereinzelt wurden jedoch auch indirekte Beteiligungen im Controlling erfasst (zehn Beteiligungen, z.B. ÖBB-Beteiligungen, Beteiligungen der Bundestheaterholding).

- Ebenfalls unterblieb ein Controlling der Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts, wie bspw. des ERP-Fonds, des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung oder des Klima- und Energiefonds.
- In den Controllingberichten nach § 67 BHG 2013 wichen in Einzelfällen die Ist-Jahreswerte von den veröffentlichten Jahresabschlüssen der Unternehmen bzw. von den dazu im SAP-Treasury des Finanzministeriums vorhandenen Daten ab. Abweichungen bestanden teilweise beim Eigenkapital, beim Personalaufwand oder bei der Beschäftigtenzahl. Die Ursachen dafür lagen häufig darin, dass zu den vorgesehenen Stichtagen noch keine endgültigen und geprüften Daten vorlagen und daher Vorschauwerte angesetzt wurden. In einigen Fällen wurden falsche Werte berichtet. Systematische Plausibilitätsprüfungen durch das Finanzministerium, bspw. bei hohen Abweichungen von Werten gegenüber Vorperioden, erfolgten nicht.
- Die Stichtage 31. März und 30. September für den Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling waren für die Berichterstattung über die Unternehmenssteuerung unzureichend. Mit Abschluss des ersten Quartals lagen noch zu wenige gesicherte Informationen für die Ganzjahresvorschau vor, um bereits die Notwendigkeit von Steuerungsmaßnahmen beurteilen zu können. Zum Ende des dritten Quartals bestand die Gefahr, dass notwendige Steuerungsmaßnahmen nicht mehr rechtzeitig wirkten, um die Jahresvorgaben erreichen zu können. Außerdem lagen bis zu diesem Zeitpunkt teilweise noch immer keine endgültigen bzw. geprüften Jahresabschlüsse des Vorjahres vor.
- Einheitliche Mindestvorgaben für die unternehmensspezifischen Kennzahlen fehlten, sodass sich die Kennzahlen nach Unternehmen in Umfang und Qualität unterschieden.
- Das Beteiligungscontrolling unterschied nicht nach Art der Aufgabenstellung oder der Finanzierung der Unternehmen. Daher wurden ausgegliederte Verwaltungseinheiten, Rechtsträger mit gemeinnützigen Zielen ohne Gewinnabsicht und am Markt tätige, im Wettbewerb stehende Unternehmen mit den gleichen finanziellen Kennzahlen berichtet und beurteilt.

24.2 Der RH bemängelte, dass das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 eine Reihe von Unzulänglichkeiten aufwies. Diese waren zum Teil auf prozedurale Mängel, wie etwa eine fehlende durchgängige Plausibilisierung, zurückzuführen, zum Teil aber auch auf konzeptive bzw. methodische Mängel, wie unzureichend gewählte Stichtage, fehlende Mindestvorgaben, mangelnde Kohärenz der Berichtspflichten oder zu wenige spezifische Kennzahlen. Dies konnte die Aussagekraft der Daten und deren Verwendung für eine effektive Unternehmenssteuerung beeinträchtigen.

Der RH beanstandete ferner, dass in Einzelfällen keine Controllingdaten für Beteiligungen des Bundes vorlagen. Er beurteilte zudem kritisch, dass – bis auf wenige Ausnahmen – indirekte Beteiligungen sowie die Beteiligungen der Universitäten nicht dem Controlling unterzogen wurden. Dementsprechend erfolgte darüber auch

keine Berichterstattung an den Nationalrat. Dies war für den RH deshalb von besonderer Bedeutung, weil für den Erwerb indirekter Beteiligungen weniger strenge Regelungen bestanden als für direkte Beteiligungen. Es bestand daher eine eingeschränkte Transparenz im Hinblick auf indirekte Beteiligungen.

Weiters kritisierte der RH, dass in mehreren Fällen die Ganzjahreswerte in den Controllingdaten von den in den Jahresabschlüssen der Unternehmen veröffentlichten Zahlen abwichen.

Der RH empfahl, fehlende Controllingdaten von den zuständigen Ressorts regelmäßig einzufordern sowie gegebenenfalls im Bericht an den Nationalrat anzugeben, welche Daten trotz Einforderung nicht übermittelt wurden.

Weiters empfahl der RH, auch die indirekten Beteiligungen sowie die Beteiligungen von Universitäten ins Beteiligungs- und Finanzcontrolling nach § 67 BHG 2013 einzubeziehen, wie es die gesetzlichen Bestimmungen auch vorsehen. Er erachtete es allerdings für zweckmäßig, bestimmte Wertgrenzen für deren Aufnahme ins Controlling vorzusehen (z.B. Umsatz, Anzahl der Beschäftigten, Höhe der finanziellen Risiken). Ebenso sollten die Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts mit maßgeblichem Gebarungsumfang dem Controlling unterzogen werden.

Der RH empfahl, bei den zuständigen Ressorts auf eine Verbesserung der Datenqualität hinzuwirken und die Herkunft der ausgewiesenen Werte im Bericht an den Nationalrat gegebenenfalls zu erläutern (Jahresvorschau, Rohbilanz oder geprüfter Jahresabschluss).

Der RH merkte an, dass die aktuell gültigen Rechtsvorschriften für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling des Bundes (§ 67 BHG 2013 sowie Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung) in Teilbereichen nicht die Anforderungen an eine effektive Steuerung des Unternehmensportfolios des Bundes für seine Beteiligungen erfüllten.

Er wies insbesondere darauf hin, dass

- die Stichtage 31. März und 30. September für den Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling für die Unternehmenssteuerung wenig zweckmäßig waren,
- eine einheitliche Frist für die Erstellung der (geprüften) Jahresabschlüsse für die Unternehmen des Bundes fehlte, um die tatsächlich realisierten Unternehmenskennzahlen im Controlling abbilden zu können,
- das Controlling nicht alle Beteiligungen des Bundes, wie sie bspw. im B-PCGK definiert waren, erfasste und somit nur einen Teilbereich der im Einflussbereich des Bundes stehenden Unternehmen abdeckte,

- einheitliche Mindestvorgaben für die unternehmensspezifischen Kennzahlen fehlten, um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen,
- keine Clusterbildung bzw. Differenzierung etwa nach Art der Aufgabenstellung der Unternehmen erfolgte, um darauf aufbauend aussagekräftigere Unternehmenskennzahlen zu entwickeln und eine zielgerichtete Steuerung zu ermöglichen.

Der RH empfahl, die Initiative für eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Vorgaben (BHG 2013, Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung 2012) zu ergreifen, damit die Abfolge der Stichtage für die Erstellung der Jahresabschlüsse der Unternehmen des Bundes sowie für die Beteiligungsberichterstattung aufeinander abgestimmt und zweckmäßig festgelegt werden.

Der Umfang des Beteiligungs- und Finanzcontrollings wäre zu evaluieren und etwaige konzeptive Lücken wären zu schließen, um die Steuerung auf möglichst alle Unternehmen des Bundes auszuweiten.

24.3 Zu der Empfehlung des RH, fehlende Controllingdaten regelmäßig einzufordern, verwies das Finanzministerium in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit der Fachministerien für das Beteiligungscontrolling gemäß § 67 BHG 2013, wobei die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen darüber zu informieren sei. Das Finanzcontrolling hingegen obliege der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen. Im Zuge der Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrolle gemäß der Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung werde die Übermittlung vollständiger Daten – im Rahmen der personellen und zeitlichen Kapazitäten – regelmäßig nachgefordert. Das Finanzministerium werde der Empfehlung des RH folgen, zur Verbesserung der Aussagekraft des Berichts die – trotz Einforderung – nicht übermittelten Daten anzuführen.

Das Finanzministerium führte weiters aus, dass bei Aufnahme aller 543 Beteiligungen des Bundes der Berichtsumfang auf das Fünffache ansteigen würde. Die Umsetzung der Empfehlung des RH würde daher einen erheblichen, zusätzlichen Ressourcenaufwand erfordern. Es verwies dazu auf seine Stellungnahme zu **TZ 17** und den gemeinsamen schriftlichen Bericht des Unterausschusses des Budgetausschusses, wonach bei der Aufnahme von neuen Inhalten bei ähnlicher Berichtslänge auf die Sicherung der Datenqualität und Verwaltungsökonomie Rücksicht zu nehmen wäre, um auch die Lesbarkeit zu gewährleisten.

Aus Sicht des Finanzministeriums wären bestimmte Wertgrenzen für die Berichterstattung von Unternehmen im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings zweckmäßig. Dadurch wäre es möglich, den Fokus der Berichterstattung verstärkt auf die Bedeutung der jeweiligen Beteiligungen zu richten.

Für die indirekten Beteiligungen sehe das Finanzministerium eine Ausweitung der konsolidierten Konzernberichterstattungen als eine zumindest genauso zweckmäßige wie aussagekräftige Maßnahme, um die indirekten Beteiligungen abbilden zu können. Wenn die Einzelabschlusswerte aller in den Konzernabschluss einbezogenen Unternehmen in die Beteiligungsberichterstattung aufgenommen würden, führe dies zu einer Verzerrung von wichtigen Kennzahlen, wie vor allem durch

- die doppelte Berücksichtigung von Ergebnissen, nämlich einmal bei der Tochtergesellschaft und einmal bei der Muttergesellschaft in Form des Beteiligungsertrags,
- einen tendenziell zu hohen Ausweis des Vermögens wegen der fehlenden Verrechnung des Beteiligungsbuchwerts der Muttergesellschaft mit dem Eigenkapital der Tochtergesellschaft,
- einen tendenziell zu hohen Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten wegen fehlender Verrechnung konzerninterner Lieferungs- und Leistungsbeziehungen sowie
- einen tendenziell zu hohen Ausweis von Erträgen und Aufwendungen wegen fehlender Verrechnung konzerninterner Lieferungs- und Leistungsbeziehungen.

In seinen weiteren Ausführungen wies das Finanzministerium darauf hin, dass es sich stets im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten und Zuständigkeiten bemühe, auf eine Verbesserung der Datenqualität hinzuwirken. Im Zuge der Plausibilitätsprüfung der Daten würden häufig auch Rücksprachen mit den zuständigen Eigentümerressorts erfolgen. Das Finanzministerium greife daher die Empfehlung des RH auf, die Herkunft der im Bericht an den Budgetausschuss des Nationalrates angegebenen Daten im Zuge der Kommentierung explizit auszuweisen.

Zur Empfehlung des RH, die Initiative für eine Anpassung der rechtlichen Vorgaben für die Abfolge der Stichtage (Erstellung der Jahresabschlüsse der Unternehmen, Beteiligungsberichterstattung) zu ergreifen, merkte das Finanzministerium an, dass dies einer Änderung des BHG 2013 und damit einer Zustimmung der Bundesregierung und des Nationalrates bedürfe.

Zur Empfehlung des RH, etwaige konzeptive Lücken des Beteiligungs- und Finanzcontrollings zu schließen, äußerte das Finanzministerium Bedenken hinsichtlich der Ausweitung des Berichtsumfangs, des zusätzlichen Ressourcenaufwands bzw. der Verwaltungsökonomie sowie der Wesentlichkeit und Lesbarkeit (siehe [TZ 17](#)).

- 24.4 Der RH verdeutlichte seine Empfehlung abermals, wonach indirekte Beteiligungen, die Beteiligungen von Universitäten sowie Stiftungen und Fonds des öffentlichen Rechts nur nach bestimmten festzulegenden Kriterien (strategische Bedeutung und Wertgrenzen) ins Beteiligungs- und Finanzcontrolling nach § 67 BHG 2013 einbezogen werden sollten.

Weiters sind nach Ansicht des RH Kennzahlen aus konsolidierten Konzernbilanzen nur im Zusammenhang mit einer Segmentberichterstattung (finanzielle Informationen zu Teilbereichen) aussagekräftig, wie sie das UGB fakultativ und die International Financial Reporting Standards (**IFRS**) verpflichtend vorsehen.⁵³ Ansonsten werden operative Vorgänge in den Tochterunternehmen nur ungenügend abgebildet. Um den Informationsgehalt des Beteiligungscontrollings zu verbessern, sollten daher große Konzerngesellschaften mit eigenen Geschäftsbereichen auch in einer Einzelschau dargestellt werden unter Hinweis, dass es sich um Kennzahlen aus Einzelabschlüssen handelt.

Hinsichtlich des Umfangs der Berichterstattung teilte der RH die Ansicht des Finanzministeriums, dass die Grundsätze der Wesentlichkeit und der Lesbarkeit gewährleistet werden sollten. Daher wäre seiner Ansicht nach die Anzahl der veröffentlichten Werte auf wenige, dafür aber aussagekräftige Kennzahlen zu reduzieren, anstatt eine Vielzahl von Positionen aus den Jahresabschlüssen der Unternehmen wiederzugeben.

Strategisches Controlling

- 25.1 (1) Das strategische Controlling umfasst die langfristige Planung, Steuerung und Kontrolle einzelner oder mehrerer Unternehmen. Ein Instrument des strategischen Beteiligungscontrollings stellt die Portfolioanalyse dar: Aus der strukturierten Einordnung einzelner Beteiligungen nach unterschiedlichen Merkmalen sollte eine konzeptionelle Gesamtsicht auf das Beteiligungsportfolio entstehen. Diese gibt dem Eigentümer Anhaltspunkte
- für die Gestaltung seiner Beteiligungspolitik bzw. –strategie im Allgemeinen,
 - für strategische Entscheidungen zu einzelnen Aufgabenbereichen bzw. Geschäftsfeldern und
 - für Entscheidungen über die Zuweisung von (finanziellen) Ressourcen.

⁵³ Ein Geschäftssegment im Sinne des IFRS 8 ist ein Unternehmensbestandteil, der Geschäftstätigkeiten zur Erwirtschaftung von Umsatzerlösen betreibt, dessen Betriebsergebnisse regelmäßig von der Geschäftsführung überprüft werden und für den separate Finanzinformationen vorliegen. Die Abgrenzung der Segmente eines Unternehmens erfolgt auf Basis des „management approach“. Somit kann die interne Berichts- und Organisationsstruktur eines Unternehmens als Grundlage für die externe Berichterstattung dienen.

Wie eine Recherche des RH ergab, strukturierten mehrere EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Schweiz ihr Beteiligungsportfolio in ihrer Beteiligungsberichterstattung z.B. nach strategischen Zielvorgaben des staatlichen Eigentümers, nach der wirtschaftlichen Tätigkeit oder nach den organisatorischen Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Rechtsform etc.):

Tabelle 10: Beteiligungsberichterstattung in europäischen Ländern

Themen der Berichterstattung	Beschreibung	siehe dazu
Unternehmensziele, Verantwortung und Maßnahmen für deren Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Offenlegung von strategischen Eigentümerzielen und Mandat der Beteiligungen (z.B. Finnland, Litauen, Schweden, Schweiz) • Darstellung von Organisationseinheiten und Prozessen, die für die Wahrnehmung staatlicher Eigentümerinteressen verantwortlich waren (z.B. Deutschland, Finnland, Schweden) • Beschreibung umgesetzter Maßnahmen und Leistungskennzahlen (z.B. Litauen, Schweden) 	<u>TZ 13</u> bis <u>TZ 16</u>
Unternehmenszweck	<ul style="list-style-type: none"> • Unterscheidung, ob mit der einzelnen Beteiligung ein finanzielles oder strategisches Interesse verfolgt wird oder ob die Beteiligung wegen einer speziellen Aufgabenerfüllung gehalten wird (z.B. Finnland, Litauen, Norwegen) 	<u>TZ 12</u> , <u>TZ 25</u>
Einordnung nach Sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Darstellung staatlicher Beteiligungen nach wirtschaftlicher Tätigkeit (z.B. Deutschland, Finnland, Litauen, Schweden) • Unterscheidung, ob Beteiligung dem Wettbewerb unterliegt (z.B. Finnland, Litauen) 	<u>TZ 10</u> , <u>TZ 11</u>
Zahlungsströme zum/vom Eigentümer	<ul style="list-style-type: none"> • Höhe der erhaltenen Zuschüsse/Leistungen bzw. Einnahmen (z.B. aus Steuern, Dividenden) an den staatlichen Eigentümer (z.B. Finnland, Norwegen, Schweden) 	<u>TZ 18</u> , <u>TZ 19</u>
strukturelle Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Beteiligungen (z.B. Deutschland) • Unterscheidung nach Rechtsformen (z.B. Deutschland) 	<u>TZ 5</u> , <u>TZ 8</u>
Diversitäts- und Gleichstellungsaspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifikation von Leitungsorganen (z.B. Finnland) • Vergütung an Leitungsorgane (z.B. Deutschland, Litauen, Norwegen, Schweden) • Anzahl von Frauen in Führungspositionen (z.B. Deutschland, Finnland, Norwegen, Schweden) 	–

Quellen: Beteiligungsberichte europäischer Länder 2015 bis 2017 (Deutschland, Finnland, Litauen, Norwegen, Schweden, Schweiz); RH

(2) Das strategische Controlling besteht in einer über das berichtete Geschäftsjahr hinausgehenden, in die Zukunft gerichteten mehrjährigen Betrachtungsweise der Unternehmen zu Steuerungszwecken. Für die Unternehmen des Bundes ermöglicht es die Überprüfung der Erreichung von übergeordneten Mittel- und Langfristzielen bzw. der Umsetzung von Eigentümergegebenen. Dies würde auch eine Beurteilung der Wirksamkeit und zeitgemäßen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Unternehmen ermöglichen.

Einzelne Ministerien verfügten über ein strategisches Controlling unterschiedlicher Ausprägung. Eine strategische Gesamtbetrachtung des Beteiligungsportfolios des Bundes samt Berichterstattung, etwa in Form des Beteiligungs- und Finanzcontrollings nach § 67 BHG 2013, bestand jedoch nicht.

Ebenso fehlten bundesweit einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Einrichtung und Durchführung eines strategischen Controllings – wie etwa beim Beteiligungs- und Finanzcontrolling nach § 67 BHG 2013. Die bestehende Beteiligungsberichterstattung nach BHG 2013 sah auch keine Offenlegung von mittel- und langfristigen Zielvorgaben der Eigentümer sowie keine Überprüfung deren Umsetzung durch die Unternehmen im Wege geeigneter Kennzahlen vor.

25.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bund über keine strategische Gesamtbetrachtung seines Beteiligungsportfolios verfügte. Ebenso bestand kein gesamthafte strategisches Controlling für die Unternehmen des Bundes einschließlich einer entsprechenden Berichterstattung (wie etwa nach § 67 BHG 2013). Eine über das berichtete Geschäftsjahr hinausgehende, in die Zukunft gerichtete mehrjährige Vorschau zur Steuerung der Unternehmen des Bundes war ebenfalls nicht vorgesehen.

Weiters bemängelte der RH, dass bundesweit einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Einrichtung und Durchführung eines dezentralen strategischen Controllings in den jeweils zuständigen Ministerien fehlten.

Der Bund legte seine übergeordneten mittel- und längerfristigen Zielvorgaben für seine Unternehmen nicht in transparenter Weise offen; dies erschwerte die Überprüfung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Eine Recherche des RH ergab, dass andere EU-Mitgliedstaaten bzw. andere europäische Länder ihr Beteiligungsportfolio z.B. nach strategischen Zielvorgaben des staatlichen Eigentümers (z.B. Finnland, Schweden, Schweiz), nach wirtschaftlicher Tätigkeit oder nach organisatorischen Rahmenbedingungen, wie Wettbewerb oder Rechtsform (z.B. Deutschland, Finnland, Litauen), strukturierten.

Der RH empfahl, Voraussetzungen für die Einrichtung und Durchführung eines bundesweit einheitlichen, strategischen Controllings der Bundesbeteiligungen zu schaffen.

Weiters sollten Initiativen mit dem Ziel ergriffen werden, die bestehende Beteiligungsberichterstattung nach § 67 BHG 2013 (gegebenenfalls auch den Ausgliederungsbericht nach § 42 BHG 2013) um ein strategisches Controlling zu erweitern. Dabei sollten Kriterien für eine aussagekräftige Portfolioanalyse festgelegt werden, die eine differenzierte Beurteilung des Beteiligungsportfolios des Bundes und die Ableitung von Schlussfolgerungen ermöglicht. Dieses würde die Qualität der Beteiligungsberichterstattung zu Steuerungszwecken verbessern und sollte insbesondere die wirksame und zeitgemäße Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Unternehmen gewährleisten.

- 25.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums erfordere die vom RH empfohlene Einführung eines strategischen Controllings eine Erweiterung der gesetzlichen Bestimmung des § 67 BHG 2013. Auch das Shared Service Projekt „Beteiligungsmanagement des Bundes“ befasse sich eingehend mit diesem Thema.

Das Finanzministerium entwickle derzeit Eigentümerstrategien für seine verwaltungsnahen Beteiligungen und ein damit zusammenhängendes strategisches Controlling. Nach Auffassung des Finanzministeriums würde die Umsetzung der Empfehlung des RH einen erheblichen zusätzlichen Ressourcenaufwand erfordern.

Mit Bezug auf die Empfehlung des RH, die Beteiligungsberichterstattung um ein strategisches Controlling zu erweitern, verwies das Finanzministerium neuerlich auf seine Stellungnahmen und seine Bedenken hinsichtlich der Ausweitung des Berichtsumfangs, des zusätzlichen Ressourcenaufwands bzw. der Verwaltungsökonomie sowie der Wesentlichkeit und Lesbarkeit (siehe [TZ 17](#) sowie [TZ 24 \(2\)](#)).

- 25.4 Der RH erwiderte, dass ein strategisches Controlling eine andere, auf längere Zeiträume abgestellte Sichtweise auf das Beteiligungsportfolio darstellt, welche für die langfristige Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen unabdingbar ist. Mit diesem Instrument kann die Umsetzung der Eigentümerstrategien einem Monitoring unterzogen werden, welche sonst, bei nur kurzfristiger, periodenweiser Sicht, aus dem Fokus der Betrachtung gelangen könnte.

Daher führt die Ergänzung der Berichterstattung um ein strategisches Controlling samt Portfolioanalyse nach Ansicht des RH zu einem hohen Mehrwert. Sie sollte bei gleichzeitiger Reduktion der bisherigen Berichterstattung unter Beachtung der Wesentlichkeit und Lesbarkeit (siehe [TZ 24](#)) auch keine Umfangserweiterung der Berichte darstellen, sondern nur eine inhaltliche.

Schlussempfehlungen

- 26 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Finanzen:
- (1) Jene Unternehmen, die tatsächlich vom Bund beherrscht werden, wären im Beteiligungsportfolio zu erfassen. Dabei sollten die für die Verwaltung der Anteile zuständigen Ministerien etwaige – nach rechtlichen, organisatorischen, finanziellen oder wirtschaftlichen Aspekten näher spezifizierte – Beherrschungstatbestände zunächst gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen melden. Bei indirekten Beteiligungen wären auch die Unternehmen zur Bekanntgabe von beherrschten Unterbeteiligungen zu verpflichten. Damit soll sowohl eine Aufnahme beherrschter Unternehmen in die Vermögensrechnung des Bundes als auch deren gesamthafte Steuerung samt Berichterstattung an den Nationalrat nach den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 gewährleistet werden. (TZ 2)
 - (2) Für die Unternehmen des Bundes wäre eine Datenbank einzurichten, um für alle mit Beteiligungen befassten Stellen des Bundesministeriums für Finanzen den Zugang zu einer einheitlichen Datengrundlage zu ermöglichen. Ferner könnten dadurch Synergien gehoben und die ressortweite Vergleichbarkeit und Konsistenz der Beteiligungsberichterstattung gewährleistet werden. (TZ 4)
 - (3) Die Qualität der in der Datenbank SAP–Treasury enthaltenen Daten zu den Beteiligungen des Bundes sollte in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien sichergestellt werden. Die Beteiligungsdaten sollten vollständig, eindeutig zuordenbar, konsistent und nachvollziehbar sein. Unvollständige oder unplausible Meldungen könnten bspw. durch entsprechende Voreinstellungen und Plausibilitätskontrollen in den IT–basierten Eingabefeldern reduziert werden. (TZ 4)
 - (4) Initiativen für eine – den Bundes–Public Corporate Governance Kodex ergänzende – Richtlinie zum Beteiligungsmanagement sollten ergriffen werden. Diese sollte bundesweit auch die Anforderungen an ressorteigene bzw. unternehmensspezifische Eigentümerstrategien verdeutlichen. (TZ 7)
 - (5) Als Teil der Eigentümerstrategie sollten Unternehmensziele für die direkten Beteiligungen des Bundes (z.B. im Ausgliederungsgesetz, in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag) festgelegt werden, die auch als Maßstab für die Errichtung indirekter Beteiligungen dienen, z.B. für die Beurteilung, ob diese den ursprünglichen Ausgliederungszweck der Muttergesellschaft erfüllen. Die klare Festlegung des grundlegenden Zwecks und der strategischen Ziele

von Unternehmen des Bundes wäre ein wichtiger Maßstab für die periodische Überprüfung der Qualität einer zeitgemäßen Aufgabenerfüllung. (TZ 7)

- (6) Bei Unternehmen des Bundes, deren Geschäftsleitung nicht den Weisungen des öffentlichen Eigentümers unterliegt (insbesondere bei Aktiengesellschaften), sollte der dem § 71 Bundeshaushaltsgesetz 2013 nachgebildete Punkt 7.5.2 Bundes–Public Corporate Governance Kodex entsprechend in das Regelwerk (Satzung) aufgenommen werden. Damit wäre auch ein verbindlicher Rahmen für den Erwerb weiterer Unterbeteiligungen durch Unternehmen des Bundes, deren Geschäftsleitung nicht den Weisungen des öffentlichen Eigentümers unterliegt, sichergestellt. (TZ 7)
- (7) Die ÖNACE–Klassifizierung im Ausgliederungsbericht 2018 wäre als Ausgangspunkt für weiterführende Analysen des Beteiligungsportfolios des Bundes zu nutzen. (TZ 10)
- (8) Stiftungen und Fonds nach öffentlichem Recht mit maßgeblichem Gebahrungsumfang wären in das Finanzcontrolling gemäß § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 aufzunehmen. (TZ 17)
- (9) Die Initiative für eine Anpassung der rechtlichen Vorgaben für das Finanzcontrolling (Bundeshaushaltsgesetz 2013 und Beteiligungs– und Finanzcontrolling–Verordnung) sollte mit dem Ziel ergriffen werden, einen umfassenden Überblick über die Finanzströme zwischen dem Bundeshaushalt und den Unternehmen des Bundes zu gewinnen. Zudem sollten die Zahlungsströme zwischen Bundeshaushalt und den Bundesunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gegliedert werden und Vergleiche über einen mehrjährigen Zeitraum erfolgen, um den Informationsgehalt der Berichte zu verbessern. (TZ 17)
- (10) Fehlende Controllingdaten sollten von den zuständigen Ressorts regelmäßig eingefordert werden; gegebenenfalls wäre im Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrollings gemäß § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 an den Nationalrat anzugeben, welche Daten trotz Einforderung nicht übermittelt wurden. (TZ 24)
- (11) Auch die indirekten Beteiligungen sowie die Beteiligungen von Universitäten wären in das Beteiligungs– und Finanzcontrolling nach § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 einzubeziehen, wie es die gesetzlichen Bestimmungen vorsehen. Es wäre allerdings zweckmäßig, bestimmte Wertgrenzen für deren Aufnahme ins Controlling vorzusehen (z.B. Umsatz, Anzahl der Beschäftigten, Höhe der finanziellen Risiken). Ebenso sollten die Stiftungen und Fonds des öffentlichen

Rechts mit maßgeblichem Gebarungsumfang dem Controlling unterzogen werden. (TZ 24)

- (12) Bei den zuständigen Ressorts wäre auf eine Verbesserung der Datenqualität hinzuwirken und die Herkunft der ausgewiesenen Werte im Bericht an den Nationalrat gegebenenfalls zu erläutern (Jahresvorschau, Rohbilanz oder geprüfter Jahresabschluss). (TZ 24)
- (13) Die Initiative für eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Vorgaben (Bundeshaushaltsgesetz 2013, Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung 2012) sollte ergriffen werden, damit die Abfolge der Stichtage für die Erstellung der Jahresabschlüsse der Unternehmen des Bundes sowie für die Beteiligungsberichterstattung aufeinander abgestimmt und zweckmäßig festgelegt werden. (TZ 24)
- (14) Der Umfang des Beteiligungs- und Finanzcontrollings wäre zu evaluieren und etwaige konzeptive Lücken wären zu schließen, um die Steuerung auf möglichst alle Unternehmen des Bundes auszuweiten. (TZ 24)
- (15) Die Voraussetzungen für die Einrichtung und Durchführung eines bundesweit einheitlichen, strategischen Controllings der Bundesbeteiligungen in den zuständigen Ministerien sollten geschaffen werden. (TZ 25)
- (16) Initiativen sollten ergriffen werden mit dem Ziel, die bestehende Beteiligungsberichterstattung nach § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (gegebenenfalls auch den Ausgliederungsbericht nach § 42 Bundeshaushaltsgesetz 2013) um ein strategisches Controlling zu erweitern. Dabei sollten Kriterien für eine aussagekräftige Portfolioanalyse festgelegt werden, die eine differenzierte Beurteilung des Beteiligungsportfolios des Bundes und die Ableitung von Schussfolgerungen ermöglicht. Dieses würde die Qualität der Beteiligungsberichterstattung zu Steuerungszwecken verbessern und sollte insbesondere die wirksame und zeitgemäße Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Unternehmen gewährleisten. (TZ 25)



Unternehmen des Bundes



Unternehmen des Bundes



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R - H



