

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 5. November 2018
GZ 300.292/004-P1-3/18

Entwurf eines ÖBAG-Gesetzes 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 25. Oktober 2018, GZ: BMF-070110/0050-1/5/2018, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

Das Vorhaben umfasst

- die formändernde Umwandlung der Österreichischen Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB) in eine Aktiengesellschaft mit der Firma Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG),
- die Übertragung von Bundesanteilen an der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) sowie die Beauftragung der ÖBAG mit der Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der VERBUND AG,
- die Schaffung eines Rahmens nach Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen zur Bereitstellung von Kapital, Finanzierungen und Garantien zur Förderung der Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich,
- die Vertretung in Aufsichtsräten von Beteiligungsgesellschaften durch von der ÖBAG gewählte oder nominierte Aufsichtsratsmitglieder und die Ausübung dieser Mandate insbesondere durch den Vorstand und leitende Angestellte der ÖBAG sowie
- die Schaffung einer gesetzlichen Möglichkeit, künftig neben weiter bestehender Verpflichtung der ÖBAG zur Sicherstellung und Aufrechterhaltung des Einflusses bei Beteiligungen auch Anteilserwerbe an bestehenden Beteiligungen innerhalb von gesetzlich definierten Grenzen vorzunehmen.

2. Zu den Änderungen im Bereich des Beteiligungsmanagements

2.1 Allgemein

Aus der Sicht des RH zentral sind die geplanten Änderungen im Bereich des Beteiligungsmanagements: Den Materialien zufolge trägt das Vorhaben zur „*Etablierung eines aktiven Beteiligungsmanagements mit den Kernbereichen Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Beteiligungsbetreuung und Sicherstellung einer durchgängigen wirkungsorientierten Steuerungskette*“ bei. Damit greifen die Erläuterungen eine Kritik des RH auf, der 2017 angemerkt hatte, dass „*die Voraussetzungen für eine durchgängige Steuerungskette, beginnend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 45 über eine Beteiligungsstrategie des Eigentümers (einschließlich Grundsätze der Gewinnausschüttung und Gewinnverwendung) bis hin zu unternehmensspezifischen, auch finanziellen Zielvorgaben für die Beteiligungsunternehmen der UG 45 fehlten*“ („Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“, Reihe BUND 2017/21, TZ 10).

Im selben Bericht beurteilte der RH die geteilte Zuständigkeit für die VERBUND AG – Anteilsrechteverwaltung beim BMFW und haushaltsrechtliche Vereinnahmung der Dividendenzahlungen (Vermögensrechte) beim BMF – als nicht zweckmäßig („Gewinnausschüttungen – Ziele und Vorgaben des Bundes“, Reihe BUND 2017/21, TZ 14). Nunmehr soll die ÖBAG die Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der VERBUND AG übernehmen (§ 7a des Entwurfs).

2.2 Zu § 7 Abs. 3 und 4 (Beteiligungsmanagement allgemein)

(1) § 7 Abs. 3 des vorliegenden Gesetzesentwurfs sieht vor, dass zusätzlich zur Teilnahme an Kapitalerhöhungen bei Beteiligungsgesellschaften der Erwerb weiterer Anteile ohne Beschluss der Bundesregierung möglich ist, wenn damit die Beteiligungsschwellen von 25, 50 oder 75 Prozent der Anteile am stimmberechtigten Grundkapital nicht überschritten werden. Der RH weist darauf hin, dass dadurch beispielsweise eine Aufstockung der Beteiligung an der OMV von 31,5 % auf 49,9 % ohne Beschluss der Bundesregierung und ohne Einschaltung des Beteiligungscommittees möglich wäre.

(2) § 7 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs sieht vor, dass für den „*Erwerb an Anteilen an anderen Unternehmen, die für den Wirtschaftsstandort Österreich von besonderer Bedeutung sind*“, ein Beschluss der Bundesregierung erforderlich ist. Aus der Sicht des RH geht weder aus dem Gesetzestext, noch aus den Gesetzesmaterialien hervor, unter welchen Voraussetzungen eine „besondere Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Österreich“ vorliegt; er erachtet deshalb eine diesbezügliche Präzisierung als notwendig.

2.3 Zu § 7 Abs. 5 (Instrumente zur Stärkung österreichischer Interessen im internationalen Standortwettbewerb)

Gemäß § 7 Abs. 5 ist die Bereitstellung von Instrumenten zur Stärkung österreichischer Interessen im internationalen Standortwettbewerb geplant: Den Materialien zufolge soll es zu einer „*Ausweitung von*

Finanzierungsmöglichkeiten für österreichische Unternehmen kommen, sofern diese vom Beteiligungskomitee als standortrelevant und strategisch bedeutsam eingestuft werden.“

(1) Aus der Sicht des RH bedarf § 7 Abs. 5 einer Reihe von Klarstellungen:

- Die zit. Bestimmung sieht vor, dass die ÖBAG im Rahmen der Vorgaben durch den Bundesminister für Finanzen entweder selbst oder über eine Tochtergesellschaft Minderheitsbeteiligungen an für den Standort relevanten Unternehmen eingehen sowie solchen Unternehmen Kredite, Garantien und sonstige Finanzierungen zur Verfügung stellen kann. Diese Maßnahmen bedürfen der Evaluierung und Zustimmung eines Beteiligungskomitees, welches bei der ÖBAG einzurichten ist. Der RH merkt an, dass zur Durchführung der in § 7 Abs. 5 vorgesehenen Maßnahmen ein Beschluss der Bundesregierung nicht erforderlich ist.

Er hält zudem auch hier eine Präzisierung der Wendung „*Stärkung österreichischer Interessen im internationalen Standortwettbewerb*“ für notwendig.

Er merkt weiters an, dass die Mitglieder des Beteiligungskomitees nicht durch den Eigentümer selbst, sondern durch den Vorstand und das Präsidium des Aufsichtsrats bestellt werden sollen.

Zudem sollen die Mitglieder des Beteiligungskomitees von den Organen der ÖBAG unabhängig sein. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zu ihrer Ernennung durch den Vorstand der ÖBAG mit Zustimmung des Aufsichtsratspräsidiums der ÖBAG, wobei der Vorstand die Zustimmung des Beteiligungskomitees vor Eingehen von Minderheitsbeteiligungen und Zurverfügungstellung von Krediten an Beteiligungen einzuholen hat.

- Das eingesetzte Kapital für die Bereitstellung von Instrumenten zur Stärkung österreichischer Interessen im internationalen Standortwettbewerb soll aus den Dividenden und Erlösen der ÖBAG zu finanzieren sein. Gleichzeitig soll aber der Bundesminister für Finanzen Grenzen für (durch die ÖBAG) aufzunehmende Finanzierungen für die Bereitstellung dieser Instrumente festlegen.

Diese beiden Passagen stehen grundsätzlich im Widerspruch: Einerseits hätten Finanzierungen der Instrumente nur aus dem Eigenkapital (Dividenden und Erlöse) der ÖBAG zu erfolgen. Eine Aufnahme von Fremdkapital wäre nicht vorgesehen. Andererseits hätte der Bundesminister für Finanzen Höchstgrenzen für das eingesetzte Kapital, aufzunehmende Finanzierungen und Garantien festzulegen.

Nach Ansicht des RH ist unklar, ob der Bundesminister für Finanzen diese Höchstgrenzen pauschal für die gesamte ÖBAG oder für jedes einzelne Projekt, welches von der ÖBAG finanziert wird bzw. für welches sie eine Garantie abgibt, festzulegen hat.

Weiters weist der RH darauf hin, dass an die Vergabe von Krediten und die Übernahme von Garantien aus risikopolitischer Sicht besondere Anforderungen geknüpft sind. So wären beispielsweise geeignete Strukturen zur Durchführung von Due Diligences, Risikobeurteilungen und der laufenden Risikoüberwachung und –steuerung aufzubauen sowie das interne Kontrollsystem entsprechend auszugestalten. Dies ist nur mit speziellem Fachwissen und erheblichem Aufwand durchführbar, was wiederum zur Kürzung der an den Bund abzuführenden Dividende der ÖBAG führt.

- Weiters ist nach Ansicht des RH die Bindungswirkung der Höchstgrenzen des Bundesministers für Finanzen ungewiss. Denn die Bestimmung normiert, dass „eine durch ein konkretes Projekt bedingte Überschreitung der darin festgelegten Limits (...) der Zustimmung des Bundesministers für Finanzen aufgrund einer begründeten Empfehlung des Beteiligungskomitees (bedarf)“.
- Nach Ansicht des RH fehlt auch eine Bestimmung, die vorsieht, dass Mitglieder des Beteiligungskomitees keine Organfunktion in einem Unternehmen ausüben dürfen, auf das ein Instrument nach § 7 Abs. 5 angewandt wird. Ansonsten bestünde eine Unvereinbarkeit von Funktionen.
- Gemäß Erläuterungen zu § 7 Abs. 5 des Gesetzesentwurfs hat das Beteiligungskomitee gemeinsam mit dem Vorstand Guidelines zu erstellen, die die Grundsätze der Investmentstrategie der ÖBAG enthalten sollen. Der RH merkt hierzu an, dass damit weder der Eigentümer noch der Aufsichtsrat der ÖBAG in die Erstellung der für den Vorstand maßgeblichen strategischen Vorgaben eingebunden sind.
- In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur Geschäftsfelderweiterung der ÖBAG wird angeführt, dass der Zielzustand das Vorliegen konkreter Richtlinien (Guidelines) hinsichtlich der Investmentstrategie vorsieht, die der Vorstand bei der Auswahl möglicher Zielunternehmen berücksichtigt. Das Beteiligungskomitee trifft auf Basis der Guidelines Investitionsentscheidungen.

Nach Ansicht des RH sollte eine Verpflichtung zur Aufstellung von Richtlinien über die Anwendung der Instrumente im Sinne des § 7 Abs. 5 im Gesetz verankert werden, ebenso, wer diese zu erstellen bzw. zu genehmigen hat. In diesen sollten auch Mindestanforderungen für die Bereitstellung der Instrumente wie z.B. hinsichtlich einer Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals, der Rentabilität, Zielwerte für eine anzustrebende Kapitalstruktur, ferner Mindestanforderungen hinsichtlich Risikomanagement sowie Berichterstattung und Controlling vorgegeben werden.

(2) Laut den Erläuterungen wird auf Basis des derzeitigen Umfangs der Aufgaben ein Vorstandsmitglied als ausreichend erachtet. Aus Sicht des RH erscheint v.a. auch im Hinblick auf die erforderlichen Vertretungsbefugnisse die Sicherstellung des 4-Augen-Prinzips erforderlich.

(3) Die Möglichkeit einer Abschlagszahlung auf den voraussichtlichen Bilanzgewinn (Vorabdividende) seitens des Vorstands an den Aktionär nach Beginn des Geschäftsjahres sollte nur in dem Ausmaß erfolgen, indem die Dividende aus dem operativen Cashflow finanziert werden kann, nicht jedoch, wenn die Vorabdividende zwischenfinanziert werden müsste.

(4) Aus dem Entwurf geht nicht hervor, zu welchen Konditionen die ÖBAG die in § 7 Abs. 5 genannten Maßnahmen wie Kreditvergaben, Garantieübernahmen und sonstige Finanzierungen durchführen wird. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die Berücksichtigung möglicher beihilfenrechtlicher Aspekte.

(5) Aus Sicht des RH wäre für die Vergabe von Krediten, die Übernahme von Garantien und die Durchführung sonstiger Finanzierungen bereits bestehende Institutionen des Bundes wie beispielsweise die Austria Wirtschaftsservice heranzuziehen, wodurch auch die Beachtung der Vorschriften des europäischen Beihilfenkontrollrechtes gewährleistet wäre.

2.4 Zum Entfall von § 1 Abs. 4 und 5 (Pensionssicherungsbeiträge)

Der RH weist darauf hin, dass der Entfall der Möglichkeit von Pensionssicherungsbeiträgen auf Grundlage aktuell nicht vorliegender Anwendungsfälle mögliche zukünftige Entwicklungen außer Acht lässt.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) In den Materialien sind für die Jahre 2018 bis 2022, basierend auf der Reduktion der Mitbefassung in operativen Angelegenheiten der ÖBIB bzw. ÖBAG, kalkulatorische Einsparungen beim administrativen Aufwand des Bundesministeriums für Finanzen von jährlich zwischen 40.000 EUR und 44.000 EUR angegeben. Dies obwohl nach weiteren Angaben keine realen Einsparungen zu erwarten sind, weil die freigewordenen Personalkapazitäten zukünftig verstärkt für Maßnahmen im Beteiligungs- und Liegenschaftsmanagement benötigt werden. Aus Sicht des RH wären hierbei die realen finanziellen Auswirkungen darzustellen.

(2) Weiters werden die von der ÖBAG getragenen Aufwendungen der Umgründung sowie die künftigen Aufwendungen für die Vergütung des Vorstands und des Aufsichtsrats sowie des Beteiligungskomitees aufgrund der Größenordnung und der natürlichen Schwankungen des Geschäftsverlaufs die Höhe der jährlichen Dividende nicht beeinflussen. Der RH merkt hierzu an, dass in den Gesetzesmaterialien zum ÖBIB-Gesetz 2015 im Zusammenhang mit der Auflösung des Aufsichtsrats Einsparungen in Höhe von 245.000 EUR jährlich angeführt waren (458 BlgNR XXV. GP S. 11); aus der Sicht des RH stellt dies bei einer erneuten Einrichtung eines Aufsichtsrats und eines Beteiligungskomitees durchaus eine zu berücksichtigende Größenordnung dar.

(3) Die Abwicklung dieser Vorgänge und der Aufbau der dafür erforderlichen Strukturen erfordern einen entsprechenden Sach- und Personalaufwand bzw. Know-how (wobei unklar ist, ob die ÖBAG die erforderlichen Strukturen selbst aufbauen wird oder ob sie sich anderer Stellen bedient).

(4) Weitere Angaben zu den finanziellen Auswirkungen fehlten, weil die konkrete Art und Weise des Eingehens von Minderheitsbeteiligungen, der Kreditvergabe und der Garantieübernahme sowie der tatsächliche finanzielle Rahmen des Bundesministers für Finanzen dazu noch festzulegen sind. Aus der Sicht des RH gehen jedoch derartige Investitionsmaßnahmen jedenfalls zu Lasten der Dividende und führen damit zu Einnahmenausfällen für den Bund. Ebenso unterblieb eine Bewertung des abzuschließenden Managementvertrags zwischen Republik und ÖBAG i.Z.m. den VERBUND AG-Anteilen.

(5) Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

4. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben,

BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall mit vier Arbeitstagen signifikant unterschritten, weshalb eine umfassende und abschließende Beurteilung nicht möglich war.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

