



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH;
Follow–up–Überprüfung

III–83 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/5



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Jänner 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	5
Kenndaten	7
Prüfungsablauf und –gegenstand	8
Allgemeines	8
Strategie	9
Aufsicht und Kontrolle durch das BMASK	9
Unternehmenskonzept	10
Strategische Ziele	12
Organisation und Personal	13
Reduktion der Standorte	13
Einführung einer arbeitsteiligen Ablauforganisation	15
Leistungserbringung in den regionalen Geschäftsstellen	15
Gehalts– und Belohnungssystem	18
Finanzen und Controlling	19
Finanzielles Vorsorgekonzept für den Insolvenz–Entgelt–Fonds	19
Budgetrahmen und Ausgabenentwicklung der IEF–Service GmbH	20
Kostenrechnung	21
Berichterstattung an das BMASK	24

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement _____	25
Zusammenfassung der für das Interne Kontrollsystem relevanten Vorgaben _____	25
Einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle _____	26
Risikomanagement _____	26
Schlussempfehlungen _____	28
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer je Geschäftsstelle in den Jahren 2009 bis 2012 bzw. 2013 bis 2016	16
---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F.
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH; Follow–up–Überprüfung

Kurzfassung

Der RH überprüfte im Februar 2017 beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (**BMASK**) und der IEF–Service GmbH die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Insolvenz–Entgelt–Fonds und der IEF–Service GmbH (Vorbericht Reihe Bund 2015/13) abgegeben hatte. Die Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes waren bis 7. Jänner 2018 im BMASK angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (**BMASGK**). Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung BMASK, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das BMASGK. **(TZ 1)**

Das BMASK und die IEF–Service GmbH setzten von 15 überprüften Empfehlungen neun vollständig, vier teilweise und zwei nicht um. **(TZ 18)**

Der seit 1977 bestehende Insolvenz–Entgelt–Fonds war als juristische Person des öffentlichen Rechts im BMASK angesiedelt. Er stellte die finanziellen Mittel für die Zahlung des Insolvenzentgelts an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Lohnausfall durch Insolvenz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers bereit. Die im Jahr 2001 aus der Bundesverwaltung ausgegliederte IEF–Service GmbH wurde für den Insolvenz–Entgelt–Fonds tätig. Der Fonds hatte der IEF–Service GmbH dafür den ihr daraus entstehenden Aufwand zu ersetzen. **(TZ 2)**

Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH, ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept zu erstellen und mit quantifizierten Zielen zu versehen, teilweise um. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag zwar ein Entwurf eines neuen Unternehmenskonzepts der IEF–Service GmbH vor, es fehlte jedoch noch der entsprechende Umsetzungsbeschluss der zuständigen Gremien. Der vorliegende Entwurf enthielt weiters zwar quantifizierte Ziele für das Fondsma-

nagement, jedoch wurden die Möglichkeiten des Sanierungsverfahrens zur Fortführung eines insolventen Unternehmens nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 nicht behandelt. (TZ 4)

Die Empfehlung des RH, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen, setzten das BMASK und die IEF–Service GmbH nicht um; die Anzahl der Standorte war nach wie vor unverändert. Im Jahr 2016 erstellte die Geschäftsführung der Gesellschaft ein Standortkonzept mit mehreren Varianten zur Reduktion der Anzahl an Geschäftsstellen. Die IEF–Service GmbH errechnete darin bei einer Modellvariante, die von regionalen Geschäftsstellen an sechs statt — wie bisher — an neun Standorten ausging, mögliche Einsparungen von 300.000 EUR bis zu 456.000 EUR jährlich. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erteilte der IEF–Service GmbH im April 2017 eine Eigentümerweisung, derzufolge die Reduktion auf sechs Standorte bis 2025 umzusetzen sei. Bereits seit 2001 wurde über eine Verringerung der Standorte diskutiert. (TZ 6)

Die Empfehlung des RH, die Ausgabenentwicklung der IEF–Service GmbH mit einem verbindlich vereinbarten mehrjährigen Budgetrahmen zu deckeln, um insbesondere der Ausgabedynamik im Personalbereich zu begegnen, setzte das BMASK nicht um. Die vorliegende Szenariorechnung basierte stattdessen — wie in den vergangenen Jahren — auf einer Fortschreibung der Steigerungsraten des Kostenersatzes des Insolvenz–Entgelt–Fonds an die IEF–Service GmbH. (TZ 11)

Die IEF–Service GmbH setzte unter anderem die Empfehlungen des RH zur Einführung einer spezialisierten, arbeitsteiligen Ablauforganisation, zur Einführung eines vom Gehaltssystem abgekoppelten Belohnungssystems, zum Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung, zur umfassenden Darstellung der Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente sowie zum Internen Kontrollsystem um. (TZ 7, TZ 9, TZ 12, TZ 14, TZ 15, TZ 16, TZ 17)

Der RH hielt seine zentralen Empfehlungen aufrecht, nämlich das neue Unternehmenskonzept möglichst rasch in Kraft zu setzen, in Anbetracht der möglichen Einsparungseffekte die Variante zur Reduktion auf sechs Geschäftsstellen aus dem Standortkonzept zügig umzusetzen sowie der IEF–Service GmbH eine restriktive Budgetplanung vorzugeben, die nur in begründeten Fällen und unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Steigerung des Kostenersatzes für die IEF–Service GmbH zulässt. (TZ 18)

Kenndaten

Insolvenz–Entgelt–Fonds	
Gründung	1977
Rechtsgrundlagen	Insolvenz–Entgeltsicherungsgesetz, BGBl. Nr. 324/1977 i.d.g.F. Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.
Rechtsform	juristische Person öffentlichen Rechts

Gebahrung	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2013 bis 2016
	in Mio. EUR				in %
Forderungen an Dienstgeber	752,3	740,2	683,2	706,2	-6,1
Eigenkapital	197,0	316,8	431,8	466,2	136,6
Zahlungen Insolvenzentgelt	298,7	235,9	175,2	202,6	-32,2
Ausbildung Lehrlinge (§ 13 Abs. 1 und 2 Insolvenz–Entgeltsicherungsgesetz)	162,1	165,7	148,6	164,6	1,4
Einnahmen Insolvenz–Entgeltsicherungs- gesetzes–Beiträge von Dienstgebern	473,2	491,8	419,2	342,2	-27,7
Rückflüsse (Fondsmanagement)	44,2	29,0	30,4	28,7	-35,1
Kostenersatz IEF–Service GmbH	11,0	11,6	11,6	11,8	7,3
	Anzahl				
Anträge ¹ (Zugänge pro Jahr)	35.839	24.160	23.280	21.198	-40,9
Insolvenzfälle ¹ (Zugänge pro Jahr)	2.339	2.355	2.137	2.183	-6,7

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Abweisungen des Insolvenzantrags mangels Masse

Quellen: BMASK; IEF–Service GmbH

IEF–Service GmbH	
Gründung	2001
Rechtsgrundlagen	IEF–Service–GmbH–Gesetz, BGBl. I Nr. 88/2001 i.d.g.F.
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Gebahrung	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2013 bis 2016
	in Mio. EUR				in %
Summe Personalaufwand	8,4	9,0	9,0	9,2	9,5
Summe sonstige Aufwendungen	2,2	2,2	2,2	2,3	4,5
Bilanzgewinn ¹	0	0	0	0	0,0
	Anzahl in VZÄ				
Bedienstete	127,57	132,80	131,21	127,63	0,0

¹ Die Gesellschaft erzielt keinen Gewinn, sondern erhält lediglich ihren Aufwand durch den Insolvenz–Entgelt–Fonds abgedeckt.

Quelle: IEF–Service GmbH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1

(1) Der RH überprüfte im Februar 2017 beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (**BMASK**) und der IEF–Service GmbH die Umsetzung der Empfehlungen zum Insolvenz–Entgelt–Fonds und zur IEF–Service GmbH, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2015/13 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht „Nachfrageverfahren 2015“ veröffentlicht.

(3) Zu dem im Juli 2017 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die IEF–Service GmbH im September und das BMASK im Oktober 2017 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2018.

(4) Die Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes waren bis 7. Jänner 2018 im BMASK angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (**BMASGK**). Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung BMASK, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das BMASGK.

Allgemeines

- 2

(1) Der Insolvenz–Entgelt–Fonds bestand seit 1977 und war als juristische Person des öffentlichen Rechts im BMASK angesiedelt. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vertrat den Insolvenz–Entgelt–Fonds nach außen. Die im Jahr 2001 aus der Bundesverwaltung ausgegliederte IEF–Service GmbH wurde für den Insolvenz–Entgelt–Fonds tätig. Der Insolvenz–Entgelt–Fonds hatte der IEF–Service GmbH dafür den ihr daraus entstehenden Aufwand zu ersetzen.

(2) Der Insolvenz–Entgelt–Fonds stellte die finanziellen Mittel für die Zahlung des Insolvenzentgelts an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Lohnausfall durch Insolvenz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers bereit. Diese Mittel stammten größtenteils aus einem Zuschlag zum Arbeitgeberbeitrag des Arbeitslosenversicherungsbeitrags. Dessen Höhe hatte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz nach Anhörung der Sozialpartner festzusetzen. Die IEF–Ser-

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

vice GmbH nahm die Antragsbearbeitung bis zur Auszahlung des Insolvenzentgelts sowie die allfällige Vertretung vor den Arbeits– und Sozialgerichten wahr. Die Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegen die jeweilige Arbeitgeberin bzw. den jeweiligen Arbeitgeber gingen ex lege auf den Insolvenz–Entgelt–Fonds über. Dieser trat damit im Insolvenzverfahren als Gläubiger an die Stelle der antragstellenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Strategie

Aufsicht und Kontrolle durch das BMASK

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 18) dem BMASK empfohlen, in Verbindung mit der Einführung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex das „Aufsichtskonzept neu“ ehestens zu implementieren; weiters sollten die internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem Insolvenz–Entgelt–Fonds sowie der IEF–Service GmbH möglichst aufeinander abgestimmt und in einer Organisationseinheit gebündelt werden. Zur Zeit der vorangegangenen Gebarungüberprüfung fehlte eine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK. Ein Konzept („Aufsichtskonzept neu“) zur Wahrnehmung dieser Rechte befand sich in Ausarbeitung.

(2) Das BMASK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Grundsätze der Aufsichts– und Beteiligungsführung bereits mit 1. Jänner 2014 implementiert und umgesetzt worden seien. Einer Zentralisierung der Aufsichtssagenden werde aus Ressourcengründen nicht nähergetreten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfolgte die Implementierung der neuen Aufsichtsregelungen „Aufsichts– und Beteiligungsführung 2014“ mit 1. Juli 2014. Die Aufsichtsführung erfolgte durch die zuständige Sektion VI im BMASK. Die operativen Aufgaben der Aufsichtsführung umfassten die Bereiche Recht, Organisation und Finanzen und waren fachbezogen auf drei Abteilungen aufgeteilt, wobei eine dieser Abteilungen die sektionsinterne Koordinierung der Aufsichtsführung übernahm.

Zur Unterstützung der sektionsinternen Koordinierung richtete das BMASK eine Steuerungsgruppe, bestehend aus Mitgliedern der drei oben genannten Abteilungen, ein. Die Steuerungsgruppe trat quartalsweise nach Auswertung der jeweils aktuellen Quartalsberichte zur Beratung zusammen. Basierend auf der Prüfung und Auswertung der Berichte plante und kommunizierte das BMASK z.B. Vorgaben an die Geschäftsführung der IEF–Service GmbH und kontrollierte ihre Umsetzung. Zu diesem Zweck verfügte das BMASK auch über einen Informationstechnologie–basierten Zugriff auf das Dokumentenmanagement der IEF–Service GmbH.

3.2 Das BMASK setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil im Jahr 2014 das neue Aufsichtskonzept in Kraft trat, das eine laufende Überwachung und Kontrolle der Vorgaben des BMASK an die IEF–Service GmbH ermöglichte. Der RH bemängelte aber, dass die neuen Aufsichtsregelungen zwar eine Koordination der Aufgaben der Aufsichtsführung im BMASK innerhalb der zuständigen Sektion vorsahen, jedoch eine Zusammenführung der Aufsichtssachen in einer Organisationseinheit nicht erfolgt war, sondern diese Agenden weiterhin auf drei Abteilungen aufgeteilt waren. Dies führte seiner Ansicht nach zu einem unnötigen Koordinationsaufwand innerhalb des BMASK.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMASGK, die Aufsichtssachen in einer Organisationseinheit zu bündeln.

3.3 Laut Stellungnahme des BMASK sei die Koordination der Aufsichtssachen gegenüber der IEF–Service GmbH in der Abteilung 5 der Sektion VI zentralisiert. Die Abteilungen 1, 5 und 6 seien aber hinsichtlich ihrer Fachzuständigkeiten ebenfalls mit IEF–Angelegenheiten befasst.

3.4 Der RH entgegnete, dass im BMASGK nach wie vor drei Abteilungen mit Angelegenheiten der IEF–Service GmbH befasst waren und dadurch weiterhin ein erhöhter Koordinationsaufwand bestand.

Unternehmenskonzept

4.1 (1) Der RH hatte der IEF–Service GmbH in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept zu erstellen und mit quantifizierten Zielen, insbesondere im Bereich des Fondsmanagements, zu versehen. Im seit dem Jahr 2001 gültigen Unternehmenskonzept fehlten geschäftspolitische Vorgaben für das Fondsmanagement, was diesem einen kaum kontrollierbaren Handlungsspielraum bei seinen Entscheidungen in Insolvenzverfahren eröffnete.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ein Unternehmenskonzept in Bearbeitung stehe und voraussichtlich bis Ende 2016 erledigt werde.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, lag ein vom Dezember 2016 stammender Entwurf eines neuen Unternehmenskonzepts der IEF–Service GmbH vor. Dieser sollte das Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 ablösen, jedoch lag bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch kein formeller Beschluss der zuständigen Gremien der IEF–Service GmbH vor.

Das neue Unternehmenskonzept enthielt unter anderem die Zielsetzungen der Strategieentwicklung 2016 bis 2018 (TZ 5), wobei die Erreichung der strategischen Ziele anhand quantifizierter Indikatoren gemessen wurde. Die IEF–Service GmbH definierte sechs Wirkungs– bzw. Leistungsziele, die sämtliche Bereiche des Unternehmens umfassten. Der Eigentümerversorger (BMASK) und der Aufsichtsrat nahmen die Zielentwürfe an. In der Folge wurden sie der Belegschaft der IEF–Service GmbH kommuniziert.

Für das Fondsmanagement formulierte die IEF–Service GmbH das Ziel „Einbringung der zustehenden Quoten“ und quantifizierte dieses Ziel mit dem Indikator „Rückflussanteil von der definierten dem Fonds zustehenden Quote der erledigten Betreuungsfälle (Masse– und Insolvenzforderungen)“. Der Wert des Indikators sollte bei 100 % liegen.

Weitere Ziele für den Bereich Fondsmanagement, wie z.B. bezüglich eines möglichen Forderungsverzichts im Zuge einer Unternehmenssanierung im Sinne des Insolvenzrechtsänderungsgesetzes 2010, enthielt das Unternehmenskonzept nicht.

4.2

Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil bisher lediglich der vom Dezember 2016 stammende Entwurf eines neuen, mit quantifizierten Zielen versehenen Unternehmenskonzepts der IEF–Service GmbH vorlag, jedoch der konkrete Beschluss zu dessen Einführung noch fehlte. Der vorliegende Entwurf enthielt zwar quantifizierte Ziele für das Fondsmanagement, jedoch keine Festlegungen hinsichtlich der Fortführung eines insolventen Unternehmens im Sanierungsverfahren gemäß Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010.

[Der RH empfahl der IEF–Service GmbH, das neue Unternehmenskonzept, aufbauend auf dem vorliegenden Entwurf vom Dezember 2016, möglichst rasch in Kraft zu setzen und um quantifizierte Ziele für das Fondsmanagement zum Sanierungsverfahren nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 zu ergänzen.](#)

4.3

Die IEF–Service GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass der Eigentümerversorger das Unternehmenskonzept am 21. Juni 2017 in Geltung gesetzt habe und es der Aufsichtsrat am 29. Juni 2017 zustimmend zur Kenntnis genommen habe.

Weiters hielt sie fest, dass es die Aufgabe des Fondsmanagements sei, die finanziellen Rückflüsse aus übergegangenen Forderungen in höchstmöglichem Ausmaß zu gewährleisten. Ein Abwägen zwischen Quotenzahlung und Unternehmenssanierung finde sich nicht in den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen des Insolvenzrechtsänderungsgesetzes 2010 wieder. In Anbetracht des Aufgabenspektrums des Insolvenz–Entgelt–Fonds bestehe bis dato für diese Aufgabenstellung keinerlei

Rechtsgrundlage. Eine diesbezügliche Empfehlung wäre demnach nicht an die IEF–Service GmbH, sondern an den Gesetzgeber zu adressieren.

- 4.4** Der RH wertete die Inkraftsetzung des neuen Unternehmenskonzepts mit Juni 2017 positiv. Weiters wies er darauf hin, dass die durch das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 beabsichtigte Erleichterung von Sanierungen sehr wohl gravierende strategische Auswirkungen (z.B. Abstimmungsverhalten im Gläubigerausschuss) auf den Insolvenz–Entgelt–Fonds bzw. die IEF–Service GmbH hatten, die folglich im Unternehmenskonzept entsprechend zu berücksichtigen wären. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Strategische Ziele

- 5.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) der IEF–Service GmbH empfohlen, parallel zu der Neufassung des Unternehmenskonzepts die strategischen Ziele zu überarbeiten und mit den Eigentümerinteressen abzustimmen.

(2) Nach Mitteilung der IEF–Service GmbH im Nachfrageverfahren habe es die Empfehlung des RH umgesetzt.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, nahm die IEF–Service GmbH eine Überarbeitung der strategischen Ziele vor. Sie entwickelte ab dem Jahr 2016 — ausgehend von den bisherigen Zielen sowie unter Berücksichtigung der Anregungen des Eigentümerversprechers — neue Zielsetzungen und –indikatoren und verkürzte den Planungszeitraum von fünf auf drei Jahre; auch sollte die strategische Planung künftig rollierend erfolgen. Insbesondere nahm die IEF–Service GmbH ein Gleichbehandlungsziel neu in ihren strategischen Zielkatalog auf. Die Zielentwürfe für die Jahre 2016 bis 2018 wurden dem Aufsichtsrat präsentiert und von diesem angenommen.

Die IEF–Service GmbH erhob einige strategische Indikatoren erst seit den Jahren 2015 bzw. 2016. Diese sollten in weiterer Folge einem Monitoring unterzogen werden, um Erfahrungswerte für die Zielwertdefinition im Rahmen der rollierenden Planung zu gewinnen und die Zielwerte bei Bedarf präzisieren zu können.

- 5.2** Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil sie die Zielwerte und –indikatoren überarbeitete und diese mit dem Eigentümerversprecher bzw. dem Aufsichtsrat abstimme.

Organisation und Personal

Reduktion der Standorte

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMASK und der IEF–Service GmbH empfohlen, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen. Die IEF–Service GmbH betrieb regionale Geschäftsstellen an neun Standorten. Entgegen der Empfehlung im Ausgliederungskonzept 2001 und der Empfehlungen des RH anlässlich seiner Gebarungsüberprüfungen in den Jahren 2001 und 2004 erfolgte keine Reduktion der Standorte.

(2) Das BMASK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass der Gesetzgeber den Anregungen des RH insofern Rechnung getragen habe, als er durch eine Änderung des § 5 Abs. 2 Insolvenz–Entgeltsicherungsgesetz dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz die Möglichkeit eröffnete, Änderungen der Geschäftsstellenstruktur im Verordnungswege festzulegen. Die Geschäftsführung der IEF–Service GmbH erarbeite im Auftrag des BMASK ein Geschäftsstellenkonzept.

Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, in Abstimmung mit dem Eigentümer und dem Aufsichtsrat ein Positionspapier zur Neustrukturierung der regionalen Standorte erstellt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, lag ein Standortkonzept der Geschäftsführung der IEF–Service GmbH vor, das im September 2016 vom Aufsichtsrat beschlossen und danach an das BMASK weitergeleitet wurde. Dieses enthielt mehrere Modell– und Szenarioberechnungen, die von einer Reduktion auf acht Standorte bis zu einer gänzlichen Zentralisierung am Standort Wien reichten. Aufgrund einer zunächst durchgeführten Nutzwertanalyse sämtlicher Modelle anhand überwiegend qualitativer Kriterien wurden schließlich von der IEF–Service GmbH die Varianten mit einer Reduktion auf acht bzw. sechs Standorte einer tiefergehenden monetären Bewertung unterzogen.

Dabei stellte sich heraus, dass die Variante mit sechs Standorten den größten Einsparungseffekt erzielen würde. Dieser lag bei rd. 300.000 EUR bis 456.000 EUR pro Jahr. Im Vergleich dazu betrug bei der Variante mit acht Standorten die jährliche Einsparung rd. 70.000 EUR bis 186.000 EUR. Der höhere Betrag ergab sich jeweils aus der Mitberücksichtigung vorzeitiger Pensionierungen. Die Umsetzung des Standortkonzepts beabsichtigte die IEF–Service GmbH bis zum Jahr 2025, weil bis dahin ein Großteil der Bediensteten in den zu schließenden Geschäftsstellen von einer Zusammenlegung aufgrund von Pensionierungen und Ruhestandsversetzungen nicht mehr betroffenen wäre.

Die von der IEF–Service GmbH übermittelten Neustrukturierungsvarianten wurden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vom BMASK geprüft. Im April 2017 erteilte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eine Eigentümerweisung an die IEF–Service GmbH, derzufolge die Variante mit Reduktion auf sechs Standorte bis zum Jahr 2025 umzusetzen sei.

6.2 Das BMASK und die IEF–Service GmbH setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die Anzahl der Standorte seit der Ausgliederung im Jahr 2001 unverändert blieb und bisher lediglich die Variante aus dem Standortkonzept zur Reduktion auf sechs Standorte beschlossen wurde. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Standortkonzept erst bis zum Jahr 2025 umgesetzt werden sollte, obwohl bereits seit dem Jahr 2001 über eine Reduktion der Standorte diskutiert wurde.

Der RH empfahl dem BMASGK und der IEF–Service GmbH, die Variante zur Reduktion auf sechs Geschäftsstellen aus dem Standortkonzept in Anbetracht der möglichen Einsparungseffekte zügig umzusetzen.

6.3 (1) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Analyse der Standorte vorgenommen und ein Konzept zur Reduktion der Standorte einschließlich zeitlicher Zielvorgaben beschlossen worden sei. Die Umsetzung des Vorhabens sei in Vorbereitung.

(2) Laut Stellungnahme der IEF–Service GmbH würden die getätigten Schritte, insbesondere die Entwicklung eines Standortkonzepts zur Reduktion um drei regionale Standorte sowie die im April 2017 ergangene Eigentümerweisung des Herrn Bundesministers zur Umsetzung, eindeutig belegen, dass eine Reduktion der Standorte sehr rasch in Angriff genommen worden sei. Der vom RH monierte Endzeitpunkt der Umsetzung liege grundsätzlich nicht im Ermessen der IEF–Service GmbH. Ebenso seien wesentliche personell–organisatorische sowie rechtliche Umsetzungsschritte nicht innerhalb von zwei Jahren zu realisieren.

6.4 Der RH erachtete die Festlegung auf die Variante mit sechs Geschäftsstellen — entsprechend dem Standortkonzept — als einen positiven Schritt. Er wies jedoch darauf hin, dass ihm der Umsetzungszeitraum bis 2025 als zu lang erschien. Er nahm diesen jedoch zur Sicherung der sozialen Akzeptanz durch die Belegschaft der IEF–Service GmbH in den von der Schließung betroffenen Geschäftsstellen zur Kenntnis.

Einführung einer arbeitsteiligen Ablauforganisation

7.1

(1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 28) der IEF–Service GmbH empfohlen, im Zuge der Zusammenlegung der regionalen Geschäftsstellen eine spezialisierte, arbeitsteilige Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten einzuführen. Dabei sollten die Prozessabwicklung durch einen geeigneten administrativen Apparat durchgeführt und die hochqualifizierten Arbeitskräfte auf Entscheidungsaufgaben konzentriert werden.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, richtete die IEF–Service GmbH im April 2014 am Standort Wien das Zentrale Bearbeitungsservice ein. In den übrigen Geschäftsstellen nahm seit diesem Zeitpunkt das Regionale Bearbeitungsservice (ehemals Teamassistenten) unterstützende Tätigkeiten für die Sachbearbeitung wahr.

Das Zentrale Bearbeitungsservice übernahm im elektronischen Bearbeitungsprogramm „Acta Nova“ die Betreuung der Schnittstelle zum Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen der Arbeiterkammern, prüfte die einlangenden Daten der Insolvenzen und leitete diese im Anschluss an die jeweilige Geschäftsstelle weiter. Darüber hinaus führten das Zentrale und das Regionale Bearbeitungsservice die Aktanlage (inklusive Mappendruck), den Bescheidversand und die Archivierung durch. In den Geschäftsstellen übernahm das Regionale Bearbeitungsservice zusätzlich auch Assistententätigkeiten wie Anfragen an das Arbeitsmarktservice über Leistungsbezüge, die Termin– und Materialverwaltung sowie Kopier– und Scantätigkeiten.

7.2

Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil sie mit der Einrichtung des Zentralen Bearbeitungsservices in Wien und des Regionalen Bearbeitungsservices in den Geschäftsstellen vor Ort sowie mit Einführung der Bearbeitungssoftware „Acta Nova“ eine arbeitsteilige Ablauforganisation in der IEF–Service GmbH einrichtete.

Leistungserbringung in den regionalen Geschäftsstellen

8.1

(1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) der IEF–Service GmbH empfohlen, den stark variierenden Zeitbedarf bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung je Geschäftsstelle durch geeignete Maßnahmen zu reduzieren und die vorhandenen Rationalisierungspotenziale auszuschöpfen. Dazu wären die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen sowie eine laufende Ressourcenerfassung je Bedienstete bzw. Bediensteten einzuführen.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben, weil sie den in der Stellungnahme zum Vorbericht angekündigten Zielindikator (gewichtete Enderledigungen pro VZÄ pro Monat) mittlerweile implementiert habe.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, entwickelte sich die Bearbeitungsdauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung in den einzelnen Geschäftsstellen für die Jahre 2009 bis 2012 verglichen mit den Jahren 2013 bis 2016 folgendermaßen:

Tabelle 1: Vergleich der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer je Geschäftsstelle in den Jahren 2009 bis 2012 bzw. 2013 bis 2016

Geschäftsstelle	Durchschnittliche Dauer bis zur 1. Zuerkennung		Durchschnittliche Dauer bis zur Enderledigung	
	2009 bis 2012	2013 bis 2016	2009 bis 2012	2013 bis 2016
	in Monaten			
Eisenstadt	0,9	0,9	2,2	2,1
Graz	1,4	1,3	3,5	2,9
Innsbruck	0,9	1,1	2,5	2,6
Klagenfurt	1,1	1,0	2,8	3,2
Linz	0,8	0,7	2,4	1,9
Ried im Innkreis	0,5	0,5	2,0	2,0
Salzburg	1,3	1,0	3,0	2,8
St. Pölten	1,0	0,9	2,4	2,3
Wien	1,8	1,2	4,0	3,1
Geschäftsbereich Überregional	1,1	0,4	3,5	2,3
Mittelwert	1,1	0,9	2,8	2,5
Standardabweichung	0,4	0,3	0,7	0,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: IEF–Service GmbH; RH

Im Vergleich zum Zeitraum 2009 bis 2012 reduzierte sich im Zeitraum 2013 bis 2016 sowohl die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung (im Mittelwert von 1,1 auf 0,9 Monate) als auch bis zur Enderledigung (im Mittelwert von 2,8 auf 2,5 Monate). Als Maß der Schwankung um den Mittelwert errechnete der RH die jeweiligen Standardabweichungen. Diese verringerten sich im Zeitraum 2013 bis 2016 im Vergleich zu 2009 bis 2012 ebenfalls (bei der Dauer der ersten Zuerkennung von 0,4 auf 0,3 Monate; bei der Enderledigung von 0,7 auf 0,5 Monate). Dies bedeutete, dass in den Jahren 2013 bis 2016 die Bearbeitungsdauer zwischen den Geschäftsstellen eine geringere Schwankung aufwies als in den Jahren 2009 bis 2012.

Die IEF–Service GmbH nutzte diverse Controllinginstrumente, um den variierenden Zeitbedarf zwischen den einzelnen Geschäftsstellen zu reduzieren. Bei Insolvenzen mit über 100 betroffenen Beschäftigten hatten etwa die Geschäftsstellen verpflichtend das Controlling zu informieren. Dieses entschied nach aktuellem Arbeitsanfall, ob die Insolvenz von der regional zuständigen Geschäftsstelle oder dem Geschäftsbereich Überregional zu bearbeiten war. Weiters führten die Geschäftsstellenleiterinnen und –leiter ein Controlling auf Mitarbeiterebene auf Basis der Vorgaben der Bereichsleitung für die Geschäftsstellen durch. Die Zuteilung der einzelnen Insolvenzfälle auf die Bediensteten der Geschäftsstellen je nach Belastung sollte einen Arbeitsausgleich und dadurch eine Reduktion der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer je Geschäftsstelle ermöglichen. Eine laufende Ressourcenerfassung der Bediensteten zur Ermittlung der individuellen Arbeitsbelastung erfolgte in der IEF–Service GmbH nicht.

- 8.2** Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil sich im Zeitraum 2013 bis 2016 durch verschiedene Maßnahmen sowohl die Dauer als auch die Schwankung der Verfahren zwischen den Geschäftsstellen im Vergleich zu den Jahren 2009 bis 2012 reduzierten. Jedoch bestand nach wie vor keine verpflichtende Ressourcenerfassung auf Ebene der Bediensteten in der IEF–Service GmbH, weshalb die individuelle Arbeitsbelastung nicht exakt ermittelt und über das Controlling gesteuert werden konnte.

[Der RH empfahl der IEF–Service GmbH, die Ressourcen je Bedienstete bzw. Bediensteten laufend zu erfassen.](#)

- 8.3** Laut Stellungnahme der IEF–Service GmbH habe sie mit dem Einsatz der bestehenden Controlling– und Managementinstrumente zur Ressourcensteuerung die gewünschten Zielsetzungen erreicht. Die Ressourcenerfassung würde eine unverhältnismäßige Erhöhung des Verwaltungsaufwands und daraus resultierend die Gefährdung wesentlicher strategischer Zielsetzungen der IEF–Service GmbH zur Folge haben.

- 8.4** Der RH wies die IEF–Service GmbH darauf hin, dass eine Ressourcenerfassung weder zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands führt noch wesentliche strategische Ziele gefährdet. Stattdessen könnten die Controllinginstrumente wesentlich zielgerichteter und für detailliertere Analysen eingesetzt werden. Auch ergeben sich durch die individuelle Ressourcenerfassung zahlreiche weitere Möglichkeiten zur Personaleinsatzsteuerung. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Gehalts– und Belohnungssystem

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 31) der IEF–Service GmbH empfohlen, im Interesse der Förderung überdurchschnittlicher Leistungen ein vom Gehaltssystem abgekoppeltes Belohnungssystem, das nur deutlich über dem Durchschnitt liegende Leistungen honoriert, einzuführen.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, ein aktualisiertes Belohnungssystem im Juni 2015 implementiert zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, trat in der IEF–Service GmbH im Juni 2015 eine neue Richtlinie „Gehalts– und Belohnungssystem“ in Kraft. Das Belohnungssystem orientierte sich an den einschlägigen Regelungen des BMASK. Das Belohnungsbudget genehmigte der Aufsichtsrat der IEF–Service GmbH im Rahmen des jährlichen Budgetbeschlusses. Die Belohnung erfolgte in Form einer freiwilligen Prämie, wobei dies jedoch keinen Rechtsanspruch auf künftige Prämienzahlungen begründete. Die IEF–Service GmbH konnte einen Teil der Belohnung in Form von Gutscheinen ausgeben, um steuerliche Vorteile zu nutzen. Die maximale Belohnungs– und Gutscheinsumme pro Person durfte 2.100 EUR nicht überschreiten.

Die Bewertung, wem und in welcher Höhe eine finanzielle Belohnung zustand, führte zunächst der unmittelbar Vorgesetzte durch, indem dieser sein Belohnungsbudget auf die Bediensteten seiner Organisationseinheit verteilte. Die Geschäftsführung ergänzte diese Bewertungen durch Verteilung ihres Belohnungsbudgets und genehmigte daran anschließend die Belohnungen. Die Belohnung für die Geschäftsführung erfolgte auf Vorschlag des Eigentümervertreters.

Insbesondere sollte zur Beurteilung einer belohnungswürdigen Leistung bei den Bediensteten ein Zusammenhang zu den im Mitarbeitergespräch vereinbarten Jahreszielen und zum System der Mitarbeiterbewertung im Rahmen der individuellen Vorrückungen hergestellt werden. Dabei standen die Kriterien Arbeitsqualität, Einsatzbereitschaft, Selbstständigkeit sowie die Übernahme von Sonderaufgaben im Zentrum der Bewertung. Bei den Führungskräften wurden zusätzlich noch Kriterien wie Entscheidungsvermögen, Führungsqualität, Informationsweitergabe, Konfliktlösungskompetenz und Förderung eines diskriminierungsfreien Klimas in die Bewertung miteinbezogen.

9.2 Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil sich das Belohnungssystem an objektivierte und nachvollziehbare Kriterien orientierte und insbesondere überdurchschnittliche Leistungen oder die Erbringung von Sonderaufgaben bei der Verteilung berücksichtigt wurden.

Finanzen und Controlling

Finanzielles Vorsorgekonzept für den Insolvenz–Entgelt–Fonds

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem BMASK empfohlen, im Zusammenwirken mit der IEF–Service GmbH ein finanzielles Vorsorgekonzept für den Insolvenz–Entgelt–Fonds zu entwickeln. Überschüsse sollten in eine Deckungsrücklage eingestellt werden, sodass über den Konjunkturzyklus betrachtet der Insolvenz–Entgelt–Fonds ausgeglichen bilanzieren kann.

(2) Das BMASK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben. Der Empfehlung des RH werde insofern Rechnung getragen, als tatsächlich Überschüsse gebildet und so Deckungsreserven aufgebaut werden könnten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, wurde vom BMASK für die finanzielle Sicherstellung der Ausgaben des Insolvenz–Entgelt–Fonds dadurch Vorsorge getroffen, dass es die in den letzten Jahren entstandenen Überschüsse nicht abschöpfte. Zur Sicherstellung der Finanzierung des Insolvenz–Entgelt–Fonds hatte der Nationalrat bereits im Jahr 2014 die ursprünglich befristete gesetzliche Überweisung der Gebahrung Arbeitsmarktpolitik gemäß § 14 Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz ins Dauerrecht übernommen², wodurch dem Insolvenz–Entgelt–Fonds jährlich durchschnittlich 100 Mio. EUR an zusätzlichen Einnahmen zur Verfügung standen. Aufgrund des günstigen Insolvenzgeschehens konnte das BMASK im Jahr 2015 und 2016 dadurch den Insolvenz–Entgeltsicherungsgesetzes–Beitrag jeweils um 0,1 %-Punkte auf nunmehr 0,35 % senken.

Der Insolvenz–Entgelt–Fonds verfügte Ende des Jahres 2015 über ein Eigenkapital in Höhe von rd. 432 Mio. EUR. Die aus der Nichtabschöpfung der Überschüsse resultierenden Reserven befanden sich in der Verfügungsmacht des Insolvenz–Entgelt–Fonds. Darüber hinaus stand im BMASK zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH der Vorschlag einer gesetzlichen Konjunkturausgleichsrücklage für den Insolvenz–Entgelt–Fonds in Diskussion, jedoch fehlte es bisher an einer konkreten gesetzlichen Umsetzung.

10.2 Das BMASK setzte die Empfehlung des RH um, weil es durch die Übernahme der ursprünglich befristeten Gesetzesbestimmungen in das Dauerrecht gelang, die Finanzierung des Insolvenz–Entgelt–Fonds langfristig zu sichern. Der Insolvenz–Entgelt–Fonds verfügte zwar formal über keine Deckungsrücklage, allerdings standen

² Der Nationalrat beschloss im April 2011 eine Gesetzesänderung im Insolvenz–Entgeltsicherungsgesetz und im Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz, der zufolge dem Insolvenz–Entgelt–Fonds durch eine Erweiterung des Kreises der zur Arbeitslosenversicherung beitragspflichtigen Personen (Anhebung der Befreiung von 58 auf 60 Jahre) in den Jahren 2011 bis 2015 zusätzliche Mittel zufließen sollten.

die in den letzten Jahren aufgebauten Reserven in seiner ausschließlichen Verfügungsmacht.

Budgetrahmen und Ausgabenentwicklung der IEF–Service GmbH

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 23) dem BMASK empfohlen, die Ausgabenentwicklung der IEF–Service GmbH mit einem verbindlich vereinbarten mehrjährigen Budgetrahmen zu deckeln, um insbesondere der Ausgabendynamik im Personalbereich zu begegnen.

(2) Das BMASK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, an den mit dem Aufsichtsrat vereinbarten Personalplanungen festzuhalten; diese würden von den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie vom Prinzip der kaufmännischen Vorsicht getragen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte die IEF–Service GmbH einen den Anforderungen des Eigentümerversprechers entsprechenden mehrjährigen Budgetrahmen auf Basis ihrer mittelfristigen Vorschaurechnungen zu erstellen. Weiters musste sie im Zuge der Budgeterstellung die vom Eigentümerversprecher bzw. Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz festgelegten organisationspolitischen Zielvorgaben hinsichtlich Personalstand und Personalstrategie in ihren jährlichen Budgetentwurf integrieren.

Der RH ermittelte aus dem Jahresabschluss 2013 und einer auf Anforderung des BMASK erstellten Szenariorechnung der IEF–Service GmbH der Jahre 2014 bis 2018 einen Anstieg des Kostenersatzes des Insolvenz–Entgelt–Fonds an die IEF–Service GmbH im Zeitraum 2013 bis 2018 von rd. 11,0 Mio. EUR auf rd. 13,5 Mio. EUR oder um jährlich rd. 4,5 %. Demgegenüber betrug in den Jahren 2008 bis 2012 die durchschnittliche jährliche Steigerung des Kostenersatzes rd. 4,2 %.

11.2 Das BMASK setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil zwar eine mehrjährige Budgetplanung für die IEF–Service GmbH und Szenariorechnungen für den Insolvenz–Entgelt–Fonds vorlagen, diese jedoch keine Deckelung des Kostenersatzes des Insolvenz–Entgelt–Fonds an die IEF–Service GmbH enthielten. Stattdessen sahen die Planungen eine weitere Steigerung des Kostenersatzes bis 2018 vor, die sogar über der durchschnittlichen jährlichen Steigerung im Zeitraum 2008 bis 2012 lag.

Der RH empfahl dem BMASGK, der IEF–Service GmbH eine restriktive Budgetplanung vorzugeben, die nur in begründeten Fällen und unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Steigerung des Kostenersatzes für die IEF–Service GmbH zulässt.

11.3 Laut Stellungnahme des BMASK integriere die IEF–Service GmbH im Zuge der jährlichen Budgeterstellung die vom Eigentümerversorger festgelegten organisationspolitischen Zielvorgaben hinsichtlich des Personalstands und der Personalstrategie im Budgetentwurf. Auf Basis der gesetzlich normierten mittelfristigen Vorschaurechnung werde ein den Anforderungen des Eigentümerversorger entsprechender mehrjähriger Budgetrahmen festgelegt.

11.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass die von der IEF–Service GmbH dem BMASK vorgelegte Szenariorechnung eine Steigerung vorsah, die über jener in der Vergangenheit lag. Er vermisste weiterhin eine Orientierung an den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMASK, der IEF–Service GmbH eine restriktive Budgetplanung vorzugeben.

Kostenrechnung

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) der IEF–Service GmbH empfohlen, die Ausgangswerte für die Zielfestlegungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten sowie unter anderem im Vorfeld durch Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung einen Schwerpunkt hinsichtlich einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung zu setzen.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben. Im Rahmen der Neugestaltung des strategischen Zielsystems 2016 bis 2018 sei in Zusammenarbeit mit Eigentümerversorger und Aufsichtsrat bereits eine entsprechende Analyse der neuen strategischen Ziele und Messgrößen in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit durchgeführt worden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, verfolgte die Kostenrechnung in der IEF–Service GmbH im Wesentlichen folgende Zielsetzungen:

- die Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen,
- die Effizienzbeurteilung durch ein Kennzahlen– und Indikatorensystem,
- die Steuerung der Kostenstellen,
- die Kostenermittlung und –kontrolle sowie
- die Schaffung von Kostentransparenz und –bewusstsein.

Neben dem bestehenden Instrumentarium, wie Soll–Ist–Vergleichen, Forecast-rechnungen und Budgetierung, wurde die Kostenrechnung im Jahr 2015 um eine Kostenträgerrechnung erweitert.

Im Rahmen einer Klausur der Führungskräfte der IEF–Service GmbH im Oktober 2014 erarbeiteten diese gemeinsam mit dem Eigentümervertreter eine neue Architektur der Zielindikatoren für die Periode 2016 bis 2018. Mittels zusätzlicher Indikatoren zur Messung der strategischen Ziele sollten die Durchschnittskosten pro Kostenträger auf Ebene der Organisationseinheiten sowie der Anteil des Overheads genauer erfasst werden. Die Festlegung der Zielwerte basierte im Wesentlichen auf einer empirischen Datenanalyse der Vorjahre, wobei die Zielwerte in der Regel ambitionierter definiert waren als die empirischen Durchschnittswerte.

Seit dem dritten Quartal 2015 übermittelte das Rechnungswesen der IEF–Service GmbH quartalsweise den Kostenstellenverantwortlichen die neuen Kostenrechnungsreports. Diese wurden danach im Rahmen der sogenannten Soll–Ist–Vergleichs–Gespräche zwischen den Kostenstellenverantwortlichen bzw. den Bereichsleitern und der Geschäftsführung erörtert. Die im Zuge dieser Besprechungen vereinbarten oder von der Geschäftsführung angeordneten Maßnahmen wurden im Protokoll festgehalten und — falls erforderlich — über die Maßnahmenereffüllung in den nächsten Soll–Ist–Vergleichs–Gesprächen berichtet.

12.2 Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil die Kostenrechnung durch die quartalsweise Berichterstattung und die Soll–Ist–Vergleichs–Gespräche zu einem strategischen Steuerungsinstrument ausgebaut wurde.

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24, TZ 29) der IEF–Service GmbH empfohlen, eine Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger einzuführen. Dies deshalb, weil ein System mit den Antragstellerinnen bzw. Antragstellern als Kostenträger (anstelle des Insolvenzfalls als Kostenträger) zu einer Vielzahl von gleichgelagerten Kostenträgern führen würde und die Kosten des einzelnen Insolvenzfalls weiterhin unbekannt bleiben würden.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben. Die 2016 implementierte Kostenträgerrechnung solle einen ersten Zyklus im Regelbetrieb durchlaufen und danach evaluiert und gegebenenfalls — wo erforderlich — adaptiert werden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, wurde die Kostenrechnung in der IEF–Service GmbH im Jahr 2015 um eine Kostenträgerrechnung erweitert und diese 2016

in den Regelbetrieb übernommen. Im Jahr 2017 war eine Evaluierung der Kostenträgerrechnung durch die Interne Revision geplant.

Die IEF–Service GmbH definierte zwei Kostenträger:

- den enderledigten Geschäftsfall für den Bereich Entgeltsicherung und
- den abgeschlossenen Betreibungsfall für den Bereich Fondsmanagement.

Der enderledigte Geschäftsfall beinhaltete alle Kosten der IEF–Service GmbH für die Bearbeitung sämtlicher Ansprüche eines Antragstellers, die er bei einer Insolvenz geltend machte. Der abgeschlossene Betreibungsfall umfasste die während des gerichtlichen Insolvenzverfahrens anfallenden Kosten in der IEF–Service GmbH für Betreuungsschritte wie Exekutionen, Klagen oder die Geltendmachung von Haftungen. Im Rahmen der quartalsweisen Kostenrechnungsreports (**TZ 12**) erhob die IEF–Service GmbH dazu die Kennzahlen „Durchschnittskosten pro enderledigten Geschäftsfall“ bzw. „Durchschnittskosten pro abgeschlossenen Betreibungsfall“.

Einen Kostenträger „Insolvenz“, der neben den eingesetzten Sach– und Personalkosten der IEF–Service GmbH auch die Kosten und Erträge des Insolvenz–Entgelt–Fonds für Insolvenzen (ausbezahltes Insolvenzentgelt, Rückflüsse) umfasste, gab es nicht.

Die IEF–Service GmbH erachtete dies als eine unzweckmäßige Vermischung zwischen Abwicklungskosten und Kosten der Insolvenz. Insbesondere waren nach Ansicht der IEF–Service GmbH die Kosten und Erträge einer Insolvenz per se nicht beeinflussbar, weil die Anzahl und Höhe der übergegangenen Forderungen ausschließlich von den arbeitsrechtlichen Ansprüchen der von den Insolvenzen betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abhingen und die Quoten vom Gericht festgelegt würden. Darüber hinaus war die IEF–Service GmbH der Meinung, dass das Ergebnis ihrer Tätigkeit nicht das ausbezahlte Insolvenzentgelt, sondern die Anzahl der enderledigten Verfahren sowie die Anzahl der aus Forderungsbetreibungssicht abgeschlossenen Insolvenzen und sonstiger Betreibungsverfahren war.

13.2

Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie eine Kostenträgerrechnung implementierte und die zwei Kostenträger „enderledigter Geschäftsfall“ bzw. „abgeschlossener Betreibungsfall“ einführte. Allerdings fehlte nach wie vor ein Kostenträger „Insolvenz“, der den gesamten Ressourceneinsatz für den jeweiligen Insolvenzfall erfasste. Dadurch konnte die Kostenträgerrechnung nach Ansicht des RH auch keine strategischen Grundlagen für Entscheidungen zur Fortführung oder Abwicklung eines Unternehmens nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 bereitstellen. Weiters fehlte dadurch ein wesentlicher Teil zur

Sicherstellung der finanziellen Transparenz bei der Darstellung der Gesamtkosten einer Insolvenz inklusive ihrer Abwicklungskosten.

Der RH empfahl der IEF–Service GmbH, einen Kostenträger „Insolvenz“ auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall einzuführen, um darauf aufbauend gesicherte Entscheidungen nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 treffen zu können.

13.3 Die IEF–Service GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre Ausführungen zu **TZ 4** betreffend die unveränderte gesetzliche Aufgabenstellung des IEF im Rahmen des Insolvenzrechtsänderungsgesetzes 2010. Aus diesem Grund sei für sie nicht nachvollziehbar, für welche Entscheidungen ein Kostenträger „Insolvenz“ herangezogen werden solle.

13.4 Der RH entgegnete der IEF–Service GmbH, dass durch das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 sehr wohl grundsätzliche strategische Überlegungen durch die IEF–Service GmbH erforderlich wären, die durch die Einführung eines Kostenträgers „Insolvenz“ entsprechend abgesichert werden könnten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Berichterstattung an das BMASK

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) der IEF–Service GmbH empfohlen, das Berichtswesen in der vom Eigentümerversorger vorgeschlagenen Weise zu gestalten und Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente zeitgerecht und umfassend in ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, ersetzte das BMASK im Jahr 2014 das bis dahin gültige Aufsichtskonzept durch die neuen Aufsichtsregeln „Aufsichts– und Beteiligungsführung IEF–Service GmbH“, die sich an den Vorgaben und Grundsätzen des Bundes–Public Corporate Governance Kodex orientierten. Damit sollte unter anderem auch das Berichtswesen zwischen dem BMASK und der IEF–Service GmbH optimiert und vereinfacht werden.

Die neuen Aufsichtsregeln führten explizit die von der IEF–Service GmbH zu erstellenden Standardberichte an, welche die Gesellschaft dem BMASK regelmäßig zur Verfügung zu stellen hatte. Dabei handelte es sich insbesondere um die Quartalsberichte der Bereiche Entgeltsicherung bzw. Fondsmanagement, um Revisionsberichte, um die Budgetplanung für das Folgejahr sowie um Berichte des Finanzcont-

rollings. Dazu kamen noch im Bedarfsfall Sonderberichte, um z.B. den Status zur Umsetzung von Projekten oder spezielle Sachverhalte, die nicht in den Standardberichten enthalten waren, aufzuklären. Weiters erhielten der Eigentümervertreter und leitende Bedienstete der für die IEF–Service GmbH zuständigen Sektion im BMASK eine Zugriffsberechtigung auf den Server der IEF–Service GmbH und das darauf befindliche interne Dokumentenmanagement.

- 14.2** Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil das Berichtswesen neu organisiert und an die Vorgaben des BMASK angepasst wurde.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Zusammenfassung der für das Interne Kontrollsystem relevanten Vorgaben

- 15.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 32) der IEF–Service GmbH empfohlen, die einzelnen IKS–relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk zusammenzufassen, um dessen Vollständigkeit zu sichern sowie dessen Handhabung zu erleichtern. In der IEF–Service GmbH bestand kein gesondertes Regelwerk zum IKS, jedoch eine Fülle IKS–relevanter Richtlinien, Leitfäden und Weisungen.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, konnten die Bediensteten der IEF–Service GmbH alle IKS–relevanten Vorgaben im Intranet in der jeweils gültigen Fassung aufrufen. Dort befand sich auch eine Übersicht, in der die jeweiligen Fundstellen — mittels Beschlagwortung und Zuordnung zu Unternehmensbereichen — verlinkt und dadurch für jeden Bediensteten der IEF–Service GmbH unmittelbar ansteuerbar waren. Diese Vorgangsweise ermöglichte Änderungen und Aktualisierungen einzelner Dokumente im kurzen Wege.

- 15.2** Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil sämtliche Dokumente des IKS in das Intranet der IEF–Service GmbH integriert waren und mittels der Übersicht sowie der Suche über Schlagworte unmittelbar von den Bediensteten rasch und einfach abgerufen werden konnten.

Einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle

16.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) der IEF–Service GmbH empfohlen, die einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle durch die Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement 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 manipulationssichere Registrierung der Unterlagen deren vollständige Erfassung zu gewährleisten.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH durch das neue Bearbeitungsprogramm „Acta Nova“ bereits umgesetzt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfolgte die Dokumentation und Abwicklung der Geschäftsfälle der IEF–Service GmbH seit dem Jahr 2014 im elektronischen Bearbeitungsprogramm „Acta Nova“. Dieses ermöglichte eine durchgängige Darstellung aller Bearbeitungsstadien, von der Erfassung des Eingangs bis zum Abschluss und zur Archivierung eines Geschäftsfalles. Sämtliche externe Dokumente (z.B. Anträge auf Insolvenzentgelt, diverse Schreiben von Masseverwalterinnen und Masseverwaltern, Bescheide etc.) waren in das System integriert und standen den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zur Verfügung. Das Bearbeitungsprogramm erlaubte auch die gleichzeitige Bearbeitung eines Insolvenzfalles durch die Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement.

Mithilfe des Workflow–Managements konnte die Zuteilung der Geschäftsfälle vorgenommen und der Ablauf der einzelnen Schritte des Bearbeitungsprozesses jederzeit nachvollzogen werden. Die Erstellung von Schriftstücken erfolgte über die Verwendung themenspezifischer Dokumentvorlagen. Die Wahrung des Vier–Augen–Prinzips im Rahmen der Geschäftsfallabwicklung war automatisiert, sodass ein und dieselbe Person einen Geschäftsfall nicht gleichzeitig bearbeiten und genehmigen konnte.

16.2 Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil durch das elektronische Bearbeitungsprogramm „Acta Nova“ sowohl die chronologische und vollständige Erfassung als auch die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Geschäftsfälle in den Bereichen Entgeltsicherung und Fondsmanagement gewährleistet war.

Risikomanagement

17.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 34) der IEF–Service GmbH empfohlen, das Risikobewusstsein auf der obersten Führungs– und Aufsichtsebene vermehrt zu verankern und dort die Risikobewertungen einer laufenden kritischen Beurtei-

lung zu unterziehen. Die Ergebnisse sollten eine wesentliche Basis für die Festlegung von prioritären Zielen und Maßnahmen im strategischen Controlling bilden.

(2) Die IEF–Service GmbH hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH umgesetzt zu haben. Auch habe sich der Aufsichtsrat mit Risikovermeidung und –absicherung intensiv auseinandergesetzt und eingebracht.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, legte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat zweimal jährlich einen Risikomanagementbericht vor, der auch im Leitungskreis der IEF–Service GmbH (bestehend aus der Geschäftsführung und den Bereichsleitungen) präsentiert und besprochen wurde. Seit dem zweiten Quartal 2016 erfolgte zusätzlich eine quartalsweise Abfrage mittels eines standardisierten Risiko–Checks.

Die im Rahmen des Risikomanagementprozesses definierten Maßnahmen nahm die IEF–Service GmbH in weiterer Folge in ihren Aktions– und Mittelfristplan auf. Die Überwachung und das Monitoring der Maßnahmen erfolgte im Rahmen der oben genannten quartalsweisen Statusabfragen (Maßnahmen des strategischen Controllings, der Internen Revision sowie des Risikomanagements). Die Ergebnisse der Risikobewertung gingen auch in die Prüfungsplanung der Internen Revision ein.

Den Rahmen für die Risikobewertung stellten der gesetzliche Auftrag der IEF–Service GmbH und die daraus abgeleiteten strategischen Ziele dar. So ergab sich z.B. der Aufbau eines eigenen Ausfallrechenzentrums aus einer Risikomanagementmaßnahme, die gleichzeitig auf die Sicherstellung des strategischen Ziels „Qualitätsvolle Beurteilung und rasche Auszahlung“ abzielte. Die Maßnahme wurde in die Mittelfrist– sowie Budgetplanung integriert und im Rahmen der quartalsweisen Statusabfragen von der Abteilung strategisches Controlling überwacht.

17.2

Die IEF–Service GmbH setzte die Empfehlung des RH um, weil sich sowohl der Aufsichtsrat als auch die oberste Führungsebene der IEF–Service GmbH anhand der Risikomanagementberichte regelmäßig mit Themen des Risikomanagements auseinandersetzten. Darüber hinaus waren die Maßnahmen des Risikomanagements in das strategische Controlling integriert.

Schlussempfehlungen

- 18** Der RH stellte zusammenfassend fest, dass das BMASK und die IEF–Service GmbH von 15 überprüften Empfehlungen neun umgesetzt, vier teilweise umgesetzt und zwei nicht umgesetzt hatten:

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2015/13			
Vorbericht		Follow–up–Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
BMASK			
18	Implementierung des „Aufsichtskonzepts neu“; Abstimmung der internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem Insolvenz–Entgelt–Fonds und der IEF–Service GmbH und Bündelung in einer Organisationseinheit	3	teilweise umgesetzt
13	Entwicklung eines finanziellen Vorsorgekonzepts für den Insolvenz–Entgelt–Fonds; Einstellen der Überschüsse in eine Deckungsrücklage	10	umgesetzt
23	Deckelung der Ausgabenentwicklung der IEF–Service GmbH mit einem verbindlich vereinbarten, restriktiven mehrjährigen Budgetrahmen	11	nicht umgesetzt
BMASK und IEF–Service GmbH			
6	Reduktion der Standorte der IEF–Service GmbH	6	nicht umgesetzt
IEF–Service GmbH			
7	Erstellung eines auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmten Unternehmenskonzepts samt quantifizierten Zielen der IEF–Service GmbH	4	teilweise umgesetzt
8	Überarbeitung der Ziele und Abstimmung mit den strategischen Eigentümerinteressen	5	umgesetzt
28	Einführung einer spezialisierten, arbeitsteiligen Ablauforganisation; Konzentration der hochqualifizierten Arbeitskräfte auf Entscheidungsaufgaben	7	umgesetzt
29	Reduktion des variierenden Zeitbedarfs bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung; Einführung einer Ressourcenerfassung je Bedienstete bzw. Bediensteten	8	teilweise umgesetzt
31	Einführung eines vom Gehaltssystem abgekoppelten Belohnungssystems	9	umgesetzt
8	Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung zur betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung	12	umgesetzt
24, 29	Einführung einer Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes mit dem jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger	13	teilweise umgesetzt
17	Gestaltung des Berichtswesens gemäß Vorschlag des Eigentümerversprechers; zeitgerechte und umfassende Darstellung der Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente	14	umgesetzt
32	Zusammenfassung der IKS–relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk	15	umgesetzt
33	einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle; vollständige Erfassung der Unterlagen durch manipulationssichere Registrierung	16	umgesetzt
34	verstärkte Verankerung des Risikobewusstseins auf der obersten Führungs– und Aufsichtsebene	17	umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMASK und die IEF–Service GmbH hervor:

BMASGK

- (1) Die Aufsichtsagenden wären in einer Organisationseinheit zu bündeln. **(TZ 3)**
- (2) Der IEF–Service GmbH sollte eine restriktive Budgetplanung vorgegeben werden, die nur in begründeten Fällen und unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Steigerung des Kostenersatzes für die IEF–Service GmbH zulässt. **(TZ 11)**

BMASGK und IEF–Service GmbH

- (3) Die Variante zur Reduktion auf sechs Geschäftsstellen aus dem Standortkonzept wäre in Anbetracht der möglichen Einsparungseffekte zügig umzusetzen. **(TZ 6)**

IEF–Service GmbH

- (4) Aufbauend auf dem vorliegenden Entwurf vom Dezember 2016 wäre das neue Unternehmenskonzept möglichst rasch in Kraft zu setzen und um quantifizierte Ziele für das Fondsmanagement zum Sanierungsverfahren nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 zu ergänzen. **(TZ 4)**
- (5) Die Ressourcen je Bedienstete bzw. Bediensteten sollten laufend erfasst werden. **(TZ 8)**
- (6) Es wäre ein Kostenträger „Insolvenz“ auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall einzuführen, um darauf aufbauend gesicherte Entscheidungen nach dem Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 treffen zu können. **(TZ 13)**

Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

IEF–Service GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Wolfgang Tritremmel (17. August 2004 bis 24. September 2014)
MMag. Dr. Helwig Aubauer (seit 25. September 2014)

Stellvertretung

MR Mag. Josef Attila Horvath (8. Oktober 2009 bis 14. Juli 2013)
Dr. Hans Trenner (seit 15. Juli 2013)

Geschäftsführung

Mag. Wolfgang Pfabigan (seit 1. April 2005)
Mag. Richard Fuchsbichler, MBA (seit 15. Februar 2012)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Jänner 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

