

Abwicklungskonzept COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes (COFAG)

Auftrag

Am 27. Juni 2023 wurde die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes beauftragt, gemeinsam mit der COFAG ein Abwicklungskonzept für die COFAG auszuarbeiten und dieses als Entscheidungsgrundlage dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

Ziel

Dieses Konzept hatte zwei Erfordernisse zu erfüllen:

- Berücksichtigung allfälliger Ergebnisse aus dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof betreffend die Prüfung des ABBAG-Gesetzes
- Vereinfachung der Beteiligungsstruktur des Bundes

Als Abgabetermin wurde der 8. bzw. 24. November 2023 genannt.

Phase I:

Abstimmung mit BMF, um Art und Umfang der verbleibenden Tätigkeit zu beschreiben sowie Rahmenbedingungen für deren rasche Abarbeitung festzulegen

Phase II:

Diskussion über Vor- und Nachteile einer rein gesellschaftsrechtlichen Abwicklung der COFAG mittels Vertrags versus gesetzlicher Regelung

VfGH-Erkenntnis



Phase III:

Ausgestaltung des Konzepts in Abstimmung mit VfGH-Erkenntnis

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Abwicklungskonzeptes ist dessen Umsetzung umso einfacher, je kleiner und weniger komplex die Gesellschaft zum Zeitpunkt der Abwicklung ist.

Daraus folgt:

- Möglichst viele Aufgaben sind vor einer Abwicklung durch die Gesellschaft selbst zu erledigen
- Zur bestmöglichen Erledigung ihrer Aufgaben ist die operative Leistungsfähigkeit der Gesellschaft möglichst uneingeschränkt bis zur Übergabe der Tätigkeiten zu erhalten

Erkenntnis des VfGH führt zur Aufhebung von Teilen des ABBAG-Gesetzes

Notwendige Voraussetzungen für Auslagerung der Tätigkeit durch den Bund

Im Herbst 2022 hatte der VfGH beschlossen, mehrere Bestimmungen des ABBAG-Gesetzes auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

ABBAG-Gesetz sieht vor, dass COFAG – eine mittelbar im Eigentum des Bundes stehende GmbH – zugunsten von Unternehmen in pandemiebedingten Schwierigkeiten finanzielle Maßnahmen ergreift.

Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit müssen erfüllt sein

Sachlichkeit

Ausgelagerte Tätigkeit darf keine Kernaufgabe des Staates darstellen

Kernaufgabe

Zuständiges oberstes Verwaltungsorgan hat ausreichendes Durchgriffsrecht

Ingerenz

Am 5. Oktober 2023 hob der VfGH mehrere Bestimmungen betreffend die COFAG im ABBAG-Gesetz als verfassungswidrig auf, weil gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßend.

Begründung: Wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Entscheidung über Gewährung / Rückforderung von Förderungen sind Teil der staatlichen Verwaltung.

Sehr vereinfachend können folgende COFAG-Tätigkeiten unterschieden werden:

A

Tätigkeiten, die nicht vom VfGH-Erkenntnis betroffen sind (Auszug)

- Übernahme gezogener Garantien von aws und ÖHT
- Gestionierung bestehender Garantien (Kooperation mit OeKB)
- Reporting, IT, Daten etc.

B


Tätigkeiten, die vom VfGH-Erkenntnis betroffen* sind (Auszug)


- Vergabe von Förderungen
- Kontrolltätigkeit im Zusammenhang mit Fördervergabe
- Rechtsverfolgung und Rückforderung von Förderungen

- VfGH-Erkenntnis lässt die COFAG zwar als Gesellschaft bestehen, Aufhebung des Unternehmensgegenstands hinsichtlich COVID-19-Beihilfen im ABBAG-Gesetz erlaubt es ab dem 1. November 2024 aber nicht mehr, dass die COFAG oder andere Gesellschaften diese Tätigkeiten durchführen dürfen. Rein gesellschaftsrechtliche „Verschiebung“ der Aufgaben wäre unrechtmäßig. Neuregelung der Tätigkeiten hat durch Gesetz zu erfolgen.
- Auch wenn andere Tätigkeiten nicht vom VfGH-Erkenntnis betroffen sind, ist es aus Sicht der ABBAG ratsam, deren zukünftige Ausgestaltung ebenfalls per Gesetz zu regeln, um eine gesamthafte Regelung und Erledigung sicherzustellen sowie Rechtsicherheit zu gewährleisten.


* Die vom VfGH-Erkenntnis umfassten Tätigkeiten – insbesondere im Bereich der Fördervergabe – wurden im Rahmen der Konzepterstellung mit dem Verfassungsdienst des BKA abgestimmt.

Gesetzliche Regelung zur Abwicklung der COFAG ist erforderlich, diese hat

- 
1. das ABBAG-Gesetz und andere Rechtsquellen, die vom Wegfallen der COFAG betroffen sind, zu reparieren,
 2. die zukünftige Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung zu definieren
 3. und die finale Abwicklung der COFAG festzulegen.



Tätigkeiten aus dem Bereich A können zukünftig durch den Bund oder weiterhin von Privatrechtsträgern, entweder von der ehemaligen COFAG oder anderen Gesellschaften, erledigt werden. Für die denkbaren Varianten siehe Folie 7.



Tätigkeiten aus dem Bereich B können zukünftig ausschließlich durch den Bund erledigt werden. Für die operative Ausgestaltung gibt es im Wesentlichen drei Varianten, die auf den Folien 7 – 10 beschrieben werden.

Innerhalb der gesetzlichen Regelung ergibt sich eine Vielzahl möglicher Ausgestaltungsvarianten

A

Tätigkeiten, die nicht vom VfGH-Erkenntnis betroffen sind (Auszug)

B

Tätigkeiten, die vom VfGH-Erkenntnis betroffen* sind (Auszug)

ENTWEDER

ALLE AUFGABEN IN UNMITTELBARER BUNDESVERWALTUNG

ODER AUFSPLITTUNG

A

Tätigkeiten, die nicht vom VfGH-Erkenntnis betroffen sind (Auszug)

B

Tätigkeiten, die vom VfGH-Erkenntnis betroffen* sind (Auszug)

PRIVATRECHTSTRÄGER

AWS, OeKB, ÖHT

COFAG

ABBAG

BUND

INSOURCING

TEILWEISES OUTSOURCING

SERVICE-
GESELLSCHAFT

PERSONAL-
GESTELLUNG

* Die vom VfGH-Erkenntnis umfassten Tätigkeiten – insbesondere im Bereich der Fördervergabe - wurden im Rahmen der Konzepterstellung mit dem Verfassungsdienst des BKA abgestimmt.

Umsetzung:

- Rechtliche Zuständigkeit im Bereich der Fördervergabe fällt an den Bund
- Der Bund schafft interne organisatorische Zuständigkeit in der Verwaltung und dafür erforderliche Planstellen, die mit vorhandenem Personal der COFAG und/oder neuen Mitarbeitern besetzt werden

Vorteile

- Rechtskonforme Umsetzung
- Keine ausgelagerten Beteiligungsgesellschaften notwendig – die Aufgabenerfüllung erfolgt durch den Bund

Nachteile

- Risiko, dass die operative Leistungsfähigkeit der COFAG bereits vor 31. Oktober 2024 leidet (Mitarbeiterabgang, fehlende Perspektive)
- Risiko, dass eine große Anzahl an offenen Anträgen auf den Bund übergeht
- Risiko, dass Aufbau/Übergang der Ressourcen nicht gelingt, somit der Transfer/Aufbau von Know-how scheitert und die neue Einheit nicht oder nur zeitverzögert ihre Aufgaben erfüllen kann

- Rechtlich unstrittigste Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses
- Um operatives Risiko vor und nach Übergang zu minimieren, sind begleitende Maßnahmen notwendig: Anreiz- und Retentionmaßnahmen sowohl in der COFAG als auch in der Verwaltung

Umsetzung:

- Rechtliche Zuständigkeit im Bereich der Fördervergabe fällt an den Bund
- Der Bund schafft interne organisatorische Zuständigkeit und nutzt vorhandenes Personal der ehemaligen COFAG im Rahmen einer Personalgestellung

Vorteile

- Rechtskonforme Umsetzung
- Keine operative Tätigkeit in einer ausgelagerten Beteiligungsgesellschaft notwendig (ausschließlich Personalgestellung)

Nachteile

- Eine Personalgestellung reduziert zwar die in Variante 1 angeführten operativen Risiken in Bezug auf Mitarbeiter und Know-how Transfer, diese bestehen jedoch weiter
- Risiko „Betriebsübergang“, da Geschäftstätigkeit auf reine Personalbereitstellung reduziert
- Höhere Komplexität aufgrund der Übertragung der persönlichen Weisungsbefugnis und der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung auf den zuständigen Bundesminister

- Rechtlich zulässige Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses
- Um operatives Risiko vor und nach Übergang zu reduzieren, sind begleitende Maßnahmen notwendig

Umsetzung:

- Rechtliche Zuständigkeit im Bereich der Fördervergabe fällt an den Bund
- Der Bund schafft interne organisatorische Zuständigkeit und nutzt private Gesellschaft zur operativen Erledigung der Arbeiten im Innenverhältnis

Vorteile

- Rechtskonforme Umsetzung
- Höhere Wahrscheinlichkeit, dass Personalstand und Schlüsselarbeitskräfte gehalten werden können und damit größere Zahl von Anträgen vor dem 31. Oktober 2024 erledigt werden kann
- Bund tritt nach außen hin in Erscheinung
- Servicegesellschaft reduziert Notwendigkeit nach raschem internen Know-how Aufbau

Nachteile

- Gefahr von Schnittstellenproblemen zwischen Bund und Dienstleistungsgesellschaft
- Kein unmittelbarer Aufbau von Know-how und Personal in Bundesverwaltung für operative Erledigung der COVID-Förderaufgaben
- Abwicklungsauftrag wird erst später umgesetzt

- Rechtlich zulässige Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses
- Um operatives Risiko sowohl vor und nach dem Übergang zu reduzieren, sind begleitende Maßnahmen notwendig