

Bericht des Rechnungshofes

Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	239
Abkürzungsverzeichnis _____	240

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH

KURZFASSUNG _____	243
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	251
Allgemeines _____	252
Rechtsgrundlagen und Ausgliederung _____	252
Anspruchsberechtigung _____	253
Steuerung des IEF durch das BMASK _____	254
Standorte der IEF-Service GmbH _____	258
Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH _____	261
Änderung des Insolvenzrechts _____	261
Strategie und operative Ziele _____	265
Finanzierung und Mittelverwendung _____	269
Finanzierung des IEF _____	269
Finanzielle Entwicklung der Entgeltsicherung und der Lehrlings- förderung _____	270
Kreditaufnahmen durch den IEF _____	273
Rahmenbedingungen _____	273
Entwicklung 2008 bis 2011 _____	275
Entwicklung ab 2011 _____	278

Vorzeitige Rückführung der Kredite 2012 _____	279
Kosten der Kreditaufnahmen _____	283
Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF _____	284
Berichterstattung an das BMASK _____	284
Überwachung ab 2013 _____	285
Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 _____	287
Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH _____	288
Jahresabschlüsse des IEF _____	288
Jahresabschlüsse der IEF-Service GmbH _____	292
Controlling und Kostenrechnung _____	294
Bereich Entgeltsicherung _____	297
Insolvenzfälle und Zahlungen _____	297
Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen _____	298
Dauer bis zur ersten Zuerkennung _____	298
Verfahrensdauer und Leistungserbringung _____	299
Leistungserbringung in den regionalen Geschäftsstellen _____	303
Personal der IEF-Service GmbH _____	306
Personalstand _____	306
Gehaltsschema _____	308
Internes Kontrollsystem und Risikomanagement _____	310
IKS und Geschäftsverteilung _____	310
Dokumentation der Verfahren sowie der Fondssachbearbeitung _____	312
Risikomanagement _____	314
Schlussempfehlungen _____	316
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	321

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kooperation von BMASK, IEF und IEF-Service GmbH _____	256
Tabelle 1: Zielcontrollingdaten der IEF-Service GmbH _____	266
Abbildung 2: Finanzierungssaldo des IEF _____	271
Abbildung 3: Kreditaufnahmen des IEF in den Jahren 2010 bis 2013 _____	274
Tabelle 2: Vergleich der Kosten für das OeBFA-Darlehen bei vorzeitiger bzw. planmäßiger Tilgung _____	280
Tabelle 3: Kosten der Kreditaufnahmen 2011 bis 2013 _____	283
Tabelle 4: Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 _____	289
Tabelle 5: Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 _____	290
Tabelle 6: Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 _____	292
Tabelle 7: Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 _____	293
Tabelle 8: Kenndaten zur Entgeltsicherung _____	297
Tabelle 9: Dauer bis zur ersten Zuerkennung _____	299
Abbildung 4: Entwicklung der Leistungserbringung seit 2004 _____	300
Tabelle 10: Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt _____	303
Tabelle 11: Enderledigungen (EE) je Geschäftsstelle _____	304
Tabelle 12: Personalstand IEF-Service GmbH 2008 bis 2013 in VBÄ _____	307

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
AG	Arbeitgeber
AMPFG	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz
ATB	Austrian Treasury Bonds
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EUR	Euro
GBÜR	Geschäftsstelle für überregionale Insolvenzen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IAF	Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IEF	Insolvenz-Entgelt-Fonds
IEFG	IEF-Service GmbH-Gesetz
IEG	Insolvenzentgelt
IESG	Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
IRÄG	Insolvenzrechtsänderungsgesetz
ISA	Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen
IVW	Insolvenzverwalter
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

PCGK	Public Corporate Governance Kodex
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SMB	Referat Sozialmissbrauch
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
WKO	Wirtschaftskammerorganisation
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH

In der Vergangenheit wurden Überschüsse des Insolvenz–Entgelt–Fonds im Ausmaß von 414 Mio. EUR in verfassungswidriger Weise abgeschöpft. Nach Ausbruch der Finanz– und Wirtschaftskrise reichten in den Jahren 2009 und 2010 die Einnahmen des Fonds nicht mehr aus, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenz–Entgelt–Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Eine vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) angestrebte Erhöhung des Beitragssatzes zur Finanzierung des Fonds kam nicht zu Stande.

Der Ausstieg aus einem Zinsswap und die vorzeitige Tilgung eines Darlehens führten zu einem wirtschaftlichen Nachteil für den Fonds von rd. 4,24 Mio. EUR bzw. von 71.000 EUR.

Das BMASK traf gegenüber der Fondsverwaltung keine strategischen Vorgaben, um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern.

Die Verkürzung der Erledigungsdauer der Insolvenzentgeltanträge auf drei Monate – das Hauptziel der im Jahr 2001 erfolgten Ausgliederung – wurde erreicht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Ziele bzw. Aufgaben des Insolvenz–Entgelt–Fonds (IEF) und der IEF–Service GmbH, der finanziellen Lage bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung des IEF insbesondere in Hinblick auf die Finanzierung seiner Leistungen sowie der Organisation, des Verfahrensablaufs, des Controlings und der Vorkehrungen zur Vermeidung von Betrug bei den Leistungsbegehren. (TZ 1)

Kurzfassung

Allgemeines

Im Rahmen der Entgeltsicherung war die IEF-Service GmbH Behörde und entschied mit Bescheid über den jeweiligen Entgeltsicherungsanspruch. Die nach dem Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) gesicherten Ansprüche der Arbeitnehmer gegen den jeweiligen Arbeitgeber gingen ex lege auf den IEF über. Der IEF trat damit im Insolvenzverfahren als Gläubiger an die Stelle der antragstellenden Arbeitnehmer. (TZ 2)

Mit August 2001 wurde die Abwicklung der Insolvenzentgeltsicherung aus der Bundesverwaltung ausgegliedert. Eigentümer der IEF-Service GmbH war der Bund; der IEF blieb als juristische Person des öffentlichen Rechts nach der Ausgliederung erhalten. (TZ 2)

Anspruchsberechtigung

Das Insolvenzentgelt deckte Ansprüche auf laufendes Entgelt, aus Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Schadenersatzansprüche, aus dem Arbeitsverhältnis stammende sonstige Ansprüche und die zur Rechtsverfolgung dieser Ansprüche notwendigen Kosten. (TZ 3)

Steuerung des IEF durch das BMASK

Die IEF-Service GmbH nahm die Aufgaben der Insolvenzentgeltsicherung sowie der Betriebsführung und Besorgung aller Geschäfte des IEF wahr. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund, ihre Organe waren die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat. (TZ 4)

Strategische Vorgaben des BMASK gegenüber der IEF-Service GmbH, um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern, fehlten. (TZ 5)

Standorte der IEF-Service GmbH

Die IEF-Service GmbH betrieb regionale Geschäftsstellen an neun Standorten. Das BMASK und die IEF-Service GmbH setzten trotz der Empfehlungen im Ausgliederungskonzept und entsprechender Empfehlungen des RH keine Initiativen zur Zusammenlegung der regionalen Standorte, wodurch die ineffiziente zersplitterte Organisation der IEF-Service GmbH aufrecht blieb. Durch die Einschaltung des Vereins „Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen“ (ISA) wurde bereits der weitaus größte Teil des persönlichen Parteienverkehrs auf diesen verlagert. Dadurch hatte die lokale Präsenz der IEF-Service GmbH kaum mehr Bedeutung. Die sinkende und geringe Anzahl von Einvernahmen mit Niederschriften unterstrich dies. Die Einführung des Geschäftsbereichs überregionale Insolvenzbearbeitung (GBÜR) zum Spitzenausgleich bzw. dessen teils intensive Nutzung durch die relativ häufige Verlagerung von Geschäftsfällen aus dem Geschäftsbereich Wien an den GBÜR

zeigte, dass eine zentrale Abwicklung der Anträge ohne Weiteres möglich war. (TZ 6)

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

Die IEF-Service GmbH war seit Mitte 2010 in einem veränderten insolvenzrechtlichen Umfeld tätig, welches die Sanierung von Unternehmen priorisierte. Die IEF-Service-GmbH bzw. ihr Bereich Fondsmanagement hatte zudem vermehrt Einfluss auf Sanierungsentscheidungen aufgrund erleichterter Beschlusserfordernisse in den Gläubigerausschüssen. Dies kam im veralteten Unternehmenskonzept nicht zum Ausdruck. In Folge hatte das Fondsmanagement nur eine vergleichsweise geringe strategische Bedeutung innerhalb der IEF-Service GmbH. Das Fehlen geschäftspolitischer Vorgaben für das Fondsmanagement eröffnete diesem einen kaum kontrollierbaren Handlungsspielraum bei seinen Entscheidungen in den Insolvenzverfahren. (TZ 7)

Die Organisation der IEF-Service GmbH mit den zwei de facto weitgehend nebeneinander agierenden Unternehmensbereichen Entgeltssicherung und Fondsmanagement verhinderte u.a. eine vollständige und transparente Darstellung der Kosten der einzelnen Insolvenzfälle. (TZ 7)

Die Einführung des strategischen Controllings erfolgte nicht auf Initiative des Eigentümers bzw. des Aufsichtsrats. Als übergeordneter Zielrahmen für dessen Einführung stand überdies nur das nicht aktualisierte Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 zur Verfügung. Der Bereich Fondsmanagement blieb wie schon zuvor aber auch im neuen strategischen Controlling weitgehend ausgeblendet. (TZ 8)

Aussagefähige Daten für die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Entgeltssicherung und des Fondsmanagements fehlten. Die Ausgangswerte für die Festlegung der Zielwerte bis 2015 basierten, so weit überhaupt vorhanden, auf Erfahrungswerten und Annahmen, die nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin kritisch hinterfragt wurden. Es waren auch Zielwerte vorgegeben, die erst zu erheben waren. Die Zielwerte für 2015 waren wenig ambitioniert und teils niedriger als die Istwerte 2012. Das Ziel 1 (Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer, rechtliche Beanstandungen) wurde z.B. bereits Ende 2012 übererfüllt. Dennoch waren die Zielwerte für 2015 niedriger als die Istwerte für 2012. (TZ 8)

Kurzfassung

Finanzierung des IEF

Die dem IEF zufließenden Mittel stammten zum größten Teil aus dem Zuschlag zu dem von Dienstgebern zu leistenden IESG-Beitrag. Die Höhe des Zuschlags war vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Der IEF war gesetzlich ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. (TZ 9)

Die Höhe des Zuschlags zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag reichte in den Jahren 2009 und 2010 nicht aus, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenzentgelt-Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Dazu kam, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. (TZ 10)

Kreditaufnahmen durch den IEF

Der IEF verfügte nicht über Deckungsrücklagen oder eine Mindestkapitalausstattung; finanzielle Engpässe konnte er durch die Aufnahme von Fremdmitteln überbrücken. Überschüsse wurden in der Vergangenheit im Ausmaß von 414 Mio. EUR abgeschöpft und an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger sowie an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft überwiesen, was der Verfassungsgerichtshof aufgrund gleichheitswidriger Regelungen als verfassungswidrig erkannte. Nach Ausbruch der im September 2008 akut gewordenen Finanz- und Wirtschaftskrise reichten im Jahr 2009 die Einnahmen des IEF nicht mehr zur Deckung seines Finanzbedarfs aus. Eine vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz angestrebte Erhöhung des Beitragsatzes zur Finanzierung des Fonds kam nicht zu Stande. (TZ 11)

Obwohl der IEF-Service GmbH bekannt war, dass ein längerfristiger Finanzierungsbedarf bestand, ging sie mit Zustimmung des BMASK nur nicht geeignete kurzfristige Finanzierungen ein. Diese waren nicht geeignet, um auf den längerfristigen Finanzbedarf im Jahr 2010 zu reagieren. (TZ 12)

Die Finanzierung des IEF war derart unsicher, dass die OeBFA drohte, die gewährten Darlehen fällig zu stellen. (TZ 13)

Ab Mitte 2011 erfolgte die Umstellung auf eine längerfristige Finanzierung des IEF u.a. über ein Darlehen der OeBFA. Die Anleihe, die zur Finanzierung dieses Darlehens diente, musste der Bund zurückführen, weshalb dieses Darlehen aus wirtschaftlicher Sicht einer Bundeshaftung gleichkam, obwohl das BMASK für den IEF eine Bundeshaftung dezidiert ausgeschlossen hatte. Der gesonderte Aus-

weis als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes unterblieb im Rechnungsabschluss des IEF. (TZ 14)

Im Jahr 2012 nahm die IEF-Service GmbH Änderungen bei der Kreditstruktur und der Zinsabsicherung vor. Mitte des Jahres 2012 kaufte sie einen im Juli 2011 abgeschlossenen Zinsswap zurück und tilgte das OeBFA-Darlehen vorzeitig. Durch die vorzeitige Tilgung des fix verzinsten Darlehens entstand ein wirtschaftlicher Nachteil von rd. 71.000 EUR, die Zinsabsicherung (Zinsswap) verursachte einen wirtschaftlichen Nachteil von rd. 4,24 Mio. EUR. (TZ 15)

Der Aufsichtsrat sah die Genehmigung des Sicherungsgeschäfts für den Darlehensrahmen durch den Zinsswap als Aufgabe der Geschäftsführung. (TZ 14, 15)

In Summe betragen die Kosten sämtlicher Kreditaufnahmen im Zeitraum 2011 bis 2013 rd. 11,41 Mio. EUR. (TZ 16)

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Die vom Eigentümerversorger im September 2012 geforderte Verbesserung des Berichtswesens und der Information durch die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH war gerechtfertigt; die Verbesserung des Berichtswesens wurde allerdings erst verlangt, nachdem ein Schaden für den IEF eingetreten war. (TZ 17)

Die Kontrollinstrumente des BMASK waren auf mehrere Abteilungen des Ministeriums verteilt. Eine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK fand bisher nicht statt. (TZ 18)

Hinsichtlich der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 auf den IEF (Senkung des IESG-Beitrags um 0,1 Prozentpunkte und Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeitragsgrenze von 58 Jahren auf 60 Jahre) lagen keine verlässlichen Szenariorechnungen vor. (TZ 19)

Jahresabschlüsse von IEF und IEF-Service GmbH

Die Entwicklung der Bilanzpositionen Guthaben bei Kreditinstituten, Eigenkapital und Verbindlichkeiten stand mit der deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des IEF in den Jahren 2009 und 2010 im Zusammenhang. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der nicht zu Stande gekommenen Erhöhung des IEF-Zuschlags verschlechterten sich auch die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnung deutlich. So gingen in diesem Zeitraum insbesondere die Erlöse zurück, während die Auszahlungen an Dienstnehmer zunahmen. (TZ 20, 21)

Bei der IEF-Service GmbH nahm der Personalaufwand zwischen 2008 und 2012 jährlich um rd. 4 % zu. Die gesetzliche Verpflichtung des IEF zur Übernahme der Aufwendungen der IEF-Service GmbH stellte für diese keinen Anreiz dar, sparsam und wirtschaftlich zu gebaren. (TZ 23)

Die IEF-Service GmbH verabsäumte es seit Jahren, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, wie bspw. eine Kostenträgerrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen, einzuführen, um die Effizienz der Leistungserstellung zu steuern. Die vorliegenden Controllingberichte im Bereich Entgeltsicherung waren aufgrund der fehlenden Vernetzung mit Daten aus einer Kostenrechnung sowie aufgrund der teilweisen Intransparenz ihrer Datengenerierung kein Ersatz dafür. Die praktizierte Erfassung des Overheads basierend auf jährlichen Ex-post-Schätzungen und die Berechnung der Durchschnittskosten eines Antrags im Rahmen des strategischen Controllings waren zur Steuerung der Leistungserstellung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausreichend. (TZ 24)

Bereich Entgeltsicherung

Im Zeitraum von 2008 bis 2013 stellten jährlich durchschnittlich rd. 30.693 Arbeitnehmer aus rd. 3.528 insolventen Unternehmen bei der IEF-Service GmbH Anträge auf Insolvenzentgelt. Insgesamt beantragten im Zeitraum 2008 bis 2013 die Arbeitnehmer insolventer Unternehmen rd. 1,53 Mrd. EUR an Insolvenzentgelt; die Anerkennungsrate betrug rd. 94 % (1,43 Mrd. EUR). Der weitaus überwiegende Teil der Antragsteller (80,2 %) stammte aus Kleinunternehmen. Allerdings häuften sich im Jahr 2013 die Großinsolvenzen (Unternehmen mit mehr als 100 Antragstellern), was eine zusätzliche finanzielle Herausforderung für den IEF darstellte. (TZ 25)

Die Einschaltung des Vereins ISA, der die Arbeitnehmer bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzentgeltverfahren unentgeltlich vertrat, war wirtschaftlich, weil damit Kostenvorteile für die IEF-Service GmbH verbunden waren. (TZ 26)

Die möglichst rasche Zuerkennung des Insolvenzentgelts war für die Antragsteller von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Deshalb leistete die IEF-Service GmbH sogenannte erste Zuerkennungen. Im Prüfungszeitraum konnte die IEF-Service GmbH die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung um rund ein Drittel senken. (TZ 27)

Die durchschnittlicher Dauer der enderledigten Geschäftsfälle sank im Zeitraum von 2004 bis 2012 von rd. 5,6 Monaten auf rd. 3,1 Monate. Die IEF-Service GmbH schenkte aber bislang der Effizienz der Arbeitsabläufe wenig Augenmerk und nahm keine diesbezüglichen Untersuchungen vor. So war gleichzeitig mit der Verkürzung der Verfahrensdauer eine erhebliche Einbuße an wirtschaftlicher Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung erkennbar, indem die Anzahl der enderledigten Anträge trotz Aufstockung des Personals zurückging. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 steigerte der Bereich Entgeltsicherung kurzfristig seine durchschnittliche Arbeitsleistung. Dies ließ auf während der übrigen Zeit ungenutzte Leistungsreserven bzw. zeitweise geringe Auslastung im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH schließen. (TZ 28)

Die regionalen Geschäftsstellen wiesen erhebliche Leistungsunterschiede auf. Trotz eines umfangreichen Leistungscontrollings gelang es der IEF-Service GmbH nicht, die Unterschiede zu verringern bzw. das Ziel von drei Monaten für eine Enderledigung durchgängig zu erreichen. (TZ 29)

Die Leistungssteigerung der Geschäftsstelle Überregionale Insolvenzen (GBÜR) während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 und 2010 verdeutlichte Rationalisierungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung der Insolvenzfälle. Die Leistungsdaten des bei der Geschäftsstelle Wien angesiedelten Referats Sozialmissbrauch (SMB-Referat) verschlechterten sich kontinuierlich. (TZ 29)

Personal der IEF-Service GmbH

Das BMASK verfügte über keine quantifizierten Unterlagen zur Personalplanung. Der Personalstand der IEF-Service GmbH stieg dennoch um 13,9 % (von 111,9 VBÄ auf 127,4 VBÄ). (TZ 30)

Das Gehaltsschema der Angestellten der IEF-Service GmbH war aufgrund fehlender Differenzierungen nicht geeignet, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern. (TZ 31)

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Die Geschäftsverteilung der IEF-Service GmbH stellte weder die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips noch die Funktionstrennung sicher. (TZ 32)

Kurzfassung

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Geschäftsfälle sowohl im Bereich der Entgeltsicherung als auch im Bereich des Fondsmanagements war aufgrund fehlender Aufzeichnungen nur unter erheblichem Aufwand sicherzustellen. Die Vollständigkeit der Unterlagen war nicht gewährleistet. (TZ 33)

Die IEF-Service GmbH führte im Zeitraum 2012/2013 ein Risikomanagementsystem ein. Allerdings fehlte eine inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit diesem wichtigen Thema. (TZ 34)

Kenndaten des Insolvenz-Entgelt-Fonds						
Gründung	1977 Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz, BGBl. Nr. 324/1977 i.d.g.F.					
Rechtsgrundlagen	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.					
Rechtsform	öffentlicher Fonds					
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Forderungen an Dienstgeber	634,3	682,5	734,6	700,5	664,6	4,8
Eigenkapital	221,3	118,3	55,7	92,8	170,9	- 22,8
Zahlungen IEG	207,9	277,5	257,7	207,8	190,7	- 8,3
Ausbildung Lehrlinge (§ 13 Abs. 1 und 2 IESG)	118,9	130,4	193,0	159,3	162,5	36,7
Einnahmen IESG Beiträge von Dienstgebern	408,1	405,6	416,4	437,0	455,3	11,6
Rückflüsse (Fondsmanagement)	32,5	26,9	28,0	48,8	33,9	4,3
Kostenersatz IEF-Service GmbH	8,9	9,3	9,8	10,1	10,4	16,9
Anzahl Antragsteller ¹ (Zugänge pro Jahr)	28.228	36.683	29.961	26.655	27.146	- 3,8
Anzahl Insolvenzfälle ¹ (Zugänge pro Jahr)	3.563	4.034	3.670	3.470	3.333	- 6,5

¹ ohne Abweisungen des Insolvenzantrags mangels Masse

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Kenndaten der IEF-Service GmbH						
Gründung	2001					
Rechtsgrundlagen	IEF-Service-GmbH-Gesetz, BGBl. I Nr. 88/2001 i.d.g.F.					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Summe Personalaufwand	6,8	7,2	7,6	7,9	8,0	17,6
Summe sonstige Aufwendungen	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	10,5
Bilanzgewinn	0	0	0	0	0	-
	in VBÄ					
Anzahl Mitarbeiter	111,9	120,1	127,4	129,1	125,5	12,2

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis Februar 2014 die Gebarung des Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der mit der Abwicklung der Insolvenzentgeltzahlungen und der Verwaltung des IEF betrauten IEF-Service GmbH.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der Ziele bzw. Aufgaben des IEF bzw. der IEF-Service GmbH,
- der finanziellen Lage bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung des IEF insbesondere in Hinblick auf die Finanzierung seiner Leistungen,
- der Organisation, des Verfahrensablaufs und des Controllings sowie
- der Vorkehrungen zur Vermeidung von Betrug bei den Leistungsbegehren.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2013. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle lagen die Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH allerdings nur bis 2012 vor.

Zu dem im Februar 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die IEF-Service GmbH im April 2015 und das Bmask im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2015.

Allgemeines

Rechtsgrundlagen und Ausgliederung

2 (1) Rechtsgrundlagen für die Insolvenzentgeltsicherung waren das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) sowie das IEF-Service GmbH-Gesetz. Das IESG regelte die Ansprüche der von Insolvenz betroffenen Arbeitnehmer, die Finanzierung des IEF sowie das Verfahren zur Zuerkennung von Insolvenzentgelt. Das IEF-Service-GmbH-Gesetz regelte die Aufgaben dieser Gesellschaft.

(2) Mit August 2001 wurde die Abwicklung der Insolvenzentgeltsicherung aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und die Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds Service GmbH (IAF-Service GmbH) gegründet. Die zum Ausgliederungszeitpunkt mit dem Vollzug befassten Mitarbeiter wurden für die IAF-Service GmbH tätig. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund.

Der seit 1977 bestehende Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds (IAF) blieb als juristische Person des öffentlichen Rechts nach der Ausgliederung der IAF-Service GmbH bestehen und war im BMWA angesiedelt, er wurde aber finanziell aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert. Die IAF-Service GmbH wurde für den IAF tätig; der IAF hatte der IAF-Service GmbH dafür ihren Aufwand zu ersetzen.

Im Jahr 2008 erfolgte die Umbenennung des IAF in Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der IAF-Service GmbH in IEF-Service GmbH. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit vertrat den IEF weiter nach außen. Seit 2009 war der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz für den IEF sowie für die IEF-Service GmbH zuständig.

(3) Der RH hatte im Jahr 2001 die Ausgliederung¹ und im Jahr 2004 die Gebarung der IAF-Service GmbH² überprüft.

(4) Der IEF stellte die finanziellen Mittel für die Zahlung des Insolvenzentgelts (IEG) an Arbeitnehmer bei Lohnausfall durch Insolvenz des Arbeitgebers bereit. Diese Mittel stammten zum überwiegenden Teil aus einem Zuschlag zum Arbeitgeberbeitrag des Arbeitslosenversicherungsbeitrags. Dessen Höhe hatte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz nach Anhörung der sozialpartnerschaftlichen Interessenvertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Verordnungsweg festzusetzen (siehe TZ 9).

¹ veröffentlicht in Reihe Bund 2002/4

² veröffentlicht in Reihe Bund 2005/8

Die Antragsbearbeitung bis zur Auszahlung des Insolvenzentgelts sowie die allfällige Vertretung vor den Arbeits- und Sozialgerichten bei Meinungsverschiedenheiten mit den Antragstellern nahm der Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH wahr. Der Bereich Fondsmanagement war für die Fondssachbearbeitung (insbesondere Eintreibungen von Forderungen gegenüber den insolventen Arbeitgebern, Finanzvorschau etc.) sowie für das Rechnungswesen sowohl der IEF-Service GmbH als auch des IEF zuständig.

(5) Die Aufgabenbesorgung durch die IEF-Service GmbH erfolgte sowohl hoheitlich als auch privatrechtlich. In den hoheitlichen Bereich fiel insbesondere die Vollziehung des IESG, während die Betriebsführung für den IEF in den Formen des Privatrechts erfolgte. Im Rahmen der Entgeltsicherung war die IEF-Service GmbH Behörde und entschied per Bescheid über den jeweiligen Entgeltsicherungsanspruch. Gegen verfahrensrechtliche Bescheide stand die Berufung an die Oberbehörde – das war der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – offen. Bei einem Streit über den Anspruch auf Insolvenzentgelt waren die Bestimmungen des Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes anzuwenden.

(6) Die nach dem IESG gesicherten Ansprüche der Arbeitnehmer gegen den jeweiligen Arbeitgeber gingen ex lege auf den IEF über. Der IEF trat damit im Insolvenzverfahren als Gläubiger an die Stelle der antragstellenden Arbeitnehmer. Arbeitnehmerforderungen waren gemäß Insolvenzordnung Massforderungen³.

Die Einbringung der Forderungen nahm der IEF im Rahmen der Gläubigerrechte gemäß den Bestimmungen des Insolvenzrechts wahr. Der IEF war aber auch berechtigt, sich im Insolvenzverfahren vertreten zu lassen. In der Regel geschah dies durch die Finanzprokuratur des Bundes oder durch die bevorrechteten Gläubigerschutzverbände.

Anspruchsberechtigung

- 3 (1) Der IEF konnte über die Zahlung von Ansprüchen von Arbeitnehmern unabhängig davon entscheiden, ob z.B. der jeweilige Insolvenzverwalter diese anerkannte oder bestritt. Der Verlauf des Insolvenzverfahrens hatte keinen Einfluss auf die Zahlungen des IEF an die

³ Das Insolvenzverfahren unterschied zwischen Konkurs- und Massforderungen. Konkursforderungen werden im Verhältnis zur vorhandenen Konkursmasse quotenmäßig befriedigt. Sie stellen jene Forderungen dar, die zum Zeitpunkt der Konkursöffnung gegen den Gemeinschuldner bestehen. Massforderungen werden dagegen gänzlich befriedigt. Sie entstehen erst nach der Konkursöffnung. Es zählen dazu bspw. die Kosten des Konkursverfahrens, die Forderungen der Arbeitnehmer auf laufendes Entgelt, Ansprüche aus Rechtshandlungen des Insolvenzverwalters, Auslagen für die Erhaltung, Verwaltung und Bewirtschaftung der Masse.

Arbeitnehmer. Maßgeblich für die Beurteilung des Anspruchs durch den IEF waren die Bestimmungen des IESG. Die Entscheidung traf die IEF-Service GmbH aufgrund ihrer Aufgabe, für den IEF tätig zu werden.

(2) Anspruch auf Insolvenzentgelt hatten Arbeitnehmer, ehemalige Arbeitnehmer, freie Dienstnehmer, Heimarbeiter und ihre Erben. Das Insolvenzentgelt deckte Ansprüche auf laufendes Entgelt inklusive der fiktiven Kündigungsfrist⁴, aus Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Schadenersatzansprüche, aus dem Arbeitsverhältnis stammende Ansprüche wie bspw. Spesen, Prämien etc. sowie die zur Rechtsverfolgung dieser Ansprüche notwendigen Kosten.

Jeder Antragsteller konnte ab der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens innerhalb von sechs Monaten Insolvenzentgelt für seine offenen Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis bei der IEF-Service GmbH beantragen und seine Forderungen beim Insolvenzgericht anmelden.⁵

Steuerung des IEF durch das BMASK

4 (1) Die im Jahr 2001 aus der Bundesverwaltung ausgegliederte IEF-Service GmbH (siehe TZ 2) nahm die Aufgaben der Insolvenzentgelt-sicherung sowie der Betriebsführung und Besorgung aller Geschäfte des IEF wahr. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vertreten durch das BMASK. Organe der IEF-Service GmbH waren die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat. Gemäß § 6 IEFG verfügte die Gesellschaft über zwei Geschäftsführer. Die Gesellschaft bestand aus den vier Geschäftsbereichen Entgeltsicherung, Fondsmanagement, Human Resources sowie Infrastruktur. Die jeweiligen Bereichsleiter besaßen zum Teil Prokura.

(2) Da der IEF in sämtlichen Angelegenheiten durch die IEF-Service GmbH handelte, war er verpflichtet, der IEF-Service GmbH den daraus entstandenen Aufwand abzugelten und deren Liquiditätserfordernisse im vorhinein sicherzustellen.

5.1 (1) Für jene Aufgaben, die die IEF-Service GmbH hoheitlich vollzog, unterlag sie der Aufsicht des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Strategische Vorgaben des BMASK, wie die Aufsicht auszuüben ist, lagen nicht vor (siehe TZ 7).

⁴ bis zu fünf Monate zuzüglich der Zeit bis zu den quartalsweise wirksamen Kündigungs-terminen

⁵ Außerdem hatte der Antragsteller die entsprechende gerichtliche Forderungsanmeldung beim jeweils zuständigen Landesgericht (in Wien beim Handelsgericht) vorzunehmen. Diese Forderungsanmeldung musste dem Antrag auf Insolvenzentgelt beigelegt werden.

Dem Bundesminister waren von der Geschäftsführung alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die entsprechenden Unterlagen zu übermitteln. Hinsichtlich der Festsetzung des Zuschlagssatzes zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag, welche die hauptsächliche Finanzierungsquelle des IEF darstellte, bestand ein Anhörungsrecht der sozialpartnerschaftlichen Interessenvertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (siehe TZ 11).

(2) Darüber hinaus – auch für den Bereich der privatrechtlichen Geschäftsbesorgung – konnte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz der IEF-Service GmbH Weisungen erteilen und einen Geschäftsführer, der eine Weisung nicht befolgte oder eine Auskunft verweigerte, abberufen.

(3) Der vom Bundesminister im Wege der Generalversammlung bestellte Aufsichtsrat bestand aus vier Kapitalvertretern und zwei Arbeitnehmervertretern der IEF-Service GmbH. Die Kapitalvertreter bekleideten zum Teil Funktionen bei den sozialpartnerschaftlichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer; ein Vertreter war in der Regel Bediensteter des BMASK. Weiters war ein Eigentümervertreter⁶ vom Bundesminister bestellt, der nicht Mitglied des Aufsichtsrats war, allerdings häufig an den Aufsichtsratssitzungen als Gast teilnahm und die Verbindung zum Bundesminister herstellte.

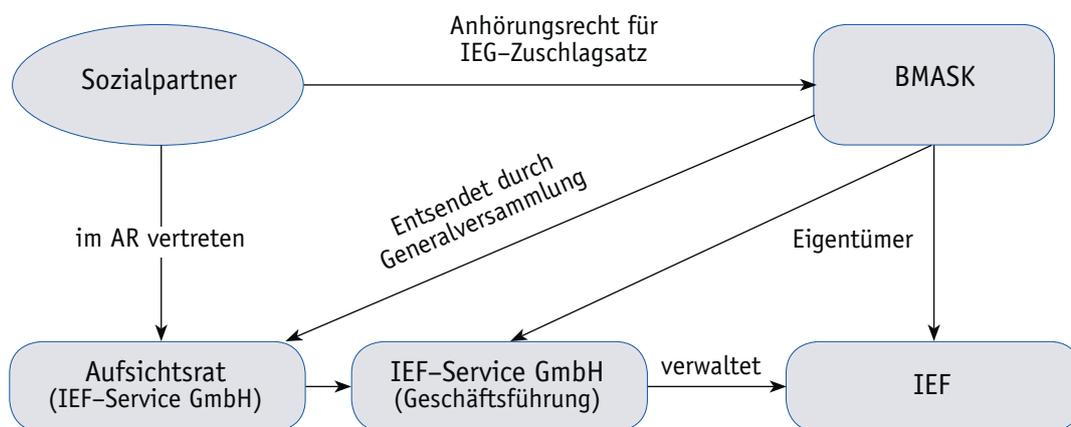
Die Mitglieder des Aufsichtsrats der IEF-Service GmbH hatten zwar gegenüber dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eine Auskunftspflicht, sie standen jedoch in keinem Weisungsverhältnis zu diesem.

⁶ Der Eigentümervertreter war in der Regel ein Bediensteter des BMASK.

Steuerung des IEF durch das BMASK

(4) Die Kooperation zwischen BMASK, IEF und IEF-Service GmbH stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Kooperation von BMASK, IEF und IEF-Service GmbH



Quelle: RH

(5) Der IEF war gemäß § 13 Abs. 3 IESG ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. In der Praxis erfolgten Kreditaufnahmen für den IEF durch die IEF-Service GmbH. Die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH benötigte laut Geschäftsordnung bei der Aufnahme von Anleihen, Darlehen und Krediten im Namen des IEF, die im Einzelnen 10 Mio. EUR überstiegen, die Zustimmung des Aufsichtsrats.

Für den Abschluss von Darlehen und Krediten der IEF-Service GmbH in einem Geschäftsjahr benötigte die Geschäftsführung bereits ab 125.000 EUR die Zustimmung des Aufsichtsrats.

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMASK gegenüber der IEF-Service GmbH keine strategischen Vorgaben traf (siehe TZ 7), um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern.

Der RH empfahl dem BMASK, das Verhältnis zwischen dem IEF und der IEF-Service GmbH neu zu strukturieren und dabei die Rolle des BMASK, das den IEF nach außen vertritt, zu stärken. Aus diesem Grund und im Interesse der Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung empfahl der RH dem BMASK, den IEF und die IEF-Service

GmbH zusammenzuführen. Als Aufsichtsorgan des Fonds sollte ein für sämtliche Angelegenheiten (Abwicklung Insolvenzentgelt-Zahlung und Fondsmanagement) zuständiges Gremium eingerichtet werden. Dadurch wäre eine zielgerichtete Steuerung durch das BMASK möglich und der IEF könnte sämtliche Agenden der Insolvenzentgeltsicherung übernehmen sowie eigenverantwortlich Finanzierungsgeschäfte zur Sicherung seiner Liquidität abwickeln.

5.3 (1) *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass hinsichtlich des IEF gemäß § 13 Abs. 1 IESG eine ausdrücklich festgelegte gesetzliche Vertretungsregelung durch das BMASK bestehe. Auch seien hinsichtlich der IEF-Service GmbH in Anbetracht der gesetzlichen Vorgaben des IEFG bzw. subsidiär des GmbH-Gesetzes keine Neuregelungen erforderlich. Die Anteile an der Gesellschaft stünden zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes, wobei die Ausübung der Gesellschafterrechte und die Verwaltung der Anteilsrechte dem jetzt zuständigen BMASK oblägen. Daher werde der Aufsichtsrat, der aus vier Kapitalvertretern bestehe, alleine von der Generalversammlung bestellt und abberufen.*

(2) *Die Beschlussfassung des Bundes-Public Corporate Governance Kodex sei laut BMASK ein guter Impuls gewesen, die Entscheidungs- und Umsetzungsverantwortung zwischen der Eigentümerversammlung und der Geschäftsführung als operatives Organ noch transparenter darzulegen. Der Kodex sei im Normenkatalog der IEF-Service GmbH verankert und mit 1. Juli 2014 eine Neufassung der Aufsichtsregelungen über den IEF und die IEF-Service GmbH vorgenommen worden. Die Durchführung der Aufsicht folge nunmehr dem Prinzip der „Aufsichts- und Beteiligungsführung“.*

(3) *Zu der vom RH empfohlenen Zusammenführung des IEF mit der IEF-Service GmbH führte das BMASK aus, dass es diesbezüglich keinen Handlungsbedarf sehe. Das Transparenzgebot sei aus Sicht des BMASK u.a. durch die jährlich erstellten Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse samt Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers sowie die Veröffentlichung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung eindeutig gewährleistet.*

5.4 (1) *Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Vertretung des IEF durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz weitgehend formaler Natur war, weil die IEF-Service GmbH den IEF verwaltete und u.a. deren Geschäftsführer laut Geschäftsordnung Anleihen, Darlehen und Kredite bis zu 10 Mio. EUR für den IEF ohne Befassung des Aufsichtsrats aufnehmen durften. Weiters unterstand der Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH nicht den direkten Weisungen des Bundesministers. Eigentümerweisungen an die Geschäftsführung der IEF-Service*

GmbH durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz waren zwar rechtlich zulässig, stellten aber im Allgemeinen, insbesondere sofern diese der Auffassung des Aufsichtsrats widersprachen, auf Dauer kein geeignetes Mittel zur Steuerung der IEF-Service GmbH dar. Hervorzuheben war in diesem Zusammenhang, dass die Kreditaufnahmen und Verpflichtungen des IEF durch die Gremien der IEF-Service GmbH erfolgen konnten und in der Vergangenheit auch erfolgten, und zwar ohne unmittelbare Einbindung des Eigentümers Bund.

(2) Als positiv wertete der RH die zwischenzeitlich erfolgte Übernahme des Bundes-Public Corporate Governance Kodex zur Steuerung der IEF-Service GmbH. Dies stellte eine Verbesserung zur Wahrung der Eigentümerrechte bei der IEF-Service GmbH dar, allerdings konnte die mit der Zersplitterung verbundene Problematik der eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit der IEF-Service GmbH bzw. des IEF durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Grundsatz nicht gelöst werden.

(3) Hinsichtlich der Zusammenführung des IEF mit der IEF-Service GmbH hielt der RH neuerlich fest, dass die Steuerung der IEF-Service GmbH sowie des IEF zersplittert war. Dies kam auch durch die vom BMASK in der Stellungnahme erwähnten vielfältigen Berichtspflichten deutlich zum Ausdruck, welche u.a. die öffentliche Mittelverwendung nicht transparent darstellen konnten. Um die Position des Eigentümers Bund weiter zu stärken, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, das Verhältnis zwischen IEF und IEF-Service GmbH neu zu strukturieren und diese zusammenzuführen.

Standorte der IEF-Service GmbH

- 6.1** (1) Die IEF-Service GmbH betrieb regionale Geschäftsstellen an den neun Standorten Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Ried, Salzburg, St. Pölten und Wien gemäß § 5 Abs. 1 IESG. Für die Abwicklung des IEG-Verfahrens war jene Geschäftsstelle zuständig, in deren Sprengel das für das Insolvenzverfahren zuständige Gericht lag.

Durch die Ausgliederung 2001 erfolgte – entgegen der Empfehlung im Ausgliederungskonzept, die Geschäftsstellen auf vier Standorte zu konzentrieren – keine Reduktion der Standorte. Der RH hatte ebenfalls anlässlich seiner Gebarungsüberprüfungen in den Jahren 2001 und 2004 eine Reduktion der Standorte empfohlen.

Im Jahr 2013 verfügten sieben der neun regionalen Geschäftsstellen über Mitarbeiter im Ausmaß zwischen 4,5 VBÄ und 8,1 VBÄ.

(2) Nach der Ausgliederung im Jahr 2001 richtete die vormalige IAF-Service GmbH in der Zentrale in Wien den Geschäftsbereich Überregionale Insolvenzbearbeitung (GBÜR) ein. Dies sollte bei den regionalen Geschäftsstellen zu deren gleichmäßigeren Auslastung führen. So sollten Insolvenzen mit mehr als 100 Antragstellern an den GBÜR übertragen werden.

Der GBÜR erledigte im Zeitraum 2008 bis 2013 rd. 1 % der 21.287 Insolvenzfälle, welche rd. 14 % der Antragsteller repräsentierten. Rund 64 % der Insolvenzfälle sowie rd. 43 % der Antragsteller kamen aus dem Bereich der Geschäftsstelle Wien.

(3) Das BMASK vertrat im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung die Auffassung, „die Struktur habe sich bewährt“. Eine dem zugrunde liegende Organisationsanalyse lag nicht vor.

Die IEF-Service GmbH berief sich hinsichtlich der örtlichen Behördenzuständigkeit zudem auf die Bestimmungen im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)⁷ und verwies auf die Notwendigkeit einer regionalen Präsenz, um die Qualität der Leistungserbringung zu erhalten.

(4) Tatsächlich wurden die meisten Anträge durch den Verein „Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen“ (ISA) in Vertretung der Antragsteller bei der IEF-Service GmbH eingebracht und die Ansprüche konkretisiert (siehe zum Verein ISA im Detail TZ 26). Der ISA war ein gemeinsamer Verein von Arbeiterkammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund. Er vertrat die Arbeitnehmer bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzentgeltverfahren. Dabei nutzte er die Infrastruktur der stark regionalisierten Kammerorganisation an Ort und Stelle. Ein unmittelbarer Parteienverkehr durch den Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH fand daher nur in wenigen Ausnahmefällen statt. Der Geschäftsbereich Fondsmanagement der IEF-Service GmbH war ausschließlich von der Zentrale in Wien aus tätig.

Als Indikator für die Intensität des verbleibenden Parteienverkehrs bei den regionalen Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH zog der RH die Anzahl der im Zuge der IEG-Verfahrensabwicklung verfassten Niederschriften heran. Im Zeitraum 2008 bis 2013 sanken die Einvernahmen mit Niederschriften von 1.368 auf 874 bzw. um rd. 36 %. Insgesamt wurden im Jahr 2013 österreichweit bei 874 von 35.482 Antragstellern, das waren rd. 2,5 %, Einvernahmen mit einer Niederschrift durchge-

⁷ Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Behörden richtete sich gemäß § 1 AVG nach den Vorschriften über ihren Wirkungsbereich und nach den Verwaltungsvorschriften.

Standorte der IEF-Service GmbH

führt. Davon entfielen im Jahr 2013 rd. 60 % auf den Standort Wien (mit der Geschäftsstelle Wien, dem GBÜR und dem Referat für Sozialmissbrauch (SMB-Referat)).

- 6.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK und die IEF-Service GmbH trotz der Empfehlung im Ausgliederungskonzept und entsprechender Empfehlungen des RH keine Initiativen zur Zusammenlegung der regionalen Standorte setzten, wodurch die ineffiziente, zersplitterte Organisation der IEF-Service GmbH aufrecht blieb. Der RH hielt fest, dass durch die Einschaltung des Vereins ISA bereits der weitaus größte Teil des persönlichen Parteienverkehrs auf diesen verlagert wurde und dadurch die regionale Präsenz der IEF-Service GmbH kaum mehr Bedeutung hatte. Die sinkende und geringe Anzahl von Einvernahmen mit Niederschriften unterstrich dies.

Die Einführung des GBÜR zum Spitzenausgleich bzw. dessen teils intensive Nutzung durch die relativ häufige Verlagerung von Geschäftsfällen aus dem Geschäftsbereich Wien an den GBÜR zeigte, dass eine zentrale Abwicklung der Anträge ohne Weiteres möglich war. Der RH empfahl daher dem BMASK sowie der IEF-Service GmbH, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen.

- 6.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei es durchaus sinnvoll, die Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH einer Funktionsprüfung zu unterziehen und dabei auch die Frage der Standorte zu bewerten. Jedoch sei es erst danach zweckmäßig, abschließende Schlussfolgerungen zu ziehen und legistische Schritte zu prüfen.*

(2) Die IEF-Service GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass Standorte und Anzahl der regionalen Geschäftsstellen gesetzlich festgelegt seien. Weiters betonte sie, dass die regionale Präsenz für die effektive Zusammenarbeit mit dem Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen (ISA) erforderlich sei. Zum Geschäftsbereich GBÜR führte die IEF-Service GmbH aus, dass die Verlagerung von Geschäftsfällen nur deshalb realisierbar sei, weil beide Organisationseinheiten in der Zentrale in Wien situiert seien und eine Erledigung von Geschäftsfällen anderer Geschäftsstellen ausschließlich im Fall von Großinsolvenzen mit gut funktionierenden Buchhaltungen und daher kurzen Ermittlungsdauern möglich sei. Mit der gegenständlichen Organisationsaufstellung sei das Ausgliederungsziel einer Bearbeitungsdauer von drei Monaten hinsichtlich der gesamten im Jahr 2013 mit einem Wert von 2,26 Monaten bereits deutlich unterschritten. Unabhängig davon werde die IEF-Service GmbH in Anbetracht der mittel- bis langfristigen Mitarbeiterstruktur entsprechende Überlegungen in Bezug auf die regionale Organisationsstruktur anstellen.

6.4 (1) Der RH nahm die grundsätzliche Bereitschaft des BMASK zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH positiv zur Kenntnis, vermisste aber konkrete Zusagen hinsichtlich Inhalte, Termine und Meilensteine.

(2) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die derzeitige organisationsrechtliche Grundlage in Anbetracht der abnehmenden Bedeutung des örtlichen Parteienverkehrs sowie aufgrund des allgemeinen technischen Fortschritts auf dem Gebiet der Kommunikation reformbedürftig war. Positiv wertete der RH die Ankündigung der IEF-Service GmbH, ihre Organisationsstruktur zu überprüfen. Der RH unterstrich seine Empfehlung, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

Änderung des
Insolvenzrechts

7.1 (1) Das seit der Gründung der IAF-Service GmbH im Jahr 2001 gültige Unternehmenskonzept beinhaltete als Hauptziel die Sicherstellung der möglichst raschen Auszahlung von Insolvenzentgelt; im Bereich der Löhne und Gehälter innerhalb von höchstens drei Monaten. Dabei sollten die Grundsätze von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beachtet und Synergiepotenziale, vor allem durch die Entwicklung einer IT-Lösung und der organisatorischen Zusammenführung der Standorte, genutzt werden. Gleichzeitig hielt das Konzept als wesentliches Unternehmensziel fest, Forderungen des IAF gegen insolvente Unternehmen möglichst rasch und in höchstmöglichem Ausmaß hereinzubringen.

(2) Von strategischer Bedeutung für die IEF-Service GmbH war nach deren Ausgliederung vor allem das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 (IRÄG 2010), in Kraft ab Mitte 2010. Zielsetzung des Gesetzes war vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2009 eine Erleichterung von Unternehmenssanierungen im Zuge einer Insolvenz. Kern der Reform war die Einführung eines Sanierungsverfahrens (mit oder ohne Eigenverwaltung), das die Vorteile des bis dahin möglichen Ausgleichs mit denen des Zwangsausgleichs verband. Bei Vorlage eines Sanierungsplans hatte der Schuldner, bei einer Mindestquote von 30 % für die Gläubiger, nun die Möglichkeit, sein Unternehmen in Eigenverwaltung fortzuführen. Außerdem sollte dem Schuldner die Möglichkeit gegeben werden, eine Löschung aus der Insolvenzdatei und dem Firmenbuch zu erwirken, um im Geschäftsverkehr nach Erfüllung der Forderungen keine Nachteile zu erleiden.

(3) In den beiden neuen Insolvenzverfahren – Sanierungsverfahren mit und ohne Eigenverwaltung – war neben der Absenkung der Quoten auf 20 % bzw. 30 % die Herabsetzung der Anforderungen an die Zustimmungserfordernisse der Gläubiger von wesentlicher Bedeutung: Die Annahme des Sanierungsplans bedurfte nur mehr der einfachen Kapitalmehrheit sowie der einfachen Kopfmehrheit der bei der Abstimmung anwesenden Insolvenzgläubiger. Das Stimmrecht der IEF-Service GmbH – als Gläubiger, wahrgenommen vom Bereich Fondsmanagement – gewann dadurch in Sanierungsverfahren an Bedeutung: Sie hatte dabei abzuwägen, ob einer höheren Quotenzahlung bei Liquidation oder einem teilweisen Forderungsverzicht, um eine Unternehmenssanierung zu ermöglichen, der Vorrang einzuräumen wäre. Eine allfällige Zustimmung zur Sanierung des insolventen Unternehmens war dabei mit dem wirtschaftlichen Risiko verbunden, innerhalb von wenigen Jahren für die Arbeitnehmeransprüche aufgrund einer neuerlichen Insolvenz aufkommen zu müssen.

(4) Weder der durch das IRÄG 2010 bewirkte vermehrte Einfluss der IEF-Service GmbH bzw. ihres Bereichs Fondsmanagement auf die Unternehmenssanierung noch der erhöhte Risikoaspekt (neuerliche Insolvenz) fand einen Niederschlag in den strategischen Grundlagen der IEF-Service GmbH.

(5) Eine verbindlich festgelegte Geschäftspolitik der IEF-Service GmbH als Richtschnur für das Fondsmanagement zur Wahrung der Interessen des IEF im jeweiligen Insolvenzverfahren fehlte folglich, ebenso wie darauf aufbauende Vorgaben für das konkrete Verhalten und Schwerpunkte des Fondsmanagements (z.B. quantifizierte Ziele für die zu erreichenden Mindestquoten in den Insolvenzfällen; die Vorgabe von Voraussetzungen, unter denen einer Unternehmenssanierung zuzustimmen war; die Vorgabe, wie hoch das Prozessrisiko sein durfte). Dem Ziel des strategischen Controllings der IEF-Service GmbH (Erhöhung der Rückflussquote; siehe TZ 8) fehlte dadurch ein Ausgangswert als fundierte Basis. Die Beweggründe für die jeweilige Vorgangsweise des Fondsmanagements in den Gläubigerausschüssen waren dementsprechend kaum nachvollziehbar.

Die Einbringung von Forderungen im Rahmen von Insolvenzfällen war auch nicht Gegenstand von intensiven Erörterungen durch den Aufsichtsrat.

(6) Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Geschäftspolitik operierten auch die beiden Geschäftsbereiche der IEF-Service GmbH, Entgeltsicherung und Fondsmanagement, weitgehend voneinander unabhängig⁸. Dadurch konnte ein wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen der Insolvenzentgeltzahlung und der Forderungseintreibung zur Ermittlung der Gesamtkosten einer Insolvenz (inklusive Abwicklungskosten) nicht hergestellt werden.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die IEF-Service GmbH seit Mitte 2010 in einem veränderten insolvenzrechtlichen Umfeld tätig war, welches die Sanierung von Unternehmen priorisierte. Nach Ansicht des RH hatte die IEF-Service GmbH bzw. ihr Bereich Fondsmanagement zudem vermehrt Einfluss auf Sanierungsentscheidungen aufgrund erleichterter Beschlusserfordernisse in den Gläubigerausschüssen. Der RH kritisierte, dass dies im veralteten Unternehmenskonzept nicht zum Ausdruck kam. In Folge hatte das Fondsmanagement nur eine vergleichsweise geringe strategische Bedeutung innerhalb der IEF-Service GmbH. Das Fehlen geschäftspolitischer Vorgaben für das Fondsmanagement eröffnete diesem allerdings einen kaum kontrollierbaren Handlungsspielraum bei seinen Entscheidungen in den Insolvenzverfahren.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die bisherige Organisation der IEF-Service GmbH mit den zwei de facto weitgehend nebeneinander agierenden Unternehmensbereichen Entgeltsicherung und Fondsmanagement u.a. eine vollständige und transparente Darstellung der Kosten der einzelnen Insolvenzfälle verhinderte.

Der RH empfahl daher dem BMASK, die Funktion der IEF-Service GmbH zur Wahrung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des BMASK zu konkretisieren. Der IEF-Service GmbH empfahl er, ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept zu erstellen und mit quantifizierten operativen Zielen zu versehen, insbesondere im Bereich des Fondsmanagements. Weiters empfahl er der IEF-Service GmbH, die Aufbauorganisation wie auch das Rechnungswesen dahingehend zu überarbeiten, um eine transparente, wirtschaftliche Abwicklung der Insolvenzfälle unter dem Blickpunkt ihrer jeweiligen Gesamtkosten zu gewährleisten. Zu den diesbezüglichen für ein funktionierendes IKS organisationsrelevanten Empfehlungen siehe TZ 32.

⁸ Bis zur Ausgliederung der IAF-Service GmbH war die Finanzprokurator des Bundes – organisatorisch getrennt von den Auszahlungsstellen (Bundessozialämter) für das Insolvenzentgelt – für die Eintreibung der sich aus den Insolvenzzahlungszahlungen ergebenden Forderungen zuständig.

7.3 (1) Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich im Prüfungsergebnis des RH keine Hinweise fänden, welche arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen für die IEF-Service GmbH zu konkretisieren wären. Derartige Neuausrichtungen des Auftrags an den IEF und an die IEF-Service GmbH bedürften legislativer Klarstellungen. Das BMASK habe der IEF-Service GmbH jedoch vorgeschlagen, die Rolle des Fondmanagements und seine Aufgabenstellungen im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Vorgaben kritisch zu reflektieren und gegebenenfalls alternative Vorschläge zu erarbeiten.

(2) Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH habe sie die Empfehlung bereits vor der Gebarungsüberprüfung umgesetzt. Die IEF-Service GmbH verfüge über ein Leitbild, ein strategisches Controlling sowie ein Strategiepapier 2010 bis 2015. Es gebe mit dem Eigentümer und dem Aufsichtsrat abgestimmte, übergeordnete jährliche und mittelfristige strategische Ziele sowie ein operationales Maßnahmengerüst in Form eines Mittelfristplanes sowie einen Detailplan jeweils für das Folgejahr zum Zweck der Zielerreichung. Die Zielerreichung und Maßnahmenumsetzung werde im Rahmen des Ziel- und Maßnahmencontrollings dem BMASK und dem Aufsichtsrat berichtet.

Bezüglich des vom RH kritisch festgestellten Handlungsspielraums des Bereichs Fondsmanagement verwies die IEF-Service GmbH darauf, dass ein engmaschiges Prüfungs- und Genehmigungsprozedere bestehe, das eine Prüfung und Genehmigung durch den Fondsmanager sowie ab einer Grenze von 200.000 EUR zusätzlich durch die Geschäftsführung beinhalte.

Zur Empfehlung einer veränderten Aufbauorganisation führte die IEF-Service GmbH aus, dass die Bestimmungen des IRÄG 2010 zu keiner Stärkung der Gläubigerposition geführt hätten. Die IEF-Service GmbH wies weiters darauf hin, dass die Kosten eines Insolvenzfalles sowie die Abwicklungskosten einer Insolvenz durch die getrennten Rechnungswesen des IEF und der IEF-Service GmbH transparent seien.

7.4 (1) Der RH stimmte dem BMASK hinsichtlich der Notwendigkeit legislativer Klarstellungen zu und empfahl, diese in die Wege zu leiten. Die IEF-Service GmbH hatte zudem aufgrund der Änderungen des Insolvenzrechts 2010 (IRÄG 2010) u.a. vermehrt abzuwägen, entweder einer Unternehmenssanierung und dadurch der Erhaltung von Arbeitsplätzen zuzustimmen oder eine rasche und möglichst vollständige Einbringung der Forderungen gegebenenfalls unter Liquidation des Unternehmens zu priorisieren. Zur Regelung des diesbezüglichen strategischen Handlungsrahmens genügten nach Ansicht des RH entsprechende stra-

tegische Zielvorgaben an die IEF-Service GmbH durch den Eigentümer, die allerdings bisher fehlten.

(2) Der RH widersprach der IEF-Service GmbH, wonach die Empfehlung, ein zeitgemäßes Unternehmenskonzept einzuführen, bereits umgesetzt sei. Die von der IEF-Service GmbH erwähnte Einführung eines Leitbilds, eines strategischen Controllings sowie eines Strategiepapiers sowie jährliche und mittelfristige strategische Zielfestlegung usw. setzten nach wie vor auf dem veralteten Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 auf. Seither veränderten sich nach Ansicht des RH allerdings die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen für die IEF-Service GmbH beträchtlich und damit auch die Anforderungen an die nachgelagerten Steuerungsinstrumente. So betraf etwa nur eine einzige strategische Zielvorgabe das Fondsmanagement.

Weiters entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass die Aufbauorganisation einer ganzheitlichen wirtschaftlichen Abwicklung der Insolvenzfälle entgegenstand. Der RH betonte, dass die vorliegende zersplitterte Kostenrechnung ein Abbild davon lieferte bzw. keine Aussagen über die Gesamtkosten eines Insolvenzfalls möglich waren. Nach Ansicht des RH war daher die Transparenz der finanziellen Aufwendungen der IEF-Service GmbH nicht gewährleistet.

Strategie und operative Ziele

- 8.1** (1) Die IAF-Service GmbH verfügte zur Zeit der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2004 zwar über ein Unternehmenskonzept (siehe TZ 7), aber über kein strategisches Controlling. Ende September 2010 berichtete die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH im Aufsichtsrat über Aktivitäten, um eine neue Strategie mit einem externen Berater⁹ zu entwickeln bzw. die bestehende weiterzuentwickeln. Ein diesbezüglicher Auftrag durch den Aufsichtsrat lag nicht vor. Ziel dieser Initiative der Geschäftsführung war es, strategische Ziele für 2015 unternehmensintern festzulegen, „um den Mitarbeitern eine strategische Stoßrichtung zu vermitteln und die Zielsetzungen für die kommenden Jahre zu kommunizieren“. Explizit sollte das neue Gehalts- und Belohnungssystem „an die strategische Ausrichtung des Unternehmens angeknüpft werden“ (siehe TZ 31).

Um die Umsetzung zu unterstützen, richtete die IEF-Service GmbH ein strategisches Controlling als Stabstelle der Geschäftsführung ein.

(2) Auf strategischer Ebene erfolgten die strategische Planung sowie das Zielcontrolling der vereinbarten strategischen Ziele. Das Zielcont-

⁹ Die Kosten betragen rd. 20.000 EUR.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

rolling erläuterte seit 2012 in Form eines halbjährlichen Zielcontrollingberichts den Grad der Zielerreichung anhand von Indikatoren. Auf (operativer) Mittelfristebene wurden Maßnahmen (Projekte, Vorhaben und Initiativen usw.) zur Erreichung der strategischen Ziele jeweils für die drei Folgejahre erarbeitet. Diese Erläuterungen basierten auf einem vierteljährlichen Controlling der zur Erreichung der Ziele festgelegten Maßnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Zeitgleich mit der Einführung des strategischen Controllings im Herbst 2010 wurde u.a. ein Projektmanagement zur Abwicklung umfangreicherer Maßnahmen in standardisierter Form mittels eines Projekthandbuchs eingeführt.

(3) In der Aufsichtsratssitzung der IEF-Service GmbH vom Dezember 2012 stellte einer der Geschäftsführer den ersten Zielcontrollingbericht (für Jänner bis Mai 2012) vor. Er enthielt Angaben über die festgelegten Ziele, Indikatoren und Messgrößen sowie über die Zielerreichung.

Die nachfolgende Tabelle zeigt diese Daten sowie darüber hinausgehend die strategischen Kenngrößen bis zum Planungshorizont 2015, welche ebenfalls im Aufsichtsrat präsentiert wurden:

Tabelle 1: Zielcontrollingdaten der IEF-Service GmbH					
strategische Ziele	Indikatoren	Ausgangswerte 2011	Zielwerte 2012	Istwerte 2012	Zielwerte 2015
Ziel 1: Rasche Auszahlung und qualitätsvolle Beurteilung	Erstzuerkennungsdauer	2,04 Monate	2,12 Monate	1,78 Monate	2,00 Monate
	Enderledigungsdauer	3,55 Monate	3,50 Monate	3,12 Monate	3,20 Monate
	rechtliche Beanstandungen	0,27 %	≤ 5 %	0,45 %	≤ 5 %
	Auszahlungsdauer	nicht messbar	≤ 1 Woche	nicht messbar	< 1 Woche (geschätzt)
Ziel 2: Erhöhung der Rückflüsse	Höhe der eingebrachten Rückflüsse	nicht messbar	Erhöhung um 5 %	nicht messbar	Erhöhung um 5 %
Ziel 3: Zielgerichteter und kostenbewusster Ressourceneinsatz	Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall	348 EUR	341 EUR	374 EUR	374 EUR
Ziel 4: Die IEF GmbH als kompetenter Ansprechpartner	Einbeziehung der GmbH durch Stakeholder bei relevanten Fragestellungen (Bewertung im Notensystem)	nicht gemessen	≤ 2,0	2,1	≤ 2,0 Messung jährlich
Ziel 5: Attraktives Arbeitsumfeld	Mitarbeiterzufriedenheit (Bewertung im Notensystem)	nicht gemessen (Erfahrungen aus Salsa-Befragung)	2,0	wurde nicht gemessen	2,0 Messung alle 2 Jahre
	Fluktuation	0,68 %	≤ 5 %	4,9 %	≤ 5 %

Quelle: IEF-Service GmbH

(4) Für die Festsetzung der Ausgangswerte war umfassend quantifiziertes Zahlenmaterial im Wesentlichen nur aus dem Bereich Entgeltsicherung aufgrund der seit 2004 dort erstellten Controllingberichte vorhanden. Der Bereich Fondsmanagement war nur durch das Ziel 2 (Erhöhung der Rückflüsse) unmittelbar berührt. Die IEF-Service GmbH rechnete die Zielwerte als Durchschnitt mehrerer Perioden hoch. In mehreren Fällen – im Wesentlichen bei den Zielen 2, 4 und 5 – fehlten quantifizierte Ausgangswerte, da diese Indikatoren vor 2011 nicht gemessen wurden bzw. das Erfassungstool (IT-Unterstützung, Kostenrechnung) dazu gefehlt hatte.

Der Zielwert der 5 %igen Erhöhung der Rückflüsse (Ziel 2) beruhte auf einer – nicht näher auf ihre Wirtschaftlichkeit hinterfragten – Annahme. Der Zielwert für die Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall von 341 EUR (2012) bzw. 374 EUR (2015) (Ziel 3) beruhte auf einer Durchschnittsauswertung aus der nicht aussagekräftigen Kostenrechnung (siehe TZ 24) und basierte auf dem Durchschnitt der Gesamtkosten aus den Jahren 2008 (Einführung SMB-Referat) bis 2011. Der Zielwert zum Ziel 4 beruhte auf einer jährlichen qualitativen Selbsteinschätzung des leitenden Managements der IEF-Service GmbH.

Der Zielwert bezüglich der Mitarbeiterzufriedenheit stützte sich auf das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung, jener zur Fluktuationsrate¹⁰ (beide Ziel 5) auf einen Durchschnittswert der tatsächlichen Fluktuation (ohne Pensionierungen) aus den vergangenen Jahren sowie die Einschätzung der Entwicklung der Wirtschaftslage.

(5) Im Bereich Entgeltsicherung übererfüllte die IEF-Service GmbH die Zielwerte für die Indikatoren Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer und rechtliche Beanstandungen im Jahr 2012 zum Teil. Eine Anpassung der Zielwerte 2015 erfolgte nicht im gleichen Ausmaß.

Die im Jahr 2012 angepeilten Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall in Höhe von 341 EUR konnte die IEF-Service GmbH mit 374 EUR pro Geschäftsfall nicht erreichen. Dies entsprach den Feststellungen des RH, wonach sich die Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung seit Jahren verschlechterte (siehe TZ 28).

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Einführung des strategischen Controllings nicht auf Initiative des Eigentümers bzw. des Aufsichtsrats erfolgte. Als übergeordneter Zielrahmen für dessen Einführung stand überdies nur das nicht aktualisierte Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 zur Verfügung (siehe TZ 7).

¹⁰ prozentueller Anteil der Austritte pro Jahr (ohne Ferialpraktikanten, Pensionierungen und Todesfälle) bezogen auf den durchschnittlichen Personalstand nach Köpfen

Der RH verwies in Bezug auf die Einführung eines strategischen Controllings in der IEF-Service GmbH darauf, dass im Bereich der Entgeltsicherung ohnehin ein komplexes Berichtssystem eingerichtet war (siehe TZ 24) und dass der Bereich Fondsmanagement nach wie vor weitgehend ausgeblendet blieb. So fehlten weiterhin aussagefähige Daten für die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements aufgrund der seit der Ausgliederung vernachlässigten Kostenrechnung bzw. kaum vorhandener Kennzahlen für ein effektives finanzielles Controlling.

Der RH kritisierte, dass Ausgangswerte für die Festlegung der Zielwerte in mehreren Fällen fehlen. Soweit überhaupt vorhanden, beruhten sie auf Erfahrungswerten und Annahmen, die nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin kritisch hinterfragt wurden. Der RH merkte auch kritisch an, dass Zielwerte vorgegeben waren, die erst zu erheben waren (z.B. Ziele 4 und 5).

Ferner erachtete der RH die Zielwerte für 2015 als wenig ambitioniert. Das Ziel 1 (Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer, rechtliche Beanstandungen) wurde z.B. bereits Ende 2012 übererfüllt, dennoch waren die Zielwerte für 2015 niedriger als die Istwerte für 2012.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, parallel zu der unter TZ 7 empfohlenen Neufassung des Unternehmenskonzepts die Ziele zu überarbeiten und mit den strategischen Eigentümerinteressen abzustimmen. Weiters empfahl er, die Ausgangswerte für die Zielfestlegungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten sowie u.a. im Vorfeld durch Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung (siehe TZ 24) einen Schwerpunkt hinsichtlich einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung zu setzen.

8.3 *Die IEF-Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ein entsprechender Auftrag des BMASK an die Geschäftsführung zur Einrichtung eines strategischen Controllings vorliege.*

Entgegen der Feststellung des RH seien 80 % der Zielwerte bei der Strategieerarbeitung ambitionierter als der Durchschnittswert der Basisperiode festgelegt worden. Die IEF-Service GmbH verwies weiters auf die Ist-Werte für das Jahr 2013. In diesem Jahr seien sämtliche messbaren Ziele erreicht worden.

Die IEF-Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme weiters fest, dass neben der Überarbeitung der Strategie auch die strategischen Ziele für den Zeitraum 2016–2018 bereits überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt seien. Der Strategieprozess

erfolge künftig rollierend und daher könnten Zielwerte auch entsprechend angepasst werden.

Weiters teilte die IEF-Service GmbH mit, dass der vom RH geforderte Ausbau der Kostenrechnung auf eine Kostenträgerrechnung bereits mit 1. Jänner 2015 umgesetzt worden sei. Ebenso werde im Rahmen der Neugestaltung des strategischen Zielsystems 2016 – 2018 in Zusammenarbeit mit Eigentümervertretern und Aufsichtsrat bereits eine entsprechende Analyse der neuen strategischen Ziele und Messgrößen in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit durchgeführt.

- 8.4 Der RH stellte gegenüber der IEF-Service GmbH klar, dass die Geschäftsführung in der AR-Sitzung vom 29. September 2010 die Entwicklung einer neuen Strategie samt strategischem Controlling ankündigte, und zwar ohne Bezugnahme auf einen diesbezüglichen Auftrag durch den Eigentümer. Vielmehr wurde hervorgehoben, dass für ein zielgerichtetes neues Belohnungssystem im Zuge des neu einzuführenden Gehaltssystems vorab eine Unternehmensstrategie implementiert werden müsse.

Der RH nahm aber positiv zur Kenntnis, dass die grundlegende Strategie und die strategischen Ziele für den Zeitraum 2016–2018 laut IEF-Service GmbH bereits überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt wurden und der Strategieprozess künftig rollierend erfolgen würde. Die notwendige Anpassung der Zielwerte für 2015 wurde nach Ansicht des RH in Anbetracht des von der IEF-Service GmbH ins Treffen geführten hohen Zielerreichungsgrads im Jahr 2013 besonders deutlich.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, dass die Zielwerte für das Jahr 2015 wenig ambitioniert und bspw. im Bereich des Ziel 1 niedriger als die Istwerte des Jahres 2012 waren, wie z.B. die Zielwerte für die Erstzuerkennungsdauer, für die Enderledigungsdauer und für rechtliche Beanstandungen. Er empfahl erneut, die Ausgangswerte für die Ziel festlegungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten.

Finanzierung und Mittelverwendung

Finanzierung des IEF

- 9 (1) Die dem IEF zufließenden Mittel stammten zum größten Teil aus dem Zuschlagssatz zu dem von Dienstgebern zu leistenden Anteil am Arbeitslosenversicherungsbeitrag und stellten für diese einen Teil der Lohnnebenkosten dar. Dieser war durch die Sozialversicherungsträger einzuheben und an den IEF zu überweisen. Die Höhe des Zuschlags war gemäß § 12 Abs. 3 IESG vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass

eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Der IEF war gemäß § 13 Abs. 3 IESG ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. Die Gebarung des IEF war nicht Bestandteil des Bundeshaushalts.

(2) Der Zuschlag lag seit Mitte der 1990er Jahre bei 0,7 % vom Bruttoentgelt und sank 2008 auf 0,55 %. Laut dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 soll ab 2015 der IESG-Beitrag auf 0,45 % abgesenkt werden.

(3) Die Einnahmen aus dem IESG-Beitrag verblieben nicht zur Gänze beim IEF, sondern dieser hatte dem Bund seit 2003 gemäß § 13e IESG jährlich Mittel, die einem Zuschlag von 0,2 % entsprachen, zum Zweck der Förderung der Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher zur Verfügung zu stellen.

Finanzielle Entwicklung der Entgeltsicherung und der Lehrlingsförderung

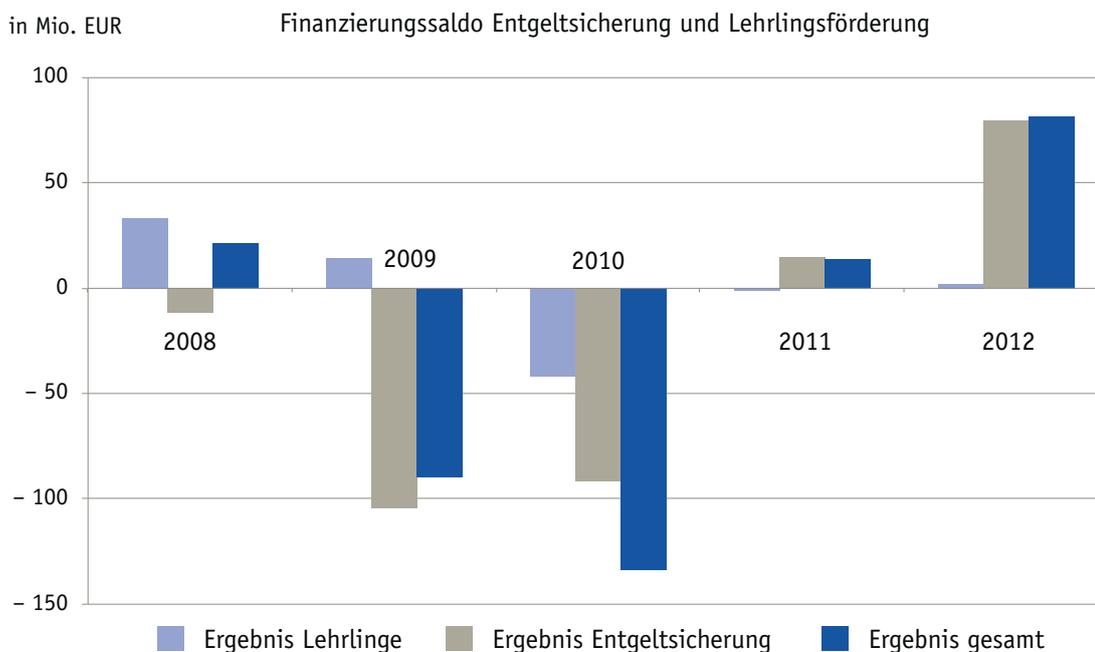
10.1 (1) Jener Teil des Zuschlags, der für Zwecke der Lehrlingsförderung¹¹ zur Verfügung gestellt werden musste, lag bei 0,2 %. Wurden diese Mittel im laufenden Jahr nicht benötigt, konnten sie zur Bedeckung der laufenden Ausgaben für das Insolvenzentgelt herangezogen werden. Im darauf folgenden Jahr war die Lehrlingsförderung um diesen Betrag zu erhöhen. Dadurch konnte bei längerer schlechter Wirtschaftslage die Liquidität des IEF aufgrund der Ausgabenkumulation im Folgejahr erheblich belastet werden. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz war überdies berechtigt, Finanzvermögen des IEF für die Lehrlingsförderung zur Verfügung zu stellen.

(2) Die Abwicklung der Lehrlingsförderung erfolgte durch die WKO Inhouse GmbH der Wirtschaftskammern Österreichs, einem Unternehmen aller Wirtschaftskammern, die zu je 10 % an der Gesellschaft beteiligt waren. Der IEF musste gemäß eines zwischen der WKO Inhouse GmbH und dem BMASK abgestimmten Auszahlungsplans monatlich entsprechende Akontierungen vornehmen und an die WKO Inhouse GmbH überweisen.

(3) Da die Ausgaben ebenso wie die Einnahmen des IEF den Bereichen Entgeltsicherung bzw. Lehrlingsförderung zuordenbar waren (siehe TZ 9), konnte jährlich sowohl der gesamte Finanzierungssaldo des IEF als auch jeweils der Teilsaldo für diese zwei Bereiche ermittelt werden. Die folgende Abbildung stellt die aus der Geldflussrechnung des IEF abgeleiteten Ergebnisse für die Jahre 2008 bis 2012 dar:

¹¹ Diese Mittel konnten zur Gewährung von Beihilfen gemäß Berufsausbildungsgesetz (BAG) durch die Lehrlingsstellen und auch zur Finanzierung von Maßnahmen in einer Einrichtung gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz verwendet werden.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo des IEF



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Entgeltsicherung wies demnach in den Jahren 2008 bis 2010 einen negativen Finanzierungssaldo auf, d.h., dass die Insolvenzentgelt-Zahlungen die Einnahmen aus diesem Anteil des Zuschlags überstiegen. In den Jahren 2011 und 2012 konnte ein positiver Saldo erzielt werden. Für den gesamten Zeitraum der Jahre 2008 bis 2012 ergab sich ein kumulierter negativer Saldo für die Entgeltsicherung von rd. 121,1 Mio. EUR.

Das Ergebnis der Lehrlingsförderung war kumuliert über den Gesamtzeitraum 2008 bis 2012 nahezu ausgeglichen. Die Abweichungen in den einzelnen Jahren erklärten sich aus den auseinanderfallenden Terminen der Auszahlungen und Einnahmen.

Der Gesamtsaldo Entgeltsicherung und Lehrlingsförderung war in den Krisenjahren 2009 und 2010 deutlich negativ, wobei insbesondere im Jahr 2010 das negative Ergebnis bei der Lehrlingsförderung den Verlust des IEF zusätzlich erhöhte. In den Jahren 2011 und 2012 konnte zwar bereits wieder ein positives Ergebnis erzielt werden, jedoch war der Gesamtsaldo über den Zeitraum 2008 bis 2012 mit rd. 114,5 Mio. EUR negativ.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in den Jahren 2009 und 2010 die Höhe des Zuschlags zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag nicht ausreichte, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenzentgelt-Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Dazu kam, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF eigentlich nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. Der RH empfahl dem BMASK, die Lehrlingsförderung aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen.

10.3 (1) *Das BMASK sah aus aufsichtsbehördlicher Sicht aktuell keinen Handlungsbedarf, weil die Finanzierung der betrieblichen Lehrlingsförderung in den monatlichen Liquiditätsberichten, in der Vorschaurechnung, in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung des IEF explizit sowie transparent ausgewiesen und nachvollziehbar dargestellt sei.*

(2) Die IEF-Service GmbH bezeichnete in ihrer Stellungnahme die Zahlenwerte in der Abbildung 2 aus der Gewinn- und Verlustrechnung als nicht nachvollziehbar. So sei im Jahr 2009 vom RH beim Finanzierungssaldo der Lehrlingsförderung keine Zuweisung zur Rücklage in Höhe von rd. 1,3 Mio. EUR berücksichtigt worden.

10.4 (1) Der RH wies nochmals darauf hin, dass aufgrund der gemeinsamen Verrechnung der Entgeltsicherung und der Lehrlingsförderung keine ausreichende Transparenz gegeben war. Er hielt auch neuerlich fest, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF eigentlich nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Lehrlingsförderung aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen.

(2) Der RH stellte gegenüber der IEF-Service GmbH klar, dass die Zahlenwerte der Abbildung 2 aus den von der IEF-Service GmbH zur Verfügung gestellten Geldflussrechnungen 2008 bis 2012 stammten und daher systemgemäß Abweichungen zur Gewinn- und Verlustrechnung vorhanden waren. In der Geldflussrechnung wurden unbare Gebarungsvorgänge, wie beispielsweise die Zuweisung einer Rücklage, nicht berücksichtigt.

Kreditaufnahmen durch den IEF

Rahmenbedingungen **11.1** (1) Die Finanzierung des IEF war abhängig von der Konjunktur. In Zeiten guter Konjunktur gab es durch eine hohe Beschäftigungsrate einen Anstieg der Einnahmen aus den vermehrten IESG-Beiträgen. Gleichzeitig hatte der Fonds geringere Ausgaben, weil die Zahl der von Insolvenzen betroffenen Arbeitnehmer zurückging. Bei schlechter Wirtschaftslage verlief der Effekt in umgekehrter Richtung.

(2) Die Höhe des Zuschlags war vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Die Angemessenheit der Höhe des Zuschlags wurde jährlich geprüft. Vor Festlegung des Zuschlags bzw. bei dessen Überprüfung waren die Sozialpartner gemäß § 13 Abs. 8 IESG zu hören.

Der IEF verfügte nicht über Deckungsrücklagen oder eine Mindestkapitalausstattung, sondern konnte gemäß § 13 Abs. 3 IESG finanzielle Engpässe durch die Aufnahme von Fremdmitteln überbrücken. Überschüsse wurden in der Vergangenheit teilweise abgeschöpft, was im Jahr 2005 vom Verfassungsgerichtshof aufgrund gleichheitswidriger Regelungen als verfassungswidrig erkannt worden war, weil die Abschöpfungen weder für Zwecke der Entgeltsicherung noch für die Arbeitsmarktförderung dienten. Der Verfassungsgerichtshof führte in diesem Zusammenhang auch aus, dass diese Abschöpfungen ausschließlich von den Arbeitgebern zu tragen waren bzw. in unzulässiger Weise Beitragseinnahmen an andere Versicherungsgemeinschaften im Rahmen der Pensionsversicherung übertragen wurden.¹² Insgesamt betragen die Abschöpfungen rd. 414 Mio. EUR; rd. 145 Mio. EUR wurden an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger und rd. 269 Mio. EUR an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft überwiesen.

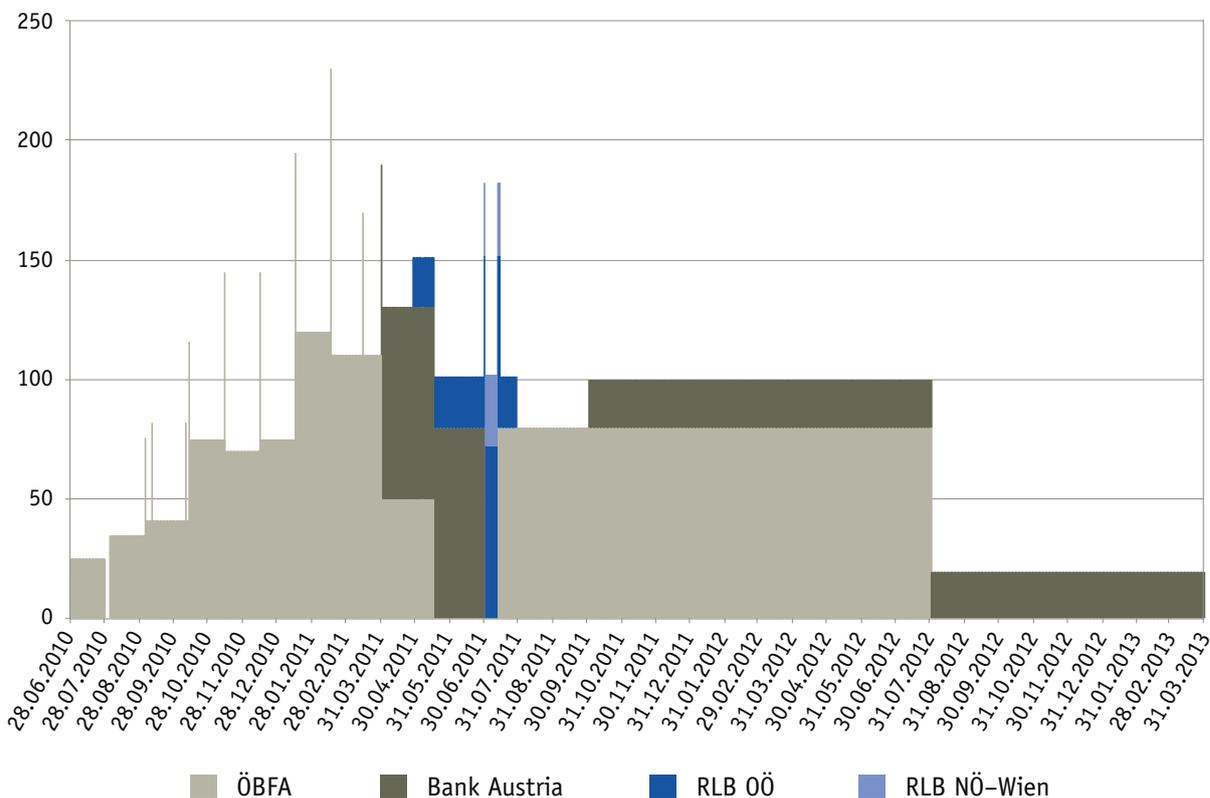
(3) Nach Ausbruch der im September 2008 akut gewordenen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise reichten 2009 die Einnahmen des IEF nicht mehr zur Deckung seines Finanzbedarfs aus (siehe TZ 10). Die vom BMASK angestrebte Erhöhung des Zuschlags gemäß § 12 Abs. 3 IESG kam nicht zu Stande. Mehrjährige Kreditaufnahmen des IEF im Wege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA), die teils ad hoc erfolgten, sowie von mehreren inländischen Banken waren die Folge (siehe TZ 12).

¹² Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 13. Oktober 2005

Kreditaufnahmen durch den IEF

Abbildung 3: Kreditaufnahmen des IEF in den Jahren 2010 bis 2013

in Mio. EUR



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Der Kreditbedarf des IEF stieg stetig von Mitte Juni 2010 bis Ende April 2011 auf bis zu rd. 160 Mio. EUR. Bis Ende Juli 2012 verblieb der Kreditbedarf abgesehen von kurzzeitigen Spitzen bzw. Schwankungen bei rd. 101 Mio. EUR. Ab diesem Zeitpunkt entspannte sich die finanzielle Situation des IEF mit einem benötigten Kreditvolumen von rd. 20 Mio. EUR. Durch die Kreditfinanzierung musste der IEF erhebliche Finanzierungskosten in Höhe von insgesamt rd. 11,41 Mio. EUR leisten (siehe TZ 16).

11.2 Der RH wies auf die in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf stehende Finanzierung des IEF hin und gab die fehlenden finanziellen Vorsorgen zu bedenken.

Entwicklung 2008
bis 2011

12.1 (1) Die Zuschlagssenkung ab dem Jahr 2008, die Ausgaben für die Lehrlingsförderung sowie der krisenbedingte Anstieg der Insolvenzen führten im Laufe des Jahres 2009 zu einem sukzessiven Rückgang der liquiden Mittel des IEF. Sie verringerten sich von rd. 182 Mio. EUR zu Beginn des Jahres auf rd. 60 Mio. EUR am Ende des Jahres 2009. Daher wies die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH in der Sitzung des Aufsichtsrats vom Dezember 2009 darauf hin, dass der IEF im Jahr 2010 Kredite aufnehmen müsste, falls keine einnahmen- bzw. ausgabenseitigen Maßnahmen getroffen würden. Die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahmen bezifferte sie mit rd. 170 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR.

In der darauf folgenden Aufsichtsratsitzung im Februar 2010 teilte der Eigentümerversorger die Zustimmung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Kreditaufnahme mit. Auch wäre eine Anhebung des IESG-Beitrags geplant; Zeitpunkt und Höhe seien aber Gegenstand politischer Beratungen. Der Aufsichtsrat erteilte daraufhin einstimmig die Genehmigung eines Kreditrahmens in der Höhe von bis zu 190 Mio. EUR für das Jahr 2010.

(2) Im Wissen um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf hatte die IEF-Service GmbH bereits im Jahr 2009 mit der OeBFA über die Möglichkeiten einer Darlehensaufnahme verhandelt. Nach der Genehmigung durch den Aufsichtsrat nahm die IEF-Service GmbH im Laufe des Jahres 2010 für den IEF insgesamt acht Darlehen bei der OeBFA auf. Dabei handelte es sich um die Weitergabe von sechs durch die OeBFA emittierten Austrian Treasury Bonds (ATB) mit Laufzeiten von jeweils einem Monat und Höhen zwischen 25 Mio. EUR und 75 Mio. EUR.¹³ Zweimal stellte die OeBFA dem IEF im Laufe des Jahres 2010 zur Zwischenfinanzierung für vier bzw. sieben Tage Kassamittel des Bundes in Höhe von jeweils 41 Mio. EUR zur Verfügung. ATB bzw. Kassamittel waren kurzfristige Finanzierungsformen. Da der IEF jedoch einen längerfristigen Finanzierungsbedarf hatte, mussten neu aufgenommene ATB teilweise dazu verwendet werden, den davor aufgenommenen ATB zu bedienen.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der IEF-Service GmbH bekannt war, dass die Zuschlagssenkung 2008 und die unmittelbar darauffolgende Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf des IEF führen würden. Er hielt daher die von der IEF Service GmbH mit Zustimmung des BMASK eingegangenen kurzfristigen

¹³ Dabei emittierte die OeBFA diese ATB (Bundesanleihen) und stellte die daraus eingenommenen Mittel dem IEF als Darlehen zur Verfügung. Aus der Rückzahlung durch den IEF bediente die OeBFA ihre Anleihegläubiger.

Finanzierungen für nicht geeignet, um auf den längerfristigen Finanzierungsbedarf im Jahr 2010 zu reagieren.

12.3 *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH habe sie im Jahr 2008 einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf des IEF noch nicht absehen können. Auch im Jahr 2010 habe noch nicht von einer längerfristigen Finanzierungsnotwendigkeit gesprochen werden können, weil die wesentlichen Rahmenbedingungen noch ungeklärt gewesen seien. Gemäß der damaligen Rechtslage sei eine Prüfung einer Zuschlagssatzveränderung durch das BMASK jährlich im zweiten Halbjahr durchzuführen gewesen. Erst nachdem eine politische Lösung (z.B. durch eine Erhöhung des IEF-Zuschlagssatzes) zur Finanzierung des IEF nicht zustande gekommen sei, sei die IEF-Service GmbH ab März 2011 tatsächlich von einem längerfristigen Finanzierungsbedarf ausgegangen. Die langfristige Kreditaufnahme bei der OeBFA sei im Juli 2011 erfolgt.*

12.4 Der RH entgegnete, dass die IEF-Service GmbH bereits im Jahr 2009 u.a. mit der OeBFA über die Möglichkeiten einer Darlehensaufnahme verhandelte. Dies geschah aufgrund der sich verschlechternden finanziellen Lage des IEF, ausgelöst durch die aktuelle Wirtschaftskrise und den damit erwarteten steigenden Insolvenzentgeltzahlungen sowie vor dem Hintergrund der erst 2008 erfolgten Zuschlagssenkung. Weiters betonte der RH, dass der IEF im Jahr 2010 nicht mehr in der Lage war, die von der OeBFA vorgestreckten kurzfristigen Mittel aus Eigenmitteln rechtzeitig zurückzuführen, weil sich der Finanzierungsbedarf als längerfristig herausstellte. Aus kaufmännischer Vorsicht hätte die IEF-Service GmbH, solange keine politische Einigung über eine Zuschlagserhöhung feststand, grundsätzlich von einem langfristig bestehenden Finanzierungsbedarf ausgehen müssen.

13.1 (1) Da es im Jahr 2010 zu keiner Zuschlagserhöhung kam, rechnete die IEF-Service GmbH für 2011 mit einem Finanzierungsbedarf von rd. 170 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR. Der Aufsichtsratsvorsitzende stimmte daher in der Sitzung vom September 2010 einer Verlängerung des Kreditrahmens von 190 Mio. EUR für das Jahr 2011 zu. Ein förmlicher Beschluss des Aufsichtsrats dazu unterblieb zunächst. Dieser erfolgte erst neun Monate später in der Sitzung vom Juni 2011, indem die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH zur Aufnahme von Darlehen und Zinssicherungsgeschäften im Namen des IEF im Ausmaß von bis zu 190 Mio. EUR mit einer Laufzeit bis längstens Ende 2015 ermächtigt wurde.

(2) Die Finanzierung des IEF erfolgte zunächst weiterhin über kurzfristige Finanzierungsinstrumente der OeBFA.

Allerdings hielt die OeBFA anlässlich einer Besprechung im BMF vom März 2011 fest, dass sie dem IEF keine weiteren Mittel zur Verfügung stellen bzw. bis Ende März 2011 alle zur Verfügung gestellten Mittel fällig stellen werde, wenn nicht sichergestellt sei, dass der IEF bis 2014/2015 die gewährten Kredite zurückzahlen könne.

(3) Zur Lösung der Finanzierungsengpässe beschloss der Nationalrat im April 2011 eine entsprechende Gesetzesänderung im IESG und Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz (AMPFG), derzufolge dem IEF durch eine Erweiterung des Kreises der zur Arbeitslosenversicherung beitragspflichtigen Personen (Anhebung der Befreiung von 58 Jahren auf 60 Jahre) in den Jahren 2011 bis 2015 zusätzliche Mittel zufließen sollten.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Finanzierung des IEF derart unsicher war, dass die OeBFA drohte, die gewährten Darlehen fällig zu stellen.

Der RH empfahl dem BMASK, im Zusammenwirken mit der IEF–Service GmbH ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF zu entwickeln. Überschüsse sollten in eine Deckungsrücklage eingestellt werden, so dass über den Konjunkturzyklus betrachtet der IEF ausgeglichen bilanzieren kann.

- 13.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK räume der Gesetzgeber dem IEF die Ermächtigung ein, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen, was in den Jahren 2008 bis 2013 erfolgt sei. Die Empfehlung des RH sei zwar nachvollziehbar, würde aber einer gesetzlichen Neuordnung der Fondsfinanzierung bedürfen und stünde derzeit nicht auf der Agenda des BMASK.*

(2) *Die IEF–Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die OeBFA kurzfristige Finanzierungen erst dann als nicht geeignet angesehen habe, nachdem feststand, dass keine Zuschlagssatzerhöhung zustande komme.*

- 13.4** (1) Der RH verwies gegenüber dem BMASK neuerlich darauf, dass in den Jahren 2010 bis 2012 Überbrückungskredite notwendig waren. Er hob abermals hervor, dass die Höhe des Zuschlags vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz so festzusetzen war, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Auch hat der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gemäß § 12 Abs. 6 IESG unter Berücksichtigung der Erfahrungen über die Einnahmen– und Ausgabenentwicklung des Fonds und der Prognosen über die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Veränderung der Höhe des Zuschlags

vorliegen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, im Zusammenwirken mit der IEF–Service GmbH ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF zu entwickeln.

(2) Der RH entgegnete der IEF–Service GmbH, dass der IEF nicht in der Lage war, die kurzfristigen Barvorlagen der OeBFA aus Eigenmitteln rechtzeitig zurückzuzahlen. Die IEF–Service GmbH hätte demnach aus kaufmännischer Vorsicht grundsätzlich von einem langfristig bestehenden Finanzierungsbedarf ausgehen müssen.

Entwicklung ab 2011

14.1 (1) Den Zeitraum bis Mitte des Jahres 2011 überbrückte die IEF–Service GmbH durch die Aufnahme von mehreren kurzfristigen (bis drei Monate) Darlehen bei Geschäftsbanken in der Höhe von insgesamt 101 Mio. EUR für den IEF.

Erst danach erfolgte die Umstellung auf eine längerfristige Finanzierung des IEF. So nahm die IEF–Service GmbH für den IEF ein fixverzinstes, endfälliges Darlehen¹⁴ bei der OeBFA in Höhe von 80 Mio. EUR und mit einer Laufzeit von Juli 2011 bis Oktober 2014 sowie ein variabel verzinstes, endfälliges Darlehen¹⁵ bei einer österreichischen Bank in Höhe von 20 Mio. EUR und mit einer Laufzeit von Oktober 2011 bis Ende Dezember 2015 auf. Dem Darlehen der OeBFA lag der fristenkongruente Verkauf einer Bundesanleihe durch die OeBFA zugrunde (d.h. Fälligkeit ebenfalls Oktober 2014). Der tatsächliche Zuzahlungsbetrag lag bei 84,94 Mio. EUR und errechnete sich aus dem Kurswert der Bundesanleihe zum Juli 2011 (Kurs 103,67) und den Stückzinsen¹⁶ für den Zeitraum Oktober 2010 bis Juli 2011.

Darüber hinaus verfügte der IEF bis Ende 2015 über eine variabel verzinsten Kontokorrentkreditlinie von bis zu 50 Mio. EUR bei einer weiteren österreichischen Bank¹⁷.

(2) Der IEF war laut der „Ergänzenden Vereinbarung zum Rahmenvertrag für Darlehen zwischen der Republik Österreich und dem IEF“ vom Dezember 2011 verpflichtet, die Verbindlichkeit gegenüber der OeBFA als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes gesondert im Rechnungsabschluss auszuweisen. Dies unterblieb allerdings; das Darlehen wurde

¹⁴ Der Nominalzins betrug 3,40 %. Der rechnerische Zinssatz betrug 2,13 %.

¹⁵ Die Verzinsung betrug 0,6 % Aufschlag zum 3–Monats–EURIBOR.

¹⁶ Die zwischen dem Kaufzeitpunkt der Anleihe und dem Zinstermin angefallenen Zinsen werden gesondert berechnet. Es können vom Käufer nur jene Zinsen beansprucht werden, die nach dem Kauf der Anleihe angefallen sind bzw. nur jene bis zum Verkauf der Anleihe.

¹⁷ Die Verzinsung betrug 0,6 % Aufschlag zum 3–Monats–EURIBOR.

im Rechnungsabschluss 2011 unter den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ausgewiesen.

- 14.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Bund die Anleihe, welche zur Finanzierung des Darlehens der OeBFA an den IEF diene, selbst zurückführen musste, unabhängig davon, ob die Mittel des IEF zur Bedeckung des Darlehens ausreichten. Dies kam aus wirtschaftlicher Sicht einer Bundeshaftung gleich, obwohl das BMASK für den IEF eine Bundeshaftung aufgrund dessen Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt bislang dezidiert ausschloss (vgl. TZ 2 und 17).

Des Weiteren kritisierte der RH, dass der gesonderte Ausweis als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes im Rechnungsabschluss des IEF nicht erfolgte.

Vorzeitige Rückführung der Kredite 2012

- 15.1** (1) Die IEF-Service GmbH ging bei den Kreditaufnahmen Mitte 2011 für die Folgejahre ab 2011 von steigenden Zinsen aus und sicherte das Zinssatzrisiko der variablen Kreditaufnahmen durch einen Zinsswap ab.

(2) Im Jahr 2012 führte die Erholung der Wirtschaft zu einem Anstieg der Einnahmen aus den IESG-Beiträgen sowie zu rückläufigen Insolvenzzahlen und damit verbunden zu geringeren Auszahlungen von Insolvenzentgelt als von der IEF-Service GmbH im Jahr 2011 prognostiziert.

(3) Die Vorverlegung des Geldzuflusses aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung an den IEF vom Dezember in den Oktober durch das 2. Stabilitätsgesetz 2012¹⁸ und der rasche Rückgang der Zinsen 2012 veranlassten die IEF-Service GmbH zu Änderungen bei der Kreditstruktur und der Zinsabsicherung: Mitte des Jahres 2012 kaufte sie den Zinsswap zurück und tilgte sie das Darlehen bei der OeBFA vorzeitig. Gleichzeitig aktivierte die IEF-Service GmbH die eingeräumte Kontokorrentkreditlinie, um einen allfälligen, kurzfristigen Liquiditätsbedarf abdecken zu können.

(4) Der Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH sah die vorzeitige Tilgung des Darlehens sowie den Rückkauf des Zinsswaps nicht als genehmigungspflichtig, sondern als operative Aufgabe der Geschäftsführung. Er nahm die diesbezüglichen Vorschläge der Geschäftsführung zustimmend zur Kenntnis. Laut Geschäftsführung wären die aus dem Rückkauf des Zinsswaps resultierenden Kosten als „Prämie“ für die Zins-

¹⁸ BGBl. I Nr. 35/2012

Kreditaufnahmen durch den IEF

absicherung zu betrachten. Eine detaillierte Szenariorechnung, welche die finanziellen Auswirkungen einer vorzeitigen Tilgung des Darlehens einer regulären Tilgung gegenübergestellt hätte, wurde nicht vorgelegt. Zum Rückkauf des Zinsswaps präsentierte die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH in der Aufsichtsratssitzung mehrere Varianten mit teils nur groben Kostenschätzungen.

(5) Durch die vorzeitige Rückführung des Darlehens ergab sich – da die Differenz beim Rückzahlungsbetrag höher war als die Zinsersparnis – ein Mehraufwand gegenüber der regulären Rückzahlung des OeBFA-Darlehens zum Laufzeitende von in Summe rd. 71.000 EUR:

Tabelle 2: Vergleich der Kosten für das OeBFA-Darlehen bei vorzeitiger bzw. planmäßiger Tilgung		
	planmäßige Tilgung 2014	vorzeitige Tilgung Juli 2012
	in Mio. EUR	
Rückzahlung Kapital	80,00	86,21
Zinsen ¹	10,88	4,74 ²
Gesamtkosten Darlehen	90,88	90,95
Differenz (= Mehraufwand vorzeitige Tilgung)	0,07	
Laufzeit	3,28 Jahre	1,02 Jahre
rechnerische Jahresverzinsung ³	2,13 %	6,94 %

¹ Berechnungsbasis war die rechnerische Jahresverzinsung

² inklusive Stückzinsen

³ Differenz aus Gesamtkosten Darlehen minus Zuzahlungsbetrag (84.943.595 EUR) dividiert durch die Laufzeit. Das Ergebnis wird durch den Zuzahlungsbetrag dividiert.

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Der Mehraufwand durch die vorzeitige Tilgung des Darlehens resultierte aus dem von der IEF-Service GmbH gewählten Termin für die Rückzahlung Mitte 2012. Zu diesem Zeitpunkt erreichte der Kurswert für die dem Darlehen zugrunde liegenden Bundesanleihen einen Höchstwert, während er sowohl davor als auch danach deutlich darunter lag. Die rechnerische Jahresverzinsung des Darlehens stieg durch die vorzeitige Tilgung bzw. aufgrund der verkürzten Laufzeit von 2,13 % auf 6,94 %.

(6) Mit dem im Juni 2011 abgeschlossenen Zinsswap sicherte sich die IEF-Service GmbH einen Fixzins von 2,58 % für die gesamte Laufzeit bis Ende 2015 für den variabel verzinsten Darlehensrahmen. Entsprechend der damals angenommenen künftigen Ausnutzung erfolgte die Absicherung für 40 Mio. EUR in den Jahren 2011 und 2012, für 70 Mio. EUR für die Jahre 2013 und 2014 sowie 30 Mio. EUR für

das Jahr 2015. Eine Synchronisierung zwischen den Zinseinnahmen aus dem Zinsswap und den Zinsaufwendungen für das Darlehen war dadurch nicht gegeben.

Entgegen den Annahmen der IEF-Service GmbH kam es allerdings zu keinem Anstieg, sondern zu einem deutlichen Rückgang des Zinsniveaus. So lag der 3-Monats-Euribor Mitte 2012 bei nur noch 0,68 %. Darüber hinaus hafteten zu diesem Zeitpunkt nur 20 Mio. EUR statt der angenommenen 40 Mio. EUR an variabel verzinsten Krediten für den IEF aus.¹⁹

Der Ausstieg aus dem Zinsswap Mitte 2012 führte aufgrund des gefallen Zinsniveaus zu einer Abschlagszahlung von rd. 3,91 Mio. EUR. Zusätzlich fielen für den Zinsswap noch Zinszahlungen 2011 und 2012 von in Summe rd. 330.000 EUR an.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass die vorzeitige Tilgung des fix verzinsten Darlehens einen wirtschaftlichen Nachteil von rd. 71.000 EUR und die Zinsabsicherung (Zinsswap) einen weiteren wirtschaftlichen Nachteil von rd. 4,24 Mio. EUR (inkl. Spesen) verursachten.

Der RH kritisierte, dass der Aufsichtsrat das Sicherungsgeschäft durch den Zinsswap als Aufgabe der Geschäftsführung sah. Nach Ansicht des RH wäre wegen des wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Grundgeschäft (Darlehensaufnahme) und Absicherung (Zinsswap) der Aufsichtsrat auch für die Genehmigung der Zinsswaps zuständig gewesen.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, genehmigungspflichtige Finanzierungsvorgänge in ihrer Gesamtheit darzustellen und auf Basis verlässlicher Entscheidungsgrundlagen der Genehmigung durch den Aufsichtsrat zu unterziehen.

- 15.3** *(1) Laut Stellungnahme des IEF-Service GmbH seien sämtliche vom RH untersuchten Finanzierungsvorgänge im Aufsichtsrat umfassend behandelt und in der Folge genehmigt worden. Der Aufsichtsrat habe in der Sitzung vom 14. Juni 2011 der Aufnahme von langfristigen Darlehen samt damit zusammenhängenden Zinssicherungsgeschäften formell zugestimmt und sah in der Sitzung vom 4. Juni 2012 die Auflösung dieser Geschäfte als von diesem Beschluss miterfasst.*

¹⁹ Dabei handelte es sich um einen Kredit bei einer österreichischen Bank, der am 31. März 2013 zurückgezahlt wurde, womit die letzte offene Kreditposition des IEF geschlossen wurde.

(2) Bezüglich der vorzeitigen Tilgung des Darlehens und des damit zusammenhängenden Rückkaufs der Bundesanleihe hielt die IEF-Service GmbH fest, dass dieser im Juli 2012 zum aktuellen Kurs erfolgt sei. Von der IEF-Service GmbH sei damals zu beurteilen gewesen, ob mit einem weiteren Kursanstieg zu rechnen war. Ein Abfallen des Anleihekurses sei für die IEF-Service GmbH aus der damaligen Sicht nicht zu erwarten gewesen. Der Kurs der Anleihe am Rückzahlungstag sei entgegen der Feststellung des RH nicht deutlich höher gewesen als davor.

Eine Synchronisierung zwischen dem Zinsswap und dem variablen Darlehen sei beabsichtigt gewesen, jedoch seien weniger variable Kreditaufnahmen als geplant notwendig gewesen.

Zum angeführten wirtschaftlichen Nachteil der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens führte die IEF-Service GmbH aus, dass der IEF seinen Kreditbedarf im Jahr 2012 durch die Zinsentwicklung zu erheblich günstigeren Konditionen abdecken konnte. Auf die Laufzeit des OeBFA-Darlehens bis Oktober 2014 hätte dies eine Zinersparnis von rd. 5 Mio EUR ergeben, so dass es für die IEF-Service GmbH nicht vertretbar gewesen sei, das OeBFA-Darlehen weiter zu behalten.

Ein späterer Ausstieg aus dem Zinsswap hätte laut IEF-Service GmbH weitaus höhere Zahlungen verursacht. Ein Beibehalten sei aufgrund des Wegfalls des Sicherungszwecks und aufgrund des Spekulationsverbots für die IEF-Service GmbH ausgeschlossen gewesen.

- 15.4 (1) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass sich die Zustimmung des Aufsichtsrats in der Sitzung vom 14. Juni 2011 auf eine pauschale Bewilligung von Zinssicherungsgeschäften im Zuge der langfristigen Aufnahme von Darlehen beschränkte bzw. die konkrete Auswahl und Festlegung der Zinssicherungsgeschäfte der Geschäftsführung überlassen blieb. Der RH empfahl daher neuerlich, aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Grundgeschäft und Absicherung jedes einzelne Sicherungsgeschäft mit seinen Details der Genehmigung des Aufsichtsrats zu unterziehen.

Der RH stellte ferner klar, dass der Aufsichtsrat in seiner Sitzung vom 4. Juni 2012 laut Protokoll keinen formellen Beschluss fasste, sondern die vorzeitige Tilgung des Kredits bzw. den Ausstieg aus dem Swap-Geschäft als in das operative Geschäft der Geschäftsführung fallende Angelegenheit ansah. Der RH erachtete hingegen einen Beschluss des Aufsichtsrats zu dieser Angelegenheit als notwendig und bekräftigte seine Empfehlung.

(2) Bezüglich der vorzeitigen Tilgung des Darlehens und dem damit zusammenhängenden Rückkauf der Bundesanleihe entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass derartige Bundesanleihen am Ende der Laufzeit (Oktober 2014) zum Nominalwert zurückgekauft werden. Ein Sinken des Kurses gegen Ende der Laufzeit war daher als gesichert anzunehmen. Der RH betonte, dass ab dem Zeitpunkt des Rückkaufs der Wert der konkreten Anleihe kontinuierlich und nahezu linear auf den Nominalwert abfiel.

Zum von der IEF-Service GmbH bestrittenen wirtschaftlichen Nachteil der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens hielt der RH fest, dass zum Zeitpunkt der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Erweiterung der Bemessungsbasis für die Einhebung des Zuschlagssatzes ein weiterer Finanzierungsbedarf weggefallen war und sich die Einnahmensituation des IEF deutlich verbessert hatte. Parallelrechnungen für die fiktive Aufnahme eines Alternativdarlehens anstatt des OeBFA-Darlehens entbehrten somit einer wirtschaftlichen Grundlage. Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass die vorzeitige Tilgung des Darlehens aufgrund der Kurssituation der zugrundeliegenden Bundesanleihe zum Rückzahlungszeitpunkt teurer war als das Behalten bis zum regulären Tilgungszeitpunkt im Oktober 2014. In diese Berechnung waren sämtliche anfallenden Zinsen eingepreist. Die von der IEF-Service GmbH behauptete Zinersparnis von rd. 5 Mio. EUR war daher für den RH nicht nachvollziehbar.

Kosten der Kreditaufnahmen

16 Die folgende Aufstellung zeigt die im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen in den Jahren 2011 bis 2013 angefallenen Kosten:

Tabelle 3: Kosten der Kreditaufnahmen 2011 bis 2013	
	in Mio. EUR
Zinsen und Spesen Kredite (ohne Fixzinsdarlehen 80 Mio. EUR OeBFA)	1,16
Kosten Zinsswap	4,24
Kosten Fixzinsdarlehen 80 Mio. EUR OeBFA (inkl. Stückzinsen)	6,01
Summe	11,41

Quelle: IEF-Service GmbH

Kreditaufnahmen durch den IEF

In Summe betragen die Kosten sämtlicher Kreditaufnahmen im Zeitraum 2011 bis 2013 rd. 11,41 Mio. EUR. Der größte Anteil mit rd. 6,01 Mio. EUR fiel dabei im Zusammenhang mit dem Fixzinsdarlehen über 80 Mio. EUR der OeBFA an. Diese setzten sich aus den Zinsen sowie den Kursschwankungen der dem Darlehen zugrunde liegenden Bundesanleihe zusammen. Der zur Absicherung für die variabel verzinsten Verbindlichkeiten abgeschlossene Zinsswap verursachte Kosten von rd. 4,24 Mio. EUR inklusive Spesen. Diese beinhalteten Zinszahlungen als auch die Abschlagszahlung im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Rückkauf des Swaps. Für alle anderen von der IEF-Service GmbH für den IEF abgeschlossenen Kredite fielen an Zinsen und Spesen rd. 1,16 Mio. EUR an.

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Berichterstattung an
das BMASK

17.1 (1) Im Zuge der Genehmigung des Geschäftsberichts des Jahres 2011 im Sommer 2012 durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ergaben sich im BMASK Fragen hinsichtlich der Maßnahmen der Geschäftsführung der IEF-Service GmbH zur Liquiditätssicherung des IEF. Der Eigentümerversorger ersuchte aufgrund der im Geschäftsbericht 2011 ausgewiesenen Drohverlustrückstellung und aufgrund der Kenntnis vom Rückkauf des Zinsswaps daher Anfang September 2012 schriftlich die IEF-Service GmbH um Berichterstattung über die operativen Umsetzungsschritte im Zusammenhang mit der Liquiditätssicherung des IEF; bis dahin hatte das BMASK die Berichterstattung durch die IEF-Service GmbH nicht beanstandet. Dabei sollte die IEF-Service GmbH insbesondere Fragen zur vorzeitigen Beendigung des Zinsswaps, zur Liquiditätsbedarfsrechnung und zum laufenden Berichtswesen beantworten. Auch sollte sie bis zum nächsten Aufsichtsratssitzungstermin eine rollierende Liquiditätsplanung und Kreditbedarfsrechnung vorlegen.

(2) Die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH nahm zu diesem Schreiben Ende September 2012 ausführlich Stellung und erläuterte, sie habe bereits Ende 2009 darauf hingewiesen, dass der IEF bei Beibehaltung der Abschöpfungen für die Lehrlingsförderung und keiner Erhöhung des IESG-Zuschlags ab dem Jahr 2010 eine Fremdfinanzierung benötigen würde. Der Aufsichtsrat sei stets sowohl über alle erforderlichen Schritte im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen als auch der Absicherung durch ein Swapgeschäft informiert worden. Auch habe es bis zu diesem Zeitpunkt darüber nie Kritik gegeben, weder vom BMASK noch vom Aufsichtsrat. Weiters erklärte die Geschäftsführung, dass der IEF über keine Bundesgarantie verfüge, weshalb einige Banken dem IEF gar keine Darlehen einräumen wollten,

weil sie ihn nur für eingeschränkt kreditwürdig hielten. Daher sei es fraglich, ob eine langfristige Verschuldung des IEF überhaupt sinnvoll sei; dies zu entscheiden läge aber bei den politisch Verantwortlichen. Abschließend ging die Geschäftsführung noch auf das Berichtswesen der IEF-Service GmbH ein. Sie erachte dieses zwar grundsätzlich für ausreichend, wies jedoch auf die mangelnde Aussagekraft längerfristiger Prognosen hin.

(3) Der Eigentümerversorger hielt zu diesen Ausführungen Mitte November 2012 fest, dass erst durch die ergänzenden Informationen der Geschäftsführung der IEF-Service GmbH eine vollständige Darstellung der Ereignisse der vorangehenden Monate gegeben sei. Da seiner Meinung nach das Berichtswesen in der Vergangenheit nicht ausreichend gewesen sei, forderte er für die künftige Berichterstattung an die Organe eine stärkere Orientierung an den Empfängern ein (insbesondere Vollständigkeit und Verständlichkeit der Unterlagen). Die Möglichkeit einer Bundeshaftung bzw. einer generellen Abgangsabdeckung für den IEF schloss er für die nahe Zukunft aus, verwies aber auf die Möglichkeit, Reserven zu bilden.

17.2 Nach Ansicht des RH war die Forderung des Eigentümerversorger nach einer Verbesserung des Berichtswesens und der Information durch die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH gerechtfertigt. Der RH hielt aber kritisch fest, dass das BMASK als Aufsichtsbehörde die Verbesserung des Berichtswesens erst verlangte, nachdem ein Schaden (Swap) für den IEF eingetreten war. Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, das Berichtswesen in der vom Eigentümerversorger vorgeschlagenen Weise zu gestalten und Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente zeitgerecht und umfassend in ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen.

17.3 *Die IEF-Service GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die vom Eigentümerversorger geforderte Neugestaltung bereits in Umsetzung sei; dies vor dem Hintergrund der seit 1. Juli 2014 geltenden neuen Aufsichts- und Beteiligungsführung des BMASK.*

Überwachung
ab 2013

18.1 (1) Gemäß den Mindestanforderungen des § 13 Abs. 2 IESG hatte der IEF jeweils bis zum 30. Juni²⁰ für jedes Kalenderjahr einen Voranschlag und eine Bilanz zu erstellen sowie einen Geschäftsbericht zu verfassen. Dem Voranschlag war eine Vorschau für das folgende Jahr anzuschließen. Die Vorschau umfasste daher immer das laufende Geschäftsjahr und das Folgejahr, wobei sie von der IEF-Service GmbH bis 2012 einmal jährlich bzw. darüber hinaus auf Bedarf erstellt wurde.

²⁰ Seit der Novelle BGBl. I Nr. 30/2014 gilt Mitte Oktober als Zieldatum.

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Da das BMASK aufgrund der Erfahrungen aus der finanziellen Krise des IEF in den Jahren 2010/2011 eine umfangreichere Berichterstattung verlangte, überarbeitete die IEF-Service GmbH die Vorscheurechnung für das BMASK ab dem Jahr 2013 quartalsweise. Auf Wunsch des BMASK sollten nunmehr geänderte Annahmen gegenüber der Vorversion eingearbeitet und schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich hatte die IEF-Service GmbH einen rollierenden Liquiditätsplan auf Monatsbasis für den IEF zu erstellen, der einen Zeitraum von mindestens 24 Monaten abdeckte und gemeinsam mit den Vorscheurechnungen an das BMASK zu übermitteln war. Das BMASK definierte bezüglich der liquiden Mittel Schwankungsbreiten auf monatlicher Basis, die im Liquiditätsplan ausgewiesen werden mussten.

(2) Bis zur Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle waren die Kontrollinstrumente des BMASK (Rechtsaufsicht über den IEF, finanzielle Gebarungskontrolle, Wahrnehmung der Funktionen in den Gremien der IEF-Service GmbH) gegenüber dem IEF bzw. der IEF-Service GmbH aufgrund der organisatorisch-rechtlichen Trennung der beiden Rechtsträger auf mehrere Abteilungen des Ministeriums verteilt. Eine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK fand nicht statt. Ein Konzept („Aufsichtskonzept neu“) zur Wahrnehmung dieser Rechte befand sich laut Angabe des BMASK in Ausarbeitung.

(3) Mit Beschluss der Generalversammlung vom 20. Juni 2013 trat der von der Bundesregierung im Jahr 2012 verabschiedete Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) in der IEF-Service GmbH in Kraft. Dessen Ziel war es, die Unternehmensführung und -überwachung bei staatseigenen und staatsnahen Unternehmen transparenter und nachvollziehbarer zu machen und die Rolle des Bundes und der Unternehmen des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen.²¹ Ein erstes Ergebnis war u.a. die Neubestellung des Wirtschaftsprüfers im Jahr 2014.

18.2 Der RH sah in der quartalsweisen Überarbeitung der Vorscheurechnungen, der rollierenden Liquiditätsplanung zur Überwachung der finanziellen Lage des IEF und in der Einführung des Public Corporate Governance Kodex unverzichtbare Steuerungsinstrumente zur Aufsicht über die IEF-Service GmbH. Dadurch sollte das BMASK künftige Liquiditätseingpässe des IEF rechtzeitig erkennen und diesen gegensteuern sowie eine wirtschaftlich effiziente Führung der IEF-Service GmbH gewährleisten können.

²¹ Demnach hatten Unternehmen mit mehr als 30 Bediensteten oder einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio. EUR sowie Konzerne Interne Revisionen einzurichten, die auf Basis allgemein anerkannter internationaler Revisionsstandards innerbetriebliche Revisionen durchführen, und mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten. Die Interne Revision sollte unmittelbar der Geschäftsleitung oder der Konzernspitze unterstellt werden.

Der RH kritisierte, dass bisher keine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK erfolgte und empfahl diesem, in Verbindung mit der Einführung des Public Corporate Governance Kodex das „Aufsichtskonzept neu“ ehestens zu implementieren. Weiters empfahl er, die internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem IEF sowie der IEF-Service GmbH möglichst aufeinander abzustimmen und in einer Organisationseinheit zu bündeln.

18.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH vorgeschlagenen Schritte bereits im Rahmen der Verankerung des Bundes-Public Corporate Governance Kodex realisiert worden seien. Die Aufsichtsführung werde von einer Organisationseinheit koordiniert. Aufgrund der komplexen und differenzierten Sachverhalte sei es jedoch nicht beabsichtigt, sämtliche Aufgaben in einer Organisationseinheit zu konzentrieren.*

18.4 Der RH sah die Umsetzung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes positiv. Dennoch erachtete der RH eine gesamthafte Steuerung der IEF-Service GmbH durch das BMASK weiterhin für zweckmäßig, um eine Gesamtsicht der wirtschaftlichen Vorgänge in der IEF-Service GmbH sowie deren einheitliche Steuerung durch den Eigentümer zu gewährleisten.

**Arbeitsprogramm
der österreichischen
Bundesregierung
2013 bis 2018**

19.1 Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 sah eine Senkung des IESG-Beitrags um 0,1 Prozentpunkte auf 0,45 % ab 2015 vor. Im Gegenzug war geplant, die ursprünglich nur für die Jahre 2011 bis 2015 geltende Überweisung von Mitteln aus der Gebarung Arbeitsmarktpolitik gemäß § 14 AMPFG (Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeitragsgrenze von 58 auf 60 Jahre) an den IEF in das Dauerrecht zu überführen. Dadurch sollte eine Senkung der Lohnnebenkosten erzielt werden und gleichzeitig eine dauerhafte Entschuldung des IEF erfolgen. Konkrete Berechnungen hatte das BMASK zu erstellen. Entsprechende Szenariorechnungen lagen dem RH nicht vor.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass ihm hinsichtlich der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 auf den IEF keine verlässlichen Szenariorechnungen vorgelegt wurden. Er empfahl dem BMASK und der IEF-Service GmbH, gemeinsam geeignete Szenariorechnungen hinsichtlich der im Arbeitsprogramm geplanten Maßnahmen zur Finanzierung des IEF zu erstellen, um die Auswirkungen auf die zukünftige Liquidität des IEF abschätzen bzw. diese in den Gesetzgebungsprozess einfließen lassen zu können.

Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018

19.3 (1) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe hinsichtlich der Liquiditätsrechnungen für den IEF mit der IEF-Service GmbH quartalsweise Berichterstattungen vereinbart, die vom BMASK jeweils auf ihre Validität geprüft würden, um die Budgetplanung effektiver zu gestalten.

(2) Laut IEF-Service GmbH seien entsprechende Szenariorechnungen dem BMASK übermittelt sowie von diesem auch gefordert worden.

19.4 (1) Der RH nahm die quartalsweise Berichterstattung der IEF-Service GmbH an das BMASK zur Kenntnis, hielt aber fest, dass eine Szenariorechnung zur Beurteilung der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 nicht vorlag. Der RH verblieb daher bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

(2) Gegenüber der IEF-Service GmbH stellte der RH klar, dass ihm die in der Stellungnahme angeführten Szenariorechnungen im Zuge der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt wurden.

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

Jahresabschlüsse des
IEF

20.1 Die folgende Tabelle zeigt die Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012:

Tabelle 4: Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012

		2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012
		in Mio. EUR					in %
AKTIVA							
A. UMLAUFVERMÖGEN							
I.	Forderungen	145,64	115,35	115,67	146,22	152,09	4,4
II.	Guthaben bei Kreditinstituten	110,85	64,20	20,55	55,87	44,98	- 59,4
III.	Sonstige Wertpapiere	6,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 100,0
Summe Umlaufvermögen = Summe AKTIVA		262,49	179,55	136,22	202,09	197,07	- 24,9
PASSIVA							
A.	Eigenkapital	221,30	118,32	55,71	92,78	170,85	- 22,8
B.	Rücklage § 13e Abs. 1 IESG ¹	29,51	43,64	2,06	1,67	4,72	- 84,0
C.	Rückstellungen	9,51	9,41	1,85	2,75	0,00	- 100,0
D.	Verbindlichkeiten	2,17	8,18	76,60	102,37	21,49	890,3
E.	passive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00	0,00	2,52	0,00	0,0
Summe PASSIVA		262,49	179,55	136,22	202,09	197,07	- 24,9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Rücklage im Rahmen der Verrechnung der Lehrlingsförderung

Quelle: IEF-Service GmbH

Die Guthaben bei Kreditinstituten betragen 2008 rd. 110,85 Mio. EUR und gingen bis 2010 im Zusammenhang mit den dargestellten Liquiditätsproblemen deutlich auf rd. 20,55 Mio. EUR zurück. In den Folgejahren stiegen sie wieder an und lagen 2012 bei rd. 44,98 Mio. EUR. Dies entsprach einem Rückgang im Zeitraum 2008 bis 2012 von rd. 59,4 %. Die Wertpapiere wurden krisenbedingt im Jahr 2009 veräußert.

Das Eigenkapital des IEF erreichte im Jahr 2010 mit rd. 55,71 Mio. EUR den niedrigsten Wert und stieg bis 2012 auf rd. 170,85 Mio. EUR an.

Die Verbindlichkeiten lagen im Jahr 2008 bei rd. 2,17 Mio. EUR und erhöhten sich aufgrund der Kreditaufnahmen bis 2011 auf rd. 102,37 Mio. EUR, bevor sie 2012 auf rd. 21,49 Mio. EUR sanken.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die Entwicklung der Bilanzpositionen Guthaben bei Kreditinstituten, Eigenkapital und Verbindlichkeiten mit der deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des IEF in den Jahren 2009 und 2010 in Zusammenhang stand (siehe TZ 10).

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

21.1 Die folgende Tabelle stellt die Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 5: Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012
	in Mio. EUR					in %
Haupterlöse	637,24	625,09	614,09	684,11	672,71	5,6
sonstige betriebliche Erlöse	32,20	8,86	14,90	16,43	45,54	41,4
Summe Erlöse	669,44	633,95	628,99	700,54	718,25	7,3
Steuern	- 1,30	- 0,43	- 0,06	- 0,07	- 0,03	- 97,4
Auszahlung an Dienstnehmer	- 207,93	- 277,47	- 257,68	- 207,80	- 190,72	- 8,3
Transferzahlungen	- 92,23	- 104,80	- 88,86	- 87,14	- 68,78	- 25,4
Verwaltungsaufwand	- 13,46	- 14,75	- 14,91	- 15,03	- 15,29	13,6
Lehrlingsausbildungsprämie gemäß § 13e Abs. 2 IESG	- 113,75	- 62,75	- 29,75	0,00	0,00	- 100,0
Beihilfe zur Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 13e Abs. 1 IESG	- 5,14	- 67,60	- 163,25	- 159,30	- 162,50	3.063,9
sonstige Aufwendungen	- 236,43	- 211,52	- 137,20	- 190,39	- 195,68	- 17,2
Summe Aufwendungen	- 670,23	- 739,32	- 691,71	- 659,73	- 633,01	- 5,6
Betriebsergebnis	- 0,79	- 105,37	- 62,72	40,81	85,24	- 10.866,7
Finanzerfolg	7,32	2,39	0,10	- 3,73	- 7,17	- 197,9
Jahresüberschuss/-fehlbetrag (EGT)	6,53	- 102,98	- 62,62	37,08	78,07	1.095,7
Gewinnvortrag	214,77	221,30	118,32	55,71	92,78	- 56,8
Bilanzgewinn	221,30	118,32	55,71	92,78	170,85	- 22,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Die Erlöse setzten sich überwiegend aus den IESG-Beiträgen und den Erlösen aus dem Forderungsübergang zusammen. Sie gingen von nahezu 670 Mio. EUR im Jahr 2008 auf unter 630 Mio. EUR im Jahr 2010 zurück und stiegen danach wieder bis zum Jahr 2012 auf knapp 720 Mio. EUR. Bei einer wirtschaftlich positiven Entwicklung, wie ab 2011, nahmen die IESG-Beiträge aufgrund der vermehrten Beschäftigung zu, während der Forderungsübergang wegen in der Regel geringerer Insolvenzzahlen abnahm. Die sonstigen Erträge stiegen im Jahr 2012 wegen einer Gesetzesänderung im AMPFG, wonach die über 58-jährigen Arbeitnehmer nicht mehr von der Leistung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags befreit waren.

Die Aufwendungen bestanden u.a. aus den Auszahlungen an Dienstnehmer, den Beiträgen zur Lehrlingsförderung, den Transferzahlungen an die Träger der Sozialversicherung und die Bauarbeiterurlaubs- und -abfertigungskasse, den Abschreibungen von Forderungen (in den sonstigen Aufwendungen) sowie dem Verwaltungsaufwand für die IEF-Service GmbH.

Die Auszahlungen an Dienstnehmer erreichten 2009 und 2010, den Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise, ihren höchsten Wert mit rd. 277,47 Mio. EUR bzw. rd. 257,68 Mio. EUR, lagen aber aufgrund der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2012 mit rd. 190,72 Mio. EUR um rd. 8,3 % unter dem Wert des Jahres 2008. Gleichzeitig verringerten sich die Forderungsabschreibungen (sonstige Aufwendungen). Sowohl die Aufwendungen für die Transferleistungen als auch für die Lehrlingsförderungen erfolgten aufgrund des IESG und lagen daher nicht im Einflussbereich des IEF. Während die Transferleistungen von rd. 104,80 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 68,78 Mio. EUR im Jahr 2012 zurückgingen, stiegen die Lehrlingsförderungen im gleichen Zeitraum von rd. 130,35 Mio. EUR auf rd. 162,5 Mio. EUR.

Der IEF erzielte in den Jahren 2008 bis 2010 ein negatives, in den Jahren 2011 und 2012 ein positives Betriebsergebnis. Die Bandbreite lag dabei zwischen rd. – 105,37 Mio. EUR im Jahr 2009 und rd. 85,24 Mio. EUR im Jahr 2012.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass sich aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und der nicht zu Stande gekommenen Erhöhung des IEF-Zuschlags (TZ 11) auch die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen in den Jahren 2009 und 2010 deutlich verschlechterten. So gingen in diesem Zeitraum insbesondere die Erlöse aus Beiträgen zurück, während die Auszahlungen an Dienstnehmer zunahmen.

21.3 *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH würden die Erlöse aus Forderungsübergang keinen unmittelbaren Konnex zur Insolvenzentwicklung aufweisen. Beispielsweise sei im Jahr 2013 die generelle Insolvenzentwicklung rückläufig gewesen, jedoch hätten zwei Großinsolvenzen zu einem starken Anstieg dieser Position in der Gewinn- und Verlustrechnung geführt.*

21.4 Der RH teilte die Auffassung der IEF-Service GmbH, wonach sich einzelne Großinsolvenzen auf den Jahresabschluss des IEF überdurchschnittlich auswirkten, hielt aber im längerfristigen Trend die wirtschaftliche Entwicklung für ausschlaggebend. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf eine Studie des Österreichischen Instituts für

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

Wirtschaftsforschung zu den „Einflussfaktoren der Konjunktur auf die Insolvenz-Entgeltsicherung“ aus dem Jahr 2013.

Jahresabschlüsse der IEF-Service GmbH

22 Die folgende Tabelle zeigt die Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH der Jahre 2008 bis 2012:

Tabelle 6: Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Anlagevermögen	1.090.687	1.109.024	1.112.968	1.024.623	1.395.142	27,9
Umlaufvermögen	1.068.178	1.375.270	1.173.973	1.012.793	1.024.110	- 4,1
aktive Rechnungsabgrenzung	140.955	115.727	66.583	104.583	73.862	- 47,6
Summe AKTIVA	2.299.821	2.600.021	2.353.525	2.141.998	2.493.114	8,4
Eigenkapital	95.156	95.156	95.156	95.156	95.156	0,0
unversteuerte Rücklagen	25.291	12.501	3.050	0	0	- 100,0
Rückstellungen	1.399.650	1.340.800	1.257.800	1.342.700	1.543.700	10,3
Verbindlichkeiten	779.723	1.151.563	916.518	704.142	854.258	9,6
passive Rechnungsabgrenzung	0	0	81.000	0	0	0,0
Summe PASSIVA	2.299.821	2.600.021	2.353.525	2.141.998	2.493.114	8,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Der Anstieg des Anlagevermögens um rd. 28 % resultierte vor allem aus der Aktivierung von Anzahlungen für das neue Insolvenzbearbeitungsprogramm „Magnus“²², die die IEF-Service GmbH im Jahr 2012 leistete. Die aufgrund der Gehaltsvorrückungen und eines niedrigeren Diskontierungssatzes erforderlichen höheren Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläumsgelder sowie die Rückstellung für das erst teilweise abgerechnete Honorar der Finanzprokurator²³ führten zu einem Anstieg der Bilanzposition Rückstellungen um rd. 10 %. Bei der unversteuerten Rücklage handelte es sich um eine Bewertungsreserve aufgrund von Sonderabschreibungen, die die IEF-Service GmbH bis zum Jahr 2011 plangemäß auflöste. Die Verbindlichkeiten waren kurzfristig und hatten eine Laufzeit von unter einem Jahr.

²² IT-Programm zur Unterstützung der Mitarbeiter bei der Durchführung des IESG-Vollzugs

²³ Die Finanzprokurator vertrat die IEF-Service GmbH in zahlreichen Insolvenzverfahren.

23.1 Die folgende Tabelle stellt die Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 7: Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Aufwandsersatz Insolvenz-Entgelt- Fonds	8.867.784	9.325.048	9.799.816	10.106.491	10.355.421	16,8
sonstige betriebliche Erträge	55.195	73.283	210.373	185.142	90.939	64,8
Personalaufwand	- 6.750.228	- 7.205.502	- 7.626.316	- 7.908.458	- 8.038.384	19,1
Abschreibungen	- 299.321	- 284.886	- 331.794	- 311.801	- 337.900	12,9
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 1.894.947	- 1.925.817	- 2.064.471	- 2.080.846	- 2.071.647	9,3
Betriebserfolg	- 21.517	- 17.874	- 12.392	- 9.473	- 1.570	- 92,7
Finanzerfolg	21.082	5.084	2.941	6.423	1.570	- 92,6
EGT	- 435	- 12.790	- 9.451	- 3.050	0	- 100,0
Jahresfehlbetrag	- 435	- 12.790	- 9.451	- 3.050	0	- 100,0
Auflösung unver- steuerter Rücklagen	25.265	12.790	9.451	3.050	0	- 100,0
Zuweisung zu unver- steuerten Rücklagen	- 24.830	0	0	0	0	- 100,0
Bilanzgewinn	0	0	0	0	0	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Der Personalaufwand stieg zwischen 2008 und 2012 um rd. 19 %. Dies war vor allem auf die Zunahme des Personalstands (um 12,1 % von 111,9 VBÄ auf 125,4 VBÄ) sowie die jährlichen Gehaltserhöhungen und -vorrückungen zurückzuführen. Der Anteil des Personalaufwands an den gesamten Aufwendungen der IEF-Service GmbH lag bei mehr als 75 %.

Die Einnahmen der Gesellschaft stammten nahezu ausschließlich aus dem Aufwandsersatz des IEF. Der IEF war gemäß § 4 Abs. 1 IESG verpflichtet, jenen Aufwand zu tragen, der der IEF-Service GmbH aus der Betriebspflicht und der Besorgung aller Geschäfte des IEF entstand. Das jährliche Budget war vom Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH zu bewilligen. Zwischen 2008 und 2012 nahm der Aufwandsersatz um rd.

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

17 % zu, was vor allem auf den Anstieg der Personalkosten zurückzuführen war.

- 23.2** Der RH wies kritisch auf die starke Zunahme des Personalaufwands hin, der zwischen 2008 und 2012 bei jährlich durchschnittlich rd. 4 % lag. Die gesetzliche Verpflichtung des IEF zur Übernahme der Aufwendungen der IEF-Service GmbH stellte nach Ansicht des RH für diese keinen Anreiz dar, sparsam und wirtschaftlich zu gebaren.

Der RH empfahl dem BMASK, die Ausgabenentwicklung der IEF-Service GmbH mit einem verbindlich vereinbarten, restriktiven, mehrjährigen Budgetrahmen zu deckeln, um insbesondere der Ausgabendynamik im Personalbereich zu begegnen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMASK verlange es von der IEF-Service GmbH jährliche Personalbedarfsplanungen unter Bedachtnahme auf die zukünftige Personalaufwandsentwicklung, langfristige Personalplanungsszenarien sowie Prognosen der Personalstrukturentwicklung. Nach Befassung des Aufsichtsrats würden darauf aufbauend Zielvorgaben der IEF-Service GmbH hinsichtlich des Personalstands genehmigt.*

- 23.4** Der RH entgegnete, dass lediglich eine Festlegung des BMASK zur Beibehaltung der Personalausstattung bestand, eine Personalstrategie basierend auf einer aktuellen Prozessanalyse zur Quantifizierung des notwendigen Personaleinsatzes jedoch nicht vorlag (siehe auch TZ 30). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an die IEF-Service GmbH (TZ 28), angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

Controlling und Kostenrechnung

- 24.1** (1) Die IEF-Service GmbH führte im Geschäftsbereich Entgeltsicherung ein laufendes Monitoring der Leistungserstellung durch und dokumentierte dies in den sogenannten Controllingberichten. Die Kenndaten konzentrierten sich dabei im Wesentlichen auf die Durchlaufzeiten in den einzelnen Geschäftsstellen, um das prioritäre Ausgliederungsziel aus 2001 – Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf drei Monate – zu erreichen. Die Controllingberichte basierten auf einem im Zeitraum 2002 bis 2004 durchgeführten internen Reorganisationsprozess. Ihre Einführung stand grundsätzlich im Einklang mit der Empfehlung des RH aus dem Jahr 2001 zum Aufbau eines Controllingsystems. Die Controllingberichte wurden seit ihrer Einführung dem Aufsichtsrat jährlich zur Kenntnis gebracht.

Die Controlling-Kenndaten des Bereichs Entgeltsicherung waren ausschließlich auf das Zeit- und Mengengerüst bezogen und nicht mit einer Kostenrechnung vernetzt. Darüber hinaus enthielten diese Daten Gewichtungen sowie nicht näher dokumentierte Rechenalgorithmen und bezogen sich vielfach auf unterjährige Zeiträume.

(2) Die IEF-Service GmbH erhob je regionaler Geschäftsstelle (Kostenstelle) die angefallenen Aufwendungen ähnlich einer Kostenstellenrechnung. Die Auszahlung der Entgelte je Insolvenzfall konnte aus der Finanzbuchhaltung ersehen werden. Eine Zusammenführung der Auszahlungen je Insolvenzfall mit den zur Abwicklung des jeweiligen Insolvenzfalls angefallenen Ressourcen auf Mitarbeiterebene war aufgrund der fehlenden Kostenträgerrechnung nicht möglich. Eine zeitnahe Erfassung der aufgewendeten persönlichen Ressourcen, um z.B. Informationen über die Effizienz der Abwicklung der Insolvenzfälle zu erhalten, war nicht vorhanden. Dadurch fehlte in der IEF-Service GmbH die Kenntnis über die Gesamtkosten eines abgewickelten Insolvenzfalls sowie über die Effizienz der Leistungserbringung.

Auch die im Rahmen des strategischen Controllings der IEF-Service GmbH ermittelten Durchschnittskosten je Antragsteller ließen keine Rückschlüsse auf die Effizienz der Leistungserstellung zu, weil die Kostenverursacher nicht ermittelt wurden.

(3) Rückschlüsse auf den Overheadanteil im Bereich Entgeltsicherung lieferten die sogenannten „Einschauen zur Überprüfung der ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Erledigung der IEG-Anträge“. Dabei wurde bei der jeweils geprüften Geschäftsstelle die Personalausstattung routinemäßig erhoben und deren Einsatz für Kerntätigkeiten und sonstige Aufgaben anhand von jährlichen nachträglichen Schätzungen der Mitarbeiter ermittelt. Der so ermittelte Overheadanteil des Bereichs Entgeltsicherung (Teamassistenten, IESG-fremde Tätigkeiten wie Leitung, Teilnahme an Projekten, Workshops, Tätigkeiten als Betriebsrat, Sicherheitsvertrauensperson, Ersthelfer, Brandschutzwart etc.) stieg demnach gemessen an der Personalausstattung von 2004 bis 2012 von rd. 28 % auf 32 % an.

Ähnliche Berechnungen bestanden im Bereich Fondsmanagement nicht.

(4) Seit 2005 war in den mittelfristigen Plänen der IEF-Service GmbH vorgesehen, die Kostenrechnung als Führungsinstrument auszubauen (siehe TZ 8). Dies setzte die Gesellschaft bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht um; es gab aber seitens der IEF-Service GmbH Bestrebungen, die Kosten je Antragsteller als Kostenträger zu erfassen.

24.2 Der RH kritisierte, dass es die IEF-Service GmbH seit Jahren verabsäumte, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente – wie bspw. eine Kostenträgerrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen – einzuführen, um die Effizienz der Leistungserstellung zu steuern. Die vorliegenden Controllingberichte waren aufgrund der fehlenden Vernetzung mit Daten aus einer Kostenrechnung sowie aufgrund der teilweisen Intransparenz ihrer Datengenerierung kein Ersatz dafür. Die Erfassung des Overheads basierend auf jährlichen Ex-post-Schätzungen sowie die Berechnung der Durchschnittskosten eines Antrags im Rahmen des strategischen Controllings hielt der RH zur Steuerung der Leistungserstellung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ebenfalls für nicht ausreichend.

Der RH empfahl daher der IEF-Service GmbH die Einführung einer Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger. Dies deshalb, weil ein System mit den Antragstellern als Kostenträger (anstelle des Insolvenzfalls als Kostenträger) zu einer Vielzahl von gleichgelagerten Kostenträgern führen würde und die Kosten des einzelnen Insolvenzfalls weiterhin unbekannt blieben.

24.3 *Die IEF-Service GmbH teilte mit, dass der vom RH empfohlene Ausbau der bestehenden Kostenstellen- und Kostenartenrechnung bereits in Umsetzung sei. Zwei Kostenträger („Enderledigter Geschäftsfall“ und „Betreibungsfall“) seien bereits implementiert. Der vom RH empfohlene Kostenträger „Insolvenzfall“ würde allerdings eine unzumutbare Vermischung zwischen Abwicklungskosten und Kosten einer Insolvenz bewirken. Um die Kosten und Effizienz der Abwicklung einer Insolvenz zu messen, seien die eingesetzten Ressourcen zum Ergebnis, nämlich der Anzahl der enderledigten Verfahren und der abgeschlossenen Insolvenzen, ins Verhältnis zu setzen.*

24.4 Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die angefallenen Kosten bezogen auf die Anzahl der enderledigten Verfahren keinen Hinweis auf die spezifischen Kosten der Abwicklung im Verhältnis zur Schadenssumme des Insolvenzfalls lieferten. Im Einzelnen war die Verhältnismäßigkeit des Aufwands für die Abwicklung im Verhältnis zum finanziellen Schaden nicht beurteilbar. Dadurch fehlte ein wesentlicher Teil zur Gewährleistung der finanziellen Transparenz bei der Darstellung der Kosten einer Insolvenz inklusive ihrer Abwicklungskosten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger einzuführen.

Bereich Entgeltsicherung

 Insolvenzfälle und
Zahlungen

25.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH bearbeiteten Insolvenzfälle, die Anzahl der Antragsteller sowie über die beantragten, anerkannten Insolvenzentgeltforderungen im Zeitraum 2008 bis 2013:

Tabelle 8: Kenndaten zur Entgeltsicherung								
Jahr	Insolvenzfälle	davon Insolvenzfälle > 100 Antragsteller	Antragsteller ¹	Antragsteller pro Insolvenzfalle	Antragsteller in Firmen > 100 ASt	beantragt	anerkannt	Anteil
	Anzahl					in Mio. EUR		in %
2008	3.563	17	28.228	7,9	3.292	217,6	208,1	95,6
2009	4.034	28	36.683	9,1	5.859	292,7	277,6	94,8
2010	3.670	23	29.961	8,2	5.219	283,1	257,9	91,1
2011	3.470	22	26.655	7,7	3.907	220,2	207,9	94,4
2012	3.333	25	27.146	8,1	3.791	202,4	190,8	94,3
2013	3.096	27	35.482	11,5	14.463	309,1	291,4	94,3
Summe	21.166	142	184.156	8,7	36.531	1.525,0	1.433,7	94,0
Durchschnitt 2008 bis 2013	3.528	24	30.693	8,7	6.089	254,2	238,9	94,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ein Antragsteller konnte mehr als einen Antrag auf Insolvenzentgelt stellen.

Quelle: IEF-Service GmbH

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, stellten im Zeitraum 2008 bis 2013 jährlich durchschnittlich 30.693 Arbeitnehmer aus 3.528 insolventen Unternehmen (Insolvenzfälle) bei der IEF-Service GmbH Anträge auf Insolvenzentgelt. Dabei waren pro Unternehmen durchschnittlich 8,7 Antragsteller betroffen. Die Großinsolvenzen (Unternehmen mit mehr als 100 Antragstellern) machten 0,68 % aller Insolvenzfälle aus, die von Großinsolvenzen betroffenen Antragsteller im Jahresdurchschnitt 19,8 % aller Antragsteller. Im Jahr 2013 war eine deutliche Steigerung der Zahl der Antragsteller aufgrund von Großinsolvenzen zu verzeichnen.

Insgesamt beantragten im Zeitraum 2008 bis 2013 die Arbeitnehmer insolventer Unternehmen rd. 1,53 Mrd. EUR an Insolvenzentgelt; 1,43 Mrd. EUR (rd. 94 %) erkannte die IEF-Service GmbH an.

Bereich Entgeltsicherung

Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen

25.2 Der RH stellte fest, dass der weitaus überwiegende Teil der Antragsteller auf Insolvenzzentgelt aus Kleinunternehmen stammte. Allerdings war im Jahr 2013 eine Häufung von Großinsolvenzen zu verzeichnen, welche nach Ansicht des RH eine zusätzliche finanzielle Herausforderung für den IEF darstellte.

26.1 (1) Der ISA vertrat die Arbeitnehmer unentgeltlich bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzzentgeltverfahren. Er war ein gemeinsamer Verein von Arbeiterkammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund und nutzte die Infrastruktur der stark regionalisierten (Arbeiter)Kammerorganisation an Ort und Stelle. Im Einzelnen ermittelte er die Ansprüche der Arbeitnehmer und leitete diese an die IEF-Service GmbH zur Bearbeitung weiter. Zur Vereinheitlichung der Rechtsansichten des ISA und der IEF-Service GmbH sowie zur Verfahrensvereinfachung bestand ein regelmäßiger Kontakt zwischen beiden Rechtsträgern.

(2) Der IEF ersparte sich durch die Einschaltung des Vereins ISA erhebliche administrative Vorarbeiten. Nur ein geringer Anteil der Ansprüche wurde direkt an den IEF gestellt (vornehmlich leitende Angestellte): 97,2 % der Antragsteller nützten im Jahr 2013 die Angebote des Vereins.

Der Verein ISA erhielt im Jahr 2012 für seine Leistung pro Vertretenem vom IEF gemäß § 13c IESG ein Pauschalhonorar von 90 EUR.²⁴ Im Jahr 2012 betrug der Aufwand der IEF-Service GmbH für den Verein ISA rd. 2,3 Mio. EUR.

26.2 Der RH hielt die Einschaltung des Vereins ISA für wirtschaftlich, weil damit Kostenvorteile für die IEF-Service GmbH verbunden waren.

Dauer bis zur ersten Zuerkennung

27.1 Die möglichst rasche Zuerkennung des Insolvenzzentgelts war für die Antragsteller von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Deshalb leistete die IEF-Service GmbH sogenannte erste Zuerkennungen bzw. erste Teilzahlungen von Insolvenzzentgelt. Nach der Einbringung des Antrags durch den Antragsteller unterzog der Bereich Entgeltsicherung den Antrag einem Prüfverfahren. Der Antrag wurde vom jeweiligen Sachbearbeiter anhand der Sach- und Rechtslage bearbeitet und von einem Approbanten geprüft und genehmigt.

²⁴ Gemäß § 13c Abs. 1 IESG erhielt der Verein für die aufgelaufenen Unkosten je vertretenen Anspruchsberechtigten eine pauschalierte Abgeltung von 59 EUR zuzüglich USt. Der Pauschalbetrag war mit Wirkung ab 1. Jänner 2003 gemäß § 108a ASVG jährlich anzupassen.

Die Dauer bis zur ersten Zuerkennung hing auch wesentlich von der Raschheit und der Vollständigkeit der Stellungnahme des jeweiligen Insolvenzverwalters (IVW) bzw. des Arbeitgebers (AG) zu den beantragten Forderungen ab. Die Erklärungsdauer lag im Jahr 2012 zwischen 13 Tagen im bei der Geschäftsstelle Wien angesiedelten GBÜR und 29 Tagen bei der Geschäftsstelle Wien.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung für alle Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH mit und ohne Berücksichtigung der Dauer der vorgeschalteten Stellungnahme des IVW bzw. AG:

Tabelle 9: Dauer bis zur ersten Zuerkennung										
	2008		2009		2010		2011		2012	
	mit	ohne								
Einbezug des IVW/AG										
Dauer in Monaten	2,4	1,6	2,1	1,4	2,0	1,3	2,0	1,3	1,8	1,1

Quelle: IEF-Service GmbH

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, verringerte sich der Zeitbedarf für die erste Zuerkennung von Insolvenzentgelt im Zeitraum von 2008 bis 2012 durchschnittlich um rund ein Drittel: von 2,4 Monaten auf 1,8 Monate mit und von 1,6 Monaten auf 1,1 Monate ohne Berücksichtigung der Stellungnahmen.

27.2 Der RH anerkannte, dass es der IEF-Service GmbH im Prüfungszeitraum gelungen war, die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt um rund ein Drittel zu senken.

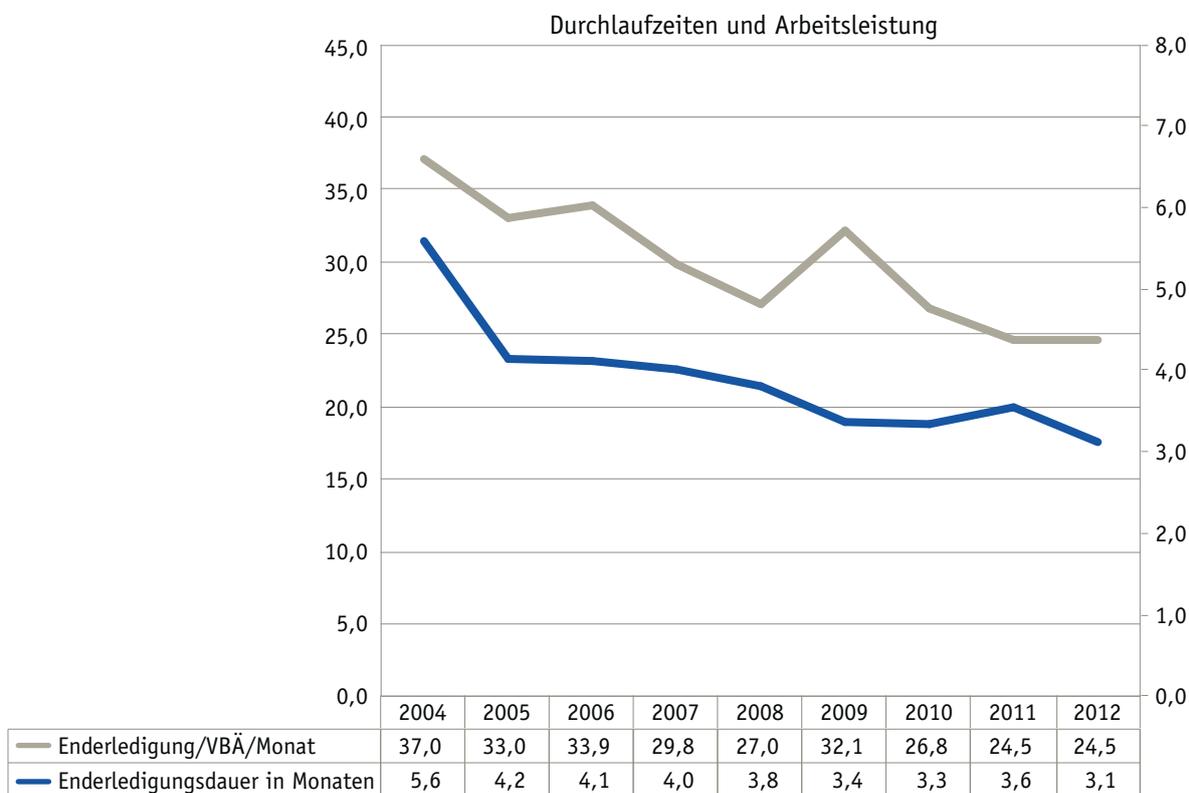
Verfahrensdauer und Leistungserbringung

28.1 (1) Anhand der Daten aus den Controllingberichten des Bereichs Entgeltsicherung und den Auswertungen aus dem Bereich Human Resources konnte der RH

- die durchschnittlichen Durchlaufzeiten für die Erledigung (Enderledigung) eines Insolvenzentgelt-Antrags sowie
- die durchschnittliche Anzahl von enderledigten Anträgen pro VBÄ und Monat unter Einbezug des dafür benötigten Overheads

als Gradmesser für die österreichweit erbrachte Arbeitsleistung von 2004 bis 2012 ermitteln:

Abbildung 4: Entwicklung der Leistungserbringung seit 2004



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

(2) Bei seiner vorangegangenen Gebarungsüberprüfung²⁵ im Jahr 2004 hatte der RH festgestellt, dass die IAF-Service GmbH das Ziel der Senkung der durchschnittlichen Verfahrensdauer bis 2004 nicht erreicht hatte. Zwar hatte sich der Zeitraum von der Antragstellung bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt verringert, doch war die gesamte Verfahrensdauer nahezu unverändert geblieben.

Wie der RH nunmehr feststellte, sank im Zeitraum 2004 bis 2012 die durchschnittliche Dauer der enderledigten Geschäftsfälle von rd. 5,6 Monaten auf rd. 3,1 Monate. Dies entsprach annähernd dem Ausgliederungsziel aus dem Jahr 2001 von drei Monaten (siehe TZ 7).

(3) Eine generelle Zielvorgabe hinsichtlich der insgesamt zu erbringenden Arbeitsleistung, vergleichbar mit der zu erreichenden durchschnittlichen Dauer einer Enderledigung, wie auch eine detaillierte qualitative Untersuchung des Ressourceneinsatzes lag in der IEF-Service GmbH nicht vor.

²⁵ Reihe Bund 2005/8

Die Auswertung der Arbeitsleistung durch den RH ergab, dass sich die durchschnittliche Anzahl der enderledigten Geschäftsfälle pro VBÄ und Monat im Zeitraum 2004 bis 2012 von rd. 37,0 auf rd. 24,5 bzw. um ein Drittel verringerte. Dies lag daran, dass die Anzahl der enderledigten Anträge von rd. 43.100 im Jahr 2004 auf rd. 32.000 im Jahr 2012 zurückging. Gleichzeitig stieg der Personalstand des Bereichs Entgeltsicherung von 84,7 VBÄ auf 93,5 VBÄ. Der Personalaufwand nahm im Zeitraum 2004 bis 2012 von 5,39 Mio. EUR auf 8,00 Mio. EUR zu. Eine Ausnahme bildete das Jahr 2009 (Wirtschafts- und Finanzkrise), in dem die durchschnittliche Arbeitsleistung auf 32,1 Enderledigungen pro VBÄ und Monat anstieg.

Aussagen, welchen Einfluss der Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Erledigung auf die Arbeitsleistung hatte, konnte der RH aufgrund fehlender diesbezüglicher Untersuchungen durch die IEF-Service GmbH nicht treffen.

- 28.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die IEF-Service GmbH bislang der Effizienz der Arbeitsabläufe wenig Augenmerk schenkte und keine diesbezüglichen Untersuchungen vornahm. Gleichzeitig mit der Verkürzung der Verfahrensdauer war eine erhebliche Einbuße an wirtschaftlicher Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung erkennbar: Die Anzahl der enderledigten Anträge ging trotz Aufstockung des Personals zurück. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 steigerte der Bereich Entgeltsicherung kurzfristig seine durchschnittliche Arbeitsleistung. Dies ließ nach Ansicht des RH auf während der übrigen Zeit ungenutzte Leistungsreserven bzw. zeitweise geringe Auslastung im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH schließen.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

Darüber hinaus empfahl der RH der IEF-Service GmbH – im Zuge der empfohlenen Zusammenlegung der regionalen Geschäftsstellen (siehe TZ 6) – die Einführung einer spezialisierten, arbeitsteiligen Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten. Dabei sollte die Prozessabwicklung durch einen geeigneten administrativen Apparat durchgeführt und sollten die hochqualifizierten Arbeitskräfte auf Entscheidungsaufgaben konzentriert werden.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH würde sie die Erledigungen nach inhaltlicher Komplexität gewichten und käme daher zu anderen Ergebnissen als der RH. Die Kritik des RH an der fallenden Effizienz der Leistungserbringung bzw. der geringen Auslastung im Bereich Entgeltsicherung sei nicht zutreffend.*

(2) Betreffend die Ablauforganisation hielt die IEF-Service GmbH fest, dass die vom RH empfohlene Spezialisierung insoweit bestehe, als für die Antragsbearbeitung notwendige vorbereitende Tätigkeiten von Teamassistenten wahrgenommen werden. Hinsichtlich der IESG-Bearbeiter verwies die IEF-Service GmbH auf ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 1989, wonach im Bereich der Vollziehung des IESG generell eine abgeschlossene rechtswissenschaftliche Hochschulausbildung Voraussetzung sei.

28.4 (1) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die von ihr erwähnten Gewichtungsfaktoren nicht definiert bzw. deren Berechnung nicht nachvollziehbar war. Der RH kritisierte neuerlich, dass keine umfassende Untersuchung über die Effizienz der Aufgabenerledigung im Bereich Entgeltsicherung vorlag. Die vom RH vorgenommene Auswertung der durchschnittlichen Leistungserbringung über einen Zeitraum von neun Jahren war daher ein geeignetes Mittel, um diesbezüglich grundsätzliche Informationen zu gewinnen. Im Ergebnis war ein deutlicher Trend hinsichtlich der fallenden Effizienz der Leistungserbringung bzw. einer zunehmend geringeren Auslastung im Bereich Entgeltsicherung aufgrund des steigenden Personalstands bei abnehmender Fallzahl zu erkennen. Der RH erneuerte daher seine Empfehlung, die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

(2) Bezüglich des in der Stellungnahme angeführten Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofs stellte der RH klar, dass daraus die generelle Notwendigkeit einer rechtswissenschaftlichen Ausbildung für den Bereich des IESG-Vollzugs nicht abzuleiten war. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, eine spezialisierte, arbeitsteilige Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten einzuführen.

Leistungserbringung
in den regionalen
Geschäftsstellen

29.1 (1) Im Zeitraum 2008 bis 2012 zeigten sich trotz der Bestrebungen der IEF-Service GmbH, Vereinheitlichungen bei der Arbeitsweise herbeizuführen²⁶, sowohl bei der Dauer bis zur ersten Zuerkennung als auch bei der Dauer der enderledigten Geschäftsfälle je Geschäftsstelle beachtliche Unterschiede. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies anhand der Dauer bis zur ersten Zuerkennung:

Tabelle 10: Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt					
	2008	2009	2010	2011	2012
Geschäftsstelle	Dauer in Monaten ¹				
Eisenstadt	1,1	0,9	1,2	0,7	0,9
Graz	1,5	1,8	1,5	1,2	1,1
Innsbruck	0,9	0,9	0,8	1,0	0,7
Klagenfurt	1,7	1,1	0,9	1,2	1,0
Linz	0,8	0,8	0,9	1,0	0,5
Ried	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Salzburg	1,1	1,1	1,4	1,5	1,0
St. Pölten	1,3	1,1	1,2	0,9	0,9
Wien	2,1	2,2	2,1	1,5	1,4
GBÜR²	2,0	0,9	0,9	1,9	0,7
SMB³	8,6	10,3	9,3	9,5	11,7

¹ Zeitbedarf der jeweiligen Geschäftsstelle ohne Berücksichtigung der Stellungnahme des IVW bzw. AG

² Geschäftsbereich für überregionale Insolvenzen; dieser war einer Geschäftsstelle gleichgestellt.

³ Referat Sozialmissbrauch, Teil des GBÜR

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Dauer bis zur ersten Zuerkennung nahm im Zeitraum 2008 bis 2012 im Wesentlichen in allen Geschäftsstellen (Ausnahmen Geschäftsstelle Ried und SMB-Referat bei der Geschäftsstelle Wien) ab. Die Bearbeitungszeiten je Geschäftsstelle lagen bis über 100 % auseinander, wobei die Geschäftsstelle Wien mit einer Bandbreite von 1,4 Monaten (im Jahr 2012) bis 2,2 Monaten (im Jahr 2009) die längste Bearbeitungsdauer aufwies. Begründungen dafür lagen nicht vor.

Das SMB-Referat bei der Geschäftsstelle Wien hatte insofern eine Sonderstellung, als es aufwendige, betrugsverdächtige Anträge zu bearbei-

²⁶ In den Jahren 2002/2004 führte die IEF-Service GmbH das Projekt „Einführung von Controlling im Bereich Entgeltsicherung“ durch, um möglichst konkrete, operationale Ziele zu formulieren, nachvollziehbare Kennzahlen zu entwickeln und für alle Geschäftsstellen nach der Ausgliederung 2001 einheitliche Bearbeitungsstandards zu definieren.

Bereich Entgeltsicherung

ten hatte. Allerdings übernahm es nur die SMB-Fälle der Geschäftsstelle Wien; die SMB-Fälle der anderen Geschäftsstellen bearbeiteten diese selbst.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt – um die tatsächliche Sachbearbeiterleistung im Zeitraum 2008 bis 2012 vergleichen zu können – die Anzahl der Enderledigungen je Geschäftsstelle und je Sachbearbeiter-VBÄ und Monat sowie deren Dauer in Monaten, jeweils nach Abzug des Overheads:

Tabelle 11: Enderledigungen (EE) je Geschäftsstelle										
Geschäftsstelle	2008		2009		2010		2011		2012	
	EE/Be- arb./Mo	EE								
	Anzahl	in Mo								
Eisenstadt	50	2,4	60	1,9	56	2,6	60	1,9	65	2,2
Graz	49	3,8	62	4,2	60	4,0	47	3,0	53	2,7
Innsbruck	50	2,7	61	2,9	55	2,4	50	2,5	42	2,1
Klagenfurt	44	3,8	72	2,8	48	2,5	47	2,9	44	2,9
Linz	56	3,2	66	2,9	54	2,7	50	2,3	54	1,7
Ried	44	2,3	69	2,1	71	2,1	50	1,9	46	1,7
Salzburg	41	2,7	66	2,6	57	3,3	40	3,3	44	2,7
St. Pölten	70	2,9	65	2,6	47	2,7	43	2,2	52	2,0
Wien	56	4,7	62	4,2	46	4,5	52	3,7	49	3,5
GBÜR	72	4,3	149	2,4	130	2,1	87	5,5	88	4,0
SMB-Referat	20	11,3	15	11,7	15	11,9	15	14,5	12	17,7
Durchschnitt¹	50	3,8	61	3,4	51	3,3	45	3,6	47	3,1

¹ gewichtet nach Fallzahlen
 EE = Enderledigungen
 Bearb. = Bearbeiter
 Mo = Monat

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Anzahl der Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat streute beachtlich zwischen den Geschäftsstellen (ohne GBÜR und SMB-Referat in Wien) sowie von Jahr zu Jahr. Die Anzahl der Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat lag im Jahr 2012 zwischen 42 in Innsbruck und 65 in Eisenstadt. Korrespondierend dazu zeigten sich erhebliche Unterschiede in der Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von 1,7 Monaten (Geschäftsstellen Linz und Ried) bis zu 3,5 Monaten (Geschäftsstelle Wien). Im Durchschnitt egalisierten sich die Leistungsunterschiede je Geschäftsstelle soweit, bis 2012 das

Ausgliederungsziel (3-monatige Dauer bis zur Enderledigung) erreicht werden konnte.

Wesentlich für die Ermittlung der tatsächlichen Arbeitsleistung der Sachbearbeiter war eine korrekte Berechnung des Overheads je Geschäftsstelle. Dazu war festzuhalten, dass der Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH den Einsatz der Sachbearbeiter im Nachhinein durch Schätzung und nach Abzug des Overheads (Leistung der Sachbearbeiter z.B. für Projekte sowie Leitung und Administration) ermittelte. Eine allfällige Fehleinschätzung zog eine falsche Zuordnung der eingesetzten Ressourcen je Sachbearbeiter nach sich und verfälschte den Leistungsparameter Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat. Eine laufende mit der Kostenrechnung verbundene Ressourcenerfassung fehlte (siehe TZ 24).

Eine Steigerung des Overheads hatte nach der Berechnungsmethode des Bereichs Entgeltsicherung demnach keinen Einfluss auf die Sachbearbeiterleistung, senkte aber die Effizienz der jeweiligen Geschäftsstelle (siehe TZ 28).

Das SMB-Referat wies im Jahr 2012 aufgrund seiner Spezialisierung auf betrugsverdächtige Fälle mit zwölf Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat und einer Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von rd. 17,7 Monaten kaum vergleichbare Werte auf. Feststellbar war aber eine Verschlechterung der beiden Indikatoren im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 40 % bzw. um rd. 50 %. Beim GBÜR stiegen die Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat von 2008 bis 2009 von 72 auf 149 und verringerten sich bis 2012 auf 88. Parallel dazu halbierte sich die Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von rd. 4,3 Monaten im Jahr 2008 auf rd. 2,4 im Jahr 2009 bzw. 2,1 Monate im Jahr 2010. Bis 2012 (4,0 Monate) stieg die Dauer wieder etwa auf das Niveau von 2008 an.

- 29.2** (1) Der RH hielt kritisch die seit Jahren unterschiedliche Bearbeitungsdauer sowie Arbeitsleistung der regionalen Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH fest. Er sah kritisch, dass es der IEF-Service GmbH trotz eines umfangreichen Leistungscontrollings nicht gelang, diese Unterschiede zu minimieren bzw. das Ausgliederungsziel von drei Monaten für eine Enderledigung durchgängig je Geschäftsstelle zu erfüllen.

Nach Ansicht des RH war allerdings bemerkenswert, dass sich die Leistungsunterschiede österreichweit größtenteils egalisierten. Der RH hielt diesbezüglich die nachträgliche Ermittlung des Overheads je Geschäftsstelle in Form einer Schätzung für nicht zweckmäßig, da eine allfällige

Fehleinschätzung den Leistungsparameter Enderledigungen je Sachbearbeiter-VBÄ je Monat verfälschen konnte.

(2) Kritisch beurteilte der RH überdies die kontinuierliche Verschlechterung der Leistungsdaten (Enderledigung pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat sowie Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung) des SMB-Referats. Auch war nach Ansicht des RH die Leistungssteigerung des GBÜR während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010 hervorzuheben. Dies verdeutlichte die Rationalisierungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung der Insolvenzfälle.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, den stark variierenden Zeitbedarf bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung je Geschäftsstelle durch geeignete Maßnahmen (verschärfte Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche) zu reduzieren und die vorhandenen Rationalisierungspotenziale auszuschöpfen. Dazu wären die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen sowie eine laufende Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen (vgl. TZ 24).

29.3 *Die IEF-Service GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die unterschiedlichen Bearbeitungsdauern und Fallzahlen der einzelnen Geschäftsstellen aus jährlich heterogenen Regionalspezifika und externen Faktoren, wie z.B. unterschiedliche Dauern der Stellungnahmen von Insolvenzverwaltern bzw. Arbeitgebern, resultierten. Um diese regionalen Unterschiede zu analysieren und gegebenenfalls zu verringern, werde die IEF-Service GmbH ab dem Jahr 2016 einen neuen strategischen Zielindikator „gewichtete Enderledigung pro VBÄ pro Monat“ vorsehen.*

29.4 Der RH anerkannte die Bereitschaft der IEF-Service GmbH, durch die Einführung eines neuen strategischen Zielindikators die regionalen Unterschiede bei der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung zu analysieren und zu verringern. Der RH hielt in diesem Zusammenhang an seiner Empfehlung fest, die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen und eine Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen.

Personal der IEF-Service GmbH

Personalstand

30.1 (1) Das Personal der IEF-Service GmbH setzte sich aus öffentlich Bediensteten (Beamte), deren Dienstverhältnis noch vor Ausgliederung im Jahr 2001 begründet wurde und die der IEF-Service GmbH zur Dienstleistung zugewiesen waren, sowie aus Angestellten, deren Dienstverhältnis mit der IEF-Service GmbH nach Ausgliederung abgeschlossen wurde, zusammen. Von den rd. 127 Beschäftigten im Jahr 2013 waren rd. 47 Beamte.

(2) Bereits anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 2001²⁷ hatte der RH empfohlen, besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands zu legen. Bei seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 2004²⁸ hatte er eine gezielte Personalsteuerung empfohlen.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung des Personalstands (in VBÄ) der IEF-Service GmbH für den Zeitraum 2008 bis 2013:

Tabelle 12: Personalstand IEF-Service GmbH 2008 bis 2013 in VBÄ							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	in VBÄ						in %
Entgeltsicherung	88,7	95,7	100,7	99,8	96,2	97,7	10,1
<i>davon SMB-Referat</i>	<i>5,2</i>	<i>10,4</i>	<i>11,7</i>	<i>13,0</i>	<i>10,4</i>	<i>11,3</i>	<i>117,3</i>
Fondsmanagement	11,1	11,5	12,8	13,5	13,7	13,9	25,2
Geschäftsführung, HR, Infrastruktur, Sekretariate	12,1	12,9	13,9	15,8	15,6	15,8	30,6
gesamt	111,9	120,1	127,4	129,1	125,5	127,4	13,9

Quelle: IEF-Service GmbH

Der gesamte Personalstand der IEF-Service GmbH erhöhte sich von 2008 bis 2013 im Jahresdurchschnitt von 111,9 VBÄ auf 127,4 VBÄ bzw. um rd. 13,9 %, nachdem im Jahr 2011 bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise mit 129,1 VBÄ der Höchstwert erreicht wurde. Der Personalaufwand nahm im Zeitraum 2008 bis 2012 von 6,75 Mio. EUR auf 8,04 Mio. EUR bzw. um rd. 19 % zu (siehe TZ 23).

Der Anstieg des Personals der IEF-Service GmbH resultierte vorwiegend aus der – im Interesse der Forcierung der Betrugsbekämpfung – erfolgten Einrichtung des SMB-Referats im Jahr 2008. Der Personalstand des SMB-Referats stieg seit seiner Gründung im Jahr 2008 von 5,2 VBÄ auf 11,3 VBÄ im Jahr 2013. Dies entsprach einer Steigerung um 117 %.

Deutlich war auch die Zunahme des administrativen Personals von 12,1 VBÄ auf 15,8 VBÄ bzw. 31 % im Zeitraum von 2008 bis 2013.

²⁷ Reihe Bund 2002/4

²⁸ Reihe Bund 2005/8

(4) Nach Angaben des BMASK war die personelle Ausstattung angemessen, um auch kurzfristig starke Zusatzanforderungen der Inanspruchnahme der Insolvenzentgeltsicherung quantitativ und qualitativ bewältigen zu können. Zur Untermauerung dieser Angabe legte das BMASK aber keine quantifizierten Unterlagen (z.B. zur Personalplanung) vor.

30.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK über keine quantifizierten Unterlagen zur Personalplanung verfügte, dennoch aber ein Personalanstieg in der IEF-Service GmbH von 13,9 % im Zeitraum 2008 bis 2013 feststellbar war. Er verwies auf seine Empfehlungen aus den Jahren 2001 und 2004, besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands zu legen sowie eine Personalsteuerung einzuführen, bzw. auf seine Kritik am steigenden Personalaufwand in TZ 23.

30.3 *Die IEF-Service GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sich die Steigerungen des Personalaufwands im Zeitraum 2008 bis 2012 auf jährlich rd. 4 % beliefen und überwiegend auf Kollektivvertrags-erhöhungen und Vorrückungen der Beamten zurückzuführen waren. Seit der letzten Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2004 sei der Sachaufwand bis zum Jahr 2013 um rd. 10 % gesunken.*

Betreffend die Personalplanung und -steuerung verwies die IEF-Service GmbH auf das monatliche Personalcontrolling, die mit dem Eigentümer abgestimmte Personalstrategie sowie Prognosen der Personalstrukturentwicklung an das BMASK.

30.4 Der RH hielt neuerlich fest, dass lediglich eine Festlegung des BMASK zur Beibehaltung der Personalausstattung bestand und keine Personalstrategie basierend auf einer aktuellen Prozessanalyse zur Quantifizierung des notwendigen Personaleinsatzes vorlag (siehe TZ 23). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch neuerlich auf seine Empfehlung, angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen (siehe TZ 28).

Gehaltsschema

31.1 (1) Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Gehaltssystem der IEF-Service GmbH für Angestellte wurde 2004 eingeführt. Im Jahr 2012 wurde das Belohnungssystem an den Grundsätzen des BMASK orientiert und die Anrechnung von Vordienstzeiten verbessert.

Die Gehaltsfestsetzung erfolgte durch ein diffiziles Bewertungsschema mit einem Notenschema von Eins (schlecht) bis Zehn (sehr gut), um die Leistungsbereitschaft der Angestellten der IEF-Service GmbH gezielt zu steigern. Es galt nicht für die zur Dienstleistung zugeteilten Beamten. Die Benotung knüpfte an die drei Indikatoren Leistung, soziale Kompetenz und Kundenorientierung an. Jeder Angestellte konnte maximal alle zwei Jahre anhand der Beurteilungskriterien eine individuelle Gehaltserhöhung erhalten. Insgesamt waren zumindest sieben individuelle Gehaltserhöhungen vorgesehen. Die Beurteilung des jeweiligen Angestellten oblag dem Vorgesetzten.

(2) De facto kam die ganze Bandbreite der Notenskala nicht zur Anwendung. Im Zeitraum ab der Einführung des Gehaltssystems 2004 bis 2013 ergab sich beim Leistungsindikator Leistung ein Durchschnittswert von 9,25, beim Leistungsindikator Kundenorientierung von 9,43 und beim Leistungsindikator soziale Kompetenz von 9,49.

(3) Theoretisch ermöglichte die bestmögliche Leistungsbeurteilung eine Gehaltserhöhung um rd. 60 % innerhalb von 14 Jahren. Tatsächlich bewegten sich die meisten Biennalsprünge in einer Größenordnung von 5 % bis 6 %.

- 31.2** Nach Ansicht des RH war das System zur Festlegung der Gehaltshöhe der IEF-Service GmbH nicht geeignet, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern, weil Differenzierungen fehlten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Häufung von hohen Noten und die damit verbundenen hohen Biennalsprünge von 5 % bis 6 %. Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang auch die Kritik an der hohen Steigerung der Personalaufwendungen (siehe TZ 23).

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, im Interesse der Förderung überdurchschnittlicher Leistungen ein vom Gehaltssystem abgekoppeltes Belohnungssystem, das nur deutlich über dem Durchschnitt liegende Leistungen honoriert, einzuführen.

- 31.3** *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH sehe das im Jahr 2004 eingeführte Gehaltsschema vergleichsweise niedrige Einstiegsgehälter und etwas höhere Gehaltssprünge in den Anfangsjahren vor, die sich in den späteren Jahren deutlich verringern. Dies habe aufgrund der Altersstruktur des Personals zur Folge, dass in den nächsten Jahren der größte Teil der Angestellten aufgrund ihrer langen Unternehmenszugehörigkeit in Zukunft nur geringe Gehaltserhöhungen in Höhe von maximal 2 % (bei einem Akademiker) erreichen werden. Das Belohnungsschema habe seit dem 3. Quartal 2012 den Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen und Leistungsprämien des BMASK zu entsprechen.*

31.4 Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die nunmehr geringeren Gehaltssteigerungen nur mehr der Altersstruktur der IEF-Service GmbH zuzuschreiben waren. Die Übernahme der Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen und Leistungsprämien des BMASK als Maßstab durch die IEF-Service GmbH hatte keinen grundsätzlichen Einfluss auf das Gehaltsschema. Der RH wiederholte daher seine Kritik, dass das System zur Festlegung der Gehaltshöhe der IEF-Service GmbH nicht geeignet war, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern, weil Differenzierungen bei der Leistungsbeurteilung fehlten.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

IKS und Geschäftsverteilung

32.1 (1) In der IEF-Service GmbH gab es kein gesondertes Regelwerk zum Internen Kontrollsystem (IKS), aber eine Fülle an IKS-relevanten Richtlinien, Leitfäden und Weisungen, z.B. zu Fondssachbearbeitung, Exekutionen, Telebanking, Verwendung und Führung von Handkassen, Kreditaufnahme, Beschaffung usw.

Die Richtlinie Korruptionsprävention der IEF-Service GmbH definierte die geltenden Regelungen zur Korruptionsprävention (insbesondere Verbot der Vorteilsannahme, Befangenheit und Unvereinbarkeit). Diese Richtlinie trat 2013 in Kraft.

(2) In der Geschäftsordnung der IEF-Service GmbH war die Geschäftsverteilung bezüglich der beiden Geschäftsführer geregelt. Diese sah eine Aufteilung der Zuständigkeiten vor, welche in den Grundzügen der Aufgabenverteilung vor Ausgliederung der IEF-Service GmbH entsprach.

- Die Bereiche Entgeltsicherung und Human Resources (inklusive Recht und Organisation) waren dem einen Geschäftsführer zugeordnet,
- die Bereiche Fondsmanagement sowie Infrastruktur dem anderen Geschäftsführer;
- das Controlling, die Presse-/Öffentlichkeitsarbeit und die Interne Revision oblagen grundsätzlich beiden Geschäftsführern.

Im Geschäftsbereich Fondsmanagement waren das Rechnungswesen und die Fondssachbearbeitung, welche die Abwicklung der IEF-Angelegenheiten wahrnahm, gemeinsam angesiedelt. Der Geschäftsbereichsleiter konnte dadurch in der Fondssachbearbeitung Sachentscheidungen

(z.B. Forderungsverzicht gegenüber dem insolventen Dienstgeber) treffen und gleichzeitig deren finanzielle Abwicklung (z.B. Forderung ausbuchen bzw. abschreiben) veranlassen. Dies widersprach dem Vier-Augen-Prinzip (jedem wesentlichen Vorgang folgt eine Gegenkontrolle bzw. eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein) sowie dem Prinzip der Funktionstrennung (in einer Organisationseinheit müssen Auftrags Erfüllung und Auftragskontrolle – Soll-Ist-Vergleich – getrennt sein).

- 32.2** Der RH wies kritisch auf die Geschäftsverteilung der IEF-Service GmbH hin, die weder die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips noch die Funktionstrennung sicherstellte.

Der RH empfahl dem BMASK und der IEF-Service GmbH die Zusammenlegung der Entgeltsicherung mit dem Fondsmanagement zu einem Geschäftsbereich sowie die Zusammenführung der bisherigen Bereiche Infrastruktur und Human Resources sowie des Teilbereichs Rechnungswesen (aus dem bisherigen Bereich Fondsmanagement) zu einem weiteren Bereich. Eine IKS-konforme Organisation erfordert die Trennung von Fondsmanagement und Rechnungswesen. Diese Trennung würde zudem ein verstärktes wirtschaftliches Denken forcieren, weil die Gesamtkostensicht (wie viel kostet die Abwicklung eines Insolvenzfalls) durch die gemeinsame Zuständigkeit für die Insolvenzentgelt-Auszahlung und deren Refinanzierung in den Mittelpunkt rücken würde.

Ferner empfahl der RH der IEF-Service GmbH, die einzelnen IKS-relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk zusammenzufassen, um dessen Vollständigkeit zu sichern sowie dessen Handhabung zu erleichtern.

- 32.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei es durchaus sinnvoll, die Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH einer Funktionsprüfung zu unterziehen. Jedoch sei es erst danach zweckmäßig, abschließende Schlussfolgerungen zu ziehen und legislative Schritte zu prüfen.*

(2) *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH berücksichtige die vom RH empfohlene Zusammenlegung des hoheitlichen Bereichs Entgeltsicherung und des privatwirtschaftlichen Bereichs Fondsmanagement nicht, dass die hoheitliche Antragsbearbeitung und Zuerkennung/Abweisung von Insolvenzentgelt aufgrund expliziter gesetzlicher Voraussetzungen zu erfolgen habe. Eine Zusammenlegung der heterogenen Bereiche Infrastruktur, Human Resources und Rechnungswesen sei aus Sicht der IEF-Service GmbH organisationsanalytisch problematisch und unzweckmäßig.*

Die Zusammenfassung der IKS-relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk sagte die IEF-Service GmbH grundsätzlich zu.

Die Funktionstrennung im Fondsmanagement sei laut IEF-Service GmbH gegeben. Das Vier-Augen-Prinzip sei auch dadurch erfüllt, dass jeder Vorgang von zumindest drei Personen bearbeitet werde. Auch seien die entsprechenden Arbeitsschritte (Eingabe, Erfassung, Erstellung, Bestätigung) von der Genehmigung personell und funktionell streng getrennt.

32.4 (1) Der RH anerkannte die grundsätzliche Bereitschaft des BMASK, eine Funktionsprüfung der IEF-Service GmbH einzuleiten.

(2) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass seit 2001 die Verwaltung des IEF sowie die Abwicklung der Insolvenzentgeltansprüche ausgegliedert waren. Der Gesetzgeber übertrug damit auch die damit verbundenen hoheitlichen Aufgaben in eine privatrechtliche Organisationsform. Aufgrund dessen war mit Ausnahme der Zahl der Geschäftsstellen und deren örtlichem Wirkungsbereich dem Eigentümer BMASK bzw. den zuständigen Organen der Gesellschaft die Regelung der internen Organisation der IEF-Service GmbH überlassen.

Weiters entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass die Zusammenlegung der Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement einerseits die durchgängige Einführung des Vier-Augen-Prinzips sowie des Prinzips der Funktionstrennung gewährleisten, andererseits wesentliche Effizienzpotenziale erschließen würde. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, im Interesse einer IKS-konformen Organisation das Fondsmanagement vom Rechnungswesen zu trennen.

Dokumentation
der Verfahren sowie
der Fondssachbear-
beitung

33.1 (1) Der RH überprüfte anhand der Auswahl einiger Geschäftsfälle die Dokumentation der Abwicklung der Insolvenzentgelt-Verfahren sowie der Fondssachbearbeitung.

Die Dokumentation geschah durchwegs mittels Papierakt. Die aktenmäßige Erfassung erfolgte – nach der organisatorischen Zugehörigkeit – getrennt nach Entgeltsicherungsbereich (Geschäftsfall) und Fondsmanagementbereich (Betriebsakt). Dadurch lag kein Gesamtakt über den jeweiligen Insolvenzfall vor.

Die Berechnung der IEG-Ansprüche erfolgte IT-gestützt mittels des sogenannten Insolvenzbearbeitungsprogramms.

(2) Aus dem Papierakt ging der Ablauf der von der IEF-Service GmbH gesetzten Verfahrensschritte bzw. deren Begründung nicht direkt hervor. Dies galt sowohl für die Abwicklung der IEG-Verfahren als auch für die Fondssachbearbeitung. Die jeweils angelegten Papierakten bestanden lediglich aus einer Sammlung von Beilagen bzw. Informationen in Papierform wie z.B. Arbeitsverträge, Antragstellungen, Versicherungsdatenauszüge, öffentliche Gerichtsakte, Informationen der Gläubigerschutzverbände über gerichtliche Vorgänge etc. sowie aus dem Schriftverkehr der IEF-Service GmbH mit Dritten. Das jeweilige Geschäftsstück enthielt in der Regel keine aussagekräftige Chronologie. Oftmals fehlte auch eine Durchnummerierung der Seiten, so dass eine Überprüfung der Vollständigkeit der Beilagen nicht möglich war.

(3) Aus den Geschäftsführer- sowie Aufsichtsratsprotokollen war zu den jeweiligen Insolvenzfällen ebenfalls nichts Näheres zu entnehmen (siehe TZ 7). Insgesamt war anhand der vorliegenden Akten personenunabhängig eine umfassende Nachvollziehbarkeit der Geschäftsfälle zeitaufwändig und verlangte eine komplette Rekonstruktion der Vorgänge.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Geschäftsfälle sowohl im Bereich der Entgeltsicherung als auch im Bereich des Fondsmanagements aufgrund fehlender Aufzeichnungen über die gesetzten Maßnahmen bzw. Abläufe (Chronologie) und deren Begründung personenunabhängig nur unter erheblichem Aufwand (Rekonstruktion) sicherzustellen war. Weiters kritisierte er, dass die Vollständigkeit der Unterlagen wegen der fehlenden Nummerierung nicht gewährleistet war.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, eine einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle, der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements in einem Geschäftsstück zu schaffen. Dabei wäre auf eine chronologische Darstellung der durch die Verantwortlichen der IEF-Service GmbH gesetzten Maßnahmen zu achten und durch eine manipulationsichere Registrierung der Unterlagen deren vollständige Erfassung zu gewährleisten.

- 33.3** Die IEF-Service GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie habe die Empfehlung durch das neue Bearbeitungsprogramm „ActaNova“ bereits umgesetzt.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Risikomanagement

34.1 (1) In den Jahren 2012/2013 entwickelte die IEF-Service GmbH erstmals ein Risikomanagementsystem²⁹. Verantwortlich dafür war der Bereichsleiter Fondsmanagement. Es wurden potenzielle Einzelrisiken aus der Tätigkeit der IEF-Service GmbH sowie aus der Wahrnehmung der Betriebspflicht für den IEF identifiziert und nach Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit quantifiziert. Maßnahmen zur Verhinderung des Eintritts als auch zur Minimierung oder Vermeidung des Schadens wurden definiert und teilweise umgesetzt (z.B. ausfallssicheres Rechenzentrum). Weiters sollten entsprechende Methoden zur Steuerung und zum Controlling von Einzelrisiken sukzessive aufgebaut werden. Eine explizite Vernetzung des Risikomanagementsystems bzw. der davon priorisierten Maßnahmen mit dem strategischen Controlling der IEF-Service GmbH waren nicht dokumentiert.

Mit der Verabschiedung der Risikomanagement-Richtlinie³⁰ sowie der Erstellung des ersten Risikomanagementberichts Ende Mai 2013 schloss die IEF-Service GmbH das Projekt ab. Weitere Risikomanagementberichte folgten quartalsweise. Diese wurden – basierend auf den Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex (siehe TZ 18) – halbjährlich dem Aufsichtsrat zur Kenntnis gebracht.

(2) Über die Einführung eines Risikomanagementsystems berichtete die Geschäftsführung in der Aufsichtsratssitzung vom Juni 2013 anhand des ersten Risikomanagementberichts. Es wurden zwölf Hauptrisiken mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der potenziellen Schadenshöhe identifiziert sowie insgesamt 33 einzelne Maßnahmen zur Risikominimierung für 2013 und 2014 ermittelt. Es zeigten sich lt. der ersten Risikoanalyse insbesondere deutliche Risiken im fehlenden Wissens- und Dokumentenmanagement, bei betriebsichernden Investitionen, bei nicht ausreichender Liquidität im IEF und bei der Personalentwicklung. Die zwölf Hauptrisiken waren:

- gänzlicher bzw. teilweiser IT-Ausfall,
- Fehlen von Notfallplänen,

²⁹ Ein Risikomanagementsystem beinhaltet die systematische Erfassung, Bewertung und Steuerung von Unternehmensrisiken. Es soll Unternehmen in die Lage versetzen, bei der Entscheidung für oder gegen eine Alternative eine klare Vorstellung vom involvierten Risiko zu haben. Die Risikoanalyse ist wichtiger Bestandteil des IKS. Risiko ist dabei jedes Ereignis, welches das Unternehmen bei der Zielerreichung negativ beeinflussen kann.

³⁰ In der Richtlinie waren die Risikopolitik und die Risikostrategie festgehalten, der Risikomanagement-Prozess beschrieben und die Rollen in diesem Prozess festgelegt. Ferner enthielt die Richtlinie eine Beschreibung der Funktion, der Aufgabe und der organisatorischen Einordnung des Risikomanagement-Beauftragten. Die Abgrenzung zur Internen Revision war ebenso beschrieben wie die Aufgaben des Risikomanagement-Beauftragten im Hinblick auf das IKS und das Reporting.

- Mitarbeiter unzureichend ausgebildet; langfristiger Ausfall von Schlüssel–Mitarbeitern,
- keine Nachfolgepläne für Führungskräfte,
- Datenmanipulation,
- keine ausreichende Liquidität im IEF,
- unzureichende Datensicherung und –speicherung,
- unzureichende Anpassung der Software,
- fehlendes Wissens– und Dokumentenmanagement,
- Fehlen klarer Kompetenzbeschreibungen,
- fehlende Festlegung betriebssichernder Investitionen sowie
- dolose Handlungen.

In Summe ergab sich für die zwölf Hauptrisiken eine potenzielle Schadenshöhe von insgesamt rd. 11,2 Mio. EUR bzw. nach der Gewichtung der Einzelrisiken mit den jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten von rd. 2,2 Mio. EUR. Der potenzielle Schaden aufgrund nicht ausreichender Liquidität (siehe zu den Liquiditätsproblemen 2010/2011 TZ 16) wurde mit maximal 250.000 EUR aufgrund der anfallenden Zinsen durch eine Fremdkapitalaufnahme bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 25 % eingeschätzt.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit den einzelnen Risiken und deren Bewertung war nicht dokumentiert.

- 34.2** Der RH wertete die Einführung eines strukturierten und formalisierten Risikomanagementsystems in der IEF–Service GmbH grundsätzlich positiv. Er kritisierte allerdings die fehlende inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit diesem wichtigen Thema, zumal die Einführung erst im Jahr 2012 und sohin relativ spät erfolgte.

Der RH empfahl der IEF–Service GmbH, das Risikobewusstsein auf der obersten Führungs– und Aufsichtsebene vermehrt zu verankern und dort die Risikobewertungen einer laufenden kritischen Beurteilung zu unterziehen. Deren Ergebnisse sollten eine wesentliche Basis für die Festlegung von prioritären Zielen und Maßnahmen im strategischen Controlling bilden.

- 34.3** *Die IEF-Service GmbH sagte zu, der Empfehlung des RH hinsichtlich einer steigenden Verankerung eines Risikobewusstseins im Bereich der Führungsebene zu folgen. Die Integration des gesamten Planungs- und Steuerungsprozesses sei bereits erfolgt; damit seien u.a. auch Themenstellungen des Risikomanagements berücksichtigt worden. Auch der Aufsichtsrat habe sich mit Risikovermeidung und -absicherung intensiv auseinandergesetzt und eingebracht.*
- 34.4** Der RH beurteilte die Initiative der IEF-Service GmbH zur verstärkten Verankerung des Risikobewusstseins im Bereich der Führungsebene positiv.

Schlussempfehlungen

- 35** Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMASK

- (1) Das Verhältnis zwischen dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der IEF-Service GmbH wäre neu zu strukturieren und dabei die Rolle des BMASK, das den IEF nach außen vertritt, zu stärken. (TZ 5)
- (2) Im Interesse der Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung wären der IEF und die IEF-Service GmbH zusammenzuführen. Als Aufsichtsorgan des IEF sollte ein für sämtliche Angelegenheiten (Abwicklung Insolvenzentgelt-Zahlung und Fondsmanagement) zuständiges Gremium eingerichtet werden. (TZ 5)
- (3) Die Funktion der IEF-Service GmbH sollte zur Wahrung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des BMASK konkretisiert werden. (TZ 7)
- (4) Die Lehrlingsförderung wäre aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen. (TZ 10)
- (5) Im Zusammenwirken mit der IEF-Service GmbH sollte ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF entwickelt werden. Überschüsse sollten in eine Deckungsrücklage eingestellt werden, so dass über den Konjunkturzyklus betrachtet der IEF ausgeglichen bilanzieren kann. (TZ 13)

(6) In Verbindung mit der Einführung des Bundes Public Corporate Governance Kodex wäre das „Aufsichtskonzept neu“ ehestens zu implementieren; weiters wären die internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem IEF sowie der IEF-Service GmbH möglichst aufeinander abzustimmen und in einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 18)

(7) Die Ausgabenentwicklung der IEF-Service GmbH sollte mit einem verbindlich vereinbarten, restriktiven, mehrjährigen Budgetrahmen gedeckelt werden, um insbesondere der Ausgabendynamik im Personalbereich zu begegnen. (TZ 23)

BMASK und IEF-Service GmbH

(8) Eine Reduktion der Standorte (regionalen Geschäftsstellen) der IEF-Service GmbH wäre rasch in Angriff zu nehmen. (TZ 6)

(9) Es sollten geeignete Szenariorechnungen hinsichtlich der im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 geplanten Maßnahmen zur Finanzierung des IEF erstellt werden, um die Auswirkungen auf die zukünftige Liquidität des IEF abschätzen bzw. diese in den Gesetzgebungsprozess einfließen lassen zu können. (TZ 19)

(10) Die Zusammenlegung der bisherigen Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement zu einem Geschäftsbereich sowie die Zusammenführung der bisherigen Bereiche Infrastruktur und Human Resources sowie des Teilbereichs Rechnungswesen (aus dem bisherigen Bereich Fondsmanagement) zu einem weiteren Bereich wäre zu veranlassen. (TZ 32)

IEF-Service GmbH

(11) Ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept der IEF-Service GmbH wäre zu erstellen und mit quantifizierten Zielen zu versehen, insbesondere im Bereich des Fondsmanagements. (TZ 7)

(12) Die Aufbauorganisation wie auch das Rechnungswesen sollten dahingehend überarbeitet werden, um eine transparente wirtschaftliche Abwicklung der Insolvenzfälle unter dem Blickpunkt ihrer jeweiligen Gesamtkosten zu gewährleisten. (TZ 7)

(13) Parallel zu der Neufassung des Unternehmenskonzepts sollten die Ziele überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt werden. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(14) Die Ausgangswerte für die Zielfestlegungen wären hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten sowie u.a. im Vorfeld durch Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung (siehe TZ 24) ein Schwerpunkt hinsichtlich einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung zu setzen. (TZ 8)

(15) Genehmigungspflichtige Finanzierungsvorgänge sollten in ihrer Gesamtheit dargestellt und auf Basis verlässlicher Entscheidungsgrundlagen der Genehmigung durch den Aufsichtsrat unterzogen werden. (TZ 15)

(16) Das Berichtswesen wäre in der vom Eigentümerversorger vorgeschlagenen Weise zu gestalten; Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente wären zeitgerecht und umfassend in ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen. (TZ 17)

(17) Eine Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes mit dem jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger wäre einzuführen. (TZ 24, 29)

(18) Angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung sollten die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch hinterfragt, allfällige Personalüberhänge festgestellt und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse ergriffen werden. (TZ 28)

(19) Im Zuge der empfohlenen Zusammenlegung der regionalen Geschäftsstellen (siehe TZ 6) sollte eine spezialisierte, arbeitsteilige Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten eingeführt werden. Dabei sollte die Prozessabwicklung durch einen geeigneten administrativen Apparat durchgeführt und die hochqualifizierten Arbeitskräfte sollten auf Entscheidungsaufgaben konzentriert werden. (TZ 28)

(20) Der stark variierende Zeitbedarf bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung je Geschäftsstelle sollten durch geeignete Maßnahmen (verschärfte Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche) reduziert und die vorhandenen Rationalisierungspotenziale ausgeschöpft werden. Dazu wären die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen sowie eine laufende Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen. (TZ 29, 24)

(21) Auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands wäre besonderes Augenmerk zu legen und eine Personalsteuerung wäre einzuführen. (TZ 30)

(22) Im Interesse der Förderung überdurchschnittlicher Leistungen sollte ein vom Gehaltssystem abgekoppeltes Belohnungssystem eingeführt werden, das nur deutlich über dem Durchschnitt liegende Leistungen honoriert. (TZ 31)

(23) Die einzelnen IKS-relevanten Vorgaben sollten zu einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst werden, um dessen Vollständigkeit zu sichern sowie dessen Handhabung zu erleichtern. (TZ 32)

(24) Eine einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle, der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements in einem Geschäftsstück sollte geschaffen werden. Dabei wäre auf eine chronologische Darstellung der durch die Verantwortlichen der IEF-Service GmbH gesetzten Maßnahmen zu achten und durch eine manipulations-sichere Registrierung der Unterlagen deren vollständige Erfassung zu gewährleisten. (TZ 33)

(25) Das Risikobewusstsein auf der obersten Führungs- und Aufsichtsebene sollte vermehrt verankert und die Risikobewertungen sollten dort einer laufenden kritischen Beurteilung unterzogen werden. Deren Ergebnisse sollten eine wesentliche Basis für die Festlegung von prioritären Zielen und Maßnahmen im strategischen Controlling bilden. (TZ 34)