



## **COFAG und Zuschüsse an Unternehmen**

### Bericht des Rechnungshofes

Reihe BUND 2022/31





## 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 punkteweise 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](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2022

### AUSKÜNFTEN

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Prüfungsziel	11
Kurzfassung – TEIL I: COFAG	11
Zentrale Empfehlungen – TEIL I	16
Kurzfassung – TEIL II: Zuschüsse an Unternehmen	17
Zentrale Empfehlungen – TEIL II	23
Zahlen und Fakten zur Prüfung	24
Prüfungsablauf und –gegenstand	27
TEIL I	29
Gründung und Governance der COFAG	29
Eigentumsverhältnisse	29
Gründung der COFAG	32
Governance–Struktur	40
Organe der COFAG	49
Beirat	79
Organisation und Finanzierung der COFAG	83
Organisationsstruktur	83
Personalressourcen der COFAG und externe Dienstleister	88
Vergabe von Dienstleistungen	92
Internes Kontrollsysteem, Risikomanagement und Interne Revision	99
Budgets und Finanzierung	103
Teil II	109
Zuschussinstrumente	109
Rechtsrahmen auf nationaler und auf EU–Ebene	109
Verwendungszweck	112
Finanzialer Rahmen	114
Übersicht über die Zuschussinstrumente	116



Merkmale und inhaltliche Gestaltung	118
Vergleich der Zuschussinstrumente nach Inanspruchnahme und Auszahlungen	124
Antragsverhalten beim Fixkostenzuschuss	127
Antragsverhalten beim Umsatzersatz	131
Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Zuschussinstrumente	133
Konzeption der Zuschussinstrumente	142
Berichte und Studien	149
<b>Förderabwicklung</b>	152
Zuständigkeiten bei der Förderabwicklung	152
Plausibilisierung der Antragsdaten	155
Antragsprüfung	159
Bewilligung und Auszahlung	169
Nachgängige Kontrollen	174
Rückforderungen und Rückzahlungen	176
Callcenter und Beschwerdemanagement	178
<b>Eckdaten zur Förderung</b>	181
Antragsteller und Zuschussanträge	181
Auszahlungen und Zuschusshöhe	183
Länderverteilung	188
Datenqualität	191
<b>Resümee zu den Zuschüssen</b>	192
<b>Schlussempfehlungen</b>	194
<b>Anhang A</b>	202
Finanzierungsvereinbarungen und Verordnungen über finanzielle Maßnahmen	202
<b>Anhang B</b>	204
Eckdaten zur Förderung nach Ländern	204
<b>Anhang C</b>	214
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	214



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über die Novellen zum ABBAG–Gesetz (März 2020 bis Dezember 2021) _____	31
Tabelle 2: Ereignisse im Vorfeld der COFAG–Gründung _____	32
Tabelle 3: Rechtsberatung der ABBAG im Vorfeld der Gründung der COFAG _____	34
Tabelle 4: Schritte der ABBAG zur Errichtung der COFAG _____	41
Tabelle 5: Ausgewählte Aufträge und Beschlüsse des Finanzministers zur Corporate Governance der COFAG _____	43
Tabelle 6: Ablauf der Geschäftsführerbestellung in der COFAG _____	64
Tabelle 7: Vertragsverhältnisse der Geschäftsführer der COFAG _____	67
Tabelle 8: Regelungen zum Doppelmandat des Geschäftsführers A in COFAG und ABBAG _____	68
Tabelle 9: Höhe der Bezüge der Geschäftsführer der COFAG _____	69
Tabelle 10: Bezüge aus Mehrfachfunktionen des Geschäftsführers A _____	75
Tabelle 11: Eigen– und Fremdpersonal der COFAG, März 2020 bis Juni 2021 _____	88
Tabelle 12: Abgerechnete Dienstleistungen März 2020 bis Juni 2021 _____	89
Tabelle 13: Personaleinsatz der Finanzverwaltung für die Abwicklung der COFAG _____	90
Tabelle 14: Dringlichkeitsvergaben der COFAG im Jahr 2020 _____	93
Tabelle 15: Rahmenvereinbarungen der COFAG, Stand 30. Juni 2021 _____	94
Tabelle 16: Feststellungen der Internen Revision der COFAG _____	101
Tabelle 17: Entwicklung der Aufwendungen der COFAG _____	103
Tabelle 18: Zuschussinstrumente der COFAG _____	116




---

Tabelle 19: Eckdaten der Zuschussinstrumente	118
Tabelle 20: Durchschnittlich ausbezahlte Summe pro Tag; Stand 30. Juni 2021	126
Tabelle 21: Staffelung des Fixkostenzuschusses I	127
Tabelle 22: Analyse des Antragsverhaltens bei den Umsatzersatz– Instrumenten	131
Tabelle 23: Fixkostenzuschuss für Bestandzinszahlungen (Miete, Pacht etc.)	135
Tabelle 24: Beispiele für Kontrollen der „white spots“ bei Stichproben– bzw. Vollprüfungen	159
Tabelle 25: Kontrollen bei den Zuschussinstrumenten	160
Tabelle 26: Ergebnisse der COFAG–Stichprobenprüfungen	165
Tabelle 27: Abgelehnte Anträge; Stand 30. Juni 2021	173
Tabelle 28: Externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Beschwerdemanagement der COFAG; ab Jänner 2021	179
Tabelle 29: Zuschussanträge; Stand 30. Juni 2021	181
Tabelle 30: Kennzahlen zu den Auszahlungen; Stand 30. Juni 2021	184



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beteiligungsstruktur	29
Abbildung 2: Expertise im Aufsichtsrat der COFAG	52
Abbildung 3: Parallele Tätigkeiten des Geschäftsführers der ABBAG	73
Abbildung 4: Organisationsstruktur COFAG (vereinfachte Darstellung), Stand Juni 2021	84
Abbildung 5: Ausnutzung des COFAG–Finanzierungsrahmens, Stichtag 30. Juni 2021	114
Abbildung 6: Anzahl der Zuschussempfänger nach Zuschussinstrumenten; Stand 30. Juni 2021	124
Abbildung 7: Auszahlungen nach Zuschussinstrumenten; Stichtag 30. Juni 2021	125
Abbildung 8: Fixkostenzuschuss I – Antragsverhalten	128
Abbildung 9: Fixkostenzuschuss 800.000 – Antragsverhalten	129
Abbildung 10: Förderprozess und Zuständigkeiten (vereinfachte Darstellung)	152
Abbildung 11: Anteil der Orange– bzw. Rot–Fälle je Förderinstrument; Stand 30. Juni 2021	156
Abbildung 12: Abgeschlossene Ergänzungsgutachten August 2020 bis Juni 2021	162
Abbildung 13: Auszahlungsdauer nach Zuschussinstrumenten; Stand 30. Juni 2021	172
Abbildung 14: Anzahl der Zuschussanträge je Monat; Stand 30. Juni 2021	182
Abbildung 15: Auszahlungen kumuliert; Stand 30. Juni 2021	183



---

Abbildung 16: Verteilung der Unternehmen nach der Höhe der erhaltenen Zuschüsse in Prozent; Stand 30. Juni 2021	185
Abbildung 17: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Branche in Prozent; Stand 30. Juni 2021	186
Abbildung 18: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Land; Stand 30. Juni 2021	188
Abbildung 19: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Land im Vergleich zur Leistungs- und Strukturstatistik 2019; Stand 30. Juni 2021	189



## Abkürzungsverzeichnis

ABBAG	ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
AbI.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
Art.	Artikel
AUA	Austrian Airlines
aws	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B–PCGK	Bundes–Public Corporate Governance Kodex
BRZ	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bzw.	beziehungsweise
COFAG	COVID–19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH
d.h.	das heißt
D&O	Directors–and–Officers
dRGBI.	deutsches Reichsgesetzblatt
EBITDA	earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibung)
ELAK	elektronisches Aktensystem
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
HETA	HETA ASSET RESOLUTION AG



i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
JGS	Justizgesetzsammlung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖBAG	Österreichische Beteiligungs AG
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.
ÖNACE	österreichische Version der europäischen Wirtschaftstätigkeitenklassifikation „Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes“ (NACE)
PACC	Predictive Analytics Competence Center
rd.	rund
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USt	Umsatzsteuer



vgl. vergleiche  
VZÄ Vollzeitäquivalent(e)

WFA Wirkungsorientierte Folgenabschätzung  
WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
WKO Wirtschaftskammer Österreich

Z Ziffer  
z.B. zum Beispiel



## COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

---



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

## COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte im Jahr 2021 das Bundesministerium für Finanzen und die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (**COFAG**) sowie die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (**ABBAG**). Prüfungsziel war die Beurteilung der Errichtung der COFAG und der Besetzung der Leitungs- und Kontrollorgane nach den Maßstäben der Corporate Governance für öffentliche Unternehmen sowie der Organisation und Finanzierung der COFAG. Weiters überprüfte der RH die Zuschüsse an Unternehmen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Gestaltung, ihres quantitativen Umfangs und – soweit bereits möglich – ihrer Wirksamkeit sowie die Effizienz und Raschheit der Förderabwicklung. Dementsprechend gliedert sich der Bericht in zwei Teile: COFAG (Teil I) und Zuschüsse an Unternehmen (Teil II). Überprüft wurde der Zeitraum März 2020 bis Juni 2021.

### Kurzfassung – TEIL I: COFAG

#### Gründung und Governance der COFAG

Die COFAG wurde am 27. März 2020 über Auftrag des Finanzministers als Tochtergesellschaft der ABBAG gegründet. Die ABBAG ist Alleingesellschafter der COFAG und steht selbst zu 100 % im Eigentum des Bundes. Die Novelle zum ABBAG-Gesetz vom 15. März 2020 erweiterte den Unternehmensgegenstand der ABBAG um die Abwicklung von finanziellen COVID-19-Maßnahmen für Unternehmen. Sie ermöglichte auch die Gründung der COFAG, der diese Abwicklungsaufgabe übertragen wurde. Der Bund übernahm eine Ausstattungsverpflichtung für die COFAG von letztlich bis zu 19 Mrd. EUR. Für den RH war nachvollziehbar, dass die Bundesregierung infolge der Pandemie rasche Entscheidungen von großer budgetärer Tragweite treffen musste, um eine nachhaltige Schädigung der Wirtschaftsstruktur zu vermeiden. ([TZ 2](#), [TZ 13](#))

Während die ABBAG den Entwurf der Novelle vorbereitete, war die zuständige Fachabteilung des Bundesministeriums für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) nicht eingebunden. Die Gründe, die für eine neue Fördergesellschaft spra-



chen, wurden nicht dargelegt. Die COFAG entstand binnen weniger Tage, ohne nachvollziehbare Dokumentation der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Finanzministerium sowie ohne Abwägung von Alternativen. Allerdings ist dies auch in einer Krisensituation zum Nachweis der Recht- und Ordnungsmäßigkeit geboten. ([TZ 2](#), [TZ 3](#))

Das ABBAG-Gesetz beschränkte die Geschäftstätigkeit der COFAG auf die Abwicklung finanzieller COVID-19-Maßnahmen für Unternehmen, wie etwa Garantien und Zuschüsse. Jede einzelne Maßnahme erforderte eine vom Finanzminister im Einvernehmen mit dem Vizekanzler verordnete Richtlinie sowie einen Auftrag des Finanzministers an die COFAG. Alle wesentlichen Entscheidungen waren dem Finanzminister vorbehalten, darunter auch operative Angelegenheiten der Förderabwicklung der COFAG. ([TZ 4](#))

Die formelle Ebene der Governance-Struktur der COFAG stand in einem Spannungsverhältnis zur informellen Ebene. Letztere war geprägt von langjährigen Arbeitsbeziehungen der maßgeblichen Akteure im Kabinett des Finanzministers, im Umfeld der ABBAG und der Abbaugesellschaft HETA ASSET RESOLUTION AG (in der Folge: **HETA**)<sup>1</sup> sowie in den Organen der COFAG. Personen, die später Positionen in der Geschäftsführung und im Aufsichtsrat der COFAG innehatten, nahmen im Vorfeld der Gründung Einfluss auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der COFAG, etwa auf die Novelle zum ABBAG-Gesetz, auf die Gesellschaftsdokumente sowie auf den Gründungsauftrag des Finanzministers. Erst spät veranlasste das Finanzministerium Schritte zur „Trennung der Sphären“, also personeller und institutioneller Verflechtungen, die etwa auch zwischen der ABBAG und der Österreichischen Beteiligungs AG (in der Folge: **ÖBAG**) bestanden und vor allem den Geschäftsführer der ABBAG betrafen. Die Bestellung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der COFAG – jeweils auf Vorschlag des Finanzministers – führte jedoch zu neuen personellen und institutionellen Vermischungen der Sphären, vor allem zwischen der ABBAG sowie der HETA einerseits und der COFAG andererseits. ([TZ 5](#), [TZ 14](#))

Der Geschäftsführer der ABBAG war zugleich Geschäftsführer der COFAG. Er vertrat die ABBAG in der Generalversammlung der COFAG, unterlag bei seiner eigenen Entlastung als Geschäftsführer der COFAG jedoch einem Stimmverbot und konnte auch den Aufsichtsrat der COFAG nicht ohne Interessenkonflikt entlasten. Da die Vorgehensweise nicht geklärt war, mussten in der ersten ordentlichen Generalversammlung der COFAG im März 2021 die vorgesehenen Entlastungsbeschlüsse

<sup>1</sup> Die HETA, eine Abbaugesellschaft im Eigentum der Republik Österreich, hatte den gesetzlichen Auftrag, den notleidenden Teil der 2009 verstaatlichten Hypo Adria bestmöglich zu verwerten.



wieder von der Tagesordnung genommen werden. Die ABBAG, die COFAG und das Finanzministerium holten vier rechtliche Stellungnahmen ein, ehe die Beschlüsse im August 2021 gefasst werden konnten. ([TZ 7](#))

Das Finanzministerium überließ die Federführung für die Gestaltung der Haftpflichtversicherung (D&O-Versicherung) und Haftungsfreistellungen für die Mitglieder der Organe der COFAG weitgehend der COFAG. Während die COFAG für Rechtsberatung über 41.000 EUR aufwendete, u.a. auch um die Anliegen ihrer Organmitglieder bestmöglich gegen Bedenken und Einwände des Finanzministeriums zu unterstützen, zog dieses nicht einmal die Finanzprokuratur bei. ([TZ 11](#))

Die Ausschreibung und die definitive Bestellung der Geschäftsführer der COFAG dauerten etwa zehn Monate. Davon nahm die Einholung der Unterschrift des Finanzministers auf dem Bestellungsvorschlag von Ende Juli 2020 allein vier Monate in Anspruch. Der Ausschreibungstext vom Juni 2020 beschränkte sich auf den Wortlaut des ABBAG-Gesetzes ohne nähere Informationen zu den konkreten Funktionen und Aufgaben. Erfahrung in der Abwicklung von Garantien und Zuschüssen wurde nicht verlangt. ([TZ 12](#))

Der Geschäftsführer der ABBAG hatte laut seinem Interimsvertrag mit der COFAG von Mai bis Dezember 2020 seine gesamte Arbeitskraft ausschließlich der COFAG zu widmen und erhielt von der COFAG einen Jahresbezug von 175.000 EUR (für den genannten Zeitraum anteilig rd. 117.000 EUR). Laut seinem unverändert gültigen Vertrag mit der ABBAG hatte er die Geschäftsführung in einer Tochtergesellschaft jedoch ohne gesondertes Entgelt auszuüben und etwaige Vergütungsansprüche an die ABBAG abzutreten. Da keine institutionelle Abstimmung erfolgte, erhielt der Doppelgeschäftsführer für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 um rd. 117.000 EUR mehr, als er laut seinem Vertrag mit der ABBAG erhalten hätte. Erst mit der definitiven Bestellung ab Jänner 2021 erfolgte eine abgestimmte, konsistente Regelung der Bezüge und der Arbeitszeiten der Doppelgeschäftsführung in der ABBAG und COFAG. ([TZ 13](#), [TZ 14](#))

Mit Genehmigung des Finanzministeriums übte der Geschäftsführer der ABBAG von April 2019 bis zur Gründung der COFAG im März 2020 eine entgeltliche Nebentätigkeit bei der ÖBAG als leitender Angestellter aus. Der Jahresbezug bei der ABBAG sollte in diesem Zusammenhang um 80.000 EUR<sup>2</sup> reduziert werden. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt – entgegen der Annahme des Finanzministeriums, das sich dabei auf eine Information des Aufsichtsratsvorsitzenden sowie des Geschäftsführers der ABBAG stützte. ([TZ 14](#))

<sup>2</sup> Der Betrag wurde im Oktober 2022 an die ABBAG refundiert.



In der Zusammensetzung des Aufsichtsrats der COFAG waren vor allem Fachwissen und Erfahrung aus den Bereichen Bankenabbau und Immobilien vorherrschend – Know-how im Bereich der Förderabwicklung fehlte dagegen. Es bestand das Risiko, dass Aufsichtsratsmitglieder aus Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie möglicherweise wettbewerbsrelevanten Informationen der antragstellenden Unternehmen Nutzen ziehen konnten. Die Geschäftsordnung regelte dies nicht. ([TZ 8](#))

Zur Höhe der Aufsichtsratsvergütung der COFAG beauftragte die ABBAG im April 2020 eine Benchmarking-Studie. Diese zog u.a. Quervergleiche zu Banken mit einer Bilanzsumme von 8 Mrd. EUR bis 20 Mrd. EUR, obwohl weder die ABBAG noch die COFAG zu Bankgeschäften berechtigt war und auch die Ausschreibung für die Geschäftsführer nicht auf Banktätigkeit abstellt. Auf Basis der Benchmarking-Studie schlug der Aufsichtsrat der ABBAG jährliche Fixvergütungen vor, die deutlich über jenen von börsennotierten öffentlichen Unternehmen lagen. Das Finanzministerium reduzierte die vorgeschlagenen Beträge um bis zu 60 %, ehe es seine Genehmigung erteilte. ([TZ 9](#))

Von April bis Anfang September 2020 war ein leitender Mitarbeiter des Rechtsberaters der COFAG Protokollführer in etwa 30 Sitzungen des Aufsichtsrats, seiner Ausschüsse sowie des Beirats. Infolge der häufigen Sitzungen und der Stundensätze des Protokollführers fielen für die Teilnahme an den Sitzungen sowie für die Erstellung und Bearbeitung der Protokolle Kosten von rd. 125.000 EUR an. ([TZ 10](#))

Der Beirat konnte die ihm zugesetzte Funktion, die Transparenz von Entscheidungen bereits vor der Vergabe von Mitteln sicherzustellen, nicht erfüllen, weil die Mitglieder allein den Zwecken der COFAG und zur Vertraulichkeit verpflichtet waren. Die Vertretung der Parlamentsparteien im Beirat konnte politische Mandatarinnen und Mandatäre in einen Konflikt zwischen dem öffentlichen Interesse an Information und Transparenz sowie Rechenschafts- und Auskunftspflicht im Nationalrat einerseits und der Pflicht zur Vertraulichkeit als Beiratsmitglied andererseits bringen. ([TZ 15](#))



## Organisation und Finanzierung der COFAG

Die Rolle der COFAG bei der Abwicklung von finanziellen COVID-19-Maßnahmen blieb bis Mai 2020 unklar. Die ursprünglich genannten Zwecke – Koordination der Abwicklungstätigkeit anderer Fördereinrichtungen, Evidenz-Stelle ohne eigene operative Tätigkeit – hätten keine neue Gesellschaft erfordert. Mangels eigener Personalressourcen und Förderpraxis beruhte die Organisation auf dem Zukauf externer Leistungen, z.B. für Rechtsberatung oder für die Antragsprüfung. Bis Mitte 2021 fielen dafür Kosten von rd. 21 Mio. EUR an, der Großteil davon für sieben der insgesamt 32 Dienstleister. Die Abhängigkeit der COFAG von externem Know-how ging mit erheblichen Nachteilen und Risiken einher. Lerneffekte und der Aufbau von Know-how kamen vorwiegend den externen Dienstleistern zugute, was den Nettonutzen des Leistungszukaufs aus öffentlichen Mitteln schmälerte. Bis Juni 2021 bewilligte die COFAG 7,550 Mrd. EUR Zuschüsse und zahlte diese großteils aus, ohne dass ihr Internes Kontroll- und Risikomanagementsystem vollständig eingerichtet und dessen Funktionsfähigkeit überprüft war. Es besteht das Risiko, dass mit der COFAG eine weitere Bundes-Förderstelle dauerhaft etabliert wird und im Bereich der Wirtschaftsförderungen des Bundes Doppelgleisigkeiten entstehen. Dementsprechend wäre zu überlegen, die Gesellschaft nach Abschluss der Aufgaben aufzulösen. ([TZ 16](#), [TZ 17](#))

In Summe erforderte die Tätigkeit der COFAG deutlich mehr als 200 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**). Dies betraf u.a. Personalkapazitäten des Finanzministeriums und der Finanzverwaltung im Ausmaß von geschätzt mindestens 148 VZÄ im ersten Halbjahr 2021 – großteils – zur Erstellung von Ergänzungsgutachten. Die COFAG selbst verfügte Mitte 2021 über rd. 16 VZÄ Eigenpersonal sowie 28 VZÄ Fremdpersonal. Im Mai 2021 beabsichtigte sie, zur Kostendämpfung zusätzliches Eigenpersonal anstelle externer Dienstleister einzusetzen. ([TZ 17](#), [TZ 21](#), [TZ 22](#))

Bis Juni 2020 beschaffte die COFAG externe Dienst- und Beratungsleistungen auch über beschleunigte Sonderverfahren, wobei sie in mehreren Fällen auf Vergleichsangebote verzichtete. Durch den fehlenden Wettbewerb bestand das Risiko überhöhter Preise. Von den im Jahr 2020 nach Dringlichkeitsvergaben abgerechneten Leistungen entfielen 43 % auf eine Rahmenvereinbarung der ABBAG aus dem Jahr 2015, die sich allerdings auf den Bankenabbau und nicht auf die Geschäftsfelder der COFAG bezog. Ab Juni 2020 leitete die COFAG die Dringlichkeitsvergaben in reguläre Vergabeverfahren über. ([TZ 18](#), [TZ 19](#))



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

### **ZENTRALE EMPFEHLUNGEN – TEIL I**

#### **Gründung, Governance, Organisation und Finanzierung der COFAG**

- Die Federführung für die Vorlage von Gesetzesentwürfen wäre, wie im Bundesministeriengesetz vorgesehen, unter Beiziehung der hauseigenen Fachexpertise im Ressort selbst wahrzunehmen. Dies schließt die koordinierte Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und eine allfällige Konsultation mit externen Fachleuten ein. Ebenso wären Aufträge des Bundesministers federführend vom Ressort selbst vorzubereiten. (TZ 3)
- Im Rahmen des Beteiligungsmanagements wäre sicherzustellen, dass die Besetzung von Organfunktionen nach den Standards der Compliance sowie der Public Corporate Governance erfolgt. Dabei wären Doppelmandate, langjährige Funktions- und Arbeitsbeziehungen von Personen sowie institutionelle Naheverhältnisse im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte oder ein zu hohes Maß an Homogenität im Aufsichtsrat vorab zu evaluieren. (TZ 5)
- Für Ressortbedienstete und Kabinettsangehörige, die in Ministerien mit starken Berührungspunkten zu Beteiligungsunternehmen arbeiten oder die in die Vorbereitung der Gründung von öffentlichen Unternehmen involviert sind, wäre eine Cooling-off-Periode vor der Übernahme von Leitungsfunktionen in diesen Unternehmen vorzusehen. (TZ 5)
- Im Rahmen des Beteiligungsmanagements wäre sicherzustellen, dass Arbeitszeiten und Bezüge von geschäftsleitenden Organen mit Doppelfunktionen in konzernmäßig verbundenen bzw. beherrschten Unternehmen in ihrer Gesamtheit sachgemäß geregelt werden. Die für den Abschluss der Geschäftsführerverträge jeweils zuständigen Organe (Generalversammlung, Aufsichtsrat) sollten sich dabei abstimmen und die Vereinbarungen periodisch auf ihre Angemessenheit und Aktualität evaluieren. Die Mitglieder der Geschäftsführung wären zu verpflichten, einen allfälligen Anpassungsbedarf zu melden. (TZ 13)
- Bei Festlegung der Organisationsstruktur und der Personalausstattung neu geschaffener Einheiten wäre dafür zu sorgen, dass unternehmensspezifisch erforderliches eigenes Know-how und praktische Erfahrung vorhanden sind, um Abhängigkeiten von externen Dienstleistern möglichst zu reduzieren. (TZ 16)

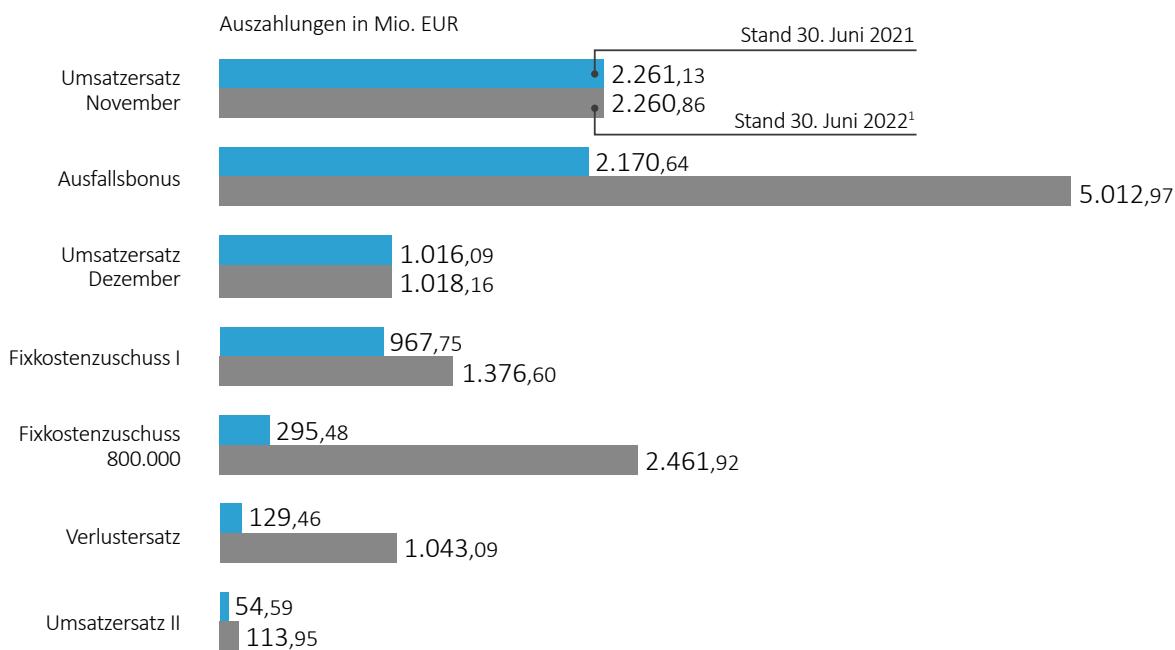
## Kurzfassung – TEIL II: Zuschüsse an Unternehmen

### Zuschussinstrumente

Die Zuschüsse bezweckten den Erhalt der Zahlungsfähigkeit und die Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten der von der COVID-19-Pandemie betroffenen Unternehmen. Weder das ABBAG-Gesetz noch die dazu erlassenen Richtlinien des Finanzministers definierten diese Begriffe. Auch hatten die antragstellenden Unternehmen das Vorliegen einer Zahlungsunfähigkeit oder etwaige Liquiditätsschwierigkeiten für den Bezug der Zuschüsse nicht darzulegen. Dies konnte zu Überförderungen führen. ([TZ 24](#), [TZ 25](#))

Das Finanzministerium stellte innerhalb von weniger als neun Monaten sieben Zuschussinstrumente zur Verfügung; rd. 199.000 Unternehmen erhielten bis Mitte 2021 einen oder mehrere Zuschüsse:

Abbildung: Übersicht Zuschussinstrumente der COFAG



<sup>1</sup> Die Aktualisierung der Daten erfolgte nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung lt. Monatsbericht Juni 2022 sowie COVID-19-Berichterstattung des BMF.

Quellen: COFAG; BMF; Darstellung: RH

Die Anzahl an Zuschussinstrumenten und die Auswahlmöglichkeiten erschweren den Unternehmen die Antragstellung. Die verschiedenen Berechnungsmethoden und Anforderungen erhöhten die Komplexität der Abwicklung sowie den Abwicklungs- und Kontrollaufwand. Die Basis für die Berechnung der Zuschüsse – etwa Fixkosten, Umsatz oder Verlust – sowie der zeitliche Rahmen für die Inanspruchnahme und die Auszah-



lungsintervalle unterschieden sich je nach Instrument. Mit Fortdauer der Pandemie nahm die Komplexität wieder ab. Kürzere Auszahlungsintervalle und Betrachtungszeiträume ermöglichen eine zeitnahe und bedarfsgerechtere Auszahlung. ([TZ 27](#), [TZ 28](#))

Die drei Umsatzersatz-Instrumente (Umsatzersatz November, Umsatzersatz Dezember sowie Umsatzersatz II für indirekt betroffene Unternehmen) erforderten weder den Nachweis noch die Plausibilisierung des tatsächlichen Umsatzausfalls. Unternehmen konnten Zuschüsse allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer der vom Finanzministerium festgelegten Branchen rechtskonform erlangen. Das Finanzministerium knüpfte damit den Zuschussbedarf – verallgemeinernd – allein an die Branchenzugehörigkeit. Dabei wurden auch Kosten bezuschusst, die infolge der betrieblichen Einschränkungen während des Lockdowns nicht oder nur in geringerer Höhe vorlagen. Dies bot ein erhebliches Risiko für Überförderungen. Da die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nicht anzurechnen war, ergab sich bei gleichzeitiger Beantragung von Umsatzersatz und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe eine systematische Mehrfachförderung von Personalkosten. Die potenzielle Überförderung durch den gleichzeitigen Bezug von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und Umsatzersatz November konnte am Beispiel von ausgewählten 50 Unternehmen alleine für einen Monat bis zu rd. 29 Mio. EUR betragen. ([TZ 28](#), [TZ 31](#))

Beim Fixkostenzuschuss I kam ein Modell mit gestaffelten Fördersätzen zur Anwendung. Die Staffelung der Ersatzraten begünstigte ein Antragsverhalten, das – im Vergleich zu einem Modell ohne Staffelungen – mit höheren Antragssummen und Mehrauszahlungen in einer Bandbreite von insgesamt rd. 101 Mio. EUR bis rd. 117 Mio. EUR einherging. ([TZ 30](#))

Bei verbundenen Unternehmen war – mit Ausnahme des Fixkostenzuschusses I – eine Konzernbetrachtung nicht vorgesehen. Dies bevorzugte stark diversifizierte Konzerne, weil die Anzahl der antragsberechtigten Unternehmen eines Konzerns die Höhe der in Summe erzielbaren Zuschüsse maßgeblich beeinflusste. Auch Gewinnabführungen innerhalb des Konzerns wirkten sich auf die Zuerkennung oder die Höhe der Zuschüsse nicht aus. Gewinnabführungen entziehen dem Unternehmen aber ebenso Liquidität wie offene Ausschüttungen. ([TZ 34](#))

Die Zuschussinstrumente unterschieden nicht nach der Größe von Unternehmen, obwohl die Gewährung von Zuschüssen – ab einer bestimmten Größe – auf die prognostizierte finanzielle Lage des Unternehmens abstellen hätte können, etwa auf das erwartete Unternehmensergebnis und die erwartete Liquiditätssituation. Großunternehmen erwiesen sich als robuster und hatten mehr Spielraum, um Liquiditätslücken selbst abzudecken. Bei Klein- und Kleinstunternehmen führte ein Umsatzausfall – in Verbindung mit den weiterlaufenden Fixkosten – dagegen rasch und deutlich zu existenzbedrohenden finanziellen Einbußen. Nur für diese Gruppe wären Zuschussinstrumente mit vereinfachten, pauschalen Annahmen geeignet gewesen. ([TZ 35](#))



## Dokumentation und Monitoring

Mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie übernahm unmittelbar das Kabinett des Finanzministers die Koordination der Vorbereitung und Umsetzung der COVID-19-Hilfen für Unternehmen. Dabei wurden einzelne Organisationseinheiten und Personen nur selektiv aus der Linienorganisation des Finanzministeriums beigezogen. Die Dokumentation der Willensbildung und Entscheidungsfindung war auch in Bezug auf die von der COFAG abzuwickelnden finanziellen COVID-19-Maßnahmen im Finanzministerium unzureichend und verbesserungsbedürftig. ([TZ 36](#), [TZ 37](#))

Das Finanzministerium setzte zur Entwicklung der Richtlinien keine Projektstrukturen und Prozesse ein. Der RH verkannte nicht die Dringlichkeit, in einer neu und unvorhergesehenen aufgetretenen Krisensituation rasch zu handeln. Gleichzeitig sah er jedoch in klaren (temporären) Strukturen und Prozessen eine Notwendigkeit, um Komplexität und große finanzielle Herausforderungen zu bewältigen. ([TZ 37](#))

Die maßgeblichen Eckpunkte der politischen Grundsatzentscheidung der Bundesregierung (Wahl der Zuschussart, wesentliche Parameter, Fördervolumen) für den Fixkostenzuschuss I hatte das Finanzministerium nicht dokumentiert. Die Erstellung des Erstentwurfs wurde über die COFAG letztlich einem externen Dienstleister übertragen, anstatt die Verordnung – eine der Kernaufgaben von Bundesministerien – federführend im Finanzministerium mit eigenen Personalressourcen, allenfalls unter punktueller Beziehung von externen Dienstleistern, zu erarbeiten. Trotz Fortdauer der COVID-19-Pandemie stützte sich das Ministerium weiterhin weder auf die Linienorganisation noch richtete es eine entsprechende Projektorganisation ein. Lediglich die inhaltliche Verantwortung für die Zuschussinstrumente verlagerte sich erkennbar von der externen Sphäre der COFAG und ihrer Berater ins Finanzministerium. ([TZ 37](#), [TZ 38](#))

Die Zahl der Anträge und die Ausschöpfung der Mittel bildeten aus Sicht des Finanzministeriums die wichtigsten Indikatoren für die Akzeptanz der Zuschussinstrumente bei den antragstellenden Unternehmen. Das Finanzministerium verfügte über kein Konzept für eine wissenschaftlich begleitete Evaluierung der finanziellen Hilfsmaßnahmen und über kein systematisches Monitoring. Beauftragte Studien und Befragungen bezogen sich nur in geringem Umfang auf die Messung der Wirksamkeit und Treffsicherheit der Zuschussinstrumente. Nach einer Novelle zum Bundesstatistikgesetz vom Dezember 2021 kann das Finanzministerium der Wissenschaft pseudonymisierte Daten aus seinem Wirkungsbereich über die Statistik Austria zur Verfügung stellen (Registerforschung). Dies bedarf vorab einer gemeinsamen Verordnung des Finanzministers mit dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung. ([TZ 39](#))



## Förderabwicklung

Die Förderabwicklung erfolgte im Zusammenwirken von COFAG und Finanzverwaltung. Eine Reihe von Sonderregelungen, u.a. die Verlagerung von Teilen der Antragsprüfung auf nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung, beschleunigte zwar die Auszahlung des Großteils der bewilligten Anträge; jedoch entstand bei Anträgen, die nicht genau dem Schema der jeweiligen Sonderregelung entsprachen, ein beträchtlicher Rückstau, z.B. beim Umsatzersatz November von zeitweise bis zu einem Fünftel der Anträge. Der Abbau der unerledigten Anträge erforderte zum Teil neue vereinfachte Regelungen und führte zu einem hohen Aufwand für die COFAG einschließlich ihrer externen Dienstleister und für die Finanzverwaltung. Mit der Zahl der Instrumente und der Anträge (Stand Juni 2021: rd. 788.000) stiegen die Komplexität und damit auch die Fehleranfälligkeit der Abwicklung. ([TZ 40](#))

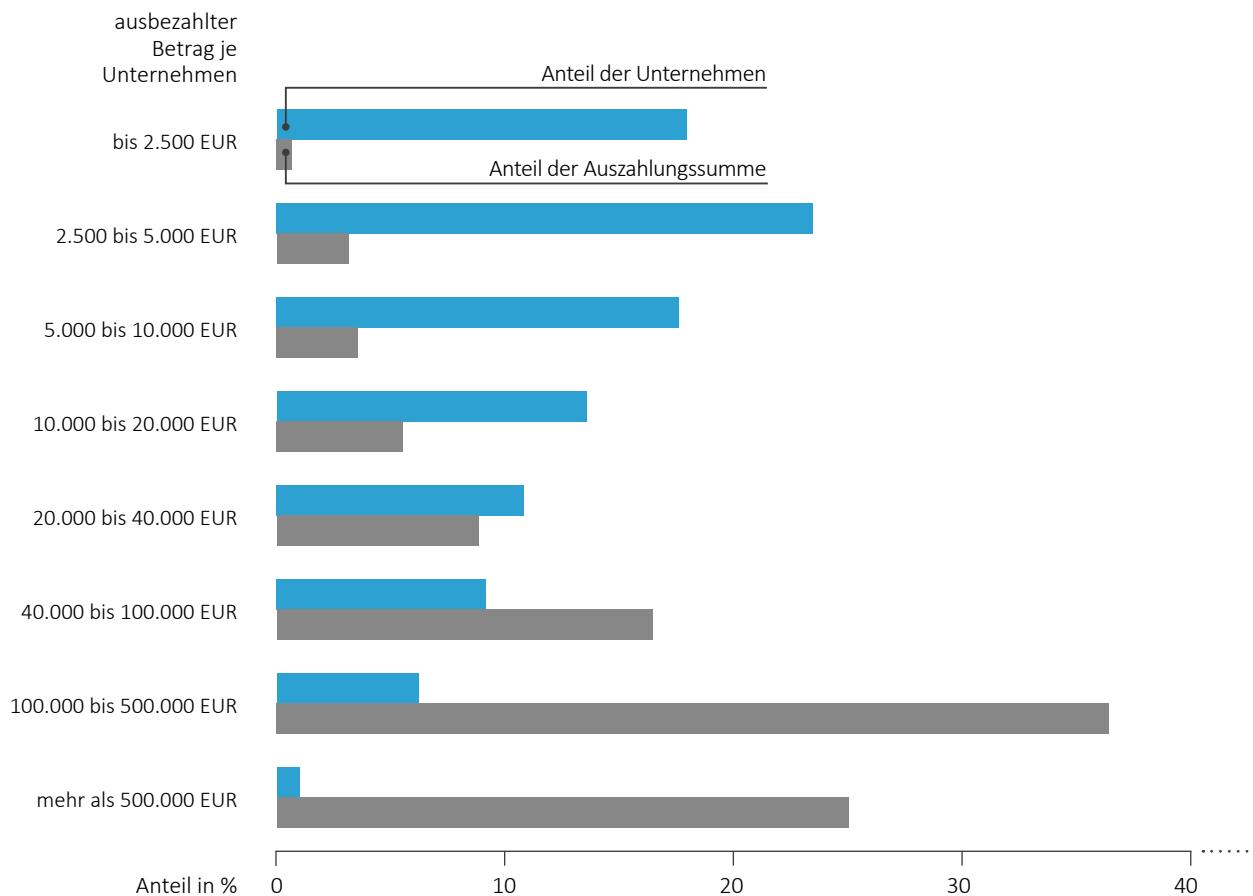
Die Datenanalyse- und Evaluierungseinheit der Finanzverwaltung – das Predictive Analytics Competence Center (**PACC**) – plausibilisierte die Angaben der Unternehmen risikoorientiert auf Basis der Steuerdaten. Im Ergebnis führte dies dazu, dass etwa 79 % jener Zuschussanträge, die als ordnungsgemäß bewertet wurden (sogenannte „Grün-Fälle“), von der COFAG genehmigt und somit ausbezahlt werden konnten. Damit hatte die Finanzverwaltung einen erheblichen Anteil an der Abwicklung der Zuschüsse. ([TZ 41](#))

Da die automatisierten Plausibilitätskontrollen nicht alle Antragsvoraussetzungen abdecken konnten, nahm die COFAG Stichprobenprüfungen sowie Vollprüfungen der aufsichtsratspflichtigen Fälle vor, um das Risiko von Falschauszahlungen zu reduzieren. Umsatzersatz und Ausfallsbonus waren davon ausgenommen. Die Prüfung von „Grün-Fällen“ wurde auf nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung verlagert. Bis Juni 2021 gab es weder ein Konzept noch nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung. ([TZ 42](#), [TZ 45](#), [TZ 49](#))

Bis Ende Juni 2021 genehmigte die Geschäftsführung der COFAG 693.614 Förderanträge, davon waren 221 Anträge aufsichtsratspflichtig, weil sie über der Betragsgrenze von 800.000 EUR lagen. Der höchste bis Ende Juni 2021 an ein Unternehmen ausbezahlte Zuschussbetrag belief sich auf 13,94 Mio. EUR. Es handelte sich dabei um einen Beherbergungsbetrieb, der vier Zuschussinstrumente beantragt hatte. Unter den zehn größten Zuschussempfängern waren außerdem vier Bergbahnbetriebe in Kärnten, Salzburg und der Steiermark sowie zwei weitere Beherbergungsbetriebe, die großteils den Verlustersatz bzw. Fixkostenzuschuss I beanspruchten. Da die Zuschüsse – mit Ausnahme des Fixkostenzuschusses I – keine Konzernbetrachtung erforderten, war jedes Konzernunternehmen antragsberechtigt. Daher erhielt beispielsweise ein Handelskonzern mit 47 rechtlich selbstständigen Unternehmen in Summe 16,02 Mio. EUR an Zuschüssen. ([TZ 47](#), [TZ 53](#))

Knapp ein Fünftel (18 %) der Unternehmen erhielt Zuschüsse von weniger als 2.500 EUR. Auf diese Gruppe entfielen 7 % der Auszahlungen. 1.989 Unternehmen (1 %) erhielten bis Mitte 2021 Zuschüsse von mehr als 500.000 EUR. Auf diese Gruppe entfielen 25 % der Gesamtauszahlungen bzw. 1,745 Mrd. EUR.

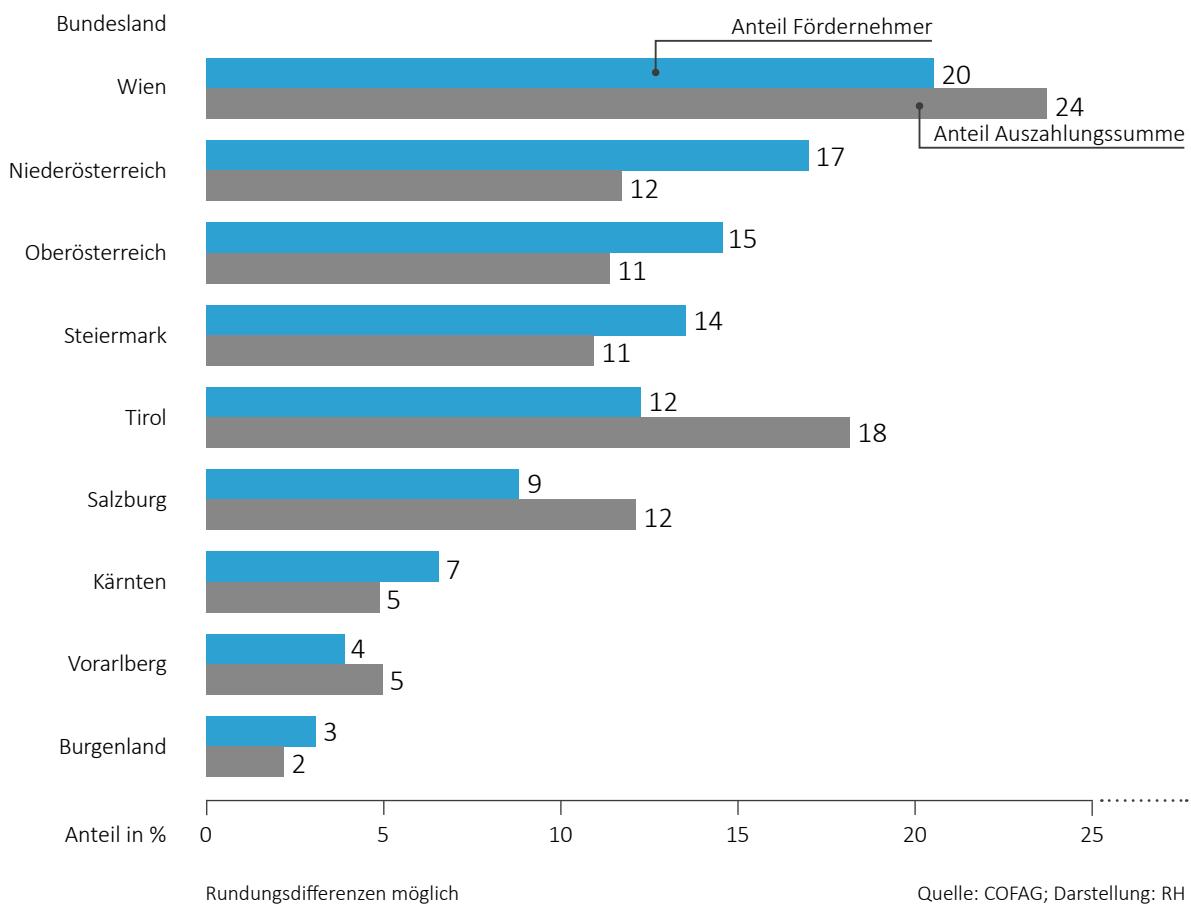
Abbildung: Verteilung der Unternehmen nach der Höhe der erhaltenen Zuschüsse in Prozent;  
Stand 30. Juni 2021



Auf 7 % der antragstellenden Unternehmen entfielen knapp zwei Drittel der Auszahlungen. Dabei ist allerdings eine Konzernbetrachtung nicht berücksichtigt. ([TZ 53](#))

Jedes fünfte Unternehmen, das Förderungen der COFAG erhielt, hatte seinen Sitz in Wien; knapp ein Viertel der Auszahlungen der COFAG betraf Unternehmen in Wien.

Abbildung: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Land; Stand 30. Juni 2021



Auch Unternehmen mit Sitz in Tirol und Salzburg – Länder mit verhältnismäßig vielen Betrieben in der Branche Beherbergung und Gastronomie – wiesen bei den Auszahlungen deutlich höhere Anteile aus als bei den Zuschussempfängern. Dies war darauf zurückzuführen, dass in der Branche Beherbergung und Gastronomie die Antragssummen und folglich auch die Auszahlungen je Antrag – im Vergleich zu anderen Branchen – im Durchschnitt höher waren. (TZ 55)



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

## ZENTRALE EMPFEHLUNGEN – TEIL II

### Zuschüsse an Unternehmen

- Angesichts des Einsatzes öffentlicher Mittel von bis zu 19 Mrd. EUR wären die Willensbildung, die Erwägungsgründe und die Entscheidungsfindung bei der inhaltlichen Gestaltung von finanziellen Maßnahmen und der zugehörigen Richtlinien ausreichend zu dokumentieren. Das Zustandekommen der finanziellen Maßnahmen und der entsprechenden Richtlinien, die Abläufe sowie die befassten Stellen und Akteure sollten vollständig und nachvollziehbar sein. (TZ 37)
- Politische Grundsatzentscheidungen zu Zuschussinstrumenten wären so zu dokumentieren, dass die strategischen Grundlagen und Zielsetzungen der darauf beruhenden Verordnungen und zugehörigen Richtlinien erkennbar und nachvollziehbar sind. (TZ 37)
- Es wären künftig bereits bei der Konzeption von Förderinstrumenten eine systematische wissenschaftliche Begleitung sowie ein Konzept zur Evaluierung der Zuschussinstrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Treffsicherheit vorzusehen. (TZ 39)
- Bei Festlegung der Förderbedingungen für finanzielle Unternehmenshilfen wäre eine Konzernbetrachtung mitzuberücksichtigen. Dabei könnten z.B. Umsätze von Konzernunternehmen mit gleichartigem Unternehmensgegenstand oder derselben Branche – unabhängig von einer eigenen Rechtspersönlichkeit der Unternehmen – zur Ermittlung des Umsatzausfalls zusammengefasst und könnte eine gemeinsame Zuschussobergrenze festgelegt werden. Auch sollten der stationäre und der Online–Handel bei vergleichbarem Sortiment zusammen betrachtet werden. (TZ 34)
- In Abstimmung mit der COFAG wäre zeitnah ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen. Darin wären – nach risikoorientierten Grundsätzen – auch zu berücksichtigen:
  - Bonuszahlungen und Ausschüttungen sowie beihilfenrechtliche Förderhöchstgrenzen,
  - Auszahlungen an Unternehmen in Schwierigkeiten sowie
  - eine nicht zutreffende Branchenzuordnung beim Umsatzersatz. (TZ 49)



## Zahlen und Fakten zur Prüfung

COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG)		
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Errichtungserklärung (Gesellschaftsvertrag) vom 27. März 2020, zuletzt geändert am 26. Mai 2020</li> <li>ABBAG–Gesetz, BGBI. I 51/2014 i.d.F. BGBI. I 12/2020 und folgende Richtlinien des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG–Gesetz</li> <li>Aufträge des Bundesministeriums für Finanzen gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 ABBAG–Gesetz</li> <li>Finanzierungsvereinbarungen gemäß § 6a Abs. 2 ABBAG–Gesetz i.d.F. BGBI. I 23/2020</li> </ul>	
Eigentümer	100 % ABBAG – Abbaumangementgesellschaft des Bundes; diese Gesellschaft mit beschränkter Haftung steht im Alleineigentum des Bundes (vertreten durch den Bundesminister für Finanzen)	
Stammkapital	35.000 EUR	
Rechtsform, Gründung, Sitz	Gesellschaft mit beschränkter Haftung, gegründet am 27. März 2020, Sitz in Wien	
Organe	Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Generalversammlung	
Unternehmens-gegenstand	Erbringung von Dienstleistungen und Ergreifen von finanziellen Maßnahmen gemäß § 2 Abs. 1 Z 3 ABBAG–Gesetz zugunsten von Unternehmen gemäß § 3b Abs. 1 ABBAG–Gesetz, die zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit und Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten dieser Unternehmen im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Erregers SARS–CoV–2 (COVID–19) und den dadurch verursachten wirtschaftlichen Auswirkungen geboten sind	
	2020 <sup>1</sup>	2021
	in Mio. EUR, jeweils zum 31. Dezember	
Umsatzerlöse	1,39	4,86
sonstige betriebliche Erträge	2.663,48	7.977,11
Personalaufwand	0,76	2,17
sonstige betriebliche Aufwendungen	2.674,12	7.971,70
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	-11,07	3,25
Bilanzgewinn	0,00	3,25
Bilanzsumme	1.926,48	2.057,00
Eigenkapital	4,04	33,35
	in Vollzeitäquivalenten, zum 31. Dezember 2020 und 30. Juni 2021	
	2020	2021
Beschäftigte	11,5	15,8
davon Frauen (in %)	61	56

<sup>1</sup> Rumpfgeschäftsjahr vom 27. März 2020 bis 31. Dezember 2020

Quelle: COFAG



Zuschüsse an Unternehmen							
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ABBAG–Gesetz, BGBl. I 51/2014 i.d.F. BGBl. I 12/2020 und folgende</li> <li>• Richtlinien des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG–Gesetz</li> <li>• Aufträge des Bundesministeriums für Finanzen gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 ABBAG–Gesetz</li> <li>• Finanzierungsvereinbarungen gemäß § 6a Abs. 2 ABBAG–Gesetz i.d.F. BGBl. I 23/2020</li> </ul>						
	2. Quartal 2020	3. Quartal 2020	4. Quartal 2020	1. Quartal 2021	2. Quartal 2021	Summe	Mai 2020 bis Juni 2022 <sup>2</sup>
<b>Auszahlungen<sup>1</sup></b>	in Mio. EUR						
Fixkostenzuschuss I	24,20	135,35	292,72	287,49	227,98	967,75	1.376,60
Fixkostenzuschuss 800.000	–	–	2,08	128,40	165,00	295,48	2.461,92
Umsatzersatz November	–	–	1.824,51	402,40	34,22	2.261,13	2.260,86
Umsatzersatz Dezember	–	–	–	961,02	55,07	1.016,09	1.018,16
Ausfallsbonus	–	–	–	390,45	1.780,19	2.170,64	5.012,97 <sup>3</sup>
Umsatzersatz II	–	–	–	23,52	31,07	54,59	113,95
Verlustersatz	–	–	–	1,25	128,20	129,46	1.043,09 <sup>4</sup>
<b>Summe</b>	<b>24,20</b>	<b>135,35</b>	<b>2.119,31</b>	<b>2.194,53</b>	<b>2.421,75</b>	<b>6.895,13</b>	<b>13.287,55</b>
<b>ausbezahlte Anträge<sup>1</sup></b>	Anzahl						
Fixkostenzuschuss I	5.504	18.404	31.843	31.367	18.010	105.128	148.306
Fixkostenzuschuss 800.000	–	–	196	5.936	7.339	13.471	127.950
Umsatzersatz November	–	–	89.483	21.065	1.063	111.611	110.193
Umsatzersatz Dezember	–	–	–	104.670	1.412	106.082	105.561
Ausfallsbonus	–	–	–	57.596	260.277	317.873	778.038 <sup>3</sup>
Umsatzersatz II	–	–	–	616	908	1.524	3.126
Verlustersatz	–	–	–	36	391	427	3.871 <sup>4</sup>
<b>Summe</b>	<b>5.504</b>	<b>18.404</b>	<b>121.522</b>	<b>221.286</b>	<b>289.400</b>	<b>656.116</b>	<b>1.277.045</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: COFAG; BMF; Berechnung: RH

<sup>1</sup> Die Werte umfassen die bewilligten Förderanträge mit Auszahlungsdatum bis 30. Juni 2021; Datenstand 20. Dezember 2021 (siehe auch [TZ 56](#)).

<sup>2</sup> Die Aktualisierung der Daten erfolgte nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung laut Monatsbericht Juni 2022 sowie COVID-19–Berichterstattung des BMF; Datenstand 30. Juni 2022. Die Werte umfassen die von der COFAG zur Auszahlung freigegebenen Förderanträge.

<sup>3</sup> inklusive Ausfallsbonus II, Ausfallsbonus III

<sup>4</sup> inklusive Verlustersatz II, Verlustersatz III



COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

---



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Jahr 2021 das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und die COVID–19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (**COFAG**) sowie die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (**ABBAG**).

Die Gebarungsüberprüfung umfasst zwei Bereiche, dementsprechend ist der vorliegende Bericht in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil befasst sich mit der Gründung und der Governance der COFAG, der zweite Teil mit der inhaltlichen Gestaltung und der Abwicklung der Fördermaßnahmen durch das Finanzministerium und die COFAG aufgrund der COVID–19–Pandemie.

Hinsichtlich der Gründung und der Governance der COFAG war das Ziel der Überprüfung die Beurteilung

- der Errichtung der COFAG und der Besetzung der Leitungs– und Kontrollorgane nach den Maßstäben der Corporate Governance für öffentliche Unternehmen sowie
- der Organisation und Finanzierung der COFAG.

Bei den Zuschüssen an Unternehmen<sup>3</sup> aufgrund der COVID–19–Pandemie verfolgte der RH die Ziele,

- die Fördermaßnahmen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Gestaltung, ihres quantitativen Umfangs und – soweit bereits möglich – ihrer Wirksamkeit zu beurteilen sowie
- die Effizienz und Raschheit der Förderabwicklung zu erheben.

Nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Haftungen und Garantien, des Standortsicherungszuschusses sowie von einzelnen Förderfällen. Eine abschließende Beurteilung der Wirkung der Zuschussinstrumente war aufgrund der zeitlichen Nähe sowie der zum Teil bis Ende 2021 reichenden bzw. bis September 2022 verlängerten Antragsfristen nicht möglich.

Der überprüfte Zeitraum reichte von März 2020 bis Juni 2021. Bei Bedarf berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(2) Zu dem im April 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die COFAG und die ABBAG im Mai 2022 und das Finanzministerium im Juli 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2022.

<sup>3</sup> Dabei handelte es sich um Förderungen in Form von nicht rückzahlbaren finanziellen Zuschüssen zugunsten von Unternehmen auf der Grundlage von Förderverträgen.



(3) (a) Das Finanzministerium betonte in seiner Stellungnahme einleitend, dass die COVID–19–Pandemie die Gesellschaft überrollt habe, die Förderinstrumente hätten buchstäblich „aus dem Boden gestampft“ werden müssen. Der Zeitdruck habe die Abwicklung entscheidend geprägt, dies schränke die Vergleichbarkeit mit „normalen“ Förderinstrumenten ein. Das Finanzministerium werde die Anregungen des RH zur Konzeption und Gestaltung der Unternehmenshilfen (Schlussempfehlungen 16 bis 22 und 25 bis 28 sowie 31) in allfälligen vergleichbaren künftigen Anlassfällen in seine Überlegungen einfließen lassen.

(b) Wie die ABBAG in ihrer Stellungnahme einleitend ausführte, entstehe im Bericht des RH der Eindruck, dass die ABBAG in den turbulenten ersten Wochen der COVID–19–Krise die COFAG eigeninitiativ – ohne entsprechende Abstimmung mit dem Finanzministerium – als neue Fördergesellschaft geschaffen bzw. sich als Förderinstitution selbst ins Spiel gebracht habe.

Aus ihrer Sicht sei die COVID–19–Krise für die österreichische Wirtschaft von noch größerer Tragweite gewesen als die Finanzkrise 2008, deren Auswirkungen Österreich im internationalen Vergleich schnell habe abmildern können. Die ABBAG habe sich dabei – mit fachlichen Leistungen und als Koordinationsstelle zwischen Ministerien, Behörden, Abwicklungseinheiten und externen Stakeholdern – bewährt und den Ruf einer Krisenmanagementgesellschaft erwerben können. Ihre Rolle sei daher in den Gesamtzusammenhang zu setzen, in dem sie für die Bundesregierung und das Finanzministerium im März 2020 tätig geworden sei. In diesem Sinne ersuchte die ABBAG um Ergänzungen und Berichtigungen von Sachverhalten, vor allem in TZ 3.

(c) Die COFAG betonte in ihrer Stellungnahme einleitend, dass eine sachgerechte Beurteilung ihrer Gebarung die Perspektive des Frühjahrs 2020 berücksichtigen müsse. Die COFAG betonte weiters, dass sie allein zu den ihr zurechenbaren Punkten Stellung nehme. Der rechtliche Rahmen sowie die Entscheidung zur Gründung lägen nicht in ihrer Verantwortung. Nur anhand der tatsächlichen Verantwortlichkeiten sei eine sachgerechte Würdigung des Prüfberichts möglich.

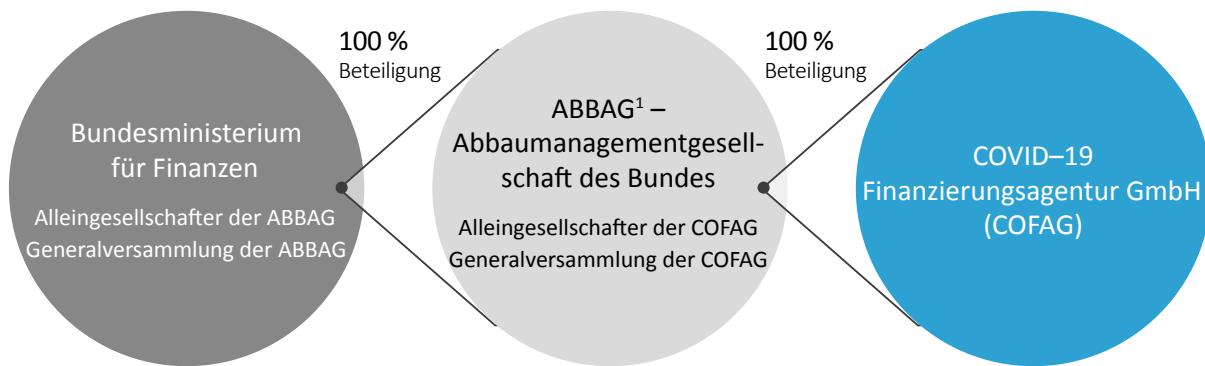
(4) Der RH erwiderte der ABBAG, dass er das Finanzministerium und die ABBAG wiederholt um schriftliche Unterlagen zu Ereignissen im Vorfeld der Gründung der COFAG ersucht hatte. Solche wurden ihm jedoch nur zum Teil vorgelegt. Auch zu den in ihrer Stellungnahme begehrten Berichtigungen und Ergänzungen legte die ABBAG dem RH keine Unterlagen vor. Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 3.

## TEIL I

Gründung und Governance der COFAG  
Eigentumsverhältnisse

- 2 (1) Die COFAG wurde am 27. März 2020 über Auftrag des Finanzministers gegründet, als 100 %ige Tochtergesellschaft der ABBAG, die ihrerseits zu 100 % im Eigentum des Bundes steht. Die COFAG ist daher eine indirekte Beteiligung (Enkelgesellschaft) des Bundes (vertreten durch das Finanzministerium):

Abbildung 1: Beteiligungsstruktur



<sup>1</sup> Die ABBAG wurde am 4. September 2014 als Aktiengesellschaft gegründet und am 30. November 2015 in eine GmbH umgewandelt.

Quelle: Firmenbuch; Darstellung: RH

- (2) Das Kerngeschäft der ABBAG liegt im Bereich Bankenabwicklung und Vermögensverwertung. Ihr Unternehmensgegenstand bestand bis zur Änderung des ABBAG-Gesetzes am 15. März 2020<sup>4</sup>

- in der Verwaltung bzw. Verwertung von Anteilen und Vermögensrechten des Bundes und der ABBAG an bestimmten Abbaugesellschaften und Rechtsträgern<sup>5</sup> sowie
- in Dienstleistungen und Maßnahmen, die jeweils für eine bestmögliche Verwertung des Vermögens und die Liquidation einer Abbaugesellschaft erforderlich oder zur Wahrung der in § 1 Finanzmarktstabilitätsgesetz genannten öffentlichen Interessen geboten sind.

Mit fortschreitender Umsetzung ihres Auftrags verringerte sich der Geschäftsumfang der ABBAG.

<sup>4</sup> Art. 4 des ersten COVID-19-Sammelgesetzes, BGBl. I 12/2020 vom 15. März 2020

<sup>5</sup> gemäß § 1 Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG), BGBl. I 136/2008 i.d.g.F.; siehe RH-Bericht „Bankenabwicklung in Österreich“ (Reihe Bund 2020/18, TZ 30 ff.)



(3) Die Novelle zum ABBAG-Gesetz vom 15. März 2020 erweiterte den Unternehmensgegenstand der ABBAG um die Abwicklung von finanziellen COVID-19-Maßnahmen und ermöglichte die Gründung einer Tochtergesellschaft. Mit der Novelle zum ABBAG-Gesetz vom 4. April 2020<sup>6</sup> übernahm der Bund für die – zwischenzeitig gegründete und mit der Abwicklung der COVID-19-Hilfen beauftragte – Tochtergesellschaft COFAG eine Ausstattungsverpflichtung von bis zu 15 Mrd. EUR. Im Dezember 2021<sup>7</sup> erhöhte der Bund seine Verpflichtung auf bis zu 19 Mrd. EUR.

<sup>6</sup> BGBI. I 23/2020

<sup>7</sup> BGBI. I 228/2021



Die folgende Tabelle stellt wesentliche Inhalte der Novellen zum ABBAG-Gesetz im Überblick dar:

Tabelle 1: Überblick über die Novellen zum ABBAG-Gesetz (März 2020 bis Dezember 2021)

ABBAG-Gesetz i.d.F.	wesentliche Inhalte der Novellen zum ABBAG-Gesetz
BGBI. I 12/2020 15. März 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erweiterung des Unternehmensgegenstands der ABBAG um finanzielle Maßnahmen zugunsten von Unternehmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise</li> <li>Gründung einer oder mehrerer Tochtergesellschaften durch die ABBAG über Auftrag des Finanzministers</li> <li>Verpflichtung des Bundes (Finanzminister) zur Finanzierung der Gesellschaft und ihres Verwaltungsaufwands sowie von finanziellen Maßnahmen zugunsten von Unternehmen</li> <li>Ermächtigung des Finanzministers, die banktechnische Behandlung der Anträge auf finanzielle Maßnahmen einem Dritten (Bevollmächtigten) zu übertragen</li> <li>antragsberechtigt sind Unternehmen mit Sitz oder Betriebsstätte und wesentlicher operativer Tätigkeit in Österreich; es besteht kein Rechtsanspruch</li> <li>Ermächtigung des Finanzministers, unter Beachtung des EU-Beihilfenrechts, per Verordnung Richtlinien zu erlassen mit Regelungen <ul style="list-style-type: none"> <li>zum Kreis der begünstigten Unternehmen</li> <li>zu Ausgestaltung, Verwendungszweck, Höhe und Laufzeit der finanziellen Maßnahmen</li> <li>zu Auskunfts- und Einsichtsrechten des Bundes oder des Bevollmächtigten</li> </ul> </li> <li>quartalsweise Berichterstattung des Finanzministers an den Budgetausschuss, insbesondere über die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen</li> </ul>
BGBI. I 23/2020 4. April 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übertragung der Aufgabe zur Erbringung von finanziellen Maßnahmen nach dem ABBAG-Gesetz an die zwischenzeitig über Auftrag des Finanzministers gegründete COFAG</li> <li>Ausstattungsverpflichtung des Bundes gegenüber der COFAG, sodass diese in der Lage ist, kapital- und liquiditätsstützende Maßnahmen bis zu einem Höchstbetrag von 15 Mrd. EUR zu erbringen und ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen</li> </ul>
BGBI. I 44/2020 14. Mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gleichstellung der Garantiemaßnahmen der COFAG mit Garantien des öffentlichen Bereichs (durch Verbindlichkeit von vereinbarten Zessionsverboten)</li> <li>Vereinfachung der Formerfordernisse für finanzielle Maßnahmen</li> </ul>
BGBI. I 4/2021 7. Jänner 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>monatliche Berichterstattung des Finanzministers an den Budgetausschuss, insbesondere über die materiellen und finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen</li> </ul>
BGBI. I 207/2021 13. Dezember 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ermächtigung der COFAG, die ihr von aws oder ÖHT unentgeltlich übertragenen Regressforderungen<sup>1</sup> im eigenen Namen zu betreiben zur Restrukturierung einschließlich Stundung</li> </ul>
BGBI. I 228/2021 30. Dezember 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anpassung des Unternehmensgegenstands: die finanziellen Maßnahmen müssen geboten sein zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit, Vermeidung einer insolvenzrechtlichen Überschuldung und Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten</li> <li>Erhöhung der Ausstattungsverpflichtung des Bundes gegenüber der COFAG von 15 Mrd. EUR auf 19 Mrd. EUR</li> </ul>

aws = Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung

ÖHT = Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

Quelle: zitierte Bundesgesetzeblätter

<sup>1</sup> gemäß § 1 Abs. 2d Garantiegesetz 1977, BGBI. 296/1977, oder gemäß § 7 Abs. 2d KMU-Förderungsgesetz, BGBI. 432/1996

Den Begriff der „finanziellen Maßnahmen“ fasste das ABBAG-Gesetz grundsätzlich weit und ließ dem Finanzminister breiten Spielraum, über die COFAG weitere Instrumente abzuwickeln, wie etwa die Gewährung von Rekapitalisierungsmaßnahmen ab dem Herbst 2021<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG-Gesetz betreffend Richtlinien über die Gewährung von Rekapitalisierungsmaßnahmen, BGBI. II 416/2021



## Gründung der COFAG

- 3.1 (1) Ab Ende Jänner 2020 trat der Einsatzstab des Krisen– und Katastrophenmanagements<sup>9</sup> im Bundesministerium für Inneres zusammen und aktualisierte wöchentlich die COVID–19–Verdachtsfälle in Österreich sowie die Entwicklung in den Nachbarstaaten. Ab Anfang März artikulierte sich zunehmend auch Handlungsbedarf im Bereich der Wirtschaft:

Tabelle 2: Ereignisse im Vorfeld der COFAG–Gründung

Datum	
25. Februar 2020	erstmals zwei positiv getestete Personen in Innsbruck
26. Februar 2020	Ministerratsvortrag der Bundesminister für Inneres bzw. für Gesundheit über COVID–19
6. März 2020	die Tourismusministerin und der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich stellen Sofortmaßnahmen zur Unterstützung der Tourismusbetriebe vor
10. März 2020	der Bundeskanzler ersucht die Betriebe, wo immer möglich, auf Teleworking für die Beschäftigten umzustellen
10. März 2020	die Industriellenvereinigung fordert Maßnahmen zur Kompensation von Liquiditätsengpässen, etwa Haftungen des Bundes
11. März 2020	die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stuft COVID–19 als globale Pandemie ein
12. März 2020	das Wirtschaftsministerium stellt über die aws Überbrückungsgarantien im Umfang von 10 Mio. EUR zur Verfügung
13. März 2020	Arbeitsgespräch des Finanzministers mit Vertreterinnen und Vertretern des Finanzsektors über aktuelle und mögliche künftige wirtschaftliche Auswirkungen der Pandemie
15. März 2020	Beschluss einer Novelle zum ABBAG–Gesetz als Teil des ersten COVID–19–Maßnahmengesetzes

aws = Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Zusammenstellung: RH

(2) Auch das Finanzministerium sondierte in der ersten Märzhälfte 2020 Möglichkeiten, um Unternehmen bei allfälligen Einschränkungen der Geschäftstätigkeit zu unterstützen. Es zog – wie schon in der Finanz– und Wirtschaftskrise 2008/09 – vorrangig liquiditätsstützende Maßnahmen wie z.B. Garantien in Betracht. Dabei stützte es sich auf Akteure mit einschlägiger Expertise, u.a. den Geschäftsführer der ABBAG, der von 2014 bis März 2018 im Kabinett des Finanzministers für den Bereich Banken, Kapital– und Finanzmarkt zuständig war (TZ 14).

(3) Dem Finanzministerium obliegen Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik, soweit diese nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministeriums fallen wie etwa Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, des Handels, der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der staatlichen Beihilfen (EU–Beihilfenrecht); letztere ressor-

<sup>9</sup> In diesem sind u.a. die Bundesministerien und die Länder vertreten; siehe gemeinsamer Ministerratsvortrag 8/14 des Bundesministers für Inneres und des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz vom 26. Februar 2020.

tieren primär zum Wirtschaftsministerium<sup>10</sup>.<sup>11</sup> Die wirtschaftliche Koordination obliegt dem Bundeskanzleramt.

(4) Am 12. März 2020 beauftragte die ABBAG mündlich, über eine Dringlichkeitsvergabe, „Rechtsberatungsleistungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie“. Es handelte sich dabei um den Abruf aus einer Rahmenvereinbarung vom April 2015 über Rechtsberatungsleistungen „für einzelne Projekte, die im (weiteren) Zusammenhang mit dem Abbau der HETA<sup>12</sup> stehen.“ Der Auftrag vom 12. März 2020 betraf jedoch die Vorbereitung einer Änderung des ABBAG-Gesetzes, um – über die ABBAG oder eine zu gründende Tochtergesellschaft – COVID-19-Unternehmenshilfen abwickeln zu können. Der Unternehmensgegenstand der ABBAG, der dafür keine Grundlage bot, sollte daher erweitert werden.

(5) Der Entwurf der Novelle (einschließlich Erläuterungen) entstand, wie die Leistungsaufstellung der beauftragten Rechtsanwaltskanzlei (in der Folge: **Rechtsberater A**) erhellt, innerhalb weniger Tage. Der Geschäftsführer der ABBAG – und später auch der COFAG – sowie ein dem Finanzministerium dienstzugeteilter Mitarbeiter der ABBAG waren in die Vorarbeiten dazu eingebunden. Am 13. März 2020 lag der Entwurf einer Novelle zum ABBAG-Gesetz vor, der im Rahmen des Initiativantrags zum ersten COVID-19-Sammelgesetz vom Nationalrat in Behandlung genommen und am 15. März 2020 nahezu unverändert beschlossen wurde.

Die Erweiterung des Unternehmensgegenstands der ABBAG diente – so die Begründung zum Gesetzesentwurf – der „Vermeidung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Österreichs, zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie zum Zwecke des Schutzes der österreichischen Volkswirtschaft.“

Die haushaltrechtlich geforderte Begründung<sup>13</sup>, warum ein wichtiges volkswirtschaftliches Anliegen am besten durch den Erwerb eines Beteiligungsunternehmens erreicht werden konnte, fehlte dagegen. Welche Erwägungen dafür sprachen, eine neue Förderinstitution gerade bei der ABBAG – die damit in jeder Hinsicht Neuland betrat – anzusiedeln, legten die Materialien zur Novelle des ABBAG-Gesetzes nicht

<sup>10</sup> bis zum 17. Juli 2022: Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; seither (BGBl. I 98/2022): Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

<sup>11</sup> siehe Anlage zu § 2 Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F.; Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie fielen zum Teil auch in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**). Über Angelegenheiten der für Wirtschaftsförderung zuständigen Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (aws) haben Wirtschaftsministerium und Klimaschutzministerium jeweils das Einvernehmen herzustellen.

<sup>12</sup> Die HETA ASSET RESOLUTION AG (**HETA**) war eine Abbaugesellschaft im Eigentum der Republik Österreich. Sie hatte den gesetzlichen Auftrag, den notleidenden Teil der 2009 verstaatlichten Hypo Alpe Adria so effektiv und wertschonend wie möglich zu verwerten. Mit Feststellungsbescheid der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) vom 29. Dezember 2021 ging die HETA in aktienrechtliche Liquidation und firmiert nun unter „HETA ASSET RESOLUTION AG i.A.“ (siehe <https://www.heta-asset-resolution.com/de>; abgerufen am 3. März 2022).

<sup>13</sup> siehe § 71 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG**), BGBl. I 139/2009; vgl. RH-Bericht „Unternehmen des Bundes“ (Reihe Bund 2020/12, TZ 7)



## COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

dar. Eine ressortinterne Information für den Finanzminister vom 14. März 2020 über die wichtigsten Inhalte der Novelle enthielt nicht einmal einen Hinweis auf die Gründung einer Tochtergesellschaft.

Bereits ab dem 14. März 2020, noch vor dem Beschluss des Nationalrats über die Novelle zum ABBAG-Gesetz, bereitete die ABBAG mit Unterstützung ihres Rechtsberaters A die weiteren Schritte zur Gründung der COFAG sowie den Entwurf der ersten Richtlinie für finanzielle Maßnahmen vor ([TZ 37](#)).

Nachstehende Tabelle fasst die Themen und Zwecke der von der ABBAG in Anspruch genommenen Rechtsberatung im Überblick zusammen:

Tabelle 3: Rechtsberatung der ABBAG im Vorfeld der Gründung der COFAG

Jahr 2020	Gegenstand der Rechtsberatung
Phase 1	Änderung des ABBAG-Gesetzes
12. und 13. März	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung des bestehenden ABBAG-Gesetzes und des Gesellschaftsvertrags der ABBAG</li> <li>• Entwurf der Novelle zum ABBAG-Gesetz, Entwurf Erläuterungen</li> <li>• Entwurf für den Initiativantrag, Durchsicht und Kommentierung</li> </ul>
Phase 2	gesellschaftsrechtliche Gründung der COFAG, erste Richtlinie
14. bis 26. März	<p>gesellschaftsrechtliche Schritte, u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzept für die Corporate Governance der COFAG, Gesellschaftsdokumente (<a href="#">TZ 4 ff.</a>)</li> <li>• Entwurf des Auftrags des Finanzministers zur Gründung der COFAG</li> <li>• Haftungsregime für Organmitglieder (<a href="#">TZ 11</a>)</li> <li>• Stellenbesetzungsgebot und Ausschreibung der Geschäftsführerpositionen (<a href="#">TZ 12 ff.</a>)</li> <li>• Entwurf der ersten Verordnung für finanzielle Maßnahmen (Garantie-Richtlinie) auf Basis des Befristeten Beihilferahmens der EU-Kommission vom 20. März 2020 für COVID-19-Beihilfen</li> <li>• Entwurf von Musterdokumenten (für Anträge, Vereinbarungen)</li> </ul> <p>Ausstattungsverpflichtung des Bundes gegenüber der COFAG</p> <p>Klärung beihilfenrechtlicher Fragen sowie der diesbezüglichen EU-Vorgaben</p>

Quelle: COFAG

(6) Die für das Beteiligungsmanagement zuständige Fachabteilung des Finanzministeriums war in die Vorbereitung der Novelle zum ABBAG-Gesetz nicht eingebunden, obwohl die Ausarbeitung von „Vorlagen der Bundesregierung an den Nationalrat“ nach dem Bundesministeriengesetz zu den vorrangigen Aufgaben eines Bundesministeriums gehört.<sup>14</sup> Zur Willensbildung im Vorfeld der Novelle und zur Entscheidungsfindung konnte das Finanzministerium dem RH keine Unterlagen vorlegen.

(7) Die ABBAG hatte ihren Unternehmenszweck „nach Maßgabe einer gesetzlichen Ermächtigung oder Beauftragung durch den Bundesminister für Finanzen“ zu erfül-

<sup>14</sup> § 3 Abs. 1 Z 2 Bundesministeriengesetz, BGBl. 76/1986 i.d.g.F.



len.<sup>15</sup> Ein Auftrag des Finanzministers an die ABBAG, den Entwurf einer Novelle zum ABBAG–Gesetz vorzubereiten, lag nicht vor. Auch die Organe der ABBAG hatten dazu keine Beschlüsse gefasst.

Der Auftrag des Finanzministers zur Gründung der COFAG lag formell erst mit Datum 27. März 2020, dem Tag der Gründung, vor. Einen ersten Entwurf dafür hatte die ABBAG dem Finanzministerium bereits am 16. März 2020 übermittelt.

Am 17. April 2020 informierte der Geschäftsführer der ABBAG – er war seit 27. März 2020 auch interimistischer Geschäftsführer der COFAG – den Aufsichtsrat der ABBAG, dass die vom Finanzminister beauftragte Gründung der COFAG abgeschlossen sei. Er ersuchte um die Genehmigung eines Sonderbudgets für Beratungsleistungen im Umfang von 210.000 EUR, die der ABBAG im Vorfeld entstanden waren, u.a. für den Entwurf der Novelle zum ABBAG–Gesetz. Alle weiteren Beratungskosten würde, wie der Geschäftsführer dem Aufsichtsrat mitteilte, die COFAG tragen. Der Aufsichtsrat der ABBAG genehmigte das Sonderbudget einstimmig.

(8) Laut einem von der ABBAG beauftragten Gutachten vom 7. April 2020 hatte die ABBAG ab dem 12. März 2020 Vorbereitungen zu treffen, um „die Rahmenbedingungen für die letztendliche Vorgehensweise sicherstellen zu können“. Dies habe eine umfassende Rechtsberatung erfordert, u.a. „im Hinblick auf die avisierte Novelle des ABBAG–Gesetzes“.

### 3.2 (1) Der RH hielt fest, dass

- das Finanzministerium in der zweiten Märzwoche 2020 u.a. den Geschäftsführer der ABBAG – er war bis 2018 auch Mitarbeiter im Kabinett des Finanzministers – als Experten zu Beratungen über allfällig notwendige COVID–19–Unternehmenshilfen beizog und
- die ABBAG in der zweiten Märzwoche 2020 Beratungsleistungen beauftragte mit dem Ergebnis, dass am 13. März der Entwurf einer Novelle zum ABBAG–Gesetz vorlag, die der Nationalrat am 15. März 2020 beschloss. Mit dieser wurde der Unternehmensgegenstand der ABBAG um das Geschäftsfeld der Abwicklung von Unternehmenshilfen erweitert und die Gründung einer Tochtergesellschaft der ABBAG ermöglicht.

Für den RH war nachvollziehbar, dass die Bundesregierung infolge der Pandemie rasche Entscheidungen von großer budgetärer Tragweite treffen musste, um eine nachhaltige Schädigung der Wirtschaftsstruktur zu vermeiden. Die parlamentarischen Materialien legten dar, warum finanzielle Maßnahmen für Unternehmen in der COVID–19–Krise volkswirtschaftlich geboten waren.

<sup>15</sup> § 2 Abs. 2 ABBAG–Gesetz i.d.F. BGBl. I 127/2015



Wirtschaftliche Angelegenheiten fielen jedoch nicht primär in den Wirkungsbereich des Finanzministeriums; insbesondere fehlte auch eine Begründung, warum eine neue, bei der ABBAG angesiedelte Fördergesellschaft die bestgeeignete Form der institutionellen Umsetzung darstellte. Das Kerngeschäft der ABBAG (Bankenabwicklung, Vermögensverwertung), ihre Organisation und ihr Know-how boten keine Anknüpfungspunkte für die Abwicklung von Garantien und Zuschüssen. Die Gründe dafür wären nach § 71 Abs. 1 BHG zu erläutern gewesen, vor allem weil die öffentliche Hand gegenüber der ABBAG bzw. ihrer Tochtergesellschaft eine außerordentlich hohe Ausstattungsverpflichtung – letztlich bis zu 19 Mrd. EUR – übernahm. Der RH kritisierte, dass es möglich war, eine neue Förderinstitution zu schaffen,

- ohne nachvollziehbare Dokumentation der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Finanzministerium sowie
- ohne ein Mindestmaß an Begründung und Abwägung von Alternativen, das – auch in einer Krisensituation – zum Nachweis der Recht- und Ordnungsmäßigkeit geboten ist.

**Er empfahl dem Finanzministerium, die Erwägungen für eine – inhaltlich und budgetär bedeutende – gesetzliche Erweiterung des Unternehmensgegenstands einer direkten Beteiligungsgesellschaft des Bundes im Sinne der Kriterien des § 71 Abs. 1 BHG in den Materialien zum Gesetz darzulegen. Dabei wäre zu erläutern, warum einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen nur auf diese Weise entsprochen werden kann.**

(2) Der RH wies ferner kritisch darauf hin, dass für die Initiative des Geschäftsführers der ABBAG, den Entwurf einer Novelle zum ABBAG–Gesetz auszuarbeiten, der den Unternehmensgegenstand der ABBAG erweitern und die Gründung einer Tochtergesellschaft ermöglichen sollte, kein Auftrag des Finanzministers vorlag. Nach dem ABBAG–Gesetz hätten die Organe der ABBAG hiefür entweder eine gesetzliche Ermächtigung oder eine Beauftragung des Finanzministers benötigt. Diese Voraussetzungen bestanden nicht.

Ebenso beurteilte der RH kritisch, dass die für Beteiligungen zuständige Fachabteilung des Finanzministeriums in die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs nicht eingebunden war. Die Initiative für die Vorlage des Entwurfs einer Novelle zum ABBAG–Gesetz hätte vom Ministerium ausgehen müssen – bei Bedarf unter Beziehung der Finanzprokuratur oder eines Rechtsberaters. Der RH verwies dazu auch auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 36 ff.

**Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Federführung für die Vorlage von Gesetzesentwürfen, wie im Bundesministeriengesetz vorgesehen, unter Beziehung der hauseigenen Fachexpertise im Ressort selbst wahrzunehmen. Dies schließt die koordinierte Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und eine allfällige Konsultation mit externen Fachleuten ein. Ebenso wären Aufträge des Bundesministers federführend vom Ressort selbst vorzubereiten.**



(3) Das vom Aufsichtsrat der ABBAG am 17. April 2020 genehmigte Sonderbudget von 210.000 EUR sollte jene Kosten abdecken, die der ABBAG ab dem 12. März 2020 entstanden waren, u.a. für den Entwurf der Novelle zum ABBAG-Gesetz. Der Geschäftsführer der ABBAG berief sich gegenüber dem Aufsichtsrat auf den Auftrag des Finanzministers an die ABBAG, die COFAG zu gründen. Diesen Auftrag konnte der Finanzminister jedoch erst nach der Änderung des ABBAG-Gesetzes erteilen. Die Gesetzesnovelle war die notwendige Voraussetzung für den Gründungsauftrag des Finanzministers und nicht umgekehrt, wie der Geschäftsführer im Aufsichtsrat darlegte.

Der RH hielt weiters fest, dass die ABBAG mit Unterstützung ihres Rechtsberaters ab Mitte März 2020 auch den Entwurf für den Gründungsauftrag an die ABBAG vorbereitete. Der Auftrag lag erst am Tag der Gründung der COFAG, am 27. März 2020, formell vor.

3.3 (1) Das Finanzministerium merkte in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen des RH an, dass die Vorgehensweise zur Gründung der COFAG vor dem Hintergrund der Pandemie in Verbindung mit dem unmittelbaren Zeit- und Entscheidungsdruck zu sehen sei.

(2) Laut Stellungnahme der ABBAG habe die Regierung schon am 11. und 12. März 2020 Experten zu einem Krisenstab im Bundeskanzleramt einberufen, um Strategien und Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu planen. Grundsätzlich sollte möglichst auf bestehende Expertise und Strukturen gesetzt werden.

Eine Lücke habe jedoch bei Haftungsinstrumenten für nicht-exportierende Großunternehmen bestanden. Auch in der Finanzkrise seien diesen Unternehmen Haftungen von bis zu 15 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt worden. Das Finanzministerium habe die ABBAG gebeten, unverzüglich zu prüfen, ob diese Lücke auf Ebene der ABBAG geschlossen werden könne bzw. welche Änderungen im ABBAG-Gesetz notwendig wären, um über die ABBAG Haftungsinstrumente und Überbrückungskredite bereitstellen zu können.

Die in diesem Zusammenhang erfolgte Dringlichkeitsvergabe an Rechtsberater A sei nach Ansicht der ABBAG für den konkreten, zeitlich und inhaltlich abgegrenzten Auftrag naheliegend gewesen. Der Rahmenvertrag aus 2015 (zu Stundensätzen 2015, ohne Wertsicherung) habe zwar nicht direkt die im März 2020 geforderten Leistungen umfasst, jedoch habe sich die ABBAG ab 2015 mit ähnlich komplexen Fragen der Haftungsinstrumente befasst.

Das Kabinett des Finanzministers habe die ABBAG am 13. März 2020 spätabends gebeten, im Entwurf der Gesetzesnovelle – angesichts der Dynamik des Pandemiegeschehens – sicherheitshalber auch die mögliche Gründung einer Tochtergesellschaft



im Auftrag des Finanzministers vorzusehen. Die Information an den Finanzminister vom 14. März 2020 habe diesen erst in der Nacht gekommenen Vorschlag noch nicht enthalten. Begründet habe das Ministerium dies laut ABBAG u.a. mit der beihilfrechtlichen Trennung von Bankenabwicklung und COVID-19-Maßnahmen, Transparenz der Budgetierung sowie Monitoring und Reporting, Governance und Weisungsfreiheit. Am 14./15. März 2020 sei noch keine Entscheidung über die mögliche Gründung einer Tochtergesellschaft getroffen worden.

Die Kritik des RH an der Nichtbefassung des Beteiligungsmanagements im Finanzministerium (Abteilung I/5) sei laut ABBAG unverständlich, denn zuständig für den Inhalt des ABBAG-Gesetzes sei nach der Geschäftsverteilung des Ressorts die Gruppe III/B, die mit den Überlegungen zur Novelle und im Laufe des 13. März 2020 auch mit den finalen Entwürfen befasst worden sei. Dem Beteiligungsmanagement würden dagegen die finanzielle Ausstattung sowie alle Agenden mit Bezug auf Organe, Governance und Administration obliegen. Nach Verabschiedung des ABBAG-Gesetzes am 15. März 2020 sei die Abteilung I/5 ab dem 16. März 2020 umgehend eingebunden worden. Alle nach der Geschäftsverteilung zuständigen Abteilungen seien in den einzelnen Phasen der COVID-19-Krisenbewältigung involviert gewesen, auch mit Bezug auf ABBAG und COFAG.

Die ABBAG sei von 11. bis 15. März 2020 durch die Bundesregierung und sodann durch das Finanzministerium operativ in die Novelle des ABBAG-Gesetzes eingebunden worden. In der Krise im März 2020 wäre es in der Bundesregierung und auch in der Öffentlichkeit auf großes Unverständnis gestoßen, wenn die Abteilung I/5 des Finanzministeriums und die ABBAG mit der Ausarbeitung der Corporate Governance der COFAG bis zum Erhalt des formellen Gründungsauftrags durch den Finanzminister „zugewartet“ hätten.

Die spätere Ausweitung der Fördertätigkeit der COFAG auf Zuschussinstrumente sei laut ABBAG eine Folge von Entscheidungen der Bundesregierung und der erfolgreichen Arbeit der COFAG in den ersten Wochen gewesen. Sie sei keinem vorab gehegten Plan der ABBAG gefolgt.

- 3.4 (1) Der RH erwiderte dem Finanzministerium und der ABBAG, dass die Unterlagen, die dem RH vorliegen, und die erteilten Auskünfte eine deutlich von der ABBAG geprägte Dynamik des Gründungsgeschehens belegen. Die Verwaltungsebene des Finanzministeriums wurde spät und nur punktuell beigezogen, wobei die ABBAG häufig Zeitdruck geltend machte und so die Dauer der Befassung der Verwaltung weiter verkürzte. Überdies macht die ABBAG einen – den geschaffenen Tatsachen vorgelagerten – Regierungs- bzw. Ministerauftrag als Anlass für die Gründung der COFAG geltend, ohne dem RH Unterlagen dazu vorzulegen.



(2) Der RH entgegnete der ABBAG, dass die Entscheidung zur Gründung einer Tochtergesellschaft – anders als nunmehr dargestellt – bereits am 15. März 2020 feststand. Wie das Kabinett des Finanzministeriums der Abteilung I/5 am 15. März mitteilte, war für 16. März eine außerordentliche Generalversammlung der ABBAG geplant, die der Geschäftsführer der ABBAG am 15. März auch einberief. Sie wurde kurzfristig wieder abberaumt und fand letztlich am 27. März 2020 statt.

Wiewohl der RH nicht die Dringlichkeit verkannte, in einer neu und unvorhergesehenen aufgetretenen Krisensituation rasch zu handeln, obliegt es seiner Ansicht nach nicht der ABBAG, über die Zuständigkeiten und den Zeitpunkt der Befassung der Fachabteilungen des Finanzministeriums zu entscheiden. Das Ressort hat die Sachverhalte laut Bundesministeriengesetz jeweils umfassend zu prüfen. Die Kritik des RH an der Nichtbefassung der Abteilung I/5 richtete sich daher an das Finanzministerium. Nach den dem RH zugänglichen Unterlagen war vor allem ein – der Gruppe III/B dienstzugeteilter, in der Geschäfts- und Personaleinteilung des Ressorts nicht ausgewiesener – Mitarbeiter der ABBAG von Anfang an mit der Novelle des ABBAG-Gesetzes befasst.

Der RH hielt gegenüber der ABBAG ferner fest, dass Zuschussinstrumente – Betriebsmittelfinanzierungen zur Deckung der laufenden unvermeidbaren Kosten – von Anfang an geplant waren. Dies geht aus der Information an den Finanzminister vom 14. März 2020 hervor. Schon die erste Richtlinie (Garantie-Richtlinie<sup>16</sup>) vom 8. April 2020 regelte, dass die COFAG zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch finanzielle Maßnahmen in Form von Zuschüssen gewähren konnte.

<sup>16</sup> BGBI. II 143/2020 vom 8. April 2020



## Governance–Struktur

### Finanzministerium – ABBAG – COFAG

- 4.1 (1) Corporate Governance bezeichnet anerkannte Standards für gute Unternehmensführung und Unternehmenskontrolle. Diese Standards dienen vor allem dem Ausbalancieren der Interessen der Organe<sup>17</sup> bzw. der Organmitglieder in der Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie der wechselseitigen Kontrolle und dem Zusammenwirken (Checks and Balances) dieser Interessen zum Wohle des Unternehmens.

Die Gesellschaftsdokumente der COFAG (Gesellschaftsvertrag, Geschäftsordnungen) berücksichtigten u.a. die Bestimmungen des ABBAG–Gesetzes, den Gründungsauftrag des Finanzministers vom 27. März 2020, die Verordnungen bzw. Richtlinien des Finanzministers sowie den Bundes–Public Corporate Governance Kodex (**B–PCGK**) 2017.

Das Regelwerk der COFAG sollte insbesondere rasche Entscheidungen über eine hohe Anzahl an Anträgen auf finanzielle COVID–19–Maßnahmen gewährleisten. Ferner war bei der Gestaltung der Corporate Governance darauf Bedacht zu nehmen, dass die ABBAG (als Gesellschafter der COFAG) durch ihren Geschäftsführer vertreten wurde, der personenident mit dem Sprecher der Geschäftsführung (Geschäftsführer A) der COFAG war ([TZ 5](#), [TZ 7](#)).

Ein wesentliches Merkmal der (erweiterten) Governance–Struktur war, dass das Finanzministerium

- sowohl indirekt – als Gesellschafter der ABBAG – auf die COFAG steuernd einwirken konnte
- als auch direkt im Rahmen der Auftragsbefugnisse<sup>18</sup> und der Verordnungsermächtigung<sup>19</sup> des Finanzministers nach dem ABBAG–Gesetz.

(2) Am 16. März 2020, nach dem Beschluss der Novelle zum ABBAG–Gesetz im Nationalrat, gab der Generalsekretär des Finanzministeriums die (freiwillige) Einrichtung eines Aufsichtsrats als einen der Eckpunkte für die Gründung und Governance einer Tochtergesellschaft der ABBAG vor. Eine Woche später, am 23. März 2020, wurden 13 Kernpunkte zur Governance der COFAG festgelegt, u.a. die Anzahl der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats, die Rechte des beratenden Beirats, die Informationspflichten der COFAG gegenüber dem Finanzministerium sowie die Weisungsfreiheit der COFAG im Rahmen der Richtlinien (Verordnungen) des Finanzministers. An der Besprechung nahmen Mitglieder der Kabinette des Finanzminis-

<sup>17</sup> Generalversammlung, Geschäftsführung, Aufsichtsrat

<sup>18</sup> gemäß § 2 Abs. 2 ABBAG–Gesetz

<sup>19</sup> gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG–Gesetz; im Einvernehmen mit dem Vizekanzler



ters und des Bundeskanzlers, der Generalsekretär des Finanzministeriums sowie der Geschäftsführer der ABBAG teil.

Entlang dieser Vorgaben erarbeitete die ABBAG mit ihrem Rechtsberater A (TZ 5) sowie in Abstimmung mit der für Beteiligungen zuständigen Fachabteilung des Finanzministeriums bis 27. März 2020 die gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Gründung der COFAG. Im Wesentlichen umfasste dies nachstehende Themen und Schritte:

Tabelle 4: Schritte der ABBAG zur Errichtung der COFAG

Datum	Beschreibung
15. März 2020	erstes COVID-19 Gesetz: Novelle des ABBAG-Gesetzes ( <u>TZ 3</u> )
14. März bis 26. März 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbereitung der gesellschaftsrechtlichen Gründung der COFAG, u.a. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwurf des Auftrags des Finanzministers zur Gründung der COFAG</li> <li>– Konzept für die Corporate Governance</li> <li>– Entwurf des Gesellschaftsvertrags der COFAG</li> <li>– Entwürfe für die Geschäftsordnungen (Aufsichtsrat, Geschäftsführung und Beirat)</li> <li>– Ausschreibung der Geschäftsführer</li> </ul> </li> </ul>
27. März 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gründung der COFAG, Errichtungserklärung (Gesellschaftsvertrag)</li> <li>• interimistische Bestellung von zwei Geschäftsführern</li> </ul>
1. April 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• außerordentliche Generalversammlung der COFAG: Neufassung des Gesellschaftsvertrags</li> <li>• konstituierende Sitzung des Aufsichtsrats der COFAG</li> </ul>

Quellen: BMF; COFAG

(3) Als oberstes Organ der Willensbildung einer GmbH ist die Generalversammlung nach dem GmbH-Gesetz<sup>20</sup> für alle Angelegenheiten zuständig, die ihr nicht durch Gesetz oder Gesellschaftsvertrag entzogen oder anderen Organen zugewiesen sind. Einige Angelegenheiten dürfen der Beschlussfassung der Gesellschafter nicht entzogen oder delegiert werden<sup>21</sup>, etwa die Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses, die Verteilung des Jahresgewinns und die Entlastung der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats (TZ 7).

(4) Mit dem ABBAG-Gesetz, den Verordnungen des Finanzministers<sup>22</sup> und dem Gesellschaftsvertrag der COFAG wurden einige willensbildende Angelegenheiten zu anderen Organen verlagert und damit der ABBAG – als Generalversammlung der COFAG – entzogen. In einer Reihe von Fällen war vorab jeweils die Genehmigung des Finanzministers als Generalversammlung der ABBAG erforderlich.

<sup>20</sup> RGBI. 58/1906 i.d.g.F.

<sup>21</sup> § 35 Abs. 2 GmbH-Gesetz

<sup>22</sup> Verordnungsermächtigung gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG-Gesetz



(a) Entziehung von Kompetenzen durch Gesetz und Gesellschaftsvertrag

Das ABBAG–Gesetz und der Gesellschaftsvertrag schränkten den Unternehmensgegenstand der COFAG „ausschließlich“ auf finanzielle COVID–19–Maßnahmen für Unternehmen ein.<sup>23</sup> Sie konnte diese erst auf Auftrag des Finanzministers und nur in den Grenzen ergreifen, zu denen sie der Finanzminister durch Verordnungen (Richtlinien)<sup>24</sup> ermächtigte. Innerhalb dieser Richtlinien waren die Organe der COFAG grundsätzlich weisungsfrei, sie stimmten sich jedoch mit dem Finanzministerium ab, etwa bei der Interpretation der Richtlinien durch ergänzende Dokumente, die Antworten zu häufig gestellten Fragen geben sollten (**FAQ**). Zudem nahm der Finanzminister über seine Aufträge<sup>25</sup> zur Durchführung der finanziellen Maßnahmen auch Einfluss auf die operative Umsetzung, etwa durch

- Vorgaben zur operativen Antragsprüfung (Risikoanalyse und Plausibilisierung der Anträge durch die Finanzverwaltung nach dem Ampelsystem; TZ 40 f.),
- präzisierende Anweisungen zu einzelnen Richtlinien und
- Beschlüsse zur Anpassung der COFAG–internen Genehmigungserfordernisse, z.B. Ausnahmen von der Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats und dem Anhörungsrecht des Beirats sowie Anpassungen der Geschäftsordnungen.

(b) Delegation von Kompetenzen der Generalversammlung an den Aufsichtsrat der COFAG

Da gesetzlich zulässig, wurden z.B. folgende Kompetenzen an den Aufsichtsrat delegiert:

- die Prüfung des Jahresbudgets samt Empfehlung zur Genehmigung an die Generalversammlung der COFAG (ABBAG),
- die Prüfung des Jahresabschlusses (samt Anhang und Lagebericht, Vorschlag für die Gewinnverteilung sowie Corporate Governance Bericht) und die Berichterstattung an die Generalversammlung der COFAG (ABBAG),
- die Vergütungs– und Personalagenden (TZ 13).

Ebenso beschloss zunächst der Aufsichtsrat der COFAG die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung, die sodann das Finanzministerium (als Gesellschafter der ABBAG) vorab genehmigte, ehe die ABBAG (als Gesellschafterin der COFAG) den formellen Beschluss fasste.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> § 2 Abs. 2a ABBAG–Gesetz und § 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag der COFAG vom 26. Mai 2020

<sup>24</sup> Verordnungsermächtigung des Finanzministers gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG–Gesetz im Einvernehmen mit dem Vizekanzler

<sup>25</sup> Befugnis des Finanzministers gemäß § 2 Abs. 2 ABBAG–Gesetz

<sup>26</sup> § 7 Abs. 1 lit. h Gesellschaftsvertrag vom 26. Mai 2020, Richtlinien für die Unternehmensführung



(5) Der Finanzminister übte daher direkt und indirekt einen bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit der COFAG aus, einerseits durch hoheitliche Anordnungen (Verordnungen bzw. Richtlinien) und Aufträge an die COFAG, andererseits durch Aufträge und Gesellschafterbeschlüsse gegenüber der ABBAG, wie nachstehende Tabelle an ausgewählten Beispielen zeigt:

Tabelle 5: Ausgewählte Aufträge und Beschlüsse des Finanzministers zur Corporate Governance der COFAG

Gründungsauftrag einschließlich Beschlüssen und Vorschlägen	
Jahr 2020	
27. März	<p>Auftrag an die ABBAG gemäß § 2 Abs. 2a ABBAG-Gesetz zur Gründung der COFAG mit Vorgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zum Unternehmensgegenstand</li> <li>• zur Refinanzierung der finanziellen Maßnahmen durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur</li> <li>• zu den Richtlinien des Finanzministers</li> <li>• zur Weisungsfreiheit der COFAG innerhalb der Richtlinien</li> <li>• zum Berichts- und Informationssystem gegenüber dem Finanzminister</li> <li>• zum Aufsichtsrat und zur Geschäftsführung sowie zum Beirat</li> <li>• zur (interimistischen) Bestellung von zwei Geschäftsführern</li> </ul>
1. April	<p>Vorschlag nach Punkt 5, 6 Gründungsauftrag und § 10 Abs. 1 Errichtungserklärung vom 27. März 2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für die Bestellung der acht Mitglieder des Aufsichtsrats durch die Generalversammlung und für die Wahl der fünf Mitglieder des Bewilligungsausschusses durch den Aufsichtsrat</li> </ul>
10. April	<p>Beschluss gemäß Punkt 8 Gründungsauftrag</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigung der Geschäftsordnung des Beirats</li> <li>• Zustimmung zum vereinfachten Genehmigungsverfahren</li> <li>• Erhöhung der Anzahl der Beiratsmitglieder von neun auf zwölf</li> </ul>
14. April	<p>Beschluss gemäß Punkt 9 Gründungsauftrag</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entsendung von neun Personen in den Beirat der COFAG, Höchstzahl der Mitglieder des Beirats</li> <li>• Auftrag, den Gesellschaftsvertrag und die Geschäftsordnungen des Aufsichtsrats und des Beirats entsprechend anzupassen</li> </ul>
8. Mai	<p>Beschluss gemäß Punkt 7 Gründungsauftrag über das Haftungsregime</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigung zum Abschluss und zur Aufrechterhaltung einer marktüblichen D&amp;O-Versicherung</li> <li>• Verpflichtung des Bundes, Organmitglieder der COFAG von der Haftung freizustellen</li> <li>• Vereinbarungen der COFAG mit den Aufsichtsratsmitgliedern über Auskunfts- und Einsichtsrechte nach ihrem Ausscheiden und den Ersatz von Rechtsverteidigungskosten</li> </ul>
3. Dezember	<p>Vorschlag nach Punkt 4 Gründungsauftrag</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für die Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung der COFAG</li> </ul>
Jahr 2021	
25. Februar	<p>Auftrag zur Corporate Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• der Schwellenwert (Wesentlichkeitsschwelle) beträgt (weiterhin) 800.000 EUR</li> <li>• für die Berechnung des Schwellenwerts zählt die Höhe des Zuschusses, der im Einzelfall (pro Zuschussinstrument) einem Unternehmen nach der betreffenden Verordnung gewährt wird</li> <li>• es ist dabei keine Konzern- oder Gruppenbetrachtung anzustellen</li> </ul>



- 4.2 Zur Governance–Struktur der COFAG hielt der RH fest, dass alle wesentlichen Entscheidungen dem Finanzminister vorbehalten waren – darunter auch operative Angelegenheiten der Förderabwicklung der COFAG. Das ABBAG–Gesetz beschränkte die Geschäftstätigkeit der COFAG ausschließlich auf die Umsetzung finanzieller COVID–19–Maßnahmen zugunsten von Unternehmen.

Ein Tätigwerden der COFAG erforderte jeweils eine vom Finanzminister im Einvernehmen mit dem Vizekanzler verordnete Richtlinie sowie einen Auftrag des Finanzministers an die COFAG. Erst auf dieser Grundlage sowie der entsprechenden Finanzierungsvereinbarung mit dem Finanzministerium ([TZ 23](#)) konnte die COFAG finanzielle Maßnahmen ergreifen.

Das Regelwerk der COFAG bezweckte die möglichst rasche Abwicklung der finanziellen Maßnahmen. Da die Antragszahlen mit der zweiten Welle der Pandemie stark zunahmen, wurde die Mitbefassung des Aufsichtsrats und des Beirats ab dem Spätherbst 2020 eingeschränkt ([TZ 47](#)).

Die formal von der ABBAG als Alleingesellschafter der COFAG zu treffenden Gesellschafterbeschlüsse erforderten vorab jeweils Genehmigungen sowie Vorschläge des Finanzministers, etwa zur personellen Besetzung von Organfunktionen ([TZ 8](#) und [TZ 12](#)). Die ABBAG erfüllte daher – außer bei der gesellschaftsrechtlichen Gründung der COFAG – im Wesentlichen nur eine formale Funktion.

Der RH hielt fest, dass die Governance–Struktur der COFAG mit der starken Position des Finanzministers angesichts einer außergewöhnlichen Krisensituation, angesichts der unter Unsicherheit getroffenen Annahmen sowie der hohen Finanzierungsverpflichtung des Bundes grundsätzlich angemessen war.

Unter Verweis auf seine Ausführungen in [TZ 5](#) hielt er jedoch auch fest, dass das Regelwerk der COFAG sowie die Aufträge und Beschlüsse des Finanzministers vielfach von der ABBAG bzw. der COFAG selbst initiiert, federführend vorbereitet und direkt mit dem Kabinett abgestimmt wurden.

### Trennung der institutionellen Sphären

- 5.1 (1) Am 16. März 2020, nach der Novelle zum ABBAG–Gesetz, beauftragte der Generalsekretär des Finanzministeriums die Fachabteilung, eine klare Abgrenzung („Trennung der Sphären“) zwischen dem Finanzministerium, der ABBAG samt künftiger Tochtergesellschaft sowie der Österreichischen Beteiligungs AG (**ÖBAG**) herbeizuführen. Zwischen diesen Institutionen bestanden personelle und institutionelle Verflechtungen, die vor allem den Geschäftsführer der ABBAG betrafen.



Die Beendigung von Doppelfunktionen war einer der 13 Kernpunkte in der Besprechung vom 23. März 2020 zur Gestaltung der COFAG, an der u.a. der Geschäftsführer der ABBAG teilnahm. Er hatte die Geschäftsführung der ABBAG Mitte 2016 übernommen, zusätzlich zu seiner Tätigkeit im Kabinett des Finanzministers. Von April 2019 bis 26. März 2020 war er – neben seiner Funktion in der ABBAG – leitender Angestellter und Prokurist der ÖBAG, ehe er interimistisch zum Mitglied der Geschäftsführung der COFAG bestellt wurde (TZ 14).

(2) Die vom Generalsekretär ebenfalls beauftragte Befassung der Finanzprokuratur mit der Gründung der COFAG erfolgte am 6. April 2020, also erst nach ihrer Gründung. Zu den übermittelten Fragen und Dokumenten nahm die Finanzprokuratur am 7. April Stellung. Zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte, die sich aus Mehrfachfunktionen ergeben könnten, schlug die Finanzprokuratur insbesondere folgende Maßnahmen vor:

- Die Rechtsdokumente sollten sicherstellen, dass die Organe der COFAG ihre Aufgaben frei von unzulässigen Beeinflussungen im Interesse der Republik Österreich erfüllen können. Jede Tätigkeit, die den Anschein der Befangenheit hervorrufen könnte, hätte zu unterbleiben bzw. wäre aufzugeben. Geschäftsführer und Aufsichtsrat hätten auf die Einhaltung dieser Vorgaben zu achten.
- Unzulässige Einflussnahmen durch Berater oder andere Beauftragte auf die Tätigkeit der COFAG wären auszuschließen. Die COFAG sollte weder direkt noch indirekt Berater beauftragen, die neben dem Beratungsmandat der COFAG oder in den letzten drei Jahren davor auch für Personen tätig waren, die von den Maßnahmen der COFAG betroffen sind.
- Ferner sollten Personen, die bei der COFAG eine Organfunktion ausüben oder beschäftigt sind, keine Funktionen bei der ABBAG bzw. der ÖBAG oder im Ministerium innehaben bzw. dort keine Aufgaben ausüben.

(3) Die ABBAG bereitete die Gründung der COFAG – u.a. den Gesellschaftsvertrag, die erste Richtlinie und den Gründungsauftrag des Finanzministers – in personellen Konstellationen vor, in denen die Sphären und Funktionen der Beteiligten noch nicht klar getrennt waren oder sich bereits neue Mehrfachfunktionen abzeichneten. Im Zeitraum vom 14. bis 26. März 2020 waren in die Vorbereitung der Gründung der COFAG u.a. eingebunden:

- der Geschäftsführer der ABBAG, künftig auch Geschäftsführer der COFAG,
- zwei Organmitglieder der HETA, künftig auch Aufsichtsratsmitglieder der COFAG sowie
- einzelne, dem Finanzministerium überlassene Mitarbeiter der ABBAG.



(4) Zur Trennung der Sphären von ABBAG und ÖBAG teilte der Vorstand der ÖBAG dem Finanzministerium am 4. April 2020 mit, dass die Funktionen des Geschäftsführers der ABBAG in der ÖBAG mit Wirkung vom 27. März 2020 ruhend gestellt wurden. Sein Dienstvertrag bei der ÖBAG sei karenziert und seine Prokura widerrufen worden.<sup>27</sup> Er beziehe in der ÖBAG kein Gehalt mehr und werde seine Aufsichtsratsfunktionen in Beteiligungen der ÖBAG zurücklegen.

Das Finanzministerium erachtete eine Karenzierung als nicht ausreichend und urgierte am 12. Mai 2020 in einem Schreiben an die ÖBAG die „Aufhebung von vertraglichen Beziehungen“, um eine „gänzliche funktionale Trennung der Sphären der COFAG und der ABBAG mit der ÖBAG herbeizuführen“. Das Rückkehrrecht des ABBAG–Geschäftsführers in die ÖBAG bestand laut Finanzministerium auch noch im zweiten Quartal 2021.

Zugleich informierte das Finanzministerium die ÖBAG über den Gesellschafterbeschluss vom 7. Mai 2020, mit dem es die Genehmigung<sup>28</sup> der entgeltlichen Nebentätigkeit des Geschäftsführers der ABBAG als Prokurist der ÖBAG, rückwirkend zum 27. März 2020, widerrufen hatte (TZ 13 f.).

(5) Entgegen der angestrebten Trennung der Sphären bestanden auch vertragliche bzw. dienstrechtliche Beziehungen zwischen dem Finanzministerium und der ABBAG weiter.

Zudem kam es zwischen der Sphäre der ABBAG und den Abbaugesellschaften einerseits sowie der Sphäre der COFAG andererseits zu neuen Vermengungen

- über die Besetzung der Organe der COFAG (Geschäftsführung, Aufsichtsrat),
- über Dienstleistungsverträge zwischen COFAG und HETA sowie
- über die Bestellung eines Aufsichtsratsmitglieds der COFAG in den Aufsichtsrat der ABBAG im zweiten Quartal 2021.

Die von der Finanzprokuratur formulierte Trennung der Organfunktionen zwischen ABBAG und COFAG unterblieb somit.

(6) Der bedeutende informelle Einfluss des Geschäftsführers der ABBAG und der COFAG ergab sich u.a. aus seiner früheren Tätigkeit im Finanzministerium im Rahmen der Bankenabwicklung sowie aus seiner Tätigkeit im Kabinett des Finanzministers. Als COFAG–Geschäftsführer kommunizierte er vielfach direkt mit dem Kabinett, das mit der COVID–19–Pandemie die Koordination der finanziellen Maßnahmen übernommen hatte. In einer Reihe von Fällen wandte er sich – nach Abstimmung der

<sup>27</sup> Die Löschung der Prokura wurde am 15. April 2020 im Firmenbuch eingetragen.

<sup>28</sup> mit Gesellschafterbeschluss vom 27. Mai 2019



Anliegen mit dem Kabinett des Finanzministers und dem Aufsichtsrat der COFAG – an die Fachabteilung des Finanzministeriums und ersuchte um die formelle, aktenmäßige Ausfertigung von Gesellschafterbeschlüssen bzw. Aufträgen des Finanzministers. So etwa bei der Gestaltung des Haftungsregimes im Mai 2020 ([TZ 11](#)), bei der Anpassung der Geschäftsordnungen im Jänner 2021 oder auch bei der Gestaltung der Aufträge des Finanzministers für den Umsatzersatz und den Ausfallsbonus im März 2021.

5.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass Personen, die leitende Funktionen (Geschäftsführer, Aufsichtsratsmitglieder) in der COFAG bekleideten, bereits im Vorfeld der Gründung Einfluss auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der COFAG nehmen konnten, von der Ausarbeitung der Novelle des ABBAG–Gesetzes, welche die Gründung einer Tochtergesellschaft erst ermöglichte, über die Gesellschaftsdokumente der COFAG bis hin zum Gründungsauftrag des Finanzministers. Der RH bewertete kritisch, dass die Gründung der COFAG maßgeblich durch spätere Organmitglieder der COFAG initiiert und beauftragt und zum Teil auch federführend gestaltet werden konnte. Auch einzelne, dem Finanzministerium überlassene Mitarbeiter der ABBAG wirkten daran mit.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass das Finanzministerium Schritte zur Trennung von personellen Verflechtungen („Trennung der Sphären“) erst spät veranlasste. Zwischen der ABBAG und dem Finanzministerium bestand diese Vermengung der Sphären bereits seit dem Jahr 2016; zwischen ABBAG und ÖBAG ab dem Frühjahr 2019. Die Rechtsgrundlagen der COFAG – das ABBAG–Gesetz und die gesellschaftsrechtlichen Vorgaben, u.a. der Auftrag des Finanzministers zur Gründung der COFAG und der Gesellschaftsvertrag – entstanden in personellen Konstellationen, in denen die Sphären – Finanzministerium, ABBAG, ÖBAG – noch nicht getrennt waren.

Mit der Besetzung der Organe der COFAG auf Vorschlag des Finanzministers kam es zu neuen Verflechtungen, vor allem zwischen der ABBAG bzw. der Abbaugesellschaft HETA einerseits und der COFAG andererseits. Dies betraf vor allem den Geschäftsführer der COFAG, der zugleich die Geschäftsführung der ABBAG innehatte, ferner den Aufsichtsratsvorsitzenden der COFAG, der zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der HETA war, sowie weitere Aufsichtsratsmitglieder der COFAG, die Mandate in der ABBAG bzw. in Abbaugesellschaften ausübten ([TZ 8](#)).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Rahmen des Beteiligungsmanagements sicherzustellen, dass die Besetzung von Organfunktionen nach den Standards der Compliance sowie der Public Corporate Governance erfolgt. Dabei wären Doppelmandate, langjährige Funktions– und Arbeitsbeziehungen von Personen sowie institutionelle Naheverhältnisse im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte oder ein zu hohes Maß an Homogenität im Aufsichtsrat vorab zu evaluieren.



(3) Die informelle Ebene der Governance–Struktur stand nach Ansicht des RH teilweise in einem Spannungsverhältnis zur formellen Ebene. Dazu trug bei, dass mehrere Organmitglieder der COFAG über Jahre in Organfunktionen der ABBAG bzw. der Abbaugesellschaften tätig waren. Zudem hatte der Geschäftsführer als ehemaliger Kabinettsmitarbeiter einen guten Zugang zum Kabinett des Finanzministers, das die Koordination der finanziellen COVID–19–Maßnahmen übernommen hatte, wobei die Verwaltungsebene vielfach nur punktuell bzw. spät beigezogen wurde.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, für Ressortbedienstete und Kabinettsangehörige, die mit starken Berührungs punkten zu Beteiligungsunternehmen arbeiten oder die in die Vorbereitung der Gründung von öffentlichen Unternehmen involviert sind, eine Cooling–off–Periode vor der Übernahme von Leitungsfunktionen in diesen Unternehmen vorzusehen.

Er empfahl dem Finanzministerium weiters, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass der B–PCGK um Kriterien für Cooling–off–Phasen ergänzt wird, die bei der Besetzung von Organfunktionen in Unternehmen des Bundes beachtet werden sollten.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 8 (Besetzung des Aufsichtsrats) sowie TZ 36 (Organisation im Ministerium).

5.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums werde die Eignung von Kandidaten für Organfunktionen grundsätzlich auf Qualifikation und mögliche Interessenkonflikte überprüft. Im Fall der Doppelfunktion des Geschäftsführers der ABBAG sei anlässlich seiner Wiederbestellung im Dienstvertrag geregelt worden, dass er seine Funktion als Geschäftsführer der COFAG mit Wirksamkeit zu einem, vom Finanzministerium bekannt zu gebenden Datum, spätestens jedoch mit Ablauf des 30. Juni 2022, zurücklegen werde.

Wie das Finanzministerium ferner mitteilte, werde es die Empfehlung des RH, unter bestimmten Bedingungen für Ressortbedienstete und Kabinettsangehörige eine Cooling–off–Periode vorzusehen, evaluieren und auf Basis der Ergebnisse geeignete Maßnahmen erarbeiten. Zur Empfehlung, auf eine Ergänzung des B–PCGK um Kriterien für Cooling–off–Phasen hinzuwirken, verwies das Finanzministerium auf die Zuständigkeit des Bundeskanzleramts.



## Organe der COFAG

### Allgemeines

- 6 Die Organe der COFAG waren die Generalversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Ferner war ein Beirat als beratendes Gremium eingerichtet.

Viele Themen, mit denen sich die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat im ersten Jahr des Bestehens der COFAG zu befassen hatten und bei denen sie eine Abstimmung mit dem Finanzministerium suchten, betrafen die Operationalisierung der COFAG, insbesondere

- Auftrag, Rolle und Budget der COFAG ([TZ 4](#), [TZ 22](#)),
- Auftrag und Risiko der Organe, Haftungsregime ([TZ 11](#)),
- Dienstleister versus eigenes Personal ([TZ 17](#)),
- eigene Prüfungstätigkeit der COFAG (Ansatz, Intensität, Verantwortung, Zielkonflikt zwischen Prüftiefe und Effizienz der Abwicklung) ([TZ 42](#)),
- Prozesse der COFAG einschließlich Finanzverwaltung ([TZ 40](#)),
- Interpretation der Richtlinien und spezifische Themen wie Mieten oder Konzernbe- trachtung ([TZ 34 ff.](#)).

### Generalversammlung der COFAG

- 7.1 (1) Die Generalversammlung der COFAG hatte alljährlich in den ersten sechs Monaten des Geschäftsjahres über die Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses, die Verteilung des Bilanzgewinns sowie über die Entlastung der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats zu beschließen.<sup>29</sup>

Die ABBAG als Gesellschafter wurde in der Generalversammlung der COFAG durch ihren Geschäftsführer vertreten, der zugleich Geschäftsführer der COFAG war (Doppelmandat). Er durfte daher in der Generalversammlung nicht über seine eigene Entlastung als Geschäftsführer der COFAG (Stimmverbot<sup>30</sup>) sowie über die Entlastung seines Aufsichtsrats und die Höhe der Aufsichtsratsvergütung beschließen. Der Gesellschaftsvertrag der COFAG regelte die Vorgehensweise nicht; der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung hatten das Problem nicht erkannt.

Die erste ordentliche Generalversammlung der COFAG am 18. März 2021 über den Jahresabschluss des Rumpfgeschäftsjahres 2020 konnte die geplanten Beschlüsse über die Entlastung der Organe sowie über die Höhe der Aufsichtsratsvergütung daher nicht fassen.

<sup>29</sup> gemäß § 18 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag der COFAG, § 35 GmbH-Gesetz

<sup>30</sup> § 39 Abs. 4 GmbH-Gesetz: Wer durch die Beschlussfassung von einer Verpflichtung befreit, oder wem ein Vorteil zugewendet werden soll, hat hiebei weder im eigenen noch im fremden Namen das Stimmrecht.



(2) In der Folge setzte sich der Aufsichtsrat mit der Frage der weiteren Vorgehensweise mehrfach auseinander. Nach Einholung von zwei rechtlichen Stellungnahmen durch die COFAG und je einer durch die ABBAG und das Finanzministerium beschloss das Finanzministerium als Generalversammlung der ABBAG eine Vorgehensweise, welche die Entlastung auf eine breite Entscheidungsbasis stellte, um eine Befangenheitssituation zu vermeiden:

- Entlastung der Organe der COFAG in der Generalversammlung der COFAG für das Geschäftsjahr 2020 durch einen Bevollmächtigten,
- Bevollmächtigung des Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG durch den Geschäftsführer der ABBAG, im Namen und im Auftrag der ABBAG den Entlastungsbeschluss zu fassen.

Der Beschluss des Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG stützte sich wiederum auf eine Empfehlung des Aufsichtsrats der ABBAG. Der Abschlussprüfer und die zuständigen Aufsichtsratsmitglieder der COFAG gaben dem Aufsichtsrat der ABBAG zuvor entsprechende Erklärungen ab, berichteten ihm auch persönlich über ihre Prüfungs- und Kontrolltätigkeit und bekräftigten bzw. bestätigten die Aussagen ihrer Prüfbeichte vom März 2021.

Die außerordentliche Generalversammlung der COFAG fand am 18. August 2021 statt und fasste die ausständigen Beschlüsse über die Entlastung und über die Höhe der Aufsichtsratsvergütung. Die ABBAG als Gesellschafter wurde dabei vom Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG vertreten.

- 7.2 Der RH sah ein Versäumnis darin, dass die Organe der COFAG die Problematik, die aus der Personenidentität des Geschäftsführers der ABBAG bzw. der COFAG resultierte, im Vorfeld der Generalversammlung nicht bedachtten, denn der Geschäftsführer der ABBAG konnte in der Generalversammlung der COFAG weder sich selbst als Geschäftsführer der COFAG noch den Aufsichtsrat der COFAG entlasten. Da die Vorgehensweise nicht geklärt war, musste die erste ordentliche Generalversammlung der COFAG im März 2021 die vorgesehene Entlastung der Mitglieder des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung wieder von der Tagesordnung nehmen. Die ABBAG, die COFAG und das Finanzministerium holten vier rechtliche Stellungnahmen ein, ehe die Entlastungsbeschlüsse im August 2021 ohne Interessenkonflikt gefasst werden konnten.

Aus Sicht des RH wären die Kosten für Gutachten und die wiederholte Erörterung des Themas im Aufsichtsrat vermeidbar gewesen, zumal das Finanzministerium selbst schon Mitte März 2020 eine klare Trennung der Sphären und damit die Beendigung von Doppelfunktionen gefordert hatte. Auch die Stellungnahme der Finanzprokuratur, wonach Personen, die bei der COFAG eine Organfunktion ausüben oder



beschäftigt sind, keine Funktionen bei der ABBAG bzw. der ÖBAG oder im Finanzministerium innehaben sollen, wies in diese Richtung (TZ 5).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Vor- und Nachteile von Doppelmandaten jeweils vor der Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung abzuwägen und die Gründe, die im Einzelfall für die Bestellung sprechen, zu dokumentieren. Dabei wäre sicherzustellen, dass die Funktion in jedem Fall ohne Interessenkonflikte und ohne den Anschein von Befangenheit ausgeübt werden kann.

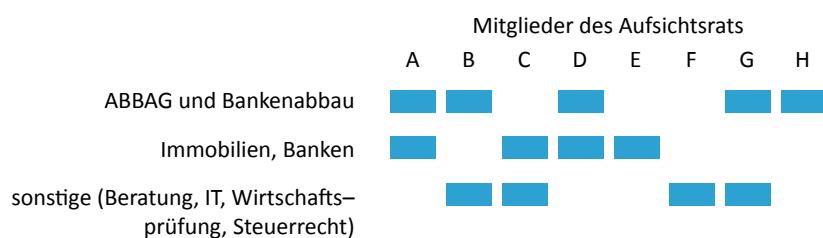
- 7.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH aufzugreifen und auf eine nachvollziehbare Dokumentation zu achten. Laut Finanzministerium sei die Entlastung der Organe der COFAG – auf Grundlage der rechtlichen Stellungnahmen – auf eine breite Entscheidungsbasis gestellt worden, um eine Befangenheitssituation bzw. einen Interessenkonflikt zu vermeiden.

## Aufsichtsrat – Besetzung, Interessenkonflikte, Befugnisse und Organisation

- 8.1 (1) Der Aufsichtsrat bestand aus acht Mitgliedern, die durch die Generalversammlung – jeweils auf Vorschlag des Finanzministers – bestellt wurden.

In der Zusammensetzung des Aufsichtsrats der COFAG dominierte Expertise aus den Bereichen Bankenabwicklung und Immobilien. Wie nachfolgende Abbildung illustriert, hatten fünf der acht Mitglieder des Aufsichtsrats u.a. Organfunktionen in der ABBAG bzw. in Abbaugesellschaften,<sup>31</sup> vier hatten Funktionen im Bereich Immobilien:

Abbildung 2: Expertise im Aufsichtsrat der COFAG



Quelle: Firmenbuch; Darstellung: RH

Personen mit einschlägiger Erfahrung aus dem Bereich der Förderabwicklung waren im Aufsichtsrat der COFAG dagegen nicht vertreten. Auch der Bund, etwa das Finanzministerium oder das Wirtschaftsministerium, war im Aufsichtsrat nicht vertreten.

(2) Vier Aufsichtsratsmitglieder nahmen leitende Funktionen oder Aufsichtsmandate in Unternehmen der Immobilienbranche wahr. Die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats regelte zwar den Ausschluss vom Stimmrecht bei Interessenkollision sowie Umstände, die dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats offenzulegen waren, wie etwa das Vorliegen persönlicher Interessen oder Organfunktionen bei Mitbewerbern der COFAG. Auch durften die Mitglieder des Aufsichtsrats der COFAG zustehende Geschäftschancen nicht für sich selbst nutzen.

Den Fall, dass Aufsichtsratsmitglieder, die Organfunktionen in bestimmten Branchen – etwa im Immobilienbereich – innehatten, aus wettbewerbsrelevanten Informationen der Antragsteller Nutzen ziehen konnten, regelte die Geschäftsordnung dagegen nicht. So etwa hatten Unternehmen, die bereits Ende 2019 in Schwierigkeiten waren und z.B. ein negatives Eigenkapital aufwiesen, der COFAG darzulegen, dass

<sup>31</sup> z.B. HETA, KA-Finanz



sie die Voraussetzungen für eine Antragstellung dennoch erfüllten und in der Lage waren, garantierte Kredite zurückzuzahlen. Zu diesem Zweck hatten sie z.B. geplante Immobilienverkäufe im Rahmen von Sanierungs- und Restrukturierungsvorhaben offenzulegen.

(3) Der Aufsichtsrat hatte die Geschäftsführung zu überwachen, aber auch bei der Leitung zu unterstützen, vor allem im Hinblick auf eine rasche, effiziente und zur Erfüllung des Unternehmenszwecks rechtzeitige Entscheidung über eine höhere Anzahl von Anträgen. Er hatte Anträge auf finanzielle COVID-19-Maßnahmen zu genehmigen, dies unter Einhaltung der einschlägigen Gesetze<sup>32</sup> und Verordnungen<sup>33</sup>, des Gesellschaftsvertrags und der Geschäftsordnung sowie der Aufträge des Finanzministers (TZ 4).

Zur Beschleunigung der Abwicklung sah die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats vor, dass die Schwellenwerte, ab denen der Aufsichtsrat zu befassen war, angepasst werden konnten; u.a. wurden die Zustimmungsrechte des Aufsichtsrats beim Umsatzersatz ab November 2020 ausgesetzt. Ab Februar 2021 waren – durch den Verzicht auf eine Konzernbetrachtung – dem Aufsichtsrat viele Fälle nicht mehr vorzulegen. Bis Ende Juni 2021 belief sich die Zahl der aufsichtsratspflichtigen Zuschussanträge auf lediglich 221, obwohl rd. 214.000 Unternehmen mindestens einen oder auch mehrere Zuschussanträge an die COFAG gestellt hatten (TZ 47) und die COFAG 7,550 Mrd. EUR an Zuschüssen bewilligt hatte (TZ 26).

(4) Der Aufsichtsrat der COFAG hatte folgende Ausschüsse eingerichtet:

- ein Aufsichtsratspräsidium, das zugleich den Personal- und Vergütungsausschuss bildete,
- einen Prüfungsausschuss und
- einen Bewilligungsausschuss.

Der Bewilligungsausschuss entsprach dem in Banken üblichen Kreditausschuss. Die COFAG führte jedoch keine Bonitätsprüfungen durch, sondern – aus ihrer Sicht im Einklang mit ihrem Unternehmenszweck – vielmehr Liquiditätsengpassprüfungen.

8.2 (1) Der RH hielt fest, dass im Aufsichtsrat der COFAG – einer Gesellschaft, die vor allem Zuschüsse abzuwickeln hatte – keine Expertise und Erfahrung aus dem Bereich der Förderabwicklung vertreten war, sondern vielmehr Fachwissen und Erfahrung aus den Bereichen Bankenabbau und Immobilien.

<sup>32</sup> ABBAG–Gesetz, GmbH–Gesetz, Bundeshaushaltsgesetz

<sup>33</sup> Verordnungen des Bundesministers für Finanzen nach § 3b ABBAG–Gesetz



Er empfahl dem Finanzministerium, im Hinblick auf das Geschäftsfeld einer Beteiligungsgesellschaft für eine fachlich ausgewogene Zusammensetzung des Aufsichtsrats zu sorgen. Für den Aufbau neuer Geschäftsfelder sollte das entsprechende Fachwissen auch über die Besetzung der Organfunktionen (Aufsichtsrat, Geschäftsführung) zugeführt werden. Die im Aufsichtsrat vertretenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen sollten eine fundierte Meinungsbildung gewährleisten und den Aufwand für die Operationalisierung neuer Aufgabenbereiche verringern.

(2) Nach der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat durften Aufsichtsratsmitglieder die der COFAG zustehenden Geschäftschancen nicht für sich selbst nutzen. Da die COFAG nicht am Markt tätig war, bestand dafür aus Sicht des RH kein Risiko. Aufsichtsräte hatten allerdings Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie zu – möglicherweise wettbewerbsrelevanten – Informationen der Antragsteller, etwa über geplante Immobilientransaktionen. Der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten in diesem Bereich war nicht ausdrücklich geregelt. Bei Aufsichtsratsmitgliedern, die zugleich Organfunktionen in Immobilienunternehmen innehatten, konnte dies zu verdeckten Interessenkonflikten bzw. zu einer wettbewerbsverzerrenden Wahrnehmung von Interessen führen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und der COFAG, in der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der COFAG die Umstände, bei denen Interessenkonflikte auftreten können, zu ergänzen und zu präzisieren, um wettbewerbsverzerrende Informationsvorteile auszuschließen und jede Befangenheit und Interessenkollision gegenüber antragstellenden Unternehmen zu vermeiden.

Zum Personal- und Vergütungsausschuss verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 12 ff.

8.3 (1) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf das Handbuch „Beteiligungsmanagement des BMF“ vom Juni 2021. Demnach werde – ergänzend zur Qualifikation einzelner Mitglieder – auch auf die Zusammensetzung des Überwachungsorgans geachtet, d.h. auf Diversität und Komplementarität, vor allem in Bezug auf Ausbildung, Qualifikation, Geschlecht<sup>34</sup> und Alter. Gesamthaft betrachtet sollten alle notwendigen Kenntnisse im Aufsichtsrat vertreten sein.

(2) Laut Stellungnahme der COFAG sei bei ihrer Errichtung die Liquidität der von der Pandemie betroffenen Unternehmen im Vordergrund gestanden; vor allem Garantien für Bankkredite sollten diesen Bedarf befriedigen. Unternehmensfinanzierung sei daher die Kernkompetenz der COFAG und in der Expertise des Aufsichtsrats ebenso ausgeprägt wie Steuerrecht und Wirtschaftsprüfung. Der RH habe das

<sup>34</sup> Die Bundesregierung beschloss am 3. Juni 2020, den Frauenanteil in den Aufsichtsgremien jener Unternehmen, an denen der Bund mit 50 % oder mehr beteiligt ist, in jedem einzelnen Aufsichtsrat auf 40 % zu erhöhen.



Know-how der Aufsichtsratsmitglieder bloß aus deren Organpositionen abgeleitet. Diese restriktive Sicht erfasse nur einen Teil der im Aufsichtsrat vertretenen Expertise.

Die Aufsichtsratsmitglieder hätten nach Ansicht der COFAG keine in wettbewerbsverzerrender Weise nutzbare Informationen erhalten; eine derartige Informationsnutzung sei auch nicht bekannt. Der Aufsichtsrat achte stets darauf, schon den bloßen Anschein einer Interessenkollision zu vermeiden. Einzelne Mitglieder würden sich, etwa bei der Beauftragung von Dienstleistern oder bei der Genehmigung von finanziellen Maßnahmen, ihrer Stimme enthalten. Die COFAG werde jedoch die vom RH empfohlene Ergänzung der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats erörtern, um die gelebte Praxis ausdrücklich zu verschriftlichen.

8.4 (1) Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass die Besetzung des Aufsichtsrats der COFAG im März 2020 noch nicht den Anforderungen des Beteiligungsmanagement-Handbuchs vom Juni 2021 entsprach. In der Zusammensetzung des Gremiums fehlten insbesondere Kenntnisse aus dem Förderwesen, obwohl schon vor der Gründung der COFAG neben Garantien auch Zuschüsse geplant waren. Bis Mitte 2022 wurden etwa 70 % der 19 Mrd. EUR, mit denen der Bund die COFAG ausgestattet hatte, für Zuschüsse ausbezahlt. Auch der Bund war bis Mitte 2022 im Aufsichtsrat nicht vertreten, obwohl er neben der außerordentlich hohen finanziellen Ausstattung auch beträchtliche Personalressourcen der Finanzverwaltung für die Abwicklung der Zuschüsse bereitstellte.

(2) Zur Unternehmensfinanzierung als Kernkompetenz der COFAG entgegnete der RH der COFAG, dass die Abwicklung der Garantien großteils über bestehende Fördereinrichtungen erfolgte ([TZ 16](#), Abbildung 4). Die Ausschreibung für die Geschäftsführung hatte auf diese Kernkompetenz auch nicht Bezug genommen und keine besonderen Kenntnisse auf diesem Gebiet gefordert ([TZ 12](#)).

Der RH stellt die breite Expertise der Aufsichtsratsmitglieder nicht in Abrede, sieht in der Zusammensetzung des Aufsichtsrats jedoch einen – für das Geschäftsfeld der COFAG wenig einschlägigen – Schwerpunkt im Bereich Bankenabbau, Banken und Immobilien. Zudem bestehen zwischen mehreren Organwaltern der COFAG langjährige Beziehungen über Funktionen in den Organen von Bankenabbauinstitutionen sowie aus früheren geschäftlichen Verbindungen ([TZ 5](#)).



## Sitzungsfrequenz und Vergütung des Aufsichtsrats

9.1

(1) Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung dahingehend zu unterstützen, dass rasche, effiziente und rechtzeitige Entscheidungen über eine höhere Anzahl von Anträgen gewährleistet sind. In der konstituierenden Sitzung schlug der Aufsichtsratsvorsitzende einen zumindest wöchentlichen Sitzungsturnus vor. Der Informationsaustausch zwischen Aufsichtsrat und Beirat sollte laut Beiratsordnung anfangs 14-tägig, später monatlich erfolgen.

(2) Die Anzahl der Aufsichtsratssitzungen belief sich im überprüften Zeitraum auf 58, davon

- 34 im Rumpfgeschäftsjahr 2020 (ab Gründung der COFAG am 27. März 2020) und
- 24 im ersten Halbjahr 2021.

Ferner hielt der Aufsichtsrat in diesem Zeitraum 26 Sitzungen mit dem Beirat der COFAG ab.

Die drei Ausschüsse des Aufsichtsrats hielten im Rumpfgeschäftsjahr 2020 insgesamt 21 Sitzungen ab.<sup>35</sup> Für das Jahresbudget 2020 war die COFAG von 44 Ausschusssitzungen ausgegangen, davon 34 Sitzungen des Bewilligungsausschusses, der über Anträge mit einem Volumen von 10 Mio. EUR bis 25 Mio. EUR zu entscheiden hatte. Die Zahl der Anträge in dieser Größenordnung blieb jedoch deutlich unter den Erwartungen, daher kam der Bewilligungsausschuss im Jahr 2020 nur zehnmal zusammen. Pro Sitzungstag konnten auch mehrere Sitzungen stattfinden.

(3) Laut § 15 Gesellschaftsvertrag erhielt jedes Aufsichtsratsmitglied einen Ersatz seiner Barauslagen und ein Anwesenheitsgeld für jede Sitzung. Die Höhe des Anwesenheitsgeldes und der Jahresvergütung gemäß § 31 GmbH-Gesetz war durch Beschluss der Generalversammlung der COFAG (TZ 7) festzusetzen – vorab jedoch durch die Generalversammlung der ABBAG (das Finanzministerium) zu genehmigen.

Um die Höhe der Jahresvergütung zu ermitteln, beauftragte die ABBAG als Gesellschafter der COFAG im April 2020 eine Benchmarking-Studie. Diese zog als Vergleichsgruppe österreichische Banken mit einer Bilanzsumme von 8 Mrd. EUR bis 20 Mrd. EUR heran. Gestützt auf diese Studie schlug der Aufsichtsrat der ABBAG dem Finanzministerium ein Sitzungsentgelt von 800 EUR pro Sitzungstag vor sowie eine jährliche Fixvergütung von 80.000 EUR für den Aufsichtsratsvorsitzenden und jeweils 60.000 EUR für die Stellvertreter. Einfache Mitglieder sollten 40.000 EUR jährlich erhalten. Der Vorschlag erschien dem Aufsichtsrat der COFAG aufgrund der außerordentlichen Arbeitsbelastung und der hohen fachlichen Anforderungen als gerechtfertigt.

<sup>35</sup> siehe Corporate Governance Bericht der COFAG vom 26. März 2021 für das Rumpfgeschäftsjahr 2020



Im Juni 2020 budgetierte die COFAG rd. 670.000 EUR für Aufsichtsratsvergütungen. Der Jahresabschluss über das Rumpfgeschäftsjahr 2020 wies letztlich einen Betrag von rd. 393.000 EUR aus.

Das Finanzministerium akzeptierte ein Sitzungsentgelt von 800 EUR pro Sitzungstag, kürzte jedoch die vorgeschlagenen – im Bundesvergleich und auch im Vergleich zu börsennotierten öffentlichen Unternehmen – überdurchschnittlich hohen jährlichen Fixvergütungen um bis zu 60 %.

- 9.2 Der RH hob die hohe Sitzungsfrequenz und die Vielzahl der nach der Gründung der COFAG erst zu lösenden offenen Fragen sowie die Anforderungen an die Mitglieder des Aufsichtsrats hervor. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Annahmen der von der ABBAG bereits im April 2020 beauftragten Benchmarking-Studie zur Höhe der Aufsichtsratsvergütung den Unternehmensgegenstand der COFAG und ihr Regelwerk nicht abbildeten. Banken mit einer Bilanzsumme von 8 Mrd. EUR bis 20 Mrd. EUR waren keine geeignete Vergleichsgruppe und führten – im Bundesvergleich – zu überhöhten Vergütungen. Die COFAG war auch nicht auf dem Markt tätig und hatte keine finanziellen Risiken, vielmehr hatte die Republik (der Bund) eine Ausstattungsverpflichtung von bis zu 19 Mrd. EUR für die COFAG übernommen. Die jährlichen Fixvergütungen, die der Aufsichtsrat der COFAG auf Basis der Benchmarking-Studie der ABBAG für angemessen erachtete, lagen deutlich über jenen von börsennotierten öffentlichen Unternehmen.

Nach Ansicht des RH erfolgte die Beauftragung der Studie auch zu früh, da die Rolle der COFAG bei der Abwicklung der finanziellen Maßnahmen (Garantien und Zuschüsse) im April 2020 noch nicht feststand ([TZ 22](#)). Ebenso bemängelte er, dass die Vergleichsgruppe keine Förderabwicklungsstellen des Bundes umfasste.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, den nicht auf dem Markt tätigen Beteiligungsunternehmen des Bundes zur Festlegung der Höhe von Aufsichtsratsvergütungen Bandbreiten und Kriterien vorzugeben.

Er verwies dazu auch auf seine Ausführungen zu Geschäftsführerverträgen in [TZ 13](#).

- 9.3 (1) Das Finanzministerium nahm in seiner Stellungnahme Bezug auf die Regelungen im Handbuch Beteiligungsmanagement des BMF, die zur Festlegung der Vergütung eine Reihe von Kriterien heranziehen, u.a. das Geschäftsmodell (Marktnähe, Anteil der öffentlichen Finanzierung). Da sich die Anforderungen an Qualifikation, zeitlichen Aufwand und Verantwortung in Unternehmen des Bundes nicht wesentlich von anderen Unternehmen unterscheiden würden, könne sich die Vergütung der Mitglieder des Überwachungsorgans an den branchenüblichen Vergütungen orientieren. Empfohlen werde eine Untergrenze der jährlichen Vergütung eines einfachen Mitglieds von 2.000 EUR und eine Obergrenze von 4 % des durchschnittlichen



Jahresbruttogesamtbezugs eines Leitungsorgans. Die Funktion des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter sei mit marktüblichen Zuschlägen zu honorieren. Dazu käme ein angemessenes Sitzungsentgelt. Tatsächlich angefallene angemessene Reisekosten würden gegen Vorlage der Belege ersetzt.

Bei Festsetzung der Aufsichtsratsvergütung der COFAG seien auch die hohe zeitliche Anforderung, die Sitzungsfrequenz und das Volumen der zu genehmigenden Auszahlungen berücksichtigt worden.

(2) Laut Stellungnahme der COFAG habe die ABBAG in Abstimmung mit dem Finanzministerium eine Benchmarking-Studie beauftragt, um die Aufsichtsratsvergütung auf eine objektive Grundlage zu stellen. Die Vergütung des Aufsichtsrats der COFAG sei im Vergleich<sup>36</sup> zur Durchschnittsvergütung österreichischer Aufsichtsräte von anleihen- oder aktienemittierenden Unternehmen – in Relation zur Sitzungszahl – relativ gering. Jedes Mitglied des Aufsichtsrats der COFAG habe im Jahr 2020 im Durchschnitt an 43 Sitzungen teilgenommen (gesamt 344 Teilnahmen). Bei einer Gesamtvergütung des Aufsichtsrats für das Jahr 2020 von 405.186,34 EUR ergebe sich somit eine Vergütung pro Sitzung von rd. 1.178 EUR je Aufsichtsratsmitglied. Damit liege die Vergütung des COFAG–Aufsichtsrats deutlich unter dem Median von 1.800 EUR bis 3.000 EUR laut Corporate Governance Monitor 2021.

9.4 Der RH entgegnete der COFAG, dass die Vergütungen der Aufsichtsräte von anleihen- oder aktienemittierenden Unternehmen keine objektive und sachgerechte Grundlage für die Höhe der Aufsichtsratsvergütungen der COFAG bilden. Dies vor allem deshalb, weil die COFAG nicht auf dem Markt tätig ist und die Organe der COFAG kein unternehmerisches Risiko tragen.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Zahl von 221 aufsichtsratspflichtigen Förderfällen – gemessen an der Zahl der Förderfälle und an der Häufigkeit der Aufsichtsratssitzungen – bis Mitte 2021 gering war (TZ 47).

<sup>36</sup> auf Basis des Corporate Governance Monitors 2021 der Wirtschaftsuniversität Wien und der Johannes Kepler Universität Linz



## Protokollierung bei Aufsichtsratssitzungen

10.1 (1) Auf Wunsch des Aufsichtsratsvorsitzenden sollte juristisch präzise dokumentiert werden, wie sich der Aufsichtsrat der neu gegründeten COFAG in der Anfangsphase mit den anstehenden rechtlichen, wirtschaftlichen und operativen Fragen befasste. Protokollführer sollte in der Anfangsphase daher ein erfahrener Jurist in Fragen des Zivil-, Gesellschafts- und Finanzrechts sein.

(2) Der zunächst für die ABBAG und in der Folge auch für die COFAG tätige Rechtsberater A, der u.a. die Gesellschaftsdokumente der COFAG laufend mitgestaltete (TZ 3 ff.), stellte ab April 2020 einen leitenden Juristen (Partner in der beauftragten Kanzlei) für die Protokollführung im Aufsichtsrat bei. Bis Anfang September 2020 nahm dieser an 18 Aufsichtsratssitzungen, an mehreren Sitzungen des Bewilligungs- bzw. des Personalausschusses sowie an sechs Beiratssitzungen teil. In neun Aufsichtsratssitzungen erläuterte er auch gesellschaftsrechtliche Regelungen, berichtete u.a. etwa über den jeweils aktuellen Stand der Geschäftsordnungen oder rechtlicher Vereinbarungen, traf rechtliche Einschätzungen zu aufgeworfenen Fragen und beteiligte sich auch an Diskussionen. Nur in einem Fall vermerkte ein Protokoll, dass der Protokollführer die Sitzung verließ, da ein Bericht über die Ausschreibung von Rechtsberatungsleistungen, für die der Rechtsberater ein Angebot gelegt hatte, zur Diskussion stand. In einigen Fällen erörterte der Aufsichtsrat – in Gegenwart des Vertreters des Rechtsberaters A – die Berichte der Geschäftsführung über Ausschreibungen und Vergaben, u.a. anstehende Rahmenvereinbarungen je Themengebiet.

(3) Für die Teilnahme an den Sitzungen, die Erstellung und Überarbeitung der Protokollentwürfe bis zur Genehmigung in den Gremien fielen von April bis September 2020 rd. 125.000 EUR an. Bei sechs Aufsichtsratsprotokollen beliefen sich diese Kosten auf jeweils über 7.000 EUR.

Im Sommer 2020 rekrutierte die COFAG eine Juristin, der diese Protokolltätigkeit schrittweise übertragen wurde. Das Finanzministerium hatte in diesem Sinne auf die COFAG eingewirkt.

10.2 Angesichts der Häufigkeit der Sitzungen und der hohen Stundensätze des Protokollführers – zugleich Partner der beauftragten Rechtsanwaltskanzlei – beurteilte der RH die Führung, Erstellung und Bearbeitung der Aufsichtsratsprotokolle der COFAG durch einen externen Dienstleister kritisch. Er verwies auf die Grundsätze der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit, die die COFAG laut Gesellschaftsvertrag zu berücksichtigen hatte.

Diese Praxis war aus Sicht des RH auch unter Compliance-Gesichtspunkten zu hinterfragen: Der Rechtsberater A wirkte an der Erstellung vieler Dokumente, die dem Aufsichtsrat zur Beratung und Beschlussfassung vorlagen, maßgeblich mit; er



erläuterte sie dem Aufsichtsrat und beteiligte sich auch an den Diskussionen darüber. Allfällige Interessenkonflikte bei der Protokollierung waren daher nicht auszuschließen. Zudem erhielt der Rechtsberater A mit der Teilnahme an allen Sitzungen auch Einblick in sonstige interne Berichte der COFAG, etwa über Vergaben und Beschaffungen. Dies konnte ein Wettbewerbsvorteil für den Dienstleister sein.

Nach Ansicht des RH drängte das Finanzministerium zurecht auf die Aufnahme einer Juristin bzw. eines Juristen in der COFAG.

- 10.3 Laut Stellungnahme der COFAG sei sie als neu eingerichtete Förderinstitution in den ersten Wochen bemüht gewesen, in Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse viele logistische, operative und rechtliche Fragen rasch zu klären. Eine Begleitung dieses Prozesses durch erfahrene externe Rechtsberater sei in der ersten Zeit zwingend erforderlich gewesen.

Das Honorar von 125.000 EUR beziehe sich aus Sicht der COFAG daher nicht nur auf die Protokollierung, sondern auch auf die notwendige rechtliche Beratung, die durch eine Teilnahme des Rechtsberaters an den Sitzungen effizient und ohne Kommunikationsverluste stattfinden habe können. Die genaue Protokollierung in hoher Qualität ermögliche heute, den Entscheidungsprozess der Organe zu Fragen des Rechts, der Operationalisierung der COFAG und der Förderinstrumente nachzuvollziehen.

Auch habe der Aufsichtsratsvorsitzende darauf geachtet, Interessenkonflikte zu vermeiden. So etwa habe der Rechtsberater A nicht an Sitzungen zur Vorbereitung, Durchführung und Vergabe von Rechtsberatungsleistungen teilgenommen. Die Erörterung der Dienstleistungen des Rechtsberaters A habe ein Mitarbeiter der COFAG protokolliert.

- 10.4 Der RH entgegnete der COFAG, dass der Betrag von 125.000 EUR nur die Honorare für die Zeitdauer der Teilnahme des Protokollführers an Sitzungen, der Erstellung der Protokollentwürfe sowie deren oft mehrmalige Überarbeitung durch den Protokollführer und weitere Mitarbeiter des Rechtsberaters A, der Abstimmung der Entwürfe mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden und den Geschäftsführern bis zur Genehmigungsreife in den Gremien berücksichtigt. Auch mit der Prüfung und Abstimmung der Protokolle von Sitzungen, an denen er nicht oder nicht durchgehend teilnahm, war der Rechtsberater A befasst und stellte Honorare in Rechnung. Honorare für die Ausarbeitung der im Aufsichtsrat besprochenen Themen (z.B. Geschäftsordnungen, Entlastung, Haftungsregime, Richtlinien) sind in dem vom RH ermittelten Betrag nicht enthalten.

Für Rechtsberatungsleistungen zur Operationalisierung der COFAG stellte der Rechtsberater A im Zeitraum April bis Ende September 2020 einen Betrag von 1,27 Mio. EUR in Rechnung (TZ 18, Tabelle 14). Auf Protokollierung und Protokollstellung entfiel demnach ein Anteil von nahezu 10 %.



## Haftungsregime für die Organmitglieder

11.1 (1) Die D&O–Versicherung<sup>37</sup> – üblicherweise eine Gruppen–Haftpflichtversicherung, die das Unternehmen für seine Organmitglieder abschließt – ist einerseits im unmittelbaren Interesse der Organmitglieder (Vermögensschäden), andererseits aber auch im Interesse des Unternehmens, weil sie die Chance erhöht, Schadenersatzforderungen gegen Organmitglieder auch tatsächlich einbringen zu können.

Nach dem B–PCGK<sup>38</sup> können öffentliche Unternehmen eine D&O–Versicherung für Schäden, die durch grobe oder leichte Fahrlässigkeit verursacht werden, abschließen. Die Entscheidung und die Begründung, vor allem die Zweckmäßigkeit einer D&O–Versicherung, sind schriftlich zu dokumentieren, das Bestehen einer solchen Versicherung ist im Corporate Governance Bericht offenzulegen.

(2) Das Finanzministerium erachtete die Schad– und Klaglosigkeit gegenüber den Ansprüchen Dritter bereits mit dem Gründungsauftrag des Finanzministers vom 27. März 2020, Punkt 7, als geregelt:

- Die Mitglieder der Organe der COFAG hatten ihre Sorgfaltspflichten nach den gesetzlichen Vorgaben<sup>39</sup> einzuhalten,
- das Finanzministerium verpflichtete sich, die Mitglieder der Organe der COFAG gegenüber den Ansprüchen Dritter schad– und klaglos zu halten, soweit eine solche Schad– und Klaglosigkeit nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zulässig war.

(3) Aus Sicht der Mitglieder des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung der COFAG bildete ebenfalls der Gründungsauftrag die Referenz. Seine Umsetzung sahen sie in einer Kombination aus D&O–Versicherung (Basisabsicherung) und Haftungsfreistellungsvereinbarung mit dem Bund für den Fall von Schadenersatzansprüchen der COFAG oder Dritter gegen Organmitglieder. Ein vergleichbares Modell hatte das Finanzministerium auch für die Organe der HETA vorgesehen.

Die COFAG, die sich – gestützt auf die Ausarbeitungen ihres Rechtsberaters A – ab der ersten Aufsichtsratssitzung eingehend mit dem Thema beschäftigt hatte, erachtete eine umfassende Haftungsfreistellung für notwendig, weil „die COFAG beim Ergreifen von finanziellen Maßnahmen in dieser größten Krise seit den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts absolutes Neuland“ betrete. Den Mitgliedern des Aufsichtsrats war bewusst, dass dieses Modell mit dem Bund erst zu verhandeln war, jedoch bestand ab der ersten Sitzung des Aufsichtsrats einhelliger Konsens, dass es für eine Organtätigkeit der COFAG unabdingbar sei. Der Aufsichtsrat erwartete die Umsetzung des Haftungsregimes vor den ersten Beschlussfassungen.

<sup>37</sup> Directors and Officers Liability Insurance; Vermögensschaden–Haftpflichtversicherung für leitende Organe von Unternehmen

<sup>38</sup> Punkt 8.3.3 B–PCGK

<sup>39</sup> § 25 GmbH–Gesetz: objektiver Sorgfaltsmäßstab, Innenhaftung, Außenhaftung



(4) Im Finanzministerium bestanden Bedenken gegen eine so weitreichende Haftungsfreistellung, die u.a. über die einschlägigen Bestimmungen des B-PCGK hinausging. Eine Befassung der Finanzprokuratur wurde in Betracht gezogen, unterblieb jedoch. Am 8. Mai 2020 bereitete die Fachabteilung, auf Basis einer vom Rechtsberater A der COFAG erstellten umfangreichen Literaturrecherche, den Beschluss des Finanzministers für ein Haftungsregime vor. Die etwas weniger weitreichende Regelung umfasste

- die Zustimmung zum Abschluss einer marktüblichen D&O-Versicherung zugunsten der aktuellen und künftigen Organmitglieder (Geschäftsführung, Aufsichtsrat) durch die COFAG,
- bei Schadensansprüchen der COFAG eine Haftungsfreistellung für leichte Fahrlässigkeit – eingeschränkt auf Entscheidungen über finanzielle Maßnahmen gemäß ABBAG-Gesetz,
- eine Haftungsfreistellung im Zusammenhang mit direkten Ansprüchen Dritter gegenüber den Organen der COFAG.

Der Bund verpflichtete sich, jeweils bis zur vollen Höhe zu haften. Ein angemessener Selbstbehalt, als Anreiz zur Schadensprävention, wurde nicht vorgesehen.<sup>40</sup>

Der Rechtsberater A erbrachte dazu im April und Mai 2020, in einem Zeitraum von fünf Wochen, Beratungsleistungen von über 110 Stunden und verrechnete dafür über 41.000 EUR.

- 11.2 Da das Finanzministerium die Federführung für die Gestaltung des Haftungsregimes weitgehend der COFAG überließ (TZ 3 f.), begab es sich in eine schwache Verhandlungsposition. Während die COFAG über 41.000 EUR aufwendete, u.a. auch um ihre Position und die Anliegen ihrer Organmitglieder bestmöglich gegen die Bedenken des Finanzministeriums zu unterstützen, zog letzteres nicht einmal die Finanzprokuratur bei. Die Literaturrecherche des Rechtsberaters A untermauerte die Verhandlungsposition der COFAG, ein Selbstbehalt wurde nicht in Betracht gezogen.
- 11.3 Wie die COFAG in ihrer Stellungnahme ausführte, habe sie sich von Beginn an mit dem Thema der Haftung befasst, weil die Mitglieder der COFAG-Organe – laut Gründungsauftrag des Finanzministers vom 27. März 2020 – im gesetzlich zulässigen Ausmaß gegen Ansprüche Dritter durch den Bund freizustellen gewesen seien. Dies sei für Krisenmanagementpositionen im Bund nicht ungewöhnlich. Die COFAG

<sup>40</sup> vgl. Empfehlung des Kontrollamts der Stadt Wien, Selbstbehaltsergänzungen vorzusehen, um Vorteile bei der Prämienhöhe zu erzielen und die Schadensprävention zu verbessern; siehe dazu den Bericht des Kontrollamts der Stadt Wien „Wien Holding GmbH, Prüfung der D&O-Versicherung im Wien Holding-Konzern“ (KA IV – GU 15–5/11), Punkt 3.6.7, S. 23 f.



verwies dazu beispielhaft auf die Haftungsfreistellung für Mitglieder der Organe der FIMBAG<sup>41</sup> in der Finanzkrise.<sup>42</sup>

Die COFAG habe somit nicht 41.000 EUR aufgewendet, „um ihre Position und die Anliegen ihrer Organmitglieder bestmöglich gegen die Bedenken des Finanzministeriums zu unterstützen“, sondern die vertragliche Dokumentation für das laut Gründungsauftrag des Finanzministers vorgesehene Haftungsfreistellungsregime ausgearbeitet. In der Folge sei dies mit dem Finanzministerium abgestimmt worden. Die damit einhergehenden Literaturrecherchen hätten der rechtlich einwandfreien Vertragsdokumentation gedient und seien aus Effizienzgründen auch dem Finanzministerium zur Verfügung gestellt worden. Diese Vorgehensweise entspreche der Sorgfaltspflicht der Organe.

11.4 Der RH entgegnete der COFAG, dass die Interessen des Gesellschafters bzw. der Gesellschaft einerseits und jene der Mitglieder des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung andererseits an einem Haftungsregime nicht unbedingt deckungsgleich sind. Grundsätzlich streben Organmitglieder eine weitreichende Haftungsfreistellung und Risikoabdeckung an – so auch in der COFAG. Um der von ihm gewünschten umfassenden Haftungsfreistellung Nachdruck zu verleihen, erklärte der Aufsichtsrat die Umsetzung seines Modells in seiner ersten Sitzung zur Vorbedingung für die Aufnahme seiner Tätigkeit. Dem Aufsichtsrat war bewusst, dass die Angelegenheit mit dem Finanzministerium zu verhandeln war; der Rechtsberater A der COFAG nahm dabei – nach den dem RH vorliegenden Unterlagen – keine neutrale Mittlerposition ein.

Der RH hielt daher seine an das Finanzministerium gerichtete Kritik, dass es zu wenig unternommen hatte, um seine Position klarzustellen und z.B. einen angemessenen Selbstbehalt vorzusehen, aufrecht.

<sup>41</sup> Finanzmarktbeteiligung Aktiengesellschaft des Bundes

<sup>42</sup> gemäß § 3 Abs. 7 Finanzmarktstabilitätsgesetz



## Ausschreibung und Bestellung der Geschäftsführung

- 12.1 (1) Die COFAG hatte zwei gemeinsam vertretungsbefugte Geschäftsführer. Von ihrer Gründung am 27. März 2020 bis zur definitiven Bestellung mit 1. Jänner 2021 waren zwei – vom Finanzminister im Gründungsauftrag namentlich benannte – interimistische Geschäftsführer bestellt, darunter der Geschäftsführer der ABBAG.<sup>43</sup>

Die Ausschreibung der Leitungspositionen oblag grundsätzlich<sup>44</sup> der ABBAG als Generalversammlung der COFAG. Zur Vermeidung eines Interessenkonflikts infolge des Doppelmandats des Geschäftsführers der ABBAG und zugleich interimistischen Geschäftsführers der COFAG führte das Finanzministerium (als Generalversammlung der ABBAG) – im Auftrag der ABBAG (Generalversammlung der COFAG) – die Ausschreibung durch. Da es sich um neu geschaffene Stellen handelte, waren diese innerhalb eines Monats nach der Gründung der COFAG auszuschreiben.<sup>45</sup>

Nachstehende Tabelle stellt das Bestellungsverfahren im Überblick dar:

Tabelle 6: Ablauf der Geschäftsführerbestellung in der COFAG

Ablauf Bestellungsverfahren	
<b>2020</b>	
27. März	Gründung der COFAG und interimistische Bestellung von zwei Geschäftsführern
1. April	vorsorglicher Beschluss des Personal- und Vergütungsausschusses des Aufsichtsrats der COFAG, die Ausschreibung der Geschäftsführung auf allfälliges Ersuchen des Finanzministeriums durchzuführen
27. April	Beauftragung einer Benchmarking-Studie zur Höhe der Geschäftsführerbezüge durch den Vorsitzenden des Aufsichtsrats der COFAG (TZ 13)
29. April	Abschluss der Verträge mit den interimistischen Geschäftsführern
13. Juni	Ausschreibung nach dem Stellenbesetzungsgegesetz durch das Finanzministerium
13. Juli	Ende der Bewerbungsfrist
15. Juli	Auswahl von fünf Bewerbern und Durchführung des Hearings
29. Juli	Vorlage des Abschlussberichts des Personalberaters; bestgereichte Bewerber: die beiden interimistischen Geschäftsführer
30. Juli	Erstellung des elektronischen Akts mit dem Bestellungsvorschlag des Finanzministers
3. Dezember	Unterzeichnung des Bestellungsvorschlags durch den Finanzminister
4. Dezember	Zustellung des Bestellungsvorschlags an die ABBAG (zu Handen des Geschäftsführers)
17. Dezember	Unterzeichnung des Geschäftsführer-Anstellungsvertrags durch den Sprecher der Geschäftsführung
30. Dezember	einvernehmliche Auflösung der Verträge über die interimistische Geschäftsführung
<b>2021</b>	
13. Jänner	Unterzeichnung des Geschäftsführer-Anstellungsvertrags mit dem Mitglied der Geschäftsführung
28. Jänner	Gesellschafterbeschluss der ABBAG über die definitive Bestellung der Geschäftsführer von 1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2023
28. Jänner	Veröffentlichung der Geschäftsführerbestellung und der an der Entscheidung mitwirkenden Personen

Quellen: BMF; ABBAG; COFAG

<sup>43</sup> Punkt 4 des Gründungsauftrags des Finanzministers vom 27. März 2020, Gesellschaftsvertrag der COFAG

<sup>44</sup> gemäß § 15 Abs. 1 GmbH-Gesetz und § 2 Abs. 1 Stellenbesetzungsgegesetz, BGBl. I 35/2012 i.d.g.F.

<sup>45</sup> laut § 2 Abs. 2 Stellenbesetzungsgegesetz sowie der verpflichtend anzuwendenden Regel 9.3.1 des B-PCGK



(2) Von der Gründung bis zur Ausschreibung am 13. Juni 2020 vergingen zweieinhalb Monate, von der Sitzung der Auswahlkommission im Juli 2020 bis zur Unterzeichnung des Bestellungsvorschlags durch den Finanzminister im Dezember 2020 weitere vier Monate. Von Ende Juli bis Anfang Dezember 2020 befand sich der Akt im Kabinett des Finanzministers. Ab Mitte Mai 2020 äußerte der Aufsichtsrat wiederholt Besorgnis und Unverständnis über die Dauer des Bestellungsverfahrens. Das Aufsichtsratspräsidium zog ein Schreiben an den Finanzminister in Betracht.

(3) Die Ausschreibung konkretisierte weder die zu besetzenden Funktionen (z.B. kaufmännische oder technische Geschäftsführung) noch die damit verbundenen Aufgaben- und Verantwortungsbereiche (z.B. Finanzen, Personal, Organisation),<sup>46</sup> sondern gab dazu lediglich den Unternehmensgegenstand der COFAG im Wortlaut des ABBAG-Gesetzes wieder. Von den Bewerberinnen und Bewerbern wurden besondere Kenntnisse und Fähigkeiten erwartet, u.a. „Expertise in den Bereichen Finanzwissenschaften, Risikomanagement, Corporate Governance sowie ausgezeichnete Kenntnisse des rechtlichen Rahmens“, ferner „sehr gute Kenntnisse der öffentlichen Verwaltung“.

12.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass das Verfahren zur definitiven Bestellung der Geschäftsführung der COFAG etwa zehn Monate dauerte. Das Finanzministerium führte die Ende April 2020 fällige Ausschreibung erst Mitte Juni durch, die Einholung der Unterschrift des Finanzministers auf dem Ende Juli 2020 vorliegenden Bestellungsvorschlag nahm vier Monate in Anspruch.

Die Überschreitung der einmonatigen Ausschreibungsfrist stand nicht im Einklang mit dem Stellenbesetzungsgebot sowie dem B-PCGK. Weiters bemängelte der RH, dass sich die ABBAG – in deren Auftrag das Finanzministerium die Ausschreibung durchführte – sowie der Aufsichtsrat der COFAG nicht mit größerem Nachdruck beim Finanzministerium für die rasche Durchführung des Verfahrens einsetzten.

**Er empfahl dem Finanzministerium, Ausschreibungen von Geschäftsführerfunktionen in Beteiligungsunternehmen innerhalb der Fristen des Stellenbesetzungsgebotes bzw. des B-PCGK durchzuführen.**

Zur Auswirkung der Dauer der interimistischen Geschäftsführung auf die Höhe der Bezüge verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 13.

(2) Nach Ansicht des RH war die Ausschreibung unzulänglich, weil sie keine näheren Informationen zu den konkreten Funktionen und Aufgaben enthielt. Der Ausschreibungstext beschränkte sich diesbezüglich auf den Wortlaut des ABBAG-Gesetzes und blieb auch bei den erwarteten besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten der

<sup>46</sup> § 2 Abs. 3 Stellenbesetzungsgebot



Bewerberinnen und Bewerber unspezifisch. Obwohl die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der COFAG-Geschäftsführung im Juni 2020 bereits konkreter waren, verlangte der Ausschreibungstext keine Erfahrung in der Abwicklung von Zuschüssen und Garantien.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, in Ausschreibungen nach dem Stellenbesetzungsge setz den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der zu besetzenden Funktion sowie die von den Bewerberinnen und Bewerbern erwarteten Kenntnisse und Fähigkeiten inhaltlich zu spezifizieren, sodass die Auswahlkriterien in transparenter und nachvollziehbarer Weise offengelegt werden.

- 12.3 (1) Das Finanzministerium sei laut seiner Stellungnahme bemüht, die Empfehlung des RH betreffend Fristen des Stellenbesetzungsge setzes umzusetzen. Bei der Ausschreibung der Geschäftsführerfunktion der COFAG im März 2022 habe es diesen Erfordernissen vollinhaltlich entsprochen. Ebenso habe es in dieser Ausschreibung die Empfehlung des RH umgesetzt, die Aufgaben und den Verantwortungsbereich sowie die erwarteten Kenntnisse und Fähigkeiten zu spezifizieren.
- (2) Die COFAG stimmte in ihrer Stellungnahme dem RH zu, dass die definitive Bestellung der Geschäftsführung lange gedauert habe. Die Kritik des RH, dass sich der Aufsichtsrat der COFAG nicht mit Nachdruck beim Finanzministerium für die rasche Durchführung des Verfahrens eingesetzt habe, sei allerdings nicht nachvollziehbar. Die Mitglieder des Aufsichtsrats hätten sich regelmäßig in den Sitzungen nach dem Stand des Verfahrens erkundigt. Auch sei der Aufsichtsratsvorsitzende regelmäßig in Kontakt mit dem Finanzministerium gewesen und habe dazu berichtet. Der Aufsichtsrat habe dem Finanzministerium mit Schreiben vom 6. Mai 2020 sogar Unterstützung bzw. die Durchführung der Ausschreibung angeboten.
- 12.4 Der RH entgegnete der COFAG, dass sich der Aufsichtsrat zwar in mehreren Sitzungen mit dem Thema befasste, nach dem Hearing im Juli 2020 jedoch keine konkreten Schritte setzte. Von Ende Juli bis Dezember 2020 befand sich der Akt mit dem Bestellungsvorschlag im Kabinett des Finanzministers. Anfang September 2020 berichtete der Aufsichtsratsvorsitzende, dass eine Wiederbestellung der interimistischen Geschäftsführer geplant sei. Mitte November 2020 zog der Aufsichtsrat einen Brief an das Finanzministerium in Betracht, sollte die Besetzung noch länger dauern. Ende November 2020 berichtete der Vorsitzende über eine Besprechung mit dem Kabinett. Die Geschäftsführer-Verträge sollten demnach mit 1. Jänner 2021 datiert werden. Die lange Dauer des Verfahrens brachte dem Geschäftsführer A einen erheblichen finanziellen Vorteil ([TZ 13](#)).



## Geschäftsführerverträge und Geschäftsführerbezüge

- 13.1 (1) Nach einer Übergangsphase, die vom 27. März 2020 (Gründung der COFAG) bis 30. April 2020 dauerte, schloss die COFAG, vertreten durch den Vorsitzenden des Aufsichtsrats, mit ihren interimistisch bestellten Geschäftsführern vorläufige Anstellungsverträge (**Interimsverträge**) und – nach der definitiven Bestellung – Anstellungsverträge über drei Jahre ab (**definitive Verträge**):

Tabelle 7: Vertragsverhältnisse der Geschäftsführer der COFAG

Vertragsverhältnisse	Zeitraum
Übergangsphase	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geschäftsführer A: in seinem Anstellungsverhältnis mit der ABBAG zugleich als Geschäftsführer der COFAG tätig</li> <li>– Geschäftsführer B: vom 27. März bis 14. April 2020 bei der ABBAG und von 15. bis 30. April 2020 bei der COFAG angestellt und als Geschäftsführer der COFAG tätig</li> </ul>	27. März bis 30. April 2020
Interimsverträge	1. Mai bis 31. Dezember 2020
definitive Verträge	1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2023

Quellen: BMF; COFAG

Die Interimsverträge galten ab 1. Mai 2020 bis zum Ende der interimistischen Besetzung. Im Falle einer erfolgreichen Bewerbung der interimistischen Geschäftsführer sollten sie – ab der definitiven Bestellung – bis zu drei Jahre weiter gelten. Mit den definitiven Verträgen vereinbarten die Vertragsparteien jedoch die Auflösung der Interimsverträge zum 31. Dezember 2020.

(2) Die Interimsverträge verfasste ein Mitarbeiter der HETA, die der COFAG in der ersten Zeit – auf Basis eines Rahmenvertrags – Personalressourcen zur Verfügung stellte. Mehrere Organwalter hatten in der HETA bzw. der ABBAG einerseits und der COFAG andererseits Doppelfunktionen inne bzw. bestanden langjährige personelle Funktions- und Arbeitsbeziehungen (TZ 5). Zum einen war der Geschäftsführer A der COFAG zugleich Geschäftsführer der ABBAG, zum anderen waren der Aufsichtsratsvorsitzende sowie der Vorstandsvorsitzende der HETA auch Mitglieder des Aufsichtsrats der COFAG. Der zur Erstellung der Interimsverträge beigezogene Mitarbeiter der HETA befand sich arbeitsrechtlich bzw. hierarchisch in einer Position, die es ihm erschwerte, zu der von den Vertragsparteien in Aussicht genommenen Vertragsgestaltung unabhängig Stellung zu nehmen. Dies auch vor dem Hintergrund des Personalabbau bei der ABBAG und der HETA – die ihre Bankenabbautätigkeit weitgehend erfüllt hatten – und allfällig möglicher Personalübernahmen in die COFAG.

Mit der Ausarbeitung der definitiven Verträge beauftragte der Aufsichtsratsvorsitzende der COFAG im Dezember 2020 telefonisch eine Rechtsanwaltskanzlei.



(3) Die Doppelfunktion des Geschäftsführers A in der COFAG und in der ABBAG wurde im Interimsvertrag weder hinsichtlich der Bezüge noch hinsichtlich der Arbeitszeit berücksichtigt. Erst der definitive Vertrag regelte Bezüge und Arbeitszeit für beide Geschäftsführerfunktionen neu, wie nachstehende Übersicht zeigt:

Tabelle 8: Regelungen zum Doppelmandat des Geschäftsführers A in COFAG und ABBAG

Interimsvertrag 1. Mai bis 31. Dezember 2020	definitiver Vertrag 1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2023
<b>Doppelmandat</b>	
Der Geschäftsführer war in seinem Anstellungsverhältnis mit der ABBAG vom 27. März bis 30. April 2020 auch als Geschäftsführer der COFAG tätig. Der Vertrag regelt die Beziehungen zwischen der COFAG und dem Geschäftsführer <b>nach dieser Übergangsphase</b> .	Der Aufsichtsrat der COFAG (Präsidium) nahm zur Kenntnis, dass der Geschäftsführer seit 15. Juli 2016 Geschäftsführer der ABBAG ist. Diese Bestellung sowie der diesbezügliche Vertrag bleiben bestehen.
<b>Arbeitszeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Der Geschäftsführer wird <b>seine gesamte Arbeitskraft</b> und alle seine fachlichen Kenntnisse und Erfahrungen ausschließlich der COFAG widmen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der Geschäftsführer wird die Aufgaben in dem mit den Aufsichtsräten der COFAG und der ABBAG abgestimmten Umfang weiter ausüben.</li> <li>Die Tätigkeit für die ABBAG ist weitgehend auch im Interesse der COFAG gelegen. Die Haupttätigkeit ist aber jene für die COFAG.</li> </ul>
<b>Bezüge</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Regelung der Bezüge ausschließlich für die COFAG</li> <li>keine Bedachtnahme auf die Konzernregel der ABBAG, derzufolge der Geschäftsführer der ABBAG Leitungsfunktionen in Tochtergesellschaften ohne Anspruch auf gesonderte Vergütung zu übernehmen bzw. Vergütungsansprüche an die ABBAG abzutreten hat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gesamthaft Regeln der Bezüge im Zusammenwirken der Aufsichtsräte von COFAG und ABBAG</li> <li>Aufhebung der Konzernregel der ABBAG</li> <li>Festlegung der Bezüge der COFAG und gleichzeitig Reduktion der Bezüge der ABBAG</li> </ul>

Quellen: BMF; COFAG

(4) Die Bezüge der interimistisch bestellten Geschäftsführer setzte das Präsidium des COFAG-Aufsichtsrats (zugleich der Vergütungsausschuss) mit jährlich 175.000 EUR für Geschäftsführer A bzw. 150.000 EUR für Geschäftsführer B fest. Es behielt sich in den Interimsverträgen vor, die Höhe der Jahresbruttogehälter an die marktüblichen Gegebenheiten anzupassen und beauftragte dazu im April 2020 ein Beratungsunternehmen, das die angemessene Höhe der Bezüge anhand folgender Annahmen ermittelte:

- Die COFAG werde „viele Einzelentscheidungen mit einem hohen Volumen, nur über einen Zeitraum (wenige Monate)“ zu treffen haben; wegen ihrer „temporären Sonderrolle“ sei sie mit anderen Bundesbeteiligungen nicht vergleichbar.



- Die Entscheidungen der COFAG würden „von anderen Organisationen umgesetzt“<sup>47</sup>; in der COFAG selbst existiere „kein operatives Geschäft“, vergleichbar einer „Holding–Gesellschaft“ agiere sie vor allem „als Governance–Organisation“.
- Nach der Aufgabenverteilung der Geschäftsführer und „bei einem Quervergleich zur Bankwirtschaft“ verantworte
  - der Sprecher der Geschäftsführung (Geschäftsführer A) die nach außen gerichteten „Marktaufgaben“, wobei es „natürlich keine Marktbereiche im klassischen Sinne“ gebe und
  - das zweite Mitglied der Geschäftsführung die nach innen gerichteten Funktionen bzw. Aufgaben aus der „Marktfolge“.

Als Vergleichsgruppe zog das Beratungsunternehmen vorrangig die Bankwirtschaft, Umfeldorganisationen (die Österreichische Kontrollbank AG (**OeKB**), die aws, die Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. (**ÖHT**)) sowie Wirtschaftstreuhänder und Finanzberater heran.

Das Benchmarking ergab für den Sprecher der Geschäftsführung (Geschäftsführer A) eine Bandbreite von 234.000 EUR bis 278.000 EUR (Median: 253.000 EUR) und für das zweite Mitglied der Geschäftsführung (Geschäftsführer B) 155.000 EUR bis 204.000 EUR (Median 186.000 EUR). Der Aufsichtsrat der COFAG übernahm für die definitiven Verträge ab Jänner 2021 jeweils die Medianwerte, wie nachstehende Tabelle darstellt:

Tabelle 9: Höhe der Bezüge der Geschäftsführer der COFAG

	Jahresbruttobezüge in EUR
Interimsverträge	im Rumpfgeschäftsjahr 2020
Geschäftsführer A	175.000,00 anteilig ab 1. Mai bis 31. Dezember: 116.734,98
Geschäftsführer B	150.000,00 anteilig ab 1. Mai bis 31. Dezember: 105.186,80
definitive Verträge	1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2023
Geschäftsführer A	253.000,00
Geschäftsführer B	186.000,00

Quellen: BMF; COFAG

(5) Die Konzernklausel im Anstellungsvertrag mit der ABBAG verpflichtete den Alleingeschäftsführer der ABBAG, im Einklang mit der Bundes–Vertragschablonenverordnung,<sup>48</sup> Organfunktionen in Konzern– und Beteiligungsgesellschaften – im vorliegenden Fall die Geschäftsführung in der COFAG – ohne gesonderte

<sup>47</sup> Österreichische Kontrollbank AG, aws, Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

<sup>48</sup> BGBl. II 254/1998 i.d.g.F.



Vergütung auszuüben bzw. „sämtliche gegenüber Dritten allenfalls bestehende Vergütungsansprüche“ an die ABBAG abzutreten. Der Vergütungsausschuss des Aufsichtsrats der COFAG sowie der Doppelgeschäftsführer A berücksichtigten die Konzernklausel im Interimsvertrag nicht und vereinbarten für die Leitung der COFAG einen Jahresbruttobezug von 175.000 EUR (Jahr 2020), zusätzlich zum Jahresbruttobezug der ABBAG von 280.000 EUR.

Mit dem definitiven Vertrag erhöhte sich ab 2021 der Jahresbezug des Geschäftsführers A bei der COFAG um 44,6 %, gleichzeitig sank mit dem geänderten ABBAG-Vertrag der Jahresbezug bei der ABBAG um 65,4 %, wobei die Konzernklausel (mit Bezug auf die COFAG) aufgehoben wurde.

Die Bezüge des Geschäftsführers B erhöhten sich mit dem definitiven Vertrag ab 2021 um 24 %.

Die lange Dauer der interimistischen Bestellung ([TZ 12](#)) wirkte sich auf die Höhe der Gesamtbezüge des Geschäftsführers A bei ABBAG und COFAG vorteilhaft aus. Im Vergleich zu seinen Bezügen ab Jänner 2021 erhielt er von Mai bis Dezember 2020 monatlich um rd. 8.750 EUR mehr.

- 13.2 (1) Der RH bewertete die im Interimsvertrag getroffenen Vereinbarungen zur Arbeitszeit und zu den Bezügen des Geschäftsführers A der COFAG – zugleich Alleingeschäftsführer der ABBAG – als nicht sachgemäß. Der Interimsvertrag trug der Doppelfunktion des Geschäftsführers und seinem Anstellungsvertrag mit der ABBAG nicht Rechnung, obwohl dies den Vertragsparteien nach Ansicht des RH bekannt gewesen sein musste bzw. aufgrund der Vorgaben der Bundes-Vertragsschablonenverordnung jedenfalls zu überprüfen gewesen wäre. Dessen ungeachtet schloss der Aufsichtsratsvorsitzende im Namen des Aufsichtsratspräsidiums bzw. des Aufsichtsrats der COFAG einen Interimsvertrag,
- der die Aufteilung der Arbeitszeit des Geschäftsführers A auf ABBAG und COFAG unrealistisch regelte, weil der Geschäftsführer A seine gesamte Arbeitskraft ausschließlich der COFAG zu widmen hatte;
  - der dem Geschäftsführer A für das Jahr 2020 aber dennoch – zusätzlich zum ungekürzten Jahresbezug der ABBAG (280.000 EUR) – einen Jahresbezug von 175.000 EUR für die interimistische Bestellung bei der COFAG zubilligte.

Der RH kritisierte, dass der Interimsvertrag des Geschäftsführers A mit der COFAG die Konzernklausel im Geschäftsführervertrag mit der ABBAG nicht berücksichtigte. Nach dieser Klausel wäre die Geschäftsführung in der Tochtergesellschaft ohne gesondertes Entgelt zu erbringen bzw. die Vergütung der COFAG an die ABBAG abzutreten gewesen. Es war zum Nachteil der ABBAG, dass sie weiter den vollen Jahres-



bezug leistete, ihr Geschäftsführer laut Interimsvertrag jedoch seine Arbeitskraft allein der COFAG zu widmen hatte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Interimsvertrag dem Geschäftsführer A – gegenüber dem späteren definitiven Vertrag – ab Mai 2020 einen monatlichen Vorteil von rd. 8.750 EUR brachte. Der Geschäftsführer A profitierte daher von der langen Dauer des Bestellungsverfahrens (TZ 12).

Zudem beurteilte der RH die Ausarbeitung der Interimsverträge durch einen Mitarbeiter der HETA – aufgrund seiner arbeitsrechtlichen und hierarchischen Stellung zu den im Aufsichtsrat der COFAG vertretenen Führungskräften der HETA – unter Compliance–Gesichtspunkten als bedenklich. Der Mitarbeiter befand sich aus Sicht des RH nicht in einer Position, die ihm erlaubt hätte, die von den Vertragsparteien in Betracht gezogene Vertragsgestaltung unabhängig zu bewerten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Rahmen des Beteiligungsmanagements sicherzustellen, dass Arbeitszeiten und Bezüge von geschäftsleitenden Organen mit Doppelfunktionen in konzernmäßig verbundenen bzw. beherrschten Unternehmen in ihrer Gesamtheit sachgemäß geregelt werden. Die für den Abschluss der Geschäftsführerverträge jeweils zuständigen Organe (Generalversammlung, Aufsichtsrat) sollten sich dabei abstimmen und die Vereinbarungen periodisch auf ihre Angemessenheit und Aktualität evaluieren. Die Mitglieder der Geschäftsführung wären zu verpflichten, einen allfälligen Anpassungsbedarf zu melden.

Zur Doppelfunktion des Geschäftsführers A verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 14.

(2) Sowohl das Stellenbesetzungsgegesetz als auch die Bundes–Vertragsschablonenverordnung gaben Maßstäbe für die Höhe der Bezüge von leitenden Organen öffentlicher Unternehmen vor. Diese wären auch von externen Beratern, die mit Benchmarking–Analysen beauftragt werden, zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall wurden dagegen Quervergleiche zur Bankwirtschaft gezogen, obwohl die ABBAG und die COFAG zu Bankgeschäften nicht berechtigt waren und auch die Ausschreibung für die Geschäftsführerpositionen der COFAG nicht auf Banktätigkeiten abstellte (TZ 12).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, seinen nicht auf dem Markt tätigen Beteiligungsunternehmen Leitlinien für die Höhe von Geschäftsführerbezügen vorzugeben. Dabei wären vor allem die Kriterien des Stellenbesetzungsgegesetzes und der Bundes–Vertragsschablonenverordnung näher auszuführen und es wäre sicherzustellen, dass für die Festlegung der Höhe der Geschäftsführerbezüge bei Bedarf nur sachlich fundierte Benchmarking–Studien beauftragt werden.



- 13.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreifen werde, im Rahmen des Beteiligungsmanagements eine sachgemäße und abgestimmte Regelung der Arbeitszeiten und Bezüge von Leitungsorganen mit Doppelfunktionen in konzernmäßig verbundenen Unternehmen sicherzustellen. Ergänzend verwies das Finanzministerium auch auf seine Stellungnahme zu TZ 5 (bzw. zur Empfehlung des RH, Organfunktionen nach den Standards der Compliance und Public Corporate Governance zu besetzen und Doppelmandate zu evaluieren), derzufolge der Geschäftsführer der ABBAG seine Doppelfunktion Ende Juni 2022 zurückgelegt habe.

Ebenso werde das Finanzministerium die Empfehlung des RH, Leitlinien für die Höhe von Geschäftsführerbezügen vorzugeben, aufgreifen.

(2) Wie die ABBAG in ihrer Stellungnahme mitteilte, sei – gesetzlich vorgegeben – allein der Gesellschafter (vertreten durch das Finanzministerium) zuständig, Anstellungsverträge mit den Geschäftsführern der ABBAG abzuschließen, abzuändern und zu beenden. Am 27. März 2020 sei die ABBAG im Gründungsauftrag des Finanzministers beauftragt worden, den ABBAG–Geschäftsführer – bis zur Durchführung der öffentlichen Ausschreibung durch das Finanzministerium – interimistisch auch zum Geschäftsführer in der COFAG zu bestellen.

Aus der ABBAG nicht bekannten Gründen habe sich die Einleitung des öffentlichen Ausschreibungsverfahrens von April auf Mitte Juni 2020 verzögert und habe das Finanzministerium den COFAG–Geschäftsführer – nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens im Juli 2020 – erst im Dezember 2020 bestellt. Auch den Geschäftsführer–Anstellungsvertrag des ABBAG–Geschäftsführers habe das Finanzministerium als Gesellschafter der ABBAG erst dann entsprechend angepasst.

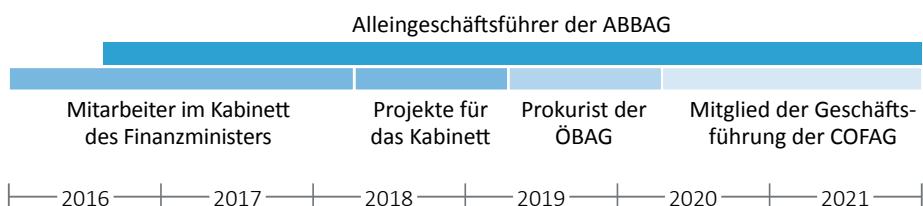
Der Aufsichtsrat der ABBAG habe – der Empfehlung des RH folgend – eine rechtliche Prüfung durch unabhängige Rechtsgutachter zur Frage eingeleitet, ob (a) auf die interimistische Geschäftsführung im Zeitraum Mai bis Dezember 2020 durch den ABBAG–Geschäftsführer in der COFAG die Konzernklausel in seinem Geschäftsführer–Anstellungsvertrag mit der ABBAG anwendbar gewesen wäre und (b) für die Dauer dieser interimistischen Geschäftsführung in der COFAG an diesen ausbezahlte Bezüge auf COFAG–Ebene zurückzufordern bzw. an die ABBAG abzutreten wären.

- 13.4 Der RH entgegnete der ABBAG, dass die Organe der ABBAG, insbesondere der Aufsichtsrat, die Frage der Anwendung bzw. Anpassung der Konzernklausel an den Gesellschafter (Finanzministerium) hätte herantragen müssen, um Schaden von der ABBAG abzuwenden. Er verwies dazu auf seine Gegenäußerung zu TZ 14. Zur langen Dauer des Bestellungsverfahrens verwies er auf seine Gegenäußerung zu TZ 12.

## Doppelfunktion und Mehrfachbezüge der Geschäftsführung

- 14.1 (1) Schon seit 2016 nahm der Geschäftsführer A der COFAG Doppelfunktionen wahr bzw. parallele Tätigkeiten in verschiedenen Organisationen, die sich im Zeitablauf wie folgt darstellten:

Abbildung 3: Parallele Tätigkeiten des Geschäftsführers der ABBAG



Quellen: BMF; ABBAG; COFAG; Darstellung: RH

### (a) Tätigkeit bei der ABBAG

Der Geschäftsführer A der COFAG war seit Juli 2016 Alleingeschäftsführer der ABBAG.<sup>49</sup> Von Ende 2013 bis März 2018 war er im Kabinett des Finanzministers für Banken, Finanzmarkt und Versicherungen zuständig.

Während der knapp zweijährigen parallelen Tätigkeit von Juli 2016 bis März 2018 als ABBAG-Geschäftsführer und Kabinettsmitarbeiter (Vertragsbediensteter) war sein Jahresbruttobezug als ABBAG-Geschäftsführer reduziert, weil der Zeit- und Arbeitsaufwand – aufgrund inhaltlicher Überschneidungen – aus Sicht des Finanzministeriums geringer war. Ab April 2018 erhielt er für seine hauptberufliche Tätigkeit als Geschäftsführer der ABBAG einen Bruttobezug von 280.000 EUR.<sup>50</sup> Projektbezogen übernahm er für das Kabinett des Finanzministers bis März 2019 weiter Aufgaben im Bereich Banken, Finanz- und Kapitalmarkt.

### (b) Tätigkeit bei der ÖBAG

Ab April 2019 nahm der ABBAG-Geschäftsführer mit Genehmigung des Finanzministeriums (als Gesellschafter der ABBAG) eine entgeltliche Nebentätigkeit als Prokurist und leitender Angestellter bei der ÖBAG an, da er infolge der „Aufgabenreduktion der ABBAG“ über freie Kapazitäten verfügte. Der Gesellschafterbeschluss vom 22. Mai 2019 – mit Wirksamkeit 24. April 2019 – enthielt eine jederzeitige Widerufsklausel. „Das Ausmaß und die Lage seiner Arbeitszeit bei der ÖBAG“ konnte der

<sup>49</sup> zunächst interimistisch, nach Ausschreibung definitiv von 22. Dezember 2016 bis 21. Dezember 2021

<sup>50</sup> gemäß § 5 Geschäftsführer-Anstellungsvertrag mit der ABBAG



ABBAG-Geschäftsführer „nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen“ frei bestimmen. Seine gesellschaftsrechtlichen Pflichten gegenüber der ABBAG blieben unverändert aufrecht.

Für die Nebentätigkeit bei der ÖBAG war ein Entgelt von 150.000 EUR jährlich vereinbart. Das Finanzministerium ging – „nach Information seitens des Geschäftsführers und des Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG“ – davon aus, dass der Jahresbezug als Geschäftsführer bei der ABBAG mit „Aufnahme der Nebentätigkeit bei der ÖBAG auf EUR 200.000 reduziert“ wurde. Aus Sicht des Geschäftsführers sei es darum gegangen, „der ABBAG zu ermöglichen, einen Kapazitätsaufwand auch mit einer anderen Gesellschaft zu teilen“.<sup>51</sup>

Die Kürzung des ABBAG-Jahresbezugs wurde jedoch nicht umgesetzt und die ABBAG konnte ihren Kapazitätsaufwand nicht verringern, wie aus Unterlagen der ABBAG<sup>52</sup> hervorging. Die Gesamtjahresbezüge aus beiden Gesellschaften beliefen sich nicht – wie vorgesehen – auf 350.000 EUR, sondern auf 430.000 EUR.

#### (c) Tätigkeit bei der COFAG

Infolge der Bestellung des ABBAG-Geschäftsführers zum interimistischen Geschäftsführer der COFAG widerrief das Finanzministerium als Gesellschafter der ABBAG mit Gesellschafterbeschluss vom 7. Mai 2020 die Genehmigung der Nebentätigkeit des Geschäftsführers bei der ÖBAG mit Wirkung vom 27. März 2020 und hielt fest, dass dem Geschäftsführer mit Beendigung seiner Nebentätigkeit der ungekürzte jährliche Bruttobezug aus seinem Vertrag mit der ABBAG „wieder im vollen Umfang“ zustehe.<sup>53</sup>

Den Vorstand der ÖBAG informierte das Finanzministerium am 12. Mai 2020 schriftlich über diesen Widerruf; die Information an den Geschäftsführer der ABBAG erging am 4. Dezember 2020. Der elektronische Akt befand sich fünf Monate im Kabinett.

(2) Zu der zusätzlichen Funktion des ABBAG-Geschäftsführers in der COFAG hielt das Finanzministerium intern weiters fest, dass die COFAG „eine von der ABBAG beherrschte Tochtergesellschaft“ sei, weshalb die Konzernklausel<sup>54</sup> des Geschäftsführer-Anstellungsvertrags<sup>55</sup> der ABBAG zur Anwendung gelange (TZ 13). Laut dem

<sup>51</sup> 197/KOMM XXVII. GP – Ausschuss Nationalrat – Communiqué des Ibiza-Untersuchungsausschusses vom 26. Mai 2021, Stenographisches Protokoll, 40. Sitzung, 16. März 2021, S. 51

<sup>52</sup> Erhebung des RH für den RH-Einkommensbericht 2021 „Durchschnittliche Einkommen und zusätzliche Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft 2019 und 2020“ (Reihe Einkommen 2021/1)

<sup>53</sup> laut Gesellschafterbeschluss vom 7. Mai 2020 und § 5 Abs. 2 und 3 Geschäftsführer-Anstellungsvertrag mit der ABBAG

<sup>54</sup> gemäß § 2 Abs. 3 Z 9 Bundes-Vertragsschablonenverordnung

<sup>55</sup> § 3 Punkt 1 und 2 Geschäftsführer-Anstellungsvertrag mit der ABBAG vom 30. Jänner 2017



Akt des Finanzministeriums bleibe „eine allfällige Anpassung der Vergütung in Hinblick auf die zusätzliche Funktion einer eigenen Vereinbarung vorbehalten“.

(3) Der Corporate Governance Bericht der ABBAG für das Geschäftsjahr 2020 enthielt weder Angaben zur Gründung der COFAG im Jahr 2020 noch zur doppelten Leitungsfunktion des ABBAG–Geschäftsführers und auch nicht zur Anwendung der Konzernregel, etwa durch Anrechnung des COFAG–Bezugs auf den ABBAG–Bezug bzw. Refundierung an die ABBAG.

Für die Jahre 2020 und 2021 ergaben sich folgende Jahresbruttobezüge für den Geschäftsführer A:

Tabelle 10: Beziehe aus Mehrfachfunktionen des Geschäftsführers A

		ABBAG	ÖBAG	COFAG	Summe	Differenz Soll / Ist
in EUR						
April 2019 bis März 2020: Nebentätigkeit ÖBAG	Soll <sup>1</sup>	200.000	150.000	–	350.000	80.000
	Ist	280.000	150.000	–	430.000	
April bis Dezember 2020: Interimsvertrag COFAG	Soll <sup>2</sup>	210.000	–	0	210.000	116.700
	Ist <sup>3</sup>	210.000	–	116.700	326.700	
Jänner 2021 bis Dezember 2023: definitiver Vertrag COFAG	Ist	97.000	–	253.000	350.000	–

<sup>1</sup> laut Annahme des Finanzministeriums; anteilige Jahresbruttobezüge

<sup>2</sup> bei Anwendung der Konzernklausel laut ABBAG–Geschäftsführer–Anstellungsvertrag, Jahresbruttobezug (anteilig ab April 2020)

<sup>3</sup> Jahresbruttobezüge (anteilig; ABBAG ab April 2020, COFAG ab Mai 2020)

Quellen: BMF; ABBAG; COFAG

Im Jahr 2020 erreichten die Beziehe des Geschäftsführers A aus der parallelen Tätigkeit für ABBAG und ÖBAG (erstes Quartal 2020) sowie für ABBAG und COFAG (April bis Dezember 2020) in Summe rd. 434.000 EUR (anteilig, nicht valorisiert, ohne variable Beziehe).

Ab dem Jahr 2021 beliefen sich die Jahresbruttobezüge des Geschäftsführers A für ABBAG und COFAG auf insgesamt 350.000 EUR. Mit dem definitiven Geschäftsführer–Anstellungsvertrag (1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2023) wurde der ABBAG–Jahresbezug von 280.000 EUR auf 97.000 EUR reduziert und die ABBAG–Konzernklausel – mit Bezug auf die Leitung der COFAG – aufgehoben. Die Aufhebung der Konzernklausel ermöglichte dem ABBAG–Geschäftsführer, für seine Tätigkeit als Geschäftsführer der COFAG – im Einklang mit seinem Geschäftsführer–Anstellungsvertrag mit der ABBAG – einen Jahresbruttobezug von 253.000 EUR als gesonderte Abgeltung zu erhalten.



Der diesbezügliche Akt des Finanzministeriums begründete dies mit dem „derart eigenständigen und von der ABBAG verschiedenen Unternehmensgegenstand“. Nach dem definitiven Geschäftsführer–Anstellungsvertrag lag die Tätigkeit für die ABBAG dagegen „weitgehend auch im Interesse der COFAG“.

- 14.2 (1) Der RH kritisierte, dass sich die Organe der ABBAG (u.a. auch das Finanzministerium als Generalversammlung) und der COFAG mit dem Interimsvertrag über die Konzernklausel im Geschäftsführervertrag der ABBAG hinwegsetzten. Diese Klausel verpflichtete den Geschäftsführer der ABBAG, die Leitung der Tochtergesellschaft COFAG ohne gesonderte Vergütung auszuüben und allfällige Vergütungsansprüche an die ABBAG abzutreten.

Der RH kritisierte überdies, dass die entscheidungsbefugten Organe es verabsäumten, die Bezüge und die Arbeitszeit des Doppelgeschäftsführers A während seiner interimistischen Bestellung in der COFAG konsistent zu regeln. Sie vergewisserten sich nicht, ob die Interims–Regelung für den Geschäftsführer A der COFAG den Interessen der beiden Gesellschaften sowie den geltenden (gesellschafts–)rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen entsprach.

Da keine institutionelle Abstimmung erfolgte, erhielt der Doppelgeschäftsführer für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 um rd. 117.000 EUR mehr, als er bei vertragskonformer Berücksichtigung der Konzernregel des ABBAG–Vertrags erhalten hätte. Auch diese Regelung war zum Nachteil der ABBAG.

Erst beim definitiven Geschäftsführer–Anstellungsvertrag mit der COFAG wurde dem Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG die Bezugsregelung der COFAG ausdrücklich zur Kenntnis gebracht. Dies wäre nach Ansicht des RH auch schon beim Interimsvertrag erforderlich gewesen.

Der RH empfahl der ABBAG und der COFAG, zu prüfen, ob die von der COFAG für die Dauer der interimistischen Geschäftsführung (Mai bis Dezember 2020) ausbezahlten Bezüge in Höhe von rd. 117.000 EUR nach der bis Ende 2020 geltenden Konzernklausel im Geschäftsführer–Anstellungsvertrag der ABBAG zurückzufordern bzw. an die ABBAG abzutreten sind.

- (2) Der RH kritisierte ferner, dass die – mit der entgeltlichen Nebentätigkeit bei der ÖBAG und der Aufgabenreduktion bei der ABBAG – beabsichtigte Kürzung des Jahresbezugs bei der ABBAG um 80.000 EUR nicht umgesetzt wurde. Dies geschah entgegen der Annahme des Finanzministeriums, das sich dabei auf eine Information des Aufsichtsratsvorsitzenden sowie des Geschäftsführers der ABBAG stützte. Indem der ABBAG–Bezug nicht gekürzt wurde, kam es auch nicht zu einer Teilung des Aufwands zwischen der ABBAG und der ÖBAG; dies war zum Nachteil der ABBAG, weil sie bei unvermindertem Aufwand weniger Arbeitskapazität zur Verfügung hatte.



Der RH empfahl dem Finanzministerium und der ABBAG, zu prüfen, ob die Reduktion des Jahresbruttobezugs bei der ABBAG um 80.000 EUR, die für die Dauer der genehmigten entgeltlichen Nebentätigkeit des ABBAG-Geschäftsführers bei der ÖBAG (April 2019 bis März 2020) geplant war, nachträglich einzufordern ist.

14.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreifen werde.

(2) Die ABBAG verwies in ihrer Stellungnahme auf die gesetzlich vorgegebene – auch im Zeitraum April 2019 bis März 2020 bestehende – alleinige Zuständigkeit des Gesellschafters (vertreten durch das Finanzministerium) für Abschluss, Abänderung und Beendigung von Anstellungsverträgen mit Geschäftsführern der ABBAG.

Aus Sicht der ABBAG sei unverständlich, warum der RH diesen – zeitlich und inhaltlich außerhalb des Prüfungsziels und des überprüften Zeitraums – liegenden Sachverhalt thematisiere. Es wäre – so die ABBAG in ihrer Stellungnahme – Aufgabe des Gesellschafters (Finanzministerium) selbst gewesen, den Jahresbezug des Geschäftsführers der ABBAG mit Aufnahme der Nebentätigkeit in der ÖBAG in einer Änderungsvereinbarung mit dem Geschäftsführer der ABBAG entsprechend zu reduzieren. Diesbezügliche Verhandlungs- oder Abschlussvollmachten durch das Finanzministerium an Organmitglieder in der ABBAG seien nicht vorgelegen. Die ABBAG hinterfrage daher die Aussage, wonach das Finanzministerium „nach Information seitens des Geschäftsführers und des Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG“ davon ausgegangen sei, dass der Jahresbezug reduziert worden sei.

Die ABBAG habe Ende 2018 und Anfang 2019 Vorschläge zur Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses des Geschäftsführers mit der ABBAG während seiner Beschäftigung bei der ÖBAG gemacht. Für die Dauer der Nebentätigkeit bei der ÖBAG (April 2019 bis März 2020) sei jedoch keine Vertragsanpassung erfolgt.

Der Aufsichtsrat der ABBAG habe aber – der Empfehlung des RH folgend – eine rechtliche Prüfung durch unabhängige Rechtsgutachter zur Frage eingeleitet, ob dennoch eine Reduktion des Jahresbruttobezugs des Geschäftsführers bei der ABBAG für den Zeitraum April 2019 bis März 2020 nachträglich einzufordern wäre.

(3) Die COFAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Aufsichtsrat der ABBAG eine rechtliche Prüfung durch unabhängige Rechtsgutachter zur Frage eingeleitet habe, ob auf die interimistische Geschäftsführung (Mai bis Dezember 2020) durch den ABBAG-Geschäftsführer in der COFAG die Konzernklausel in seinem Geschäftsführer-Anstellungsvertrag mit der ABBAG anwendbar gewesen wäre und die für die Dauer der interimistischen Geschäftsführung ausbezahlten Bezüge auf Ebene der COFAG zurückzufordern bzw. an die ABBAG abzutreten wären.



14.4 Der RH erwiderte der ABBAG, dass er die Nebentätigkeit des ABBAG-Geschäftsführers bei der ÖBAG thematisierte, weil diese erst nach Gründung der COFAG – rückwirkend – beendet wurde (siehe [TZ 5](#)). Zudem traten aus Sicht des RH bei der Ausübung der parallelen Funktionen des Geschäftsführers, zunächst in der ABBAG und der ÖBAG und sodann in der ABBAG und der COFAG, jeweils ähnliche Defizite zutage, insbesondere

- die lückenhafte bzw. nicht konsistente Regelung der Arbeitszeiten und der Bezüge in beiden Gesellschaften,
- die fehlende Abstimmung der Organe über entsprechende vertragliche Regelungen sowie
- die vorgebliche Unzuständigkeit der Organe für notwendige vertragliche Anpassungen.

Das Finanzministerium ging davon aus, dass die Bezüge des Geschäftsführers bei der ABBAG während seiner Nebentätigkeit reduziert wären und dem Geschäftsführer danach „wieder im vollen Umfang“ der ungekürzte Bezug bei der ABBAG zustünde (siehe [TZ 5](#) und [TZ 13](#), Gesellschafterbeschluss vom 7. Mai 2020; Widerruf der Genehmigung der Nebentätigkeit). Die ABBAG bestreitet in ihrer Stellungnahme die geplante Reduktion des Jahresbezugs des Geschäftsführers nicht. Sie sieht jedoch die Verantwortung für die vertragliche Umsetzung allein beim Finanzministerium als Gesellschafter der ABBAG. Der Gesellschafter wurde allerdings nicht tätig.

Nach Auffassung des RH hätten in diesem Fall die anderen Organe der ABBAG, vor allem der Aufsichtsrat, den Gesellschafter (Finanzministerium) darauf aufmerksam machen müssen, dass mit dem Geschäftsführer der ABBAG – für die Dauer seiner Nebentätigkeit bei der ÖBAG – eine Reduktion seines Jahresbezugs vertraglich zu vereinbaren wäre. Dies, um den Aufwand der ABBAG für den Zeitraum der Nebentätigkeit entsprechend zu verringern und Nachteile für die ABBAG abzuwenden.

Der Betrag von 80.000 EUR wurde gemäß Schreiben des Aufsichtsratsvorsitzenden der ABBAG vom 6. Oktober 2022 an das Finanzministerium mittlerweile an die ABBAG refundiert.



## Beirat

15.1 (1) Der beratende Beirat ist kein Organ der COFAG und wurde nicht im ABBAG-Gesetz, sondern im Gründungsauftrag des Finanzministers sowie im Gesellschaftsvertrag der COFAG verankert. Die zwölf Mitglieder des Beirats sollten „politisch und gesellschaftlich relevante Stakeholder der Republik in der COFAG vertreten“.

Die Beiratsordnung legte jene Institutionen fest, die Mitglieder für den Beirat vorschlagen konnten – darunter die fünf Parlamentsklubs sowie die Sozialpartner.<sup>56</sup> Der Finanzminister entsandte im Einvernehmen mit dem Vizekanzler zehn Mitglieder unbefristet; zwei weitere Mitglieder (mit rechts- bzw. wirtschaftswissenschaftlichem Abschluss) entsandte er selbst. Von den Parlamentsklubs nahmen nur die Klubs der beiden Regierungsparteien ihre Mandate wahr.

(2) Der Beirat soll der COFAG mit seiner Expertise beratend zur Seite stehen und sich dazu regelmäßig mit der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat zu den politisch und gesellschaftlich für die COFAG relevanten Themen austauschen. Alle Beiratsmitglieder erhielten wöchentlich eine aktuelle Liste der nach dem ABBAG-Gesetz ergriffenen finanziellen Maßnahmen. Sie enthielt die Namen der Antragsteller sowie Höhe und Art der bewilligten Zuschüsse und Garantien.

(3) Bei Beschlüssen über wesentliche finanzielle Maßnahmen der COFAG hatte der Aufsichtsrat dem Beirat ein Anhörungsrecht in Verbindung mit einem suspensiven Vetorecht (innerhalb von 48 Stunden) einzuräumen.<sup>57</sup> Zur Ausübung ihrer Rechte konnten die Beiratsmitglieder in einem elektronischen Datenraum vertrauliche Informationen zu den Anträgen einsehen. Waren die Kriterien und rechtlichen Voraussetzungen – aus Sicht der Mehrheit der Mitglieder – nicht erfüllt, hatte der Aufsichtsrat den Antrag neuerlich zu prüfen und über dessen Genehmigung oder Ablehnung neu zu entscheiden. Bis zum Ende des zweiten Quartals 2021 machte der Beirat von diesem Recht nicht Gebrauch.

Als „wesentlich“ galten Garantien und Direktkredite von mehr als 25 Mio. EUR sowie Zuschüsse, die im Einzelfall 800.000 EUR überstiegen. Die Generalversammlung der COFAG konnte diese Schwellenwerte – zwecks rascher und effizienter Entscheidung über eine hohe Anzahl von Anträgen – ändern, wenn der Finanzminister die ABBAG – als Gesellschafter der COFAG – damit vorab beauftragte bzw. sie dazu anwies. Von dieser Möglichkeit machten der Finanzminister und die Organe der beiden Gesellschaften auch Gebrauch ([TZ 4](#) und [TZ 8](#)). Nur wenige Zuschussanträge erreichten die Wesentlichkeitsschwelle.

<sup>56</sup> Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer Österreich, Landwirtschaftskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Industriellenvereinigung

<sup>57</sup> gemäß § 1 Abs. 6 lit. b Beiratsordnung



(4) Laut Website der COFAG sollte der Beirat „die Transparenz von Entscheidungen bereits vor der Vergabe von Mitteln und zusätzlich zur nachträglichen Kontrolle durch den RH, das Finanzministerium und das Parlament“ sicherstellen, wobei der Datenschutz einzuhalten war.

Auch sollte der Beirat die Effektivität der Maßnahmen, die Treffsicherheit und allfälliges Verbesserungspotenzial aufzeigen. Letzteres tat er etwa in folgenden Fällen:

- Im Herbst 2020 regte er an, dass die COFAG auf ihrer Website mehr Informationen bereitstellen sollte, z.B. zu den Fallzahlen sowie Statistiken zur Abarbeitung von offenen Fällen.
- Anfang 2021 hinterfragte er – in Anbetracht zahlreicher Beschwerden von Antragstellern – die Prozesse und die Kommunikation der COFAG und regte Verbesserungen des Beschwerdemanagements an.

Im Fall des Umsatzersatzes äußerten mehrere Beiratsmitglieder Zweifel an der Treffsicherheit. Eine Auseinandersetzung mit veröffentlichten Kommentaren von Wirtschaftswissenschaftlern zur Gestaltung und Anreizwirkung der Zuschussinstrumente, etwa des Fixkostenzuschusses I ([TZ 30](#)), erfolgte dagegen nicht.

(5) Die Mitglieder des Beirats waren in ihrer Tätigkeit allein dem im ABBAG-Gesetz verankerten Unternehmenszweck verpflichtet und durften dabei keine persönlichen oder politischen Interessen verfolgen. Allfällige Interessenkonflikte hatten sie dem Beiratssprecher offenzulegen.

In einigen Fällen boten einzelne Beiratsmitglieder an, sich bei der Politik um spezifische Anliegen im Sinne der finanziellen Maßnahmen zugunsten von Unternehmen zu bemühen und die politischen Stakeholder zu sensibilisieren, sei es, um bestehende Instrumente attraktiver zu gestalten oder um neue Instrumente zu schaffen. Die Geschäftsführung begrüßte dahingehende Äußerungen des Beirats und appellierte in einzelnen Fällen auch selbst an den Beirat, Probleme bei den politischen Stakeholdern zu adressieren.

(6) Die Beiratsmitglieder traten – mit Unterzeichnung von Beitritts- und Vertraulichkeitserklärungen – der Beiratsordnung bei und verpflichteten sich zur Verschwiegenheit. Drei der neun Mitglieder ließen sich in Sitzungen fallweise von „Beiratsexperten“, die in ihrem Auftrag tätig waren, vertreten.

- 15.2 Nach Ansicht des RH konnte der Beirat die ihm zugesetzte Funktion, die Transparenz von Entscheidungen bereits vor der Vergabe von Mitteln sicherzustellen, nur bedingt erfüllen, vor allem weil die Mitglieder allein den Zwecken der COFAG und zur Vertraulichkeit verpflichtet waren. Aufgrund der eingeschränkten Mitbefassungsregelungen und der fehlenden Konzernbetrachtung kamen Zuschussfälle nur ausnahmsweise auf die Tagesordnung des Beirats.



Wenn der Beirat bei einem Zuschussinstrument – etwa beim Umsatzersatz – Verbesserungspotenzial sah, konnte er dies als beratendes Gremium der COFAG nicht öffentlich und somit transparent machen. Zudem konnte auch die COFAG selbst – als Abwicklungsstelle – nur bedingt Einfluss auf die Effektivität und Treffsicherheit der Maßnahmen nehmen.

Aus Sicht des RH entstand für politische Mandatare – die in ihrer Tätigkeit im Beirat allein dem Unternehmenszweck der COFAG verpflichtet waren, dabei keine politischen Interessen verfolgen sollten und als Beiratsmitglieder Vertraulichkeit vereinbart hatten – ein Spannungsverhältnis zu ihrer Verpflichtung gegenüber dem öffentlichen Interesse, im Sinne von Information und Transparenz sowie politischer Kontrolle im Nationalrat.<sup>58</sup>

Der RH empfahl dem Finanzministerium, beratende Gremien in Beteiligungsunternehmen vorzugsweise mit unabhängigen Expertinnen und Experten zu besetzen. Bei Abwicklungsstellen wie der COFAG sollte ein Beirat auch in die Erörterung von Fragen der Gestaltung der Zuschüsse (Förderdesign), der Abwicklung sowie der begleitenden Evaluierung der Wirksamkeit der Instrumente eingebunden sein.

15.3 (1) Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei dem aus bis zu zwölf Mitgliedern bestehenden Beirat um politisch und gesellschaftlich relevante Stakeholder der Republik Österreich handle, die der Gesellschaft mit ihrer Expertise beratend zur Seite stünden. Zudem habe der Beirat ein Anhörungsrecht zu wesentlichen finanziellen Maßnahmen.

(2) Wie die COFAG in ihrer Stellungnahme mitteilte, umfasse die Vertraulichkeitsvereinbarung mit den Beiratsmitgliedern folgende Informationen:

- Informationen über die Geschäftstätigkeit der COFAG, insbesondere über die ergriffenen finanziellen Maßnahmen gemäß § 2 Abs. 1 Z 3 ABBAG-Gesetz und die im elektronischen Datenraum offengelegten wesentlichen Entscheidungsgrundlagen hierfür, einschließlich bankgeheimnisrelevanter (vertraulicher) Informationen,
- gesellschaftsinterne Informationen wie Beratungs- und Abstimmungsergebnisse im Beirat, im Aufsichtsrat oder in der Geschäftsführung.

Die vereinbarte Vertraulichkeit betreffe daher im Wesentlichen nur Informationen zu konkreten Antragstellern oder Organmitgliedern, die durch das Bankgeheimnis, das Datenschutzgesetz oder sonstige Persönlichkeitsrechte geschützt seien.

<sup>58</sup> vgl. die Feststellungen des RH zu politischen Mandataren im Aufsichtsrat in seinem Bericht „TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG und Gemeinschaftskraftwerk Inn“ (Reihe Tirol 2021/2, TZ 9)



Sofern der Beirat bei einem Zuschussinstrument Verbesserungspotenzial gesehen habe, habe er dies selbstverständlich öffentlich ansprechen und auf eine Verbesserung hinwirken können.

15.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass die Vereinbarung die Vertraulichkeit von Informationen sehr weitreichend definierte. Sie sah überdies nur zwei Ausnahmen vor:

- Informationen, die dem Beiratsmitglied nachweislich bereits vor seiner Beiratsfunktion bekannt waren,
- öffentlich zugängliche Informationen.

Der RH verblieb daher bei seiner Feststellung, dass der Beirat wenig Spielraum hatte, die Transparenz von Entscheidungen sicherzustellen.



## Organisation und Finanzierung der COFAG

### Organisationsstruktur

- 16.1 (1) Die Geschäftsführung der COFAG nahm Anfang April 2020 an, dass der Hauptteil der Arbeit im Jahr 2020 anfallen werde, weil Maßnahmen nur für die Dauer der COVID-19-Pandemie ergriffen würden.

Laut den parlamentarischen Materialien zum ABBAG-Gesetz wurde eine hohe Anzahl an rasch und rechtzeitig zu bearbeitenden Anträgen von Unternehmen auf finanzielle COVID-19-Maßnahmen erwartet. Die COFAG hatte daher eine effiziente Abwicklung sicherzustellen. Dabei sollte auf Dritte als Bevollmächtigte des Bundes zurückgegriffen werden,<sup>59</sup> welche die banktechnische Behandlung (bankkaufmännische Beurteilung, Bonitätsprüfung, Bearbeitung) durchführen und über entsprechende personelle und technische Ressourcen verfügen (z.B. die OeKB). Die Vergabe von Garantien sollte durch bestehende Institutionen wie die aws und die ÖHT sowie mit Unterstützung der OeKB weitgehend ohne COFAG-eigene Personalressourcen erfolgen, die Abwicklung des geplanten „Betriebskostenzuschusses“ durch die aws.

Das Organisationskonzept der COFAG stellte anfangs darauf ab, kurzfristig benötigte Leistungen extern zuzukaufen, um rasch operativ tätig werden zu können, und ab April 2020 die Garantieanträge von Unternehmen sowie den Standortsicherungszuschuss zu bearbeiten. Zugekauft wurden zunächst vor allem die Rechts- und Prozessberatung sowie Prüfleistungen.

(2) Die COFAG sollte als zentrale Koordinations- und Clearing-Stelle fungieren; sie sollte von aws, OeKB und ÖHT alle Informationen über finanzielle COVID-19-Maßnahmen für Unternehmen („Produkte“) erfassen. Der Finanzminister bestellte die COFAG als Beauftragte des Bundesministers<sup>60</sup> gemäß Garantiegesetz 1977 und KMU-Förderungsgesetz – eine Rolle, die zuvor das Finanzministerium selbst innegehabt hatte; laut Aufsichtsratsprotokoll vom April 2020 sollte damit „die Überwachung aller COVID-19 betreffenden finanziellen Maßnahmen in der COFAG“ gebündelt werden. Die COFAG fungiere so „als zentrale Stelle, bei der alle Informationen zu finanziellen Maßnahmen im Zuge der COVID-19-Krise zusammenlaufen.“ Dies sollte den Überblick über alle COVID-19-Garantiefälle gewährleisten. Die COFAG habe – so der Aufsichtsratsvorsitzende – „die Evidenz über die gesamten EUR 15 Mrd. über alle Töpfe hinweg sicherzustellen“.

Wie Nachfragen von Aufsichtsratsmitgliedern und Aussagen der Geschäftsführung belegen, blieb die Rolle der COFAG über längere Zeit unklar. Grundlegende Fragen waren noch im Mai 2020 Gegenstand von Verhandlungen „auf politischer Ebene“.

<sup>59</sup> gemäß § 3a Abs. 1 ABBAG-Gesetz

<sup>60</sup> gemäß § 5 Abs. 1 Garantiegesetz 1977 und § 7 Abs. 4 KMU-Förderungsgesetz, BGBl. 432/1996 i.d.g.F.



(3) Der Auftrag des Finanzministers von Anfang Mai 2020, den Fixkostenzuschuss I umzusetzen, änderte die bis dahin bestehenden Annahmen:

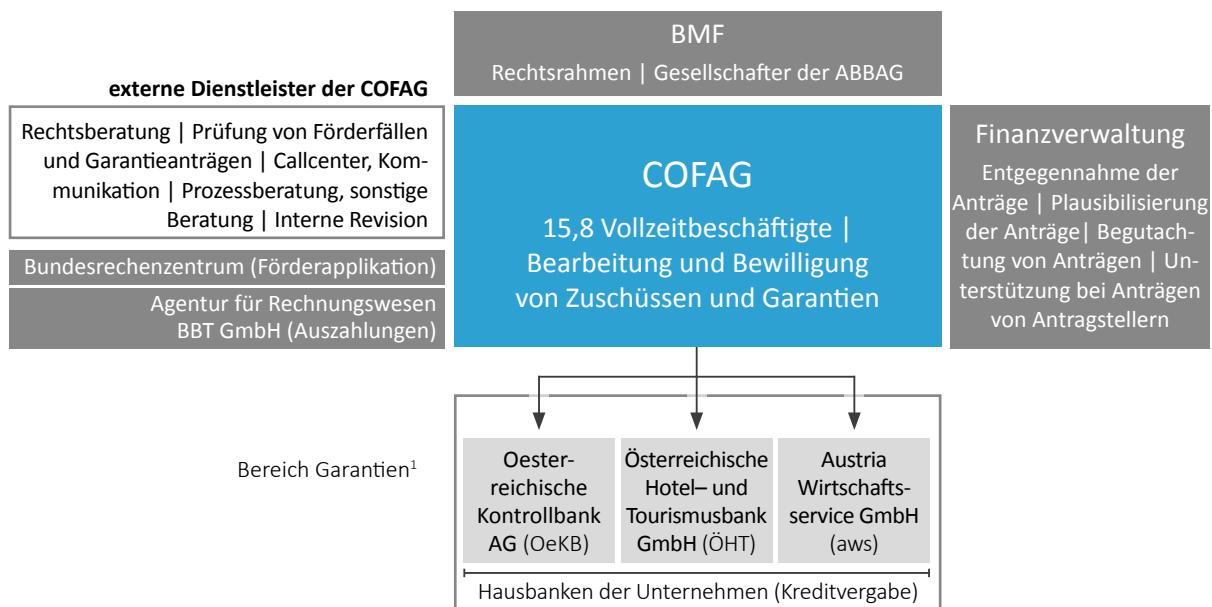
- Anstelle der aws hatte die COFAG den Fixkostenzuschuss I abzuwickeln und
- die Finanzverwaltung übernahm wesentliche Prozessschritte, vor allem die Entgegennahme der Anträge, die Plausibilisierung der Antragsdaten (TZ 41) und die Unterstützung von Förderentscheidungen der COFAG durch Ergänzungsgutachten (TZ 43).

Die COFAG beauftragte in der Folge weitere Dienstleister, vor allem für den Kontakt mit Antragstellern (Callcenter) und die Prüfung von Förderanträgen. Für die IT-technische Förderabwicklung (Förderapplikation) bediente sie sich der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BRZ**), für die Auszahlung der Zuschüsse der Agentur für Rechnungswesen BBT GmbH<sup>61</sup>.

Zur Abwicklung der Zuschüsse entstand eine Organisationsstruktur aus COFAG, ihren externen Beratern und Dienstleistern (private und bundeseigene Unternehmen) und Finanzverwaltung. Für die Prüfung der Garantieanträge kamen drei bestehende Einrichtungen sowie externe Dienstleister hinzu.

Externe Dienstleister sowie die Finanzverwaltung übernahmen bei der Abwicklung der Zuschüsse und Garantien der COFAG wesentliche Teile der Kernprozesse der COFAG, wie folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 4: Organisationsstruktur COFAG (vereinfachte Darstellung), Stand Juni 2021



<sup>1</sup> von der Gebarungsüberprüfung des RH nicht umfasst

Quelle: COFAG; Darstellung: RH

<sup>61</sup> 100 %ige Beteiligungsgesellschaft der Buchhaltungsagentur des Bundes



(4) Der Zukauf – und die kurzfristige Aufstockung – von Personalressourcen externer Dienstleister ermöglichte der COFAG, ihre operative Tätigkeit im Frühjahr 2020 rasch aufzunehmen, ab Herbst 2020 weitere Zuschussinstrumente umzusetzen und eine große Anzahl an Anträgen zu bearbeiten.

Die Vorteile der Auslagerung, insbesondere niedrige Fixkosten und ein hohes Maß an Flexibilität, gingen jedoch auch mit Risiken bzw. Nachteilen einher:

- Abhängigkeit und erschwerter Dienstleisterwechsel durch Bindung an externe Dienstleister:  
Einzelne Dienstleister erwarben durch die Zusammenarbeit mit der COFAG seit deren Gründung spezifische Kenntnisse über interne Abläufe und Prozesse. Nach Ansicht der Geschäftsführung der COFAG bestand bei einem Wechsel der Dienstleister das Risiko eines Know-how-Verlusts.
- Beeinträchtigung des nachhaltigen Aufbaus an internem Know-how:  
Durch die Auslagerung von Kernprozessen und geringe eigene Personalkapazitäten der COFAG verblieben die Lerneffekte und der Know-how-Erwerb aus der Aufbau- phase und der Abwicklungstätigkeit vorwiegend bei den externen Dienstleistern, die bei künftigen Aufträgen daraus Nutzen ziehen konnten.
- Kostenrisiken:  
Ein erhöhter Leistungsabruf – etwa bei zusätzlichem Bedarf an Prüfungsressourcen infolge steigender Antragszahlen und komplexer Fälle – führte bei Abrechnung nach geleisteten Stunden zu einem Kostenanstieg.
- Koordinations- und Kontrollaufwand:  
Der Leistungszukauf verursachte administrativen Aufwand für die COFAG, etwa für Vergabeverfahren und für das Dienstleister-Controlling, und erforderte eine angemessene Qualitätsaufsicht und Koordination durch Eigenpersonal. Außerdem mussten sich die externen Dienstleister untereinander bzw. vielfach auch mit dem Finanzministerium koordinieren und abstimmen; die Kosten dafür verrechneten sie ebenfalls der COFAG, etwa Rechtsberater und Wirtschaftsprüfer bei der Bearbeitung von Anträgen sogenannter „Unternehmen in Schwierigkeiten“ oder bei der Erstellung von Richtlinien.
- Potenzielle Interessenkonflikte:  
Ein externer Dienstleister der COFAG prüfte im September 2020 einen vom Aufsichtsrat zu genehmigenden Antrag auf Fixkostenzuschuss I, den er zuvor als Parteienvertreter eingebracht hatte. Um Doppelrollen zu vermeiden, beauftragte die COFAG ab Oktober 2020 ein zweites Prüfteam für Zuschussinstrumente und holte Erklärungen über die Unbefangenheit ein. Auch bei einem Garantieantrag kam es im externen Prüfteam zu einem Interessenkonflikt, weshalb die COFAG im Februar 2021 kurzfristig einen weiteren externen Dienstleister beauftragte.



16.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Rolle der COFAG in der Abwicklung von finanziellen COVID-19-Maßnahmen bis Mai 2020 unklar blieb. Für die ursprünglich genannten Zwecke – Koordination der Abwicklungstätigkeit bestehender anderer Fördereinrichtungen, Bündelung, Evidenz–Stelle ohne eigene operative Tätigkeit – bestand aus Sicht des RH auf Basis der damaligen Annahmen, wonach der Hauptteil der Arbeit im Jahr 2020 anfallen werde, kein zwingender Grund, eine eigene Gesellschaft zu errichten.

(2) Ferner wies der RH kritisch darauf hin, dass die COFAG – mangels eigener Personalressourcen und Förderpraxis – Kernprozesse der Abwicklung auslagerte, vor allem Rechtsangelegenheiten oder die Antragsprüfung. Sie geriet damit zunehmend in eine Abhängigkeit vom Know-how externer Dienstleister. Dazu kam, dass die COFAG bereits Zuschüsse im Umfang von 7,550 Mrd. EUR (Stand 30. Juni 2021) abwickelte und großteils auszahlte, obwohl sie ihr Risikomanagementsystem und Internes Kontrollsystem (**IKS**) erst zum Teil eingerichtet hatte und eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit bis Juni 2021 fehlte ([TZ 20](#)). Der RH wies darauf hin, dass bestehende Fördereinrichtungen des Bundes, etwa die aws, nicht nur über die erforderliche Förderexpertise (u.a. Rechtsabteilung, IT–Tools), sondern auch über IKS–Systeme bereits verfügt hätten.

Der RH erachtete die Beauftragung der COFAG als neu geschaffene Abwicklungsstelle für temporär erforderliche finanzielle COVID-19-Maßnahmen als wenig zweckmäßig, weil

- der neuen Institution die Expertise für Abwicklung von Förderungen fehlte ([TZ 8](#), [TZ 13](#))
- Leistungen in großem Umfang zugekauft werden mussten und
- dafür bis Mitte 2021 hohe Kosten von rd. 21 Mio. EUR ([TZ 17](#)) für Berater und Dienstleister anfielen.

Dies ging mit erheblichen Risiken und Nachteilen einher. Lerneffekte und der Wissensaufbau aus der Abwicklung kamen vorwiegend den aus öffentlichen Mitteln finanzierten externen Dienstleistern zugute, was den Nettonutzen des Leistungskaufs erheblich schmälerte.

**Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Festlegung der Organisationsstruktur und der Personalausstattung neu geschaffener Einheiten dafür zu sorgen, dass unternehmensspezifisch erforderliches Know-how und praktische Erfahrung vorhanden sind, um Abhängigkeiten von externen Dienstleistern möglichst zu reduzieren.**

16.3

(1) Wie das Finanzministerium in seiner Stellungnahme ausführte, befindet es sich hinsichtlich der Empfehlung des RH in einem laufenden Dialog mit der COFAG. Seit April 2021 habe die COFAG trotz des sehr schwierigen Arbeitsmarktes zehn neue Mitarbeiter einstellen und dadurch vermehrt Prüfungsaufgaben durch interne Ressourcen durchführen können. Auch Werkverträge bzw. befristete Dienstverhält-



nisse für die Dauer von ein bis eineinhalb Jahre würden in Betracht gezogen. Das Finanzministerium sehe den Versuch, einen anhaltenden Ressourcenbedarf durch den Aufbau interner Mitarbeiter zu decken, positiv.

(2) Die COFAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie binnen kürzester Zeit nach ihrer Gründung, mitten im ersten Lockdown, operativ tätig werden hätte müssen. Dies habe die Strategie der COFAG als eine „Organisation mit Ablaufdatum“ geprägt: auf vorhandene Strukturen setzen, externe Dienstleister mit eingespielten Teams einbinden, ein qualifiziertes Kernteam zur Steuerung und Know-how-Sicherung aufzubauen und Ressourcen bündeln, um das Ziel der COFAG – Unternehmen mit Liquidität versorgen – effizient umzusetzen. Ihre Auslagerungsstrategie sei zur Erreichung der Unternehmensziele zweckmäßig und alternativlos gewesen, weil die Rekrutierung von qualifiziertem Personal zu viel Zeit in Anspruch genommen hätte. Das direkt beschäftigte Kernpersonal der COFAG gewährleiste den Know-how-Erhalt, weil es ausgelagerte Tätigkeiten u.a. überwache und deren Qualität sichere. Steigende Prüfkosten bei steigenden Antragszahlen bzw. steigender Produktkomplexität lägen außerhalb des Einflussbereichs der COFAG und wären auch bei einer Insourcing–Strategie aufgetreten; dies jedoch mit dem Risiko beträchtlich verzögter Auszahlungen infolge der Personalsuche.

Ferner betonte die COFAG, dass die Darstellung des RH, wonach sie – ungeachtet des erst zum Teil eingerichteten Risikomanagementsystem und IKS – bereits Zuschüsse ausbezahlt habe, irreführend sei. Auszahlung und Prüftätigkeit seien losgelöst vom IKS und Risikomanagementsystem zu sehen. Die Prüfung der beantragten Zuschüsse erfolge anhand von Prüfleitfäden durch die Finanzverwaltung und die COFAG. Keine Gesellschaft könne mit Beginn ihres Bestehens ein implementiertes IKS vorweisen. Die Arbeiten am IKS hätten im zweiten Quartal 2020 begonnen. Die Geschäftsführung habe das IKS–Handbuch im Februar 2021 freigegeben, das Risikomanagement–Handbuch im Juni 2021.

16.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass die aufgezeigten Risiken bzw. Nachteile der Auslagerung von Kernprozessen an externe Dienstleister großteils entfallen wären, wenn eine erfahrene, mit qualifiziertem Eigenpersonal ausgestattete Fördereinrichtung des Bundes beauftragt worden wäre.

Zu dem Vorwurf einer irreführenden Darstellung entgegnete der RH, dass Gesellschaften ohne vollständig implementiertes IKS in der Regel nicht schon im ersten Jahr ihres Bestehens ein vergleichbar hohes Mittelvolumen wie die COFAG auszahlen. Die Prüfleitfäden für die Zuschussinstrumente deckten außerdem nur einen Teil des Kontrollbedarfs ab. Die parallel zur Auszahlung der Zuschüsse erfolgende Analyse der Unternehmensrisiken sowie Ausarbeitung und Implementierung des Risikomanagements und des IKS erachtete der RH – im Vergleich zur Förderabwicklung durch eine vorhandene Einrichtung des Bundes mit eingerichtetem Risiko-



management und IKS – als nachteilig. Auch war die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements bis Juni 2021 noch nicht überprüft und die Prozessbeschreibungen des IKS unvollständig. Wie die Interne Revision der COFAG aufgezeigt hatte ([TZ 20](#)), fehlte u.a. ein Prozess zur Steuerung von ausgelagerten Tätigkeiten, wie etwa der Antragsprüfung – dies, obwohl die COFAG damit erhebliche (Qualitäts-)Risiken einging.

## Personalressourcen der COFAG und externe Dienstleister

- 17.1 (1) Bei ihrer Gründung Ende März 2020 hatte die COFAG außer der Geschäftsführung kein Personal. Ab April 2020 stellte sie in geringem Umfang eigenes Personal ein. Bei der Erstellung des Jahresbudgets 2020 beabsichtigte die Geschäftsführung, eigenes Personal nur für mittel- und längerfristig benötigte Aufgaben aufzubauen, kurzfristige Auslastungsspitzen dagegen durch Fremdpersonal abzudecken. Die Organisation sollte mit etwa zehn Beschäftigten „schlank“ gehalten werden. Dazu nutzte die COFAG auch Personalüberlassungen der Muttergesellschaft ABBAG sowie die vorübergehende Bereitstellung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der HETA.

Auch bei der Erstellung des Jahresbudgets 2021 im August und September 2020 behielt die Geschäftsführung diese Personalstrategie im Wesentlichen bei und plante zwei Neuaufnahmen. Mit der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie im Herbst 2020 stiegen jedoch die Anforderungen, vor allem durch die Abwicklung weiterer Zuschussinstrumente. Dies änderte die Rahmenbedingungen und im Jänner 2021 berichtete die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat, dass zur Entlastung der Sachbearbeiterinnen drei weitere Stellen intern besetzt werden sollten.

Der Personalstand (Eigen– und Fremdpersonal) entwickelte sich folgendermaßen:

Tabelle 11: Eigen– und Fremdpersonal der COFAG, März 2020 bis Juni 2021

	März 2020	Juni 2020	September 2020	Dezember 2020	März 2021	Juni 2021
in Vollzeitäquivalenten						
Angestellte (inklusive Geschäftsführer)	2,0	4,0	8,0	11,5	14,0	15,8
Fremdpersonal externer Dienstleister <sup>1</sup>	0	2,5	6,3	12,4	28,2	27,6
Summe Eigen– und Fremdpersonal	2,0	6,5	14,3	23,9	42,2	43,4

<sup>1</sup> Zur Prüfung von Anträgen auf Garantien und Zuschüsse, für das Beschwerdemanagement, von der ABBAG überlassenes Personal; nicht enthalten sind vor allem Personalressourcen für die Rechts– und Prozessberatung bzw. das Callcenter.

Quelle: COFAG



Für die Überlassung von drei Beschäftigten der ABBAG ab April 2020 schlossen die COFAG und die ABBAG erst im Juli 2021 rückwirkend eine Vereinbarung.

(2) Bis Juni 2021 stellte sich der Aufwand externer Dienstleister und Berater wie folgt dar (für die Abgrenzung von sonstigen zugekauften Dienstleistungen (u.a. Prüfungsleistungen, Interne Revision, Rechnungswesen) orientierte sich der RH dabei an den vier Beratungsarten nach der Gliederung des Dienstleister-Monitorings der COFAG:

Tabelle 12: Abgerechnete Dienstleistungen März 2020 bis Juni 2021

Art der Dienstleistung (Beschreibung der Leistungsart)	Dienstleister	abgerechnete Leistungen		
		Jahr 2020	1. Halb- jahr 2021	Summe
	Anzahl	in Mio. EUR (inkl. USt)		
wirtschaftliche Beratung und Dienstleistungen u.a. Prozessmanagement, Antragsprüfung (Zuschüsse und Garantien), Auszahlungen, Beschwerdemanagement	8	4,07	5,55	9,62
technische Beratung und Dienstleistungen Programmierung von IT-Anwendungen für Zuschussinstrumente durch die Bundesrechenzentrum GmbH	1	1,68	3,34	5,02
Rechtsberatung u.a. Operationalisierung der COFAG; Beratung zu Vergabe- und Steuerrecht, rechtliche Gutachten	14	2,75	1,34	4,09
sonstige Beratung und Dienstleistungen u.a. Callcenter, Kommunikations-, Presse- und Öffentlichkeits- arbeit, Personalberatung; Websites für Zuschussinstrumente	9	0,90	1,22	2,12
Summe Beratung und Dienstleistungen	32	9,40	11,45	20,85

Quelle: COFAG

Die externen Dienstleister verrechneten der COFAG bis 30. Juni 2021 Leistungen von 20,85 Mio. EUR. Der kostenmäßig größte Bereich waren die wirtschaftliche Beratung und Dienstleistungen mit 9,62 Mio. EUR. Davon entfielen 7,28 Mio. EUR auf die Zuschussinstrumente,<sup>62</sup> 2,15 Mio. EUR auf die Prüfung und Bearbeitung der Garantieanträge und 0,19 Mio. EUR auf allgemeine Unterstützungsleistungen.

Von den Rechtsberatungskosten (4,09 Mio. EUR) entfielen 63 % auf Leistungen des Rechtsberaters A in den Bereichen Gesellschaftsrecht, Beihilfenrecht, Vorarbeiten für Richtlinien sowie Musteranträge und Protokollführung im Aufsichtsrat. Für die Beratung zu steuerrechtlichen Fragen der Zuschussinstrumente und der FAQ<sup>63</sup> verrechneten zwei weitere Anwaltskanzleien 557.600 EUR.

<sup>62</sup> einschließlich AUA-Standortsicherungszuschuss sowie ein nicht umgesetztes Instrument für Kreditversicherer

<sup>63</sup> Auflistung häufig gestellter Fragen



Im Jahr 2021 nahmen die Kosten für technische und wirtschaftliche, aber auch für sonstige Beratungen und Dienstleistungen deutlich zu.

Knapp drei Viertel der insgesamt angefallenen Kosten entfielen auf sieben von 32 Dienstleistern:

- das BRZ als größtem Dienstleister (5,02 Mio. EUR),
- die Rechtsanwaltskanzlei A (2,57 Mio. EUR) und
- fünf Unternehmensberatungs- und Wirtschaftsprüfungsunternehmen (7,95 Mio. EUR).

Die beiden Bundesunternehmen – BRZ und die Agentur für Rechnungswesen BBT GmbH – verrechneten der COFAG 6,23 Mio. EUR, d.h. mehr als ein Viertel der bis Mitte 2021 abgerechneten Leistungen. Die übrigen 14,62 Mio. EUR gingen an private Unternehmen. Allein mit den Zahlungen an private Dienstleister hätte das Finanzministerium – je nach Wertigkeit des Arbeitsplatzes – zwischen 135 und 186 Vertragsbedienstete (Akademiker) ein Jahr lang beschäftigen können.

(3) Die Abwicklung der Zuschüsse stützte sich in hohem Maße auf Personalressourcen der Finanzverwaltung, etwa zur Plausibilisierung von Anträgen oder Erstellung von Ergänzungsgutachten bei Auffälligkeiten in den Anträgen. Der RH ermittelte u.a. über die Leistungsstunden für den Zeitraum März 2020 bis Juni 2021 den nachfolgenden durchschnittlichen Personaleinsatz der Finanzverwaltung:

Tabelle 13: Personaleinsatz der Finanzverwaltung für die Abwicklung der COFAG

Leistungen (Auswahl)	2020	1. Halbjahr 2021
Durchschnitt, in Vollzeitäquivalenten		
Adaptierungen des FinanzOnline–Systems für die Antragstellung	0,5	0,2
Einrichtung der automatisierten Plausibilisierung von Anträgen	7,9	5,6
Erstellung von Ergänzungsgutachten <sup>1</sup>	27,6	141,1
Unterstützung bei Callcenter–Anfragen	0	1,2
<b>Summe</b>	<b>36,0</b>	<b>148,1</b>

<sup>1</sup> Das Finanzministerium schätzte den Bearbeitungsaufwand für die Ergänzungsgutachten auf 39.000 Prüfertage.

Quelle: BMF; Berechnung: RH

Der Personaleinsatz der Finanzverwaltung für die Förderabwicklung der COFAG belief sich auf zumindest 148 VZÄ, davon entfiel der Großteil auf die Erstellung von Ergänzungsgutachten. Weitere Personalressourcen stellte das Finanzministerium u.a. für die Schulung von Bediensteten der Finanzverwaltung zur Verfügung. In der Beiratssitzung vom 13. Jänner 2021 bemerkte ein Teilnehmer zu einem diesbezüglichen Bericht der Geschäftsführung, dass „diese Hybridstruktur“ am besten geeignet sei, um den Unternehmen möglichst rasch helfen zu können.



(4) Angesichts der steigenden Aufwendungen für den Zukauf externer Dienstleister forderte das Finanzministerium die COFAG im Mai 2021 auf, dieser Entwicklung gegenzusteuern. Bis Ende 2021 beabsichtigte die COFAG, das eigene Personal von 15,8 VZÄ auf 22,75 VZÄ aufzustocken (vor allem in den Bereichen Controlling, Reporting (Datenanalyse), Recht sowie Beschwerde- und Rückforderungsmanagement) und den externen Zukauf von Dienstleistungen dagegen auf kurzfristige Arbeitsspitzen zu beschränken.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die COFAG seit ihrer Gründung im März 2020 kontinuierlich, wenngleich in geringem Umfang, Eigenpersonal aufbaute. Die Antragsprüfung erfolgte vor allem durch die Finanzverwaltung und Fremdpersonal der COFAG.

Für den Zukauf von externen Dienstleistungen und Beratungen fielen bis Mitte 2021 rd. 21 Mio. EUR an, wobei sich der Großteil auf sieben der insgesamt 32 Dienstleister verteilte. Dabei kaufte die COFAG u.a. auch Expertise im Bereich des Förder- und Beihilfenrechts zu, über die professionelle Förderstellen üblicherweise selbst verfügen.

Die Abwicklung der Zuschüsse beanspruchte im ersten Halbjahr 2021 außerdem Personalkapazitäten des Finanzministeriums und der Finanzverwaltung im Ausmaß von geschätzt mindestens 148 VZÄ, vor allem zur Erstellung von Ergänzungsgutachten. So zählte die COFAG Mitte 2021 zwar nur rd. 16 VZÄ Eigenpersonal und rd. 28 VZÄ Fremdpersonal, jedoch erforderte die Abwicklung einen erheblich größeren Personaleinsatz, der durch Leistungszukäufe (vor allem von Rechts- und Prozessberatung, IT-Programmierung sowie Callcenter-Leistungen) und die Finanzverwaltung abgedeckt wurde. In Summe erforderte die Abwicklungstätigkeit der COFAG damit Personalressourcen von deutlich über 200 VZÄ.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die COFAG im Mai 2021 beabsichtigte, zur Kostendämpfung zusätzliches Eigenpersonal anstatt externer Dienstleister einzusetzen. Der RH sah aber ein Risiko darin, dass mit der COFAG eine weitere Bundesförderstelle dauerhaft etabliert wird und im Bereich der Wirtschaftsförderungen des Bundes Doppelgleisigkeiten entstehen.

**Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Auslaufen der finanziellen Maßnahmen zu prüfen, welche Leistungen – nach Art, Umfang und über welchen Zeitraum – von der COFAG noch zu erbringen sind und die Gesellschaft nach Abschluss der Aufgaben aufzulösen.**

- 17.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreifen werde.
- (2) Laut Stellungnahme der COFAG sei die Erhöhung der Personalressourcen infolge der geänderten Anforderungslage erfolgt, u.a. durch die Neubeauftragung von



finanziellen Maßnahmen. Das Hauptaugenmerk habe auf der Verstärkung der internen Steuerungskräfte gelegen. Die operative Prüfung hätten weiterhin externe Ressourcen durchgeführt, weil ansonsten die Aufträge des Verordnungsgebers nicht umzusetzen gewesen wären. Mit Ende des Geschäftsjahres 2021 sei der Personalstand bei 23 VZÄ gelegen.

Die Aufwendungen der COFAG für die Auszahlung der COVID-19-Hilfen hätten sich Ende 2021 auf knapp 36 Mio. EUR belaufen (u.a. für die Einrichtung des IT-Systems sowie für die Antragstellerinformation und die Antragsprüfung durch Prüfteams).

Es sei richtig, dass die COFAG beihilfenrechtliche Beratung in Anspruch genommen habe. Dafür seien Aufwendungen von 98.028 EUR (inkl. USt) angefallen.

## Vergabe von Dienstleistungen

### Dringlichkeitsvergaben und Rahmenvereinbarungen

- 18.1 (1) Als öffentlicher Auftraggeber unterlag die COFAG dem Bundesvergabegesetz 2018<sup>64</sup>. Ihre internen Vergabevorschriften vom Februar 2021 erforderten zudem die Einholung von drei Angeboten, u.a. bei der Vergabe von Beratungsleistungen mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 50.000 EUR.

Nach dem Gesellschaftsvertrag der COFAG hatte die Geschäftsführung auch die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen.<sup>65</sup>

(2) Von Ende März bis Anfang Juni 2020 beauftragte die COFAG neun Dienstleister im Wege von Dringlichkeitsvergaben, d.h. in Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung<sup>66</sup>. Die von der COFAG zu Vergaberechtsthemen beigezogene Rechtsanwaltskanzlei B begründete die Dringlichkeit mit der kurzfristigen Aufnahme der Tätigkeit der COFAG ab 6. April 2020, der Vorbereitung des Standortsicherungszuschusses<sup>67</sup> ab 9. April 2020, der Garantieinstrumente ab 10. April 2020 sowie des Fixkostenzuschusses I ab Ende Mai 2020. Bei vier der acht Vergabeverfahren lud die

<sup>64</sup> BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

<sup>65</sup> § 7 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag vom 26. Mai 2020

<sup>66</sup> Das Vergaberecht sieht Sonderverfahren und Ausnahmen für Notsituationen, wie z.B. COVID-19, vor. Es erlaubt, Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung beschleunigt durchzuführen, wenn „äußerst dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte“, die Einhaltung regulärer Fristen nicht zulassen (§ 37 Abs. 1 Z 4, § 206 Abs. 1 Z 5 Bundesvergabegesetz 2018). Die Mindestanzahl von drei Anbietern kann unterschritten werden (§ 122 Abs. 3 leg. cit.).

<sup>67</sup> Teil der finanziellen Maßnahmen für die AUA



COFAG jeweils mehrere Bieter ein, Angebote zu legen; die übrigen vier Verfahren erfolgten mit jeweils einem Bieter ohne Wettbewerb.

Die folgende Tabelle zeigt die Dringlichkeitsvergaben und abgerechneten Leistungen im Überblick:

Tabelle 14: Dringlichkeitsvergaben der COFAG im Jahr 2020

Art der Dienstleistung	Vergabedatum	Leistungsende	abgerechnete Leistungen 2020 (inkl. USt)	
			in EUR	in %
<b>Vergaben ohne Wettbewerb</b>				
Rechtsberatung „Operationalisierung“	27. März 2020	30. September 2020	1.267.000	43
Sonderprüfung Standortsicherungszuschuss, Rechtsberatung	9. April 2020	16. August 2020	275.000	9
Callcenter Fixkostenzuschuss I	8. Juni 2020	27. Juli 2020	87.000	3
Kommunikation Fixkostenzuschuss I	8. Juni 2020	24. September 2020	58.000	2
<b>Vergaben mit Wettbewerb</b>				
Beratung systemkritische Maßnahmen- implementierung	30. März 2020	30. Juni 2020	407.000	14
Controlling wirtschaftliche Garantieprüfung	9. April 2020	30. Juni 2020	63.000	2
wirtschaftliche Garantieprüfung (zwei beauftragte Dienstleister)	9. April 2020	30. Juni 2020	498.000	17
Sonderprüfung Standortsicherungszuschuss, „Financial Advisor“	20. April 2020	30. Juni 2020	288.000	10
<b>Summe</b>			<b>2.943.000</b>	<b>100</b>

Quelle: COFAG

Zur Vergabe der Rechtsberatungsleistung „Operationalisierung der COFAG“ vom 27. März 2020 lag weder eine Leistungsbeschreibung noch ein Angebot vor; auch eine schriftliche Beauftragung fehlte. Die COFAG begründete dies mit der hohen Planungsunsicherheit zu Beginn der Pandemie. Die Leistungsabrufe erfolgten zu den Bedingungen einer zwischen der ABBAG und dem Rechtsberater A im April 2015 geschlossenen Rahmenvereinbarung, die sich auf Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem Bankenabbau (HETA) bezog. Der Großteil der im Jahr 2020 in Dringlichkeitsvergaben beauftragten und abgerechneten Leistungen – rd. 1,27 Mio. EUR bzw. 43 % – entfiel auf diese Vereinbarung aus 2015.

Aus dieser Rahmenvereinbarung hatte schon die ABBAG am 12. März 2020 den Rechtsberater A mündlich mit Vorarbeiten zur Gründung der COFAG beauftragt (TZ 3). Die gestaffelten Stundensätze aus dem Jahr 2015 beliefen sich auf bis zu 504 EUR (inkl. USt).



## COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

(3) Ab Juni 2020 schloss die COFAG zehn Rahmenvereinbarungen. Mit den im Jahr 2020 getroffenen Vereinbarungen für „Financial Advisor“ und „Legal Advisor“ wurden die zuvor im Wege von Dringlichkeitsvergaben beauftragten Leistungen in regulären Vergabeverfahren beschafft.

Die folgende Tabelle zeigt die Auftragswerte und abgerechneten Leistungen dieser Rahmenvereinbarungen:

Tabelle 15: Rahmenvereinbarungen der COFAG, Stand 30. Juni 2021

Inhalt der Dienstleistungen	Laufzeit	Auftragswert	abgerechnete Leistungen zum 30. Juni 2021
in Mio. EUR (inkl. USt)			
<b>2020</b>			
Prüfung und Bearbeitung von Garantien und finanziellen Unterstützungsleistungen – „Financial Advisor“	19. Juni 2020 bis 19. Juni 2023 <sup>1</sup>	3,00 <sup>2</sup>	2,90
Rechtsberatung „Legal Advisor“	17. August 2020 bis 17. August 2023 <sup>1</sup>	3,60	1,55
Public Relations und Kommunikation	17. August 2020 bis 16. August 2023	0,96	0,29
Steuerrecht	15. Oktober 2020 bis 15. Oktober 2023 <sup>1</sup>	0,19	0,23
<b>2021</b>			
Überprüfung von Förderfällen	22. Jänner bis 31. Dezember 2021 <sup>1</sup>	0,72	1,92
Überprüfung von Haftungen und Garantien	4. Jänner bis 30. September 2021	0,72	0,42
Überprüfung von Förderfällen	20. Mai 2021 bis zur Erschöpfung der Abrufsumme oder Kündigung	2,16	0,53
„Financial Advisor“ (neu):			
• Financial Advisor	8. Juni 2021 bis 7. Juni 2024	4,50	0,07
• Beschwerdemanagement	1. Juni 2021 bis 31. Mai 2022	1,40	0,14
Steuerrecht (Weiterbeauftragung)	20. Mai 2021 bis 20. Mai 2024	0,24	
Steuerrecht 2021	15. April 2021 bis 15. April 2024	0,12	0,18
<b>Summe</b>		<b>17,61</b>	<b>8,23</b>

<sup>1</sup> zur Zeit der Geburungsüberprüfung nicht mehr in Geltung

<sup>2</sup> ursprünglich 2,02 Mio. EUR Auftragswert, nachträglich angehoben auf 3 Mio. EUR

Quelle: COFAG

Die Schwellenwerte für Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich mit EU-weiter Bekanntmachung lagen bei 214.000 EUR (Dienstleistungsaufträge, exkl. USt) bzw. bei 750.000 EUR (besondere Dienstleistungsaufträge, exkl. USt). Die drei Rahmenvereinbarungen zum Steuerrecht vergab die COFAG im Wege von Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Unterschwellenbereich, da es sich um besondere Dienstleistungsaufträge (Dienstleistungen im juristischen Bereich) im Sinne des § 151 Bundesvergabegesetz 2018 handelte. In den übrigen sieben Fällen wählte sie jeweils ein offenes Verfahren im Oberschwellenbereich.



(4) Bei der Rahmenvereinbarung vom Jänner 2021 (Überprüfung von Förderfällen) wurde der Auftragswert von 720.000 EUR – laut COFAG aufgrund der hohen Antragszahlen – bereits im ersten Quartal 2021 erreicht. Bis zum Abschluss einer weiteren Rahmenvereinbarung im Mai 2021 kam es zu einer Überschreitung um 1,20 Mio. EUR. Auch bei der Rahmenvereinbarung „Steuerrecht“ des Jahres 2020 lagen die abgerechneten Leistungen über dem Auftragswert, weshalb im Jahr 2021 eine Weiterbeauftragung und eine neue Beauftragung notwendig wurden.

18.2 Der RH hielt fest, dass die COFAG – zur raschen Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit – bis Juni 2020 Dienstleistungen und Beratungen auch im Wege von beschleunigten Vergabeverfahren beauftragte. Der RH konnte die Dringlichkeit nachvollziehen, wies aber darauf hin, dass es bei der Hälfte dieser Verfahren jeweils nur einen Bieter gab, wodurch das Risiko überhöhter Preise bestand, weil Vergleichsangebote fehlten und der Wettbewerb ausgeschlossen war.

Der RH kritisierte, dass sowohl die ABBAG als auch die COFAG Rechtsberatungsleistungen des Rechtsberaters A, auf den 43 % der im Wege von Dringlichkeitsvergaben beauftragten und abgerechneten Leistungen entfielen, jeweils nur mündlich und ohne Leistungsbeschreibung beauftragten. Zudem wurden diese Leistungen aus einer für den Bankenabbau konzipierten Rahmenvereinbarung der ABBAG aus dem Jahr 2015 abgerufen, die nicht auf den Unternehmensgegenstand der COFAG und die damit verbundenen Themen abstellte.

Der RH empfahl der ABBAG und COFAG, Verträge über die Beauftragung von Dienstleistungen aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit – auch bei Dringlichkeitsvergaben – stets schriftlich und vor Beginn des Leistungsabrufs abzuschließen.

Der RH erachtete den Abschluss von Rahmenvereinbarungen ab Juni 2020 als zweckmäßig, weil die COFAG damit die Dringlichkeitsvergaben in reguläre Vergabeverfahren überleitete.

18.3 (1) Laut Stellungnahme der ABBAG stimme sie der Empfehlung des RH vollinhaltlich zu. Während der Krisentage von 11. bis 27. März 2020 sei sie aber fast täglich mit der Prüfung unterschiedlicher gesellschafts-, finanz- und bankrechtlicher Fragen konfrontiert gewesen. Eine Beauftragung des Rechtsberaters A – auf Grundlage der bestehenden Rahmenvereinbarung aus 2015 – sei daher naheliegend gewesen (TZ 3). Die Ausformulierung eines auf die Situation bezogenen Leistungsvertrags sei zugunsten der Beratungsleistungen hintangestellt worden.

(2) Die COFAG führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie bei Dringlichkeitsvergaben – wenn sinnvoll und möglich – mehrere Angebote eingeholt habe. Der Rechtsberater A habe die ABBAG seit 2015 beraten und sei mit der Eigentümerstruktur und den



Gegebenheiten der Gründung und Operationalisierung der COFAG und ihrer Produkte bestens vertraut gewesen. Die Einholung von Angeboten neuer Drittbieter, die sich erst einarbeiten hätten müssen, wäre weder zweckmäßig noch sparsamer gewesen. Der Umfang der Rahmenvereinbarung 2015 der ABBAG – mit Schwerpunkt Zivil- und Gesellschaftsrecht – habe gepasst. Ergänzende Leistungsbeschreibungen seien wegen der Dringlichkeit und der laufenden Abstimmungen mit dem Rechtsberater A nicht erforderlich gewesen. Die Abrufe seien ausnahmsweise mündlich erfolgt.

Bei der Beauftragung „Sonderprüfung Standortsicherungszuschuss, Rechtsberatung“ sei aufgrund der Dringlichkeit keine vertiefte Markterkundung möglich gewesen. Die umfassende Expertise der letztlich beauftragten Kanzlei sei der COFAG bekannt gewesen. Die Kanzlei habe kurzfristig entsprechende Kapazitäten aufgebracht und 40 % Rabatt auf ihren regulären Stundensatz gewährt.

Für die Beauftragung „Kommunikation Fixkostenzuschuss I“ habe die COFAG nur ein Angebot eingeholt, um damit das Know-how des zuvor bereits für die aws einschlägig tätigen Dienstleisters übernehmen zu können. Auch die Beauftragung „Callcenter Fixkostenzuschuss I“ habe die aws übernommen, weil der Dienstleister Bestbieter in einem wettbewerblichen Verfahren der aws und die Hotline bereits eingerichtet gewesen sei.

- 18.4 Der RH erwiderte der ABBAG und der COFAG, dass die mündlich vereinbarten Eckpunkte eines Auftrags (Ziel und Zweck, Leistungen, Preis, Modalitäten) auch in einer Dringlichkeitssituation für einen begrenzten Zeitraum zumindest als Punktaufgabe – etwa im Wege eines E-Mails – festgehalten werden können.

Die ABBAG stellte das Schriftlichkeitsgebot für einen Auftrag im Umfang von 210.000 EUR für etwa zwei Wochen „zugunsten der Beratungsleistungen hintan“. Die COFAG bezog über ein halbes Jahr (bis Ende September 2020) Leistungen des Rechtsberaters A im Umfang von 1,27 Mio. EUR – dies ohne Wettbewerb, ohne schriftliche Beauftragung, mit mündlichen Leistungsabrufen. Der RH hielt daher seine Kritik und seine Empfehlung aufrecht.



## Direktvergaben

19.1 Von Ende März 2020 bis 30. Juni 2021 führte die COFAG zur Beschaffung von Dienstleistungen auch 30 Direktvergaben durch, wovon die Hälfte Rechtsberatungen betraf, u.a. zur Rückforderung von Zuschüssen für Bestandzinsaufwendungen. Der RH stellte bei den acht von ihm ausgewählten<sup>68</sup> Vergaben folgende Mängel fest:

- Die ABBAG beauftragte am 26. März 2020 den Rechtsberater B telefonisch mit der vergaberechtlichen Beratung der COFAG. Der von der COFAG geschätzte Auftragswert von 60.000 EUR bis 85.000 EUR (exkl. USt) erhöhte sich durch telefonisch erteilte Folgeaufträge der COFAG bis Juni 2021 auf rd. 182.500 EUR (exkl. USt). Diese Überschreitung auf mehr als das Doppelte resultierte laut COFAG vor allem aus ihrer – im März 2020 noch nicht absehbaren – Beauftragung mit der Umsetzung des Fixkostenzuschusses I. Wegen der klaren inhaltlichen Abgrenzbarkeit der Beratungsleistungen sei eine Zusammenrechnung – im Hinblick auf den für Direktvergaben relevanten Schwellenwert von 100.000 EUR – jedoch nicht erforderlich gewesen.
- Im Oktober 2020 beauftragte der zur steuerrechtlichen Beratung der COFAG beigezogene Rechtsberater C namens der COFAG den Rechtsberater D schriftlich mit einem Gutachten zum Antragsprozess und zum privatrechtlichen Fördervertrag für den Fixkostenzuschuss I. Der COFAG entstanden daraus Kosten von 20.000 EUR (exkl. USt).
- Der Vorsitzende des Aufsichtsrats erteilte am 1. Dezember 2020 telefonisch und ohne schriftliche Vereinbarung einen Auftrag über arbeitsrechtliche Beratung (Kosten: 20.695 EUR, exkl. USt).

Bei sieben der acht überprüften Vergabefälle<sup>69</sup> – einschließlich der drei dargestellten Vergaben – holte die COFAG keine Vergleichsangebote ein.

19.2 (1) Der RH kritisierte, dass die COFAG wiederholt Direktvergaben ohne schriftlichen Auftrag erteilte, weshalb über Inhalt und Umfang der vereinbarten Leistung nicht immer Klarheit bestand.

Bei der vergaberechtlichen Beratung durch den Rechtsberater B war mangels schriftlicher Unterlagen nicht eindeutig nachvollziehbar, ob die beauftragten Leistungen inhaltlich bestimmt und eindeutig abgrenzbar waren oder ob es sich um ähnliche Leistungen handelte, deren Auftragswerte – zusammengerechnet – den Schwellenwert von 100.000 EUR überschritten hätten. Er kritisierte außerdem, dass in einem

<sup>68</sup> Die Auswahl der acht überprüften Fälle erfolgte kriteriengestützt nach Auftragswert (großer/kleiner Auftragswert) und Leistungsart (Rechtsberatung, sonstige Beratungen und Dienstleistungen): sechs Vergaben Rechtsberatung, eine Pressearbeit sowie eine Personalsuche.

<sup>69</sup> In einem der sieben Fälle (Personalberatung) vom Jänner 2021 verzichtete die COFAG auf Vergleichsangebote, weil laut Aktenvermerk der COFAG das einzige Angebot des letztlich beauftragten Dienstleisters günstiger war als das Bestgebot aus einem Vergabeverfahren für Personalberatungsleistungen vom Juni 2020.



Fall die Beauftragung für ein Rechtsgutachten nicht durch die COFAG selbst, sondern durch einen externen Dienstleister der COFAG erfolgte.

Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 18, Verträge stets vor Leistungsbeginn schriftlich abzuschließen.

(2) Ebenso stellte der RH kritisch fest, dass die COFAG bei sieben der acht überprüften Direktvergaben keine Vergleichsangebote einholte. In dem Zusammenhang sah er kritisch, dass auch die internen Vorgaben der COFAG vom Februar 2021 eine Einladung an mehrere Bieter erst ab einem geschätzten Auftragswert von 50.000 EUR vorsahen. Damit schränkte die COFAG bei der Vergabe von Dienstleistungen den Wettbewerb ein, ein Nachweis der Preisangemessenheit lag somit nicht vor.

Der RH empfahl der COFAG, auch bei der Direktvergabe von Dienstleistungen die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen. Zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit sollten daher bei geschätzten Auftragswerten bis 50.000 EUR ebenfalls – ab einer zu bestimmenden Bagatellgrenze – Vergleichsangebote eingeholt werden.

- 19.3 Laut Stellungnahme der COFAG sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt. Zukünftig seien bei Dienstleistungsverträgen bereits ab einem Auftragswert von 5.000 EUR mindestens zwei und ab einem Auftragswert von 10.000 EUR mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen.

Bei den Direktvergaben von Rechtsberatungsleistungen habe es sich überwiegend um Stellungnahmen bzw. Gutachten zu besonderen Fragestellungen gehandelt. Dabei seien die Qualität und das Vertrauen auf die Richtigkeit der Ergebnisse wesentlich, weshalb ausgewiesene Experten beauftragt worden seien. Vergleichsangebote seien daher bei diesen Beauftragungen nicht zweckmäßig.

Der Rechtsberater B habe in seinem Angebotsschreiben vom 17. April 2020 ein Honorar von 34.510 EUR (exkl. USt) für vergaberechtliche Beratung bei „dringlichen Beschaffungen“ geltend gemacht. Die Leistungen hätten die ersten Wochen des Bestehens der COFAG betroffen, in denen schnellstmöglich die für den operativen Betrieb erforderlichen Vergaben durchgeführt worden seien und daher eine zeitaufwändige Dokumentation nicht zweckmäßig gewesen sei. Weitere Beschaffungen seien in dem Angebot inhaltlich näher bestimmt.



- 19.4 Zur vergaberechtlichen Beratung erwiderte der RH der COFAG, dass dem Vergabeakt zwar einzelne Angebote des Rechtsberaters B – u.a. jenes vom April 2020 – beigelegt waren, jedoch eine ausreichende Dokumentation der Auftragsvergabe fehlte. Es bestand daher keine Klarheit über den vereinbarten Leistungsinhalt und –umfang. Im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit erachtet der RH ein Mindestmaß an Dokumentation für unabdingbar (siehe auch TZ 18).

## Internes Kontrollsyste, Risikomanagement und Interne Revision

- 20.1 (1) Gemäß § 22 Abs. 1 GmbH-Gesetz hatte die Geschäftsführung für ein den Anforderungen des Unternehmens entsprechendes Rechnungswesen und ein IKS zu sorgen. Gemäß § 8 der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der COFAG hatte sie auch eine interne Revisionsstelle (Interne Revision) einzurichten.

Die COFAG beabsichtigte, bis Mitte November 2020 ein IKS und bis zum zweiten Quartal 2021 ein Risikomanagementsystem zu implementieren. Mit den Aufgaben der Internen Revision beauftragte sie im Oktober 2020 einen externen Dienstleister.

Infolge neuer Zuschussinstrumente ab dem Spätherbst 2020 – in Reaktion auf die zweite Welle der COVID-19-Pandemie – konnte die Geschäftsführung das IKS jedoch erst im Februar 2021 genehmigen und das Risikomanagement erst im Juni 2021 in Kraft setzen.

(2) Kernstück des IKS bildete ein Handbuch mit Prozessbeschreibungen, einer Risiko-Kontroll-Matrix für die Kern- und Unterstützungsprozesse der COFAG, Stellenbeschreibungen und Stellvertreterregelungen sowie einem Organigramm.

Die Interne Revision der COFAG stellte Anfang Juli 2021 in ihren Prüfberichten zum Aufbau des IKS bzw. des Risikomanagements u.a. fest, dass ein Prozess und eine vollständige Prozessdokumentation zur Steuerung von ausgelagerten Leistungen fehlten.

(3) Die Organisation und Funktionsweise des Risikomanagementsystems (u.a. Risikostrategie, –inventur und –messung) legte ein Risikohandbuch fest. Die COFAG identifizierte und bewertete elf nicht-finanzielle Risiken, darunter vor allem

- das Prozessrisiko (fehlerhafte oder missbräuchliche Prozesse),
- das Outsourcing-Risiko (Qualitätsmängel infolge der Vielzahl an externen Dienstleistern),
- das Förderbetrugsrisiko sowie
- Compliance-Risiken.



Da sich der Bund verpflichtet hatte, der COFAG die nötigen Mittel bereitzustellen, hatte sie laut Risikohandbuch keine finanziellen Risiken.

Die kurzfristige Umsetzung neuer Zuschussinstrumente und deren Wechselwirkungen führten im ersten Quartal 2021 zu einer hohen Ressourcenbelastung und zu häufigeren Fehlern. Zur Qualitätsverbesserung erstellte die COFAG eine Schadensfalldatenbank als weiteren Bestandteil des Risikomanagements.

Der Jahresabschlussprüfer beurteilte die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements<sup>70</sup> nachträglich im Juni 2021. Er schränkte seine Beurteilung allerdings auf die Einrichtung des Risikomanagementsystems ein und stellte diesbezüglich keine Mängel fest. Die operative Wirksamkeit, die Vollständigkeit der identifizierten Risiken und deren Bewertung waren nicht Gegenstand der Beurteilung.

(4) Als Compliance–Risiken identifizierte die COFAG im Rahmen ihrer Risikoanalyse allfällige Verstöße gegen Rechtsnormen und rechtliche Verpflichtungen. Die Geschäftsführung der COFAG genehmigte im Juni 2021 ein Antikorruptionshandbuch, das u.a. die Themen Vorteils– und Geschenkannahme, Meldung von Interessenkonflikten sowie Bearbeitung von Anträgen – ohne willkürliche Vor– oder Nachreihung – beinhaltete.

Nach der internen Veröffentlichung des Handbuchs sollte die Leiterin der Rechtsabteilung als Compliance–Beauftragte („Compliance Officer“) u.a. ein Schulungsprogramm erstellen. Regelmäßige Schulungen zu Compliance–Themen fanden bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht statt.

Die Compliance–Beauftragte berichtete direkt an die Geschäftsführung der COFAG. Eine Weisungsfreistellung in Bezug auf ihre Aufgaben als Compliance–Beauftragte war nicht dokumentiert.

(5) Am 3. Dezember 2020 präsentierte die Interne Revision dem Aufsichtsrat den Revisionsplan für die Jahre 2020 bis 2023. Im Jahr 2020 sollten vier Prüfungen (IKS, Organisation Callcenter, Reporting, IT), im ersten Halbjahr 2021 sechs weitere Prüfungen stattfinden.

<sup>70</sup> nach Regel 14.3.8.5 des B–PCGK



Bis Anfang Juli 2021 lagen vier der zehn geplanten Revisionsberichte vor:

Tabelle 16: Feststellungen der Internen Revision der COFAG

Prüfgegenstand (Berichtsdatum)	Anzahl und Art der Feststellungen laut Interne Revision	Feststellungen der Internen Revision (Auswahl)
Interner Zahlungsverkehr (10. Mai 2021)	vier geringfügige Mängel	Der interne Zahlungsvorgang ist kompliziert mit vielen manuellen Schritten und entspricht nicht Best-practice-Standards.
Callcenter (29. Juni 2021)	ein geringfügiger Mangel	Die Qualitätsstandards im Callcenter wurden auf Basis von Vor-Ort-Terminen sowie diversen Reportings überprüft, eine Qualitätsüberprüfung durch „Mystery Calls“ gab es nicht.
Risikomanagement – Aufbau (12. Juli 2021)	vier geringfügige Mängel	Eine strukturierte Dokumentation der Dienstleistersteuerung (inklusive Risikoanalyse, risikomindernde Maßnahmen) liegt nicht vor.
	ein mittelschwerer Mangel	Zuständig für risikomindernde Maßnahmen sind laut Risikohandbuch auch Organisationseinheiten außerhalb der COFAG, z.B. Finanzministerium/PACC; weitere Erläuterungen fehlen.
Internes Kontrollsysteem – Aufbau (12. Juli 2021)	ein geringfügiger Mangel	Der Prozess zur Auslagerungssteuerung ist nicht definiert (Teile davon im Beschaffungs- bzw. Controllingprozess abgedeckt).

PACC = Predictive Analytics Competence Center

Quelle: COFAG

Die Revisionsberichte enthielten Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel und Umsetzungsfristen. Laut den Revisionsberichten bedeuteten die getroffenen Feststellungen kein Risiko für die COFAG und betrafen überwiegend „formale Punkte“. Die Wirksamkeit des IKS und des Risikomanagements sollte laut Interne Revision im zweiten Halbjahr 2021 überprüft werden.

20.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die COFAG die Einrichtung des Risikomanagements samt Festlegung risikominimierender Maßnahmen erst im zweiten Geschäftsjahr abschloss. Bis Mitte 2021 fehlte daher ein wesentliches Instrument für eine systematische Beurteilung und Steuerung von Risiken. Der RH bewertete dies kritisch, weil das Fehlerrisiko bei der Abwicklung und Auszahlung der Anträge – durch die Komplexität der Zuschussinstrumente ab Beginn des Jahres 2021 – deutlich zunahm. Er verwies dazu auf die Feststellungen der Internen Revision vom Juli 2021, wonach für die Steuerung von externen Dienstleistern ein Prozess samt Beschreibungen fehlte. Eine vollständige Regelung der Handlungsabläufe und deren nachvollziehbare Dokumentation sind jedoch Voraussetzung für ein funktionierendes IKS.

Der RH empfahl der COFAG, im Rahmen des IKS und des Risikomanagementsystems für alle wesentlichen Abläufe Prozessbeschreibungen festzulegen und umzusetzen. Weiters wäre die Empfehlung der Internen Revision, einen Prozess für die Steuerung von externen Dienstleistern festzulegen, umzusetzen.



(2) Der RH merkte kritisch an, dass die Compliance–Beauftragte in Bezug auf ihre Aufgaben nicht schriftlich weisungsfrei gestellt war. Weiters stellte er fest, dass die COFAG bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine regelmäßigen Compliance–Schulungen für ihre Bediensteten durchführte.

**Der RH empfahl der COFAG, die Compliance–Beauftragte im Hinblick auf ihre Aufgaben weisungsfrei zu stellen. Weiters wären auf Grundlage eines Compliance–Schulungsprogramms regelmäßig Compliance–Schulungen durchzuführen, um das Personal für dieses Thema zu sensibilisieren.**

20.3 Laut Stellungnahme der COFAG habe sie die Empfehlungen umgesetzt. Die Finalisierung des IKS und Risikomanagements habe sich verzögert, weil sich die Rahmenbedingungen für die COFAG durch die zweite COVID–19–Welle im Herbst 2020 erheblich geändert hätten. Dennoch seien das Risikomanagement sowie das IKS binnen 14 Monaten ab der Gründung implementiert worden. Die Prozesse und deren Beschreibung würden laufend geprüft und bei Bedarf angepasst, die Risiko–Kontroll–Matrizen mindestens einmal im Quartal aktualisiert. Auch seien sämtliche Empfehlungen der Internen Revision bereits umgesetzt, u.a. die Festlegung eines Prozesses zur Auslagerungssteuerung. Die Geschäftsführung habe diesen Prozess nach einer Überprüfung der Internen Revision vom Dezember 2021 in Kraft gesetzt.

Die Weisungsfreistellung des Compliance–Officers sei auf Anregung des RH explizit in einer Bestellungsurkunde festgehalten worden. Zudem habe im September 2021 bereits eine Compliance–Schulung stattgefunden. Eine verpflichtende jährliche Auffrischung sei vorgesehen.



## Budgets und Finanzierung

### Wirtschaftliche Lage

- 21.1 (1) Im Rumpfgeschäftsjahr 2020 betrugen die Aufwendungen der COFAG 11,68 Mio. EUR, im ersten Halbjahr 2021 13,50 Mio. EUR. Davon entfielen jeweils 7 % auf den Personalaufwand und 91 % auf die sonstigen Aufwendungen, u.a. für den Zukauf externer Dienstleistungen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Aufwendungen der COFAG von 2020 bis Juni 2021:

Tabelle 17: Entwicklung der Aufwendungen der COFAG

	2020 (März bis Dezember)	2021 (Jänner bis Juni)	Änderung 2021 zu 2020	Änderung, hochgerechnet auf volle Jahre
in Mio. EUR		in %		
Personalaufwand	0,76	0,91	20	80
Aufwendungen für bezogene Leistungen	0,25	0,33	32	98
sonstige Aufwendungen <sup>1</sup>	10,64	12,23	15	72
<i>davon</i>				
<i>externe Dienstleister (u.a. Beratungsaufwand)</i>	9,45	11,46	21	82
<i>Aufsichtsratsvergütung</i>	0,39	0,21	-46	-19
<i>Versicherungen</i>	0,24	0,16	-33	0
<i>sonstiger Aufwand (u.a. Miete, Jahresabschlussprüfung)</i>	0,56	0,41	-27	10
Abschreibungen	0,03	0,03	0	50
Summe Aufwendungen	11,68	13,50	16	-
umgerechnet auf ein volles Geschäftsjahr	15,57	27,00	-	73

<sup>1</sup> ohne Auszahlungen der Zuschussinstrumente und Wertberichtigung von Darlehen

Quelle: COFAG

(2) Die Aufwendungen stiegen im Jahr 2021 stark an und lagen bereits in den ersten sechs Monaten des Jahres 2021 um 1,82 Mio. EUR über den neun Monaten des Rumpfgeschäftsjahres 2020. Umgerechnet auf ein volles Geschäftsjahr erhöhten sich die Aufwendungen von 2020 auf 2021 um 73 % – dies, obwohl atypische und erhöhte Aufwendungen auch bereits im Jahr 2020 angefallen waren, u.a. für die Gründung und Operationalisierung der COFAG sowie für die Implementierung des Fixkostenzuschusses I.



Die Ursache für den starken Anstieg im ersten Halbjahr 2021 erklärte die COFAG im Wesentlichen mit dem vermehrten Einsatz von externen Dienstleistern für

- die Umsetzung zusätzlicher Zuschussinstrumente ab November 2020 (u.a. drei Umsatzersatz-Instrumente, Ausfallsbonus),
- die Bearbeitung und Prüfung der stark gestiegenen Anzahl an Anträgen,
- die Bewältigung der Folgen der zunehmenden Komplexität aus der parallelen Abwicklung mehrerer Zuschussinstrumente sowie
- die Klärung von Anfragen und Beschwerden.

Für das Gesamtjahr 2021 betragen die Personal- und Sachaufwendungen laut Jahresabschluss 2021 der COFAG 26,69 Mio. EUR.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass die Aufwendungen der COFAG im ersten Halbjahr 2021 aufgrund des Mehraufwands für die Abwicklung der Zuschussinstrumente im Vergleich zu den neun Monaten des Rumpfgeschäftsjahres 2020 um 1,82 Mio. EUR (16 %) stiegen, wobei sich vor allem die Aufwendungen für externe Dienstleister (u.a. Beratungsaufwand) um 2 Mio. EUR (21 %) erhöhten.

Umgerechnet auf ein ganzes Jahr stiegen die Aufwendungen um 11,43 Mio. EUR (73 %), davon entfielen 10,27 Mio. EUR auf externe Dienstleister (u.a. Beratungsaufwand). Dies führte zu einem erhöhten Liquiditätsbedarf, der aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren war.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass die COFAG die öffentlichen Mittel nicht immer sparsam einsetzte. Dies betraf beispielsweise

- die Beauftragung mehrerer Rechtsgutachten zum selben Sachverhalt, etwa zur Entlastung des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung (TZ 7),
- die vergleichsweise hohe Vergütung für die Aufsichtsratsmitglieder (TZ 9),
- die mehrmonatige Protokollführung im Aufsichtsrat durch den Rechtsberater A der COFAG (TZ 10) sowie
- die Beschaffung von Dienstleistungen ohne Vergleichsangebote mit dem Risiko überhöhter Preise (TZ 18, TZ 19).

- 21.3 Laut Stellungnahme der COFAG hätten das Finanzministerium und die COFAG im Zusammenhang mit der Entlastung der Organe der Gesellschaft (TZ 7) mehrere Gutachten einholen müssen, weil zunächst Unklarheiten über den Modus einer rechtswirksamen Entlastung bestanden hätten. Die Entlastung der Organe sei aber nie in Zweifel gestanden.



## Budgets 2020 und 2021

22.1 (1) Am 20. April 2020 schlossen das Finanzministerium und die COFAG eine Finanzierungsvereinbarung über den Verwaltungsaufwand der COFAG. Das – vom Aufsichtsrat genehmigte – Budget für das Geschäftsjahr 2020 hatte die COFAG dem Finanzministerium bis 15. Mai 2020 vorzulegen. Nach schriftlicher Zustimmung leistete das Finanzministerium für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 zunächst eine Akontozahlung von 750.000 EUR.<sup>71</sup>

Ab dem Jahr 2021 hatte die COFAG jährlich ein Budget für den Verwaltungsaufwand des Folgejahres zu erstellen und – nach Genehmigung durch den Aufsichtsrat – dem Finanzministerium jeweils bis zum 30. September des Vorjahres mitzuteilen.

(2) Bei der konstituierenden Sitzung des Aufsichtsrats der COFAG am 1. April 2020 konnte die Geschäftsführung noch keine Eckpunkte für das Budget benennen, weil die Rolle der COFAG in der Abwicklung der finanziellen Maßnahmen (Garantien und Zuschüsse) noch nicht feststand. Ursprünglich sollte sie als „Evidenz–Stelle“ ohne eigene operative Tätigkeit vor allem die Abwicklungstätigkeit anderer Fördereinrichtungen koordinieren.

Mitte April schienen die Agenden der COFAG geklärt, Anfang Mai entschied das Finanzministerium jedoch, die COFAG – anstelle der aws, wie ursprünglich vorgesehen – mit der Abwicklung des Fixkostenzuschusses zu betrauen. Der Aufsichtsrat konnte daher am 15. Mai neuerlich nur ein vorläufiges, auf erste Kostenschätzungen gestütztes Budget für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 beschließen. Es sah Aufwendungen von 7,94 Mio. EUR (Planwert) vor.

Am 5. Juni 2020 beschloss der Aufsichtsrat ein adaptiertes Budget, welches für den Fixkostenzuschuss zur Operationalisierung, Verwaltung und Förderberatung 3,38 Mio. EUR enthielt. Die Aufwendungen der COFAG stiegen damit auf 11,13 Mio. EUR (Planwert 2020).

(3) Im September 2020 legte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat die Vorschau bis Ende 2020, das Budget 2021 und die Mittelfristplanung 2022 bis 2025 zur Genehmigung vor. Beim Fixkostenzuschuss budgetierte sie für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 Auszahlungen an Antragsteller in Höhe von 3,85 Mrd. EUR (ohne Verwaltungsaufwand); für das Jahr 2021 in Höhe von 8 Mrd. EUR. Sie orientierte sich dabei an den Budgetannahmen des Bundes. Tatsächlich lagen die Auszahlungen aus dem Fixkostenzuschuss I Ende 2020 mit rd. 452 Mio. EUR weit unter diesen Annahmen.

<sup>71</sup> Die Rechtsgrundlage bildete § 2 Abs. 5 in Verbindung mit § 6a Abs. 1 und 2 zweiter Satz ABBAG–Gesetz.



Ausgehend davon, dass die Aufwendungen der COFAG im Geschäftsjahr 2021 wieder sinken würden, budgetierte sie einen Gesamtaufwand von knapp 7 Mio. EUR (Liquiditätsbedarf 6,64 Mio. EUR). Der Aufsichtsrat genehmigte das Budget 2021 und den Mittelfristplan im Oktober 2020.

Die Implementierung neuer Zuschussinstrumente (Umsatzersatz für November bzw. für Dezember) erforderte jedoch bereits im Jahr 2020 ein zusätzliches Projektbudget von rd. 2 Mio. EUR. Damit waren das Budget 2020 und in der Folge auch jenes für 2021 neuerlich anzupassen.

(4) Ende März 2021 trat die COFAG an das Finanzministerium heran, weil der für 2021 veranschlagte Liquiditätsbedarf (knapp 7 Mio. EUR) mit der Implementierung weiterer Zuschussinstrumente und dem Mehraufwand für die Projektbudgets (Ausfallsbonus, Umsatzersatz II für die vom Lockdown indirekt betroffenen Unternehmen) um 12,66 Mio. EUR auf insgesamt 19,31 Mio. EUR stieg.

Die Überschreitung des genehmigten Budgetvoranschlags des Vorjahres um mehr als 5 % erforderte – vor der Genehmigung durch den Aufsichtsrat der COFAG – die schriftliche Zustimmung des Finanzministeriums.<sup>72</sup> Dieses identifizierte Ende April 2021 Potenzial für kostendämpfende Maßnahmen der COFAG und erörterte am 28. April 2021 mit der COFAG eine Evaluierung des Verwaltungsaufwands. Am 18. Mai 2021 legte die COFAG ein überarbeitetes Budget für 2021 mit einem – um weitere 3,2 Mio. EUR gestiegenen – Liquiditätsbedarf von 22,51 Mio. EUR vor.

22.2 Der RH hielt fest, dass sich die Abschätzung der Höhe des Verwaltungsaufwands der COFAG mehrere Male änderte, u.a. weil die Rolle und operative Tätigkeit der COFAG in der Abwicklung von finanziellen COVID-19-Maßnahmen über längere Zeit unklar waren. Während ursprünglich geplant war, dass sich die COFAG auf die operative Abwicklungstätigkeit anderer Einrichtungen stützen sollte, hatte sie ab Mai 2020 die Abwicklung von Zuschüssen selbst durchzuführen.

Mit dem weiteren Verlauf der Pandemie war die Budgetierung für das Rumpfgeschäftsjahr 2020 sowie für die Folgejahre wiederholt anzupassen, vor allem wegen der Operationalisierung weiterer Zuschussinstrumente sowie zusätzlicher Personalressourcen. Mit Stand Mai 2021 hatte sich der im Oktober 2020 budgetierte Verwaltungsaufwand für das Jahr 2021 von knapp 7 Mio. EUR mehr als verdreifacht mit einem Liquiditätsbedarf von 22,51 Mio. EUR. Das Finanzministerium stellte ab April 2021 Überlegungen für kostendämpfende Maßnahmen an.

<sup>72</sup> gemäß Punkt 1 Abs. 4 der Verwaltungsaufwand–Finanzierungsvereinbarung vom 20. April 2020



## Finanzierungsvereinbarungen

23 (1) Die Finanzierung von finanziellen Maßnahmen hatte nach Maßgabe der gesetzlichen Ermächtigung oder Beauftragung durch den Finanzminister zu erfolgen.<sup>73</sup> Das Finanzministerium schloss mit der COFAG Vereinbarungen über die Finanzierung des Verwaltungsaufwands der COFAG sowie über die Finanzierung jeder finanziellen Maßnahme.

(2) Die Finanzierungsvereinbarungen (siehe Anhang A) betrafen einerseits den Verwaltungsaufwand und andererseits die finanziellen Maßnahmen zugunsten von Unternehmen:

- Verwaltungsaufwand–Finanzierungsvereinbarung vom 20. April 2020,
- „Erste Finanzierungsvereinbarung“ vom 8. April 2020 (über Garantien und Schadloshaltungen) mit drei Zusatzvereinbarungen (über Umsatzersatz, Fixkostenzuschuss 800.000 sowie Ausfallsbonus),
- „Vereinbarung Fixkostenzuschuss“ vom 25. Mai 2020 (über den Fixkostenzuschuss I) mit zwei Zusatzvereinbarungen (über Standortsicherung, Verlustersatz).

Die „Erste Finanzierungsvereinbarung“ wies einen Maßnahmenhöchstbetrag von 15 Mrd. EUR aus. Die Höchstbeträge der drei Zusatzvereinbarungen waren jeweils nicht eigens beschränkte Teile der 15 Mrd. EUR. Die „Vereinbarung Fixkostenzuschuss“ stellte auf einen Maßnahmenhöchstbetrag von zunächst 8 Mrd. EUR ab, der später auf 12 Mrd. EUR erhöht wurde und auch die beiden Zusatzvereinbarungen umfasste.

In allen Fällen hatte die COFAG sicherzustellen, dass der Gesamtbetrag der finanziellen Maßnahmen, die der Finanzminister bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nach dem ABBAG–Gesetz beauftragt hatte, den Maßnahmenhöchstbetrag von 15 Mrd. EUR nicht überschreitet. Bei Erreichung bestimmter Schwellenwerte – Bewilligungen im Ausmaß von rd. 5 Mrd. EUR bei Garantien bzw. von 2 Mrd. EUR bei Zuschüssen – hatte die COFAG das Finanzministerium zu informieren bzw. bestand ein Untersagungsrecht des Finanzministeriums.

Gemäß der „Ersten Finanzierungsvereinbarung“ war die Finanzierungszusage von der COFAG ausschließlich für die Erfüllung von Überbrückungsgarantien sowie Schadloshaltungen zu verwenden. Darüber hinaus diente sie der COFAG und der ABBAG zum Aufbau einer Liquiditätsreserve – für die spätere Erfüllung von Überbrückungsgarantien und Schadloshaltungen. Die ABBAG, die COFAG und der Bund

<sup>73</sup> Diese Bestimmung präzisierte § 6a Abs. 2 ABBAG–Gesetz i.d.F. BGBl. I 23/2020 vom 4. April 2020 wie folgt: Der Bund statet die COFAG so aus, dass diese in der Lage ist, kapital- und liquiditätsstützende Maßnahmen, die ihr gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 leg. cit. übertragen wurden, bis zu einem Höchstbetrag von 15 Mrd. EUR zu erbringen und ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen. Im Dezember 2021 beschloss der Nationalrat eine Erhöhung auf 19 Mrd. EUR (Tabelle 1).



schlossen, um ein Prozedere für den Aufbau der Liquiditätsreserve und deren Inanspruchnahme durch Ziehungen und Auszahlungen festzulegen, am 8. Juni 2020 eine „Vereinbarung über [eine] abweichende Vorgehensweise“ zur „Ersten Finanzierungsvereinbarung“.

Sofern die COFAG aus den Finanzierungsvereinbarungen überschüssige Mittel hatte, konnten diese der Liquiditätsreserve der COFAG zugezählt werden. Ebenso waren allfällige Rückflüsse aus Regressforderungen, die nicht mehr für die Auszahlung von Zuschüssen benötigt wurden,

- zum Aufbau der Liquiditätsreserve der COFAG zu verwenden, wie in der „Ersten Finanzierungsvereinbarung“ näher beschrieben, oder
- zur Deckung der Verwaltungskosten und sonstigen Ausgaben der COFAG zu verwenden – sofern ein weiterer Aufbau der Liquiditätsreserve im Ermessen der Geschäftsführer nicht erforderlich war – oder
- im Rahmen der Gewinnausschüttung auf Beschluss der Generalversammlung an die ABBAG für Zwecke der Refundierung an den Bund auszuschütten.



## Teil II

### Zuschussinstrumente

#### Rechtsrahmen auf nationaler und auf EU–Ebene

24.1 (1) Den allgemeinen Rechtsrahmen für die finanziellen Maßnahmen, welche die COFAG in Form von (nicht rückzahlbaren) Zuschüssen zu erbringen hatte, bildeten

- das ABBAG–Gesetz<sup>74</sup> (TZ 3),
- die Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG–Gesetzes betreffend Richtlinien über die Ergreifung von finanziellen Maßnahmen, die zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit und zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten von Unternehmen im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Erregers SARS–CoV–2 und den dadurch verursachten wirtschaftlichen Auswirkungen geboten sind,<sup>75</sup>
- die im Einvernehmen mit dem Vizekanzler erlassenen Verordnungen des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG–Gesetz mit gesonderten Richtlinien für jedes einzelne Zuschussinstrument, z.B. für den Fixkostenzuschuss I oder den Umsatzersatz (siehe Anhang A),
- das EU–Beihilfenrecht.

Die finanziellen Maßnahmen mussten zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit und Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten von Unternehmen – im Zusammenhang mit der Ausbreitung der COVID–19–Pandemie und den dadurch verursachten wirtschaftlichen Auswirkungen – geboten sein. Den Verwendungszweck der Zuschüsse regelten gesonderte Richtlinien.

Die Vergabe von Zuschüssen erfolgte im Rahmen einer privatrechtlichen Fördervereinbarung zwischen der COFAG als Fördergeber und dem Unternehmen. Es bestand kein Rechtsanspruch auf einen Zuschuss, die COFAG war aber bei der Gewährung der Zuschüsse zur Gleichbehandlung verpflichtet.

(2) Laut einer Mitteilung<sup>76</sup> der Europäischen Kommission vom 13. März 2020 konnten die Mitgliedstaaten im Einklang mit den geltenden Beihilfenvorschriften den Unternehmen Unterstützungsmaßnahmen gewähren, sie sollten aber „Subventionswettläufe“ vermeiden. Solange die COVID–19–Pandemie ein außergewöhnliches, akutes Krisenereignis darstellte, konnten die Mitgliedstaaten Unterstützungsmaß-

<sup>74</sup> § 2 Abs. 1 Z 3 und Abs. 2 Z 7

<sup>75</sup> BGBl. II 143/2020 vom 8. April 2020, zuletzt geändert durch BGBl. II 584/2021

<sup>76</sup> „Die koordinierte wirtschaftliche Antwort auf die COVID–19–Pandemie“, COM/2020/112 final



nahmen nach den EU–Vorschriften für Katastrophenbeihilfen leisten. Die Voraussetzungen dafür waren insbesondere

- die Verhältnismäßigkeit der Beihilfen gegenüber dem entstandenen Schaden,
- der Ausschluss einer Überkompensation sowie
- ein Kausalzusammenhang zwischen behördlichen COVID–19–Maßnahmen und den bei Unternehmen entstandenen Schäden.

Die Mitgliedstaaten konnten betroffenen Unternehmen bis zu 100 % des entstandenen Schadens ersetzen.

Am 19. März 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Befristeten Beihilferahmen<sup>77</sup>. Darin stellte sie klar, dass Unternehmenshilfen infolge der COVID–19–Pandemie gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gerechtfertigt sind, weil das Wirtschaftsleben der gesamten EU beträchtlich gestört war. Zur Behebung dieser Störung, etwa durch Liquiditätshilfen für Unternehmen, enthielt der Befristete Beihilferahmen Vorgaben, nach denen die Mitgliedstaaten Hilfsmaßnahmen ausarbeiten konnten. Diese umfassten u.a.

- befristet erlaubte Beihilfearten und Höchstgrenzen (z.B. Zuschüsse an Unternehmen bis höchstens 800.000 EUR),
- eine maximale Dauer der Beihilfegewährung sowie
- Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über begünstigte Unternehmen.

Bis Juni 2021 beschloss die Europäische Kommission fünf Erweiterungen des Befristeten Beihilferahmens (u.a. höhere Beihilfehöchstgrenzen) und verlängerte die Bestimmungen bis 31. Dezember 2021.

<sup>77</sup> Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID–19, ABl. C 2020/911, 1 vom 20. März 2020 i.d.g.F.

(3) Das Finanzministerium konzipierte den Fixkostenzuschuss I ([TZ 27](#)) auf Basis der EU-rechtlichen Bestimmungen für Katastrophenbeihilfen. Im Genehmigungsschreiben vom 25. Mai 2020<sup>78</sup> anerkannte die Europäische Kommission den Zusammenhang zwischen den behördlichen Lockdown-Maßnahmen in Österreich ab März 2020 und den wirtschaftlichen Schäden der Unternehmen. Um eine Überkompensation des Schadens auszuschließen, war die tatsächliche Schadenshöhe, d.h. die Höhe des Nettoverlusts<sup>79</sup>, u.a. durch nachgängige Kontrollen (bei Unternehmen mit Zuschüssen über 10 Mio. EUR) bzw. auf Basis von Stichproben (bei Zuschüssen bis 10 Mio. EUR) zu überprüfen; über die tatsächliche Schadenshöhe hinaus geleistete Zuschüsse hatten die Unternehmen zurückzuzahlen.

Die übrigen Zuschussinstrumente (u.a. Umsatzersatz November und Dezember, Fixkostenzuschuss 800.000, Ausfallsbonus, Verlustersatz) gestaltete das Finanzministerium auf der Grundlage des Befristeten Beihilferahmens. Damit entfiel die Verpflichtung, den Schaden der begünstigten Unternehmen zu prüfen, um eine allfällige Überkompensation auszuschließen. Das Finanzministerium hatte die Förderrichtlinien auf Grundlage der EU-Vorgaben zu veröffentlichen und die Beihilferegelungen der Europäischen Kommission vorab zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.

24.2 Der RH hielt fest, dass das EU-Beihilfenrecht die Rahmenbedingungen für binnennarktkonforme staatliche Beihilfen festlegte, die von den EU-Mitgliedstaaten auch in der COVID-19-Pandemie einzuhalten waren. Es beschränkte Zuschüsse für Unternehmen in Form von Katastrophenbeihilfen auf Schäden, die unmittelbar durch behördliche COVID-19-Maßnahmen, etwa Betretungsverbote von Geschäftslokalen, verursacht wurden. Zuschüsse an Unternehmen, die nicht auf einen Schadensausgleich abzielten, sondern pandemiebedingte Störungen des Wirtschaftslebens beheben sollten, etwa Verluste oder Umsatzausfälle, waren zeitlich befristet und bis zu EU-weit einheitlichen Höchstbeträgen zulässig.

Im Befristeten Beihilferahmen waren die Eckpunkte für die in Österreich eingesetzten Zuschussinstrumente festgelegt. Dies begrenzte den nationalen Gestaltungsspielraum bei den Unternehmenshilfen, vor allem hinsichtlich der erlaubten Beihilfearten und Höchstgrenzen.

<sup>78</sup> SA.57291 (2020/N)

<sup>79</sup> Zur Berechnung des Nettoverlusts sollte das EBITDA für den Zeitraum der Inanspruchnahme des Fixkostenzuschusses I im Jahr 2020 (Betrachtungszeitraum) dem EBITDA desselben Zeitraums im Jahr 2019 gegenübergestellt werden.

## Verwendungszweck

25.1

(1) Die Zuschüsse bezweckten – ebenso wie Garantien – den Erhalt der Zahlungsfähigkeit und die Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten von Unternehmen. Damit sollten insbesondere Zahlungsverpflichtungen, welche die Unternehmen nach Umsatzausfällen infolge der COVID–19–Pandemie nicht mehr selbst tragen konnten, kompensiert werden.

(2) Die Richtlinien des Finanzministers verpflichteten die antragstellenden Unternehmen zu einer Schadensminderung. Sie hatten vorab bestmöglich zu erheben, ob und inwiefern sie ihre Zahlungsverpflichtungen durch angemessene Maßnahmen reduzieren oder vermeiden konnten, z.B. durch

- die Reduktion des Wareneinkaufs auf ein für die Aufrechterhaltung der Betriebs-tätigkeit erforderliches Mindestmaß,
- den Rückgriff auf verfügbare Liquiditätsreserven oder Erlöse aus Vermögensgegen-ständen, die rasch und ohne unverhältnismäßige Verluste verwertet werden konnten,
- die Inanspruchnahme nicht ausgenutzter Betriebsmittelkreditlinien,
- finanzielle Maßnahmen des wirtschaftlichen Eigentümers bzw. Gesellschafters,
- Stundungen,
- andere COVID–19–Maßnahmen des Bundes, z.B. Stundung von Steuern, Kurzarbeits-beihilfe<sup>80</sup>, Zuwendungen anderer öffentlicher Institutionen oder
- privatwirtschaftliche Maßnahmen (z.B. Versicherungen).

(3) Eine Definition der Begriffe „Zahlungsfähigkeit“ und „Liquiditätsschwierigkeiten“ bzw. Anhaltspunkte, wie diese zu interpretieren und nachzuweisen sind, enthielten weder das ABBAG–Gesetz noch die Richtlinien des Finanzministers. Vielmehr gingen der Gesetz– und Verordnungsgeber davon aus, dass – je nach Zuschussinstrument – bereits bei Vorliegen eines Umsatzausfalls in bestimmter Höhe und bei Nachweis entsprechender Kosten oder bei Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche – also in indirekter Weise – die Zahlungsfähigkeit nicht mehr gegeben war bzw. Liquiditäts-schwierigkeiten bestanden. Dieser Zusammenhang war jedoch nicht zwingend. So konnten etwa Unternehmen

- über Liquiditätsreserven verfügen, auf die sie nach den Förderbedingungen auch zurückzugreifen hatten,
- bei sinkenden Einnahmen infolge der Einschränkung der unternehmerischen Aktivität auch die Kosten reduzieren, sodass unter Umständen kein Liquiditätsengpass eintrat,
- andere Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Abgabenstundungen, Kurzarbeit) in Anspruch nehmen, sodass die Zahlungsfähigkeit aus Gesamtunternehmenssicht trotz Umsatz-einbußen erhalten blieb.

<sup>80</sup> siehe RH–Bericht „COVID–19–Kurzarbeit“ (Reihe Bund 2022/7)



(4) Bilanzierende Unternehmen bestimmen bzw. prognostizieren ihren Finanzierungsbedarf üblicherweise mittels einer Liquiditätsplanung. Damit können Finanzierungslücken, aber auch Liquiditätsreserven, der Höhe nach sowie in zeitlicher Hinsicht identifiziert werden. Bei Klein- und Kleinstunternehmen, die ihren Gewinn durch eine Einnahmen–Ausgaben–Rechnung ermitteln, können Vorschaurechnungen konkrete finanzielle Engpässe anzeigen. Mangels einer – bei bilanzierenden Unternehmen üblichen – Bestandsrechnung waren Liquiditätsreserven bei diesen Unternehmen jedoch schwer festzustellen.

Die Unternehmen mussten ihre Liquiditätssituation in den Anträgen nicht darlegen. Nachzuweisen waren – je nach der geltenden Zuschussrichtlinie – die Höhe des Umsatzausfalls, bestimmte Kosten, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche oder einrichtlinienkonform berechneter Verlust, nicht aber drohende Zahlungsunfähigkeit bzw. bereits eingetretene Liquiditätsschwierigkeiten. Auch war im Allgemeinen kein konkreter zeitlicher Zusammenhang zwischen dem Eintritt der finanziellen Schwierigkeiten und der Auszahlung der Zuschüsse gefordert.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass das ABBAG–Gesetz als Zweck und Ziel der Zuschüsse den Erhalt der Zahlungsfähigkeit und die Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten der von der COVID–19–Pandemie betroffenen Unternehmen festlegte. Diese Begriffe waren jedoch weder im Gesetz noch in den Richtlinien definiert. Vielmehr schloss das Finanzministerium bereits bei Vorliegen eines Umsatzausfalls in bestimmter Höhe und bei bestimmten Kosten oder bei Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer bestimmten Branche – also in indirekter Weise – auf das Vorliegen einer Zahlungsunfähigkeit bzw. von Liquiditätsschwierigkeiten. Eine tatsächliche Zahlungsunfähigkeit bzw. ein konkreter Liquiditätsengpass war nicht darzulegen.

Diese „vereinfachte“ Betrachtungsweise war für den RH angesichts der Ausnahmesituation nachvollziehbar. Nach Ansicht des RH beeinflussten jedoch auch andere Kriterien maßgeblich die Liquidität und die Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens, etwa vorhandene Liquiditätsreserven, eine Kostenstruktur mit höheren Einsparungsmöglichkeiten oder die Inanspruchnahme von Kurzarbeit. Es bestand daher eine Diskrepanz zwischen dem gesetzlichen Förderziel (Erhalt der Zahlungsfähigkeit und Liquidität) und den in den Richtlinien des Finanzministers festgelegten Kriterien für die Gewährung eines Zuschusses und somit auch die Gefahr einer teilweisen (ungewollten) Überförderung.

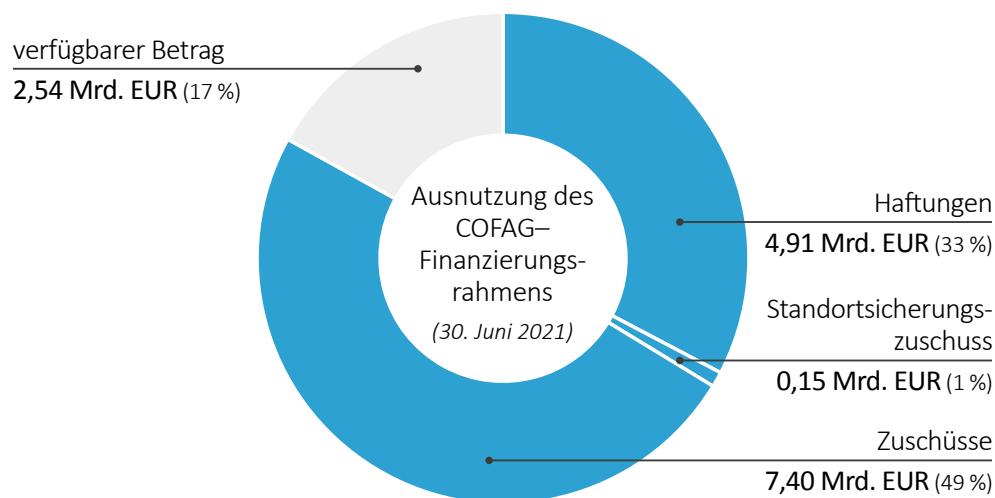
Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Unternehmenshilfen auf die Übereinstimmung zwischen den gesetzlichen Förderzielen und den zu erlassenden Richtlinien zu achten. Unbestimmte Begriffe wären möglichst zu vermeiden, um unmissverständliche und genaue Vorgaben für die Abwicklung von Unternehmenshilfen sicherzustellen. Bei Bedarf wären – nach Maßgabe der Förderziele – klare Erläuterungen in die Richtlinien aufzunehmen. Die Fördervoraussetzungen wären so zu gestalten, dass Überförderungen weitgehend vermieden werden.

## Finanzieller Rahmen

- 26.1 (1) Gemäß ABBAG–Gesetz hat der Bund die Finanzierung der COFAG bis zu einem Höchstbetrag von 19 Mrd. EUR sicherzustellen. Ursprünglich war ein Rahmen von 15 Mrd. EUR als Obergrenze festgelegt.<sup>81</sup> Laut Finanzministerium enthielt der Rahmen auch Reserven, um schrittweise Erhöhungen, die der Europäischen Kommission jeweils zu notifizieren wären, zu vermeiden.

Die COFAG genehmigte bis 30. Juni 2021 insgesamt 12,456 Mrd. EUR (83 % ihres damaligen Finanzierungsrahmens). Davon entfielen 7,550 Mrd. EUR auf genehmigte Zuschüsse<sup>82</sup> und 4,906 Mrd. EUR auf die Übernahme von Haftungen:

Abbildung 5: Ausnutzung des COFAG–Finanzierungsrahmens, Stichtag 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Zum 30. Juni 2022 lag die Ausnutzung des Ende 2021 auf 19 Mrd. EUR erhöhten COFAG–Finanzierungsrahmens bei 18,509 Mrd. EUR, davon entfielen 13,874 Mrd. EUR auf genehmigte Zuschüsse und 4,634 Mrd. EUR auf die Übernahme von Haftungen.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Dieser Rahmen orientierte sich am Finanzierungsrahmen des Finanzmarktstabilitätsgesetzes für Kapitalmaßnahmen (FinStaG) aus dem Jahr 2014.

<sup>82</sup> einschließlich des Standortsicherungszuschusses von 150 Mio. EUR für die AUA

<sup>83</sup> Aktualisierung nach Abschluss der Geburungsüberprüfung laut Monatsbericht Juni sowie COVID–19–Berichterstattung des Finanzministeriums



(2) Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (**WFA**) zur Richtlinie für den Fixkostenzuschuss I vom 4. Mai 2020 bezifferte dessen budgetäre Auswirkungen mit bis zu 8 Mrd. EUR<sup>84</sup> in den Jahren 2020 und 2021. Erwartet wurden Anträge von 100.000 Unternehmen, was rechnerisch durchschnittlich rd. 80.000 EUR pro Antrag ergab. Der Gesamtauszahlungsbetrag für den Fixkostenzuschuss I zum 30. Juni 2021 belief sich auf 967,75 Mio. EUR. Dabei zahlte die COFAG an 89.994 Unternehmen durchschnittlich rd. 10.800 EUR aus.

Zu den weiteren Zuschussinstrumenten, die ebenfalls aus dem verfügbaren Rahmen zu finanzieren waren (z.B. Verlustersatz), erstellte das Finanzministerium – entgegen § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 – keine WFA.

26.2 Der RH kritisierte, dass zur WFA für den Fixkostenzuschuss I keine dokumentierte, rechnerisch nachvollziehbare Ableitung des angenommenen Mittelbedarfs von 8 Mrd. EUR vorlag. Die Inanspruchnahme des Fixkostenzuschusses I blieb deutlich unter den Annahmen der WFA. Auch erstellte das Finanzministerium für die Verordnungen zu den weiteren, ab dem Spätherbst 2020 geschaffenen Zuschussinstrumenten keine WFA, wie dies nach § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 geboten gewesen wäre.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei finanziellen Maßnahmen die grundlegenden Annahmen und die konkreten Berechnungen für den voraussichtlichen Mitteleinsatz nachvollziehbar zu dokumentieren und offenzulegen. Weiters empfahl er dem Finanzministerium, künftig für jede finanzielle Maßnahme bzw. für die entsprechende Verordnung eine WFA gemäß § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 zu erstellen.

26.3 Das Finanzministerium teilte einleitend (siehe [TZ 1](#) u.a. auch zur Empfehlung in [TZ 26](#) mit, dass es die Anregungen des RH zur Konzeption und Gestaltung der Unternehmenshilfen in allfällig vergleichbaren künftigen Anlassfällen in seine Überlegungen einfließen lassen werde.

26.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass gesetzliche Bestimmungen einzuhalten sind. Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und die Verordnungen des Finanzministers stellen aus Sicht des RH keine Anregungen dar, deren Berücksichtigung im freien Ermessen des Ressorts liegt.

<sup>84</sup> später erhöht auf 12 Mrd. EUR



## Übersicht über die Zuschussinstrumente

- 27.1 (1) Das Finanzministerium erließ in den knapp neun Monaten vom 25. Mai 2020 bis 16. Februar 2021 Richtlinien zu sieben verschiedenen Zuschussinstrumenten mit insgesamt zehn geänderten Fassungen (Anhang A). Die folgende Übersicht zeigt die Zuschussinstrumente in der Reihenfolge ihrer erstmaligen Kundmachung sowie die in den Berichten des Finanzministeriums und der COFAG gebräuchlichen Abkürzungen:

Tabelle 18: Zuschussinstrumente der COFAG

Maßnahmen (Kurzbezeichnung)	Einführung	Kurzbeschreibung
Zuschüsse zur Bedeckung von Fixkosten (Fixkostenzuschuss I, FKZ I)	25. Mai 2020	Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 40 % im Zeitraum 16. März 2020 bis 15. September 2020 konnten einen Zuschuss zu ihren Fixkosten beantragen. gestaffelter Zuschuss bis maximal 75 % der nachgewiesenen Fixkosten des Betriebs, Höchstbetrag 90 Mio. EUR
Lockdown-Umsatzersatz (Umsatzersatz November, UE Nov.)	6. November 2020	Unternehmen einer Branche, die zwischen 3. November 2020 und 6. Dezember 2020 direkt von einem Lockdown betroffen war, konnten 20 % bis 80 % des vergleichbaren Vorjahresumsatzes als Zuschuss beantragen (branchenabhängig). Höchstbetrag 800.000 EUR
Fixkostenzuschuss 800.000	23. November 2020	Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 30 % im Zeitraum 16. September 2020 bis 30. Juni 2021 konnten einen Zuschuss zu ihren Fixkosten beantragen. der Zuschuss richtet sich nach dem prozentualen Umsatzausfall, Höchstbetrag 1,80 Mio. EUR
Lockdown-Umsatzersatz für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (Umsatzersatz Dezember, UE Dez.)	16. Dezember 2020	Unternehmen einer Branche, die zwischen 7. Dezember 2020 und 31. Dezember 2020 (z.B. Gastgewerbe) bzw. zwischen 26. Dezember 2020 und 31. Dezember 2020 (z.B. Einzelhandel) direkt von einem Lockdown betroffen waren, konnten 12,5 % bis 50 % des vergleichbaren Vorjahresumsatzes als Zuschuss beantragen (branchenabhängig). Höchstbetrag 800.000 EUR
Verlustersatz (VE)	16. Dezember 2020	Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 30 % zwischen 16. September 2020 und 30. Juni 2021 konnten einen Zuschuss zur Verlustabdeckung beantragen. Zuschusshöhe je nach Größe des Unternehmens 70 % bis 90 % der Verluste, Höchstbetrag 10 Mio. EUR
Lockdown-Umsatzersatz II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen (Umsatzersatz II, UE II)	16. Februar 2021	Unternehmen, die von einem Lockdown zwischen 1. November 2020 und 31. Dezember 2020 indirekt erheblich betroffen waren, konnten bei einem Umsatzausfall von mehr als 40 % einen Zuschuss von 12,5 % bis 80 % des Umsatzausfalls beantragen (branchenabhängig). Höchstbetrag 800.000 EUR
Ausfallsbonus an Unternehmen mit einem hohen Umsatzausfall (Ausfallsbonus, AB)	16. Februar 2021	Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 40 % zwischen 1. November 2020 und 30. Juni 2021 konnten einen Zuschuss von bis zu 30 % des Umsatzausfalls beantragen. die Zuschusshöhe verteilte sich jeweils zu 15 % des Umsatzausfalls auf den Ausfallsbonus und optional auf einen Vorschuss zum Fixkostenzuschuss 800.000, wobei beide mit jeweils 30.000 EUR pro Kalendermonat begrenzt waren.

Quellen: BMF; COFAG



(2) Die sieben Zuschussinstrumente unterschieden sich nach Methodik und Berechnung erheblich.

Mit dem Fixkostenzuschuss 800.000 reagierte das Finanzministerium auf die nicht erwartete Fortdauer der COVID-19-Pandemie, ferner auf die erkannten Schwachstellen des Fixkostenzuschusses I sowie auf das Beihilfenregime der EU-Kommission (TZ 24).

Die anderen Instrumente (Umsatzersatz, Verlustersatz, Ausfallsbonus) stellten eine weitgehende Abkehr vom System des Fixkostenersatzes dar. Sie bezweckten entweder den Ersatz von Umsatzausfällen, die durch verordnete Einschränkungen der Geschäftstätigkeit verursacht wurden<sup>85</sup>, oder den (teilweisen) Ersatz der durch die COVID-19-Krise verursachten Verluste.

Das Finanzministerium argumentierte die Anzahl der Zuschussinstrumente gegenüber dem RH mit Verbesserungen der Wirksamkeit, da der Fixkostenzuschuss I anfangs nur zögerlich in Anspruch genommen wurde und die Auszahlungen weit unter den ursprünglich erwarteten 8 Mrd. EUR blieben.

(3) Mit Ausnahme des Fixkostenzuschusses I wiesen die Zuschussinstrumente in zeitlicher Hinsicht teilweise Überlappungen auf. Die gleichzeitige Inanspruchnahme mehrerer Instrumente war ganz oder teilweise (durch Anrechnung) ausgeschlossen. Jedoch bestanden, wie die Geschäftsführung in der Aufsichtsratssitzung vom 10. Dezember 2020 berichtete, „Diskrepanzen zwischen den Richtlinien“ und „gewisse Überschneidungen verschiedener Instrumente“. Die Verordnungen zu den Richtlinien der einzelnen Instrumente wurden wiederholt novelliert. Die Antragsprüfung wurde dadurch aufwändiger und fehleranfälliger. Zu beachten war dabei auch der beihilfrechtliche Höchstrahmen von jeweils insgesamt 1,80 Mio. EUR pro Unternehmen für Umsatzersätze, Fixkostenzuschuss 800.000 und Ausfallsbonus. Der Höchstrahmen für den Verlustersatz betrug 10 Mio. EUR pro Unternehmen.

27.2 Der RH stellte fest, dass das Finanzministerium zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit und zur Bewältigung von Liquiditätsengpässen von Unternehmen innerhalb von weniger als neun Monaten sieben verschiedene Zuschussinstrumente zur Verfügung stellte; dadurch entstand für die Förderwerber eine Komplexität und Unübersichtlichkeit. Er anerkannte das Bestreben des Finanzministeriums, das Förderangebot im Sinne einer besseren Wirksamkeit zu erweitern, allerdings fehlte eine Dokumentation, inwieweit die neuen Fördermaßnahmen jeweils an einen konkreten Bedarf geknüpft wurden; dies fiel angesichts der hohen finanziellen Dotierung der Zuschüsse umso schwerer ins Gewicht.

<sup>85</sup> gemäß COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung



Die Anzahl an Zuschussinstrumenten und Auswahlmöglichkeiten erschwerte den betroffenen Unternehmen die Antragstellung. Zudem erhöhten die unterschiedlichen Berechnungsmethoden nach Ansicht des RH die Komplexität der Förderabwicklung sowie den Abwicklungs- und Kontrollaufwand. Dies konnte zu vermeidbaren Mehrkosten führen und die Wirksamkeit der Zuschussinstrumente insgesamt beeinträchtigen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei der Konzeption von Unternehmenshilfen, insbesondere in Krisensituationen, die Anzahl und Komplexität der Hilfsmaßnahmen auf ein notwendiges Ausmaß zu beschränken und die einfache Handhabung durch die antragstellenden Unternehmen stärker zu berücksichtigen. Zuschussinstrumente sollten jedenfalls an einen konkreten Bedarf geknüpft sowie sachlich und methodisch begründet sein.

## Merkmale und inhaltliche Gestaltung

- 28.1 (1) Einige Fördervoraussetzungen, etwa die Ausschlusskriterien, galten für alle sieben Zuschussinstrumente: Unternehmen waren von der Gewährung eines Zuschusses u.a. ausgeschlossen
- bei einem anhängigen Insolvenzverfahren,
  - wenn sie im Betrachtungszeitraum eine bestimmte Anzahl an Kündigungen vornahmen oder
  - wenn sie sich in der Vergangenheit steuerlich nicht wohlverhalten hatten.

(2) Darüber hinausgehend unterschieden sich die Zuschussinstrumente in den wesentlichen Eckdaten wie folgt:

Tabelle 19: Eckdaten der Zuschussinstrumente

Zuschussinstrumente			
Eckdaten der Zuschussinstrumente	Fixkostenzuschuss I	Fixkostenzuschuss 800.000	Verlustersatz <sup>1</sup>
Antragstellung	20. Mai 2020 – 31. August 2021	23. November 2020 – 31. Dezember 2021	16. Dezember 2020 – 31. Dezember 2021
Betrachtungszeitraum (möglicher Zeitraum der Inanspruchnahme)	16. März 2020 – 15. September 2020	16. September 2020 – 30. Juni 2021	16. September 2020 – 30. Juni 2021
Vergleichszeitraum	entsprechender Zeitraum aus 2019 oder Vorjahren	entsprechender Zeitraum aus 2019	entsprechender Zeitraum aus 2019
maximale Dauer der Inanspruchnahme	3 Monate	10 Monate	10 Monate



Zuschussinstrumente				
Eckdaten der Zuschussinstrumente	Fixkostenzuschuss I	Fixkostenzuschuss 800.000	Verlustersatz <sup>1</sup>	
Gegenstand des Zuschusses	Fixkosten gestaffelt nach der Höhe des Umsatzausfalls	Fixkosten in % des Umsatzausfalls	70 % oder 90 % des Verlusts je nach Unternehmensgröße	
Mindest-/Höchstbetrag	500 EUR/90 Mio. EUR	500 EUR/1,8 Mio. EUR	500 EUR/10 Mio. EUR	
Voraussetzungen	Umsatzausfall mindestens 40 %	Umsatzausfall mindestens 30 %	Umsatzausfall mindestens 30 %	
Auszahlung	in 3 Tranchen	in 2 Tranchen	in 2 Tranchen	
Eckdaten der Zuschussinstrumente	Umsatzersatz November	Umsatzersatz Dezember	Umsatzersatz II	Ausfallsbonus <sup>2</sup>
Antragstellung	6. November 2020 – 15. Dezember 2020	16. Dezember 2020 – 20. Jänner 2021	16. Februar 2021 – 30. Juni 2021	16. Februar 2020 – 15. September 2021
Betrachtungszeitraum (möglicher Zeitraum der Inanspruchnahme)	1. November 2020 – 6. Dezember 2020	7. Dezember 2020 – 31. Dezember 2020	1. November 2020 – 31. Dezember 2020	November 2020 – Juni 2021
Vergleichszeitraum	November 2019	Dezember 2019	November und Dezember 2019	entsprechender Vergleichsmonat aus März 2019 – Februar 2020
maximale Dauer der Inanspruchnahme	Betrachtungszeitraum	Betrachtungszeitraum	Betrachtungszeitraum	Betrachtungszeitraum
Gegenstand des Zuschusses	je nach Branche 20 % bis 80 % des Umsatzes des Vergleichszeitraums	je nach Branche 12,5 % bis 50 % des Umsatzes des Vergleichszeitraums	pauschaler Umsatzersatz nach Branche	15 % des Umsatzausfalls, optional zusätzlich 15 % als Vorschuss für Fixkostenzuschuss 800.000, 30 % für März und April 2021
Mindest-/Höchstbetrag	2.300 EUR/ 800.000 EUR	500 EUR/ 800.000 EUR	1.500 EUR/ 800.000 EUR	100 EUR bis maximal 30.000 EUR pro Monat, jeweils 50.000 EUR für März und April 2021
Voraussetzungen	Zugehörigkeit zu einer vom Lockdown besonders betroffenen Branche gemäß COVID-19-SchuMaV	Zugehörigkeit zu einer vom Lockdown besonders betroffenen Branche gemäß COVID-19-SchuMaV	indirekte erhebliche Betroffenheit von den in der COVID-19-SchuMaV vorgesehenen Maßnahmen; Umsatzausfall mindestens 40 %	Umsatzausfall mindestens 40 %
Auszahlung	in 1 Tranche	in 1 Tranche	in 1 Tranche	monatlich

SchuMaV = Schutzmaßnahmenverordnung

Quellen: BMF; COFAG

<sup>1</sup> ab Juli 2021 inhaltlich geändert (Verlustersatz II bzw. Verlustersatz III) und bis 30. September 2022 (Verlustersatz III) verlängert<sup>2</sup> ab Juli 2021 inhaltlich geändert (Ausfallsbonus II, Ausfallsbonus III) und bis 9. Juli 2022 (Ausfallsbonus III) verlängert

Die Förderinstrumente waren unterschiedlich komplex. Dies spiegelte sich u.a. in den zu erbringenden Nachweisen, der Ermittlung der Bemessungsgrundlage und den Auszahlungsmodalitäten wider.

(a) Der **Umsatzersatz** November und Dezember sowie der Umsatzersatz II für indirekt vom Lockdown betroffene Unternehmen wiesen die geringste Komplexität auf. Zielgruppe waren Unternehmen aus Branchen, die auf staatliche Anordnung (COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnungen) vorübergehend schließen mussten bzw. deren Geschäftstätigkeit besonders eingeschränkt war. Als Nachweis für den Förderanspruch auf Umsatzersatz November und Dezember genügte im Wesentlichen die in der Finanzverwaltung in der Regel bereits aufliegende Höhe der Umsätze im Vergleichszeitraum 2019 sowie die Zugehörigkeit zu bestimmten Branchen. Über die Umsätze des Betrachtungszeitraums waren keine Angaben zu machen, weil sich der Ersatz als Prozentsatz – je nach Branche 12,5 % bis 80 % – der Umsätze des Vergleichszeitraums 2019 pauschal errechnete. Beim Umsatzersatz II war im Antrag der Umsatz im Betrachtungszeitraum anzugeben. Für die Antragsprüfung und Bewilligung gab es vereinfachte Bestimmungen ([TZ 46](#)). Die Auszahlung erfolgte nach Genehmigung der COFAG in einer Tranche.

Der Umsatzersatz schloss sämtliche Kostenarten der Unternehmen ein und deckte diese – je nach bewilligter Höhe – ab. Dabei blieb außer Acht, dass die Kosten – bei eingeschränkter Geschäftstätigkeit – zum Vergleichszeitraum des Vorjahres in vielen Fällen sanken oder gar nicht anfielen, z.B. weniger Rohstoffeinkauf und Wareneinsatz, saisonale Personalkosten oder Betriebskosten. Im Ergebnis konnten daher – für den Förderzeitraum – höhere Gewinne als im Vergleichszeitraum vor der COVID-19-Pandemie und eine systematische Überförderung entstehen.

Gleichzeitig konnten Unternehmen auch eine Beihilfe für kurzarbeitsbedingte Mehrkosten im Personalbereich beim Arbeitsmarktservice beantragen (in der Folge: **COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe**<sup>86</sup>). Die Richtlinien zum Umsatzersatz November und Dezember sahen weder eine Anrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe auf die Höhe der Zuschüsse noch eine beträchtliche Deckelung vor. Beim Umsatzersatz II war hingegen der Zuschuss zu kürzen, falls die Summe aus Umsatzersatz und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe höher war als der Umsatz des Vergleichszeitraums des Jahres 2019.

Eine gleichzeitige – und rechtlich mögliche – Beanspruchung beider Förderungen ergab bei den Personalkosten eine Überförderung, wie das Beispiel von 50, vom RH ausgewählten Unternehmen illustriert. Diese Unternehmen erhielten für November 2020 sowohl den maximal zulässigen Umsatzersatz von jeweils 800.000 EUR als auch COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen, deren Höhe für die ausgewählten Unternehmen in einer Bandbreite von rd. 343.400 EUR bis 5,60 Mio. EUR lag. Wäre die COVID-19-

<sup>86</sup> Kurzarbeit gemäß § 37b und § 37c Arbeitsmarktservicegesetz (**AMSG**); siehe RH-Bericht „COVID-19-Kurzarbeit“ (Reihe Bund 2022/7)



Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich – in Anlehnung an die Regelung der deutschen „Novemberhilfe“ und „Dezemberhilfe“<sup>87</sup> – berücksichtigt, d.h. abgezogen, worden, so hätten

- 15 der 50 Unternehmen keinen Anspruch auf den Umsatzersatz November gehabt und
- die übrigen 35 Unternehmen – bei Anrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe – jeweils weniger als 800.000 EUR an Umsatzersatz November erhalten.

Insgesamt konnte die potenzielle Überförderung durch den gleichzeitigen Bezug von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und Umsatzersatz November am Beispiel der ausgewählten 50 Unternehmen bis zu rd. 29 Mio. EUR betragen.

Auf das Risiko einer Überförderung beim Umsatzersatz wiesen Wirtschaftsforscher bereits ab November 2020 öffentlich hin. Laut einer Ex-post-Analyse des WIFO vom Mai 2021 zu liquiditätssichernden COVID-19-Maßnahmen eröffnete beim Umsatzersatz „die lockere Gestaltung der Antragsbedingungen [...] einen Spielraum zur Überförderung von Unternehmen, d.h. von Unternehmen deren COVID-19-bedingte Umsatzausfälle niedrig blieben.“<sup>88</sup>

(b) Beim **Ausfallsbonus** war, anders als beim Umsatzersatz, auch die Höhe der Umsätze im Betrachtungszeitraum anzugeben. Von dem als Differenz zum Umsatz vor der COVID-19-Pandemie ermittelten Umsatzausfall erstattete die COFAG 15 %. Weitere 15 % konnten als Vorschuss (optional) auf den Fixkostenzuschuss 800.000 beantragt werden. Nachweise waren erst bei der Beantragung des Fixkostenzuschusses 800.000 vorzulegen. Die Branchenzugehörigkeit war nicht anzugeben. Der Zuschuss konnte monatlich für Kalendermonate des Zeitraums November 2020 bis Juni 2021 beantragt werden. Dies erhöhte zwar die Anzahl der Anträge, ermöglichte aber zeitnahe Auszahlungen.

Es bestand ein Risiko, dass sich die Bezugnahme auf Vergleichsumsätze vor der Pandemie (Jahr 2019, Anfang 2020) – mit dem wachsenden zeitlichen Abstand und infolge der zwischenzeitigen Strukturanpassungen der Unternehmen – als Bemessungsgrundlage für Liquiditätshilfen zunehmend weniger eignete.

<sup>87</sup> Damit unterstützte die Bundesebene in Deutschland die ab 2. November 2020 von Schließungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie betroffenen Unternehmen. Die Höhe der Hilfszahlungen hing u.a. ab von der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes, das auf die Leistungen der Novemberhilfe bzw. Dezemberhilfe anzurechnen war (vgl. Fragen und Antworten zur „Novemberhilfe“ und „Dezemberhilfe“, Punkt 4.4, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/ausserordentliche-wirtschaftshilfe.html>, abgerufen am 24. Februar 2022).

<sup>88</sup> *Kaniovski/Pekanov/Url* (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen), Ex-post-Analyse der Wirkungen des COVID-19-Maßnahmenpaketes auf die Unternehmensliquidität (Mai 2021), S. 48



(c) Der **Fixkostenzuschuss 800.000** war komplexer. Die Antragsteller konnten bis zu zehn verschiedene Betrachtungszeiträume auswählen und hatten bis zu 16 Fixkostenpositionen des Betrachtungs- und Vergleichszeitraums anzugeben. Unternehmen mit Umsätzen von weniger als 120.000 EUR im letztveranlagten Jahr konnten einen pauschalen Zuschuss beantragen. Die Auszahlung erfolgte in zwei Tranchen.

(d) Der **Fixkostenzuschuss I** bot den Antragstellern Auswahlmöglichkeiten aus sieben Vergleichszeiträumen in mehreren Kombinationsmöglichkeiten sowie eine Staffelung des Förderprozentsatzes nach der Höhe des Umsatzausfalls. Die Staffelung konnte zu einem unerwünschten Optimierungsverhalten führen, etwa von Unternehmen, deren Umsatzentfall knapp unter einem Schwellenwert lag, um in die nächsthöhere Förderstufe zu gelangen (TZ 37). Der Fixkostenzuschuss I wurde in drei Tranchen ausbezahlt. Laut einer vom Finanzministerium beauftragten Ex-post-Analyse des WIFO eignete sich die Gestaltung dieses Instruments nicht zur Stabilisierung einer akuten Liquiditätskrise. Dies hätten schon die späte Verfügbarkeit und die vergleichsweise niedrige Inanspruchnahme des Instruments gezeigt.<sup>89</sup>

(e) Beim **Verlustersatz** war anhand der Unternehmenszahlen (Ist- oder Planwerte) ein fiktiver Verlust – abweichend von den Gliederungsvorschriften für Jahresabschlüsse laut Unternehmensgesetzbuch<sup>90</sup> (**UGB**) – zu errechnen. Der Verlust nach UGB war um bestimmte, in den Richtlinien festgelegte Beträge zu kürzen (z.B. Zuschüsse im Zusammenhang mit Kurzarbeit, Beteiligungserträge) und für einen Betrachtungszeitraum von höchstens zehn Monaten zu ermitteln. Dies erforderte ein entsprechendes Rechnungswesen, sodass sich dieses Instrument mehr an Mittel- bis Großbetriebe richtete. Die Auszahlung erfolgte in zwei Tranchen.

(3) Die Antragsteller mussten für ihre Angaben bzw. Teile davon Bestätigungen von einem Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfungs- oder Bilanzbuchhaltungsunternehmen beibringen (TZ 42). Dies galt

- beim Fixkostenzuschuss I über einer Zuschusshöhe von 12.000 EUR,
- beim Fixkostenzuschuss 800.000 über einer Zuschusshöhe von 36.000 EUR,
- beim Umsatzersatz II über 5.000 EUR und mit Ausnahmen in bestimmten Fällen,
- beim Verlustersatz immer und
- beim Ausfallsbonus nach Aufforderung durch die COFAG zur Plausibilisierung von Daten.

<sup>89</sup> ebenda

<sup>90</sup> dRGBI. S. 218/1897 i.d.g.F.



28.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass für den Umsatzersatz November und Dezember sowie den Umsatzersatz II ein tatsächlicher Umsatzausfall weder nachzuweisen noch zu plausibilisieren war. Die Höhe des Ersatzes errechnete sich nach einer pauschalen, nach Branchen typisierten Betrachtungsweise. Förderungen konnten bereits aufgrund der Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer vom Finanzministerium festgelegten Branche erlangt werden. Das Finanzministerium unterstellt damit in einer verallgemeinernden Weise, dass der nach dem ABBAG-Gesetz gebotene Förderbedarf – Zahlungsschwierigkeiten bzw. Liquiditätsengpässe von Unternehmen – durch die bloße Branchenzugehörigkeit gegeben war. Dadurch wurden auch Kosten gefördert, die aufgrund betrieblicher Einschränkungen während der COVID-19-Krise nicht oder in geringerer Höhe anfielen. Dies bot nach Ansicht des RH ein erhebliches Risiko für Überförderungen, weil auch Unternehmen ohne Zahlungsschwierigkeiten bzw. ohne Vorliegen entsprechender Kosten Zuschüsse erhalten konnten.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass beim Umsatzersatz November und Dezember sowie beim Umsatzersatz II eine Anrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nicht vorgesehen war; für den Umsatzersatz II galt zumindest eine beträchtliche Deckelung. Bei gleichzeitiger Beantragung von Umsatzersatz und Kurzarbeitsbeihilfe entstand somit eine Mehrfachförderung von Personalkosten.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Basis für die Berechnung der Zuschüsse – Fixkosten, Umsatz, Verlust – sowie der zeitliche Rahmen (Zeiträume und Reihenfolge der Inanspruchnahme, Auszahlungsintervalle) je nach Förderinstrument unterschieden und zur Unübersichtlichkeit für die Fördernehmer sowie zu einem hohen Abwicklungsaufwand führten. Er bewertete die abnehmende Komplexität der Fördermaßnahmen mit Fortdauer der COVID-19-Pandemie grundsätzlich positiv. So verkürzten sich die Auszahlungsintervalle beim Ausfallsbonus; kürzere Betrachtungszeiträume ermöglichen eine zeitnahe und bedarfsgerechtere Auszahlung. Dies war im Sinne der antragstellenden Unternehmen, insbesondere der Klein- und Kleinstbetriebe, positiv zu beurteilen.

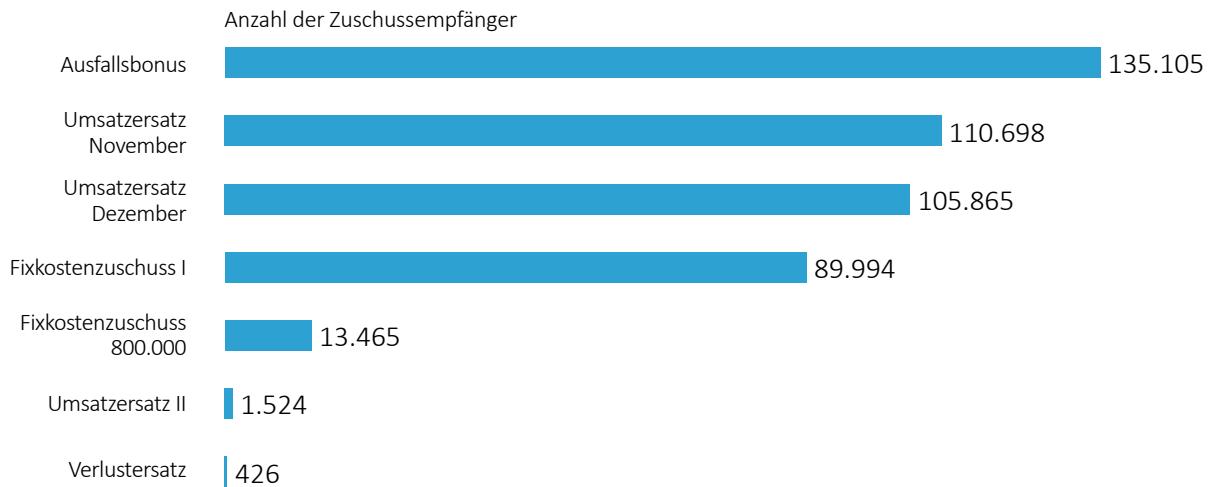
Zusammenfassend betrachtet zeigte sich aber auch, dass bei der Weiterentwicklung der Zuschussinstrumente ein Spannungsverhältnis zwischen schneller Hilfe und Akzeptanz bei den Förderwerbern einerseits und Treffsicherheit unter Vermeidung von Überförderung aus Sicht des öffentlichen Haushalts andererseits bestand.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei der Konzeption von Unternehmenshilfen die Treffsicherheit der Maßnahmen zu gewährleisten und (systematische) Überförderungen jedenfalls zu vermeiden.

## Vergleich der Zuschussinstrumente nach Inanspruchnahme und Auszahlungen

- 29.1 (1) Die Anzahl der Zuschussempfänger stellte sich zum 30. Juni 2021 wie folgt dar:

Abbildung 6: Anzahl der Zuschussempfänger nach Zuschussinstrumenten; Stand 30. Juni 2021

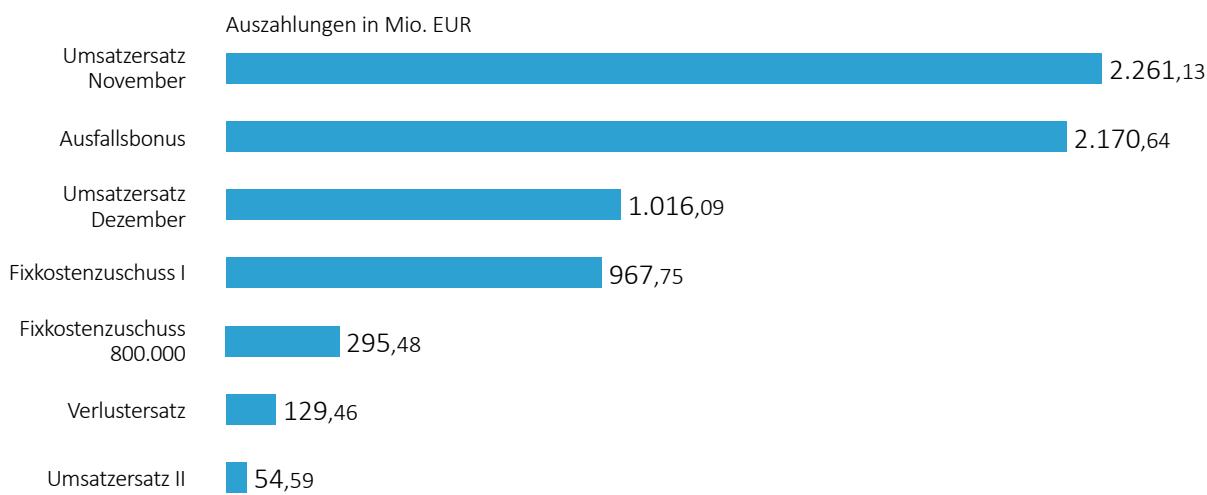


Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Förderinstrumente, die an den Umsatz anknüpften, wurden am häufigsten in Anspruch genommen, Fixkostenzuschüsse bzw. der Verlustersatz vergleichsweise weniger. Zu berücksichtigen war jedoch, dass der Ausfallsbonus zum Teil auch einen Vorschuss auf den Fixkostenzuschuss 800.000 enthielt und die Beantragungsfristen zum 30. Juni 2021 – außer bei den Umsatzersätzen November und Dezember – während der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgelaufen waren.

(2) Für die einzelnen Förderinstrumente waren zum 30. Juni 2021 folgende Beträge ausbezahlt:

Abbildung 7: Auszahlungen nach Zuschussinstrumenten; Stichtag 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Zum 30. Juni 2021 wies der Umsatzersatz November mit 2,261 Mrd. EUR die höchsten Auszahlungen auf, obwohl der Betrachtungszeitraum (Zeitraum der Inanspruchnahme) nur knapp über einen Monat betrug. Auszahlungen aus dem Ausfallsbonus lagen ebenfalls – wenn auch über einen längeren Betrachtungszeitraum als der Umsatzersatz November – auf hohem Niveau.

Die Zeiträume, für die Zuschüsse in Anspruch genommen werden konnten, unterschieden sich je nach Instrument. Beim Fixkostenzuschuss I, dem Fixkostenzuschuss 800.000, dem Ausfallsbonus und dem Verlustersatz konnten Unternehmen die für sie relevanten Zeiträume auswählen. Bei den Umsatzersätzen waren die Betrachtungszeiträume vorgegeben.



(3) Zum Vergleich der Intensität der Inanspruchnahme der einzelnen Zuschussinstrumente erob der RH die durchschnittlichen Auszahlungssummen pro Tag. Bei den Umsatzersätzen wurde mangels genauer Daten die maximal mögliche Dauer der Inanspruchnahme herangezogen:

Tabelle 20: Durchschnittlich ausbezahlte Summe pro Tag; Stand 30. Juni 2021

Zuschussinstrument	Auszahlungen	durchschnittliche Inanspruchnahme	durchschnittliche Auszahlung pro Tag
	in Mio. EUR	in Tagen	in Mio. EUR
Umsatzersatz November	2.261,13	34	66,50
Umsatzersatz Dezember	1.016,09	25	40,64
Ausfallsbonus	2.170,64	80	27,08
Fixkostenzuschuss I	967,75	74	13,20
Fixkostenzuschuss 800.000	295,48	163	1,70
Umsatzersatz II	54,59	61	0,89
Verlustersatz	129,46	176	0,74

Quelle: COFAG; Berechnung: RH

Die Umsatzersätze November und Dezember wiesen die vergleichsweise höchsten Auszahlungsbeträge pro Tag (66,50 Mio. EUR bzw. 40,64 Mio. EUR) auf. Beim Ausfallsbonus war aufgrund der längeren Zeiträume der Inanspruchnahme der Auszahlungsbetrag pro Tag geringer (27,08 Mio. EUR). Noch geringere Auszahlungen pro Tag fielen beim Fixkostenzuschuss I an, dies auch aufgrund seiner geringeren Inanspruchnahme. Die niedrigsten Auszahlungen pro Tag wiesen der Fixkostenzuschuss 800.000, der Umsatzersatz II und der Verlustersatz auf.

29.2 Nach Ansicht des RH führte das Angebot weiterer Zuschussinstrumente, die eine geringere Komplexität und kürzere Auszahlungsfristen aufwiesen sowie weitgehend keinen Nachweis eines tatsächlichen Schadens erforderten, zu einer deutlich höheren Inanspruchnahme und in Summe zu wesentlich höheren Auszahlungen. So kamen die Umsatzersätze und der Ausfallsbonus in Summe auf rd. 537.000 ausbezahlte Anträge (TZ 52) mit insgesamt 5,502 Mrd. EUR, während die anderen Zuschussinstrumente rd. 119.000 Anträge mit einer Auszahlungssumme von 1,393 Mrd. EUR aufwiesen.



## Antragsverhalten beim Fixkostenzuschuss

30.1 (1) Der Fixkostenzuschuss I war als Stufenmodell mit gestaffelten Ersatzraten ausgestaltet. Der Fixkostenzuschuss 800.000 deckte die Fixkosten hingegen proportional zur Höhe des Umsatzausfalls ab. Beide Instrumente enthielten den gleichen Fördergegenstand „Fixkosten“, unterschieden sich jedoch bei der Berechnungsmethode.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Staffelung des Fixkostenzuschusses I:

Tabelle 21: Staffelung des Fixkostenzuschusses I

Umsatzausfall	anteiliger Ersatz von Fixkosten
in %	
40 bis 60	25
über 60 bis 80	50
über 80 bis 100	75

Quelle: BMF

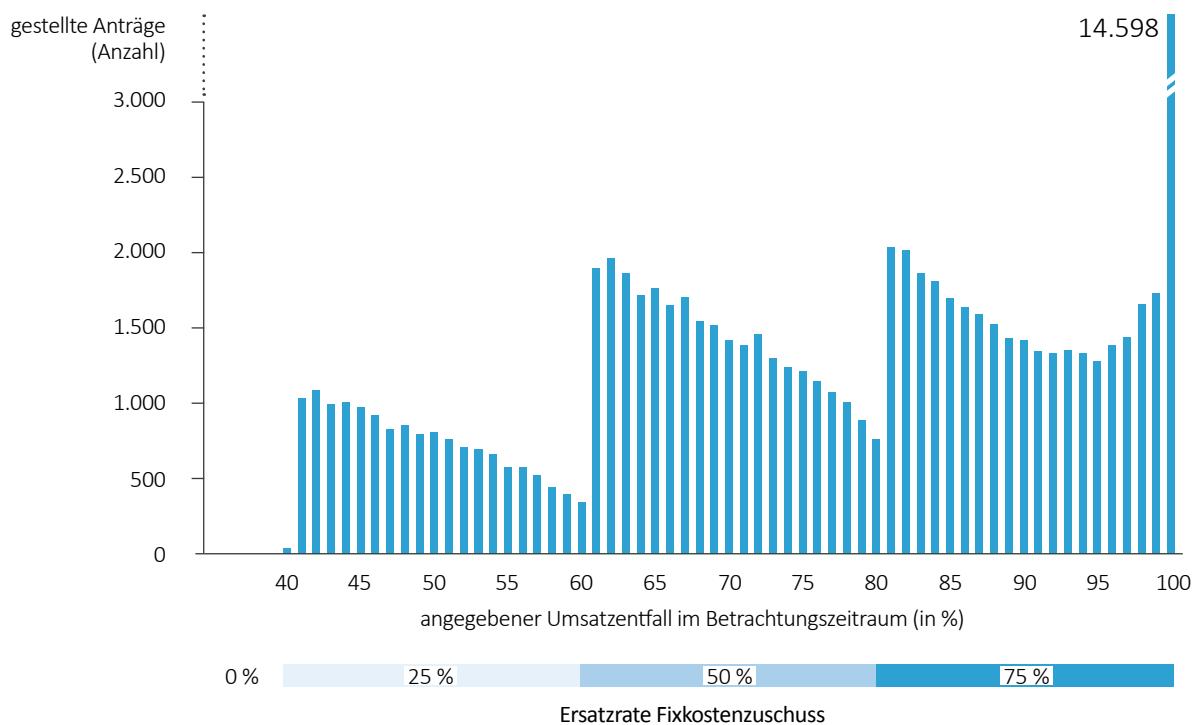
Unternehmen, die im Betrachtungszeitraum z.B. einen Umsatzentfall von 60 % zu verzeichnen hatten, erhielten 25 % der Fixkosten ersetzt, bei 61 % Umsatzentfall waren es 50 % und bei einem knapp über 80 %igen Umsatzentfall 75 %.

Der Fixkostenzuschuss I war das einzige Instrument mit einer gestaffelten Ersatzrate. Mehrere Expertinnen und Experten<sup>91</sup> hatten im Juni 2020 auf die negative Anreizwirkung einer Staffelung hingewiesen, weil es Unternehmen Anreize bot, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten zu drosseln, um in eine höhere Förderstufe zu gelangen. Er litt ein Unternehmen einen Umsatzausfall von knapp weniger als 40 % des Umsatzes vor der COVID-19-Pandemie, erhielt es keinen Fixkostenzuschuss; lag der Umsatzausfall bei 40 %, erhielt es 25 % seiner Fixkosten ersetzt.

<sup>91</sup> u.a. *Brandner/Traumüller*, Anmerkungen zur COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes, Rechtsstaatliche, demokratiepolitische und ökonomische Probleme, SWK-Heft 19/2020, S. 980–993; *Pichler/Schmidt-Dengler/Zulehner*, Econ Blog 4 – Fixkostenzuschuss: Fehlende „Leistungsgerechtigkeit“, gravierende Anreizprobleme und eine einfache Lösung, <https://econ.univie.ac.at/> (abgerufen am 11. August 2022)

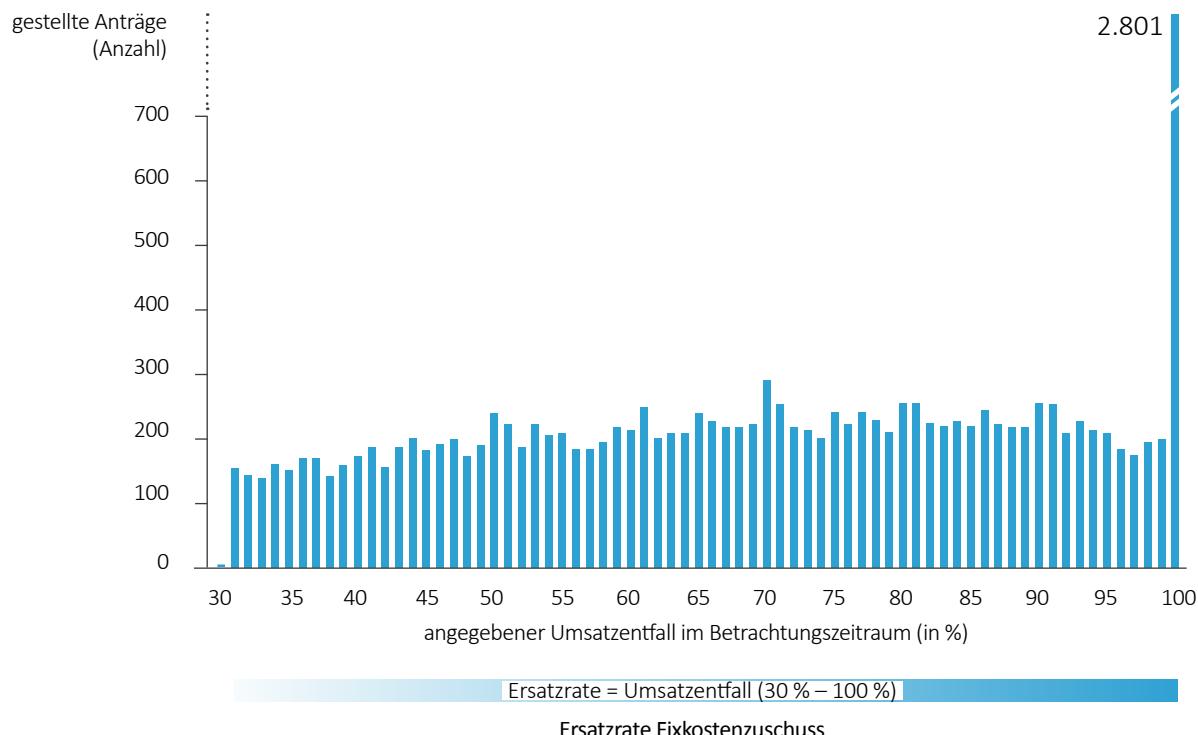
(2) Der RH verglich das Antragsverhalten beim Fixkostenzuschuss I mit jenem beim Fixkostenzuschuss 800.000. Die beiden folgenden Abbildungen illustrieren die jeweils unterschiedliche Reaktion der antragstellenden Unternehmen auf die beiden Fördermodelle:

Abbildung 8: Fixkostenzuschuss I – Antragsverhalten



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Abbildung 9: Fixkostenzuschuss 800.000 – Antragsverhalten



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Das Antragsverhalten beim Fixkostenzuschuss I spiegelte die gestaffelten Ersatzraten wider. Die Anzahl der Anträge sank bis zum jeweils nächsten Schwellenwert und stieg, sobald dieser erreicht war, sprunghaft an. Dies wies darauf hin, dass ein Gestaltungsspielraum genutzt wurde, um eine höhere Ersatzrate und damit eine höhere Förderung zu erlangen.

Beim Fixkostenzuschuss 800.000, der proportional zum Umsatzausfall berechnet wurde, waren die geltend gemachten Umsatzausfälle nahezu gleich verteilt. Lediglich die Anzahl der Anträge mit einem gänzlichen Umsatzausfall (100 %) war deutlich höher. Dies war insoweit plausibel, als zahlreiche Unternehmen unmittelbar von einer behördlichen Maßnahme, etwa einem Betretungsverbot, betroffen waren.



Bis 30. Juni 2021 hatten 87.906 Unternehmen für den Fixkostenzuschuss I – der in bis zu drei Tranchen zu beantragen war – vollständige Anträge eingereicht, d.h., sie hatten die erste Tranche als Vorschuss erhalten und die zweite Tranche mit qualifizierten Daten beantragt oder sie hatten alle drei Tranchen beantragt. Unter diesen Voraussetzungen<sup>92</sup> konnte die COFAG den antragstellenden Unternehmen die Zuschussbeträge vollständig auszahlen. Die so beantragte Summe belief sich auf 1,095 Mrd. EUR.

Die Berechnung des RH ergab, dass eine Ausgestaltung ohne Staffelung der Förderhöhe und damit eine möglichst gleichmäßige Verteilung des angegebenen Umsatzzrückgangs eine um 101 Mio. EUR bis 117 Mio. EUR niedrigere Antragssumme ergeben hätte<sup>93</sup>. Die Staffelung der Ersatzraten konnte demnach ein Antragsverhalten begünstigen, das höhere Antragssummen und Mehrauszahlungen von bis zu rd. 117 Mio. EUR verursachte (siehe auch [TZ 41](#)).

- 30.2 Der RH bemängelte, dass das Finanzministerium beim Fixkostenzuschuss I ein Modell mit gestaffelten Fördersätzen anwandte. Dies konnte zu einem Fehlanreiz führen, etwa für das Reduzieren der Geschäftstätigkeit, um dadurch einen prozentuell höheren Umsatzausfall und damit einen höheren Zuschuss zu erreichen. Dies lag allerdings nicht im Sinne des ABBAG–Gesetzes und der dazu erlassenen Verordnungen des Finanzministers, die Unternehmen zu einer Schadensminderung verpflichteten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei der Festlegung der Förderbedingungen eine Staffelung der Fördersätze zu vermeiden, um unerwünschtes, den Zielsetzungen von Fördermaßnahmen zuwiderlaufendes Verhalten der Förderwerber nicht zu unterstützen.

<sup>92</sup> Erst mit der Beantragung der dritten Tranche – oder der zweiten Tranche mit qualifizierten Daten – lag die Berechnungsgrundlage vor, die eine vollständige Auszahlung des Fixkostenzuschusses I erlaubte.

<sup>93</sup> 74.099 Antragsteller mit weniger als 99 % Umsatzausfall wurden gleichmäßig auf alle Umsatzentfallsklassen zwischen 40 % und 99 % Umsatzentfall aufgeteilt. Bei den Stufen der Fixkosteneratzrate (60 % sowie 80 % Umsatzausfall) fielen somit einige Antragsteller von einem Bereich des höheren Fixkosteneratzes in einen Bereich der geringeren Ersatzrate. Anträge wurden laut Modell jedoch nur in anliegende Umsatzentfallsklassen verschoben; so konnte z.B. ein Unternehmen, das gemäß Antragsdaten einen Umsatzentfall von 56 % geltend machte, in der Simulation nur in die Nähe der 56 % Umsatzentfallsklasse verschoben werden. Diese Gleichverteilung wurde 100–mal nach dem Zufallsprinzip durchgeführt, die daraus resultierenden Zuschussbeträge ermittelt und mit dem tatsächlich von der COFAG beantragten Betrag verglichen. Es ergaben sich ein Median– sowie Mittelwert der Zuschussverminderung von 108 Mio. EUR. 90 % aller Simulationsergebnisse befanden sich zwischen 101 Mio. EUR und 117 Mio. EUR.



## Antragsverhalten beim Umsatzersatz

31.1 Im Hinblick auf das vom RH bei den Umsatzersätzen festgestellte Überförderungspotenzial analysierte er auch das Antragsverhalten ([TZ 28](#)). Der Analyse lag folgende Überlegung zugrunde: Ein Unternehmen, das im November und/oder im Dezember 2020 direkt oder indirekt von den behördlichen Lockdown–Maßnahmen betroffen war und einen Umsatzersatz beantragte – dies war ohne Nachweise eines tatsächlichen Schadens möglich –, wird mit höherer Wahrscheinlichkeit auch in anderen Monaten mit vergleichbaren behördlichen Maßnahmen mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert gewesen sein und die jeweils verfügbaren Hilfsmaßnahmen beansprucht haben. Bundesweite Lockdowns bestanden etwa in den Monaten März bis Mai 2020, Jänner und Februar 2021 sowie in den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien teilweise auch von April bis Mai 2021.

Die zu erwartende unternehmerische Entscheidung wäre daher, auch für diese Zeiträume eines oder mehrere der von der COFAG angebotenen Zuschussinstrumente in Anspruch zu nehmen. Die Annahme, dass Unternehmen in anderen vergleichbaren Lockdown–Phasen keine finanziellen Schwierigkeiten gehabt hätten und daher keine Zuschüsse in Anspruch nahmen, war nicht plausibel. Unternehmen, die nur das Instrument des Umsatzersatzes in Anspruch nahmen, profitierten mit höherer Wahrscheinlichkeit von der vereinfachten Beantragung, bei der kein konkreter finanzieller Schaden nachzuweisen war.

Die folgende Tabelle zeigt das Ausmaß (gemessen an Anzahl und Auszahlungsbeitrag), in dem Unternehmen nur den Umsatzersatz – das Instrument mit vereinfachter Beantragung – in Anspruch nahmen:

Tabelle 22: Analyse des Antragsverhaltens bei den Umsatzersatz–Instrumenten

Antragsverhalten bei den Umsatzersätzen		
	Anzahl	in %
Gesamtzahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhielten	199.257	100
<i>davon Anzahl der Unternehmen, die nur Umsatzersätze erhielten</i>	34.414	17
Gesamtzahl der Unternehmen der Branche Handel, die Zuschüsse erhielten	37.568	19
<i>davon Anzahl der Unternehmen, die nur Umsatzersätze erhielten</i>	9.662	26
in EUR		
Gesamtsumme der an alle antragstellenden Unternehmen ausbezahlten Zuschüsse	6.895.134.611	100
<i>davon an Unternehmen, die nur Umsatzersätze erhielten</i>	559.419.694	8
Gesamtsumme der an Unternehmen der Branche Handel ausbezahlten Zuschüsse	1.256.797.173	18
<i>davon an Unternehmen der Branche Handel, die nur Umsatzersätze erhielten</i>	202.652.272	16

Quelle: COFAG



17 % aller Antragsteller, die Zuschüsse erhielten, nahmen nur Umsatzersätze in Anspruch und kein anderes, von der COFAG angebotenes Zuschussinstrument. Dieser Anteil lag bei den Unternehmen der Branche Handel mit 26 % auffallend höher. Die ausbezahlten Beträge an diese Unternehmen beliefen sich in Summe auf rd. 559 Mio. EUR, wovon alleine auf die Branche Handel rd. 203 Mio. EUR entfielen.

- 31.2 Nach Ansicht des RH war die hohe Inanspruchnahme der Umsatzersätze im Verhältnis zu den übrigen Zuschussinstrumenten auf die einfache Beantragung, ohne einen konkreten finanziellen Schaden nachweisen zu müssen, zurückzuführen. Dies eröffnete auch Unternehmen ohne konkreten finanziellen Schaden die Möglichkeit, rechtskonform Zuschüsse zu erlangen, und bot damit ein vermeidbares Überförderungspotenzial. Der RH hielt fest, dass 17 % der Unternehmen, die Zuschüsse erhielten, nur den Umsatzersatz November und/oder Dezember 2020 oder den Umsatzersatz II in Höhe von insgesamt 559 Mio. EUR in Anspruch nahmen. Das konnte Hinweise auf ein Überförderungspotenzial beinhalten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei der Festlegung der Förderbedingungen von pauschalen Annahmen über die wirtschaftlichen Auswirkungen externer Faktoren möglichst abzusehen. Von den Förderwerbern wäre der finanzielle Schaden darzustellen, um systematische Überförderungen zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 35, wonach vereinfachende bzw. pauschale Annahmen nur für Kleinst- und Kleinunternehmen zweckmäßig sind.



## Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Zuschussinstrumente

### Übersicht

32 Die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Maßnahmen waren beeinträchtigt durch

- unbestimmte Begriffe in den Gesetzen und Richtlinien ([TZ 25](#)),
- die Komplexität der Zuschussinstrumente ([TZ 28](#)),
- Fehlanreize aufgrund des Stufenmodells beim Fixkostenzuschuss I ([TZ 30](#)) sowie
- das Überförderungspotenzial bei den Umsatzersatz-Instrumenten ([TZ 31](#)).

Daneben spielten jedoch auch Einzelfaktoren eine Rolle, die sich auf die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Zuschüsse nachteilig auswirken konnten. Dabei handelte es sich vor allem um Themen wie

- Geschäftsraummieten und Schadensminderungspflicht ([TZ 33](#)),
- Konzernbetrachtung ([TZ 34](#)) und
- Unternehmensgrößen ([TZ 35](#)).

Diese Themen waren regelmäßig Gegenstand fachlicher Erörterungen und medienöffentlicher Diskussionen, weil sie keiner (endgültigen) Lösung – etwa in den Verordnungen bzw. in den FAQ zu den Richtlinien – zugeführt werden konnten.

### Schadensminderungspflicht bei Bestandverträgen

33.1 (1) Unternehmen, die von behördlichen Schließungen bzw. Einschränkungen des Geschäftsbetriebs betroffen waren, konnten Zuschüsse zu Geschäftsraummieten und Pachtzahlungen aus dem Fixkostenzuschuss I beantragen. Jedoch war bei Veröffentlichung der Richtlinien zum Fixkostenzuschuss I nicht geklärt, inwieweit die Antragsteller – im Sinne der Schadensminderungspflicht – in diesem Fall ihren Anspruch auf Bestandzinsminderung bzw. auf einen Entfall der Zahlungspflicht gegenüber dem Vermieter geltend machen konnten.

Für das Finanzministerium bzw. die COFAG war zu klären, welche Schritte die Antragsteller zu setzen hatten, um bei den Bestandzinszahlungen der ihnen auferlegten Schadensminderungspflicht nachzukommen. Das Finanzministerium und die COFAG ergänzten die FAQ zum Fixkostenzuschuss I in der Version vom 16. Juni 2020 wie folgt:

- Bei Nachweis eines entsprechenden Schriftverkehrs, in dem das Unternehmen seine Rechte als Mieter – wenn auch erfolglos – geltend gemacht oder eine außergerichtliche Einigung mit dem Vermieter erzielt hatte, zahlte die COFAG den beantragten Zuschuss aus.

- Nicht zumutbar war, dass das Unternehmen einen Rechtsstreit mit unsicherem Ausgang mit dem Vermieter führte. Alle Unterlagen, die die getroffenen zumutbaren Maßnahmen belegten, waren auf Verlangen der COFAG vorzulegen.

Die Frage, ob das Unternehmen vor Antragstellung ausreichend zumutbare Maßnahmen gesetzt hatte, war zu dem Zeitpunkt während der COVID-19-Pandemie zu beurteilen, zu dem das Unternehmen die Maßnahme gesetzt hatte oder setzen hätte können. Der Umstand, dass der Fixkostenzuschuss I in Tranchen ausbezahlt wurde, erlaubte aus Sicht der COFAG eine Nachschärfung und Nachprüfung vor Auszahlung der zweiten bzw. dritten Tranche.

(2) Die FAQ vom 21. Juli 2020 konkretisierten die Schadensminderungspflicht bei Bestandverträgen weiter: Auf Basis der geltenden Rechtslage zu Bestandverträgen<sup>94</sup> sei es denkbar, dass der Bestandnehmer gegenüber dem Bestandgeber – infolge der Maßnahmen der Bundesregierung (Betretungsverbote, Beschränkungen) – eine Minderung des Bestandzinses oder allenfalls auch den gänzlichen Entfall für die Dauer der Beschränkung durchsetzen könne.

Bei Nicht-Einigung mit dem Bestandgeber konnte der Bestandzins für die Dauer der Beschränkung unter Vorbehalt einer späteren Rückforderung gezahlt werden. Der Bestandnehmer musste aber vor einem Antrag auf einen Fixkostenzuschuss I gegenüber dem Bestandgeber zumindest seine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der (Höhe der) geleisteten Zahlung bekräftigen und sich eine Rückforderung vorbehalten.

Auch die COFAG erklärte, dass sie den auf Bestandzinsen „entfallenden Betrag des Fixkostenzuschusses [...] bis zur Klärung der Rechtslage [...] nur unter Vorbehalt einer späteren Rückforderung“ auszahle. Dies galt auch für den Fixkostenzuschuss 800.000 und den Verlustersatz.

Die Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise klärte die COFAG in einem Gutachten, das sie jedoch erst im Oktober 2020 in Auftrag gab. Aus juristischer Sicht konnte der Mieter vertragliche Rechte geltend machen und für die Dauer der Unbrauchbarkeit des Bestandobjekts auch durchsetzen, wenn die vereinbarte Nutzung nicht möglich war. Die Frage, ob der Mietzins – trotz behördlicher COVID-19-Maßnahmen – (vollständig) zu entrichten war, wurde in der Literatur erörtert und war vorerst noch nicht geklärt. Der Oberste Gerichtshof bestätigte erstmalig in einem Urteil vom 21. Oktober 2021 den Entfall der Pflicht zur Mietzahlung, wenn das Mietobjekt wegen eines behördlichen Betretungsverbots nicht benutzt werden kann. Die Auszahlung der Fixkostenzuschüsse für Mieten unter Vorbehalt sollte bis zur höchstgerichtlichen Klärung aufrechterhalten werden.

<sup>94</sup> insbesondere §§ 1096, 1104 und 1105 ABGB, JGS 946/1811 i.d.g.F.



(3) Auf Basis der bis 19. Mai 2021 bezuschussten Bestandzinszahlungen ermittelte die COFAG ein Rückforderungspotenzial für den Fall, dass die Unternehmen Bestandzinsminderungen oder den Entfall der Bestandzinsen rechtlich gesichert geltend machen können:

Tabelle 23: Fixkostenzuschuss für Bestandzinszahlungen (Miete, Pacht etc.)

Auswertung Fixkostenzuschuss I und Fixkostenzuschuss 800.000 zu Bestandzinszahlungen	Antragsteller	durchschnittliche Zuschusshöhe	maximale Zuschusshöhe	Summe Zuschüsse	
	Anzahl	in EUR			
Zuschuss beantragt gesamt	67.534	6.475	6.365.835	437.267.856	
davon Zuschuss beantragt im Lockdown	61.491	3.936	6.365.835	242.054.348	

Quelle: COFAG

Demnach betrug das rechnerische Rückforderungspotenzial bei den Fixkostenzuschüssen bei 61.491 Antragstellern rd. 242 Mio. EUR. 95 % aller Antragsteller beantragten höchstens 10.000 EUR beim Fixkostenzuschuss I und 17.453 EUR beim Fixkostenzuschuss 800.000. In Summe ergaben diese Anträge beantragte Zuschüsse von rd. 77 Mio. EUR (45 %) beim Fixkostenzuschuss I und rd. 23 Mio. EUR (61 %) beim Fixkostenzuschuss 800.000. Somit standen 95 % der Antragsteller allenfalls kleinere bis mittlere Rückforderungsansprüche gegen ihre Vermieter zu, denen aber die Kosten der Umsetzung und das Einbringungsrisiko gegenüberzustellen waren.<sup>95</sup> Für den Verlustersatz lagen vergleichbare Berechnungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 33.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium und die COFAG die Bedingungen für die Auszahlung von Zuschüssen zu Bestandzinsaufwendungen (Miete, Pacht) erst am 21. Juli 2020 – also fast zwei Monate nach Kundmachung der Richtlinien zum Fixkostenzuschuss I – in den FAQ hinreichend klärten. So mussten bereits Zuschüsse bewilligt werden, obwohl an der Auslegung der Richtlinien noch gearbeitet wurde. Bereits bei Erstellung der Richtlinien wäre auf die Rechtsunsicherheiten bei Bestandverträgen in Lockdown-Zeiträumen Bedacht zu nehmen gewesen. Ein entsprechendes Gutachten wäre schon vor Kundmachung der Verordnung, die die Richtlinie enthielt, zweckmäßig gewesen.

Nach Ansicht des RH wäre es – angesichts der rechtlichen Unsicherheiten – denkbar gewesen, die Zuschüsse zu Miet- bzw. Pachtzahlungen in Lockdown-Zeiträumen bis zu einer bestimmten Betragsgrenze nur teilweise, z.B. zur Hälfte der möglichen Höhe, aber dafür endgültig zu gewähren.

<sup>95</sup> Durch eine Änderung des § 3b ABBAG-Gesetz im Dezember 2021 wurde eine „Relevanzgrenze“ für die Rückforderung von bezuschussten Bestandzinszahlungen in Höhe von 12.500 EUR pro Kalendermonat festgelegt ([TZ 50](#)).



- 
- 33.3 Wie die COFAG in ihrer Stellungnahme mitteilte, sei die Regelung in den FAQ, wonach der auf Bestandzinsen entfallende Anteil des Fixkostenzuschusses nur unter dem Vorbehalt der späteren Rückforderung auszuzahlen sei, vorab rechtlich geprüft worden. Inhalt dieses Gutachtens sei nicht die Rechtmäßigkeit des Vorgehens gewesen, sondern die Klärung der Frage, in welchen Fällen eine Rückforderung angebracht und ob eine allfällige Verbesserung der Regelungen möglich sei.
- 33.4 Der RH entgegnete der COFAG, dass das gegenständliche Rechtsgutachten u.a. auch die Frage klären sollte, ob die in den FAQ festgelegte Schadensminderungspflicht für Bestandverträge gerechtfertigt war. Der Gutachter kam dabei zum Schluss, dass die Vorgehensweise sachlich gerechtfertigt und geeignet erschien, ein möglichst sparsames, rechtmäßiges und wirtschaftliches Vorgehen bei der Gewährung von Fixkostenzuschüssen sicherzustellen.



## Konzernbetrachtung

34.1 (1) Grundsätzlich konnte jedes konzernmäßig verbundene Unternehmen für sich Zuschüsse beantragen. Die Prüfung der nach dem EU-Beihilfenrecht zulässigen Obergrenzen erfolgte nicht auf Ebene des Konzerns, sondern auf Ebene des antragstellenden Unternehmens. Nur der Fixkostenzuschuss I erforderte eine Konzernbetrachtung und sah eine betragsmäßige Obergrenze für Konzerne vor: Stellten mehrere Unternehmen in einem Konzern Anträge auf Fixkostenzuschuss I, so konnten sie insgesamt maximal 90 Mio. EUR erhalten.

Die Höhe des Umsatzausfalls war hingegen auf Ebene jedes einzelnen Konzernunternehmens zu ermitteln. Weder der Fixkostenzuschuss I noch die anderen Zuschussinstrumente erforderten die Ermittlung eines Konzernumsatzes, um den Umsatzausfall auf Konzernebene festzustellen.

Die maximal erzielbare Zuschusshöhe im Konzern hing daher von der Zahl der antragsberechtigten Unternehmen ab. Medial diskutiert wurde dies am Beispiel

- eines Konzerns mit einem Filialnetz, bei dem jede Filiale eine eigene Rechtspersönlichkeit aufwies und
- eines Konzerns mit unselbstständigen Zweigniederlassungen eines übergeordneten Rechtsträgers.

Eine Konzernstruktur mit mehreren selbstständigen Unternehmen bot Vorteile, weil jede Filiale mit eigener Rechtspersönlichkeit als einzelnes Unternehmen Zuschüsse bis zum Höchstbetrag beanspruchen konnte.

Eine stärker diversifizierte Konzernstruktur war auch bei der Ermittlung der Höhe des Umsatzausfalls von Vorteil, weil krisenbedingte Umsatzeinbrüche in einzelnen Bereichen (z.B. im stationären Handel) nicht durch Umsatzerhöhungen, etwa im Online-Handel, ausgeglichen wurden. Ein Konzern, der den stationären Handel und den Online-Handel in getrennten, selbstständigen Gesellschaften führte, konnte für den stationären Handel höhere Umsatzeinbrüche geltend machen als ein nicht diversifizierter Konzern.

Unternehmen mit ausgeprägter Konzernstruktur konnten von den Zuschüssen der COFAG daher tendenziell mehr profitieren als vergleichbare Unternehmen mit weniger Konzernunternehmen. Die Zuschüsse verteilten sich – infolge der fehlenden Konzernbetrachtung – ungleichmäßig auf ansonsten annähernd vergleichbare Konzernunternehmen. Dies konnte die Treffsicherheit der Zuschüsse beeinträchtigen bzw. zu Wettbewerbsverzerrungen führen.



(2) Fragen warf auch die Schadensminderungspflicht innerhalb des Konzerns auf. Eine mediale Diskussion entstand vor allem über Zuschüsse, die einzelnen Konzerngesellschaften auch dann gewährt wurden, wenn der Konzern insgesamt positive Ergebnisse oder sogar Ergebniszuwächse erzielte.

Auch war das Gewinnausschüttungsverbot im Zusammenhang mit den Zuschüssen Gegenstand medialer Berichterstattung. Während die FAQ an der Schädlichkeit offener Gewinnausschüttungen grundsätzlich festhielten, bewirkten Ergebnisabführungsverträge, die bereits vor der Kundmachung der Richtlinien abgeschlossen wurden, keinen Ausschluss von der Antragslegitimation für Zuschüsse. Allerdings war nicht gewährleistet, dass ein weitergegebenes positives Ergebnis letztlich nicht doch von einer Obergesellschaft, die selbst keine Zuschüsse beantragte, offen ausgeschüttet wurde.

(3) Die Europäische Kommission stellte im Juni 2021 im Wege des Wirtschaftsministeriums informell eine Anfrage an Österreich wegen der Medienberichte über die Regelung von verbundenen Unternehmen bei der Abwicklung des Umsatzersatzes.

34.2 Der RH kritisierte, dass die Richtlinien des Finanzministeriums zu den Zuschussinstrumenten, mit Ausnahme des Fixkostenzuschusses I, bei verbundenen Unternehmen keine Konzernbetrachtung erforderten. Die Einzelbetrachtung von konzernmäßig verbundenen Unternehmen bei der Zuerkennung von Zuschüssen konnte nach Ansicht des RH besonders diversifizierten Konzernen einen Vorteil bringen, weil die Anzahl der von der COVID-19-Pandemie betroffenen Unternehmen eines Konzerns die Höhe der in Summe erzielbaren Zuschüsse maßgeblich beeinflusste.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Festlegung der Förderbedingungen für finanzielle Unternehmenshilfen eine Konzernbetrachtung mitzuberücksichtigen. Dabei könnten z.B. Umsätze von Konzernunternehmen mit gleichartigem Unternehmensgegenstand oder derselben Branche – unabhängig von einer eigenen Rechtspersönlichkeit der Unternehmen – zur Ermittlung des Umsatzausfalls zusammengefasst und könnte eine gemeinsame Zuschussobergrenze festgelegt werden. Auch sollten der stationäre und der Online-Handel bei vergleichbarem Sortiment zusammen betrachtet werden.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass sich Gewinnabführungen innerhalb des Konzerns auf die Zuerkennung oder die Höhe der Zuschüsse nicht auswirkten. Nach Ansicht des RH sind Gewinnabführungen offenen Ausschüttungen gleichzustellen, weil sie dem betroffenen Unternehmen Liquidität entziehen und weil eine endgültige, offene Ausschüttung über eine – nicht um Zuschüsse ansuchende – Obergesellschaft erfolgen kann.



- 34.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei zwischen unternehmensrechtlicher und wettbewerbsrechtlicher Definition von verbundenen Unternehmen (Konzern) zu unterscheiden. Zur Ermittlung des Beihilfenempfängers sei auf die wirtschaftliche Einheit<sup>96</sup> abzustellen. Letztere sei nicht deckungsgleich mit dem unternehmensrechtlichen Konzernbegriff, weil das Beihilfenrecht – als Unterfall des Wettbewerbsrechts – einem funktionalen Unternehmensbegriff folge. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lasse Raum für Interpretation, der bei der Abwicklung von Förderinstrumenten genutzt werden könne.
- 34.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass der zitierte „funktionale Unternehmensbegriff“ seiner Ansicht nach der Gesamtbetrachtung verbundener Unternehmen nicht entgegensteht, wie dies beispielsweise auch bei COVID-19-Hilfsmaßnahmen in Deutschland der Fall war.<sup>97</sup>

Ferner wies der RH darauf hin, dass alle Unternehmen, darunter auch die konzernmäßig verbundenen, die Möglichkeiten hatten, COVID-19-Zuschüsse zu kombinieren und zudem auch Kurzarbeitsbeihilfen in Anspruch zu nehmen ([TZ 28](#), [TZ 53](#)). Der RH sah in diesem Zusammenhang bei konzernmäßig verbundenen Unternehmen ein beträchtliches Überförderungspotenzial ([TZ 28](#), [TZ 33](#)). Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

<sup>96</sup> im Sinne von Art. 1, Anhang I Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) 651/2014)

<sup>97</sup> nach Art. 3, Anhang I Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) 651/2014)



## Treffsicherheit und Unternehmensgröße

35.1 Bilanzierende Unternehmen (z.B. alle Kapitalgesellschaften) verfügen je nach Unternehmensgröße über ein mehr oder minder ausgeprägtes Rechnungswesen. Mit zunehmender Größe des Unternehmens steigen üblicherweise die Komplexität des unternehmerischen Geschehens und die Zahl der Einflussfaktoren auf die finanzielle Lage. Bei mittleren und großen Unternehmen war daher vom Vorhandensein einer rollierenden Finanzplanung und einem darauf aufbauenden Controlling auszugehen. Das Rechnungswesen ermöglicht die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens mittels einer Planbilanz, einer Plan–Gewinn– und –Verlustrechnung (Budget) sowie einer Liquiditätsplanung für unterschiedliche Zeiträume (monatlich bis mehrere Jahre). Damit konnten auch die Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf das Unternehmen dargestellt werden.

Ab einer bestimmten Unternehmensgröße hätte sich die Gewährung von Zuschüssen an der (prognostizierten) finanziellen Lage des Unternehmens orientieren können. Als Kenngrößen hätte das erwartete Unternehmensergebnis und die erwartete Liquiditätssituation herangezogen werden können. Da jedoch nur einzelne Kostenelemente oder Umsatzgrößen berücksichtigt wurden – wie beim Fixkostenzuschuss I, beim Fixkostenzuschuss 800.000 und beim Ausfallsbonus – konnten auch Unternehmen – trotz Gewinnen und ausreichender Liquidität – Zuschüsse erhalten. Dies entsprach nicht den Zielsetzungen des ABBAG–Gesetzes.

Die COFAG kam – aufgrund der unter den Erwartungen liegenden Nachfrage nach Garantien – schließlich zu der Annahme, dass Großunternehmen deutlich robuster in Krisensituationen seien und mehr Potenzial hätten, Liquiditätslücken selbst abzudecken, weil ihre Resilienz bzw. Widerstandsfähigkeit größer ist. Die kleinen Unternehmen wären schneller und stärker und auch unmittelbarer von der Krise getroffen. Dies zeigte sich auch in der Anfangsphase der Krise, in der die Anzahl der Anträge zum Fixkostenzuschuss I noch gering war und Zuschussbeträge von durchschnittlich 10.000 EUR beantragt wurden, wobei der Median bei 4.000 EUR lag. Die höhere Anzahl an kleinen Beträgen führte im Finanzministerium zum Schluss, dass gerade kleinere Antragsteller die Mittel schneller benötigten.

35.2 Der RH kritisierte, dass die Richtlinien des Finanzministeriums bei den Zuschussinstrumenten nicht nach Unternehmensgrößen differenzierten. Es war für den RH nicht nachvollziehbar, warum auch bei mittleren und großen Unternehmen vereinfachende bzw. pauschale Annahmen über die finanziellen Auswirkungen der COVID–19–Pandemie zur Anwendung kamen.

Nach Ansicht des RH waren Zuschussinstrumente, die von vereinfachenden bzw. pauschalen Annahmen für die Gewährung von Zuschüssen ausgingen, wie Fixkosten– und Umsatzersätze oder der Ausfallsbonus, nur für Kleinst– und Kleinunterneh-



men zweckmäßig. Bei diesen trat der Zusammenhang zwischen dem Umsatzausfall, den weiterlaufenden Fixkosten und existenzbedrohenden finanziellen Einbußen aufgrund der geringeren Komplexität der unternehmerischen Aktivitäten deutlicher zutage. Auch die geringere Resilienz der Klein- und Kleinstunternehmen gegenüber Krisensituationen rechtfertigte rasche und unkomplizierte Unternehmenshilfen.

Nach Ansicht des RH wäre es für mittlere und große Unternehmen hingegen zumutbar und auch zweckmäßig gewesen, die finanziellen Einbußen anhand prognostizierter Ergebnisberechnungen konkret nachzuweisen. Dies hätte die Treffsicherheit der Zuschüsse verbessert und mögliche Überkompensationen verhindert. Zuschüsse an Unternehmen zu ermöglichen, die in der Krise keine Verluste oder Liquiditätsengpässe erlitten, entsprach nicht den Zielsetzungen des ABBAG-Gesetzes. Für mittlere und große Unternehmen war daher nach Ansicht des RH der Verlustersatz das geeignete Mittel, um durch die Krise verursachte Verluste zu kompensieren. Die Berechnung der prognostizierten Ergebnisauswirkungen war zwar vergleichsweise aufwändig, gestaltete jedoch den Zuschussbedarf nachvollziehbar und transparent.



## Konzeption der Zuschussinstrumente

### Organisatorischer Rahmen im Finanzministerium

- 36.1 (1) Mit Ausbruch der COVID–19–Pandemie übernahm das Kabinett des Finanzministers – anstelle der Linienorganisation (Generalsekretariat, Sektionen, Abteilungen) – die Koordination der Vorbereitung und Umsetzung der COVID–19–Hilfen für Unternehmen.

Das Kabinett ist eine Organisationseinheit (Stabsstelle), die der Ministerin bzw. dem Minister unmittelbar untersteht und ihrer bzw. seiner Beratung dient sowie – als Bindeglied zur Verwaltung – die politische Steuerung unterstützt. Es ist nicht Teil der Linienorganisation des Ministeriums und steht hierarchisch nicht über den Sektionen.

Die Mitglieder des Kabinetts haben formal keine Weisungsbefugnis und sind den Verwaltungsbediensteten nicht vorgesetzt.<sup>98</sup> Mitglieder des Kabinetts traten jedoch außerhalb der in der Geschäftsordnung laut Bundesministeriengesetz<sup>99</sup> vorgesehene Weisungskette direkt an einzelne Abteilungen bzw. einzelne Bedienstete der Linienorganisation mit Arbeitsaufträgen heran.

(2) Die vom Kabinett erteilten Aufträge an Bedienstete des Ressorts und deren Umsetzung bzw. Ergebnisse sowie die auf Ebene des Kabinetts geführten Gespräche zur Gründung der COFAG und Konzeption der Zuschussinstrumente wurden im Finanzministerium auf verschiedene Weise und in unterschiedlichem Umfang dokumentiert: in einigen Bereichen umfassend im elektronischen Aktensystem (**ELAK**), zum Teil in Form von archivierten E–Mails, zum Teil nur lückenhaft oder gar nicht. Auch der Generalsekretär konnte dem RH keine Dokumentation zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung der Zuschussinstrumente übermitteln.

- 36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Linienorganisation des Finanzministeriums bei weitreichenden Entscheidungen, die unter Unsicherheit und Zeitdruck zu treffen waren, nicht einbezogen war. Vielmehr zog das Kabinett des Finanzministers einzelne Organisationseinheiten und Personen selektiv bei. Das im Ressort vorhandene Fachwissen floss daher nur eingeschränkt in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ein. Bei großer Komplexität und hohem Zeitdruck konnte dies zu Doppelgleisigkeiten und widersprüchlichen Aufträgen in der Verwaltung führen und die Qualität der Ausarbeiten, insbesondere der Richtlinien, beeinträchtigen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Rolle des Kabinetts als Stabsstelle der jeweiligen Ressortleitung und Bindeglied zur Verwaltung in der Geschäfts– und Personaleinteilung klar zu definieren.

<sup>98</sup> siehe RH–Bericht „Generalsekretariate in den Bundesministerien“ (Reihe Bund 2021/12, TZ 11 (Organisationsrechtliche Aspekte), TZ 16 (Weisungsbefugnis))

<sup>99</sup> vgl. § 7 Abs. 1, 2 und 11 sowie Abschnitt III



Zudem beurteilte der RH die Dokumentation der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Gründung der COFAG und den von ihr abzuwickelnden finanziellen COVID-19-Maßnahmen (z.B. Erwägungsgründe, Prüfung von Optionen, erwartete finanzielle und materielle Auswirkungen, Gespräche und Vereinbarungen mit den Organen der COFAG) in den Verwaltungsakten als unzureichend und verbesserungsbedürftig (TZ 3 ff.).

- 36.3 Wie das Finanzministerium in seiner Stellungnahme ausführte, weise die Geschäfts- und Personaleinteilung das Büro des Bundesministers als eigenen Bereich aus. Der Vorschlag des RH, die Rolle des Kabinetts als Stabsstelle der Ressortleitung und Bindeglied zur Verwaltung in der Geschäfts- und Personaleinteilung klar zu definieren, sei aus Sicht des Finanzministeriums bereits erfüllt.
- 36.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass die Rolle des Ministerbüros (Kabinetts) sowohl in der Aufbau- als auch der Ablauforganisation klar zu definieren wäre. Die Vorgehensweise ab Beginn der Pandemie – Mitglieder des Kabinetts übernahmen anstelle der Linienorganisation die Koordination von Maßnahmen und erteilten einzelnen Abteilungen bzw. Bediensteten Arbeitsaufträge außerhalb der definierten Weisungskette – war in der Geschäftsordnung laut Bundesministerienengesetz nicht vorgesehen. Dies führte zu Intransparenz, wie der RH am Beispiel der lückenhaften Dokumentation der Willensbildung und Entscheidungsfindung über die Zuschussinstrumente feststellte (TZ 37, TZ 38).

Die Bundesministerien haben außerdem auf alle Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen, die für ein Sachgebiet in ihrem Zuständigkeitsbereich von Bedeutung sind.<sup>100</sup> Die Einbindung der Verwaltung trägt daher zu Problemlösungen im Sinne des Staatsganges bei. Eine nur punktuelle Beziehung ausgewählter Personen und Abteilungen zur Umsetzung von Entscheidungen, die vorab, ohne Einbindung der Verwaltung getroffen wurden (TZ 5), leistet dies nicht. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

### Erstellung der Richtlinien zum Fixkostenzuschuss I

- 37.1 (1) Die ersten Gespräche der Bundesregierung zur Entwicklung eines Zuschussinstrument (damalige Bezeichnung „Betriebsausgabenzuschuss“) starteten in der letzten Märzwoche 2020. An den Besprechungen nahmen u.a. Vertreterinnen und Vertreter des Bundeskanzleramts, des Finanzministeriums, des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport bzw. des Vizekanzlers, des Wirtschaftsministeriums, der Wirtschaftskammer Österreich (**WKO**) und der aws sowie die beiden Geschäftsführer der COFAG teil.

<sup>100</sup> gemäß § 3 Abs. 1 Z 3 Bundesministeriengesetz



Das Instrument des Fixkostenzuschusses bezweckte die finanzielle Unterstützung österreichischer Unternehmen, die aufgrund der COVID-19-Pandemie in Liquiditätsprobleme geraten waren. Die Regierungsparteien vereinbarten die wesentlichen Eckpunkte, wobei sie auch internationale Entwicklungen berücksichtigten. So folgte der Fixkostenzuschuss I mit einigen Adaptierungen dem dänischen Modell, welches die Deckung der laufenden unvermeidbaren Kosten während der Dauer der eingeschränkten Geschäftstätigkeit in den Mittelpunkt stellte.

Laut Auskunft des Kabinetts des Finanzministers habe es sich eingebracht, um eine schnellere Koordination zu ermöglichen.

Die Entwicklung der Richtlinien für finanzielle Maßnahmen fiel gemäß ABBAG-Gesetz in den Aufgabenbereich des Finanzministers, der dabei die politischen Vereinbarungen und das EU-Beihilfenrecht zu berücksichtigen hatte. Die Willensbildung und der Entscheidungsprozess sowie allfällige Zwischenergebnisse zum Fixkostenzuschuss I waren im Finanzministerium nicht systematisch dokumentiert, etwa im ELAK. Welche Annahmen und Parameter konkret als Grundlage für die Entwicklung der Richtlinien im Finanzministerium dienten, war nur bruchstückhaft, vielfach gar nicht nachvollziehbar.

Die Herstellung des Einvernehmens mit dem Vizekanzler über die Richtlinien verpflichtete den Vizekanzler nicht zur inhaltlichen Mitwirkung. Die Dokumentation beschränkte sich auf einen Aktenlauf.

Für die Erstellung von Richtlinien zu den finanziellen COVID-19-Maßnahmen bestanden im Finanzministerium keine internen Vorgaben und Prozesse. Auch waren keine Verantwortungsbereiche, Dokumentationserfordernisse oder Maßnahmen zur Qualitätssicherung festgelegt.

(2) Zum Fixkostenzuschuss I beauftragte das Finanzministerium die COFAG mündlich, anhand der Eckpunkte der politischen Vereinbarung eine Richtlinie zu entwerfen. Die Übermittlung der politischen Vorgaben an die COFAG war im Finanzministerium nicht dokumentiert. Einzig die Geschäftsführung der COFAG verfügte über persönliche Mitschriften aufgrund ihrer Teilnahme an den Gesprächsrunden der Bundesregierung. Für den Entwurf der Richtlinie beauftragte die COFAG in weiterer Folge – wiederum mündlich – ihren Rechtsberater A. Im Ergebnis lag am 2. April 2020 der Erstentwurf einer Richtlinie vor, den das Finanzministerium in der Folge überarbeitete und um weitere Punkte, die sich aus den politischen Beratungen ergaben, ergänzte. Änderungen und Ergänzungen arbeiteten zum Teil auch weiterhin die COFAG bzw. ihr Rechtsberater A ein.



Im Finanzministerium waren mehrere Abteilungen bzw. einzelne Bedienstete mit dem Erstentwurf der Richtlinie zum Fixkostenzuschuss I und den aus fachlicher Sicht jeweils erforderlichen Anpassungen befasst. Es ging dabei u.a. um die Klärung budgetärer, beihilfenrechtlicher, steuerrechtlicher oder auch abwicklungstechnischer Fragen. Dies geschah primär durch E-Mails, ohne Dokumentation im ELAK. Die COFAG konnte E-Mails zum direkten Schriftverkehr zwischen ihr und dem Finanzministerium über die Entwicklung der Richtlinien vorlegen.

(3) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kabinetts des Finanzministers traten in jeweils wechselnden Rollen bzw. Zuständigkeiten als Koordinatoren auf. Eine Projektleitung und klare Projektstrukturen mit definierten Prozessen und Verantwortlichkeiten fehlten, weshalb die befassten internen und externen Stellen zeitweise unabhängig an gleichen Themen und ohne Kenntnis voneinander arbeiteten.

Punktuell befasste das Finanzministerium auch den Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt mit der Abklärung von Fragen. Ebenso zog es zur Klärung offener Punkte die COFAG bei, die ihrerseits meist externe Dienstleister (Rechtsanwaltskanzleien, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsunternehmen) beauftragte. Nach weiteren Gesprächen im Finanzministerium über die Ausgestaltung des Zuschussinstruments und zur Entwicklung der Richtlinien (u.a. wurde der Name auf „Fixkostenzuschuss“ geändert) kündigte der Finanzminister am 7. Mai 2020 in einer Pressekonferenz die Möglichkeit an, den Fixkostenzuschuss ab 20. Mai 2020 über FinanzOnline zu beantragen. Der Antragsprozess, den das Finanzministerium am selben Tag der COFAG übermittelte, lag allerdings erst als Skizze vor.

Ab 8. Mai 2020 bearbeiteten die Bediensteten des Finanzministeriums und die COFAG – letztere stützte sich dabei weitgehend auf externe Dienstleister – die verschiedenen Arbeitspakete. Die COFAG beauftragte ihren Rechtsberater A und eine Wirtschaftsprüfungskanzlei mit der rechtlichen bzw. prozesstechnischen Unterstützung bei der Umsetzung des Fixkostenzuschusses I. Das Finanzministerium entwickelte die Richtlinie federführend weiter, welche die COFAG – vor allem aus prozesstechnischer Sicht – kommentierte. Das Finanzministerium veröffentlichte die finale Richtlinie am 25. Mai 2020.

37.2 Der RH hielt zum Erstellungsprozess der Richtlinien am Beispiel des Fixkostenzuschusses I kritisch fest:

- Das Finanzministerium hatte die für die Richtlinie maßgeblichen Eckpunkte der politischen Grundsatzentscheidung der Bundesregierung (Wahl des Zuschussinstruments, wesentliche Parameter) nicht dokumentiert. Im Ressort lag somit keine nachvollziehbare Grundlage vor, nach welchen Vorgaben die Richtlinie mit einem finanziellen Volumen von ursprünglich 8 Mrd. EUR<sup>101</sup> zu erstellen war.

<sup>101</sup> am 16. Dezember 2020 im Rahmen der Verordnung über die Gewährung eines Verlustersatzes, BGBl. II 568/2020, auf 12 Mrd. EUR erhöht



- Die Erstellung des Erstentwurfs wurde über die COFAG letztlich einem externen Dienstleister übertragen, anstatt den Entwurf – wie bei anderen Kernaufgaben von Bundesministerien – federführend im Finanzministerium mit eigenen Personalressourcen, allenfalls unter punktueller Beziehung von externen Dienstleistern, zu erarbeiten. Der RH hielt dies für eine unübliche Vorgangsweise.
- Das Finanzministerium setzte zur Entwicklung der Richtlinien keine Projektstrukturen und Prozesse ein. Der RH verkannte nicht die Dringlichkeit, in einer neu und unvorhergesehenen aufgetretenen Krisensituation rasch zu handeln, er sah jedoch in klaren (temporären) Strukturen und Prozessen eine Notwendigkeit, um Komplexität und große finanzielle Herausforderungen zu bewältigen. Da eine klar definierte Gesamtkoordination bzw. –verantwortung im Sinne einer Projektleitung innerhalb der Behördenstruktur des Finanzministeriums fehlte, wirkten ein großer Personenkreis aus dem Finanzministerium und der COFAG sowie externe Berater an der Entwicklung der Richtlinie mit, ohne klare Rollenverteilung bzw. Aufgabentrennung zwischen den Akteuren. Diese ineffizienten Strukturen konnten einen vermeidbaren zeitlichen und finanziellen Mehraufwand verursachen.
- Im Finanzministerium fehlte weitgehend die Dokumentation zum Prozess der Richtlinienerstellung. Lediglich beihilfenrechtliche Belange, die formelle Abstimmung mit dem Vizekanzler sowie die finanzielle Gebarung zwischen Finanzministerium und COFAG waren im ELAK hinreichend dokumentiert. Die Bearbeitung der inhaltlichen Themen der Richtlinie war weder aktenmäßig noch in einer sonst geeigneten Weise erfasst. Die Abwicklung der Prozesse im Finanzministerium, die nur mehr anhand weniger noch verfügbarer E-Mails und persönlicher Aktenvermerke nachvollziehbar war, bot ein lückenhaftes und oft nicht zusammenhängendes Bild.
- Im Finanzministerium bestanden keine Vorgaben für die Erstellung von Verordnungen im Sinne einer effizienten und ressortweit einheitlichen Vorgehensweise mit vorgegebenen Qualitätsstandards.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, politische Grundsatzentscheidungen zu Zuschussinstrumenten so zu dokumentieren, dass die strategischen Grundlagen und Zielsetzungen der darauf beruhenden Verordnungen und zugehörigen Richtlinien erkennbar und nachvollziehbar sind.

Weiters empfahl er dem Finanzministerium, die Ausarbeitung von Verordnungen und der zugehörigen Richtlinien als eigene Kernkompetenz wahrzunehmen und allenfalls ergänzend Beratungen durch externe Dienstleister in Anspruch zu nehmen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, für die Entwicklung von finanziellen Maßnahmen einschließlich der zugehörigen Richtlinien formalisierte Prozesse einzurichten. Zur Gewährleistung von Effizienz und Qualitätssicherung wäre eine Projektorganisation zu wählen, mit einer hauptverantwortlichen Leitung, klaren Rollen und Verantwortungsbereichen sowie Zeit- und Ressourcenvorgaben. Zu diesem Zweck wären auch Leitfäden bzw. Qualitätsstandards zu entwickeln.



Angesichts des Einsatzes öffentlicher Mittel von bis zu 19 Mrd. EUR empfahl der RH dem Finanzministerium zudem, die Willensbildung, die Erwägungsgründe und die Entscheidungsfindung bei der inhaltlichen Gestaltung von finanziellen Maßnahmen und der zugehörigen Richtlinien ausreichend zu dokumentieren. Das Zustandekommen der finanziellen Maßnahmen und der entsprechenden Richtlinien, die Abläufe sowie die befassten Stellen und Akteure sollten vollständig und nachvollziehbar sein. Dies ist auch in krisenhaften Situationen erforderlich, um die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Gesetzmäßigkeit nachweisen zu können.

- 37.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme einleitend (siehe [TZ 1](#)), u.a. zu den Empfehlungen in [TZ 37](#) (Schlussempfehlungen 25 bis 28) mit, dass es die Anregungen des RH zur Konzeption und Gestaltung der Unternehmenshilfen in allfälligen vergleichbaren künftigen Fällen in seine Überlegungen einfließen lassen werde.
- 37.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass seine Empfehlungen schon bisher geltende Bestimmungen und Standards<sup>102</sup> guter Verwaltungsführung in Erinnerung rufen, vor allem
- eine von der Ministerentscheidung bis zur Umsetzung einer Maßnahme nachvollziehbare Begründung und Dokumentation des Verwaltungshandelns einschließlich des dafür vorgesehenen Mitteleinsatzes,
  - die Federführung der Verwaltung bei der Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen des Ressorts sowie
  - eine Aufbau- und Ablauforganisation mit klaren Zuständigkeiten und zuordenbarer Verantwortung.

Wie der RH feststellte, fanden diese Standards vielfach nicht oder nur ungenügend Beachtung, mit nachteiligen Auswirkungen auf die Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes, sei es bei der Schaffung einer neuen Förderstelle oder bei der Gewährung von COVID-19-Unternehmenshilfen.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen sowohl für das laufende Verwaltungshandeln als auch für allfällige künftige krisenhafte Situationen.

<sup>102</sup> u.a. nach dem Bundesministeriengesetz, dem Bundeshaushaltsgesetz 2013, dem B-PCGK sowie nach ressortinternen Handbüchern



## Erstellung der Richtlinien zu den weiteren Instrumenten

38.1

(1) Der Ablauf war je nach Zuschussinstrument unterschiedlich. Im Gegensatz zu anderen Projekten (etwa zur Steuerreform) richtete das Finanzministerium auch bei Fortdauer der Pandemie für die Erstellung der Richtlinien keine Projektgruppen und auch keinen Lenkungsausschuss ein. Es begründete dies mit der Dringlichkeit der gesundheitlichen Schutzmaßnahmen, zu denen zeitnah auch eine wirtschaftliche Abfederung erfolgen musste. Auch hätten die Regierungsvertreter die Instrumente jeweils medial – unter Nennung eines konkreten Datums für die Antragstellung – angekündigt, womit ein hoher Zeitdruck entstanden sei, der den Aufbau einer Projektorganisation verhindert habe. Die Entwürfe der Richtlinien zu Umsatzersätzen, Ausfallsbonus und Fixkostenzuschuss 800.000 erstellte das Finanzministerium und übermittelte sie nach Abstimmung an die COFAG. Beim Verlustersatz holte das Finanzministerium vorab auch inhaltliche Beiträge der COFAG ein. Die primäre Rolle der COFAG und ihrer Berater beschränkte sich vor allem auf abwicklungstechnische Themen, z.B. die Erstellung der Förderbedingungen, der Antragsmasken, Beiträge zu den FAQ, sowie auf die Klärung einzelner rechtlicher Fragen.

(2) In Reaktion auf die zweite Welle der Pandemie im Herbst 2020 präsentierte der Finanzminister am 6. November 2020 im Rahmen einer Presseaussendung den Umsatzersatz November und den Fixkostenzuschuss 800.000 als neue Instrumente.

(3) Das Kabinett des Finanzministers fungierte weiter als Koordinator, verteilte die Aufgaben innerhalb und außerhalb des Ressorts und war zentrale Ansprechstelle für alle Beteiligten. Die Kommunikation lief über Besprechungen, Telefonate und E-Mails – außerhalb der Linienorganisation und nicht im Rahmen von Projektstrukturen mit definierten Prozessen und Verantwortlichkeiten. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung über die Zuschussinstrumente wurden weiter nicht protokolliert bzw. systematisch dokumentiert.

38.2

Nach Ansicht des RH war das Fehlen formalisierter Prozesse bei der Richtlinienerstellung auch der neu und unvorhergesehen auftretenden Krisensituation geschuldet. Der RH kritisierte jedoch, dass sich das Finanzministerium trotz Fortdauer der COVID-19-Pandemie weiterhin bei der Konzeption der Richtlinien weder auf die im Bundesministeriengesetz vorgegebene Linienorganisation des Finanzministeriums stützte noch eine Projektorganisation eingerichtet hatte. Lediglich die inhaltliche Verantwortung für die Zuschussinstrumente verlagerte sich erkennbar von der externen Sphäre der COFAG und ihrer Berater ins Finanzministerium. Die übrigen Ansprüche an Projektorganisation, Prozessverantwortung, Kommunikation und Dokumentation blieben weiterhin unerfüllt. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen in TZ 37.

## Berichte und Studien

- 39.1 (1) Die Anzahl der Anträge und die Ausschöpfung der Mittel zählten aus Sicht des Finanzministeriums zu den wichtigsten Indikatoren für die Akzeptanz der Zuschussinstrumente bei den antragstellenden Unternehmen sowie für die Beurteilung der Treffsicherheit und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes. Die entsprechenden Daten hatte die COFAG dem Finanzministerium täglich zu übermitteln. Sie flossen in die COVID-19-Berichte ein, die der Finanzminister dem Budgetausschuss des Nationalrats monatlich vorlegte.<sup>103, 104</sup>
- (2) Zudem beauftragte das Finanzministerium regelmäßig Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zu den Hilfsmaßnahmen. Deren Ergebnisse flossen in Presseaussendungen des Finanzministeriums ein, nicht jedoch in die parlamentarische Berichterstattung. Beauftragt wurden insbesondere Wirtschaftsforschungsinstitute mit der laufenden Konjunkturbeobachtung und Prognose zur Entwicklung des BIP. Befragungen zur Wirkung der Hilfsmaßnahmen spiegelten die subjektiven Einschätzungen der Zuschussempfänger wider.
- (3) Nach Ansicht von Wirtschaftsforschern wäre ohne weitere Maßnahmen „der Rückgang der Wirtschaftsleistung beträchtlich höher ausgefallen und hätte womöglich dramatische Ausmaße angenommen, deren Quantifizierung jedoch [...] nicht möglich ist.“<sup>105</sup> So hätten sich „zahlreiche Unternehmensinsolvenzen und ein noch stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit eingestellt“. Der tatsächliche BIP-Rückgang 2020 betrug 6,7 %, die Prognose für 2021 ging von einem Zuwachs von 4,1 % aus.
- (4) Laut einer vom Finanzministerium beauftragten WIFO-Studie<sup>106</sup> konnten die liquitätsstützenden Maßnahmen, u.a. Kurzarbeitsbeihilfe, Härtefallfonds, Umsatzersatz und Fixkostenzuschuss, sowie Lockerungen im Insolvenzrecht im Jahr 2020 „eine Insolvenzkaskade“ verhindern, aber – etwa beim Umsatzersatz – auch zu Überförderungen führen.

<sup>103</sup> Gemäß § 3 Abs. 4 COVID-19-Fondsgesetz: Der Bundesminister für Finanzen hat dem Budgetausschuss monatlich einen Bericht vorzulegen, in dem sämtliche Maßnahmen detailliert dargestellt sind, die nach diesem Bundesgesetz ergriffen wurden. Der Bericht hat insbesondere die finanziellen Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen auszuweisen.

<sup>104</sup> § 3b Abs. 4 ABBAG-Gesetz: Der Bundesminister für Finanzen hat dem Budgetausschuss monatlich einen detailliert dargestellten Bericht vorzulegen, mit sämtlichen Maßnahmen, die zugunsten von Unternehmen zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit und Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Erregers SARS-CoV-2 (COVID-19) ergriffen wurden. Der Bericht hat insbesondere die materiellen und finanziellen Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen auszuweisen.

<sup>105</sup> Baumgartner et al. (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Höhere Studien, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung), Ökonomische Bewertung der in der Regierungsklausur am 16. Juni 2020 vorgestellten Maßnahmen (September 2020)

<sup>106</sup> Kaniowski/Pekanov/Url (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen), Ex-post-Analyse der Wirkungen des COVID-19-Maßnahmenpaketes auf die Unternehmensliquidität (Mai 2021) S. 48



Weiterführende Studien zu den Auswirkungen einzelner Zuschussinstrumente auf die finanzielle Lage von (ausgewählten) Unternehmen – anhand vorliegender Kennzahlen aus Steuererklärungen oder Jahresabschlüssen – beauftragte das Finanzministerium nicht. Ein Konzept für eine laufende begleitende Evaluierung bzw. wissenschaftliche Begleitung der finanziellen Hilfsmaßnahmen lag nicht vor.

(5) Das Finanzministerium kann der Wissenschaft – auf Grundlage einer Novelle zum Bundesstatistikgesetz<sup>107</sup> vom Dezember 2021 – den Zugang zu Daten aus seinem Wirkungsbereich über die Statistik Austria (Austrian Micro Data Center) gewähren. Die pseudonymisierten Daten können im Rahmen der Registerforschung mit Daten aus anderen Bereichen für Forschungszwecke verknüpft werden.<sup>108</sup> Zur Freigabe der Daten ist eine gemeinsame Verordnung<sup>109</sup> des Finanzministers mit dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung nötig.

39.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium über kein Konzept zu einer wissenschaftlich begleiteten, regelmäßigen Beurteilung des Erfolgs der finanziellen Hilfsmaßnahmen verfügte, etwa in Form eines systematischen Monitorings nach fachlichen Maßstäben.

Er empfahl dem Finanzministerium, künftig bereits bei der Konzeption von Förderinstrumenten eine systematische wissenschaftliche Begleitung sowie ein Konzept zur Evaluierung der Zuschussinstrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Treffsicherheit vorzusehen.

Weiters empfahl er dem Finanzministerium, der wissenschaftlichen Forschung – im Wege einer gemeinsamen Verordnung mit dem Wissenschaftsministerium gemäß § 38b Forschungsorganisationsgesetz – den Zugang zu Daten in seinem Wirkungsbereich zu gewähren. Diese sollten – in pseudonymisierter Form – für Analysen der COVID-19-Hilfsmaßnahmen herangezogen werden können.

39.3 (1) Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die COVID-19-Berichterstattung<sup>110</sup> zeitnah zu den COVID-19-Maßnahmen konzipiert und weiterentwickelt worden sei. Neben der Anzahl der Anträge und den Auszahlungen würde eine Reihe weiterer Indikatoren im laufenden Monitoring ressortintern aufbereitet und dem Nationalrat bzw. der Öffentlichkeit per Monatsmitte und Monatsende berichtet, beispielsweise

- die durchschnittliche Höhe der Zuschüsse pro Antragsteller sowie Medianwerte in EUR,
- die Anzahl der Anträge nach Zuschusshöhe, Branchen, Bundesländern und Monaten.

<sup>107</sup> BGBl. I 163/1999 i.d.g.F.

<sup>108</sup> gemäß § 31 bis § 31d Bundesstatistikgesetz 2000, BGBl. I 163/1999 i.d.g.F.

<sup>109</sup> gemäß § 38b Forschungsorganisationsgesetz, BGBl. 341/1981 i.d.g.F.

<sup>110</sup> gemäß § 3 Abs. 4 COVID-19-Fondsgesetz und § 3b Abs. 4 ABBAG-Gesetz



Über sämtliche COFAG-Zuschüsse und Kurzarbeitsbeihilfen seien Branchenübersichten erstellt und die Daten auch zur Weiterentwicklung bzw. Neukonzeption der Instrumente eingesetzt worden.

Unterschiedliche Forschungsinstitute hätten die COVID-19-Maßnahmen analysiert, wobei die Ergebnisse überblicksweise auch im Budgetbericht 2022 (S. 36 ff.) dargestellt worden seien.

(2) Der Zugang zu den Daten sei laut Finanzministerium für die wissenschaftliche Forschung über § 38b Forschungsorganisationsgesetz zwar möglich, jedoch erlaube bereits das Bundesstatistikgesetz im Zusammenwirken mit dem Transparenzdatenbankgesetz den Zugang zu den Daten im Einvernehmen mit dem Finanzminister. Eine Verordnung gemäß Forschungsorganisationsgesetz sei für den Zugang nicht erforderlich.

- 39.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass die COVID-19-Berichterstattung im Wesentlichen auf quantitative Antrags- und Auszahlungsdaten nach Zuschussinstrumenten, Höhe der Zuschüsse, Branchen, Bundesländern und im Zeitverlauf abstelle, die Analysen der Forschungsinstitute dagegen häufig auf gesamtwirtschaftliche Effekte, teilweise auf Basis von Simulationen.

Die Auswirkungen einzelner Zuschussinstrumente bzw. kombinierter COVID-19-Maßnahmen auf die finanzielle Lage von (ausgewählten) Unternehmen in den Jahren ab 2019 wurde dagegen nicht systematisch untersucht, etwa anhand von Daten zur Unternehmensstruktur sowie Daten und Kennzahlen aus Steuererklärungen und Jahresabschlüssen. Daraus sollten Anhaltspunkte für künftige Verbesserungen der Wirksamkeit und Treffsicherheit sowie des Förderdesigns und der Richtlinien von Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen ableitbar sein.

Der RH nahm die Ausführungen des Finanzministeriums zum Transparenzdatenbankgesetz zur Kenntnis. Er verwies auf den Beschluss des Nationalrats vom 22. September 2022, demzufolge u.a. COVID-19-Förderungen für Unternehmen künftig ab einem Schwellenwert von 10.000 EUR pro Jahr in der Transparenzdatenbank erfasst werden. Er gab jedoch zu bedenken, ob die für eine zweckmäßige Analyse erforderlichen Unternehmensdaten in vollem Umfang auf diesem Weg zugänglich gemacht werden können. Daher wies er nochmals darauf hin, erforderlichenfalls eine entsprechende rechtliche Grundlage zur wissenschaftlichen Nutzung der Daten nach dem Forschungsorganisationsgesetz zu schaffen.

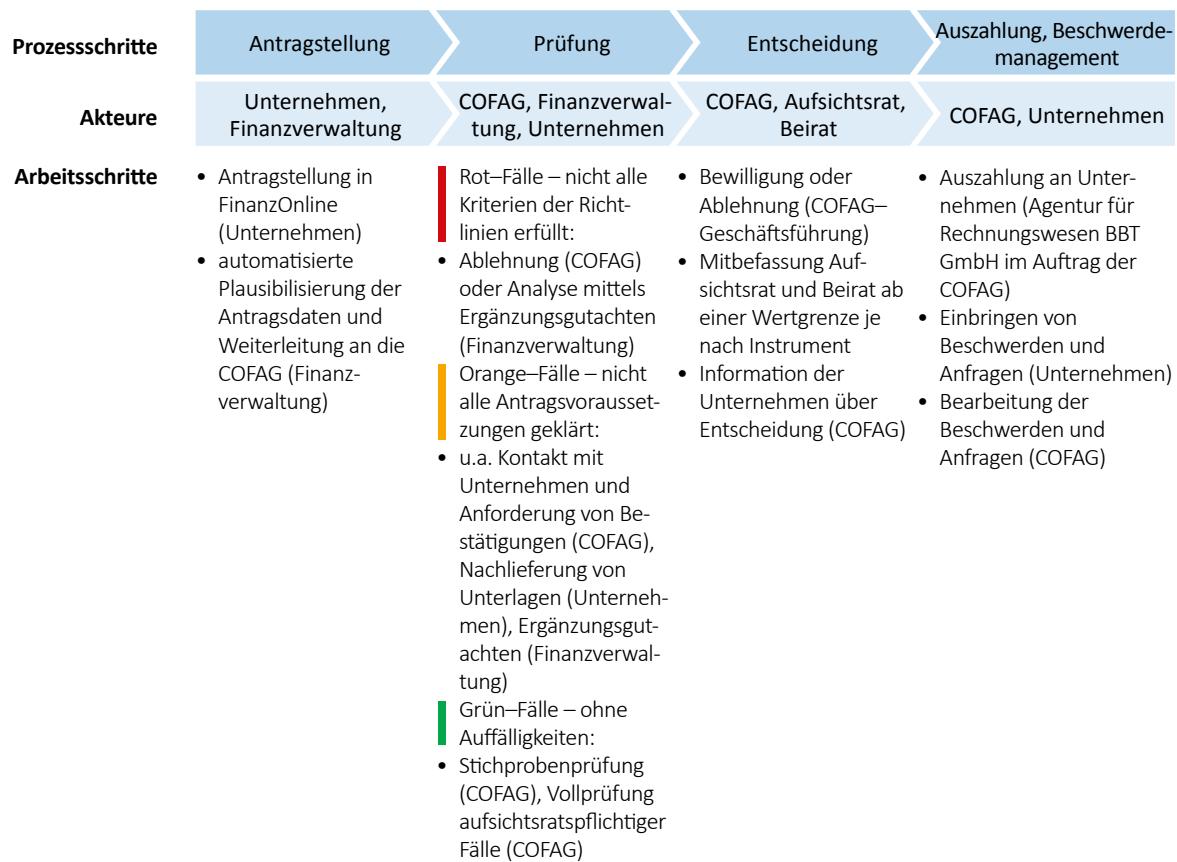
## Förderabwicklung

### Zuständigkeiten bei der Förderabwicklung

- 40.1 (1) Die COFAG hatte für die rasche, effiziente und rechtzeitige Bearbeitung und Genehmigung einer hohen Anzahl von Anträgen zu sorgen. Dabei waren die vom Finanzminister verordneten Richtlinien einzuhalten, die u.a. die Antragstellung und Antragsprüfung im Detail regelten.

Die folgende Abbildung stellt die Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen COFAG und Finanzverwaltung sowie die grundsätzliche Systematik der Antragsprüfung – vereinfacht – dar:

Abbildung 10: Förderprozess und Zuständigkeiten (vereinfachte Darstellung)



Quelle: COFAG; Darstellung: RH



Mehrere Aufträge des Finanzministers an die COFAG regelten das operative Zusammenspielen von COFAG und Finanzverwaltung, u.a. die Bearbeitung der – von der Finanzverwaltung plausibilisierten und nach einem Ampelsystem bewerteten – Förderanträge durch die COFAG:

- **Grün-Fälle** konnte sie genehmigen und zur Auszahlung freigeben,
- **Orange-Fälle** hatte sie mit den Antragstellern abzuklären, z.B. durch vorzulegende Bestätigungen oder mittels Neuantrag; außerdem konnte die COFAG bei einzelnen Förderinstrumenten Ergänzungsgutachten der Finanzverwaltung beauftragen ([TZ 46](#)),
- **Rot-Fälle** hatte sie grundsätzlich abzulehnen.

Nachdem die Europäische Kommission den beihilfrechtlich zulässigen Fixkostenzuschuss von 800.000 EUR auf 1,8 Mio. EUR angehoben hatte, passte der Finanzminister am 16. Februar 2021 die Verordnung bzw. Richtlinie zum Fixkostenzuschuss 800.000 entsprechend an und ermächtigte die COFAG, die ihr vorliegenden Anträge rückwirkend anzupassen. Am 24. Februar 2021 beauftragte er sie ergänzend, die ihr vorliegenden Anträge auf Fixkostenzuschuss 800.000 ohne Neuantrag unter Einbindung der Finanzverwaltung von sich aus anzupassen und auszuzahlen.

(2) Die COFAG gewährte die Förderungen im Rahmen von privatrechtlichen Vereinbarungen (Förderverträgen) mit den Antragstellern. Dabei unterlag sie nicht den Weisungen des Finanzministers. Die Richtlinien, die Förderbedingungen und die FAQ waren Bestandteile des Fördervertrags. Unternehmen hatten keinen Rechtsanspruch auf Förderung, allerdings hatte die COFAG alle Antragsteller gleich zu behandeln, d.h. nach sachlichen Kriterien und diskriminierungsfrei vorzugehen. Eine Ablehnung war zu begründen.

(3) Im Förderprozess bestand eine Reihe von Ausnahmen und Vereinfachungen, vor allem um Anträge rasch abwickeln und den Aufwand der COFAG verringern zu können. Dies betraf u.a.

- die Verlagerung von Teilen der Antragsprüfung – dabei handelte es sich um Prüfungen vor Auszahlung des Zuschusses – auf nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung, u.a. weil
  - die Finanzverwaltung nicht alle Antragsvoraussetzungen automatisiert plausibilisieren konnte und auch die COFAG diese Kontrolllücken nur bei aufsichtsratspflichtigen Fällen vollständig, ansonsten jedoch nur stichprobenartig, überprüfte ([TZ 42](#), [TZ 44](#)),
  - beim Umsatzersatz November und Dezember einzelne Antragsvoraussetzungen nicht überprüft wurden, z.B. das Ausmaß der Branchenbetroffenheit von Mischbetrieben mit Lockdown-Betroffenheit bis 50 % des Gesamtumsatzes ([TZ 46](#)),
- den Entfall der vorgesehenen Genehmigung von Anträgen durch den Aufsichtsrat bzw. die Mitbefassung des Beirats beim Umsatzersatz November und Dezember ([TZ 46](#)),



- die Auszahlung von Mindestförderbeträgen von 2.300 EUR (Umsatzersatz November) bzw. 500 EUR (Umsatzersatz Dezember) bereits bei Vorliegen von Mindestvoraussetzungen in Verbindung mit nachgängigen Beschwerdemöglichkeiten für Antragsteller, um bei Vorlage weiterer Nachweise höhere Förderbeträge geltend machen zu können ([TZ 46](#)),
- die Vermeidung von Rückforderungen, indem überhöhte oder zu Unrecht erfolgte Auszahlungen der COFAG mit künftigen Zuschussanträgen der betroffenen Unternehmen gegenverrechnet werden konnten, sowie
- die Einführung einer Bagatellgrenze für die Betreibung der Rückforderungen von Zuschüssen für Bestandzinsen im Falle einer Mietreduktion aufgrund Lockdownbedingter Geschäftsschließungen ([TZ 50](#)).

40.2 Der RH hielt fest, dass Sonderregelungen zur Förderabwicklung zwar die Auszahlung des Großteils der bewilligten Anträge beschleunigten; jedoch entstand bei Anträgen, die nicht genau dem Schema der jeweiligen Sonderregelung entsprachen, ein beträchtlicher Rückstau, z.B. beim Umsatzersatz November von zeitweise bis zu einem Fünftel der Anträge ([TZ 46](#)). Der Abbau der unerledigten Anträge erforderte zum Teil neue vereinfachte Regelungen und ging mit einem hohen Aufwand für die COFAG einschließlich ihrer externen Dienstleister und die Finanzverwaltung einher. Mit der Zahl der Instrumente und der Anträge (Stand Juni 2021: rd. 788.000) stiegen die Komplexität und damit auch die Fehleranfälligkeit der Abwicklung ([TZ 50](#)). Aus Sicht des RH bestand ein erhebliches systembedingtes Risiko sowohl für Überförderungen ([TZ 28 ff.](#)) als auch für überhöhte oder nicht rechtskonforme Auszahlungen.

40.3 Laut Stellungnahme der COFAG habe die vom Finanzminister aufgetragene vereinfachte Abwicklung – wie vom RH in [TZ 46](#) zuerkannt – bezweckt, den Umsatzersatz rasch und unbürokratisch auszuzahlen. Die COFAG habe dennoch ihr Bestes gegeben, um Überförderungen und nicht rechtskonforme Auszahlungen zu vermeiden, etwa indem sie Branchenbestätigungen der Antragsteller einholte und Abgleiche mit den Branchendaten der Statistik Austria durchführte.

Der vom RH ermittelte Rückstau bei einem Fünftel der Anträge auf Umsatzersatz November sei für die COFAG nicht nachvollziehbar. Ein Rückstau könne nur für wenige Tage nach der Übermittlung neuer Anträge bestanden haben. Der Anteil an Orange-Fällen, der vor allem aus der zu klarenden Branchenzuordnung von Mischbetrieben resultiert sei ([TZ 46](#)), sei aus Sicht der COFAG nicht gleichzusetzen mit einem generellen Rückstau. Auch die Orange-Fälle seien so schnell wie möglich bearbeitet worden. Die Genehmigung aller Umsatzersatz-Anträge habe 14 Tage gedauert (Medianwert, Stand 5. Mai 2022).



- 40.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass bei 12.302 Anträgen (Umsatzersatz) die Branchenzuordnung – und damit die Antragsberechtigung – nicht überprüft wurde (**TZ 46**), um dem Auftrag des Finanzministers nachzukommen und die Auszahlungen zu beschleunigen. Damit stieg das Risiko überhöhter oder nicht rechtskonformer Auszahlungen.

Zum Rückstau bei Anträgen auf Umsatzersatz November erwiderte der RH, dass die COFAG zunächst die rasch auszahlbaren Grün–Fälle genehmigte. Bei Orange–Fällen war vor allem die Zugehörigkeit zu den förderbaren Branchen zu klären. Die Bearbeitung der 11.582 Orange–Fälle vom November 2020 konnte erst ab Dezember 2020 beginnen, nachdem – wie die COFAG ausführt – ein mit dem Finanzministerium abgestimmter vereinfachter Prüfprozess vorlag. Auch verband der RH mit seiner Feststellung keine Kritik.

## Plausibilisierung der Antragsdaten

- 41.1 (1) Die Unternehmen hatten die Förderanträge ausschließlich über FinanzOnline, das E–Government–Portal der Finanzverwaltung, einzubringen. Gemäß COVID–19–Förderungsprüfungsgesetz hatte der Finanzminister eine automatisierte Plausibilisierung der bei der Antragstellung übermittelten Daten durchzuführen und das Ergebnis in einem Bericht darzustellen.<sup>111</sup> Dies sollte potenziellen Fördermissbrauch sowie Betrugsversuche verhindern. Diese Aufgaben übernahm das Predictive Analytics Competence Center (**PACC**), eine Datenanalyse– und Evaluierungseinheit der Finanzverwaltung, die automationsunterstützt Risikoanalysen der Antragsangaben durchführte.

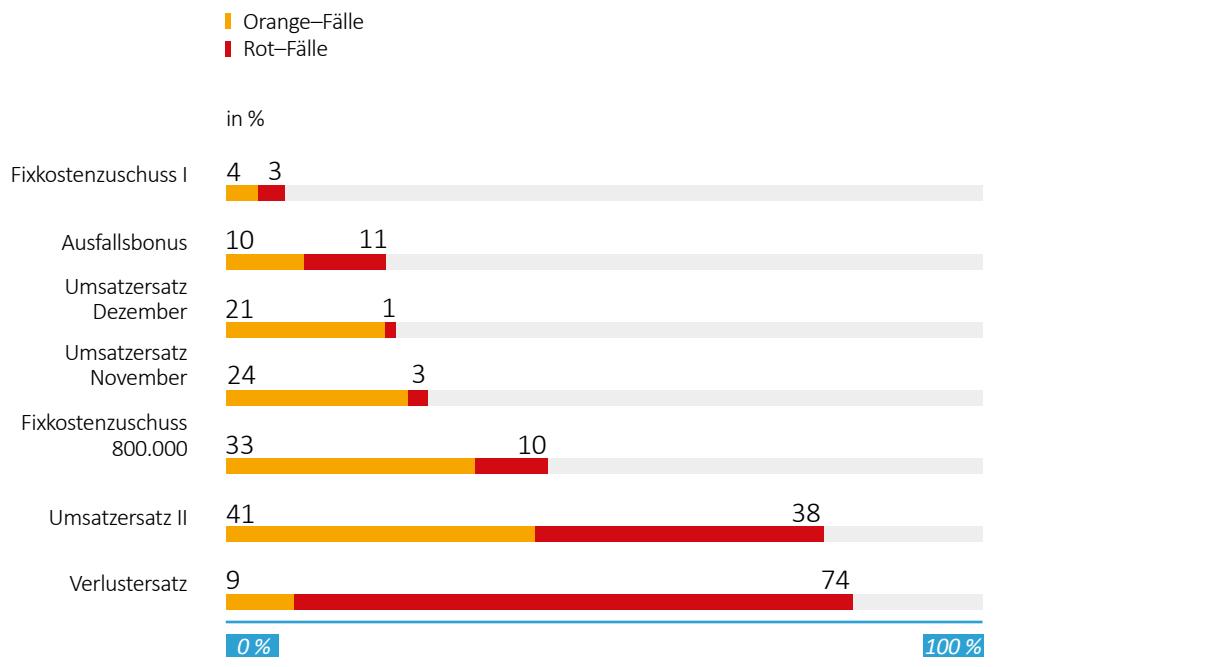
Die COFAG und das PACC erarbeiteten – anhand der Anspruchsvoraussetzungen der jeweiligen Richtlinie – für jedes Zuschussinstrument Analysekonzepte mit Prüfkriterien. Die Letztentscheidung über die Analysekonzepte lag bei der COFAG. Die Plausibilisierung der Antragsdaten – ohne nähere Prüfung der Sachverhalte – konnte Falschauszahlungen jedoch nicht vollständig verhindern.

- (2) Für die Plausibilisierung nutzte das PACC unterschiedliche Datenquellen, etwa die Grunddaten der Finanzverwaltung oder das Firmenbuch. Die Plausibilisierung betraf z.B. das Vorliegen von Einkünften aus selbstständiger oder gewerblicher Tätigkeit. Zudem erfolgten je nach Förderinstrument auch Schwerpunktprüfungen und die Berechnung der maximalen Förderhöhe für jeden Antrag. Je nach Ergebnis der Prüfung bewertete das PACC die Anträge (Fälle) nach einem Ampelsystem (**TZ 40**).

<sup>111</sup> § 8a COVID–19–Förderungsprüfungsgesetz, BGBl. I 44/2020

(3) Über die Ergebnisse der Bewertungen erstellte das Finanzministerium für jedes Förderinstrument regelmäßig Berichte. Die nachstehende Abbildung zeigt die Anteile der vom PACC identifizierten Orange- bzw. Rot-Fälle an der Summe der Anträge je Förderinstrument:

Abbildung 11: Anteil der Orange- bzw. Rot-Fälle je Förderinstrument; Stand 30. Juni 2021



Beim Umsatzersatz II gab es mit 41 % anteilig die meisten Orange-Fälle von allen Zuschussinstrumenten und damit das Erfordernis der Abklärung durch die COFAG. Der Hauptgrund war, dass die Antragsteller für denselben Betrachtungszeitraum bereits einen Ausfallsbonus beantragt hatten. Der Anteil der Rot-Fälle und damit der Abweisungen war beim Verlustersatz am höchsten (74 %), vor allem weil die Umsatzausfälle der Unternehmen die Schwelle von 30 % nicht erreichten.

Beim Ausfallsbonus gab es die höchste Anzahl an Orange-Fällen (rd. 43.500), weil die Antragsteller für denselben Zeitraum bereits andere Zuschüsse beantragt hatten, sowie an Rot-Fällen (rd. 44.800), darunter u.a. Anträge, die einen Umsatzrückgang von weniger als 40 % aufwiesen.

Mangelhafte oder unvollständige Vergleichsdaten der Finanzverwaltung konnten zu unrichtigen Bewertungen von Anträgen und zusätzlichem Aufwand für Nachbearbeitungen führen.



(4) Beim Fixkostenzuschuss I gab es gehäuft Anträge, die jeweils knapp über einem der Schwellenwerte lagen, die für die Höhe der Förderung maßgeblich waren (TZ 30). Eine Auswertung des PACC zeigte, dass solche Anträge häufig auch andere Auffälligkeiten aufwiesen und daher als Orange-Fälle einzustufen waren. Eine Anpassung der Risikoanalyse der COFAG und systematische bzw. stichprobenweise Überprüfungen waren laut PACC nicht vorgesehen. Auch die COFAG führte keine vertieften Analysen im Hinblick auf allfällige systemische Mängel im Förderdesign durch.

(5) Die Finanzverwaltung übermittelte der COFAG die Zuschussanträge und die Ergebnisse der Plausibilisierung zur weiteren Bearbeitung. Die Anzahl der Anträge stieg ab November 2020 – mit dem Beginn des zweiten Lockdowns und der Antragstellung für den Umsatzersatz – deutlich. Damit nahmen auch die Anzahl der Orange- und Rot-Fälle sowie der Prüf- und Bearbeitungsaufwand für die COFAG zu.

Etwa 79 % der Anträge bewertete die Finanzverwaltung als Grün-Fälle (ohne Auffälligkeiten), die die COFAG entsprechend den Aufträgen des Finanzministers genehmigen und ausbezahlen konnte, sofern nicht allfällige Mitbefassungsrechte des Aufsichtsrats bzw. des Beirats bestanden. Auf die Grün-Fälle entfielen 5,928 Mrd. EUR bzw. 86 % der bis 30. Juni 2021 ausbezahlten Zuschüsse.

41.2 (1) Der RH erachtete die automatisierte Plausibilisierung der Antragsdaten als zweckmäßig, weil sie das Risiko von unzulässigen Auszahlungen – unter Nutzung vorhandener Daten der Finanzverwaltung – reduzierte. Mangelhafte oder unvollständige Angaben im Datenbestand der Finanzverwaltung führten jedoch teilweise zu unrichtigen Ergebnissen. Dies erforderte eine manuelle Nachbearbeitung durch die COFAG und die Finanzverwaltung. Der Anteil dieser Fälle an den insgesamt abgewickelten Anträgen war jedoch gering.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass weder das Finanzministerium noch die COFAG vertiefte Analysen der Antragsdaten für die Behebung systemischer Probleme, etwa in der Gestaltung der Zuschussinstrumente, durchführte. Obwohl das PACC beim Fixkostenzuschuss I die Häufung von Anträgen an den Schwellenwerten feststellte, fanden diese Erkenntnisse nicht Eingang in die Risikoanalyse der COFAG.

**Der RH empfahl dem Finanzministerium und der COFAG, verstärkt risikoorientierte Prüfungen durchzuführen, wenn eine Analyse von Antragsdaten Hinweise auf Mängel bei der Gestaltung von Zuschussinstrumenten ergibt.**

Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen und Empfehlung in TZ 30 zum Antragsverhalten beim Fixkostenzuschuss.



- 41.3 Laut Stellungnahme der COFAG habe die Prüftätigkeit der COFAG gemeinsam mit der Finanzverwaltung in Summe einen Betrag von 195 Mio. EUR (Stand Mai 2022) eingespart. Wäre dieser Betrag zur Auszahlung gekommen, so hätte er zurückgefordert werden müssen. Dies wäre mit Kosten und Risiken hinsichtlich der Einbringlichkeit der Forderungen verbunden gewesen.

Der Empfehlung des RH werde bereits entsprochen. Es habe mehrmals Abstimmungen mit dem PACC gegeben, in denen neue Prüfkriterien implementiert und die Risikobewertung verschärft worden seien. Weiters seien die Erkenntnisse in nachfolgenden Zuschussinstrumenten berücksichtigt und die Antragsmasken laufend angepasst worden, um erkannte Schwachstellen bereits bei der Antragstellung zu beheben und Nacharbeiten zu vermeiden. Seit Ende Juli 2021 würden die Ergebnisse der Antragsprüfungen der COFAG dem Finanzministerium wöchentlich übermittelt; auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse würden die Prüfkriterien des PACC – in Verbindung mit den Informationen des Finanzministeriums – optimiert.

- 41.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass sie – in Abstimmung mit dem PACC – zwar Risikoanalysen durchführte, eine vom PACC festgestellte Häufung von Orange-Fällen bei den Schwellenwerten des Fixkostenzuschusses I jedoch im Hinblick auf Schwächen bzw. Fehlanreize im Förderdesign dieses Zuschussinstruments nicht weiterverfolgte. Nach den Berechnungen des RH begünstigte die Staffelung ein Antragsverhalten, das zu höheren Antragssummen sowie zu höheren Auszahlungen von bis zu 117 Mio. EUR führen konnte ([TZ 30](#)). Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.



## Antragsprüfung

### Kontrollkonzepte

42.1 Der Finanzverwaltung lagen nicht alle Daten vor, um die Antragsvoraussetzungen für die Zuschussinstrumente vollständig zu plausibilisieren. Diese Kontrolllücken („white spots“) betrafen sowohl Fragen der Antragsberechtigung, wie z.B. Unternehmen mit negativem Eigenkapital (Unternehmen in Schwierigkeiten zum Stichtag 31. Dezember 2019, [TZ 45](#)), oder die Frage, ob ein Unternehmen zumutbare Maßnahmen gesetzt hatte, um seine Fixkosten zu reduzieren. Zur Kontrolle der „white spots“ entwickelte die COFAG

- Stichprobenprüfungen für Zuschussbeträge bis 800.000 EUR bei 5 % der Anträge sowie
- Vollprüfungen aller vom Aufsichtsrat zu genehmigenden Fälle ab 800.000 EUR.

Ihren Prüfungsleitfaden für Anträge auf Fixkostenzuschuss I setzte die COFAG ab 19. August 2020 in Kraft. Ab Herbst 2020 erarbeitete die COFAG weitere Prüfungsleitfäden, die den Ablauf der Antragsprüfungen bis zur Auszahlung beschrieben. Sie enthielten Aufstellungen der „white spots“<sup>112</sup> und erläuterten die durchzuführenden Prüfungen, wie nachfolgende Tabelle beispielhaft darstellt:

Tabelle 24: Beispiele für Kontrollen der „white spots“ bei Stichproben- bzw. Vollprüfungen

Zuschussinstrument	Anzahl Kontrollfragen	Beispiele für Kontrollen der „white spots“ laut Prüfungsleitfäden
Fixkostenzuschuss I	16 – 17 <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung zumutbarer Maßnahmen zur Reduktion der Fixkosten, u.a. allfällige Bestandzinsminderungen</li> <li>• Höhe der Fixkosten bzw. der Umsatzausfälle</li> <li>• Einhaltung des Ausschüttungsverbots bzw. maßvoller Dividenden und Gewinnauszahlung</li> </ul>
Fixkostenzuschuss 800.000	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• per 31. Dezember 2019 handelte es sich nicht um ein Unternehmen in Schwierigkeiten, zum Antragszeitpunkt war es nicht insolvent</li> </ul>
Verlustersatz	12 – 13 <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung zumutbarer Maßnahmen zur Reduktion der Verluste</li> <li>• Höhe des ermittelten Verlusts bzw. der Umsatzausfälle</li> <li>• Einhaltung des Ausschüttungsverbots bzw. maßvoller Dividenden und Gewinnauszahlung</li> <li>• per 31. Dezember 2019 handelte es sich nicht um ein Unternehmen in Schwierigkeiten, zum Antragszeitpunkt war es nicht insolvent</li> </ul>

<sup>1</sup> Die Anzahl der Kontrollfragen hing davon ab, ob ein Unternehmen über qualifizierte Daten des Rechnungswesens verfügte.

Quelle: COFAG

Die Überprüfung erfolgte u.a. anhand gutachterlicher Stellungnahmen der Parteienvertreter, die z.B. die rechnerische Richtigkeit der angegebenen Umsatzausfälle bestätigten.

<sup>112</sup> für den Fixkostenzuschuss I, den Fixkostenzuschuss 800.000 und den Verlustersatz



Für die finanziell bedeutendsten Instrumente – Umsatzersatz November und Dezember, Umsatzersatz II sowie Ausfallsbonus – sahen die Prüfungsleitfäden weder Stichprobenprüfungen vor noch war der Aufsichtsrat ab einer bestimmten Förderhöhe verpflichtend zu befassen.

Vor der Auszahlung nicht überprüfte bzw. nicht überprüfbare Antragsvoraussetzungen sowie die Richtigkeit der Antragsangaben waren nachträglich, im Rahmen des COVID-19-Förderungsprüfungsgesetzes, zu prüfen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die für die einzelnen Zuschüsse vorgesehenen Kontrollschrifte und den Prüfumfang dar:

Tabelle 25: Kontrollen bei den Zuschussinstrumenten

Kontrollschrift	Prüfumfang laut COFAG-Prüfungsleitfäden		
	Fixkostenzuschuss I, Fixkostenzuschuss 800.000, Verlustersatz	Umsatzersatz November und Dezember, Umsatzersatz II, Ausfallsbonus	
<b>vor Auszahlung</b>			
automatisierte Kontrollen der Finanzverwaltung:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Plausibilisierung der Antragsdaten und Risikobewertung (<a href="#">TZ 41</a>)</li> </ul>		alle Anträge	
Prüfungen der COFAG:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachfragen bei Antragstellern und Kontrollen von nachgereichten Bestätigungen</li> </ul>		Orange-Fälle <sup>1</sup> bzw. ausgewählte Rot-Fälle	
<ul style="list-style-type: none"> <li>zusätzlich Einholung von Ergänzungsgutachten der Finanzverwaltung (Beauftragung im Ermessen der COFAG) (<a href="#">TZ 43</a>)</li> </ul>	ausgewählte Orange- bzw. Rot-Fälle	nur beim Ausfallsbonus und Umsatzersatz II: ausgewählte Orange- bzw. Rot-Fälle	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stichprobenprüfungen (<a href="#">TZ 45</a>)</li> </ul>	ausgewählte Fälle aus Stichproben	keine	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Vollprüfungen der aufsichtsratspflichtigen Fälle (<a href="#">TZ 47</a>)</li> </ul>	bei Erreichen der Betragsgrenze von 800.000 EUR		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prüfung der beihilfenrechtlichen Obergrenzen sowie von Überschreidungen mit nicht kombinierbaren Fördermaßnahmen (z.B. Erhalt von Zahlungen aus dem Unterstützungs-fonds für Non-Profit-Organisationen) (<a href="#">TZ 44</a>)</li> </ul>	alle Anträge		
<b>nach Auszahlung</b>			
nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung ( <a href="#">TZ 49</a> )	laut COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz, im Rahmen von abgabenrechtlichen Prüfungsmaßnahmen bzw. auf Weisung des Finanzministers		

<sup>1</sup> Ausnahme Umsatzersatz November und Dezember: Eine Auszahlung an Mischbetriebe mit Umsätzen in zwei oder mehreren Branchen (etwa eine Bäckerei mit einem Café) mit Lockdown-Betroffenheit von weniger als 50 % des Umsatzes konnte, obwohl es sich um Orange-Fälle handelte, ohne Nachweis der Zugehörigkeit zu einer vom Lockdown betroffenen Branche erfolgen ([TZ 46](#)).

Quellen: BMF; COFAG



Die COFAG überprüfte die Orange-Fälle vor der Auszahlung. Die Grün-Fälle wurden vor Auszahlung nur im Rahmen der Stichprobenprüfungen sowie bei Vorlage an den Aufsichtsrat überprüft. Beim Umsatzersatz November und Dezember, beim Umsatzersatz II und beim Ausfallsbonus erfolgten keine stichprobenweisen Kontrollen vor Auszahlung, auch die Vorlage an den Aufsichtsrat entfiel. Mit Stichtag 30. Juni 2021 betraf dies 470.000 Fälle mit ausbezahlten Zuschüssen von 4,801 Mrd. EUR.

- 42.2 Der RH hielt fest, dass die von der Finanzverwaltung durchgeführten automatisierten Plausibilitätskontrollen nicht alle Antragsvoraussetzungen abdecken konnten und somit Kontrolllücken bestanden. Diese betrafen etwa den Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten zum Stichtag 31. Dezember 2019, die Schadensminde rungspflicht und die Höhe der Umsatzausfälle. Die von der COFAG entwickelten Kontrollkonzepte mit Stichprobenprüfungen sowie Vollprüfungen der aufsichtsrats pflichtigen Fälle waren nach Ansicht des RH geeignet, das Risiko von unrechtmäßigen Auszahlungen zu reduzieren.

Die im Rahmen der Plausibilisierung durch die Finanzverwaltung als „unauffällig“ bewerteten und ausbezahlten Anträge auf Umsatzersatz November und Dezember, Umsatzersatz II und Ausfallsbonus sollten erst in den nachgängigen Kontrollen der Finanzverwaltung vertieften Prüfungen unterzogen werden.

- 42.3 Wie die COFAG in ihrer Stellungnahme mitteilte, habe das Finanzministerium sachlich nachvollziehbar keine Stichprobenprüfung beim Umsatzersatz und Ausfalls bonus vorgesehen, weil die Auszahlungsbeträge im Rahmen der automatisierten Plausibilisierung des PACC und nicht durch den Antragsteller berechnet worden seien. Die COFAG habe aber zusätzliche Prüfungen durchgeführt, u.a. die Kontrolle der Branchenzugehörigkeit und der beihilfenrechtlichen Obergrenzen oder einen Abgleich mit anderen Förderstellen, um Doppelförderungen zu vermeiden.

### Ergänzungsgutachten der Finanzverwaltung

- 43.1 (1) Bei begründetem Zweifel konnte die COFAG vor der Antragsgenehmigung von der Finanzverwaltung eine ergänzende Analyse der Antragsdaten anfordern.<sup>113</sup> Die Finanzämter handelten bei der Erstellung der Ergänzungsgutachten nicht als Abgabenbehörde des Bundes, sondern als Gutachter.

Für den Umsatzersatz November bzw. Dezember waren keine Ergänzungsgutachten vorgesehen.

- (2) Das Finanzministerium schulte von Juni 2020 bis Juni 2021 in Summe 976 Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfer für die gutachterliche Tätigkeit. Es entwickelte einen

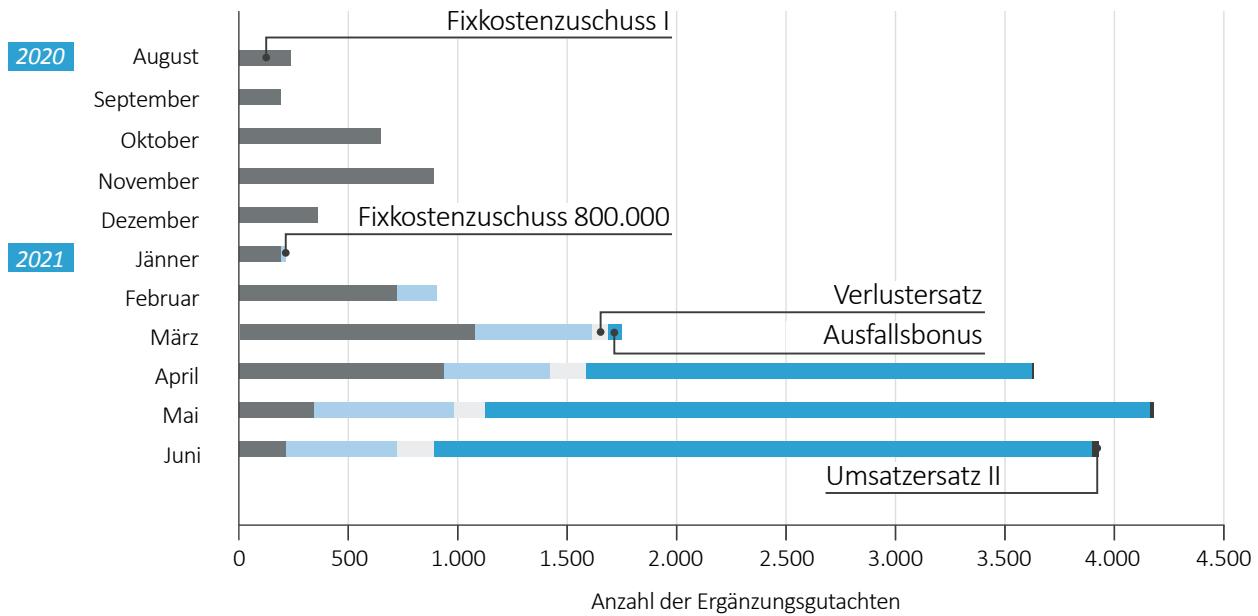
<sup>113</sup> gemäß § 8b Abs. 1 COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz

Leitfaden zur Erstellung von Ergänzungsgutachten und stellte den Prüforganen weitere Hilfsmittel, z.B. Checklisten, Musterfälle und FAQ, zur Verfügung.

Die Prüforgane der Finanzverwaltung kontrollierten die Angaben und Unterlagen der Antragsteller auf Plausibilität und Richtigkeit. Die Ergänzungsgutachten vermerkten jeweils, ob die Angaben plausibel oder nicht plausibel waren. Die Letztentscheidung über die Zuschussgewährung lag bei der COFAG.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Anzahl der abgeschlossenen Ergänzungsgutachten je Zuschussinstrument in den Monaten August 2020 bis Juni 2021:

Abbildung 12: Abgeschlossene Ergänzungsgutachten August 2020 bis Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Von August 2020 bis Juni 2021 forderte die COFAG rd. 27.300 Ergänzungsgutachten von der Finanzverwaltung an, den Großteil (86 %) ab Februar 2021. Rund 17.000 Gutachten schloss die Finanzverwaltung bis Ende Juni 2021 ab. Ab April 2021 wies der Ausfallsbonus – bedingt durch die hohen monatlichen Antragszahlen – den größten Anteil an abgeschlossenen Ergänzungsgutachten auf.

(3) Die Bearbeitungsdauer eines Ergänzungsgutachtens hing u.a. von der Komplexität des Förderinstruments und der Verfügbarkeit der Unterlagen ab. Sie lag im Durchschnitt bei zwei Prüfertagen. Für die aufwändigeren Fälle beim Verlustersatz<sup>114</sup> schätzte das Finanzministerium zwei bis drei weitere Prüfertage. Für die bis Ende Juni 2021 erledigten rd. 17.000 Ergänzungsgutachten fielen rd. 39.000 Prüfertage an.

<sup>114</sup> Tranche 1



- 43.2 Der RH hielt fest, dass die Antragsprüfung der COFAG grundlegend auf der Plausibilisierung von Daten und Angaben durch die Finanzverwaltung beruhte. Für die Ergänzungsgutachten wendete die Finanzverwaltung bis Mitte 2021 rd. 39.000 Prüfertage auf. Der RH verwies auf seine Berechnung des Einsatzes von Personalressourcen der Finanzverwaltung in TZ 17.

### Verpflichtungen der Antragsteller – Kontrollmöglichkeiten

- 44.1 (1) Der Fixkostenzuschuss I, der Fixkostenzuschuss 800.000 und der Verlustersatz standen den Unternehmen nur zu, wenn in den Jahren 2020 und 2021 an Vorstände oder Geschäftsführer nicht mehr als 50 % der Bonuszahlungen des Wirtschaftsjahrs 2019 ausbezahlt wurden. Dies war in den Anträgen zu bestätigen. Die FAQ zum Fixkostenzuschuss I bzw. Fixkostenzuschuss 800.000 präzisierten, dass rechtskräftig entstandene und einklagbare Ansprüche auf Bonuszahlungen keinen Ausschluss von der Antragstellung bewirkten.

(2) Weiters durften im Zeitraum 16. März 2020 bis 30. Juni 2021<sup>115</sup> keine Gewinnausschüttungen bzw. bis 31. Dezember 2021 nur maßvolle Ausschüttungen erfolgen. Auch dies war in den Anträgen zu bestätigen. Laut den FAQ bedeutete „maßvoll“, dass gewährte Förderungen bis 31. Dezember 2021 nicht zur Finanzierung der Gewinnausschüttungen verwendet werden durften.

(3) Die Analysekonzepte der Finanzverwaltung definierten weder Bonuszahlungen noch Gewinnausschüttungen als Risikokriterium für automatisierte Plausibilisierungen, weil diese Daten nicht elektronisch auswertbar zur Verfügung standen. Die Prüfungsleitfäden der COFAG sahen für Gewinnausschüttungen, jedoch nicht für Bonuszahlungen, Prüfschritte vor. Bei aufsichtsratspflichtigen Fällen fragte die COFAG – wenn der Jahresabschluss Hinweise auf Bonuszahlungen enthielt – bei den Antragstellern nach. Bei den Ergänzungsgutachten durch die Finanzverwaltung hatten die Antragsteller die Vereinbarungen über Bonuszahlungen vorzulegen.

Die COFAG bzw. die externen Dienstleister prüften bei Stichprobenprüfungen bzw. aufsichtsratspflichtigen Fällen die im Firmenbuch veröffentlichten Unterlagen auf Indizien für Ausschüttungen. Für Zuschüsse, die in den Jahren 2020 oder 2021 genehmigt wurden, lagen die Jahresabschlüsse der Antragsteller vielfach aber erst im Jahr 2022, nach Auszahlung der Förderungen, vor.

(4) Die COFAG hatte auch die beihilfenrechtlich zulässigen Förderhöchstbeträge je Antragsteller zu ermitteln und deren Einhaltung zu kontrollieren. Beispielsweise waren vor Auszahlung des Umsatzersatzes November bereits erhaltene oder zugesagte Beihilfen<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Fixkostenzuschuss I: bis 16. März 2021

<sup>116</sup> gemäß Abschnitt 3.1. des Befristeten Beihilferahmens



vom Höchstbetrag von 800.000 EUR in Abzug zu bringen. Das waren u.a. der Fixkostenzuschuss 800.000, die 100 %-Garantien von aws bzw. ÖHT für Überbrückungskredite sowie etwaige Beihilfen der Länder. Bei diesen Kontrollen stützte sich die COFAG u.a. auf Abgleiche mit der Transparenzdatenbank.

Die Angaben in der Transparenzdatenbank waren allerdings nicht vollständig, u.a. weil die Länder nicht zur Einmeldung verpflichtet waren.<sup>117</sup> Somit bestand das Risiko, dass die COFAG einzelnen Unternehmen über die beihilfenrechtlich zulässigen Höchstgrenzen hinaus Zuschüsse genehmigte und ausbezahlt.

- 44.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die COFAG keine systematischen Prüfschritte für Bonuszahlungen an Vorstände oder Geschäftsführer festgelegt hatte, obwohl Bonuszahlungen in den Jahren 2020 und 2021, die sich auf mehr als 50 % der Bonuszahlungen des Wirtschaftsjahres 2019 beliefen, eine Zuschussgewährung ausschlossen.

Ferner wies der RH auf die eingeschränkte Wirksamkeit einzelner Kontrollen der COFAG hin:

- Die relevanten Unterlagen für die Einhaltung des Gewinnausschüttungsverbots – und einer maßvollen Dividendenpolitik – lagen erst bei nachgängigen Prüfungen vollständig vor.
- Die Transparenzdatenbank enthielt unvollständige Informationen, die Prüfung der Einhaltung von Förderobergrenzen war daher nur bedingt möglich und eine beihilfenrechtlich verbotene Überförderung in Einzelfällen nicht auszuschließen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in TZ 49, in Abstimmung mit der COFAG ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen und darin auch Bonuszahlungen und Ausschüttungen sowie beihilfenrechtliche Förderhöchstgrenzen zu berücksichtigen.

- 44.3 Laut Stellungnahme der COFAG sei innerhalb des vom RH überprüften Zeitraums eine systematische Prüfung von Bonuszahlungen und Ausschüttungen noch nicht möglich gewesen. Die COFAG habe sich auf die Angaben und Bestätigungen der Antragsteller verlassen müssen. Die entsprechenden Prüfschritte würden daher systembedingt nachgelagert gesetzt.

- 44.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass ihre Prüfleitfäden für Gewinnausschüttungen Prüfschritte enthielten. Für Bonuszahlungen fehlte dagegen ein vergleichbar systematischer Prüfansatz, obwohl es in den Jahresabschlüssen der Antragsteller für die Geschäftsjahre 2020 und 2021 durchaus Hinweise auf Bonuszahlungen gab, wie die COFAG bei aufsichtsratspflichtigen Anträgen feststellte.

<sup>117</sup> siehe RH-Bericht „COVID-19 – Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen“ (Reihe Bund 2021/25, TZ 39)



## Stichprobenprüfungen der COFAG

45.1 Die abgeschlossenen Stichprobenprüfungen der COFAG umfassten 3.642 der von der Finanzverwaltung plausibilisierten und als „Grün-Fälle“ eingestuften Anträge (Stand 5. Juli 2021). Die Antragsangaben waren großteils plausibel und führten in 92 % der überprüften Fälle (3.350) zu Genehmigungen. 292 Fälle (8 %) gelangten nicht zur Auszahlung. In 250 Fällen mit unplausiblen Angaben machten die Antragsteller von der Möglichkeit Gebrauch, korrigierte Neuanträge einzubringen.

Eine regelmäßige Information an den Aufsichtsrat der COFAG über die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen, etwa nach Branchen, Zuschussinstrumenten sowie Art der festgestellten Auffälligkeiten, gab es nicht. Auch zog die COFAG aus den Ergebnissen ihrer Stichprobenprüfungen keine Rückschlüsse auf den Fehleranteil in der Grundgesamtheit der Anträge und auf einen allfälligen Handlungsbedarf.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen zusammen:

Tabelle 26: Ergebnisse der COFAG-Stichprobenprüfungen

Zuschussinstrument (Anzahl Stichproben- prüfungen <sup>1)</sup>	wesentliche Prüfungsergebnisse laut COFAG
Fixkostenzuschuss I (3.854)	<p>Fälle mit negativem Eigenkapital (Unternehmen in Schwierigkeiten):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>bei 313 Anträgen (8 %) lag negatives Eigenkapital vor, davon erfüllten 278 Fälle dennoch die Voraussetzungen für eine Antragstellung</li> </ul> <p>Fälle mit Schadensminderungspflicht, weil Miete bzw. Pacht mehr als 50 % der Gesamtfixedkosten ausmachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>bei 50 % der Fälle lag kein ausreichender Nachweis der Schadensminderung vor (z.B. keine Zahlung unter Vorbehalt, keine Mietreduktion); fehlende Nachweise wurden großteils nachgeliefert</li> </ul> <p>Fälle, bei denen sonstige vertragliche, betriebsnotwendige Zahlungen mehr als 50 % der Gesamtfixedkosten ausmachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>rd. 50 % bis 60 % der Fälle enthielten nicht förderfähige Grundsteuern</li> </ul> <p>sonstige Fälle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>u.a. unplausible Angaben zu Wertverlust von saisonalen Waren</li> </ul>
Fixkostenzuschuss 800.000 (534)	<ul style="list-style-type: none"> <li>84 Anträge (16 %) von Unternehmen mit negativem Eigenkapital, davon erfüllten 77 Fälle dennoch die Voraussetzungen für eine Antragstellung</li> </ul>
Verlustersatz (16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auszahlung von zehn Fällen nach Überprüfung</li> </ul>

<sup>1</sup> Umfasst sind die 3.642 abgeschlossenen Stichprobenfälle sowie 762 geprüfte Fälle in Bearbeitung (u.a. fehlten Unterlagen von Antragstellern).

Quelle: COFAG



8 % der Stichprobenfälle des Fixkostenzuschusses I und 16 % des Fixkostenzuschusses 800.000 betrafen Unternehmen mit negativem Eigenkapital. Diese entsprachen zum 31. Dezember 2019 den Kriterien für eine Beurteilung als „Unternehmen in Schwierigkeiten“<sup>118</sup> und konnten daher im Konzern höchstens 200.000 EUR als De-minimis–Beihilfe erhalten. Höhere Zuschüsse konnten nur gewährt werden, wenn vor dem Stichtag 31. Dezember 2019 eigenkapitalstärkende Maßnahmen erfolgten, z.B. Kapitalzuschüsse oder Patronatserklärungen der Muttergesellschaft.

- 45.2 Der RH wies darauf hin, dass die COFAG den Großteil der Stichproben nach vertiefter Kontrolle der Anträge als plausibel beurteilte und genehmigte; allerdings gelangten 8 % der überprüften Grün–Fälle nicht zur Auszahlung, d.h. knapp jeder zwölftes als Grün–Fall bewertete Antrag. Der RH bemängelte, dass die COFAG die über 3.600 Stichproben (Stand Juli 2021) nicht systematisch analysierte, um daraus Schlussfolgerungen für die Grundgesamtheit der Anträge zu ziehen.

Der RH empfahl der COFAG, die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen – mit dem Ziel, Kontrolllücken in der automatisierten Plausibilisierung von Anträgen zu schließen – periodisch auszuwerten und die relevanten Erkenntnisse daraus quartalsweise auch dem Aufsichtsrat vorzulegen. Ebenso wären die Ergebnisse für risikoorientierte Prüfungen zu nutzen und gegebenenfalls im risikoorientierten Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung einzubringen.

Der RH hielt fest, dass in der Stichprobe aus den Grün–Fällen knapp jeder zwölftes Antrag auf Fixkostenzuschuss I und jeder sechste Antrag auf Fixkostenzuschuss 800.000 von einem Unternehmen stammte, das bereits Ende 2019 – vor Beginn der COVID–19–Pandemie – nach EU–Recht als Unternehmen in Schwierigkeiten zu qualifizieren war und ohne Stärkung des Eigenkapitals keinen Anspruch auf Zuschüsse hätte.

Er verwies dazu auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in TZ 49, in Abstimmung mit der COFAG ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen und darin auch Auszahlungen an Unternehmen in Schwierigkeiten zu berücksichtigen.

- 45.3 Laut Stellungnahme der COFAG werde die Empfehlung umgesetzt. Die Erkenntnisse aus den Stichprobenprüfungen würden dem Aufsichtsrat künftig quartalsweise vorgelegt.

Die Ergebnisse würden auch im Rückforderungsprozess und bei der Ausgestaltung der Antragsmasken berücksichtigt. Aufgrund der laufenden Stichprobenprüfungen seien viele Zuschussanträge zu reduzieren gewesen; bis Mai 2022 hätten sich die Kürzungen auf insgesamt rd. 16 Mio. EUR summiert.

<sup>118</sup> Gemäß den Kriterien der Verordnung (EU) 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung); Ausnahmen galten u.a. für Klein– und Kleinstunternehmen ohne anhängige Insolvenzverfahren.



## Abwicklung des Umsatzersatzes November und Dezember

46.1 (1) Der Umsatzersatz November bzw. Dezember zielte vor allem darauf ab, den von Schließungen betroffenen Unternehmen die beantragten Förderungen sehr rasch auszubezahlen. Allfällige Beschwerden, etwa an der ermittelten Betragshöhe, sollten im Nachhinein geklärt werden. Für den Förderprozess galten daher vereinfachte Bestimmungen:

- Die Ergänzungsgutachten und Stichprobenkontrollen entfielen. Zur Beschleunigung der Antragsbearbeitung entfielen zudem auch bei großen Förderbeträgen die Genehmigung durch den Aufsichtsrat und die Vorlage an den Beirat.
- Bei Vorliegen der allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen war ein Mindestbetrag von pauschal 2.300 EUR zu gewähren; bei einem Betrachtungszeitraum von nicht mehr als sieben Tagen betrug die Mindesthöhe beim Umsatzersatz Dezember 500 EUR.
- Die COFAG zahlte beim Umsatzersatz November an 41 % der Antragsteller den Mindestzuschuss aus; beim Umsatzersatz Dezember lag dieser Anteil bei 47 %.
- Antragsteller, die mit der Höhe des ausbezahlten Betrags nicht einverstanden waren, konnten der COFAG in begründeten Fällen weitere Nachweise zur Berechnung des Umsatzersatzes übermitteln und um Nachzahlung ansuchen.

(2) Beim Umsatzersatz November häuften sich ab Antragsbeginn rasch die Orange-Fälle. Der Anteil lag Anfang Dezember bei 19 % der Anträge, weil das Finanzministerium u.a. anhand seiner Datenbestände oft nicht zweifelsfrei beurteilen konnte, ob die Unternehmen einer direkt betroffenen Branche gemäß Richtlinie angehörten. Dies betraf häufig Mischbetriebe mit Umsätzen in zwei oder mehreren Branchen, etwa eine Bäckerei mit einem im Lockdown geschlossenen Café. In den Daten der Finanzverwaltung war die Branchenziffer für den Bäckereibetrieb hinterlegt, jedoch keine Branchenziffer für den direkt betroffenen Café-Betrieb. Diese Anträge konnte die COFAG erst nach Klärung der Branchenzuordnung zur Auszahlung bringen.

Die Bearbeitung und Prüfung der Orange-Fälle bedeuteten für die COFAG einen erheblichen zeitlichen und personellen Mehraufwand. Am 21. Dezember 2020 beauftragte der Finanzminister daher eine vereinfachte Bearbeitung. Mischbetrieben mit einer Lockdown-Betroffenheit von weniger als 50 % des Gesamtumsatzes waren die beantragten Zuschüsse ohne weitere Prüfungen auszubezahlen.<sup>119</sup> Dies betraf 12.302 Anträge und ein Fördervolumen von 147,20 Mio. EUR (Stand Juli 2021), wobei ein Viertel der Anträge ohne Parteienvertreter gestellt wurde. Bei einer Lockdown-Betroffenheit von über 50 % erfolgte die Auszahlung hingegen auf der Grundlage von eingereichten Branchenbestätigungen oder Abfragen der COFAG bei der Statistik Austria.

<sup>119</sup> Zum Beispiel erhielt eine Bäckerei mit einem aufgrund des Lockdowns gesperrten Café, das nach Angaben des Antragstellers einen 40 %-Anteil am Gesamtumsatz hatte, den Umsatzersatz ohne weitere Prüfung ausbezahlt.



46.2

Der RH verkannte nicht das Ziel des Finanzministeriums, den Umsatzersatz November bzw. Dezember rasch und unbürokratisch an die Unternehmen auszubezahlen und dafür auch eine vereinfachte Abwicklung zu ermöglichen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass durch den Auftrag des Finanzministers, bei Angabe einer weniger als 50 %igen Lockdown–Betroffenheit von Mischbetrieben den Zuschuss ohne weitere Prüfungshandlung auszuzahlen, das Risiko von Falschauszahlungen zunahm.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in [TZ 49](#), in Abstimmung mit der COFAG ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen und darin auch eine nicht zutreffende Branchenzuordnung beim Umsatzersatz zu berücksichtigen.



## Bewilligung und Auszahlung

47.1 (1) Die Bewilligung der Zuschüsse oblag der Geschäftsführung der COFAG. Beim Fixkostenzuschuss I, beim Fixkostenzuschuss 800.000 und beim Verlustersatz hatte sie – ab einer Wertgrenze von 800.000 EUR pro Unternehmen – die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen und den Beirat zu befassen. Die Freigabe durch die Geschäftsführung erfolgte im Vier–Augen–Prinzip.

Anträge, die alle Voraussetzungen der Richtlinien des Finanzministers erfüllten, hatte die COFAG zu genehmigen. Beurteilungsspielräume – in denen die COFAG weisungsfrei entscheiden konnte – ergaben sich daraus, dass bei den Kriterien der Antragsprüfung einzelne Begriffe nicht abschließend definiert waren, z.B. die Schadensminderungspflicht (TZ 33).

Bis Ende Juni 2021 genehmigte die Geschäftsführung der COFAG 693.614 Zuschussanträge, davon erforderten nur 221 die Zustimmung des Aufsichtsrats. In Einzelfällen kam es nach Diskussion im Aufsichtsrat zu einer Wiedervorlage, etwa weil zusätzlich Rechtsgutachten zur Schadensminderungspflicht bei Mietzinszahlungen eingeholt wurden.

Der Aufsichtsrat stimmte den vorgelegten Anträgen zu, in vier Fällen enthielten sich einzelne Aufsichtsratsmitglieder laut Sitzungsprotokoll der Stimme. Der Beirat machte von seinem Vetorecht in keinem Fall Gebrauch.

(2) Unternehmen in Schwierigkeiten waren nach der Richtlinie zum Fixkostenzuschuss I vom 25. Mai 2020 nicht antragsberechtigt. In mehreren Fällen brachten konzernverbundene Unternehmen, die zum 31. Dezember 2019 ein negatives Eigenkapital aufwiesen, Anträge auf Garantien und Fixkostenzuschüsse ein. Der Aufsichtsrat erörterte die Frage der Antragsberechtigung im zweiten Halbjahr 2020 wiederholt. Die COFAG bewilligte die Anträge, nachdem andere Konzerngesellschaften für diese Antragsteller jeweils harte Patronatserklärungen vorlegten sowie auf Basis eines Gutachtens, das die grundsätzliche Vereinbarkeit dieser Vorgehensweise mit dem EU–Beihilfenrecht bestätigte. In einigen dieser Fälle stützte sie ihre Entscheidung auf die vorläufigen, vom Wirtschaftsprüfer nicht testierten Jahresabschlüsse der Patronatsgeber zum 31. Dezember 2019.

(3) Auch Unternehmen mit über 250 Beschäftigten (Stand 31. Dezember 2019), die im Betrachtungszeitraum mehr als 3 % der Belegschaft gekündigt hatten – was einen Ausschlussgrund darstellte – konnten Fixkostenzuschuss I, Fixkostenzuschuss 800.000, Ausfallsbonus und Verlustersatz beantragen. Sie hatten jedoch die Gefährdung des Betriebsstandorts darzulegen und zu begründen, weshalb sie die Kurzarbeit nicht in Anspruch nahmen. Über diese Anträge hatte laut den Richtlinien jeweils ein Vertreter der WKO und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (**ÖGB**) im Konsens zu



entscheiden. Die Richtlinien gaben keine Beurteilungskriterien vor und verlangten keine Begründung der Entscheidung.

Bis Ende Juni 2021 wurden vier Entscheidungen im Sinne der Antragsteller getroffen, deren Anträge die COFAG in der Folge genehmigte. Dabei handelte es sich um einen Antrag auf Fixkostenzuschuss I über 157.000 EUR und drei Anträge auf Verlustersatz zwischen 9,32 Mio. EUR und 20 Mio. EUR aus dem Bereich der Hotellerie und Gastronomie.

47.2 (1) Der RH hob hervor, dass die COFAG vor der Antragsgenehmigung insbesondere zu prüfen hatte, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für einen Zuschuss erfüllte. Diese Voraussetzungen – etwa Antragsberechtigung, förderfähige Branchen und Förderhöhe – hatte der Finanzminister als Verordnungsgeber festzulegen. Da ab März 2021 – außer beim Fixkostenzuschuss I – keine Konzernbetrachtung (TZ 8) erfolgte, hatte die Geschäftsführung nur in einer sehr geringen Anzahl von Fällen – 221 von rd. 700.000 Zuschussanträgen (Stand Mitte 2021) – vor der Genehmigung der Anträge die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen bzw. den Beirat zu befassen.

(2) Aus Sicht des RH entsprachen mehrere Unternehmen eines Konzerns nach dem Wortlaut der Richtlinien zum Fixkostenzuschuss I vom Mai 2020 nicht den Kriterien der Antragsberechtigung, weil sie zum 31. Dezember 2019 negatives Eigenkapital aufwiesen. Durch Patronatserklärungen anderer Konzernunternehmen konnte dies behoben werden. Der RH stellte allerdings fest, dass die Antragsprüfung und die positive Entscheidung des Aufsichtsrats in einigen Fällen auf vorläufigen, vom Wirtschaftsprüfer nicht testierten Jahresabschlüssen der Patronatsgeber beruhten und maßgebliche Entscheidungsgrundlagen – hinsichtlich der Werthaltigkeit der Patronatserklärungen – somit nicht vorlagen.<sup>120</sup>

Der RH empfahl dem Finanzministerium und der COFAG, im Falle der Gewährung von finanziellen Maßnahmen sicherzustellen, dass eine Überprüfung anhand eines vorläufigen Jahresabschlusses nur in jenen Ausnahmefällen erfolgt, wenn aufgrund der zeitlichen Nähe zum Bilanzstichtag (z.B. bei vom Kalenderjahr abweichendem Wirtschaftsjahr) noch keine Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer möglich ist. Liegt der Bilanzstichtag mehrere Monate zurück, wären – unabhängig von sonstigen gesetzlichen Fristen – zwingend ausschließlich von einem Wirtschaftsprüfer geprüfte und testierte Abschlüsse für eine Antragsprüfung zu akzeptieren.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Richtlinien in bestimmten Fällen die Mitwirkung von WKO und ÖGB an der Entscheidung vorsahen, jedoch keine Bewertungskriterien vorgaben und auch keine Begründung verlangten. Aus Sicht des RH

<sup>120</sup> vgl. RH-Bericht „Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen“ (Reihe Bund 2016/1, TZ 24)



erforderte die Gleichbehandlung der antragstellenden Unternehmen jedoch ein transparentes und nachvollziehbares Vorgehen im Bewilligungsprozess.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, für die Mitbefassung der WKO und des ÖGB bei der Gewährung von Zuschüssen in den Richtlinien Entscheidungskriterien vorzugeben und Begründungen für die Entscheidungen vorzusehen.

47.3 Laut Stellungnahme der COFAG seien die Jahresabschlüsse des Patronatsgebers im Fall dieses einen Konzerns vorläufig gewesen, weil zwischen Zuschussgewährung und positivem Testat ein „Zirkelproblem“ vorgelegen sei. Das Testat habe erst nach Gewährung eines Zuschusses erteilt werden können, weil der Wirtschaftsprüfer erst dann eine positive Fortbestehensprognose abgeben habe können. Die Zuschussgewährung habe allerdings grundsätzlich ein positives Testat vorausgesetzt. Um diesem Zirkel zu entkommen, habe eine Partei in „Vorleistung“ treten müssen. Die COFAG habe – im Wissen, dass ein positives Testat nur von ihrer Zuschussgewährung abhing – die Werthaltigkeit der Patronatserklärung anhand der nicht testierten Jahresabschlüsse beurteilen und die Zuschüsse auszahlen können. In der Folge hätten sowohl die Einzel- als auch die Konzernabschlüsse aus 2019 und 2020 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erhalten.

Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag habe die COFAG die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen zu erhalten. Daher müsse sie in einem solchen Fall den ersten Schritt machen, um das Testat zu ermöglichen. Die COFAG hielt fest, dass dieser Konzern ein Einzelfall gewesen sei; dieses Problem sei sonst nie aufgetreten.

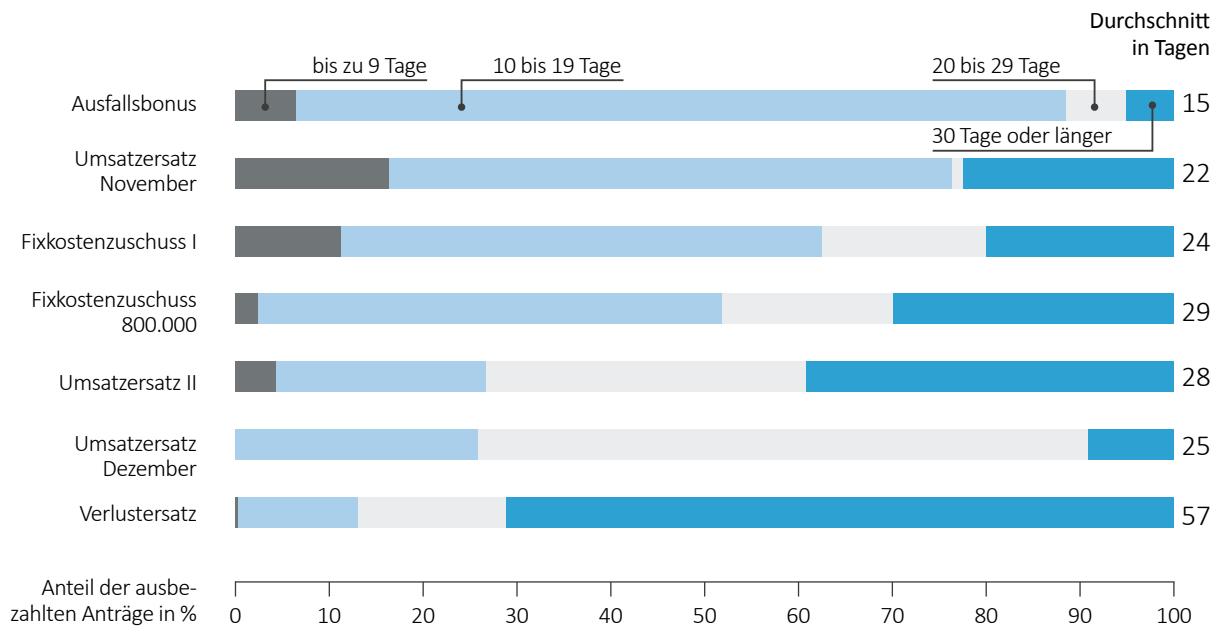
47.4 Der RH erwiderte der COFAG, dass sie die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen jeweils im Einklang mit dem EU-Beihilfenrecht und den Förderrichtlinien des Finanzministeriums zu erhalten hatte. Unternehmen, die sich zum 31. Dezember 2019 in Schwierigkeiten befanden, waren nach den Richtlinien nicht antragsberechtigt und daher auszuschließen. Die Sicht der COFAG, sie habe mit Zuschüssen in „Vorleistung“ treten müssen, um den testierten Jahresabschluss eines Patronatsgebers für 2019 zu ermöglichen, führt dazu, dass diese Ausschlussregel ins Leere läuft. Auch Unternehmen mit negativem Eigenkapital konnten somit Zuschüsse erhalten, obwohl zum Zeitpunkt der Bewilligung die Werthaltigkeit der Patronatserklärung und somit die Antragsberechtigung nicht feststanden. Gerade dies sollte durch die Antragsprüfung verhindert werden. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

48.1 (1) Die Auszahlungsdauer lag – im Durchschnitt aller Zuschussinstrumente – bei rd. 20 Tagen. Davon entfielen rund zwölf Tage auf den Zeitraum zwischen Antragseingang und Genehmigung sowie rund acht Tage auf die Zeit von der Genehmigung bis zur Auszahlung. Die COFAG erledigte 71 % aller Auszahlungen innerhalb von 19 Tagen.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Stichtag 30. Juni 2021

Die folgende Abbildung zeigt die Auszahlungsdauer je Zuschussinstrument:

Abbildung 13: Auszahlungsdauer nach Zuschussinstrumenten; Stand 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Beim Ausfallsbonus zahlte die COFAG 89 % der genehmigten Anträge innerhalb von 19 Tagen ab Antragseingang aus. Im Durchschnitt dauerte die Auszahlung 15 Tage. Beim Umsatzersatz November zahlte sie 76 % der genehmigten Anträge innerhalb von 19 Tagen aus, im Durchschnitt dauerte die Auszahlung 22 Tage. Die längsten Auszahlungsdauern wies der Verlustersatz auf: Bei 70 % der genehmigten Anträge dauerte die Auszahlung 30 Tage oder länger, im Durchschnitt betrug sie 57 Tage.

Laut einer Presseaussendung des Finanzministeriums sollte die erste Tranche des Fixkostenzuschusses I ab Juni 2020 rasch, binnen zehn Tagen, ausbezahlt werden. Die COFAG zahlte 37 % aller Anträge der ersten Tranche innerhalb von höchstens neun Tagen, 66 % innerhalb von höchstens 19 Tagen aus. Der Median der Auszahlungsdauer lag bei 13 Tagen.



(2) Die folgende Tabelle stellt den Anteil der abgelehnten Anträge und den jeweils häufigsten Ablehnungsgrund je Zuschussinstrument dar:

Tabelle 27: Abgelehnte Anträge; Stand 30. Juni 2021

Zuschussinstrument	bearbeitete Anträge	davon abgelehnt	Ablehnungs-rate	häufigster Ablehnungsgrund (Anzahl der Fälle)
	Anzahl		in %	
Ausfallsbonus	386.471	33.890	9	berechneter Umsatrückgang weniger als 40 % (29.330)
Fixkostenzuschuss I	109.943	3.242	3	Finanzstrafe in den letzten fünf Jahren vor Antragstellung (736)
Umsatzersatz November	114.655	2.932	3	keine Einkünfte gemäß §§ 22 oder 23 Einkommensteuergesetz (2.170)
Fixkostenzuschuss 800.000	16.441	1.999	12	zu hohe Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit (869)
Umsatzersatz II	3.465	1.936	56	Grad der indirekten Betroffenheit nicht ausreichend (1.034)
Umsatzersatz Dezember	107.544	1.392	1	keine Einkünfte gemäß §§ 22 oder 23 Einkommensteuergesetz (2.170)
Verlustersatz	560	74	13	nicht plausibler Verlust (38)
Summe	739.079	45.465	6	–

Quelle: COFAG

Bis Ende Juni 2021 lehnte die COFAG 6 % der bearbeiteten Anträge ab. Drei Viertel der Ablehnungen betrafen den Ausfallsbonus, vor allem weil die Antragsteller keinen Umsatrückgang von 40 % nachweisen konnten. Der Umsatzersatz II wies die höchste Ablehnungsquote auf, vor allem wegen zu geringer Umsatzausfälle.

- 48.2 Der RH stellte fest, dass die COFAG mehr als zwei Drittel aller genehmigten Zuschüsse innerhalb von 19 Tagen auszahlte. Bei Zuschussinstrumenten mit komplexen Antragsvoraussetzungen dauerte die Auszahlung länger.

## Nachgängige Kontrollen

49.1 Laut § 6 COVID–19–Förderungsprüfungsgesetz ist das zuständige Finanzamt berechtigt, im Rahmen einer Außenprüfung, einer Nachschau oder einer begleitenden Kontrolle die Richtigkeit der vom Antragsteller zur Erlangung eines Zuschusses übermittelten Angaben zu überprüfen. Eine Prüfung konnte auch auf Weisung des Finanzministers erfolgen.

Die COFAG erachtete es laut ihren Prüfungsleitfäden als zweckmäßig, einzelne Voraussetzungen, die bei Prüfung des Antrags vorliegen sollten, erst im Rahmen von nachgängigen Kontrollen zu prüfen. Dies betraf beim Fixkostenzuschuss I etwa nachträglich ausbezahlte Versicherungsleistungen.<sup>122</sup>

Bis Juni 2021 gab es weder nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung noch ein Konzept dafür.

49.2 Der RH wies darauf hin, dass die COFAG nicht alle Antragsvoraussetzungen überprüfte bzw. im Hinblick auf eine rasche Auszahlung nicht überprüfen konnte. Somit verlagerten sich maßgebliche Kontrollen auf nachgängige Prüfungshandlungen durch die Finanzverwaltung. Ein dafür zwischen der COFAG und dem Finanzministerium abgestimmtes Prüfungskonzept gab es, wie der RH kritisch feststellte, nicht.

Trotz der Plausibilisierung und der Prüfung von Antragsangaben bestand das Risiko, dass Auszahlungen zu Unrecht geleistet wurden. Dies etwa deshalb, weil Ausschließungsgründe nicht offengelegt wurden (u.a. Obergrenzen für Bonuszahlungen und Ausschüttungen; [TZ 44](#)), weil es sich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handelte ([TZ 45](#)) oder weil eine nicht zutreffende Branchenzuordnung beim Umsatzersatz bestand ([TZ 46](#)).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, in Abstimmung mit der COFAG zeitnah ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen. Darin wären – nach risikoorientierten Grundsätzen – auch zu berücksichtigen:

- Bonuszahlungen und Ausschüttungen sowie beihilfenrechtliche Förderhöchstgrenzen,
- Auszahlungen an Unternehmen in Schwierigkeiten sowie
- eine nicht zutreffende Branchenzuordnung beim Umsatzersatz.

Weiters könnten die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen der COFAG Anhaltspunkte für die Konzeption der nachgängigen Prüfungen liefern.

<sup>122</sup> Die Antragsteller waren gemäß Förderrichtlinie verpflichtet, erhaltene Versicherungsleistungen, die zur Förderung eingereichte Fixkosten abdeckten, bereits bei der Antragstellung gegenzurechnen; nachträgliche Auszahlungen waren der COFAG zu melden, um eine Neuberechnung des Fixkostenzuschusses zu ermöglichen.



- 49.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums wären Empfehlungen zur Auswahl von Förderfällen für nachgängige Kontrollen – nach „förder-risikoorientierten“ Grundsätzen – ausschließlich an die COFAG zu richten. Eine solche Fallauswahl durch die Finanzverwaltung sei gesetzlich bzw. nach dem COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz nicht vorgesehen. Laut der Begründung zum COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz sollten Förderungen „im Rahmen einer abgabenbehördlichen Maßnahme mitüberprüft werden.“<sup>123</sup> Daher erfolge die Fallauswahl im Finanzministerium auf Grundlage abgabenrechtlicher Daten und Risiken.

Die nachgängigen Kontrollen im Rahmen von Außenprüfungen der Finanzverwaltung würden (risikoorientiert) sowohl an das Konzept der Plausibilisierung der Antragsdaten anknüpfen als auch an die Ergebnisse der Ex-ante-Ergänzungsgutachten. Zu den Prüfungsfeldern zählten beispielsweise das Bestehen einer Betriebsstätte, das ertragsteuerliche Verständnis beim Fixkostenbegriff, abzugsfähige Betriebsausgaben beim Verlustersatz, Umsätze, die zeitliche Abgrenzung solcher Beträge, aber auch Bonuszahlungen und Ausschüttungen sowie die Tätigkeit bzw. Branche des Unternehmens.

Die Empfehlung, auch (nachgängige) Kontrollen von Auszahlungen an Unternehmen in Schwierigkeiten vorzusehen, könne sich – so das Finanzministerium – ausschließlich an die COFAG richten. Die Prüfung hätte vor der Auszahlung erfolgen müssen, um eine Überförderung auszuschließen. Prüfungshandlungen, die im Innendienst der COFAG möglich seien, könnten nicht auf die Finanzverwaltung ausgelagert bzw. von dieser nicht (nachgängig) übernommen werden.

(2) Die COFAG begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH und teilte mit, dass sie sich bereits seit Mitte 2021 für ein Prüfungskonzept einsetze. Im Sommer 2021 habe die Konzeptionierung begonnen; im Spätherbst hätten mehrere Termine mit der Finanzprokuratur zum Rückforderungsprozess stattgefunden. Die COFAG habe auf die Prüfschritte des Finanzministeriums in nachgängigen Kontrollen keinen Einfluss. Sie weise aber auf ihr bekannte Risiken hin und teile dem Finanzministerium die Erkenntnisse aus ihren eigenen Überprüfungen mit.

- 49.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium und der COFAG, dass hier ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen COFAG und der Finanzverwaltung vorliegt. Er hielt fest, dass nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung nicht nur im Rahmen abgabenbehördlicher Maßnahmen, sondern gemäß § 7 COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz auch auf Weisung des Finanzministers als „beauftragte Förderungsprüfung“ erfolgen können. Nach Auffassung des RH besteht damit für die Finanzverwaltung eine Rechtsgrundlage, um Fälle auch nach dem Förderrisiko auswählen und überprüfen zu können.

<sup>123</sup> Initiativantrag 440/A XXVII. GP



Außerdem stellen die Prüfungen nach § 6 COVID-19–Förderungsprüfungsgesetz auf die Richtigkeit der vom Antragsteller „erteilten Auskünfte, vorgelegten Unterlagen oder Bestätigungen bzw. die Plausibilität der zur Ermittlung der Höhe der Zuschüsse [...] angegebenen Daten“ ab. Nach Ansicht des RH wären daher die Antragsvoraussetzungen von der Finanzverwaltung gesamthaft und uneingeschränkt – auch im Hinblick auf den Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten – zu prüfen. Dies umso mehr, als die COFAG beispielsweise einzelne Antragsvoraussetzungen beim Fixkostenzuschuss I, Fixkostenzuschuss 800.000 und Verlustersatz (siehe Tabelle 25 in TZ 42) vor der Auszahlung nur stichprobenartig überprüfte.

## Rückforderungen und Rückzahlungen

### 50.1

(1) Die COFAG war berechtigt, ausbezahlte Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzufordern, falls ein Unternehmen die Auszahlung zu Unrecht erhalten hatte. Dies konnte u.a. durch Meldung der Förderempfänger oder bei nachträglichen Überprüfungen nach dem COVID-19–Förderungsprüfungsgesetz festgestellt werden.

Bis Mitte Juni 2021 forderte die COFAG in 19 Fällen zu Unrecht ausbezahlte Zuschüsse in Höhe von 1,34 Mio. EUR zurück. Dabei handelte es sich um überhöhte Auszahlungen aufgrund fehlerhafter Risikobeurteilungen durch die Finanzverwaltung.

Ein zwischen dem Finanzministerium und der COFAG abgestimmter Rückforderungsprozess bestand nicht. Es fehlte u.a. eine Entscheidung, ob die COFAG bei der Betreibung von Forderungen mit der Finanzprokuratur zusammenarbeiten oder externe Kanzleien beauftragen soll.

(2) Die COFAG verrechnete ihre Rückforderungsansprüche vorzugsweise mit Ansprüchen aus genehmigten Förderanträgen, um den Aufwand für allfällige Betreibungen zu vermeiden. Der Auftrag des Finanzministers für diese Vorgangsweise lag am 16. Juni 2021 vor.

Mitte Juli 2021 beliefen sich die Rückforderungsansprüche der COFAG auf 10,40 Mio. EUR, wovon 8,67 Mio. EUR (264 Anträge) durch Aufrechnung und 1,73 Mio. EUR (185 Anträge) durch Rückzahlungen beglichen werden sollten. Zwei Drittel der Ansprüche betrafen den Umsatzersatz November und Dezember, den die COFAG ausbezahlt, obwohl die Unternehmen den zulässigen Förder–Höchstbetrag von je 800.000 EUR bereits ausgeschöpft hatten.



(3) Die Förderempfänger zahlten auch bereits ausbezahlte Zuschüsse zurück, etwa wenn die Richtlinien Auszahlungen aus zwei verschiedenen Zuschussinstrumenten im selben Monat ausschlossen. So kam der Umsatzersatz für November bzw. Dezember erst zur Auszahlung, sobald ein bereits für die Monate November bzw. Dezember bezogener Fixkostenzuschuss 800.000 zurückbezahlt worden war. Insgesamt erhielt die COFAG bis Juni 2021 daraus Rückzahlungen von 70,91 Mio. EUR.

(4) Ab Juli 2021 stellte die COFAG den Fördernehmern ein Formular für Korrekturmeldungen zur Verfügung, um zu Unrecht bezogene Förderungen – noch vor einer nachträglichen Prüfung der Finanzverwaltung – zu melden und zurückzuzahlen.

(5) Mit dem Fixkostenzuschuss I, dem Fixkostenzuschuss 800.000 und dem Verlustersatz wurden auch Bestandzinsen (Mieten für Geschäftsräume) abgedeckt ([TZ 33](#)). Die COFAG zahlte die darauf entfallenden Förderbeträge aus, behielt sich jedoch bis zur Klärung der Rechtslage eine Rückforderung vor. Für die vielen Fälle mit geringen Mietbeträgen strebte die COFAG eine Kulanzlösung an, vor allem um ihren Verwaltungsaufwand gering zu halten.

Durch eine Änderung des § 3b ABBAG–Gesetz im Dezember 2021 wurde eine „Relevanzgrenze“ für die Rückforderung von bezuschussten Bestandzinszahlungen in Höhe von 12.500 EUR pro Kalendermonat festgelegt.

Zur Ausgestaltung des Rückforderungsprozesses aufgrund von Bestandzinsminderungen fanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zwischen der COFAG und dem Finanzministerium Gespräche statt.

50.2 Der RH wies darauf hin, dass die Rückforderungen der COFAG bis Juni 2021 überwiegend Korrekturen von Bearbeitungsfehlern bei der Förderabwicklung betrafen und noch nicht auf den Ergebnissen von nachgängigen Prüfungen beruhten. Er hielt dazu fest, dass Rückforderungsansprüche der COFAG von 10,40 Mio. EUR auf Bearbeitungsfehler – großteils überhöhte Auszahlungen beim Umsatzersatz November und Dezember – zurückzuführen waren.

Der RH merkte an, dass der Rückforderungsprozess zwischen der COFAG und dem Finanzministerium – insbesondere im Hinblick auf nachgängige Kontrollen ([TZ 49](#)) und auf etwaige Rückforderungsansprüche der COFAG aus Bestandzinsminderungen – noch in Klärung war.

[Er empfahl dem Finanzministerium und der COFAG, einen Prozess zur Rückforderung von zu Unrecht bezogenen Zuschüssen festzulegen.](#)



- 50.3 Die COFAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt und der Prozess in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat und dem Finanzministerium festgelegt worden sei. Die Rechtslage zu Rückforderungen aus Bestandzinsminderungen habe zur Zeit der Prüfung des RH noch nicht festgestanden. Nach den einschlägigen Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes vom Oktober und November 2021 seien die Rückforderungen aus Bestandzinsminderungen auch in § 3b Abs. 5 bis 8 ABBAG–Gesetz i.d.F. 30. Dezember 2021 geregelt worden.

## Callcenter und Beschwerdemanagement

- 51.1 (1) Die COFAG beauftragte im Mai 2020 einen externen Dienstleister mit dem Betrieb eines Callcenters für Anfragebeantwortungen rund um den Fixkostenzuschuss I und Kontaktaufnahmen mit Antragstellern zur Bearbeitung von Förderanträgen. Die Betreuung des Callcenters übernahm ein weiterer externer Dienstleister der COFAG.

Mit dem Ausbau der Förderinstrumente kam es Ende 2020 im Callcenter zu langen Warte- und Bearbeitungszeiten. Die Kommunikation mit den Antragstellern wurde verbessert durch

- die Aufstockung der Kapazitäten des Callcenters,
- die Bereitstellung von Personal der Finanzverwaltung ab Februar 2021 zur Beantwortung von Anfragen, vor allem zum Stand der Bearbeitung der Anträge,
- den regelmäßigen, automatisierten Versand von E–Mails an Antragsteller ab März 2021 zum Stand der Bearbeitung, um telefonische Nachfragen zu reduzieren.

(2) Um die Beschwerden zu erfassen und zu bearbeiten, richtete die COFAG im Jänner 2021 zudem ein Beschwerdemanagement ein. Dabei setzte die COFAG – neben den vorhandenen Prüfteams – drei externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die manuelle Kategorisierung und Bearbeitung der einlangenden Beschwerden ein. Deren Anzahl stieg von rd. 4.000 Fällen Mitte Jänner auf rd. 6.000 Fälle Anfang Februar. Daher stockte die COFAG das Beschwerde–Team um weitere sieben externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf. Zur Koordination des Beschwerdemanagements stellte sie ab März 2021 einen eigenen Mitarbeiter ein und erweiterte ab April 2021 die Beauftragung um zehn Personen.



Ein Ticketsystem zur Erfassung und Weiterverfolgung der Beschwerden sowie eine Anbindung an die Förderapplikation der COFAG bestanden ab Mitte Mai. Die Bearbeitung von Beschwerden erforderte ab April 2021 mehr als ein Drittel des Fremdpersonals der COFAG:

Tabelle 28: Externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Beschwerdemanagement der COFAG; ab Jänner 2021

	Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni
in Vollzeitäquivalenten						
Fremdpersonal der COFAG	21,1	27,7	28,2	37,8	37,6	27,6
davon im Beschwerdemanagement	2,1	7,4	7,8	16,2	13,1	9,2
in %						
Anteil Beschwerdemanagement	10	27	28	43	35	33

Quelle: COFAG

Bis Ende Juni verrechnete der mit der Abwicklung des Beschwerdemanagements beauftragte externe Dienstleister der COFAG rd. 731.300 EUR.

(3) Laut einer Auswertung der COFAG gab es bis Anfang Juni 32.841 kategorisierte Beschwerdefälle, knapp zwei Drittel davon (21.477 Fälle) betrafen den Umsatzersatz November und Dezember sowie den Umsatzersatz II. 14.581 Beschwerdefälle (44 %) waren in Bearbeitung.

Die 12.515 offenen Beschwerdefälle bei den Umsatzersatz-Instrumenten waren im Durchschnitt seit vier Monaten in Bearbeitung, dies u.a. weil Nachweise der Antragsteller fehlten.

51.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die COFAG auf die hohe Anzahl an Beschwerdefällen, die sie ab Dezember 2020 – vor allem im Zusammenhang mit den drei Umsatzersatz-Instrumenten – zu bearbeiten hatte, nicht vorbereitet war. Nach Ansicht des RH lag dies insbesondere auch an der Vorgabe des Finanzministeriums, den Umsatzersatz sehr rasch auszuzahlen und etwaige Beschwerden über die Höhe der Auszahlungen nachträglich zu bearbeiten.

Die vorhandenen Ressourcen des Callcenters reichten für die Anfragen nicht aus, auch fehlten anfangs die personellen, organisatorischen sowie technischen Vorbereiungen für ein Beschwerdemanagement. Die Maßnahmen der COFAG und des Finanzministeriums ab Anfang 2021 verbesserten die Information und die Kommunikation mit den Antragstellern.



Die Bearbeitung und Erledigung eines erheblichen Teils der Beschwerden verschoben sich dagegen weit in das Jahr 2021. Von den rd. 32.800 Beschwerdefällen, die bis Anfang Juni 2021 bei der COFAG eingelangt waren, entfielen knapp zwei Drittel (rd. 21.500 Fälle) allein auf die drei Umsatzersatz-Instrumente. Mehr als die Hälfte dieser Beschwerden (rd. 12.500 Fälle) war Mitte 2021 noch immer in Bearbeitung.

- 51.3 In ihrer Stellungnahme begründete die COFAG die lange Dauer der Bearbeitung von Beschwerden und Anfragen mit den Vorarbeiten, die erforderlich gewesen seien, um die jeweiligen Sachverhalte – nach Gruppen geclustert – prüfen und bearbeiten zu können. Dafür seien Prozesse zu definieren und insbesondere mit dem Finanzministerium und dem PACC abzustimmen gewesen.

Die manuelle Prüfung von Beschwerden bei den Umsatzersatz-Instrumenten habe – ohne die Möglichkeit unterstützender Ergänzungsgutachten der Finanzverwaltung – einen hohen Zeitaufwand erfordert. Auch fehlende Berechnungsgrundlagen hätten die Bearbeitungsdauern verlängert. Auf das enorme Beschwerdeaufkommen im ersten Quartal 2021 habe die COFAG unmittelbar mit einer Aufstockung der Ressourcen reagiert.



## Eckdaten zur Förderung

### Antragsteller und Zuschussanträge

- 52 (1) Bis 30. Juni 2021 stellten rd. 214.000 Unternehmen<sup>124</sup> einen Antrag an die COFAG für zumindest ein Zuschussinstrument. Im Durchschnitt stellte ein Unternehmen drei bis vier Anträge zur Erlangung von Hilfsmaßnahmen. So gab es im betrachteten Zeitraum in Summe rd. 788.000 Anträge.

Die hohe Zahl an Anträgen war darauf zurückzuführen, dass

- mehrere Zuschussinstrumente zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Verfügung standen,
- einzelne Zuschussinstrumente in mehreren Tranchen beantragt werden konnten, beispielsweise der Fixkostenzuschuss I,
- der Ausfallsbonus monatlich neu zu beantragen war oder
- nach einer Ablehnung ein Neuantrag gestellt werden konnte (Mehrfachanträge).

Folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Anträge nach Zuschussinstrumenten und Antragsstatus:

Tabelle 29: Zuschussanträge; Stand 30. Juni 2021

Zuschussinstrument	Antragsteller <sup>1</sup>	Anträge	davon		
			ausbezahlt	abgelehnt	in Bearbeitung
Anzahl					
Fixkostenzuschuss I	95.116	112.463	105.128	3.242	4.093
Fixkostenzuschuss 800.000	17.972	18.824	13.471	1.999	3.354
Umsatzersatz November	116.876	118.565	111.611	2.932	4.022
Umsatzersatz Dezember	110.222	110.613	106.082	1.392	3.139
Umsatzersatz II	4.697	5.176	1.524	1.936	1.716
Ausfallsbonus	151.862	420.914	317.873	33.890	69.151
Verlustersatz	1.205	1.231	427	74	730
<b>Summe</b>	<b>–</b>	<b>787.786</b>	<b>656.116</b>	<b>45.465</b>	<b>86.205</b>

<sup>1</sup> nur einmal gezählt, auch wenn sie bei einzelnen Instrumenten mehrere Anträge gestellt hatten

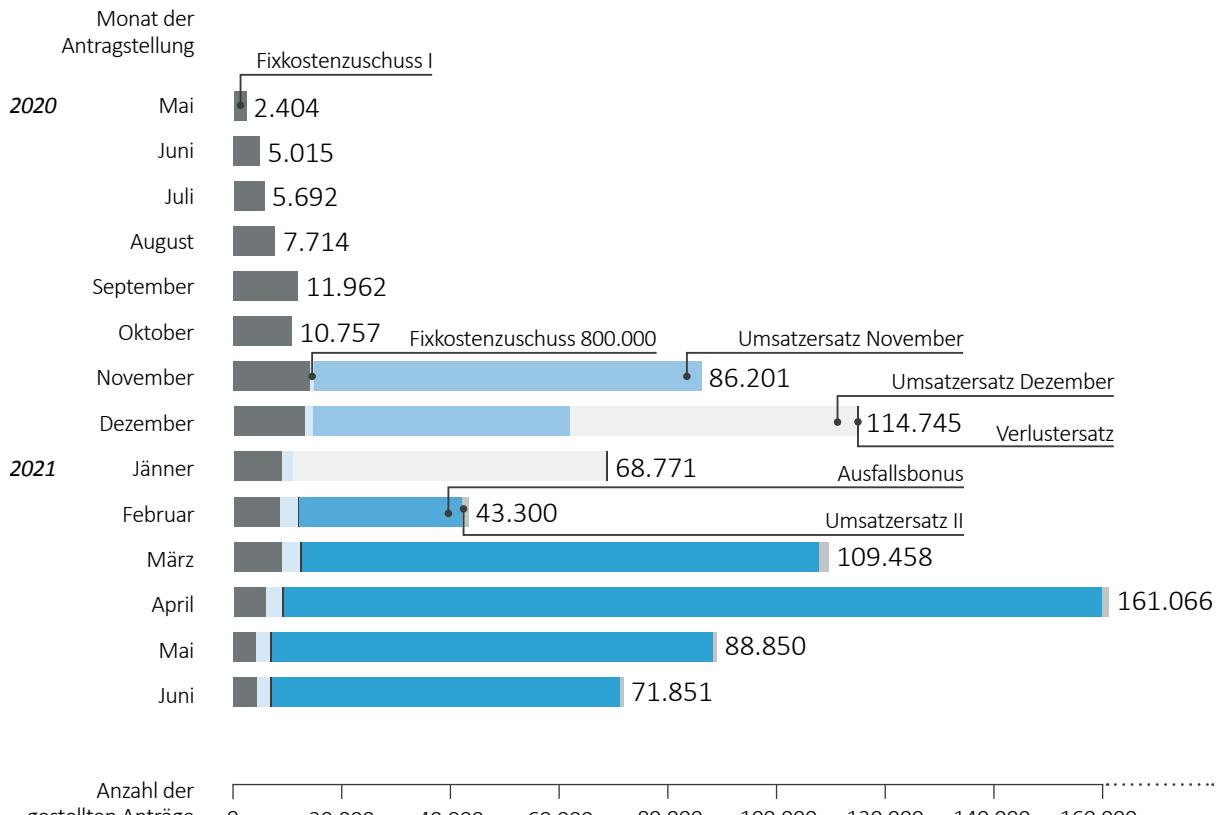
Quelle: COFAG

Mehr als die Hälfte der Anträge entfiel auf den monatlich zu beantragenden Ausfallsbonus. Einzelne Förderungen, wie insbesondere der Verlustersatz, wiesen eine weitaus geringere Anzahl an Anträgen auf. Die COFAG lehnte rd. 45.500 Förderanträge (6 %) ab, wobei die Ablehnungsquote je nach Instrument unterschiedlich hoch war ([TZ 48](#)).

<sup>124</sup> jedes antragstellende Unternehmen einmal gezählt; keine Konzernbetrachtung

(2) Die eingebrachten Anträge verteilten sich wie folgt auf die Monate der Antragstellung sowie die einzelnen Zuschussinstrumente:

Abbildung 14: Anzahl der Zuschussanträge je Monat; Stand 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

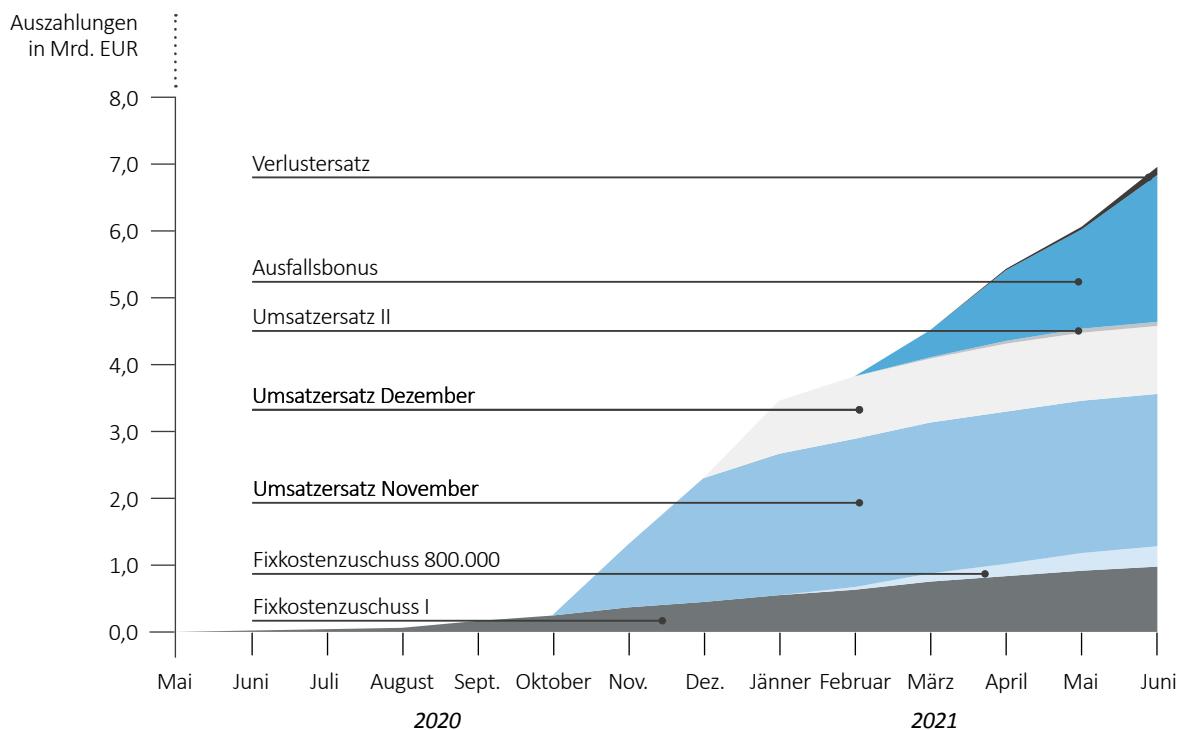
Im November und Dezember 2020 konnten Anträge für den Umsatzersatz November, ab Dezember 2020 bis Jänner 2021 für den Umsatzersatz Dezember gestellt werden. Dadurch erhöhte sich die durchschnittliche Anzahl an Anträgen signifikant.

Ab Februar 2021 konnten Unternehmen den Ausfallsbonus beantragen. Im März 2021 stiegen die Antragszahlen stark, da der Ausfallsbonus rückwirkend für vier Monate beantragbar war. Die meisten Anträge, mehr als 160.000, gab es im April 2021, als letztmalig der Ausfallsbonus für die Monate November 2020 bis Jänner 2021 beantragt und auch Anträge für Februar und März 2021 eingebracht werden konnten. Ab Mai 2021 war die Antragstellung nur mehr für die drei Vormonate möglich.

## Auszahlungen und Zuschusshöhe

- 53 (1) Die nachfolgende Abbildung stellt, je nach Zuschussinstrument, die im Zeitverlauf angefallenen Auszahlungen dar:

Abbildung 15: Auszahlungen kumuliert; Stand 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

In den ersten sechs Monaten, Mai bis Oktober 2020, zahlte die COFAG Fixkostenzuschüsse von 254 Mio. EUR an Unternehmen aus. Mit dem Umsatzersatz November stiegen die Auszahlungen sprunghaft an.

Mit Stichtag 30. Juni 2021 waren Zuschüsse von 6,895 Mrd. EUR ausbezahlt worden, davon entfielen auf den Umsatzersatz November 2,261 Mrd. EUR, den Ausfallsbonus 2,171 Mrd. EUR, auf den Umsatzersatz Dezember 1,016 Mrd. EUR und auf den Fixkostenzuschuss I 0,968 Mrd. EUR.



(2) Die einzelnen Zuschussinstrumente unterschieden sich in ihrer Ausgestaltung, somit auch in den Förderhöchstgrenzen und den ausbezahlten Beträgen. Nachfolgende Tabelle stellt die Auszahlungen je Zuschussinstrument dar:

Tabelle 30: Kennzahlen zu den Auszahlungen; Stand 30. Juni 2021

Zuschussinstrument	Auszahlungen in Mio. EUR	Auszahlung je Unternehmen in EUR		
		Maximum	Mittelwert	Median
Umsatzersatz Dezember	1.016,09	800.000	9.598	2.300
Umsatzersatz November	2.261,13	800.000	20.426	3.631
Ausfallsbonus	2.170,64	400.000	16.066	3.681
Fixkostenzuschuss I	967,75	6.033.833	10.753	4.096
Umsatzersatz II	54,59	800.000	35.821	4.553
Fixkostenzuschuss 800.000	295,48	1.440.000 <sup>1</sup>	21.944	7.275
Verlustersatz	129,46	7.000.000 <sup>1</sup>	303.180	42.097

<sup>1</sup> Beim Fixkostenzuschuss 800.000 und beim Verlustersatz wurde bis 30. Juni 2021 erst die erste Tranche ausbezahlt (80 % bzw. 70 % des beantragten Zuschussbetrags).

Quelle: COFAG

Der durchschnittlich an ein Unternehmen ausbezahlte Betrag lag – je nach Zuschussinstrument – zwischen rd. 9.600 EUR und rd. 303.200 EUR. Der Großteil der Unternehmen erhielt allerdings, wie an den Medianwerten ersichtlich, weitaus geringere Beträge. Den Verlustersatz zahlte die COFAG bis 30. Juni 2021 427-mal aus, wobei der durchschnittliche Auszahlungsbetrag mit rd. 303.200 EUR weitaus höher ausfiel als bei den übrigen Instrumenten.

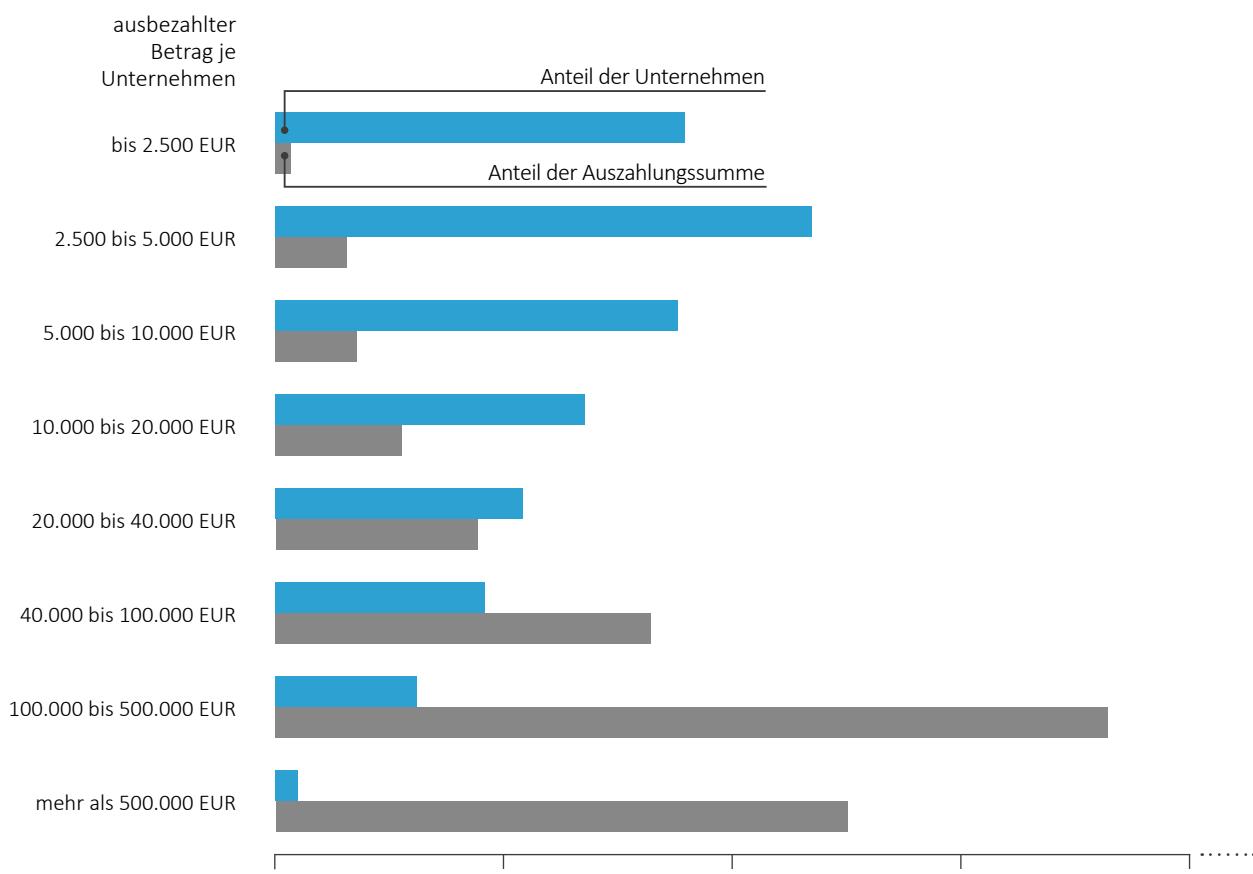
(3) Der höchste bis 30. Juni 2021 an ein Unternehmen ausbezahlt Zuschussbetrag belief sich auf 13,94 Mio. EUR. Es handelte sich dabei um einen Beherbergungsbetrieb, der vier Zuschussinstrumente beantragt hatte. Unter den zehn größten Zuschussempfängern waren außerdem vier Bergbahnbetriebe in Kärnten, Salzburg und der Steiermark sowie zwei weitere Beherbergungsbetriebe, die großteils den Verlustersatz bzw. Fixkostenzuschuss I beanspruchten. Da die Zuschüsse – mit Ausnahme des Fixkostenzuschusses I – keine Konzernbetrachtung erforderten (**TZ 34**), waren alle Konzernunternehmen antragsberechtigt. Daher erhielt beispielsweise ein Handelskonzern mit 47 rechtlich selbstständigen Unternehmen bis 30. Juni 2021 in Summe 16,02 Mio. EUR an Zuschüssen.

Im Durchschnitt bekam ein Unternehmen Auszahlungen aus zwei Zuschussinstrumenten; ein Drittel erhielt nur aus einem der sieben Zuschussinstrumente Leistungen und rd. 3.800 Unternehmen aus mehr als fünf Instrumenten.

Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag je Unternehmen betrug bis 30. Juni 2021 – über alle Zuschussinstrumente – 34.600 EUR, der Median 6.800 EUR; somit erhielt die Hälfte aller Unternehmen höchstens diesen Betrag oder weniger.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Unternehmen nach der Höhe der erhaltenen Zuschüsse zum Stichtag 30. Juni 2021:

Abbildung 16: Verteilung der Unternehmen nach der Höhe der erhaltenen Zuschüsse in Prozent; Stand 30. Juni 2021



Quelle: COFAG; Darstellung: RH

Knapp ein Fünftel (18 %) der antragstellenden Unternehmen erhielt Zuschüsse von weniger als 2.500 EUR. Auf diese Gruppe entfielen 7 % der insgesamt ausbezahlten Zuschüsse.

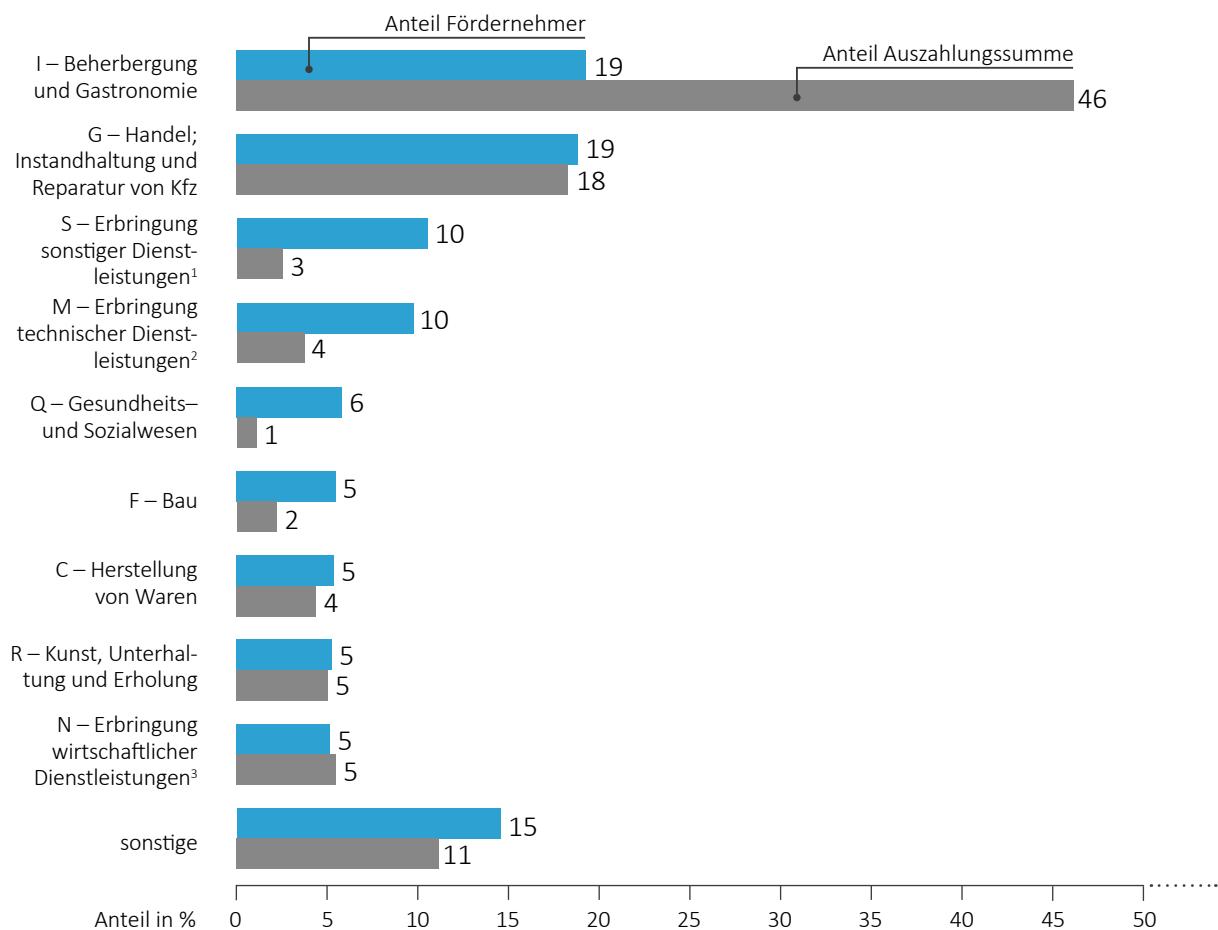
1.989 Unternehmen (1 %) erhielten Zuschüsse von mehr als 500.000 EUR. Auf diese Gruppe entfielen 25 % der Gesamtauszahlungen bzw. 1,745 Mrd. EUR.

Auf 7 % der antragstellenden Unternehmen entfielen knapp zwei Drittel der Auszahlungen. Dabei ist eine Konzernbetrachtung nicht berücksichtigt.

## Branchenverteilung und Unternehmensgrößen

- 54.1 (1) Die Förderungen der COFAG waren branchenmäßig breit gestreut. Folgende Abbildung zeigt die Branchenverteilung<sup>125</sup> der Zuschussempfänger und der Auszahlungen per 30. Juni 2021:

Abbildung 17: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Branche in Prozent; Stand 30. Juni 2021



<sup>1</sup> u.a. Frisörsalons, Kosmetiksalons, Fußpflege

<sup>2</sup> u.a. Unternehmens-, Rechts-, Steuerberatung; Ingenieurbüros, Wirtschaftsprüfung

<sup>3</sup> u.a. Reisebüros, Vermietung von beweglichen Sachen (z.B. Maschinen, Sportgeräten, Kraftwagen), Gebäudereinigung

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG; Darstellung: RH

<sup>125</sup> Einteilung nach ÖNACE 2008, dem in Österreich gebräuchlichen Klassifikationssystem. Dieses teilt Unternehmen in 21 Abschnitte ein (Kodierung A bis U).



Rund 49 % der Zuschussempfänger waren den Branchen Beherbergung und Gastronomie, Handel sowie Erbringung sonstiger Dienstleistungen (z.B. Frisörbetriebe) zuzuordnen und erhielten 67 % der ausbezahlten Zuschüsse. Die durchschnittlich ausbezahlten Beträge waren je nach Branche sehr unterschiedlich. Sie reichten von rd. 6.500 EUR in der Branche Gesundheits- und Sozialwesen bis zu rd. 82.700 EUR in der Branche Beherbergung und Gastronomie.

(2) Weder die COFAG noch das Finanzministerium wertete die Antragsdaten nach der Größe der Unternehmen aus. Obwohl das Finanzministerium über Unternehmensdaten verfügte, die Rückschlüsse auf die Unternehmensgröße zuließen, wurden diese nicht – in anonymisierter Form – mit den Förderdaten der COFAG verknüpft.

54.2 Der RH hielt fest, dass die COFAG knapp mehr als zwei Dritteln der Zuschüsse an Unternehmen in jenen drei Branchen auszahlte, die von den Schließungen während der Lockdowns besonders betroffen waren – Beherbergung und Gastronomie, Handel sowie Erbringung sonstiger Dienstleistungen.

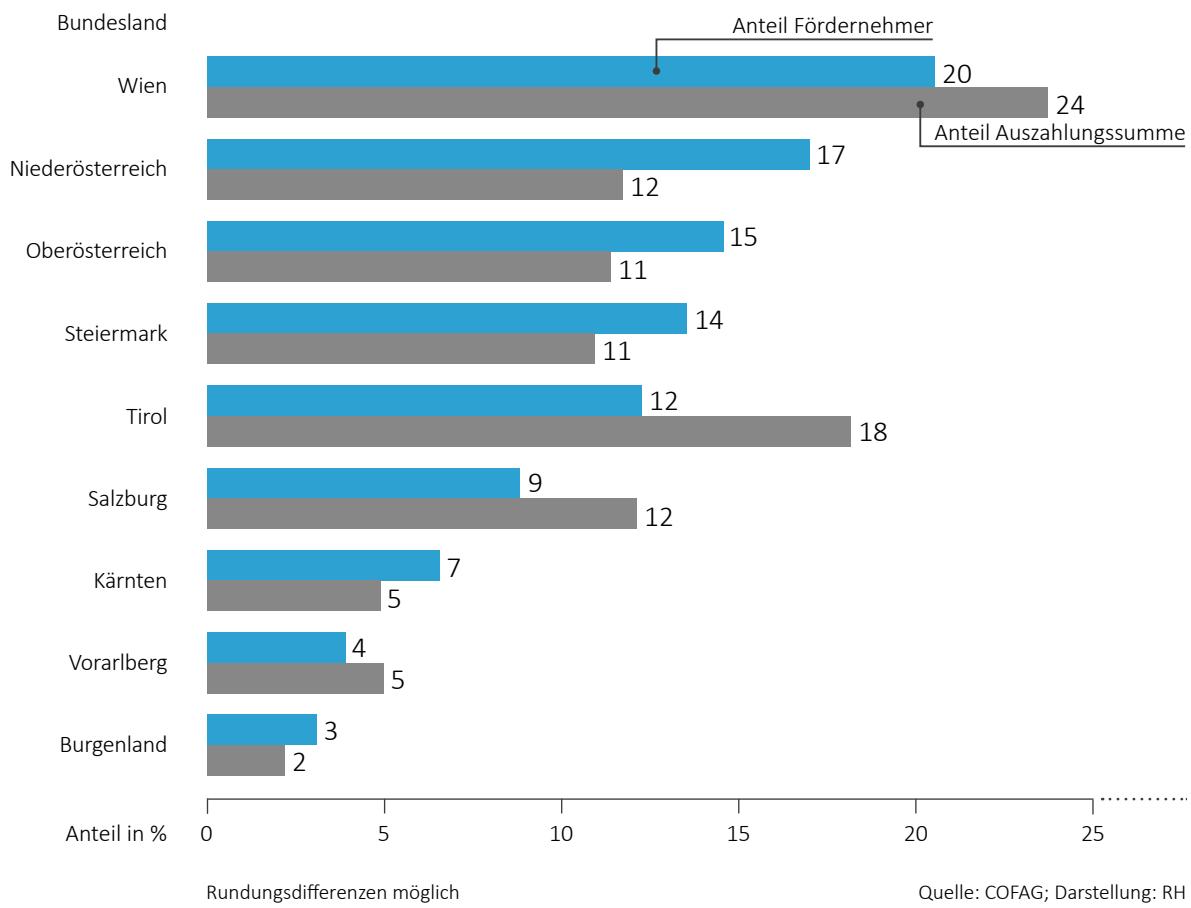
Er hob hervor, dass das Finanzministerium zwar über Daten zur Unternehmensgröße der Zuschussempfänger verfügte, diese Daten jedoch nicht für eine Weiterentwicklung der Förderinstrumente nutzte.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, Auswertungen nach der Unternehmensgröße zu erstellen, um die Wirkung der Hilfsmaßnahmen auch unter diesem Aspekt beurteilen zu können. Die Ergebnisse wären in die Monatsberichte des Finanzministeriums im Rahmen der COVID-19-Berichterstattung an den Nationalrat aufzunehmen.

## Länderverteilung

- 55.1 (1) Nach Ländern verteilen sich die Anzahl der Zuschussempfänger sowie die Summe der ausbezahlten Förderungen wie folgt:

Abbildung 18: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Land; Stand 30. Juni 2021

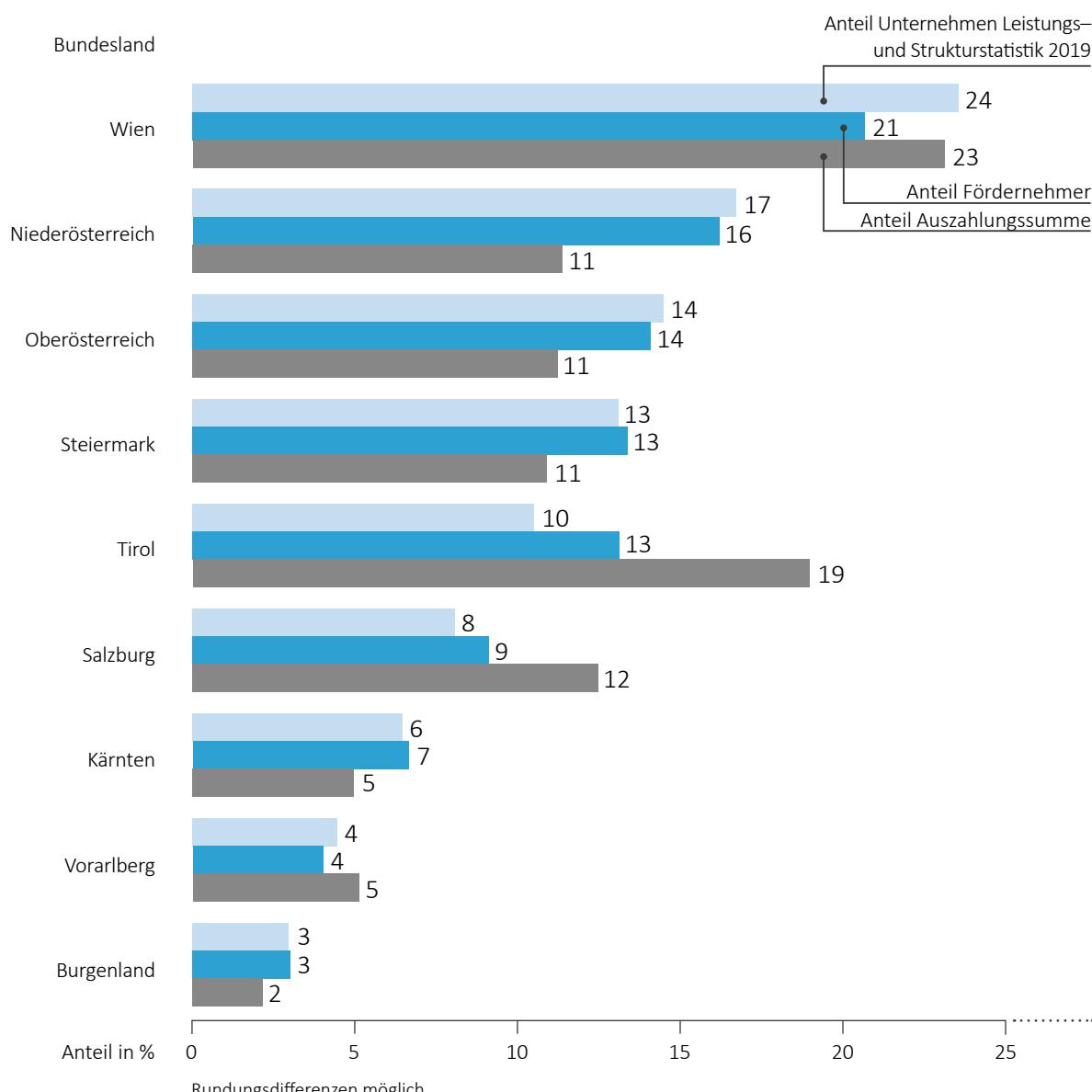


Jedes fünfte Unternehmen, das Förderungen der COFAG erhielt, hatte seinen Sitz in Wien; knapp ein Viertel der Auszahlungen der COFAG betraf Unternehmen in Wien.

Auch Unternehmen mit Sitz in Tirol und Salzburg – Länder mit verhältnismäßig vielen Betrieben in der Branche Beherbergung und Gastronomie – wiesen bei den Auszahlungen deutlich höhere Anteile aus als bei den Zuschussempfängern. Dies war darauf zurückzuführen, dass in der Branche Beherbergung und Gastronomie die Antragssummen und folglich auch die Auszahlungen je Antrag – im Vergleich zu anderen Branchen – im Durchschnitt höher waren.

(2) Die jährliche Leistungs- und Strukturstatistik der Statistik Austria erlaubt Aussagen über die Struktur der Unternehmen der Produktions- und Dienstleistungsbereiche auf nationaler und regionaler Ebene. Die Statistik umfasste einen Großteil der Branchen, die Zuschüsse der COFAG erhielten (74 % der Zuschussempfänger bzw. 89 % der Auszahlungen). Nachfolgende Abbildung enthält die regionale Verteilung der Zuschussempfänger und die anteiligen Auszahlungen im Vergleich zur Leistungs- und Strukturstatistik 2019:

Abbildung 19: Verteilung der Unternehmen und Auszahlungssumme nach Land im Vergleich zur Leistungs- und Strukturstatistik 2019; Stand 30. Juni 2021



Anmerkung: Die Abweichungen zur Abbildung 18 ergeben sich, weil die Leistungs- und Strukturstatistik der Statistik Austria nicht alle Branchen umfasst, die Zuschüsse der COFAG in Anspruch nahmen. Dies betraf 26 % der Zuschussempfänger (z.B. Frisörbetriebe) und 11 % der Auszahlungen.

Quellen: COFAG; Statistik Austria; Darstellung: RH



Die Anteile der Zuschussempfänger je Land entsprachen im Wesentlichen den Anteilen der Unternehmen je Land laut der Leistungs- und Strukturstatistik 2019.

Von den in der Leistungs- und Strukturstatistik 2019 erfassten Unternehmen hatten beispielsweise 24 % ihren Sitz in Wien. Auch 21 % der Zuschussempfänger (Branchen B bis N) hatten ihren Sitz in Wien; 23 % der Auszahlungen flossen an diese Unternehmen.

In Tirol und Salzburg erhielt ein höherer Anteil an Unternehmen Zuschüsse, als es der österreichischen Unternehmensdemografie entsprach. Wegen der durchschnittlich hohen Auszahlungsbeträge in dieser Branche waren auch die Anteile dieser Branche an den gesamten Auszahlungen für Zuschüsse größer.

- 55.2 (1) Während in den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Kärnten und Burgenland der Anteil an Zuschussempfängern höher war als der Anteil an den Auszahlungen, verhielt es sich bei den vom Tourismus geprägten Ländern Tirol, Salzburg und Vorarlberg umgekehrt: Vor allem auf Tirol und Salzburg entfielen – gemessen an der Zahl der Antragsteller – hohe Anteile bei den Auszahlungen.
- (2) Ein Fünftel der Zuschussempfänger und knapp ein Viertel der Auszahlungen der COFAG entfielen auf Wien, weil viele Unternehmen hier ihren Firmensitz hatten.



## Datenqualität

56.1 Die COFAG verwendete zur Förderabwicklung eine vom BRZ entwickelte webbasierte Anwendung (Fördermanager), in der für jeden Antrag u.a. die Höhe, der Bearbeitungsstatus, der Auszahlungsbetrag sowie etwaige Korrespondenzen enthalten waren. Diese IT-Anwendung war auch die Grundlage für das Berichtswesen der COFAG. Der RH stellte Mängel bei den Daten (Stand 30. Juni 2021) fest:

- unplausible Datumsangaben für Auszahlungen von insgesamt 61,92 Mio. EUR (rd. 6.100 Fälle); z.B. lag das Auszahlungsdatum vor Antragseinbringung, in der Zukunft oder war nicht vorhanden; dies beruhte laut COFAG auf fehlerhaften Einträgen der mit der Auszahlung beauftragten Agentur für Rechnungswesen BBT GmbH; die Datenkorrektur im Fördermanager wurde bis Dezember 2021 abgeschlossen,
- veraltete Branchenangaben, weil nachträgliche Korrekturen von Antragsdaten nicht korrekt vermerkt wurden.

56.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Förderdaten der COFAG vorübergehend eine hohe Anzahl an Auszahlungen mit unplausiblen Datumsangaben enthielten und die Richtigstellung der Daten mehrere Monate in Anspruch nahm. Nachträglich korrigierte Branchendaten waren nicht automatisiert auswertbar, wodurch statistische Auswertungen, etwa zur Branchenverteilung der Zuschussempfänger, beeinträchtigt wurden.

[Der RH empfahl der COFAG, die Richtigkeit der Förderdaten durch geeignete Plausibilitätskontrollen sicherzustellen und geänderte Branchendaten für Auswertungszwecke verfügbar zu machen.](#)

56.3 Die COFAG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass durch die Daten keine Schäden entstanden seien. Mittels einer inzwischen implementierten direkten Schnittstelle würden die Auszahlungsdaten nun automatisiert eingepflegt, sodass solche fehlerhaften Datenübermittlungen nicht mehr möglich seien. Der Empfehlung des RH sei somit entsprochen worden.

Geänderte Branchendaten würden bei der Bearbeitung der Zuschussanträge selbstverständlich berücksichtigt. Auf Initiative der COFAG würden die Branchendaten zwischen der Statistik Austria und dem Finanzministerium abgeglichen und bei Neuanträgen die korrigierten Branchendaten übermittelt und im System hinterlegt.

Wie vom RH empfohlen, erfolge ein Datenabgleich direkt im COFAG-System, sodass die korrekten Daten sowohl für die Bearbeitung der Anträge als auch für Auswertungszwecke verfügbar seien.

## Resümee zu den Zuschüssen

- 57 Zu den von der COFAG ausbezahlten Zuschüssen (Ende Juni 2021: 6,895 Mrd. EUR) hob der RH zusammenfassend folgende wesentliche Feststellungen hervor:
- Im Finanzministerium übernahm das Kabinett des Ministers – ohne das Fachwissen und die Erfahrung der Linienorganisation des Ministeriums in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einfließen zu lassen – die Koordination der Vorbereitung und Umsetzung der COVID-19-Hilfen für Unternehmen. ([TZ 36](#), [TZ 37](#), [TZ 38](#))
  - Obwohl die Zuschüsse den Erhalt der Zahlungsfähigkeit und die Überbrückung der Liquiditätsschwierigkeiten bezeichnen, hatten die Unternehmen das Vorliegen einer Zahlungsunfähigkeit bzw. eines Liquiditätsengpasses nicht darzulegen. Eine Förderung war bei Vorliegen eines Umsatzausfalls in bestimmter Höhe, bei bestimmten Kosten oder Zugehörigkeit zu bestimmten Branchen möglich. Diese „vereinfachte“ Betrachtungsweise war für den RH angesichts der Ausnahmesituation nachvollziehbar; jedoch beeinflussten auch andere Kriterien maßgeblich die Liquidität und die Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens, etwa vorhandene Liquiditätsreserven. Es bestand die Gefahr einer teilweisen Überförderung. ([TZ 25](#))
  - Innerhalb von weniger als neun Monaten stellte das Finanzministerium sieben verschiedene Zuschussinstrumente zur Verfügung. Unterschiedliche Berechnungsmethoden und die teilweise umfangreichen Nachweise erhöhten die Komplexität der Förderungen sowie den Abwicklungs- und Kontrollaufwand. ([TZ 27](#))
  - Mit Fortdauer der COVID-19-Pandemie nahm die Komplexität der Fördermaßnahmen allerdings ab. Die Auszahlungsintervalle verkürzten sich beim Ausfallsbonus; kürzere Auszahlungsintervalle und Betrachtungszeiträume ermöglichen eine bedarfsgerechtere Auszahlung. ([TZ 28](#))
  - Einzelne Bestimmungen der Richtlinien beeinträchtigten die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Zuschüsse:
    - Beim ersten Zuschussinstrument, dem Fixkostenzuschuss I, gab es gestaffelte Fördersätze. Dies konnte ein Antragsverhalten begünstigen, das – im Vergleich zu einem Modell ohne Staffelungen – mit höheren Antragssummen und Mehrauszahlungen von bis zu rd. 117 Mio. EUR einherging. ([TZ 30](#))
    - Der Umsatzersatz November und Dezember sowie der Umsatzersatz II erforderten weder den Nachweis noch die Plausibilisierung des tatsächlichen Umsatzausfalls. Unternehmen konnten Zuschüsse allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer der vom Finanzministerium festgelegten Branchen rechtskonform erlangen. Mangels Anrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ergab sich bei gleichzeitiger Beantragung von Umsatzersatz und Kurzarbeitsbeihilfe eine systematische Mehrfachförderung von Personalkosten. ([TZ 28](#))



- Bei verbundenen Unternehmen gab es, außer beim Fixkostenzuschuss I, keine Konzernbetrachtung. Dies bevorzugte stark diversifizierte Konzerne, weil die Anzahl der antragsberechtigten Unternehmen eines Konzerns die Höhe der in Summe erzielbaren Zuschüsse beeinflusste. (TZ 34)
- Außerdem unterschieden die Zuschussinstrumente nicht nach der Größe von Unternehmen. Auch bei mittleren und großen Unternehmen kamen vereinfachende bzw. pauschale Annahmen über die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zur Anwendung, obwohl es ihnen zumutbar gewesen wäre, die erwarteten finanziellen Einbußen darzustellen. (TZ 35)
- Um die Anträge rasch abzuwickeln und den Aufwand der COFAG verringern zu können, gab es zum Förderprozess eine Reihe von Ausnahmen und Vereinfachungen, etwa die Verlagerung von Teilen der Antragsprüfung auf nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung. Zwar beschleunigten diese Sonderregelungen die Auszahlung des Großteils der bewilligten Anträge; jedoch entstand bei Anträgen, die nicht genau dem Schema der jeweiligen Sonderregelung entsprachen, ein beträchtlicher Rückstau, z.B. beim Umsatzersatz November von zeitweise bis zu einem Fünftel der Anträge. (TZ 40)
- Obwohl die Zuschussinstrumente erstmals eingesetzt wurden und daher Erfahrungen zur Wirksamkeit und Treffsicherheit fehlten, verfügte das Finanzministerium über kein Konzept zu einer wissenschaftlich begleiteten, regelmäßigen Beurteilung des Erfolgs der finanziellen Hilfsmaßnahmen, etwa in Form eines systematischen Monitorings nach fachlichen Maßstäben. (TZ 39)



## Schlussempfehlungen

58 Zusammenfassend empfahl der RH:

### Bundesministerium für Finanzen

- (1) Die Erwägungen für eine – inhaltlich und budgetär bedeutende – gesetzliche Erweiterung des Unternehmensgegenstands einer direkten Beteiligungsellschaft des Bundes wären im Sinne der Kriterien des § 71 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 in den Materialien zum Gesetz darzulegen. Dabei wäre zu erläutern, warum einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen nur auf diese Weise entsprochen werden kann. (TZ 3)
- (2) Die Federführung für die Vorlage von Gesetzesentwürfen wäre, wie im Bundesministeriengesetz vorgesehen, unter Beziehung der hauseigenen Fachexpertise im Ressort selbst wahrzunehmen. Dies schließt die koordinierte Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und eine allfällige Konsultation mit externen Fachleuten ein. Ebenso wären Aufträge des Bundesministers federführend vom Ressort selbst vorzubereiten. (TZ 3)
- (3) Im Rahmen des Beteiligungsmanagements wäre sicherzustellen, dass die Besetzung von Organfunktionen nach den Standards der Compliance sowie der Public Corporate Governance erfolgt. Dabei wären Doppelmandate, langjährige Funktions- und Arbeitsbeziehungen von Personen sowie institutionelle Naheverhältnisse im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte oder ein zu hohes Maß an Homogenität im Aufsichtsrat vorab zu evaluieren. (TZ 5)
- (4) Für Ressortbedienstete und Kabinettsangehörige, die mit starken Berührungspunkten zu Beteiligungsunternehmen arbeiten oder die in die Vorbereitung der Gründung von öffentlichen Unternehmen involviert sind, wäre eine Cooling-off-Periode vor der Übernahme von Leitungsfunktionen in diesen Unternehmen vorzusehen. (TZ 5)
- (5) Auf Bundesebene wäre darauf hinzuwirken, dass der Bundes-Public Corporate Governance Kodex um Kriterien für Cooling-off-Phasen ergänzt wird, die bei der Besetzung von Organfunktionen in Unternehmen des Bundes beachtet werden sollten. (TZ 5)
- (6) Die Vor- und Nachteile von Doppelmandaten wären jeweils vor der Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung abzuwägen und die Gründe, die im Einzelfall für die Bestellung sprechen, zu dokumentieren. Dabei wäre sicherzustellen, dass die Funktion in jedem Fall ohne Interessenkonflikte und ohne den Anschein von Befangenheit ausgeübt werden kann. (TZ 7)



- (7) Im Hinblick auf das Geschäftsfeld einer Beteiligungsgesellschaft wäre für eine fachlich ausgewogene Zusammensetzung des Aufsichtsrats zu sorgen. Für den Aufbau neuer Geschäftsfelder sollte das entsprechende Fachwissen auch über die Besetzung der Organfunktionen (Aufsichtsrat, Geschäftsführung) zugeführt werden. Die im Aufsichtsrat vertretenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen sollten eine fundierte Meinungsbildung gewährleisten und den Aufwand für die Operationalisierung neuer Aufgabenbereiche verringern. (TZ 8)
- (8) Den nicht auf dem Markt tätigen Beteiligungsunternehmen des Bundes wären zur Festlegung der Höhe von Aufsichtsratsvergütungen Bandbreiten und Kriterien vorzugeben. (TZ 9)
- (9) Ausschreibungen von Geschäftsführerfunktionen in Beteiligungsunternehmen sollten innerhalb der Fristen des Stellenbesetzungsgegesetzes bzw. des Bundes-Public Corporate Governance Kodex durchgeführt werden. (TZ 12)
- (10) In Ausschreibungen nach dem Stellenbesetzungsgegesetz wären der Aufgaben- und Verantwortungsbereich der zu besetzenden Funktion sowie die von den Bewerberinnen und Bewerbern erwarteten Kenntnisse und Fähigkeiten inhaltlich zu spezifizieren, sodass die Auswahlkriterien in transparenter und nachvollziehbarer Weise offengelegt werden. (TZ 12)
- (11) Im Rahmen des Beteiligungsmanagements wäre sicherzustellen, dass Arbeitszeiten und Bezüge von geschäftsleitenden Organen mit Doppelfunktionen in konzernmäßig verbundenen bzw. beherrschten Unternehmen in ihrer Gesamtheit sachgemäß geregelt werden. Die für den Abschluss der Geschäftsführerverträge jeweils zuständigen Organe (Generalversammlung, Aufsichtsrat) sollten sich dabei abstimmen und die Vereinbarungen periodisch auf ihre Angemessenheit und Aktualität evaluieren. Die Mitglieder der Geschäftsführung wären zu verpflichten, einen allfälligen Anpassungsbedarf zu melden. (TZ 13)
- (12) Den nicht auf dem Markt tätigen Beteiligungsunternehmen wären Leitlinien für die Höhe von Geschäftsführerbezügen vorzugeben. Dabei wären vor allem die Kriterien des Stellenbesetzungsgegesetzes und der Bundes-Vertragschablonenverordnung näher auszuführen und wäre sicherzustellen, dass für die Festlegung der Höhe der Geschäftsführerbezüge bei Bedarf nur sachlich fundierte Benchmarking-Studien beauftragt werden. (TZ 13)



- (13) Beratende Gremien in Beteiligungsunternehmen wären vorzugsweise mit unabhängigen Expertinnen und Experten zu besetzen. Bei Abwicklungsstellen wie der COFAG sollte ein Beirat auch in die Erörterung von Fragen der Gestaltung der Zuschüsse (Förderdesign), der Abwicklung sowie der begleitenden Evaluierung der Wirksamkeit der Instrumente eingebunden sein. (TZ 15)
- (14) Bei Festlegung der Organisationsstruktur und der Personalausstattung neu geschaffener Einheiten wäre dafür zu sorgen, dass unternehmensspezifisch erforderliches Know-how und praktische Erfahrung vorhanden sind, um Abhängigkeiten von externen Dienstleistern möglichst zu reduzieren. (TZ 16)
- (15) Bei Auslaufen der finanziellen Maßnahmen wäre zu prüfen, welche Leistungen – nach Art, Umfang und über welchen Zeitraum – von der COFAG noch zu erbringen sind; nach Abschluss der Aufgaben wäre die Gesellschaft aufzulösen. (TZ 17)
- (16) Bei Unternehmenshilfen wäre auf die Übereinstimmung zwischen den gesetzlichen Förderzielen und den zu erlassenden Richtlinien zu achten. Unbestimmte Begriffe wären möglichst zu vermeiden, um unmissverständliche und genaue Vorgaben für die Abwicklung von Unternehmenshilfen sicherzustellen. Bei Bedarf wären – nach Maßgabe der Förderziele – klärende Erläuterungen in die Richtlinien aufzunehmen. Die Fördervoraussetzungen wären so zu gestalten, dass Überförderungen weitgehend vermieden werden. (TZ 25)
- (17) Bei finanziellen Maßnahmen wären die grundlegenden Annahmen und die konkreten Berechnungen für den voraussichtlichen Mitteleinsatz nachvollziehbar zu dokumentieren und offenzulegen. (TZ 26)
- (18) Künftig wäre für jede finanzielle Maßnahme bzw. für die entsprechende Verordnung eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung gemäß § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 zu erstellen. (TZ 26)
- (19) Bei der Konzeption von Unternehmenshilfen, insbesondere in Krisensituationen, wären die Anzahl und Komplexität der Hilfsmaßnahmen auf ein notwendiges Ausmaß zu beschränken und die einfache Handhabung durch die antragstellenden Unternehmen stärker zu berücksichtigen. Zuschussinstrumente sollten jedenfalls an einen konkreten Bedarf geknüpft sowie sachlich und methodisch begründet sein. (TZ 27)
- (20) Bei der Konzeption von Unternehmenshilfen wäre die Treffsicherheit der Maßnahmen zu gewährleisten und wären (systematische) Überförderungen jedenfalls zu vermeiden. (TZ 28)



- 
- (21) Bei der Festlegung der Förderbedingungen wäre eine Staffelung der Fördersätze zu vermeiden, um ein unerwünschtes, den Zielsetzungen von Fördermaßnahmen zuwiderlaufendes Verhalten der Förderwerber nicht zu unterstützen. (TZ 30)
  - (22) Bei der Festlegung der Förderbedingungen wäre von pauschalen Annahmen über die wirtschaftlichen Auswirkungen externer Faktoren möglichst abzusehen. Von den Förderwerbern wäre der finanzielle Schaden darzustellen, um systematische Überförderungen zu vermeiden. (TZ 31)
  - (23) Bei Festlegung der Förderbedingungen für finanzielle Unternehmenshilfen wäre eine Konzernbetrachtung mitzuberücksichtigen. Dabei könnten z.B. Umsätze von Konzernunternehmen mit gleichartigem Unternehmensgegenstand oder derselben Branche – unabhängig von einer eigenen Rechtspersönlichkeit der Unternehmen – zur Ermittlung des Umsatzausfalls zusammengefasst und könnte eine gemeinsame Zuschussobergrenze festgelegt werden. Auch sollten der stationäre und der Online–Handel bei vergleichbarem Sortiment zusammen betrachtet werden. (TZ 34)
  - (24) Die Rolle des Kabinetts als Stabsstelle der jeweiligen Ressortleitung und Bindeglied zur Verwaltung wäre in der Geschäfts– und Personaleinteilung klar zu definieren. (TZ 36)
  - (25) Politische Grundsatzentscheidungen zu Zuschussinstrumenten wären so zu dokumentieren, dass die strategischen Grundlagen und Zielsetzungen der darauf beruhenden Verordnungen und zugehörigen Richtlinien erkennbar und nachvollziehbar sind. (TZ 37)
  - (26) Die Ausarbeitung von Verordnungen und der zugehörigen Richtlinien wäre als eigene Kernkompetenz wahrzunehmen; allenfalls wären ergänzend Beratungen durch externe Dienstleister in Anspruch zu nehmen. (TZ 37)
  - (27) Für die Entwicklung von finanziellen Maßnahmen einschließlich der zugehörigen Richtlinien wären formalisierte Prozesse einzurichten. Zur Gewährleistung von Effizienz und Qualitätssicherung wäre eine Projektorganisation zu wählen, mit einer hauptverantwortlichen Leitung, klaren Rollen und Verantwortungsbereichen sowie Zeit– und Ressourcenvorgaben. Zu diesem Zweck wären auch Leitfäden bzw. Qualitätsstandards zu entwickeln. (TZ 37)



- 
- (28) Angesichts des Einsatzes öffentlicher Mittel von bis zu 19 Mrd. EUR wären die Willensbildung, die Erwägungsgründe und die Entscheidungsfindung bei der inhaltlichen Gestaltung von finanziellen Maßnahmen und der zugehörigen Richtlinien ausreichend zu dokumentieren. Das Zustandekommen der finanziellen Maßnahmen und der entsprechenden Richtlinien, die Abläufe sowie die befassten Stellen und Akteure sollten vollständig und nachvollziehbar sein. Dies ist auch in krisenhaften Situationen erforderlich, um die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Gesetzmäßigkeit nachweisen zu können. (TZ 37)
  - (29) Bereits bei der Konzeption von Förderinstrumenten wären eine systematische wissenschaftliche Begleitung sowie ein Konzept zur Evaluierung der Zuschussinstrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Treffsicherheit vorzusehen. (TZ 39)
  - (30) Der wissenschaftlichen Forschung wäre – im Wege einer gemeinsamen Verordnung mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gemäß § 38b Forschungsorganisationsgesetz – der Zugang zu Daten im Wirkungsbereich des Ministeriums zu gewähren. Diese Daten sollten – in pseudonymisierter Form – für Analysen der COVID-19-Hilfsmaßnahmen herangezogen werden können. (TZ 39)
  - (31) Für die Mitbefassung der Wirtschaftskammer Österreich und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes bei der Gewährung von Zuschüssen wären in den Richtlinien Entscheidungskriterien vorzugeben und Begründungen für die Entscheidungen vorzusehen. (TZ 47)
  - (32) In Abstimmung mit der COFAG wäre zeitnah ein Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen zu erstellen. Darin wären – nach risikoorientierten Grundsätzen – auch Bonuszahlungen und Ausschüttungen, beihilfenrechtliche Förderhöchstgrenzen, Auszahlungen an Unternehmen in Schwierigkeiten sowie eine nicht zutreffende Branchenzuordnung beim Umsatzersatz zu berücksichtigen. (TZ 49)
  - (33) Es wären Auswertungen nach der Unternehmensgröße der Antragsteller zu erstellen, um die Wirkung der Hilfsmaßnahmen auch unter diesem Aspekt beurteilen zu können. Die Ergebnisse wären in die Monatsberichte des Bundesministeriums für Finanzen im Rahmen der COVID-19-Berichterstattung an den Nationalrat aufzunehmen. (TZ 54)



## COFAG – COVID–19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH

- (34) Auch bei der Direktvergabe von Dienstleistungen wären die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen. Zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit sollten daher bei geschätzten Auftragswerten bis 50.000 EUR ebenfalls – ab einer zu bestimmenden Bagatellgrenze – Vergleichsangebote eingeholt werden. (TZ 19)
- (35) Im Rahmen des Internen Kontrollsystems und des Risikomanagementsystems wären für alle wesentlichen Abläufe Prozessbeschreibungen festzulegen und umzusetzen. Weiters wäre die Empfehlung der Internen Revision, einen Prozess für die Steuerung von externen Dienstleistern festzulegen, umzusetzen. (TZ 20)
- (36) Die Compliance–Beauftragte wäre für ihre Aufgaben weisungsfrei zu stellen. Weiters wären auf Grundlage eines Compliance–Schulungsprogramms regelmäßig Compliance–Schulungen durchzuführen, um das Personal für dieses Thema zu sensibilisieren. (TZ 20)
- (37) Die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen wären – mit dem Ziel, Kontrolllücken in der automatisierten Plausibilisierung von Anträgen zu schließen – periodisch auszuwerten und die relevanten Erkenntnisse daraus quartalsweise auch dem Aufsichtsrat vorzulegen. Ebenso wären die Ergebnisse für risikoorientierte Prüfungen zu nutzen und gegebenenfalls im risikoorientierten Prüfungskonzept für nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung einzubringen. (TZ 45)
- (38) Die Richtigkeit der Förderdaten wäre durch geeignete Plausibilitätskontrollen sicherzustellen; geänderte Branchendaten wären für Auswertungszwecke verfügbar zu machen. (TZ 56)

## Bundesministerium für Finanzen; ABBAG – Abbaumangementgesellschaft des Bundes

- (39) Es wäre zu prüfen, ob die Reduktion des Jahresbruttobezugs bei der ABBAG um 80.000 EUR, die für die Dauer der genehmigten entgeltlichen Nebentätigkeit des ABBAG–Geschäftsführers bei der ÖBAG (April 2019 bis März 2020) geplant war, nachträglich einzufordern ist. (TZ 14)



Bundesministerium für Finanzen;  
 COFAG – COVID–19 Finanzierungsagentur  
 des Bundes GmbH

- (40) In der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der COFAG wären die Umstände, bei denen Interessenkonflikte auftreten können, zu ergänzen und zu präzisieren, um wettbewerbsverzerrende Informationsvorteile auszuschließen und jede Befangenheit und Interessenkollision gegenüber antragstellenden Unternehmen zu vermeiden. (TZ 8)
- (41) Es wären verstärkt risikoorientierte Prüfungen durchzuführen, wenn eine Analyse der Antragsdaten Hinweise auf Mängel bei der Gestaltung der Zuschussinstrumente ergibt. (TZ 41)
- (42) Im Falle der Gewährung von finanziellen Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass eine Überprüfung anhand eines vorläufigen Jahresabschlusses nur in jenen Ausnahmefällen erfolgt, wenn aufgrund der zeitlichen Nähe zum Bilanzstichtag (z.B. bei vom Kalenderjahr abweichendem Wirtschaftsjahr) noch keine Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer möglich ist. Liegt der Bilanzstichtag mehrere Monate zurück, wären – unabhängig von sonstigen gesetzlichen Fristen – zwingend ausschließlich von einem Wirtschaftsprüfer geprüfte und testierte Abschlüsse für eine Antragsprüfung zu akzeptieren. (TZ 47)
- (43) Es wäre ein Prozess zur Rückforderung von zu Unrecht bezogenen Zuschüssen festzulegen. (TZ 50)

ABBAG – Abbaumangementgesellschaft des Bundes;  
 COFAG – COVID–19 Finanzierungsagentur  
 des Bundes GmbH

- (44) Es wäre zu prüfen, ob die von der COFAG für die Dauer der interimistischen Geschäftsführung (Mai bis Dezember 2020) auszahlten Bezüge in Höhe von rd. 117.000 EUR nach der bis Ende 2020 geltenden Konzernklausel im Geschäftsführer–Anstellungsvertrag der ABBAG zurückzufordern bzw. an die ABBAG abzutreten sind. (TZ 14)
- (45) Verträge über die Beauftragung von Dienstleistungen wären aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit – auch bei Dringlichkeitsvergaben – stets schriftlich und vor Beginn des Leistungsabrufs abzuschließen. (TZ 18)



COFAG und Zuschüsse an Unternehmen

---



Wien, im Oktober 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



## Anhang A

### Finanzierungsvereinbarungen und Verordnungen über finanzielle Maßnahmen

Tabelle A: Finanzierungsvereinbarungen Finanzministerium – COFAG

Datum	Vereinbarungen
Finanzierungsvereinbarung Finanzministerium – COFAG über den Verwaltungsaufwand der COFAG	
2020-04-20	Verwaltungsaufwand–Finanzierungsvereinbarung gemäß § 6a Abs. 2 ABBAG–Gesetz
Finanzierungsvereinbarungen Finanzministerium – COFAG unter Beitritt der ABBAG	
2020-04-24	<p>„Erste Finanzierungsvereinbarung“ über Maßnahmen nach § 2 Z 7 ABBAG–Gesetz– „Garantie–Richtlinien“ vom 8. April 2020 sowie „AWS/ÖHT–Verordnung“ vom 13. April 2020</p> <p><b>Zweck:</b> Zurverfügungstellung jener finanziellen Mittel, die die COFAG im Fall der Inanspruchnahme von Garantien und der Übernahme von Schadloshaltungen benötigt</p> <p><b>Maßnahmenhöchstbetrag:</b> 15 Mrd. EUR; COFAG hat sicherzustellen, dass der Gesamtbetrag unter Überbrückungsgarantien und anderen finanziellen Maßnahmen den Maßnahmenhöchstbetrag nicht überschreitet</p>
2020-06-08	<p>Vereinbarung über abweichende Vorgehensweise gemäß Punkt 4.3 sowie Punkt 5.2 „Erste Finanzierungsvereinbarung“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„AWS/ÖHT–Verordnung“ vom 13. April 2020</li> </ul> <p><b>Zweck:</b> Aufbau einer Liquiditätsreserve und abweichendes Prozedere</p>
Zusatzvereinbarungen zur „Ersten Finanzierungsvereinbarung“	
2020-11-09	1. Zusatzvereinbarung – „Lockdown–Umsatzersatz–Richtlinien“ vom 6. November 2020
2020-11-24	2. Zusatzvereinbarung – „Fixkostenzuschuss 800.000–Richtlinien“ vom 23. November 2020
2021-02-18	3. Zusatzvereinbarung – „Ausfallsbonus–Richtlinien“ vom 16. Februar 2021
Finanzierungsvereinbarungen Finanzministerium – COFAG	
2020-05-26	<p>Vereinbarung Fixkostenzuschuss – „Fixkosten–Richtlinien“ vom 25. Mai 2020</p> <p><b>Zweck:</b> Zurverfügungstellung der finanziellen Mittel, welche die COFAG für die Gewährung der Fixkostenzuschüsse benötigt</p> <p><b>Maßnahmenhöchstbetrag:</b> bis zu 8 Mrd. EUR; COFAG hat sicherzustellen, dass der Gesamtbetrag unter den Fixkostenzuschüssen den Maßnahmenhöchstbetrag nicht überschreitet und dass auch der Gesamtbetrag aller finanziellen Maßnahmen (dazu zählen auch die Fixkostenzuschüsse) den Maßnahmenhöchstbetrag gemäß der „Ersten Finanzierungsvereinbarung“ nicht überschreitet</p>
Zusatzvereinbarungen zur Vereinbarung Fixkostenzuschuss	
	<p><b>Maßnahmenhöchstbetrag:</b> der gemeinsame Gesamtrahmen für Fixkostenzuschüsse der Phase I, für den Verlustersatz und für Standortsicherungszuschüsse beträgt 12 Mrd. EUR; der Maßnahmenhöchstbetrag wurde von ursprünglich 8 Mrd. EUR für Standortsicherungszuschüsse und Fixkostenzuschüsse im Verordnungsweg auf 12 Mrd. EUR angehoben</p> <p><b>Zweck:</b> Zurverfügungstellung jener finanziellen Mittel, welche die COFAG für die Gewährung der Standortsicherungszuschüsse und des Verlustersatzes benötigt</p>
2020-08-06	1. Zusatzvereinbarung – „Standortsicherung–Richtlinien“ vom 20. Juli 2020
2020-12-14	2. Zusatzvereinbarung – „Verlustersatz–Richtlinien“ vom 16. Dezember 2020

Quelle: BMF



Tabelle B: Verordnungen des Bundesministeriums für Finanzen

Datum	Verordnungen gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG-Gesetz betreffend Richtlinien <sup>1</sup>
<b>Richtlinien über die Gewährung von Überbrückungsgarantien</b>	
2020-04-08	Richtlinien über die Ergreifung von finanziellen Maßnahmen (BGBl. II 143/2020, Garantie-Richtlinie)
2020-04-13	Richtlinien über die Ergreifung von finanziellen Maßnahmen (BGBl. II 154/2020, AWS/ÖHT-Verordnung)
2021-09-30	Richtlinien über die Gewährung von Rekapitalisierungsmaßnahmen (BGBl. II 416/2021, VO Rekapitalisierungsmaßnahmen)
<b>Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen</b>	
2020-05-25	Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten (BGBl. II 225/2020, Fixkosten-Richtlinie der Phase I)
2020-11-23	Richtlinien über die Gewährung eines begrenzten Fixkostenzuschusses bis 800.000 EUR (BGBl. II 497/2020, VO über die Gewährung eines FKZ 800.000)
2020-07-20	Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit für standortrelevante Unternehmen durch die COFAG (BGBl. II 326/2020, Standortsicherungs-Richtlinie)
2020-11-06	Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes (BGBl. II 467/2020, Lockdown-Umsatzersatz-Richtlinie)
2020-11-23	Richtlinien über die Gewährung eines Umsatzersatzes an von der COVID-19-SchuMaV oder von der COVID-19-NotMV direkt betroffene Unternehmen (BGBl. II 503/2020, Lockdown-Umsatzersatz-Richtlinie, Umsatzersatz November)
2020-12-16	Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (BGBl. II 567/2020, 3. VO Lockdown-Umsatzersatz, Umsatzersatz Dezember)
2021-02-16	Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen (BGBl. II 71/2021, VO Lockdown-Umsatzersatz II)
2020-12-16	Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes durch die COFAG (BGBl. II 568/2020, VO über die Gewährung eines Verlustersatzes)
2021-07-28	Richtlinien über die Verlängerung der Gewährung eines Verlustersatzes (BGBl. II 343/2021, VO Verlustersatz II)
2021-12-23	Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes (BGBl. II 582/2021, VO Verlustersatz III)
2021-02-16	Richtlinien über die Gewährung eines Ausfallsbonus an Unternehmen mit einem hohen Umsatzausfall (BGBl. II 74/2021, VO Ausfallsbonus)
2021-07-27	Richtlinien über die Verlängerung des Ausfallsbonus für Unternehmen mit sehr hohem Umsatzausfall (BGBl. II 342/2021, VO Ausfallsbonus II)
2021-12-02	Richtlinien über eine weitere Verlängerung des Ausfallsbonus für Unternehmen mit hohem Umsatzausfall (BGBl. II 518/2021, VO Ausfallsbonus III)

FKZ = Fixkostenzuschuss

Quelle: bezughabende Verordnungen

NotMV = Notmaßnahmenverordnung

SchuMaV = Schutzmaßnahmenverordnung

VO = Verordnung

<sup>1</sup> mit den BGBl.-Nummern der Stammfassungen



## Anhang B

### Eckdaten zur Förderung nach Ländern

#### Länderübersicht

Die Auszahlungen der COFAG bis 30. Juni 2021 verteilten sich auf die Länder wie folgt:

Tabelle C: Auszahlungen je Land; Stand 30. Juni 2021

Land	Auszahlungen		Unternehmen		Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	in %	Anzahl	in %		
Wien	1.631,42	24	40.775	20	40.010	7.114
Tirol	1.249,99	18	24.394	12	51.242	9.941
Salzburg	835,19	12	17.517	9	47.679	8.495
Niederösterreich	806,70	12	33.796	17	23.870	5.742
Oberösterreich	784,96	11	28.921	15	27.142	5.906
Steiermark	753,17	11	26.916	14	27.982	6.207
Vorarlberg	343,91	5	7.783	4	44.187	8.990
Kärnten	337,71	5	13.039	7	25.900	6.069
Burgenland	152,08	2	6.116	3	24.866	5.898
<b>Österreich gesamt</b>	<b>6.895,13</b>	<b>100</b>	<b>199.257</b>	<b>100</b>	<b>34.604</b>	<b>6.778</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

Auf Unternehmen in Wien entfiel mit 24 % sowohl der höchste Anteil an den bis 30. Juni 2021 geleisteten Auszahlungen als auch der höchste Anteil an Zuschussempfängern (20 %). In Ländern mit vergleichsweise hohem Tourismusanteil (Tirol, Salzburg, Vorarlberg) waren sowohl die durchschnittlichen Auszahlungsbeträge als auch die Mediane höher als in Ländern mit weniger Tourismus (z.B. Niederösterreich).



## Wien

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 40.775 antragstellende Unternehmen insgesamt 1,631 Mrd. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle D: Auszahlungen Wien nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	596,78	20.182	29.570	4.038	934	800.000
Ausfallsbonus	418,57	27.534	15.202	3.579	100	400.000
Fixkostenzuschuss I	269,03	19.856	13.549	4.250	5	6.033.833
Umsatzersatz Dezember	200,34	18.739	10.691	2.300	500	800.000
Fixkostenzuschuss 800.000	90,72	4.436	20.450	7.486	30	640.000
Verlustersatz	39,19	145	270.250	37.956	491	7.000.000
Umsatzersatz II	16,79	433	38.780	4.521	1.500	800.000

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle E zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Wien; die restlichen 14 Branchen fasste der RH unter „andere Branchen“ zusammen:

Tabelle E: Auszahlungen Wien je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	666,36	5.927	112.428	33.231
G – Handel	305,00	7.041	43.317	8.895
andere Branchen	220,03	12.331	–	–
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	123,84	2.636	46.978	6.003
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	120,04	2.726	44.034	6.829
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	95,24	6.073	15.683	5.343
J – Information und Kommunikation	54,24	2.056	26.381	5.567
H – Verkehr und Lagerei	46,69	1.985	23.519	5.823
<b>Summe</b>	<b>1.631,42</b>	<b>40.775</b>	<b>40.010</b>	<b>7.114</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Tirol

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 24.394 antragstellende Unternehmen insgesamt 1.250 Mrd. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle F: Auszahlungen Tirol nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Ausfallsbonus	493,32	18.346	26.890	6.669	100	370.000
Umsatzersatz November	312,19	13.712	22.768	4.114	2.300	800.000
Umsatzersatz Dezember	214,12	13.805	15.511	2.627	500	800.000
Fixkostenzuschuss I	155,53	11.490	13.536	5.174	250	2.124.754
Fixkostenzuschuss 800.000	37,40	1.219	30.683	8.482	63	1.440.000
Verlustersatz	27,97	42	665.900	232.712	2.337	4.346.313
Umsatzersatz II	9,45	216	43.763	5.589	1.500	701.779

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle G zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Tirol:

Tabelle G: Auszahlungen Tirol je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	736,27	7.133	103.221	39.404
G – Handel	166,47	3.834	43.419	11.008
andere Branchen	104,53	6.868	–	–
H – Verkehr und Lagerei	84,64	779	108.650	14.048
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	52,49	1.163	45.129	5.883
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	39,60	1.464	27.046	5.183
C – Herstellung von Waren	38,68	1.206	32.073	7.505
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	27,32	1.947	14.031	4.666
Summe	1.249,99	24.394	51.242	9.941

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Salzburg

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 17.517 antragstellende Unternehmen insgesamt 835,19 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle H: Auszahlungen Salzburg nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Ausfallsbonus	299,39	12.400	24.144	5.223	100	400.000
Umsatzersatz November	218,04	9.830	22.181	3.613	-8.554 <sup>1</sup>	800.000
Umsatzersatz Dezember	139,09	9.799	14.194	2.300	500	800.000
Fixkostenzuschuss I	105,79	8.253	12.818	5.033	77	1.184.466
Fixkostenzuschuss 800.000	44,62	1.299	34.349	10.305	400	666.711
Verlustersatz	20,79	48	433.024	72.183	918	6.633.869
Umsatzersatz II	7,48	138	54.172	5.078	1.500	800.000

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> negativer Auszahlungsbetrag aus Rückforderungen der COFAG an ein Unternehmen aufgrund einer zu hohen Auszahlung bei einem anderen Zuschussinstrument

Quelle: COFAG

(2) Tabelle I zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Salzburg:

Tabelle I: Auszahlungen Salzburg je Branche; Stand 30. Juni 2021

Brache laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	448,65	4.192	107.025	45.204
G – Handel	129,89	3.149	41.249	9.706
andere Branchen	78,66	5.262	–	–
H – Verkehr und Lagerei	66,07	723	91.379	10.569
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	34,56	869	39.764	7.010
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	29,35	891	32.936	5.569
C – Herstellung von Waren	27,16	909	29.877	6.456
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	20,86	1.522	13.704	4.917
<b>Summe</b>	<b>835,19</b>	<b>17.517</b>	<b>47.679</b>	<b>8.495</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Niederösterreich

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 33.796 antragstellende Unternehmen insgesamt 806,70 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle J: Auszahlungen Niederösterreich nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	296,40	18.971	15.624	3.138	2.300	800.000
Ausfallsbonus	241,49	22.387	10.787	2.938	100	400.000
Fixkostenzuschuss I	114,14	14.235	8.018	3.565	25	2.288.715
Umsatzersatz Dezember	106,47	17.718	6.009	2.300	500	800.000
Fixkostenzuschuss 800.000	35,95	1.945	18.483	6.125	153	620.345
Verlustersatz	6,26	44	142.305	40.612	466	2.801.384
Umsatzersatz II	6,00	238	25.201	4.561	1.500	574.123

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle K zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Niederösterreich:

Tabelle K: Auszahlungen Niederösterreich je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	288,65	5.300	54.462	25.100
G – Handel	196,81	7.019	28.039	6.701
andere Branchen	110,42	9.219	–	–
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	51,54	1.649	31.256	5.241
C – Herstellung von Waren	46,00	1.926	23.882	6.218
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	45,62	1.648	27.684	6.004
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	36,17	2.934	12.327	4.600
S – Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	31,50	4.101	7.680	3.572
Summe	806,70	33.796	23.870	5.742

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Oberösterreich

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 28.921 antragstellende Unternehmen insgesamt 784,96 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle L: Auszahlungen Oberösterreich nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	294,00	16.662	17.645	3.525	2.300	800.000
Ausfallsbonus	219,67	18.230	12.050	3.034	100	392.141
Fixkostenzuschuss I	122,61	13.025	9.413	3.803	50	1.655.208
Umsatzersatz Dezember	106,64	15.785	6.756	2.300	500	742.905
Fixkostenzuschuss 800.000	27,07	1.579	17.146	6.368	314	628.000
Verlustersatz	8,23	61	134.982	28.517	858	1.950.903
Umsatzersatz II	6,73	185	36.393	3.666	1.500	800.000

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle M zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Oberösterreich:

Tabelle M: Auszahlungen Oberösterreich je Branche; Stand 30. Juni 2021

Brache laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	295,93	4.608	64.220	29.559
G – Handel	175,63	6.164	28.493	6.786
andere Branchen	110,44	10.257	–	–
C – Herstellung von Waren	59,52	2.008	29.644	6.971
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	44,24	1.369	32.312	5.438
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	40,36	1.307	30.883	5.330
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	32,25	2.567	12.562	4.601
H – Verkehr und Lagerei	26,60	641	41.495	7.699
<b>Summe</b>	<b>784,96</b>	<b>28.921</b>	<b>27.142</b>	<b>5.906</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Steiermark

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 26.916 antragstellende Unternehmen insgesamt 753,17 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle N: Auszahlungen Steiermark nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	263,94	15.491	17.038	3.566	1.872	800.000
Ausfallsbonus	225,02	17.958	12.530	3.142	100	367.267
Umsatzersatz Dezember	108,48	14.769	7.345	2.300	500	648.430
Fixkostenzuschuss I	101,27	11.856	8.542	3.681	96	1.160.124
Fixkostenzuschuss 800.000	33,53	1.582	21.196	7.265	261	545.700
Verlustersatz	16,96	45	376.868	28.128	-1.450	7.000.000
Umsatzersatz II	3,97	162	24.520	4.637	1.500	341.204

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle O zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in der Steiermark:

Tabelle O: Auszahlungen Steiermark je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	330,93	5.182	63.862	26.652
G – Handel	139,71	5.167	27.038	7.125
andere Branchen	105,05	9.276	–	–
C – Herstellung von Waren	42,29	1.549	27.302	7.061
H – Verkehr und Lagerei	37,49	814	46.059	7.970
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	35,36	1.292	27.370	4.955
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	34,33	1.311	26.188	5.396
M – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	28,00	2.325	12.042	4.550
Summe	753,17	26.916	27.982	6.207

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Vorarlberg

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 7.783 antragstellende Unternehmen insgesamt 343,91 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle P: Auszahlungen Vorarlberg nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Ausfallsbonus	122,67	5.316	23.075	5.807	100	400.000
Umsatzersatz November	105,67	4.706	22.454	4.416	2.300	800.000
Umsatzersatz Dezember	63,98	4.591	13.937	2.300	300	797.700
Fixkostenzuschuss I	39,48	3.069	12.865	5.178	107	411.329
Fixkostenzuschuss 800.000	9,22	345	26.732	8.044	456	558.161
Verlustersatz	1,84	11	167.245	47.266	4.750	798.674
Umsatzersatz II	1,05	42	24.922	5.246	1.500	214.566

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle Q zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Vorarlberg:

Tabelle Q: Auszahlungen Vorarlberg je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	185,81	1.744	106.542	47.342
G – Handel	56,56	1.642	34.445	9.890
andere Branchen	31,83	2.641	–	–
H – Verkehr und Lagerei	19,81	175	113.180	22.939
C – Herstellung von Waren	16,03	551	29.091	8.542
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	14,05	406	34.608	5.991
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	13,11	376	34.856	5.812
P – Erziehung und Unterricht	6,72	248	27.087	5.159
<b>Summe</b>	<b>343,91</b>	<b>7.783</b>	<b>44.187</b>	<b>8.990</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Kärnten

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 13.039 antragstellende Unternehmen insgesamt 337,71 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle R: Auszahlungen Kärnten nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	112,52	7.547	14.909	3.241	582	800.000
Ausfallsbonus	107,60	8.877	12.121	2.975	100	395.277
Umsatzersatz Dezember	57,90	7.350	7.878	2.300	500	800.000
Fixkostenzuschuss I	41,21	5.591	7.370	3.563	100	536.945
Fixkostenzuschuss 800.000	10,87	667	16.293	5.819	336	640.000
Verlustersatz	6,55	20	327.317	40.321	1.367	3.977.122
Umsatzersatz II	1,07	65	16.396	2.918	1.500	242.234

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle S zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen in Kärnten:

Tabelle S: Auszahlungen Kärnten je Branche; Stand 30. Juni 2021

Branche laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	167,99	3.195	52.579	20.790
G – Handel	51,43	2.277	22.586	6.679
andere Branchen	39,63	3.814	–	–
H – Verkehr und Lagerei	19,03	336	56.623	5.431
C – Herstellung von Waren	18,11	754	24.022	6.238
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	16,36	633	25.852	5.046
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	14,64	578	25.331	5.938
S – Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	10,51	1.452	7.238	3.271
Summe	337,71	13.039	25.900	9.069

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Burgenland

(1) Bis 30. Juni 2021 zahlte die COFAG an 6.116 antragstellende Unternehmen insgesamt 152,08 Mio. EUR aus. Diese Summe verteilte sich auf die einzelnen Instrumente wie folgt:

Tabelle T: Auszahlungen Burgenland nach Zuschussinstrument; Stand 30. Juni 2021

Instrument	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR			
Umsatzersatz November	61,59	3.597	17.122	3.160	2.300	800.000
Ausfallsbonus	42,92	4.057	10.580	2.752	100	320.000
Umsatzersatz Dezember	19,06	3.309	5.759	2.300	500	230.918
Fixkostenzuschuss I	18,69	2.619	7.137	3.369	200	533.873
Fixkostenzuschuss 800.000	6,09	393	15.507	5.961	405	640.000
Umsatzersatz II	2,06	45	45.686	4.543	1.500	800.000
Verlustersatz	1,68	10	167.804	15.218	2.524	1.336.414

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG

(2) Tabelle U zeigt die sieben Branchen mit den größten Auszahlungssummen im Burgenland:

Tabelle U: Auszahlungen Burgenland je Branche; Stand 30. Juni 2021

Brache laut ÖNACE 2008	Auszahlungen	Unternehmen	Durchschnitt	Median
	in Mio. EUR	Anzahl	in EUR	
I – Beherbergung und Gastronomie	62,62	1.203	52.056	21.736
G – Handel	35,31	1.275	27.693	6.986
andere Branchen	15,48	1.490	–	–
C – Herstellung von Waren	9,62	345	27.874	6.494
N – Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	8,50	258	32.934	4.600
S – Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	7,99	791	10.100	3.264
R – Kunst, Unterhaltung und Erholung	6,65	254	26.200	6.363
F – Bau	5,92	500	11.830	5.238
<b>Summe</b>	<b>152,08</b>	<b>6.116</b>	<b>24.866</b>	<b>5.898</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: COFAG



## Anhang C

### Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

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

COVID–19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH  
(COFAG)

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dkfm. Michael Mendel

(1. April 2020 bis 30. Juni 2022)

**DDr. Martin Wagner**

(seit 30. Juni 2022)

Stellvertretung

DDr. Martin Wagner

(1. April 2020 bis 30. Juni 2022)

**Univ.–Prof. Dr. Sabine Kirchmayr–Schliesselberger**

(seit 1. April 2020)

Geschäftsführung/Vorstand

DI Bernhard Perner

(27. März 2020 bis 30. Juni 2022)

**Mag. Marc Schimpel, MBA**

(seit 27. März 2020)

**Mag. Ulrich Zafoschnig**

(seit 1. Juli 2022)



ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes  
(ABBAG)

Aufsichtsrat

Vorsitz

**Dr. Wolfgang Nolz**

(seit 4. September 2014)

Stellvertretung

Mag. Ernst Machart

(22. September 2017 bis 31. März 2021)

**Mag. Josef Meichenitsch**

(seit 22. April 2021)

Geschäftsleitung/Vorstand

**DI Bernhard Perner**

(seit 15. Juli 2016)





R  
—  
H

