

III-230 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP

Bericht des Rechnungshofes

R
—
H



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2011/4

Bundespressedienst

**Projekt ELAK im Bund;
Follow-up-Überprüfung**

**Finanzielle Lage des Pensions-
instituts der Linz AG und des
Pensionsinstituts für Verkehr
und öffentliche Einrichtungen**

**Finanzmarktaufsicht;
Follow-up-Überprüfung**

Klima- und Energiefonds

**Umsetzung der Klimastrategie
Österreichs auf Ebene
des Bundes;
Follow-up-Überprüfung**

**Immobiliengebarung der
Österreichische Bundes-
bahnen-Holding Aktien-
gesellschaft sowie einzelner
ÖBB-Gesellschaften;
Follow-up-Überprüfung**

**Militärische Vertretungen
im Ausland**

Rechnungshof
GZ 860.116/002-1B1/11

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im April 2011





Bericht des Rechnungshofes

Bundespressdienst

Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung

**Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG
und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche
Einrichtungen**

Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Klima- und Energiefonds

**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des
Bundes; Follow-up-Überprüfung**

**Immobiliengebarung der Österreichische Bundes-
bahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner
ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung**

Militärische Vertretungen im Ausland

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BJA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Bundespressdienst _____	5
	Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung _____	35
BJASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen _____	53
BJF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung _____	123
BJLW BJLW	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie	
	Klima- und Energiefonds _____	165
BJLW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung _____	203
BJLW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Immobiliengebarung der Österreichische Bundes- bahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung _____	219



BMLVS

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport

Militärische Vertretungen im Ausland _____ 247



Bericht des Rechnungshofes

Bundespressdienst



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	9

BJA**Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes****Bundespressedienst**

KURZFASSUNG _____	11
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	14
Aufgaben _____	15
Aufgabenerfüllung _____	17
Leistungen und Wirkungsziele _____	24
Organisation _____	25
Personal _____	26
Sachausgaben _____	29
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	33

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Veränderung der Aufgaben des Bundespressedienstes von 2005 bis 2009	17
Tabelle 2:	Ressortübergreifend koordinierende Informationsmaßnahmen des Bundespressedienstes von 2005 bis 2009	18
Tabelle 3:	Abteilungen des Bundespressedienstes und Beispiele für deren Kennzahlen 2009	22
Tabelle 4:	Personalstand und –kosten des Bundespressedienstes – gesamt	27
Tabelle 5:	Personalstand und –kosten des Bundespressedienstes – pro Abteilung	27
Tabelle 6:	Arbeitsgemeinschaften: Mitarbeiterkapazität und Kosten	28
Tabelle 7:	Förderungen des Bundespressedienstes im Rahmen der Geschäftseinteilung von 2005 bis 2009	29
Tabelle 8:	Projektbezogene Aufwendungen des Bundespressedienstes	32

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004)
BKA bzw.	Bundeskanzleramt beziehungsweise
EU EUR	Europäische Union Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
rd. RH	rund Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Bundespressedienst

Mit rd. 606.500 EUR förderte der Bundespressedienst Projekte, die nicht in seinem Aufgabenbereich lagen. Außerdem unterließ er bei einer Förderung in Höhe von 200.000 EUR die Überprüfung der fachlichen Fähigkeiten des Förderungsnehmers.

Die an den Bundespressedienst gestellten Aufgaben und seine Organisation änderten sich in den Jahren 2005 bis 2009 mehrmals. Es fehlten aber sowohl Ziele für die organisatorischen Änderungen als auch – bis Jänner 2010 – Wirkungsziele für die Aufgabenerfüllung.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Aufgabenerfüllung sowie der Ausgaben des Bundespressedienstes. (TZ 1)

Aufgaben

Laut Bundesministeriengesetz sollte der Bundespressedienst die Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung informieren. Demgegenüber war der Bundespressedienst laut Geschäftseinteilung überwiegend für Aufgaben des Bundeskanzleramtes (BKA) zuständig. Das Bundesministeriengesetz sah jedoch auch vor, dass jedes Bundesministerium seine Dokumentation und Information selbst durchführte. (TZ 2)

Aufgabenerfüllung

Der Bundespressedienst kooperierte im überprüften Zeitraum 2005 bis 2009 nur in einigen wenigen Bereichen (z.B. mit der Heeresbild- und Filmstelle) – zumeist informell – mit anderen Bundesministerien. (TZ 4)

Kurzfassung

Der Bundespressedienst führte keine projektbezogenen Arbeitszeitaufzeichnungen. (TZ 4)

Der Bundespressedienst erbrachte von 2005 bis 2009 auch zusätzliche Leistungen, die weder das Bundesministeriengesetz noch die Geschäftseinteilung des BKA vorsahen und zusätzliche Kosten von rd. 621.400 EUR verursachten. (TZ 5)

Die Leistungsblätter der Mitarbeiter des Bundespressedienstes enthielten nicht alle Leistungen. (TZ 6)

Die Abteilung für Informationsinitiativen und Übersetzungen, welche auch für Beschaffungen und das Budget des Bundespressedienstes zuständig war, hatte als einzige Abteilung keine Kennzahlen für ihren Zuständigkeitsbereich definiert. (TZ 7)

Der Bundespressedienst evaluierte nicht die Wirkung von Inseraten, Medienkooperationen und redaktionellen Beiträgen, die 2007 rd. 4,8 Mill. EUR, 2008 rd. 3,0 Mill. EUR und 2009 rd. 4,9 Mill. EUR kosteten. (TZ 8)

Leistungen und Wirkungsziele

Beim Bundespressedienst fehlten präzise, schriftliche Leistungsanforderungen der beauftragenden Organisationseinheiten, mit denen regelmäßig die Qualität der Leistungen des Bundespressedienstes überprüft werden könnte. (TZ 9)

Aus den im Jänner 2010 festgelegten Wirkungszielen des Bundespressedienstes waren für die einzelnen Abteilungen keine konkreten, messbaren, operativen Ziele abgeleitet. (TZ 10)

Organisation

Aufgrund des Fehlens von Zielen für die organisatorischen Änderungen des Bundespressedienstes konnte die Zielerreichung der jeweiligen Reorganisation nicht beurteilt werden. (TZ 11)

Personal

Die Personalkosten des Bundespressdienstes stiegen in den Jahren 2006 bis 2008 jährlich um 9,1 % bis 13,8 %. Der Grund für die hohen Steigerungen waren die EU-Präsidentschaft Österreichs 2006 und interne Umstrukturierungen. (TZ 12)

Sachausgaben

Der Bundespressdienst förderte auch Projekte, die nicht in seinem in der Geschäftseinteilung des BKA definierten Aufgabenbereich lagen, und zwar mit einer Förderungssumme von rd. 606.500 EUR. (TZ 14)

Der Bundespressdienst beachtete nicht immer die finanzwirtschaftliche Gliederung des Bundeshaushalts in Förderungen und Aufwendungen. In einem Fall (Förderungssumme 200.000 EUR) überprüfte und dokumentierte er nicht die fachlichen Fähigkeiten des Fördernehmers. (TZ 15, 16)

Der Bundespressdienst plante nur für höchstens drei Projekte pro Jahr die Aufwendungen, obwohl jedes Jahr Aufwendungen für mehr als drei Projekte anfielen, z.B. für neun Projekte in den Jahren 2005 und 2007. (TZ 17)

Kenndaten zum Bundespressedienst						
Rechtsgrundlage	Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F.					
Hauptaufgaben	Information der Bundesregierung Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung Pressedienst					
Gebahrung	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderungen 2005 bis 2009
	in Mill. EUR					in %
Einnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	+ 1
Ausgaben	23,19	21,06	22,61	21,09	22,99	- 1
<i>davon Personalausgaben</i>	<i>2,27</i>	<i>2,52</i>	<i>2,75</i>	<i>3,13</i>	<i>3,26</i>	+ 44
<i>davon Aufwendungen</i>	<i>6,85</i>	<i>4,92</i>	<i>6,37</i>	<i>4,46</i>	<i>6,25</i>	- 9
<i>davon Presse- und Publizistikförderung</i>	<i>13,20</i>	<i>13,20</i>	<i>13,19</i>	<i>13,20</i>	<i>13,20</i>	-
<i>davon weitere Förde- rungen</i>	<i>0,87</i>	<i>0,42</i>	<i>0,30</i>	<i>0,30</i>	<i>0,28</i>	- 68
	Anzahl					
Mitarbeiter ¹	54,10	48,68	54,28	57,08	57,33	+ 6

¹ in Vollbeschäftigungsäquivalenten jeweils zum 31. Dezember

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im März 2010 den Bundespressedienst.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Aufgabenerfüllung sowie der Ausgaben des Bundespressedienstes.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2005 bis 2009.

Zu dem im Oktober 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Bundeskanzleramt (BKA) im Dezember 2010 Stellung. Der RH erstattete im März 2011 seine Gegenäußerung.

Aufgaben

2.1 (1) Laut Bundesministerienengesetz zählte unter anderem die Informationstätigkeit der gesamten Bundesregierung zum Wirkungsbereich des BKA. Dazu gehörten insbesondere:

- Information der Regierung
- Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung
- Pressedienst mit Ausnahme der Angelegenheiten der Presseattachés
- Verbindungsdienst zu den allgemeinen Informationsmitteln Presse, Hörfunk und Fernsehen
- Angelegenheiten der Wiener Zeitung GmbH
- Organisations- und Personalangelegenheiten des Amtes der Österreichischen Staatsdruckerei

Das Bundesministerienengesetz sah jedoch auch vor, dass jedes Bundesministerium seine Informationstätigkeit selbst durchführte.

(2) Laut der Geschäftseinteilung des BKA waren dem Bundespressdienst folgende Aufgaben zugeteilt:

- Medienabteilung des BKA, periodische Publikationen und Dokumentationen, Recherche und Dokumentation
- Organisation von Presseveranstaltungen des BKA, Präsentationen, Pressekonferenzen, Akkreditierungen, Journalistenbetreuung, Bildredaktion, ressortübergreifende Koordinierung, ressortübergreifende Koordination der Europainformation
- Informationsinitiativen der Bundesregierung, Rechts- und Budgetangelegenheiten für alle Informationsmaßnahmen einschließlich Vergabewesen auch im EU-Bereich, Archiv und Versand, Lieferungs- und Leistungskontrolle, Übersetzungen, Budgetkoordinierung des Bundespressdienstes
- Bearbeitung von Bürgeranfragen, Europatelefon, Servicetelefon des Bundeskanzlers, Analyse und Auswertung der Bürgeranfragen, Mitwirkung bei der Internetplattform help.gv.at



Aufgaben

- Internet- und Intranetredaktion des BKA, Betreuung der Website des Ressorts, Contentmanagement und Styleguide, Koordinierung der Bundesministerien im Bereich Internet
- Presseabteilung für den Bundeskanzler, für die Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und öffentlichen Dienst und für den Staatssekretär im BKA, Publikationen des BKA, Aussendungen, Periodische Informationen, Virtuelle Pressestelle, Recherche und Koordination der gesamten Medienarbeit des BKA

Laut der Geschäftseinteilung des BKA waren koordinierende sowie ressortübergreifende Tätigkeiten nur für die Pressebetreuung und das Internet als Aufgaben des Bundespressedienstes festgelegt.

2.2 Der RH stellte fest, dass die Geschäftseinteilung des BKA für den Bundespressedienst überwiegend Aufgaben für das BKA vorsah; dies obwohl das Bundesministeriengesetz die Informationstätigkeit der gesamten Bundesregierung zum Wirkungsbereich des BKA zählte. Er empfahl dem BKA, künftig in der Geschäftseinteilung den im Bundesministeriengesetz vorgesehenen Auftrag der Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung stärker zu berücksichtigen.

2.3 Das BKA erklärte, der Empfehlung des RH künftig zu entsprechen.

3 Im überprüften Zeitraum veränderten sich die Aufgaben des Bundespressdienstes wie folgt:

Tabelle 1: Veränderung der Aufgaben des Bundespressdienstes von 2005 bis 2009		
Jahr	Neue Aufgaben	Weggefallene Aufgaben
2005	Beginn der Koordination mit anderen Bundesministerien im Bereich des Internet	
	Start des Projekts Barrierefreiheit der Website des BKA	
2006	Inbetriebnahme des Intranet des BKA	
2007	Neugestaltung der Website des BKA	Führung der Archive für Zeitungen, Filme und Tonbänder; ab 2007 wahrgenommen vom Österreichischen Staatsarchiv und dem Filmarchiv Austria
2008	Einrichtung des Servicezentrums im BKA	
	Einrichtung und Betrieb der Website der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und öffentlichen Dienst	
2009	Erstellung des Printstyleguide	
laufend	Mitarbeit bei der Arbeitsgruppe Gender-Mainstreaming	Herstellung von gedruckten Broschüren wurde reduziert
	Zunahme der Medienbeobachtung	
	Vermehrung der Anzahl an Websites des BKA	
	Gewährleistung des einheitlichen Außenauftritts des BKA (Corporate Design)	

Quelle: RH

Aufgabenerfüllung

Ressortübergreifende Koordination

4.1 In der Praxis kooperierte der Bundespressdienst im überprüften Zeitraum nur in einigen wenigen Bereichen – zumeist informell – mit anderen Bundesministerien:

- Bei Presseveranstaltungen zog der Bundespressdienst aufgrund eines Verwaltungsübereinkommens mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport Fotografen der Heeresbild- und Filmstelle hinzu.

Aufgabenerfüllung

- Im Bereich des Internets gab es regelmäßige informelle Treffen mit Vertretern der anderen Bundesministerien, um die Websites sprachlich zu vereinheitlichen.
- Der Bundespressedienst koordinierte folgende ressortübergreifende Informationsmaßnahmen der Bundesregierung:

Tabelle 2: Ressortübergreifend koordinierende Informationsmaßnahmen des Bundespressedienstes von 2005 bis 2009	
Jahr	Informationsmaßnahme
2005	Österreich 2005 – Ein Gedankenjahr
	Tag der offenen Tür 26. Oktober 2005
	Krisenkommunikation Tsunami
2006	EU-Ratspräsidentschaft 2006 – Europa hört zu
2007	50 Jahre Römische Verträge
2008	Zukunft Europa – Reformvertrag von Lissabon
	Republikausstellung 1918/2008
	EURO 2008
2009	EU-Lehrlingsumfrage

Quelle: RH

- Der Bundespressedienst war auch ressortübergreifend im Bereich der Europainformation für die Vergabe von Förderungen aus EU-Mitteln tätig.

Da der Bundespressedienst keine projektbezogenen Arbeitszeitaufzeichnungen führte, war nicht feststellbar, mit welchem prozentuellen Anteil der Bundespressedienst Aufgaben für das BKA bzw. koordinierende und ressortübergreifende Aufgaben wahrnahm.

Der Bundespressedienst führte aus, dass der Begriff ressortübergreifend irreführend wäre, weil das BKA wegen seiner besonderen Stellung zahlreiche koordinierende Aufgaben und auch Querschnittsmaterien zu berücksichtigen hätte und zahlreiche Leistungen unmittelbarer Dienst für Bürgerinnen und Bürger wären, deren Anliegen keineswegs durchgängig als spezifisch das BKA betreffend anzusehen seien.

- 4.2 Der RH kritisierte, dass der Bundespressedienst keine projektbezogenen Arbeitszeitaufzeichnungen führte und empfahl dem BKA, diese künftig vorzunehmen.

Da der Bundespressedienst selbst den Begriff ressortübergreifend als irreführend bezeichnete, empfahl der RH dem BKA, diesen Begriff in der Geschäftseinteilung für den Bundespressedienst klarzustellen.

Weiters empfahl der RH dem BKA, seine ressortübergreifend koordinierenden Aufgaben verstärkt wahrzunehmen, den anderen Bundesministerien seine Leistungen – etwa im Bereich Corporate Design, Bürgerservice, Internetauftritt oder Layout – verstärkt anzubieten und mit den anderen Bundesministerien Verwaltungsübereinkommen über die zu erbringenden Leistungen zu schließen.

- 4.3 *Das BKA entgegnete, dass es sich bei den vom RH in seiner Empfehlung aufgelisteten Maßnahmen nicht um Projekte, sondern um Schwerpunkte der Informationskampagnen handelte, die der Bundespressedienst kontinuierlich innerhalb der bestehenden Organisation durchführte. Das Ausmaß der Personalressourcen ergäbe sich aus den Arbeitsplatzbeschreibungen und den darin enthaltenen quantitativen Aufteilungen der Arbeitsleistung innerhalb der zuständigen Organisationseinheit.*

Weiters gab das BKA bekannt, den Begriff „ressortübergreifend“ in der Geschäftseinteilung künftig klarzustellen.

Das BKA wäre außerdem selbstverständlich bereit, Leistungen für andere Ressorts mit deren Einverständnis zu erbringen. Die Vergangenheit habe aber gezeigt, dass die Ressorts generell ohne Einbindung des Bundespressedienstes Presse- und Werbemaßnahmen selbst entwickeln und durchführen wollten. Das BKA nehme aber den Bericht des RH zum Anlass, erneut die Initiative zu ergreifen.

- 4.4 Der RH erwiderte dem BKA, dass Arbeitsplatzbeschreibungen keine Aussage darüber lieferten, ob und in welchem Ausmaß der Bundespressedienst seine Aufgaben tatsächlich erfüllte. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, die tatsächlich eingesetzten Ressourcen des Bundespressedienstes projektbezogen darzustellen, um auch den Anteil der ressortübergreifend geleisteten Tätigkeiten quantifizieren zu können.

Aufgabenerfüllung

Leistungen außerhalb Bundesministeriengesetz und Geschäftseinteilung

5.1 Der Bundespressediens erbrachte auch Leistungen, die weder das Bundesministeriengesetz noch die Geschäftseinteilung des BKA vorsahen:

- Redaktionelle Leistungen für die „Informationen aus Österreich“, mit denen der Bundespressediens auf der Website des BKA über allgemeine Themen (Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft und Sport) in drei Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch) informierte. Die Übersetzungen der „Informationen aus Österreich“ kosteten
 - im Jahr 2005 rd. 46.500 EUR,
 - im Jahr 2006 rd. 43.600 EUR,
 - im Jahr 2007 rd. 43.600 EUR,
 - im Jahr 2008 rd. 46.700 EUR und
 - im Jahr 2009 rd. 51.000 EUR.
- Redaktionelle Leistungen für die englischsprachige Fernsehsendung „Hello Austria, Hello Vienna“ zu den Themen: Wirtschaft und Industrie in Österreich, Österreich in der EU, Kunst und Kultur in Österreich, Österreichische Geschichte, Österreichische Traditionen und Austrian Lifestyle. Gemeinsam mit der Stadt Wien beteiligte sich der Bundespressediens an den Herstellungs- und Ausstrahlungskosten dieser Sendung und zahlte dafür
 - im Jahr 2005 rd. 50.000 EUR,
 - im Jahr 2006 rd. 40.000 EUR,
 - im Jahr 2007 rd. 100.000 EUR,
 - im Jahr 2008 rd. 100.000 EUR und
 - im Jahr 2009 rd. 100.000 EUR.
- Redaktionelle Leistungen für die Erstellung eines Kulturkalenders, den der Bundespressediens auf der Website des BKA veröffentlichte.

5.2 Der RH empfahl dem BKA im Hinblick darauf, dass die zusätzlich erbrachten Leistungen auch zusätzliche Kosten verursachten, nur jene Leistungen zu erbringen, die im Bundesministeriengesetz bzw. in der Geschäftseinteilung des BKA vorgesehen sind.



Aufgabenerfüllung



Bundespressediens

5.3 *Das BKA erachtete die Leistungen für die „Informationen aus Österreich“ und „Hello Austria, Hello Vienna“ als periodische Publikationen und Dokumentationen durch seine Geschäftseinteilung gedeckt, sagte aber zu, die Wirksamkeit und die Relation zwischen den anfallenden Kosten und der Wirkung der Informations- und Dokumentationsangebote zu prüfen.*

5.4 Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, nur jene Leistungen zu erbringen, die zu den Aufgaben des Bundespressediens zählen.

Leistungserfassung

6.1 Seit dem Jahr 2005 führte das BKA im Rahmen der Kosten-Leistungsrechnung für jede Abteilung des Bundespressediens Leistungsblätter, auf denen der Bundespressediens für jeden Mitarbeiter Art und Ausmaß der zu erbringenden Leistungen festhielt.

In den Leistungsblättern waren die Tätigkeiten von Mitarbeitern für eine Verwaltungspartnerschaft mit der Europäischen Kommission und die Tätigkeiten des Leiters des Bundespressediens für die Wiener Zeitung GmbH nicht erfasst.

6.2 Der RH empfahl dem BKA, in den Leistungsblättern alle Leistungen der Mitarbeiter zu erfassen.

6.3 *Das BKA gab bekannt, der Empfehlung des RH zu entsprechen.*

Kennzahlen

7.1 Fünf der sechs Abteilungen des Bundespressediens (VII/1, VII/2, VII/4, VII/5, VII/6) hatten für ihre Zuständigkeitsbereiche Kennzahlen definiert.

Aufgabenerfüllung

Tabelle 3: Abteilungen des Bundespressedienstes und Beispiele für deren Kennzahlen 2009					
Abteilung	Zuständigkeitsbereich	Beispiele für Kennzahlen	Kennzahl 2009	Aufgaben für BKA	Koordinierende Aufgaben
				in %	
VII/1	Medienbeobachtung, Dokumentation	erstellte Pressespiegel	2.782	100	–
		Artikel im elektronischen Archiv	55.905	100	–
		Transkriptionen von Fernsehsendungen	506	100	–
		täglich ausgewertete ausländische Zeitungen	49	–	–
VII/2	Pressebetreuung, Medienarbeit	akkreditierte Auslands-korrespondenten/Anzahl der Geschäftsfälle	89	–	100
VII/3	Informations-initiativen, Übersetzungen	–	–	–	–
VII/4	Bürgerservice	Beantwortung von Bürgeranfragen beim Servicetelefon des Bundeskanzlers	7.927	100	–
		Beantwortung von schriftlichen Bürgeranfragen bei www.help.gv.at	11.736	–	100
		aktenmäßige Erledigungen des Bürgerservices	4.930	100	–
VII/5	Internet und Intranet – Koordination und Redaktion	Zugriffe auf die Website www.bundeskanzleramt.at	6.535.739	80	20
		Zugriffe auf die deutschsprachige Version der Website www.oesta.gv.at	703.754	–	–
		geschulte Redakteure für die Website www.oesta.gv.at	3	–	–
		betreute fremdsprachige Websites	4	70	30
VII/6	Presseabteilung	APA-/OTS-Aussendungen	rd. 440	80	20
		Führungen von Schulklassen bzw. Besuchergruppen	66	100	–
		Recherchen/Dossiers/inhaltliche und organisatorische Zuarbeit	90	100	–

Quelle: RH

Die Abteilung VII/3 für Informationsinitiativen und Übersetzungen, in deren Zuständigkeitsbereich auch die Beschaffungen und das Budget des Bundespressdienstes fielen, hatte keine Kennzahlen definiert.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass gerade jene Abteilung, die mit Zahlen und Zahlenvergleichen arbeitete und auch für Beschaffungen und das Budget zuständig war, über keine Kennzahlen verfügte. Der RH empfahl dem BKA, auch in der Abteilung für Informationsinitiativen und Übersetzungen im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltung Kennzahlen zu definieren und die Aufgabenerfüllung für das BKA und koordinierende Aufgaben getrennt zu erfassen.

7.3 *Das BKA sah es nicht als erforderlich an, dass jede Abteilung des Bundespressdienstes über gesonderte Kennzahlen verfügte. Ziel wäre es, für den Bundespressdienst Gesamtkennzahlen festzulegen, in denen sich die mit den einzelnen Abteilungen zu vereinbarenden Ziele widerspiegeln müssten. Dies gelte insbesondere für eine Abteilung, die die übrigen Abteilungen in budgetärer, rechtlicher und technischer Hinsicht servicieren würde.*

Der Anregung des RH, bei den Kennzahlen ressortinterne und koordinierende Aufgaben getrennt zu erfassen, werde das BKA jedoch im Zuge der Implementierung der Wirkungsorientierung künftig mehr Bedeutung zumessen.

7.4 Der RH erwiderte, dass auch eine Abteilung, die budgetäre, rechtliche und technische Dienste erbrachte, im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltung Kennzahlen definieren sollte.

Wirkungsevaluierung

8.1 Der Bundespressdienst evaluierte nicht die Wirkung von Inseraten, Medienkooperationen und redaktionellen Beiträgen – abzulesen beispielsweise an der Steigerung des Bekanntheitsgrades von Aktivitäten des BKA –, die 2007 rd. 4,8 Mill. EUR, 2008 rd. 3,0 Mill. EUR und 2009 rd. 4,9 Mill. EUR kosteten.

8.2 Der RH empfahl dem BKA, die Wirkung von Inseraten, Medienkooperationen und redaktionellen Beiträgen zu evaluieren.

8.3 *Das BKA gab bekannt, dass bisher aus Kostengründen keine externen Evaluierungen durchgeführt wurden und angesichts der budgetären Situation derzeit auch nicht an eine Änderung dieser Vorgangsweise gedacht sei. Das BKA stelle aber Auswirkungen auf die Frequenz der Zugriffe auf die Website und die Anfragen beim Bürgerservice fest.*

Leistungen und Wirkungsziele

8.4 Der RH entgegnete, dass vom Bundespressedienst insbesondere im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltung die Wirkung von Inseraten, Medienkooperationen und redaktionellen Beiträgen zu evaluieren sein wird.

9.1 Der Bundespressedienst erbrachte seine Leistungen zumeist anlassbezogen und aufgrund mündlicher Aufträge verschiedener Organisationseinheiten des BKA. Zu den vom Bundespressedienst erbrachten Leistungen gab es vielfach keine Rückmeldungen darüber, ob diese anforderungsgerecht erbracht wurden.

9.2 Der RH empfahl dem BKA, von den beauftragenden Organisationseinheiten präzise, schriftliche Leistungsanforderungen zu verlangen, um regelmäßig die Qualität seiner Leistungen überprüfen zu können.

10.1 Im Jänner 2010 legte der Bundespressedienst im Rahmen eines Pilotbetriebes zur Haushaltsrechtsreform strategische Ziele (Wirkungsziele) fest.

Die Wirkungsziele waren jedoch nur allgemein formuliert. Für die einzelnen Abteilungen waren daraus keine konkreten, messbaren, operativen Ziele abgeleitet.

Der Bundespressedienst bezeichnete als operative Wirkungsziele Arbeitspläne für die Abteilungen, in denen künftige Projekte – gereiht nach Priorität – in Aussicht genommen wurden. Die mit den Projekten konkret zu erreichenden Wirkungen wurden nicht definiert. Zusätzlich setzte sich der Bundespressedienst in einer Klausur im Jahr 2008 mit der Qualität der geplanten Leistungen auseinander.

10.2 Der RH anerkannte das Bestreben des Bundespressedienstes, sich mit der Festlegung von strategischen Zielen (Wirkungszielen) von einer ausgaben- zu einer wirkungsorientierten Verwaltung zu entwickeln. Auf operativer Ebene legte der Bundespressedienst jedoch lediglich fest, welche Leistungen erbracht, und nicht welche Wirkungen damit erreicht werden sollten. Der RH empfahl dem BKA, für jede Abteilung konkrete, messbare, operative Wirkungsziele aus den strategischen Zielen im Rahmen des Pilotbetriebes abzuleiten.

10.3 *Das BKA verwies auf den laufenden Implementierungsprozess einer wirkungsorientierten Verwaltung.*

Organisation

11.1 Im Jahr 2005 waren die vier Abteilungen und die drei Referate des Bundespressdienstes Teil der Sektion I, Präsidium, des BKA.

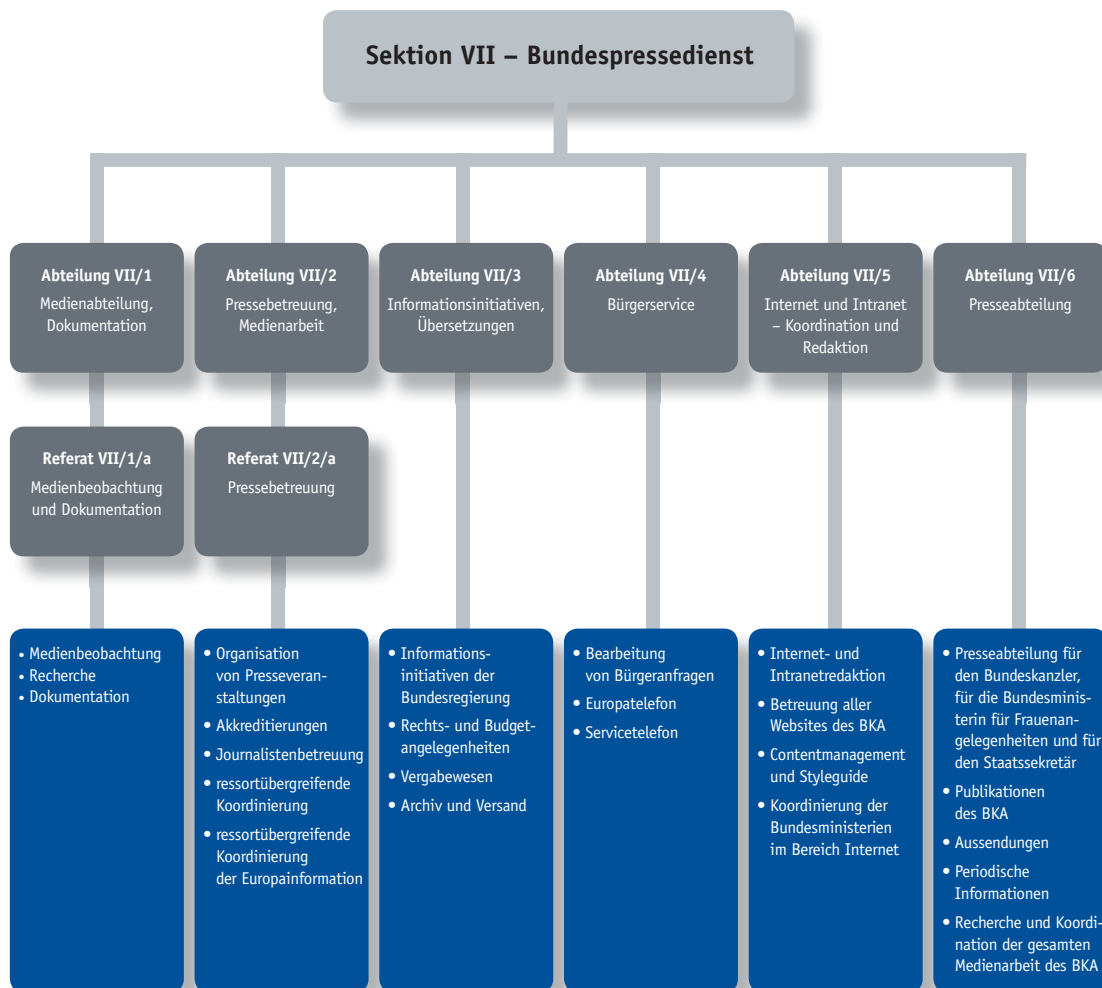
Im Jahr 2007 ordnete das BKA die Organisationseinheiten des Bundespressdienstes einer neu gegründeten Sektion VII, Bundespressdienst, zu. Im selben Jahr wertete das BKA das Internetreferat, das Teil der Presseabteilung war, in eine Abteilung auf (Abteilung VII/5 – Internet und Intranet – Koordination und Redaktion).

Im Jahr 2008 übertrug das BKA die Pressearbeit für den Bundeskanzler, für die Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und öffentlichen Dienst und für den Staatssekretär im BKA der neu gegründeten Abteilung VII/6 – Presseabteilung. Die Abteilung VII/1 (früher Presseabteilung) blieb zuständig für Medienbeobachtung, Dokumentation und Recherche.

Welche Ziele mit der jeweiligen Reorganisation erreicht werden sollten, legte das BKA nicht fest.

Zum 31. Dezember 2009 sah die Organisation der Sektion VII, Bundespressdienst, wie folgt aus:

Organisation



Quelle: BKA

11.2 Der RH empfahl dem BKA, in Hinkunft bei Organisationsänderungen die zu erreichenden Ziele zu formulieren, um die Zielerreichung der jeweiligen Reorganisation beurteilen zu können.

11.3 Das BKA gab bekannt, künftig bei Reorganisationen die damit verbundenen Ziele festzulegen.

Personal

12.1 Der Personalstand und die Personalkosten des Bundespressedienstes (Beamte und Vertragsbedienstete) entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4: Personalstand und –kosten des Bundespressdienstes – gesamt					
	2005	2006	2007	2008	2009
Personalstand ¹	54,10	48,68	54,28	57,08	57,33
Veränderung zum Vorjahr in %	–	– 10	+ 12	+ 5	+ 0,5
Veränderung 2005 bis 2009 in %	+ 6				
Kosten in Mill. EUR	2,27	2,52	2,75	3,13	3,26
Kostensteigerung zum Vorjahr in %	–	11,1	9,1	13,8	4,2
Kostensteigerung 2005 bis 2009 in %	43,6				

¹ in Vollbeschäftigungsäquivalenten zum 31. Dezember
 Quelle: RH

Tabelle 5: Personalstand und –kosten des Bundespressdienstes – pro Abteilung										
	2005		2006		2007		2008		2009	
	VBÄ ¹	Mill. EUR	VBÄ ¹	Mill. EUR	VBÄ ¹	Mill. EUR	VBÄ ¹	Mill. EUR	VBÄ ¹	Mill. EUR
ab Mai 2007 Sektions- leitung VII					2,10	0,09	2,10	0,22	3,10	0,19
Abt. I/4, ab 2007 Abt. VII/1	19,70	0,90	19,88	0,97	15,88	0,88	9,88	0,76	10,13	0,59
Abt. I/5, ab 2007 Abt. VII/2	18,95	0,64	13,35	0,71	9,60	0,57	9,90	0,54	8,90	0,55
Abt. I/6, ab 2007 Abt. VII/3	6,75	0,28	6,75	0,31	9,50	0,34	9,00	0,43	9,00	0,44
Abt. I/12, ab 2007 Abt. VII/4	8,70	0,45	8,70	0,53	11,90	0,64	12,40	0,69	12,40	0,72
Referat I/4b, ab 2007 Abt. VII/5					5,30	0,23	5,30	0,28	5,30	0,28
ab Juli 2008 Abt. VII/6							8,50	0,21	8,50	0,49
Summe Sektion VII	54,10	2,27	48,68	2,52	54,28	2,75	57,08	3,13	57,33	3,26

¹ Vollbeschäftigungsäquivalent zum 31. Dezember
 Quelle: RH

Personal

12.2 Die hohen Steigerungen der Personalkosten für Beamte und Vertragsbedienstete des Bundespressdienstes waren 2006 auf die Tätigkeiten für die EU-Präsidentschaft Österreichs und die damit verbundenen Mehrdienstleistungen, 2007 auf die Gründung der Sektion VII und die Aufwertung eines Referats in eine Abteilung VII/5 und 2008 auf die Gründung der Abteilung VII/6 zurückzuführen. Weiters waren in den Kostensteigerungen die allgemeinen Bezugserhöhungen sowie Vorrückungen enthalten.

13.1 Das BKA zog für die schriftliche Bearbeitung von Bürgeranfragen, für den Journaldienst und für das Servicezentrum des BKA externe Mitarbeiter (Arbeitsgemeinschaften) heran. Mit den Arbeitsgemeinschaften wurden Verträge abgeschlossen, in denen sich die Arbeitsgemeinschaft-Mitglieder verpflichteten, je nach Bedarf für das BKA tätig zu sein.

Tabelle 6: Arbeitsgemeinschaften: Mitarbeiterkapazität und Kosten						
Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2005 bis 2009 in %
Abgerufene Mitarbeiterkapazität ¹	5,44	6,19	7,09	10,14	12,83	+ 135,8
Kosten in Mill. EUR	0,11	0,11	0,12	0,18	0,23	+ 109,1
Kostensteigerung zum Vorjahr in %	-	-	9	50	28	-

¹ in Vollbeschäftigungsäquivalenten
Quelle: RH

13.2 Die Verdoppelung der Kosten für die Arbeitsgemeinschaften war unter anderem auf die Einrichtung des Servicezentrums des BKA im Oktober 2008 zurückzuführen.

Sachausgaben

Förderungen

14.1 Die finanzwirtschaftliche Gliederung des Bundeshaushalts sieht eine Trennung der Sachausgaben in Anlagen, Förderungen und Aufwendungen vor.

Der Bundespressedienst verfügte jährlich über Budgets in Höhe von rd. 13,2 Mill. EUR für die Presse- und Publizistikförderung. Weiters verfügte der Bundespressedienst jährlich über Budgets in Höhe von rd. 290.000 EUR zur Förderung von Projekten für die Bereiche E-Government und Informationsvorhaben. Der Verband der Auslandspresse Wien erhielt mit Ausnahme von 2009 eine jährliche Förderung von 6.000 EUR. Weiters förderte der Bundespressedienst im Jahr 2005 Projekte im Zusammenhang mit dem Gedankenjahr sowie 2006 Projekte im Zusammenhang mit der EU-Präsidentschaft.

Tabelle 7: Förderungen des Bundespressedienstes im Rahmen der Geschäftseinteilung von 2005 bis 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
E-Government	0,19	0,15	0,16	0,15	0,14
Informationsvorhaben	0,10	0,14	0,13	0,14	0,14
Verband Auslandspresse	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Zwischensumme	0,30	0,30	0,30	0,30	0,28
Information der österreichischen Bevölkerung über die EU	0,05	0,12	0,00	0,00	0,00
Jubiläumsjahr 2005	0,52	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtsumme	0,87	0,42	0,30	0,30	0,28

Quelle: RH

Neben diesen Förderungen, für die der Bundespressedienst aufgrund der Geschäftseinteilung zuständig war, förderte er auch

- künstlerische Adventveranstaltungen in den Jahren 2005 und 2006 in Höhe von jeweils 15.000 EUR,
- einen Kongress einer ausländischen sprachwissenschaftlichen Gesellschaft im Jahr 2006 in Höhe von 6.000 EUR,

Sachausgaben

- die Entwicklung eines Graphic Design Fächers im Jahr 2006 in Höhe von rd. 28.000 EUR und
- zwei Dokumentarfilme in den Jahren 2008 und 2009 in Höhe von 7.500 EUR bzw. 5.000 EUR.

Im Jahr 2005 förderte der Bundespressedienst weitere außerhalb der Geschäftseinteilung gelegene Projekte im Zusammenhang mit dem Jubiläumsjahr¹ in Höhe von rd. 530.000 EUR. Er förderte unter anderem

- ein Open-Air-Konzert in Höhe von 150.000 EUR und
- ein Clubbing in Höhe von 200.000 EUR.

14.2 Der RH kritisierte, dass der Bundespressedienst Projekte in Höhe von rd. 606.500 EUR förderte, die nicht in seinem Aufgabenbereich lagen. Er empfahl dem BKA, nur Projekte zu fördern, die vom in der Geschäftseinteilung definierten Aufgabenbereich umfasst waren.

14.3 *Das BKA führte aus, dass das Sonderbudget für das Jubiläumsjahr 2005 nicht auf Publikationen und Inserate beschränkt war. Das Open-Air-Konzert und das Clubbing-Projekt wären aber zweifellos Aktivitäten, die nicht unmittelbar in den Rahmen der üblichen Tätigkeiten des Bundespressedienstes fielen. Den Auftrag, diese Events durchzuführen bzw. zu beauftragen, hätte die Ressortleitung erteilt.*

Die künstlerischen Adventveranstaltungen in den Jahren 2005 und 2006 sowie der Kongress einer ausländischen sprachwissenschaftlichen Gesellschaft wären durchgeführt worden, weil die Fördermittel des Bundespressedienstes in diesen Jahren schwerpunktmäßig für Projekte, welche den Gedanken der Europäisierung tiefer in der österreichischen Bevölkerung verwurzeln sollten, eingesetzt wurden.

Bei den Projekten Graphic Design Fächer und den beiden Dokumentarfilmen hätte die Ressortleitung ebenfalls eine Zuständigkeit des Bundespressedienstes gesehen.

¹ Im Jahr 2005 beging Österreich folgende Jubiläen:

- 60 Jahre Zweite Republik, 60 Jahre ÖGB
- 50 Jahre Staatsvertrag und Unabhängigkeit, Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen
- 10 Jahre Mitgliedschaft bei der EU.



Sachausgaben



Bundespressedienst

Trennung Förderungen – Aufwendungen

14.4 Der RH entgegnete, dass der Bundespressedienst in den Jahren 2005 und 2006 zwar über zweckgewidmete Fördermittel verfügte, welche den Gedanken der Europäisierung tiefer in der österreichischen Bevölkerung verwurzeln sollten, dass die Förderung der Adventveranstaltungen und des Kongresses der sprachwissenschaftlichen Gesellschaft aber nicht aus diesen zweckgewidmeten Fördermitteln erfolgte. Die Geschäftseinteilung des BKA sah im Übrigen keine Zuständigkeit des Bundespressedienstes für die Förderung künstlerischer oder kultureller Projekte vor.

15.1 Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) sahen unter anderem vor, dass einer Förderung keine angemessene, geldwerte Gegenleistung gegenüberstehen dürfe. Der Bundespressedienst vereinbarte jedoch bei einer Förderung

- von 55.000 EUR für die Sondernummer einer Zeitschrift im Jahr 2005,
- von 27.600 EUR für einen Graphic Design Fächer im Jahr 2006,
- von 37.000 EUR für eine Buch-Publikation im Jahr 2009 sowie
- von 20.000 EUR für ein Online-Projekt einer österreichischen Tageszeitung im Jahr 2009

Gegenleistungen, die unter Marktbedingungen einen großen Teil des Wertes der Förderung repräsentiert hätten.

15.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund der Gegenleistungen die Zahlungen für die angeführten Geschäftsfälle in der Buchhaltung des Bundes als Aufwendungen und nicht als Förderungen auszuweisen gewesen wären. Der RH empfahl dem BKA, die finanzwirtschaftliche Gliederung des Bundeshaushalts in Förderungen und Aufwendungen zu beachten.

15.3 *Das BKA nahm die Kritik des RH zur Kenntnis, wies jedoch darauf hin, dass eine allfällige Beauftragung der zugrundeliegenden Leistungen mit wesentlich höheren Kosten verbunden gewesen wäre, weil in diesem Fall das BKA nicht nur einen Teil des Wertes, sondern den gesamten Wert der Leistung zu zahlen gehabt hätte.*

Sachausgaben

- 15.4** Der RH wies in seiner Gegenäußerung darauf hin, dass laut den ARR 2004 einer Förderung keine angemessene, geldwerte Gegenleistung gegenüberstehen dürfe. Die finanzwirtschaftliche Gliederung des Bundeshaushalts sei jedenfalls zu beachten gewesen.
- Fachliche Fähigkeiten des Förderungsnehmers
- 16.1** Die ARR 2004 sahen weiters vor, dass an den fachlichen Fähigkeiten des Förderungswerbers keine Zweifel bestehen dürfen. Förderungnehmer für ein 2005 gefördertes Clubbing – es handelte sich mit 200.000 EUR um die zweithöchste Förderung der Jahre 2005 bis 2009 – war jedoch ein Verein, der sich erst wenige Wochen vor der Durchführung der Veranstaltung konstituierte. Eine Überprüfung der fachlichen Fähigkeiten des Förderungswerbers war im Förderungsakt nicht dokumentiert.
- 16.2** Der RH empfahl dem BKA, künftig die fachlichen Fähigkeiten der Förderungswerber zu überprüfen und zu dokumentieren.
- 16.3** *Das BKA sagte zu, der Empfehlung des RH in Zukunft Folge zu leisten.*
- Planung der Aufwendungen
- 17.1** Der Bundespressedienst erfasste die Aufwendungen teilweise projektbezogen und teilweise nicht projektbezogen. Die größten Projekte betrafen Informationen über die EU, die Fußball-Europameisterschaft 2008 sowie einen Rahmenvertrag über Werbeleistungen.

Tabelle 8: Projektbezogene Aufwendungen des Bundespressedienstes					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Aufwendungen	6,85	4,92	6,37	4,46	6,25
<i>davon projektbezogene</i>	3,30	2,58	4,04	2,65	1,71
	in %				
Anteil der projektbezogenen Aufwendungen	48	52	63	59	27
	Anzahl				
Projekte, für die tatsächlich Aufwendungen anfielen	9	4	9	8	8
Projekte, für die Aufwendungen geplant waren	3	1	2	2	0

Quelle: RH

Die Aufwendungen des Bundespressdienstes betragen jährlich zwischen 4,46 Mill. EUR und 6,85 Mill. EUR. Rund die Hälfte dieser Aufwendungen entfiel auf Projekte. Obwohl jährlich Aufwendungen für bis zu neun Projekte anfielen, plante der Bundespressdienst diese höchstens für drei Projekte pro Jahr.

- 17.2** Der RH empfahl dem BKA, die Aufwendungen für alle Projekte zu planen.
- 17.3** *Das BKA meinte, dass es sich bei den vom RH aufgelisteten Maßnahmen nicht um Projekte im engeren Sinne handelte, sondern um Schwerpunkte der kontinuierlich vom Bundespressdienst durchzuführenden Informationskampagnen.*
- 17.4** Angesichts des hohen Anteils projektbezogener Aufwendungen an den Gesamtaufwendungen des Bundespressdienstes und der Dauer und Komplexität der Projekte verblieb der RH bei seiner Empfehlung, Aufwendungen für Projekte zu planen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 18** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

- (1) Der im Bundesministeriengesetz vorgesehene Auftrag der Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung wäre in der Geschäftseinteilung des BKA stärker zu berücksichtigen. (TZ 2)
- (2) Bei Organisationsänderungen wären die zu erreichenden Ziele zu formulieren. (TZ 11)
- (3) Der Begriff ressortübergreifend wäre in der Geschäftseinteilung für den Bundespressdienst klarzustellen. (TZ 4)
- (4) Künftig wären projektbezogene Arbeitszeitaufzeichnungen zu führen. (TZ 4)
- (5) Ressortübergreifend koordinierende Aufgaben wären verstärkt wahrzunehmen. (TZ 4)
- (6) Leistungen des Bundespressdienstes – etwa im Bereich Corporate Design, Bürgerservice, Internetauftritt oder Layout – wären den anderen Bundesministerien verstärkt anzubieten. (TZ 4)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(7) Mit den anderen Bundesministerien wären Verwaltungsübereinkommen über die zu erbringenden Leistungen zu schließen. (TZ 4)

(8) Im Hinblick darauf, dass zusätzlich erbrachte Leistungen auch zusätzliche Kosten verursachen, wären nur jene Leistungen zu erbringen, die im Bundesministeriengesetz bzw. in der Geschäftseinteilung des BKA vorgesehen sind. (TZ 5)

(9) In den Leistungsblättern wären alle Leistungen der Mitarbeiter zu erfassen. (TZ 6)

(10) Auch in der Abteilung für Informationsinitiativen und Übersetzungen wären im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltung Kennzahlen zu definieren. (TZ 7)

(11) Die Aufgabenerfüllung für das BKA und die koordinierenden Aufgaben wären getrennt zu erfassen. (TZ 7)

(12) Die Wirkung von Werbemaßnahmen und Inseraten, Medienkooperationen und redaktionellen Beiträgen wäre zu evaluieren. (TZ 8)

(13) Von den beauftragenden Organisationseinheiten wären präzise, schriftliche Leistungsanforderungen zu verlangen, um regelmäßig die Qualität der Leistungen des Bundespressedienstes überprüfen zu können. (TZ 9)

(14) Für jede Abteilung des Bundespressedienstes wären konkrete, messbare, operative Wirkungsziele aus den strategischen Zielen abzuleiten. (TZ 10)

(15) Es wären nur Projekte zu fördern, die vom in der Geschäftseinteilung definierten Aufgabenbereich umfasst sind. (TZ 14)

(16) Die finanzwirtschaftliche Gliederung des Bundeshaushalts in Förderungen und Aufwendungen wäre zu beachten. (TZ 15)

(17) Die fachlichen Fähigkeiten der Förderungswerber wären zu überprüfen und zu dokumentieren. (TZ 16)

(18) Für alle Projekte wären in Hinkunft Aufwendungen zu planen. (TZ 17)



Bericht des Rechnungshofes

**Projekt ELAK im Bund;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	38
Glossar _____	39

BKA**Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes****Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	41
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	44
Kosten-Nutzen-Analyse _____	44
Optimierung von Arbeitsabläufen _____	45
Anwendung des ELAK _____	45
Infrastruktur _____	48
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	51

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG 1986	Bundesministeriengesetz 1986
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
Mill.	Million(en)
PC	Personalcomputer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)

Glossar

Elektronischer Akt

Gesamtheit der zur Dokumentation der Erledigung eines Geschäftsfalls notwendigen Objekte; der nunmehr in elektronischer Form vorliegende Akt stellt das Original dar

ELAK im Bund

Projekt zur Schaffung eines einheitlichen Elektronischen Aktes in den Bundesministerien

ELAK-light

Basisversion eines Elektronischen Aktes für nachgeordnete Dienststellen mit reduziertem Funktionsumfang und vereinfachten Zugriffsrechten

ELAK

System, welches das Ergebnis des Projekts ELAK im Bund sowie des Projekts ELAK-light bezeichnet und den Elektronischen Akt und das Dokumentenmanagementsystem beinhaltet

Medienbruch

Wechsel des informationstragenden Mediums innerhalb eines Informationsbeschaffungs- oder -verarbeitungsprozesses



Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung

Das Bundeskanzleramt setzte die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 – betreffend die Anwendung ELAK im Bund – veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Mit der vom RH empfohlenen Umsetzung der Archivlösung und der Reduktion der Rücksetzbarkeit konnten Einsparungen bei den Kosten für die Betriebsführung von 500.000 EUR pro Jahr erzielt werden. Weitere Einsparungen in Höhe von 281.000 EUR pro Jahr ergaben sich durch die Stornierung des Trainingsprogramms.

Für nachgeordnete Dienststellen wurde eine Basisversion ELAK-light – mit reduziertem Funktionsumfang und vereinfachten Zugriffsrechten – entwickelt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung ELAK im Bund war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung das BKA zugesagt hatte. (TZ 1)

Kosten-Nutzen-Analyse

Das BKA setzte die Empfehlung, einen ressortübergreifenden Abschlussbericht mit einer Analyse der Zielerreichung und des Nutzens auszuarbeiten, um. (TZ 2)

Elektronische Aktengestaltung in nachgeordneten Dienststellen

Die Empfehlung, im Rahmen der Weiterentwicklung und Optimierung des ELAK auch einen Schwerpunkt für die weitere papierlose Aktenübertragung zu setzen und hinsichtlich der nachgeordneten Dienststellen aus Gründen der Kompatibilität eine weitgehend bundeseinheitliche Lösung der elektronischen Aktengestaltung anzu-

Kurzfassung

streben, wurde mit der Entwicklung des ELAK-light umgesetzt. In ersten Bundeseinrichtungen (Asylgerichtshof, Justizbetreuungsagentur, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof – Präsidium) wurde mit der Einführung begonnen. (TZ 5)

Funktionsumfang

Für die nachgeordneten Dienststellen wurde mit dem elektronischen Akt ELAK-light eine Lösung mit reduziertem Funktionsumfang und erheblich geringeren Betriebskosten je Anwender geschaffen. Die Reduktion des Funktionsumfangs für den ELAK im Bund wurde jedoch nicht erreicht. Die Empfehlung, den Funktionenkatalog im Sinne der Rückführung auf den Standard des Softwareherstellers zu überarbeiten, setzte das BKA somit teilweise um. (TZ 6)

Datensicherung und -wiederherstellung

Die Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes wurde von 35 Tagen auf 14 Tage reduziert. Das BKA setzte somit die Empfehlung, die Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes des ELAK im Bund zu reduzieren, um. (TZ 8)

Speichermedien

Die Empfehlung, die unmittelbar benötigten Daten auf schnelle Datenspeicher, die abgeschlossenen Akten des Dokumentenmanagementsystems hingegen auf langsamere und somit kostengünstigere Datenspeicher aufzuteilen, wurde umgesetzt. Eine neue Archivlösung in Kombination mit der Reduktion der Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes brachte eine Verringerung der Speicherkosten auf 1/6 (von 24,8 EUR auf 3,8 EUR pro Gigabyte und Monat). Gesamt ergaben sich bei den Betriebskosten 500.000 EUR Einsparungen pro Jahr. (TZ 9)

Zertifizierungen

Die Empfehlung, die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Standard-PC-Konfiguration („Bundes-Client“) zu evaluieren, wurde im Rahmen der Verwaltungsreformbestrebungen (Arbeitspaket „Effizientere Verwaltung“) umgesetzt. Bis Ende 2011 sollen über 35.000 Anwender-PC in den Ressorts auf den „Bundes-Client“ umgestellt werden. (TZ 10)

Trainingsprogramm

Das BKA setzte die Empfehlung, durch die Stornierung der Wartung des nicht mehr benötigten computerunterstützten Trainingsprogramms jährlich rd. 281.000 EUR einzusparen, um. (TZ 11)

Optimierung von Arbeitsabläufen

Die Empfehlung, bei künftigen Projekten zur Weiterentwicklung des ELAK auch die Optimierung von Arbeitsabläufen zu berücksichtigen, wurde insofern nur teilweise umgesetzt, als das BKA für den eigenen Bereich Musteraktenabläufe erstellt hatte, eine ressortübergreifende geplante Optimierung der Arbeitsabläufe jedoch nicht zustande kam. (TZ 3)

Koordination der Weiterentwicklung durch das BKA

Die Empfehlung, eine Initiative zur Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung des ELAK zu ergreifen und eine entsprechende Anpassung des Bundesministeriengesetzes 1986 anzustreben, wurde teilweise umgesetzt: Im diesbezüglichen Ministerratsvortrag aus 2008 wurde die federführende Zuständigkeit des BKA zwar beschlossen, die entsprechende Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 fehlte jedoch. (TZ 4)

Zugriffsrechte

Die Empfehlung, durch die Verringerung der Anzahl der Arten von Zugriffsrechten eine Reduzierung der Kosten zu erreichen, wurde insofern nur teilweise umgesetzt, als die Reduktion der Zugriffsrechte für den ELAK im Bund nicht erreicht wurde. Für die nachgeordneten Dienststellen wurde jedoch der elektronische Akt ELAK-light mit reduzierten Zugriffsrechten entwickelt. (TZ 7)

Kenndaten zum ELAK im Bund					
	2006	2007	2008	2009	2010
	Anzahl				
ELAK-Anwender	8.607 ¹	9.188 ¹	9.293 ¹	9.517 ¹	9.589 ²
	in Mill. EUR				
Betriebsführungskosten ³	7,86	8,54	8,87	9,29	9,22 ⁴
	in EUR				
Jahreskosten pro Anwender	913	929	954	976	962

¹ Stand per Dezember

² Stand per September

³ enthalten sind Ausgaben für Betrieb, Speicher, Softwareaktualisierung und Anschaltknoten

⁴ Prognose für das Gesamtjahr

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2010 beim BKA die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Umsetzung das BKA zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2008/12 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BKA im Februar 2011 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Kosten-Nutzen- Analyse

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, einen ressortübergreifenden Abschlussbericht mit einer Analyse der Zielerreichung und des Nutzens auszuarbeiten. Dieser sollte als Grundlage für eine Weiterentwicklung und Optimierung sowie mögliche Überleitung des Elektronischen Aktes (ELAK) in nachgeordnete Dienststellen herangezogen werden.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die Erhebung für eine Analyse der Zielerreichung und des Nutzens des ELAK bei den Ressorts abgeschlossen worden sei.

Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA im Zusammenwirken mit den Ressorts einen Abschlussbericht mit einer Analyse der Zielerreichung und des Nutzens erstellte.

2.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Optimierung von Arbeitsabläufen

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei künftigen Projekten zur Weiterentwicklung des ELAK auch die Optimierung von Arbeitsabläufen zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die Optimierung der Prozesse in der Organisationshoheit der einzelnen Bundesministerien liege und das BKA nur die Grundlage hierfür schaffen könne.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA für den eigenen Bereich Musteraktenläufe (Allgemeiner Musteraktenlauf für Standardakten mit Abfertigung, Einleger, Dienstreiseantrag und -abrechnung, Beschaffungen, Dienstantritt, etc.) erstellt hatte. Anzumerken wäre in diesem Zusammenhang, dass eine ressortübergreifende geplante Optimierung der Arbeitsabläufe nicht zustande kam.

3.2 Die Empfehlung wurde somit teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl weiterhin, bei künftigen Projekten zur Weiterentwicklung des ELAK auch die Optimierung von Arbeitsabläufen zu berücksichtigen.

Anwendung des ELAK**Koordination der Weiterentwicklung durch das BKA**

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht dem BKA empfohlen, eine Initiative zur Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung von elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystemen zu ergreifen. Jedenfalls sollte die Einheitlichkeit des ELAK und dessen zentrale Betriebsführung beibehalten werden.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die Bundesregierung auf dessen Initiative am 1. Februar 2008 einen Ministerratsvortrag beschlossen habe, den – unter großem organisatorischen und budgetären Aufwand entwickelten, bewährten – ELAK des Bundes als einheitliche technische Lösung für alle Ressorts gemeinsam weiterzuentwickeln. Dabei wären die Komplexität zu reduzie-

Anwendung des ELAK

ren, die Zahl der bisher unterschiedlichen Detaillösungen zu verringern und allenfalls bestehende langwierige Verwaltungsläufe durch Nutzung von Synergien zu beseitigen. Die Zuständigkeit für die Weiterentwicklung des ELAK wäre unter Berücksichtigung der Zuständigkeitsregelung für das Verwaltungsverfahrenrecht beim federführenden Ressort BKA zu konzentrieren und im Einvernehmen von BKA und BMF wahrzunehmen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Zuständigkeit für die Weiterentwicklung des ELAK aufgrund der im Ministerratsbeschluss vom 1. Februar 2008 dokumentierten Initiative des BKA tatsächlich beim federführenden Ressort BKA liegt.

Weiters beauftragte der Ministerrat am 15. September 2009 das BKA mit der Projektleitung zur Umsetzung einer vereinfachten ELAK-Lösung ELAK-light in den nachgeordneten Dienststellen.

Eine Anpassung des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG 1986) bezüglich der Koordination der Bundesministerien durch das BKA betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung von elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystemen fehlte jedoch.

4.2 Die Empfehlung wurde somit teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl dem BKA entsprechend dem Ministerratsbeschluss vom 1. Februar 2008, die Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung des ELAK weiterhin wahrzunehmen und eine entsprechende Anpassung des BMG 1986 anzustreben.

4.3 *Das BKA teilte hiezu mit, dass eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 in Bezug auf die Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung des ELAK vom BKA weiterhin angestrebt werde.*

Elektronische Akten-gestaltung in nachgeordneten Dienststellen

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Rahmen der Weiterentwicklung und Optimierung des ELAK auch einen Schwerpunkt für die weitere papierlose Aktenübertragung zu setzen und hinsichtlich der nachgeordneten Dienststellen aus Gründen der Kompatibilität eine weitgehend bundeseinheitliche Lösung der elektronischen Akten-gestaltung anzustreben.

Die erforderliche Funktionalität und die Service-Level-Anforderungen sollten in den nachgeordneten Dienststellen erhoben werden; darauf aufbauend wäre in einer Kosten-Nutzen-Analyse darzulegen, ob bzw.

in welchem Umfang eine elektronische Aktengestaltung in nachgeordneten Dienststellen einzuführen wäre.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass mit der Erstellung des ELAK-light für nachgeordnete Dienststellen bzw. kleine Organisationseinheiten im Dezember 2008 begonnen worden sei. Die Lösung sähe eine Kommunikation ohne Medienbruch zwischen den Ressorts und den nachgeordneten Dienststellen vor.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ELAK-light entwickelt wurde und in ersten Bundeseinrichtungen (Asylgerichtshof, Justizbetreuungsagentur, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof – Präsidium) mit der Einführung begonnen wurde. Weitere Bundeseinrichtungen befanden sich in einer Evaluierungsphase.

5.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Funktionsumfang

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, den Funktionskatalog des Referenzsystems im Sinne der Rückführung auf einheitliche Arbeitsabläufe und einer verstärkten Ausrichtung des Systems auf den Standard des Softwareherstellers zu überarbeiten. Dies sollte nicht nur eine für die Anwender leichtere Handhabung, sondern auch Einsparungen bei den Kosten der Qualitätssicherung mit sich bringen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die bisherigen Abstimmungen mit den Ressorts noch keine Umsetzung der Empfehlungen ermöglicht hätten. Die Rahmenbedingungen würden jedoch nochmals evaluiert werden.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Reduktion des Funktionsumfangs für den ELAK im Bund nicht erreicht wurde.

Hingegen wurde für die nachgeordneten Dienststellen ein elektronischer Akt ELAK-light mit reduziertem Funktionsumfang und erheblich geringeren Betriebskosten je Anwender geschaffen.

6.2 Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt, weil noch nicht alle Rahmenbedingungen für eine Reduktion der Funktionen des ELAK im Bund geschaffen wurden.

Der RH empfahl weiterhin, den Funktionskatalog des ELAK im Bund zu reduzieren.

Anwendung des ELAK

Zugriffsrechte

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, durch die Verringerung der Anzahl der Arten von Zugriffsrechten eine Reduzierung der Kosten für die Qualitätssicherung bei Wartung, Zertifizierung und Releasewechsel zu erreichen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass für den ELAK im Bund keine Reduktionen der Zugriffsrechte mit den Ressorts bewirkt werden konnten. Jedoch wurden mit der Umsetzung des ELAK-light die Arten der Zugriffsrechte wesentlich reduziert.

Die Rahmenbedingungen würden jedoch nochmals evaluiert werden.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Reduktion der Zugriffsrechte für den ELAK im Bund nicht erreicht wurde.

Hingegen wurde für die nachgeordneten Dienststellen ein elektronischer Akt ELAK-light mit reduzierten Zugriffsrechten und erheblich geringeren Betriebskosten je Anwender geschaffen.

7.2 Die Empfehlung wurde somit teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl weiterhin, die Anzahl der Arten von Zugriffsrechten des ELAK im Bund zu reduzieren.

Infrastruktur

Datensicherung und -wiederherstellung

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes des ELAK im Bund – zwecks Einsparungen bei Speichermedien und beim Personalaufwand – von 35 Tagen auf bspw. zehn Tage zu reduzieren. Dies würde die Zeitspanne für die direkte Wiederherstellung gelöschter Daten in gleichem Maße verringern.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass es aufgrund des Erkenntnisses des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Juni 2008, RS C-454/06, vergaberechtlich möglich sei, Änderungen des ELAK-Vertrages im Sinne einer Leistungsreduzierung vorzunehmen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Rücksetzbarkeit des Datenbestandes von 35 auf 14 Tage reduziert wurde. Laut Mitteilung des BKA konnten hiedurch Kosteneinsparungen in Verbindung mit dem Umbau des Speichersystems erzielt werden (siehe dazu auch TZ 9).

8.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Speichermedien

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Rahmen des nächsten Technologiewechsels des Speichersystems darauf zu achten, dass gelöschte Speicherbereiche wieder verwendet werden können. Weiters schlug der RH vor, zu evaluieren, ob die unmittelbar benötigten Daten und Datenbankinstanzen auf schnelle Datenspeicher, die abgeschlossenen Akten bzw. Objekte des Dokumentenmanagementsystems hingegen auf langsamere und somit kostengünstigere Datenspeicher aufgeteilt werden können.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die vom BKA angestrebte Umsetzung der getrennten Speicherablage noch nicht vom Softwarehersteller angeboten worden war.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Trennung in unmittelbar benötigte und abgeschlossene (Archiv) Akten umgesetzt wurde. Die neue Archivlösung in Kombination mit der Reduktion der Rücksetzbarkeit des Gesamtdatenbestandes – siehe dazu auch TZ 8 – brachte eine Verringerung der Speicherkosten auf 1/6 (von 24,8 EUR auf 3,8 EUR pro Gigabyte und Monat). Gesamt ergaben sich bei den Betriebskosten 500.000 EUR Einsparungen pro Jahr.

9.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Zertifizierungen

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Standard-PC-Konfiguration „Bundes-Client“ im IKT-Board¹ zu evaluieren.

Um die Funktionalität des Elektronischen Aktes zu gewährleisten, hatte die ARGE ELAK die technische Konfiguration der Anwender- und Referenz-PCs in den Bundesministerien testen und vor der Inbetriebnahme zertifizieren müssen. Der hohe zugehörige Aufwand war in den pauschalierten Betriebskosten enthalten.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass das Projekt „Bundes-Client“ im Arbeitspaket „Effizientere Verwaltung“ von der Bundesregierung beschlossen worden sei.

¹ IKT: Informations- und Kommunikationstechnologie; IKT-Board: Gremium zur IKT-Planung für den Bund und zur strukturierten IKT-Zusammenarbeit mit den Ländern, Städten und Gemeinden



Infrastruktur

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Bundesregierung mit Ministerratsbeschluss vom 15. September 2009 die Umsetzung des „Bundes-Client“ beschlossen hat. Der Abschlussbericht der eingesetzten Projektgruppe wurde dem Gremium IKT-Bund zur Abnahme vorgelegt. Bis Ende 2011 sollen über 35.000 Anwender-PC in den Ressorts auf den „Bundes-Client“ umgestellt werden.

10.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Trainingsprogramm

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, durch die Stornierung der Wartung des nicht mehr benötigten computerunterstützten Trainingsprogramms jährlich rd. 281.000 EUR einzusparen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass eine Kündigung der Wartung des Trainingsprogramms vertragsrechtlich nicht möglich sei.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass dennoch eine Regelung erreicht wurde, die vorsah, dass die Wartung für das Trainingsprogramm mit Ende 2010 entfiel und im Gegenzug die Wartungsgebühr in ELAK-Lizenzen umgewandelt wurde. Somit wurden Einsparungen im gleichen Ausmaß erzielt.

11.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

- 12 Der RH stellte während der Gebarungsüberprüfung fest, dass von den zehn überprüften Empfehlungen des Nachfrageverfahrens sechs vollständig und vier teilweise umgesetzt worden waren.

Der RH hielt folgende Empfehlungen an das BKA weiter aufrecht:

(1) Bei künftigen Projekten zur Weiterentwicklung des ELAK sollte auch die Optimierung der Arbeitsabläufe berücksichtigt werden. (TZ 3)

(2) Entsprechend dem Ministerratsbeschluss vom 1. Februar 2008 sollte das BKA die Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung des ELAK weiterhin wahrnehmen und eine entsprechende Anpassung des Bundesministeriengesetzes 1986 anstreben. (TZ 4)

(3) Der Funktionenkatalog des ELAK im Bund wäre zu reduzieren. (TZ 6)

(4) Die Anzahl der Arten von Zugriffsrechten im ELAK im Bund wäre zu reduzieren. (TZ 7)





Bericht des Rechnungshofes

**Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und
des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Ein-
richtungen**



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	56
Abkürzungsverzeichnis	57
Glossar	58

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und
des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen**

KURZFASSUNG	61
Prüfungsablauf und -gegenstand	70
Gesetzliche Rahmenbedingungen	70
Finanzielle Lage	79
Finanzielle Entwicklung, Sanierungsversuche und aufsichtsbehördliche Maßnahmen	88
Pläne zur Sanierung	114
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	120

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kennzahlen der Pensionsinstitute 2009	74
Abbildung 2: Deckungsgrad des PI Wien	80
Abbildung 3: Deckungsgrad des PI Linz	82
Abbildung 4: Ursachen für die Entwicklung der finanziellen Lage	86
Abbildung 5: Veranlagungsergebnisse (2000 bis 2009)	93
Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe der Leistungen in EUR	107

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BM...	Bundesministerium
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
lt.	laut
max.	maximal
Mill.	Million(en)
n.v.	nicht vorhanden
oa.	oben angeführt
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textziffer(n)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VT	versicherungstechnische
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar

Aktuar/Prüfaktuar

Aktuare sind Sachverständige, die versicherungsmathematische Fragestellungen bearbeiten. Prüfaktuare prüfen die von Aktuaren erstellte versicherungstechnische Bilanz.

Aufsichtskommissär, Aufsichtsbehörde

Gemäß § 479 i.V.m. § 448 ASVG obliegt dem BMASK die Aufsicht über die in Selbstverwaltung geführten Pensionsinstitute. Dabei nimmt ein vom BMASK ernannter Aufsichtskommissär an den Sitzungen des Pensionsinstituts teil und kann bei rechtswidrigen Beschlüssen Einspruch erheben. Ein unzumutbarer Beschluss kann zwar nicht in der Sitzung beeinträchtigt, aber nachträglich durch die Aufsichtsbehörde behoben werden. Weiters hat die Aufsichtsbehörde insbesondere über Satzungsänderungen in Bescheidform abzusprechen.

„Altsystem“/„Neusystem“

Das Pensionsinstitut Wien stellte im Jahr 2000, das Pensionsinstitut Linz im Jahr 2003 die Satzung gravierend um. Für bis dahin versicherte Personen („Altsystem“) galten andere Regelungen als für ab der Umstellung versicherte Personen („Neusystem“).

Beitragsorientierte/leistungsorientierte Pensionssysteme

In beitragsorientierten Pensionssystemen werden zunächst die Beiträge festgelegt, die Pensionsleistungen ergeben sich aus ihrer individuellen Verrentung. In leistungsorientierten Systemen werden zunächst zukünftige Pensionsleistungen definiert und dann die zu deren Deckung erforderlichen Beiträge festgelegt.

Schwankungsrückstellung, Sicherheits- und Gewinnrücklage

Schwankungsrückstellung und Sicherheitsrücklage sind Bilanzpositionen mit einer „Pufferfunktion“, die für eine möglichst konstante Pensionsleistung positive und negative Veranlagungsergebnisse ausgleichen sollen. Gewinnrücklagen enthalten insbesondere buchungstechnische Zwischen-

salden (z.B. bei unterjähriger Pensionierung vor Bekanntwerden des endgültigen Veranlagungserfolgs).

Sozialversicherungsbilanz, versicherungstechnische Bilanz

Nach § 479 ASVG galten für die Pensionsinstitute einerseits die Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherungsträger, nach denen eine Sozialversicherungsbilanz zu erstellen war. Andererseits hatten sie zusätzlich versicherungstechnische Bilanzen zu erstellen, in denen auch Rückstellungen für künftige Leistungen und Anwartschaften darzustellen waren.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Das Pensionsinstitut für Verkehr und öffentliche Einrichtungen in Wien sowie das Pensionsinstitut der Linz AG wurden 1898 gegründet. Sie hatten im System der Pensionsvorsorge eine Sonderstellung und waren hinsichtlich des Beitrags- und Leistungsrechts, der organisations- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und der Rechnungslegung gesetzlich unzureichend geregelt.

1999 unterstützte der Bund das Pensionsinstitut Wien mit rd. 67,33 Mill. EUR. 2009 wies es in der versicherungstechnischen Bilanz erneut einen Abgang von rd. 84,11 Mill. EUR aus. Die gesetzlich vorgesehenen Leistungskürzungen erfolgten nicht.

Das Pensionsinstitut Linz erhielt bis zum Ende der Gebarungsprüfung keine Unterstützung des Bundes, es führte die erforderlichen Leistungskürzungen durch und wies keinen Abgang aus.

KURZFASSUNG

Ziele der Prüfung

Ziele der Prüfung waren die Beurteilung der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen des Pensionsinstituts der Linz AG (PI Linz) und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen (PI Wien), ihrer finanziellen Lage, der Eignung der ausgearbeiteten Pläne zur endgültigen Sanierung und ihrer internen Abläufe.

Am 23. April 2010 ersuchte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz den RH um eine Sonderprüfung der beiden nach § 479 ASVG eingerichteten Pensionsinstitute. Das Ergebnis der Sonderprüfung sollte dem BMASK und dem BMF als Grundlage für die Entscheidung über eine Sanierung der Pensionsinstitute dienen, die sich in ernststen finanziellen Schwierigkeiten befänden. (TZ 2)

Kurzfassung

Kennzahlen der Pensionsinstitute aus 2009

Das PI Wien

- betreute rd. 4.800 Personen,
- erhielt Beitragszahlungen von 9,44 Mill. EUR und
- zahlte Leistungen von 6,16 Mill. EUR aus.

Das PI Linz

- betreute rd. 4.200 Personen,
- erhielt Beitragszahlungen von 10,18 Mill. EUR und
- zahlte Leistungen von 12,32 Mill. EUR aus.

Die Pensionsinstitute wurden als Zuschusskassen ins ASVG integriert. Das heißt, die Berechtigten erhielten eine Grundpension vom gesetzlichen Pensionsversicherungsträger (meist der Versicherungsanstalt für Eisenbahner und Bergbau) und eine Zusatzpension von einem Pensionsinstitut.

Beide Pensionsinstitute gewährten Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenpensionen: Durchschnittlich pro Berechtigtem waren das im Jahr 2009 im PI Linz

- 781 EUR Alterspension,
- 600 EUR Berufsunfähigkeitspension und
- 293 EUR Hinterbliebenenpension;

sowie im PI Wien

- 395 EUR Alterspension,
- 230 EUR Berufsunfähigkeitspension und
- 129 EUR Hinterbliebenenpension. (TZ 20)

Die höchste ausbezahlte Pension betrug beim PI Wien monatlich mehr als 8.000 EUR, in Linz rd. 3.800 EUR, jeweils brutto zusätzlich zur gesetzlichen Pension. Beim PI Linz erhielten 39 Personen eine Pension von über 2.000 EUR brutto monatlich, beim PI Wien 19 Personen. (TZ 20)

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die beiden Pensionsinstitute wurden nach § 479 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) eingerichtet. Sie haben damit zwar die gleiche Rechtsgrundlage, agieren jedoch organisatorisch und finanziell getrennt.

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Die Pensionsinstitute erkannten – wie die gesetzliche Pensionsversicherung – als Körperschaften öffentlichen Rechts Leistungen mit Bescheid zu. Sie gewährten aber – wie Pensionskassen – Zusatzpensionen, die bei Unterdeckung zu kürzen waren. Die Pensionsinstitute hatten daher im System der Pensionsvorsorge eine Sonderstellung. Sie waren gegenüber Pensionskassen bei Werbungskosten, Betriebsausgaben und der Versicherungssteuer steuerlich begünstigt. (TZ 2)

Die Pensionsinstitute waren 1898 gegründet worden, um Mitarbeitern der Privatbahnen ähnliche Pensionen wie Mitarbeitern der Staatsbahnen zu gewähren. Obwohl bei der ÖBB-Unternehmensgruppe seit 1995 für neu eingestellte Mitarbeiter kein Sonderpensionsrecht, sondern zusätzlich zum allgemeinen Pensionsversicherungsrecht ein Pensionskassenmodell galt, bestanden die Pensionsinstitute weiter und erweiterten sogar ihren Wirkungsbereich durch Aufnahme neuer Mitglieder. (TZ 2)

Bis zu einer – bislang nicht erfolgten – näheren gesetzlichen Regelung bestimmten die Pensionsinstitute in Selbstverwaltung gemäß § 479 ASVG die Höhe der Beiträge und Leistungen in einer Satzung selbst. Die Selbstverwaltungsgremien hatten dabei einen großen Ermessensspielraum, weil gesetzliche Regelungen zum Beitrags- und Leistungsrecht fehlten. Bei der Beschlussfassung in den Gremien waren jedoch nicht alle Betroffenen einbezogen. Zum Beispiel waren Pensionisten nicht in der Selbstverwaltung vertreten. (TZ 3)

Die seit 1990 für Pensionskassen geltenden organisations- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen waren für die Pensionsinstitute trotz vergleichbarer Aufgaben und Risiken nicht anwendbar. (TZ 4) Die Pensionsinstitute hatten die Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherung anzuwenden, die jedoch ungeeignet waren, da die Pensionsverpflichtungen nicht bilanziert werden durften und Wertpapiere mit Anschaffungswerten darzustellen waren. Die Sozialversicherungs-Bilanzen (SV-Bilanzen) konnten daher die tatsächliche finanzielle Lage der beiden Pensionsinstitute nicht wiedergeben. (TZ 5)

Die Pensionsinstitute hatten weiters versicherungstechnische Bilanzen (VT-Bilanzen) zu erstellen. Überschritt der dort ausgewiesene Abgang das zulässige Ausmaß (im Jahr 2009 10 % der Bilanzsumme), mussten die Pensionsinstitute Leistungen kürzen oder Beiträge erhöhen. Weder der Begriff „Abgang“ noch der Begriff „Bilanzsumme“ waren jedoch im Gesetz eindeutig definiert. Den Pensionsinstituten verblieben daher große Spielräume, um festzulegen, wann Maßnahmen

Kurzfassung

zur Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit getroffen werden mussten. (TZ 6)

Finanzielle Lage

Das PI Wien wies in der VT-Bilanz 2009 einen Abgang von rd. 84,11 Mill. EUR aus, rd. 45 % der Pensionszusagen der vor dem Jahr 2000 versicherten Personen waren nicht gedeckt. Aufgrund der starken Unterdeckung schränkte der Prüfer im Jahr 2007 den Bestätigungsvermerk ein, 2008 und 2009 verweigerte er ihn zur Gänze. Die dauerhafte Erfüllbarkeit der Verpflichtungen sei nicht gegeben. Das PI Wien war daher gesetzlich zur Kürzung von Leistungen oder Erhöhung von Beiträgen verpflichtet. (TZ 7) Das PI Linz wies keinen Abgang aus. (TZ 8)

Da gesetzliche Vorgaben fehlten, bestand ein großer Spielraum bei der Auswahl der Bewertungsmethoden und Annahmen. Die Pensionsinstitute gestalteten die VT-Bilanzen sehr unterschiedlich. Das PI Linz erwartete ab 2008 für die Zukunft bessere Veranlagungsergebnisse als das PI Wien. Sollten diese nicht erreicht werden, müsste auch das PI Linz Leistungen kürzen oder Beiträge erhöhen. (TZ 9)

Die wesentlichen Einflussgrößen für die finanzielle Lage waren (neben Veränderungen der Lebenserwartung) die ursprüngliche Kapitalausstattung, die tatsächlichen und erwarteten Veranlagungsergebnisse und die getroffenen Anpassungen des Leistungsrechts. (TZ 10)

Kapitalausstattung

Die Pensionsinstitute stellten ihre Versicherungssysteme im Jahr 2000 (PI Wien) bzw. 2003 (PI Linz) gravierend um. Es galten daher für die ab der Umstellung Versicherten andere Regelungen (Neusystem) als für die schon vor der Umstellung im Pensionsinstitut Versicherten (Altsystem).

Dem PI Wien fehlten bereits nach der Systemumstellung im Jahr 2000 rd. 25,03 Mill. EUR (TZ 11), das PI Linz hatte hingegen nach seiner Systemumstellung im Jahr 2003 eine Reserve von 2,64 Mill. EUR. (TZ 12)

Der Fehlbetrag im PI Wien war im Jahr 2000 verblieben, obwohl nach einem starken Rückgang von Beitragszahlern ein vom BMASK und vom PI Wien entwickeltes Sanierungskonzept umgesetzt wor-



Kurzfassung

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

den war: Pensionen wurden nicht gekürzt, aber der Bund übernahm damals – obwohl keine Ausfallhaftung bestand – Leistungsverpflichtungen des PI Wien und entlastete es um rd. 67,33 Mill. EUR. Rund 29,54 Mill. EUR davon entfielen auf die Übernahme von 1.709 Leistungsberechtigten vom PI Wien in die Höherversicherung des ASVG. Diese Übernahme war zwar für die Pensionisten wegen höherer Pensionsanpassungen günstig, kostete aber den Bund 1,29 Mill. EUR mehr als sie das PI Wien entlastete. (TZ 11)

Das PI Wien beauftragte in der Folge jenen Aktuar, der das Sanierungskonzept erstellt hatte, auch mit der Bilanzerstellung. Er erstellte auch weiterhin Unterlagen für das BMASK. (TZ 11)

Zielrendite

Beide Pensionsinstitute erreichten (wie auch die Pensionskassen) ihre Zielrendite von 6,5 % nicht. Die Ergebnisse des PI Linz waren 2003 bis 2008 schlechter als jene des PI Wien. Um dies zu veranschaulichen, berechnete der RH ein Beispiel: Wären im Jahr 2003 100 EUR angelegt worden, hätten sie bis Ende des Jahres 2009

- bei Veranlagung im PI Wien einen Ertrag von rd. 36 EUR,
- bei Veranlagung im PI Linz einen Ertrag von rd. 21 EUR und
- bei Veranlagung bei Pensionskassen einen Ertrag von im Schnitt rd. 32 EUR erzielt.

Die Veranlagungsentscheidungen (Auswahl der Fondsanbieter und die Vorgabe von Anlagerichtlinien) erfolgten jedoch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. (TZ 13)

Bilanzierung und Leistungskürzungen

Die VT-Bilanzen der Jahre 2001 bis 2006 wichen im PI Wien von den Berechnungsgrundlagen des Geschäftsplans ab, wodurch das PI Wien seine finanzielle Lage besser darstellte als es dem Geschäftsplan entsprach. (TZ 14) Es setzte in diesem Zeitraum zwar Maßnahmen zur Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit (z.B. niedrige Pensionsanpassungen), diese waren jedoch nicht ausreichend. (TZ 15) Die im August 2007 in drei Varianten vorgelegte Bilanz 2006 des PI Wien wies gerade in jener Variante, die dem Geschäftsplan entsprach, einen höheren Abgang aus als gesetzlich zulässig

Kurzfassung

war. Das PI Wien wartete dennoch zwei externe Gutachten und die Bilanz 2007 ab, bevor es rund ein Jahr später Maßnahmen setzte. Im Oktober 2008 beschloss das PI Wien im Rahmen einer Satzungsänderung eine Absenkung der Veranlagungserwartung (wodurch sich rechnerisch der Abgang weiter erhöhte) und Leistungskürzungen von durchschnittlich rd. 38 %. (TZ 16)

Nach einem Termin mit dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz teilte das PI Wien Ende März 2009 die Kürzungen auf zwei Satzungsänderungen auf. Die erste umfasste Kürzungen von 15 % und wurde vom BMASK noch im März 2009 genehmigt. Die zweite enthielt die weiteren Kürzungen der Satzungsänderung vom Oktober 2008. Über diese hatte das BMASK bis zum Ende der Gebarungüberprüfung noch nicht entschieden. Das PI Wien wies daher weiterhin einen unzulässigen Abgang aus. (TZ 17)

Für nach dem Jahr 2000 erstmals versicherte Personen (im Neusystem) konnte das PI Wien Kürzungen ohne Genehmigung des BMASK durchführen. Obwohl die VT-Bilanz 2008 für diese Personen einen Kürzungsbedarf zwischen 20 % und 36 % zeigte, kürzte das Pensionsinstitut die Leistungen nur um 15 %. Das PI Wien zahlte 2009 und 2010 auch im beitragsorientierten System (Neusystem) Leistungen aus, die aktuarisch nicht gedeckt waren. Auch für die Zukunft war unklar, in welcher Weise bzw. zu welchem Zeitpunkt die notwendigen Kürzungen umgesetzt werden sollen. (TZ 18)

Das PI Linz führte die aufgrund des schlechten Ergebnisses 2008 notwendigen Kürzungen (17 %) im April 2009 durch. (TZ 19)

Verhältnis der Beiträge und der Leistungen

Beide Pensionsinstitute verteilten im Beitrags- und Leistungsrecht Mittel zwischen den Versicherten um. So bezogen insbesondere Personen mit Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage und frühem Pensionsantritt Leistungen, die deutlich höher als die geleisteten Beiträge waren. Die noch aktiven Anwartschaftsberechtigten im PI Wien zahlten dagegen seit der Systemumstellung um mehr als 30 % höhere Beiträge ein, als für ihre künftigen Leistungen notwendig wäre. Im PI Wien machte dies für einzelne Personen mehrere 100.000 EUR pro Person aus, wovon auch ehemalige Funktionäre und Mitarbeiter profitierten. Ein ehemaliger Leitender Angestellter des PI Wien erhielt rd. 1,10 Mill. EUR an Leistungen, obwohl nur rund ein Viertel davon durch die für ihn geleisteten Beiträge gedeckt war. (TZ 20)

Personal-, Verwaltungsaufwand

Im PI Wien betrug der Personalaufwand im Jahr 2009 rd. 298.000 EUR für rund drei Vollzeitäquivalente. Das Gehalt des Leitenden Angestellten des PI Wien lag etwas über dem Endbezug des Leitenden Angestellten der PVA, die über rd. 6.140 Mitarbeiter verfügte.

Im Gegensatz zu Pensionskassen mussten solcherart überhöhte Verwaltungskosten beim PI Wien im Altsystem von den Versicherten getragen werden, da keine im Vorhinein festgelegten Verwaltungskostenbeiträge existierten. (TZ 21)

Mieterträge aus Immobilien

Die Mieterträge der Immobilien des PI Wien waren aufgrund von Altmietverträgen zu Kategorie- bzw. Richtwertmieten sehr niedrig. Einige Wohnungen waren durch die frühere Leitung des PI Wien an Verwandte von Mitarbeitern zu den gesetzlich geregelten, aber sehr günstigen Mieten vergeben worden. Das PI Linz hatte Mitarbeitern der Linz AG für Energie-, Telekommunikation, Verkehr und kommunale Dienste bis 2006 günstige Mietkonditionen gewährt. (TZ 22)

Sanierungspläne

Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes war der Auffassung, dass die vom PI Wien im Oktober 2008 vorgeschlagenen Leistungskürzungen von rd. 38 % das verfassungsrechtlich zulässige Ausmaß nicht überstiegen. Es handle sich nicht um Grundleistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung, sondern um Zusatzleistungen. Der RH wies darauf hin, dass die im PI Wien beschlossenen, aber noch nicht genehmigten Kürzungen im Schnitt nur rd. 3,4 % der Gesamtpension der Betroffenen ausmachten. Das BMASK genehmigte die vom PI Wien vorgeschlagenen Kürzungen dennoch nur teilweise, da es verfassungsrechtliche Risiken sah. (TZ 23)

Daraufhin wurde ein Sanierungskonzept ausgearbeitet, nach dem Verpflichtungen beider Pensionsinstitute an die gesetzliche Pensionsversicherung übertragen werden sollten, um Leistungskürzungen zu vermeiden. Einzelheiten waren zur Zeit der Geburtsüberprüfung noch offen. Die Aktuare der Pensionsinstitute bewerteten die Belastung des Bundes auf Basis der Bilanz 2008 mit rd. 84,06 Mill. EUR für das PI Wien und zwischen rd. 39,38 Mill. EUR und rd. 67,78 Mill. EUR für das PI Linz. (TZ 24)



Kurzfassung

Diese veranschlagten Belastungen des Bundes konterkarierten insbesondere die geltende Rechtslage, wonach eine Verpflichtung des Bundes, die Pensionsinstitute zu unterstützen, nicht bestand. Ohne Bereinigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen wären zudem aufgrund der Risiken des Kapitalmarkts auch für die Zukunft weitere Leistungskürzungen (und gegebenenfalls bestehende rechtliche Risiken für den Bund) nicht auszuschließen. (TZ 24)



**Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des
Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen**

**Kenndaten zu den Pensionsinstituten nach § 479 ASVG:
Pensionsinstitut für Verkehr und öffentliche Einrichtungen,
Pensionsinstitut der Linz AG**

Rechtsgrundlagen	§ 479 und § 581 ASVG; Satzungen der Pensionsinstitute										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderungen 2000 bis 2009
Pensionsinstitut WIEN											
	Anzahl										in %
Betreute Personen ¹	3.915	4.000	4.008	4.192	4.337	4.414	4.530	4.632	4.719	4.842	+ 24
	in Mill. EUR										
Beitragseinnahmen ²	7,52	7,50	7,87	8,16	8,54	9,74	24,18	9,08	9,49	9,44	+ 26
Versicherungsleistungen	5,24	5,19	4,81	5,23	5,09	5,34	5,21	6,15	6,45	6,16	+ 18
Reinvermögen lt. SV-Bilanz	43,12	45,60	48,36	51,12	54,37	58,54	77,40	80,44	83,68	86,96	+ 102
VT Deckungsrückstellung	130,57	130,78	131,85	136,12	140,10	146,55	158,85	168,80	246,39	220,23	+ 69
Pensionsinstitut LINZ											
	Anzahl										
Betreute Personen ¹	2.921	2.864	2.813	3.952	3.992	4.083	4.152	4.149	4.176	4.220	+ 44
	in Mill. EUR										
Beitragseinnahmen ³	10,54	10,53	10,64	70,60	6,12	8,37	6,68	9,63	9,88	10,18	- 3
Versicherungsleistungen	12,74	13,34	13,40	13,43	13,71	13,83	13,90	14,34	14,53	12,32	- 3
Reinvermögen lt. SV-Bilanz	114,85	121,48	127,04	191,95	191,34	196,19	198,92	199,54	179,66	218,63	+ 90
VT Deckungsrückstellung	n.v. ⁴	n.v. ⁴	179,78	186,10	192,23	198,36	204,64	212,15	189,27	197,15	+ 10

¹ Versicherte und Leistungsbezieher (ohne Anwartschaftsberechtigte, die nicht mehr in den Mitgliedsunternehmen beschäftigt sind)

² Beiträge für Pflichtversicherung, freiwillig Versicherte, Alterszuschläge und Einmalerläge. Im Jahr 2000 wies das PI Wien weiters 4,22 Mill. EUR Sonstige Beiträge aus, 2001 0,43 Mill. EUR.

³ Inklusive Beiträge für Pflichtversicherte, freiwillig Versicherte, Zielwertübertragung und Zahlungen aus der Garantie der Gesellschaft. Im Jahr 2003 erfolgte die Zielwertübertragung mit Einmaleistungen des Dienstgebers, danach wurden die Beitragssätze gesenkt. In den Jahren 2005, 2007, 2008 und 2009 sind Zahlungen aus der eingeschränkten Garantie der Linz AG enthalten.

⁴ In den Jahren 2000/2001 erstellte das PI Linz keine versicherungstechnische Bilanz.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Mit Schreiben vom 23. April 2010 ersuchte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz den RH gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG um eine Sonderprüfung der beiden gemäß § 479 ASVG eingerichteten Zuschusskassen öffentlichen Rechts, nämlich des Pensionsinstituts der Linz AG (PI Linz, früher Pensionsinstitut der Linzer Elektrizitäts-, Fernwärme- und Verkehrsbetriebe AG) und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen¹ (PI Wien, früher Pensionsinstitut der Privatbahnen). Das Prüfungsersuchen führte aus, dass sich die Pensionsinstitute in einer äußerst schwierigen finanziellen Situation befänden. Es seien bereits entsprechende Sanierungskonzepte ausgearbeitet worden. Die Prüfung solle dem BMASK und dem BMF als Grundlage für die Entscheidung über die Sanierungskonzepte dienen.

Der RH kam dem Prüfungsersuchen mit Überprüfung an Ort und Stelle von Mai 2010 bis Juli 2010 nach und überprüfte weiters die Maßnahmen des BMASK als Aufsichtsbehörde. Ziel der Prüfung war die Beurteilung der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen der Pensionsinstitute, ihrer finanziellen Lage, der Eignung der ausgearbeiteten Pläne zur endgültigen Sanierung und ihrer internen Abläufe. Der überprüfte Zeitraum hinsichtlich der internen Abläufe erstreckte sich jeweils von der Umgestaltung der Satzung bis zur letzten vorliegenden Bilanz, somit im PI Wien vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2009, im PI Linz vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2009.

Zu dem im September 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das PI Linz im Oktober 2010 und das PI Wien sowie das BMASK im Dezember 2010 Stellungnahmen ab.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2011.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Stellung im System der Pensionsvorsorge

2.1 (1) Die beiden Pensionsinstitute wurden 1898 vor Einführung der allgemeinen Pensionsversicherung gegründet. Sie sollten im Bereich der Privatbahnen ähnliche Pensionen wie die Staatsbahnen leisten. Ihre Versicherten waren demnach die Dienstnehmer von ca. 50 Privat- und Seilbahnunternehmen in Österreich. 1956 wurden die Pensionsinstitute im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) verankert (§ 479). In der ÖBB-Unternehmensgruppe galt ab 1995 für neu eintretende Bedienstete kein Sonderpensionsrecht mehr, sondern das allgemeine Pensionsversicherungsrecht nach dem ASVG und ein Pensionskassen-

¹ Im PI Wien waren neben Eisenbahnen auch Seilbahnunternehmen, die evangelischen Kirchen und die Salzburger Stadtwerke Mitglieder.

modell. Die Pensionsinstitute bestanden trotzdem weiter und erweiterten sogar durch Aufnahme neuer Mitglieder, z.B. der evangelischen Kirchen, den Kreis der Versicherten über die Privatbahnen hinaus.

(2) Die Pensionsinstitute wurden als Zuschusskassen ins ASVG integriert. Das heisst, die Berechtigten erhielten eine Grundpension vom gesetzlichen Pensionsversicherungsträger (meist der Versicherungsanstalt für Eisenbahner und Bergbau) und eine Zusatzpension („Zuschuss“) von einem Pensionsinstitut. Die Pensionsinstitute hatten – wie die gesetzliche Pensionsversicherung – den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts und sprachen über Pensionsanträge mit Bescheid ab. Bei mangelnder Deckung waren die Leistungen – wie bei Pensionskassen – zu kürzen.

Kennzahlen zu den Pensionsinstituten aus dem Jahr 2009:

Das PI Wien

- betreute rd. 4.800 Personen,
- erhielt Beitragszahlungen von 9,44 Mill. EUR und
- zahlte Leistungen von 6,16 Mill. EUR aus.

Das PI Linz

- betreute rd. 4.200 Personen,
- erhielt Beitragszahlungen von 10,18 Mill. EUR und
- zahlte Leistungen von 12,32 Mill. EUR aus.

(3) Im Bereich der Pensionsinstitute galten gegenüber allgemein zugänglichen Systemen der Pensionsvorsorge (insbesondere Pensionskassen und Lebensversicherungen) steuerliche Vorteile bei Werbungskosten, Betriebsausgaben und der Versicherungssteuer.²

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Pensionsinstitute im System der Pensionsvorsorge eine Sonderstellung hatten: Die Leistungen waren – wie bei der gesetzlichen Pensionsversicherung – mit Bescheid festzusetzen, jedoch – wie bei privaten Zusatzversicherungen – bei mangelnder Deckung zu kürzen. Er wies weiters auf die steuerliche Bevorzugung der Pensionsinstitute gegenüber Pensionskassen hin und merkte an, dass der ursprüngliche Gründungszweck für die Pensionsinstitute, nämlich eine Gleichbehandlung der Privatbahnen mit den Staatsbahnen sicherzustellen, mit der Neuregelung des Pensionsrechts bei der ÖBB-Unternehmensgruppe und der Aufnahme von bahnfremden Mitgliedern bereits 1995 weggefallen ist.

² Die Dienstnehmerbeiträge minderten als Werbungskosten die Lohnsteuer. Weiters galt keine Versicherungssteuer (für Pensionskassen 2,5 % der Beiträge, für Lebensversicherungen grundsätzlich 4 %).

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der RH empfahl dem BMASK zu evaluieren, ob die Sonderstellung der Pensionsinstitute im System der Pensionsvorsorge und ihre Steuervorteile noch zeitgemäß sind.

- 2.3** *Das BMASK bestätigte die Besonderheiten der Pensionsinstitute, insbesondere hinsichtlich der Pflichtversicherung, der Unterschiede bei der organisatorischen Ausgestaltung sowie der steuerlichen Vorteile, und sagte eine Evaluierung zu. Ähnliche steuerliche Vorteile bestünden jedoch auch bei anderen Systemen, insbesondere bei freien Berufen.*

Das PI Linz sah eine vom Gründungsgedanken abweichende Existenzberechtigung der Pensionsinstitute und wies darauf hin, dass der Gesetzgeber die Pensionsinstitute über 73 ASVG-Novellen hinweg beibehalten hätte. Es wies darauf hin, dass eine steuerliche Förderung von Beiträgen zu Pensionssystemen europaweit üblich erscheine und auch andere Versorgungseinrichtungen (z.B. für Rechtsanwälte, Notare und Ärzte) gleichartige Vorteile hätten. Die unbegrenzte Absetzbarkeit der Dienstgeberbeiträge sei im Fall des PI Linz bisher nicht zur Anwendung gekommen, da diese unter 10 % geblieben wären.

- 2.4** Der RH begrüßte die Zusage einer Evaluierung durch das BMASK. Hinsichtlich der steuerlichen Behandlung bestätigte der RH, dass auch andere Sondersysteme eine ähnliche steuerliche Behandlung erfahren. Im Gegensatz zu den Zuschusskassen der Pensionsinstitute weist das allgemein zugängliche System der Pensionszusatzversicherung, das Pensionskassensystem, diese Vorteile aber gerade nicht auf.

Grundlagen des Beitrags- und Leistungsrechts

- 3.1** (1) Eine genaue gesetzliche Festlegung der Höhe der Beiträge und Leistungen bestand für die Pensionsinstitute – im Gegensatz zur gesetzlichen Pensionsversicherung – nicht. § 479 ASVG sah lediglich vor, dass bis zu einer näheren gesetzlichen Regelung die Beiträge und Leistungen unter Bedachtnahme auf die Bedürfnisse der Versicherten und die finanzielle Lage der Pensionsinstitute durch die Satzung der Pensionsinstitute – somit in Selbstverwaltung – zu regeln waren. Somit verfügten die Selbstverwaltungsgremien der Pensionsinstitute über große Ermessensspielräume.

(2) Gemäß § 421 ASVG waren die Selbstverwaltungsgremien aus Dienstnehmer- und Dienstgebervertretern zu besetzen. Die Besetzung erfolgte durch die Interessenvertretungen; wenn solche nicht vorhanden waren, durch das BMASK. Pensionisten und Anwartschaftsberechtigte, die aus den Mitgliedsunternehmen ausschieden, waren daher nicht vertreten. In beiden Pensionsinstituten machten diese Gruppen im Jahr 2008 rund ein Drittel der Betroffenen aus, im Altsystem des

PI Wien sogar rund die Hälfte. Die evangelische Kirche A.B. stellte 2009 rd. 8,4 % der Versicherten des PI Wien und war damit die viertgrößte Gruppe. Sie war aber weder in den Interessenvertretungen noch in den Selbstverwaltungsgremien vertreten. Zehn Dienstgebervorteiler in den Gremien waren von Mitgliedsunternehmen mit weniger Versicherten als der evangelischen Kirche entsandt worden. Mit der dritten Satzungsänderung (beschlossen am 1. Oktober 2008) wurden die evangelischen Kirchen (A.B. und H.B.) in die Gremien kooptiert und nahmen ohne Stimmrecht an den Sitzungen teil.

- 3.2** Der RH vermerkte kritisch, dass in den Gremien der Pensionsinstitute die zahlenmäßig bedeutsamen Gruppen der Pensionisten und der evangelischen Kirche A.B. nicht vertreten waren. Er hielt dies auch deshalb für bedenklich, weil die Gremien mangels gesetzlicher Regelungen zum Beitrags- und Leistungsrecht über große Ermessensspielräume verfügten.

Er empfahl dem BMASK, eine Festlegung von Beiträgen und Leistungen unter Einbeziehung aller Betroffenen sicherzustellen.

- 3.3** Das BMASK sagte die Evaluierung einer stärkeren gesetzlichen Verankerung des Beitrags- und Leistungsrechts zu.

Es merkte jedoch an, dass auch in der gesetzlichen Pensionsversicherung nur Aktiven ein Mitspracherecht zukomme. Hinsichtlich der Vertretung der evangelischen Kirche A.B. wies das BMASK darauf hin, dass nicht die Größe der „Betriebe“, sondern die Zugehörigkeit zu einer gesetzlichen Interessenvertretung entscheidend sei. Das PI Wien merkte an, dass auch bei Pensionskassen keine Vertretung der Pensionisten vorgesehen sei.

- 3.4** Der RH entgegnete, dass die Pensionsinstitute im Gegensatz zu Pensionskassen und auch zu den Trägern der gesetzlichen Pensionsversicherung einen besonderen Ermessensspielraum hinsichtlich des Leistungsrechts haben: Bei der gesetzlichen Pensionsversicherung ergeben sich die Leistungen aus dem Gesetz, bei Pensionskassen aus dem Pensionskassenvertrag. Lediglich die Pensionsinstitute können durch Satzungsänderung Leistungen an die Pensionisten reduzieren (was im PI Wien im April 2009 auch erfolgte).

Der RH begrüßte daher die Zusage einer Evaluierung einer stärkeren gesetzlichen Verankerung des Beitrags- und Leistungsrechts, da damit eine umfassende Einbeziehung der Interessen aller Betroffenen sichergestellt würde.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Organisations- und aufsichtsrechtlicher Rahmen

4.1 (1) Die beiden Pensionsinstitute gestalteten ihre Satzungen im Jahr 2000 (PI Wien) bzw. im Jahr 2003 (PI Linz) mit Zustimmung des BMASK (als Aufsichtsbehörde) nach dem Vorbild der Pensionskassen (siehe TZ 11 (Wien) und TZ 12 (Linz)). Es bestanden folgende Systeme:

Abbildung 1: Kennzahlen der Pensionsinstitute 2009

	Versichert vor 2000		Versichert ab 2000	
Wien	Aktive ¹	2.155	Aktive ¹	3.011
	Pensionisten ¹	1.230	Pensionisten ¹	288
	Deckungsrückstellung	183,65 Mill. EUR	Deckungsrückstellung	36,58 Mill. EUR
	Versichert vor 2003		Versichert ab 2003	
Linz	Aktive	1.009	Aktive	1.722
	Pensionisten	1.452	Pensionisten	35
	Deckungsrückstellung	181,63 Mill. EUR	Deckungsrückstellung	15,51 Mill. EUR
	Altsystem		Neusystem	

¹ Beiträge über der Höchstbeitragsgrundlage fließen auch bei Versicherten des Altsystems ab dem 1. Jänner 2000 ins Neusystem. 246 Pensionisten und 728 Aktive waren so in beiden Systemen versichert. Die Darstellung enthält Personen, die nicht mehr bei Mitgliedsunternehmen arbeiten, für die aber bereits einbezahlte Beiträge von den Pensionsinstituten verwaltet werden.

Quelle: RH

Finanzielle Risiken und Chancen waren nun im Neusystem – wie bei Pensionskassen – den Beitragszahlern bzw. Leistungsempfängern zugeordnet.

(2) Für Pensionskassen galten seit 1990 umfassende organisations- und aufsichtsrechtliche Regelungen, insbesondere zum Rechnungswesen, zur versicherungstechnischen Bewertung der Leistungsansprüche und Anwartschaften, zur Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit, zur Rechtsform und zur Mindestqualifikation für Vorstandsmitglieder. Diese Regelungen galten für die Pensionsinstitute nicht. Im Jahr 2008 vertrat das BMASK allerdings anlässlich einer aufsichtsbehördlichen Prüfung die Auffassung, das PI Linz sei zwar organisatorisch als Sozialversicherungsträger einzustufen, falle leistungstechnisch aber überwiegend in den Regelungsrahmen der Pensionskassen. Dieser sei daher primärer Bezugspunkt für die aufsichtsbehördliche Prüfung. Im Anlassfall einer aufsichtsbehördlichen Prüfung holte das BMASK eine externe Expertise ein, da entsprechendes Fachwissen im BMASK nicht vorhanden war.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass Chancen und Risiken der Pensionsinstitute – wie bei Pensionskassen – von den Versicherten, aber nicht von den Pensionsinstituten zu tragen waren. Die Risiken der Pensionsinstitute waren diesbezüglich mit Pensionskassen vergleichbar.

Er empfahl dem BMASK zu evaluieren, ob und wie die organisations- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen des Pensionskassengesetzes auch auf die Pensionsinstitute anwendbar gemacht werden sollten, um dieser Risikoverteilung Rechnung zu tragen.

- 4.3 *Das BMASK sagte eine entsprechende Evaluierung zu. Es wies darauf hin, dass immer wieder externe Expertisen eingeholt würden. Im konkreten Fall sei dies kostengünstig bei einem anderen Ministerium erfolgt.*

Das PI Wien merkte an, dass eine Differenzierung zwischen beitrags- und leistungsorientierten Systemen geboten scheine, da das PI Linz im Unterschied zum PI Wien nur noch ein einheitliches beitragsorientiertes System anwende. Nach dem Pensionskassengesetz sei die Führung eines leistungsorientierten Pensionssystems ohne Nachschussverpflichtung der Arbeitgeber nicht zulässig. Weiters meinte das PI Wien, das PI Linz käme eher einer betrieblichen Pensionskasse nahe, während das PI Wien de facto eine überbetriebliche Pensionskasse sei. Bei beiden Systemen fehle die Trennung der Belange der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten von denen der übergeordneten Aktiengesellschaft.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

- 4.4 Nach Ansicht des RH war das entscheidende Kriterium für die Notwendigkeit besonderer aufsichts- und organisationsrechtlicher Vorkehrungen, nämlich die Zuordnung des finanziellen Risikos zu den Versicherten, bei den Systemen beider Pensionsinstitute gegeben – unabhängig von der Bezeichnung als beitrags- oder leistungsorientiert. Die Trennung der Belange des Trägers von jenen der Versicherten und die Klarstellung, dass echte „leistungsorientierte“ Systeme eine Nachschussverpflichtung erfordern, waren für den RH Beispiele für die erforderlichen organisationsrechtlichen Regelungen, die bei den Pensionsinstituten fehlten.

Der RH begrüßte daher die Zusage des BMASK, eine entsprechende Evaluierung durchzuführen.

Rechnungsvorschriften

- 5.1 Die veröffentlichten Rechnungsabschlüsse, die Entlastung des Vorstands und die Prüftätigkeit der Kontrollversammlung orientierten sich an den Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherungsträger. Wie dort vorgesehen, waren die Verpflichtungen zur Leistung von Pensionen nicht bilanziert. Wertpapiere waren mit den Anschaffungswerten bewertet. Eine Trennung zwischen den Alt- und Neusystemen war nicht vorgesehen.

Im Jahr 2005 begann das BMASK mit Bemühungen, die Rechnungsvorschriften für die Pensionsinstitute zu ändern und die Aufnahme von Rückstellungen zu ermöglichen; diese Bemühungen wurden jedoch nicht abgeschlossen.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherungsträger für die Pensionsinstitute nicht geeignet waren, weil die Pensionszusagen in der Bilanz nicht enthalten waren und das Vermögen nicht aktuell bewertet war. Die Sozialversicherungsbilanzen (SV-Bilanzen) konnten daher die tatsächliche finanzielle Lage der beiden Pensionsinstitute nicht wiedergeben.

Der RH empfahl dem BMASK, geeignete Rechnungsvorschriften für die Pensionsinstitute zu erlassen, die eine aktuelle Bewertung des Vermögens und eine Darstellung der Pensionsverpflichtungen ermöglichen.

- 5.3 *Das BMASK führte aus, es sei bestrebt, gemeinsam mit den Pensionsinstituten geeignete Rechnungsvorschriften zu erstellen, die auch eine aktuelle Bewertung des Vermögens und eine Darstellung der Pensionsverpflichtungen ermöglichen.*

Das PI Wien wies darauf hin, dass die Satzungen bzw. Geschäftspläne eine aktuelle Darstellung des Vermögens und der Pensionsverpflichtungen ermöglicht hätten. Eine solche sei daher auch tatsächlich vorgenommen worden.

- 5.4 Der RH begrüßte die Absicht des BMASK, sich um geeignete Rechnungsvorschriften zu bemühen. Er hielt jedoch fest, dass die Erlassung von Weisungen für die Rechnungslegung und Rechnungsführung ein gesetzlicher Auftrag ist und nicht von der Zustimmung der jeweiligen Rechnungsleger abhängt (§ 444 Abs. 6 ASVG). Dies scheint auch deshalb wesentlich, weil ein korrekter Ausweis der Verbindlichkeiten in voller Höhe keineswegs im Interesse des jeweiligen Rechtsträgers liegen muss.

Zur Stellungnahme des PI Wien wies der RH darauf hin, dass die Satzungen und Geschäftspläne in der Verantwortung der Selbstverwaltung stehen, die Rechnungsvorschriften jedoch in der Verantwortung des Bundes. Eine „Selbstregulierung“ der Pensionsinstitute war daher einer Regelung durch die Rechnungsvorschriften nicht gleichwertig. Weiters wies der RH auf die stark unterschiedlichen Regelungen der Pensionsinstitute (TZ 9) und auf die Abweichung der versicherungstechnischen Bilanzen (VT-Bilanzen) des PI Wien von 2001 bis 2006 von den Geschäftsplänen hin.

Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit

- 6.1 Gemäß § 479 Abs. 4 ASVG waren Leistungen zu kürzen oder Beiträge zu erhöhen, wenn die Pensionsinstitute nicht mehr finanziell leistungsfähig waren. Dies war der Fall, wenn der „Abgang“ der VT-Bilanz einen bestimmten Anteil der „bilanzierten Summe“ überschritt. Gemäß § 581 Abs. 4 ASVG lag dieser Anteil im Jahr 1999 bei 20 %, danach jedes Jahr einen Prozentpunkt niedriger und ab dem Jahr 2014 bei 5 %. Diese Regelung wurde mit der 57. ASVG-Novelle 1999 geschaffen, um eine Sanierung des PI Wien ohne Leistungskürzungen zu ermöglichen. 2009 durfte der Abgang somit 10 % betragen, ohne dass Maßnahmen der Leistungskürzung oder Beitragserhöhung gesetzlich vorgeschrieben waren. Das Gesetz definierte jedoch die Begriffe „Abgang“ und „bilanzierte Summe“ nicht und regelte auch die VT-Bilanzen nicht näher.

Beide Pensionsinstitute verwendeten Bilanzpositionen, die eine wirtschaftliche Unterdeckung darstellten,

- das PI Linz eine „negative Schwankungsrückstellung“ und einen „Fehlbetrag für die Umstellung der Rechnungsgrundlagen“,

Gesetzliche Rahmenbedingungen

- das PI Wien eine „negative Sicherheitsrücklage“,

bei denen aber nicht definiert war, ob sie in die Berechnung des „Abgangs“ gemäß § 479 Abs. 4 ASVG eingehen sollten.

Das PI Wien und das BMASK bezogen die „bilanzierte Summe“ des § 479 Abs. 4 ASVG auf die Bilanzsumme des gesamten PI (also Alt- und Neusystem). Das PI Wien regelte jedoch in § 39 seiner Satzung, dass Beiträge im Neusystem nicht zur Deckung von Ansprüchen aus dem Altsystem verwendet werden durften. Das PI Wien und das BMASK gingen davon aus, dass damit alle nötigen Vorkehrungen getroffen waren, um einen wechselseitigen Zugriff zu verhindern. Ein Gutachten vom Oktober 2008 schloss aber eine Haftung des Neusystems im Konkursfall nicht aus, da eine gesetzliche Trennung der Systeme fehlte.

- 6.2** Nach Ansicht des RH war § 479 Abs. 4 ASVG nicht ausreichend bestimmt, um eindeutig festzulegen, exakt bei welchem Stand der Finanzmittel die Pensionsinstitute Maßnahmen zur Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit setzen mussten. Den Pensionsinstituten verblieb diesbezüglich, mangels eindeutiger gesetzlicher Begriffsdefinitionen, ein großer Spielraum.

Es war nach Auffassung des RH weiters un schlüssig, Geldströme zwischen Alt- und Neusystem auszuschließen und gleichzeitig den Abgang im Sinne des § 479 Abs. 4 ASVG auf die gesamte Bilanzsumme zu beziehen. Da neue Versicherte im PI Wien stets dem Neusystem zugeordnet wurden, wuchs die Bilanzsumme des Neusystems, jene des Altsystems sank. Konsequenz zu Ende gedacht, bedeutete dieses System, dass die „Leistungsfähigkeit“ des PI Wien sogar dann gegeben sein könnte, wenn für die Ansprüche des Altsystems keine Mittel mehr zur Verfügung ständen.

Der RH empfahl dem BMASK, eindeutig zu regeln, wann beitrags- oder leistungsseitige Maßnahmen der Pensionsinstitute notwendig sind.

- 6.3** *Das BMASK sagte die Evaluierung einer stärkeren gesetzlichen Verankerung des Beitrags- und Leistungsrechts zu, wies jedoch darauf hin, dass eine solche Regelung dem Gesetzgeber obliege und das BMASK auf Basis der gegebenen Rechtsgrundlage zu handeln habe. Ob die gesetzliche Regelung „unzureichend“ sei, könne nur vom Verfassungsgerichtshof oder vom Gesetzgeber entschieden werden. Es sei jedoch richtig, dass der Gesetzgeber der Selbstverwaltung als Satzungsgeber einen sehr weiten Spielraum eingeräumt habe.*



Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Das PI Wien teilte die Auffassung des RH, dass die geltenden Regelungen unpräzise und „unglücklich gewählt“ waren und daher wesentlich zum Entstehen der aktuellen Probleme beigetragen hätten.

Finanzielle Lage

Vom Pensionsinstitut Wien ausgewiesene Deckung

7.1 Die VT-Bilanz des PI Wien zeigte im Jahr 2009 im Altsystem einen Abgang von rd. 45 % (rd. 84,11 Mill. EUR bei einer Bilanzsumme von rd. 185,46 Mill. EUR).

Im Neusystem wies das PI Wien im Jahr 2009 einen Fehlbetrag von rd. 0,60 Mill. EUR, eine positive Sicherheitsrücklage von 2,04 Mill. EUR und eine positive Gewinnrücklage von 0,55 Mill. EUR aus.³

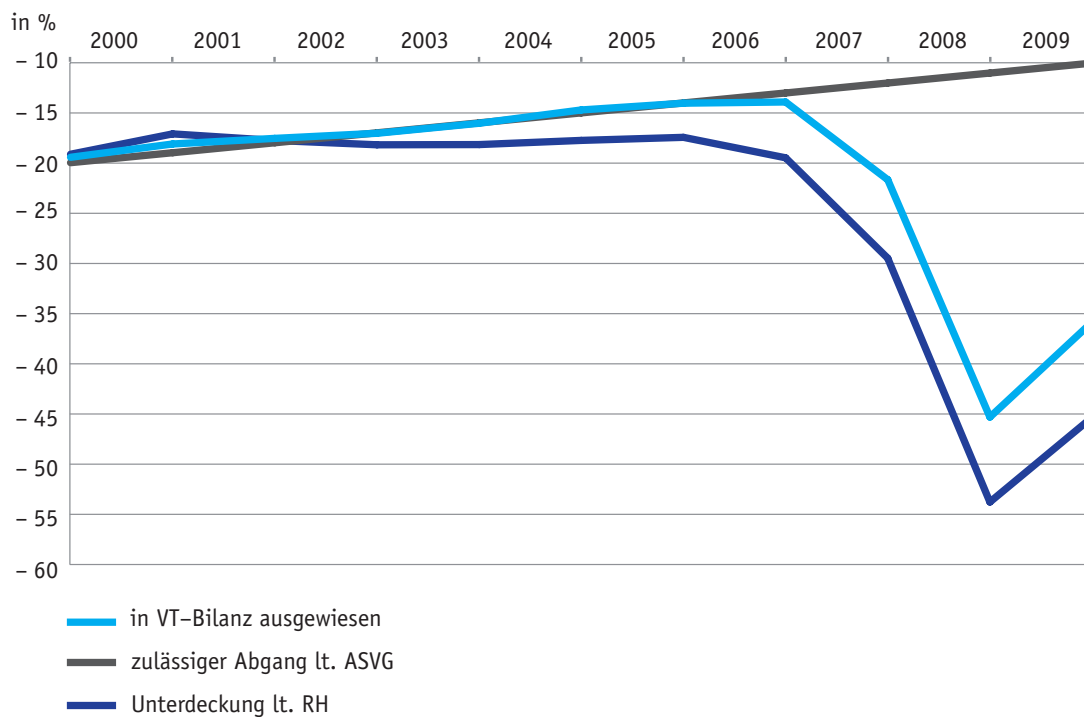
Sowohl das PI Wien insgesamt als auch das Altsystem allein wiesen daher im Jahr 2009 einen Abgang aus, der über der gesetzlichen Bandbreite (2009: 10 %) lag.

Die folgende Grafik zeigt die jährliche Entwicklung des vom PI Wien ausgewiesenen Abgangs des Altsystems sowie die vom RH anhand der Bilanzen ermittelte wirtschaftliche Unterdeckung.

³ Das „Neusystem“ war in der Summe von Sicherheitsrücklage und Gewinnrücklage in der Regel positiv. Lediglich 2002 war das System mit rd. 26.800 EUR negativ.

Finanzielle Lage

Abbildung 2: Deckungsgrad des PI Wien



Quelle: RH

- Der in der Bilanz ausgewiesene „Abgang“ – bezogen auf die gesamte Bilanzsumme über beide Systeme – lag bis 2006 im Rahmen der gesetzlichen Bandbreite des § 479 Abs. 4 ASVG, danach nicht mehr.
- Der RH ermittelte die Unterdeckung unter Einbeziehung der negativen Sicherheitsrücklage. Bezogen auf die Bilanzsumme des Alt-systems lag sie bereits ab 2002 über der gesetzlichen Bandbreite.

2007 verschlechterte sich die Bilanz, weil das PI Wien das zuvor angehobene erwartete Pensionsantrittsalter von 62 Jahren für Männer und 57 Jahren für Frauen auf 60 bzw. 55 Jahre wieder absenkte. 2008 reduzierte das PI Wien die Veranlagungserwartung von 6,5 % auf 4,5 %, was die Bilanz mit 59,43 Mill. EUR belastete. Darüber hinaus war das Veranlagungsergebnis im Jahr 2008 mit - 6,7 % negativ. Im Jahr 2009 entlasteten die 15 %ige Leistungskürzung und das positive Veranlagungsergebnis von 11,1 % die Bilanz.



Finanzielle Lage

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Aufgrund der starken Unterdeckung schränkte der Prüfaktuar im Jahr 2007 den Bestätigungsvermerk ein, 2008 und 2009 verweigerte er ihn zur Gänze. Die dauerhafte Erfüllbarkeit der Verpflichtungen sei nicht gegeben.

- 7.2** Der RH wies darauf hin, dass unter den von der Selbstverwaltung festgelegten Annahmen das PI Wien im Sinne des § 479 Abs. 4 ASVG im Jahr 2009 nicht leistungsfähig war. Es war daher gesetzlich zur Kürzung von Leistungen oder Erhöhung von Beiträgen verpflichtet.
- 7.3** *Das PI Wien merkte an, dass die Rechenparameter verändert werden mussten, um das rechtechnische Pensionsantrittsalter an das tatsächliche anzugleichen. Auch die Veranlagungserwartung musste auf realistisch erwartbare Kapitalerträge zurückgenommen werden.*
- 7.4** Der RH entgegnete, dass die logische Konsequenz der vom PI Wien vorgenommenen Änderungen der Parameter eine schlechtere Einschätzung der finanziellen Lage war, die nach § 479 ASVG Leistungskürzungen oder Beitragssteigerungen erforderte. Die bloße Darstellung einer hohen Unterdeckung ohne entsprechende Gegenmaßnahmen war nach Ansicht des RH nicht ausreichend.

Vom Pensionsinstitut Linz ausgewiesene Deckung

- 8.1** (1) Die VT-Bilanz des PI Linz zeigte 2009 zwar keinen „Abgang“, aber verschiedene andere Bilanzgrößen, die eine Über- bzw. Unterdeckung anzeigten: Das Altsystem wies eine negative Schwankungsrückstellung von rd. 2,79 Mill. EUR, einen Fehlbetrag für die Umstellung der Rechnungsgrundlagen von rd. 5 Mill. EUR und eine positive Gewinnrückstellung von rd. 0,20 Mill. EUR aus. Es bestand weiters eine Forderung aus der eingeschränkten Garantie des Dienstgebers über 2,54 Mill. EUR. Somit ergab sich eine wirtschaftliche Unterdeckung von 5,05 Mill. EUR oder rd. 3 %.

Zusätzlich hatte das PI Linz eine allgemeine Rücklage von rd. 6,21 Mill. EUR, die gemäß § 60 Abs. 2 der Satzung des PI Linz durch Vorstandsbeschluss zur Deckung von negativen Schwankungsrückstellungen verwendet werden konnte. Schließlich existierte ein Vermögen von rd. 0,97 Mill. EUR, das der Dienstgeber 2003 für Risikoprämien für Dienstunfähigkeitspensionen bezahlte. Das Neusystem war mit rd. 0,85 Mill. EUR positiv.⁴

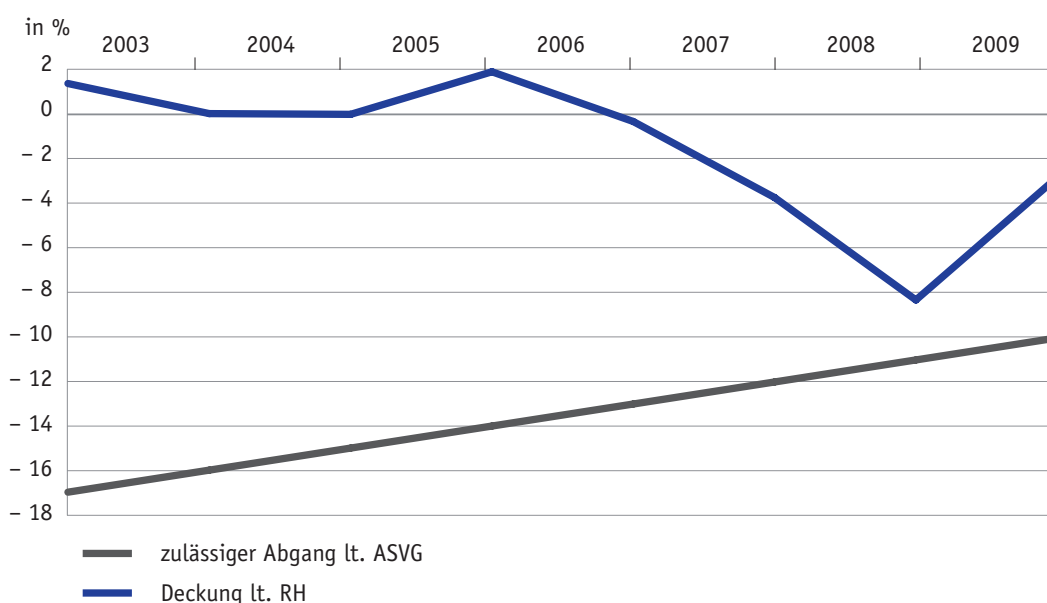
⁴ Dabei wurde die Summe aus Schwankungsrückstellung und Gewinnrückstellung herangezogen. Das Neusystem war mit Ausnahme des Jahres 2007 immer positiv, 2007 war die Schwankungsrückstellung der Anwartschaftsberechtigten mit 0,20 Mill. EUR negativ.

Finanzielle Lage

Das PI Linz insgesamt, aber auch das Neusystem und das Altsystem je für sich wiesen daher nach der Bestimmung des § 479 Abs. 4 eine positive Leistungsfähigkeit aus.

(2) Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der wirtschaftlichen Deckung⁵ des Altsystems des PI Linz.

Abbildung 3: Deckungsgrad des PI Linz



Quelle: RH

Grund für die Verschlechterung waren ungünstige Veranlagungserträge und die steigende Lebenserwartung (2008 betrug das Veranlagungsergebnis 24,33 Mill. EUR bzw. 13,2 %). 2009 war das Veranlagungsergebnis mit 11,26 % positiv. Der in § 479 Abs. 4 ASVG vorgegebene Rahmen wurde immer eingehalten.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass unter den von der Selbstverwaltung festgelegten Annahmen das PI Linz im Sinne des § 479 Abs. 4 ASVG im Jahr 2009 leistungsfähig war.

⁵ Für die Beurteilung der Satzungskonformität wäre die Schwankungsrückstellung ohne Fehlbetrag nach Abzug der erst im Folgejahr entstehenden Forderung gegen den Dienstgeber maßgeblich (§ 64 Abs. 11 der Satzung). Diese Kenngröße lag immer im satzungsmäßigen Rahmen bis zu - 5 %. Zur Beurteilung des wirtschaftlichen Ergebnisses erachtete der RH auch den Fehlbetrag für maßgeblich.



Finanzielle Lage

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Vergleichbarkeit der Bilanzen

9.1 (1) Um VT-Bilanzen zu erstellen, mussten die Pensionsinstitute eine Methode zur Bewertung künftiger Leistungen auswählen und Annahmen über die Zukunft treffen. Dies lag in der Verantwortung der Selbstverwaltung (beraten durch einen Aktuar und einen Prüfactuar). Inhalt und Gliederung der Bilanzen waren nach der jeweiligen Satzung in Geschäftsplänen geregelt: § 18 der Satzung des PI Wien, § 59 der Satzung des PI Linz. Im PI Linz waren die VT-Bilanzen seit der Systemumstellung 2003 von den Gremien des PI zu beschließen, im PI Wien erst ab 2008. Gesetzliche Vorgaben zu Inhalt und Gliederung der Bilanzen bestanden nicht. Die Vorgabe des § 479 Abs. 4 ASVG, im Jahr 2009 einen „Abgang“ von max. 10 % aufzuweisen, war für beide Pensionsinstitute gleich. Die Bilanzen des PI Wien und des PI Linz unterschieden sich jedoch grundlegend:

Bewertungsmethode

- Das PI Linz stellte die bereits einbezahlten Beiträge und die sich aus diesen ergebenden Anwartschaften dar.
- Das PI Wien bildete außerdem die künftigen Beiträge bis zum wahrscheinlichen Pensionsantritt und die sich daraus ergebenden Leistungen ab. Dazu musste es Annahmen über die Entwicklung der Gehälter, der Aufwertungsfaktoren und den Pensionsantrittszeitpunkt treffen. Dadurch enthielt die Bilanz des PI Wien zusätzliche Unsicherheiten, z.B. weil auch die Entwicklung der Anpassungsfaktoren im ASVG den Abgang beeinflusste. Teile der VT-Bilanz wurden vom Aktuar des PI Wien selbst als „äußerst missverständlich“ beurteilt. Die Bilanz wies aufgrund dieser Satzungsregelungen und Bewertungsvorschriften einen niedrigeren Abgang als bei der Bewertungsmethode des PI Linz aus. In der besonderen Konstellation des PI Wien wurden nämlich künftige Überschüsse der Beiträge aktiviert, da aufgrund des Sanierungskonzepts 1999 Beitragszahler im leistungsorientierten System des PI Wien um mindestens 30 % mehr Beiträge bezahlen, als zur Finanzierung ihrer eigenen Leistungen notwendig sind.

Veranlagungserwartung

- Das PI Wien verringerte 2008 die angenommene Rendite von 6,5 % auf 4,5 %. Dadurch stieg der Abgang um rd. 59,43 Mill. EUR.
- Das PI Linz behielt eine Veranlagungserwartung von 6,5 % bei. Es errechnete, dass eine Umstellung auf 4,4 % ohne Absenkung der Leistungen einen Finanzierungsbedarf von rd. 69,60 Mill. EUR verursachen würde, erklärte jedoch im Juni 2008 auf Anfrage des

Finanzielle Lage

BMASK, auf lange Sicht sei ein Ertrag von 6,5 % weiterhin nicht unrealistisch. Eine Reduktion komme einer Abwälzung einer pessimistischen Einschätzung auf die Versicherten gleich. Eine Belastung der Versicherten komme jedoch nach der Satzung nur in dem Ausmaß in Frage, um das der Zielertrag tatsächlich verfehlt wurde. Die Aufsichtsbehörde hielt daraufhin fest, derzeit sei nichts weiter zu veranlassen.

Effekte durch neu berechnete Lebenserwartung

- 2008 ergab sich anlässlich einer Neuberechnung der Lebenserwartung in Österreich eine längere erwartete Pensionsbezugsdauer bei beiden Pensionsinstituten. Das PI Linz teilte die Effekte (rd. 8,33 Mill. EUR) auf fünf Jahre auf, das PI Wien verbuchte den vollen Aufwand von rd. 6,29 Mill. EUR im Jahr 2008.

(2) Nach den bestehenden Satzungen hatten Veränderungen der Annahmen für die Bilanz (insbesondere eine Senkung der Veranlagungserwartung) bzw. die Ergebnisse der Geschäftsjahre (z.B. die Unterschreitung des Veranlagungsergebnisses) im PI Wien und im PI Linz unterschiedliche Auswirkungen:

PI Linz: automatische Leistungskürzung

- Im PI Linz traten bei Unterschreiten der Veranlagungserwartung – sofern keine sonstigen Reserven bestanden – automatisch Leistungskürzungen ein. Die Leistungskürzungen waren rechnerisch durch die Satzung für jeden Einzelnen eindeutig bestimmbar. Das PI Linz könnte jedoch auch eine Absenkung der Veranlagungserwartung beschließen. Dies würde ältere Leistungsberechtigte stärker belasten als die automatischen Leistungskürzungen bei jährlicher Unterschreitung der (hoch belassenen) Veranlagungserwartung.

PI Wien: Leistungskürzung durch Satzungsänderung

- Das PI Wien hingegen musste bei Bilanzverlusten im Altsystem mit gesondertem Beschluss eine Satzungsänderung herbeiführen. Es konnte für verschiedene Personengruppen unterschiedliche Kürzungen beschließen, Vorgaben dazu bestanden nicht. Kam ein Beschluss nicht zustande oder erfolgte keine Genehmigung der Satzungsänderung, konnten die im Gesetz vorgesehenen Leistungskürzungen nicht konkretisiert und umgesetzt werden.

9.2 Der RH wies darauf hin, dass die Bandbreite der Bewertungsmethoden und Annahmen den Pensionsinstituten große Spielräume bei der



Finanzielle Lage

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Darstellung der Deckung der Leistungen einräumte. Ein direkter Vergleich des Deckungsgrades der Pensionsinstitute war selbst bei gleicher Veranlagungserwartung aufgrund der unterschiedlichen Bewertungsmethoden nicht möglich. Die für den Einzelnen erwartbare Pensionshöhe hing nicht nur von objektiven Parametern (insbesondere der erzielten Rendite), sondern auch von den Entscheidungen der Selbstverwaltungen ab.

- 9.3** *Nach Ansicht des PI Wien ergab ein Vergleich der Pensionsinstitute ein falsches Bild. Es sei ein Widerspruch, jenes Institut, das zahlreiche Fehlbeträge definiert, als leistungsfähig zu bezeichnen im Vergleich zu jenem Institut, das eine realistische Bewertung aller Verpflichtungen vornimmt. Das PI Wien gehe von einer realistischen erzielbaren Rendite von 4,5 % pro Jahr aus, das PI Linz weiterhin von 6,5 %.*

Das BMASK führte aus, die Entscheidung des PI Wien, die künftig erwartete Rendite auf 4,5 % zu senken, sei nicht unplausibel. Die Entscheidung des PI Linz, weiterhin von einem höheren Ertrag auszugehen, sei von der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis zu nehmen gewesen.

- 9.4** Der RH erachtete zwar aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierungspraktiken einen direkten Vergleich des Deckungsgrades und aufgrund der unterschiedlichen Satzungen (z.B. der eingeschränkten Leistungsgarantie der Linz AG für Energie, Telekommunikation, Verkehr und kommunale Dienste (Linz AG) für einen Teil der Pensionen des PI Linz) auch einen direkten Vergleich der Wahrscheinlichkeit von künftigen Leistungskürzungen als problematisch. Die Einhaltung der existierenden Rechtsvorschriften (§ 479 ASVG) konnte jedoch durchaus im Vergleich beurteilt werden.

Während die von der Selbstverwaltung des PI Wien beschlossenen Bilanzen ergaben, dass das PI Wien im Sinne des § 479 ASVG nicht leistungsfähig und daher gesetzlich zu Maßnahmen verpflichtet war (TZ 7), traf dies auf das PI Linz – auch unter Berücksichtigung der ausgewiesenen Fehlbeträge – nicht zu (TZ 8). Der RH verkannte keineswegs, dass auch im PI Linz im Falle eines Verfehlens der Veranlagungsziele Leistungskürzungen notwendig sein werden. (Das PI Linz wies darauf in den jährlichen Informationen an die Versicherten auch selbst hin.) Dennoch sah der RH einen wesentlichen Unterschied darin, dass das PI Wien aufgrund der VT-Bilanz 2009 gesetzlich zu Maßnahmen verpflichtet war, das PI Linz jedoch nicht.

Ursachen der Entwicklung

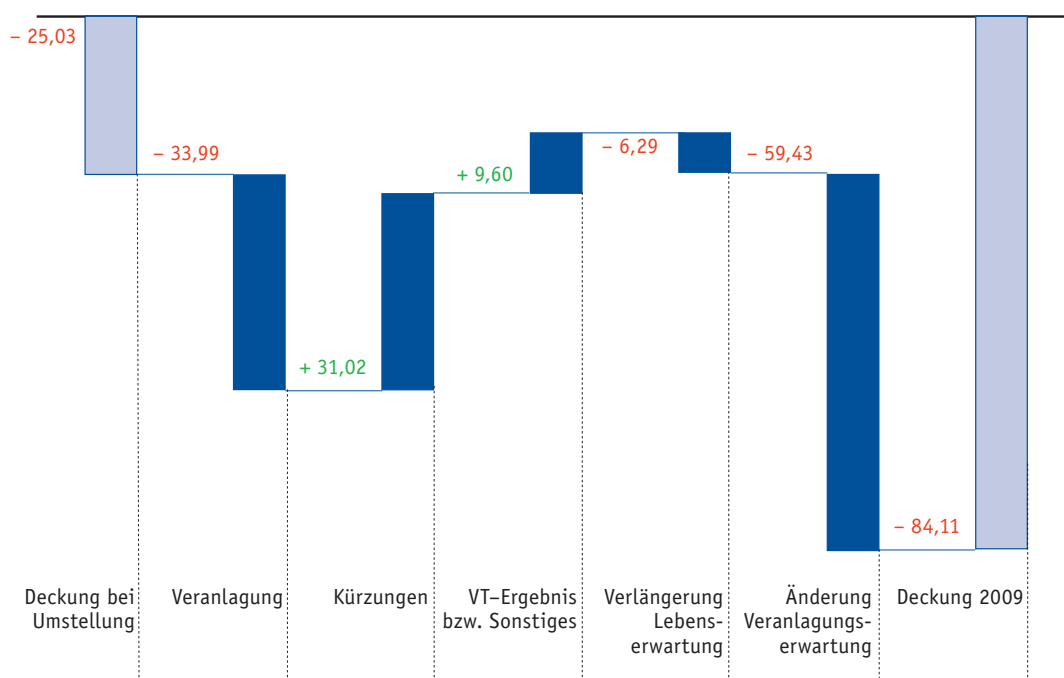
- 10.1** (1) Die folgende Grafik stellt die aus den Erfolgsrechnungen der Pensionsinstitute ableitbaren Ursachen für die Entwicklung der finanziellen

Finanzielle Lage

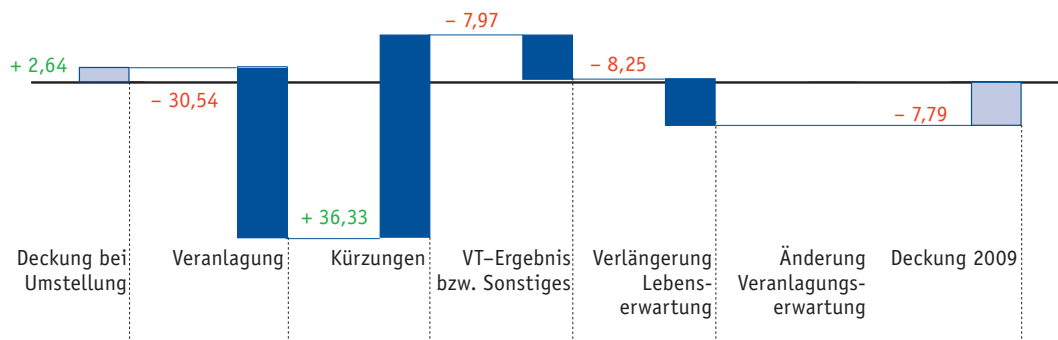
Lage im Neusystem – daher des PI Wien seit 1. Jänner 2000 bzw. des PI Linz seit 31. Dezember 2002 – bis 31. Dezember 2009 durch Aufsummierung der Erfolgsrechnungen der einzelnen Jahre dar:

Abbildung 4: Ursachen für die Entwicklung der finanziellen Lage

Pensionsinstitut Wien 2000 bis 2009



Pensionsinstitut Linz 2003 bis 2009



Quelle: RH



Finanzielle Lage

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

(2) Das PI Wien begann 2000 mit einer Unterdeckung von rd. 25,03 Mill. EUR (der Abgang betrug 25,54 Mill. EUR, die Sicherheitsrücklage war mit 0,51 Mill. EUR positiv). Es unterschritt den angestrebten Veranlagungsertrag insgesamt um 33,99 Mill. EUR, was durch Kürzung der Leistungen und Anwartschaften im Jahr 2009 weitgehend ausgeglichen wurde. Die Verlängerung der Lebenserwartung verschlechterte die finanzielle Lage um 6,29 Mill. EUR, die Änderung des Rechnungszinses um 59,43 Mill. EUR. Sonstige Effekte, deren weitere Analyse das Rechnungswesen nicht zuließ (z.B. Unterschiede in der tatsächlichen Gehaltsentwicklung zu den getroffenen Annahmen oder veränderte Aufwertungsfaktoren nach dem ASVG), wirkten sich mit rd. 9,60 Mill. EUR positiv aus. Insgesamt stieg die Unterdeckung auf rd. 84,11 Mill. EUR.

(3) Das PI Linz begann im Jahr 2003 mit einer positiven Schwankungsrückstellung und ohne Abgang. Das Veranlagungsergebnis lag um 30,54 Mill. EUR unter den Erwartungen, wobei darin schon Zahlungen der Dienstgeber von rd. 9,55 Mill. EUR im Rahmen der eingeschränkten Garantie und der Verkauf der Liegenschaften an die Linz AG um rd. 3,08 Mill. EUR über dem Buchwert berücksichtigt sind. Das versicherungstechnische Ergebnis betrug rd. – 7,97 Mill. EUR, die Verlängerung der Lebenserwartung verschlechterte die Deckung um rd. 8,25 Mill. EUR. Die Kürzung von Leistungen und Anwartschaften um 17 % im Jahr 2009 verbesserte die Deckung um rd. 36,33 Mill. EUR. 2009 bestand eine Unterdeckung von rd. 7,79 Mill. EUR (wobei rd. 2,54 Mill. EUR davon durch die Garantie des Dienstgebers gedeckt waren).

10.2 Der RH hob hervor, dass

- neben der Entwicklung der Lebenserwartung
- die ursprüngliche Kapitalausstattung,
- die (erzielten und erwarteten) Veranlagungsergebnisse und
- die Anpassungen des Leistungsrechts die entscheidenden Faktoren für die finanzielle Lage der Pensionsinstitute waren.

10.3 *Das PI Wien vermeinte, dass die erhebliche Kapitalunterdeckung zu Beginn bedingt durch fehlende Kapitalerträge zwangsläufig zu einer steigenden Unterdeckung führen musste, und zwar völlig ohne Zutun des Pensionsinstituts.*

Finanzielle Lage

10.4 Der RH stimmte dem PI Wien insoweit zu, als eine volle Kapitaldeckung zweifellos wünschenswert gewesen wäre. Diese wurde aber nicht erreicht, da weder die Dienstgeberverechter zu weiteren Zuschüssen, noch die Dienstnehmerverechter zu weiteren Leistungskürzungen bereit waren. Statt dessen nahm die Selbstverwaltung im Rahmen des Sanierungskonzepts eine – in der Bilanz klar ausgewiesene – Unterdeckung in Kauf, die durch die erhoffte weitere Entwicklung (insbesondere hinsichtlich der Entwicklung des Pensionsantrittsalters, des zu erzielenden Veranlagungsergebnisses, der Lohnentwicklung und der Entwicklung der Aufwertungsfaktoren des ASVG) abgebaut werden sollte. Andernfalls war im Konzept, der Satzung und nicht zuletzt auch im Gesetz ausdrücklich die Notwendigkeit von Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen vorgesehen. Eine „zwangsläufige“ Entwicklung war nach Auffassung des RH nicht gegeben. Vielmehr wäre es Aufgabe der Selbstverwaltung gewesen, besonders auf die Entwicklung der wesentlichen Parameter zu achten und frühzeitig ausreichende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Finanzielle Entwicklung, Sanierungsversuche und aufsichtsbehördliche Maßnahmen

Kapitalausstattung

Kapitalausstattung im Pensionsinstitut Wien im Jahr 2000

11.1 (1) Nach dem Zweiten Weltkrieg finanzierte das PI Wien die Leistungen überwiegend aus laufenden Beiträgen. Zwischen 1980 und 1997 sank die Zahl der Beitragszahler deutlich. Das BMASK beauftragte daher 1997 die Überprüfung des PI durch einen Aktuar. Er bewertete im Gutachten vom 23. Juni 1997 den Abgang zum 31. Dezember 1995 (bei einer Veranlagungserwartung von 5,5 %) mit über 40 %. Er führte weiters aus, die Leistungen des PI Wien seien zu hoch. Es wären die Beiträge (insbesondere über der Höchstbeitragsgrundlage) zu erhöhen und die laufenden Leistungen und alle Anwartschaften zu reduzieren. Das PI Wien sollte komplett entschuldet werden.

Das PI Wien beschloss daraufhin im September 1997 Kürzungen der laufenden Leistungen, nahm diese nach Rücksprache mit dem BMASK jedoch wieder zurück und beschloss Verschlechterungen vor allem für Aktive.⁶ Die VT-Bilanz 1997 ergab bei einer Veranlagungserwartung von 6,5 % einen Abgang von rd. 97,38 Mill. EUR (46 %).

(2) Daraufhin setzte das PI Wien ein gemeinsam mit dem BMASK entwickeltes Sanierungskonzept um.

⁶ Für Pensionisten, deren Pensionsantritt vor 1982 lag, sollte keine weitere Pensionsanpassung erfolgen. Die Pensionen sollten nicht angepasst werden, solange eine Vergleichspension kleiner war als die bisher bezogene Pension. Die Maßnahmen für Aktive brachten rd. 22,92 Mill. EUR, die geringeren Pensionsanpassungen rd. 3,79 Mill. EUR.



Finanzielle Entwicklung

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

- Ein Aussetzen der Pensionsanpassungen für drei Jahre entlastete das PI Wien um rd. 1,45 Mill. EUR.
- Die Dienstgeber brachten effektiv rd. 2,19 Mill. EUR ein.
- Der Bund entlastete das PI Wien um rd. 67,33 Mill. EUR: Er übertrug die Pensionsverpflichtungen des PI Wien für die Graz-Köflacher-Eisenbahn GmbH (rd. 37,79 Mill. EUR) auf eine Pensionskasse und übernahm die Finanzierung dafür. Weiters übertrug er Ansprüche (rd. 29,54 Mill. EUR) von rd. 75 % der verbleibenden Leistungsberechtigten (1.709 Personen) in die Höherversicherung des ASVG (§ 581 Abs. 2a ASVG).

Diese letzte Maßnahme kostete den Bund um rd. 1,29 Mill. EUR mehr als sie das PI Wien entlastete, da aufgrund der besseren Pensionsanpassungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung die Pensionen insgesamt um rd. 4,4 % stiegen.

Im PI Wien verblieb auch nach den Sanierungsmaßnahmen eine Unterdeckung von rd. 25,03 Mill. EUR (der Abgang betrug 25,54 Mill. EUR, die Sicherheitsrücklage war mit 0,51 Mill. EUR positiv). Diese sollte durch die Veranlagung des vorhandenen Vermögens mit einer Rendite von 6,5 %, durch die Beiträge der noch vorhandenen 2.765 Aktiven und eine Senkung der Verwaltungskosten abgebaut werden.

Ein Prüfgutachten bestätigte, dass der Abgang abgebaut werden könnte. Im Jahr 2007 bezeichnete ein anderer Versicherungsmathematiker das Konzept 1999 als „unverständlich“. Es hätte bereits 2000 kein Abgang bestehen bleiben dürfen.

Das PI Wien setzte den Versicherungsmathematiker, der das Konzept 1999 erstellt hatte, von 2000 bis 2006 als Aktuar ein. Er erstellte auch weiterhin Unterlagen für das BMASK hinsichtlich der Aufsicht über das PI Wien.

(3) Für ab 1. Jänner 2000 erstmals Versicherte und Beitragsteile über der Höchstbeitragsgrundlage bereits Versicherter schuf das PI Wien ein neues beitragsorientiertes System (= Neusystem), in dem keine bestimmte Leistung, sondern nur noch die Auszahlung der verrenteten und veranlagten Beiträge zugesagt wurde. Die Dienstgeber konnten die Beitragssätze innerhalb einer Bandbreite von 3,0 % und 7,5 % frei wählen, rd. 80 % der Dienstgeber reduzierten sie deutlich. Die Beiträge dieses Systems sollten nicht zur Deckung der Ansprüche des Altsystems zur Verfügung stehen.

Finanzielle Entwicklung

- 11.2** Der RH wies darauf hin, dass der Bund im Jahr 2000 den Großteil der Sanierungslast übernommen hatte, obwohl dazu keine Verpflichtung bestand. Er kritisierte, dass bereits als zu hoch erkannte Leistungen durch den Wechsel ins ASVG-System um weitere rd. 4,4 % erhöht wurden und dadurch zusätzliche Kosten für den Bund von rd. 1,29 Mill. EUR entstanden.

Er wies weiters darauf hin, dass das Gutachten vom 23. Juni 1997 eine vollständige Entschuldung des PI Wien und eine Kürzung auch von bestehenden Leistungen empfahl und mit einer Veranlagungserwartung von 5,5 % kalkulierte. Demgegenüber gingen die beschlossenen Sanierungsmaßnahmen von einer Veranlagungserwartung von 6,5 % aus und sahen keine Kürzung der als zu hoch erkannten Pensionen vor. Es verblieb daher eine Unterdeckung von rd. 25,03 Mill. EUR. Der RH sah in der Erhöhung der Veranlagungserwartung und im verbliebenen Abgang ein auch ex ante erkennbares erhöhtes Risiko für den Erfolg der Sanierung.

Schließlich kritisierte der RH, dass der Aktuar, der das Sanierungskonzept 1999 erstellt hatte, danach weiterhin für das PI Wien als Aktuar tätig war, und auch weiterhin das BMASK bei der Aufsicht über das PI Wien unterstützte. Der RH empfahl dem BMASK bei der Inanspruchnahme von versicherungstechnischen Beratungsleistungen einen von den Pensionsinstituten unabhängigen Sachverständigen heranzuziehen.

- 11.3** *Das BMASK führte aus, die weitere Erhöhung der Leistungen nach der Übertragung ins ASVG-System sei eine notwendige und systemkonforme Folge gewesen. Bei der Festsetzung der Ausgangsleistung hätte aber eine künftig zu erwartende bessere Anpassung Berücksichtigung finden können. Die Basis für die konkrete Umsetzung sei letztlich als Verhandlungsergebnis unter Einbeziehung der Sozialpartner und weiterer Experten zu sehen.*

Hinsichtlich der Auswahl der Sachverständigen für Beratungsleistungen wies das BMASK darauf hin, dass der einschlägige Fachkreis überschaubar sei und es daher nahe gelegen sei, auf bewährte Fachexpertise zurückzugreifen. Das BMASK sagte jedoch zu, künftig auf die Unabhängigkeit der herangezogenen Experten zu achten.

Das PI Wien hob hervor, dass es bereits 1997 den Abgang deutlich reduzieren wollte. Die entsprechende Satzungsänderung sei jedoch nicht genehmigt worden.

Kapitalausstattung im PI Linz im Jahr 2003

- 12.1** Im Jahr 2000 fusionierte die Elektrizitäts-, Fernwärme- und Verkehrsbetriebe AG (ESG), deren Mitarbeiter im PI Linz versichert waren, mit den Stadtbetrieben Linz (SBL), deren Mitarbeiter bei einer Pensionskasse versichert waren, zur Linz AG. Ab 2003 versicherte das PI Linz auch die Mitarbeiter der SBL und die neu in die Linz AG eintretenden Mitarbeiter. Die Anzahl der vom Pensionsinstitut betreuten Personen stieg dadurch um rund ein Drittel (um rd. 1.140).

Die Dienstgeberbeiträge der Zusatzpensionsversicherung der SBL lagen zwischen 0,8 % und 1,4 %, jene der ESG zwischen 6 % und 15 %. Im PI Linz wurden sie mit 3 % unter der Höchstbeitragsgrundlage und 10 % darüber festgelegt. Weiters fielen die unbeschränkte Ausfallhaftung des Dienstgebers und die bis dahin jährlich erhaltenen Zuschüsse von rd. 2,54 Mill. EUR weg.

Die Linz AG brachte im Gegenzug einen Geldbetrag ein, der bei einer Verzinsung von 6,5 % die bisherigen Leistungen und Anwartschaften finanzieren sollte und übernahm für diese eine Ausfallhaftung bis zu 2,54 Mill. EUR.

Bei Erstellung der Bilanz 2002 ergab sich für das PI Linz eine Reserve von rd. 2,64 Mill. EUR. Die anlässlich der Systemumstellung angestellten Berechnungen ließen Einsparungen des Dienstgebers von rd. 63,73 Mill. EUR, eine Belastung für Pensionisten⁷ von rd. 26,82 Mill. EUR und Einsparungen der Aktiven durch geringere Beitragssätze von rd. 6,25 Mill. EUR erwarten.

- 12.2** Der RH stellte fest, dass das PI Linz infolge der Systemumstellung 2003 eine Reserve von rd. 2,64 Mill. EUR aufwies. Er wies jedoch darauf hin, dass Versicherte bzw. Leistungsempfänger nach der Umstellung aufgrund des Wegfalls der Ausfallhaftung des Dienstgebers das Risiko der Veranlagung auf dem Kapitalmarkt tragen mussten, wohingegen der Dienstgeber mit Einsparungen von rd. 63,73 Mill. EUR rechnen konnte.
- 12.3** *Das PI Wien führte aus, dass somit nicht nur das PI Wien, sondern auch das PI Linz Zuschüsse erhalten habe. Das PI Linz habe Zuschüsse von der Linz AG bzw. früher der ESG erhalten, weiters hätte der Dienstgeber die Verwaltungskosten übernommen.*

⁷ Aufgrund von Anpassungen des Leistungsrechts, die bereits im Vorfeld durchgeführt wurden, z.B. der Senkung der Witwenpension von 60 % auf 40 %.

Finanzielle Entwicklung

12.4 Der RH merkte dazu an, dass die Zuschüsse der Linz AG bzw. der ESG Zuschüsse des Dienstgebers und keine staatliche Hilfe waren. Er wies darauf hin, dass es den Dienstgebern des PI Wien frei steht, ebenfalls entsprechende Beiträge zur Finanzierung des PI Wien zu leisten.

Veranlagung

13.1 (1) Nach § 446 ASVG durften Sozialversicherungsträger im Wesentlichen nur in Anleihen oder Anleihenfonds veranlagern, das BMASK konnte jedoch im Einvernehmen mit dem BMF Ausnahmen genehmigen. Um die Zielrendite von rd. 6,5 % zu erreichen, erhielten die Pensionsinstitute die Genehmigung, Investitionen nach den Grundsätzen des § 25 Pensionskassengesetz zu tätigen. Damit konnten sie auch in Aktien veranlagern.

Beide Pensionsinstitute lagerten die Veranlagung an Spezialinvestmentfonds bei jeweils drei inländischen Kapitalanlagegesellschaften aus. Sie gaben Anlageziele, Richtlinien und Informationspflichten vor und richteten Ausschüsse zur Beratung über die Veranlagung, zur Kontrolle der Einhaltung der Anlagerichtlinien und zur Kommunikation mit den Kapitalanlagegesellschaften ein. Die Ausschüsse griffen nicht in einzelne Veranlagungsentscheidungen der Kapitalgesellschaften ein.

(2) Die folgende Tabelle zeigt das Veranlagungsergebnis der Pensionsinstitute und der österreichischen Pensionskassen im Durchschnitt:

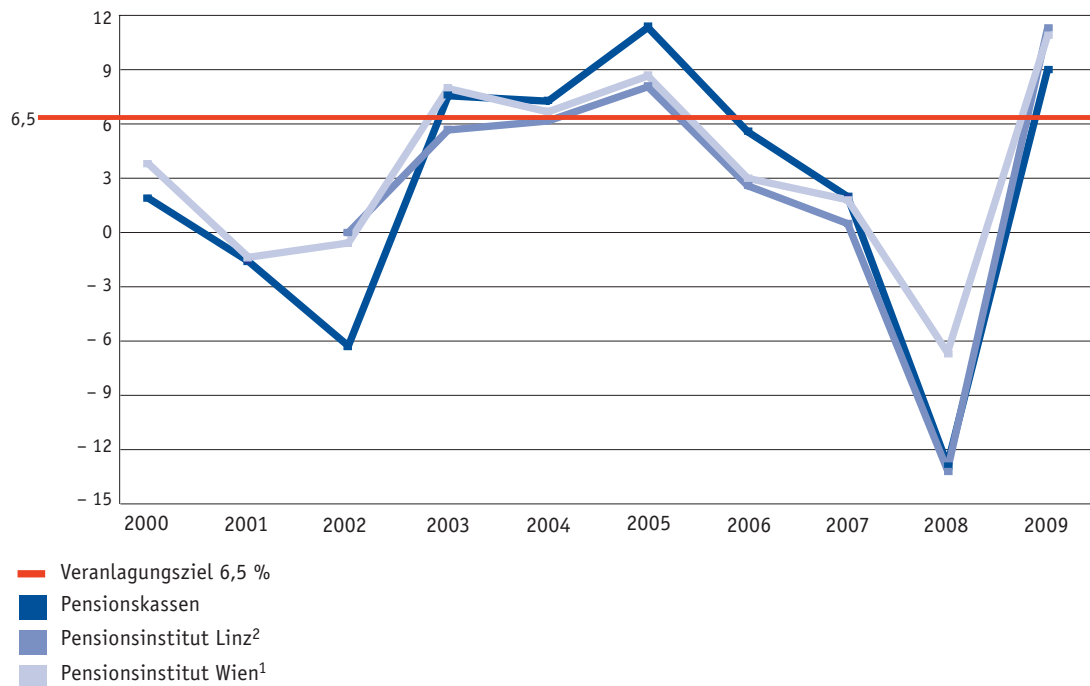
Veranlagungsergebnisse										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in %									
Pensionsinstitut Wien ¹	3,8	- 1,4	- 0,6	8,0	6,7	8,7	3,0	1,8	- 6,7	10,9
Pensionsinstitut Linz ²	n.v.	n.v.	n.v.	5,7	6,2	8,1	2,6	0,5	- 13,2	11,3
Pensionskassen	1,9	- 1,6	- 6,3	7,6	7,3	11,4	5,6	2,0	- 12,9	9,0

¹ Altsystem (inkl. Liegenschaftserträge)

² Enthalten sind Aufwertungen bzw. Verkaufserlöse der Liegenschaften, aber nicht die Zuzahlungen der Linz AG, die zwischen 2003 und 2009 insgesamt rd. 9,55 Mill. EUR ausmachten.

Quelle: Fachverband der Pensionskassen und RH

Abbildung 5: Veranlagungsergebnisse (2000 bis 2009)



¹ Altsystem (inkl. Liegenschaftserträge)

² Enthalten sind Aufwertungen bzw. Verkaufserlöse der Liegenschaften, aber nicht die Zuzahlungen der Linz AG, die zwischen 2003 und 2009 insgesamt rd. 9,55 Mill. EUR ausmachten.

Quelle: Fachverband der Pensionskassen und RH

Das PI Wien wies in den Jahren 2001 und 2002 aufgrund der Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten negative Veranlagungsergebnisse auf. 2003 bis 2005 konnten Ergebnisse über dem Veranlagungsziel von 6,5 % erzielt werden. 2006 bis 2008 lagen die Ergebnisse wieder darunter. 2008 war das Ergebnis mit 6,7 % stark negativ, aber besser als beim Durchschnitt der Pensionskassen. Dies deshalb, weil das PI Wien liquide Mittel auf mit bis zu 5 % verzinsten Festgeldkonten parkte, statt sie in die Fonds zu investieren. Außerdem erzielten die Fonds, in die das PI Wien investierte, bedingt durch ihren höheren Anleihenanteil, ein besseres Ergebnis.

Das PI Linz entschied sich 2003 für eine konservativere Veranlagungsstrategie und investierte fast die Hälfte seines Anlagevermögens in einen mit 5 % verzinsten Corporate Bond der Linz AG. Dadurch konnte es in den Jahren 2003 bis 2005 nur teilweise an den positiven Ergebnissen der Märkte partizipieren. Wegen des bestehenden Ertragsdrucks verringerte das PI Linz 2005 die Mindestanleihenquote von 70 % auf

Finanzielle Entwicklung

60 % und im November 2007 auf 50 %. Dadurch traf die Finanzkrise 2008 die nunmehr offensiveren Fonds umso heftiger. Die Ergebnisse des PI Linz waren bis 2008 schlechter als jene der Pensionskassen, 2009 erstmals besser.

Zur Verdeutlichung der Entwicklung dient folgendes Beispiel: Wären im Jahr 2003 100 EUR angelegt worden, hätten sie bis Ende des Jahres 2009 bei Veranlagung im PI Wien einen Ertrag von rd. 36 EUR, bei Veranlagung im PI Linz einen Betrag von rd. 21 EUR, bei Veranlagung bei Pensionskassen einen Ertrag von im Schnitt rd. 32 EUR erzielt. Eine Veranlagung mit kontinuierlich 4 % (wie z.B. in österreichischen Staatsanleihen) hätte in diesem Zeitraum einen Ertrag von 32 EUR erzielt.

Bei den Pensionsinstituten variierten die jährlichen Ergebnisse zwischen - 13,2 % und + 11,3 %. Zwischen den einzelnen Fonds lagen Performanceunterschiede von bis zu 13 Prozentpunkten innerhalb eines Jahres.

(3) Das PI Linz profitierte von zwei Besonderheiten:

- In den Jahren 2004 bis 2006 überzog es ein bei der Linz AG eingerichtetes Konto um bis zu 28,58 Mill. EUR, um zusätzliche Investitionen in die Fonds tätigen zu können. Am jeweiligen Jahresende glich es durch Ausschüttungen sowie die Tilgung des Corporate Bond der Linz AG das Konto wieder aus. Es erreichte so 2004 und 2005 eine Ergebnisverbesserung, 2006 nicht mehr.
- Es bewertete seine Immobilien Ende 2002 in der VT-Bilanz mit 3,34 Mill. EUR, obwohl ein Gutachten den Wert der Häuser mit 6,22 Mill. EUR ansetzte. Im Jahr 2006 ermittelte ein Folgegutachten einen Wert von 6,81 Mill. EUR, in der VT-Bilanz wurde weiterhin der niedrige Wertansatz beibehalten. Nach dem Verkaufsbeschluss Ende 2007 wertete das Pensionsinstitut die Häuser in der VT-Bilanz 2007 auf 6,42 Mill. EUR auf. Der Verkaufserlös betrug 2008 6,81 Mill. EUR.

13.2 Der RH wies darauf hin, dass die Veranlagungsentscheidungen (Auswahl der Fondsanbieter und die Vorgabe von Anlagerichtlinien) bei den Pensionsinstituten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erfolgten. Dennoch verfehlten beide Pensionsinstitute wie auch der Durchschnitt der Pensionskassen ihre Veranlagungsziele und übertrafen eine Anleihenrendite von 4 % nicht wesentlich. Der RH stellte weiters fest, dass die Bandbreite der Ergebnisse sehr groß war.



Finanzielle Entwicklung

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Der RH merkte an, dass das PI Linz durch die stillen Reserven bei den Immobilien indirekt von Zuschüssen der Linz AG profitierte und ihm auch die günstigen Konditionen des bei der Linz AG eingerichteten Liquiditätskontos zugute kamen.

- 13.3** *Das PI Linz wies darauf hin, dass ein indirekter Zuschuss nur bei der vom Verkehrswert abweichenden Immobilienbewertung in der VT-Bilanz, aber nie im Zusammenhang mit dem Liquiditätskonto erfolgt sei. Hinsichtlich der günstigen Bank-Konditionen sei der Linz AG kein finanzieller Nachteil entstanden.*

Bilanzierung

- 14.1** (1) Inhalt und Gliederung der VT-Bilanz sowie die Berechnungsgrundlagen waren nach den Satzungen beider Pensionsinstitute in einem Geschäftsplan zu regeln. Beide Pensionsinstitute wichen jedoch in den VT-Bilanzen vom Geschäftsplan ab:

- Das PI Wien rechnete in den Bilanzen der Jahre 2001 bis 2006 mit einem höheren Pensionsantrittsalter als im Geschäftsplan vorgesehen.
- Das PI Linz verwendete ab der Bilanz 2008 die Sterbetafeln⁸ aus 2008, im Geschäftsplan waren die Sterbetafeln 1999 vorgesehen.

Das PI Wien stellte dadurch seine finanzielle Lage besser dar, als es dem Geschäftsplan entsprach, das PI Linz nicht.

Das PI Wien berücksichtigte weiters in der Bilanz 2002 bereits eine Satzungsänderung, obwohl diese zum Bilanzstichtag und bei Vorliegen der Bilanz noch nicht von der Generalversammlung beschlossen war und senkte damit den ausgewiesenen Abgang. Hingegen berücksichtigte es in der Bilanz 2008 bereits beschlossene Leistungskürzungen von 15 % nicht.

(2) Bei der Erstellung der SV-Bilanzen traten bei beiden Pensionsinstituten Buchungs- bzw. Bewertungsfehler auf: Das PI Wien vertauschte Rechnungsabgrenzungen und Forderungen bzw. Verbindlichkeiten, das PI Linz bewertete die Wertpapiere nicht wie in den Rechnungsvorschriften vorgesehen. 2009 korrigierte das PI Linz auf Anregung des RH die Werte.

⁸ Die Sterbetafeln geben die statistische Lebenserwartung der Bevölkerung aufgeteilt nach Geburtsjahrgängen wieder.

Finanzielle Entwicklung

14.2 Der RH empfahl den Pensionsinstituten, bei der Erstellung der Bilanzen genauer auf die Einhaltung der Rechnungsvorschriften und des Geschäftsplanes zu achten.

14.3 *Das PI Wien vertrat die Ansicht, dass die geschäftskonforme Erstellung der VT-Bilanz im primären Verantwortungsbereich des Aktuars und des Prüfactuars liege und im Übrigen der Geschäftsplan seit der Bilanz 2007 eingehalten wurde. Die Empfehlung des RH sei damit gegenstandslos.*

Das PI Linz wies darauf hin, dass der Vorstand am 29. November 2007 die Verwendung der entsprechenden neuen Sterbetafeln beschlossen habe. Seiner Ansicht nach sei es damit zu einer rechtsgültigen Änderung des Geschäftsplanes gekommen, lediglich ein expliziter Neubeschluss sei nicht erfolgt. Zur Klarstellung werde aber zukünftig bei entsprechenden Änderungen auch der gesamte Geschäftsplan neu beschlossen. Hinsichtlich der Bewertung der Wertpapiere schloss sich das PI Linz aber der Meinung des RH (TZ 5) an, dass die geltenden Rechnungsvorschriften für die Pensionsinstitute ungeeignet seien. Durch die vorgenommene Korrektur sei in der SV-Bilanz 2009 ein „stiller Verlust“ von 20,5 Mill. EUR enthalten.

Das BMASK sagte zu, künftig auf die Einhaltung der Rechnungsvorschriften und des Geschäftsplanes durch die Pensionsinstitute zu achten.

14.4 Der RH begrüßte die Zusagen des PI Linz und des BMASK, seine Empfehlungen umzusetzen.

Hinsichtlich der „primären Verantwortung“ der Aktuare entgegnete der RH dem PI Wien, dass die Bestellung eines Aktuars die Selbstverwaltung nicht von ihrer gesetzlichen Verantwortung entbinde. Weiters hielt der RH fest, dass der Aktuar bei der erstmaligen Abweichung der VT-Bilanz vom Geschäftsplan ausdrücklich zwei Varianten der Bilanz erstellt hatte, um die Selbstverwaltung zu informieren.

Leistungskürzungen
im Pensionsinsti-
tut Wien im Altsys-
tem

Maßnahmen 2000 bis 2006

15.1 (1) Im April 2000 legte der Aktuar des PI Wien dem Verwaltungsausschuss eine im Auftrag des BMASK erstellte Bilanzvorschau bis 2010 vor. Er kam zu dem Schluss, dass lediglich bei einem Veranlagungserfolg von 7,5 % in allen Jahren der benötigte Deckungsgrad erreicht würde. Die Aufsichtsbehörde vertrat die Ansicht, dass nach § 479 Abs. 4 ASVG Leistungskürzungen nicht präventiv zulässig seien, son-



dern nur, wenn der Abgang das vorgesehene Ausmaß bereits übersteige. Das PI Wien beschloss daraufhin keine Kürzungen.

(2) Die im Sanierungskonzept 1999, im Geschäftsplan und in der Bilanzvorschau getroffenen Annahmen, insbesondere die erwarteten Veranlagungsergebnisse, traten nicht ein. Alleine durch schlechte Veranlagungsergebnisse verlor das PI Wien zwischen 2000 und 2002 gegenüber den Planungen rd. 10,84 Mill. EUR, bis 2006 rd. 16,52 Mill. EUR.

Das PI Wien beschloss daher Pensionsanpassungen, die geringer waren als im Geschäftsplan angenommen. Der Geschäftsplan sah 2 % pro Jahr vor; die tatsächlichen Pensionsanpassungen betragen:

im Jahr 2002:	0,8 %
im Jahr 2003:	0,5 %
im Jahr 2004:	0,8 %
im Jahr 2005:	–
im Jahr 2006:	1 % bzw. 0,5 % für Personen mit Pensionsantritt 2005
ab dem Jahr 2007:	keine Pensionsanpassungen mehr.

Die gesetzliche Pension wurde im Vergleichszeitraum um insgesamt rd. 16 % erhöht. Ein völliges Aussetzen der Pensionsanpassungen für drei Jahre wurde im Sanierungskonzept 1999 jedoch nur mit rd. 1,45 Mill. EUR bewertet.

2003 erhöhte das PI Wien die Abschläge bei Antritt einer vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer (55 für Frauen, 60 für Männer) von 1 % pro Jahr (max. 5 %) auf 2 % pro Jahr (max. 10 %). Auch diese Maßnahme war jedoch nicht ausreichend, um die finanzielle Lage des PI Wien dauerhaft auszugleichen.

(3) Das PI Wien veränderte auch die Bilanzierungsgrundsätze. Der Aktuar legte die VT-Bilanz 2001 in zwei Varianten vor. Die geschäftsplanmäßige Bilanz zeigte neben dem maximal möglichen Abgang eine negative „Sicherheitsrücklage“ von rd. 4,20 Mill. EUR. Durch eine Veränderung der Annahmen (eine Erhöhung des für die Zukunft angenommenen Pensionsantrittsalters um ein Jahr) konnte der Aktuar eine positive Sicherheitsrücklage ausweisen. Eine Änderung des Geschäftsplans (in dem als Annahme über das künftige Pensionsantrittsalter 60 bzw. 55 Jahre festgeschrieben waren) erfolgte nicht. Das PI Wien beschloss keine weiteren Maßnahmen. Der Prüfactuar erteilte den Bestätigungsvermerk, wies aber ausdrücklich darauf hin, dass daraus keine garantierte Leistungshöhe ableitbar sei.

Finanzielle Entwicklung

In der VT-Bilanz 2002 erhöhte das PI Wien das angenommene Pensionsantrittsalter erneut um ein halbes Jahr; in der VT-Bilanz 2004 nochmals um ein halbes Jahr auf 62 Jahre für Männer und 57 Jahre für Frauen. Nach der VT-Bilanz 2005 schlug der Aktuar im Sommer 2006 eine weitere Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt vor. Der Vorstand lehnte diese Maßnahme jedoch ab.

- 15.2** Der RH stellte fest, dass das PI Wien mit den geringen Pensionsanpassungen und der Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt 2003 Maßnahmen zur Reduktion des Abgangs gesetzt hatte. Er wies jedoch darauf hin, dass diese nicht ausreichend waren.

Aufgrund der Bilanzprognose im Jahr 2000, der Anhebung des Pensionsantrittsalters in den VT-Bilanzen und den Vorschlägen des Aktuars für weitere Abschläge lagen durchaus Hinweise auf finanzielle Probleme des PI Wien vor. Angesichts der bereits im Jahr 2000 geleisteten Hilfe des Bundes und der Schließung des Altsystems bei unvollständiger Kapitaldeckung war nach Auffassung des RH besondere Vorsicht geboten. Der RH kritisierte daher, dass das PI Wien keine weiteren Maßnahmen gesetzt hatte, und das BMASK nicht verstärkt auf weitere Maßnahmen gedrängt hatte.

Er empfahl dem PI Wien, im Altsystem künftig die erforderlichen leistungs- und beitragsseitigen Maßnahmen rechtzeitig zu treffen, nämlich bereits dann, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar ist.

Der RH empfahl dem BMASK, als Aufsichtsbehörde darauf hinzuwirken, dass die Pensionsinstitute künftig die erforderlichen leistungs- und beitragsseitigen Maßnahmen rechtzeitig treffen.

- 15.3** *Das PI Wien wies den Vorwurf einer Säumigkeit zurück. Es habe das Umstellungskonzept (durch das Aussetzen der Pensionsanpassungen und die Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt) übererfüllt. Der Aktuar habe bis 2006 immer die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bestätigt, ex-post gesehen sei aber das Umstellungskonzept ungeeignet gewesen. Es sei ohne Verschulden des PI Wien gescheitert.*

- 15.4** Der RH wies zunächst darauf hin, dass auch das Umstellungskonzept von den Gremien des PI Wien beschlossen worden war. Er teilte die Ansicht des PI Wien nicht, es hätte das Umstellungskonzept übererfüllt. Dieses sah nämlich explizit die Verpflichtung zu Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen vor, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten. Diese Verpflichtung war auch im § 479 ASVG enthalten. Die vom PI Wien gesetzten Maßnahmen blieben aber insbe-



Finanzielle Entwicklung

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

sondere angesichts der Kapitalmarktentwicklung und der Entwicklung des Pensionsantrittsalters deutlich hinter dem erforderlichen Ausmaß zurück. Von einer „Übererfüllung“ des Konzepts, nur weil überhaupt Maßnahmen gesetzt wurden, konnte nach Ansicht des RH keine Rede sein. Auch die bereits im Konzept vorgesehene Verbesserung der Rendite der Liegenschaft wurde nicht erreicht.

Nach Ansicht des RH war die Verschlechterung der finanziellen Lage bereits deutlich vor dem Jahr 2006 erkennbar. Es gab dafür mehrere Hinweise:

- Ankündigung einer stärkeren Unterdeckung als erwartet bereits in der Bilanzvorschau im April 2000,
- Unterschreitung des Veranlagungsergebnisses allein in den Jahren 2000 bis 2002 um 10,84 Mill. EUR und bis 2006 um 16,52 Mill. EUR,
- Bilanzierung in „Varianten“ bereits 2001 (wobei in der Variante, die der Logik des Geschäftsplanes folgte, die gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten waren),
- Erhöhung des den Berechnungen zugrunde gelegten Pensionsantrittsalters in den VT-Bilanzen 2001, 2002 und 2004),
- Vorschlag des Aktuars im Jahr 2006, weitere Verschlechterungen im Leistungsrecht zu beschließen.

Angesichts der bereits empfangenen staatlichen Unterstützung und der in der Bilanz ausgewiesenen Unterdeckung wäre nach Ansicht des RH eine entsprechend sorgfältige Beachtung der finanziellen Lage des PI Wien durch die Selbstverwaltung angezeigt gewesen.

Der RH hielt daher an seiner Kritik und seiner Empfehlung fest.

Maßnahmen 2007 und 2008

- 16.1** (1) Am 2. August 2007 legte der Aktuar die VT-Bilanz 2006 dem Vorstand in drei Varianten vor. Die dem Geschäftsplan entsprechende Variante wies einen unzulässig hohen Abgang aus.⁹ Nur unter Verzicht auf künftige Pensionsanpassungen könnte der gesetzliche Rahmen erfüllt werden. Dies entsprach jedoch nicht dem Geschäftsplan.

⁹ Schon der Abgang war mit 13,87 % höher als zulässig (13 %); die wirtschaftliche Unterdeckung unter Berücksichtigung der negativen Sicherheitsrücklage hätte sogar 19,44 % betragen.

Finanzielle Entwicklung

Das PI Wien nahm alle Varianten der Bilanz zur Kenntnis, ohne eine Variante als maßgeblich zu bezeichnen.

Daraufhin stellte die evangelische Kirche A.B. schriftlich eine Anfrage an das PI Wien, welche der drei Bilanzen maßgeblich sei. Das PI Wien antwortete, dass alle drei Varianten vom Vorstand beschlossen worden seien. Die Kirche fragte daher bei der Aufsichtsbehörde an, ob eine eindeutige Bilanz vorliegen müsse. Das BMASK erklärte dazu, der Beschluss des PI Wien sei ausreichend. Das BMASK stellte intern fest, dass der gesetzliche Abgang „gerade noch eingehalten werden konnte“. Eine externe Prüfung der VT-Bilanz stellte fest, dass mit weiteren Bilanzverschlechterungen durch längere Lebenserwartung und schlechte Veranlagungsergebnisse zu rechnen sei.

Der Aktuar des PI Wien schlug eine Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt, eine Beschränkung der Pensionsanpassungen und Maßnahmen hinsichtlich der Verwaltungskosten vor. Das PI Wien beschloss diese Maßnahmen nicht, der Vorstand empfahl der Generalversammlung, bis auf Weiteres keine Pensionsanpassungen mehr vorzunehmen. Der Aufsichtskommissär sah dies als ausreichend an, um 2007 den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen. Die Aufsichtsbehörde bestätigte am 27. August 2007, dass die getroffenen Maßnahmen vorerst als ausreichend anzusehen seien.

(2) Im Dezember 2007 bewertete ein weiterer Gutachter, der vom PI Wien beauftragt wurde, die Unterdeckung bei seiner Ansicht nach realistischer Veranlagungserwartung (4,5 %) ohne weitere Pensionsanpassungen mit rd. 64,50 Mill. EUR. Das BMASK forderte daraufhin das PI Wien auf, ein Sanierungskonzept zu erstellen. Im Jänner 2008 legte das PI Wien ein solches Konzept vor.

Im Frühjahr 2008 sprachen Interessenvertreter und Landespolitiker beim BMF und beim BMASK vor und drängten auf eine Lösung mit möglichst geringen Leistungskürzungen. Das BMASK beurteilte Leistungskürzungen bezüglich ihrer rechtlichen und politischen Auswirkungen als schwer einschätzbar. Es sei mit dem Vorwurf grob unsozialer, verfassungsrechtlich bedenklicher Maßnahmen zu rechnen. Eine Alternative wäre die Überführung von Leistungen auf Träger der gesetzlichen Sozialversicherung.

Im Juni 2008 fand eine Generalversammlung des PI Wien statt. Der Aufsichtskommissär erklärte, Eingriffe müssten aus rechtlichen Gründen auf aktuellen Daten basieren. Es sollte zuerst die Bilanz des Jahres 2007 vorliegen. Die Bilanz 2007 lag bei der Generalversammlung noch nicht vor, da das PI Wien den Aktuar gewechselt hatte. Das

PI Wien beschloss das Sanierungskonzept zum damaligen Zeitpunkt daher nicht.

(3) Nach der im August 2008 vorgelegten Bilanz 2007 lag die wirtschaftliche Unterdeckung für beide Systeme mit 21,6 % (38,49 Mill. EUR) weit über den zulässigen 12 % (21,34 Mill. EUR). Der Prüfvaktuar erteilte nur einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk. Eine im September 2008 (kurz vor der Nationalratswahl 2008) durchgeführte Generalversammlung war nicht beschlussfähig, da ein Großteil der Dienstnehmerseite nicht erschien. In der Generalversammlung vom 1. Oktober 2008 beschloss das PI Wien schließlich die geplante Sanierung in Form von Leistungskürzungen von durchschnittlich 38 %.

- 16.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Sanierungsmaßnahmen über ein Jahr verspätet beschlossen wurden. Bereits nach Vorliegen der Bilanz 2006 im August 2007 hätten seiner Auffassung nach umgehend Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die Bilanz mit den Pensionsanpassungen laut Geschäftsplan wies nämlich einen höheren Abgang aus, als gesetzlich zulässig war. Der RH war daher der Ansicht, dass das PI Wien verspätet reagierte und das BMASK zur Verzögerung beitrug.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das PI Wien, künftig die erforderlichen Maßnahmen im Altsystem bereits dann zu treffen, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar ist, und seine Empfehlung an das BMASK, als Aufsichtsbehörde darauf hinzuwirken.

- 16.3** *Das BMASK erklärte, der Aufsichtskommissär habe die Maßnahmen des Vorstands des PI Wien bei Vorlage der Bilanz 2006 am 2. August 2007 als ausreichend bewertet, weil dieser die Einholung eines externen Gutachtens und eine Empfehlung an die Generalversammlung, keine Pensionsanpassung vorzunehmen, beschlossen hatte.*

Das PI Wien wies den Vorwurf der Säumigkeit zurück. Unverzüglich nach Vorliegen der VT-Bilanz 2006 habe der Vorstand „dafür gesorgt, dass die Vorgaben eingehalten werden“. Es seien aktuelle Zahlen nötig gewesen, deshalb sei die VT-Bilanz 2007 abgewartet worden. Deren Erstellung habe sich bedingt durch den Wechsel des Aktuars etwas verzögert. Gerade im sensiblen Bereich der Kürzungen bestehender Leistungen könnten Entscheidungen nicht aufgrund von Vermutungen, sondern nur auf Basis entsprechender Berechnungen getroffen werden. Angesichts der zweijährigen Säumigkeit des BMASK bei der Genehmigung der Beschlüsse sei ein entsprechender Vorwurf an das PI Wien unverständlich.

Finanzielle Entwicklung

- 16.4** Der RH wies zur Stellungnahme des PI Wien zunächst darauf hin, dass es diesem anlässlich der VT-Bilanz 2006 nicht nur nicht unverzüglich nicht gelang, für die Einhaltung der Vorgaben des § 479 ASVG zu sorgen, sondern auch bis zum Ende der Gebarungsprüfung 2010 nicht.

Zur Frage der Sensibilität der Leistungskürzungen auf Grundlage vorläufiger Daten merkte der RH an, dass das Beibehalten der als überhöht erkannten Zahlungen zu einem ständigen Steigen der Unterdeckung führte und so die zur Deckung der Ansprüche der übrigen Anspruchsberechtigten verfügbaren Mittel verringerte. Der RH konnte keine Verbesserung der Datenqualität durch das Zuwarten bis Oktober 2008 erkennen, da die Entscheidung dadurch auf Daten gestützt werden musste, die im Verhältnis zum Bilanzstichtag 31. Dezember des Vorjahres bereits zehn Monate alt waren.

Schließlich kann die Verspätung bei der Beschlussfassung des PI Wien nicht mit der Verzögerung der Entscheidung des BMASK über die aufsichtsbehördliche Genehmigung „aufgerechnet“ werden. Der RH verwies darauf, dass das BMASK in seiner Stellungnahme die Suche nach einer „alternativen“ Lösung (und damit die Verzögerung der Entscheidung über die Beschlüsse des PI Wien) als ein Eingehen auf die Wünsche der Selbstverwaltung des PI Wien bezeichnet. (TZ 17.3)

Zur Stellungnahme des BMASK wies der RH darauf hin, dass es nach der Vorstandssitzung vom 2. August 2007 noch über ein Jahr dauerte, bis die notwendigen Beschlüsse gefasst wurden.

Der RH hielt daher an seiner Kritik und seinen Empfehlungen fest.

Maßnahmen 2009 und 2010

- 17.1** (1) Im Oktober 2008 ersuchte das PI Wien das BMASK um Genehmigung der Sanierungsmaßnahmen; sie sollten mit 1. Jänner 2009 wirksam werden. Auf Anfrage des BMASK vom 31. Oktober 2008 stellte der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes im November 2008 fest, dass eine Verweigerung der Genehmigung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gerechtfertigt wäre.

(2) Am 18. Dezember 2008 diskutierten beide Pensionsinstitute (Wien und Linz) das weitere Vorgehen mit dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Der Abschluss des Genehmigungsverfahrens für Leistungskürzungen vor Jahreswechsel wurde als unmöglich eingeschätzt. Noch während des Gesprächs teilte der Obmann des



Finanzielle Entwicklung

B
M
A
S
K**Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen**

PI Wien mittels Obmannverfügung die vorgelegte Satzungsänderung in zwei Teile auf. Der eine Teil enthielt die Leistungskürzungen von durchschnittlich 38 %, der andere Teil enthielt die Begleitmaßnahmen (insbesondere eine Senkung der Veranlagungserwartung). Das BMASK genehmigte die Begleitmaßnahmen bereits am nächsten Tag. Über die Leistungskürzungen sollte bis Ende Februar 2009 entschieden werden.

(3) Nach Verstreichen dieser Frist und einem weiteren Termin mit dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zog das PI Wien am 27. März 2009 die dem BMASK seit Dezember 2008 vorliegende Satzungsänderung mit den Leistungskürzungen zurück, teilte diese wiederum auf zwei Satzungsänderungen auf und reichte diese zur Genehmigung ein. Die erste Satzungsänderung umfasste eine Leistungskürzung von 15 %, die zweite weitere Kürzungen (im Schnitt nochmals rd. 27 %). Die Aufsichtsbehörde genehmigte per 31. März 2009 die erste Satzungsänderung mit Kürzungen von 15 %. Mit 1. April 2009 verlautbarte das PI Wien die Satzungsänderung, sie trat am 2. April in Kraft. Am 14. April wurden die Bescheide, mit denen die Pensionen ab 2. April 2009 um 15 % gekürzt wurden, versandt.

(4) Das PI Wien ging von einer Entscheidung des BMASK betreffend die zweite Satzungsänderung bis Juni 2009 aus. Das BMASK wies in einem Schreiben an das BMF vom 24. Juni 2009 darauf hin, dass eine politische Lösung dränge. Eine Protokollanmerkung zum Ministerratsvortrag vom 28. Juli 2009 erwähnte die Suche nach einer Lösung für die Pensionsinstitute gemeinsam mit einer geplanten Novelle des Pensionskassengesetzes.

(5) Im August 2009 beschloss das PI Wien die VT-Bilanz 2008. Die Unterdeckung betrug aufgrund der vom BMASK genehmigten Umstellung des Rechnungszinses, des schlechten Veranlagungsergebnisses 2008 und der weiterhin nur teilweise gekürzten Leistungen rd. 117,07 Mill. EUR (53,81 %). Der Prüfaktuar versagte den Bestätigungsvermerk und hielt Kürzungen über das schon beschlossene Ausmaß hinaus für nötig, da durch zu hohe Auszahlungen ein Schaden für die Versicherten entstehe. Die Dienstnehmervertreter stimmten jedoch weiteren Kürzungen nicht zu, der Aufsichtskommissär sah keinen weiteren unmittelbaren Handlungsbedarf. Die Generalversammlung entlastete den Vorstand.

(6) In der Generalversammlung vom 15. Dezember 2009 ersuchte das BMASK das PI Wien, den Ende März eingebrachten Satzungsänderungsentwurf zurückzuziehen (und allenfalls neu einzureichen). Das PI Wien lehnte dies aus haftungsrechtlichen Gründen ab und überlegte einen Devolutionsantrag. Der Aufsichtskommissär stellte für diesen Fall

Finanzielle Entwicklung

die sofortige Genehmigung der Satzungsänderung durch das BMASK in Aussicht. Am 26. März 2010 teilte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz dem PI Wien schriftlich mit, er habe die Weisung erteilt, die Satzungsänderung zu genehmigen, wenn bis Oktober 2010 keine politische Lösung erreicht werden könne. Dies sah das PI Wien als Grundlage, um keinen Devolutionsantrag zu stellen.

- 17.2** Der RH betonte, dass das BMASK bis Anfang September 2010 über die seit März 2009 vorliegende Satzungsänderung noch immer nicht entschieden hatte. Dadurch entstand eine Verzögerung von 18 Monaten. Die Genehmigung der Absenkung der Veranlagungserwartung ohne gleichzeitige Leistungskürzungen führte zu großen Abgängen in der VT-Bilanz des PI Wien und damit auch zur Verweigerung des Bestätigungsvermerks. Der RH wies darauf hin, dass sich durch die dargelegten Verzögerungen die finanzielle Lage des PI Wien weiter verschlechtert hatte.

Der RH empfahl dem BMASK, über die von den Pensionsinstituten beschlossenen Maßnahmen ohne unnötigen Aufschub, jedenfalls aber in der gesetzlichen Frist, zu entscheiden.

- 17.3** *Das BMASK führte aus, sein Vorgehen sei von der Parallelität von politischen Bemühungen und aufsichtsbehördlichem Handeln geprägt gewesen. Zur Vermeidung rechtlicher Unsicherheiten und im Sinne der berechtigten Interessen der Anspruchsberechtigten hätte daher das BMASK den Wunsch der Selbstverwaltung des PI Wien aufgegriffen und aus verfassungsrechtlichen und verwaltungsökonomischen Gründen gemeinsam mit dem PI Wien alternative Sanierungsoptionen ausgearbeitet.*

- 17.4** Der RH blieb angesichts des Überschreitens der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten um mehr als das Dreifache und der weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage des PI Wien in diesem Zeitraum bei seiner Kritik. Er hielt auch an seiner Empfehlung an das BMASK fest, ohne unnötigen Aufschub, jedenfalls aber in der gesetzlichen Frist zu entscheiden.

Leistungskürzungen
im Pensionsinstitut
Wien im Neusystem

- 18.1** (1) Im Neusystem konnte das PI Wien Leistungskürzungen auch ohne Satzungsänderung und somit ohne Genehmigung durch das BMASK beschließen. Aufgrund des schlechten Veranlagungsergebnisses 2008, der Verlängerung der Lebenserwartung und der Änderung der Veranlagungserwartung zeigte die VT-Bilanz 2008 einen Kürzungsbedarf im Neusystem zwischen 20 % und 36 % je nach Versichertengruppe. Das PI Wien beschloss am 5. Dezember 2008 diese Leistungskürzungen,

der Obmann zog den Beschluss jedoch nach einem Treffen im BMASK im Dezember 2008 zurück. Jeweils nach Rücksprache mit dem BMASK beschloss das PI Wien am 11. März 2009 zuerst eine Kürzung um 10 %, dann aber am 1. April 2009 statt dessen eine Kürzung um 15 % einheitlich für alle Versichertengruppen rückwirkend ab 1. Jänner 2009. Diese Kürzung setzte das PI Wien auch um. Die Differenz auf den höheren Kürzungsbedarf laut VT-Bilanz 2008 blieb offen.

(2) In der Satzung des PI Wien war geregelt, dass im Falle einer Unterdeckung im Neusystem Kürzungen mit 1. Jänner des auf den Bilanzstichtag folgenden Jahres wirksam werden sollten (im konkreten Fall somit am 1. Jänner 2009). Der Zeitpunkt der Beschlussfassung war im PI Wien nicht geregelt.

Das PI Wien beschloss am 15. Dezember 2009 eine Satzungsänderung, wonach Kürzungen erst mit dem auf die Erstellung der VT-Bilanz folgenden 1. Jänner (also ein Jahr nach Bilanzstichtag bzw. im konkreten Fall dem 1. Jänner 2010) vorzunehmen wären. Das BMASK genehmigte diese Satzungsänderung zunächst nicht. Das PI Wien führte daraufhin die weiteren Leistungskürzungen auch mit 1. Jänner 2010 nicht durch. Der Prüfvaktuar teilte im März 2010 dem Vorstand schriftlich mit, dass er dies für einen Satzungsverstoß halte und verweigerte den Bestätigungsvermerk. Die Genehmigung des BMASK für die Satzungsänderung lag auch bei Ende der Gebarungüberprüfung des RH noch nicht vor.

- 18.2** Der RH wies darauf hin, dass das PI Wien 2009 und 2010 auch im beitragsorientierten System (Neusystem) Leistungen auszahlte, die aktuarisch nicht gedeckt waren. Auch für die Zukunft war unklar, in welcher Weise bzw. zu welchem Zeitpunkt die notwendigen Kürzungen umgesetzt werden sollen.

Der RH empfahl dem PI Wien, die im Neusystem notwendigen Kürzungen im Sinne der Satzung in Zukunft zeitgerecht und vollständig umzusetzen.

- 18.3** *Zur Empfehlung des RH, in Zukunft die notwendigen Kürzungen im Sinne der Satzung zeitgerecht und vollständig umzusetzen, teilte das PI Wien mit, dass es der ausdrückliche Wunsch des BMASK gewesen sei, die Leistungen des beitragsorientierten Systems (Neusystem) nicht anders zu behandeln als die Leistungen des leistungsorientierten Systems (Altsystem), solange nach einer Alternativlösung für beide Systeme gemeinsam gesucht werde.*

Finanzielle Entwicklung

Leistungskürzungen
im Pensionsinsti-
tut Linz

18.4 Der RH hielt dazu fest, dass die in den einschlägigen Rechtsvorschriften (§ 479 ASVG bzw. Satzung des PI Wien) vorgesehenen Maßnahmen unabhängig von allfälligen „Wünschen“ des BMASK rechtzeitig zu ergreifen sind.

19.1 Bis 2008 waren im PI Linz keine Leistungskürzungen notwendig. Ende 2008 zeichnete sich jedoch aufgrund schlechter Veranlagungserfolge die Notwendigkeit dazu ab. Nach der bestehenden Satzung konnte das PI Linz erst bei Vorliegen der VT-Bilanz (ca. im Juni 2009) Leistungskürzungen beschließen, die dann entweder mit einem Jahr Verzögerung, oder rückwirkend erfolgt wären. Das PI Linz beschloss daraufhin eine Satzungsänderung, die dem Vorstand noch vor Vorliegen der VT-Bilanz eine Kürzung ermöglichte, sofern sich aufgrund der finanziellen Situation im letzten Quartal eines Jahres eine Unterdeckung abzeichnete. Nach Erstellung der VT-Bilanz wären etwaige Differenzen mit einem Jahr Verspätung auszugleichen. Das BMASK genehmigte die Satzungsänderung am 4. Dezember 2008.

Das PI Linz kürzte die Leistungen und Anwartschaften im April 2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2009 um 17 %. Zwei Leistungsbezieher erhoben dagegen Klage beim Arbeits- und Sozialgericht. Im ersten Fall entschied das Gericht in erster Instanz, dass die Leistungskürzung zulässig war, ihre Rückwirkung jedoch aufgrund der Satzung nicht. Beide Verfahren waren bei Ende der Gebarungüberprüfung noch nicht rechtskräftig abgeschlossen.

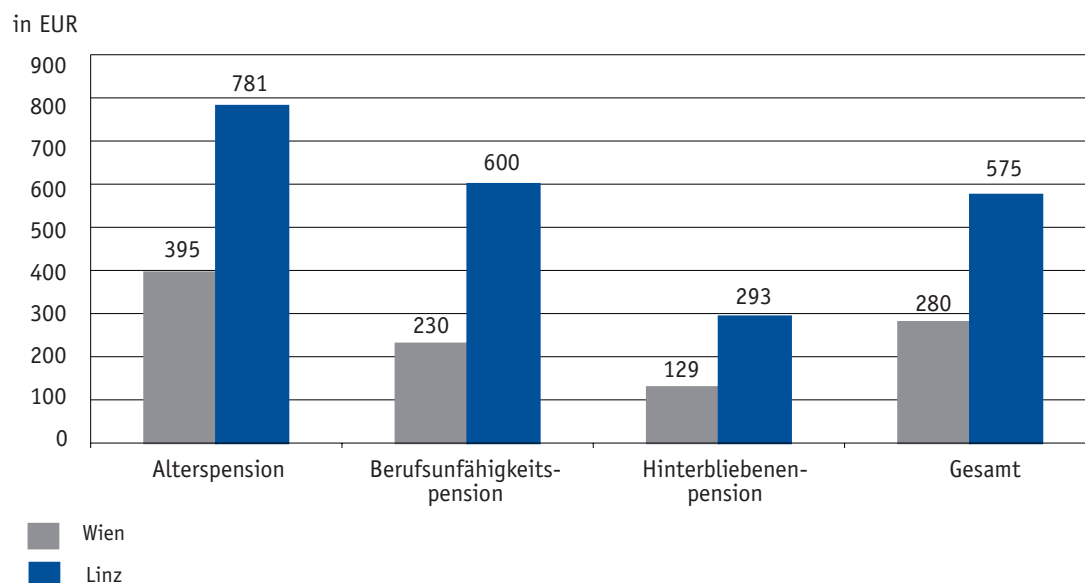
19.2 Der RH anerkannte, dass das PI Linz zeitnah auf die finanzielle Situation reagierte. Er wies jedoch auf das rechtliche Risiko aufgrund der laufenden Verfahren hin und empfahl auch im Interesse der Rechtssicherheit der Leistungsbezieher, künftig rückwirkende Leistungskürzungen zu vermeiden oder eindeutige Regelungen in der Satzung zu treffen.

19.3 *Das PI Linz führte aus, zur rückwirkenden Pensionskürzung sei es überhaupt nur gekommen, weil für das erste Quartal 2009 eine politische Lösung zur – zumindest teilweisen – Vermeidung der Kürzungen in Aussicht gestellt wurde. Das PI Linz habe daraufhin einen bereits im Jänner 2009 geplanten Kürzungsbeschluss einmalig verschoben. Es sagte zu, eine eindeutige Satzungsbestimmung zu formulieren und künftig rückwirkende Kürzungen zu vermeiden.*

Festlegung der Bei-
träge und Leistungen

20.1 (1) Beide Pensionsinstitute gewährten Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenpensionen. Die folgende Grafik zeigt ihre durchschnittliche Höhe im Jahr 2009.¹⁰

Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe der Leistungen in EUR



Quelle: RH

- Die Alterspensionen waren beim PI Linz rund doppelt so hoch wie beim PI Wien.
- Berufsunfähigkeitspensionen waren beim PI Linz um rd. 160 % höher als beim PI Wien. Beim PI Linz erhielten die Versicherten jene Leistung, die sie bei Beitragsleistung bis zum 50. Lebensjahr erhalten hätten (erhöhter Risikoschutz). Das PI Wien berücksichtigte nur die tatsächliche bisherige Versicherungsdauer.
- Hinterbliebenenleistungen waren beim PI Linz um rd. 130 % höher. Grund dafür war, dass sich Verschlechterungen im Leistungsrecht für Eigenpensionen zwischen dem Anfall der Eigenpension und dem Anfall der Hinterbliebenenpension für die Hinterbliebenen beim PI Wien auswirkten, beim PI Linz dagegen nicht.

¹⁰ Die Grafik zeigt lediglich die im System verbliebenen Leistungen. Im Jahr 2000 wurden rd. 1.700 Pensionen in die freiwillige Höherversicherung übertragen, sie lagen im Schnitt bei rd. 130 EUR.

Finanzielle Entwicklung

Der Anteil der Berufsunfähigkeitspensionisten lag beim PI Wien um rd. 24 % höher als beim PI Linz. Die Entscheidung, ob Berufsunfähigkeit vorlag, erfolgte nicht durch die Pensionsinstitute, sondern durch den Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung.

Die höchste ausbezahlte Pension betrug beim PI Wien monatlich mehr als 8.000 EUR brutto zusätzlich zur gesetzlichen Pension, in Linz rd. 3.800 EUR brutto. Beim PI Linz erhielten 39 Personen eine Pension von über 2.000 EUR brutto monatlich, beim PI Wien 19 Personen.

(2) Die Beitragssätze waren beim PI Linz überwiegend höher als beim PI Wien und zeitweise rund doppelt so hoch.¹¹ Der Dienstgeber leistete dem PI Linz bis 2003 neben den individuell zuordenbaren Beiträgen auch Sonderbeiträge, die zuletzt rd. 2,54 Mill. EUR oder rund ein Viertel der jährlichen Gesamtbeiträge betragen.

(3) Sowohl beim PI Wien als auch beim PI Linz war das Verhältnis der Beiträge zu den Leistungen bei verschiedenen Personengruppen unterschiedlich.

- Personen mit früherem Pensionsantrittsdatum erhielten im Verhältnis zu ihren Beiträgen höhere Leistungen als Personen mit späterem Pensionsantrittsdatum.¹² Als (teilweisen) Ausgleich für die unterschiedlichen Leistungsrechte erhöhten beide Pensionsinstitute die Pensionen in den Altsystemen gar nicht, oder – differenziert nach dem Pensionsantrittsalter – nur geringfügig.

¹¹ Beim PI Wien betrug der Beitragssatz unter der Höchstbeitragsgrundlage von 1956 bis 1981 7 %, danach 7,5 %. Über der Höchstbeitragsgrundlage wurde er zwischen 1981 und 1998 schrittweise von 25 % auf 30 % angehoben. Dienstnehmer und Dienstgeber trugen sie je zur Hälfte. Im Neusystem konnten die Dienstgeber die Höhe der Beiträge zwischen 3 % und 7,5 % wählen, bei rd. 80 % der Personen lag sie bei 3 %.

Beim PI Linz betrug der Beitragssatz bis zu einem Fixbetrag von 261,62 EUR 8 % (zwischen 1961 und 1983 7 %). Zwischen 261,62 EUR und der Höchstbeitragsgrundlage betrug er 1957 8 % und stieg bis 2002 auf 14 %. Über der Höchstbeitragsgrundlage stieg er von 23 % auf 30 %. Der vom Dienstgeber zu tragende Anteil war je nach Kategorie unterschiedlich: Bis 261,62 EUR war er 2002 75 %, bis zur Höchstbeitragsgrundlage 64 % und darüber 50 %; den Rest auf 100 % trug der Dienstnehmer. Die Beitragsgrundlagen waren unterschiedlich (insbesondere im Hinblick auf die erfassten Gehaltsbestandteile). Sie waren im PI Linz bis 2002 nach oben begrenzt (2002: max. 6.570 EUR), im PI Wien gab es keine Obergrenze.

¹² Die Durchrechnungszeit betrug im PI Wien bis 1987 zwei Jahre, und wurde bis 1998 sukzessive auf 40 Jahre erhöht. Bis 1985 existierte ein Grundbetrag von 40 %. Danach wurde er stetig reduziert, 1996 abgeschafft. Bei Leistungsbezug vor dem 60. bzw. 55. Lebensjahr verminderte sich die Pension bis 2003 um 1 % für jedes Jahr (max. 5 %). Ab 2004 wurde der Abschlag verdoppelt. 1997 war der Durchrechnungszeitraum beim PI Linz unter der Höchstbeitragsgrundlage ein Jahr, darüber zwei Jahre, zuletzt fünf bzw. 20 Jahre.



Finanzielle Entwicklung

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

- Weiters erhielten Personen mit höherem Einkommen bzw. steilerer Karriere im Verhältnis zu ihren Beiträgen höhere Leistungen als Personen mit geringem Einkommen bzw. flacher Karriere.

So bezogen insbesondere Personen mit Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage und frühem Pensionsantritt Leistungen, die deutlich höher als die geleisteten Beiträge waren. Die noch aktiven Anwartschaftsberechtigten im PI Wien zahlten dagegen seit der Systemumstellung um mehr als 30 % höhere Beiträge ein, als für ihre künftigen Leistungen notwendig wäre. Auch beim PI Linz zeigte sich bei der Systemumstellung 2003, dass ein Großteil der Aktiven höhere Beiträge eingezahlt hatte, als für ihre eigenen Leistungen erforderlich gewesen wäre.

Ein ehemaliger Leitender Angestellter des PI Wien (Pensionsantritt 1984 mit 36 Beitragsjahren) bezog in 26 Jahren rd. 1,10 Mill. EUR an Zusatzpension, obwohl nur rund ein Viertel davon durch die für ihn einbezahlten (und mit ASVG-Faktoren aufgewerteten) Beiträge gedeckt war. Ein ehemaliger Obmann des PI Wien (Pensionsantritt 1984 mit 38 Beitragsjahren) bezog in 21 Jahren rd. 0,60 Mill. EUR Zusatzpension, obwohl nur rund ein Sechstel durch Beiträge gedeckt war. Im PI Linz waren entsprechende Berechnungen aufgrund der nicht individualisierten Dienstgeberbeiträge und mangelnder Auswertbarkeit der Aufzeichnungen über die historischen Beiträge nicht möglich.

- 20.2** Der RH wies darauf hin, dass beide Pensionsinstitute in den Altsystemen je nach Pensionsantrittsalter und Karriereverlauf Mittel umverteilten, die im PI Wien mehrere 100.000 EUR pro Person ausmachen konnten. Die Angemessenheit der Leistungen im Einzelfall und im Gesamtsystem war nur durch detaillierte versicherungstechnische Berechnungen zu beurteilen. Der RH merkte an, dass die bereits erfolgten Umverteilungen die Bildung eines Maßstabes für die sachliche Angemessenheit von Kürzungen erschwerten, da zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Angemessenheit von Beiträgen und Leistungen Konflikte auftreten können. Er wies in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hin, dass Pensionisten nicht in den Selbstverwaltungsgremien vertreten waren, die allfällige Leistungskürzungen zu beschließen hatten. (TZ 3)

Der RH erinnerte an das Ziel des Allgemeinen Pensionsgesetzes, ein einheitliches und aktuarisch gerechtes Pensionssystem zu definieren und begrüßte die Entscheidung beider Pensionsinstitute, anlässlich der Systemumstellungen die Pensionen stärker an den einbezahlten Beiträgen zu orientieren.

Finanzielle Entwicklung

20.3 (1) Das PI Linz merkte zum erhöhten Risikoschutz bei Berufsunfähigkeit an, dass dafür explizite Prämien vereinnahmt würden und eine Rückversicherung dazu bestehe. Zum Leistungsrecht für Hinterbliebene wies er ergänzend darauf hin, dass ab 1. Jänner 2002 die Witwenpension von 60 % auf 40 % gesenkt worden sei.

Eine Umverteilung innerhalb des Versichertenstandes sei keine Besonderheit der Pensionsinstitute, sondern existiere auch in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Umverteilungen in einer Größenordnung von 100.000 EUR seien nur bei atypischen Versicherungsverläufen möglich. Im Neusystem des PI Linz orientierten sich die Leistungen nunmehr ausschließlich an den Beiträgen, im Altsystem seien die vorhandenen Verteileffekte abgeschwächt fortgeschrieben worden, um den Bestandsschutz zu wahren.

(2) Das PI Wien wies darauf hin, dass die Satzungen, die durch die zu kurzen Durchrechnungszeiträume zu einer schlechten beitragsmäßigen Deckung insbesondere über der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage geführt hätten, für alle Versicherten und somit auch für ehemalige Funktionäre und Mitarbeiter gegolten hätten. Bereits vor 25 Jahren sei begonnen worden, die Deckung der höheren Leistungen durch Satzungsänderungen zu verbessern. Für Leistungen, die ab dem Jahr 2000 angefallen sind, sei dieses Ziel bereits erreicht worden. Kürzungen der früher zugesagten Leistungen seien 1997 durch eine Satzungsänderung beschlossen, vom BMASK jedoch nicht genehmigt worden.

Verwaltungskosten

21.1 (1) Die Finanzmarktaufsicht legte für 2009 Normkosten für die Verwaltung von Pensionskassen mit rd. 101 EUR pro Person und Jahr fest.¹³ Beim PI Wien betragen die Verwaltungskosten je Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Jahr 2009 rd. 122 EUR. Die Verwaltungskosten des PI Linz übernahm die Linz AG.

(2) Im PI Wien betrug der Personalaufwand für die rund drei Vollzeitäquivalente im Jahr 2009 rd. 298.000 EUR. Das Gehalt des Leitenden Angestellten des PI Wien war etwas höher als der Endbezug des Leitenden Angestellten der PVA (inklusive Leitungszulage), die über rd. 6.140 Mitarbeiter verfügte. Das PI Wien bezahlte neben dem Dienstgeberanteil auch den Dienstnehmeranteil der Beiträge für die Zuschusspension des PI Wien.

(3) Das PI Wien zahlte an die rd. 50 Versicherungsvertreter Funktionsgebühren bzw. Taggelder von rd. 81.000 EUR im Jahr 2009. Beim

¹³ Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Durchführung des Pensionskassengesetzes; BGBl. II Nr. 16/2001 („Verwaltungskostenrückstellungsverordnung“)

PI Linz erhielten die Versicherungsvertreter keine derartigen Vergütungen. 2008 schlugen die Dienstgebervertreter des PI Wien vor, die Funktionsgebühren zu verringern.¹⁴ Der Aufsichtskommissär begrüßte den Vorschlag als symbolische Geste im Hinblick auf die bevorstehenden Leistungskürzungen. Die Dienstnehmervertreter lehnten den Vorschlag jedoch ab.

(4) Pensionskassen hoben von den Beiträgen bzw. den Leistungen einen vertraglich vereinbarten Verwaltungskostenbeitrag ein. Höhere Verwaltungskosten waren nicht von den Versicherten, sondern den Pensionskassen selbst zu tragen. Das PI Wien hob nur für das Neusystem Verwaltungskostenbeiträge ein, verbuchte diese jedoch nicht gesondert. Für das Altsystem hob das PI Wien keine Verwaltungskostenbeiträge ein. Die Verwaltungskosten wurden daher ohne Obergrenze aus den Beitragseinnahmen getragen. Eine ursachengerechte Zuordnung der Verwaltungskosten zwischen den Systemen erfolgte nicht.

- 21.2** Der RH beurteilte die Verwaltungskosten des PI Wien und insbesondere das Gehalt des Leitenden Angestellten als überhöht. Er empfahl dem PI Wien, die Verwaltungskosten zu senken und künftig niedrigere Bezüge zu vereinbaren.

Er wies weiters darauf hin, dass im Gegensatz zu Pensionskassen überhöhte Verwaltungskosten beim PI Wien aus den Beiträgen der Versicherten gedeckt werden mussten, da im Altsystem keine Verwaltungskostenbeiträge eingehoben wurden und keine Trennung der Verwaltungskosten des Alt- und des Neusystems erfolgte.

Der RH empfahl dem PI Wien, die Verwaltungskostenbeiträge gesondert zu verbuchen und die Verwaltungskosten klar dem Alt- bzw. Neusystem zuzuordnen.

- 21.3** *Das PI Wien führte aus, es sei immer bemüht gewesen, die Verwaltungskosten zu senken. In den letzten 25 Jahren sei der Personalstand deutlich gesenkt worden. Das Gehalt des Leitenden Angestellten richte sich nach dem Kollektivvertrag der Österreichischen Privatbahnen. Im Übrigen seien die Verwaltungskosten im Beitrags- und Leistungsrecht des Altsystems eingepreist. Die Höhe der Funktionsgebühren für die Versicherungsvertreter habe einer Empfehlung des RH aus dem Jahre 1995 entsprochen. Der Antrag der Dienstgebervertreter auf Senkung der Funktionsgebühren sei von den Dienstnehmervertretern vorerst abgelehnt worden, weil darüber erst nach Klärung der Frage, wie der Abgang des Altsystems auszugleichen sei, diskutiert werden sollte.*

¹⁴ Eine Absenkung auf die Stufe 6 der Verordnung des Hauptverbands hätte nach einer Berechnung des BMASK Einsparungen von rd. 20.000 EUR pro Jahr ergeben.

Finanzielle Entwicklung

Zur Empfehlung, die Verwaltungskostenbeiträge gesondert zu verbuchen und die Verwaltungskosten klar dem Alt- bzw. Neusystem zuzuordnen, führte das PI Wien aus, das aufwendige Nebeneinander der beiden Systeme solle binnen relativ kurzer Zeit beendet werden; danach würde das Problem nicht mehr bestehen.

- 21.4** Der RH hielt einleitend in seiner Gegenäußerung fest, dass die Verwaltungskosten im PI Wien die zur Deckung der Ansprüche der Versicherten zur Verfügung stehenden Mittel vermindern und ihre Senkung daher wesentlich ist, bevor „geklärt sei, wie der Abgang des Altsystems auszugleichen ist“ (d.h. entweder die Anspruchsberechtigten oder der Bund belastet werden). Der RH kann angesichts des erheblichen Abgangs des PI Wien weiters nicht nachvollziehen, dass die von ihm als überhöht eingeschätzten Verwaltungskosten als im Beitrags- und Leistungsrecht des Altsystems „eingepreist“ sein sollen.

Zu den Funktionsgebühren stellte der RH fest, dass die Funktionsgebühr des Obmanns keineswegs unmittelbar nach der Prüfung des RH im Jahr 1995, sondern erst im Mai 2008 auf das vom RH 1995 vorgeschlagene Niveau gesenkt wurde. Der Obmann erhielt bis dahin für seine nebenberufliche Tätigkeit im PI Wien rd. 2.400 EUR im Monat statt rd. 2.000 EUR. Der RH stellte weiters fest, dass bei der Gebarungsüberprüfung 1995 das PI Wien noch keine staatliche Hilfe erhalten und auch noch keine Pensionen gekürzt hatte. Aufgrund der mittlerweile dramatisch schlechteren finanziellen Lage war eine (weitere) Absenkung der Verwaltungskosten aus Sicht des RH erforderlich.

Zum Gehalt des Leitenden Angestellten hielt der RH zunächst fest, dass das PI Wien grundsätzlich nicht in den Geltungsbereich der Dienst- und Besoldungsordnung der Österreichischen Privatbahnen fällt, sondern das PI Wien diese erst durch eine Betriebsvereinbarung anwendbar machte. Das PI Wien stellte den Leitenden Angestellten des PI Wien (das über nur drei Vollzeitkräfte verfügt) einem „Direktor“ einer Privatbahn gleich. Weiters merkte der RH an, dass auch in dieser Besoldungsordnung die dem Leitenden Angestellten gewährte Übernahme des Dienstnehmerbeitrags zur Pensionsinstituts-Pension (rd. 1.000 EUR) nicht vorgesehen war und die Bezüge des Leitenden Angestellten diesbezüglich über den genannten Kollektivvertrag hinausgingen.

Nach Auffassung des RH besteht schließlich die Verpflichtung zu einer klaren Zuordnung der Verwaltungskosten unverzüglich und unabhängig von einer möglichen Abschaffung des Altsystems in der Zukunft.



Finanzielle Entwicklung

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Der RH hielt daher an seinen Empfehlungen zur Senkung, klaren Zuordnung und gesonderten Verbuchung der Verwaltungskosten im PI Wien fest.

Verwaltung der Immobilien

22.1 (1) Das PI Linz vermietete bis 2006 einen Großteil seiner Immobilien (114 Wohnungen in sieben Objekten) zu günstigen Konditionen an Mitarbeiter der Linz AG: Fremdmietler bezahlten bis zum doppelten Mietzins pro m². Nach Überprüfung der Mietkonditionen durch ein Gutachten wurde die Hausverwaltung im Jahr 2006 angewiesen, künftig bei Neuvermietungen höhere Mieten vorzuschreiben. Da die Häuser nicht den notwendigen Ertrag lieferten, verkaufte sie das PI Linz 2008 an die Linz AG.

(2) Das PI Wien besaß eine Immobilie im Dritten Wiener Gemeindebezirk. Aufgrund vieler Altmietverträge, welche nur die Vorschreibung von Kategoriemietzinsen oder Richtwerten erlaubten, waren die Erträge sehr niedrig. Einige Wohnungen waren durch die frühere Leitung des PI Wien an Mitarbeiter oder deren nahe Angehörige vermietet worden. So mietete z.B. der frühere Leitende Angestellte 1972 eine Wohnung mit 103 m² für sich und vermietete als Vertreter des PI Wien 1979 eine weitere Wohnung mit 84 m² an seine Tochter. 2009 betragen die Gesamtkosten (Miete inkl. Betriebskosten und 10 % USt) bei der 103 m² Wohnung 333,36 EUR im Monat, bei der Wohnung mit 84 m² 271,68 EUR. Die Konditionen entsprachen den vorgeschriebenen Kategoriemietzinsen oder Richtwerten.

Der aufgrund der niedrigen Rendite bereits im Sanierungskonzept 1999 empfohlene Verkauf des Hauses war bis September 2010 noch nicht erfolgt.¹⁵

22.2 Der RH kritisierte die niedrigen Mieten beim PI Linz. Er anerkannte jedoch, dass diese Praxis ab Oktober 2006 für Neuvermietungen nicht mehr zur Anwendung kam. Der RH kritisierte weiters, dass die Rendite der Immobilien beim PI Wien stets unter dem Zieldertrag lag und dass das PI Wien an Mitarbeiter günstige Wohnungen vermietete.

Er empfahl dem PI Wien, in Zukunft keine Mietverträge mit Personen im Naheverhältnis des PI Wien abzuschließen und optimale Erträge für das in der verwalteten Immobilie gebundene Kapital anzustreben.

¹⁵ Für die Immobilie wurde in einem 2009 erstellten Gutachten ein Wert von 2,50 Mill. EUR ermittelt, dem gegenüber standen laut Rechnungsabschluss 2009 Mieterträge in Höhe von rd. 134.000 EUR sowie Aufwände in Höhe von rd. 31.000 EUR.

Finanzielle Entwicklung

22.3 Das BMASK merkte an, dass dem PI Wien kein Schaden entstanden sei, da auch andere Mieter nicht mehr bezahlt hätten. Die „Günstigkeit“ der Mietverträge für die Mitarbeiter des PI Wien und ihre Angehörigen liege daher lediglich im Bereich einer moralischen Wertung.

22.4 Der RH entgegnete, dass die Rendite der Immobilie des PI Wien auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch durch die entsprechenden Mietverträge bestimmt wurde. Die „Günstigkeit“ der Kategoriemietzinse war nach Ansicht des RH keineswegs nur eine moralische Wertung. Vielmehr war die „Zuteilung“ des Vorteils von günstigen Mietverhältnissen an eigene Mitarbeiter bzw. deren Angehörige nach Ansicht des RH durchaus als wirtschaftlicher Vorteil zu sehen.

Der RH blieb daher bei seiner Kritik und seiner Empfehlung.

Pläne zur Sanierung

Sanierung nach der bestehenden Rechtslage

23.1 (1) Die dem BMASK seit März 2009 zur Genehmigung vorliegende Satzungsänderung des PI Wien sah folgende Sanierungsmaßnahmen vor:¹⁶

- Abschläge von 6 % pro Jahr bei Pensionsantritt vor dem 65. Lebensjahr für Männer bzw. dem 60. Lebensjahr für Frauen, maximal aber 30 %. Die Abschläge sollten auch für bereits bestehende Pensionen gelten.
- Die Neuberechnung von zwischen 1982 und 2000 angefallenen Pensionen nach dem Leistungsrecht 1999. Dies würde insbesondere bedeuten, dass bei diesen Pensionen der volle Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren angewandt wird.

Das PI Wien hatte anhand der VT-Bilanz 2007 berechnet, dass diese Maßnahmen zur Deckung des Abgangs ausreichen würden. Bei der Schlussbesprechung am 26. August 2010 legte das PI Wien eine Berechnung auf Basis der VT-Bilanz 2009 vor, nach der trotz dieser Maßnahmen ein Abgang von 2,4 % der Bilanzsumme des Altsystems (ohne Pensionsanpassungen) bzw. 22,6 % (bei jährlicher Pensionsanpassung von 2 %) bestehen würde.

(2) Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes war der Auffassung, dass die vom Pensionsinstitut beschlossenen Leistungskürzungen von

¹⁶ Eine Erhöhung der Beiträge wurde nicht in Erwägung gezogen, da im Altsystem keine neuen Beitragszahler aufgenommen wurden, weshalb eine beitragsseitige Sanierung ausgeschlossen war.

38 % das verfassungsrechtlich zulässige Ausmaß nicht überschreiten. Es handle sich nicht um Grundleistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung, sondern um ergänzende Leistungen einer Zusatzversicherung. Die Intensität des Eingriffs sei daher als beschränkt anzusehen. Es bestehe eine gesetzliche Handlungspflicht des PI Wien. Das BMASK genehmigte dennoch die vorgeschlagene Satzungsänderung nicht, da es rechtliche Bedenken hatte. Die Pensionsinstitute seien immerhin gesetzlich eingerichtet.

- 23.2** Der RH verwies darauf, dass der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes der Auffassung war, dass durch die Leistungskürzungen das verfassungsrechtlich zulässige Ausmaß nicht überschritten wird, das BMASK aber im Hinblick auf die gesetzliche Einrichtung der Pensionsinstitute rechtliche Risiken sah.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMASK (TZ 2), zu evaluieren, ob die Sonderstellung der Pensionsinstitute im System der Pensionsvorsorge noch gerechtfertigt war.

Zum Umfang der beschlossenen Kürzungen errechnete der RH auf Grundlage der Daten des PI Wien, der PVA und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau folgende Werte:

- Bezogen auf die Leistungen des PI Wien ergäbe sich inklusive der bereits erfolgten 15 %-Kürzung eine durchschnittliche Reduktion um rd. 42 % gegenüber dem Stand 2008.
- Bezogen auf die Gesamtpension ergäbe sich inklusive der bereits erfolgten 15 %-Kürzung insgesamt eine Reduktion von 5,3 %, die noch offenen Kürzungen würden 3,4 % der Gesamtpension ausmachen. Die Leistungsbezieher des PI Wien erhielten nämlich von der gesetzlichen Pensionsversicherung im Durchschnitt rd. 1.870 EUR und insgesamt rd. 2.140 EUR.¹⁷ Die Leistung des PI Wien machte somit im Schnitt rd. 13 % der Gesamtpension aus.
- Rund 86 % der Pensionisten würden durch die noch offenen Kürzungen weniger als 5 % ihrer Gesamtpension verlieren, rd. 10 % zwischen 5 % und 10 % und nur 4 % mehr als 10 %.¹⁸ Jene Per-

¹⁷ Im PI Linz betragen die Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung im Schnitt 1.830 EUR, die Gesamtpension 2.290 EUR. Bei Eigenpensionisten betragen die Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung rd. 2.080 EUR, insgesamt 2.820 EUR. Im PI Linz war der Anteil der Hinterbliebenenpensionen höher als beim PI Wien.

¹⁸ Inklusiv der bereits erfolgten 15 %-Kürzung würden 8 % der Leistungsbezieher mehr als 10 % der Pension verlieren, 36 % zwischen 5 % und 10 % und 56 % weniger als 5 %.

Pläne zur Sanierung

sonen, die mehr als 15 % ihres Gesamteinkommens verlieren würden, hatten Ende 2009 im Schnitt bereits das 3,4-Fache ihrer aufgewerteten Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträge bekommen, niemand von ihnen weniger als das 1,5-Fache.¹⁹

- Für rund ein Drittel jener Personen, die mehr als 10 % ihrer Gesamtpension durch die noch notwendige Kürzung verlieren würden, bestand eine Verpflichtung der Dienstgeber, den Verlust auszugleichen.

Nach Ansicht des RH war die durchschnittliche Pensionskürzung in Bezug auf die Gesamtpension im Schnitt relativ gering.

Er empfahl daher dem BMASK, über die vom PI Wien beschlossenen Maßnahmen ohne unnötigen Aufschub zu entscheiden.

23.3 *Das BMASK sagte eine entsprechende Evaluierung zu, führte jedoch aus, eine reine Durchschnittsbetrachtung würde im Falle einer Anfechtung der Satzungsänderung beim VfGH nicht notwendigerweise ausreichen. Ein Kürzung sei nicht schon deshalb in jeder Intensität zulässig, weil der Betroffene ein hohes sonstiges Einkommen beziehe.*

23.4 Der RH begrüßte zunächst die Zusage einer entsprechenden Evaluierung, wies aber auf die gesetzliche Entscheidungsfrist von sechs Monaten hin. Er verwies auf die oben angeführten Berechnungen, wonach 86 % der Pensionisten weniger als 5 % ihrer Gesamtpension verlieren würden, und jene Personen, die besonders viel verlieren würden, bereits höhere Leistungen als ihre Beiträge erhalten haben. Weiters war festzuhalten, dass bei einem Kürzungsbedarf, der lediglich 3,4 % der Gesamtpensionen ausmacht, wohl Lösungen möglich wären, die erhebliche Belastungen gemessen an der Gesamtpension auch im Einzelfall vermeiden können.

Sanierung durch
Änderung der Rechts-
lage

24.1 (1) Das BMASK legte dem RH anlässlich der Gebarungüberprüfung ein Konzept zur Sanierung des PI Wien vor, nach dem durch eine Gesetzesänderung Leistungen und Anwartschaften des Altsystems sowie Leistungen des Neusystems an die jeweils zuständigen gesetzlichen Pensionsversicherungsträger übertragen werden sollten. Zur Vermeidung künftiger Leistungskürzungen sollte weiters beim PI Linz eine Reduk-

¹⁹ Jene Personen, die mehr als 10 % ihrer Gesamtpension verlieren würden, hatten 2009 bereits mehr als ihre aufgewerteten Beiträge erhalten (im Schnitt das 2,6-Fache). Nur zwei Personen hatten noch nicht ihren Beitragswert erreicht. Sie waren erst seit ca. zehn Jahren in Pension, sie würden trotz Kürzung innerhalb der nächsten zehn Jahre ihren Beitragswert erhalten.

tion der Veranlagungserwartung durch den Bund finanziert werden, in dem Teile der Leistungen an die gesetzlichen Pensionsversicherungsträger übertragen würden.

Einzelheiten des Leistungsrechts bei Übertragung waren noch offen:

- Die Berechnung für das PI Linz ging von Witwenpensionen in Höhe von 50 % der Pension des Verstorbenen aus. Die Hinterbliebenenleistung würde nach der Übertragung bei geltender Rechtslage jedoch 60 % betragen.
- Die Berechnung für das PI Wien ging von Abschlägen bis zu 15 % bei Pensionsantritt vor dem 65. Lebensjahr für Männer bzw. dem 60. Lebensjahr für Frauen aus. Diese waren jedoch bei Übertragung der Leistungen nach geltender Rechtslage in dieser Form nicht vorgesehen.
- Besondere Regelungen über die Pensionsanpassungen oder über die Anrechnung der Abfertigung auf die Zusatzpension waren nicht vorgesehen. Dadurch könnte es zu höheren Pensionsanpassungen kommen als beim Verbleib der Leistungen in den Pensionsinstituten.

(2) Das Konzept bewertete anhand der Bilanz 2008 die für das PI Wien zu übernehmenden Zahlungen mit insgesamt 316,38 Mill. EUR bis zum Jahr 2068. Unter Berücksichtigung des ebenfalls zu übertragenden Vermögens des PI Wien (rd. 57,32 Mill. EUR) und bei Abzinsung der Zahlungen mit 4 % ergäbe sich eine Belastung für den Bund von rd. 84,06 Mill. EUR. Zur Unterstützung des PI Linz lagen die Kosten für den Bund – ebenfalls auf Basis der Bilanz 2008 – zwischen 158,88 Mill. EUR und 273,44 Mill. EUR. Bei Berücksichtigung der Übertragung von Vermögenswerten und Abzinsung der künftigen Zahlungen ergäben sich Kosten zwischen 39,38 Mill. EUR und 67,78 Mill. EUR. Eine Übernahme von Verpflichtungen durch die Dienstgeber war in den Konzepten nicht berechnet.

Die Berechnung der Kosten des Bundes erfolgte durch die Aktuarer des PI Wien bzw. des PI Linz im Auftrag des BMASK.

Das BMASK ersuchte den RH, die Eignung dieser Option zur endgültigen Sanierung der Pensionsinstitute zu beurteilen.

- 24.2** Der RH wies zunächst darauf hin, dass die geltende Rechtslage keine Verpflichtung des Bundes vorsah, die Pensionsinstitute zu unterstützen.

Pläne zur Sanierung

Zur im Prüfungsersuchen angesprochenen Endgültigkeit der Sanierung durch das Konzept des BMASK merkte der RH an, dass bei Weiterführung der Pensionsinstitute weiterhin (durch Bescheid zuerkannte) Leistungen einer Körperschaft öffentlichen Rechts vorlägen. Aufgrund der Risiken des Kapitalmarktes wäre für die Zukunft nicht auszuschließen, dass wieder Leistungskürzungen notwendig wären. Soweit das BMASK darin ein rechtliches Risiko sah, wäre dieses nach Auffassung des RH durch das Konzept des BMASK nicht beseitigt.

Nach Auffassung des RH würde eine endgültige Sanierung der Pensionsinstitute eine umfassende Bereinigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen voraussetzen, insbesondere

- eine eindeutige Zuordnung der Pensionsinstitute im System der Pensionsvorsorge,
- eine eindeutige Verpflichtung zu Maßnahmen zur Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit,
- Regelungen zu den Leistungen und Beiträgen sowie
- dem Pensionskassengesetz äquivalente aufsichts- und organisationsrechtliche Regelungen.

Der RH kritisierte weiters folgende Punkte des Sanierungskonzepts des BMASK:

- Die finanziellen Auswirkungen des Konzepts waren auf Grundlage der Bilanz 2008 berechnet und berücksichtigten seither eingetretene Ereignisse nicht.
- Die Einzelheiten der Berechnung waren von der konkreten legislativen Ausgestaltung des Leistungsrechts abhängig, die jedoch noch nicht erfolgt war. Die mangelnde Regelung der Pensionsanpassungen könnte wie bereits im Jahr 2000 zu impliziten Pensionserhöhungen und Zusatzkosten für den Bund führen. (TZ 11)
- Eine Beratung des BMASK unabhängig von den Beratern der Pensionsinstitute war wie bereits im Jahr 2000 nicht sichergestellt.

Sollte das BMASK weiterhin Gesetzesänderungen zur Gewährung von Unterstützungsleistungen des Bundes zur Sanierung der Pensionsinstitute anstreben, empfahl der RH, die Kosten aktuell, vollständig und unabhängig von den Pensionsinstituten zu berechnen und auch die künftigen Pensionsanpassungen zu berücksichtigen. (TZ 11)

- 24.3** *Das BMASK sagte zu, vor einer Entscheidung eine aktuelle Berechnung durchzuführen, und führte weiters aus, dass in einem „beitragsorientierten“ Verfahren eine 100 % „endgültige“ Sanierung zwar nicht garantiert werden könne, das Entstehen eines neuerlichen finanziellen Sanierungsbedarfs aber seiner Ansicht nach wenig wahrscheinlich sei.*
- 24.4** Der RH begrüßte die Zusage, die endgültigen Verhandlungen auf Basis eines aktuellen Rechenwerks zu führen.

Um weitere rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich einer Haftung des Bundes auszuschließen, wäre nach Auffassung des RH die Bezeichnung aller Rechenwerke des PI Wien als „beitragsorientiert“ nicht ausreichend. Auch bisher hat die Bezeichnung des Neusystems im PI Wien als „beitragsorientiert“ nicht ausgereicht, um die Umsetzung der notwendigen Leistungskürzungen durch die Selbstverwaltung sicherzustellen (siehe TZ 18). Notwendig wäre vielmehr die kritische Evaluierung aller Alleinstellungsmerkmale der Pensionsinstitute (insbesondere der Pflichtbeiträge, der organisatorischen Sonderstellung, der organisations- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sowie des Zustandekommens des Leistungs- und Beitragsrechts ohne Beteiligung aller Gruppen) im Hinblick auf rechtliche Risiken bei zukünftig gegebenenfalls notwendigen Leistungskürzungen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Über die von den Pensionsinstituten beschlossenen Maßnahmen wäre ohne unnötigen Aufschub, jedenfalls aber in der gesetzlichen Frist, zu entscheiden. (TZ 17, 23)

(2) Für den Fall staatlicher Unterstützungsleistungen zur Sanierung der Pensionsinstitute wären die Kosten nach aktuellen und vollständigen Grundlagen darzustellen und auch die zukünftigen Pensionsanpassungen zu berücksichtigen. (TZ 24)

(3) Die Rechtsgrundlagen der Pensionsinstitute wären zu evaluieren und dabei

a) zu prüfen, ob die Sonderstellung der Pensionsinstitute im System der Pensionsvorsorge und ihre Steuervorteile noch zeitgemäß sind; (TZ 2, 23)

b) eine Festlegung von Beiträgen und Leistungen unter Einbeziehung aller Betroffenen sicherzustellen; (TZ 3)

c) eindeutig zu regeln, wann beitrags- oder leistungsseitige Maßnahmen der Pensionsinstitute notwendig sind; (TZ 6)

d) geeignete Rechnungsvorschriften zu erlassen, die eine aktuelle Bewertung des Vermögens und eine Darstellung der Pensionsverpflichtungen ermöglichen; (TZ 5)

e) zu prüfen, ob und wie die organisations- und aufsichtsrechtlicher Vorschriften des Pensionskassengesetzes auch auf die Pensionsinstitute anwendbar gemacht werden sollen. (TZ 4)

(4) In Zukunft wäre darauf hinzuwirken, dass die Pensionsinstitute die erforderlichen beitrags- und leistungsseitigen Maßnahmen rechtzeitig treffen. (TZ 15, 16)

(5) Bei Inanspruchnahme von versicherungstechnischen Beratungsleistungen wären von den Pensionsinstituten unabhängige Sachverständige zu beauftragen. (TZ 11)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMASK

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Pensionsinstitut für
Verkehr und öffent-
liche Einrichtungen
und Pensionsinstitut
der Linz AG

(6) Bei der Erstellung der Bilanzen wäre genauer auf die Einhal-
tung der Rechnungsvorschriften und des Geschäftsplanes zu ach-
ten. (TZ 14)

Pensionsinstitut für
Verkehr und öffent-
liche Einrichtungen

(7) Im Altsystem wären künftig die erforderlichen leistungs- und
beitragsseitigen Maßnahmen rechtzeitig zu treffen, nämlich bereits
dann, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar ist. (TZ 15, 16)

(8) Im Neusystem wären notwendige Kürzungen im Sinne der Sat-
zung zeitgerecht und vollständig umzusetzen. (TZ 18)

(9) Die Verwaltungskostenbeiträge wären gesondert zu verbuchen
und die Verwaltungskosten klar dem Alt- bzw. Neusystem zuzu-
ordnen. (TZ 21)

(10) Die Verwaltungskosten wären zu senken und künftig niedrigere
Bezüge zu vereinbaren. (TZ 21)

(11) Es wären keine Mietverträge mit Personen im Naheverhältnis
des Pensionsinstituts abzuschließen und optimale Erträge für das in
der verwalteten Immobile gebundene Kapital anzustreben. (TZ 22)

Pensionsinstitut der
Linz AG

(12) Künftig wären rückwirkende Leistungskürzungen zu vermei-
den oder eindeutige Regelungen in der Satzung zu treffen. (TZ 19)





Bericht des Rechnungshofes

**Finanzmarktaufsicht;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 126

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____ 127

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 134

Gesetzliche Maßnahmen _____ 135

Struktur der FMA _____ 140

Aufsichtsgenden _____ 148

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 156

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen _____ 159

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium
BMF	für Finanzen
BMJ	für Justiz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde
IRB	Interne Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelberechnungsgrundlage für das Kreditrisiko
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde, die Oesterreichische Nationalbank und das Bundesministerium für Finanzen setzten den überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, um. Die Empfehlung des RH zur Stärkung der operativen Aufsichtstätigkeit wurde durch eine wesentliche Intensivierung der Analysetätigkeit und eine Ausweitung der behördlichen Aufsichtsmaßnahmen umgesetzt. Weiters wurden die Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren 2008 und 2009 gegenüber dem Untersuchungszeitraum des Vorberichts sowohl im Bereich der Bankenaufsicht (+ 30 %) als auch der Wertpapieraufsicht (+ 260 %) deutlich erhöht.

Nicht verwirklicht wurde die organisatorische Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen der Finanzmarktaufsichtsreform. Weiterhin offen ist auch die Einführung von Modellen mit externem Rotationscharakter bei Bankprüfern.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Ziel der Follow-up-Überprüfung der Finanzmarktaufsicht war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) und das BMF zugesagt hatten. (TZ 1)
Gesetzliche Maßnahmen	<p>Finanzmarktaufsichtsreform</p> <p>Mit der 2008 in Kraft getretenen Finanzmarktaufsichtsreform erfolgte die Umsetzung der Empfehlung des RH, Vor-Ort-Prüfungen und Follow-up-Prüfungen ausschließlich der OeNB zu übertragen. Somit war eine klare Trennung zwischen der Funktion des „Fact findings“ (gesamthafte Risikobeurteilung) durch die OeNB und dem „Decision taking“ (behördliche Entscheidungen) durch die FMA als Allfinanzbehörde hergestellt. Damit wurden die organisatorischen</p>

Kurzfassung

Voraussetzungen für einen qualitativ verbesserten Aufsichtsprozess geschaffen. Noch nicht in Angriff genommen war die Umsetzung der Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, Regelungen im Bankwesengesetz zur organisatorischen Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB zu schaffen. (TZ 2)

Funktionsperiode des Vorstands der FMA

Der Empfehlung des RH entsprechend wurde die Funktionsperiode des Vorstands der FMA von drei auf fünf Jahre verlängert. (TZ 5)

Geschäftsbeschränkungen ohne Gläubigergefährdung

Die Empfehlung des RH, den Sanktionenkatalog – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – um weitere Möglichkeiten für die FMA zu ergänzen, wurde durch die neue Aufsichtsmaßnahme nach § 70 Abs. 4a Bankwesengesetz teilweise umgesetzt. Demnach kann die FMA unter bestimmten Voraussetzungen eine besondere Unterlegung durch Eigenmittel oder eine Vornahme bestimmter Risikovorsorgen hinsichtlich einzelner Aktiva behördlich anordnen. Allerdings kam die neue Aufsichtsmaßnahme nach § 70 Abs. 4a Bankwesengesetz bisher noch nicht zum Einsatz. Hinsichtlich der ohne Gläubigergefährdung bestehenden Möglichkeit zur Verhängung von weiteren Geschäftsbeschränkungen gemäß § 70 Abs. 2 Bankwesengesetz bestand noch Handlungsbedarf. (TZ 3)

Externe Rotation der Bankprüfer

Noch nicht umgesetzt wurde die Empfehlung des RH auf Einführung von Modellen mit externem Rotationscharakter bei Bankprüfern. Modelle mit externem Rotationscharakter zur qualitativen Stärkung der Abschlussprüfung befanden sich erst im Planungsstadium. (TZ 4)

Struktur der FMA

Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung

In Umsetzung der Empfehlungen des RH wurden die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung einer Stabsstelle des Vorstands der FMA zugewiesen und das umfangreiche Berichtswesen durch Reduktion der internen Sitzungen und inhaltliche Kürzung der regelmäßigen Berichte vereinfacht. Weiters erstellte die FMA im

Sinne der Realisierung eines Organisationshandbuches im Intranet eine Plattform, welche die wesentlichen Organisationsregelungen enthielt. (TZ 7, 11)

Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten

Die FMA führte im Jahr 2008 eine Benchmarkstudie unter der Teilnahme von 15 internationalen Finanzmarktaufsichten durch. Die Anzahl der von der FMA im Jahr 2007 durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen pro beaufsichtigtem Institut stellte sowohl im Bereich Bankenaufsicht mit jährlich 0,055 Prüfungen als auch im Bereich Wertpapieraufsicht mit 0,028 Prüfungen pro Jahr den niedrigsten Wert dar. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse leitete sie Maßnahmen zur Verbesserung insbesondere hinsichtlich der in der Studie ausgewiesenen niedrigen Werte der FMA bei den Vor-Ort-Prüfungen ein. Damit setzte die FMA die Empfehlung des RH um. (TZ 8)

Berichtspflicht des Vorstands

Die FMA führte anlassbezogene Berichte des Vorstands in den Aufsichtsratssitzungen über wichtige operative Aufsichtstätigkeiten ein und fokussierte die Quartalsberichte stärker auf die operative Aufsichtstätigkeit. Die Empfehlung des RH nach der Festlegung einer qualifizierten Ex-post-Berichtspflicht des Vorstands an den Aufsichtsrat wurde somit umgesetzt. (TZ 6)

Interne Revision

Der Empfehlung des RH folgend erstellte die Interne Revision der FMA eine mehrjährige Prüfungsplanung, führte eine Follow-up-Datenbank ein und erarbeitete ein Revisionshandbuch. (TZ 10)

Operative Aufsichtstätigkeit

Die Empfehlung des RH zur Stärkung der operativen Aufsichtstätigkeit wurde durch eine wesentliche Intensivierung der Analysetätigkeit und eine Ausweitung der behördlichen Aufsichtsmaßnahmen umgesetzt. Weiters wurden die Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren 2008 und 2009 gegenüber dem Untersuchungszeitraum des Vorberichts sowohl im Bereich der Bankenaufsicht als auch der Wertpapieraufsicht – wie nachfolgend dargestellt – deutlich erhöht. (TZ 13)

Kurzfassung

Zeit- und Leistungserfassungssystem

Die Empfehlung des RH, das Zeit- und Leistungserfassungssystem zu verfeinern, setzte die FMA teilweise um. Allerdings konnte der Wert der nicht direkt einem Rechnungskreis zuordenbaren Arbeitsstunden von rund einem Drittel der Gesamtarbeitszeit trotz der eingeleiteten Maßnahmen nicht verringert werden. (TZ 9)

Personalentwicklung

Durch die Evaluierung der Personalkapazitäten unter Berücksichtigung von Mitarbeiter einsparungen aufgrund von Effizienzsteigerungen, Schnittstellenbereinigungen und Synergien wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich der Ermittlung des Personalbedarfs teilweise umgesetzt. Eine institutsübergreifende Prozessevaluierung zwischen FMA und OeNB hinsichtlich einer adäquaten Personalausstattung war noch ausständig. (TZ 12)

Aufsichtsaufgaben

Vor-Ort-Prüfungen

Die Empfehlung des RH, die Prüfungsfrequenz bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken deutlich zu erhöhen, wurde durch eine Intensivierung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit umgesetzt: Die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren 2008 und 2009 stieg im Durchschnitt mit 61 Prüfungen um rd. 30 % gegenüber dem vierjährigen Zeitraum vor der Finanzmarktaufsichtsreform (2004 bis 2007: 47 Prüfungen). Der Anteil der Prüfungen bei Großbanken (37), die als systemrelevante Kreditinstitute eingestuft werden, an den Gesamtprüfungen betrug 2008 und 2009 durchschnittlich etwas mehr als 30 %; knapp ein Viertel aller Vor-Ort-Prüfungen (30) entfiel auf die Top 8-Banken, d.h. jede Bank der wichtigsten Kategorie wurde zumindest einmal jährlich geprüft. (TZ 15)

In Umsetzung der Empfehlung des RH, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen der Wertpapieraufsicht deutlich zu steigern, erhöhte die FMA ihre Vor-Ort-Prüfungstätigkeit im Vergleich zum Untersuchungszeitraum des Vorberichts um mehr als 260 %. Weiters wählte sie die Prüfungsobjekte mittels eines Ratingsystems nach einer risikoorientierten Prioritätenreihung aus und setzte damit die Empfehlung vollständig um. (TZ 16)

Interne Ratingsysteme

Entsprechend der Empfehlung des RH wurden mittels Novelle zum Bankwesengesetz die gesetzlichen Möglichkeiten zur Festlegung eines angemessenen Prüfumfangs bei Verfahren zur Bewilligung der internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelberechnungsgrundlage für das Kreditrisiko (IRB-Modelle) geschaffen. Sowohl die Anzahl der von der OeNB durchgeführten Verfahren zur Erstellung von IRB-Gutachten als auch die dafür aufgewendeten Kapazitäten gingen gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorberichts zurück. (TZ 14)

Meldewesen

Die FMA und die OeNB entwickelten ein eigenes Prüf- und Analysemodul „Meldewesenqualität“; die OeNB erarbeitete im Rahmen des Projekts „ComMon“ (Meldefehlerkommunikation und Datenmonitoring) u.a. Maßnahmen für ein standardisiertes Monitoring. Damit setzten sie die Empfehlung des RH, über die Plausibilitätskontrollen hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme vor Ort durchzuführen, um. (TZ 17)

Analysen

Der Empfehlung des RH entsprechend wurde im Zuge der Finanzmarktaufsichtsreform die Erstellung von bankaufsichtlichen Analysen in den alleinigen Aufgaben- und Verantwortungsbereich der OeNB übertragen. Weiters wurden die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank mit Informationen zur Erstellung von bankaufsichtlichen Analysen durch die OeNB und die Ermöglichung des jederzeitigen automationsunterstützten Zugriffs durch die FMA gesetzlich geregelt. Darüber hinaus wurden auch der Inhalt und der Aufbau der Analysen weiterentwickelt und die Analysehäufigkeit deutlich erhöht, auch wurden die Kommunikation und der laufende Informationsaustausch zwischen FMA und OeNB verbessert. (TZ 18)

Managementgespräche

Die Empfehlung des RH, Managementgespräche im Bereich der Bankenaufsicht spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihren zeitmäßigen Anteil einzuschränken, wurden durch die Einführung

Kurzfassung

eines strukturierten Dialogs umgesetzt. Dieser sah eine Differenzierung der Gespräche nach Größe und Risikorelevanz der Kreditinstitute vor. Alle Erkenntnisse aus den Gesprächen flossen in die Datenbank zur Erstellung von Einzelbankenanalysen ein. In einigen Fällen führten sie zur Erweiterung eines bestehenden Prüfungsauftrags oder dienten als Auslöser für die Einleitung von behördlichen Schritten. (TZ 19)

Die FMA reduzierte im Bereich der Wertpapieraufsicht den zeitmäßigen Anteil von Managementgesprächen und Company Visits zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen von 1 : 6 im Jahr 2006 auf 1 : 16,4 im Jahr 2009 und setzte damit die Empfehlung des RH um. (TZ 19)

Kenndaten zur Aufsichtstätigkeit		
beaufsichtigte Unternehmen zum 31. Dezember	2006	2009
	Anzahl	
Kreditinstitute	876	856
Versicherungsunternehmen	111	106
Pensionskassen	20	19
Wertpapierdienstleistungsunternehmen	326	211
Finanzkonglomerate	4	3
Investmentfonds (in- und ausländisch)	6.468	7.374
Aktienemittenten	79	94
Wiener Börse AG	1	1


Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten der Finanzmarktaufsichtsbehörde						
Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Unternehmensgegenstand	Durchführung der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht, der Wertpapieraufsicht und der Pensionskassenaufsicht					
Gebarung	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2005 bis 2009
	in Mill. EUR					in %
Aufwendungen	19,83	20,79	22,44	27,43	33,44	68,6
<i>davon Personalaufwand</i>	13,17	14,09	15,90	16,29	21,17	60,7
Erträge	5,99	6,36	6,72	7,05	7,02	17,2
<i>davon Beitrag Bund</i>	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	–
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	13,84	14,43	15,72	20,38	26,42	90,9
	Anzahl					
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember)¹	196,20	200,00	216,65	219,20	275,25	40,3

¹ auf Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) umgerechnet

Kosten der Finanzmarktaufsicht								
	2005				2009			
	BMF	OeNB	FMA	Gesamt	BMF	OeNB	FMA	Gesamt
in Mill. EUR								
Gesamtaufwand	2,89	11,92	19,83	34,64	3,40	26,41	29,44	59,25
sonstige Erträge	-	-	- 2,20	- 2,20	-	-	- 3,22	- 3,22
Verrechnung OeNB – FMA						- 4,00	4,00	-
zu bedeckende Kosten	2,89	11,92	17,63	32,44	3,40	22,41	30,22	56,03
Ersatz Funktionsgebühren durch beaufsichtigte Unternehmen	1,79	-	0,29	2,08	2,26	-	0,30	2,56
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	-	-	13,84	13,84	-	-	26,42	26,42
Kosten Bund	1,10	11,03	3,50	15,63	1,14	19,21	3,50	23,85
Kosten Aktionäre OeNB (ohne Bund) und Sonstige	-	0,89	-	0,89	-	3,20	-	3,20
Summe	2,89	11,92	17,63	32,44	3,40	22,41	30,22	56,03
Anzahl								
Mitarbeiter (VBÄ)¹	19,77	75,60	196,20	291,57	18,55	181,40	275,25	475,20

¹ auf Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) umgerechnet

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Oktober 2009 bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) und beim BMF die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung die überprüften Stellen zugesagt hatten. Der in der Reihe Bund 2007/10 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsgrad bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2008/13 veröffentlicht.

Der RH überprüfte die Umsetzung von insgesamt 18 Empfehlungen des Vorberichts. Maßnahmen der Einzelbank- und Einzelwertpapieraufsicht

waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Die Überprüfung der Personalentwicklung wurde wegen der geänderten Rahmenbedingungen aufgrund der mit 1. Jänner 2008 in Kraft gesetzten Finanzmarktaufsichtsreform auf den Bereich Bankenaufsicht eingeschränkt.

Auch die Empfehlungen im Zusammenhang mit der Umsetzung einer integrierten Aufsicht, der Markt- und Börsenaufsicht, der Anwendung eines vereinfachten Verfahrens bei den Konzessionierungen der Wertpapierdienstleistungsunternehmen und der Aufsicht über Kapitalanlagegesellschaften wurden im Zuge der Follow-up-Überprüfung nicht behandelt.

Zu dem im Oktober 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die FMA und die OeNB im November 2010 Stellungnahmen ab; Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich. Zur Stellungnahme des BMF vom Dezember 2010 erstattete der RH seine Gegenäußerung im Jänner 2011.

Gesetzliche Maßnahmen

Finanzmarktauf-
sichtsreform

- 2.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, im Bankwesengesetz auf eine Regelung zur organisatorischen Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB sowie insbesondere auf die Zusammenlegung der Zuständigkeit für Vor-Ort-Prüfungen hinzuwirken.

Im Nachfrageverfahren hatten das BMF, die FMA und die OeNB auf die mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Änderungen im Zuge der Finanzmarktaufsichtsreform hingewiesen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit der Finanzmarktaufsichtsreform, BGBl. I Nr. 108/2007, eine Reihe wichtiger Maßnahmen umgesetzt wurde, um Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenprobleme bei den beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereichen von FMA und OeNB zu beseitigen. Vor-Ort-Prüfungen, Follow-up-Prüfungen und die neu hinzugekommenen Geldwäscheprüfungen führte ausschließlich die OeNB durch. Gegebenenfalls war ein Teilnahmerecht der FMA vorgesehen.

Beide Institutionen akkordierten das Prüfungsprogramm für das jeweils kommende Jahr, wobei der Prüfungsauftrag weiterhin von der FMA erteilt wurde. Stellte die OeNB fest, dass eine außerplanmäßige Prüfung durchzuführen war oder bei laufender Prüfung der Prüfungsauf-

Gesetzliche Maßnahmen

trag zu eng gefasst war, entschied die FMA auf Ersuchen der OeNB über die Prüfungsauftragserteilung bzw. -erweiterung.

Im Anlassfall verfügte die FMA wie bisher über das Recht, der OeNB Prüfungsaufträge zu erteilen. Demgegenüber verfügte die OeNB gemäß dem neuen § 70 Abs. 1c Bankwesengesetz über ein besonderes Initiativrecht, aus makroökonomischen Gründen (z.B. Prüfung systemrelevanter Institute, Ereignisse im Bereich der Finanzmarktstabilität oder liquiditätsrelevante Ereignisse) auch ohne Prüfungsauftrag der FMA eine Vor-Ort-Prüfung durchzuführen.

Eine komplette organisatorische Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche von FMA und OeNB erfolgte nicht.

- 2.2** Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt. Es war eine klare Trennung zwischen der Funktion des „Fact findings“ (gesamthafte Risikobeurteilung) und dem „Decision taking“ (behördliche Entscheidungen) gegeben, weil die FMA als Allfinanzbehörde mit Behördenfunktion bestehen blieb, die Zuständigkeit für Vor-Ort-Prüfungen sowie die Einzelbankanalyse jedoch ausschließlich der OeNB übertragen wurde.

Mit den Gesetzesänderungen und den neuen Kompetenzabgrenzungen wurden Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten zwischen der FMA und der OeNB beseitigt und die organisatorischen Voraussetzungen für einen qualitativ verbesserten Aufsichtsprozess mit besserer Ressourcenausnutzung unter gestärkter gemeinsamer Verantwortung geschaffen.

Regelungen im Bankwesengesetz zur organisatorischen Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB fehlten jedoch weiterhin. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht auf eine Regelung im Bankwesengesetz hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB zur Gänze organisatorisch zusammengeführt werden sollten.

Weiters empfahl der RH der FMA und der OeNB, das duale System in der Finanzmarktaufsicht im Sinne eines prozessorientierten und -übergreifenden Kontrollansatzes zur Identifizierung bzw. Vermeidung von Risiken der Gesamtaufsicht von beiden Internen Revisionen regelmäßig überprüfen zu lassen.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien mit der Aufsichtsreform 2008 im Bereich Prüfung und Analyse redundante Prozesse beseitigt und*

Schnittstellenprobleme in der Bankenaufsicht ausgeschlossen worden. Darüber hinaus sei mittels der gemeinsamen Datenbank ein einheitlicher Informationsstand beider Institutionen gewährleistet. Eine organisatorische Zusammenführung in einer Institution würde keine weitere Verbesserung mehr bringen, gleichzeitig aber das Allfinanzkonzept der FMA signifikant beeinträchtigen, sofern die Zusammenführung in der OeNB erfolgt.

Die OeNB wies in ihrer Stellungnahme auf eine im Jahr 2009 von der Internen Revision durchgeführte Prüfung der in der OeNB in die Bankenaufsicht involvierten Abteilungen, der Prozesse und der Zusammenarbeit mit der FMA hin.

Die FMA teilte mit, dass die Empfehlung des RH zur Durchführung prozessorientierter Prüfungen der Bankenaufsicht bereits im Prüfungsplan 2010 berücksichtigt worden sei. Zur Etablierung eines übergreifenden Kontrollansatzes zwischen der FMA und der OeNB würden Gespräche aufgenommen und in der zukünftigen Prüfungsplanung berücksichtigt.

- 2.4 Der RH wies auf die Stellungnahmen der FMA und der OeNB zum Prüfungsergebnis bzw. im Rahmen des Nachfrageverfahrens hin. Sowohl die FMA als auch die OeNB hielten – wenn auch von unterschiedlichen Standpunkten aus – eine Konzentration der Aufsichtsagenden in einer Institution vom Effizienz- und Allfinanzgedanken aus für die bestmögliche Variante bei der Neuorganisation der Finanzmarktaufsicht. Der RH verblieb daher – ungeachtet der mit der Reform der Finanzmarktaufsicht erzielten Verbesserungen und Effizienzsteigerungen – bei seiner Empfehlung hinsichtlich einer organisatorischen Zusammenführung der Bankaufsichtsagenden im Sinne einer weiteren Stärkung der Finanzmarktaufsicht.

Geschäftsbeschränkungen ohne Gläubigergefährdung

- 3.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen darauf hinzuwirken, dass das Bankwesengesetz bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der FMA – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – die Möglichkeit einräumt, bestimmte Geschäftsbeschränkungen nach § 70 Abs. 2 Bankwesengesetz auszusprechen (z.B. bei beharrlicher Weigerung eines Kreditinstitutes, ein geeignetes Risikomanagementsystem zur Begrenzung der bankgeschäftlichen und bankbetrieblichen Risiken einzuführen).

Das BMF und die FMA hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem „Enforcementpaket“ im Jahr 2006 das Aufsichtsinstrumentarium der FMA bereits wesentlich geschärft und zusätzlich mit

Gesetzliche Maßnahmen

§ 70 Abs. 4a Bankwesengesetz (Vorschreiben eines zusätzlichen Mindesteigenmittelerfordernisses) noch einmal erweitert worden sei. Vor einer neuerlichen Ausweitung des Sanktionenkatalogs sollten die Erfahrungen der FMA mit dem neuen Aufsichtsinstrument sowie die Ergebnisse des seit 1. Jänner 2008 europaweit verpflichtend anzuwendenden Basel II-Regimes abgewartet werden.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine neue, in ihrer Zielrichtung dem § 70 Abs. 2 Z 1 Bankwesengesetz (Untersagung der Kapital- und Gewinnentnahme usw.) ähnliche Aufsichtsmaßnahme im Abs. 4a eingeführt wurde. Demnach kann die FMA eine besondere Unterlegung durch Eigenmittel oder eine Vornahme bestimmter Risikovorsorgen hinsichtlich einzelner Aktiva behördlich anordnen, falls andere Maßnahmen nach dem Bankwesengesetz nicht ausreichend erscheinen und dies unter Bedachtnahme auf die Gesamtrisikolage des Kreditinstitutes angemessen ist. Diese Maßnahme ist auch nicht an eine vorhergehende Verhängung von Sanktionen nach § 70 Abs. 4 Bankwesengesetz gebunden.

Somit erhielt die FMA ein neues Instrument, das unter Abwägung der Besonderheiten des betriebenen Bankgeschäftes einerseits und der Risikolage des Kreditinstitutes andererseits sowie ohne Vorliegen einer Gläubigergefährdung flexibel eingesetzt werden kann.

Allerdings kam die neue Aufsichtsmaßnahme nach § 70 Abs. 4a Bankwesengesetz bisher noch nicht zum Einsatz. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Erweiterung der Aufsichtsmaßnahmen fand nicht statt.

3.2 Die Empfehlung wurde somit teilweise umgesetzt. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der FMA (Verletzung der Bankaufsichtsgesetze) die gesetzliche Möglichkeit einzuräumen, bestimmte weitere Geschäftsbeschränkungen bzw. befristete Aufsichtsmaßnahmen zum Zweck des frühzeitigen Eingreifens – u.a. zur Vermeidung von Bankinsolvenzen – auch ohne Gläubigergefährdung ausprechen zu können.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde kein Bedarf für zusätzliche gesetzliche Maßnahmen gesehen; die behördliche Androhung möglicher Maßnahmen gemäß § 70 Abs. 4a Bankwesengesetz sei offensichtlich ausreichend gewesen, um das gewünschte Verhalten sicherzustellen.*

Allerdings werde das Thema gemeinsam mit der FMA und der OeNB entsprechend dem internationalen und europäischen Diskurs weiterver-

folgt. Dieser betreffe im Gefolge der Finanzkrise teilweise sehr massive Eingriffe nicht nur in die Geschäftsführung, sondern auch in Eigentümer- und Gläubigerpositionen.

Externe Rotation der Bankprüfer

- 4.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, auf eine Einführung der externen Rotation der Bankprüfer hinzuwirken.

Nach Mitteilung des BMF und der FMA im Nachfrageverfahren habe sich die Diskussion von BMF und BMJ über Modelle zur Stärkung der Abschlussprüfung im Anfangsstadium befunden.

(2) Wie der RH nunmehr feststellte, war zwar eine interne Rotation der für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung verantwortlichen Personen realisiert, Modelle mit externem Rotationscharakter zur qualitativen Stärkung der Abschlussprüfung befanden sich jedoch weiterhin erst im Planungsstadium. Daher führten die diesbezüglichen Gespräche der FMA mit dem BMF und BMJ bisher noch zu keiner Änderung in den Aufsichtsgesetzen.

- 4.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher neuerlich dem BMF, bei Bankprüfern auf die Einführung von Modellen mit externem Rotationscharakter hinzuwirken.

- 4.3** *Laut Mitteilung des BMF sei über die in der 8. Prüfferrichtlinie vorgesehene Umsetzung der verpflichtenden Einführung einer internen Rotation hinaus eine in den Aufsichtsgesetzen auf Banken und Versicherungen beschränkte externe Rotation geprüft, jedoch als wenig zweckmäßig erachtet worden.*

Seit der ursprünglichen Empfehlung des RH seien die Prüfungsressourcen der Aufsicht wesentlich ausgebaut worden, so dass die Abhängigkeit der Aufsicht von den Feststellungen des Abschlussprüfers deutlich reduziert sei. Ein durch die externe Rotation der Abschlussprüfer allfällig induzierter Mehrwert für das Aufsichtssystem sei daher kaum noch anzunehmen.

- 4.4** Der RH hielt seine Auffassung aufrecht, dass eine externe Rotation der Bankprüfer zur Sicherung der Qualität der Abschlussprüfungen, zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Bankprüfer und damit auch zur qualitativen Verbesserung des Aufsichtssystems beiträgt.

Gesetzliche Maßnahmen

Funktionsperiode des
Vorstands der FMA

- 5.1** Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, auf eine Erstreckung der ersten Funktionsperiode des Vorstands der FMA auf fünf Jahre hinzuwirken.

Der RH stellte fest, dass die Funktionsperiode des Vorstands der FMA entsprechend seiner Empfehlung mit der Finanzmarktaufsichtsreform 2008 von drei auf fünf Jahre verlängert wurde.

- 5.2** Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Struktur der FMA

Berichtspflicht des
Vorstands an den
Aufsichtsrat

- 6.1** (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, eine qualifizierte Ex-post-Berichtspflicht des Vorstands der FMA für wichtige operative Aufsichtstätigkeiten des Vorstands festzulegen und damit die Intensität der Überwachung des Vorstands durch den Aufsichtsrat zu erhöhen.

Im Nachfrageverfahren hatten das BMF, die FMA und die OeNB mitgeteilt, dass eine verstärkte Berichterstattung des Vorstands über operative Aufsichtstätigkeiten anlassbezogen vorgesehen sei.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Vorstand der FMA anlassbezogen in den Aufsichtsratssitzungen zum jeweiligen Tagesordnungspunkt „spezieller Vorstandsbericht“ über operative Aufsichtstätigkeiten berichtete. Der Quartalsbericht gemäß § 6 Abs. 5 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz wurde stärker auf die operative Aufsichtstätigkeit fokussiert. Darüber hinaus wurde der Aufsichtsrat über das Prüfungsprogramm der Internen Revision und die jeweils geprüften Sachverhalte informiert.

- 6.2** Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

Gesamtverantwortung
für die Strategieent-
wicklung

- 7.1** Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung einer Stabsstelle des Vorstands der FMA zuzuweisen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung der Stabsabteilung „Allgemeine Vorstandsangelegenheiten und Öffentlichkeitsarbeit“ zugewiesen und organisatorisch in der Geschäftsordnung verankert wurde.

- 7.2** Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.



Struktur der FMA

BMF

Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten

- 8.1** (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, laufende Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten anzustellen, um Anhaltspunkte für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten sowie zusätzliche Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale zu erkennen.

Die FMA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie eine internationale Vergleichsstudie mit den wichtigsten Kennzahlen durchführe. Die OeNB hatte im Nachfrageverfahren auf die bedingte Vergleichbarkeit aufgrund unterschiedlicher rechtlicher und struktureller Rahmenbedingungen hingewiesen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die FMA im Jahr 2008 eine Benchmarkstudie unter der Teilnahme von 15 internationalen Finanzmarktaufsichten durchführte. Inhalte der Studie waren vor allem die Personal- und Gehaltssituation, aufsichtsrelevante Daten, die Kosten der Finanzmarktaufsichten und deren Deckung.

Einige Ergebnisse der Studie wurden in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Vergleich von 15 internationalen Finanzmarktaufsichten (2007)		
	Wert der FMA	Mittelwert 15 Finanzmarktaufsichten
Mitarbeiter		
Durchschnittsalter	36 Jahre	40 Jahre
Mitarbeiterfluktuation	14 %	12 %
Bildungsmaßnahmen je Mitarbeiter und Jahr	90 Stunden	54 Stunden
	in EUR	
durchschnittliches Jahresgehalt pro Mitarbeiter	50.000	54.000
Aufsichts- und Prüfungswesen		
Vor-Ort-Prüfungen pro beaufsichtigtem Unternehmen und Jahr im Bereich:	Anzahl	
Bankenaufsicht	0,055	0,392
Versicherungsaufsicht	0,881	0,300
Wertpapieraufsicht	0,028	0,207

Struktur der FMA

Die Benchmarkstudie ergab, dass die Jahresgehälter der FMA-Mitarbeiter im Jahr 2007 unter dem ermittelten Durchschnittswert von 54.000 EUR lagen, wobei das Durchschnittsalter der Mitarbeiter mit 36 Jahren das zweitniedrigste war. Die Mitarbeiterfluktuation von 14 % im Jahr 2007 lag über dem Mittelwert von 12 %.

Die FMA versuchte, durch die Einführung eines neuen Gehaltssystems Mitte 2009 und durch die Erweiterung des Aus- und Weiterbildungsangebots die Mitarbeiterzufriedenheit zu erhöhen und dadurch eine Senkung der Fluktuationsrate zu erzielen.

Hinsichtlich der aufsichtsbezogenen Vergleichsdaten stellte die Anzahl der von der FMA im Jahr 2007 durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen pro beaufsichtigtem Institut sowohl im Bereich Bankenaufsicht mit jährlich 0,055 Prüfungen als auch im Bereich Wertpapieraufsicht mit 0,028 Prüfungen pro Jahr den niedrigsten Wert dar.

Die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen im Bereich Bankenaufsicht wurde nach der Finanzmarktaufsichtsreform 2008 deutlich erhöht. Allerdings war dies auch mit einer Personalerhöhung verbunden. Auch im Bereich der Wertpapieraufsicht erkannte die FMA den Handlungsbedarf und stockte u.a. zur Intensivierung der Vor-Ort-Präsenz das Personal auf.

- 8.2** Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt. Der RH hob die Bedeutung von Vergleichsstudien mit anderen Finanzmarktaufsichten hervor und empfahl, der FMA, derartige Studien in regelmäßigen Abständen durchzuführen.
- 8.3** *Die FMA teilte mit, dass sie auch im Jahr 2010 an einer internationalen Benchmarkstudie teilnehme, an der sich ausgewählte Aufsichtsbehörden beteiligen. Weitere Benchmarking-Aktivitäten würden in regelmäßigen Abständen im Rahmen der Konferenz Integrierter Aufsichtsbehörden erfolgen. Ferner verwies sie auf das EU-gesetzlich vorgesehene Programm zur Harmonisierung der materiellen Aufsichtsführung, in dessen Rahmen explizit oder implizit laufend Benchmarking betrieben und Anpassungen in der Aufsichtsmethodik vorgenommen würden.*

Zur Darstellung der Mitarbeiterfluktuation in der Tabelle merkte die FMA an, dass ihr Retention-Programm, mit dem die Mitarbeiterbindung nach dem sprunghaften Anstieg der Fluktuationsrate 2007 und 2008 gestärkt werden sollte, beachtliche Wirkungen gezeigt habe: im Jahr 2009 habe die Fluktuationsrate lediglich 2,91 % bzw. 3,27 % (inklusive Befristungsablauf) betragen.

Zeit- und Leistungserfassungssystem

- 9.1** (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, das Zeit- und Leistungserfassungssystem im Rahmen der Kostenrechnung zu verfeinern, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungskreisen zu ermöglichen.

Im Nachfrageverfahren hatte die FMA mitgeteilt, dass durch eine feinere Gliederung des Produktkatalogs eine höhere Transparenz und eine noch genauere Zuordnung auf die Rechnungskreise bewirkt worden sei.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die FMA durch die Einführung weiterer Subprodukte und die Öffnung einiger Subprodukte für alle Rechnungskreise versuchte, den Anteil der nicht direkt einem Rechnungskreis zuordenbaren Arbeitsstunden zu verringern. Weiters wurden die Mitarbeiter aufgefordert, die Arbeitsstunden rechnerisch möglichst operativ aufzuteilen.

In den operativen Bereichen I bis IV (Banken-, Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht, Wertpapieraufsicht und Integrierte Aufsicht) konnte von 2005 bis 2008 eine Senkung der nicht direkt zuordenbaren Arbeitsstunden erreicht werden. Über alle Bereiche der FMA gesehen trat aber aufgrund des Anstiegs der nicht direkt zuordenbaren Arbeitsstunden im Bereich Services und im Bereich der Stabsstellen eine Erhöhung dieses Stundenanteils von 33,32 % (2005) auf 34,92 % (2008) auf.

- 9.2** Der Empfehlung des RH wurde teilweise entsprochen. Trotz der eingeleiteten Maßnahmen zur Verfeinerung des Zeit- und Leistungserfassungssystems konnte der Wert der nicht direkt einem Rechnungskreis zuordenbaren Arbeitsstunden von rund einem Drittel der Gesamtarbeitszeit nicht verringert werden.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an die FMA aufrecht, das Zeit- und Leistungserfassungssystem weiter zu verfeinern, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungs- bzw. Subrechnungskreisen zu ermöglichen und dadurch eine Verringerung der nicht direkt zuordenbaren Arbeitsstunden zu erreichen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der FMA werde insbesondere bei den Stabsabteilungen und bei den Bereichen Integrierte Aufsicht und Services die Initiative gesetzt, Tätigkeiten verursachungsgerecht den einzelnen Rechnungskreisen zuzuordnen und so nicht zurechenbare Kosten stark zu reduzieren.*

Struktur der FMA

Interne Revision

10.1 (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht eine mehrjährige Prüfungsplanung der Internen Revision und die Erstellung eines Revisionshandbuches empfohlen.

Im Nachfrageverfahren hatte die FMA mitgeteilt, dass die mehrjährige Prüfungsplanung umgesetzt worden sei und ein Prüfungsplan für 2008 und Vorschläge für 2009 vorlägen; die Erstellung eines Revisionshandbuches sei in Arbeit gewesen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Abteilung Interne Revision jährlich den Prüfungsplan für das folgende Jahr erstellte. Der Vorstand genehmigte diesen Prüfungsplan, der anschließend in eine Prüfungslandkarte eingetragen wurde. Diese Prüfungslandkarte gliederte sich in die relevanten Prüfungsgebiete sowie Prüfungsthemen und umfasste sowohl die bereits erledigten als auch die geplanten Prüfungen.

Die Interne Revision führte parallel dazu einen Themenspeicher, den sie kontinuierlich befüllte und der Prüfungsthemen für die zukünftigen Prüfungsplanungen enthielt. Diese Themen wählte die Abteilung nach Kriterien, wie Prüfungsaufwand, Strategie und Medienberichterstattung, aus. Zudem führte sie eine Follow-up-Datenbank, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu kontrollieren.

Die Interne Revision erstellte ein Revisionshandbuch. Darin enthalten waren u.a. detaillierte Beschreibungen des Wirkungsbereichs, des Prüfungsablaufs und der Aufgaben der Internen Revision.

10.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Berichtssysteme

11.1 (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, das umfangreiche Berichtswesen zu vereinfachen und ein Organisationshandbuch zu erstellen.

Im Nachfrageverfahren hatte die FMA mitgeteilt, dass Monats- und Quartalsberichte überarbeitet worden seien und mit der Erstellung eines Organisationshandbuchs im zweiten Halbjahr 2008 begonnen werde.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die FMA die Anzahl der internen Sitzungen reduzierte, indem sie statt wöchentlichen Meetings der Bereichsleiter mit dem Vorstand zweiwöchentliche Vorstandssitzungen abhielt. Ein detailliert vordefiniertes Sitzungskonzept regelte den Ablauf der Vorstandssitzungen. Diese Reduzierung der Meetings hatte eine Verringerung der Anzahl der Sitzungsprotokolle bzw. der in den Sitzungen präsentierten Status-Berichte zur Folge. Zudem verrin-

gerte die FMA den Umfang ihrer Quartalsberichte um beinahe 50 %. Dies erreichte sie dadurch, dass sie sich auf Themengebiete beschränkte, die die FMA direkt betrafen und Kapitel, wie die allgemeine Entwicklung der Finanzmärkte, entfielen.

Die FMA erstellte im Intranet eine Plattform, welche die wesentlichen Regelungen über die Organisation enthielt. Dazu zählten u.a. ein umfangreiches Organisationshandbuch zum Elektronischen Akt, die Arbeitszeit- und Dienstreiseregulierung, die Beschaffungsrichtlinie, die Kompetenzordnung des Vorstands oder die Dienstanweisung betreffend die Zeichnungsberechtigungen.

11.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Personalentwicklung

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Aufnahme von weiterem Personal wegfallende bzw. nur temporär wirksame Aufgaben bei der Erstellung des Mengengerüsts zu berücksichtigen.

Im Nachfrageverfahren hatte die FMA mitgeteilt, dass aufgrund der neuen Aufgabenverteilung zwischen FMA und OeNB durch die Finanzmarktaufsichtsreform die Aufsichtsprozesse in einem institutsübergreifenden Projekt neu definiert und Mengengerüste erarbeitet worden seien.

(2) Der RH stellte hiezu im Rahmen seiner Follow-up-Überprüfung fest:

(a) Wegen der geänderten Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Finanzmarktaufsichtsreform konzentrierte sich der RH bei seiner Überprüfung auf die Personalentwicklung von FMA und OeNB im Bereich der Bankenaufsicht.

Im Zuge des Ende 2007 gestarteten institutsübergreifenden Projekts „Integration der Bankenaufsicht – IBA“ wurden Mengengerüste für die Aufsichtsprozesse erarbeitet. Die Ergebnisse wurden von einem externen Unternehmen evaluiert und danach den zuständigen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt.

Daraus ergab sich bei der FMA im Bereich der Bankenaufsicht für 2009 eine Planzahl von 56 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ). Dies stellte unter Berücksichtigung der gesetzlichen und organisatorischen Änderungen im Bereich der Analysen und Vor-Ort-Prüfungen im Vergleich zu Ende 2006 eine Erhöhung um 18,25 VBÄ dar. Grund für die Personalaufstockung waren in erster Linie die mit dem erhöhten Ausmaß von Bankanalysen und Prüfberichten aus der Vor-Ort-

Struktur der FMA

Prüfungstätigkeit der OeNB verbundenen behördlichen Aufsichtsmaßnahmen.

(b) Die FMA ließ im Jahr 2009 eine zweite Evaluierung der Personalkapazitäten durch ein externes Unternehmen durchführen. Dabei wurde für 2010 – unter Berücksichtigung von Mitarbeiter einsparungen aufgrund Effizienzsteigerung, Schnittstellenbereinigung und Synergien – ein weiterer Mehrbedarf von zwei Mitarbeitern in der Bankenaufsicht ermittelt.

(c) Gleichzeitig erhöhte die OeNB in den Jahren 2006 bis 2009 die Mitarbeiterkapazitäten für die Durchführung von Bankenanalysen und Vor-Ort-Prüfungen – ohne Einrechnung der von der FMA zur OeNB verlagerten 20 Planstellen – um 60,5 VBÄ (2006: 48,5 VBÄ, 2009: 129 VBÄ). Im Zusammenhang mit der erweiterten Aufgabenstellung überarbeitete und intensivierte die OeNB die Instrumente der Bankenaufsicht, um eine möglichst umfassende Kontrolle der Institute zu gewährleisten.

- 12.2** Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt: Die zweite Evaluierung der Personalkapazitäten im Jahr 2009 berücksichtigte eine Einsparung von Mitarbeitern. Bei den im Zusammenhang mit der Intensivierung der Aufsichtstätigkeit allenfalls noch geplanten Personalerhöhungen sollte die Empfehlung des RH weiterverfolgt werden. Insbesondere wären als Basis zur Ermittlung des Personalbedarfs Mengengerüste und Zeitfaktoren in Bezug auf die einzelnen Tätigkeiten der Finanzmarktaufsicht zugrunde zu legen.

Weiters sollte nach Einspielen der neu geregelten Aufsichtssysteme und Einarbeitung der neu aufgenommenen Mitarbeiter eine zwischen der FMA und der OeNB institutsübergreifende Prozessevaluierung hinsichtlich einer adäquaten Personalausstattung durchgeführt werden.

Bei dieser Evaluierung sollten auch die Entwicklungen im Zusammenhang mit der bevorstehenden Installierung einer Europäischen Finanzaufsicht und die dadurch zu erwartenden Auswirkungen auf die nationalen Finanzmarktaufsichtsbehörden einbezogen werden. Doppelgleisigkeiten – auch auf europäischer Ebene – sollten vermieden, Aufsichtsprozesse insbesondere durch verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit optimiert und Einsparungspotenziale aufgrund von Effizienzsteigerungen realisiert werden.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der FMA sei eine Ressourcenplanung für bestehende Prozesse sowie neue Aufsichtsthemen, wie z.B. Europäische Aufsichtsarchitektur, Aufsicht über Geldwäsche und Sonderbanken,*



Struktur der FMA

Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

auf Basis von Mengengerüsten und Zeitfaktoren in Abstimmung zwischen der FMA und der OeNB erfolgt und dem Aufsichtsrat im September 2010 vorgelegt worden.

Die OeNB teilte mit, dass sie ihr Controllingsystem für die Aufsicht laufend weiterentwickelt habe. Die mit der FMA gemeinsam definierten Prozesse und Schnittstellen insbesondere im Bereich der Prüf- und Analyseplanung würden sowohl mit Zeit- als auch Mengentreibern versehen und gesteuert.

Die FMA und die OeNB führten aus, dass zwei Jahre nach der Aufsichtsreform und dem Projekt „Integration der Bankenaufsicht – IBA“ im Jahr 2010 ein Folgeprojekt „IBA-Review“ ins Leben gerufen worden sei. In dessen Rahmen seien die Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB erhoben, Doppelgleisigkeiten eliminiert, Schnittstellen optimiert sowie weitere Prozessverbesserungen und Effizienzsteigerungen eingeleitet worden. Dieses Projekt habe ergeben, dass die Aufsicht in Österreich zur Erreichung der abgestimmten Aufsichtsstrategie und zur Erfüllung der neuen internationalen Anforderungen ressourcentechnisch weiter aufgebaut werden müsse.

Operative Aufsichtstätigkeit

13.1 (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, den Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit zu erhöhen und insbesondere den Ressourcenanteil für Vor-Ort-Prüfungen sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den sonstigen Tätigkeiten zu steigern.

Die FMA und die OeNB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Bereich Bankenaufsicht die Steigerung des Anteils der operativen Aufsichtstätigkeit insgesamt und des für Vor-Ort-Prüfungen aufgewendeten Ressourcenanteils das Ziel sei.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht nach In-Kraft-Treten der Finanzmarktaufsichtsreform in den Jahren 2008 und 2009 – wie unter TZ 15 ausgeführt – im Jahresdurchschnitt um rd. 30 % gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 erhöht wurde. Auch im Bereich der Wertpapieraufsicht steigerte die FMA in den Jahren 2008 und 2009 ihre Vor-Ort-Prüfungstätigkeit im Vergleich zum Untersuchungszeitraum des Vorberichts auf das Dreieinhalbfache (siehe dazu TZ 16).

Zur Stärkung der operativen Aufsichtstätigkeit der Finanzmarktaufsicht insgesamt trugen – wie noch unter TZ 18 dargestellt wird – insbesondere die wesentliche Intensivierung der Analysetätigkeit und

Struktur der FMA

damit zusammenhängend auch die Ausweitung der behördlichen Aufsichtsmaßnahmen bei.

Wie unter TZ 2 ausgeführt, haben sich durch die Reformmaßnahmen die organisatorischen Verhältnisse in der FMA grundlegend verändert, so dass ein Vergleich des Anteils der operativen Aufsichtstätigkeit in der Zeitreihe nicht aussagekräftig ist. Aufgrund der deutlichen Erhöhung der Vor-Ort-Prüfungen ist jedoch sowohl von einem absoluten als auch relativen Anstieg des diesbezüglichen Ressourcenanteils auszugehen.

- 13.2** Der RH erachtete die Empfehlung aufgrund der Intensivierung der operativen Aufsichtstätigkeit als umgesetzt.

Aufsichtssagenden

Interne Rating-systeme

- 14.1** (1) Der RH hatte der OeNB und der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, im Zusammenhang mit der Bewilligung der internen Rating-systeme zur Ermittlung der Eigenmittelberechnungsgrundlage für das Kreditrisiko (IRB-Modelle) den für die Gutachtenstätigkeit erforderlichen Zeitaufwand insbesondere für die Sektorbanken angemessen zu redimensionieren.

Die FMA und die OeNB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich die Rechtslage bisher nicht verändert habe, und auf die Zweckmäßigkeit einer angemessenen Redimensionierung sowie die dafür notwendige Änderung des Bankwesengesetzes hingewiesen.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit der Novelle zum Bankwesengesetz, BGBl. I Nr. 152/2009, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Festlegung eines angemessenen Prüfumfanges bei Bewilligungsverfahren für IRB-Modelle durch die FMA geschaffen wurden. Insbesondere sollten bei der Genehmigung gruppenweiter Ansätze und Modelle die Prüfungstätigkeiten stärker auf das übergeordnete Kreditinstitut verlagert werden.

Darüber hinaus verringerte sich die Anzahl der von der OeNB durchgeführten Verfahren zur Erstellung von IRB-Gutachten, die für die Genehmigungsverfahren der FMA erforderlich sind, von 23 (2006) auf zwölf (2009), und damit um rund die Hälfte. Auch die von der OeNB aufgewendeten Kapazitäten für die Modellgutachten gingen im vergleichbaren Zeitraum um 14 % zurück.

- 14.2** Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Vor-Ort-Prüfungen

Bankenaufsicht

- 15.1** (1) Der RH hatte der OeNB und der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, die Prüfungsfrequenz bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken deutlich zu erhöhen und die Prüfungsinhalte auszuweiten.

Im Nachfrageverfahren hatten die FMA und die OeNB mitgeteilt, dass künftig eine jährliche Vor-Ort-Prüfung bei den acht größten österreichischen Bankengruppen sowie eine regelmäßige Prüfung der sonstigen Großbanken bzw. Aktienbanken vorgesehen seien. Dadurch würden drei Viertel der Bilanzsumme des österreichischen Bankensektors zumindest jedes zweite Jahr geprüft. Darüber hinaus seien Analyse- und Prüfungsmodule zur Risikobeurteilung von Banken erarbeitet worden.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen (einschließlich der IRB-Modellgutachten) in den Jahren 2008 und 2009 mit 61 Prüfungen im Durchschnitt um rd. 30 % gegenüber dem vierjährigen Zeitraum vor der Finanzmarktaufsihtsreform (2004 bis 2007: 47 Prüfungen) anstieg, jene der Vor-Ort-Prüfungen gemäß § 70 Bankwesengesetz (im Rahmen der Beaufsichtigung der Kreditinstitute) sogar um 40 % (45 : 32).

Der Anteil der Prüfungen bei Großbanken (37), die als systemrelevante Kreditinstitute eingestuft werden, an den Gesamtprüfungen (122) betrug 2008 und 2009 durchschnittlich etwas mehr als 30 %. Knapp ein Viertel aller Vor-Ort-Prüfungen (122) entfiel auf die Top 8-Banken (30) (umfassen die acht größten Bankkonzerne Österreichs), d.h. jede Bank der wichtigsten Kategorie wurde zumindest einmal jährlich geprüft.

Das zwischen der FMA und der OeNB auf der Ebene des Koordinationsforums akkordierte Prüfungsprogramm nahm auf die Kriterien des § 70 Abs. 1b Bankwesengesetz Bezug. Neben der Prüfung systemrelevanter Kreditinstitute wurden insbesondere themenmäßige Prüfungsschwerpunkte und Nachprüfungen von Maßnahmen zur Bereinigung im Falle festgestellter Mängel berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang war zu erwähnen, dass der Anteil der Follow-up-Prüfungen an Gesamtprüfungen z.B. im Jahr 2009 25 % betrug. Weiters definierte sich der Risikofokus bei der Prüfungsplanung primär aus den Erkenntnissen der Analyse und zielte auf eine bestmögliche Verzahnung von Analyse- und Prüfungsergebnissen ab.

Aufsichtssagen

15.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Wertpapieraufsicht

16.1 (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen der Wertpapieraufsicht deutlich zu steigern und die Prüfobjekte nach einer risikoorientierten Prioritätenreihung auszuwählen.

Die FMA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Zeitspannen für die Prüfungen der einzelnen Unternehmen zu reduzieren und bis Beginn 2009 über ein Analysesystem zur Durchführung von Ratings hinsichtlich der Prüfpriorität der zu überwachenden Unternehmen zu verfügen.

(2) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Die FMA war Ende 2009 für den Geschäftsbetrieb von 211 Wertpapierfirmen und Wertpapierdienstleistungsunternehmen (WPDLU) prüfzuständig. Die Prüfzuständigkeit der FMA bei Wertpapierfirmen und Wertpapierdienstleistungsunternehmen umfasste insbesondere deren Konzessionsumfang, Organisationspflichten und Eigenmittelvorschriften.

Bei Kreditinstituten überwachte die FMA die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln (Verpflichtung zur bestmöglichen Wahrung der Kundeninteressen bei der Veranlagung von Kundenvermögen) und der Compliance (Einhaltung von Gesetzen, Richtlinien, Verhaltenspflichten, Regeln und Usancen).

Bei Versicherungen, Pensionskassen und Emittenten war sie im Wesentlichen für die Überwachung der Einhaltung der Compliance zuständig.

(b) Im Bereich der Wertpapieraufsicht führte die FMA in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittlich 31 Vor-Ort-Prüfungen durch. Damit hatte die FMA ihre Vor-Ort-Prüfungstätigkeit im Vergleich zum Untersuchungszeitraum des Vorberichts (8,6) um rd. 260 % erhöht. Dementsprechend beträgt das Prüfungsintervall aller Wertpapierfirmen und Wertpapierdienstleistungsunternehmen nunmehr knapp sieben Jahre und nicht mehr 38 Jahre, wie im Vorbericht dargestellt.

(c) Die Prüfungsauswahl erfolgte mittels eines Ratingsystems. Basierend auf verschiedenen Kennzahlen, wie dem Betriebsergebnis, dem Jahresgewinn oder dem Fremdkapital, wurden die Unternehmen mit-

tels statistischer Analysemethoden (Regressionsanalyse, Diskriminanzanalyse) in Güte- und Risikoklassen eingeteilt.

16.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Meldewesen

17.1 (1) Der RH hatte der OeNB und der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, über die Plausibilitätskontrollen hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen vor Ort zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme durchzuführen. Weiters hatte der RH empfohlen, standardisierte Auswertungen der Meldedefehler vorzunehmen und bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen zu verhängen.

Die FMA und die OeNB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Zuge des Projekts „Integration der Bankenaufsicht“ ein Risikomodul „Meldewesenqualität“ erarbeitet worden und die Umsetzung einer standardisierten Auswertung der Meldefehler für Ende 2009 geplant sei.

(2) Der RH stellte hiezu nunmehr fest:

(a) Die FMA und die OeNB entwickelten im Zuge des Projekts „Integration der Bankenaufsicht“ ein eigenes Prüf- und Analysemodul „Meldewesenqualität“. Dieses konnte Gegenstand eines Prüfungsauftrags sein und im Rahmen der Analyse mit spezifischen Informationen befüllt werden. Im Jahr 2009 umfasste ein Prüfungsauftrag der FMA das Thema Meldewesen; bei weiteren 13 Vor-Ort-Prüfungen wurde das Meldewesen im Zusammenhang mit dem jeweiligen Prüfungsgebiet überprüft.

(b) Die OeNB erarbeitete im Rahmen des Projekts „ComMon“ (Meldefehlerkommunikation und Datenmonitoring) Maßnahmen zur Verstärkung der Kommunikation mit den Meldern sowie für ein standardisiertes Monitoring und die Speicherung von Meldefehlern. Darüber hinaus plante die OeNB eine intensivere Datenplausibilitätskontrolle sowie eine direkte Überleitung der Erkenntnisse in die Einzelbankanalyse und Prüfungsplanung. Die Ergebnisse dieses Projekts sollten im ersten Halbjahr 2011 umgesetzt werden.

(c) Seit 1. Juli 2009 können Anzeigen an die Aufsicht, die bisher schriftlich an die FMA und teilweise auch an die OeNB eingebracht werden mussten, elektronisch über die „Incoming Plattform“ – eine neu installierte zentrale Internet-Plattform für Meldepflichtige – durchgeführt werden.

Aufsichtsgenden

(d) Zur Verhängung schärferer Sanktionen trat die FMA für eine Verfahrensbestimmung im Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz ein, die eine Strafverfügung von 1.000 EUR erlaubt. Dadurch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei weniger gravierenden Delikten – wie Meldepflichtverletzungen –, bei denen die Durchführung eines ordentlichen Verfahrens aus verfahrensökonomischen Gründen nicht sinnvoll wäre, höhere Strafen verhängen zu können. In diesem Zusammenhang fanden im Oktober 2009 Gespräche zwischen FMA und BMF statt, die jedoch bisher zu keinen konkreten Ergebnissen führten.

17.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt. Zur Stärkung der Sanktionsmöglichkeiten der FMA empfahl der RH der FMA, die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Anhebung der Betragsgrenze für Strafverfügungen im Vollzugsbereich der FMA konsequent weiterzuverfolgen.

17.3 *Laut Mitteilung der FMA werde die Erhöhung der Grenze für Strafverfügungen konsequent weiterverfolgt, indem der Vorstand im Rahmen seiner Gespräche mit dem BMF laufend darauf hinweise, dass diese legislative Änderung noch nicht umgesetzt sei.*

Analysen

18.1 (1) Der RH hatte der OeNB und der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, hinsichtlich der Analysensysteme eine Klarstellung dahingehend zu treffen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführt, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen.

Das BMF, die FMA und die OeNB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass seit der Finanzmarktaufsichtsreform Einzelbankanalysen in den Aufgabenbereich der OeNB fallen würden.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Zuge der Finanzmarktaufsichtsreform die Erstellung von Analysen in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der OeNB übertragen wurde (Fact-finding). Weiters wurden die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank mit Informationen zur Erstellung von bankaufsichtlichen Analysen durch die OeNB und die Ermöglichung des jederzeitigen automationsunterstützten Zugriffs durch die FMA gesetzlich geregelt.

Zur Verbesserung der Kommunikation und Gewährleistung eines laufenden Informationsaustauschs zwischen FMA und OeNB wurden in beiden Organisationen Ansprechpartner – so genannte SPOC (Single Point of Contact) – für jedes Institut namhaft gemacht. Nach Erstellung der Analyse übermittelte die OeNB das Ergebnis mittels Elektronischen Akts an die FMA. Die Tätigkeit der FMA umfasste die Würdi-

gung der Analyseergebnisse unter behördlichen Gesichtspunkten und gegebenenfalls die Einleitung von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen (Decision-taking).

Neben der organisatorischen Änderung wurden auch Inhalt und Aufbau der Analysen weiterentwickelt und die Analysehäufigkeit deutlich erhöht. Vor In-Kraft-Treten der Finanzmarktaufsichtsreform wurden neben den Detailanalysen der FMA von der OeNB die sechs größten österreichischen Bankkonzerne einmal jährlich einer Einzelbankanalyse unterzogen. Seit 2008 waren von der OeNB für jeweils über hundert Banken Halbjahres- und Jahresanalysen vorgesehen. Darüber hinaus erstellte die OeNB anlassbezogen (z.B. aufgrund Vor-Ort-Prüfungen, Managementgesprächen, Insolvenz von Großkreditnehmern) – auch auf Anforderung der FMA – Einzelbankanalysen; dies führte im Jahr 2009 insgesamt zu über 600 Auswertungen.

Zur Besprechung und Abstimmung von Risikoeinschätzungen, festgestellten Gesetzesverletzungen und behördlichen Maßnahmen betroffener Institute wurden anlassbezogen – unter der Teilnahme von FMA und OeNB – Einzelbankenforen abgehalten.

18.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Management-
gespräche

19.1 (1) Der RH hatte der FMA in seinem Vorbericht empfohlen, Managementgespräche bei Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihren zeitmäßigen Anteil zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen einzuschränken.

Die FMA und die OeNB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ein Strategiepapier zur künftigen Kommunikation mit den Kreditinstituten erarbeitet worden sei, in dem neben einer reduzierten Anzahl von Managementgesprächen auch Gespräche zu spezifischen Themenstellungen vorgesehen seien.

Nach Mitteilung der FMA im Nachfrageverfahren hätten sich Managementgespräche in der Wertpapieraufsicht als wirkungsvolles Instrument erwiesen, die FMA sei jedoch bemüht, auch im Bereich Wertpapieraufsicht die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen spürbar zu erhöhen.

(2) Der RH stellte nunmehr zu den Bereichen Banken- und Wertpapieraufsicht Folgendes fest:

(a) Die zuvor praktizierte informelle Informationsbeschaffung durch eine institutionalisierte und strukturierte Kontaktaufnahme mit den

Aufsichtsaenden

einzelnen Kreditinstituten sowie mit deren Wirtschaftsprüfern und Einlagensicherungen wurde in Form eines strukturierten Dialogs abgelöst. Der strukturierte Dialog sah eine Differenzierung der Gespräche nach Größe und Risikorelevanz der Kreditinstitute vor, wobei das Managementgespräch ein Instrument im Sinne dieser Einrichtung darstellte.

Managementgespräche fanden themenbezogen und risikoorientiert statt; ein strukturierter Ablauf wurde durch Übermittlung eines Fragenkatalogs im Vorhinein und die Verfassung eines Protokolls im Nachhinein gewährleistet. Alle Erkenntnisse aus den Gesprächen flossen in die Datenbank zur Erstellung von Einzelbankenanalysen ein. In einigen Fällen führten sie zur Erweiterung eines bestehenden Prüfungsauftrags oder dienten als Auslöser für die Einleitung von behördlichen Schritten.

Weiters führte die FMA als Teil der laufenden Aufsicht Company Visits durch. Diese dienten, ähnlich wie Managementgespräche, der gezielten Informationsbeschaffung zu konkreten Anlassfällen. Im Gegensatz zu Vor-Ort-Prüfungen sollen Company Visits mit einem zeitlich geringeren Aufwand durchgeführt werden.

Im Jahr 2008 wurden im Bereich der Bankenaufsicht 41 Managementgespräche geführt, im Jahr 2009 belief sich die Anzahl auf 79 Managementgespräche. Im Vergleich zu 2006 (113 Managementgespräche) war eine Reduktion bei gleichzeitiger Erhöhung der Vor-Ort-Prüfungen erkennbar. Darüber hinaus führte die OeNB 2009 46 Sonstige Gespräche im Sinne des strukturierten Dialogs, wovon sich mehr als die Hälfte auf die Übernahme von Partizipationskapital im Rahmen des Finanzmarktstabilitätsgesetzes bezog. Weiters fanden 16 Company Visits bei Kreditinstituten zum Thema Geldwäsche statt.

(b) Im Bereich der Wertpapieraufsicht führte die FMA im Jahr 2009 32 Vor-Ort-Prüfungen und 81 Managementgespräche sowie ein Company Visit durch. Im Jahr 2006 waren es noch 31 Managementgespräche und sieben Vor-Ort-Prüfungen gewesen.

Folgende Tabelle zeigt den Stundenaufwand der FMA für Managementgespräche und Company Visits sowie Vor-Ort-Prüfungen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Wertpapierfirmen im Zeitraum 2006 bis 2009:



Aufsichtszagenden

BMF

Finanzmarktaufzucht; Follow-up-Überprüfung

Stundenaufwand der FMA für Managementgespräche/Company Visits und Vor-Ort-Prüfungen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen					
	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2005 bis 2009
	in Stunden				in %
Managementgespräche/Company Visits	178,0	374,0	311,5	445,5	150,3
Vor-Ort-Prüfungen	1.063,5	727,0	2.617,0	7.300,0	586,4
Summe	1.241,5	1.101,0	2.928,5	7.745,5	523,9
Verhältnis Managementgespräche/Company Visits zu Vor-Ort-Prüfungen	1 : 6,0	1 : 1,9	1 : 8,4	1 : 16,4	

Im Jahr 2006 betrug der Stundenaufwand für Managementgespräche und Company Visits in der FMA 178 Stunden, der für Vor-Ort-Prüfungen 1.063,5 Stunden. Das Verhältnis von den Managementgesprächen und Company Visits zu den Vor-Ort-Prüfungen war somit 1 : 6,0.

Im Jahr 2007 sank der Stundenaufwand für Vor-Ort-Prüfungen aufgrund einer Reorganisation der Abteilungsstruktur massiv, war aber im Jahr 2008 mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 2006. Im Jahr 2009 brachte die FMA für Managementgespräche und Company Visits 445,5 Stunden und für Vor-Ort-Prüfungen 7.300,0 Stunden auf. Das Verhältnis von den Managementgesprächen und Company Visits zu den Vor-Ort-Prüfungen veränderte sich dadurch auf 1 : 16,4.

19.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

20 Der RH stellte fest, dass von 18 überprüften Empfehlungen des Vorberichts 13 vollständig, vier teilweise und eine nicht umgesetzt wurden. Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht wäre auf eine Regelung im Bankwesengesetz hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden. (TZ 2)

(2) Bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der FMA wäre die gesetzliche Möglichkeit einzuräumen, bestimmte weitere Geschäftsbeschränkungen bzw. befristete Aufsichtsmaßnahmen zum Zweck des frühzeitigen Eingreifens auch ohne Gläubigergefährdung aussprechen zu können. (TZ 3)

(3) Bei Bankprüfern wäre auf die Einführung von Modellen mit externem Rotationscharakter hinzuwirken. (TZ 4)

Finanzmarktauf-
sichtsbehörde

(4) Das Zeit- und Leistungserfassungssystem sollte weiter verfeinert werden, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungs- bzw. Subrechnungskreisen zu ermöglichen und dadurch eine Verringerung der nicht direkt zuordenbaren Arbeitsstunden zu erreichen. (TZ 9)

(5) Zur Stärkung der Sanktionsmöglichkeiten der FMA wären die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Anhebung der Betragsgrenze für Strafverfügungen im Vollzugsbereich der FMA konsequent weiterzuverfolgen. (TZ 17)

(6) Es sollten in regelmäßigen Abständen Vergleichsstudien mit anderen Finanzmarktaufsichten durchgeführt werden. (TZ 8)

Finanzmarktauf-
sichtsbehörde und
Oesterreichische
Nationalbank

(7) Als Basis zur Ermittlung des Personalbedarfs wären Mengengerüste und Zeitfaktoren in Bezug auf die einzelnen Tätigkeiten der Finanzmarktaufsicht zugrunde zu legen. (TZ 12)

(8) Nach Einspielen der neu geregelten Aufsichtssysteme und Einarbeitung der neu aufgenommenen Mitarbeiter sollte eine zwischen der FMA und der OeNB institutsübergreifende Prozessevaluierung hinsichtlich einer adäquaten Personalausstattung durchgeführt werden. (TZ 12)

(9) Das duale System in der Finanzmarktaufsicht sollte im Sinne eines prozessorientierten und -übergreifenden Kontrollansatzes zur Identifizierung bzw. Vermeidung von Risiken der Gesamtaufsicht von beiden Internen Revisionen regelmäßig überprüft werden. (TZ 2)





BMF

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





ANHANG
Entscheidungsträger

Finanzmarktaufsichtsbehörde

Aufsichtsrat

Vorsitzender

[Mag. Alfred LEJSEK](#)
(seit 1. September 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dr. Klaus LIEBSCHER
(1. September 2001 bis 31. August 2008)

[Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY](#)
(seit 1. September 2008)

Vorstand

Dr. Heinrich TRAUMÜLLER
(14. Februar 2005 bis 13. Februar 2008)

[Dr. Kurt PRIBIL](#)
(seit 22. Oktober 2001)

[Mag. Helmut Ettl](#)
(seit 14. Februar 2008)





ANHANG
Entscheidungsträger

Oesterreichische Nationalbank

Generalrat

Präsident Herbert SCHIMETSCHKE
(1. September 2003 bis 31. August 2008)

[Dkfm. Dr. Claus J. RAIDL](#)
(seit 1. September 2008)

Vizepräsident Dr. Manfred FREY
(1. September 2003 bis 31. August 2008)

[Mag. Max KOTHBAUER](#)
(seit 1. September 2008)

Direktorium

Gouverneur Dr. Klaus LIEBSCHER
(1. September 1998 bis 31. August 2008)

[Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY](#)
(seit 1. September 2008)

Vize-Gouverneur [Dr. Wolfgang DUCHATCZEK](#)
(seit 11. Juli 2003)

Direktor Dr. Josef CHRISTL
(1. September 2003 bis 31. August 2008)

[Dr. Peter ZÖLLNER](#)
(seit 15. Juli 1998)

[Mag. Andreas ITTNER](#)
(seit 1. September 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Klima- und Energiefonds



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 169

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie

Klima- und Energiefonds

Kurzfassung 171

Prüfungsablauf und -gegenstand 175

Organisation 176

Organe 176

Geschäftsstelle 177

Abwicklungsstellen 178

Finanzierung 181

Ziele 182

Förderungseffizienz 185

Förderungsbereiche des Fonds 185

Konjunkturpaket II 187

Förderungen 188

Förderungsprogramme 191

Jahresprogramme 195

Inhalt



	Förderungsrichtlinien	196
	Inseratenkampagnen	196
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	198
ANHANG	Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung	199

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
kW	Kilowatt
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



SCHIG Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

TZ Textzahl(en)

z.B. zum Beispiel

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie

Klima- und Energiefonds

Nachdem der im Jahr 2007 errichtete Klima- und Energiefonds anfänglich fast ausschließlich Projekte aus bestehenden Förderungsprogrammen gefördert hatte, entwickelte er ab 2008 Förderungsprogramme weiter und daneben auch eigene Programme. Mit der Erreichung seines Ziels, bis 2012 insgesamt 10 Mill. Tonnen CO₂ einzusparen, war er erheblich in Verzug. Zwei Förderungsprogramme erfolgten parallel zu anderen Stellen, eines stand in Konkurrenz zu Landesförderungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Effektivität und Effizienz des Klima- und Energiefonds (Fonds) sowie seiner Finanzgebarung. (TZ 1)

Ziele des Fonds

Der im Jahr 2007 errichtete Fonds, für den im Jahr 2007 50 Mill. EUR und in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 150 Mill. EUR bereitgestellt wurden, sollte einen Beitrag zur nachhaltigen Energieversorgung, zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Unterstützung der Klimastrategie der Bundesregierung leisten. (TZ 7, 9)

Fondsorgane

Das Präsidium, dem ab April 2009 je ein Vertreter des BMLFUW und des BMVIT angehörten, erfüllte einerseits aufsichtsratsähnliche Funktionen, hatte aber zugleich entscheidenden Einfluss auf die operative Tätigkeit des Fonds und entschied insbesondere über jede einzelne Förderungs- oder Auftragsvergabe. (TZ 3)

Kurzfassung

Der Fonds wurde durch zwei Geschäftsführer vertreten. Die Geschäftsführung bereitete im Wesentlichen nur die Entscheidungen des Präsidiums vor und führte sie aus. (TZ 3)

Abwicklungsstellen

Zur Abwicklung der Förderungsvergaben bediente sich der Fonds mehrerer Abwicklungsstellen (FFG, KPC, SCHIG, AWS), die über Erfahrung mit der Abwicklung von Förderungen im Bundesbereich verfügten. Die Verträge zwischen dem Fonds und den Abwicklungsstellen wurden regelmäßig verspätet unterzeichnet. (TZ 5)

Die Kosten für die Abwicklungsstellen betragen in den Jahren 2008 und 2009 4,59 Mill. EUR bzw. 4,05 Mill. EUR (rd. 3,5 % des Jahresförderungsvolumens des Fonds) und überstiegen damit den Prozentsatz von 2 %, von dem das Präsidium im Oktober 2007 ausging. (TZ 6)

Finanzierung

Die Dotierungen aus dem Bundeshaushalt blieben die einzige Finanzierungsquelle des Fonds; Drittmittel konnten keine lukriert werden. Das Finanzmanagement des Fonds wurde ordnungsgemäß durchgeführt. (TZ 7, 8)

Zielerreichung

Ziel des Fonds war, durch seine Tätigkeit bis 2012 insgesamt 10 Mill. Tonnen CO₂ einzusparen. Externe Evaluierungen und eigene Berechnungen des Fonds ergaben, dass die bisherigen kurzfristig wirksamen Förderungsprogramme eine dauerhafte CO₂-reduzierende Wirkung bis 2012 von rd. 1,7 Mill. Tonnen entfalten werden. Damit war er Ende 2009 gegenüber seiner Planung in Verzug. (TZ 11)

Förderungseffizienz

Der prognostizierte Förderungsaufwand je eingesparter Tonne Treibhausgas lag bei 10 EUR bis 13 EUR und erschien dem RH realistisch. Eine Gesamtbewertung der Förderungseffizienz des Fonds war Anfang 2010 noch nicht möglich, weil zahlreiche Förderungsprogramme bisher nicht realisiert waren und die Wirkung einzelner

Förderungsprogramme (z.B. Modellregionen) noch nicht abschätzbar war. (TZ 12)

Förderungsbereiche, Förderungsprogramme

Der Fonds erfüllte den Auftrag zur Konzentration seiner Förderungsaktivitäten auf die ihm gesetzlich vorgegebenen Programmlinien (Forschung und Entwicklung nachhaltiger Energietechnologien und Klimaforschung; Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr, umweltfreundlicher Güterverkehr sowie Mobilitätsmanagement; Marktdurchdringung von klimarelevanten und nachhaltigen Energietechnologien). (TZ 13)

Insgesamt betrug das Förderungsvolumen im Rumpfbjahr 2007 45,48 Mill. EUR, 2008 129,00 Mill. EUR und bis zum Stichtag 11. Dezember 2009 119,72 Mill. EUR (laut Budget ohne Konjunkturpaket II). (TZ 13)

Zu dem von der Bundesregierung im Februar 2009 beschlossenen Konjunkturpaket II hatte der Fonds 50 Mill. EUR beizutragen. Diese Mittel wurden dem Fonds allerdings nicht zugeführt, sondern stammten teils aus der Umwidmung von Rücklagen des Jahres 2008 (36 Mill. EUR) und teils aus einer Verringerung der Fondsdotierung für das Jahr 2009 (14 Mill. EUR). (TZ 14)

Nachdem der Fonds anfänglich fast ausschließlich Projekte aus bestehenden Förderungsprogrammen gefördert hatte, entwickelte er ab 2008 Förderungsprogramme weiter (z.B. „Neue Energien 2020“) und daneben auch eigene Programme (z.B. „Klima- und Energie-Modellregionen“, „Gebäude-integrierte Photovoltaik in Fertighäusern“). (TZ 16)

Die Photovoltaikförderung und die Förderung von Holzheizungen erfolgten parallel zu Programmen anderer Förderungsstellen. Der RH erachtete parallele Förderungen, selbst wenn sie aufeinander abgestimmt sind, wegen des administrativen Mehraufwands als nicht sparsam. Das Förderungsprogramm KMU-Energieeffizienz-Scheck stand in Konkurrenz zu Landesförderungen. (TZ 17)

Der Fonds führte Recherchen über die bestehenden Förderungsprogramme anderer Stellen des Bundes und der Länder durch, um Doppelförderungen zu vermeiden. (TZ 19)

Kurzfassung

An einzelnen Förderungsprogrammen des Fonds (z.B. Mustersanierungsoffensive) bestand nur geringeres Interesse, so dass nicht alle dafür vorgesehenen Mittel in Anspruch genommen wurden. (TZ 24, 25)

Die Photovoltaikförderung wies organisatorische Mängel auf. Sie führte zu einem großen Andrang an Förderungswerbern und zu Kapazitätsengpässen bei den Herstellern. (TZ 26 bis 30)

Genehmigung der Jahresprogramme

Da das Präsidium die Jahresprogramme 2008 und 2009 verspätet genehmigte, konnten die einzelnen Förderungsprogramme ebenfalls erst verspätet ausgeschrieben werden. (TZ 31)

Inseratenkampagnen

Für drei Inseratenkampagnen, die von den im Fondspräsidium vertretenen Bundesministerien ausgingen, übernahm der Fonds nachträglich die Kosten von insgesamt 564.000 EUR. Die Bewerbung der Photovoltaikförderung war wegen der ohnedies großen Nachfrage nicht zweckmäßig. (TZ 33)

Kenndaten zum Klima- und Energiefonds			
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Errichtung des Klima- und Energiefonds – Klima- und Energiefondsgesetz, BGBl. I Nr. 40/2007 i.d.F. BGBl. I Nr. 37/2009		
Eigentümer	Republik Österreich, vertreten durch bis 2009: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft Bundeskanzleramt ab 2009: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie		
Gebarung	2007	2008	2009
	in Mill. EUR		
Dotierung des Fonds	50,00	150,00	150,00
Förderungsvergaben	45,48	129,00	119,72
Beitrag zum Konjunkturpaket II	50,00		
Verwaltungskosten ¹	1,61	5,94	5,33
	Anzahl		
durchschnittlich Beschäftigte im Zeitraum 2007 bis 2009 (Vollbeschäftigungs-äquivalente)	6		

¹ inkl. Kosten des Fonds und der Abwicklungsstellen

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2009 die Gebarung des Klima- und Energiefonds (Fonds).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Effektivität und Effizienz des Fonds sowie seiner Finanzgebarung. Die Überprüfung der für den Fonds tätigen Abwicklungsstellen sowie die Prüfung einzelner Förderungsprojekte und Auftragsvergaben bei den Abwicklungsstellen waren ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.



Prüfungsablauf und –gegenstand

Der Überprüfungszeitraum umfasste die Geschäftsjahre 2007 bis 2009.

Zu dem im August 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gab der Fonds im November 2010 eine Stellungnahme ab. Das BMLFUW und das BMVIT teilten im November 2010 bzw. im Februar 2011 ihren Verzicht auf eine Stellungnahme mit. Der RH erstattete seine Gegenüberung im März 2011.

Organisation

2 Der Klima- und Energiefonds wurde mit dem Bundesgesetz BGBl. Nr. I 40/2007 vom 6. Juli 2007 über die Errichtung des Klima- und Energiefonds – Klima- und Energiefondsgesetz (Fondsgesetz) als Fonds öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Sein Sitz ist Wien.

Organe

3.1 Organe des Fonds waren gemäß dem Fondsgesetz das Präsidium, der Expertenbeirat und die Geschäftsführung.

(1) Präsidium

Zu den Aufgaben des Präsidiums als oberstem Organ des Fonds zählten gemäß § 7 des Fondsgesetzes u.a. die Genehmigung der Geschäftsordnung des Fonds, die Bestellung der Geschäftsführung sowie der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Expertenbeirats sowie die Beschlussfassung über das Strategische Planungsdokument des Fonds, seine Richtlinien und seine Jahresförderungsprogramme. Ferner hatte das Präsidium die ordnungsgemäße Veranlagung und widmungsgemäße Verwendung des Fondsvermögens zu kontrollieren, den Jahresbericht einschließlich des Jahresrechnungsabschlusses zu genehmigen, die Geschäftsführung zu entlasten sowie die Verträge zu genehmigen, die die Tätigkeit der Abwicklungsstellen festlegen. Schließlich hatte das Präsidium auch über die Gewährung der Förderungen und über die Erteilung von Aufträgen zu entscheiden.

Dem Präsidium gehörte seit der Änderung des Fondsgesetzes im April 2009¹ je ein Vertreter des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie an. Zuvor waren auch der Bundeskanzler und der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit im Präsidium vertreten gewesen.

¹ BGBl. I Nr. 37/2009 vom 7. April 2009

(2) Expertenbeirat

Gemäß § 9 des Fondsgesetzes hatte der Expertenbeirat das Präsidium hinsichtlich der Richtlinien, des Strategischen Planungsdokuments, der Programmlinien und des Jahresarbeitsprogramms zu beraten. Bis zur Änderung des Fondsgesetzes im Jahr 2009 hatte der aus vier Mitgliedern und vier Ersatzmitgliedern zusammengesetzte Expertenbeirat auch Empfehlungen zu den Förderungsvergaben abzugeben gehabt.

(3) Geschäftsführung

Die Geschäftsführung bestand aus zwei Geschäftsführern. Zu ihren Aufgaben zählte gemäß § 10 des Fondsgesetzes u.a. die Vertretung des Fonds nach außen, die Vorlage der Förderungsansuchen und der Auftragsangebote an das entscheidungsbefugte Präsidium, die Vorbereitung der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen bestehender einschlägiger Förderungsinstrumente, die Beratung des Präsidiums hinsichtlich des Strategischen Planungsdokuments bzw. der Richtlinien, die Ausarbeitung des Jahresarbeitsprogramms und des Jahresberichts sowie der Geschäftsordnung des Fonds. Ferner hatte die Geschäftsführung das Fondsvermögen mit der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes zu verwalten und anzulegen.

- 3.2** Der RH stellte fest, dass die Aufbauorganisation des Fonds den Vorgaben des Fondsgesetzes entsprach und die Fondsgesetze ihre gesetzlich determinierten Aufgaben wahrnahmen. Das Präsidium hatte demnach entscheidenden Einfluss auf die operative Tätigkeit des Fonds, während die Geschäftsführung im Wesentlichen nur die Entscheidungen des Präsidiums vorbereitete und ausführte. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Präsidium einerseits aufsichtsratsähnliche Funktionen erfüllte, andererseits aber gegenüber der Geschäftsführung weisungsberechtigt war und insbesondere auch über jede einzelne Förderungs- oder Auftragsvergabe entschied.

Geschäftsstelle

- 4.1** (1) Die Geschäftsführung bediente sich gemäß § 10 des Fondsgesetzes für die Erfüllung ihrer Aufgaben einer Geschäftsstelle. Diese war zur Zeit der Überprüfung durch den RH mit sieben Mitarbeitern (davon zwei Halbtagskräfte) und zwei Praktikanten besetzt. Die wichtigsten Aufgaben der Geschäftsstelle waren die Entscheidungsvorbereitung bezüglich der Strategie, der Umsetzung der Förderungsideen in Förderungsprogramme und der Bereitstellung der finanziellen Mittel. Ferner oblag der Geschäftsstelle die Überwachung der operativen Abwicklung der Förderungsprogramme. Einige Tätigkeiten wie Buchhaltung, Personalverrechnung und EDV-Betreuung waren ausgelagert.



Geschäftsstelle

Insgesamt betrug der Aufwand der Geschäftsstelle im Rumpfbjahr 2007 0,22 Mill. EUR, 2008 1,35 Mill. EUR und 2009 1,28 Mill. EUR.

(2) Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben hatte die Geschäftsstelle des Fonds u.a. Prozesshandbücher für die Erstellung der Jahresarbeitsprogramme, für die Abwicklung der Aufgaben des Fonds bei den Förderungen, für die Öffentlichkeitsarbeit und für das Programmmanagement erarbeitet.

Der Fonds verfügte auch über ein umfangreiches Berichtswesen, z.B. Übersichten über den inhaltlichen und finanziellen Stand der Programme. Er unterzog seine Förderungstätigkeit jährlich einer Evaluierung durch eine externe Stelle und führte in den Jahren 2008 und 2009 auch Kundenbefragungen durch, um die Zufriedenheit mit den Leistungen des Fonds abzufragen.

4.2 (1) Der RH erachtete die Auslagerung der Buchhaltung, der Personalverrechnung und der EDV-Betreuung als wirtschaftlich und zweckmäßig, weil der verhältnismäßig geringe Leistungsumfang die Einstellung eigenen Personals nicht rechtfertigen würde.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass die Arbeitsabläufe der Geschäftsstelle straff organisiert waren und auch laufend Verbesserungen an der Gestaltung und Abwicklung der Förderungen vorgenommen wurden.

Abwicklungsstellen

5.1 Der Fonds wickelte gemäß Fondsgesetz die Förderungsvergaben nicht selbst ab, sondern bediente sich dazu der

- Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG),
- Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC),
- Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) und
- Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS).

Diese Gesellschaften verfügten über Erfahrung mit der Abwicklung von Förderungen im Bundesbereich, weil sie in anderen Förderungssparten schon seit Jahren für das BMLFUW und das BMVIT tätig waren.

Rahmenverträge aus 2007 regelten die grundsätzlichen Geschäftsbeziehungen zwischen dem Fonds und den Abwicklungsstellen. In jährlichen Ausführungsverträgen wurden die Dienstleistungen, die von den Abwicklungsstellen zu erbringen waren, und deren Preise vereinbart.



Abwicklungsstellen

BMLFUW BMVIT

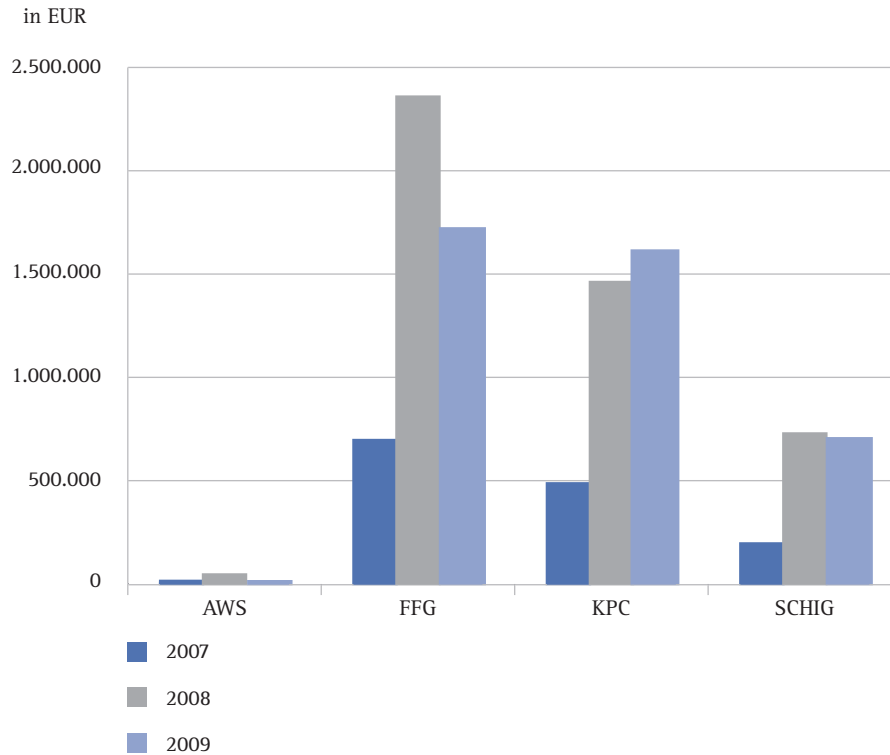
Klima- und Energiefonds

Diese Verträge wurden jeweils erst gegen Ende des Jahres unterzeichnet, nachdem schon Leistungen durch die Abwicklungsstellen erbracht worden waren. Als Begründung hiefür wurden u.a. die langen diesbezüglichen Verhandlungen genannt.

- 5.2** Da alle Abwicklungsstellen im Eigentum des Bundes standen und auch für die im Präsidium des Fonds vertretenen Bundesministerien Förderungen (zum Teil sogar nach denselben Richtlinien) durchführten, empfahl der RH, die Leistungsentgelte unter Bedachtnahme auf die übrigen Verträge für die betreffenden Ministerien zu verhandeln. So sollte es künftig auch möglich sein, die Dienstleistungsverträge mit den Abwicklungsstellen zeitgerecht abzuschließen.
- 5.3** *Laut Stellungnahme des Fonds habe sich die Vertragsgestaltung an der Vertragsgestaltung der jeweiligen Agenturen mit dem Bund orientiert. Der Abschluss der Abwicklungsverträge sei erst nach Beschlussfassung der Jahresprogramme möglich und die langwierige Vertragsverhandlungsphase auf die späten Mittelbindungen zurückzuführen gewesen.*
- 6.1** Der jährliche Aufwand für die Dienstleistungen der Abwicklungsstellen betrug im Rumpffjahr 2007 1,39 Mill. EUR, 2008 4,59 Mill. EUR und 2009 4,05 Mill. EUR.

Abwicklungsstellen

Abbildung 1: Kosten der Abwicklungsstellen



Die gesamten Kosten aller Abwicklungsstellen betragen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 rd. 3,5 % des Jahresförderungsvolumens des Fonds. Das Präsidium ging in einer Sitzung vom Oktober 2007 von einem Richtwert von 2 % aus.

6.2 Der RH hielt fest, dass die Kosten für die Leistungen der Abwicklungsstellen diesen Prozentsatz deutlich überstiegen. Er empfahl dem Fonds, die Leistungsentgelte der Abwicklungsstellen im Vergleich zu jenen für die Abwicklung anderer Förderungssparten zu evaluieren.

6.3 *Laut Stellungnahme des Fonds werde er die empfohlene Evaluierung vornehmen. Der vom Präsidium für möglich gehaltene Richtwert von 2 % sei ohne Kenntnis der konkreten Programmcharakteristika als Orientierung angesetzt worden. Aus Erfahrungen mit anderen Förderungsprogrammen müsse dieser Wert als unrealistisch für das Gesamtportfolio des Fonds angesehen werden. Die Förderungsangebote des Fonds seien insbesondere im Segment Markteinführung durch eine hohe Kleintheit geprägt. Auch bei effizientester Abwicklung seien hier Overheads von zumindest 4 % zu erwarten.*

- 6.4 Der RH hielt fest, dass der angeführte Richtwert von 2 % vom Präsidium des Fonds erwogen wurde.

Finanzierung

Dotierung des Fonds

- 7.1 Im Regierungsprogramm aus dem Jahr 2007 war eine Dotierung des Fonds bis 2010 mit 500 Mill. EUR vorgesehen. Das Fondsgesetz legte allerdings nur für die Jahre 2007 und 2008 die Höhe der Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt mit 50 Mill. EUR bzw. 150 Mill. EUR fest. Laut Regierungsprogramm aus dem Jahr 2008 war in den folgenden Jahren bis 2013 eine jährliche Dotierung in Höhe von 150 Mill. EUR vorgesehen. Für die Jahre 2009 und 2010 (Budget) waren demgemäß jeweils 150 Mill. EUR bundesfinanzgesetzlich veranschlagt.

Die Dotierungen des Fonds erfolgten bis 2008 aus Mitteln des BMWA, des BMLFUW und des BMVIT. Ab der Novelle des Fondsgesetzes im April 2009 erhielt der Fonds nur noch aus den Mitteln des BMLFUW und des BMVIT Zuwendungen.

Mit diesen Dotierungen hatte der Fonds sämtliche Ausgaben zu bedecken, nämlich die Förderungen, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Kosten der Abwicklungsstellen und seiner Geschäftsstelle.

Die Aufbringung der Fondsmittel sollte neben dem Bundeshaushalt auch aus anderen öffentlichen und privaten Zuwendungen erfolgen. Tatsächlich blieb der Bundeshaushalt für den Fonds die einzige Finanzierungsquelle.

- 7.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Finanzierungsbasis des Fonds bisher nicht verbreitert wurde.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des Fonds sei es aufgrund der knappen Personalressourcen bisher nicht möglich gewesen, gleichzeitig die Aufbauarbeit zu leisten und die Finanzierungsbasis zu erweitern. Für die Zukunft sei jedoch eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis, z.B. durch EU-Kofinanzierung, angedacht.*

Finanzierung

Finanzmanagement

8.1 Die Bundesministerien hatten laut Fondsgesetz die Mittel nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs bereitzustellen. Für die Förderung mehrjähriger Projekte hatten sie für die Zwecke des Fonds Rücklagen zu bilden.

Der Fonds forderte aufgrund der Bedarfsmeldungen der Abwicklungsstellen zuletzt quartalsweise seinen Mittelbedarf bei den Bundesministerien an. Das BMLFUW und das BMVIT überwiesen dem Fonds die Beträge auf die entsprechenden Verrechnungskonten, von wo sie der Fonds auf sein Haushaltskonto transferierte oder an die Abwicklungsstellen weiterreichte.

8.2 Nach den Feststellungen des RH wurde das Finanzmanagement des Fonds ordnungsgemäß abgewickelt.

Ziele

Gesetzliche Ziele

9 Die Ziele des Fonds waren im Fondsgesetz festgeschrieben. Er sollte einen Beitrag zur Verwirklichung einer nachhaltigen Energieversorgung (Steigerung der Energieeffizienz und Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger) sowie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Unterstützung der Umsetzung der Klimastrategie der Bundesregierung leisten.

Beabsichtigt waren insbesondere:

- eine aufkommensneutrale Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energieträger am Gesamtenergieverbrauch in Österreich,
- eine Verbesserung der Energieintensität,
- eine Erhöhung der Versorgungssicherheit,
- eine Reduktion der Importe von fossiler Energie sowie
- die Stärkung der Entwicklung und Verbreitung der österreichischen Umwelt- und Energietechnologie zur Intensivierung der klima- und energierelevanten Forschung sowie zur Absicherung und zum Ausbau von Technologieführerschaften.

Strategische Ziele

10.1 Die Quantifizierung und Operationalisierung der Ziele erfolgte im Strategischen Planungsdokument des Fonds aus dem Jahr 2008. Dieses sah vor, durch Förderung von rasch (innerhalb der Kyoto-Periode 2008 bis 2012) wirkenden Projekten eine durchschnittliche Reduzierung der Treibhausgasemissionen je Jahr von 2 Mill. Tonnen zu erzielen, insgesamt daher im Zeitraum 2008 bis 2012 von 10 Mill. Tonnen. Dies sollte insbesondere durch die Markteinführung bzw. die Steigerung des Verkaufs dafür geeigneter Produkte erfolgen (z.B. Solartechnik, Photovoltaik).

Darüber hinaus war die Förderung von erst nach 2012 wirksam werdenden Projekten, wie z.B. die Entwicklung neuer Umwelttechnologien, vorgesehen. Sie sollten gemäß dem Strategischen Planungsdokument weit höhere Wirkungen als die kurzfristig wirksamen Projekte erzielen.

10.2 Die Menge der eingesparten Tonnen CO₂ (oder CO₂-Äquivalente) war nach Ansicht des RH zur Quantifizierung der Umweltwirkung der angeführten Maßnahmen und damit als Zielvorgabe und Maßstab der Zielerreichung grundsätzlich geeignet. Der RH verkannte jedoch nicht die Schwierigkeit, etwa den Effekt von umweltrelevanten Projekten mit Multiplikatorwirkung zu messen.

Zielerreichung

11.1 Ursprünglich war geplant gewesen, bereits im Jahr 2008 nachhaltig 1,0 Mill. Tonnen und ab 2009 bis 2012 jedes Jahr zusätzlich 0,5 Mill. Tonnen CO₂ einzusparen. Das wären unter der Annahme, dass die geförderten Projekte eine dauerhafte Wirkung zumindest bis zum Ende der Kyoto-Periode entfalten, durch Förderungen in den Jahren 2008 und 2009 7 Mill. Tonnen CO₂.

Die Wirkung der Förderungen wurde jährlich durch externe Stellen evaluiert (siehe TZ 4). Die erste Analyse aus dem Jahr 2008 ermittelte, dass durch die Förderungen dieses Jahres im Inland bis 2012 Einsparungen an Treibhausgasen von knapp 100.000 Tonnen erzielt werden können und nach dem Abschluss aller Projekte ab 2015 130.000 Tonnen. Allfällige Multiplikatoreffekte wurden dabei nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse waren allerdings wegen der zahlreichen noch nicht abgeschlossenen oder zum Teil noch gar nicht begonnenen Projekte mit großen Unsicherheiten behaftet. Über die Hälfte der Programme aus 2008 konnte deshalb nicht evaluiert werden, weil noch keine Umsetzungsergebnisse vorlagen oder, wie z.B. im Falle der Klimaforschung, ihre Wirkung grundsätzlich nicht quantitativ messbar war.

Nach eigenen Berechnungen des Fonds wurden durch seine kurzfristig wirksamen Förderungsprogramme (z.B. Verkaufssteigerung bzw. Markt-

Ziele

durchdringung mit Produkten; und Verkehrsprojekte) im Jahr 2008 130.000 Tonnen CO₂ und 2009² zusätzlich 270.000 Tonnen CO₂ eingespart. Das ergäbe unter der Annahme, dass die geförderten Projekte eine dauerhafte Wirkung zumindest bis zum Ende der Kyoto-Periode entfalten, bis 2012 eine CO₂-Reduktion der Emissionen von insgesamt rd. 1,7 Mill. Tonnen an Stelle der geplanten 10 Mill. Tonnen CO₂.

- 11.2** Die angeführten Beispiele zeigen, dass der Fonds gegenüber seiner Planung erheblich in Verzug war. Wie der RH feststellte, war dies vor allem in der Verzögerung der Förderungsvergaben von einem halben Jahr sowie in der Kürzung der Förderungen zugunsten des Konjunkturpakets II (thermische Gebäudesanierung, siehe TZ 14) begründet. Mit den Mitteln des Konjunkturpakets werden allerdings ebenfalls Einsparungen an Treibhausgasen erzielt werden können.

Dem RH erschien das Einsparungsziel von 10 Mill. Tonnen CO₂ bis zum Jahr 2012 selbst dann kaum erreichbar, wenn es dem Fonds gelingen sollte, die bisherigen zeitlichen Verzögerungen der Förderungsvergaben aufzuholen. Außerdem müssten auch in Zukunft Finanzmittel in der bisherigen Höhe (150 Mill. EUR) zur Verfügung stehen und die nur langsam wirksamen Förderungsprojekte, wie z.B. Modellregionen und Leuchtturmprojekte³, noch vor 2012 nennenswerte Ergebnisse erbringen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des Fonds sei es schwierig, den Effekt von umweltrelevanten Projekten mit Multiplikatorwirkung zu messen. Es könne aber davon ausgegangen werden, dass durch die modellhaften Projekte und Programme des Fonds die Multiplikatorwirkung besonders hoch ist. Es werde letztendlich nicht möglich sein, die österreichweiten Emissionsreduktionen auf einzelne Organisationen zurückzuführen.*

- 11.4** Wie in Punkt 10.2 ausgeführt, verkannte der RH nicht die Schwierigkeit, den Effekt von umweltrelevanten Projekten mit Multiplikatorwirkung zu messen. Ungeachtet dessen wird der Fonds die Wirkung seiner Tätigkeit nachzuweisen haben.

² Stand November 2009, als erst wenige Programme dieses Jahres ausgeschrieben waren.

³ Modellregionen und Leuchtturmprojekte sind Beispiele für die erfolgreiche Anwendung von Innovationen (z.B. Technologien), die als Anstoß für die Realisierung weiterer Projekte gleicher Art dienen sollen.

Förderungseffizienz **12.1** Die durch die Förderungsprogramme des Fonds in den Jahren 2007 und 2008 ermöglichten kurzfristig wirksamen Projekte, wie Marktdurchdringung mit Produkten und Verkehrsvorhaben, könnten nach den bereits erwähnten Berechnungen des Fonds bei einer durchschnittlichen Lebensdauer von 40 Jahren der Produkte und Anlagen rd. 9 Mill. Tonnen CO₂ und bei einer von 30 Jahren 6,75 Mill. Tonnen CO₂ einsparen. Dafür wollte der Fonds rd. 89 Mill. EUR an Förderungen einsetzen. Das ergäbe bei dem gegebenen Förderungsmix im ersten Fall einen finanziellen Einsatz von rd. 10 EUR und im zweiten Fall von rd. 13 EUR je eingesparter Tonne.

12.2 Diese prognostizierten Werte erschienen dem RH aufgrund seiner Erfahrungen anhand der Überprüfung der klimarelevanten Förderungen der Länder im Bereich Energie realistisch.⁴ Dort lagen die durchschnittlichen Förderungskosten je eingesparter Tonne an Treibhausgasen aller Bundesländer bei rd. 14 EUR.

Eine Gesamtbewertung der Förderungseffizienz des Fonds war Anfang 2010 noch nicht möglich, weil zahlreiche Förderungsprogramme bisher nicht realisiert waren und insbesondere die Wirkung der Modell- und Leuchtturmprojekte noch nicht abschätzbar war.

Förderungsbereiche des Fonds **13.1** Der Fonds hatte gemäß § 3 des Fondsgesetzes seine oben angeführten Ziele durch Förderungen von Projekten in folgenden drei Bereichen bzw. Programmlinien anzustreben:

- Forschung und Entwicklung nachhaltiger Energietechnologien und Klimaforschung,
- Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr, umweltfreundlicher Güterverkehr sowie Mobilitätsmanagement und
- Marktdurchdringung von klimarelevanten und nachhaltigen Energietechnologien.

Innerhalb dieser Programmlinien waren nur solche Maßnahmen zu fördern oder zu beauftragen, die folgende Zwecke verfolgen:

- Steigerung der Energieeffizienz von Energieaufbringung, -umwandlung, -transport und -verwendung,

⁴ z.B. Reihe Wien 2009/6



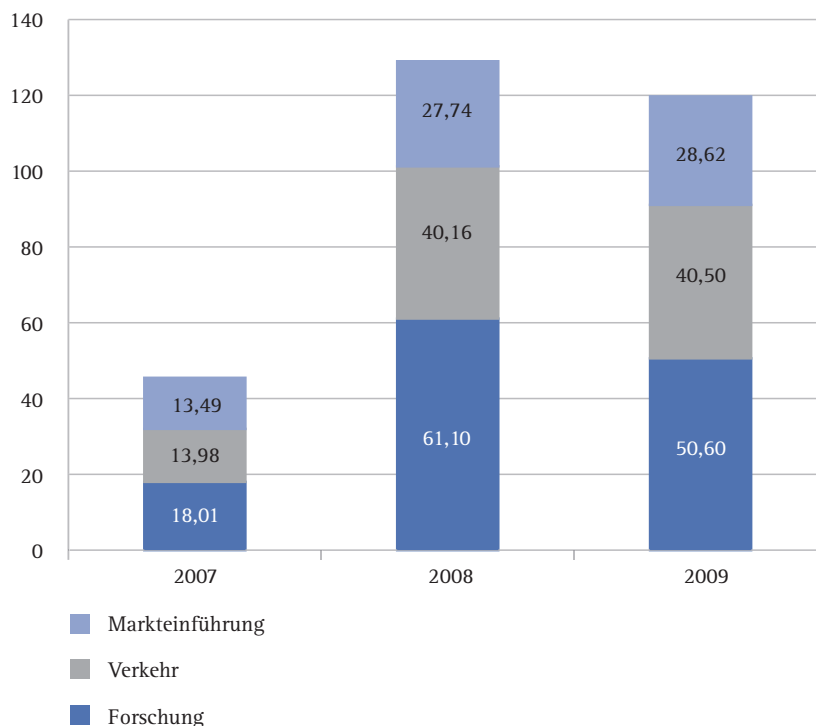
Förderungsbereiche des Fonds

- Verbesserung der Wirkungsgrade und Entwicklung umweltfreundlicher Techniken bei der Nutzung sämtlicher Rohstoffe,
- Forschung und Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien zur Strom-, Wärme- und Kraftstoffgewinnung sowie von Energiespeichern und Klimaforschung,
- wirtschaftliche Ausreifung neuer Technologien zur nachhaltigen Energieversorgung und zur effizienten Energienutzung,
- Unterstützung der Verlagerung des Personen- und Güterverkehrs auf energieeffiziente Verkehrsträger,
- Aus- und Weiterbildung,
- Beratung und Bewusstseinsbildung zur besseren Erreichung der drei oben angeführten Programmlinien.

Insgesamt betrug das Förderungsvolumen im Rumpfbjahr 2007 45,48 Mill. EUR, 2008 129,00 Mill. EUR und bis zum Stichtag 11. Dezember 2009 119,72 Mill. EUR (laut Budget ohne Konjunkturpaket II).

Abbildung 2: Förderungsvolumen

in Mill. EUR



13.2 Nach den Feststellungen des RH erfüllte der Fonds den gesetzlichen Auftrag zur Konzentration seiner Förderungsaktivitäten auf die genannten Programmlinien.

Konjunkturpaket II

14.1 Das Konjunkturpaket II, welches die Bundesregierung im Februar 2009 beschloss, beinhaltete neben anderen Maßnahmen, wie z.B. regionale Beschäftigungsoffensive, Förderung von Forschung und Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen und Anreizen zum Vorziehen von Investitionen, auch ein Förderungsprogramm zur thermischen Gebäudesanierung sowohl im privaten Wohnbau als auch bei Unternehmungen. Zu diesem Programm, für das 100 Mill. EUR vorgesehen waren, hatte der Fonds 50 Mill. EUR beizutragen.

Diese Mittel wurden dem Fonds allerdings nicht zugeführt, sondern stammten teils aus der Umwidmung von Rücklagen des Jahres 2008 (36 Mill. EUR) und teils aus einer Verringerung der Fondsdotierung für das Jahr 2009 (14 Mill. EUR).

Konjunkturpaket II

Für das Jahresprogramm 2009, das ursprünglich mit 150 Mill. EUR dotiert war, verblieben nur 121 Mill. EUR. Neben den erwähnten 14 Mill. EUR für die Finanzierung des Konjunkturpakets mussten weitere 15 Mill. EUR zur Abdeckung der künftigen Verpflichtungen des Fonds aus den Vorjahren den Rücklagen zugeführt werden. Dies deshalb, weil Rücklagen von 36 Mill. EUR für das Konjunkturpaket herangezogen wurden, obwohl nur über 21 Mill. EUR noch keine Förderungszusagen vorlagen.

- 14.2** Nach Ansicht des RH entsprach die Förderung der thermischen Gebäudesanierung sowohl dem Hauptzweck des Konjunkturpakets, nämlich die Wirtschaft zu beleben, als auch den Aufgaben des Fonds, weil damit die Vorlage von Energieausweisen und auch innovative Energietechnologien gefördert wurden.

Förderungen

Förderungsarten

- 15** Im Fondsgesetz waren folgende Förderungsarten genannt:

- Gewährung von finanziellen Förderungsmitteln (dies war die meist angewendete Förderungsart),
- Erteilung von Aufträgen in Form von Direktvergaben (meist für Forschungsprojekte, die zwar klimarelevant sind, jedoch nicht unter die bestehenden Förderungsprogramme fallen) und
- Finanzierung von Maßnahmen bestehender einschlägiger Finanzierungsinstrumente.

- 16.1** Im Jahr 2007 wurden für den Fonds 50 Mill. EUR und in den Folgejahren je 150 Mill. EUR bereitgestellt.

- Im Jahr 2007, bevor noch seine Organisation aufgebaut war und er eigene Förderungsprogramme entwickeln konnte, förderte der Fonds nahezu ausschließlich Projekte aus bestehenden Förderungsprogrammen (z.B. Umweltförderung im Inland, klima:aktiv mobil, Energie der Zukunft, Anschlussbahnen, Bestellerförderung), die den Zielsetzungen und Förderungskriterien des Fondsgesetzes entsprachen. Ihr Anteil machte im Jahr 2009 nur mehr rd. 10 % (12 Mill. EUR) aus.



Förderungen

BMLFUW BMVIT

Klima- und Energiefonds

- Ab dem Jahr 2008 entwickelte der Fonds einerseits bestehende Programme weiter (z.B. „Neue Energien 2020“ und „Anschlussbahnen“). Ihr Anteil an den Förderungsvergaben betrug im Jahr 2009 rd. 44 % (52 Mill. EUR). Andererseits erarbeitete er auch eigene Programme (z.B. Förderungsaktionen für Photovoltaik und für Holzheizungen, KMU-Energieeffizienz-Scheck, Modellregion e-Mobilität, Muster-sanierungsoffensive).
- Ab 2009 kamen noch die Programme „Technologische Leuchttürme der Elektromobilität“, „Klima- und Energie-Modellregionen“ und „Gebäudeintegrierte Photovoltaik in Fertighäusern“ hinzu. Die vom Fonds selbst erstellten Programme umfassten in diesem Jahr rd. 31 % des Förderungsbudgets (36,8 Mill. EUR). Daneben förderte der Fonds Projekte (z.B. „Klima- und Energie-Modellregionen“, „Programm für einen attraktiveren öffentlichen Verkehr“ und „Sanierungsoffensive“), für die er im Jahr 2009 rd. 15 % der Budgetmittel (18,2 Mill. EUR) aufwendete.

16.2 Der RH erachtete die Weiterentwicklung des Förderungsportfolios seit 2007 als zweckmäßig. Er empfahl dem Fonds, künftig vorrangig neue Programme zur Verminderung der Treibhausgasemissionen zu entwickeln.

16.3 *Laut Stellungnahme des Fonds habe er dieser Empfehlung bereits in seinem Jahresprogramm 2011 entsprochen.*

Abgrenzung zu Förderungen anderer Stellen

17.1 Andere Förderungsstellen führten zum Teil inhaltlich gleiche Förderungsprogramme durch. So förderten beispielsweise Burgenland, Niederösterreich, Steiermark und Wien ebenso wie der Fonds die Errichtung von Photovoltaikanlagen und Holzheizungen. Weiters berieten alle Bundesländer ähnlich dem Fonds mittels eines Beratungsschecks kleine und mittlere Unternehmen (kurz: KMU) hinsichtlich des Energieeinsatzes.

Die Photovoltaikförderung des Fonds war mit den entsprechenden Programmen anderer Förderungsstellen großteils abgestimmt (siehe TZ 26 bis 30). Die Förderung von Holzheizungen gewährte der Fonds ergänzend zu anderen Förderungen. Das Programm „KMU-Energieeffizienz-Scheck“ des Fonds stand hingegen in Konkurrenz zu den Landesförderungen.

17.2 Der RH erachtete parallele Förderungen, selbst wenn sie aufeinander abgestimmt sind, wegen des administrativen Mehraufwands als nicht sparsam. Er empfahl daher dem Fonds, bezüglich der Photovoltaikför-

Förderungen

derung und der Förderung von Holzheizungen eine Abstimmung mit den anderen Förderungsstellen zu suchen und die Förderungen nur noch von einer Stelle abwickeln zu lassen. Bezüglich des in Konkurrenz zu den Landesförderungen stehenden Programms „KMU-Energieeffizienz-Scheck“ empfahl der RH dem Fonds eine Beendigung der Förderung.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Fonds habe er in Abstimmung mit den Ländern die vom RH georteten Doppelgleisigkeiten bereits entschärft. Auf die Abstimmung mit den Regionalprogrammen sei größter Wert gelegt und das Energieinstitut der Wirtschaft mit der Koordinierung des Programms KMU-Energieeffizienz-Scheck beauftragt worden. Dabei sei auch ein Vertreter der Bundesländer in die Diskussion eingebunden worden. Nach Ansicht des Fonds böten bundesweite Programme gleiche Chancen beim Förderungszugang und die Möglichkeit, Daten der Betriebe über Ländergrenzen hinweg zu analysieren und Benchmarks zu erarbeiten.*
- 17.4** Der RH sah die Entschärfung der Doppelgleisigkeiten als Ergebnis der umfangreichen diesbezüglichen Recherchen des Fonds. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung zur Förderungsdatenbank (TZ 19).
- 18.1** Der Fonds entwickelte wie erwähnt zum Teil bestehende Förderungsprogramme weiter. Dadurch unterstützte er einige laufende Projekte, wenngleich nach anderen Gesichtspunkten. So förderte er z.B. das Programm Anschlussbahnen im Interesse der Reduktion der Treibhausgasemissionen nach strengeren Kriterien als in der klassischen Anschlussbahnförderung des BMVIT, um sicherzustellen, dass die geförderten Projekte durch die Verlagerung der Transporte von der Straße auf die Schiene einen wesentlichen Beitrag zur Treibhausgasreduktion leisten. Die weiterentwickelten Programme ergänzten somit die bestehenden Programme.
- 18.2** Der RH hielt fest, dass durch die Weiterentwicklung von Programmen mehr klimarelevante Projekte gefördert werden konnten als zuvor.
- 19.1** Der Fonds führte Recherchen über die bestehenden Förderungsprogramme anderer Stellen des Bundes und der Länder durch, um Doppelförderungen zu vermeiden. Jedenfalls hatten die Förderungswerber in ihren Projektanträgen anzugeben, in welcher Höhe hierfür eine Förderung bei anderen Stellen beantragt oder von diesen zugesagt oder bereits geleistet wurde.

- 19.2** Der RH hatte bereits mehrfach empfohlen⁵, eine Gebietskörperschaften übergreifende Förderungsdatenbank einzurichten. Dadurch könnten nicht gewollte Doppelförderungen (Förderungsprogramme und Förderungsempfänger) ausgeschlossen sowie regionale oder individuelle Kumulierungen sichtbar gemacht werden.

Förderungsprogramme

Programmlinie – Forschung und Entwicklung

- 20** Im Zeitraum 2007 bis 2009 führte der Fonds für diese Programmlinie Förderungen mit einem Volumen von 129,71 Mill. EUR durch (z.B. „Energie der Zukunft“, „Neue Energien 2020“ sowie das „Austrian Climate Research Programme“). Er förderte zwischen 29 % und 73 % der eingereichten Projekte. Die genehmigten Förderungsvolumina der Programme wurden mit einer Ausnahme (zweite Ausschreibung von „Neue Energien 2020“)⁶ zur Gänze ausgenutzt.

- 21.1** Mit dem Förderungsvolumen von 4 Mill. EUR für das „Austrian Climate Research Programme“ konnten beispielsweise nur 35 % der Anträge positiv erledigt werden. Bei einer Förderung aller den Richtlinien entsprechenden eingereichten Projekte wären insgesamt 13,40 Mill. EUR, also mehr als das Dreifache des verfügbaren Förderungsvolumens, erforderlich gewesen.

- 21.2** Die große Anzahl der eingereichten Projekte wies nach Ansicht des RH auf großes Interesse der Förderungswerber an der Programmlinie Forschung und Entwicklung und auf einen Bedarf an zusätzlichen Mitteln hin.

Programmlinie – Verkehr und Mobilität

- 22** Für diese Programmlinie wendete der Fonds in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 94,64 Mill. EUR auf. Die Förderungen betrafen z.B. die Programme „Anschlussbahnen“, die „Rollende Landstraße“, den „Öffentlichen Personen- und Regionalverkehr“ sowie „klima:aktiv mobil“.

⁵ z.B. Reihe Bund 2005/13 und www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/effizientes-foerderungswesen.html

⁶ Das Programm fördert u.a. Forschungen in den Themenfeldern Energiesysteme und Netze, Energie in Industrie und Gewerbe, Klima- und Modellregionen sowie Entscheidungsgrundlagen für die österreichische Energie- und Klimapolitik.

Förderungsprogramme

Programm-
linie – Markt-
durchdringung

23.1 Die Genehmigungsquote der eingereichten Projekte in den einzelnen Förderungsprogrammen dieser Programmlinie war mit über 75 % sehr hoch. Bei drei Förderungsprogrammen („Anschlussbahnen“ 2007, „Öffentlichen Personen- und Regionalverkehr“ 2008 sowie bei „klima:aktiv mobil“ 2009) wurde das Förderungsvolumen zu rd. 84 % in Anspruch genommen. Ein Teil dieser Mittel wurde für das Konjunkturpaket II der Bundesregierung verwendet.

23.2 Der RH empfahl, bei geringerem Interesse an einzelnen Förderungsprogrammen vor deren Weiterführung eine Evaluierung vorzunehmen.

23.3 *Laut Stellungnahme des Fonds habe sich durch Ex-ante-Evaluierungen, Informationsveranstaltungen und bewusstseinsbildende Maßnahmen die Inanspruchnahme der Programme verbessert.*

24 In den Jahren 2007 bis 2009 förderte der Fonds Programme zur Marktdurchdringung mit insgesamt 69,85 Mill. EUR (z.B. Holzheizungen, Photovoltaik, klimarelevante Produkte und Beratungsschecks für kleinere Unternehmen). Auch eine Mustersanierungsoffensive für Gewerbe- und Tourismusbetriebe wurde durchgeführt.

25.1 Von den eingereichten Projekten wurden, je nach Förderungsprogramm, zwischen 18 % und 100 % der Anträge genehmigt. In dieser Programmlinie wurden nur drei Förderungsprogramme zur Gänze ausgenutzt. Das Programm „Holzheizung“ wurde von 9 Mill. EUR auf 10,58 Mill. EUR aufgestockt. Bei den anderen Förderungsprogrammen, wie z.B. Mustersanierungsoffensive und KMU-Energieeffizienz-Scheck, wurden bis zu 5,40 Mill. EUR nicht in Anspruch genommen.

25.2 Der RH empfahl auch hier, bei geringerem Interesse an einzelnen Förderungsprogrammen vor deren Weiterführung eine Evaluierung vorzunehmen.

Bezüglich des in Konkurrenz zu den Landesförderungen stehenden Programms „KMU-Energieeffizienz-Scheck“ empfahl der RH dem Fonds nochmals, die Förderung zu beenden (siehe TZ 17).

25.3 *Laut Stellungnahme des Fonds läge seine Aufgabe in der Etablierung von neuen Themen und innovativen Förderungsansätzen. Nicht alle neuen Förderungsprogramme könnten bereits im ersten Jahr eine optimale Abstimmung zwischen Förderungsbudget und Förderungsnachfrage finden. Viele Faktoren, wie z.B. Wirtschaftskrise, Bekanntheit und Preisentwicklung der Technologie sowie Zielgruppeneffizienz der*

Förderungswerbung, seien bestimmend für die Ausgewogenheit zwischen Planbudget und Nachfrage. Unangemessene Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage würden im Fonds routinemäßig zu einer Evaluierung der Ursachen führen. Beim Programm Mustersanierungs-offensive habe diese Evaluierung zu einer Umgestaltung des Programms geführt. Das Programm KMU-Energieeffizienz-Scheck liefere inzwischen eine stabile Unterstützung zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung hinsichtlich Energieverbrauch und Energieeffizienz im KMU-Bereich.

Photovoltaikförder-
ung

- 26.1** Bis zum Jahr 2008 erfolgte die Förderung von Photovoltaik-Kleinanlagen laut Ökostromgesetz⁷ durch gegenüber den Marktpreisen erhöhte Einspeisetarife. Ab der Novellierung dieses Gesetzes im Jahr 2008 wurde die Errichtung solcher Anlagen mit einer Leistung unter 5 kW durch Investitionsförderungen des Fonds unterstützt. Diese waren mit den diesbezüglichen Förderungen der Länder abgestimmt (siehe TZ 17). Die Photovoltaikförderung der Bundeshauptstadt Wien wurde allerdings nur dann gewährt, wenn keine Einspeisetarife oder Investitionsförderungen des Fonds in Anspruch genommen wurden. Dies hatte zur Folge, dass mehrere Förderungswerber in Wien ihre Landesförderungen rückerstatten mussten.
- 26.2** Nach Auffassung des RH zeigt dieses Beispiel, dass es auch im Interesse der Förderungswerber zweckmäßig wäre, Förderungen bei einer Stelle zu konzentrieren und inhaltlich gleiche Förderungen durch zwei Stellen zu vermeiden.
- 27.1** Bei der Photovoltaikförderung 2009 (Förderungsvolumen 18 Mill. EUR) gab es bei der elektronischen Beantragung unmittelbar nach Ausschreibungsbeginn großen Andrang. Da das IT-System nur auf die simultane Bearbeitung von 400 Anträgen ausgelegt war, konnten für einige Zeit keine Anträge entgegengenommen werden und es kam zu längeren Wartezeiten.
- 27.2** Der RH empfahl dafür vorzusorgen, dass in Zukunft die Antragsbringung ohne lange Wartezeiten möglich ist. Denkbar erschien ihm in diesem Zusammenhang etwa gesonderte Ausschreibungen je Bundesland.

⁷ BGBl. I Nr. 149/2002 i.d.g.F.

Förderungsprogramme

- 27.3** *Laut Stellungnahme des Fonds seien bezüglich der Wartezeiten bereits 2010 erhebliche Verbesserungen erzielt worden. Das Photovoltaikförderungsprogramm 2010 sei optimiert und eine eigene Ausschreibung je Bundesland durchgeführt worden.*
- 28.1** Bei der Photovoltaikförderung 2008 behandelte der Fonds entgegen der Förderungsrichtlinie, die das System „First Come – First Served“ vorsah, 33 per Post eingebrachte Anträge positiv, obwohl sie sehr spät eingegangen waren. Begründet wurde diese Vorgangsweise damit, dass mit der Post eingesandte Anträge deutlich später als auf elektronischem Weg eingebrachte in der Abwicklungsstelle einträfen. Daher hätten Förderungswerber ohne Internetanschluss bei dem zu erwartenden Andrang keine Aussicht auf eine Förderung gehabt.
- 28.2** Nach Auffassung des RH sollte das in den Förderungsrichtlinien vorgesehene „First Come – First Served“ Prinzip nur dann angewendet werden, wenn ausschließlich ein Medium (IT, Post oder Fax) zur Antragstellung zugelassen ist.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des Fonds sei beim Photovoltaikförderungsprogramm 2010 nur mehr die Einreichung über Internet zugelassen worden. Die Antragseinbringung und Abwicklung der Förderungsanträge habe problemlos funktioniert.*
- 29.1** Von den im Rahmen der Photovoltaikförderung 2008 eingebrachten 2.223 Anträgen konnten nur 685 genehmigt werden (31 %). Trotz der sehr großen Anzahl an Förderungswerbern wurden von den dafür bereitgestellten 10,90 Mill. EUR etwa ein Viertel (2,70 Mill. EUR) nicht verwendet. Dies begründete der Fonds mit einer geringeren Endabrechnungssumme der Förderungsnehmer bzw. Rücktritten von bereits gewährten Förderungen.
- 29.2** Nach Auffassung des RH hätte der Fonds bei der Photovoltaikförderung 2008 kurzfristig auf Reserveprojekte zurückgreifen sollen. Anzumerken war in diesem Zusammenhang, dass im Jahr 2009 bei einer Genehmigungsquote von nur 18 % die Fördermittel von 18 Mill. EUR fast zur Gänze ausgeschöpft werden konnten.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des Fonds würden aufgrund der Förderungssystematik die Fördermittel erst sehr spät nach dem Start der Förderungsaktion frei. Dann seien bereits neue Programme in Vorbereitung bzw. hätten sich die Marktparameter geändert. Die Bedienung*



Förderungsprogramme

BMLFUW BMVIT

Klima- und Energiefonds

von Reserveprojekten würde zum Zeitpunkt der Mittelfreierwerdung zu ungerechtfertigt hohen Förderungsquoten führen.

29.4 Der RH entgegnete, dass seiner Ansicht nach die Bedienung von Reserveprojekten nicht zu ungerechtfertigt hohen Förderungsquoten führen würde, weil gemäß den Bedingungen der Photovoltaikförderung der Gesamtbetrag der Förderungen aus Landes- und Bundesmitteln 60 % der Anlagenkosten nicht übersteigen darf.

30.1 Die Förderungsbedingungen bei den Photovoltaikförderungen des Fonds verlangten die Fertigstellung der Anlage innerhalb einer gewissen Frist ab der Förderungszusage. Wegen Kapazitätsengpässen bei den Herstellern mussten einige Förderungswerber ihre Anträge zurückziehen.

30.2 Der RH stellte fest, dass die Photovoltaikförderung mittels Zuschüssen in Form nicht rückzahlbarer Pauschalbeträge infolge der großen Nachfrage zu Kapazitätsengpässen bei den Anlagenherstellern führte.

30.3 *Laut ergänzender Stellungnahme des Fonds seien die Kapazitätsengpässe nicht durch die Photovoltaikförderung in Österreich ausgelöst worden, sondern durch Aufträge aus den Nachbarländern.*

Jahresprogramme

31.1 Die Geschäftsführung hatte gemäß dem Fondsgesetz bis jeweils 31. Oktober ein Jahresprogramm auszuarbeiten und dem Präsidium zur Genehmigung vorzulegen.

Im Hinblick darauf, dass der Fonds erst Ende des Jahres 2007 seine Tätigkeit aufnahm, wurde für das erste Geschäftsjahr (2007) kein Jahresprogramm und das Programm für 2008 erst verspätet im Februar 2008 vorgelegt und im Juli 2008 genehmigt. Den Entwurf für das Jahresprogramm 2009 legte die Geschäftsführung zwar zeitgerecht vor, doch wurde es erst im Juni 2009 vom Präsidium beschlossen. Das Jahresprogramm 2010 wurde zeitgerecht bereits im Jänner 2010 genehmigt.

31.2 Der RH hielt kritisch fest, dass durch die verspäteten Genehmigungen der Jahresprogramme 2007 bis 2009 die einzelnen Förderungsprogramme ebenfalls erst verspätet ausgeschrieben werden konnten. Dies traf auch auf das Programm 2009 zu, das von der Geschäftsführung zeitgerecht vorgelegt wurde.

31.3 *Laut Stellungnahme des Fonds habe im Jahr 2007 das Papier „Vorgehene Förderschwerpunkte 2007“ in Anbetracht des kurzen Bestehens*

des Fonds als Jahresprogramm fungiert. Die späte Beschlussfassung des Jahresprogramms 2008 sei auf das ursprünglich im Klimafondsgesetz verankerte Einstimmigkeitsprinzip zurückzuführen gewesen.

Förderungsrichtlinien

32 Die Förderungsrichtlinien als rechtliche Grundlage der Förderungsvergabe enthalten die näheren Bestimmungen, nach denen die Förderungen gewährt werden (z.B. Gegenstand, anrechenbare Kosten, Voraussetzungen der Förderungswerber sowie Ausmaß, Art und Verfahren der Förderung). Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH erarbeitete der Fonds für einige Förderungsaktionen, wie z.B. Holzheizungen, Photovoltaik und KMU-Energieeffizienz-Scheck, eigene Richtlinien. Die übrigen Förderungsprogramme wurden nach bestehenden Förderungsrichtlinien abgewickelt (z.B. Umweltförderung im Inland, Forschungs- und Entwicklungsförderung). Diese hatten den Vorteil, dass sie schon notifiziert, d.h. von der EU akzeptiert und den Abwicklungsstellen vertraut, waren. Für neue Förderungsmaßnahmen erachtete es der Fonds zum Teil für erforderlich, bestehende Förderungsrichtlinien zu kombinieren. Die fondsinterne Diskussion über den Entwurf einer grundlegenden eigenen Richtlinie für den Fonds war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch im Gange.

Inseratenkampagnen

33.1 Im Juli 2009 schaltete das BMLFUW Inserate in mehreren Tageszeitungen. Im Text wurde mit einem Foto des Bundesministers und dem Logo des Fonds auf die Bedeutung der Photovoltaik für den Klimaschutz und auf die bevorstehende Ausschreibung des Photovoltaik-Förderungsprogramms des Fonds hingewiesen.

Nachdem aufgrund der großen Nachfrage nach dieser Förderung viele Antragsteller abgewiesen werden mussten, kündigte der Bundesminister im Oktober 2009 in einer weiteren Inseratenkampagne die Fortführung der Photovoltaikförderung im Jahr 2010 an.

Der Fonds übernahm nachträglich im November 2009 auf der Grundlage eines Präsidiumsbeschlusses die Kostentragung für beide Inseratenkampagnen in Höhe von zusammen 267.000 EUR.



Inseratenkampagnen

BMLFUW BMVIT

Klima- und Energiefonds

Das BMVIT bereitete im Herbst 2009 ebenfalls eine Inseratenkampagne vor. Der Fonds führte diese Aktion auf der Grundlage eines Präsidiumsbeschlusses fort und die Geschäftsführung schloss die diesbezüglichen Vereinbarungen. Die Inserate erschienen in den Monaten Oktober und November 2009 als Fachbeiträge über Förderungsbereiche des Fonds. Die Kosten dafür betragen 297.000 EUR.

- 33.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Rolle des Fonds, insbesondere im Falle der Inseratenkampagnen des BMLFUW, auf die nachträgliche Übernahme der Kosten beschränkt hatte. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen bezüglich staatlicher Informations- und Werbemaßnahmen (Reihe Bund 2005/13).

Die Bewerbung des Photovoltaik-Förderungsprogramms hielt der RH aufgrund der ohnedies großen Nachfrage nach der Photovoltaikförderung für nicht zweckmäßig.

Zur Ankündigung des Photovoltaik-Förderungsprogramms 2010 merkte der RH kritisch an, dass dieses Programm zum Zeitpunkt der Inseratenschaltungen im Oktober 2009 vom Fondspräsidium formell noch nicht beschlossen war.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des Fonds seien die förderungsbegleitenden Maßnahmen für die Photovoltaik-Förderungsaktion zum Zwecke der Bewusstseinsbildung und Markteinführung als wichtig angesehen worden.*
- 33.4** Der RH hielt seine Kritik aufrecht, dass die Bewerbung des Photovoltaik-Förderungsprogramms aufgrund der ohnedies großen Nachfrage nach der Photovoltaikförderung nicht zweckmäßig war.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an den Fonds hervor:

(1) Die Leistungsentgelte der Abwicklungsstellen sollten unter Bedachtnahme auf die übrigen Verträge dieser Stellen mit den im Fondspräsidium vertretenen Bundesministerien verhandelt werden. (TZ 5)

(2) Die Leistungsentgelte der Abwicklungsstellen sollten im Vergleich zu jenen für die Abwicklung anderer Förderungssparten evaluiert werden. (TZ 6)

(3) Der Fonds sollte künftig vorrangig neue Förderungsprogramme zur Verringerung der Treibhausgasemissionen entwickeln. (TZ 16)

(4) Bezüglich der Photovoltaikförderung und der Förderung von Holzheizungen sollte der Fonds eine Abstimmung mit den anderen Förderungsgebern suchen und die Förderung nur noch von einer Stelle abwickeln lassen. (TZ 17)

(5) Das in Konkurrenz zu den Landesförderungen stehende Programm KMU-Energieeffizienz-Scheck sollte beendet werden. (TZ 17)

(6) Bei geringerem Interesse an einzelnen Förderungsprogrammen sollte vor deren Weiterführung eine Evaluierung vorgenommen werden. (TZ 23, 25)

(7) Die Einbringung von Förderungsanträgen sollte so gestaltet werden, dass lange Wartezeiten vermieden werden können. (TZ 27)



BMLFUW BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





BMLFUW BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

Klima- und Energiefonds

Präsidium

Vorsitzender

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Dr. Josef PRÖLL
(28. Februar 2003 bis 1. Dezember 2008) und
Dipl.-Ing. Nikolaus BERLAKOVICH
(seit 2. Dezember 2008),
vertreten durch SC Dipl.-Ing. Günter LIEBEL
(6. Juli 2007 bis 1. Juli 2008)

Bundeskanzler
Dr. Alfred GUSENBAUER
(1. Juli 2008 bis 1. Dezember 2008) und
Werner FAYMANN
(2. Dezember 2008 bis 7. April 2009),

vertreten durch Andreas WABL
(1. Juli 2008 bis 31. Dezember 2008) und
SC Dr. Harald DOSSI
(1. Jänner 2008 bis 7. April 2009)

Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie
[Doris BURES](#)
(seit 2. Dezember 2008),
vertreten durch [SC Mag. Christian WEISENBURGER](#)
(seit 7. April 2009)

Geschäftsführung

[Dipl.-Ing. Ingmar HÖBARTH](#)
(seit 26. September 2007)

[Dipl.-Ing. Theresia VOGEL-LAHNER](#)
(seit 15. März 2010)

Mag. Dr. Eveline STEINBERGER
(1. November 2007 bis 31. Dezember 2009)





Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene
des Bundes; Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 206

BMLFUW**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes;
Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 207

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 210

Einbindung der Länder _____ 210

Emissionsminderungen im Inland _____ 211

Weitere Maßnahmen im Sinne der Klimastrategie _____ 213

Umweltförderung im Inland _____ 214

Umweltförderung im Ausland _____ 215

Emissionsreduktionen im Rahmen des Programms klima:aktiv _____ 215

Umgang mit den Folgen des Klimawandels _____ 216

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 217

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlendioxid
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
g	Gramm
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
km	Kilometer
Mill.	Million(en)
NGOs	Non-Governmental Organizations
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UBA-GmbH	Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Das BMLFUW setzte die Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2008 teilweise um. Weiterhin offen sind die Umstrukturierung der Umweltförderung im Ausland sowie die gesetzliche Klarstellung der Finanzierung des Programms klima:aktiv.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes war, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMLFUW zugesagt hatte. (TZ 1)

Maßnahmen im Sinne der Klimastrategie

Durch die Abwicklung des Programms klima:aktiv mobil wurde die Empfehlung des RH, auf die Umsetzung weiterer Maßnahmen im Sektor Verkehr hinzuwirken, umgesetzt. (TZ 4)

Umweltförderung im Inland

Mit dem Budgetbegleitgesetz zum Bundesfinanzgesetz 2009 wurde im Sinne der Empfehlung des RH ein mehrjähriger Zusagerahmen für die Umweltförderung im Inland von 2009 bis 2013 festgelegt. (TZ 5)

Kurzfassung

Umgang mit den Folgen des Klimawandels

Der Empfehlung des RH folgend enthielt das im Zuge der Erarbeitung einer Anpassungsstrategie erarbeitete Policy Paper neben einer Abschätzung der Verwundbarkeit aufgrund der Klimaänderungen auch Handlungsempfehlungen für die einzelnen Aktivitätsfelder, z.B. Land-, Forst- und Wasserwirtschaft. (TZ 8)

Einbindung der Länder in die österreichweite Umsetzung der Klimastrategie

Nach laufenden Verhandlungen mit den Ländern erfolgte die politische Einigung auf die Eckpunkte eines Bundesklimaschutzgesetzes im Juni 2010. Damit wurde die Empfehlung des RH bezüglich der Einbindung und Mitwirkung der Länder im Zusammenhang mit der österreichweiten Klimastrategie teilweise umgesetzt. Die Erlassung des Bundesklimaschutzgesetzes war noch ausständig. (TZ 2)

Emissionsminderungen im Inland

Die Empfehlung, mengenmäßig wirksame Emissionsminderungen einzuleiten, wurde teilweise umgesetzt. Während die Sektoren Raumwärme/Kleinverbrauch und Sonstige auf Zielpfad (Kyoto-Ziel) waren, wich der Sektor Verkehr noch erheblich (3,7 Mill. t CO₂-Äquivalente) davon ab. (TZ 3)

Programm klima:aktiv

Das BMLFUW setzte die Empfehlung, die Emissionsreduktionen im Rahmen des Programms klima:aktiv in Bereichen, in denen dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist, zu quantifizieren, teilweise um. (TZ 7)

Nicht umgesetzt wurde hingegen die Empfehlung bezüglich der gesetzlichen Klarstellung der Finanzierung des Programms klima:aktiv. (TZ 7)



Kurzfassung

BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Umweltförderung im Ausland

Im Zuge der letzten Novellierungen des Umweltförderungsgesetzes wurden keine Änderungen hinsichtlich der Umweltförderung im Ausland durchgeführt. Die Förderungsaktivitäten in diesem Bereich waren auf Null gesunken. Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer Überprüfung bzw. Neuausrichtung dieses Anwendungsbereiches des Umweltförderungsgesetzes wurde nicht umgesetzt. (TZ 6)

Kenndaten zur Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

CO ₂ -Äquivalente ¹	Ist 1990	Ziel Klima- strategie 2002	Ist 2006	Ziel Klima- strategie 2007	Ist 2008
	in Mill. t				
Emissionen	78,2	70,6	89,7	77,8	86,6
flexible Mechanismen-JI/ CDM-Programm ²				- 9,0	
Kyoto-Ziel				68,8	

¹ Die Differenzen zu den Werten im Vorbericht (Reihe Bund 2008/11) ergeben sich aus den folgenden Validierungen.

² Unter flexiblen Mechanismen werden jene marktwirtschaftlichen Instrumente verstanden, die es den Industriestaaten ermöglichen, einen Teil ihrer Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen durch Aktivitäten in anderen Ländern bzw. durch den Handel von Emissionsrechten einzulösen. Neben dem „International Emissions Trading“ (internationaler Emissionshandel) sind der „Clean Development Mechanism“ (CDM) und „Joint Implementation“ (JI) vorgesehen.

Quelle: Klimaschutzbericht 2010, UBA-GmbH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April und Mai 2010 beim BMLFUW die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung zur Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes abgegeben und deren Verwirklichung das BMLFUW zugesagt hatte. Der in Reihe Bund 2008/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand beim BMLFUW nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im August 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLFUW im November 2010 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Einbindung der Länder

2.1 Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht die Einbindung und Mitwirkung der Länder zur österreichweiten Umsetzung der Klimastrategie empfohlen. Trotz deutlich gestiegener Emissionen (auch in Sektoren, die in der Kompetenz der Länder lagen) war die Verbindlichkeit der Anpassung der Klimastrategie Österreichs im Jahr 2007 wesentlich geringer als die seinerzeitige Selbstverpflichtung des Bundes und der Länder zur Umsetzung der Klimastrategie 2002.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW darauf hingewiesen, dass es über das Kyoto-Forum in Angelegenheiten des Klimaschutzes in regelmäßigem Kontakt mit den Bundesländern stehe. Allerdings sei die Klimastrategie-Anpassung 2007 von den Ländern politisch nicht angenommen worden. Dennoch werde die Zusammenarbeit mit den Ländern vorangetrieben, zuletzt insbesondere durch Verhandlung und Inkraftsetzung einer neuen Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Treibhausgas-Reduktionsmaßnahmen im Gebäudebereich.¹

Weiters sei der Bund in konstruktive Diskussionen mit den Ländern über ein Klimaschutzgesetz getreten, das zu einer klaren gesetzlichen Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften führen solle. Zu diesem Zweck sei im Juli 2009 eine Arbeitsgruppe konstituiert worden, in deren Rahmen weiterführende Gespräche mit der Zielsetzung abgehalten würden, in einem angemessenen Zeitrahmen eine konsensfähige gesetzliche Vorgangsweise zu finden.

¹ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 251/2009



Einbindung der Länder

BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Verhandlungen mit den anderen Ressorts und den Ländern zu einem Klimaschutzgesetz laufend geführt wurden. Eine politische Einigung über die Eckpunkte eines Bundesklimaschutzgesetzes erfolgte im Juni 2010.²

2.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt. Die Erlassung des Bundesklimaschutzgesetzes war noch ausständig. Nach Ansicht des RH können die Ergebnisse der erzielten Einigung in der Periode bis 2012 aber nur noch eingeschränkt wirksam werden.

Emissionsminderungen im Inland

3.1 Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht empfohlen, umgehend mengenmäßig wirksame Emissionsminderungen im Inland einzuleiten, da bis 2012 nicht nur die Reduktionen zur Zielerreichung realisiert, sondern auch alle Überschreitungen in den Vorjahren kompensiert werden müssen.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die Maßnahmensetzungen der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Treibhausgas-Reduktionsmaßnahmen im Gebäudebereich nun durch Investitionsförderungen für thermisch-energetische Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Konjunkturprogramms der Bundesregierung zusätzlich und überaus erfolgreich unterstützt würden.

Weiters wurde auf Maßnahmen im Verkehrsbereich – insbesondere hinsichtlich der Steigerung des Anteils biogener Kraftstoffe sowie CO₂-lenkenden Maßnahmen im Bereich der Normverbrauchsabgabe – verwiesen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Emissionen in den Sektoren, deren Zielerreichung im Vorbericht auf der Basis der Emissionen 2006 als nicht wahrscheinlich beurteilt wurde, wie folgt entwickelten:

Treibhausgase nach Sektoren, Ziel- und Istwerte ¹				
CO ₂ -Äquivalente	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Ist 2008
	in Mill. t			
Raumwärme/Kleinverbrauch	14,4	12,7	11,9	12,0
Verkehr	14,1	23,8	18,9	22,6
Sonstige	0,8	0,9	0,9	0,9

¹ Die Differenzen zu den Werten im Vorbericht ergeben sich aus den folgenden Validierungen.
Quelle: UBA-GmbH

² Landesumweltreferentenkonferenz vom 18. Juni 2010; Stift Rein bei Graz

Emissionsminderungen im Inland

Während die Emissionen in den Sektoren Raumwärme/Kleinverbrauch³ und Sonstige⁴ auf Zielpfad waren, wich der Sektor Verkehr noch erheblich davon ab. Auch für die Teile der Sektoren Energieaufbringung und Industrie, die nicht vom Emissionshandelssystem umfasst waren, gab es – so wie für den Sektor Sonstige – keine Maßnahmenkataloge.

Die fortschreitende Substituierung von fossilen Kraftstoffen durch Bio-kraftstoffe (1. Oktober 2005: 2,5 %; 1. Oktober 2007: 4,3 %; 1. Oktober 2008: 5,75 %) verstärkte die Reduktion von CO₂-Emissionen im Sektor Verkehr (2006: 0,9 Mill. t, 2007: 1,1 Mill. t, 2008: 1,4 Mill. t). Durch die lenkenden Effekte der Ökologisierung der Normverbrauchs-abgabe⁵ erhöhte sich bei Neuzulassungen der Anteil der Kraftfahrzeuge mit geringen CO₂-Emissionen deutlich, während der Anteil von Kraft-fahrzeugen mit hohen CO₂-Emissionen zurückging.⁶

In diesem Zusammenhang stellte der RH fest, dass die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme durch das BMLFUW eingeschränkt waren. Zudem wurden z.B. im Sektor Raumwärme Maßnahmen wie die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Treibhausgas-Reduktionsmaß-nahmen im Gebäudebereich durch gegenläufige Förderungen im pri-vaten Sektor (z.B. Ölheizkessel) in ihrer Wirkung eingeschränkt.

3.2 Der Empfehlung des RH wurde teilweise entsprochen. Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Möglichkeiten des BMLFUW für wirklich men-genwirksame Maßnahmen in diesen Sektoren eingeschränkt waren. Er empfahl dennoch, die bisher begonnenen Programme und Maßnah-men fortzuführen und zu intensivieren, um einen möglichst großen Beitrag zur Minimierung der Abweichung vom Kyoto-Ziel zu leisten.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es im Wesentlichen auf die Ini-tiative des BMLFUW zu zwei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu Wohnbauförderung und Gebäuden zurückzuführen gewesen, dass der Emissionstrend im Sektor Raumwärme dem Zielpfad entsprochen habe. Durch die Bundesförderung zur thermischen Gebäudesanierung im Rahmen des Konjunkturpakets seien die gebäudebezogenen Maß-nahmensetzungen zusätzlich verstärkt worden.*

³ auch durch die geringe Anzahl an Heizgradtagen

⁴ Emissionen von Kohlendioxid, Methan und Lachgas aus der Lösemittelverwendung sowie aus der Energieförderung und -verteilung

⁵ Ökologisierungsgesetz 2007, BGBl. I Nr. 46/2008

⁶ Anteil der Kraftfahrzeuge mit CO₂-Emissionen unter 120 g/km: 5 % (Jänner 2008), 19 % (Dezember 2009); Anteil der Kraftfahrzeuge mit CO₂-Emissionen über 160 g/km: 27 % (Dezember 2009), 21 % (März 2010)

Im Verkehrsbereich hätten in den letzten Jahren zwar Emissionsminderungen festgestellt werden können, jedoch nicht in dem Ausmaß, wie von der Klimastrategie 2007 für die Periode 2008 bis 2012 als Ziel vorgesehen. Das BMLFUW setze – soweit es die Zuständigkeit des Ressorts erlaube – zahlreiche Maßnahmen im Verkehrsbereich um. Dies umfasse im Wesentlichen die gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Beimischung von Biokraftstoffen zu konventionellen Kraftstoffen sowie die vielfältigen Initiativen im Rahmen des Programms klima:aktiv mobil (Mobilitätsmanagement, Förderprogramme, Bewusstseinsbildung etc.). Letztgenannte Aktivitäten hätten in den vergangenen fünf Jahren immerhin zu Emissionsreduktionen im Ausmaß von mehr als 300.000 t CO₂ geführt.

Hinsichtlich der nicht auf Zielpfad befindlichen Teilsektoren im Bereich Industrie und Energieaufbringung, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, setze das BMLFUW Vorbereitungsmaßnahmen zur Integration zusätzlicher Aktivitäten in den EU-Emissionshandel ab 2013.

In längerfristiger Perspektive (Zielperiode 2013 bis 2020) werde vom BMLFUW ein Klimaschutzgesetz mit entsprechender Aufteilung von Verantwortlichkeiten für Sektoren außerhalb des Emissionshandels als wesentliches Instrument der nationalen Klimapolitik angesehen. Ein derartiger Gesetzestextentwurf werde intensiv verhandelt.

Weitere Maßnahmen im Sinne der Klimastrategie

- 4.1** Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht empfohlen, auf die Umsetzung weiterer Maßnahmen im Sektor Verkehr im Sinne der Klimastrategie hinzuwirken, weil die Klimastrategie 2002 die tatsächliche Entwicklung der Verkehrsemissionen deutlich unterschätzt hatte. Die in der Anpassung der Klimastrategie 2007 enthaltenen, aus 2002 weitergeführten Maßnahmen eröffneten keine neue Perspektive, diese Emissionen kurzfristig um nahezu ein Fünftel zu senken.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine zu den anderen Themenkreisen abgegebenen Stellungnahmen verwiesen (siehe TZ 3).

Der RH stellte nunmehr fest, dass neben den bereits festgestellten Maßnahmen (Beimischung von Biokraftstoffen, Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe) auch das Programm klima:aktiv mobil (dem klima:aktiv-Schwerpunkt zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr) abgewickelt wurde; das für 2010 in der Klimastrategie festgelegte Reduktionsziel für das klima:aktiv mobil-Programm von 0,3 Mill. t CO₂ pro Jahr sei bereits 2009 erreicht worden.

4.2 In Anbetracht der eingeschränkten Möglichkeiten des BMLFUW im Sektor Verkehr bewertete der RH die Empfehlung als umgesetzt.

Umweltförderung im Inland

5.1 Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht empfohlen, auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Umweltförderung im Inland hinzuwirken. Zur Unterstützung sollte ein Umstieg auf einen über mehrere Jahre geltenden Zusagerahmen erfolgen.

In seiner Stellungnahme hatte das BMLFUW angekündigt, es werde neuerlich an das BMF mit dem Anliegen herantreten und eine mehrjährige Finanzierungsperspektive für die Umweltförderung im Inland unterstützen.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass eine höhere Dotation der Umweltförderung im Inland im Rahmen der Budgetverhandlungen 2009/2010 angestrebt worden sei. Im Regierungsprogramm sei noch festgehalten worden, dass zumindest der Projektüberhang der Umweltförderung im Inland innerhalb der nächsten zwei Jahre abgebaut werden solle.

Aufgrund der Wirtschaftskrise und des erforderlichen Sparkurses sei der Zusagerahmen auf dem Niveau von 90,2 Mill. EUR festgelegt worden. Allerdings sei im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets ein Volumen von 100 Mill. EUR für die Forcierung von Projekten zur thermischen Sanierung von betrieblichen und Wohnbauprojekten zur Verfügung gestellt worden. Das BMLFUW habe weitergehende Schritte gesetzt, um die Fördereffizienz stark zu heben. Trotzdem könne mit diesen „Einsparungen“ im Förderungssystem nur dem ständig steigenden Zuwachs an Projekten begegnet werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass mit dem Budgetbegleitgesetz 2009⁷ das Umweltförderungsgesetz dahingehend geändert wurde, dass der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft für Zwecke der Umweltförderung im Inland und der Umweltförderung im Ausland Förderungen zusagen und Aufträge erteilen kann, die in den Jahren 2009 bis 2013 „jeweils einem Barwert von insgesamt 90,2 Mill. EUR entsprechen“.

5.2 Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

⁷ BGBl. I 2009/52, Art. 54

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Umweltförderung im Ausland

- 6.1** Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht aufgrund geänderter Rahmenbedingungen eine Überprüfung bzw. Neuausrichtung des Anwendungsbereichs der Umweltförderung im Ausland⁸ empfohlen. Er sah wenig Raum für die Aufrechterhaltung dieses Förderungsinstrumentes parallel zu den von der EU vorgesehenen Instrumenten.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW keine Stellungnahme abgegeben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im Zuge der letzten Novellierungen des Umweltförderungsgesetzes keine Änderungen hinsichtlich der Umweltförderung im Ausland durchgeführt wurden. Im BMLFUW fanden zur Zeit der Follow-up-Überprüfung auch keine diesbezüglichen Vorarbeiten statt. Die Anzahl der geförderten Projekte war von fünf (2006) über vier (2007) auf zwei (2008) gesunken. Im Jahr 2009 wurde kein Projekt mehr gefördert.

- 6.2** Wenngleich die Förderungsaktivitäten im Bereich der Umweltförderung im Ausland auf Null gesunken waren, wurde die Empfehlung nicht umgesetzt. Der RH empfahl erneut eine Überprüfung bzw. Neuausrichtung dieses Anwendungsbereichs des Umweltförderungsgesetzes.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde bereits seit längerem die Neuausrichtung der Umweltförderung im Ausland diskutiert. Es habe dazu im September 2010 eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingerichtet, das Förderinstrument den aktuellen Anforderungen anzupassen. Mit den Ergebnissen sei im Frühjahr 2011 zu rechnen.*

Emissionsreduktionen im Rahmen des Programms klima:aktiv

- 7.1** Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht empfohlen, die Emissionsreduktionen im Rahmen des Programms klima:aktiv in Bereichen, in denen die Ermittlung der Einsparungen wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen des Programms (u.a. Ausbildung, Information) mit vertretbarem Aufwand möglich ist, zu quantifizieren und den Sektoren der Klimastrategie zuzurechnen; die Finanzierung sollte gesetzlich klar gestellt werden.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW darauf hingewiesen, dass im Bereich klima:aktiv mobil bereits Strukturen und Berechnungsmethoden zur Erfassung der CO₂-Einsparungen existieren würden. Das für 2010 in der Klimastrategie festgelegte Reduktionsziel für das

⁸ Staaten gemäß § 24 Abs. 6 Umweltförderungsgesetz: Tschechische Republik, Slowakische Republik, Republik Slowenien oder Republik Ungarn sowie Ländern, mit denen bilaterale Abkommen zur Reduktion von Emissionen klimarelevanter Gase existieren.

Emissionsreduktionen im Rahmen des Programms klima:aktiv

klima:aktiv mobil-Programm von 0,3 Mill. t CO₂ pro Jahr sei bereits 2009 erreicht worden.

Die rechtliche Klarstellung sollte ursprünglich im Rahmen der Novelle des Umweltförderungsgesetzes im Rahmen der Budgetbegleitgesetze 2009 und 2010 erfolgen. Der Vorschlag des BMLFUW habe dazu vorgesehen, „klima:aktiv“ als eigenständige neue Säule im Umweltförderungsgesetz zu verankern. Mangels Einigung auf Ressortebene sei dies jedoch nicht in die Ministerratsvorträge zu den Budgetbegleitgesetzen aufgenommen worden. Seitens des BMLFUW werde es dazu jedoch einen weiteren Vorstoß geben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im Bereich klima:aktiv zumindest teilweise sowie für die Ergebniskontrolle Quantifizierungen bestanden, soweit dies mit vertretbarem Aufwand möglich war. Eine Verankerung des Programms klima:aktiv im Umweltförderungsgesetz war noch nicht erfolgt.

7.2 Die Empfehlung hinsichtlich der Quantifizierungen wurde teilweise umgesetzt. Die gleichfalls empfohlene gesetzliche Verankerung war bislang nicht erfolgt. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung aus dem Vorbericht nach gesetzlicher Klarstellung der Finanzierung des Programms klima:aktiv, um die Wirksamkeit des Programms realistisch bewerten zu können und speziell für die Finanzierung des Programms als auch für die Zuordnung von Projekten klare Verhältnisse zu schaffen.

Umgang mit den Folgen des Klima- wandels

8.1 Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht empfohlen, auf nationaler wie auf regionaler Ebene Konzepte für den Umgang mit bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels zu erarbeiten und entsprechende Maßnahmen zeitgerecht zu setzen.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass als erster Schritt hin zu einer nationalen Klimawandel-Anpassungsstrategie ein „Policy Paper“ erstellt worden sei, das Prinzipien und erste grobe Handlungsvorschläge zu fünf ausgewählten Aktivitätsfeldern festhalte. Darüber hinaus würden konkrete Planungen zur Aufnahme weiterer Handlungsfelder laufen. Fachliche Grundlagenarbeiten dafür sollten im September 2009 gestartet werden. Am 16. Juni 2009 habe ein Kick-off-Workshop zu dem Projekt „Beteiligungsprozess“ der UBA-GmbH stattgefunden. Betroffene Ministerien, die Länder sowie Stakeholder und NGOs seien zur Mitarbeit eingeladen gewesen. Dieser Beteiligungsprozess sollte auch der Konkretisierung erster ausgewählter Handlungsempfehlungen aus dem Policy Paper dienen.



Umgang mit den Folgen des Klimawandels

BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass im Zuge der Erarbeitung einer Anpassungsstrategie nach umfangreichen Vorarbeiten vom BMLFUW ein Policy Paper erarbeitet wurde, das neben einer Vulnerabilitätsabschätzung⁹ auch Handlungsempfehlungen für die einzelnen Aktivitätsfelder (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Tourismus und Elektrizitätswirtschaft) enthielt.

Das Policy Paper dient als wesentliche Grundlage für den Rahmen einer nationalen Anpassung an den Klimawandel. Auf diesem Grundsatzpapier soll die weitere Gestaltung der Anpassungsstrategie aufsetzen. Dabei sollen die vorhandenen Handlungsempfehlungen weiter vertieft und präzisiert werden. Andere Aktivitätsfelder¹⁰ sollen ebenfalls unter dem Blickwinkel der Anpassung beleuchtet werden.

8.2 Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

9 Der RH stellte fest, dass von den acht Empfehlungen des Vorberichts drei vollständig und drei teilweise umgesetzt wurden. Zwei Empfehlungen waren noch nicht umgesetzt.

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die bisher begonnenen Programme und Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen wären im Rahmen der Möglichkeiten des BMLFUW fortzuführen und zu intensivieren, um einen möglichst großen Beitrag zur Minimierung der Abweichung vom Kyoto-Ziel zu leisten. (TZ 3)

(2) Der Anwendungsbereich der Umweltförderung im Ausland sollte überprüft und neu ausgerichtet werden. (TZ 6)

(3) Die Finanzierung des Programms klima:aktiv sollte gesetzlich klargestellt werden. (TZ 7)

⁹ Die Vulnerabilität (Verwundbarkeit) gibt an, inwieweit ein System für nachteilige Auswirkungen der Klimaänderungen (inklusive Klimaschwankungen und -extreme) anfällig ist bzw. nicht fähig ist, diese zu bewältigen.

¹⁰ z.B. Bauen und Wohnen, Gesundheit, natürliche Ökosysteme/Biodiversität, Naturgefahren/Katastrophenschutz/Raumordnung, Infrastruktur/Verkehr/Raumordnung





Bericht des Rechnungshofes

Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis**BMVIT**

Abkürzungsverzeichnis _____ 222

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie**Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding
Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften;
Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 223

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 228

Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen _____ 229

Datenbank betreffend Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen __ 230

Dokumentation der Entscheidungsfindung _____ 230

Anwendung von Projektmanagement _____ 231

Immobilienstrategie _____ 231

Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips _____ 232

Geschäftsführerbezüge _____ 232

IT-unterstützte Dokumentation und Dokumentationspflichten _____ 235

Datenbank betreffend Liegenschaftsverkäufe _____ 235

Standards für systematisches Dokumentenmanagement _____ 236

Einrichtung einer nachvollziehbaren Projektdokumentation _____ 237

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 238

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen _____ 239

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
u.a.m.	und andere mehr
usw.	und so weiter

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH kam dem überwiegenden Teil der Empfehlungen des Rechnungshofes nach, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte. Bei der Vergabe der Rechtsberatungsleistungen bestand noch Verbesserungsbedarf im Sinne einer dem Rotationsprinzip folgenden Vergabe, da in den Jahren 2008 und 2009 eine Kanzlei mit rd. 42 % der Leistungen beauftragt worden war. Die Gestaltung der Geschäftsführerbezüge orientierte sich nunmehr an den Vorstandsbezügen der Muttergesellschaft; für die im Jahr 2008 ausgezahlten Bonifikationen fehlten die Zielvereinbarungen. Langfristige Ziele wurden nicht vereinbart.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften zum Thema Immobiliengebarung war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung zugesagt wurde. (TZ 1)

Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH kam der Empfehlung des RH, bei der Vergabe von Gutachterleistungen eine transparente und nachvollziehbare Vorgangsweise sicherzustellen, insofern nach, als sie einem Rotationsprinzip folgte. Die Honorare für die insgesamt 228 Gutachten beliefen sich auf rd. 300.000 EUR. Auf einen einzelnen Sachverständigen entfiel in diesem Zeitraum ein Anteil von 18 % der Gesamtsumme. Für das Jahr 2010 strich die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH diesen aus ihrer Sachverständigenliste, um dem selbst vorgegebenen Rotationsprinzip zu entsprechen. Bei der Vergabe von Rechtsberatungsleistungen

Kurzfassung

setzte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH die Empfehlungen nur teilweise um. Sie zahlte für Rechtsberatungsleistungen in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt rd. 305.000 EUR. Von diesen entfielen rd. 129.000 EUR bzw. 42 % auf eine einzelne Kanzlei, die mit sieben der insgesamt 333 Fälle betraut worden war. (TZ 2)

Datenbank betreffend Beauftragung von Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen

Entsprechend der Empfehlung des RH erstellte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH eine umfassende Datenbank als Grundlage für eine nach dem Rotationsprinzip erfolgende Beauftragung von Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen. (TZ 3)

Dokumentation der Entscheidungsfindung

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hielt die einzelnen Arbeits- und Entscheidungsschritte in einer systematischen Projektdokumentation fest und setzte damit die Empfehlung des RH um. (TZ 4)

Anwendung von Projektmanagement

Der Empfehlung des RH folgend sorgte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH für einen transparenten Projektlauf unter Anwendung der üblichen Instrumente des Projektmanagements. In Verbindung mit der Projektdokumentation war ein transparenter Ablauf gewährleistet. (TZ 5)

Immobilienstrategie

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH erarbeitete eine mehrjährige Immobilienstrategie entsprechend der Empfehlung des RH. (TZ 6)

Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips

In Umsetzung der Empfehlung des RH stellte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH durch die Bestellung eines zweiten Geschäftsführers das Vier-Augen-Prinzip sicher. (TZ 7)



Kurzfassung

BMVIT

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung**Geschäftsführerbezüge**

Der Empfehlung des RH folgend standen die nunmehrigen Bezüge der Geschäftsführer in einer den Verantwortlichkeiten entsprechenden Relation zu den Vorstandsbezügen der Muttergesellschaft. Die im Jahr 2009 ausbezahlten Durchschnittsbezüge der beiden Geschäftsführer, einschließlich der akontierten Leistungsprämien und der Pensionsvorsorgen, lagen um 7 % unter dem Jahresbruttobezug des Bundeskanzlers. Im Vergleich mit den durchschnittlichen Gehältern in öffentlichen Unternehmen der Immobilien- und Liegenschaftsverwertung, wie die damalige Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. und Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H., lagen sie im Spitzenfeld. (TZ 8)

Im Jahr 2008 gelangten höchstmögliche Bonifikationen zur Auszahlung, obwohl die vertraglich festzulegenden Zielvereinbarungen fehlten. Die Vereinbarung der Ziele für die Jahre 2009 und 2010 erfolgte nicht innerhalb der in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführer vorgesehenen Frist. Langfristige Ziele waren in den Zielvereinbarungen nicht enthalten. Die vorgängige Auszahlung der Bonifikationen und die Wertanpassung der laufenden Bezüge entsprachen nicht den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung. (TZ 8)

IT-unterstützte Dokumentation und Dokumentationspflichten

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH baute die bestehenden IT-Anwendungen aus und setzte damit die Empfehlung des RH um. Aktenläufe waren durch ein integriertes Kanzleiprogramm, die aktuelle Bearbeitung und die Durchlaufzeiten durch Workflow-Funktionen nachvollziehbar. Einlangende Schriftstücke wurden eingescannt und im elektronischen Archiv abgelegt. Die Dokumentationspflicht war bspw. Gegenstand von Zielvereinbarungen für Prämien von Mitarbeitern. (TZ 9)

Datenbank betreffend Liegenschaftsverkäufe

Entsprechend der Empfehlung des RH erarbeitete die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH nicht nur IT-unterstützte Aufzeichnungen zu den Liegenschaftsverkäufen, sondern auch eine spezifische Datenbank zur chronologischen Abbildung und durchgehenden Dokumentation der Verkaufsfälle. (TZ 10)

Kurzfassung

Standards für systematisches Dokumentenmanagement

Die vom RH empfohlene Festlegung von Standards für ein systematisches Dokumentenmanagement führte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH nach Abschluss einer Systemanalyse durch. Im Archivbereich erfolgte der Ausbau des etablierten Programms, für die Projektdokumentation erstellte sie eine spezielle Portallösung. (TZ 11)

Einrichtung einer nachvollziehbaren Projektdokumentation

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH erstellte entsprechend der Empfehlung des RH ein Projektportal, in dem die Ablage der einzelnen Dokumente nach vorgegebenen Kategorien und Beschlagwortungen erfolgte. (TZ 12)

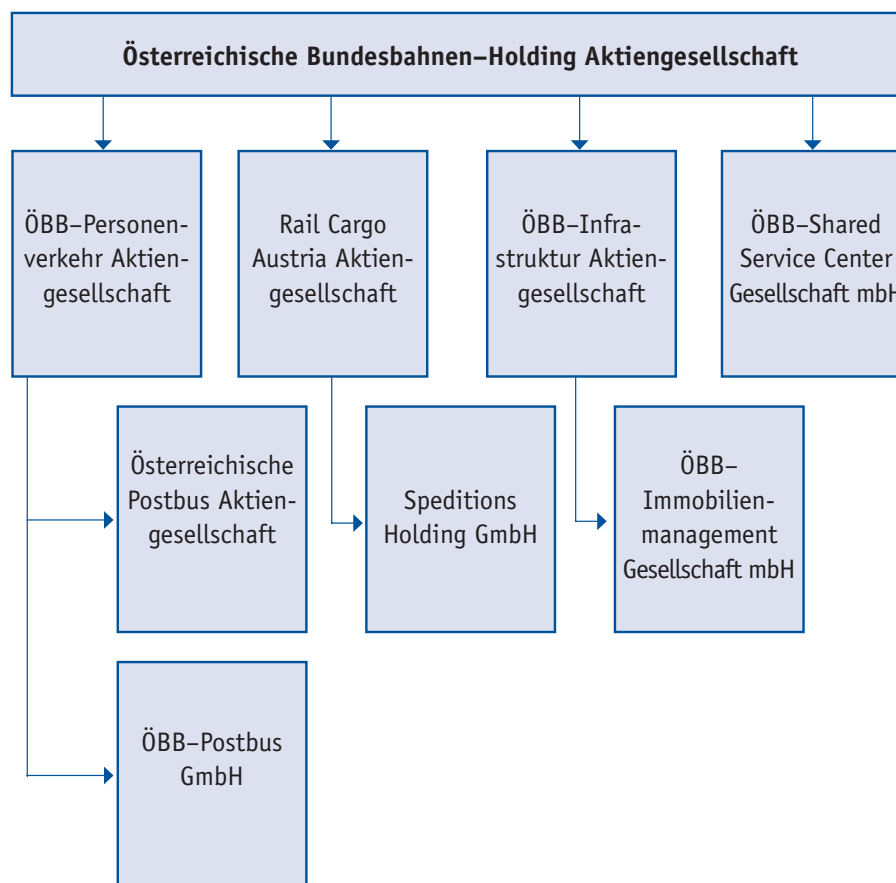

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung
Kenndaten zur ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH

Rechtsgrundlage	Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH übernahm den Geschäftsbereich Immobilien des Rechtsträgers Österreichische Bundesbahnen gemäß den im 1. bis 5. und 7. Hauptstück des Bundesbahngesetzes i.d.F. Bundesbahnstrukturgesetz (BGBl. I Nr. 138/2003) angeordneten Spaltungsmaßnahmen mit Ablauf des 31. Dezember 2004.				
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung				
Eigentümer	ÖBB Infrastruktur Aktiengesellschaft				
Unternehmensgegenstand	Verfügung über die Nutzungsrechte sowie die bestmögliche Bewirtschaftung (einschließlich der Verwaltung) und Verwertung der Liegenschaften der ÖBB Infrastruktur Aktiengesellschaft ausgenommen jene der Schieneninfrastruktur gemäß § 10a Eisenbahngesetz 1957, die für den Eisenbahnbetrieb und Eisenbahnverkehr benötigt werden, und jener Liegenschaften, die ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen für die Zurverfügungstellung sonstiger Leistungen (§ 58 Eisenbahngesetz 1957) benötigt				
Standort	Wien				
Gebarung	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Anlagevermögen	6,46	6,92	6,43	6,47	5,75
Umlaufvermögen	3,74	11,31	10,05	21,16	9,49
Eigenkapital	5,31	5,54	5,38	5,30	3,62
Fremdkapital	4,89	12,69	11,10	22,34	11,63
<i>davon Rückstellung ATF¹</i>	–	–	–	0,24	2,29
<i>davon Rückstellung BPG²</i>	–	–	–	–	0,50
Umsatzerlöse	24,37	28,71	43,95	54,96	41,16
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	0,37	0,39	0,21	0,00	– 1,75
	in %				
Eigenmittelquote	52,03	30,42	32,64	19,03	23,54
	Anzahl				
Mitarbeiter per 31. Dezember	281	453	517	514	505

¹ ATF: außertarifliche Fahrbegünstigung ("Mitarbeiterermäßigung")

² BPG: Bundespflegegeld

Organigramm des ÖBB-Konzerns (Auszug)



Organigramm Stand vom 28. Jänner 2011

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April 2010 bei der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft (ÖBB-Holding AG) sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften abgegeben hatte und deren Verwirklichung zugesagt wurde. Der in der Reihe Bund 2008/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung

Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im August 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen im Zeitraum September bis Dezember 2010 der Vorstand der ÖBB-Holding AG, der Aufsichtsrat der ÖBB-Infrastruktur AG, die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH Stellung, das BMVIT und der Vorstand der ÖBB-Infrastruktur AG verzichteten auf eine Stellungnahme. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen

- 2.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Vergabe von Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen eine transparente und nachvollziehbare Vorgangsweise sicherzustellen, die jeden Vorwurf einer einseitigen Bevorzugung einzelner Unternehmen ausschließt.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nunmehr die Bestellung von Gutachten im Rotationsprinzip erfolge und für Rechtsberatungsleistungen über 5.000 EUR im Rahmen eines Mandatierungsverfahrens Empfehlungen der Rechtsabteilung der ÖBB-Holding AG eingeholt würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH in den Jahren 2008 und 2009 Gutachterleistungen bei 43 Sachverständigen beauftragte. Die Honorare für die insgesamt 228 Gutachten beliefen sich auf rd. 300.000 EUR. Auf einen einzelnen Sachverständigen entfiel in diesem Zeitraum ein Anteil von 18 % der Gesamtsumme. Für das Jahr 2010 strich die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH diesen aus ihrer Sachverständigenliste, um dem selbst vorgegebenen Rotationsprinzip zu entsprechen. Bei Aufträgen über 3.000 EUR holte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH grundsätzlich Vergleichsangebote ein.

Für Rechtsberatungsleistungen zahlte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt rd. 305.000 EUR. Von diesen entfielen rd. 129.000 EUR bzw. 42 % auf eine einzelne Kanzlei, die mit sieben der insgesamt 333 Fälle betraut worden war. Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH begründete diese Vergaben mit dem inhaltlichen Zusammenhang mehrerer gleich gelagerter Fälle und mit den dadurch erreichten Synergien. Weiters erwartete sie durch eine geringere Einarbeitungszeit Einsparungen bei dem nach Zeitaufwand verrechneten Honorar. Der verrechnete Stundensatz entsprach bzw. unterschritt das Preisniveau vergleichbarer Kanzleien.

Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen

2.2 Der RH erachtete die Empfehlung hinsichtlich der Vergabe von Gutachterleistungen für umgesetzt, im Bereich der Rechtsberatungsleistungen für teilweise umgesetzt. Er empfahl, in Hinkunft auch bei den Rechtsberatungsleistungen verstärkt auf eine Vergabe nach dem Rotationsprinzip und eine gleichmäßige Aufteilung des Auftragsvolumens auf verschiedene Kanzleien zu achten.

2.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH werde in Zukunft eine gleichmäßigere Aufteilung der Rechtsberatungsleistungen unter besonderer Berücksichtigung der Finanzprokurator erfolgen. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der ÖBB-Immobilienmanagementgesellschaft mbH und der Vorsitzende des Aufsichtsrats der ÖBB-Infrastruktur AG als Muttergesellschaft teilten mit, dass sie im Rahmen der Aufsichtsratssitzungen eine gleichmäßige Aufteilung der Rechtsberatungsleistungen, eine verstärkte Anwendung eines Rotationsprinzips und die dadurch erfolgende gleichmäßige Aufteilung des Auftragsvolumens auf verschiedene Kanzleien überwachen würden.*

Datenbank betreffend Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen

3.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine umfassende Datenbank als Grundlage für eine nach dem Rotationsprinzip erfolgende Beauftragung von Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen zu erstellen.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nunmehr die Beauftragungen von Gutachter- und Rechtsberatungsleistungen in den jeweiligen Fachabteilungen zentral erfasst würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass alle für die Vergaben relevanten Daten IT-unterstützt und somit strukturiert und auswertbar erfasst wurden. Damit waren diese Daten auch in der neu geschaffenen Datenbank „IM.Plan-Verwertung“ abrufbar, so dass ein verbesserter Zugriff auf diese Informationen sichergestellt war.

3.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Dokumentation der Entscheidungsfindung

4.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für eine Dokumentation der Entscheidungen zu sorgen. Der RH hatte im Zusammenhang mit dem Projekt der Standortkonzentration das Fehlen von wirtschaftlichen Berechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen sowie die lückenhafte Dokumentation der einzelnen Entscheidungen bemängelt. Dies hatte sowohl die Nachvollziehbarkeit als auch die spätere Evaluierung der Zielerreichung erschwert.



Dokumentation der Entscheidungsfindung



Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie nunmehr Protokolle und Arbeitsschritte von Projekten in ihrem Projektportal abbilde.

Der RH stellte nunmehr anhand von beispielhaft ausgewählten Projekten fest, dass die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH die einzelnen Arbeitsschritte und Entscheidungen in einer systematischen Projektdokumentation festhielt. Insbesondere waren Gremialbeschlüsse, Zeitpläne, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Nutzerkonzepte, Besprechungsprotokolle u.a.m. enthalten. Der Umfang der aufbereiteten Unterlagen richtete sich nach der Größe der Projekte.

4.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Anwendung von Projektmanagement

5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für einen transparenten Ablauf von Projekten zu sorgen und übliche Instrumente des Projektmanagements anzuwenden.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie nunmehr die Instrumente des Projektmanagements bei der Abwicklung von Projekten anwende.

Der RH stellte nunmehr fest, dass anhand von beispielhaft ausgewählten Projekten die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH Instrumente des Projektmanagements, wie Terminpläne mit Meilensteinen und Kostenübersichten in übersichtlicher Weise anwandte. In Verbindung mit der Projektdokumentation war ein transparenter Ablauf gewährleistet.

5.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Immobilienstrategie

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, gemäß den Vorgaben des Immobilienmanagementvertrags vom August 2005 umgehend eine mehrjährige Immobilienstrategie zu erarbeiten.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nunmehr eine Immobilienstrategie im Rahmen des Mittelfristplanes erstellt und jährlich den Marktgegebenheiten angepasst werde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH aufbauend auf der in ständiger Weiterentwicklung befindlichen Liegenschafts-Portfolio-Managementstrategie eine mehrjährige Immobilienstrategie erarbeitete. Im Rahmen dieser Strategie

teilte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH seit 2008 den umfangreichen Liegenschaftsbestand der ÖBB-Unternehmensgruppe in mehrere Teilportfolios, welche schrittweise analysiert wurden bzw. werden. Auf diese Weise identifizierte sie Verkaufs- und Entwicklungsprojekte, die in die jährlichen Verkaufs- und Mittelfristplanungen Eingang fanden. Damit war die geforderte Immobilienstrategie gegeben.

6.2 Der RH erachtete somit seine Empfehlung als umgesetzt.

Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips

7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Hinblick auf das inzwischen erreichte Gebarungsvolumen und die damit verbundenen Aufgaben der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH ehestmöglich das Vier-Augen-Prinzip gesellschaftsintern sicherzustellen.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie seit Juli 2008 über zwei Geschäftsführer verfüge.

Der RH stellte nunmehr fest, dass bei der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH zwei Geschäftsführer mit Wirkung Juli 2008 bzw. September 2008 für jeweils vier Jahre bestellt wurden. Die Gesellschaft konnte daher durch die beiden Geschäftsführer oder durch einen Geschäftsführer gemeinsam mit dem Prokuristen vertreten werden. Dadurch war das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

7.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Geschäftsführerbezüge

8.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, dass bei der Gestaltung der Geschäftsführerbezüge auf tatsächliche Leistungsanreize zu achten wäre, weil Bonifikationen nur gerechtfertigt sind, wenn das dem Grundbezug entsprechende Kerngeschäft überschritten wird. Weiters sollte auf eine ausgewogene, den Verantwortlichkeiten entsprechende Relation der Geschäftsführerbezüge zu den Vorstandsbezügen der Muttergesellschaft geachtet werden.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass dieser Empfehlung nunmehr durch eine klare Zielvereinbarung mit der Geschäftsführung Rechnung getragen wurde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Jahr 2009 ausbezahlten Durchschnittsbezüge der beiden Geschäftsführer – einschließlich der akontierten Leistungsprämien und der Pensionsvorsorgen – um 7 % unter dem

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung

Jahresbruttobezug des Bundeskanzlers und rd. 30 % unter dem durchschnittlichen Einkommen der Vorstandsmitglieder der Muttergesellschaft, der vormaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG, des Jahres 2008 lagen. Im Vergleich mit den durchschnittlichen Gehältern der öffentlichen Unternehmen der Immobilien- und Liegenschaftsverwertung, wie die damalige Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. (PTI) und Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG), waren sie im Spitzenfeld einzuordnen.

Der Gesamtjahresbezug der beiden Geschäftsführer setzte sich aus einem Fixbezug und einer variablen, erfolgsabhängigen Bonifikation im Ausmaß von höchstens 50 % des Jahresbruttobezugs des vorangegangenen Jahres zusammen. Als weitere Entgeltbestandteile bezahlte der Arbeitgeber einen Pensionsbeitrag in Höhe von 10 % des regelmäßig gebührenden Monatsbezugs sowie eine Unfallversicherung für den dienstlichen und außerdienstlichen Bereich.

Im Jahr 2008 gelangten die höchstmöglichen Bonifikationen zur Auszahlung, obwohl die vertraglich festzulegenden Zielvereinbarungen fehlten. Der Anstellungsvertrag der Geschäftsführer sah in solchen Fällen eine pauschalierte Bonifikation für eine angenommene 40 %ige Zielerreichung vor; dies entsprach 20 % des Jahresbruttobezugs.

Die Zielvereinbarungen für die Jahre 2009 und 2010 erfolgten nicht innerhalb der in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführer vorgesehenen Frist, vor Ablauf des dritten Monats des laufenden Geschäftsjahres. Diese Zielvereinbarungen definierten die Zuerkennung der Bonifikationen mit der Erreichung vereinbarter kurzfristiger Ziele, langfristige Ziele waren nicht enthalten. Im Jahr 2009 betrafen diese vereinbarten Ziele zu je 20 % das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des ÖBB-Konzerns, die Erträge aus dem Abgang von Anlagevermögen der Muttergesellschaft (Liegenschaftsverkäufe), die Gesamtaufwendungen der eigenen Gesellschaft, das Portfoliomanagement und die Mitwirkung bei einem Verschmelzungsprojekt der Muttergesellschaft mit einer anderen Konzerngesellschaft (ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG). Die Hälfte der höchstmöglichen Bonifikation erhielten die Geschäftsführer bereits anteilmäßig mit dem laufenden Monatsbezug überwiesen, obwohl eine vorgängige Auszahlung in der verbindlich anzuwendenden Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (BGBl. II Nr. 254/1998 i.d.g.F., Vertragsschablonenverordnung) nicht vorgesehen war.

Auch die in den Anstellungsverträgen enthaltenen Regelungen über die Wertanpassung der laufenden Bezüge entsprachen nicht den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung.

Geschäftsführerbezüge

8.2 Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer den Verantwortlichkeiten entsprechenden Relation der Geschäftsführerbezüge zu den Vorstandsbezügen der Muttergesellschaft wurde umgesetzt. Die im Jahr 2009 ausbezahlten Durchschnittsbezüge der beiden Geschäftsführer, einschließlich der akontierten Leistungsprämien und der Pensionsvorsorgen, lagen um 7 % unter dem Jahresbruttobezug des Bundeskanzlers. Allerdings waren sie im Vergleich mit den durchschnittlichen Gehältern der öffentlichen Unternehmen der Immobilien- und Liegenschaftsverwertung, wie PTI und BIG, im Spitzenfeld einzuordnen.

Die Empfehlung des RH, bei der Gestaltung der Geschäftsführerbezüge auf Leistungsanreize zu achten, wurde nur teilweise umgesetzt, weil für das Jahr 2008 Bonifikationen ohne Zielvereinbarungen im höchstmöglichen Ausmaß ausgezahlt wurden. In den Jahren 2009 und 2010 erstellte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH die Zielvereinbarungen nicht zum festgelegten Termin und vereinbarte nur kurzfristige Ziele.

Der RH empfahl daher, künftig auf die in den Anstellungsverträgen festgelegten Voraussetzungen für die Gewährung von Bonifikationen zu achten, insbesondere auf eine zeitgerechte Vereinbarung der Ziele. Weiters vertrat der RH die Ansicht, dass die Ziele vor Beginn des Geschäftsjahres festgelegt werden sollten.

Die Vereinbarung von erfolgsabhängigen Bezugsbestandteilen erachtete der RH grundsätzlich als positiv. Er empfahl jedoch, neben den kurzfristigen auch langfristige Zielvorgaben für die Beurteilung des Erfolgs heranzuziehen, um auch nachhaltig wirkende Leistungen der Geschäftsführer berücksichtigen zu können.

Weiters empfahl der RH den Organen der Muttergesellschaft (ÖBB-Infrastruktur AG), Anstellungsverträge ausnahmslos auf der Basis der Vertragsschablonenverordnung abzuschließen und Abweichungen, wie die vorgängige Auszahlung von Bonifikationen oder die Wertanpassung von laufenden Bezügen, zu vermeiden.

8.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG sei bereits im Jahr 2010 Augenmerk darauf gelegt worden, konzernweit Zielvereinbarungen mit den Vorständen und Geschäftsführern für das jeweilige Geschäftsjahr zeitgerecht und unter Einbeziehung langfristiger und nachhaltig wirkender Zielvorgaben zu treffen. Weiters würden künftige Anstellungsverträge für Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer auf Basis und nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung abgeschlossen werden; dies bestätigte auch der Vorsitzende des Aufsichtsrats der ÖBB-Infrastruktur AG.*

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung**IT-unterstützte Dokumentation und Dokumentationspflichten**

- 9.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die geplante und zum Teil schon für die Projektdokumentation in Verwendung befindliche IT-Unterstützung rasch umzusetzen bzw. weiter auszubauen. Er hatte jedoch darauf hingewiesen, dass einer erfolgreichen IT-Anwendung grundsätzliche Entscheidungen hinsichtlich der Dokumentationspflichten vorangestellt werden sollten.

Er hatte festgestellt, dass ein IT-unterstütztes Archiv damals überwiegend im Rechnungs- und Bestellwesen eingesetzt worden war. Weiters war seit Oktober 2007 zur Unterstützung der Projektdokumentation eine spezielle Software in Verwendung gewesen, mit der Dokumente, Termine und andere Informationen projekt- und teamspezifisch verwaltet worden waren.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, sie werde die IT-Anwendung „EvITA“ zur Erfassung des gesamten Rechnungslaufes ausbauen. Weiters werde sie den Postlauf und die Erfassung der Schriftstücke regeln.

Der RH stellte nunmehr fest, dass einlangende relevante Schriftstücke eingescannt und im elektronischen Archiv abgelegt wurden. Die Aktenläufe waren im integrierten Kanzleiprogramm der IT-Anwendung „EvITA“ vorgegeben. Mittels Workflow-Funktionen war feststellbar, bei welchem Mitarbeiter sich ein Akt befand und konnten bspw. Durchlaufzeiten ausgewertet werden. Versionen und Entwürfe von Dokumenten waren entsprechend differenziert, unterfertigte Verträge im elektronischen Archiv abgelegt und gesondert gespeichert. Dokumentationspflichten waren u.a. Gegenstand von Zielvereinbarungen von Mitarbeitern (Management by Objectives-Vereinbarungen) und umfassten bis zu 30 % der Prämie. Der Ausbau der IT-unterstützten Dokumentation war somit weit fortgeschritten und die Dokumentationspflichten waren definiert.

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Datenbank betreffend Liegenschaftsverkäufe

- 10.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine Datenbank, in der die Kenndaten der einzelnen Liegenschaftsverkäufe, aber auch weitergehende Informationen über Veröffentlichung, Gutachtertätigkeit, Verkehrswert, Verkaufserlös usw. enthalten sind, umgehend einzurichten.

Datenbank betreffend Liegenschaftsverkäufe

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die in der Rechtsabteilung der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH geführten IT-unterstützten Aufzeichnungen mit Anfang 2009 hinsichtlich der vom RH empfohlenen Kenndaten und Informationen erweitert wurden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die IT-unterstützten Aufzeichnungen um die vom RH empfohlenen Kenndaten und Informationen erweitert wurden. Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH plante, diese Liste bereits für die Verkaufsplanung 2011 und die Mittelfristplanung der Jahre 2011 bis 2016 durch die bereits in Erprobung stehende Datenbank „IM.Plan-Verwertung“ zu ersetzen. Diese erweiterbare Datenbank bot im ersten Schritt eine umfassende Übersicht der jeweiligen Verkaufsprojekte und erlaubte unterschiedliche Abfragen und Auswertungen. Die technischen Voraussetzungen für die chronologische Abbildung und durchgehende Dokumentation jedes Verkaufsfalls waren somit gegeben.

10.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Standards für systematisches Dokumentenmanagement

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, einheitliche Standards für ein systematisches Dokumentenmanagement zu erarbeiten.

In der damaligen Stellungnahme hatte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH mitgeteilt, dass sie die Empfehlung des RH zur Ausarbeitung einheitlicher Standards für ein systematisches Dokumentenmanagement aufgreifen werde.

Im Nachfrageverfahren hatte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH mitgeteilt, dass sie alle verwendeten Systeme einer externen Beurteilung unterziehen werde. Ziel sei die Schaffung einheitlicher Systeme für gleiche Anforderungen in einer durchgängigen Systemlandschaft.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ergebnis der durchgeführten Systemanalyse im März 2009 vorlag. Daraus resultierend beabsichtigte die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH für den Archivbereich den weiteren Ausbau des etablierten Programms „EvITA“ sowie ein Upgrade auf das Nachfolgeprodukt. Aufgrund besonderer Sparvorgaben des Konzerns mussten diese Schritte jedoch vorerst zurückgestellt werden. Zur Unterstützung der laufenden Projekte sollte eine Portallösung für den gesamten Bereich etabliert werden. Das in einem ersten Schritt erstellte neue Tool „IM.Plan-Verwertung“, eine spezielle Datenbankanwendung für den Bereich der Verwertung, befand

Immobiliengebarung der ÖBB-Holding AG sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung

sich bereits in der Erprobung. Einheitliche Standards für ein systematisches Dokumentenmanagement waren somit definiert und auch deren Umsetzung weit fortgeschritten.

11.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Einrichtung einer nachvollziehbaren Projektdokumentation

12.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine nachvollziehbare Projektdokumentation als integrierenden Bestandteil des Projektmanagements und unverzichtbares Element einer professionellen Abwicklung einzurichten.

Die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, sie habe durch die erfolgte Implementierung des Projektportals eine nachvollziehbare Projektdokumentation sichergestellt.

Der RH stellte nunmehr anhand von beispielhaft ausgewählten Projekten fest, dass die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH über eine systematische und nachvollziehbare Projektdokumentation verfügte. Die IT-unterstützte Ablage der Dokumente erfolgte nach zentral vorgegebenen Kategorien und Beschlagnahmeregeln, die mit dem Projekthandbuch korrelierten. Eine Such- und Filterfunktion unterstützte das Auffinden einzelner Informationen zusätzlich. Auch E-Mails und deren Anhänge konnten auf dieser Plattform abgelegt und somit allen mit dem Projekt befassten Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.

12.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

13 Der RH stellte fest, dass von elf überprüften Empfehlungen des Vorberichts neun vollständig und zwei teilweise umgesetzt wurden. Er hob folgende Empfehlungen zu den TZ 2 und 8 hervor:

(1) In Hinkunft wäre auch bei den Rechtsberatungsleistungen verstärkt auf eine Vergabe nach dem Rotationsprinzip und eine gleichmäßige Aufteilung des Auftragsvolumens auf verschiedene Kanzleien zu achten. (TZ 2)

(2) Die in den Anstellungsverträgen festgelegten Voraussetzungen für die Gewährung von Bonifikationen wären künftig zu beachten, insbesondere die zeitgerechte Vereinbarung der Ziele, zweckmäßigerweise vor Beginn des Geschäftsjahres. (TZ 8)

(3) Neben den kurzfristigen sollten auch langfristige Zielvorgaben für die Beurteilung des Erfolgs herangezogen werden, um auch nachhaltig wirkende Leistungen der Geschäftsführer berücksichtigen zu können. (TZ 8)

(4) Die Organe der Muttergesellschaft (ÖBB-Infrastruktur Bau AG) sollten Anstellungsverträge ausnahmslos auf der Basis der Vertragsschablonenverordnung abschließen und Abweichungen, wie die vorgängige Auszahlung von Bonifikationen oder die Wertanpassung von laufenden Bezügen, vermeiden. (TZ 8)



BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

**Entscheidungsträger
der überprüften Unternehmungen**
(Stand 28. Jänner 2011)

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





ANHANG
Entscheidungsträger

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (seit 26. Juni 2007)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)
	Franz RAUCH (31. März 2004 bis 26. Mai 2010)
	Wilhelm HABERZETTL (seit 20. April 2004)
	Dipl.–Ing. Herbert KASSER (seit 31. März 2008)

Vorstand

Vorsitzender	Mag. Martin HUBER (1. November 2004 bis 22. April 2008)
	Dipl.–Ing. Peter KLUGAR (26. Mai 2008 bis 7. Juni 2010)
	Mag. Christian KERN (seit 7. Juni 2010)

**Mitglieder**

Mag. Erich SÖLLINGER
(27. April 2004 bis 31. Oktober 2008)

Gustav POSCHALKO
(1. Dezember 2007 bis 31. März 2010)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA, CFO
(seit 1. November 2008)

Ing. Franz SEISER, COO
(seit 1. April 2010)



ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Mag. Martin HUBER (16. März 2005 bis 22. April 2008)
	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2008 bis 30. Mai 2010)
	Ing. Franz SEISER, COO (seit 10. Juni 2010)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Eduard SAXINGER (20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)
	Dipl.–Ing. Peter KLUGAR (26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)
	Dipl.–Ing. Herbert KASSER (seit 26. Juni 2008)
	Mag. Christian KERN (seit 10. Juni 2010)

**Vorstand**

Sprecher

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 4. November 2008)

Mitglieder

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(1. August 2008 bis 4. November 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Dr. Georg-Michael VAVROVSKY
(seit 16. März 2005)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER
(seit 1. August 2009)



ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Immobilienmanagement Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag. Martin HUBER
(11. September 2007 bis 22. April 2008)

Mag. Gilbert TRATTNER
(24. Juni 2008 bis 6. Juli 2010)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(15. Juli 2010 bis 26. Jänner 2011)

[Mag. Christian KERN](#)
(seit 26. Jänner 2011)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Mag. Gilbert TRATTNER
(3. Mai 2007 bis 24. Juni 2008)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(16. September 2008 bis 14. Juli 2010)

Dipl.–Ing. Herwig WILTBERGER
(15. Juli 2010 bis 26. Jänner 2011)

[Ing. Mag. \(FH\) Andreas MATTHÄ](#)
(seit 26. Jänner 2011)

Geschäftsführer

Mag. Michaela STEINACKER
(1. Jänner 2005 bis 30. Juni 2008)

[Dipl.–Ing. Claus STADLER](#)
(seit 1. Juli 2008)

[Birgit WAGNER](#)
(seit 1. September 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Militärische Vertretungen im Ausland



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 250

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport****Militärische Vertretungen im Ausland**

Kurzfassung 251

Prüfungsablauf und –gegenstand 257

Organisation und Personalausstattung 257

Aufgaben und Ziele 261

Personalwesen 265

Liegenschaftswesen 268

Verwaltung 272

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 274

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM ...	Bundesministerium ...
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten
BMLV	für Landesverteidigung
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
UNO	Vereinte Nationen
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Militärische Vertretungen im Ausland

Trotz Neuordnung des Attachéwesens konnte die vom BMLVS angestrebte Personalreduktion nicht erreicht werden. Der Personalstand verringerte sich von 2005 bis 2009 lediglich um 19 statt um die geplanten 35 Bediensteten; bezogen auf die Gesamtausgaben bedeutete dies jährliche Mehrausgaben von 2,3 Mill. EUR.

Im Jahr 2009 waren in 23 militärischen Vertretungen im Ausland und drei Vertretungen in Wien 116 Bedienstete mit Gesamtausgaben von 16,8 Mill. EUR tätig. Eine systematische und nachvollziehbare Gesamtanalyse der Leistungen fehlte.

Die Militärvertretung Brüssel stellte im Jahr 2009 mit insgesamt 50 Bediensteten die bei weitem größte militärische Auslandsvertretung dar. Laut Organisationsplan waren sogar 71 Arbeitsplätze vorgesehen. Von den 50 Bediensteten waren 24 in Brüssel tätig; 26 Bedienstete wurden in internationalen Funktionen verwendet. Im Vergleich dazu entsandte Schweden lediglich acht Bedienstete, also ein Drittel, nach Brüssel.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der militärischen Vertretungen Österreichs im Ausland anhand der Analyse der Organisation und Personalausstattung, der Aufgaben und Ziele, des Personal- und Liegenschaftswesens sowie der Verwaltung. (TZ 1)

Organisation und Personalausstattung

Das BMLVS verfügte über 19 bilaterale Vertretungen im Ausland und zwei bilaterale Vertretungen von Wien aus sowie über fünf Vertretungen in multinationalen Organisationen davon eine in Wien. Im Jahr 2009 waren 116 Bedienstete (Vollbeschäftigungsäquivalente) in militärischen Vertretungen tätig. Die Gesamtausgaben beliefen

Kurzfassung

sich auf rd. 16,8 Mill. EUR. Die Anzahl der von Österreich aus entsandten Bediensteten erhöhte sich seit 1995 von 44 auf 94. (TZ 2)

Die Bundesheer-Reform „BH 2010“ plante im Jahr 2004 durch eine Neuordnung des Attachéwesens eine Personalreduktion um 35 Bedienstete. Von 2005 bis 2009 verringerte sich der Personalstand um 19 Bedienstete. Bezogen auf die Gesamtausgaben von 2009 bedeutete dies jährliche Mehrausgaben von rd. 2,3 Mill. EUR. (TZ 3)

Auch die Reduktion der Verteidigungsattaché-Büros sowie die Auflassung der Militärberatung in Genf wurde nicht entsprechend den Zielvorgaben erreicht.

Die Militärvertretung Brüssel stellte im Jahr 2009 mit insgesamt 50 Bediensteten die bei weitem größte militärische Auslandsvertretung Österreichs dar. Laut Organisationsplan waren sogar 71 Arbeitsplätze vorgesehen. Von den 50 Bediensteten waren 24 in Brüssel tätig und nahmen die militärische Repräsentanz Österreichs in der EU, der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und der NATO wahr. Schweden entsandte im Vergleich dazu lediglich acht Bedienstete, also ein Drittel, nach Brüssel. 26 Bedienstete der Militärvertretung Brüssel wurden in internationalen Funktionen verwendet. Seit 2002 waren rd. 45 % der im Organisationsplan vorgesehenen Arbeitsplätze für diese Funktionen überwiegend unbesetzt. (TZ 4)

Neben den 20 Verteidigungsattachés gab es acht beigeordnete Verteidigungsattachés. Diese verursachten im Jahr 2009 Ausgaben von rd. 716.000 EUR. Der Bedarf an beigeordneten Verteidigungsattachés war nicht nachvollziehbar und daher evaluierungswürdig. (TZ 5)

Aufgaben und Ziele

Für die im Regierungsprogramm vorgesehenen sicherheitspolitischen Konzepte lagen im BMLVS erst Entwürfe vor. Einzelne Vorgaben für die Administration der militärischen Auslandsvertretungen waren veraltet oder lagen nicht vor. (TZ 6, 7)

Die militärischen Auslandsvertretungen stellten ihre Aufgabenerfüllung insbesondere in Form von Berichten dar. Die einzelnen Vertretungen übermittelten dem BMLVS Berichte in jeweils unterschiedlich hoher Anzahl; im ersten Quartal 2010 übersandten sie jeweils zwischen 6 und 281 Berichte. Eine systematische und nachvollziehbare Gesamtanalyse der Leistungen fehlte. Eine Steuerung der

Effektivität der militärischen Auslandsvertretungen war somit nicht gegeben. (TZ 8)

Dienst- und Fachaufsicht

Mangels Ressortvereinbarung fehlte weiterhin eine klare Abgrenzung zwischen dem BMLVS und dem BMeiA bezüglich des Weisungsrechts sowie der Dienst- und Fachaufsicht. Der Informationsaustausch mit den österreichischen Botschaften war unregelmäßig und erfolgte unregelmäßig. Die Kostentragung für die Mitbenutzung von Botschaftsräumlichkeiten war uneinheitlich, zum Teil wurde kein Ersatz geleistet. (TZ 9)

Im BMLVS war eine Vielzahl von Organisationseinheiten für die Personalverwaltung (sieben) und Wohnversorgung der militärischen Auslandsvertretungen (vier) zuständig. Im Bereich der für die Dienst- und Fachaufsicht zuständigen Stellen waren strategische und administrative Aufgaben nicht klar abgegrenzt. (TZ 10)

Personalwesen

Die Rotationsvorgaben des BMLVS wurden weder hinsichtlich der Auslandsverwendungsdauer noch hinsichtlich der Folgeverwendungen im Inland eingehalten. Für die Militärvertretung Brüssel bestanden keine Rotationsvorgaben. (TZ 11)

Die Bekanntmachungen von Arbeitsplätzen für den militärdiplomatischen Dienst wiesen uneinheitliche Anforderungskriterien auf; Genderrichtlinien wurden verspätet beachtet. Die Besetzung des Arbeitsplatzes für die Militärberatung in Genf – die eigentlich aufgegeben werden sollte – im Jahr 2007 erfolgte ohne ressortinterne Bekanntmachung. (TZ 12)

Das Ausbildungsprogramm für Verteidigungsattachés war hinsichtlich der ressortinternen Dienststellenbesuche insofern verbesserungswürdig, als für Besuche und Vorträge bei diversen Dienststellen im Bereich des BMLVS insgesamt elf Ausbildungstage vorgesehen waren. (TZ 13)

Für die Gewährung des Kostenersatzes für die aktive Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege an ausländischen Dienstorten fehlte eine gesetzliche Grundlage. Im BMLVS fielen für den Kostenersatz jährliche Ausgaben von rd. 388.000 EUR an. Rund drei Viertel des

Kurzfassung

gesamten entsandten Personals waren berechtigt, den Kostenersatz zu beziehen, obwohl Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege teilweise nicht in ihrem Aufgabenbereich lag. Die Abrechnungen für den Kostenersatz wiesen zum Teil Mängel auf, verpflichtende Nachweise fehlten. (TZ 14, 15)

Liegenschaftswesen

Für die Wohnversorgung des militärdiplomatischen Personals stellte das BMLVS zum Teil Residenzen und Amtswohnungen zur Verfügung. Die übrigen 81 Bediensteten erhielten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss. Das BMLVS verfügte über 24 Residenzen und Amtswohnungen im Ausland. Neun Liegenschaften (sechs Häuser, drei Wohnungen) befanden sich im Eigentum der Republik Österreich; 15 Immobilien (drei Häuser, zwölf Wohnungen) waren angemietet. (TZ 16)

Die Gesamtausgaben des BMLVS für Wohnkostenzuschüsse beliefen sich auf rd. 2 Mill. EUR pro Jahr. (TZ 16)

Der Auswahl der Wohnversorgung für militärdiplomatisches Personal lagen grundsätzlich keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Miete und Wohnkostenzuschuss zugrunde. (TZ 16)

Die Größe der Residenzen lag mit bis zu 486 m² teilweise deutlich über den ressortinternen Vorgaben von ca. 300 m². (TZ 17)

Obwohl das BMLVS für die Verwaltung sämtlicher militärischer Auslandsliegenschaften zuständig war, verfügte es nicht über alle Kaufverträge. Die Unterlagen des BMLVS über die Anmietung von Auslandsliegenschaften enthielten vielfach nachteilige Klauseln und unvollständige Angaben zu den Immobilien. (TZ 18)

Eine vom BMLVS angemietete Amtswohnung in Ankara war fast drei Jahre lang ungenutzt (7.650 EUR Miete pro Jahr). Bei einer ungenutzten Liegenschaft in Brüssel tätigte das BMLVS vor der Verkaufsentscheidung keine Anfragen an andere potenzielle Bedarfsträger (z.B. BMeiA). (TZ 19, 20)

Die Bemessung des Wohnkostenzuschusses für ins Ausland entsandte Bedienstete orientierte sich nicht primär an der Miethöhe, sondern an der Wohnungsgröße. (TZ 21)

Verwaltung

Eine Gesamtaussage über die tatsächlichen Kosten des BMLVS für militärische Auslandsvertretungen war wegen der fehlenden Erfassung der internen Support-Leistungen nicht möglich. (TZ 22)

Neben Gesamtrevisionen von militärischen Auslandsvertretungen durch die Innere Revision wurden das Inventar und die Einhaltung der Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes durch Fachabteilungen des BMLVS gesondert überprüft und war etwa im Vergleich zum BMeiA aufwendig. (TZ 23)

Die Verwaltung der Inventarlisten war mangelhaft, die Fotodokumentation von Amtsinventar unzweckmäßig. (TZ 24)

Kenndaten zu österreichischen Militärvertretungen im Ausland					
Dienststellen					
	<u>Bilaterale Vertretungen</u> 19 Verteidigungsattaché-Büros in Europa, Asien, Nordafrika und den USA 2 Reiseattaché-Büros in Wien				
	<u>Vertretungen in multinationalen Organisationen</u> Militärvertretung Brüssel 4 Militärberatungen in Den Haag, Genf, New York und Wien				
	2005	2006	2007	2008	2009
Gebahrung	in 1.000 EUR ¹				
Militärische Auslandsvertretungen					
Gesamtausgaben insgesamt	15.358	16.869	15.361	16.072	16.761
<i>Personalausgaben</i>	12.446	13.525	12.813	13.701	14.171
<i>Sachausgaben</i>	2.912	3.344	2.548	2.371	2.591
<u>Bilaterale Vertretungen</u>					
Gesamtausgaben	9.057	9.535	8.603	9.230	9.564
<i>Personalausgaben</i>	6.844	7.186	6.697	7.465	7.694
<i>Sachausgaben</i>	2.213	2.349	1.906	1.765	1.870
<u>Vertretungen in multinationalen Organisationen</u>					
Gesamtausgaben	6.301	7.334	6.759	6.843	7.197
<i>Personalausgaben</i>	5.602	6.339	6.116	6.236	6.476
<i>Sachausgaben</i>	699	995	642	606	721
Personalressourcen	Anzahl ²				
Militärische Auslandsvertretungen					
Bedienstete insgesamt	135	140	127	121	116
<i>entsandte Bedienstete</i>	103	108	103	97	94
<i>sur-place Bedienstete</i> ³	32	32	24	24	22
<u>Bilaterale Vertretungen</u>					
Bedienstete	73	73	62	59,5	57,5
<i>entsandte Bedienstete</i>	44	44	40	38,0	38,0
<i>sur-place Bedienstete</i> ³	29	29	22	21,5	19,5
<u>Vertretungen in multinationalen Organisationen</u>					
Bedienstete	62	67	65	61,5	58,5
<i>entsandte Bedienstete</i>	59	64	63	59,0	56,0
<i>sur-place Bedienstete</i> ³	3	3	2	2,5	2,5

¹ Rundungsdifferenzen

² in Vollbeschäftigungsäquivalenten

³ für die ausschließliche Verwendung an einem bestimmten Dienstort im Ausland aufgenommene Personen

Militärische Vertretungen im Ausland

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2010 die Gebarung des BMLVS hinsichtlich der militärischen Vertretungen im Ausland. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der militärischen Vertretungen, insbesondere die Analyse der Organisation und Personalausstattung, der Aufgaben und Ziele, des Personal- und Liegenschaftswesens sowie der Verwaltung.

Zu dem im Oktober 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im Jänner 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2011. Zwecks leichter Lesbarkeit wird das Landesverteidigungsressort in diesem Berichtsbeitrag einheitlich mit seiner nunmehrigen Bezeichnung BMLVS angeführt.

Organisation und Personalausstattung**Dienststellen-Struktur**

- 2 (1) Die militärischen Auslandsvertretungen waren unmittelbar nachgeordnete Dienststellen des BMLVS. Für die bilateralen Auslandsbeziehungen waren die Verteidigungsattachés zuständig, für die multinationalen Auslandsbeziehungen die Militärvertretung Brüssel sowie Militärberatungen in multinationalen Organisationen.

Im Jahr 2009 waren 116 Bedienstete (in Vollbeschäftigungsäquivalenten) in militärischen Auslandsvertretungen tätig. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf rd. 16,8 Mill. EUR.

(2) Von den 116 Bediensteten waren 94 von Österreich aus entsandt und 22 Ortskräfte (so genannte „sur-place Bedienstete“). Im Vergleich dazu waren im Jahr 1995 lediglich 44 entsandte Bedienstete vorgesehen. Somit hatte sich die Anzahl der entsandten Bediensteten in militärischen Auslandsvertretungen seit 1995 insgesamt mehr als verdoppelt.

(3) Im Jahr 2009 verfügte das BMLVS in 19 Staaten über bilaterale Verteidigungsattaché-Büros, davon fünf im EU-Raum und 14 außerhalb der EU. Weitere 28 Staaten waren mitakkreditiert¹. Darüber hinaus bestanden im BMLVS in Wien zwei Büros für so genannte „Reiseattachés“, die sechs EU-Länder von Wien aus betreuten.

Für die Wahl der Empfangsstaaten und der Mitakkreditierungen zog das BMLVS insbesondere folgende Kriterien heran:

- Veto-Staaten des UN-Sicherheitsrates als „Global Player“,

¹ Führung direkter militärpolitischer Beziehungen ohne residenten Verteidigungsattaché im jeweiligen Empfangsstaat

Organisation und Personalausstattung

- Hauptakteure der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
- im nächsten Jahrzehnt bedeutende geostrategische Regionen, wie Balkan, Nordafrika und Naher Osten sowie
- besondere bilaterale Beziehungen und strategische Partnerschaften.

Die Anzahl der entsandten Bediensteten in bilateralen militärischen Vertretungen erhöhte sich von 1995 bis 2009 von 29 auf 38 und somit um 31 %. Allerdings erhöhte sich in diesem Zeitraum auch die Anzahl der bilateral betreuten Staaten von 29 auf 53 und somit um 83 %.

(4) Weiters verfügte das BMLVS über fünf Militärvertretungen in multinationalen Organisationen: die Militärvertretung Brüssel (EU, Europäische Verteidigungsagentur; EDA, NATO) sowie die Militärberatungen in Den Haag (Organisation für das Verbot von Chemiewaffen; OPCW), Genf (UNO), New York (UNO) und Wien (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; OSZE).

Die Anzahl der entsandten Bediensteten in multinationalen Organisationen stieg von 15 im Jahr 1995 auf 56 im Jahr 2009 und somit um 273 %. Bei der Militärvertretung in Brüssel erhöhte sich die Zahl des entsandten Personals von zehn (1995) auf 50 (2009). Von den 50 Bediensteten wurden 24 in Brüssel (EU, Europäische Verteidigungsagentur; EDA, NATO) und 26 in internationalen Funktionen verwendet. Bei den übrigen multinationalen Einrichtungen stieg die Anzahl der entsandten Bediensteten von fünf (1995) auf sechs (2009).

Bundesheer-Reform
„BH 2010“

3.1 In der 2003 eingeleiteten Bundesheer-Reform „BH 2010“ war die Neuordnung des Attachéwesens ein Teilprojekt. Dabei wurde auch die Zweckmäßigkeit von Verteidigungsattachés in EU-Ländern aufgrund des direkten Informationsaustausches auf Ebene der EU-Gremien hinterfragt. In ihrem Bericht vom Dezember 2004 empfahl die Projektleitung u.a.

- die Auflassung von Dienststellen innerhalb der EU,
- die Neuerrichtungen außerhalb von Europa und
- die Einrichtung von Reiseattachés, um einzelne europäische Staaten von Wien aus zu betreuen.

Insgesamt strebte die Projektleitung durch die Neuordnung des Attachéwesens eine Personalreduktion um 35 Bedienstete an.

Im Juli 2006 konzentrierte das BMLVS die neue Struktur des Attachénetzes auf Basis der Empfehlungen der „BH 2010“. Die Eckpunkte der neuen Dienststellen-Struktur betrafen

- die Auflassung von sechs Verteidigungsattaché-Büros in EU-Staaten,
- die Neuerrichtung von drei Büros in Nordafrika und dem Nahen Osten,
- die Betreuung von sechs EU-Staaten von Wien aus durch ein neu einzurichtendes Reiseattaché-Büro sowie
- die Auflassung der Militärberatung in Genf, deren Aufgaben der für die Schweiz zuständige Verteidigungsattaché übernehmen sollte.

Im Juli 2007 wurden vom BMLVS die Eckpunkte der neuen Dienststellen-Struktur dahingehend geändert, dass ein zweites Reiseattaché-Büro eingerichtet und die Militärberatung in Genf beibehalten wurde.

Das BMLVS setzte Maßnahmen, um die Struktur der militärischen Auslandsvertretungen entsprechend den Vorschlägen der Bundesheer-Reform „BH 2010“ neu zu ordnen, etwa durch die Reduzierung der Anzahl der Verteidigungsattaché-Büros von 22 auf 19 Standorte und die Einrichtung von Reiseattachés.

Dennoch konnte die vom BMLVS angestrebte Personalreduktion nicht erreicht werden. Der Personalstand verringerte sich von 2005 bis 2009 lediglich um 19 statt um die geplanten 35 Bediensteten (in Vollbeschäftigungsäquivalenten). Bezogen auf die Gesamtausgaben von 2009 bedeutete dies jährliche Mehrausgaben von rd. 2,3 Mill. EUR. Statt den geplanten sechs Verteidigungsattaché-Büros wurden lediglich drei aufgelassen.

- 3.2** Der RH empfahl daher dem BMLVS eine regelmäßige Evaluierung der Struktur der militärischen Auslandsvertretungen auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse. Dabei wären auch absehbare Änderungen der Rahmenbedingungen, etwa im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst, zu berücksichtigen.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS werde das bilaterale Auslandsnetz einer ständigen Evaluierung unterzogen, an aktuelle Entwicklungen angepasst und nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgerichtet.*

Organisation und Personalausstattung

Personalausstattung
der Militärvertretung
Brüssel

- 4.1** Die Militärvertretung Brüssel nahm die militärische Repräsentanz Österreichs in der EU, der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und der NATO wahr und stellte die bei weitem größte militärische Auslandsvertretung Österreichs dar.

Im Jahr 2009 waren insgesamt 50 Bedienstete für die Militärvertretung Brüssel tätig. Davon waren 24 Bedienstete in Brüssel tätig (EU, Europäische Verteidigungsagentur; EDA, NATO); 26 Bedienstete wurden in internationalen Funktionen verwendet. Aufgrund einer Information der obersten Rechnungskontrollbehörde Schwedens stellte der RH fest, dass Schweden im Vergleich zu Österreich lediglich acht Bedienstete, also ein Drittel, nach Brüssel entsandte.

Laut Organisationsplan verfügte die Militärvertretung Brüssel sogar über 71 Arbeitsplätze, davon 44 Arbeitsplätze für internationale Funktionen. Der RH wies darauf hin, dass seit 2002 rd. 45 % dieser Arbeitsplätze überwiegend unbesetzt waren.

- 4.2** Der RH empfahl dem BMLVS, den Personalstand der Militärvertretung Brüssel deutlich zu reduzieren und den Organisationsplan entsprechend anzupassen.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS seien die unbesetzten Arbeitsplätze für internationale Funktionen vorgesehen, um im Bedarfsfall rasch auf internationale Entwicklungen reagieren zu können. Nach Informationen des BMLVS verfüge die militärische Repräsentation Schwedens in Brüssel über einen höheren Personalstand als Österreich. Die Reduzierung des Personalstandes der österreichischen Militärvertretung in Brüssel werde jedoch geprüft und sei Gegenstand von Bearbeitungen.*
- 4.4** Der RH entgegnete, dass nach einer neuerlichen Anfrage im April 2011 die oberste Rechnungskontrollbehörde Schwedens die vom Schwedischen Verteidigungsministerium abgefragten Personalstände für die militärische Repräsentanz Schwedens in Brüssel bestätigte. Weiters wies der RH darauf hin, dass das BMLVS in seiner Stellungnahme diesbezüglich keine konkreten Personalstände anführte.

Beigeordnete Verteidigungsattachés

- 5.1** Neben den 20 Verteidigungsattachés gab es acht, dem Attaché zu seiner Unterstützung beigeordnete Verteidigungsattachés. Davon hatten sieben beigeordnete Attachés denselben Dienort wie die jeweiligen Verteidigungsattachés; nur in einem Fall war der beigeordnete Attaché örtlich getrennt. Im Jahr 2009 beliefen sich die Ausgaben für die acht beigeordneten Verteidigungsattachés auf rd. 716.000 EUR.

Militärische Vertretungen im Ausland

- 5.2 Der RH wies auf die verhältnismäßig hohen Ausgaben für die beigeordneten Verteidigungsattachés hin. Er beanstandete, dass der Bedarf nicht nachvollziehbar war, und empfahl dem BMLVS, diesen zu evaluieren.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS werde es die Arbeitsplätze der beigeordneten Verteidigungsattachés evaluieren. Bis zum Abschluss der Evaluierung werde die Nachbesetzung der Arbeitsplätze der beigeordneten Verteidigungsattachés ausgesetzt.*

Aufgaben und Ziele

Vorgaben

- 6.1 Normative Rahmenbedingungen für die militärischen Auslandsvertretungen ergaben sich aus dem Bundes-Verfassungsgesetz, dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen aus dem Jahr 1961, dem Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. sowie dem Militärbefugnisgesetz aus dem Jahr 2000 i.d.g.F. Das BMLVS definierte für die militärischen Vertretungen im Ausland die sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufgaben. Diese leiteten sich aus verschiedenen Grundsatzdokumenten ab, insbesondere aus der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin vom Dezember 2001 sowie aus sicherheitspolitischen Konzepten. Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vom November 2008 sah für den Bereich „Sicherheitspolitik“ u.a. folgende ressortübergreifende Maßnahmen vor:
- Umsetzung und Weiterentwicklung des Konzepts der Umfassenden Sicherheitsvorsorge aus 2005 und von dessen Teilstrategien;
 - Weiterentwicklung des Sicherheitspolitischen Lagebildes und intensivierte Kooperation bei sicherheitsrelevanten Maßnahmen im In- und Ausland sowie
 - Erstellung und Umsetzung eines gesamtstaatlichen Auslandseinsatzkonzepts.

Während der Gebarungüberprüfung lagen im BMLVS zur Umsetzung dieser Maßnahmen erst entsprechende Konzeptentwürfe vor.

- 6.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die sicherheitspolitischen Konzeptentwürfe rasch fertigzustellen und ressortübergreifend abzustimmen.

Aufgaben und Ziele

6.3 *Das BMLVS stimmte den Empfehlungen des RH zu. Die Kernkompetenz der Staatsaufgabe liege außerhalb seines Kompetenzbereiches. Das BMLVS werde auch in Zukunft unterstützend zur Verfügung stehen.*

7.1 Das BMLVS regelte Vorgaben für die Administration der militärischen Auslandsvertretungen in Form von Erlässen, Dienstanweisungen, Richtlinien und Geschäftsordnungen. Einzelne Anweisungen waren bereits veraltet oder lagen nicht vor. Das BMLVS bemühte sich um eine Aktualisierung und Vervollständigung der administrativen Vorgaben.

7.2 Der RH empfahl, die Aktualisierung der administrativen Vorgaben zügig abzuschließen.

7.3 *Laut Mitteilung des BMLVS seien die administrativen Vorgaben überarbeitet worden bzw. befänden sich im ressortinternen Stellennahmeverfahren.*

Qualitätsmanagement

8.1 Die militärischen Auslandsvertretungen stellten ihre Aufgabenerfüllung insbesondere in Form von Berichten dar, die dem BMLVS regelmäßig oder anlassbezogen übermittelt wurden. Die Militärvertretung Brüssel führte überdies wöchentliche Videokonferenzen mit ihrer vorgesetzten Dienststelle im BMLVS durch.

Die Anzahl der von den einzelnen Vertretungen dem BMLVS übermittelten Berichte war unterschiedlich hoch; so übersandten die Verteidigungsattachés dem BMLVS im ersten Quartal 2010 durchschnittlich 63 Berichte pro Monat, wobei die Bandbreite von 6 bis zu 281 Berichten reichte (einschließlich Fremdberichte, z.B. von Botschaften).

Im BMLVS waren Ansätze für eine qualitative Beurteilung der Leistungen der militärischen Auslandsvertretungen vorhanden, z.B. in Form von Verteidigungsattaché-Bewertungen oder Jahresplanungen. Allerdings fehlte eine systematische und nachvollziehbare Gesamtanalyse der Leistungen. Eine Steuerung der Effektivität der militärischen Auslandsvertretungen war somit nicht gegeben.

8.2 Der RH empfahl daher dem BMLVS, qualitative und quantitative Kriterien für die Steuerung der Leistungen der militärischen Auslandsvertretungen mit Benchmarks zu entwickeln und geeignete Qualitätsmanagement-Verfahren einzurichten. Weiters regte er an, die Analyse der Berichte der militärischen Auslandsvertretungen zu verbessern, um diese als ein Element des Qualitätsmanagements zu nutzen.



Aufgaben und Ziele

BMLVS

Militärische Vertretungen im Ausland

8.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, Kennzahlen und Indikatoren im Rahmen des Qualitätsmanagements für den bilateralen militär-diplomatischen Dienst zu entwickeln.*

Zusammenarbeit mit dem BMeiA

9.1 (1) Die Büros der militärischen Auslandsvertretungen waren überwiegend in Botschaften untergebracht. Seit 2002 lagen lediglich Entwürfe für eine Ressortvereinbarung mit dem BMeiA über die Entsendung von militär-diplomatischem Personal an österreichische Vertretungen im Ausland vor. Der RH hatte diesen Umstand bereits 2006 beanstandet (Reihe Bund 2006/7, TZ 44.2). Mangels Ressortvereinbarung fehlte weiterhin eine klare Abgrenzung zwischen BMLVS und BMeiA bezüglich des Weisungsrechts sowie der Dienst- und Fachaufsicht.

(2) Der Informationsaustausch zwischen den österreichischen Botschaften und den militärischen Auslandsvertretungen war unregelmäßig und erfolgte unregelmäßig. Daher variierte etwa die Anzahl der dem BMLVS zur Verfügung gestellten Botschaftsberichte zwischen den einzelnen Dienststellen beträchtlich.

(3) Das BMLVS ersetzte dem BMeiA die anteiligen Aufwendungen für die Mitbenutzung von Botschaftsräumlichkeiten. Mangels einheitlicher Regelung war der Umfang der vom BMeiA in Rechnung gestellten Aufwendungen unterschiedlich hoch; für zwei Dienststellen verrechnete das BMeiA dem BMLVS keinen Ausgabenersatz.

9.2 Der RH empfahl dem BMLVS, umgehend eine verbindliche Ressortvereinbarung mit dem BMeiA abzuschließen. Die Vereinbarung sollte jedenfalls das Weisungsrecht sowie die Dienst- und Fachaufsicht zwischen BMLVS und BMeiA klar abgrenzen und eindeutige Regelungen hinsichtlich eines strukturierten wechselseitigen Informationsaustausches sowie hinsichtlich der anteiligen Kostentragung für die Mitbenutzung von Botschaftsräumlichkeiten enthalten.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS habe es einen neuen Entwurf erstellt, der nach Abschluss einer ressortinternen Begutachtung an das BMeiA übermittelt werde.*

Zuständigkeiten im BMLVS

10.1 Gemäß der Geschäftseinteilung der Zentralstelle des BMLVS vom Dezember 2009 lagen folgende Zuständigkeiten für militärische Auslandsvertretungen vor:

Aufgaben und Ziele

(1) **Dienst- und Fachaufsicht:** Die Dienst- und Fachaufsicht für militärische Auslandsvertretungen oblag dem Chef des Generalstabs bzw. den ihm unterstellten Organisationseinheiten. Eine der zuständigen Abteilungen nahm jedoch überwiegend administrative Aufgaben wahr und stellte in der Praxis keine wirklich vorgesetzte Dienststelle dar; darauf hatte bereits die Projektleitung der Bundesheer-Reform „BH 2010“ in ihrem Bericht vom Dezember 2004 hingewiesen.

(2) **Personalverwaltung:** Infolge der Reorganisation der Zentralstelle des BMLVS Ende 2008 waren insgesamt sieben Organisationseinheiten des BMLVS in die Verwaltung des militärdiplomatischen Personals eingebunden; so waren etwa zwei unterschiedliche Abteilungen in verschiedenen Sektionen für die Personalsteuerung und -führung der Generalstabsoffiziere bzw. des übrigen militärdiplomatischen Personals zuständig.

(3) **Versorgung:** Aufgrund der Reorganisation der Zentralstelle war nunmehr eine Fachabteilung für die materielle und infrastrukturelle Versorgung der militärischen Auslandsvertretungen zuständig, diese verfügte jedoch über keine Budgetverantwortung. Mit der Wohnversorgung des militärdiplomatischen Personals waren insgesamt vier Stellen im BMLVS befasst; so waren etwa zwei Organisationseinheiten für die vom BMLVS verwalteten Auslandsliegenschaften zuständig.

- 10.2** Der RH erachtete die Vielzahl der für die Personalverwaltung und Wohnversorgung zuständigen Organisationseinheiten im BMLVS als unzweckmäßig. Bei den für die Dienst- und Fachaufsicht zuständigen Stellen waren strategische und administrative Aufgaben nicht klar abgegrenzt.

Der RH empfahl daher die Straffung und Vereinheitlichung der Zuständigkeiten im BMLVS für die Personalverwaltung und Wohnversorgung der militärischen Auslandsvertretungen sowie die organisatorische Trennung von strategischen und administrativen Aufgaben, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und Fachkompetenzen zu bündeln.

- 10.3** *Laut Mitteilung des BMLVS sei es bestrebt, die Personalverwaltung der Auslandsdienste zu optimieren. Zu den Empfehlungen des RH betreffend die Straffung und Vereinheitlichung der Zuständigkeiten für die Wohnversorgung der militärischen Auslandsvertretungen, sowie die organisatorische Trennung von strategischen und administrativen Aufgaben, nahm das BMLVS nicht Stellung.*

Personalwesen

Rotation

- 11.1** Im Dezember 2005 erließ das BMLVS grundsätzliche Richtlinien für den militärdiplomatischen Dienst in bilateraler Verwendung. Demnach war die durchgehende Verwendung im Ausland auf vier Jahre beschränkt. Eine Verlängerung der Auslandsverwendung war nur in Ausnahmefällen um bis zu zwei Jahre möglich. Eine Folgeverwendung im Inland sollte zumindest die Dauer der vorangegangenen Auslandsverwendung aufweisen.

Die Rotationsvorgaben für militärdiplomatisches Personal in bilateraler Verwendung wurden in insgesamt 14 Fällen weder hinsichtlich der Auslandsverwendungsdauer, noch hinsichtlich der Folgeverwendungen im Inland eingehalten.

Für die Militärvertretung Brüssel bestanden keine Rotationsvorgaben. Ab 2003 waren rd. 20 % der Bediensteten an der Militärvertretung Brüssel länger als vier Jahre und rd. 8 % länger als fünf Jahre im Ausland; ein Bediensteter befand sich durchgehend im Ausland.

- 11.2** Der RH empfahl dem BMLVS, auch für militärdiplomatisches Personal in multinationaler Verwendung Rotationsvorgaben zu erstellen. Die Vorgaben für das Personal in bilateraler Verwendung wären einzuhalten und übermäßig lange Auslandszyklen zu vermeiden, um die Erfahrungen der Bediensteten ressortintern nutzen zu können und die Verbindung mit Österreich aufrechtzuerhalten.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, die Empfehlung des RH zu verwirklichen. Die Verweildauer des Personals stehe in Abhängigkeit von Grundsätzen und Vorgaben von internationalen Organisationen.*

Personalauswahl

- 12.1** Seit der Reorganisation der Zentralstelle Ende 2008 wurden mehrmals jährlich Planungsbesprechungen über den Personaleinsatz im Ausland durchgeführt. Dabei wurde auch festgelegt, welche Arbeitsplätze im jeweiligen Folgejahr neu zu besetzen wären. Auf Basis dieser Besprechungen wurden Arbeitsplätze für Verwendungen im militärdiplomatischen Dienst ressortintern bekanntgemacht.

Die Bekanntmachungen von Arbeitsplätzen für den militärdiplomatischen Dienst wiesen uneinheitliche Anforderungskriterien auf; so waren bestimmte Kriterien (Nachweise für die körperliche Leistungsfähigkeit und die Zuverlässigkeit) bei Verteidigungsattachés nur zusätz-

Personalwesen

lich erwünscht, obwohl sie bei anderen militärdiplomatischen Arbeitsplätzen mit vergleichbarer Einstufung zwingend vorausgesetzt wurden.

Die Besetzung des Arbeitsplatzes für die Militärberatung in Genf – die eigentlich zur Auflassung vorgesehen war – im Jahr 2007 erfolgte ohne ressortinterne Bekanntmachung.

Die Bekanntmachungen gemäß den Genderrichtlinien des BMLVS erfolgten erst seit Dezember 2009, obwohl diese bereits seit August 2009 verpflichtend waren.

12.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Verpflichtung zur ressortinternen Bekanntmachung von Arbeitsplätzen einzuhalten. Weiters regte er an, in den Bekanntmachungen von Arbeitsplätzen auf homogene und sachlich begründbare Anforderungskriterien für vergleichbare Arbeitsplätze zu achten sowie die Genderrichtlinien einzuhalten.

12.3 *Das BMLVS gab in seiner Stellungnahme an, in Zukunft auf die transparente Bekanntmachung von Arbeitsplätzen zu achten.*

Vorbereitende Ausbildung für Verteidigungsattachés

13.1 Ab 2008 wurde eine einjährige vorbereitende Ausbildung für Verteidigungsattachés eingeführt. Diese gliederte sich in zwei Phasen, wobei in der ersten Phase die Sprachausbildung stattfand. Die zweite Phase diente vor allem der Schulung für länderspezifische Aufgaben und der weiteren Intensivierung der Sprachkenntnisse. Auch war in diesem Zeitraum eine erstmalige Kontaktreise an den künftigen Dienstort vorgesehen. Abgerundet wurde das Ausbildungsprogramm durch Besuche und Vorträge bei diversen Dienststellen, wofür elf Ausbildungstage im Bereich des BMLVS vorgesehen waren.

13.2 Der RH wertete die Einführung einer vorbereitenden Ausbildung für Verteidigungsattachés als zweckmäßig. Er empfahl dem BMLVS jedoch, das Ausbildungsprogramm hinsichtlich der ressortinternen Dienststellenbesuche zeitlich zu straffen. Darüber hinaus regte er eine möglichst frühzeitige Kontaktnahme mit den Vorattachés – etwa im Rahmen von Sprechtagen – an, um deren Erfahrungen in die länderspezifische Ausbildung mit einfließen zu lassen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sehe es die Beibehaltung der generellen Inhalte und Dauer der Ausbildung als zweckmäßig an. Die Vorverlegung der Informationsreise sei bereits verwirklicht worden.*

Öffentlichkeitsarbeit
und Kontaktpflege

- 14.1** Im August 2005 erließ das BMLVS Richtlinien für den Kostenersatz für die aktive Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege an ausländischen Dienstorten. Der Erlass regelte den anspruchsberechtigten Personenkreis und die Verrechnungsmodalitäten. Eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung des Kostenersatzes fehlte.

Im BMLVS fielen für den Kostenersatz jährliche Ausgaben von rd. 388.000 EUR an. 72 % des entsandten Personals waren berechtigt, den Kostenersatz zu beziehen, obwohl Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege teilweise nicht in ihrem Aufgabenspektrum lag. Der Kreis der Anspruchsberechtigten reichte vom Leiter der Militärvertretung Brüssel (rd. 1.850 EUR pro Monat) über die Verteidigungsattachés (rd. 650 EUR) bis hin zu Kursteilnehmern im Ausland (rd. 90 EUR bis 180 EUR).

- 14.2** Der RH empfahl dem BMLVS, auf eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung des Kostenersatzes in Abstimmung mit anderen betroffenen Ressorts hinzuwirken. Weiters verwies er auf eine Empfehlung der Inneren Revision des BMLVS aus dem Jahr 2006, den anspruchsberechtigten Personenkreis für den Kostenersatz auf den Leiter der Militärvertretung Brüssel und die Verteidigungsattachés zu beschränken, und empfahl, die Empfehlung umzusetzen. Darüber hinaus regte er an, Zielvereinbarungen für Repräsentationsaufgaben zu treffen.

- 14.3** *Laut Mitteilung des BMLVS sei es bestrebt, die Empfehlungen des RH zu verwirklichen und habe mit dem BKA Kontakt aufgenommen. Die Umsetzung von Zielvereinbarungen für Repräsentationsaufgaben werde geprüft.*

- 15.1** Das BMLVS gewährte den Kostenersatz in Form von monatlich angewiesenen Gehaltszuschlägen. Der Nachweis für die widmungsgemäße Verwendung erfolgte in Form von Abrechnungen (so genannte „Gesellschaftsberichte“), die der zuständigen Fachabteilung im BMLVS quartalsmäßig vorgelegt wurden. Rechnungen, Belege und namentliche Gästelisten waren von den Bediensteten vor Ort aufzubewahren und dem BMLVS nur nach Aufforderung zu übermitteln. Die Fachabteilung überprüfte die Abrechnungen daher lediglich auf Plausibilität.

Der RH beanstandete, dass die Abrechnungen der Bediensteten teilweise fehlerhaft waren. Zudem lagen im ersten Quartal 2010 von 38 der 39 bezugsberechtigten Bediensteten der Militärvertretung Brüssel keine verpflichtenden Nachweise in Form von Gästelisten vor.

- 15.2** Der RH empfahl dem BMLVS, mangelhafte Abrechnungen richtigzustellen und fehlende Nachweise von den Bediensteten nachreichen zu

lassen. Um dem BMLVS auch eine inhaltliche Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung des Kostenersatzes zu ermöglichen, wären von den Bediensteten nicht nur die Abrechnungen, sondern sämtliche Nachweise und Belege (einschließlich Rechnungen und Gästelisten) regelmäßig vorzulegen.

Weiters regte der RH an, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege erst nachträglich zu refundieren, um einen stärkeren Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung zu schaffen (vgl. RH-Bericht Reihe Bund 2010/9, TZ 22.2).

- 15.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die beanstandeten fehlerhaften Abrechnungen der Bediensteten berichtigt worden seien. Die Umsetzung der nachträglichen Refundierung von Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege werde geprüft.*

Liegenschaftswesen

Auslandsliegenschaften und Wohnversorgung

- 16.1** Das BMLVS verfügte über 24 Büros für militärische Auslandsvertretungen. 15 Büros befanden sich in den Räumlichkeiten von Botschaften, ein Büro in den Räumlichkeiten der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel. Acht Büros waren außerhalb von österreichischen Vertretungen untergebracht; davon befand sich ein Büro im Eigentum, sieben Büros waren angemietet.

Für die Wohnversorgung des militärdiplomatischen Personals stellte das BMLVS zum Teil Residenzen und Amtswohnungen zur Verfügung. Das BMLVS verfügte über 24 Residenzen und Amtswohnungen im Ausland. Neun Liegenschaften (sechs Häuser, drei Wohnungen) befanden sich im Eigentum der Republik Österreich; 15 Immobilien (drei Häuser, zwölf Wohnungen) waren angemietet.

Die übrigen 81 Bediensteten erhielten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss. Die Gesamtausgaben des BMLVS für Wohnkostenzuschüsse beliefen sich auf rd. 2 Mill. EUR pro Jahr.

Das BMLVS legte der Auswahl der Wohnversorgung für militärdiplomatisches Personal grundsätzlich keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Miete und Wohnkostenzuschuss zugrunde.

- 16.2** Der RH empfahl dem BMLVS, künftig der Wohnversorgung des militärdiplomatischen Personals Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde zu legen.

Ausstattung von
Residenzen

16.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS strebe es die Verbesserung der Dokumentation der Wohnversorgung an.*

17.1 Das BMLVS regelte die materielle Ausstattung des militärdiplomatischen Personals in bilateraler Verwendung mittels Richtlinien aus dem Jahr 2005. Aufgrund der Repräsentationsaufgaben bestimmte das BMLVS die Größe von Residenzen für Verteidigungsattachés mit ca. 300 m².

Die tatsächlichen Ausmaße der Residenzen reichten von 124 m² bis zu 486 m² Gesamtbruttonutzfläche. In sechs Fällen lag die Residenzgröße zum Teil deutlich über der Richtlinien-Vorgabe, wobei zwei Residenzen erst nach Inkrafttreten der materiellen Richtlinien angemietet wurden. Auf den Leiter der Militärvertretung Brüssel – als eine Vertretung in einer multinationalen Organisation – waren die materiellen Richtlinien für bilaterale Vertretungen nicht anwendbar.

Die Innere Revision des BMLVS hatte in einem Prüfbericht aus dem Jahr 2006 die in den materiellen Richtlinien festgelegte Größe von 300 m² für Residenzen beanstandet, weil diese Vorgabe den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit insbesondere in Bezug auf die Größe der Repräsentationsfläche (150 m²) widerspräche. Sie begründete dies mit der geringen Anzahl und dem geringen Umfang der in den Residenzen durchgeführten Empfänge.

Im Juni 2010 lag im BMLVS ein erster Entwurf für überarbeitete materielle Richtlinien vor. Dieser sah vor, die Residenzgrößen auf 185 m² (davon 90 m² Repräsentationsfläche) zu begrenzen.

17.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Überarbeitung der materiellen Ausstattungsrichtlinien unter Festlegung reduzierter Residenzgrößen rasch abzuschließen und den Geltungsbereich der Richtlinien auf sämtliche vom BMLVS verwalteten Auslandsliegenschaften zu erweitern.

17.3 *Laut Mitteilung des BMLVS sei die Ausstattung von neuen Residenzen durch die Überarbeitung der Richtlinien neu geregelt worden. Die Richtlinien befänden sich im internen Genehmigungsverfahren.*

Kauf- und Mietverträge

18.1 Das ehemals zuständige BMWFJ hatte mehrere Verträge über den Erwerb von Liegenschaften für militärische Auslandsvertretungen abgeschlossen. Seit April 2000 war das BMLVS für die Verwaltung dieser Liegenschaften zuständig, verfügte aber nicht über die Kaufverträge.

Liegenschaftswesen

Die Verträge des BMLVS über die Anmietung von Auslandsliegenschaften enthielten in den meisten Fällen keine Angaben über die Größe der Immobilie oder Pläne. Vielfach waren Mieten über längere Zeiträume im Voraus zu entrichten. Zudem war meist ein beiderseitiger Kündigungsverzicht bzw. für den Fall einer Kündigung die Mietfortzahlung bis zum Vertragsende vereinbart. Das BMLVS schloss auch langfristige Mietverträge mit Bindungen von bis zu 52,5 Jahren ab.

18.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Dokumentation im Liegenschaftswesen zu verbessern. Für Anmietungen von Auslandsliegenschaften wären künftig einheitliche Vertragsmuster zu verwenden, für die Vertragsgestaltung das Fachwissen anderer Bundesdienststellen beizuziehen. Die Vertragsmuster sollten auch Angaben zu wesentlichen Immobiliendaten, wie Nutzflächen oder Pläne, vorsehen; nachteilige Vertragsklauseln wären zu vermeiden.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei die Verbesserung der Dokumentation im Liegenschaftswesen in Bearbeitung.*

Nutzung von Liegenschaften

19.1 Das BMLVS hatte in Ankara drei Wohnungen angemietet. Die Mietverhältnisse wiesen eine Laufzeit von jeweils 20 Jahren auf und waren unkündbar. Die Mieten waren im Voraus zu entrichten.

Eine dieser Wohnungen wurde im Juli 1998 vom BMLVS angemietet. Die Mietvorauszahlung belief sich auf rd. 153.000 EUR (somit 7.650 EUR pro Jahr). Ab Oktober 2007 hatte das BMLVS wegen der Auflassung des Arbeitsplatzes für den beigeordneten Verteidigungsattaché keinen Bedarf mehr für die Wohnung. Die Wohnung blieb ungenutzt und wurde erst im Juli 2010 vom BMLVS auf fünf Jahre befristet untervermietet.

19.2 Der RH beanstandete, dass die Immobilie fast drei Jahre lang ungenutzt war und empfahl, ungenutzte Liegenschaften künftig in vertretbarer Zeit einer geeigneten Nutzung zuzuführen.

19.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

20.1 Das BMLVS hatte 1995 eine Residenz in Brüssel um rd. 330.000 EUR erworben. BMLVS-interne Dokumente hatten auf eine Amortisierung des Kaufpreises nach elf Jahren, somit im Jahr 2006, hingewiesen. Seit Jänner 2009 wurde die Immobilie nicht mehr genutzt. Im September 2009 entschied das BMLVS, die Liegenschaft zu veräußern und begründete dies insbesondere mit einem geschätzten Sanierungsbedarf von ca. 160.000 EUR.

Das BMLVS tätigte vor der Verkaufsentscheidung keine Anfragen an andere potenzielle Bedarfsträger, etwa das BMeiA.

- 20.2 Der RH empfahl dem BMLVS, alternative Verwertungsmöglichkeiten für ungenutzte Liegenschaften ressortübergreifend zu prüfen.
- 20.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ungenutzte Liegenschaft in Brüssel im Oktober 2010 verkauft worden sei.*

Wohnkostenzuschuss

- 21.1 Stellte das BMLVS keine Amtswohnung zur Verfügung, erhielten die Bediensteten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss bis zu 100 % der Mietkosten für ihre angemieteten Wohnungen. Gemäß den Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956 und der Auslandsverwendungsverordnung aus dem Jahr 2005 hatten die Bediensteten dafür standardisierte Antragsformulare auszufüllen. Das Ausmaß des Wohnkostenzuschusses wurde anhand der Angaben in den Anträgen der Bediensteten unter Berücksichtigung von Wohnbedarf und Wohnungsausstattung ermittelt. Die Anträge auf Wohnkostenzuschuss waren hinsichtlich der Richtigkeit der Angaben sowie der Angemessenheit des Mietzinses von den jeweiligen Leitern der österreichischen Vertretungen bzw. den Leitern der militärischen Auslandsvertretungen zu bestätigen.

Die Kriterien für die Bemessung des Wohnkostenzuschusses wie Lage, Umfeld und Ausstattungsstandard der Wohnung stellten keine objektifizierbaren Bewertungsmaßstäbe dar. Somit war eine inhaltliche Überprüfung der eingereichten Anträge durch die zuständige Fachabteilung im BMLVS von Wien aus nicht möglich, sondern erfolgte stichprobenweise im Rahmen von Dienstreisen. Die Bemessung des Wohnkostenzuschusses orientierte sich auch nicht primär an der Miethöhe, sondern an der Wohnungsgröße.

- 21.2 Der RH empfahl dem BMLVS, auf eine ausgewogenere Gestaltung des Bewertungsschemas für die Bemessung von Wohnkostenzuschüssen hinzuwirken. Weiters regte er an, eindeutige Begriffsdefinitionen für die Qualifizierung von Bewertungskriterien zu erstellen und verstärkt Digitalaufnahmen sowie Wohnungspläne für die Beurteilung der Anträge auf Wohnkostenzuschuss zu verwenden. Darüber hinaus wäre die Richtigkeit der Angaben in den Anträgen von den Vorgesetzten vor Ort persönlich zu überprüfen.
- 21.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Richtigkeit der Angaben von den Vorgesetzten vor Ort bestätigt. Die Anregung des RH, verstärkt*

Wohnungspläne und Digitalaufnahmen zur Beurteilung der Anträge auf Wohnkostenzuschuss zu verwenden, sei bereits verwirklicht worden.

Verwaltung

Kosten- und Leistungsrechnung

22.1 Im Jänner 2007 führte das BMLVS die Kosten- und Leistungsrechnung für die militärischen Auslandsdienste ein. Dabei wurden die Tätigkeiten des militärdiplomatischen Personals anhand von Zeitschätzblättern erfasst und Sachausgaben anhand eines Kostenstellenplans den militärischen Auslandsvertretungen zugeordnet. Interne Support-Leistungen des BMLVS wurden nicht erfasst.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass eine Gesamtaussage über die tatsächlichen Kosten für militärische Auslandsvertretungen nicht möglich war, weil interne Support-Leistungen des BMLVS nicht erfasst wurden.

22.3 *Das BMLVS nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Ressortinterne Überprüfungen

23.1 Neben Gesamtrevisionen von militärischen Auslandsvertretungen durch die Innere Revision wurden das Inventar und die Einhaltung der Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes durch Fachabteilungen des BMLVS gesondert überprüft.

Seit der Reorganisation der Zentralstelle Ende 2008 fanden bis Juli 2010 zwölf Inventuren an militärischen Auslandsvertretungen statt, wofür Gesamtausgaben von rd. 23.000 EUR anfielen. Die Überprüfungen nach dem Bundes-Bedienstetenschutzgesetz verursachten in den Jahren 2008 und 2009 Ausgaben von rd. 4.000 EUR.

Im Vergleich dazu waren im BMeiA nicht Fachabteilungen, sondern die Kanzleileitungen der jeweiligen Auslandsdienststellen für die Durchführung von Inventuren und die Einhaltung der Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes an Auslandsvertretungen verantwortlich, wodurch aufwendige Einzelprüfungen vermieden wurden.

23.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Zuständigkeit für Inventuren und Bundesbedienstetenschutz an militärischen Auslandsvertretungen – analog der Vorgehensweise im BMeiA – den jeweiligen Kanzleileitungen im Ausland zu übertragen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Umsetzung der Empfehlung geprüft.*

Inventarlisten

- 24.1** Im Zuge der Inventuren von militärischen Auslandsvertretungen wurden Inventarlisten erstellt. Die Inventarlisten wurden nicht von der Zentralstelle des BMLVS, sondern dezentral verwaltet und waren z.B. hinsichtlich Beschreibungen von Amtsinventar, Bewertungen oder Standortangaben unvollständig. Die Fotodokumentation war unzweckmäßig.
- 24.2** Der RH empfahl dem BMLVS, die Mängel in den Inventarlisten zu bereinigen, eine zweckmäßige Fotodokumentation von wertvollem Amtsinventar zu erstellen und die Inventarlisten in der Zentralstelle des BMLVS zu führen.
- 24.3** *Laut Mitteilung des BMLVS lege es auf die ordnungsgemäße Führung von Inventarlisten verstärkt Augenmerk.*

Übersiedlungen

- 25.1** Das BMLVS veranlasste die Übersiedlungstransporte der im Bundes Eigentum befindlichen Güter wie Büro-, IT- und Repräsentationsausrüstung.

Für die Übersiedlung ihrer Privatgegenstände ins Ausland erhielten die entsandten Bediensteten vom BMLVS die Frachtkosten gemäß den Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift 1955 ersetzt. Seit 2004 waren sie verpflichtet, drei Vergleichsangebote einzuholen und dem BMLVS vorzulegen. Von 2005 bis 2009 fielen insgesamt 229 Übersiedlungen an; die Ausgaben für den Frachtkostenersatz beliefen sich im Durchschnitt auf rd. 673.000 EUR pro Jahr. 64 % aller Übersiedlungen wurden von einer Unternehmung durchgeführt.

Im März 2010 trat die Bundesbeschaffung GmbH² mit einer unverbindlichen Bedarfserhebung für internationale Übersiedlungen an das BMLVS heran, um Basisdaten für die geplante erstmalige Ausschreibung einer bundesweiten Rahmenvereinbarung zu erhalten.

- 25.2** Angesichts der hohen Ausgaben, die bei der Übersiedlung von entsandten Bediensteten ins Ausland anfielen, anerkannte der RH die Bestrebungen einer bundesweiten zentralen Vergabe von internationalen Übersiedlungstransporten.
- 25.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Bestrebungen unterstütze.*

² eine für die Durchführung öffentlicher Auftragsvergaben zentral zuständige Gesellschaft, die zu 100 % im Eigentum des Bundes steht

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Die Struktur der militärischen Auslandsvertretungen wäre regelmäßig auf Basis einer Kosten–Nutzen–Analyse zu evaluieren. Dabei wären auch absehbare Änderungen der Rahmenbedingungen, etwa im Zusammenhang mit der EU–Erweiterung oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst, zu berücksichtigen. (TZ 3)

(2) Der Personalstand der Militärvertretung Brüssel wäre deutlich zu reduzieren und der Organisationsplan entsprechend anzupassen. (TZ 4)

(3) Der Bedarf an beigeordneten Verteidigungsattachés wäre zu evaluieren. (TZ 5)

(4) Sicherheitspolitische Konzeptentwürfe wären rasch fertigzustellen und ressortübergreifend abzustimmen. (TZ 6)

(5) Die Bemühungen des BMLVS, administrative Vorgaben zu aktualisieren und zu vervollständigen, wären zügig abzuschließen. (TZ 7)

(6) Für die Steuerung der Leistungen der militärischen Auslandsvertretungen wären qualitative und quantitative Kriterien mit Benchmarks zu entwickeln und geeignete Qualitätsmanagement–Verfahren einzurichten. Die Analyse der Berichte der militärischen Auslandsvertretungen wäre zu verbessern, um diese als ein Element des Qualitätsmanagements zu nutzen. (TZ 8)

(7) Mit dem BMeiA wäre umgehend eine verbindliche Ressortvereinbarung abzuschließen. Die Vereinbarung sollte jedenfalls das Weisungsrecht sowie die Dienst– und Fachaufsicht zwischen BMLVS und BMeiA klar abgrenzen und eindeutige Regelungen hinsichtlich eines strukturierten wechselseitigen Informationsaustausches sowie hinsichtlich der anteiligen Kostentragung für die Mitbenutzung von Botschaftsräumlichkeiten enthalten. (TZ 9)

(8) Die Zuständigkeiten im BMLVS für die Personalverwaltung und Wohnversorgung der militärischen Auslandsvertretungen wären zu straffen sowie strategische und administrative Aufgaben organisatorisch zu trennen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und Fachkompetenzen zu bündeln. (TZ 10)

(9) Die Rotationsvorgaben wären einzuhalten und übermäßig lange Auslandszyklen zu vermeiden. Für militärdiplomatisches Personal in multinationaler Verwendung wären Rotationsvorgaben zu erstellen. (TZ 11)

(10) Die Verpflichtung zur ressortinternen Bekanntmachung von Arbeitsplätzen wäre einzuhalten. In den Bekanntmachungen von Arbeitsplätzen wäre auf homogene und sachlich begründbare Anforderungskriterien für vergleichbare Arbeitsplätze zu achten; Genderrichtlinien wären einzuhalten. (TZ 12)

(11) Das Ausbildungsprogramm für Verteidigungsattachés wäre hinsichtlich der ressortinternen Dienststellenbesuche zeitlich zu straffen. Darüber hinaus wäre eine möglichst frühzeitige Kontaktnahme mit den Vorattachés anzustreben. (TZ 13)

(12) Für die Gewährung des Kostenersatzes für die aktive Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege an ausländischen Dienstorten wäre auf eine gesetzliche Grundlage in Abstimmung mit anderen Ressorts hinzuwirken. Die Empfehlung der Inneren Revision des BMLVS, den anspruchsberechtigten Personenkreis für den Kostenersatz für die aktive Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege auf den Leiter der Militärvertretung Brüssel und die Verteidigungsattachés zu beschränken, wäre umzusetzen. Zielvereinbarungen für Repräsentationsaufgaben wären zu treffen. (TZ 14)

(13) Dem BMLVS wären sämtliche Nachweise und Belege für eine inhaltliche Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung des Kostenersatzes hinsichtlich der aktiven Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege regelmäßig vorzulegen. Mangelhafte Abrechnungen wären richtigzustellen, fehlende Nachweise von den Bediensteten nachzureichen. Die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege wären erst nachträglich zu refundieren, um einen stärkeren Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung zu schaffen. (TZ 15)

(14) Der Wohnversorgung des militärdiplomatischen Personals wären künftig Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde zu legen. (TZ 16)

(15) Die Überarbeitung der materiellen Ausstattungsrichtlinien für Auslandsliegenschaften wäre unter Festlegung reduzierter Residenzgrößen rasch abzuschließen. Der Geltungsbereich der Richtlinien wäre auf sämtliche vom BMLVS verwalteten Auslandsliegenschaften zu erweitern. (TZ 17)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(16) Die Dokumentation im Liegenschaftswesen wäre zu verbessern. Für Anmietungen von Auslandsliegenschaften wären einheitliche Vertragsmuster zu verwenden, für die Vertragsgestaltung das Fachwissen anderer Bundesdienststellen beizuziehen. Die Vertragsmuster sollten auch Angaben zu wesentlichen Immobiliendaten vorsehen; nachteilige Vertragsklauseln wären zu vermeiden. (TZ 18)

(17) Ungenutzte Liegenschaften wären künftig in vertretbarer Zeit einer geeigneten Nutzung zuzuführen; alternative Verwertungsmöglichkeiten wären ressortübergreifend zu prüfen. (TZ 19, 20)

(18) Auf eine ausgewogenere Gestaltung des Bewertungsschemas für die Bemessung von Wohnkostenzuschüssen wäre hinzuwirken. Für die Qualifizierung von Bewertungskriterien wären eindeutige Begriffsdefinitionen zu erstellen, für die Beurteilung der Anträge auf Wohnkostenzuschuss verstärkt Digitalaufnahmen sowie Wohnungspläne zu verwenden. Darüber hinaus wäre die Richtigkeit der Angaben in den Anträgen von den Vorgesetzten vor Ort persönlich zu überprüfen. (TZ 21)

(19) Die Zuständigkeit für Inventuren und für den Bundesbedienstetenschutz wäre den jeweiligen Kanzleileitungen der militärischen Auslandsvertretungen zu übertragen. (TZ 23)

(20) Mängel in den Inventarlisten wären zu bereinigen, eine zweckmäßige Fotodokumentation von wertvollem Amtsinventar zu erstellen und die Inventarlisten in der Zentralstelle des BMLVS zu führen. (TZ 24)



Wien, im April 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2011/1 Bericht des Rechnungshofes
- Buchhaltungsagentur des Bundes
 - PRINT and MINT SERVICES GmbH
 - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS
 - Klassenschülerhöchstzahl 25
 - Controlling im Bundesschulwesen
 - Studienbeiträge
 - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt
 - Neusiedl am See
 - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/2 Bericht des Rechnungshofes
- Filmförderung in Österreich
 - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol
 - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs
 - MedAustron
- Reihe Bund 2011/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Institute of Technologie GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH
 - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung
 - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013
 - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein
 - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen

R
H

