



**Der
Rechnungshof**

Reihe Bund
2005/7

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

**Vergabe von Leistungs- und
Förderungsstipendien**

**Außenprüfung bei den
Finanzämtern**

**Österreichische Post AG –
Schwerpunkt Pensionierungen**

Bundeskellereiinspektion

**Reorganisation der Zentralstelle
des BMLFUW**

ASFINAG: Baulos Herzogberg

Energie-Control GmbH

Bisher erschienen

- Reihe Bund 2005/1 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Ausgliederung der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck
 - Lehrveranstaltungs- und Prüfungsverwaltung an zwei Fakultäten der Universität Wien
 - Zentrales Wirtschaftsamt (Strafvollzug)
 - Dienstfreistellungen bei den ÖBB
- Reihe Bund 2005/2 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Kostenersätze an die Wirtschaftsuniversität Wien
 - Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Rechtsträgerfinanzierung
 - Wirksamkeit des INVEKOS
 - Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
- Reihe Bund 2005/3 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Luftraumüberwachungsflugzeuge:
Kaufverträge
Finanzierung
Gegengeschäftsvertrag
- Reihe Bund 2005/4 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Leistungskennzahlen in der Bundesverwaltung
 - Österreichisches Konferenzzentrum Wien
 - Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien
 - Bankenaufsicht über die Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank
 - IT-Projekt „Papierlose Außenwirtschaftsadministration“
- Reihe Bund 2005/5 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Kunsthistorisches Museum mit Museum für Völkerkunde und Österreichischem Theatermuseum
- Reihe Bund 2005/6 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Bundespolizeidirektion Wien
 - Schienen-Control Österreichische Gesellschaft für Schienenverkehrsmarktregulierung mit beschränkter Haftung

Fortsetzung auf dem hinteren Umschlagbogen

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Österreichische Post Aktiengesellschaft –
Schwerpunkt Pensionierungen

Bundeskellereiinspektion

Reorganisation der Zentralstelle des BMLFUW

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktien-
gesellschaft: Baulos Herzogberg

Energie-Control GmbH

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BMWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	<u>Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien</u>	3
BMF	Bundesministerium für Finanzen	
	<u>Außenprüfung bei den Finanzämtern</u>	15
	<u>Österreichische Post Aktiengesellschaft – Schwerpunkt Pensionierungen</u>	51
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Bundeskellereiinspektion</u>	77
	<u>Reorganisation der Zentralstelle</u>	87
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
	<u>Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg</u>	95
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	
	<u>Energie-Control GmbH</u>	109
Anhang	Entscheidungsträger	
	<u>Aufsichtsratsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmungen</u>	131

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUJF	für Umwelt, Jugend und Familie
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Mill.	Million(en)
RH	Rechnungshof
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH berichtet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 zweiter Satz B-VG nachstehend über die Ergebnisse der von ihm durchgeführten Gebarungüberprüfungen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. 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 RH ist nach der Vorlage an den Nationalrat über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien

Kurzfassung

Im Bereich des BMBWK bestanden Möglichkeiten zur Verbesserung bei der Aufteilung der Förderungsmittel und im Berichtswesen über die Verwendung der Förderungsmittel. Der Aufbau eines strategischen Controllings, das den Erfolg und die Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen abbildet, wäre anzustreben.

Bei der Zuerkennung von Förderungsstipendien durch die Universitäten waren Mängel in der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erkennbar. Verschiedenen gesetzlichen Anforderungen bei der Vergabe der Förderungsstipendien wurde nur ungenügend entsprochen.

Die Kosten der Vollziehung der Förderungsmittelvergaben waren den Universitäten nicht bekannt. Seitens der Universitäten sollten gesamtuniversitäre, mit den Zielen und Entwicklungsplänen abgestimmte Förderungsstrategien entwickelt werden. Die Förderungsmittel wären entsprechend den gesetzten Schwerpunkten zu gewichten.

Kenndaten zur Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien

Rechtsgrundlage	Studienförderungsgesetz 1992, BGBl. Nr. 305/1992 i.d.g.F.			
Förderungsmittel	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
	in Mill. EUR			
Leistungsstipendien ¹⁾	1,11	3,47	4,49	5,06
Förderungsstipendien ²⁾	1,11	1,16	1,47	1,69
Leistungsstipendien im Studienjahr 2002/2003		vergebene Summe	Anträge	Vergaben
		in EUR	Anzahl	
Universität Wien				
– Human- und sozialwissenschaftliche Fakultät		310.323	788	403
– Geistes- und Kulturwissenschaftliche Fakultät		181.500	148	121
Medizinische Fakultät der Universität Innsbruck		59.591	104	82
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien		30.522	77	42
Förderungsstipendien im Kalenderjahr 2003				
Universität Wien				
– Human- und sozialwissenschaftliche Fakultät		119.917	92	70
– Geistes- und Kulturwissenschaftliche Fakultät		85.400	54	50
Medizinische Fakultät der Universität Innsbruck		23.800	19	14
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien		9.200	3	3

¹⁾ jeweils Studienjahr

²⁾ jeweils Kalenderjahr 2001 bis 2004

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis April 2004 das BMBWK, die Universität Wien, die Universität für Musik und darstellende Kunst Wien sowie die Medizinische Universität Innsbruck hinsichtlich ihrer Gebahrung mit Mitteln des Leistungs- und Förderungsstipendiums.

Zu den im August 2004 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die Universität für Musik und darstellende Kunst Wien und die Medizinische Universität Innsbruck im November 2004, das BMBWK und die Universität Wien im Dezember 2004 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

**Nationale
Studienförderung**

2 Das System der nationalen Studienförderung beinhaltete ein breites Spektrum unterschiedlicher Förderungsinstrumente. Leistungs- und Förderungsstipendien kam dabei insofern eine Sonderstellung zu, als das Studienförderungsgesetz 1992 zwar einen rechtlichen Rahmen vorgab, die Vergabe der durch das BMBWK zugewiesenen Förderungsmittel jedoch durch die Universitäten erfolgte.

Für den einzelnen Förderungswerber bestand kein Rechtsanspruch auf Zuerkennung einer Förderung. Weiters folgte die Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien nicht sozialen Gesichtspunkten, sondern stellte ausschließlich auf die Erfüllung bestimmter Leistungskriterien ab.

Feststellungen im Bereich des BMBWK

Mittelumfang

3 Die Höhe der für Leistungs- und Förderungsstipendien zur Verfügung gestellten Mittel war gesetzlich an die Entwicklung des gesamten Studienförderungsvolumens gekoppelt. Der Budgetanteil der Leistungsstipendien war seit 2002 mit 3 %, jener für Förderungsstipendien mit 1 % der aufgewandten Studienförderungsmittel festgelegt. Im Jahr 2003 betrug die Aufwendungen für die genannten Förderungen – einschließlich jener für Fachhochschulstudiengänge – insgesamt rd. 5,96 Mill. EUR.

Vergabeverfahren

4 Das im Studienförderungsgesetz 1992 normierte Verfahren der Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien bedingte eine Aufgabenteilung zwischen dem BMBWK und den Universitäten. Dem BMBWK kam neben der Einleitung legislativer Maßnahmen unter anderem die Bestimmung der zur Verfügung stehenden Förderungsmittel und die Zuteilung an die Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen zu. Den Universitäten oblag neben der Mitwirkung bei der Festlegung der Budgetmittel insbesondere die Ausschreibung und Zuerkennung der entsprechenden Förderungsmittel an die Studierenden.

Ziele

- 5.1 Mit der Leistungsförderung (Leistungs- und Förderungsstipendien) wurden verschiedene Ziele (z.B. Prämierung hervorragender Studienleistungen, jährliche Rückgabe des Studienbeitrages für Studierende mit hervorragenden Studienleistungen, Förderung wissenschaftlicher Arbeiten) verfolgt. Weitere ausdrückliche Zielsetzungen bestanden nicht.
- 5.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass der die Leistungsförderungen betreffende Zielkatalog auch Verbesserungen der Effektivität und Effizienz der Gesamtstudienverläufe beinhalten sollte.

Feststellungen im Bereich des BMBWK

- Verteilungskriterium**
- 6.1** Der Aufteilung der Förderungsmittel auf die einzelnen Fakultäten bzw. Universitäten lag – gesetzlich festgelegt – als ausschließliches Kriterium die Zahl der im abgelaufenen Studienjahr erfolgten Studienabschlüsse der einzelnen Bildungseinrichtungen zugrunde.
 - 6.2** Die Anwendung lediglich eines Verteilungskriteriums wäre – auch im Lichte der Auswirkungen des neuen Organisationsrechts und der Veränderungen im Studienangebot der Universitäten (z.B. Einrichtung zahlreicher Bakkalaureatsstudiengänge) – zu hinterfragen.

Der RH empfahl, zusätzliche Parameter (etwa das Verhältnis von gemeldeten Studierenden zu Abschlüssen) für eine auch künftig ausgeglichene Mittelverteilung unter den Universitäten zu entwickeln. Hinsichtlich der angewandten Verteilungsschlüssel wäre ein längerer Betrachtungszeitraum zu wählen.
 - 6.3** *Das BMBWK verwies darauf, dass die vom RH vorgeschlagenen zusätzlichen Parameter zwar sinnvoll, aber schwieriger zu ermitteln seien.*
- Berichtswesen**
- 7.1** Das vom BMBWK hinsichtlich der Leistungs- und Förderungsstipendien eingerichtete Berichtswesen war wenig aussagekräftig. Ein strategisches Controlling, das den Erfolg und die Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen abgebildet hätte, bestand nicht. Seitens der Bildungseinrichtungen wurden selbst die minimalen Anforderungen an das Berichtswesen nur unzureichend erfüllt.
 - 7.2** Der RH regte im Hinblick auf die Notwendigkeiten einer Nach- und Feinsteuerung im Ziel- und Verfahrensbereich Verbesserungen an. Es sollte die seit 2004 gegenüber dem BMBWK deutlich ausgeweitete Berichtspflicht der Bildungseinrichtungen zum Aufbau eines aussagekräftigeren Berichtswesens und eines strategischen Controllingsystems genützt werden.
 - 7.3** *Das BMBWK teilte mit, dass mit der Novelle zum Studienförderungsgesetz 1992 ab 2004 bereits ein erster Schritt in dieser Richtung ergriffen worden sei und gemeinsam mit den Universitäten ein adäquates Berichtssystem erarbeitet würde.*

- | | |
|--------------------------------|--|
| Verwaltungskosten | <p>8.1 Beim BMBWK bestand keine Übersicht über die bei den Bildungseinrichtungen angefallenen Verwaltungskosten. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vergabe war dem BMBWK daher nicht möglich.</p> <p>8.2 Im Rahmen eines aufzubauenden Controllingsystems wäre diesem Umstand durch Ausbildung entsprechender Kennzahlen (z.B. Anteil der Verwaltungskosten am bewegten Transfervolumen) Rechnung zu tragen.</p> <p>8.3 <i>Das BMBWK verwies darauf, dass im Rahmen des beabsichtigten Förderungscontrollings auch die Kostenentwicklungen beobachtet würden.</i></p> |
| Förderungs-
voraussetzungen | <p>9.1 Förderungsvoraussetzung war unter anderem die Einhaltung der gesetzlichen Anspruchsdauer für Studienbeihilfe in den einzelnen Studienabschnitten. Dies ermöglichte Studierenden – selbst bei einer deutlichen Überschreitung der Studienzeit in einem vorhergehenden Abschnitt – den Bezug eines Leistungsstipendiums in den nachfolgenden Studienabschnitten.</p> <p>9.2 Für die Zuerkennung der Leistungsstipendien sollte künftig auch die Studienzeit eines vorangegangenen Studienabschnittes in das Kalkül einbezogen werden. Damit wäre auch die Einhaltung der Gesamtstudienzeit von Belang.</p> <p>9.3 <i>Das BMBWK sah diese Anregung im Lichte der Zielsetzung der Leistungsstipendien als sinnvoll an.</i></p> |
| Wissenschaftliche
Arbeiten | <p>10.1 Mit der Einführung des Förderungsstipendiums war unter anderem die Absicht verbunden gewesen, Unterstützung für die Anfertigung finanziell aufwendiger wissenschaftlicher Arbeiten zu bieten. In der Vergabep Praxis förderten die Universitäten jedoch zahlreiche Arbeiten, auf die dieses Kriterium nicht zutraf.</p> <p>10.2 Im Studienförderungsgesetz 1992 sollte die ursprüngliche Zielsetzung der Förderungsstipendien – Unterstützung für finanziell aufwendige Arbeiten zu bieten – ausdrücklich zum Ausdruck gebracht werden. Ferner wäre zur Vermeidung allfälliger Missbräuche zumindest ab einer bestimmten finanziellen Höhe eine Verpflichtung zum Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten vorzusehen.</p> |

Feststellungen im Bereich des BMBWK

10.3 *Das BMBWK sagte eine Überprüfung dieser Empfehlung zu.*

Studierende aus
EU-Staaten

- 11.1 Bei der Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien an Studierende aus EU-Staaten bestand aus Sicht des RH ein Klärungsbedarf hinsichtlich der studienförderungsrechtlichen Gleichstellung mit österreichischen Staatsbürgern.
- 11.2 Der RH empfahl, in Übereinstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften eine einheitliche Vorgangsweise für die Zuerkennung von Leistungs- und Förderungsstipendien an Studierende aus EU-Staaten festzulegen.

Feststellungen im Bereich der Universitäten

Allgemeines

- 12.1 Die Universitäten hatten innerhalb der vom Studienförderungsgesetz 1992 relativ weit gezogenen Grenzen die Förderungsmittelverwendung eigenverantwortlich zu steuern. Strategien hinsichtlich des zielgerichteten Einsatzes des gesamten verfügbaren Förderungsinstrumentariums bzw. seiner zentralen Verwaltung bestanden an den Universitäten bisher nicht oder nur für Teilbereiche. Unbeabsichtigte Mehrfachförderungen konnten damit nicht ausgeschlossen werden.
- 12.2 Der RH empfahl, mit den Zielen und Entwicklungsplänen abgestimmte gesamtuniversitäre Förderungsstrategien zu entwickeln. Ferner sollten alle Informationen hinsichtlich getroffener Förderungsmaßnahmen bei einer zentralen Einrichtung der Universität konzentriert werden. Neben der Möglichkeit eines abgestimmten Einsatzes verschiedener Förderungsquellen könnten damit auch unbeabsichtigte Mehrfachförderungen vermieden werden.
- 12.3 *Laut Mitteilung der Universität Wien werde nunmehr bei Vergabe von Leistungsförderungen auch auf etwaige sonstige von der Universität geleistete Zuschüsse geachtet. Die Entwicklung einer Förderungsstrategie sei beabsichtigt.*

Die Universität für Musik und darstellende Kunst Wien beabsichtigt eine zentrale Verwaltung der Förderungen.

- 13.1 Das Studienförderungsgesetz 1992 gab den Universitäten lediglich einen inhaltlichen Rahmen hinsichtlich der Vergabevoraussetzungen vor. Förderungsrichtlinien, die weitere für die Vergaben relevante Bedingungen und Grundsätze an den Universitäten bzw. Fakultäten festgelegt hätten, bestanden nicht.
- 13.2 Der RH regte die Ausarbeitung entsprechender Vergaberichtlinien in Abstimmung mit den Förderungszielen und -strategien der Universitäten an.
- 14.1 Mangels aussagefähiger Daten hatten die Universitäten keine Übersicht über die mit der Abwicklung der Förderungsvergaben verbundenen Kosten.
- 14.2 Nach den Feststellungen des RH dürfte der Anteil der Verwaltungskosten am bewegten Transfervolumen durchschnittlich nicht über 3 % liegen und erschien damit angemessen. Der RH empfahl, künftig die für die Vergabe eingesetzten Ressourcen zu dokumentieren.

Leistungsstipendien

Beobachtungszeitraum

- 15.1 Die Universitäten vergaben jährlich nach einer entsprechenden Ausschreibung die seitens des BMBWK zugeteilten Mittel. In den Ausschreibungen wurde gemäß dem Studienförderungsgesetz 1992 auf die Studienleistungen des vorausgegangenen Studienjahres abgestellt; eine Gewichtung der Mittel nach bestimmten Leistungen erfolgte nicht.
- 15.2 Nach Auffassung des RH wäre der Förderungsmittelvergabe – gegebenenfalls unter Erhöhung der zuerkannten Förderungssummen – ein längerfristiger Beobachtungszeitraum hinsichtlich der herangezogenen Leistungen zugrunde zu legen. Dabei sollten verstärkt Studienleistungen im Zusammenhang mit dem Abschluss des Gesamtstudiums oder von Studienabschnitten prämiert werden. Eine nur auf Leistungen eines einzelnen Studienjahres bezogene Betrachtungsweise berücksichtigte nicht ausreichend den gesamten Studienverlauf und erschien zu wenig aussagekräftig.

Ferner wären grundsätzlich alle im Beobachtungszeitraum erbrachten Leistungen in die Bewertung der Studienleistungen einzubeziehen. Der RH empfahl, eigene Schwerpunkte bei der Mittelvergabe zu setzen und die verfügbaren Mittel entsprechend zu gewichten.

Feststellungen im Bereich der Universitäten

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde dieser Empfehlung bei der Vergabe der Leistungsstipendien bereits gefolgt; Leistungen im Rahmen eines einzelnen Studienjahres sollen nunmehr insbesondere aus Mitteln universitärer Stiftungen und Sondervermögen dotiert werden.*

Ausschreibungsinhalte

- 16.1** Wenn mehr Förderungswerber die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten, als zugewiesene Mittel zur Verfügung standen, hatten die Bildungseinrichtungen eine Auswahl der Stipendiaten nach weiteren genau anzuführenden Kriterien vorzunehmen. Zum Teil gingen die Ausschreibungen jedoch inhaltlich nicht über eine Wiederholung der gesetzlichen Voraussetzungen hinaus; weitere tatsächlich entscheidungsrelevante Kriterien wurden nicht oder nur teilweise dargelegt.
- 16.2** Der RH regte an, bereits bei der Abfassung der Ausschreibungen darauf zu achten, alle letztlich für die Auswahl der Stipendiaten herangezogenen Kriterien erschöpfend anzuführen.
- 16.3** *Die Universität Wien und die Universität für Musik und darstellende Kunst Wien teilten mit, dass diese Anregung bereits umgesetzt würde.*

Förderungshöhe

- 17.1** Die Universitäten bzw. Fakultäten reichten die Antragsteller gemäß den angewandten Leistungskriterien; eine Differenzierung und Abstufung der zuerkannten Förderungen nach erbrachter Leistung erfolgte nur ausnahmsweise.
- 17.2** Die betraglich nicht differenzierte Vergabe von Leistungsstipendien in der gesetzlich vorgesehenen Mindesthöhe – ohne auf die Unterschiedlichkeit der Einzelleistungen abzustellen – stand nicht im Einklang mit dem für die Förderungsmaßnahmen maßgeblichen Leistungsgedanken. Die zuerkannten Prämien sollten – orientiert an den tatsächlich erbrachten Studienleistungen – eine erkennbare Abstufung erfahren.

Förderungsstipendien

Inhalt der Ansuchen

- 18.1** Bei der Zuerkennung von Förderungsstipendien wurde verschiedenen gesetzlichen Anforderungen nur ungenügend entsprochen. Die von den Förderungswerbern vorgelegten Kostenaufstellungen waren oftmals pauschal oder in der beantragten Höhe nicht nachvollziehbar. Die verpflichtend vorgesehenen Finanzierungspläne wurden nur in der Hälfte der vom RH untersuchten Vergabefälle tatsächlich vorgelegt. Rund die Hälfte der hierzu erstellten Gutachten setzten sich nicht oder in nur sehr allgemeiner Weise mit den Angaben der Förderungsansuchen auseinander.
- 18.2** Der RH wies auf die Notwendigkeit einer eingehenden Prüfung – insbesondere der Kostenaufstellungen – hin. Seitens der Begutachter wäre vor allem die Notwendigkeit der in den Kostenaufstellungen angeführten Vorhaben und die Angemessenheit der Kostenhöhen zu hinterfragen. Weiters wäre auf das Vorhandensein und den Inhalt der Bedeckungsvorschläge hinsichtlich der Kosten der konkreten Arbeit einzugehen.

Dokumentation

- 19.1** Aufgrund mangelhafter Dokumentation in den Vergabeprotokollen waren die Entscheidungen über die Förderungsansuchen dem Grunde und/oder der Höhe nach nicht oder nur eingeschränkt nachvollziehbar. Verpflichtend vorgesehene Abschlussberichte wurden nur in Ausnahmefällen eingefordert.
- 19.2** Der RH bemängelte die fehlende Nachvollziehbarkeit der Antragsentscheidungen. Er regte an, zumindest in verkürzter Form die Förderungsentscheidungen dem Grunde und der Höhe nach ausreichend darzulegen und zu dokumentieren.
- 19.3** *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde durch eine bereits vollzogene zentrale Vergabe der Stipendien eine lückenlose Dokumentation aller mit der Vergabe verbundenen Prozesse gewährleistet.*

Verwendungsnachweis

- 20.1** Das Studienförderungsgesetz 1992 sah keine Verpflichtung zum Nachweis der tatsächlichen Aufwendungen durch den Förderungswerber nach Abschluss der Arbeit vor; entsprechende Nachweise wurden auch von den Universitäten nicht eingefordert. Ein möglicher Missbrauch von Förderungsmitteln schien dadurch nicht ausgeschlossen.
- 20.2** Der RH betonte die Notwendigkeit, zumindest ab einer bestimmten Höhe Aufwandspositionen auch tatsächlich durch den Förderungswerber nachweisen zu lassen. Das zur Zeit der Überprüfung angewandte Vergabesystem erschien nicht geeignet, einem möglichen Missbrauch von Förderungsmitteln wirksam vorzubeugen.

Generell wäre ein Mindestmaß an nachgängiger finanzieller Kontrolle anzustreben; der damit verbundene zusätzliche Aufwand sollte allerdings in einem angemessenen Verhältnis zum vergebenen Förderungsvolumen stehen. Zudem wäre die bestehende Möglichkeit einer teilweisen Einbehaltung der zugesagten Förderungssumme bis zur Vorlage eines Abschlussberichts zu nutzen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde der Empfehlung zur teilweisen Einbehaltung der Förderungssumme bereits gefolgt. Inwieweit eine Überprüfung der tatsächlichen Aufwendungen ökonomisch durchführbar wäre, werde geprüft.*

Förderungswürdige Aufwendungen

- 21.1** Das Studienförderungsgesetz 1992 beinhaltete keine ausdrückliche Bestimmung hinsichtlich der Art der förderungswürdigen Aufwendungen. Die Universitäten förderten daher unterschiedliche Kosten, wie etwa für die Anschaffung von Hardware, von Telefon-, Kopier- und Bindekosten, Büromaterialien, etc.
- 21.2** Nach Ansicht des RH wäre die Vergabe von Förderungsstipendien – in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Gesetzgebers bei Einführung dieser Förderung – auf solche wissenschaftliche Arbeiten einzugrenzen, deren Erstellung einen deutlich über das durchschnittliche Maß hinausgehenden Aufwand verursacht. Aufwendungen, die auch anderen Verfassern wissenschaftlicher Arbeiten regelmäßig zur Last fallen (z.B. Hardware, Büromaterial), wären nur in begründeten Ausnahmefällen zu fördern.

**Schluss-
bemerkungen****22** Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMBWK:

(1) Für die Verteilung der Förderungsmittel zwischen den Bildungseinrichtungen wären zusätzliche Kriterien heranzuziehen.

(2) Das bestehende Berichtswesen wäre in Richtung eines strategischen Controllings auszubauen.

(3) Eine einheitliche Vorgangsweise für eine Zuerkennung von Leistungs- und Förderungsstipendien an Studierende aus EU-Staaten wäre festzulegen.

den Universitäten:

(4) Es sollten mit den Zielen und Entwicklungsplänen abgestimmte gesamtuniversitäre Förderungsstrategien entwickelt werden.

(5) Die Förderungsentscheidungen wären dem Grunde und der Höhe nach ausreichend darzulegen und zu dokumentieren.

(6) Bei der Vergabe von Förderungsstipendien wäre die Einhaltung der gesetzlichen Erfordernisse (Vorlage eines nachvollziehbaren Kosten- und Finanzierungsplans sowie eines aussagekräftigen Gutachtens) eingehend zu prüfen.

(7) Für Aufwandspositionen wäre ab einer bestimmten Höhe ein Nachweis der tatsächlichen Aufwendungen zu verlangen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Kurzfassung

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Im Jahr 2003 führten die Finanzämter im Vergleich zum Jahr 2000 um rund ein Viertel weniger Betriebsprüfungen und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch. Die durchschnittlichen Prüfungsintervalle bei Betriebsprüfungen – das sind die Abstände zwischen zwei Prüfungen – betragen 2004 bei den Großbetrieben vier Jahre und bei den Mittelbetrieben 18 Jahre. Die Abstände zwischen den Betriebsprüfungen waren allerdings bundesweit sehr unterschiedlich.

Die Mehrergebnisse aus den Betriebs- und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stiegen um rund ein Drittel von 400,06 Mill. EUR (2000) auf 527,62 Mill. EUR (2003). Die Höhe der Mehrergebnisse ließ keine Aussage über die tatsächlichen Mehreinnahmen des Bundes aus den nachgeforderten Beträgen zu.

Eine nach statistischen Methoden durchgeführte Schätzung des RH ergab, dass bei fünf überprüften Finanzämtern mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % von den ausgewiesenen Mehrergebnissen höchstens 34 % entrichtet wurden. In vielen Fällen waren die nachgeforderten Beträge schon von vornherein uneinbringlich.

Die durchschnittliche Dauer einer Betriebsprüfung nach Kalendertagen verlängerte sich von 70 Tagen im Jahr 2000 auf 85 Tage im Jahr 2003; die durchschnittliche Dauer einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung stieg im selben Zeitraum von 13 Tagen auf 14 Tage.

Die Anzahl der Betriebsprüfer bei den Finanzämtern verminderte sich nach den Angaben des BMF zwischen 2000 und 2003 von 1.259 auf 1.170, somit um 7 %. Allerdings konnte das BMF die genaue Zahl der in den Prüfungsabteilungen der Finanzämter beschäftigten Bediensteten nicht angeben. Die Anzahl der Veranlagungsakten stieg zwischen 2001 und 2003 bundesweit um 4 % an.

Im Jahr 2000 war ein Betriebsprüfer im Durchschnitt noch an 149 Tagen unmittelbar mit der Durchführung von Prüfungen und der Erstellung des Prüfberichtes beschäftigt, im Jahr 2003 nur mehr an 132 Tagen.

Abgabengebarung der Vereine

Der RH erhob die Bedeutung der Vereine für das Abgabenaufkommen. Bei den Finanzämtern sind rund 9.700 Vereine steuerlich erfasst, das sind rund 9 % der in der Vereinsstatistik des BMI ausgewiesenen Vereine.

In den Jahren 1998 bis 2003 verbuchten die Finanzämter auf den Abgabenkonten der Vereine bundesweit Abgabenvorschreibungen in Höhe von 1,798 Mrd. EUR. Die bedeutendsten Abgaben der Vereine waren die Lohnabgaben mit einem Anteil von 87 %. 10 % der Abgaben entfielen auf die Umsatzsteuer.

Die Finanzämter führten im Zeitraum 1998 bis 2003 bei Vereinen insgesamt 2.902 Außenprüfungen durch, deren steuerliche Mehrergebnisse 43,66 Mill. EUR betragen.

Einzelfeststellung

Im Jahr 2001 tätigte eine Interessenvertretung finanzielle Zuwendungen an einen Verein, der diese Mittel größtenteils für die Errichtung einer Website verwendete.

Die steuerliche Beurteilung von Auskunftsersuchen eines Vereins und eines Bundesministers durch zwei Wiener Finanzämter ergab, dass im Zusammenhang mit den Zuwendungen der Interessenvertretung an den Verein und der Errichtung der Website durch den Verein keine Abgaben vorzuschreiben waren.

Aus einer Presseaussendung des BMF im Oktober 2003 ging hervor, dass satzungsgemäße Zuwendungen von Vereinen nicht der Schenkungssteuer unterliegen. Diese in der Presseaussendung vertretene Ansicht stützte sich nicht auf schriftlich erteilte Rechtsauskünfte im Zusammenhang mit der Schenkungssteuerpflicht von Vereinen.

Die Erledigungen der beiden Finanzämter waren nicht aufeinander abgestimmt. So ging das Finanzamt 4/5/10 davon aus, dass die Website nahezu ausschließlich die Person eines Bundesministers zum Inhalt hatte und damit ein einkommensteuerlicher Tatbestand verwirklicht war. Das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern hielt dagegen eine satzungsgemäße Zuwendung des Vereins an einen Bundesminister für gegeben, obwohl zum Zeitpunkt der Freischaltung der Website die Errichtung und der Betrieb einer „Homepage“ für NN kein Vereinszweck mehr war.

Kenndaten der Außenprüfung bei den Finanzämtern

Rechtsgrundlage	Bundesabgabenordnung, BGBl. 194/1961 i.d.g.F.			
Gebahrung	2000	2001	2002	2003
	in Mrd. EUR			
zu überprüfendes Abgabenaufkommen*	29,552	33,910	31,815	29,388
Außenprüfungen	Anzahl			
Betriebsprüfungen	20.665	19.727	17.501	15.721
Umsatzsteuer-Sonderprüfungen	22.464	21.737	19.502	17.678
Abgabennachforderungen	in Mrd. EUR			
durch Betriebsprüfungen	0,274	0,335	0,361	0,341
durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen	0,126	0,164	0,207	0,187
Außenprüfer	Anzahl			
	1.259	1.235	1.235	1.170

* Quelle: Bundesrechnungsabschluss, Kapitel 52

Kenndaten zur Abgabengebarung der Vereine

Rechtsgrundlage	Vereinsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 66/2002	
Im Jahresdurchschnitt 1998 bis 2003 vorgeschriebene Abgaben:	in Mill. EUR	
Umsatzsteuer	31,06	
Körperschaftsteuer	5,40	
Lohnabgaben	259,36	
sonstige Abgaben (z.B. Kapitalertragsteuer, Werbeabgabe)	3,91	
Steuerlich erfasste Vereine	Anzahl	
Stand: März 2004	9.695	

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von April bis September 2004 die Außenprüfung bei den Finanzämtern. Die Überprüfung umfasste schwerpunktmäßig die Finanzämter für den 1. Bezirk, für den 4., 5. und 10. Bezirk sowie für den 23. Bezirk in Wien, weiters die Finanzämter Graz-Stadt und Schärding. Zu dem im Dezember 2004 dem BMF und den Finanzämtern zugeleiteten Prüfungsergebnis des RH betreffend die Außenprüfung bei den Finanzämtern gab das BMF im März und im Mai 2005 Stellungnahmen ab. Die Gegenäußerungen des RH ergingen im April und Juni 2005.

(2) Die Finanzämter sind grundsätzlich für die Durchführung von Außenprüfungen bei den Mittel- und Kleinbetrieben innerhalb ihres Amtsbereiches zuständig. Für die Prüfung der Großbetriebe sind bundesweit acht eigene Dienststellen, die Großbetriebsprüfungen, eingerichtet.

Die Gebarungsüberprüfung des RH erstreckte sich auf die bei den Finanzämtern als eigene Abteilungen eingerichteten Betriebsprüfungen. Die den Finanzämtern ebenfalls obliegende gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben sowie die Gebührenprüfung waren in die Gebarungsüberprüfung nicht einbezogen.

Im Zuge der Reform der Finanzämter wurden die Betriebsprüfungsabteilungen mit den betrieblichen Veranlagungen (Innendienst) in die so genannten Teams „Betriebsveranlagung/-prüfung“ zusammengeführt. Die Neuorganisation der Finanzämter war während der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen und daher ebenfalls nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(3) Der RH untersuchte, inwieweit

- die Außenprüfungen der Finanzämter ihre Aufgaben, nämlich für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sorgen und die Verkürzung von Abgaben zu verhindern, erfüllten;
- die Auswahl der Prüfungsfälle und die zur Verfügung stehenden Kontroll- und Steuerungsinstrumente geeignet waren, diese Zielsetzung zu unterstützen;
- die aufgrund von Betriebsprüfungen vorgeschriebenen Abgabennachforderungen entrichtet wurden.

- 2 Der RH untersuchte im Rahmen seiner Gebarungüberprüfung im April 2004 auch die Abgabengebarung der Vereine. Das Prüfungsergebnis wurde im Juni 2004 als Teilbericht zu dem Prüfungsergebnis betreffend die Außenprüfung bei den Finanzämtern dem BMF und den von diesem Teil der Gebarungüberprüfung betroffenen Finanzämtern übermittelt. Das BMF gab im August 2004 dazu eine Stellungnahme ab. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Die vom RH getroffenen Feststellungen beruhten auf Auswertungen der vom BMF über Anforderung IT-mäßig zur Verfügung gestellten Abgabendaten der Vereine und auf Überprüfungen von Abgabenakten.

- 3 (1) Der Abgeordnete zum Nationalrat, Dr. Josef Cap, ersuchte mit Schreiben vom 4. Februar 2004 den RH um Überprüfung der Zuwendungen einer Interessenvertretung an einen Verein in steuerlicher Hinsicht. Auch das Interesse der Öffentlichkeit war auf die steuerliche Behandlung dieser Angelegenheit gerichtet.

Der RH trat der Durchführung einer einzelfallbezogenen Prüfung nicht näher, entschied aber, bereits abgeschlossene Verfahrensschritte in den Rahmen einer weiter gefassten Prüfung einzubeziehen. Die gegenständliche Prüfung war daher Teil der nach dem Prüfungsplan des RH vorgesehenen Gebarungüberprüfung betreffend die Außenprüfung bei den Finanzämtern.

(2) Die Überprüfung durch den RH fand im April 2004 bei zwei Finanzämtern statt. Das BMF und die beiden Finanzämter gaben zu dem im Juni 2004 als Teilbericht zugeleiteten Prüfungsergebnis im August 2004 Stellungnahmen ab. Die Gegenäußerung des RH erfolgte gemeinsam mit jener betreffend die Außenprüfung bei den Finanzämtern im April 2005. Das BMF gab im Mai 2005 eine weitere Stellungnahme ab.

(3) Gegenstand der Überprüfung war die Erledigung von Auskunftsersuchen eines Vereins und eines Bundesministers durch die zuständigen Finanzämter. Die Überprüfung der Verfahrensschritte betreffend den Verein und einen Bundesminister durch den RH beruhte auf der Einsichtnahme in die von den zuständigen Finanzämtern vorgelegten Unterlagen über die Auskunftspflichtverfahren, wobei der RH nur die steuerlich bedeutsamen Sachverhalte, die bei den betreffenden Finanzämtern aktenkundig waren, einbezog. Ergänzend dazu fanden Interviews mit Funktionären der Finanzverwaltung statt.

(4) Im Zusammenhang mit der Durchführung von Abgaben-, Monopol- oder Finanzstrafverfahren besteht die Verpflichtung zur abgabenrechtlichen Geheimhaltung. Zur Wahrung des Steuergeheimnisses sind auch die Organe des RH nach Maßgabe jener Grundsätze verpflichtet, die für den Schutz personenbezogener Daten und im Interesse der Wahrung der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse überprüfter Unternehmungen entwickelt wurden.

Demnach haben alle geprüften Stellen dem RH angesichts des weitreichenden Verfassungsauftrages zur Gebarungskontrolle ohne Rücksicht auf sonst bestehende Verschwiegenheitsgebote alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und seine Einsicht selbst in vertrauliche Unterlagen zu dulden. Der RH darf allerdings besonders geschützte Daten in seine Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper nur soweit aufnehmen, als es erforderlich ist, damit sich die Adressaten ein hinreichendes Bild über die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarungsüberprüfung der überprüften Institutionen machen können.

(5) Was die Prüfung von Abgabenverfahren im Besonderen anlangt, geht der RH davon aus, dass er im Sinne des Prüfungsmaßstabes der Übereinstimmung der Gebarung mit den bestehenden Gesetzen auch überprüfen kann, ob die von der Finanzverwaltung in Abgabenverfahren getroffenen Entscheidungen den bestehenden Vorschriften entsprechen oder nicht. Eine solche Beurteilung wird er jedoch nur dann treffen können, wenn der der überprüften Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt nach der dem RH vorliegenden Aktenlage vollständig geklärt ist.

(6) Ist dies bei einer vom RH überprüften Entscheidung nicht der Fall, dann muss sich der RH bei seinen Beanstandungen mit dem Hinweis auf die unzureichenden Ermittlungen begnügen. Es wäre dem RH jedenfalls verwehrt, mangelhafte oder unzureichende Ermittlungen durch eigene Einschätzungen oder gar durch eigene Erhebungen zu ersetzen und darauf aufbauend die von der Finanzverwaltung getroffene Sachentscheidung kritisch zu werten. Dies vor allem auch deshalb, weil andernfalls der tragende Grundsatz des rechtlichen Parteiengehörs verletzt wäre.

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Ziele und rechtliche Grundlagen der Außenprüfung

4 Das Ziel der Betriebsprüfung besteht unter anderem darin, durch ein flächendeckendes Kontrollsystem und durch Maßnahmen im Einzelfall die Richtigkeit der Besteuerungsgrundlagen zu bewirken. Weiters soll eine gleichmäßige Prüfungsdichte innerhalb vergleichbarer Betriebsgrößen sichergestellt werden. Die Finanzämter können bei jedem, der zur Führung von Büchern und Aufzeichnungen verpflichtet ist, jederzeit alle für die Erhebung von Abgaben bedeutsamen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse prüfen (Außenprüfung).

Personelle Ressourcen

Anzahl der Außenprüfer

5.1 Das BMF konnte keine Angaben über die genaue Anzahl der bei den Finanzämtern in den Außenprüfungen eingesetzten Bediensteten in Vollbeschäftigungsäquivalenten machen. Das in Verwendung stehende Personalinformationssystem des Bundes ließ eine exakte Erfassung nicht zu. Eine zusätzliche Ungenauigkeit ergab sich noch daraus, dass die Personalaufzeichnungen ab 2001 keine Trennung zwischen Betriebs- und Lohnsteuerprüfern enthielten.

Der RH legte seinen Auswertungen den aus den elektronischen Tagebuchaufzeichnungen der Prüfer rechnerisch ermittelten Ressourceneinsatz zugrunde. Die Abteilungs- und Gruppenleiter sowie Sachbearbeiter in der Außenprüfung führten keine Tagebuchaufzeichnungen, ihre Arbeitskapazität war somit im angegebenen Ressourceneinsatz nicht enthalten.

5.2 Ohne genaue Kenntnis des tatsächlichen Personaleinsatzes ist die Planung und Steuerung des Prüfungseinsatzes nicht möglich. Der RH hatte bereits im Rahmen der Überprüfung der Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2 S. 60 Abs. 4.2) das Fehlen aktueller und aussagekräftiger Personaldaten bemängelt und empfohlen, den Datenbestand entsprechend zu erweitern sowie eine taugliche Grundlage für die Personalplanung zu schaffen. Er wiederholte diese Empfehlung.

Die fehlende Kenntnis über die Anzahl der in den Prüfungsabteilungen eingesetzten Bediensteten verhindert auch eine aussagekräftige Berechnung der Kosten der Außenprüfung.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde langfristig im Rahmen eines Projekts eine Verknüpfung der Personaldaten mit den Daten des Abgabensinformationssystems erfolgen und über ein Datawarehouse für Controlling und Personaleinsatzsteuerung nutzbar gemacht.*

Außenprüfung bei den Finanzämtern

- 6.1** Der Personaleinsatz an Betriebsprüfern bei den Finanzämtern ging nach Auskunft des BMF seit 2000 um 7 % zurück.

Vollbeschäftigungsäquivalente	2000	2001	2002	2003
Amtsbetriebsprüfer	1.259	1.235	1.235	1.170

Im Vergleich zu dem sinkenden Prüferinsatz stieg die Zahl der Veranlagungsakten bundesweit allein zwischen 2001 und 2003 von 1,068.035 auf 1,113.293, somit um 4 %; darin war ein Anstieg der Klein- und Kleinstbetriebe um 8 % enthalten.

- 6.2** Angesichts der laufenden Verminderung des Prüferinsatzes wies der RH auf die Studie eines externen Beraters vom Jänner 2001 hin, die von Wachstumsoptionen ausging und eine Stärkung der Amtsbetriebsprüfung um rd. 300 bis 600 Prüfer vorsah.
- 6.3** *Laut Mitteilung des BMF sei der Rückgang der Prüfer verhältnismäßig geringer als die Personaleinsparungen im Ressort. Im Zuge der Reform der Finanzverwaltung sei die Aufstockung um insgesamt ca. 300 Betriebsprüfer geplant. In den Finanzämtern sollen daher bis zum Jahr 2006 ca. 1.400 bis 1.500 Betriebsprüfer im Einsatz sein, was auch eine spürbare Steigerung gegenüber dem Jahr 2000 darstelle.*

Produktive Prüfungszeit

- 7.1** Neben der Verringerung der Zahl der eingesetzten Betriebsprüfer war auch ein Rückgang der unmittelbar für Betriebsprüfungen und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen aufgewendeten Prüfungs- und Berichtstage je Vollbeschäftigungsäquivalent feststellbar. Die durchschnittlichen jährlichen Falltage* je Vollbeschäftigungsäquivalent sanken im Zeitraum von 2000 bis 2003 von 149 auf 132 Falltage (minus 11 %).

* Falltage sind die unmittelbar für Betriebsprüfungen und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen aufgewendeten Prüfungs- und Berichtstage.

- 7.2** Der zeitliche Einsatz der Betriebsprüfer in ihrem eigentlichen Tätigkeitsbereich, der Außenprüfung, war gering. Der RH empfahl daher, dem Kernbereich der Außenprüfung größere Bedeutung beizumessen und die Falltage je Vollbeschäftigungsäquivalent wieder deutlich zu erhöhen.

- 7.3** *Das BMF teilte mit, die Gründe für den Anstieg der Nichtleistungstage lägen insbesondere in einem erhöhten Schulungs- und Informationsbedarf, sowie darin, dass die Finanzämter in den Reformprozess eingebunden waren.*
- 7.4** Der RH wies darauf hin, dass 2004 nach seinen Berechnungen ein weiterer signifikanter Rückgang der produktiven Prüfungszeit (125,5 Falltage je Vollbeschäftigungsäquivalent) zu verzeichnen war.

Personalbedarf

- 8.1** Die Personalverteilung in den Finanzämtern ist gemessen an den Veranlagungsakten je Außenprüfer (in Vollbeschäftigungsäquivalenten) bundesweit unausgewogen. Im Bundesdurchschnitt entfielen im Jahr 2001 752 Veranlagungsakten auf einen Außenprüfer (einschließlich der Prüfer für die lohnabhängigen Abgaben), im Jahr 2003 waren es bereits 815; der Anstieg betrug 8 %.
- 8.2** Der RH empfahl dem BMF, eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen, die sich an der Zahl der zu prüfenden Fälle, an der durchschnittlichen Verfahrensdauer einer Außenprüfung und den angestrebten Prüfungsintervallen orientiert. In Anbetracht der beabsichtigten personellen Aufstockung der Außenprüfung wäre diese Maßnahme die Grundlage für eine ausgewogene Prüferausstattung in den neu strukturierten Finanzämtern und läge zudem im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Anregung des RH, eine systematische Personalbedarfsrechnung durchzuführen, aufgreifen und noch im Jahr 2005 entsprechende Bedarfsmodelle erarbeiten. Der effektive Einsatz derartiger Personalbedarfsmodelle werde aber wegen der erforderlichen Validität der Personaldaten erst im Zuge der Umstellung auf SAP sinnvoll sein.*

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Betriebsprüfung

Auswahl der Prüfungsfälle

- 9.1** (1) Die Erstellung des Jahresprüfungsplans eines Finanzamtes oblag den Leitern der Betriebsprüfungsabteilungen, in den Finanzämtern mit der neuen Organisationsstruktur den Teamleitern. Für die Fallauswahl stehen drei Auswahlarten zur Verfügung, nämlich die Zeit-, die Gruppen- und die Einzelauswahl der Fälle.

Zeitauswahl bedeutet, dass die am längsten nicht geprüften Fälle in den Jahresprüfungsplan aufzunehmen sind. Bei der Gruppenauswahl werden die Fälle nach einem Zufallssystem bestimmt. Die Zeit- und die Gruppenauswahlfälle ermittelt das BMF für die Finanzämter.

Die Einzelauswahlfälle wählen die Finanzämter eigenständig aus. Es werden dabei Fälle in den Jahresprüfungsplan aufgenommen, bei denen der Amtsvorstand oder der Teamleiter aufgrund eigener Wahrnehmung, vorhandenen Kontrollmaterials oder über Ersuchen anderer Stellen des Finanzamtes eine Prüfung anordnet; weiters fallen darunter jene Fälle, die für andere Finanzämter oder für Großbetriebsprüfungen erledigt werden.

Die Finanzämter gingen bei der Fallauswahl für die Jahresprüfungspläne allerdings uneinheitlich vor.

- (2) Die Zahl der durchgeführten Betriebsprüfungen ging von 2000 bis 2003 um ein Viertel zurück. Die Mehrergebnisse (= Abgabennachforderungen) stiegen in diesem Zeitraum erheblich:

	2000	2001	2002	2003
Summe Prüfungsfälle	20.665	19.727	17.501	15.721
	in Mill. EUR			
Summe Mehrergebnisse	274,10	335,14	361,23	340,82

Die Abgabennachforderungen der Amtsbetriebsprüfungen stammten zu mehr als 80 % aus Einzelauswahlfällen. Die Initiative für ein Prüfungsersuchen war aber weitgehend dem persönlichen Engagement der Mitarbeiter im Innendienst überlassen. Die Qualität der Prüfungsersuchen hing von der praktischen Erfahrung und den steuerlichen Fachkenntnissen der jeweiligen Mitarbeiter ab. Außerdem behinderte die mangelnde Kommunikation zwischen Innen- und Außendienst häufig den für eine Qualitätsverbesserung erforderlichen Erfahrungsaustausch.

- 9.2 Der hohe Rückgang an Betriebsprüfungen, die damit verbundene Vergrößerung der Prüfungsintervalle und die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Finanzämter bei der Fallauswahl für die Jahresprüfungspläne sollten nach Ansicht des RH gegensteuernde Maßnahmen auslösen.

Der RH hielt ferner Vorkehrungen für eine systematische Erfassung der prüfungswürdigen Fälle und eine Evaluierung der getroffenen Fallauswahl für erforderlich. Er empfahl, im Rahmen eines überregionalen Erfahrungsaustausches Kriterien für die Prüfungswürdigkeit von Fällen und für die Meldung zur Durchführung einer Außenprüfung zu erarbeiten.

- 9.3 *Das BMF teilte dazu mit, risikobehaftete Fälle seien tendenziell komplexer und in der Prüfung aufwendiger, so dass damit zwangsläufig ein Rückgang der Gesamtzahl der geprüften Fälle verbunden sei. Weiters solle die Installation eines Risiko-Information- und Analysezentrum in Zukunft dazu führen, dass den Finanzämtern Risikoprofile für die Fallauswahl zur Verfügung stehen.*

- 9.4 Der RH wies darauf hin, dass 2004 im Zusammenhang mit der Umsetzung organisatorischer Änderungen ein weiterer Rückgang auf 13.637 Betriebsprüfungen zu verzeichnen war. Die Summe der Mehrergebnisse lag im Jahr 2004 außerdem unter jener der Vorjahre.

Betriebskategorien

- 10.1 Die steuerlich erfassten Unternehmen werden von der Abgabenverwaltung unabhängig von ihrer Rechtsform in Betriebskategorien eingeteilt. Bis zum Jahr 2001 erfolgte die Zuordnung eines Betriebes zu einer Betriebskategorie aufgrund definierter Umsatz- bzw. Gewinn Grenzen. Seit 2002 gibt es sieben Betriebskategorien – Groß-(G1,G2,G3), Mittel-(M) und Kleinbetriebe (K1,K2;K3) –, die sich an Umsatzgrenzen und Arbeitnehmerzahlen orientieren*.

* Kategorisierung der Unternehmen: Eine Kategorie wird erreicht, wenn entweder der Umsatz oder die Zahl der Arbeitnehmer überschritten wird.

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Betriebskategorie	Betriebsart, Branche	Umsatz über EUR	Arbeitnehmer über
Größtbetriebe G1	Land- und Forstwirtschaft	8,800.000	500
	Handel, Lagerung	29,100.000	500
	Verkehr, Nachrichten	36,400.000	500
	Geld, Kreditwesen	18,200.000	500
	Versicherungen	72,700.000	500
	alle Übrigen	18,200.000	500
Großbetriebe G2	alle Branchen	6,250.000	100
Großbetriebe G3	freie Berufe	727.000	50
	alle Übrigen	2,181.000	50
Mittelbetriebe M	alle Branchen	364.000	25
Kleinbetriebe K1	alle Branchen	110.000	10
Kleinbetriebe K2	alle Branchen	unter K1	unter K1
Kleinbetriebe K3	alle Branchen	kein steuerpflichtiger Umsatz und keine Arbeitnehmer	

Den höchsten Anteil am Mehrergebnis der Finanzämter hatten Betriebsprüfungen bei den Kleinbetrieben mit steigender Tendenz. Im Jahr 2000 betrug ihr Anteil am Gesamtmehrergebnis noch 47 %, im Jahr 2003 bereits 54 %.

Im Bereich der Kleinbetriebe wiederum erzielten die Finanzämter die höchsten durchschnittlichen Mehrergebnisse je Fall und Betriebsgröße bei der jeweils kleinsten Betriebskategorie. Im Jahr 2003 lag das Mehrergebnis bei durchschnittlich 28.035 EUR je Fall und war damit höher als bei den Mittelbetrieben (21.389 EUR).

- 10.2** Angesichts der hohen durchschnittlichen Mehrergebnisse je Prüfungsfall bei den Kleinstbetrieben empfahl der RH, ihren Anteil an den geprüften Unternehmen zu erhöhen.
- 10.3** *Laut Mitteilung des BMF soll dem vom RH festgestellten hohen Mehrergebnis bei Betrieben der kleinsten Betriebskategorie durch eine verbesserte risikoorientierte Fallauswahl in diesem Segment Rechnung getragen werden.*

Effizienz der Fallauswahl

- 11.1** Das BMF beabsichtigte im Jahr 2001, Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Betriebsprüfungen und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zu setzen, indem es eine Leistungskennzahl zur Feststellung der Wirkung der Fallauswahlmechanismen einführte. Danach lag ein erhebliches Mehrergebnis je Fall vor, wenn es den Betrag von 3.600 EUR überstieg.

- 11.2** Im Jahr 2003 wurden 27 % der Betriebsprüfungen ohne Mehrergebnis oder mit einer Abgabengutschrift abgeschlossen. Bei 49 % der im Jahr 2003 abgeschlossenen Betriebsprüfungen ergab sich ein geringeres Mehrergebnis als 3.600 EUR.

Im Hinblick auf die elektronische Veranlagung misst der RH der Treffsicherheit der Risikoanalyse für die Auswahl der Fälle zur Außenprüfung besondere Bedeutung bei. Da überdies durch erweiterte Kennzahlen in den Abgabenerklärungen die Datenbasis für die Ableitung von Risikofaktoren verbreitert wird, ist nach Ansicht des RH eine merkliche Reduzierung der Fälle mit keinem oder nur geringem Mehrergebnis zu erwarten.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei der Ausbau der Risikoanalyse ein mehrjähriger Prozess, der nunmehr aufgrund erweiterter Datenstrukturen in den Steuererklärungen eine bessere Grundlage erhalten hätte. Im Bereich der von Abgabenverkürzungen am meisten betroffenen Abgabenart Umsatzsteuer sei ein Projekt für eine Komplett-Risikoanalyse geplant.*

Umsatzsteuer-Sonderprüfung

Qualität der Fallauswahl

- 12.1** Bundesweit führten rund zwei von drei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zu keinem Mehrergebnis von mehr als 3.600 EUR.

Zur Fallauswahl für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen wird auch eine IT-unterstützte Risikoanalyse (Risikoauswahlfälle) eingesetzt. Sie gibt das Risiko an, das daraus resultiert, dass Unternehmen ihren umsatzsteuerlichen Verpflichtungen entweder gar nicht, nur teilweise oder nicht zeitgerecht nachkommen.

Ein System der Fallauswahl mit Hilfe einer IT-unterstützten Risikoanalyse hängt entscheidend von der Qualität der Grunddaten ab. Die Datenqualität war jedoch, wie der RH feststellte, vielfach nicht sichergestellt.

- 12.2** Der RH regte an, die Treffsicherheit der Risikoanalyse entscheidend zu verbessern. Dazu bedarf es der Analyse sämtlicher zur Verfügung stehender Informationen, die sowohl innerbetrieblich als auch im Vergleich zu Fällen verschiedener Branchen oder Betriebsgrößen über einen längeren Zeitraum gewonnen werden können.

Zusätzlich wäre die verpflichtende Abgabe von elektronischen Umsatzsteuer-Voranmeldungen auch für Unternehmer mit (Vorjahres-)Umsätzen von weniger als 100.000 EUR anzustreben. Diese Maßnahme empfahl der RH bereits in seinem Bericht über die Erhebung der Umsatzsteuer, Reihe Bund 2003/4 S. 85 Abs. 6.3.

- 12.3** *Das BMF teilte mit, die Bedeutung der Grunddaten für die Risikoanalyse sei erkannt und die Finanzämter auf die notwendige Wartung hingewiesen worden.*

Die vom RH angeregte Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen auch für Betriebe mit weniger als 100.000 EUR Umsatz entspreche den Intentionen des BMF. Ein neuerlicher Vorstoß des BMF Ende 2004 habe jedoch nicht umgesetzt werden können.

Prüfungskapazität für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

- 13.1** Gemessen an den für Betriebs- und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen insgesamt aufgewendeten Falltagen stieg der Anteil der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen bundesweit von 17 % im Jahr 2000 auf 19 % im Jahr 2003 geringfügig an. Die Bandbreite bei den einzelnen Finanzämtern erstreckte sich allerdings von 12 % bis 32 %.

Bundesweit war zwischen den Jahren 2000 und 2003 die Anzahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stark rückläufig und sank von 22.464 Prüfungen im Jahr 2000 auf nur noch 17.678 im Jahr 2003. Das entsprach einem Rückgang von 21 %.

Die Mehrergebnisse bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stiegen insgesamt von 125,96 Mill. EUR im Jahr 2000 auf 186,80 Mill. EUR im Jahr 2003. Das durchschnittliche Mehrergebnis bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen je Fall betrug im Jahr 2003 bei Einzelauswahlfällen 14.669 EUR und bei Risikoauswahlfällen 6.595 EUR.

- 13.2** Die schlechteren Ergebnisse der Risikoauswahlfälle gegenüber den Einzelauswahlfällen verdeutlichen den Bedarf nach einer Qualitätsverbesserung bei der IT-unterstützten Risikoanalyse.

Neben hohen Mehrergebnissen sprechen für die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen die größere Zeitnähe im Vergleich zu den Betriebsprüfungen sowie die budgetäre Bedeutung der Umsatzsteuer für den Bundeshaushalt. Durch die Zeitnähe kommt ihnen auch eine besondere generalpräventive Wirkung zu.

- 13.3** Laut Mitteilung des BMF werde dem unterschiedlichen Kapazitätseinsatz der Finanzämter im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen mit den Zielvereinbarungen für 2005 Rechnung getragen, indem 20 % der gesamten Kapazität der Außenprüfung für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen als Zielwert vorgesehen seien.

Prüfungsablauf

Verfahrensdauer

- 14.1** Die Auswertung sämtlicher Prüfungsfälle der Jahre 2000 bis 2003 durch den RH ergab einen Anstieg der durchschnittlichen Verfahrensdauer (Prüfungsbeginn bis Schlussbesprechung) bei Betriebsprüfungen von 70 auf 85 Tage und bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen von 13 auf 14 Tage.

Prüfungsunterbrechungen und –verzögerungen durch die Finanzverwaltung ergaben sich häufig wegen umfangreicher Erhebungen oder der Befassung anderer Stellen. Durch Abgabepflichtige oder deren steuerliche Vertreter konnte dabei ein zügiger Prüfungsablauf behindert werden, indem Unterlagen nicht oder nicht termingerecht zur Verfügung gestellt oder nur unvollständig und in Etappen übermittelt wurden. Zudem wurden Fragen zögerlich und nur nach mehrmaligen Erinnerungen beantwortet oder Termine kurzfristig abgesagt.

Mehr als die Hälfte der Prüfer bei den vom RH besuchten Finanzämtern vertrat die Ansicht, Prüfungsverzögerungen seitens der geprüften Unternehmen wiesen eine steigende Tendenz auf.

- 14.2** Den Prüfungsverzögerungen und –verschiebungen konnte die Finanzverwaltung nicht wirksam begegnen. Die einschlägige Dienstanweisung eröffnete nur begrenzt Möglichkeiten, die außerdem vielfach nicht wahrgenommen wurden. Der RH empfahl daher dem BMF, durch eine verstärkte Einbindung der Teamleiter in den Prüfungsprozess finanzinterne Verfahrensschritte zu straffen, um von der Betriebsprüfung selbst verursachte Verzögerungen weitgehend zu vermeiden. Weiters sollte ein Maßnahmenkatalog unter aktiver Einbeziehung erfahrener Außenprüfer erstellt werden.

Kritisch vermerkte der RH die Erhöhung der durchschnittlichen Prüfungsdauer sowie die bereits erwähnte Verringerung der produktiven Prüfzeit.

Außenprüfung bei den Finanzämtern

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die Erhöhung der durchschnittlichen Prüfungsdauer auch auf die notwendige Klärung komplexer Sachverhalte durch die Finanzbehörden zurückzuführen.*
- 14.4** Die vom BMF als Ursache für den markanten Anstieg der durchschnittlichen Verfahrensdauer angeführte notwendige Klärung komplexer Sachverhalte erklärte nach Ansicht des RH jedoch nicht den hohen Anstieg der Verfahrensdauer.

Der RH empfahl, nach Abschluss des Organisationsänderungsprozesses bei den Finanzämtern die Verschlechterung der Leistungskennzahlen generell zum Gegenstand einer eingehenden Analyse zu machen.

Dokumentation der Prüfungsfeststellungen

- 15.1** Der RH stellte bei den untersuchten Fällen unterschiedliche Dokumentationsqualitäten, auch innerhalb eines Finanzamtes, fest. Die größten Unterschiede bestanden bei der Dokumentation und Sicherung der Daten aufgrund des Einsatzes von Prüfsoftware.
- 15.2** Nach einem Erlass des BMF sind zur Wahrung der Datensicherheit entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen zu setzen. Der RH bemängelte, dass nähere Erläuterungen darüber, welche Methoden und Vorgangsweisen die Finanzämter für die Sicherstellung der Datensicherheit tatsächlich anwenden sollen, jedoch fehlen.

Er empfahl dem BMF, Mindeststandards für die Dokumentation des Prüfungsablaufes und für eine gesicherte Ablage elektronischer Daten vorzugeben. Zudem regte der RH die Einführung eines elektronisch unterstützten Arbeitsbogens an, der die Prüfer nach Maßgabe der von ihnen gewählten Arbeitsschritte durch das Prüfungsgeschehen führt. Dabei wäre auch die Einbeziehung eines Ablagesystems für die IT-unterstützt ausgewerteten Daten und die Dokumentation der Prüfungsfeststellungen sinnvoll (elektronisches Archiv).

- 15.3** *Laut Mitteilung des BMF werde die Empfehlung betreffend den IT-unterstützten Arbeitsbogen und die gesicherte Ablage elektronischer Daten, insbesondere unter Berücksichtigung einer Kosten-Nutzen-Rechnung und der Machbarkeit, geprüft werden.*

Prüfungsintervalle bei Betriebsprüfungen

16.1 Prüfungsintervalle sind errechnete Größen, welche die durchschnittlichen zeitlichen Abstände zwischen zwei Betriebsprüfungen angeben. Im Jahr 2004 lagen die durchschnittlichen Prüfungsintervalle – unter Berücksichtigung der Betriebsprüfungen der Finanzämter und der Großbetriebsprüfungen – für Großbetriebe bei vier Jahren, für Mittelbetriebe bei 18 und für Kleinbetriebe bei 111 Jahren. Ein Teil der Kleinbetriebe ist allerdings nicht als prüfungswürdig zu betrachten.

Die durchschnittlichen Prüfungsintervalle waren bei den Finanzämtern bundesweit sehr unterschiedlich. Die längsten Prüfungsintervalle für Großbetriebe stellte der RH bei den Finanzämtern jeweils mit sieben Jahren fest, für Mittelbetriebe mit 37 Jahren und für Kleinbetriebe mit 215 Jahren.

16.2 Die Auswertung des RH verdeutlichte angesichts der langen Prüfungsintervalle für kleinere Betriebe in Kombination mit den dabei erzielten hohen durchschnittlichen Mehrergebnissen je Fall das Risiko für die Finanzverwaltung, nachhaltig Einnahmenausfälle in Kauf zu nehmen. Die großen Unterschiede in den Prüfungsintervallen zwischen den Finanzämtern widersprachen dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Nach Ansicht des RH darf es nicht vom Standort eines Betriebes abhängen, ob dieser häufig oder selten geprüft wird.

Der RH empfahl, für vergleichbare Betriebsgrößen und Branchen möglichst einheitliche Prüfungsintervalle vorzusehen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei bei einer Angleichung der Prüfungsintervalle bei Klein- und Mittelbetrieben zu befürchten, dass dies sowohl zu Lasten der Prüfungsintervalle bei den Mittelbetrieben als auch zu Lasten der Treffsicherheit gehe, weil die Masse der Kleinbetriebe als nicht prüfungswürdig erscheine.*

Entrichtung der Abgabennachforderungen aufgrund von Betriebsprüfungen

Prüfungsdurchführung

17 Für die Erhebung der Entrichtungsquote der Abgabennachforderungen aufgrund von Betriebsprüfungen ging der RH von den abgeschlossenen Betriebsprüfungen der Jahre 1996 bis 2003 bei den fünf überprüften Finanzämtern aus (Grundgesamtheit). Nach der Auswahl der Stichprobenfälle erhob der RH zu jedem dieser Fälle folgende Kenndaten:

– die auf den Abgabenkonten der Abgabepflichtigen vorgeschriebenen Mehrergebnisse nach den Betriebsprüfungen,

Außenprüfung bei den Finanzämtern

- die Mehrergebnisse nach rechtskräftigem Abschluss der Abgabeverfahren,
- die Höhe und das Ausmaß der Entrichtung der vorgeschriebenen Mehrergebnisse.

Auswahlmethode

- 18** Wegen der Inhomogenität und der großen Anzahl der Fälle bediente sich der RH der Methode der geschichteten Zufallsauswahl und bildete zunächst entsprechend der Höhe der einzelnen Mehrergebnisse wertabhängige Klassen. Es wurden fünf Klassen gebildet, Mehrergebnisse bis 20.000 EUR, über 20.000 EUR, über 50.000 EUR, über 100.000 EUR und über 1 Mill. EUR. Bei der Festlegung der Stichprobengrößen je Klasse ging der RH davon aus, dass die Prüfungswürdigkeit – und damit auch die relative Anzahl in der Stichprobe – mit der Höhe der Mehrergebnisse zunahm. Insgesamt erfasste die Stichprobe 4 % der Fälle, jedoch 38 % der Mehrergebnisse.

In der Klasse mit einem Mehrergebnis über 1 Mill. EUR umfasste die Stichprobe 80,9 % der Fälle und 89,7 % der Mehrergebnisse der Grundgesamtheit dieser Klasse, bei der Klasse mit einem Mehrergebnis bis 20.000 EUR waren es dagegen nur 2 % der Fälle und 2,1 % der Mehrergebnisse der Grundgesamtheit dieser Klasse. Innerhalb der Klassen erfolgte die Stichprobenziehung mit Hilfe eines IT-unterstützten Auswahlverfahrens nach dem Zufallsprinzip, wobei der RH bestrebt war, die Verhältnisse und die Verteilung der Grundgesamtheit möglichst auch in der Stichprobe abzubilden.

Die Aufteilung der Stichprobenfälle auf die fünf Finanzämter erfolgte entsprechend dem Anteil der Fälle in den jeweiligen Klassen.

Ergebnisse der Auswertungen

- 19.1** Von den 552 Fällen der Stichprobe konnten 25 Fälle nicht ausgewertet werden, weil entweder keine Akten zur Verfügung standen oder die von den Betriebsprüfern festgestellten Mehrergebnisse ausschließlich Festsetzungen für Monatszeiträume enthielten. In die Untersuchung wurden jedoch nur Jahreszeiträume einbezogen.

Die Ergebnisse der Auswertungen der vom RH erhobenen Daten beruhen auf statistisch-mathematischen Berechnungen. Das von der Stichprobe umfasste Mehrergebnis von 199,69 Mill. EUR wurde von den Abgabepflichtigen im Ausmaß von 26,59 Mill. EUR entrichtet, das waren 13,3 %. In der Klasse mit den Mehrergebnissen von über 1 Mill. EUR wurde vom Gesamtmehrergebnis nur ein Anteil von 7,8 % entrichtet, in der Klasse mit den Mehrergebnissen bis zu 20.000 EUR betrug der Anteil 75 %.

Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit lässt sich statistisch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % (Vertrauensbereich) die Schätzung ableiten, dass in den vom RH überprüften Finanzämtern insgesamt wenigstens 28,2 % (154,70 Mill. EUR) und nicht mehr als 34,4 % (189,11 Mill. EUR) der nach Betriebsprüfungen festgestellten und vorgeschriebenen Mehrergebnisse entrichtet wurden.

Das bedeutet, dass bei den fünf Finanzämtern von den Abgabennachforderungen, die nach Betriebsprüfungen als Mehrergebnisse ausgewiesen wurden, höchstens 34,4 % entrichtet wurden. In vielen Fällen war die Einbringlichkeit der Nachforderungen von vornherein aussichtslos.

- 19.2** Die Wahrscheinlichkeit der Entrichtung von Abgabenrückständen nahm mit der Höhe der vorgeschriebenen Mehrergebnisse deutlich ab. Angesichts der hohen Abgabenausfälle empfahl der RH, Maßnahmen der Betrugsbekämpfung zu stärken, um hohe Steuerausfälle durch zeitnahes Tätigwerden so gering wie möglich zu halten.

Angesichts der schlechten Entrichtungswerte wird auch deutlich, dass dem Mehrergebnis in seiner derzeit erfassten Form keine zuverlässige Aussagekraft für die Wirksamkeit der Betriebsprüfung beigemessen werden kann.

- 19.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF sei der RH nicht darauf eingegangen, dass ein klarer Gesetzauftrag zur Vorschreibung der Abgabennachforderungen ohne Berücksichtigung der Einbringlichkeit bestehe.*

(2) *Der RH habe von 81 Finanzämtern im Prüfungszeitraum nur fünf Finanzämter ausgewählt.*

(3) Bezüglich der Stichprobenprüfung sei aus dem Bericht nicht zu entnehmen, nach welchem Verfahren die Stichprobenprüfung erfolgte. Der RH habe eine Schichtenbildung entsprechend der Höhe der einzelnen Mehrergebnisse vorgenommen, wobei die Homogenität der Klassen nicht gewahrt worden wäre. Weiters habe der RH nicht offen gelegt, wie der Stichprobenumfang in den einzelnen Klassen festgelegt worden sei.

(4) Die Standardabweichungen der Abgabennachforderungen seien extrem unterschiedlich.

(5) Das Ergebnis der Stichprobenprüfung des RH stehe im Widerspruch zu den Erfahrungswerten des BMF. Aufgrund von im Sommer 2004 durchgeführten Einbringlichkeitsanalysen seitens des BMF gehe klar hervor, dass über sämtliche Abgabennachforderungen des Bundes, bei denen ein Rückstandsabweisungsfertig wurde, die Einbringlichkeitsquote jedenfalls bei einer Bandbreite von 30 % bis 40 % liege.

19.4 (1) Der RH stimmt dem BMF zu, dass Abgaben unabhängig von ihrer Einbringlichkeit festzusetzen sind. Dennoch stellt die Entrichtungsquote eine wichtige Managementinformation dar. Die Außenprüfung kann nach Ansicht des RH nicht nur am Mehrergebnis gemessen werden, ohne die tatsächliche Entrichtung der Abgabennachforderungen zu berücksichtigen.

(2) Da eine flächendeckende IT-mäßige Auswertung der Entrichtungsquote nicht möglich ist, müssten Lösungen gesucht werden, die mit einem vertretbaren Ressourcenaufwand ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis bringen. Im Übrigen entsprach die vom RH angewandte Stichprobenmethode anerkannten Grundsätzen der Statistik. Die daraus gezogenen Schlüsse sind daher stichhältig.

(3) Klassen mit großer Streuung waren stärker vertreten, innerhalb der Klassen wurden Zufallsstichproben gezogen. Damit sind die Grundprinzipien der statistischen Stichprobenziehung gewahrt, insbesondere können Konfidenzintervalle (Vertrauensbereiche) nach den klassischen statistischen Methoden berechnet werden.

Da die Klassengrößen vor der Stichprobenziehung festgelegt wurden und innerhalb der Klassen eine reine Zufallsauswahl vorgenommen wurde, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmtes Element in die Stichprobe aufgenommen wurde, exakt bestimmbar. Diese Wahrscheinlichkeiten sind allerdings nicht für alle Elemente gleich. Das ist aber genau das Prinzip von geschichteten Stichproben.

(4) Es trifft zu, dass die Standardabweichungen in den einzelnen Klassen extrem unterschiedlich sind. Deswegen wurde eine geschichtete und keine ungeschichtete Stichprobe gezogen.

(5) Zu den vom BMF angeführten Erfahrungswerten, die im Widerspruch zu den Ergebnissen des RH stünden, ist auszuführen, dass der RH im Jahr 2000 im Rahmen der Gebarungüberprüfung betreffend die Situation der Abgabeneinbringung (Reihe Bund 2001/2 S. 27) aufgrund eines statistisch-mathematischen Verfahrens die Einbringlichkeit der vollstreckbar aushaftenden Rückstände aus der betrieblichen Veranlagung erhob. Die erwartete Einbringlichkeit der in Vollstreckung befindlichen Rückstände aus der betrieblichen Veranlagung lag damals bei rd. 18,9 %.

Controlling und Leistungskennzahlen

20.1 Das Controlling war während der Gebarungüberprüfung des RH im Aufbau. Der RH bezog daher nur den Bereich der Leistungskennzahlen in seine Prüfung ein. Er erhob dazu mit Hilfe von Fragebögen bei den Prüfern der besuchten Finanzämter, welche Kennzahlen ihrer Meinung nach für die Beurteilung der Leistung eines Prüfers aussagekräftig wären.

Die Befragung ergab, dass nach Ansicht der Prüfer der bisher am häufigsten verwendeten Kennzahl, nämlich dem Mehrergebnis, die geringste Aussagekraft zukam; als treffender wurden die Art der Prüfungsfeststellung und die Änderung der Steuerbemessungsgrundlage eingeschätzt.

20.2 Angesichts der geringen Entrichtungsquote der Mehrergebnisse hielt der RH die vom Mehrergebnis abgeleiteten Kennzahlen für wenig aussagekräftig. Er empfahl daher eine Ausweitung der derzeit in Verwendung stehenden Kennzahlen. Diese sollten auch die rechtskräftige Änderung der Steuerbemessungsgrundlage, die Art der Prüfungsfeststellung sowie das Ausmaß der Entrichtung der nachgeforderten Beträge umfassen.

Bereits in seinem Bericht über die Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2 S. 67 Abs. 12.3) hatte der RH empfohlen, neben den eingesetzten Leistungskennzahlen auch die Veränderung der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge zu berücksichtigen.

Außenprüfung bei den Finanzämtern

Die Möglichkeit der Finanzämter, auf steuerrelevante Daten selbst zugreifen zu können, untersuchte der RH bereits bei seiner Überprüfung betreffend die Erhebung der Umsatzsteuer (Reihe Bund 2003/4 S. 83 Abs. 3.2). Er empfahl, den Finanzämtern den Zugang zu allen notwendigen Daten und Informationen zur Erstellung eigener Auswertungen und Analysen einzuräumen.

20.3 *Laut Mitteilung des BMF sei das (einbringliche) Mehrergebnis bei Abschluss der Prüfung auf aggregierter Ebene als Messgröße unter anderem für den Erfolg des Risikomanagements (im Sinne der Effektivität) jedenfalls von Bedeutung. Die vom RH ausgesprochene Empfehlung betreffend die Ausweitung der bestehenden Kennzahlen decke sich weitgehend mit den an die IT-Sektion im Jahr 2004 gestellten Anforderungen.*

Abgabengebarung der Vereine

Steuerliche Erfassung **21.1** (1) Ein Verein ist ein auf Dauer angelegter, aufgrund von Statuten organisierter Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen und ideellen Zwecks. Der Verein darf nicht auf Gewinn gerichtet sein. Das Vereinsvermögen darf nur im Sinne des Vereinszwecks verwendet werden.

Die steuerliche Erfassung der Vereine durch die Finanzämter erfolgt aufgrund von Meldungen oder Auskunftersuchen anlässlich der Gründung oder der Aufnahme einer steuerpflichtigen Tätigkeit durch den Verein, weiters durch Anzeigen oder Kontrollmitteilungen. Eine systematische Erfassung der Vereine erfolgt nicht.

(2) Anfang 2004 wies die Vereinsstatistik des BMI einen Vereinsbestand in Österreich von 108.149 Vereinen aus; 9.695 Vereine, somit rd. 9 % aller bestehenden Vereine, waren steuerlich erfasst. Die Vereine verteilten sich auf die Bundesländer folgendermaßen:

Bundesland	Anzahl der Vereine	in %	Steuerlich erfasste Vereine	in %
Wien	22.825	21	3.037	31
Niederösterreich	19.916	18	1.271	13
Burgenland	4.351	4	277	3
Oberösterreich	14.765	14	1.310	14
Steiermark	16.348	15	1.243	13
Kärnten	9.389	9	690	7
Salzburg	6.239	6	705	7
Tirol	9.596	9	738	8
Vorarlberg	4.720	4	424	4
Summe	108.149	100	9.695	100

Quelle: BMI, BMF; Auswertungen des RH

Zu erwähnen ist noch, dass der jeweils länderweise Anteil der steuerlich erfassten Vereine am länderweise dargestellten Vereinsbestand in den Wiener Finanzämtern mit 31 % am höchsten, in Niederösterreich und im Burgenland mit 3 % am niedrigsten war.

21.2 Der RH empfahl dem BMF, nach Fertigstellung des derzeit noch in Entstehung befindlichen Zentralen Vereinsregisters durch das BMI den Finanzämtern einen IT-unterstützten Zugriff darauf einzuräumen, um von Gründungen und Löschungen zeitgerecht Kenntnis zu erhalten.

21.3 Das BMF sagte zu, die Anregung des RH umzusetzen.

Abgabenaufkommen bei den Vereinen

22.1 Die Finanzverwaltung verbuchte in den Jahren 1998 bis 2003 auf den Abgabenkonten der Vereine bundesweit Abgabenvorschreibungen in Höhe von insgesamt 1,798 Mrd. EUR. Die jährlichen Durchschnittswerte in diesem Zeitraum ergaben folgende Beträge:

Abgabenart	Steuerleistung im Jahresdurchschnitt in EUR
Umsatzsteuer	31,057.985
Körperschaftsteuer	5,395.141
Lohnabgaben	259,363.280
übrige Abgaben	3,910.706

Quelle: BMF; Auswertungen des RH

Abgabengebarung der Vereine

22.2 Die mit Abstand bedeutendsten Abgaben im Zusammenhang mit der Vereinsbesteuerung waren die Lohnabgaben, deren Anteil an den gesamten Abgaben 87 % betrug. 10 % der Abgaben entfielen auf die Umsatzsteuer. Bei den übrigen Abgaben handelte es sich vor allem um die Kapitalertragsteuer oder die Werbeabgabe.

Die Wiener Finanzämter führten 31 % der steuerlich erfassten Vereine, es erfolgten aber dort 55 % der Steuervorschreibungen. Besonders groß war der Wiener Anteil an den bundesweiten Umsatzsteuervorschreibungen mit 77 %. Hingegen wurden in der Steiermark zwar 13 % der steuerlich erfassten Vereine geführt, die Steuervorschreibungen betrugten jedoch nur 7 %.

Außenprüfungsmaßnahmen bei Vereinen

23 Die Finanzverwaltung führte im Zeitraum zwischen 1998 und 2003 insgesamt 2.902 Außenprüfungen bei 2.116 Vereinen durch, die sich auf die Bundesländer wie folgt verteilten:

Bundesland	Betriebsprüfungen	Umsatzsteuer-Sonderprüfungen	Lohnsteuerprüfungen
Wien	269	184	277
Niederösterreich	117	164	107
Burgenland	15	52	28
Oberösterreich	148	189	108
Steiermark	148	182	68
Kärnten	62	90	68
Salzburg	80	128	62
Tirol	68	94	76
Vorarlberg	33	27	58

Quelle: BMF; Auswertungen des RH

Die steuerlichen Mehrergebnisse dieser Außenprüfungsmaßnahmen betragen 43,66 Mill. EUR. Das höchste Mehrergebnis ergab sich in einem Wiener Finanzamt nach einer Betriebsprüfung über acht Jahre und belief sich auf 6,20 Mill. EUR.

Bei fünf Außenprüfungsmaßnahmen wurden derart hohe Nachforderungen erzielt, dass damit 33 % der gesamten im Untersuchungszeitraum erzielten Abgabennachforderungen abgedeckt wurden. Hingegen hatten 45 % der Maßnahmen kein oder ein negatives Mehrergebnis zur Folge.

Der Anteil der Maßnahmen, die zu keinen Mehrergebnissen geführt hatten, war bei Betriebsprüfungen mit 67 % im Burgenland, bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen mit 60 % ebenfalls im Burgenland und bei Lohnsteuerprüfungen mit 65 % in Oberösterreich am höchsten.

Abgabenrückstände bei Vereinen

24.1 Mit Ende März 2004 waren auf den Abgabenkonten von 623 Vereinen Abgabenrückstände im Ausmaß von 28,16 Mill. EUR verbucht. Der höchste Einzelrückstand belief sich in einem Wiener Finanzamt auf 6,38 Mill. EUR.

Bundesland	Anzahl der Rückstandsfälle	in %	Rückstandsbetrag in EUR	in %
Wien	196	31	11,209.429	40
Niederösterreich	75	12	1,917.485	7
Burgenland	16	3	46.643	0
Oberösterreich	104	17	1,935.283	7
Steiermark	66	11	2,452.522	9
Kärnten	49	8	289.241	1
Salzburg	55	9	1,211.415	4
Tirol	40	6	6,680.587	24
Vorarlberg	22	4	2,419.742	9

Quelle: BMF; Auswertungen des RH, gerundete Werte

24.2 Der RH wies darauf hin, dass in Tirol 24 % der Rückstände verbucht waren, obwohl sich dort nur 8 % der steuerlich erfassten Vereine und 6 % der Rückstandsfälle befanden. Der RH empfahl dem BMF, die bundesweit feststellbaren Unterschiede näher zu untersuchen.

24.3 *Das BMF stellte in Aussicht, die vom RH aufgezeigten regionalen Abweichungen in der Gebarung zu untersuchen.*

Einzelfeststellung

Ausgangslage

25 Der Obmann eines Vereins brachte im Juni 2003 bei dem Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern in Wien sowie dem Finanzamt 4/5/10 Auskunftersuchen ein. Das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern sollte die Zuwendungen einer Interessenvertretung an diesen Verein in schenkungssteuerlicher Hinsicht, das Finanzamt 4/5/10 in ertragsteuerlicher Hinsicht prüfen.

Ein Bundesminister brachte im Juni 2003 ebenfalls Auskunftersuchen bei den erwähnten Finanzämtern ein. Diese Ersuchen waren auf Abklärung der steuerlichen Konsequenzen für ihn aus der Errichtung und dem Betrieb einer „Homepage“* durch diesen Verein gerichtet.

* Eine Homepage stellt die erste Seite einer Website im Internet dar.

In beiden Fällen handelte es sich um Ersuchen im Sinne des Auskunftspflichtgesetzes, welche von den Behörden ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen acht Wochen nach ihrem Einlangen zu erledigen sind.

Auf Einladung des damaligen Präsidenten der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland fand am 25. Juni 2003 eine Besprechung über die weitere Vorgangsweise bei der Bearbeitung der Auskunftersuchen statt. Daran nahmen unter anderem Vertreter der Finanzlandesdirektion und der Vorstand des Finanzamtes 4/5/10 teil. Dem Ergebnis der Besprechung zufolge sollte das Finanzamt 4/5/10 den Sachverhalt in einem amtlichen Ermittlungsverfahren erheben.

Gründung und Satzungen des Vereins

26 (1) Mit Bescheid der Sicherheitsdirektion Wien vom März 2001 wurde der Verein nicht untersagt und konnte damit seine Tätigkeit beginnen. Nach den der Sicherheitsdirektion Wien vorgelegten Statuten lautete der Vereinszweck folgendermaßen:

„Der Verein sieht als seinen wichtigsten Proponenten NN. Rund um seine Person bezweckt der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist,

a) die wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Diskussion

b) die Umsetzung von nationalen und internationalen Themenstellungen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

- c) die Ausbildung und Kommunikation hinsichtlich der Inhalte und Studien von New Economy
- d) die Forschung auf dem Gebiet der New Economy
- e) die Abhaltung von Kursen und Seminaren
- f) die Erarbeitung von Innovationen
- g) die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und anderen Institutionen zum Nutzen
- h) Errichtung und Betrieb einer Homepage für NN.“

(2) Aufgrund einer Statutenänderung Ende 2001 wurde der Vereinszweck teilweise neu formuliert. Die Errichtung und der Betrieb einer „Homepage“ (Website) für NN war nicht mehr Vereinszweck.

Der Obmann des Vereins und weitere Vereinsfunktionäre waren im Gründungszeitraum Mitarbeiter des Bundesministers.

Erhebungsschritte

- 27** Das Finanzamt 4/5/10 forderte für die steuerliche Beurteilung vom Verein sämtliche Bankauszüge, Belege und Unterlagen über die Vereinstätigkeit an.

Demnach erlangte das Finanzamt 4/5/10 Kenntnis von zwei Überweisungen der Interessenvertretung an den Verein im April und November 2001 sowie von den Ausgaben 2001 und 2002. Die Überweisungen waren im Wesentlichen die einzige Einnahmenquelle des Vereins.

Zur steuerlichen Beurteilung des vom Finanzamt 4/5/10 erhobenen Sachverhaltes fanden im Juli 2003 mehrere Sitzungen statt. Daran nahmen der damalige Gruppenleiter im BMF, die Vorstände und die zuständigen Bediensteten des Finanzamtes für Gebühren und Verkehrssteuern und des Finanzamtes 4/5/10 sowie die Vorstände der bundesweiten Fachbereiche – einer Einrichtung, die finanzintern für Rechtsauskünfte zur Verfügung steht – teil.

Die Grundlagen für die Entscheidung waren die vom Verein vorgelegten Unterlagen und Schreiben der Interessenvertretung, aus denen unter anderem hervorging, welche Erwartungen sie mit den Zuwendungen an den Verein verband. Die Interessenvertretung war ihrerseits als Verein organisiert.

Einzelfeststellung

Zuwendungen der Interessenvertretung an den Verein

Erledigung des Auskunftersuchens des Vereins durch das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern nach schenkungssteuerlichen Gesichtspunkten

- 28.1** Die Schenkungssteuer erfasst die unentgeltliche Bereicherung des Erwerbers. Zuwendungen unter Lebenden lösen Schenkungssteuerpflicht aus, wenn sie unentgeltlich und freigebig* sind, zu einer Bereicherung des Erwerbers führen, auf Kosten des Zuwendenden erfolgen und Bereicherungswille vorliegt.

* Freigebigkeit bedeutet, die Zuwendung erfolgt ohne rechtliche Verpflichtung und nicht aus einer moralischen, sittlichen oder Anstandspflicht des Gebers.

Dabei ist sowohl ein Bereicherungswille beim Geschenkgeber als auch eine tatsächliche Bereicherung beim Empfänger erforderlich. Während sich bei der **Schenkung** auch der Begünstigte der Bereicherung bewusst sein muss, genügt bei der **freigebigen Zuwendung** der Bereicherungswille des Zuwendenden.

Im Juli 2003 übermittelte der Fachbereich dem Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern seine Rechtsansicht. Demnach stellten unter Zugrundelegung der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Satzungen und Unterlagen die unentgeltlichen Leistungen der Interessenvertretung an den Verein im Jahr 2001 satzungsgemäße Zuwendungen der Interessenvertretung dar.

Da es nach der herrschenden Literaturmeinung und den Ausführungen in den Stiftungsrichtlinien bei satzungsgemäßen Zuwendungen an dem notwendigen Erfordernis der Freigebigkeit der Zuwendung fehle, wären die erwähnten Leistungen nicht steuerbar.

Das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern übernahm diese Rechtsansicht in seinem Antwortschreiben im Juli 2003 an den Verein. Aufgrund dieser Auskunft wurden die Zuwendungen der Interessenvertretung an den in Rede stehenden Verein nicht der Schenkungssteuer unterworfen.

Aus einer Presseaussendung des BMF vom Oktober 2003 ging hervor, dass satzungsgemäße Zuwendungen von Vereinen schenkungssteuerfrei wären. Diese Rechtsauffassung sei in schriftlichen und mündlichen Anfragebeantwortungen zum wiederholten Male dargelegt worden.

- 28.2** Das BMF konnte dem RH keine schriftlich erteilte Rechtsauskunft vorlegen, bei der es die angeführte Rechtsmeinung, satzungsgemäße Zuwendungen eines Vereins stellten mangels Freigebigkeit keine Schenkung oder freigebige Zuwendung dar, vertrat. Erwähnt wurde die telefonische Anfrage eines Vereins, welche im angeführten Sinn erledigt worden wäre.

Die in der erwähnten Presseaussendung vertretene Ansicht des BMF stützte sich somit nicht auf schriftlich dokumentierte Anfragebeantwortungen im Zusammenhang mit der Schenkungssteuerpflicht von Vereinen.

Einerseits war die Ansicht, satzungsgemäße Zuwendungen durch eine Stiftung (nach dem Bundesstiftungs- und Fondsgesetz) unterlägen nicht der Schenkungssteuer, aus den Stiftungsrichtlinien des BMF ableitbar; andererseits löste jedoch die Anwendung dieser Rechtsansicht auf satzungsgemäße Zuwendungen durch einen Verein – im vorliegenden Fall durch die Interessenvertretung – teilweise ablehnende Stellungnahmen von Steuerrechtsexperten aus.

- 28.3** *Das BMF führte aus, es verfüge über keine schriftlichen Rechtsfragenbeantwortungen, wonach satzungsgemäße Zuwendungen von Vereinen schenkungssteuerfrei wären, wohl aber im Zusammenhang mit Stiftungen. Dennoch habe es sich um eine gängige Praxis gehandelt. Wäre in einem Vergleichsfall Schenkungssteuer vorgeschrieben worden, hätte sich der Steuerpflichtige sicherlich bereits beim BMF oder in der Öffentlichkeit dahingehend artikuliert. Das sei aber nicht der Fall gewesen.*

Eine Reihe von Steuer- und Zivilrechtsexperten würden im vorliegenden Fall ebenfalls die Schenkungssteuerpflicht verneinen, wobei den Zivilrechtsexperten in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukomme, weil das Schenkungssteuerrecht primär an die Schenkung im Sinne des bürgerlichen Rechts anknüpfe und vor allem bei Beurteilung des Vorliegens einer Bereicherungsabsicht am bürgerlichen Recht Maß genommen werde.

- 28.4** Der RH erwiderte, die Rechtsauffassung des BMF für die Begründung der Schenkungssteuerfreiheit der Zuwendungen an den Verein beruhte – entgegen der ursprünglichen öffentlichen Darstellung des BMF – nicht auf einer durch schriftliche Rechtsfragenbeantwortungen dokumentierten Verwaltungspraxis in Bezug auf die schenkungssteuerfreie Zuwendung von Vereinen. Diese Rechtsansicht ist auch im Hinblick auf die Kritik namhafter Vertreter der Lehre in dieser Allgemeinheit nicht haltbar.

Erledigung des Auskunftersuchens des Vereins durch das Finanzamt 4/5/10 nach ertragsteuerlichen Gesichtspunkten

- 29.1** Im Juli 2003 übermittelte das Finanzamt 4/5/10 dem Verein ein Antwortschreiben. Dabei ging es davon aus, dass der nicht gemeinnützige Verein die Zahlungen der Interessenvertretung ohne Erbringung einer Gegenleistung als Spende vereinnahmt hatte. Das Finanzamt 4/5/10 sah daher die Voraussetzungen für eine Körperschaftsteuer- bzw. Umsatzsteuerpflicht als nicht erfüllt an.

Wie der RH feststellte, war die Ermittlung des Sachverhaltes trotz der Komplexität der Sachverhalte auf einen Zeitraum von nur rund zwei Wochen beschränkt, innerhalb dessen alle entscheidungswesentlichen Unterlagen – von der Vereinssatzung bis zu den Belegen – beschafft und beurteilt werden mussten.

- 29.2** Nach Auffassung des RH wären für eine auf einem gesicherten Wissensstand beruhende steuerliche Beurteilung der Zahlungen der Interessenvertretung weitere Erhebungen erforderlich gewesen. Stattdessen gab sich das Finanzamt mit mehreren Schreiben der Interessenvertretung zufrieden, die rund zwei Jahre nach den 2001 erfolgten Überweisungen ausgestellt wurden und über Erwartungen und Motive der Zuwendungen Auskunft gaben.

Eine besonders genaue Sachverhaltsermittlung wäre allein schon deshalb erforderlich gewesen, weil am gegenständlichen Verfahren ein Bundesminister und Mitarbeiter des Ministerbüros als mögliche Abgabe- und Haftungspflichtige beteiligt waren und jeglicher Anschein einer bevorzugten Behandlung des Falles zu vermeiden war.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMF hätten die Abgabenbehörden eine sehr genaue Überprüfung des Vereins vorgenommen. Dies zeige die Einbeziehung der Vorstände des bundesweiten Fachbereiches. Am 9. Juli 2003 habe eine Erörterungssitzung stattgefunden, an der ein Team von Fachexperten teilgenommen habe. Dadurch sei eine breite Abstützung der rechtlichen Beurteilung erreicht worden.*

Das Finanzamt 4/5/10 wiederholte seine Ansicht, wonach eine Steuerpflicht nicht vorliege.

Errichtung und
Betrieb der Website
durch den Verein

29.4 Der RH verwies darauf, dass für eine steuerliche Beurteilung der Zahlungen der Interessenvertretung die Befragung ihrer dafür entscheidungsbefugten Funktionäre, die Einholung der den Zahlungen zugrunde liegenden Organbeschlüsse der Interessenvertretung sowie die Kontoauszüge und Belege des Vereins für die Zeit nach dem Jahr 2002 erforderlich gewesen wären.

30.1 Der Verein richtete im Jahr 2001 die Website ein. Dazu ergaben die Mitte 2003 getätigten Erhebungen des Finanzamtes 4/5/10, dass diese Website nahezu ausschließlich die Person eines Bundesministers zum Inhalt hatte. Hinweise, wonach sie auch Interessen des Vereins oder anderer, dritter Personen betreffe, konnte ihr das Finanzamt nicht entnehmen.

Nach ihrer Freischaltung im Jahr 2002 konnte die Website genutzt werden. Zum Zeitpunkt der Freischaltung der Website sah die Vereinsatzung – aufgrund der Statutenänderung Ende 2001 – die Errichtung und den Betrieb einer „Homepage“ für NN nicht mehr als Vereinszweck vor. Nunmehr war die Errichtung einer Website ein ideelles Mittel zur Erreichung des Vereinszwecks.

30.2 Somit war nach Ansicht des RH die Errichtung einer Website ausschließlich für NN nicht satzungsgemäß.

Erledigung des Auskunftsersuchens eines Bundesministers durch das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern nach schenkungssteuerlichen Gesichtspunkten

31.1 Das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern vertrat im Antwortschreiben vom Juli 2003 bei der schenkungssteuerlichen Beurteilung betreffend die Nutzung der Website die Ansicht, bei satzungsgemäßem Handeln des zuwendenden Vereins fehle der Bereicherungswille, weshalb eine Schenkung oder freigebige Zuwendung nicht vorliege.

31.2 Der Schenkungssteuer unterliegen, wie bereits näher dargestellt, Schenkungen und freigebige Zuwendungen. Bei der freigebigen Zuwendung ist der Bereicherungswille des Zuwendenden bereits dann anzunehmen, wenn dieser eine Bereicherung des Empfängers bejaht bzw. in Kauf nimmt.

Nach Ansicht des RH nahm das Finanzamt für Gebühren und Verkehrssteuern, als es von einem satzungsgemäßen Handeln der Vereinsorgane und in weiterer Folge von der Schenkungssteuerfreiheit ausging, zu wenig auf den Umstand Bedacht, dass die Satzung zum Zeitpunkt der Freischaltung der Website bereits geändert war. Zu diesem Zeitpunkt waren nämlich, wie erwähnt, die Errichtung und der Betrieb einer „Homepage“ für NN kein Vereinszweck mehr.

Der RH bemängelte, dass die für das Vorliegen einer Schenkungssteuerpflicht erheblichen Tatbestandsmerkmale – insbesondere die objektive Bereicherung des Bedachten und der subjektive Bereicherungswille beim Zuwendenden – nur unzureichend erhoben wurden.

- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde auch im Sinne der geänderten Vereinsstatuten der Vereinszweck dadurch gefördert, dass sich ein Bundesminister als Exponent einer wirtschaftspolitischen Ausrichtung in der Öffentlichkeit darstelle. Eindeutig würde die Rechtsbeurteilung – keine Schenkungssteuerpflicht bei NN für die Vorteile aus der Homepage – allerdings dadurch, dass das Finanzamt 4/5/10 die Vorteile aus der Homepage als einkommensteuerpflichtig beurteilt habe.*

Beide Finanzämter teilten mit, sie hätten den Sachverhalt neuerlich einer rechtlichen Würdigung unterzogen, eine Änderung der bisherigen rechtlichen Beurteilung habe sich daraus nicht ergeben.

- 31.4** Der RH blieb bei seiner Ansicht, wonach die für das Vorliegen einer Schenkungssteuerpflicht erheblichen Tatbestandsmerkmale unzureichend erhoben wurden. Das Finanzamt für Gebühren und Verkehrssteuern legte nicht dar, welche weiteren Prüfungshandlungen es durchgeführt hatte. Auch war es für den RH nicht nachvollziehbar, welche steuerlich relevanten Tatsachen als erwiesen (oder nicht erwiesen) angenommen wurden und wie die rechtliche Beurteilung der einzelnen, für eine Schenkungssteuerpflicht erforderlichen Tatbestandsmerkmale lautete.

Erledigung des Auskunftersuchens eines Bundesministers durch das Finanzamt 4/5/10 nach ertragsteuerlichen Gesichtspunkten

- 32.1** Die Errichtung der Website durch den Verein löste nach Ansicht des Finanzamtes Einkommensteuerpflicht beim Bundesminister aus. Aufgrund einer weiteren steuerlichen Bestimmung ergaben sich jedoch keine steuerlichen Auswirkungen.

- 32.2** Die Erledigungsinhalte der beiden Finanzämter – einerseits eine satzungsgemäße Zuwendung des Vereins an einen Bundesminister, andererseits ein einkommensteuerpflichtiger Bezug des Bundesministers – waren aufeinander nicht abgestimmt.

Nach Auffassung des Finanzamtes 4/5/10 hatte die Website nahezu ausschließlich die Person eines Bundesministers zum Inhalt. Hinweise, dass die Website auch Interessen des Vereins betreffen, konnte das Finanzamt 4/5/10 der Website nicht entnehmen.

Dennoch ging das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern davon aus, dass es sich um eine satzungsgemäße Zuwendung des Vereins an einen Bundesminister handle, obwohl zum Zeitpunkt der Freischaltung der Website die Errichtung und der Betrieb einer „Homepage“ für NN kein Vereinszweck mehr war.

Der RH bemängelte, dass bei komplexen Sachverhalten, die den Zuständigkeitsbereich zweier Finanzämter betrafen, zu wenig Koordination und gegenseitige Information über die Erhebungsergebnisse stattfanden. Er empfahl nach Maßgabe der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten eine zweifelsfreie Klärung der steuerlich bedeutenden Sachverhalte.

- 32.3** *Laut Mitteilung des BMF seien die Rechtsbeurteilungen beider Finanzämter in sich und zueinander konsistent. Die unterschiedlichen Begründungen hätten ihre Wurzel darin, dass die schenkungssteuerliche Wertung schon früher ansetze – und zur Steuerfreiheit komme – als die einkommensteuerliche.*

Das Gebührenfinanzamt hätte aufgrund seiner Beurteilung – nämlich einer im Ergebnis nicht der Schenkungssteuer unterliegenden satzungsgemäßen Zuwendung – nicht mehr auf die Steuerfreiheit wegen eines einkommensteuerlichen Sachbezugs von dritter Seite einzugehen brauchen.

Laut dem Finanzamt 4/5/10 und dem Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern seien die in den Erledigungsschreiben vertretenen Rechtsansichten bei einer Sitzung am 9. Juli 2003 und in nachfolgenden Besprechungen erarbeitet worden.

Das BMF legte dem RH ferner den Beschluss des Oberlandesgerichtes Wien vom Jänner 2005 vor, in dem ausführlich auf Fragen der Schenkungssteuerpflicht eingegangen wurde; es verwies weiters auf die Einstellung des Strafverfahrens gegen NN wegen Abgabenhinterziehung durch die Staatsanwaltschaft im Februar 2005.

32.4 Der RH blieb bei seiner Ansicht, dass die Schenkungssteuerpflicht zum Zeitpunkt der Erledigung der Auskunftersuchen unzureichend erhoben war.

Schluss- bemerkungen

33 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) Im Rahmen eines überregionalen Erfahrungsaustausches sollten für die Beurteilung der Prüfungswürdigkeit von Fällen Kriterien erarbeitet werden. Ferner wären Vorkehrungen für eine systematische Meldung dieser Fälle zur Durchführung von Prüfungsmaßnahmen zu treffen.

(2) Zur Erzielung einer ausgewogenen Prüferausstattung in den seit 2004 neu strukturierten Finanzämtern sollte eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden, die sich an der Zahl der zu prüfenden Fälle, an der durchschnittlichen Verfahrensdauer einer Außenprüfung und den angestrebten Prüfungsintervallen orientiert.

(3) Die Risikoanalyse für die IT-unterstützte Fallauswahl bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sollte durch Aufnahme innerbetrieblicher sowie branchen- und betriebsgrößenspezifischer Kriterien entscheidend verbessert werden. Dazu wäre die verpflichtende Abgabe elektronischer Umsatzsteuer-Voranmeldungen auch für Unternehmer mit (Vorjahres-)Umsätzen von weniger als 100.000 EUR weiterhin anzustreben.

(4) Bundesweit sollten für vergleichbare Betriebsgrößen und Branchen möglichst einheitliche Prüfungsintervalle erzielt werden.

(5) Die Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetruges sollten verstärkt werden, um durch zeitnahes Tätigwerden hohe Steuerausfälle so gering wie möglich zu halten.

(6) Die vom Mehrergebnis abgeleiteten Leistungskennzahlen für die Außenprüfung sollten durch weitere Kennzahlen, wie die rechtskräftige Änderung der Steuerbemessungsgrundlage, die Art der Prüfungsfeststellung sowie das Ausmaß der Entrichtung der nachgeforderten Beträge ergänzt werden.

(7) Für die bei den Außenprüfungen bearbeiteten elektronischen Daten wären Mindeststandards für eine gesicherte Ablage zu erlassen.

(8) Den Finanzämtern wäre der Zugang zu allen notwendigen Daten und Informationen zur Erstellung eigener Auswertungen und Analysen einzuräumen.

(9) Nach Fertigstellung des derzeit noch in Entstehung befindlichen Zentralen Vereinsregisters durch das BMI wäre den Finanzämtern ein IT-unterstützter Zugriff darauf einzuräumen, um von Gründungen und Löschungen zeitgerecht Kenntnis zu erhalten.

Österreichische Post Aktiengesellschaft – Schwerpunkt Pensionierungen

Kurzfassung

Die Überprüfung der Pensionierungspraxis der Österreichischen Post Aktiengesellschaft (Post) durch den RH erbrachte keine Sachverhalte, die auf den Verdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung hätten schließen lassen.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter aller bei der Post im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 pensionierten Beamten sank von 55,60 Jahren (1998) auf 50,56 Jahre (erstes Halbjahr 2002). Der durchschnittliche monatliche Ruhegenuss nach Pensionsantritt verringerte sich im selben Zeitraum von 1.522 EUR auf 1.242 EUR.

Das Pensionsantrittsalter der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten stieg von 50,36 Jahren (1998) auf 52,74 Jahre (2000) und verringerte sich auf 48,46 Jahre (erstes Halbjahr 2002).

Dem Bund entstanden im Jahr 2003 für die von Jänner 1998 bis Juni 2002 bei der Post wegen Dienstunfähigkeit pensionierten Beamten Aufwendungen von 60,67 Mill. EUR. Die Erhebungen des RH bei den Ruhestandsversetzungen wegen festgestellter Dienstunfähigkeit erstreckten sich nicht auf die medizinischen Inhalte.

Die im Zeitraum Jänner 2001 bis Mai 2002 durchgeführten vorzeitigen Ruhestandsversetzungen durch die Post waren zugleich Gegenstand paralleler Untersuchungen durch das Bundeskriminalamt im Auftrag der Staatsanwaltschaft Wien.

Bei der vollständigen Überprüfung von 160 Stichproben und bei den Auswertungen der insgesamt 4.947 Pensionierungen von Beamten im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 stellte der RH fest, dass die Post bei der Ermittlung der Ruhegenüsse die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen eingehalten hat.

Die vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Pensionen für diese Ruhegenussempfänger erfasste das BMF nur gesamt. Eine Verrechnung der diesbezüglichen Aufwendungen je ausgegliederter Organisationseinheit, wie sie seit dem Jahr 2000 vorgesehen war, erfolgte entgegen den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz nicht.

Die Anzahl der Ruhegenussempfänger der Nachfolgeunternehmungen der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft (Österreichische Post Aktiengesellschaft, Telekom Austria Aktiengesellschaft und Österreichische Postbus Aktiengesellschaft) erhöhte sich von 1998 bis 2003 von 27.777 auf 37.078 (um 33,5 %). Die vom Bund jährlich zu leistenden Pensionsaufwendungen stiegen im gleichen Zeitraum von 787 Mill. EUR auf 1.035 Mill. EUR (um 31,5 %).

Der Anteil der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit an der Gesamtanzahl der Pensionierungen erhöhte sich bei der Post von 48,3 % im Jahr 1998 auf 82,1 % (erstes Halbjahr 2002), danach verringerte er sich deutlich auf 54,8 % im Jahr 2003 (unter Einbeziehung der Ruhestandsversetzungen gemäß § 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetz auf 31,5 %).

Die Post konnte im Jahr 2003 die vom Aufsichtsrat vorgegebenen Ziele hinsichtlich des Betriebsergebnisses und der Verringerung des Personalstandes übertreffen. Die Unternehmung traf in den letzten Jahren eine Reihe von teilweise kostenintensiven Maßnahmen (wie z.B. einen Sozialplan), um den Personalabbau, insbesondere bei den Beamten, voranzutreiben.

Die von der Post durchgeführte Berechnung und Zahlbarstellung der Ruhe- und Versorgungsbezüge ihrer Beamten bzw. derer Hinterbliebenen verursachten der Unternehmung im Jahr 2003 Kosten in Höhe von 1,09 Mill. EUR.

Österreichische Post Aktiengesellschaft						
Eigentümer ¹⁾	Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) 100 %					
Unternehmensgegenstand	Betrieb eines Logistiknetzwerkes für Briefe und Pakete sowie der Postämter; Erbringung von Leistungen unter anderem auf dem Gebiet des Gelddienstes sowie der Kommunikations- und Informationstechnologie					
	1998 ²⁾	1999 ²⁾	2000	2001	2002	2003
Gebahrungsentwicklung	in Mill. EUR					
Umsatzerlöse	1.468,94	1.608,98	1.531,77	1.504,97	1.484,24	1.531,69
Betriebsergebnis	121,36	32,92	16,50	23,23	11,06	46,55
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	³⁾	44,26	39,25	47,37	18,73	52,65
Bilanzgewinn/–verlust	³⁾	38,73	363,39 ⁴⁾	48,43	36,35	40,33
Cashflow aus der Betriebstätigkeit	³⁾	³⁾	64,61	60,01	16,48	105,07
Bilanzsumme	³⁾	2.051,92	2.022,83	1.396,29	1.359,79	1.292,71
	Anzahl					
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt (in Vollzeitkräften)	32.423	31.672	31.556	30.126	28.974	26.995
Ruhestandsversetzungen durch die Post	511	578	1.413	1.196	2.046	2.159 ⁵⁾
– davon wegen Dienstunfähigkeit	247	185	954	711	1.370	679 ⁵⁾
– davon gemäß § 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetz	–	–	–	–	226	919 ⁵⁾

¹⁾ Die Entwicklung der Konzernstruktur ist in der Reihe Bund 2001/5 S. 132 f. dargestellt.
²⁾ Unternehmensbereich Postdienst
³⁾ Angabe nicht möglich (wegen rückwirkender Abspaltung der Telekom Austria Aktiengesellschaft)
⁴⁾ einschließlich Auflösung von Kapitalrücklagen in Höhe von 317 Mill. EUR
⁵⁾ Monate Jänner bis November 2003

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Mit Schreiben vom 29. April 2002 ersuchten die damalige Bundesministerin für öffentliche Leistung und Sport, Vizekanzlerin Dr. Susanne Riess-Passer, und der Bundesminister für Finanzen, Mag. Karl-Heinz Grasser, den RH um Überprüfung der Frühpensionierungspraxis unter anderem im Bereich der Österreichischen Post Aktiengesellschaft (Post).

Als Begründung wurden einerseits das Vorliegen von Hinweisen über Ruhestandsversetzungen von Bundesbeamten ohne offensichtliche gesundheitliche Mängel vor Erreichen der erforderlichen Gesamtdienstzeit von 35 Jahren und andererseits die dem Bund daraus erwachsenden finanziellen Lasten angeführt.

Der RH begann im September 2002 mit der Überprüfung der von der Post im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 durchgeführten Ruhestandsversetzungen. Er untersuchte schwerpunktmäßig

- deren Abwicklung hinsichtlich der Bundesgebarung,
- die Personalpolitik der Post in Bezug auf die durchzuführende Restrukturierung und
- anhand eines Stichprobenverfahrens die Pensionierungspraxis der Unternehmung.

Die von der Post im September 2002 zur Verfügung gestellten Daten entsprachen weder dem vom RH festgelegten Inhalt noch dem geforderten Umfang. Nach deren Berichtigung stellte der RH bei einer von ihm durchgeführten Risikopotenzialanalyse fest, dass statistische Auswertungen unmöglich waren. Mit der Übermittlung zweier weiterer Datenträger wurde die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten ebenfalls nicht erreicht. Die Post begründete dies mit einem IT-Systemwechsel und mehrfachen Umorganisationen.

Bei den Ende Jänner 2003 dem RH übergebenen Daten ergaben Plausibilitätskontrollen neue Unstimmigkeiten und Unvollständigkeiten. Mit Schreiben vom 26. Februar 2003 ersuchte der RH die Post, bis 17. März 2003 einen überarbeiteten Datenträger beizustellen, wobei die Richtigkeit und die Vollständigkeit auf dem Ausdruck der Daten ordnungsgemäß zu bestätigen wären. Diese Frist wurde in der Folge bis 31. Mai 2003 erstreckt. Am 4. Juni 2003 wurde der Datenträger dem RH übergeben; der Bestätigungsvermerk lag am 21. Juli 2003 vor.

Nach einer Überprüfung der Datenqualität und Ziehung einer Stichprobe wurden die Ruhestandsversetzungen von September 2003 bis Jänner 2004 (mit Unterbrechungen) neuerlich geprüft, wobei die letzten der vom RH angeforderten Daten von der Post im März 2004 ausgehändigt wurden. Dem in der Folge entstandenen Erfordernis, die aus unterschiedlichen IT-Systemen stammenden Daten aufeinander abzustimmen, konnte die Post erst Anfang Juni 2004 vollständig entsprechen.

(2) Die Unternehmensrevision der Post prüfte im Auftrag des Vorstandes die durchgeführten Ruhestandsversetzungen und stellte dabei unter anderem einige Höherverwendungen in relativ kurzer Zeitdauer vor den Pensionsantritten fest.

(3) Während der Überprüfung des RH führte das Bundeskriminalamt im Auftrag der Staatsanwaltschaft Wien schwerpunktmäßig für den Zeitraum Jänner 2001 bis Mai 2002 Vorerhebungen zu den von der Post und anderen ausgegliederten Einrichtungen des Bundes durchgeführten Frühpensionierungen durch. Der RH und das Bundeskriminalamt bzw. die Staatsanwaltschaft Wien informierten einander wechselseitig über den Stand der Erhebungen.

(4) Zu dem der Post und dem BMF im August 2004 übermittelten Prüfungsergebnis, das auch dem BKA zur Kenntnis zugeleitet wurde, nahmen die Post im Oktober 2004 und das BMF im November 2004 Stellung. Der RH erstattete im Februar 2005 eine Gegenäußerung zur Stellungnahme der Post.

Prüfungsverfahren

2 (1) Der RH nahm in die Belege und Personalakte der Post Einsicht. Die Einsicht in letztere verzögerte sich, weil die Post im Juli 2002 ihr Kanzleiinformationssystem stillgelegt hatte und ohne Kenntnis der Geschäftszahlen die Personalakte nicht auffinden konnte. Erst im Mai 2003 erlangte die Post über die Telekom Austria Aktiengesellschaft, die dieses System ebenfalls verwendete, einen Zugriff.

(2) Ein weiteres Problem ergab sich durch die im August 1999 erfolgte Trennung des beim Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft eingerichteten Personalamtes in je ein beim Vorstand der Post und beim Vorstand der Telekom Austria Aktiengesellschaft eingerichtetes Personalamt. Daten von 53 – vor der Trennung ausgeschiedenen – Mitarbeitern des Bereiches Post befanden sich beim Personalamt der Telekom Austria Aktiengesellschaft.

Letztere bestritt die Prüfungszuständigkeit des RH – der RH brachte in der Folge einen Antrag auf Austragung einer Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 126a B-VG beim Verfassungsgerichtshof ein – und übermittelte die Daten unter Berufung auf das Aktiengesetz nicht.

(3) Von den verbliebenen 4.947 pensionierten Beamten waren rund zwei Drittel wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden. Diese Ruhestandsversetzungen bildeten nach der Durchführung zusätzlicher Plausibilitätsüberprüfungen und Auswertungen die Basis für die Risikopotenzialanalyse.

Der RH ging davon aus, dass sich die einzelnen Fälle von Ruhestandsversetzungen hinsichtlich möglicher Mängelarten und Mangelhäufigkeiten deutlich unterschieden. Die zu überprüfenden Fälle wurden mit Hilfe eines IT-gestützten Auswahlverfahrens ermittelt. Dazu wurden die Ruhestandsversetzungen nach einheitlichen Grundsätzen durch unterschiedlich gewichtete wertabhängige¹⁾ und wertunabhängige²⁾ Parameter beschrieben, mit Risikopunkten bewertet und nach der Punkteanzahl gereiht.

1) z.B. Bruttobezug zwölf Monate vor dem Pensionsantritt, Bruttoletzbezug, Bruttoruhebezug, Einmalzahlungen

2) z.B. Pensionsantrittsalter, Dienstzeitlänge, Krankenstandstage, Arbeitsplatzwechsel im letzten Dienstjahr

Sodann erfolgten eine Einteilung in fünf Risikoklassen und eine Festlegung der Stichprobengröße je Risikoklasse. In der höchsten Risikoklasse wurden alle Pensionierungen überprüft.

Da in den vom RH überprüften 160 Stichproben die Abweichungen der Datensätze der Post von den Originalunterlagen weniger als ein Prozent betragen, legte der RH – in seinem Vorgehen durch ein wissenschaftliches Gutachten unterstützt – seinen Auswertungen die Gesamtheit aller 4.947 Datensätze zugrunde.

Für kalenderjahrbezogene Vergleichszwecke ergänzte der RH die Datensätze um jene des zweiten Halbjahres 2002 und des Jahres 2003 (bis 30. November 2003) auf 6.758 Datensätze. Soweit sich Aussagen auf die Daten bis Juni 2002, und somit bis zum Ende des Prüfungszeitraums beziehen, ist dies im Bericht ausdrücklich vermerkt.

(4) Weiters wurden gemäß § 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetz in den Jahren 2002 und 2003 zusätzlich insgesamt 1.145 Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt; diese Ruhestandsversetzungen wurden in die Risikopotenzialanalyse nicht mit einbezogen.

Rechtsgrundlagen

3 Wichtige Rechtsgrundlagen für die Pensionsgebarung der Post waren:

- das Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.;
- das Pensionsgesetz 1965, BGBl. Nr. 340/1965 i.d.g.F.;
- das Bundesbediensteten–Sozialplangesetz, BGBl. I Nr. 138/1997 i.d.g.F.;
- das Poststrukturgesetz, BGBl. I Nr. 201/1996 i.d.g.F.;
- das Deregulierungsgesetz – Öffentlicher Dienst 2002, BGBl. I Nr. 119/2002;
- das Bundeshaushaltsgesetz – BHG, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.;
- die Bundeshaushaltsverordnung 1989 – BHV 1989, BGBl. Nr. 570/1989 i.d.g.F.

Begriffsbestimmungen zu Ruhestandsversetzungen

Übertritt in den Ruhestand (§ 13 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979)

4 Der Beamte tritt mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr seiner Geburt in den Ruhestand.

Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (§ 14 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979)

Der Beamte ist von Amts wegen oder auf seinen Antrag in den Ruhestand zu versetzen, wenn er dauernd dienstunfähig ist.

Begriffsbestimmungen zu Ruhestandsversetzungen

Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung (§ 15 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979)

Der Beamte kann durch schriftliche Erklärung, aus dem Dienststand ausscheiden zu wollen, seine Versetzung in den Ruhestand frühestens mit Ablauf des Monats bewirken, in dem er das 60. Lebensjahr vollendet (bis zum In-Kraft-Treten des Pensionsreformgesetzes, BGBl. I Nr. 95/2000, endgültig verlautbart im BGBl. I Nr. 86/2001 – Pensionsreformgesetz 2001). Nach dessen In-Kraft-Treten wurde das Pensionsantrittsalter schrittweise auf das vollendete 73. Lebensmonat erhöht, wobei für die vor dem 1. Oktober 1945 geborenen Beamten eine Ausnahmeregelung bestand.

Vorzeitiger Ruhestand (§ 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetz)

Der Beamte ist auf seinen schriftlichen Antrag, aus dem Dienststand ausscheiden zu wollen, frühestens mit Ablauf des Monats, in dem er sein 55. Lebensjahr vollendet, in den Ruhestand zu versetzen, wenn kein wichtiger Grund entgegensteht.

Gebahrung mit Bundesmitteln

Allgemeine Grundlagen

5.1 Das Poststrukturgesetz wies die bis April 1996 bei der Post- und Telegraphenverwaltung aktiven Beamten der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft und in der Folge (1999) – entsprechend ihrer überwiegenden Beschäftigung – der Post, der Telekom Austria Aktiengesellschaft oder der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft zur Dienstleistung zu. Beim Vorstand der jeweiligen Gesellschaft wurde ein Personalamt eingerichtet, dem die Funktion einer obersten Dienst- und Pensionsbehörde für die zugewiesenen Beamten zukam.

Die jeweilige Unternehmung hatte dem Bund den Aufwand der Aktivbezüge der Beamten zu ersetzen. Den Pensionsaufwand für die Ruhe- und Versorgungsgenussempfänger der damaligen Post- und Telegraphenverwaltung sowie für Beamte, die zur Dienstleistung zugewiesen waren, und deren Angehörige und Hinterbliebene trug der Bund. Für die aktiven Beamten hatte die jeweilige Unternehmung an den Bund monatlich einen im Poststrukturgesetz festgelegten Beitrag zur Bedeckung des Pensionsaufwandes zu leisten (Pensionsdeckungsbeitrag).

Die Anzahl der Ruhegenussempfänger und den Pensionsaufwand erfasste das BMF für die Nachfolgeunternehmungen der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft nur gesamt unter dem Begriff „Ämter gemäß Poststrukturgesetz“. Die Anzahl der Ruhegenussempfänger erhöhte sich von 27.777 im Jahr 1998 auf 37.078 im Jahr 2003.

Die vom Bund zu tragenden Pensionsaufwendungen für die von den „Ämtern gemäß Poststrukturgesetz“ in den Ruhestand versetzten Beamten erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 787 Mill. EUR auf 1.035 Mill. EUR. Die durchschnittlichen Aufwendungen für Pensionen je Ruhegenussempfänger pro Jahr sanken im Betrachtungszeitraum von 28.340 EUR auf 27.913 EUR.

5.2 Der RH hielt fest, dass sich die Anzahl der Ruhegenussempfänger, die zuvor bei den „Ämtern gemäß Poststrukturgesetz“ beschäftigt waren, von 1998 bis 2003 um 33,5 % und der vom Bund hierfür zu leistende Pensionsaufwand um 31,5 % erhöhten. Dass sich die durchschnittliche Höhe der Aufwendungen für Pensionen je Ruhegenussempfänger – trotz gesetzlicher Pensionserhöhungen – geringfügig verringerte, war nach Ansicht des RH auch darauf zurückzuführen, dass vermehrt Beamte mit niedrigerem Pensionsantrittsalter und weniger Dienstjahren in den Ruhestand versetzt wurden.

Verrechnung der
Pensionsleistungen

6.1 Die Post verrechnete die Voranschläge und Abrechnungen der Pensionsleistungen nicht getrennt nach Unternehmungen, obwohl die Berechnung und Zahlbarstellung der im Pensionsrecht vorgesehenen Geldleistungen für die ab August 1999 ausgeschiedenen Ruhegenussempfänger der jeweiligen Unternehmung oblag.

Die Durchführungsbestimmungen des BMF zum Bundesfinanzgesetz sahen seit dem Jahr 2000 vor, dass die mit Zahlungsströmen zwischen Bund und ausgegliederten Organisationseinheiten zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben vom BMF unter einer eigenen Dienststellenkennzahl je ausgegliederter Organisationseinheit zu veranschlagen und zu verrechnen waren. Diese Bestimmungen setzte das BMF für die Pensionsleistungen nicht um.

Gebahrung mit Bundesmitteln

Kontrolle der Voranschläge und Abrechnungen

6.2 Der RH empfahl dem BMF, die Durchführungsbestimmungen zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz einzuhalten und die mit dem Pensionsrecht verbundenen Einnahmen und Ausgaben unter einer eigenen Dienststellenkennzahl je Unternehmung zu veranschlagen und zu verrechnen. Dadurch wird eine Transparenz über die mit der jeweiligen Unternehmung in Zusammenhang stehenden Aufwendungen für Pensionen und somit eine Kontrolle der veranschlagten und verrechneten Pensionsleistungen ermöglicht.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der Empfehlung des RH nach Prüfung des Sachverhaltes und der Durchführbarkeit im möglichen Rahmen nachgekommen werden.*

7.1 Die Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft und in weiterer Folge die Post übermittelten dem BMF Aufstellungen über die Beträge, welche für die im Pensionsrecht vorgesehenen Geldleistungen erforderlich waren. Um zu Voranschlagsbeträgen zu gelangen, prüfte das BMF die von der Post veranschlagten Pensionsleistungen anhand von Zeitreihen aus der Vergangenheit und darauf aufbauenden Erfahrungen auf Plausibilität und extrapolierte diese Daten in die Zukunft.

Die veranschlagten Beträge überwies das BMF auf ein Subkonto des Bundes, von dem die Post durch Zeichnungsberechtigte die Abbuchungen vornahm. Diese Abbuchungen stimmte die Buchhaltung des BMF mit den monatlichen Abrechnungen der Post ab. Darüber hinausgehende Überprüfungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit waren dem BMF mangels ausreichenden Personals und hinreichend detaillierter Unterlagen der Post nicht möglich.

Seit August 2003 war die Post aufgrund einer Änderung des Poststrukturgesetzes verpflichtet, dem Bundesminister für Finanzen alle für die Erstellung des Bundesvoranschlages und des Bundesrechnungsabschlusses erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Bis Anfang März 2004 legte die Post die diesbezüglichen Unterlagen nicht in hinreichend nachvollziehbarer Form vor.

7.2 (1) Der RH bemängelte, dass die Post dem Bundesminister für Finanzen keine ausreichend konkreten Daten für die Erstellung der Voranschläge und die Prüfung der Abrechnungen zur Verfügung stellte; eine Überprüfung der finanziellen Transaktionen war daher nicht möglich. Er empfahl dem BMF, die für die Veranschlagung und Abrechnung erforderlichen Daten zu erheben.

Zu diesem Zweck sollten die Abrechnungen nach Unternehmung getrennt und derart gestaltet werden, dass eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gemäß der Bundeshaushaltsverordnung 1989 möglich ist.

(2) Die Erteilung von Zeichnungsberechtigungen zum Subkonto des Bundes für Angehörige der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft bzw. der Post widersprach dem Bundeshaushaltsrecht. Der RH empfahl, bei Zugriffen auf Bundeskonten entsprechend dem Bundeshaushaltsgesetz und der Bundeshaushaltsverordnung 1989 vorzugehen.

Bundespensionsamt

8.1 Das BMF regte bereits mehrmals die Übertragung der Zahlbarstellung der Ruhe- und Versorgungsbezüge (der Beamten der Post bzw. derer Hinterbliebenen) an das Bundespensionsamt an. Nach Ansicht des BMF könne dies ohne wesentliche Verfahrenserweiterung der Bundesbesoldung erfolgen und hätte bei der Post Synergieeffekte zur Folge.

Im Jahr 2003 verursachte die durch die Post vorgenommene Pensionsverrechnung Kosten (für IT, Personal u.s.w.) in der Höhe von 2,17 Mill. EUR. Davon hatte die Post nach Abzug der Forderung an die Telekom Austria Aktiengesellschaft 1,09 Mill. EUR selbst zu tragen.

8.2 Der RH wertete die Bestrebungen des BMF, die Zahlbarstellung der Ruhe- und Versorgungsbezüge dem Bundespensionsamt zu übertragen, positiv. Dadurch würden unter anderem auch alle für den Budgetvollzug und die Budgetkontrolle notwendigen Daten dem BMF direkt zur Verfügung stehen und ein Einsparungspotenzial bei der Post von rd. 1 Mill. EUR jährlich genutzt werden.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es seine diesbezüglichen Bestrebungen fortsetzen.*

Pensionsdeckungsbeitrag

9.1 Die Post rechnete den Pensionsdeckungsbeitrag – ein im Poststrukturgesetz festgelegter Prozentsatz des Aufwandes an Aktivbezügen – monatlich mit dem BMF ab. Als Bemessungsgrundlage standen dem BMF die Gesamtbeträge der monatlichen Aktivbezüge, nicht jedoch die Anzahl der aktiven Beamten, für die der Beitrag zu leisten war, zur Verfügung. Das BMF prüfte die Daten über die Aktivbezüge und den Pensionsdeckungsbeitrag anhand von Zeitreihen aus der Vergangenheit auf Plausibilität. Eine darüber hinausgehende Prüfung des Pensionsdeckungsbeitrages war dem BMF mangels detaillierter Unterlagen nicht möglich.

Gebarung mit Bundesmitteln

Seit August 2003 war die Post verpflichtet, dem Bundesminister für Finanzen alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die für das Controlling des Pensionsdeckungsbeitrages erforderlich waren.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass die Post dem BMF für die Überprüfung der Richtigkeit der abgerechneten Pensionsdeckungsbeiträge keine ausreichend konkreten Daten übermittelte. Er empfahl dem BMF, im Sinne des Poststrukturgesetzes ein Controllingsystem einzurichten und dafür zu sorgen, dass die Post entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtung alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellt.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde mit der Einrichtung eines derartigen Controllingsystems begonnen werden.*

Beteiligungs- und Finanzcontrolling

- 10.1 Mit der Verschmelzung der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft auf die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) als übernehmende Gesellschaft durch das ÖIAG-Gesetz 2000 gingen die Anteilsrechte an der Post auf die ÖIAG über, die ihrerseits zu 100 % im Eigentum des Bundes stand. Seit Anfang 2002 war der Bundesminister für Finanzen infolge einer Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes verpflichtet, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling für die Post durchzuführen. Das BMF erhielt jedoch lediglich im Rahmen seines quartalsmäßigen Beteiligungs- und Finanzcontrollings für die ÖIAG Informationen über deren Tochterunternehmung Post.
- 10.2 Der RH empfahl dem BMF, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling für die Post durchzuführen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMF bestehe die Absicht, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling für die Post in Abstimmung mit der ÖIAG durchzuführen.*

Personal

Restrukturierung

- 11.1 Die Post hatte nach dem Poststrukturgesetz und den von der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen (Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997) ihre Wettbewerbsfähigkeit als Kapitalgesellschaft auf dem Markt sicherzustellen und die Erfordernisse der Liberalisierung zu berücksichtigen. Andererseits war die Post nach dem Postgesetz 1997, BGBl. I Nr. 18/1998, verpflichtet, grundsätzlich den bundesweiten Universaldienst zu erbringen und zu gewährleisten, dass Postleistungen flächendeckend und zu allgemein erschwinglichen Preisen angeboten werden.

Dem durch die zunehmende Marktöffnung bewirkten Konkurrenzdruck und der umfassenden Verpflichtung zur Leistungserbringung standen Strukturprobleme (z.B. fehlende Technologien, ausstehende Erneuerungs-, Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen) sowie ein sehr hoher Anteil an fixen Personalkosten – begründet durch die Übernahme der Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung – gegenüber. Daraus resultierten unter anderem erhebliche Defizite im Logistik- und Verkaufnetzwerk (in den Kernprozessen der Leistungserbringung) und in der Organisation sowie der Bedarf nach einem effizienten Personalmanagement.

Die dringend erforderliche Restrukturierung der Unternehmung begann ab 1999 mit zahlreichen verschiedenen Vorhaben der Post (z.B. Zustellkonzentration, Optimierung der Transportlogistik, neues Personalbedarfsermittlungsverfahren, Konzentration der Postverteilung auf sechs Brief- und Paketverteilzentren, Senkung des Personalaufwandes).

Weichenstellungen gelangen hinsichtlich der Kernprozesse, der Organisation und bei Kooperationen, jedoch kam es immer wieder zu Verzögerungen. Zusätzlich konnte die Post ihre Restrukturierungsprogramme erst wesentlich später als ihre ausländischen Mitkonkurrenten beginnen.

Aufgrund von Zielverfehlungen gegenüber den Umsatz- und Ergebniszahlen der Mittelfristplanung im Jahr 2002 forderte das Präsidium des Aufsichtsrates vom Vorstand einen überarbeiteten Budgetentwurf. Nach der Genehmigung des Budgets 2003 hatte der Vorstand ein Konzept mit dem Ziel zu erstellen, das geplante Ergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT) von 21 Mill. EUR (1,4 % des Umsatzes) im Sinne einer Ausweitung der Zielvorgabe („Stretch Target“) um weitere 20 Mill. EUR zu verbessern.

Im Mai 2003 präsentierte der Vorstand dem Aufsichtsrat als Zielvorgabe einen Personalabbau für die Jahre 2004 bis 2006 von insgesamt 3.960 Vollzeitkräften auf einen Zielstand von 23.629 Vollzeitkräften. Das EBIT 2006 war mit 78 Mill. EUR oder 5,2 % des Umsatzes definiert.

Im Geschäftsjahr 2003 erreichte das EBIT eine Höhe von 46,55 Mill. EUR (2,9 % des Umsatzes); der Jahresdurchschnitt der Vollzeitkräfte betrug 26.995 (Zielwert: 27.146). Die Konzentration der Zustellung sollte im vierten Quartal 2004, die der Postverteilung auf sechs Brief- und Paketverteilzentren im dritten Quartal 2005 abgeschlossen sein.

11.2 Nach Ansicht des RH wäre die Post als Kapitalgesellschaft ohne die eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere im Personalbereich, kurz- bis mittelfristig nicht wettbewerbsfähig. Er wertete die Überschreitung der Zielvorgabe im Jahr 2003 positiv. Somit wurde ein Teilziel der vom Aufsichtsrat vorgegebenen rascheren Restrukturierung erreicht. Der RH empfahl die konsequente Fortführung der Restrukturierung (unter anderem die Konzentration der Zustellung und Postverteilung).

12.1 (1) Bereits anlässlich der 1996 erfolgten Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung stand fest, dass für eine Neuorientierung ein erheblicher Personalabbau erforderlich war. In der Folge genehmigte der Aufsichtsrat der Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft eine Betriebsvereinbarung vom 24. November 1997 „Maßnahmen des Sozialplanes“. Dieser Sozialplan galt für Beamte und Angestellte und sah Vorruhestandsregelungen, freiwillige Abfindungen, sonstige Karenzierungen und Teilzeitbeschäftigungen vor.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergaben sich dadurch, dass die Personalvertretung die Maßnahmen vorerst nicht mittrug. Weiters war die Koordination der Sozialplanumsetzung mit den geplanten Rationalisierungsmaßnahmen nicht sichergestellt. Bis Oktober 2000 hatten rd. 3.150 Mitarbeiter Sozialplanmaßnahmen in Anspruch genommen, davon rd. 2.830 den Vorruhestand und rd. 320 die Geltendmachung der mit dem Ausscheiden verbundenen Abfertigung.

Im August 2001 wurden in einem Nachtrag zum Sozialplan jene Angestellten, welche die Vorruhestandsregelung angenommen und aufgrund der Pensionsreform 2000 bei Enden des Karenzurlaubes mit Vollendung des 55. bzw. 60. Lebensjahres noch nicht 480 (Frauen) bzw. 540 (Männer) Beitragsmonate erworben hatten, grundsätzlich verpflichtet, ehestens einen Antrag auf Arbeitslosengeld beim Arbeitsmarktservice zu stellen. Die Differenz zwischen dem gebührenden Arbeitslosengeld und dem zuletzt bezogenen Vorruhestandsentgelt wurde den betroffenen Mitarbeitern bis zum frühest möglichen Pensionsantrittszeitpunkt in Form einer Abfindung abgegolten.

Wie der RH bereits in seinem Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 2000, Reihe Bund 2001/5 S. 141 ff, festgehalten hatte, gestaltete sich dieser Sozialplan kostenintensiver als ursprünglich vorgesehen. Der Aufwand hierfür belief sich bis Ende 2003 auf insgesamt 303,17 Mill. EUR. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich noch 158 Mitarbeiter (Beamte und Angestellte) im Vorruhestand.

(2) Parallel dazu entwickelte die Post eine Reihe von Sozialplanäquivalenten. So sahen Betriebsvereinbarungen der Jahre 2001 und 2002 bei der einvernehmlichen Lösung von Dienstverhältnissen bzw. bei Austritten aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis Abfertigungen vor. Beamte und Angestellte, deren Arbeitsplätze von Restrukturierungen betroffen waren, erhielten eine Mobilitätsprämie in Form einer Brutto-Einmalzahlung, wenn sie sich freiwillig für eine Dauerverwendung auf Arbeitsplätzen der Regelorganisation entschieden oder von Amts wegen auf solche Arbeitsplätze versetzt wurden.

Laut einer Betriebsvereinbarung vom 4. Juli 2003 erhielten alle jene Beamten, die bis 31. Dezember 2003 gemäß § 22f Bundesbediensteten-Sozialplangesetz durch Austritt aus dem Dienstverhältnis ausschieden, zusätzlich zur gesetzlichen Abschlagszahlung eine Brutto-Einmalzahlung im Ausmaß des Zwölffachen des letzten Monatsbezuges. Angestellte, deren Dienstverhältnis bis 31. Dezember 2003 einvernehmlich aufgelöst wurde, erhielten zusätzlich zur kollektivvertraglichen bzw. gesetzlichen Abfertigung eine freiwillige Abfertigung, deren Höhe von der Dauer des Dienstverhältnisses abhing.

Diese Sozialplanäquivalente verursachten der Post von 2001 bis Ende 2003 Kosten in Höhe von 4,32 Mill. EUR. Eine neue Betriebsvereinbarung vom 3. Dezember 2003 sah freiwillige Abschlagszahlungen für Beamte und Angestellte bei Ausscheiden aus der Unternehmung vor.

(3) Weitere in den Jahren 2002 und 2003 auf der Grundlage des § 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetzes abgeschlossene Betriebsvereinbarungen sahen Abschlagszahlungen für Beamte, die in diesen beiden Jahren einen Antrag auf vorzeitige Ruhestandsversetzung stellten, vor. Die Abschlagszahlungen galten die sich aus den Pensionsabschlüssen ergebenden finanziellen Nachteile ab und waren im Jahr 2002 mit 52.500 EUR bzw. im Jahr 2003 mit 60.000 EUR begrenzt. Bis Ende 2003 nahmen 1.145 Beamte die Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand in Anspruch; die sich daraus ergebenden Kosten betrugen 35,94 Mill. EUR.

- 12.2** Der RH hielt fest, dass die Post eine Reihe von – teilweise kostenintensiven – Maßnahmen setzte, um den Personalabbau voranzutreiben.

Personal

Personalaufwand

13.1 Der Personalaufwand erhöhte sich von 990,00 Mill. EUR im Jahr 1998 auf 1.032,06 Mill. EUR (2000) und sank 2003 auf 993,92 Mill. EUR. Der Anteil des Personalaufwandes an den Umsatzerlösen betrug 1998 67,4 % und verringerte sich im Jahr 2003 auf 64,9 %. Die Verbesserung im Jahr 2003 war einerseits auf Erhöhungen der Posttarife und andererseits auf die Restrukturierungsmaßnahmen zurückzuführen.

Die Post ging verstärkt dazu über, sich die benötigten Personalressourcen für Zeitspitzen im Leasingweg zu beschaffen. Insbesondere im Jahr 2002 fielen zusätzliche Aufwendungen von insgesamt 30,18 Mill. EUR – bedingt unter anderem auch durch die Inbetriebnahme des Briefverteilzentrums in Wien – an. Im Folgejahr wurde die Zahl der Leasingkräfte deutlich reduziert.

13.2 Die Verringerung des Personalaufwandes ab dem Jahr 2001 war als Erfolg der Restrukturierung der Unternehmung zu werten. Nach Ansicht des RH ist jedoch eine weitere Verminderung des Anteils des Personalaufwandes an den Umsatzerlösen erforderlich. Der Erfolg der dafür notwendigen Maßnahmen wird davon abhängen, inwieweit nachhaltig schlanke Unternehmungsstrukturen geschaffen werden können.

Schichtung des Personalstandes

14.1 Die Anzahl der Beamten im Postdienst sank in Vollzeitkräften von 21.205 (1998) auf 15.076 (Ende 2003). Demgegenüber stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der Angestellten von 11.218 auf 11.919 Vollzeitkräfte.

67,9 % der Angestellten waren am 1. Jänner 1998 jünger als 40 Jahre. Dieser Anteil verringerte sich mit Stichtag 1. Dezember 2003 auf 57,5 %. Bei den Beamten betragen die Vergleichszahlen für diese Altersgruppen 52,1 % (1998) und 38,3 % (2003). Der Anteil der über 50-jährigen Angestellten erhöhte sich geringfügig von 11,2 % auf 11,7 %; der Vergleichswert bei den Beamten sank von 21,0 % auf 13,4 % ab. Ende 2003 waren nur mehr 347 Mitarbeiter der Post älter als 55 Jahre.

14.2 Die Post führte ihre Personalabbaumaßnahmen vorwiegend im Beamtenbereich durch. Der RH hielt fest, dass schon allein aufgrund der Bestimmungen des Poststrukturgesetzes eine Neuaufnahme von Beamten durch die Post nicht vorgesehen war. Der Anteil der Beamten (rd. 56 % aller Vollzeitkräfte) wird sich aber künftig wegen des nunmehr geringen Anteils älterer Dienstnehmer nur langfristig reduzieren lassen.

Krankenstände

15.1 Die Überprüfung der Krankenstände innerhalb von 36 Monaten vor Pensionsantritt ergab für den Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 bei den 3.122 Beamten, die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden, eine durchschnittliche Krankenstandsdauer von 274,73 Kalendertagen. Diese Beamten befanden sich in der Regel von der Abgabe des Antrages bis zum Ruhestandsantritt im Krankenstand. Der Mittelwert aller in diesem Zeitraum pensionierten Beamten betrug 206,89 Kalendertage.

Die ab 1. Jänner 2002 geführte Statistik der Krankenstände aller Angestellten und Beamten der Post ergab wesentlich geringere Werte. Der Statistik zufolge waren im Jahr 2002 Angestellte durchschnittlich 18,49 und Beamte 35,22 Kalendertage im Krankenstand. Für 2003 wurden bei den Angestellten 20,28 und bei den Beamten 29,86 Kalendertage ermittelt. Laut der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger betrug die durchschnittliche Krankenstandsdauer der unselbständig Erwerbstätigen in Österreich im Jahr 2002 12,88 Kalendertage und im Jahr 2003 12,67 Kalendertage.

Aufgrund der hohen Anzahl von Krankenständen sollte der Vorstand der Post dem Aufsichtsrat einen internationalen Kostenvergleich bis Anfang März 2004 übermitteln. Dieser lag bis zum Ende der Gebarungsprüfung nicht vor. 2003 befanden sich durchschnittlich 1.967 Vollzeitkräfte oder 7,3 % des Gesamtpersonalstandes im Krankenstand.

15.2 Die Statistik der Krankenstände bei den Beamten wurde durch die Langzeitkrankenstände vor Ruhestandsversetzungen verzerrt. Da jedoch auch die Krankenstände bei den Angestellten ein vergleichsweise hohes Ausmaß erreichten, empfahl der RH, das Krankenstandscontrolling zu intensivieren.

15.3 *Laut Stellungnahme der Post sei mit 1. Mai 2004 ein Krankenstandscontrolling eingerichtet worden.*

16.1 Die Überprüfung der Krankenstandstage ergab, dass die Personaldatenbanken PIS (bis Ende 2001) und SAP-HR (ab 2002) unvollständige Aufzeichnungen enthielten. Bei einem der überprüften Fälle (insgesamt 294 Krankenstandstage in den letzten drei Jahren vor Pensionsantritt) unterblieb die gesetzlich vorgesehene Kürzung der Bezüge für die Dauer von 105 Tagen auf 80 % des Monatsbezuges.

Nachdem der RH dies aufgezeigt hatte, veranlasste die Post die Rückverrechnung der Bezüge. Die Unternehmensrevision der Post nahm in der Folge eine Überprüfung der Personaldatenbanken vor. Die entsprechenden Richtigstellungen erfolgten umgehend.

- 16.2** Der RH empfahl, auch bei einem systembedingtem Wechsel der Datenbanken die vollständige und richtige Aufzeichnung der Personenstandsdaten zu gewährleisten.

Ruhestandsversetzungen

Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit

- 17** Voraussetzungen für die Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit waren, dass der Beamte infolge seiner körperlichen oder geistigen Verfassung seine dienstlichen Aufgaben nicht erfüllen und ihm im Wirkungsbereich seiner Dienstbehörde kein mindestens gleichwertiger Arbeitsplatz zugewiesen werden konnte.

Bei einer von Amts wegen erfolgten Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit leitete die Post das Verfahren nach Erstellung einer diesbezüglichen Diagnose von Anstaltsärzten in den regionalen Organisationseinheiten und der damit einhergehenden Anerkennung des unbefristeten Krankenstandes ein. Alle Unterlagen (einschließlich des Anforderungsprofils des Arbeitsplatzes) wurden den Amtssachverständigen in der Unternehmenszentrale zur zusammenfassenden Beurteilung und Erstellung der Gutachten übermittelt.

Bei einer auf Antrag des Beamten erfolgten Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit hatte der Beamte das diesbezügliche Ansuchen (mit den ärztlichen Befunden oder Attesten) im Dienstweg einzubringen. Auch in diesem Fall wurden die Unterlagen den Amtssachverständigen in der Unternehmenszentrale zur Gutachtenserstellung übermittelt.

Gemäß dem Deregulierungsgesetz – Öffentlicher Dienst 2002 (BGBl. I Nr. 119/2002, in Kraft getreten mit 10. August 2002) hatte die Post bei krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen Befund und Gutachten von der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten (ab 1. Jänner 2003: Pensionsversicherungsanstalt) einzuholen. Die Post verwies in diesem Zusammenhang auf eine durchschnittliche Erledigungsdauer von fünf-einhalb Monaten im Jahr 2003.

Amtssachverständige **18.1** Von 1. Oktober 1997 bis Ende 2003 wurde ein Arzt für Allgemeinmedizin als Amtssachverständiger beschäftigt. Während des überprüften Zeitraumes wurden insgesamt fünf weitere Allgemeinmediziner mittels jeweils auf ein Jahr befristeter Werkverträge als Amtssachverständige herangezogen. Sie hatten den Gesundheitszustand der Bediensteten, nötigenfalls auch in deren Wohnungen (bei beabsichtigter Versetzung in den Ruhestand), zu untersuchen und die Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit zu begutachten.

Grundsätzlich erstellten die Amtssachverständigen die – dem RH vorgelegten – Gutachten auf Basis der von den Beamten vorgelegten ärztlichen Befunde. Nur in wenigen Fällen forderten sie weitere Facharztgutachten an. Bei allen in der Stichprobe überprüften Bediensteten verzichteten die Amtssachverständigen auf eine persönliche Feststellung des körperlichen und geistigen Gesundheitszustandes.

18.2 Der RH hielt fest, dass die vorgelegten Gutachten von den Amtssachverständigen lediglich aufgrund von Vorbefunden (und allenfalls zusätzlicher Facharztgutachten) erstellt wurden und eine persönliche Feststellung des Gesundheitszustandes nicht stattfand. Weiters wies er darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Erstellung von ärztlichen Gutachten strafrechtliche Erhebungen noch im Gange waren.

18.3 *Laut Stellungnahme der Post entspreche das Erstellen von Gutachten durch die Amtssachverständigen auch ohne persönliche Begutachtung der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes; im Übrigen sei dies in Einzelfällen erfolgt.*

18.4 Der RH erwiderte, dass in allen von ihm überprüften Fällen keine persönliche Begutachtung durch die Amtssachverständigen stattfand.

**Anzahl der
Pensionierungen**

19 Im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 wurden 4.947 Beamte, davon 3.122 wegen Dienstunfähigkeit, in den Ruhestand versetzt. Von Juli 2002 bis November 2003 erfolgten 1.811 Ruhestandsversetzungen, davon 1.024 wegen Dienstunfähigkeit.

Zusätzlich wurden im Jahr 2002 226 Beamte gemäß § 22g Bundesbediensteten-Sozialplangesetz in den vorzeitigen Ruhestand versetzt. Im Jahr 2003 nahmen 919 Beamte diese gesetzliche Möglichkeit in Anspruch.

Ruhestandsversetzungen

Gemäß dem Deregulierungsgesetz – Öffentlicher Dienst 2002 war für die Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit der Beamten der Post die Zustimmung des Bundesministers für Finanzen erforderlich. Von September bis Dezember 2002 stimmte der Bundesminister für Finanzen bei 140 Pensionierungen zu. In fünf Fällen konnte die Zustimmung nicht erteilt werden. Im Zeitraum Jänner bis November 2003 gab es 688 Zustimmungen; demgegenüber konnte in 47 Fällen keine Zustimmung erfolgen.

Der Anteil der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit an der Gesamtanzahl der Pensionierungen erhöhte sich von 48,3 % im Jahr 1998 auf 82,1 % (erstes Halbjahr 2002), danach verringerte er sich deutlich auf 54,8 % im Jahr 2003 (unter Einbeziehung der Ruhestandsversetzungen gemäß § 22g Bundesbediensteten-Sozialplanggesetz auf 31,5 %).

Pensionsantrittsalter **20** Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter aller bei der Post im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 pensionierten Beamten erhöhte sich von 55,60 Jahren (1998) auf 57,41 Jahre (1999) und sank danach auf 50,56 Jahre (erstes Halbjahr 2002). Das Pensionsantrittsalter der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten stieg von 50,36 Jahren (1998) auf 52,74 Jahre (2000) und verringerte sich auf 48,46 Jahre (erstes Halbjahr 2002).

Ruhegenuss **21.1** Die Ruhegenüsse (vor Abzug von Steuern, sonstigen Abgaben und Beiträgen) für die im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 pensionierten Beamten waren von der Post auf der Grundlage des ruhegenussfähigen Monatsbezuges und der ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit zu ermitteln. Bei Erreichen der gesetzlichen Voraussetzungen bildeten 80 % des letzten Monatsbezuges im Aktivstand die Ruhegenussbemessungsgrundlage.

Die Bestimmungen über die Durchrechnung entfalteten erst für die ab 1. Dezember 2002 in den Ruhestand versetzten Beamten ihre Rechtswirkung.

Bei einer wegen Dienstunfähigkeit erfolgten Ruhestandsversetzung war die Ruhegenussbemessungsgrundlage zu kürzen. Im Pensionsgesetz 1965 waren Begünstigungen in Form einer Zurechnung von höchstens zehn Jahren zur ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit vorgesehen.

Der durchschnittliche monatliche Ruhegenuss aller von Jänner 1998 bis Juni 2002 pensionierten 4.947 Beamten erhöhte sich von 1.522 EUR (1998) auf 1.560 EUR (1999) und verringerte sich danach auf 1.242 EUR (erstes Halbjahr 2002). Die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten erreichten im Gesamtzeitraum einen durchschnittlichen monatlichen Ruhegenuss in der Höhe von 1.201 EUR.

- 21.2** Der RH stellte nach einer vollständigen Überprüfung der Stichprobenauswahl und einer Plausibilitätsüberprüfung aller von Jänner 1998 bis Juni 2002 in den Ruhestand versetzten Beamten fest, dass die Post die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen bei der Ermittlung der Ruhegenüsse eingehalten hatte.

Das Absinken des durchschnittlichen Ruhegenusses war nach Ansicht des RH auf die ab dem Jahr 2000 stark steigende Zahl der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei immer niedrigerem Pensionsantrittsalter zurückzuführen.

Einmalzahlungen

- 22.1** (1) Der RH untersuchte die Einmalzahlungen der Post an die im Zeitraum von Jänner 1998 bis Juni 2002 in den Ruhestand versetzten Beamten. 2.555 Beamte erhielten bis zu zwölf Monate vor Pensionsantritt nicht wiederkehrende Bezüge in einer Höhe von insgesamt 8,88 Mill. EUR. Davon wurden unter anderem 7,84 Mill. EUR für Jubiläumszuwendungen, 0,62 Mill. EUR für Belohnungen sowie 0,39 Mill. EUR für Erfolgs- und Mobilitätsprämien aufgewendet. Die Mobilitätsprämien sollten durch Arbeitsplatzwechsel wegfallende Einkommensbestandteile ausgleichen.

(2) An 26 wegen Dienstunfähigkeit und an vier durch Erklärung in den Ruhestand versetzte Beamte erfolgten Zahlungen in Form von Erfolgsprämien und Belohnungen, die jeweils 3.000 EUR überschritten. Auszahlungen über jeweils 20.000 EUR (höchster Einzelbetrag 41.201 EUR) erfolgten an vier Beamte, die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden. Die Gründe für diese Auszahlungen konnte die Post weder durch eine schriftliche Vereinbarung noch durch ein Geschäftsstück nachweisen.

Von insgesamt 285.000 EUR waren lediglich 50.000 EUR durch schriftliche Unterlagen belegbar. Mehrere wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamte hatten bereits in den Vorjahren derartige Erfolgsprämien und Belohnungen erhalten.

Im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 gab es unternehmensweit keine einheitlichen Grundsätze für die Vergabe von Erfolgsprämien und Belohnungen. In den Fällen, in denen schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen wurden, waren die Ziele überwiegend nicht quantifiziert, sondern großteils als zu erreichende Qualitätskriterien verbal definiert. Dadurch entstanden Probleme bei der Evaluierung des Zielerreichungsgrades.

(3) Mobilitätsprämien wurden an 107 Bedienstete in einer Gesamthöhe von rd. 592.000 EUR ausbezahlt. Es erhielten auch fünf Beamte eine Mobilitätsprämie, die innerhalb von sechs Monaten nach Auszahlung wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden. Dies verursachte Kosten in Höhe von 36.336 EUR.

22.2 (1) Aufgrund der Stichprobenauswahl stellte der RH die Gesetzeskonformität der Zuerkennung der Jubiläumsszuwendungen fest.

(2) Der RH bemängelte das Fehlen schriftlicher Vereinbarungen bei der Mehrzahl der ausbezahlten Erfolgsprämien und Belohnungen. Die Auszahlungsgründe und die Höhe der Beträge waren daher nicht nachvollziehbar. Er empfahl, beim Abschluss derartiger schriftlicher Vereinbarungen evaluierbare Parameter festzulegen.

(3) Nach Ansicht des RH widersprach die Zahlung von Mobilitätsprämien bei kurz darauf erfolgten Ruhestandsversetzungen der Zweckwidmung derartiger Ausgleichszahlungen. Der RH empfahl, künftig die Gewährung solcher Prämien an den Verbleib für einen bestimmten Zeitraum in der Unternehmung zu knüpfen bzw. bei Nichterfüllung dieser Bedingung eine Rückzahlung der Prämie vorzusehen.

22.3 (2) *Laut Stellungnahme der Post seien der Abschluss und Inhalt von Zielvereinbarungen erstmals für das Kalenderjahr 2003 durch eine einheitliche unternehmensweite Richtlinie geregelt worden.*

(3) Die vom RH vorgeschlagene Regelung für die Gewährung von Mobilitätsprämien finde sich für den Fall des Austritts aus dem Dienstverhältnis in allen Betriebsvereinbarungen. Eine aufgrund einer Dienstunfähigkeit erfolgte Versetzung in den Ruhestand läge nicht im Ermessen des betroffenen Bediensteten und könne nicht dieser Regelung unterworfen werden.

22.4 (2) Der RH erachtete anlässlich der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle die Regelung durch eine unternehmensweite Richtlinie als ziel führend. Für die Evaluierbarkeit einzelner Zielvereinbarungen wären seiner Ansicht nach künftig auch Quantifizierungen und die Messbarkeit an objektiven Kriterien vorzusehen.

(3) Dem Zweck der Mobilitätsprämie könnte durch eine aliquote monatliche Auszahlung anstatt einer Einmalzahlung entsprochen werden.

23.1 Aufgrund der Betriebsvereinbarung vom 24. November 1997 „Maßnahmen des Sozialplanes“ konnten Beamte bis zur Vollendung des damaligen gesetzlichen Pensionsantrittsalters in den Vorruhestand übertreten. Diese Beamten waren unter Entfall der Bezüge beurlaubt und hatten Anspruch auf ein Vorruhestandsentgelt. Es bestand kein Rechtsanspruch auf die Inanspruchnahme des Sozialplanes.

Die Beamten hatten die Annahme der angebotenen Vorruhestandsregelung bis zum 31. Jänner 1998 unwiderruflich zu erklären; der tatsächliche Antrittstermin konnte bis spätestens 31. Dezember 2000 erstreckt werden. Eine aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern paritätisch besetzte Kommission konnte nach Billigkeitsgründen eine Sonderregelung treffen, so auch für jene Fälle, bei denen die Abgabe der Erklärung nach dem 31. Jänner 1998 erfolgte.

Da diese Regelung grundsätzlich nur für Beamte galt, die bis zum 31. Dezember 1943 geboren worden waren, stimmte der Vorstand der Post im Dezember 1999 zu, dass die Kommission in Einzelfällen einen Vorruhestand auch für die Geburtsjahrgänge 1944 und 1945 genehmigen konnte. Voraussetzung dafür war unter anderem, dass der Arbeitsplatz des Vorruhestandswerbers ersatzlos eingezogen werden konnte.

Im Jahr 2001 langten Vorruhestandserklärungen bei der Kommission in der Unternehmenszentrale ein, die bei den regionalen Organisationseinheiten bereits im Jahr 2000 abgegeben worden waren. Im Oktober 2001 erfolgte bei 48 Beamten (und sechs Angestellten) eine Ablehnung des Vorruhestandes verbunden mit der Aufforderung, weiter Dienst zu versehen. In der Folge beantragten 27 Beamte der Geburtsjahrgänge 1944 und 1945 die krankheitsbedingte Ruhestandsversetzung. Aufgrund von Interventionen der Personalvertretung wurde ihnen der durch die Nichtversetzung in den Vorruhestand entstandene Einkommensverlust von der Unternehmung abgegolten.

Ruhestandsversetzungen

- 23.2** Für den RH war die Gewährung dieser Abgeltungen nicht nachvollziehbar. Einerseits waren die beiden Geburtsjahrgänge grundsätzlich nicht von der erwähnten Betriebsvereinbarung erfasst; die diesbezügliche Erweiterung für besonders berücksichtigungswürdige Einzelfälle erfolgte erst mit Zustimmung des Vorstandes. Andererseits bestand für die Dienstnehmer kein Rechtsanspruch auf Inanspruchnahme des Vorruhestandes. Durch diese Vorgangsweise entstanden der Post Mehrkosten von rd. 278.000 EUR.
- Aufwendungen aufgrund von Dienstunfähigkeit
- 24** Im Jahr 2003 verursachten jene Beamten, die zu diesem Zeitpunkt das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und im Zeitraum Jänner 1998 bis Juni 2002 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden waren, für den Bund Aufwendungen von 60,67 Mill. EUR. Davon entfielen 58,80 Mill. EUR auf Ruhegehälter und 1,87 Mill. EUR auf die darauf entfallenden Dienstgeberbeiträge.
- Weitere Feststellung
- 25** Eine weitere Feststellung des RH betraf die Höherverwendung von zwei Beamten trotz bereits eingeleiteter Ruhestandsversetzungsverfahren.

Schluss-
bemerkungen

26 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMF:

(1) die mit dem Pensionsrecht verbundenen Einnahmen und Ausgaben unter einer eigenen Dienststellenkennzahl je Unternehmung zu veranschlagen und zu verrechnen;

(2) im Sinne des Poststrukturgesetzes ein Controllingsystem für den von der Post zu leistenden Pensionsdeckungsbeitrag einzurichten und dafür zu sorgen, dass die Post entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtung alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellt;

(3) ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling für die Post durchzuführen;

der Post:

(4) die Restrukturierung konsequent fortzuführen (unter anderem die Konzentration der Zustellung und der Postverteilung) und damit einhergehend eine weitere Verminderung des Anteils des Personalaufwandes an den Umsatzerlösen anzustreben;

(5) beim Abschluss von schriftlichen Vereinbarungen für die Gewährung von Erfolgsprämien bzw. Belohnungen evaluierbare Parameter festzulegen;

(6) auch bei einem systembedingten Wechsel der Datenbanken die vollständige und richtige Aufzeichnung der Personenstandsdaten zu gewährleisten.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Bundeskellereiinspektion

Kurzfassung

Die Bundeskellereiinspektion richtete ein als Verwaltungsinnovationsmodell bezeichnetes Modell der Flexibilisierung der Dienstzeit und Pauschalierung der Entlohnung ein. Damit setzte sie einen wesentlichen Schritt in Richtung Mitarbeitermotivation, Kostenreduktion und erhöhte Serviceorientierung.

Als nachgeordnete Dienststelle des BMLFUW mit nur 30 relativ selbständig und unabhängig voneinander tätigen Mitarbeitern war die Bundeskellereiinspektion für ein Verwaltungsinnovationsmodell besonders geeignet. Einige Elemente des Verwaltungsinnovationsmodells entsprachen allerdings nicht den Vorgaben des BMLFUW bzw. diversen rechtlichen Bestimmungen.

Die Bundeskellereiinspektion übernahm in den letzten beiden Jahren zusätzlich wesentliche Aufgaben bei der Erstellung der bundesweiten, zentralen Weindatenbank. Dies gelang mit der zusätzlichen Aufnahme von lediglich einer Mitarbeiterin und der Straffung der internen Abläufe.

Die Festlegung und Analyse von Kenndaten wurde in den letzten Jahren vernachlässigt. Die mit den Kontrollaufgaben und der Steuerung der Bundeskellereiinspektion betraute Fachabteilung des BMLFUW setzte in den letzten Jahren nur in sehr geringem Umfang eigene Controllingmaßnahmen.

Für die Auswahl der zu prüfenden Betriebe sowie die Kontrolle selbst bestehen keine schriftlich niedergelegten Vorgaben.

Kenndaten zur Bundeskellereiinspektion						
Rechtsgrundlagen	Weingesezt 1999, BGBl. I Nr. 141/1999 i.d.g.F.					
Rechtsstellung	nachgeordnete Dienststelle des BMLFUW					
Gebahrung	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in Mill. EUR					
Gesamtausgaben	1,44	1,70	1,66	1,46	1,73	1,64
<i>davon Personalausgaben</i>	<i>1,10</i>	<i>1,15</i>	<i>1,19</i>	<i>1,15</i>	<i>1,09</i>	<i>1,19</i>
	Anzahl					
durchgeföhrte Kontrollen	12.889	13.924	13.869	18.533	15.322	14.702
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember	31	32	33	30	29	30

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis August 2004 die Gebahrung des BMLFUW hinsichtlich der nachgeordneten Dienststelle Bundeskellereiinspektion. Schwerpunkte der Überprüfung waren das als „(Verwaltungs–) Innovationsmodell“ bezeichnete Arbeitszeit–, Entlohnungs– und Steuerungssystem sowie die Zielvorgaben und ihre Erfüllung.

Zu den im Oktober 2004 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLFUW im Jänner 2005 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Allgemeines

Rechtsgrundlagen

2 Die Aufgaben der seit 1906 bestehenden Bundeskellereiinspektion sind im Weingesezt 1999 geregelt. Die Bundeskellereiinspektion ist seit 1988 eine nachgeordnete Dienststelle des BMLFUW. Für ihr Modell einer flexibilisierten Arbeitszeit und pauschalierten Entlohnung (Verwaltungsinnovationsmodell) erhielt die Bundeskellereiinspektion den Speyerer Qualitätspreis 2002* der Verwaltungshochschule Speyer im Bereich Personalmanagement.

* Der Speyerer Qualitätspreis ist ein Preis für öffentliche Verwaltungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Der bisher alle zwei Jahre stattfindende Speyerer Qualitätswettbewerb wurde 1992 von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ins Leben gerufen. Die oberste Zielsetzung des Wettbewerbs besteht darin, innovative Weiterentwicklungen der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer integrierten Modernisierung zu fördern.

Aufgabe **3** Kernaufgabe der Bundeskellereiinspektion ist die Kontrolle von Betrieben – die Wein produzieren bzw. verarbeiten oder mit Wein handeln – auf Einhaltung der Bestimmungen des Weinggesetzes 1999.

Kontrolltätigkeit

4.1 Im Regelfall erfolgte die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe durch den prüfenden Kellereiinspektor, der die Auswahl und den Verlauf der Prüfung in seinem „Tagebuch“ festhielt. Die Tagebücher stellten die einzigen Aufzeichnungen dar, aus denen die kontrollierten Betriebe ersichtlich waren.

Formalisierte und zentralisierte Unterlagen, in denen die kontrollierten Betriebe erfasst und die Kontrolle selbst geregelt wurden, waren nicht vorgesehen. Eine auf einer zentralisierten Risikoanalyse basierende Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe kam kaum zur Anwendung.

4.2 Im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip erschien es bedenklich, dass die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe in der Regel allein durch den die Prüfung vornehmenden Kellereiinspektor erfolgte und dass das Auswahlverfahren nicht ausreichend dokumentiert war. Der RH empfahl, ein System zu entwickeln, mit dem die kontrollierten Betriebe systematisch erfasst und die Kontrolle selbst geregelt werden sowie die Tätigkeiten der Kellereiinspektoren auf Plausibilität hin überprüft werden können.

Weiters regte er die Weiterentwicklung und häufigere Anwendung eines IT-gestützten, Risikofaktoren berücksichtigenden Auswahlverfahrens an.

4.3 *Das BMLFUW kündigte in seiner Stellungnahme an, ein entsprechendes System unter Nutzung der Weindatenbank einzurichten.*

Weindatenbank

5.1 Mit den Weingesetznovellen (BGBl. I Nr. 110/2002 bzw. BGBl. I Nr. 3/2004) wurde der Bundeskellereiinspektion die Aufgabe zur Führung eines Betriebskatasters (Weindatenbank) übertragen. In dieser Datenbank sind bestimmte weinbezogene Daten (Betriebsstammdaten, Ernte- und Bestandsmeldungen, Transportbescheinigungen, Prüfnummernbescheide sowie ausgegebene Banderolen) zur gemeinsamen Nutzung von Bundes- und Landesbehörden automationsunterstützt zusammenzufassen.

Durch die Straffung der internen Abläufe gelang es der Bundeskellereiinspektion, einen Großteil der für die Erstellung der Weindatenbank notwendigen Leistungen mit dem bestehenden Mitarbeiterstand zu erbringen, obwohl mit dieser Tätigkeit bisher in den Ländern mehrere Personen beschäftigt waren. Lediglich für die Plausibilitätsprüfung und Vornahme von Korrekturen im Bereich der Ernte- und Bestandsmeldungen nahm die Bundeskellereiinspektion eine zusätzliche Mitarbeiterin auf.

5.2 Der RH beurteilte den Aufbau der Weindatenbank mit dem gegebenen Personaleinsatz als eine beachtliche Leistung, die auch von der Wirtschaftskammer Österreich im Zuge der Verleihung des „Amtsmanager 2005“ mit dem zweiten Hauptpreis der Kategorie E-Government gewürdigt wurde.

Organisation

6.1 Die Bundeskellereiinspektion gliederte sich in einen fachlichen Bereich (rd. 20 Kellereiinspektoren) und in einen Verwaltungsbereich. Der Verwaltungsbereich umfasste sechs Administratoren genannte Mitarbeiter und die zentrale Verwaltung mit der Dienststellenleitung, dem Rechnungs- und Verwaltungsführer, dem Sekretariat sowie der Mengenkontrollbeauftragten. Im Einzelnen setzte sich der Personalstand nach Köpfen jeweils zum 31. Dezember wie folgt zusammen:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kellereiinspektoren	22	23	24	21	19	20
Verwaltung	3	3	3	3	4	4
Administratoren*	6	6	6	6	6	6
Summe	31	32	33	30	29	30

* Drei Administratoren sind teilzeitbeschäftigt.

Eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl bei den Kellereiinspektoren war durch die Umsetzung des Verwaltungsinnovationsmodells ab 2001 sowie den Einsatz moderner IT-Ausstattung ermöglicht worden.

- 6.2 Der RH anerkannte den bisherigen Reorganisationserfolg und den damit geleisteten Beitrag zur Erfüllung der Einsparungsziele des Gesamtressorts.

Verwaltungsinnovationsmodell

Flexibilisierung

- 7.1 Der überdurchschnittlich hohe Überstundenanfall zur Zeit der Weinlese führte zu Überlegungen, die Jahresarbeitszeit flexibler zu gestalten. Das als Verwaltungsinnovationsmodell bezeichnete Flexibilisierungsmodell wurde ab 2001 in zwei Schritten eingeführt. Wesentliche Elemente waren eine pauschalierte Entlohnung und eine Jahresdurchrechnung der Arbeitszeit. Dabei konnte jeder Bedienstete während des Jahres seine Arbeitszeit unter der Voraussetzung frei wählen, dass die in den Stoßzeiten anfallende Arbeit – vor allem während der Weinlese – sofort erledigt wird.

Mit der Einführung der Telearbeit wurden die Arbeitsplätze von den in den wesentlichen Weinbaugebieten befindlichen Außenstellen der Bundeskellereiinspektion an den jeweiligen Wohnort des Bediensteten verlegt; dadurch konnte eine Schließung von sechs (der ursprünglich neun) Außenstellen bis Ende 2003 erreicht werden.

- 7.2 Der RH bewertete die Einführung dieses Verwaltungsinnovationsmodells positiv, weil damit die Mitarbeiter der Bundeskellereiinspektion besser auf die Bedürfnisse der Kunden eingehen können. Weiters verstärkte die freie Einteilung der Arbeitszeit die Motivation der Mitarbeiter.

Verwaltungsinnovationsmodell

Budgetärer Erfolg

- 8.1** Die Bundeskellereiinspektion beabsichtigte, mit der Einführung des Verwaltungsinnovationsmodells jährlich 20 % des Gesamtbudgets (rd. 0,30 Mill. EUR) bei gleichzeitiger Beibehaltung der Leistung und einer Verbesserung der Kundenorientierung einzusparen. Eine Definition wie die Erfüllung der Zielgröße von 20 % zu errechnen sei, erfolgte nicht.
- 8.2** Eine genaue Nachkalkulation der Kosten „mit bzw. ohne Innovationsmodell“ auf Basis eines bestimmten Jahres war dem RH aufgrund der Vielzahl der veränderten Faktoren (z.B. Erstellung der Weindatenbank) nicht möglich. Allerdings ließen verschiedene Kenndaten (wie Personalentwicklung und Ausgaben) durchaus auf einen Erfolg des Innovationsmodells schließen.

Obwohl der Prozentsatz der beabsichtigten Kostenverbesserung nicht direkt nachweisbar war, erachtete der RH den bis Ende 2003 erreichten Erfolg als beachtlich.

Entlohnung

- 9.1** Einzelne Elemente des pauschalierten Entlohnungssystems innerhalb des Verwaltungsinnovationsmodells entsprachen nicht den Vorgaben des BMLFUW bzw. den dienst-, besoldungs- und steuerrechtlichen Bestimmungen.
- 9.2** Der RH wies auf die Nichteinhaltung der Vorgaben und Bestimmungen hin und empfahl eine rasche Behebung der rechtlichen Mängel im Bereich des pauschalierten Entlohnungssystems.
- 9.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf den „Pilotprojekt-Charakter“ des Verwaltungsinnovationsmodells. Seiner Meinung nach wäre zu überlegen, die dienstrechtlichen Bestimmungen so anzupassen, dass moderne und flexible Dienstzeit- und Entlohnungsmodelle ermöglicht würden.*

Anwendbarkeit des Verwaltungsinnovationsmodells auf andere Dienststellen

- 10.1** Das Verwaltungsinnovationsmodell umfasste mit der Bundeskellereiinspektion eine sehr kleine Organisationseinheit. Es war als Pilotprojekt konzipiert, das der Zustimmung aller Beteiligten bedurfte. Versuche, das Modell bei anderen Dienststellen des BMLFUW, z.B. dem Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung, einzuführen, sind bisher zu keinem Ergebnis gelangt.

- 10.2** Nach Ansicht des RH zeigte das Innovationsmodell Vorteile für den Dienstgeber (in Form von Kostenreduktion und Anpassung der Arbeitszeit an den Bedarf), für den Kunden (in Form einer besseren Erreichbarkeit der Kellereiinspektoren und Eingehens auf seine zeitlichen Bedürfnisse) und für die Mitarbeiter (in Form flexibler Diensterteilung).

Der RH erachtete die Bundeskellereiinspektion aufgrund ihrer Struktur und Aufgaben für die Einführung eines auf Flexibilisierung und Pauschalierung basierenden Systems als besonders geeignet. Allerdings erschien dem RH ein derartiges System nur für eine ähnlich überschaubare Organisation mit großem Zusammenhalt umsetzbar.

Berichtswesen und Controlling

Kosten- und Leistungsrechnung

- 11.1** Die Bundeskellereiinspektion führte bereits im Jahr 1999 mit Unterstützung eines Managementberaters (Beratungskosten 30.523 EUR ohne Umsatzsteuer) eine Kosten- und Leistungsrechnung ein, die seit 2000 Kostenstellendaten liefert. Diese Daten wurden im Wesentlichen im Sinne eines internen Benchmarkings verwendet. Eine Kostenträgerrechnung – die erst die Komponente Leistungsrechnung darstellen würde – wurde bisher nicht verwirklicht.
- 11.2** Der RH anerkannte die Initiative zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie den bisherigen Einsatz der Kostenrechnung. Er verwies aber auf die bisher geringe Umsetzung der Leistungsrechnung, für die bereits nicht unerhebliche interne Arbeiten erbracht und externe Leistungen zugekauft wurden.

11.3 *Das BMLFUW teilte mit, das Projekt weiter voran zu treiben.*

Leistungskennzahlen

- 12.1** Die Bundeskellereiinspektion maß ihre Leistung in erster Linie anhand der Anzahl der von ihr vorgenommenen Prüfungen, ohne dabei qualitative Aspekte (wie unterschiedliche Art von Prüfungen, Betriebsgröße etc.) zu berücksichtigen. Der RH stellte im Zuge seiner Überprüfung fest, dass einige der von der Bundeskellereiinspektion in mehreren Leistungsberichten der österreichischen Bundesverwaltung veröffentlichten Kennzahlen zum Teil nicht mehr nachvollziehbar bzw. aufgrund von Rechenfehlern nicht korrekt dargestellt waren.

Kennzahlen betreffend die Mostwägung

12.2 Die – auch in mehreren Leistungsberichten der österreichischen Bundesverwaltung dargestellten – Leistungskennzahlen der Bundeskellereiinspektion erlaubten nach Ansicht des RH keinen Rückschluss auf ihre tatsächlichen Leistungen. Der RH empfahl eine stärkere Berücksichtigung qualitativer Komponenten.

12.3 *Das BMLFUW sagte eine Überarbeitung des Systems der Leistungsvorgaben und des Controllings zu.*

13.1 Mostwäger sind geschulte Hilfsorgane, deren sich die Bundeskellereiinspektion zur Kontrolle insbesondere des für die Erzeugung von Prädikatswein bestimmten Lesegutes sowie der Ernte- und Bestandsmeldungen („Mostwägung“) bediente. Die Bundeskellereiinspektion erläuterte in mehreren Leistungsberichten der österreichischen Bundesverwaltung sowie in einer Mitte 2004 erstellten Beantwortung einer diesbezüglichen parlamentarischen Anfrage, dass die Einnahmen aus der Mostwägung die Mostwägerkosten deutlich überstiegen.

Hiezu berechnete der RH, dass wohl die Kosten für die Mostwäger die Einnahmen seit dem Jahr 2002 nachvollziehbar unterschritten (2002: um 37.450 EUR; 2003: um 54.135 EUR); insgesamt überschritten aber die Gesamtkosten der Mostwägung unter Einbeziehung des dafür eingesetzten Stammpersonals der Bundeskellereiinspektion die Einnahmen bei weitem (2002: – 95.500 EUR; 2003: – 115.265 EUR). Die Bundeskellereiinspektion begründete die bisherige Darstellungsform mit der historischen Anforderung, die nur an den über das Budget hinausgehenden Ausgaben interessiert war.

13.2 Die tatsächlichen Gesamtkosten einer Maßnahme stellen eine wesentliche Information und Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber dar. Der RH erachtete daher die einseitige, günstige Darstellung der Mostwägungskosten für nicht mehr zweckmäßig, auch wenn sie historisch begründet war. Er empfahl, im Sinne der Kostenwahrheit den Gesamteinnahmen möglichst alle Ausgaben gegenüberzustellen.

Controlling durch das BMLFUW

- 14.1** Die mit den Kontrollaufgaben und der Steuerung der Bundeskellereiinspektion betraute Fachabteilung des BMLFUW nahm ihre Aufgaben mangels Kenndaten größtenteils nur informell wahr. Der im Zuge der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehene Aufbau eines regelmäßigen Controllings wurde von der Abteilung nicht weiter verfolgt.
- 14.2** Nach Auffassung des RH kann eine auf informellen Informationen aufbauende Steuerung die auf einem systematischen Berichtswesen und Kennzahlen beruhende Steuerung nicht ersetzen. Der RH empfahl daher, ein regelmäßiges Berichtswesen und die Erarbeitung von aussagekräftigen Kenndaten anzustreben.
- 14.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW werde seitens der zuständigen Abteilung den Empfehlungen des RH nachgekommen werden.*

**Sonstige
Feststellungen**

- 15** Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:
- die mangelhafte Überwachung von Beraterverträgen;
 - die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Kontrollabläufe;
 - die Verfolgung von eingeleiteten Strafverfahren;
 - die Zusammenarbeit mit den Bundesämtern für Weinbau;
 - die Mitarbeiterschulung;
 - die Aktenverwaltung;
 - das Dienstagebuch; sowie
 - die Alkoholproblematik im Rahmen der Dienstausbung durch die Kellereiinspektoren.

**Schluss-
bemerkungen**

16 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es sollte ein System entwickelt werden, mit dem die kontrollierten Betriebe systematisch erfasst und die Kontrolle selbst geregelt werden sowie die Tätigkeiten der Kellereinspektoren auf Plausibilität hin überprüft werden können.

(2) Die bestehenden rechtlichen Mängel im Bereich des pauschalier-ten Entlohnungssystems innerhalb des Verwaltungsinnovationsmo-dells wären rasch zu beheben.

(3) Im Sinne der Kostenwahrheit sollten bei der Kostenermittlung der Mostwägung alle Einnahmen und Ausgaben erfasst werden.

(4) Die Einführung eines regelmäßigen Berichtswesens und die Erar-beitung von aussagekräftigen Kenndaten sollten angestrebt wer-den.

Reorganisation der Zentralstelle

Kurzfassung

Die im Rahmen der Verwaltungsreform getroffene Vorgabe der Bundesregierung, eine jährliche Einsparungsquote von 2,4 % in Vollbeschäftigungsäquivalenten vorzusehen, konnte vom BMLFUW erreicht werden.

Die Bundesministerengesetz-Novelle vom 1. April 2000 sah die Übertragung der Aufgaben des Bereiches Umwelt vom damaligen BMUJF an das damalige BMLF vor. Aufgrund dessen reorganisierte das nunmehrige BMLFUW – basierend auf dem Regierungsübereinkommen 2000 – seine Zentralstelle. Damit bereinigte es im Wesentlichen die durch die Übertragung entstandenen Doppelgleisigkeiten.

Die Entscheidungsfindung des Umsetzungsprozesses war nicht ausreichend dokumentiert.

Die Agenden der Zahlstelle Wein und Entwicklung des ländlichen Raumes wurden der Zahlstelle Agrarmarkt Austria übertragen. Die Entgegennahme von Anträgen, deren Prüfung und Genehmigung sowie die Kontrolle der genehmigten Maßnahmen im Bereich der Marktordnung Wein wurden weiterhin vom BMLFUW wahrgenommen.

Kenndaten zur Reorganisation der Zentralstelle im BMLFUW

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personalausgaben Zentralstelle						
	in 1.000 EUR					
Kapitel 60 (Land-, Forst- und Wasserwirtschaft)	27.332	40.584	46.608	51.758	57.155	58.107 ¹⁾
– davon ausgegliederte Organisationseinheiten	–	–	4.690	9.992	13.964	14.635 ¹⁾
Kapitel 18 (Umwelt)	18.309	4.622	–	–	–	–
	Anzahl					
Vollbeschäftigungsäquivalente gesamt ²⁾	3.465	3.681	3.577	3.231	2.991	2.511
– davon Zentralstelle	695	923	999	957	950	931

¹⁾ Bundesvoranschlag 2004

²⁾ Durchschnittswerte

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse 1999 bis 2003 bzw. Bundesvoranschlag 2004

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2004 die Reorganisation der Zentralstelle des BMLFUW. Zu dem im August 2004 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMLFUW im Dezember 2004 eine Stellungnahme ab. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Übertragung des Bereiches Umwelt

2.1 Die Bundesministeriengesetz-Novelle vom 1. April 2000 (BGBl. I Nr. 16/2000) sah die Übertragung der Aufgaben des Bereiches Umwelt vom damaligen BMUJF an das damalige BMLF vor. Aufgrund dieser Übertragung stellte das nunmehrige BMLFUW – basierend auf dem Regierungsübereinkommen 2000 – konzeptionelle Vorüberlegungen hinsichtlich der Reorganisation seiner Zentralstelle an. Damit sollten die im Regierungsübereinkommen vorgegebenen Ziele erreicht werden.

Dazu zählten

- die Umsetzung der Grundsätze des New Public Managements,
- eine konsequente Ausgaben- und Aufgabenreform,
- eine Verschlinkung der Verwaltung sowie

- der von der Bundesregierung im Rahmen der Verwaltungsreform vorgesehene Personalabbau mit einer jährlichen Einsparungsquote von 2,4 % an Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Nach Vorliegen der ressortinternen Überlegungen beauftragte das BMLFUW im Oktober 2000 eine Managementberatungsgesellschaft mit der Erarbeitung eines Beratungskonzepts. Diese empfahl im Februar 2001,

- verstärkt auf eine vernetzte und projektorientierte Organisationsstruktur zu achten,
- die Sektionen an neu definierte Politikfelder zu orientieren,
- den Abteilungen wesentliche Entscheidungskompetenzen zuzuweisen,
- durch die Abschaffung von Gruppen einen Hierarchieabbau zu erreichen und
- die Einführung privatwirtschaftlich orientierter Steuerungsinstrumente vorzusehen.

Das im Konzept aufgezeigte Optimierungspotenzial wurde „auch bei äußerst vorsichtiger Einschätzung“ mit 10 % der eingesetzten Ressourcen angegeben. Eine Beurteilung bzw. Bewertung des von der Managementberatungsgesellschaft vorgelegten Konzepts durch das BMLFUW lag nicht vor.

2.2 Nach Ansicht des RH wären eine ausführliche Analyse und eine eingehende Befassung mit den vorliegenden Ergebnissen der Managementberatungsgesellschaft für den weiteren Reorganisationsprozess unverzichtbar gewesen.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das von der Managementberatungsgesellschaft aufgezeigte Einsparungspotenzial als ein theoretisches Maximalmodell zu werten gewesen, das vorerst ganz gezielt ohne Berücksichtigung auf die Auswirkungen der damals geltenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen erstellt worden sei.*

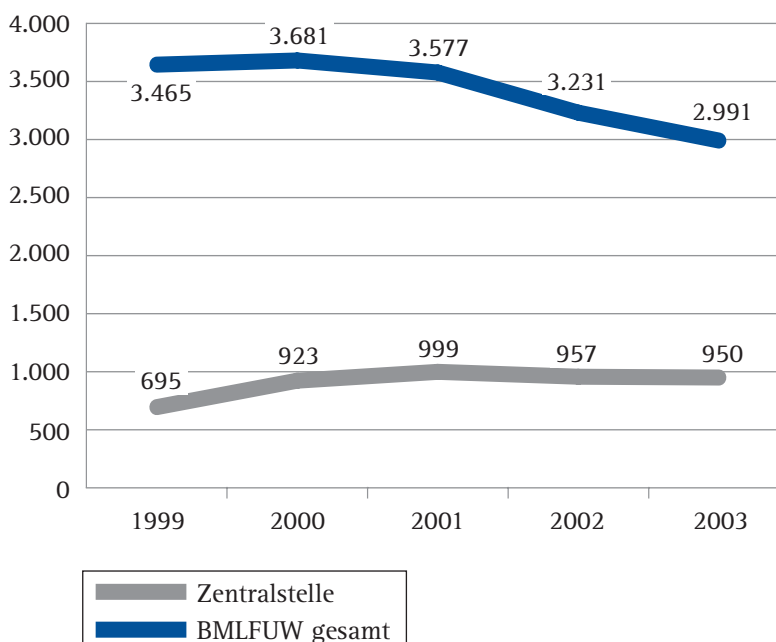
Personalentwicklung

3.1 (1) Eine Analyse des Personalstandes des Präsidiums der Jahre 1999 bis 2004 zeigte, dass der – nach der im Jahr 2000 erfolgten Übertragung von Aufgaben des damaligen BMUJF an das damalige BMLF – auf 419 angestiegene Mitarbeiterstand bis Jänner 2004 um rd. 33,4 % auf 279 Mitarbeiter gesenkt wurde.

In den Fachsektionen konnte eine Reduzierung vorerst nicht erreicht werden. Infolge der Zusammenlegung stieg die Mitarbeiterzahl von August 1999 bis September 2000 um 45,7 % (von 427 auf 622 Mitarbeiter); im Jänner 2004 lag sie bei 641 (plus 3,1 % gegenüber September 2000).

(2) Eine Analyse der durchschnittlichen Vollbeschäftigungsäquivalente zeigte, dass in der Zentralstelle des BMLFUW im überprüften Zeitraum keine nachhaltige Verringerung erreicht werden konnte. Im gesamten Ressort sank jedoch in der Zeit von 2000 bis 2003 der Vollbeschäftigungsäquivalente-Wert infolge von Ausgliederungen um 18,7 % (von 3.681 auf 2.991).

Durchschnittliche Vollbeschäftigungsäquivalente-Werte



- 3.2 Die Vorgabe der Bundesregierung, im Rahmen der Verwaltungsreform einen Personalabbau mit einer jährlichen Einsparungsquote von 2,4 % an Vollbeschäftigungsäquivalenten vorzusehen, wurde im Gesamtressort erreicht.

Lenkungsausschuss

Reorganisationskonzept

- 4.1 Für die Erarbeitung des Reorganisationskonzepts wurde im Jahr 2000 im BMLFUW ein Lenkungsausschuss eingesetzt, dem neben dem Bundesminister der Generalsekretär, die Sektionsleiter, der Kabinettschef und Vertreter der Personalvertretung angehörten. Unterlagen bzw. eine Dokumentation über die Tätigkeiten des Ausschusses und die erzielten Ergebnisse lagen nicht durchgängig vor. Der RH konnte daher die vom Lenkungsausschuss getroffenen Entscheidungen nicht nachvollziehen.
- 4.2 Der RH empfahl, künftig wichtige Entscheidungsprozesse aussagefähig zu dokumentieren, so dass die geplanten Entscheidungen nachvollziehbar sind.

Umsetzung

- 5.1 Die Vorgaben des Bundesministers hinsichtlich der Reorganisation der Zentralstelle bezogen sich im Wesentlichen
- auf eine den Politikfeldern angegliche Sektionseinteilung (Auflösung zweier Sektionen);
 - auf eine funktional themenbezogene Strukturierung des Präsidiums unter Aufgabe von Parallelstrukturen sowie
 - auf die Bildung angemessen großer Organisationseinheiten mit klaren Kompetenzen (Wegfall von Gruppen).

Die Geschäftsprozesse für das Gesamtressort sollten vereinheitlicht und die Ablauforganisation verbessert werden. Das Ziel der im April 2001 startenden Umsetzungsphase war die Erarbeitung einer neuen Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung des BMLFUW. Mit 1. Juli 2001 bzw. 1. Jänner 2002 lagen neu erarbeitete Geschäftseinteilungen vor.

- 5.2 Die Reorganisationsmaßnahmen waren als erfolgreich zu bewerten, weil eine deutlich schlankere Organisationsstruktur geschaffen und die durch die Übertragung der Aufgaben bestehenden Doppelgleisigkeiten im Wesentlichen bereinigt wurden.

Lenkungsausschuss

Leistungskenn- zahlenvergleich

6.1 Während der Reorganisationsphase im BMLFUW (2001) beauftragte die Bundesregierung ein Beratungsunternehmen, die Zentralstellen der Bundesministerien auf Möglichkeiten zur Umsetzung einer Verwaltungsreform hin zu untersuchen. Das BMLFUW verzichtete auf eine Teilnahme an dieser Untersuchung aufgrund des zeitgleich stattfindenden Reorganisationprozesses; es stellte aber die bereits intern erhobenen Kenndaten zur Verfügung.

Ein Vergleich dieser Daten mit jenen anderer Bundesministerien zeigte teilweise starke Abweichungen zu den Kenndaten anderer Bundesministerien auf. Eine Analyse bzw. Stellungnahme zu den vorgelegten Daten erarbeitete das BMLFUW nicht.

6.2 Nach Auffassung des RH hätte der Vergleich mit anderen Ministerien dem BMLFUW die Möglichkeit geboten, den Erfolg der bisherigen Maßnahmen beurteilen und eventuell vorhandene weitere Einsparungspotenziale feststellen zu können.

Reorganisation des Präsidiums

Allgemeines

7.1 Der Bundesminister übertrug die Projektleitung für die Umsetzung der Reorganisation des Präsidiums dem Präsidialvorstand. Dieser erhielt den Auftrag, bis Mai 2001 eine den Vorschlägen der Managementberatungsgesellschaft entsprechende Neustrukturierung bzw. Neuordnung des Präsidiums vorzulegen. In den hierfür eingesetzten Arbeitsgruppen wurden Vorschläge für eine Reorganisation des Präsidiums erarbeitet.

Ziel war unter anderem eine Zusammenführung der Präsidialabteilungen der Bereiche Landwirtschaft und Umwelt, verbunden mit einer erheblichen Reduktion der Durchlaufzeiten, der Abschaffung nicht zweckmäßiger Prozesse usw. Unterlagen über die Ergebnisse wurden dem RH nicht übermittelt.

7.2 Auf Grundlage der vorliegenden Geschäfts- und Personaleinteilung konnte der RH nachvollziehen, dass die formalen Aufgaben erfüllt wurden. Inwieweit die qualitativen Vorgaben bezüglich der Reorganisation umgesetzt wurden, entzog sich aber mangels entsprechender Unterlagen und Daten einer näheren Beurteilung.

Beurteilung von Einzelmaßnahmen

- 8.1 Im Rahmen seiner Überprüfung unterzog der RH einzelne Reorganisationsmaßnahmen einer weitergehenden Beurteilung. Hierzu zählten die Hierarchiereduktion im Bereich des Präsidiums, Maßnahmen in der Personal- und Budgetabteilung, die Reorganisation der Abteilungen EDV und Öffentlichkeitsarbeit sowie Zentraler Dienst und Bibliothek.
- 8.2 Der RH stellte fest, dass die vom BMLFUW gesetzten Maßnahmen zweckmäßig und den Vorgaben entsprechend durchgeführt wurden. Hinsichtlich der Reformmaßnahmen im Kanzlei-, Fuhrpark-, Bibliotheks- und Dolmetschbereich empfahl der RH, die Bemühungen, eine Gesamtlösung mit anderen Ressorts zu erreichen, zu verstärken sowie konkrete Ziele und Termine zu vereinbaren.

Auslagerungen

- 9.1 Einer bereits im Oktober 2000 ausgesprochenen Forderung des Europäischen Rechnungshofes folgend übertrug das BMLFUW die Agenden der Zahlstelle im BMLFUW (Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes und Maßnahmen der gemeinsamen Marktordnung Wein) im Oktober 2002 der Marktordnungsstelle Agrarmarkt Austria.

Die Entgegennahme von Anträgen, deren Prüfung und Genehmigung sowie die Kontrolle der genehmigten Maßnahmen im Bereich der Marktordnung Wein wurden weiterhin vom BMLFUW wahrgenommen. Begründet wurde dies mit dem im BMLFUW vorhandenen fachspezifischen Wissen. Die Aufgaben des Technischen Prüfdienstes nahm die Bundeskellereiinspektion wahr.

- 9.2 Der RH verkannte keineswegs die Notwendigkeit eines besonderen Fachwissens für die Antragsbeurteilung, Genehmigung und Prüfung im besonderen Fachgebiet Marktordnung Wein. Nach seiner Ansicht könnte aber dieses Fachwissen auch die Agrarmarkt Austria bereitstellen.

Weiters wies der RH darauf hin, dass das zwecks Know-How-Transfers geschaffene „Amt der Agrarmarkt Austria“ die Möglichkeit bietet, fachkundige Bedienstete des BMLFUW der Agrarmarkt Austria zuzuteilen. Er regte daher an, die Reduktion der Zahlstellenfunktion der Agrarmarkt Austria auf die ausschließliche Prämienauszahlung bei der Marktordnung Wein zu überdenken und die noch im BMLFUW wahrgenommenen Aufgaben ebenfalls an die Agrarmarkt Austria zu übertragen.

Sonstige Feststellungen

10 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

(1) das Fehlen von Richtlinien für die Übertragung von Angelegenheiten zur selbstständigen Behandlung;

(2) die Auszahlung einer Honorarnote ohne die Möglichkeit eines Nachvollziehens der Beauftragung und der tatsächlichen Erbringung der Beratungsleistungen sowie

(3) die führungsnahe Konzentration der Controllingaufgaben in einer Organisationseinheit.

Schluss- bemerkungen

11 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Künftig wären wichtige Entscheidungsprozesse aussagefähig zu dokumentieren, so dass die geplanten Entscheidungen nachvollziehbar sind.

(2) Der Zahlstelle Agrarmarkt Austria wären alle Agenden im Bereich der Marktordnung Wein zu übertragen, wobei das nötige Fachwissen mittels Zuteilung kundiger Bediensteter des BMLFUW im Wege des Amtes der Agrarmarkt Austria erfolgen könnte.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg

Kurzfassung

Die kurz vor Ausschreibungsveröffentlichung von der ASFINAG initiierte Umgestaltung des Vertragsmodells für den Tunnelbau und dessen fehlende Evaluierung gegenüber einem herkömmlichen Modell führte infolge des Zeitdrucks zu einer Erhöhung des Fehlerpotenzials. Aufgrund der vom RH bereits bei einem anderen Tunnelprojekt aufgezeigten Umsetzungsprobleme wendet die ASFINAG das gegenständliche Vertragsmodell mittlerweile nicht mehr an.

Im Zuge der Zuschlagserteilung zur Ausführung der Bauarbeiten fehlte im Schlussbrief eine Definition der vereinbarten Mengengarantie und deren Abrechnungsgrenzen.

Eine vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung beim Vertragsabschluss vorgenommene Abänderung der Ausschreibungsvorgaben widersprach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter und verteuerte das Projekt um rd. 0,12 Mill. EUR.

Die auffallend großen Kostenunterschiede in der Preisstruktur des Auftragnehmers hätten bereits zu Ausbruchsbeginn eine besondere Aufmerksamkeit bei der Festlegung der so genannten Abschlagslängen erfordert (Einsparungspotenzial rd. 0,45 Mill. EUR).

Das Einsparungspotenzial im Zusammenhang mit einer übermäßigen Vorsorge für Gebirgsverformungen durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung betrug mindestens 0,07 Mill. EUR.

Kenndaten der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)

Rechtsgrundlage	ASFINAG-Gesetz, BGBl. Nr. 591/1982 i.d.g.F.						
Unternehmensgegenstand	Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung der bemauteten Bundesstraßen						
Grundkapital	392,4 Mill. EUR						
Eigentümer	Bund (vertreten durch das BMVIT)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Anzahl						
Vorstandsmitglieder	2	2	2	2	2	3	3
Mitarbeiter (im Jahresdurchschnitt)	5	19	31	37	42	57	103

Kenndaten des Bauvorhabens Herzogberg

Rechtsgrundlagen	Verordnung betreffend die Übertragung von Bundesstraßenstrecken an die Bundesstraßengesellschaften, BGBl. Nr. 673/1996 privatwirtschaftliche Vereinbarungen zwischen der ASFINAG und den Auftragnehmern
Gegenstand	Autobahn A 2 Südautobahn Richtungsfahrbahn Klagenfurt bzw. Graz Abschnitt Mooskirchen – Modriach
Umfang der Baumaßnahmen	Freilandstrecke, bergmännischer Tunnel (Südröhre – zweite Röhre), Hangsicherung, zwei Brücken; Sanierung der Bestandsautobahn und der Nordröhre
Bauloslänge	insgesamt rd. 5,5 km
davon Tunnellänge	rd. 1,9 km bergmännischer Tunnelvortrieb
Auftragssumme (April 2001)	insgesamt 37,5 Mill. EUR ¹⁾
Abrechnungsstand (März 2005)	insgesamt 49,2 Mill. EUR ¹⁾ (einschließlich Zusatzaufträge und Preisgleitung ²⁾)

¹⁾ Alle im Bericht genannten Beträge sind kaufmännisch gerundet und enthalten keine Umsatzsteuer.

²⁾ Preisgleitung oder Preisumrechnung: Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden bei Vorliegen von Kostenveränderungen der Preisgrundlagen unter bestimmten Voraussetzungen die Angebotspreise angepasst.

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg

Chronologie

Juni 1996	Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren; Vorstellung des Projekts
August 1999	Verordnung des Straßenverlaufs gemäß § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971
August 2000	Änderung des Vertragsmodells für den Tunnelbau
November 2000	Ausschreibung der Bauarbeiten (Bekanntmachung)
Dezember 2000	Angebotseröffnung
April 2001	Zuschlagserteilung; Baubeginn
Juni 2003	Fertigstellung der Brückenneubauten
November 2003	Fertigstellung des Straßenteilstücks Stögersdorf
Dezember 2003	Teilübernahme des Tunnelneubaus
August 2004	Eröffnung des Abschnitts östlich des Herzogbergtunnels; Verkehrsfreigabe westlich des Herzogbergtunnels noch nicht erfolgt

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai 2003 bis Dezember 2003 die Gebarung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) hinsichtlich der Bauarbeiten im Baulos Herzogberg für den Vollausbau des Abschnittes Mooskirchen – Modriach der A 2 Südatabahn.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH von Mai 2004 nahmen die ASFINAG, das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und das BMVIT bis Oktober 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberungen im Dezember 2004.

(2) Zeitgleich mit dieser Gebarungsüberprüfung unterstützte der RH eine parallel von der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Slowenien abgewickelte Gebarungsüberprüfung im Bereich des hochrangigen Straßenbaus „Bauvorhaben Blagovica – Lukovica“ der Autobahn von Maribor nach Ljubljana.

(3) Nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung des RH kam es in der Zeit zwischen Ende 2003 und März 2005 zu nachfolgender Kostenentwicklung, wobei die Kosten des mit rd. 37,5 Mill. EUR zugeschlagenen Auftrages bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung in den vorgelegten, aber noch nicht endgültig geprüften Teil-(Schluss-)rechnungen um insgesamt 11,7 Mill. EUR anstiegen:

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Die Abrechnung des Tunnels erhöhte sich, bedingt durch Massenänderungen im Bereich der Stützmittel und durch Nachtragsforderungen aus geänderten geologischen Verhältnissen, von 19,8 Mill. EUR um 8,0 Mill. EUR auf 27,8 Mill. EUR.
- Im Rahmen der noch ungeprüften Teil-(Schluss-)rechnungen vom Auftragnehmer erhobenen, aber – nach Auffassung des Auftraggebers – überwiegend dem Grunde nach abzulehnenden Forderungen stiegen die Kosten für den Brückenbau von 7,0 Mill. EUR um 2,5 Mill. EUR auf 9,5 Mill. EUR.
- Die Kosten für den Straßenbau erhöhten sich von 7,4 Mill. EUR um 0,9 Mill. EUR auf 8,3 Mill. EUR unter anderem wegen einer Rutschungssanierung und zusätzlicher Verkehrsleitmaßnahmen sowie Entwässerungsmaßnahmen.
- Die Kosten der beauftragten Sanierungsarbeiten für die erste Röhre Herzogberg, die bestehenden Brücken und die bestehende Fahrbahn sind bis März 2005 von 3,3 Mill. EUR um 0,3 Mill. EUR auf 3,6 Mill. EUR gestiegen. Der überwiegende Teil der Kostensteigerung wurde durch die Verstärkung des Tragwerkes bei einem Brückenobjekt ausgelöst. Die Sanierungskosten für die erste Röhre Herzogberg sind aber in der Vergleichsrechnung noch nicht enthalten, weil die Arbeiten noch andauern.

Der RH hält die nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung eingetretene Kostensteigerung in Evidenz für eine allfällige Follow up-Prüfung.

Begriffe

- 2 Nachstehend werden nennenswerte Begriffe für den Tunnelbau überblicksartig erläutert.

Abschlagslänge

Das ist die Arbeitstiefe des in einem Arbeitsakt geschaffenen Hohlraumes.

Ausbruchsquerschnitt

Der Ausbruchsquerschnitt ist die Querschnittsfläche des auszubrechenden Tunnelhohlraumes. Die obere Teilausbruchsfläche wird Kalotte, die mittlere Strosse und die untere Teilausbruchsfläche Sohle genannt.

**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-
Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg**

Stützmittel

Dies sind technische Maßnahmen zur Stützung und Sicherung der Hohlraumlaibung.

Vortriebsklasse

Darunter versteht man die Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen.

Projektbeschreibung

3 Das Lückenschlussprogramm der ASFINAG umfasst an der A 2 Südautobahn den Vollausbau des vor rd. 20 Jahren zwischen den Anschlussstellen Mooskirchen und Modriach Ende der 70er Jahre nur im so genannten Sparquerschnitt errichteten Teilausbaus. Das im Jahr 1998 erstellte Detailprojekt war in die drei Baulose Herzogberg, Unterwald und Steinberg unterteilt.

Für den gegenständlichen Vollausbau der A 2 Südautobahn wurden die Bauarbeiten zur Errichtung der Südöhre (zweite Röhre) des „Herzogbergtunnels“ sowie zweier Brückenobjekte, die Erd- und Straßenbaumaßnahmen und die Sanierungen an der Bestandsautobahn in einem Ausschreibungsprojekt zusammengefasst und an einen Auftragnehmer vergeben.

Bis März 2003 wurde die Kostenprognose von ursprünglich rd. 38,2 Mill. EUR auf 47,4 Mill. EUR revidiert. Beauftragt wurden im April 2001 rd. 37,5 Mill. EUR. Ende März 2005 betrug der Abrechnungsstand rd. 49,2 Mill. EUR.

Projektfunktionen

Bauherr; Finanzierung

4 Als Bauherr trat die ASFINAG auf, die auch die Finanzierung abwickelte sowie Zivilingenieurbüros mit der begleitenden Kontrolle beauftragte.

Projektleitung; örtliche Bauaufsicht

Im Rahmen eines von der ASFINAG mit dem Land Steiermark im Jahre 1997 abgeschlossenen Vertrages nahm das Amt der Steiermärkischen Landesregierung alle Funktionen wahr, die für die gesamte

Projektfunktionen

Abwicklung der Neu- und Umbauten des Projekts erforderlich waren, insbesondere Planung, Ausschreibung, Bauaufsicht, Abrechnungsprüfung und Abnahme.

Das Amt der Landesregierung beauftragte Ziviltechniker mit der Planung und der Erstellung der Leistungsverzeichnisse sowie mit den Funktionen des Planungs- bzw. Baustellenkoordinators für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz im Sinne des Bauarbeitenkoordinationsgesetzes. Die Angebotsprüfung, die Ermittlung des Bestbieters sowie die örtliche Bauaufsicht der Bereiche Tunnelbau, Brückenbau und Erdbau nahm das Amt der Landesregierung selbst wahr.

Die Beauftragung der Unternehmungen erfolgte nach Zustimmung der ASFINAG im Namen und auf Rechnung der ASFINAG durch das Amt der Landesregierung.

Leistungsverzeichnis

- 5.1** Das Amt der Landesregierung verfasste das Leistungsverzeichnis aus den von den jeweiligen Planern konzipierten Teilen der Ausschreibung (Tunnelbau, Brückenbau und Erdbau einschließlich Gewässerschutz und Hangsicherung). Im Ergebnis wurde das in den verschiedenen Bauteilen anfallende Ausbruch-, Abtrag- und Aushubmaterial dabei unterschiedlich behandelt.

Rund 75 % aller Positionen des Leistungsverzeichnisses entsprachen nicht den Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen; zum Teil wurden dadurch das Grundverständnis der Standard-Leistungsbeschreibung umgekehrt bzw. übliche Abrechnungsregelungen außer Kraft gesetzt.

- 5.2** Bei Erstellung einer Gesamt-Massenbilanz des Leistungsverzeichnisses war eine Diskrepanz in Höhe von rd. 28.000 m³ feststellbar.

Bei der Textierung des Leistungsverzeichnisses sollten Veränderungen zu standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen möglichst vermieden werden. Aus derartigen Abweichungen entstanden nachteilige Folgen aufgrund spekulativer Preisbildung in Höhe von rd. 0,2 Mill. EUR.

**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-
Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg**

Der RH empfahl zur Verringerung des Risikos von spekulativen Preisan-
sätzen, verstärkt auf die Schlüssigkeit der Vordersätze* und Leistungs-
inhalte, insbesondere beim Zusammenführen verschiedener Teile des
Leistungsverzeichnisses, zu achten.

* jene Menge einer Leistungsverzeichnis-Position, die vom Ausschreiber als wahr-
scheinlich zu erbringende Positionsleistung vorgegeben ist

- 5.3** *Das Amt der Landesregierung sah hinsichtlich des in der beabsichtig-
ten Verwendung brauchbaren Ausbruch- bzw. Abtragmaterials eine
grundsätzliche Problematik bei der Erstellung einer Gesamt-Massen-
bilanz. Es betonte weiters, in Hinkunft bei Bauvorhaben die Standard-
Leistungsverzeichnisse zu verwenden.*

*Die ASFINAG stellte fest, dass die von ihr eingesetzte begleitende Kontrolle
über die Thematik nicht berichtet habe, obwohl in ihrem Leistungsbild
sowohl die Prüfung der Ausschreibungsunterlagen auf Leistungsüber-
schneidungen als auch die Prüfung der numerischen Richtigkeit und
Plausibilität enthalten gewesen sei.*

*Das BMVIT kündigte an, in Hinkunft die aufgezeigten Erfahrungen mit
der an Zivilingenieure übertragenen begleitenden Kontrolle vermehrt zu
berücksichtigen.*

- 5.4** Der RH begrüßte die angekündigte künftige Verwendung der Standard-
Leistungsverzeichnisse und das erhöhte Augenmerk auf die begleitende
Kontrolle.

**Vertragsmodell für
den Tunnelbau**

- 6.1** Im August 2000 – rd. 2 1/2 Monate vor der Ausschreibung – arbeitete
das Amt der Landesregierung auf Betreiben des Vorstandes der ASFINAG
ein neues Vertrags- und Abrechnungsmodell in den Ausschreibungs-
teil Tunnelbau ein. Die ASFINAG beauftragte im Zuge der Angebots-
bewertung die an der Entwicklung dieses Modells maßgeblich betei-
ligte Ingenieurgesellschaft mit einer zusätzlichen Überprüfung der
für dieses Vertragsmodell relevanten Ausschreibungsbedingungen und
der Bieterangaben für den Tunnelbau.

In ihrem Bericht zeigte die Ingenieurgesellschaft eine Vielzahl von
unklaren Formulierungen auf. Diese Unstimmigkeiten wurden im Zuge
der Zuschlagserteilung im Schlussbrief berücksichtigt.

- 6.2** Durch den Zeitdruck der kurz vor der Ausschreibung (Bekanntmachung) initiierten Umgestaltung des Vertrags- und Abrechnungsmodells für den Tunnelbau und dessen fehlende Evaluierung gegenüber einem herkömmlichen Modell nahm das Fehlerpotenzial zu. Der RH empfahl, in Hinkunft übereilte Vertragsänderungen zu vermeiden.

Nach Aufzeigen der anwenderspezifischen Schwachstellen des Modells durch den RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung im Zusammenhang mit den Bauarbeiten zum Selzthaltunnel (Reihe Bund 2003/2) nahm die ASFINAG von einer weiteren Anwendung dieses Abrechnungsmodells Abstand.

- 6.3** *Die ASFINAG sah dieses Vertrags- und Abrechnungsmodell als einen Versuch, den seinerzeitigen Bestrebungen im ÖNORMEN-Ausschuss, alternative Vertragsmodelle für die Risikoverteilung im Tunnelbau zuzulassen, entgegenzukommen.*

Abrechnung der zeitgebundenen Kosten

- 7.1** Der spätere Auftragnehmer schlug im Rahmen der Aufklärungsgespräche vor, die zeitgebundenen Kosten für den Strossenvortrieb – abweichend von der Ausschreibung – in Analogie zum Kalottenvortrieb variabel abzurechnen. Diese Abrechnungsmethode wurde von dem durch die ASFINAG beigezogenen Ingenieurkonsulenten befürwortet und im Schlussbrief vereinbart.
- 7.2** Der RH beanstandete, dass durch diese Vertragsänderung der spätere Auftragnehmer – entgegen dem vergaberechtlichen Gleichbehandlungsgebot – gegenüber den Mitbewerbern besser gestellt wurde. Er konnte dadurch auch die Vergütung des dem Strossenanteil zuordenbaren, variablen Kostenanteils der zeitgebundenen Kosten erwarten, was bei der ursprünglich festgelegten pauschalen Vergütung nicht der Fall gewesen wäre.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des Amtes der Landesregierung habe es die Schaffung eindeutiger Grundlagen angestrebt, um die Abrechnung eindeutiger gestalten zu können.*
- 7.4** Der RH hielt dem entgegen, dass die Abrechnung nicht eindeutiger gestaltet, sondern vielmehr die Ausschreibungs- und Kalkulationsvorgaben abgeändert wurden.

**Änderung der
Abschlagslänge**

- 8.1** Der Abschlagslängen-Bereich war in den Ausschreibungs-Regelplänen für Vortriebsklasse 7 sowohl in der Kalotte als auch in der Strosse mit 0,81 m bis 1,00 m begrenzt. Die Abschlagslängen für die Strosse der angrenzenden Vortriebsklasse 6 waren daran anschließend von 1,01 m bis 2,60 m festgelegt.

Während der Bietergespräche stellte das Amt der Landesregierung demgegenüber aber fest, dass für den Strossenvortrieb im Regelstützmaßnahmenplan Vortriebsklasse 7 die falsche Abschlagslänge für die Vortriebsklasse 7 verzeichnet sei und nunmehr die Abschlagslänge 1,6 m bis 2,0 m statt 0,8 m bis 1,0 m gelte. Mit dem Schlussbrief und der Niederschrift zur Bauübergabe wurden auch die Ergebnisse der Aufklärungsgespräche Vertragsbestandteil.

- 8.2** Der RH sah keine Notwendigkeit für die vom Amt der Landesregierung vorgenommene Abänderung der Ausschreibungsvorgaben, die dem Auftragnehmer die Leistungserbringung wesentlich erleichterte. Diese Maßnahme widersprach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter.

Der RH kritisierte die Vorgangsweise des Amtes der Landesregierung und zeigte auf, dass die Abrechnung der gegenständlichen Ausbrucharbeiten bei gleicher Ausführung, aber den ursprünglichen Vortriebsklassen zugeordnet, eine Einsparung in Höhe von rd. 0,12 Mill. EUR ermöglicht hätte.

- 8.3** *Das Amt der Landesregierung betonte, eine eindeutige Abrechnungsgrundlage für die Strosse gesucht zu haben.*

Laut Stellungnahme der ASFINAG sei sie im Bestreben, das ausgeschriebene, neue Vertragsmodell konsequent und in sich konsistent umzusetzen, der Stellungnahme ihres Ingenieurkonsulenten gefolgt.

- 8.4** Der RH entgegnete, dass erst die Abänderung der bereits in der Ausschreibung enthaltenen eindeutigen Vorgaben die Mehrkosten verursacht hatte.

Mengengarantie

9.1 Die ASFINAG stimmte im März 2001 dem Vergabeantrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zu. Die ARGE Herzogberg erhielt demzufolge im April 2001 den Zuschlag zur Ausführung der Arbeiten entsprechend ihrem Alternativangebot (Errichtung einer Ankerwand). Die Auftragssumme betrug rd. 37,5 Mill. EUR. Für die alternativ angebotene Ausführung der Ankerwand wurde im Schlussbrief eine Mengengarantie* ohne Nennung eines Betrages vereinbart.

* Mengen- bzw. Massengarantie für eine Position des Leistungsverzeichnisses ist die Garantie des Auftragnehmers, die im Angebot angegebenen Mengen bzw. Massen bei der Baudurchführung nicht zu überschreiten.

9.2 Der RH vermisste eine Definition der vereinbarten Mengengarantie und deren Abrechnungsgrenzen (Einsparungspotenzial rd. 10.000 EUR).

9.3 *Das Amt der Landesregierung versicherte, in Hinkunft bei Alternativvergaben jedenfalls die Mengengarantie im Schlussbrief anzuführen bzw. die Garantiemenge zu definieren.*

Gebirgsverhalten und Klassifizierung

10.1 Die der Ausschreibung zugrunde liegende geologische Prognose erwartete das Antreffen von fünf zwischen nachbrüchig (bedeutet relativ gutes Ausbruchsverhalten) und druckhaft (bedeutet relativ schlechtes Ausbruchsverhalten) laut ÖNORM B 2203 definierten Gebirgstypen in unterschiedlicher Länge.

Im Vergleich hierzu zeigte die Längenverteilung der von den Geologen während der Ausbruchsarbeiten dokumentierten tatsächlich angetroffenen Gebirgstypen eine Verdoppelung der Anteile des nachbrüchigen und eine Verringerung des druckhaften Gebirgstyps auf weniger als die Hälfte.

In der Ausschreibung wurden unterschiedliche Vortriebsklassen von Vortriebsklasse 3 (relativ große Abschlagslänge und relativ wenig Stützmaßnahmen) bis Vortriebsklasse 7 (relativ kleine Abschlagslängen und relativ umfangreiche Stützmaßnahmen) und dazugehörige Abschlagslängenbereiche definiert.

Die Bauausführung zeigte eine deutliche Verschiebung hin zu den Vortriebsklassen mit kleineren Abschlagslängen. Das Amt der Landesregierung berichtete der ASFINAG, dass geotechnisch ungünstigere Gebirgsverhältnisse angetroffen worden wären als erwartet wurden und dass demnach überproportional schlechtere Vortriebsklassen zur Anwendung gekommen seien. Die begleitende Kontrolle bestätigte diese Beurteilung.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass aus dem Vergleich der ausgeschriebenen mit den angetroffenen Gebirgstypen insgesamt keine Verschlechterung, sondern tendenziell eine Verbesserung der Gebirgsverhältnisse zu erkennen war.

Nach Ansicht des RH hätten die auffallend großen Kostenunterschiede in der Preisstruktur des Auftragnehmers, wie bspw. im Vergleich der Vortriebsklassen 6 und 7, bereits zu Ausbruchbeginn eine besondere Aufmerksamkeit bei der Festlegung der Abschlagslängen erfordert. Der RH stellte, trotz Beschränkung auf eine begrenzte Anzahl von Stichproben, ein nicht genutztes Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 0,45 Mill. EUR fest.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Amtes der Landesregierung stellte die Wahl der Abschlagslängen den „limitierenden Faktor für die Auffahrung des Gebirges“ dar.*

Die ASFINAG teilte die Ansicht des RH, wonach die großen Kostenunterschiede in der Preisstruktur des Auftragnehmers bereits zu Beginn eine besondere Aufmerksamkeit des Amtes der Landesregierung erfordert hätten und verwies auf den Prüfbericht der begleitenden Kontrolle zur Auftragsvergabe. Überdies habe der Projektverantwortliche der ASFINAG während der Bauzeit mehrfach eine Aufklärung der Verschiebung zu den „schlechteren“ Vortriebsklassen eingefordert.

- 10.4** Auch der RH hatte die Wahl der Abschlagslänge als entscheidenden Faktor beurteilt. Die diesbezüglich bestehenden – und das Einsparungspotenzial begründenden – Auffassungsunterschiede betreffen allerdings die zugrunde liegenden Kriterien, insbesondere die mangelhafte Nutzung der verfügbaren Bandbreiten für die Abschlagslängen und den beschriebenen Stützmitteleinsatz.

Vorsorge für Gebirgs- verformungen

- 11.1** Zur Aufnahme der im Zuge der Baudurchführung erwarteten Gebirgsverformungen ist gemäß ÖNORM B 2203 vom Auftraggeber das planmäßige Ausbruchsprofil im Leistungsverzeichnis um das Übermaß zu vergrößern und die getroffene Festlegung im Zuge der Ausbruchsarbeiten den tatsächlichen Verformungen anzupassen. Treten geringere als bei der Festlegung erwartete Verformungen auf, ist das Ausmaß zu bestimmen und das entsprechende Volumen zu vergüten.

Im Rahmen der Ausschreibung wurde das Übermaß für die einzelnen Vortriebsklassen als „vorläufiges Übermaß“ angegeben, das im Zuge der Vortriebsarbeiten entsprechend den tatsächlich eintretenden Verformungen angepasst werden würde.

Vorsorge für Gebirgsverformungen

Der Vergleich der vom Amt der Landesregierung getroffenen Übermaßfestlegungen mit den tatsächlich eingetretenen Verformungen zeigte, dass die festgelegten Werte zum Teil deutlich über den gemessenen Verformungen lagen.

- 11.2** Der RH beanstandete eine übermäßige Vorsorge für die Gebirgsverformungen und zeigte auf, dass über große Anteile der Tunnellänge kein plausibler Zusammenhang der je Vortriebsklasse festgelegten Übermaße mit den gemessenen Verformungen erkennbar war. Bei einer Betrachtung über die gesamte Tunnellänge bezifferte der RH das dadurch nicht genutzte Einsparungspotenzial mit mindestens 0,07 Mill. EUR.

Für die Wahl der Verformungsreserve empfahl der RH vermehrt die Ergebnisse der Setzungsmessungen zu berücksichtigen und engere Abstufungen zu wählen.

- 11.3** *Das Amt der Landesregierung betonte, dass sich die Festlegung des Übermaßes besonders schwierig gestaltet habe. Das Übermaß wäre auf Basis der zu erwartenden Verformungen unter Berücksichtigung der geotechnischen Verhältnisse und des späteren Strossenausbruchs angepasst worden. Zielsetzung der Festlegung wäre die Vermeidung der „wesentlich kostenintensiveren Nachprofilierungsarbeiten“ mit einer entsprechenden Sicherheit gewesen.*

Die ASFINAG stellte hierzu fest, dass sie das Amt der Landesregierung im Bauverlauf laufend zur Optimierung der Verformungsreserve angehalten habe und unterstützte die Empfehlung des RH.

- 11.4** Der RH wies darauf hin, dass seine Ansätze und Beurteilungen naturgemäß entsprechende Sicherheiten enthielten und ebenfalls von der weitgehenden Vermeidung von Nachprofilierungen ausgingen.

Leistungsänderungen

- 12.1** Mit der 32. Teilrechnung zum 31. Dezember 2003 wurden Zusatzleistungen in Höhe von rd. 5,9 Mill. EUR angewiesen; davon betrafen rd. 0,5 Mill. EUR Leistungen, für die gesondert Abrechnungsvereinbarungen bzw. Übereinkommen getroffen worden waren. Von diesen Zahlungen für Zusatzleistungen waren lediglich rd. 2,9 Mill. EUR auch beauftragt worden.

- 12.2** Der RH wies auf die möglichen rechtlichen Nachteile einer Bezahlung von Forderungen hin, die strittig oder dem Grunde nach abgelehnt worden waren. Er empfahl, nur Forderungen für beauftragte Mehrleistungen anzuerkennen und anzuweisen oder bei Akontierungen jede präjudizielle Wirkung der Bezahlung auszuschließen.

**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-
Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg**

Weiters wären Abrechnungsvereinbarungen bzw. Übereinkommen, analog zur Systematik der Zusatzaufträge, auf Basis der Urkalkulation herzuleiten, zu beauftragen und abzurechnen.

12.3 *Die ASFINAG stimmte mit den Empfehlungen des RH überein, versicherte aber, ebenso wie das Amt der Landesregierung, dass es bei den akontierten Zusatzleistungen zu keinen Überzahlungen gekommen wäre.*

**Schluss-
bemerkungen**

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die ASFINAG bzw. das Amt der Steiermärkischen Landesregierung hervor:

(1) Beim Zusammenführen verschiedener Leistungsverzeichnis-Teile zu einem Gesamt-Leistungsverzeichnis sollte verstärkt auf die Schlüssigkeit der Vordersätze und Leistungsinhalte geachtet werden.

(2) Bei der Textierung des Leistungsverzeichnisses sollten Veränderungen zu standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen vermieden werden.

(3) Abänderungen von Ausschreibungsvorgaben im Zuge der Beauftragung wären zu vermeiden.

(4) Bei der Wahl der Verformungsreserve wären vermehrt die Ergebnisse der Setzungsmessungen zu berücksichtigen und engere Abstufungen zu wählen.

(5) Bei der Bezahlung von Teilrechnungen sollten nur Forderungen für beauftragte Mehrleistungen anerkannt und angewiesen bzw. sollte bei einer Akontierung jede präjudizielle Wirkung der Bezahlung ausgeschlossen werden.

(6) Abrechnungsvereinbarungen bzw. Übereinkommen wären, analog zur Systematik der Zusatzaufträge, auf Basis der Urkalkulation herzuleiten, zu beauftragen und abzurechnen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Energie-Control GmbH

Kurzfassung

Die Energie-Control GmbH kam allen ihr im Bereich der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft gesetzlich übertragenen Regulierungsaufgaben ordnungsgemäß nach und war um eine größtmögliche Informationsbereitstellung bemüht.

Die im Energie-Regulierungsbehördengesetz festgelegten Aufgaben der Energie-Control GmbH sind in Bezug auf Inhalt, Umfang und Art ihrer Abwicklung höchst unterschiedlich gestaltet.

Die Energie-Control GmbH führte bei den Verfahren zur Festlegung der Systemnutzungstarife sowohl bei den Strom- als auch bei den Gasnetzbetreibern mehrmals Kostenprüfungen durch, die im Strombereich vielfach Tarifsenkungen bewirkten.

Mit dem Projekt „Neue Netztarife“ versuchte die Energie-Control GmbH, ein effizientes Regulierungsmodell mit längerfristigen Produktivitätsanreizen zu entwickeln.

Bei Ermittlung des Bestbieters zur Erstellung eines Gutachtens wurde der spätere Auftragnehmer durch Heranziehen zusätzlicher Kriterien bevorzugt.

Die Auszahlung der Fördermittel aus den Einnahmen des Kraft-Wärme-Kopplungszuschlags scheiterte bislang an unterschiedlichen Rechtsmeinungen zwischen dem BMWA und den Anlagenbetreibern.

Die teilweise lange Zeitspanne zwischen der Einhebung der Stranded Costs-Beiträge von den Stromkunden und deren Ablieferung an die Beihilfenempfänger war unbefriedigend.

Die Mitwirkung von Unternehmensvertretern der Energiewirtschaft im Erdgasbeirat erachtete der RH angesichts möglicher Wettbewerbsverzerrungen als problematisch.

Die Finanz- und Vermögenslage der Energie-Control GmbH war zufrieden stellend. Die Aufwandsstruktur entsprach im Wesentlichen einem personalintensiven Dienstleistungsbetrieb. Einsparungsmöglichkeiten waren vor allem bei der Öffentlichkeitsarbeit und bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen gegeben.

Die Gehaltsbemessung der Angestellten entsprach dem vom Aufsichtsrat vorgegebenen Gehaltsschema. Erfolgsbezogene Prämien wurden – entgegen den vertraglichen Vereinbarungen – bereits im Prämienjahr akontiert. Die im Anstellungsvertrag des Geschäftsführers festgelegte Valorisierung des Bruttobezugs stand nicht im Einklang mit der Vertragsschablonenverordnung der Bundesregierung.

Bei einzelnen Auftragsvergaben wurde das Auftragsvolumen aufgrund von Zusatzwünschen der Energie-Control GmbH beträchtlich ausgeweitet. Die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit wiesen im Prüfungszeitraum große Schwankungen auf. Einsparungsmöglichkeiten waren bei den Kosten für Medieneinschaltungen sowie für den „Energiedialog“ vorhanden.

Die Energie-Control GmbH mietete sich mit 1. September 2001 in einem Objekt in der Innenstadt ein. Aus wirtschaftlichen Überlegungen wäre eine kostengünstigere Unterbringung anzustreben gewesen.

Kenndaten der Energie-Control GmbH

Eigentümer	Republik Österreich 100 %			
Rechtsgrundlage	Energie liberalisierungsgesetz, BGBl. I Nr. 121/2000 i.d.G.F.			
Unternehmensgegenstand	Wahrnehmung der Aufgaben einer Regulierungsbehörde im Elektrizitäts- und Erdgasbereich			
Gebärungsentwicklung	2001*	2002	2003	2004
	in 1.000 EUR			
Umsatzerlöse	4.881,5	7.652,5	8.945,2	8.252,9
Betriebsergebnis	197,9	26,7	- 107,0	- 152,9
Finanzergebnis	- 23,4	78,3	63,2	129,5
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	174,5	105,0	- 43,7	- 23,4
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	112,9	72,5	- 45,6	- 26,0
	Anzahl			
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	22	53	63	63

* Rumpfgeschäftsjahr (23. Februar bis 31. Dezember)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Mai 2004 die Gebarung der Energie-Control GmbH. Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von 2001 bis 2003. Zu dem im Oktober 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Energie-Control GmbH im November 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2004.

Gesetzliche Grundlagen der Marktliberalisierung

2 Auf Initiative der EU wurde der Energiemarkt in Österreich ab 1999 schrittweise liberalisiert. Die Umsetzung der EU-Binnenmarktrichtlinien erfolgte durch das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz bzw. durch das Gaswirtschaftsgesetz. Mit 1. Oktober 2001 bzw. 1. Oktober 2002 kam es im Strom- bzw. Erdgasbereich zu einer Voll liberalisierung. Die vollständige Marktöffnung führte zu einer veränderten Struktur der österreichischen Energieversorgung. Österreich entschied sich für das Modell des regulierten Netzzugangs.

Gesetzliche Grundlagen der Marktliberalisierung

Anfang 2001 wurden zur Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben im Bereich der Elektrizitätswirtschaft zwei Behörden in Form einer ausgliederten Verwaltung geschaffen: die Elektrizitäts-Control Kommission als weisungsfreies Kollegialorgan mit richterlichem Einschlag gemäß Art. 133 Z. 4 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 B-VG und die Elektrizitäts-Control Österreichische Gesellschaft für die Regulierung in der Elektrizitätswirtschaft mit beschränkter Haftung, eine Kapitalgesellschaft mit hoheitlichem Aufgabenbereich.

Im Rahmen der Erdgasmarktliberalisierung wurde deren Zuständigkeit auch auf den Erdgasbereich ausgeweitet. Die Umbenennung in Energie-Control Kommission bzw. Energie-Control Österreichische Gesellschaft für die Regulierung in der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft mit beschränkter Haftung (Energie-Control GmbH) erfolgte mit dem Energie-Regulierungsbehördengesetz.

Diese Behörden werden aus Beiträgen der Strom- und Gasabnehmer finanziert. Sie führen daher – mit Ausnahme des Stammkapitals der Gesellschaft – zu keinen budgetwirksamen Kosten und scheinen in der Haushaltsrechnung des Bundes nicht auf.

Aufgabenbereiche

3.1 Die im Energie-Regulierungsbehördengesetz festgelegten Aufgaben der Energie-Control GmbH sind in Bezug auf Inhalt, Umfang und Art ihrer Abwicklung höchst unterschiedlich gestaltet und umfassen im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Schaffung von Rahmenbedingungen für den Elektrizitäts- und Erdgasmarkt,
- Überwachung und Aufsicht über alle Marktteilnehmer, Netzbetreiber, Bilanzgruppenverantwortliche und Bilanzgruppenkoordinatoren,
- Schlichtung von Streitigkeiten, unbeschadet der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte,
- Erstellung von Gutachten und Stellungnahmen über die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse im Elektrizitäts- und Erdgasbereich,
- Wahrnehmung der den Regulatoren durch das Kartellgesetz 1988 eingeräumten Antrags- und Stellungnahmerechte,
- Mitwirkung an der Weiterentwicklung des Europäischen Elektrizitäts- und Gasbinnenmarktes,

- Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen über den Bezug von Ökostrom und Energie aus Kleinwasserkraftanlagen,
- Meldung von Minderbezügen der oben angeführten Stromarten,
- Erlassung der Verordnung über die Nachweispflicht für den Bezug der oben angeführten Stromarten,
- organisatorische Abwicklung von Ausgleichszahlungen zwischen Netzbetreibern,
- Information der Endkunden über die Funktionsweise des Energiemarktes,
- Vollziehung der Bestimmungen über Stranded Costs,
- Erstellung der Elektrizitäts- und Erdgasstatistik sowie
- Geschäftsführung der Energie-Control Kommission.

Die gesellschaftsrechtlich erforderlichen Geschäftsfunktionen, wie beispielsweise Rechnungswesen, Personalverwaltung und Beschaffung, wurden von der Energie-Control GmbH selbst wahrgenommen. Die Umsetzung umfangreicher Projekte erfolgte auf Basis einer Projektorganisation. Die Grundlage hierfür bildeten die im Organisationshandbuch der Energie-Control GmbH festgelegten Verfahrensschritte, die jedoch nicht vollinhaltlich beachtet wurden. Für die Bemessung der Finanzierungsentgelte wurde der Gesamtaufwand auf die Bereiche Strom und Gas aufgeteilt.

- 3.2** Die Energie-Control GmbH kam allen ihr gesetzlich übertragenen Regulierungsaufgaben nach. Im Rahmen projektbezogener Tätigkeiten sollten die im Organisationshandbuch beschriebenen Methoden und Dokumentationen verstärkt beachtet werden. Um künftig eine bessere Kostentransparenz bei der Leistungserstellung zu ermöglichen, empfahl der RH, die Kosten so weit wie möglich den einzelnen Aufgabengruppen zuzuordnen.

Regulierung im Strombereich

Systemnutzungstarife **4.1** Seit Oktober 2001 setzt sich das Entgelt für die Stromversorgung aus zwei Komponenten zusammen, nämlich dem Preis für die Energielieferung und dem Systemnutzungstarif für die Netznutzung. Während die Festsetzung der Energiepreise im Ermessen der Lieferanten lag, wurden die Systemnutzungstarife von der Energie-Control Kommission durch Verordnung bestimmt.

Dazu führte die Energie-Control GmbH im Auftrag der Energie-Control Kommission in allen 16 österreichischen Netzbereichen mehrmals Kostenprüfungen durch. Zielsetzung war, den Kunden zwischenzeitlich erfolgte Kostensenkungen und Rationalisierungen in Form niedrigerer Systemnutzungstarife zugute kommen zu lassen.

Bei fast allen geprüften Unternehmen wurden Überschüsse aus den Tarifeinnahmen festgestellt. Die Energie-Control GmbH beanstandete vielfach die von den Netzbetreibern vorgenommenen Kostenzuordnungen zwischen Netz- und anderen Unternehmensbereichen und nahm Änderungen vor. In zwei Anpassungsrunden wurden die Tarife durch die Energie-Control Kommission um durchschnittlich 13 % gesenkt, was nach Berechnungen der Energie-Control GmbH einem Volumen von 261 Mill. EUR pro Jahr entsprach.

4.2 Der RH führte die unterschiedlichen Auffassungen auf unzureichende Unbundling-Vorgaben* zurück und empfahl, eine Richtlinie mit verbindlichen Vorgaben zur Kostenaufteilung zu erstellen.

* Ab 1. Jänner 2006 müssen Verteilernetzbetreiber, an deren Netz mehr als 100.000 Kunden angeschlossen sind, hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig von den übrigen Tätigkeitsbereichen sein (BGBl. I Nr. 63/2004).

Projekt „Neue Netz-tarife“

5.1 Das Projekt „Neue Netztarife“ war in vier Teilbereiche (Kostenermittlung, Benchmarking, Regulierungsprinzipien und Tarifstruktur) gegliedert. Zielsetzung war, ein effizientes Regulierungsmodell mit längerfristigen Produktivitätsanreizen, auf Benchmarking basierenden Effizienzfaktoren und neuen Berechnungsprinzipien für die Netztarife zu entwickeln.

Letztlich konnten sich jedoch die aus Vertretern der Netzbetreiber und Mitarbeitern der Energie-Control GmbH eingerichteten Arbeitsgruppen nicht über ein von der Energie-Control GmbH – mit Unterstützung externer Berater – entwickeltes Benchmarking-Verfahren einigen. Dennoch wurden einige wichtige Ergebnisse dieses Projekts in die Systemnutzungstarife-Verordnung 2003 aufgenommen.

5.2 Die in den einzelnen Netzbereichen geltenden Tarife wiesen teilweise erhebliche Unterschiede auf. Der RH konnte daher das Bestreben der Regulatoren nachvollziehen, die Produktivität der Unternehmen in Form eines Benchmarkings zu vergleichen und mindereffizienten Netzbetreibern Zielvorgaben zur Verbesserung ihrer Produktivität aufzuerlegen.

6.1 Im Rahmen des Projekts „Neue Netztarife“ holte die Energie-Control GmbH unter anderem auch ein Gutachten zum Thema „Unbundling“ ein. Da der geschätzte Auftragswert (40.000 bis 50.000 EUR) unterhalb des Schwellenwerts für geistig-schöpferische Dienstleistungen (60.000 EUR) lag, wurde ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt. Als Zuschlagskriterien wurden in den Ausschreibungsunterlagen in absteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung, die Qualität des Konzepts, der Preis, die Qualifikation der Mitarbeiter und der Umfang des Angebots angegeben.

Der Auftrag erging an eine als Bestbieter ermittelte Bietergemeinschaft. Die Ermittlung des Bestbieters erfolgte mit Hilfe eines Punktebewertungssystems, wobei zusätzliche Kriterien, wie beispielsweise Branchenkenntnis und Zeitvorgaben, herangezogen wurden.

6.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise bei der Bestbieterauswahl. Die Auswahl verstieß gegen die Grundsätze des freien und lauten Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bieter, weil der spätere Auftragnehmer durch das Heranziehen zusätzlicher Kriterien – wodurch letztlich die Gewichtung des Preises sank – bevorzugt wurde.

Die in der Ausschreibung angeführten Zuschlagskriterien hätten zur Ermittlung des Bestbieters ausgereicht. Anhand dieser Kriterien hätte der Zuschlag – aufgrund annähernd gleichwertiger Qualität der Angebote, aber mit einem um etwa 15 % niedrigeren Preis – an den zweitgereihten Bieter gehen müssen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH seien die in der Ausschreibung genannten Zuschlagskriterien nicht erweitert, sondern lediglich für eine sorgfältige Bestbieterauswahl konkretisiert worden. Der beanstandete Preisunterschied sei durch die konkretisierten Qualitätskriterien überkompensiert worden.*
- 6.4** Der RH entgegnete, dass das bei der Auswahl berücksichtigte Kriterium „Zeitvorgabe“ keineswegs ein konkretisiertes Qualitätskriterium darstellte.

Versorgungssicherheit

- 7.1** Mit dem Programm „Versorgungssicherheit und –qualität im liberalisierten Markt“ verfolgte die Energie-Control GmbH das Ziel, alle Aspekte der Versorgungssicherheit zu bearbeiten. Weiters sollten jene Rahmenbedingungen festgelegt werden, die erfüllt sein müssen, um eine sichere Versorgung mit elektrischer Energie langfristig garantieren zu können.

Wesentliche Punkte dieses Programms waren die Erstellung einer Studie zur aktuellen Situation der Versorgungssicherheit und –qualität der österreichischen Stromversorgung, die Auswahl zweckmäßiger Parameter zur Bewertung der Versorgungssituation, die Gründung eines Versorgungssicherheitsbeirats mit österreichischen und internationalen Experten sowie die Mitarbeit in einer Arbeitsgruppe für Versorgungssicherheit in der Europäischen Regulatorenvereinigung.

- 7.2** Während im Übertragungsnetzbereich durch überregionale Engpässe ein hohes Risiko von Großstörungen besteht, ist die Netzbetriebssicherheit bei den Verteilernetzen zufrieden stellend. Der RH wies darauf hin, dass die Verstärkung der Nord-Süd-Verbindung im Rahmen des Hochspannungsringes, insbesondere die Errichtung einer 380 Kilovolt-Leitung in der Steiermark, zur nachhaltigen Gewährleistung der Versorgungssicherheit realisiert werden sollte.

Im Hinblick auf den durch die Liberalisierung auch im Versorgungsnetzbereich entstandenen Kostendruck hielt der RH vorbeugende Maßnahmen zur langfristigen Sicherung des aktuell gegebenen Standards für angebracht. Als vordringlich erachtete er die Festlegung verbindlicher Kriterien für die Qualität und die Zuverlässigkeit der Stromversorgung, den Aufbau eines Monitoring-Systems zur Erfassung der Qualitäts- und Zuverlässigkeitsparameter sowie die Durchführung eines korrekten Unbundlings, das die zweckentsprechende Mittelverwendung sicherstellt.

Ökostromgesetz

8.1 Die Energie-Control GmbH erhielt durch das Ökostromgesetz (BGBl. I Nr. 149/2002) zahlreiche zusätzliche Aufgaben zugewiesen, wie beispielsweise Überwachungs- und Berichtspflichten, die Vereinnahmung der Kraft-Wärme-Kopplungszuschläge von den Netzbetreibern und die Auszahlung der vereinnahmten Fördermittel an die Kraft-Wärme-Kopplungsanlagenbetreiber.

Allgemein war festzustellen, dass der Ausbau von Ökostromanlagen rasch vorwärts schreitet, wodurch die im Gesetz vorgegebenen Ziele voraussichtlich früher als erwartet erreicht werden können. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurden Berechnungen hinsichtlich der sich daraus ergebenden weiteren Kostenbelastungen angestellt und Vorbereitungen für eine Novellierung des Ökostromgesetzes getroffen.

8.2 Die Energie-Control GmbH erfüllte die ihr aus dem Ökostromgesetz erwachsenden Überwachungs- und Berichtspflichten. Die aufgezeigte Ökostromentwicklung bewertete der RH im Interesse des Klima- und Umweltschutzes positiv, hinsichtlich der Effizienz des Mitteleinsatzes äußerte er aber Bedenken. Nach Ansicht des RH sollten vorrangig die Erzeugungsanlagen mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis gefördert werden. Er erachtete daher eine Änderung des Ökostromgesetzes als notwendig.

9.1 Mangels einer zeitgerechten Zustimmung des Arbeitskreises der Landeshauptmänner wurden die Förderbeiträge zur Abgeltung von Mehraufwendungen der Ökobilanzgruppenverantwortlichen für das Jahr 2004 auf dem Niveau von 2003 fortgeschrieben. Erst mit Wirkung vom 1. April 2004 wurden mit Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr. Bartenstein, die Förderbeiträge erhöht.

Dies führte dazu, dass sich einer der Ökobilanzgruppenverantwortlichen zwar zum Abschluss neuer Abnahmeverträge bereit erklärt hatte, seine Zahlungsverpflichtung sollte allerdings nur solange aufrecht bleiben, als auch die Ökostromfinanzierung gesichert war. Ein an die Energie-Control GmbH gestellter Antrag um Genehmigung der in diesem Sinne geänderten „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ wurde jedoch abgelehnt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war diesbezüglich ein Verfahren beim Verfassungsgerichtshof anhängig.

9.2 Der RH stellte fest, dass die bedingte Abnahme von Ökostrom nicht im Einklang mit der Zielsetzung des Ökostromgesetzes stand, wonach die Investitionssicherheit für bestehende und künftige Anlagen zu gewährleisten war.

Regulierung im Strombereich

Kraft-Wärme-Kopplung

10.1 Gemäß § 13 des Ökostromgesetzes hatte die Energie-Control GmbH den Betreibern von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen die für die Aufrechterhaltung des Betriebes erforderlichen Kosten unter Berücksichtigung der Strom- und Fernwärmeerlöse abzugelten. Diese Abgeltung erfolgte in Form eines Unterstützungstarifs, dessen Höhe jährlich durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit zu ermitteln war.

Die Fördermittel wurden durch die Netzbetreiber eingehoben, welche alle an Endverbraucher abgegebene Strommengen mit einem Kraft-Wärme-Kopplungszuschlag belasteten. Die Netzbetreiber hatten die vereinnahmten Mittel monatlich an die Energie-Control GmbH abzuführen. Die daraus erzielten Einnahmen bildeten die Grundlage für die Auszahlung der Fördermittel an die Anspruchsberechtigten.

Die von der Energie-Control GmbH eingehobenen Kraft-Wärme-Kopplungszuschläge summierten sich bis Ende Juni 2004 auf insgesamt 106,1 Mill. EUR. Davon wurden an 24 Kraft-Wärme-Kopplungsanlagenbetreiber 52,3 Mill. EUR ausbezahlt. Einschließlich Zinserträge, Kapitalertragsteuer und Spesen verfügte die Gesellschaft über ein treuhändig verwaltetes Guthaben von 54,2 Mill. EUR.

Maßgebend für diesen hohen Überschuss war der vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit angeordnete Auszahlungsstopp, wodurch Überförderungen verhindert werden sollten. Begründet wurde diese Maßnahme mit dem Erfordernis einer Neubemessung des Unterstützungstarifs aufgrund gestiegener Marktpreise für elektrische Energie und den damit möglichen höheren Stromerlösen.

Die Auszahlung der einbehaltenen Fördermittel scheiterte bislang an unterschiedlichen Rechtsmeinungen. Sowohl die nach Ansicht des BMWA erforderliche Kürzung des Unterstützungstarifs als auch die von der Energie-Control GmbH festgestellten Marktpreise wurden von den betroffenen Anlagenbetreibern höchstgerichtlich angefochten.

10.2 Das Entstehen des beträchtlichen Guthabens und die damit einhergehenden Rechtsstreitigkeiten waren nicht der Energie-Control GmbH anzulasten, sondern ein Indiz für unzureichend formulierte Bestimmungen im Ökostromgesetz. Die Situation im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplungsförderung stellte sich für den RH jedenfalls als wenig zufrieden stellend dar. Er erachtete daher eine klare Regelung im Rahmen der Änderung des Ökostromgesetzes für erforderlich.

Stranded Costs

Rechtliche Grundlagen

11.1 Für bestimmte Anlagen hat die Europäische Kommission die Gewährung von Betriebsbeihilfen zur Abdeckung von unrentablen Investitionen aufgrund der Marktöffnung (Stranded Costs) anerkannt. Gemäß dem Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz war der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ermächtigt, das Ausmaß und die näheren Bestimmungen in einer Verordnung festzulegen. Die Netzbetreiber hatten die hierfür erforderlichen Mittel von den Stromkunden einzuheben und an das BMW A bzw. an die Energie-Control GmbH abzuführen.

Bis Februar 2001 waren dem BMW A von den Netzbetreibern insgesamt rd. 2,3 Mill. EUR überwiesen worden. Die Einzahlungen erfolgten auf ein unverzinstes Girokonto des BMW A. Die Verordnung sah allerdings vor, dass seitens der Europäischen Kommission nicht anerkannte Betriebsbeihilfen aufbringungsgerecht und verzinst an die Netzbetreiber rückzuerstatten sind. Erst im März 2001 wurde veranlasst, künftig sämtliche Beiträge auf ein verzinstes, von der Energie-Control GmbH treuhändig geführtes Konto zu überweisen.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es sich bei den überwiesenen Beiträgen um keine allgemeinen Einnahmen des Bundes, sondern um ein treuhändig zu verwaltendes Vermögen handelte. Im Falle einer Rückerstattung der Beiträge wäre das BMW A jedenfalls zu deren Verzinsung verpflichtet gewesen.

Abwicklung der Beiträge

12.1 Seit 1. März 2001 war die Energie-Control GmbH mit der Einhebung und treuhändigen Verwaltung der Stranded Costs-Beiträge betraut. Unrichtige oder nicht entrichtete Beiträge konnte sie bescheidmäßig festsetzen. Mehrere von der Energie-Control GmbH gegen Netzbetreiber eingeleitete Bescheidverfahren waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beim Verfassungsgerichtshof anhängig.

Von den eingeforderten Beiträgen in Höhe von insgesamt rd. 62,8 Mill. EUR waren Ende Juni 2004 noch rd. 20,2 Mill. EUR ausstehend. Ausbezahlt waren bis zu diesem Zeitpunkt rd. 35,3 Mill. EUR. Die Auszahlung des noch vorhandenen Restbetrags von rd. 7,3 Mill. EUR war in Vorbereitung.

Stranded Costs

Allgemein war anzumerken, dass die Netzbetreiber ihren Kunden zwar erhebliche Stranded Costs–Beiträge weiterverrechnet, diese aber vielfach nicht vollständig an die Energie–Control GmbH abgeliefert hatten. Mangels einer gesetzlichen Grundlage konnte die Energie–Control GmbH bei verspäteten Einzahlungen auch keine Verzugszinsen verrechnen.

- 12.2** Der RH erachtete die teilweise lange Zeitspanne zwischen der Einhebung der Stranded Costs–Beiträge von den Stromkunden und deren Ablieferung an die Beihilfenempfänger als unbefriedigend. Er empfahl, nach dem Erlassen einer höchstrichterlichen Entscheidung eine rasche, nachvollziehbare Beitragsabwicklung durchzuführen.

Regulierung im Gasbereich

- Systemnutzungstarife** **13.1** Im Dezember 2002 beschloss die Energie–Control Kommission, Verfahren zur Erlassung von Verordnungen für die Bestimmung der Gas–Systemnutzungstarife für alle Netzbereiche Österreichs einzuleiten. Zeitgleich wurden österreichweit auch Verfahren zur Festlegung der Strom–Systemnutzungstarife durchgeführt. Während für das Verfahren der Strom–Systemnutzungstarife ein beabsichtigter Termin für das In–Kraft–Treten der Verordnung (1. Oktober 2003) bekannt gegeben wurde, fehlte ein solcher für das Verfahren der Gas–Systemnutzungstarife.

Die Verfahren dauerten unterschiedlich lang. So wurde die Strom–Systemnutzungstarife–Verordnung mit 1. November 2003 und die Gas–Systemnutzungstarife–Verordnung mit 1. Juni 2004 in Kraft gesetzt.

- 13.2** Der RH wies auf die lange Verfahrensdauer für die Festsetzung der Gas–Systemnutzungstarife hin.

- Versorgungssicherheit** **14.1** Im Auftrag des BMWA erstellte die Energie–Control GmbH die Studie „Erdgasversorgungssicherheit in Österreich – Rahmenbedingungen und Handlungsempfehlungen“. Im Unterschied zum Marktmodell vor dem 1. Oktober 2002, bei dem die jährlichen Nominierungen von Notversorgungsleistungen auf Basis der Speicherpoolvereinbarung der Landesferngasgesellschaften basierten, wurde darin festgehalten, dass im Bilanzgruppenmodell diese Ausgleichsfunktion der Ausgleichsenergiemarkt zu übernehmen hat.

Um eine Krisensituation bewältigen zu können, war es laut Studie erforderlich, ein klares Prozedere und eine klare Rollenverteilung festzulegen.

14.2 Der RH bewertete die Erstellung dieser Studie positiv und empfahl, im Interesse der Erhaltung des derzeitigen guten Versorgungsniveaus im Erdgasbereich, die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen umzusetzen.

Erdgasbeirat

15.1 Zur Beratung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit wurde ein Erdgasbeirat eingerichtet. Er befasste sich mit der Begutachtung von Verordnungen ebenso wie mit der Erörterung der Harmonisierung der Allgemeinen Netzbedingungen sowie mit der Bemessung der Gas-Systemnutzungstarife. Dem Beirat gehörten Vertreter von Ministerien, Bundesländern und Interessenvertretungen an. Zwei Bundesländer sowie der Österreichische Städtebund entsandten als Vertreter Vorstandsmitglieder von Energieunternehmen.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass die Mitglieder des Erdgasbeirats im Rahmen der Erörterung der Preisansätze für die Bemessung der Netzbenutzungsentgelte Zugang zu unternehmensspezifischen Daten erhielten. Angesichts möglicher Wettbewerbsverzerrungen erachtete er die Mitwirkung von Unternehmensvertretern der Energiewirtschaft als problematisch.

Schlichtungsstelle

16.1 Energiekunden, die mit der Qualität einer vertraglich vereinbarten Dienstleistung nicht zufrieden waren oder ihre Energierechnung nicht nachvollziehen konnten, hatten die Möglichkeit, sich an die Schlichtungsstelle zu wenden. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür fanden sich im Energie-Regulierungsbehördengesetz und im Gaswirtschaftsgesetz. Im Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz fand sich keine diesbezügliche Regelung.

Im Schlichtungsverfahren hatte die Energie-Control GmbH die Möglichkeit, auch externe Sachverständige beizuziehen. Die Frage der Kostentragung war nicht geklärt.

16.2 Der RH empfahl, bei einer künftigen Novellierung des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes entsprechende Bestimmungen in Bezug auf das Schlichtungsverfahren festzulegen. Weiters sollte die Kostentragung im Falle der Beauftragung externer Sachverständiger geregelt werden.

Wirtschaftliche Entwicklung

Finanzierung

17.1 Die Energie-Control GmbH war gesetzlich ermächtigt, zur Finanzierung ihrer Aufgaben von den Betreibern der Übertragungs- und Verteilernetze ein kostendeckendes Entgelt einzuheben. Dessen Höhe hatte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit durch Verordnung zu bestimmen.

Gesetzliche Änderungen im Rahmen der Erdgasmarktliberalisierung ermöglichten es der Energie-Control GmbH, den Betreibern das Finanzierungsentgelt ab Oktober 2002 in vier gleichen Teilbeträgen vorzuschreiben. Die Verordnungsermächtigung des Bundesministers blieb zwar aufrecht, war für die Vorschreibung der Entgelte jedoch nicht zwingend.

Aufgrund des langfristigen Entscheidungsprozesses im BMWA hinsichtlich der Notwendigkeit einer Finanzierungsverordnung konnten die Entgelte für das Jahr 2003 erst im Mai dieses Jahres vorgeschrieben werden. Zur Überbrückung des kurzfristigen Liquiditätsengpasses bei der Energie-Control GmbH wurde ein Darlehen über 2,0 Mill. EUR aufgenommen.

17.2 Bei einer zeitgerechten Vorschreibung der Entgelte hätte die Energie-Control GmbH auf die Aufnahme von Fremdmitteln verzichten können. Um die Höhe künftiger Aufwendungen genauer planen zu können, empfahl der RH eine jährliche Bemessung des Finanzierungsentgelts auf Grundlage des Jahresbudgets.

17.3 *Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH wäre das Unternehmen im Falle einer Zahlungsverweigerung verpflichtet gewesen, die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer an das Finanzamt abzuführen. Diese Maßnahme hätte die Aufnahme eines wesentlich höheren Darlehens erfordert.*

17.4 Der RH entgegnete, dass die von der Energie-Control GmbH angeführte Möglichkeit einer Zahlungsverweigerung auch bei der Entgeltvorschreibung im Mai 2003 gegeben war. Eine zeitlich frühere Vorschreibung wäre daher zweckmäßig gewesen.

Finanz- und Vermögenslage

- 18.1** Die Finanzlage der Energie-Control GmbH verbesserte sich im Prüfungszeitraum. Der Anstieg des Reinvermögens von 1,7 Mill. EUR auf 2,7 Mill. EUR war insbesondere auf die Einzahlung ausstehender Einlagen auf das Stammkapital zurückzuführen. Das Netto-Umlaufvermögen erfuhr im Prüfungszeitraum eine Erhöhung von 0,6 Mill. EUR auf 2,1 Mill. EUR. Zusätzlich verwaltete die Energie-Control GmbH ein Treuhandvermögen (Stranded Costs und Kraft-Wärme-Kopplungszuschlag), welches per 31. Dezember 2003 einen Stand von 16,0 Mill. EUR aufwies.
- 18.2** Der RH erachtete die Finanz- und Vermögenslage als zufrieden stellend. Nach der vollständigen Einzahlung des Stammkapitals standen der Energie-Control GmbH ausreichende Eigenmittel zur Verfügung, um ihre gesetzlichen Aufgabenverpflichtungen ohne Liquiditätsprobleme erfüllen zu können.

Ertragslage

- 19.1** Den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend war die Energie-Control GmbH berechtigt, ihre Aufwendungen durch die Vorschreibung von Entgelten abzudecken. Die Erweiterung des Aufgabenbereichs im Prüfungszeitraum führte zu einem Erlösanstieg von 4,9 Mill. EUR auf 8,9 Mill. EUR. Die Aufteilung der Kosten auf den Strom- und Erdgasbereich erfolgte mittels einer Kostenrechnung.

Von den Gesamtaufwendungen des Jahres 2003 in Höhe von 9,3 Mill. EUR entfielen rd. 47 % auf den Personal- und rd. 48 % auf den Sachaufwand. Der Restbetrag betraf Abschreibungen. Der Beratungsaufwand für das Jahr 2003 in Höhe von 1,1 Mill. EUR erfuhr gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von rd. 300 %, wobei ein wesentlicher Anteil auf Kommissionsverfahren zurückzuführen war.

- 19.2** Bei der Energie-Control GmbH handelt es sich um ein nicht gewinnorientiertes Unternehmen, dessen Ertragslage von den Aufwendungen bestimmt war. Die Aufwandsstruktur entsprach im Wesentlichen einem personalintensiven Dienstleistungsbetrieb. Nach Ansicht des RH konnte die Energie-Control GmbH durch die gemeinsame Aufgabenbewältigung im Strom- und Erdgasbereich insbesondere im Personal- und IT-Bereich wertvolle Synergien nutzen. Einsparungsmöglichkeiten sah er vor allem bei der Öffentlichkeitsarbeit und bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen.
- 19.3** *Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH standen die hohen Beratungskosten im Zusammenhang mit der Schaffung eines Anreizregulierungssystems.*

Personal

Personalstand **20.1** Der durchschnittliche Personalstand erhöhte sich im Prüfungszeitraum von 22 auf 63 Mitarbeiter. Der hohe Anstieg war im Wesentlichen auf den erweiterten Aufgabenbereich und die Nichtbeanspruchung von Fremdleistungen zurückzuführen. Arbeitsplatzbeschreibungen für die einzelnen Personalstellen lagen nicht vor.

20.2 Der RH empfahl die Ausarbeitung von Arbeitsplatzbeschreibungen, um den tatsächlichen Personalbedarf einschätzen zu können.

Bezüge **21.1** Die durchschnittlichen Jahresbruttobezüge der Bediensteten (ohne Geschäftsführer) sanken im Prüfungszeitraum von rd. 60.300 EUR auf rd. 52.900 EUR. Dieser Rückgang war insbesondere auf die in der Aufbauphase vorrangige Anstellung der Abteilungsleiter zurückzuführen, deren höhere Gehälter sich bei der wachsenden Anzahl von Mitarbeitern jährlich immer geringer auf den Durchschnitt auswirkten.

Die Energie-Control GmbH erbrachte keine Leistungen, die auf dem Markt in Konkurrenz zu anderen Anbietern verwertet werden mussten. Vielfach handelte es sich dabei um Verwaltungsaufgaben, wobei die Überwachung und Kontrolle des Wettbewerbs nur bedingt mit dem Rechtsinstrumentarium einer „klassischen Behörde“ zu erfüllen war.

21.2 Nach Ansicht des RH lagen die Angestelltenbezüge insgesamt in einem noch vertretbaren Rahmen. Die Gehaltsbemessung entsprach dem vom Aufsichtsrat vorgegebenen Gehaltsschema.

Prämienzahlung **22.1** Zusätzlich zum Jahresbezug wurden den Dienstnehmern bei Erreichung bestimmter Ziele Prämien zuerkannt. Die Ziele wurden zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern im Vorhinein vereinbart.

Obwohl laut den Dienstverträgen die Prämienauszahlung frühestens im ersten Monat nach dem Prämienjahr zu erfolgen hatte, wurden grundsätzlich bereits im Prämienjahr monatlich 5 % des Bruttogehalts als Prämie akontiert. Die Auszahlung einer sich allenfalls ergebenden Restprämie erfolgte im Folgejahr.

Im Jahr 2003 wurden Prämien von 5 % bis 12 % des Jahresbruttogehalts zuerkannt.

22.2 Die Vorauszahlungen widersprachen dem angestrebten Ziel, ausschließlich eine erfolgsbezogene Bezugskomponente zu gewähren. Für die Mitarbeiter stellten die monatlich gleich bleibenden Zahlungen letztlich einen fixen Gehaltsbestandteil dar. Der RH empfahl, die Prämien entsprechend den Dienstverträgen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen.

22.3 *Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH sei die Akontierung aus steuerlichen Gründen erfolgt.*

22.4 Der RH verwies neuerlich auf die in den Dienstverträgen vereinbarten Kriterien für die Prämienauszahlung.

Geschäftsführer-
vertrag

23.1 Gemäß dem im März 2001 mit dem Geschäftsführer abgeschlossenen Anstellungsvertrag erhöhte sich das vereinbarte Entgelt im selben Verhältnis wie die kollektivvertraglichen Mindestgehälter für Arbeiter im Metall-, Bergbau- und Energiebereich. Weiters verpflichtete sich die Energie-Control GmbH, 10 % des jährlichen Bruttobezugs des Geschäftsführers in eine von diesem zu bestimmende überbetriebliche Pensionskasse oder in einen Pensionsfonds einzuzahlen. Der zur Verfügung gestellte Dienstwagen durfte auch privat genutzt werden.

Laut dem Bericht des RH über die durchschnittlichen Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes war der Geschäftsführerbezug (ohne Leistungen an Pensionskassen) im Jahr 2002 mit rd. 230.000 EUR um etwa ein Viertel höher als der eines Geschäftsführers der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH. Ein Vergleich mit dem höchstmöglichen Bezug eines Bundesbeamten zeigte, dass der Bezug des Geschäftsführers mehr als doppelt so hoch war.

23.2 Die besonderen Leistungen und Fähigkeiten beim Aufbau der Gesellschaft und bei der Regulierung des Elektrizitäts- und Erdgasmarktes rechtfertigten grundsätzlich ein höheres Entgelt als in der Verwaltung. Allerdings erachtete der RH den Unterschied zu den Bezügen leitender Beamter der Bundesverwaltung als zu groß.

Er wies darauf hin, dass die im Anstellungsvertrag des Geschäftsführers festgelegte Valorisierung des Bruttobezugs nicht im Einklang mit der Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (Vertragsschablonenverordnung) stand. Diese lässt eine Vereinbarung einer automatischen Bezugsanpassung nicht zu.

Personal

23.3 Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH habe sich das Gehaltsniveau des Führungspersonals nach jenem der jeweiligen Branche zu orientieren. Weiters könne aus dem in der Vertragsschablonenverordnung fehlenden Hinweis bezüglich einer Valorisierungsmöglichkeit nicht abgeleitet werden, dass eine sachgerechte und marktübliche Valorisierung des Bruttobezugs grundsätzlich unzulässig sei.

23.4 Der RH entgegnete, dass gemäß § 2 der Vertragsschablonenverordnung Regelungen nur über Vertragselemente vereinbart werden dürfen, die im Abs. 3 sowie im § 3 dieser Verordnung vorgesehen sind. Die Valorisierung zählt nicht zu diesen Elementen.

Beschaffung

24.1 Bei Auftragsvergaben wurde in einigen Fällen das Auftragsvolumen aufgrund von Zusatzwünschen der Energie-Control GmbH beträchtlich ausgeweitet.

(1) Im Juli 2001 erhielt ein Unternehmen im Verhandlungsverfahren den Auftrag zur Lieferung von Büromöbeln für 50 Arbeitsplätze zu einem Betrag von 118.000 EUR. Ein Jahr später wurde diesem Unternehmen als Direktvergabe ein Folgeauftrag in Höhe von 41.000 EUR für die Ausstattung weiterer 15 Arbeitsplätze erteilt. Begründet wurde dies mit der Kompatibilität der Büromöbel und den gleichen Konditionen der ursprünglichen Ausschreibung. Durch die Anschaffung zusätzlicher, nicht ausgeschriebener Einrichtungsgegenstände erhöhten sich die Gesamtausgaben im Prüfungszeitraum auf rd. 271.000 EUR.

(2) Die Investitionen im IT-Bereich betrafen neben der Anschaffung von Geräten samt zugehöriger Software auch die Installation eines elektronischen Administrationsabwicklungssystems für Kleinwasserkraftzertifikate sowie eines elektronischen Energietarifkalkulators für Strom und Gas.

Für die Anschaffung von Hardware sowie einer speziellen Software für die Archivierung von Dokumenten in Höhe von insgesamt rd. 268.000 EUR wurden aufgrund der Dringlichkeit und fehlender Personalressourcen im Zuge der Unternehmensgründung zunächst nur vier Vergleichsangebote eingeholt. Erst zwei Jahre später (April 2003) wurde mit einem Verhandlungsverfahren eine Rahmenvereinbarung für die Erweiterung der IT-Infrastruktur ausgeschrieben, bei dem der bisherige Lieferant wieder den Zuschlag bekam. Inzwischen wurden an diesen Lieferanten Erweiterungs- und Zusatzaufträge vergeben.

Im Prüfungszeitraum verrechnete der Lieferant der Energie-Control GmbH für Hard- und Software-Anschaffungen rd. 387.000 EUR und für Sonstige Leistungen (Programmierung, Wartung, Miete) weitere 413.000 EUR.

- 24.2** Der RH bemängelte die hohen Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen und tatsächlich beauftragten Leistungen und empfahl, künftig eine sorgfältigere Bedarfserhebung durchzuführen.
- 24.3** *Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH seien die vom RH analysierten Kreditorenkonten nur bedingt zur Ableitung des tatsächlichen Anschaffungsvolumens geeignet. Weiters handle es sich dabei um Bruttobeträge.*
- 24.4** Der RH entgegnete, dass die Energie-Control GmbH nicht in der Lage war, die bezahlten Leistungen unmittelbar den Aufträgen zuzuordnen, und er sich daher mit einer Kreditorenauswertung behelfen musste. Abschließend verwies er darauf, dass die ausgewiesenen Beträge Nettobeträge darstellen.

Öffentlichkeitsarbeit

- 25.1** Die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit wiesen im Prüfungszeitraum große Schwankungen auf. Während im Rumpfwirtschaftsjahr 2001 hierfür rd. 177.000 EUR anfielen, erhöhten sich diese im Folgejahr auf rd. 600.000 EUR. Im Jahr 2003 lagen sie bei rd. 366.000 EUR. Ein wesentlicher Anteil davon entfiel auf die von einer Werbeagentur organisierten Medieneinschaltungen und -berichterstattungen.

Neben den laufend im Abstand von zwei Monaten abgehaltenen „Energieroundtable“-Gesprächen der Geschäftsführung mit Journalisten startete die Energie-Control GmbH im Jahr 2003 unter dem Titel „Energiedialog“ eine Veranstaltungsreihe, mit der vor allem ein internationaler Blickwinkel in die österreichische energiepolitische Diskussion eingebracht werden sollte.

Insgesamt wurden vier Veranstaltungen durchgeführt. Die jeweils mit einem Abendessen verbundenen Veranstaltungen, an denen zwischen 30 und 40 Personen teilnahmen, fanden in gehobenem Rahmen in einem Innenstadthotel statt. Die Kosten für den „Energiedialog“ im März 2003 beliefen sich auf rd. 9.400 EUR.

25.2 Nach Ansicht des RH stellte die Durchführung gezielter Informationsmaßnahmen einen wichtigen Aufgabenbereich einer Regulierungsbehörde dar. Allerdings sollte dabei der Grundsatz der Sparsamkeit nicht außer Acht gelassen werden. Einsparungsmöglichkeiten sah der RH jedenfalls bei den Kosten für Medieneinschaltungen und für den „Energiedialog“.

25.3 *Laut Mitteilung der Energie-Control GmbH seien beim „Energiedialog“ im März 2003 mehr als 40 Personen anwesend gewesen. Die angefallenen Kosten seien daher durchaus angemessen.*

Büroräume

26.1 Die Energie-Control GmbH hatte im April 2001 mit Hilfe eines Immobilienmaklers ein Mietobjekt gesucht. Auswahlkriterien waren vor allem ein günstiger Mietzins, die rasche Verfügbarkeit und geringe Investitionskosten.

Neben mehreren Objekten in der Innenstadt standen auch Büroräumlichkeiten in modernen Hochhäusern in Randlage, teilweise sogar mit U-Bahn-Anschluss, zur Auswahl. Letztere wurden jedoch wegen der „ungünstigen Verkehrslage“ nicht weiter verfolgt.

Von neun angebotenen Objekten fiel die Auswahl schließlich auf ein Objekt in der Innenstadt (Rudolfplatz). Beginnend mit 1. September 2001 mietete die Energie-Control GmbH vorerst zwei Geschosse (1. und 2. Stock), befristet auf fünf Jahre mit einer Verlängerungsoption auf weitere fünf Jahre, an. Aufgrund der Gasmarktregulierung wurden ein Jahr später zusätzliche Büroflächen im Erdgeschoss angemietet.

Um die angemieteten Büroräume nach ihren Bedürfnissen nutzen zu können, musste die Energie-Control GmbH erhebliche Bauinvestitionen tätigen. Die Errichtung zusätzlicher Trennwände, der Einzug abgehängter Decken und die Installationen für den Einbau einer Küche sowie einer Alarm- und Klimaanlage verursachten schließlich Baukosten von rd. 460.000 EUR. Die Miet- und Betriebskosten betragen im März 2004 rd. 44.000 EUR.

26.2 Der RH bemängelte die Entscheidungsfindung und die damit verbundenen hohen Umbaukosten sowie die hohen Miet- und Betriebskosten. Aus wirtschaftlichen Überlegungen wäre eine kostengünstigere Unterbringung anzustreben gewesen. Er empfahl, vor Ausübung der Verlängerungsoption zeitgerecht entsprechende Vergleichsangebote einzuholen.

26.3 Laut Stellungnahme der Energie-Control GmbH müsse kritisch hinterfragt werden, was den Miet- und Betriebskosten an Gegenleistung gegenüberstehe bzw. welche Qualität die Büroräume und deren Infrastruktur hätten. Weiters habe eine Innenstadtlage – aufgrund der umfangreichen Sitzungstätigkeit mit Besuchern aus dem gesamten Bundesgebiet – deutliche Vorteile gegenüber Büroräumen am Stadtrand.

26.4 Der RH entgegnete, dass es sich bei den Alternativangeboten auch um neu errichtete Mietobjekte gehandelt habe, deren Infrastruktur mit den Erfordernissen einer modernen Büronutzung durchaus im Einklang stand. Beim Objekt Rudolphsplatz mussten diese Infrastruktureinrichtungen erst durch teure Ein- und Umbauten geschaffen werden.

Sonstige Feststellungen

27 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) Ausgleichszahlungen zwischen Netzbetreibern: Die Energie-Control GmbH war bemüht, unter Einbindung aller betroffenen Netzbetreiber ein einvernehmliches Ausgleichszahlungssystem zu schaffen.

(2) Das Geschäftsführer-Verrechnungskonto: Der RH verwies auf die im Organisationshandbuch festgelegte Regelung, wonach der Saldo des Verrechnungskontos in regelmäßigen Zeitabständen auszugleichen war.

(3) Freiwillige Sozialleistungen: Der RH empfahl, die finanzielle Unterstützung jeweils zu hinterfragen, die hierfür maßgebenden Kriterien in entsprechenden Richtlinien festzuhalten und die ausbezahlten Beträge in der Buchhaltung als freiwillige Sozialleistungen auszuweisen.

**Schluss-
bemerkungen**

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Um eine bessere Kostentransparenz bei der Leistungserstellung zu ermöglichen, sollte die Energie-Control GmbH ihre Kosten so weit wie möglich den einzelnen Aufgabengruppen zuordnen.

(2) Für die Versorgungssicherheit im Strom- und Gasbereich sollten verbindliche Kriterien festgelegt werden.

(3) Für die von den Netzbetreibern durchzuführenden Kostenzuordnungen zwischen Netz- und anderen Unternehmensbereichen sollte eine Richtlinie mit verbindlichen Vorgaben erstellt werden.

(4) Bei einer künftigen Novellierung des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes sollten Bestimmungen in Bezug auf das Schlichtungsverfahren und auf die Kostentragung externer Sachverständiger festgelegt werden.

(5) Die Bemessung des Finanzierungsentgelts sollte jährlich auf Grundlage des Jahresbudgets erfolgen.

(6) Zur besseren Einschätzung des Personalbedarfs sollten Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt werden.

(7) Erfolgsbezogene Prämien wären erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen.

(8) Vor Ausübung der Verlängerungsoption für das Mietobjekt sollten entsprechende Vergleichsangebote eingeholt werden.

Wien, im Juni 2005

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blau**druck

Österreichische Post Aktiengesellschaft***Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dkfm. Karl HOLLWEGER
(9. März 1999 bis 31. August 1999)

Ing. Dr. Josef SINDELKA
(31. August 1999 bis 22. Mai 2000)

Dr. Johannes DITZ
(22. Mai 2000 bis 24. Oktober 2001)

Dr. Peter MICHAELIS
(seit 6. November 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dkfm. Dr. Erich BECKER
(9. März 1999 bis 31. August 1999)

Mag. Josef STIEGLER
(31. August 1999 bis 22. Mai 2000)

Prof. Dipl.-Ing. Dr. Rudolf STREICHER
(22. Mai 2000 bis 18. Mai 2001)

Dr. Peter MICHAELIS
(2. Juli 2001 bis 6. November 2001)

Dkfm. Dr. Max SCHACHINGER
(6. November 2001 bis 6. Mai 2002)

Dipl.-Ing. Rainer WIELTSCH
(seit 8. Juli 2002)

* gegründet mit 9. März 1999; Abspaltung der Unternehmensbereiche Post und Postauto von der damaligen Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft mit bilanzieller Rückwirkung zum 1. Jänner 1999

Vorstand

Vorsitzender	Ing. Dr. Josef SINDELKA (9. März 1999 bis 1. Juli 1999)
	Dr. Anton WAIS (seit 1. Juli 1999)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Johannes DITZ (9. März 1999 bis 1. Juli 1999)
	Mag. Dr. Rudolf JETTMAR (seit 1. August 1999)
Mitglieder	Gerhard MARTINEK (9. März 1999 bis 1. Juli 1999)
	Dr. Jörn KANIAK (1. Juli 1999 bis 30. April 2004)
	Mag. Josef HALBMAYR (1. Juli 1999 bis 15. Mai 2003)
	Dipl.-Ing. Dr. Herbert GÖTZ (seit 1. März 2004)
	Dipl.-Ing. Walter HITZIGER (seit 1. Mai 2004)

Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Ing. Mag. Christian TRATTNER (27. Juni 1996 bis 9. August 2001)
	Dr. Franz KUBIK (9. August 2001 bis 16. Februar 2002)
	Dr. Othmar BRUCKMÜLLER (13. März 2002 bis 12. Juni 2002)
	Dr. Johann QUENDLER (seit 12. Juni 2002)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Sektionschef Dipl.-Ing. Hans MÜLLER (2. Juli 1999 bis 19. April 2001)
	Dr. Othmar BRUCKMÜLLER (7. Mai 2001 bis 13. März 2002)
	Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT (seit 13. März 2002)

Vorstand

Vorsitzender	Dr. Walter HECKE (15. September 2001 bis 17. Februar 2005)
Mitglieder	Dipl.-Ing. Bernhard ENGLER (1. November 1997 bis 14. September 2001)
	Dr. Engelbert SCHRAGL (1. November 1997 bis 14. September 2001)
	Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER (seit 15. September 2001)
	Ing. Mag. Christian TRATTNER (seit 11. Februar 2002)

Energie-Control GmbH**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Univ.-Prof. DDr. Walter BARFUSS
(seit 15. Februar 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Sektionschef Dr. Bruno ZLUWA
(seit 15. Februar 2001)

Geschäftsführer Dipl.-Ing. Walter BOLTZ
(seit 15. Februar 2001)

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

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

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2005