



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2  
A-1033 Wien  
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0  
Fax +43 (1) 712 94 25  
office@rechnungshof.gv.at

## RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 28. MÄRZ 2013

REIHE BUND 2013/03

FLÜCHTLINGSBETREUUNG DER LÄNDER SALZBURG,  
STEIERMARK UND WIEN

TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM  
EINKOMMENSTEUERRECHT

WELLCON GESELLSCHAFT FÜR PRÄVENTION UND  
ARBEITSMEDIZIN GMBH

QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER  
PATIENTENBEHANDLUNG IN DEN  
LANDESKRANKENHÄUSERN MITTERSILL UND TAMSWEG,  
IN DEN KRANKENHÄUSERN ZELL AM SEE UND  
OBERNDORF SOWIE IM KRANKENHAUS DER  
BARMHERZIGEN BRÜDER IN SALZBURG

DIPLOMATISCHE AKADEMIE WIEN

A 23 – ANSCHLUSSSTELLE SIMMERING

## INHALTSVERZEICHNIS

### FLÜCHTLINGSBETREUUNG DER LÄNDER SALZBURG, STEIERMARK UND WIEN

Prüfungsziel .....	6
Aufgaben der Länder .....	6
Finanzielle Entwicklung .....	7
Grundversorgungsvereinbarung .....	8
Kostensätze .....	8
Beratung und Betreuung .....	9
Unterbringung .....	10
Sondersubvention .....	10
Quotenerfüllung .....	11
Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung .....	11
Verrechnungen zwischen Bund und Ländern .....	12
Kostenausgleich zwischen den Ländern .....	12
Finanzielles Berichtswesen .....	13
Schlussempfehlungen: .....	13

### TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM EINKOMMENSTEUERRECHT

Prüfungsziele .....	18
Ausgangslage .....	19
Definition der Steuerbegünstigung .....	19
Befristungen .....	19
Förderungsbericht der Bundesregierung .....	19
Anzahl der Maßnahmen .....	19
Einnahmefälle .....	20

Ziele .....	21
Wirkungen .....	22
Verwaltungsaufwand .....	22
Umfang des Steuerrechtsbestands .....	22
Ausmaß des Verwaltungsaufwands .....	23
Kostentreiber .....	23
Risikomanagement .....	23
Einzelne Begünstigungen .....	24
Spendenbegünstigungen .....	24
Forschungsförderung .....	25
Bildungsprämie und Bildungsfreibetrag .....	26
Sonderausgaben .....	26
Kinderfreibetrag .....	27
Verlustabzug (Verlustvortrag) .....	27
Schlussempfehlungen .....	28
WELLCON GESELLSCHAFT FÜR PRÄVENTION UND ARBEITSMEDIZIN GMBH	
Prüfungsziel .....	32
Gesellschaftsvertrag .....	32
Personalwesen .....	33
Bestellung der Geschäftsführer .....	33
Bonuszahlungen an angestellte Ärzte .....	33
Bonuszahlungen an Werkvertragsärzte .....	33
Vergütung von Reisekosten .....	34
Versteuerung von Firmenparkplätzen .....	34
Leistungserbringung .....	34
Leistungsangebot .....	34

Erfassung und Abrechnung der Leistungen .....	34
Kundenzufriedenheitsanalyse .....	35
Wirkungsorientierung und Genderaspekte .....	35
<b>Organisation und Verwaltung</b> .....	35
Ablauforganisation und Internes Kontrollsystem .....	35
Buchhaltung und Lohnverrechnung .....	36
<b>Informationstechnologie</b> .....	36
IT–Beschaffung .....	36
IT–Betrieb .....	36
Vertrags–Datenbank .....	37
Sonstige Feststellungen .....	37
Wirtschaftliche und finanzielle Situation .....	37
Schlussempfehlungen .....	37
<b>QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IN DEN LANDESKRANKENHÄUSERN MITTERSILL UND TAMSWEG, IN DEN KRANKENHÄUSERN ZELL AM SEE UND OBERNDORF SOWIE IM KRANKENHAUS DER BARMHERZIGEN BRÜDER IN SALZBURG</b>	
Prüfungsziel .....	42
Grundlagen der Qualitätssicherung in den Krankenanstalten .....	43
Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten .....	43
Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe .....	44
Schlussempfehlungen .....	46
<b>DIPLOMATISCHE AKADEMIE WIEN</b>	
Ziel der Gebarungsüberprüfung .....	51
Leistungen der DA .....	51
Unternehmenskonzept .....	51
Bewerberzahlen .....	52

Aus- und Fortbildungsleistungen für das BMeiA .....	52
Aufnahme in den diplomatischen Dienst im BMeiA .....	52
Finanzierung der DA .....	52
Lukrierung zusätzlicher Mittel .....	53
Betriebswirtschaftliche Führung – Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung .....	53
Organisation und Personal .....	53
Anmeldung und Abrechnung von Personal für das BMeiA .....	54
Einrichtung einer Revision .....	54
Investitionen .....	54
Vergabe von Stipendien .....	55
Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie .....	55
Schlussempfehlungen: .....	55

#### A 23 – ANSCHLUSSSTELLE SIMMERING

Prüfungsziel .....	58
Planungen bis 2006 .....	58
Verkehrswirksamkeit .....	59
Ausbaumaßnahmen .....	59
Fortsetzung der Planung ab 2006 .....	59
Kostenschätzung ASt Simmering .....	60
Kostenschätzung B 225 .....	60
Ist-Kosten .....	60
Projektstopp .....	61
Bauprogramme .....	61
Ausblick .....	61
Schlussempfehlungen .....	62

## **FLÜCHTLINGSBETREUUNG DER LÄNDER SALZBURG, STEIERMARK UND WIEN**

Das im Jahr 2004 zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarte System der Flüchtlingsbetreuung (Grundversorgung) war, wie die Überprüfung bei den Ländern Salzburg, Steiermark und Wien zeigte, in mehreren Punkten reformbedürftig. Strittige Fragen, wie die Anpassung der Kostensätze und der Umfang des Begünstigtenkreises, blieben mehrere Jahre ungelöst. Dies beeinträchtigte optimale Lösungen, wie die ausreichende Verfügbarkeit von Flüchtlingsquartieren in den Ländern Salzburg und Steiermark. Eine Schiedsinstanz zur zeitnahen Lösung von Konflikten war nicht eingerichtet.

Die Erfüllung der Aufnahmequoten durch die Länder blieb unausgewogen, die Berechnung der Quotenerfüllung war verbesserungsbedürftig.

Die detailliert geregelte Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen den Ländern andererseits konnte nicht verhindern, dass Mehrkosten aus den bei einem Land überhöhten Beratungs- und Betreuungskosten von den anderen Partnern der Grundversorgungsvereinbarung mitgetragen werden mussten.

Im Unterschied zum Land Wien brachten die Länder Salzburg und Steiermark die Flüchtlinge überwiegend in organisierten Quartieren unter und schöpften Möglichkeiten zur kostengünstigeren individuellen Unterbringung nicht aus.

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es, die Aufgabenwahrnehmung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zu beurteilen und vergleichend darzustellen. Zentrale Prüfungsthemen waren die Organisation der Grundversorgung in den Ländern bzw. die Zusammenarbeit mit dem Bund aus der Sicht der überprüften Länder, die Erfüllung der Flüchtlingsquoten je Bundesland, die Funktionsweise und Zweckmäßigkeit der Betreuung, die Finanzierung der Grundversorgungsleistungen sowie die Kontrollmechanismen. Diese Überprüfung schloss an Gebarungsüberprüfungen betreffend die Flüchtlingsbetreuung des Bundes aus den Jahren 2007 bzw. 2009 an. (TZ 1)

### **AUFGABEN DER LÄNDER**

Nach Zuteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden aus den Erstaufnahme- und Betreuungsstellen des Bundes waren die Bundesländer für die Betreuung dieser Personen

zuständig. Bei der Versorgung der in ihre Betreuung aufgenommenen Fremden konnten sich die Länder humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege bedienen. (TZ 4)

Eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes (Grundversorgungsvereinbarung) regelte die Aufgaben- und Kostenverteilung hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zwischen Bund und Ländern. Die Kosten wurden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 geteilt, für den Zeitraum eines Asylverfahrens über zwölf Monate bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu tragen. Außerdem waren Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern nach Maßgabe der Erfüllung der Aufnahmequoten zu leisten. (TZ 5, 7)

#### FINANZIELLE ENTWICKLUNG

Die Ausgaben und die — im Wesentlichen aus Refundierungen des Bundes bestehenden — Einnahmen der drei Länder für die Flüchtlingsbetreuung waren in den Jahren 2007 bis 2011 rückläufig. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2011 beim Land Salzburg auf rd. 7,7 Mio. EUR, beim Land Steiermark auf rd. 19,0 Mio. EUR und beim Land Wien auf rd. 33,2 Mio. EUR; dabei war seit dem Jahr 2007 eine Verminderung zwischen rd. 10 % (Salzburg) und rd. 39 % (Steiermark) zu verzeichnen, was den Rückgang der Anzahl der betreuten Fremden in diesem Zeitraum widerspiegelte. Allerdings konnten aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung in den Ländern Salzburg und Steiermark und der daraus resultierenden nicht leistungszeitraumbezogenen Buchungen der Einnahmen und Ausgaben die Rechnungsabschlussdaten nicht als Basis für eine aussagekräftige Analyse der finanziellen Entwicklung anhand der Entwicklung der Zahl betreuter Personen im Bereich der Grundversorgung herangezogen werden. Die perioden- und leistungsbezogen abgegrenzte Erfassung der Erträge und Aufwendungen auf Kostenstellen im FSW erachtete der RH als zweckmäßig. Die Ermittlung der Gesamtkosten der Grundversorgung war wegen Fehlens einer vollständigen Kostenrechnung bei den drei Ländern nur näherungsweise möglich. Ein Überblick über die Gesamtkosten der Grundversorgung fehlte. (TZ 7, 8)

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 lagen die gesamten Ausgaben (vorfinanzierte Leistungen des Landes vor Refundierungen) je betreuter Person im Land Steiermark mit durchschnittlich rd. 6.200 EUR pro Jahr um 12 % über den Ausgaben in Salzburg und um 19 % über den Ausgaben in Wien. Jeweils mehr als 70 % der Ausgaben der drei Länder entfielen auf Unterbringung und Verpflegung der betreuten Personen. (TZ 8)

## GRUNDVERSORGUNGSVEREINBARUNG

Die Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung war in einzelnen Punkten zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, vor allem dem Land Wien, strittig; unter anderem deshalb, weil die Definition des Kreises der zu Betreuenden (Zielgruppe) in der Grundversorgungsvereinbarung auf andere Rechtsvorschriften verwies und diese später geändert wurden. Eine Anpassung der Grundversorgungsvereinbarung an die geänderte Rechtslage war jedoch unterblieben. Im Rahmen des Kostenausgleichs zwischen den Ländern und dem Bund verweigerte das BMI dem Land Wien die Refundierung der Kosten für bestimmte Gruppen von Fremden. Dies betraf auch Grundversorgungsleistungen des Landes Wien an Personen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen war und die an ihrer Abschiebung nicht mitwirkten. (TZ 9)

Eine Einigung über diese Fragen wurde über mehrere Jahre nicht erzielt und auch in dem nach der Grundversorgungsvereinbarung eingerichteten Koordinationsrat, bestehend aus Vertretern des Bundes und aller Länder, nicht bereinigt. Eine Schiedsinstanz, die binnen angemessener Frist über Konflikte zu entscheiden hätte, war nicht eingerichtet. Gespräche auf politischer Ebene Anfang 2012 brachten in einem der strittigen Punkte jedoch eine Annäherung der Standpunkte. (TZ 9)

## KOSTENSÄTZE

Für die meisten Leistungen (insbesondere Unterbringung und Verpflegung) waren in der Grundversorgungsvereinbarung seit dem Jahr 2004 betragliche Höchstsätze festgelegt. (TZ 10)

Infolge der Geldwertentwicklung diskutierte der Koordinationsrat seit dem Jahr 2007 wiederholt eine Erhöhung der Sätze, dies angesichts von zunehmenden Schwierigkeiten, eine angemessene Versorgung, insbesondere für die Unterbringung zu gewährleisten. Über die Vornahme bzw. das Ausmaß der Erhöhung erzielte der Koordinationsrat jedoch jahrelang keine Einigung. Erst durch eine Kontaktnahme auf politischer Ebene (Bundesministerin für Inneres, Landeshauptleute) Ende 2011 kam im März 2012 im Koordinationsrat eine Einigung über Erhöhungen einzelner Leistungen um bis zu rd. 12 % zustande. (TZ 10)

Eine Ermächtigung des Koordinationsrates, die in der Grundversorgungsvereinbarung enthaltenen Kostensätze nach bestimmten Kriterien anzupassen, was auch den mit Änderungen dieser Vereinbarung verbundenen legislativen Aufwand gering halten würde, bestand nicht. (TZ 10)

## BERATUNG UND BETREUUNG

Die drei Länder machten von der Möglichkeit, sich humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen, bei der Erbringung der Beratungs- und Betreuungsleistungen Gebrauch. Während die Entgeltsätze der Länder Salzburg und Wien auf annähernd gleichem Niveau lagen und auch annähernd den Sätzen eines einschlägigen Kollektivvertrags entsprachen, lagen die Entgeltsätze des Landes Steiermark im Zeitraum 2007 bis 2010 um 50 % bis 95 % über jenen von Salzburg und Wien. Dies entsprach einem durchschnittlichen Mehraufwand von jährlich rd. 550.000 EUR. Unter anderem erschien der Entgeltansatz für Reisekosten überhöht. (TZ 17)

Die jährlichen Direktvergaben der Beratungs- und Betreuungsleistungen an eine humanitäre Organisation durch das Land Salzburg entsprachen nicht dem Vergaberecht; außerdem wäre eine Vergabe über einen mehrjährigen Zeitraum — wie bei den beiden anderen Ländern — zweckmäßiger. (TZ 12, 16)

Die Akontozahlungen des Landes Salzburg an die für die Auszahlung von Grundversorgungsleistungen betraute Organisation waren überhöht. (TZ 14)

Der mit der Flüchtlingsbetreuung des Landes Wien beauftragte Fonds Soziales Wien vergütete zwei Organisationen, die Beratungsleistungen erbrachten, die Umsatzsteuer ohne vertragliche Grundlage, was zu Mehrausgaben von insgesamt rd. 240.000 EUR führte. (TZ 17)

Die Anzahl der betreuten Personen, die auf einen Betreuer entfiel, lag beim Land Salzburg am höchsten und in Wien am niedrigsten; ein Zusammenhang dieser unterschiedlichen Intensität der Aufgabenwahrnehmung mit einer geringen Kontrolldichte insbesondere beim Land Salzburg, aber auch beim Land Steiermark, lag nahe. (TZ 13, 18, 27)

Vor-Ort-Überprüfungen bei den mit der Administration und Beratung beauftragten Institutionen wurden vom Land Salzburg überhaupt nicht, vom Land Steiermark nur äußerst selten durchgeführt; dies, obwohl selbst gelegentliche und auf wenige Stichproben beschränkte Prüfungen Präventivwirkung zeigen. (TZ 18)

Österreichweit einheitliche Regelungen über Inhalt und Umfang der Informations- und Beratungsleistungen, über die Höhe der diesbezüglichen Entgelte sowie über Art und Umfang von Kontrollen bei den mit der Grundversorgungsadministration und der Beratung beauftragten Institutionen fehlten. (TZ 16 bis 18)

## UNTERBRINGUNG

Von der Möglichkeit, hilfs- und schutzbedürftige Fremde in organisierten Quartieren oder individuell unterzubringen, machten die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 waren in Wien rd. 31 %, in Salzburg rd. 45 %, in der Steiermark hingegen rund zwei Drittel der Personen in organisierten Quartieren untergebracht. (TZ 20, 21)

Die organisierte Unterbringungsform war auf Grundlage der Kostensätze der Grundversorgungsvereinbarung, je nach Familiengröße und -zusammensetzung, deutlich, und zwar zwischen rd. 100 % und 400 % teurer als die individuelle Unterbringung, für die freilich bestimmte Voraussetzungen vorliegen mussten. Die Möglichkeiten zur Vornahme der individuellen Unterbringung — und damit ein erhebliches Einsparungspotenzial — waren in den Ländern Salzburg und Steiermark nicht ausgeschöpft. (TZ 22)

Qualitätsstandards für die Quartiere sowie Vorkehrungen zur Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften waren bei allen drei Ländern angemessen. (TZ 23, 24)

Die drei Länder trafen geeignete Vorkehrungen zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Hinsichtlich der Zuordnung der Betroffenen in drei vorgesehene Unterbringungskategorien (mit unterschiedlicher Betreuungsintensität) bestand bei den drei Ländern jedoch keine einheitliche Vorgangsweise. (TZ 25)

Möglichkeiten zur Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten wurden in den drei Ländern genutzt. (TZ 26)

Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der Länder Salzburg und Steiermark hinsichtlich der Unterkünfte vor Ort fanden nur selten statt. (TZ 27)

## SONDERSUBVENTION

Das Land Steiermark gewährte an jene NGO, die im Rahmen der Grundversorgung die Beratung durchführte und als Quartiergeber auftrat, für die Unterbringung und Betreuung von hilfsbedürftigen Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf ab 2008 eine Sondersubvention von jährlich 200.000 EUR. Es war nicht bekannt, welche Sonderbetreuungsleistungen die Sondersubvention abdeckte bzw. für welche Personen diese Subvention gewährt wurde. Dadurch war nicht ausgeschlossen, dass die NGO Subventionen für einen Verwendungszweck erhielt, der ohnehin schon mit Leistungen aus der Grundversorgung abgegolten wurde. (TZ 28)

## QUOTENERFÜLLUNG

Um eine gleichmäßige Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Österreich zu gewährleisten, sind auf die einzelnen Länder entfallende Kosten, die in Durchführung der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, — soweit sie nicht vom Bund zu refundieren sind — nach der Wohnbevölkerung auszugleichen. Während das Land Wien die Quote deutlich übererfüllte, verfehlten die Länder Salzburg und Steiermark die Quotenerfüllung, wenngleich nicht in so hohem Ausmaß wie andere Bundesländer. (TZ 30)

Diese strukturell unterschiedliche Quotenerfüllung war in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit geeigneter Quartiere, dem Widerstand von Gemeinden gegen die Eröffnung von Flüchtlingsquartieren im ländlichen und kleinstädtischen Bereich der Länder Salzburg und Steiermark sowie mit der größeren Attraktivität, die Ballungszentren wie Wien für die Begünstigten aus der Grundversorgung haben, zu sehen. Daher erschien die bisherige Berechnungsweise der Quote — nach der Wohnbevölkerung — nicht hinreichend aussagekräftig für die Aufnahmemöglichkeit der Länder. Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung beschloss der Koordinationsrat jedoch, die Zuweisung der Asylwerber aus den Erstaufnahmezentren des Bundes probeweise anhand einer vom Land Salzburg vorgeschlagenen neuen Berechnungsweise vorzunehmen, um eine gleichmäßigere Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden auf die Länder zu erreichen. (TZ 31)

## ANRECHNUNG VON SOZIALLEISTUNGEN AUF DIE GRUNDVERSORGUNG

Gewährte Sozialleistungen sind in der Regel auf die Grundversorgungsleistungen anzurechnen; letztere sind unter Umständen zu kürzen bzw. rückzufordern. Informationen über den Bezug solcher Leistungen erhielten die Grundversorgungsstellen der Länder aus verschiedenen Quellen (Behörden, Abfragen des BMI). Der Bezug von Familienbeihilfe wurde den Grundversorgungsstellen im Wesentlichen durch gezielte Anfragen bei Finanzämtern bekannt. Die Länder Salzburg und Steiermark, nicht aber das Land Wien, stellten Nachforschungen über den Bezug von Familienbeihilfe durch grundversorgte Personen an; das Land Steiermark erhob Rückforderungsansprüche im Ausmaß von rd. 130.000 EUR. Vorkehrungen, die ungerechtfertigte mehrfache Gewährung von Sozialleistungen zu vermeiden, wie ein geregelter Datenaustausch, waren hinsichtlich der Familienbeihilfe lückenhaft. (TZ 33)

## VERRECHNUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Zur Durchführung der vierteljährlichen Abrechnung der Grundversorgungsleistungen zwischen Bund und Ländern entwickelte das BMI in Abstimmung mit den Ländern ein Abrechnungsmodul im Rahmen des Betreuungsinformationssystems. Das System ermöglichte zur Zeit der Gebarungüberprüfung im Wesentlichen eine zeitnahe und nachvollziehbare Abrechnung. Die Kostennoten der Länder wurden vom BMI zeitnah geprüft. (TZ 34)

Allerdings verursachte eine von der Grundversorgungsvereinbarung abweichende Programmierung finanzielle Nachteile für die Länder. Über eine entsprechende Umprogrammierung erzielten Bund und Länder im Jahr 2009 eine Einigung, nicht jedoch über die ebenfalls strittige Berechnung der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern für subsidiär Schutzberechtigte. Die für Anfang 2013 geplante Umprogrammierung lässt künftig eine korrekte Abrechnung erwarten, ermöglicht jedoch keine Korrektur für vergangene Zeiträume. (TZ 35)

Die Ausgaben, die der Bund in den Betreuungseinrichtungen und Erstaufnahmestellen für die Grundversorgung von Asylwerbern zu erbringen hatte, wurden ebenso wie die Länderausgaben zwischen Bund und Ländern geteilt (in der Regel im Verhältnis 60:40). Prüfteams aus Vertretern von jeweils drei Ländern prüften quartalsweise die Bundesausgaben. Diese Prüfungen erfolgten mit erheblichen Verzögerungen und wiesen Dokumentationsmängel auf. Einheitliche Leitlinien für die Durchführung dieser Prüfungen fehlten. (TZ 36, 37)

## KOSTENAUSGLEICH ZWISCHEN DEN LÄNDERN

Der in der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehene Kostenausgleich zwischen den Ländern nach dem Bevölkerungsschlüssel wurde mit erheblichen, teils jahrelangen zeitlichen Verzögerungen durchgeführt. (TZ 38)

Untererfüllungen der Quote an betreuten Personen durch ein Land bewirkten jedoch nicht unbedingt eine Ausgleichszahlung des Landes. Das Land Steiermark erhielt demnach Ausgleichszahlungen von den anderen Ländern, obwohl es die Betreuungsquote durchschnittlich nur zu rd. 90 % erfüllte. Dies war nicht nur auf gerechtfertigte Mehrbelastungen, sondern auch auf die durchschnittlich höheren Kosten aufgrund der überwiegend organisierten und damit teureren Unterbringung der Fremden und die höheren, betraglich nicht begrenzten Ausgaben für Beratungsleistungen zurückzuführen. (TZ 39)

## FINANZIELLES BERICHTSWESEN

Die finanziellen Berichte der Länder über Einnahmen und Ausgaben der Grundversorgung enthielten keine steuerungsrelevanten Kennzahlen (wie z.B. jährliche Ausgaben pro betreuter Person pro Unterbringungsart). Auch fehlte die vollständige Zuordnung der Zahlungen zum jeweiligen Leistungszeitraum. (TZ 40)

**Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

### ***Länder Salzburg, Steiermark und Wien***

*(1) Zur Lösung von strittigen Fragen zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Grundversorgungsvereinbarung wäre auf die Einführung eines Konfliktlösungsmechanismus hinzuwirken. Geeignet wäre die Einrichtung einer Schiedsinstanz, die binnen angemessener Frist über Konflikte zu entscheiden hätte. (TZ 9)*

*(2) Zur Erörterung von Problemstellungen und zur Bereinigung von Meinungsunterschieden wären auch regelmäßige bzw. fallbezogene Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen durchzuführen. (TZ 9)*

*(3) Die Länder sollten sich für eine Regelung einsetzen, die den Koordinationsrat ermächtigt, Kostensätze für Grundversorgungsleistungen unter Bedachtnahme auf bestimmte Kriterien einvernehmlich festzulegen. (TZ 10)*

*(4) Künftige Änderungen der Tarife der Grundversorgungsleistungen sollten neben spezifischen Kostenentwicklungen bspw. auch die Zahl unterzubringender Fremder, die Marktlage bei den jeweiligen Leistungen und die Situation der öffentlichen Haushalte berücksichtigen. Es wäre eine Verpflichtung zu Konsultationen zwischen den Vertragspartnern der Grundversorgungsvereinbarung zu fixieren, um die Kostensätze nach diesen Kriterien anzupassen. Die Länder sollten auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinwirken. (TZ 10)*

*(5) Es wäre auf eine Änderung des Kostenausgleichs zwischen den Partnern der Grundversorgungsvereinbarung dahingehend hinzuwirken, dass nur sachlich gerechtfertigte Mehrbelastungen der einzelnen Länder (z.B. höhere Aufwendungen aufgrund einer höheren Anzahl an unbegleiteten minderjährigen Fremden oder Sonderunterbringungsfällen) berücksichtigt werden. (TZ 39)*

*(6) Zur Vermeidung von Planungsunsicherheiten und Zinsverlusten wäre im Wege des Koordinationsrates auf eine zeitnahe Abwicklung des Kostenausgleichs zwischen den Ländern hinzuwirken. (TZ 38)*

*(7) Im Hinblick auf den unterschiedlichen Grad des Personaleinsatzes in den drei überprüften Ländern zur Administration der Grundversorgung wäre eine Evaluierung des Personaleinsatzes vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Maßnahmen getroffen werden. (TZ 13)*

*(8) Im Interesse einer gleichförmigen Aufgabenerfüllung und Kostentragung wäre im Koordinationsrat ein einheitlicher Rahmen für die aus der Grundversorgung zu tragenden Informations- und Beratungsaufgaben festzulegen. (TZ 16)*

*(9) Hinsichtlich der Beratungsleistungen wäre — neben dem bestehenden Personalschlüssel von 170 zu betreuenden Personen je Berater — auch eine einheitliche Regelung über die Entgelthöhe und über den Inhalt und den Umfang dieser Leistungen festzulegen. (TZ 17)*

*(10) Die Länder sollten darauf hinwirken, dass im Koordinationsrat Mindeststandards für die Kontrollen bei mit der Grundversorgungsadministration oder der Beratung beauftragten Institutionen festgelegt werden. (TZ 18, 19)*

*(11) Im Interesse einer verstärkten Unterbringung der Flüchtlinge in Privatquartieren wäre die vom Koordinationsrat bereits beschlossene Erhöhung der Kostensätze für die individuelle Unterbringung umzusetzen. (TZ 22)*

*(12) Im Hinblick auf die unterschiedliche Praxis in den drei überprüften Ländern bei der Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wären die Kriterien für die Einordnung dieser Personen in die verschiedenen Betreuungskategorien zu präzisieren. Um die Zuweisung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in die jeweils geeigneten Einrichtungen zu optimieren, sollten die Länder auf Beibringung entsprechender Informationen durch die Erstaufnahmestellen des Bundes dringen. (TZ 25)*

*(13) Um eine ungerechtfertigte Gewährung von Grundversorgungsleistungen neben dem Bezug anderer Sozialleistungen, wie insbesondere der Familienbeihilfe, zu vermeiden, sollten die Länder auf die Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Datenverfügbarkeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinwirken. (TZ 33)*

*(14) Hinsichtlich der Prüfung der — mit den Ländern zu verrechnenden — Bundesaussgaben durch die Länder wäre auf eine Evaluierung des aktuellen Prüfprozesses hinzuwirken, um künftig zeitnahe und regelmäßige Prüfungen sicherzustellen. Darüber hinaus sollten gemeinsame Leitlinien zu Prüfungsgrundlagen, -umfang, -schwerpunkten und -methodik ebenso wie eine einheitliche und transparente Dokumentation des Prüfungsergebnisses festgelegt werden. (TZ 37)*

### **Länder Salzburg und Steiermark**

(15) Im Hinblick auf die deutlich kostengünstigere individuelle Unterbringung gegenüber der organisierten Unterbringung von Asylwerbern wäre diesen das Wohnen in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen. (TZ 22)

(16) Es wären verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung durch Stärkung der Bewusstseinsbildung bei der regionalen Bevölkerung zu ergreifen. (TZ 31)

(17) Bei den mit der Beratung und Betreuung beauftragten Organisationen wären unangekündigte Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen. (TZ 18)

(18) Der Einsatz von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten wäre zu dokumentieren, um dieses Instrument einer Evaluierung zugänglich zu machen. (TZ 26)

### **Land Salzburg**

(19) Die Beratungsleistungen wären in einem vergaberechtlich vorgeschriebenen Verfahren sowie, um die Kontinuität der Leistungserbringung sicherzustellen, für einen mehrjährigen Zeitraum zu vergeben. (TZ 12, 16)

(20) Akontozahlungen des Landes an die mit der Betreuung beauftragte NGO wären auf ein angemessenes Niveau zu senken; weiters wären die Modalitäten für die Gewährung und Abrechnung des Akontos künftig vertraglich zu regeln. (TZ 14)

(21) Im Hinblick auf ihre unterschiedliche Finanzierung sollten die Aufgabenbereiche der Clearingstelle und der Beratung in den Vereinbarungen künftig sowohl vom Leistungsinhalt als auch von der Abrechnung getrennt erfolgen. (TZ 16)

(22) Die beauftragten Organisationen wären zu verpflichten, ihre Jahresberichte aussagekräftig (Aufschlüsselung der Leistungen nach Art und Umfang) zu gestalten. (TZ 19)

(23) Das Land sollte zumindest fallweise sein vertragliches Recht, in die Gebarungs- und Abrechnungsunterlagen der beauftragten Organisationen einzusehen, wahrnehmen. (TZ 19)

(24) Zur Sicherstellung der Kontrollen der Unterkünfte wären organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen und ein Prüfplan zu erstellen. (TZ 27)

*(25) Bei der regionalen Verteilung der Flüchtlinge wäre der Bezirk Salzburg-Umgebung verstärkt zu berücksichtigen. (TZ 32)*

*(26) Das finanzielle Berichtswesen wäre inhaltlich um gewährte Förderungen an Institutionen zu ergänzen; eine effiziente Steuerung des Aufgabenbereichs wäre durch den Aufbau eines Kennzahlensystems sicherzustellen. (TZ 40)*

### **Land Steiermark**

*(27) Es wäre zu erwägen, der mit der Auszahlung der Grundversorgung beauftragten NGO Akontozahlungen zu gewähren; im Gegenzug wäre jedoch eine Berücksichtigung von Vorfinanzierungskosten im Entgelt für die Information, Beratung und soziale Betreuung auszuschließen. (TZ 14)*

*(28) Im Hinblick auf die um 50 % bzw. bis 95 % über den in Salzburg und Wien liegenden Entgeltsätze für Beratung (mit geschätzten Mehrkosten von durchschnittlich rd. 550.000 EUR) wäre die Beratungsvereinbarung mit der betreffenden NGO zu evaluieren und spätestens im Zuge der neuerlichen Leistungsvergabe ein angemessenes Entgelt vorzusehen. (TZ 17)*

*(29) Zur Gewährleistung der Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften wäre eine verbindliche Hausordnung zu erlassen. (TZ 24)*

*(30) Ein Prüfplan für Kontrollen in den organisierten Quartieren wäre zu erstellen; die Vor-Ort-Kontrollen durch die Grundversorgungsstelle wären zu intensivieren. (TZ 27)*

*(31) Die Subventionsgewährung an eine mit der Abwicklung der Grundversorgung befasste NGO wäre einer kritischen Prüfung zu unterziehen, zumindest aber sicherzustellen, dass damit andere Leistungen abgegolten werden bzw. ein anderer Personenkreis betreut wird als durch Gewährung des erhöhten Tagsatzes. (TZ 28)*

*(32) Auf eine gleichmäßigere Aufteilung der Flüchtlinge innerhalb des Landes wäre hinzuwirken. (TZ 32)*

*(33) In den Leistungsvereinbarungen mit den mit der Beratung und Betreuung betrauten NGOs wäre die Möglichkeit des Landes vorzusehen, im Fall unzureichender Aufgabenerfüllung durch einzelne Betreuer auf die Abberufung des Betreuers und auf dessen Ersatz durch eine geeignete Person bestehen zu können. (TZ 16)*

*(34) Anstelle der Betrauung einer NGO mit der Beratung und Betreuung auf Förderungsbasis wäre ein entsprechender Leistungsvertrag abzuschließen. (TZ 16)*

*(35) Die beauftragten Organisationen wären zu verpflichten, dem Land Gesamtauswertungen über die Inhalte und die Dauer der Beratungen sowie über Problemschwerpunkte jeden Jahres zum Nachweis der vereinbarungsgemäßen Leistungserbringung zur Verfügung zu stellen. (TZ 19)*

*(36) Mit der Einrichtung eines finanziellen Berichtswesens soll ein Gesamtüberblick über die finanzielle Entwicklung des Aufgabenbereiches Grundversorgung hergestellt werden. Dieses sollte sämtliche auf einen konkreten Leistungszeitraum abgegrenzte Einnahmen und Ausgaben umfassen und um aussagekräftige, steuerungsrelevante Kennzahlen ergänzt werden. Weiters wäre der diesbezügliche Informationsfluss zwischen der für die Vollziehung der Grundversorgung zuständigen Fachabteilung und der für die Verrechnung zuständigen Stabstelle sicherzustellen. (TZ 40)*

#### **Land Wien**

*(37) Die ursprünglich wegen Dringlichkeit in einem vereinfachten Verfahren erfolgte Beauftragung des Servicestellenbetriebes sollte zweckmäßigerweise in einem förmlichen, den Vergabevorschriften entsprechenden Verfahren erfolgen. (TZ 12)*

*(38) Angesichts einer vertraglich nicht gedeckten Vergütung von Umsatzsteuer an zwei mit Betreuungsleistungen beauftragte Organisationen (Mehrausgaben von insgesamt rd. 240.000 EUR) wäre die Vertragsbestimmung bzw. die Abrechnungsmethode anzupassen bzw. die Rückforderung überhöhter Zahlungen zu prüfen. (TZ 17)*

*(39) Die Rückforderung erbrachter Grundversorgungleistungen in Fällen gleichzeitigen Bezugs von Familienbeihilfen wäre zu prüfen und gegebenenfalls vorzunehmen. (TZ 33)*

*(40) Das bestehende finanzielle Berichtswesen wäre mit dem Berichtswesen über die Leistungsbezieher zusammenzuführen; darauf aufbauend wären steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln, anhand derer die Entwicklung des Leistungsbereichs Grundversorgung gesamthaft dargestellt werden kann. (TZ 40)*

## **TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM EINKOMMENSTEUERRECHT**

Das österreichische Einkommensteuerrecht enthielt 2011 558 Begünstigungsmaßnahmen, die fast ausschließlich unbefristet galten. Das BMF schätzte im Förderungsbericht 2009 die Einnahmehausfälle auf rd. 9 Mrd. EUR oder rd. 35 % der tatsächlichen Einnahmen aus Einkommensteuern.

Der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht war dem BMF mangels gesonderter Aufzeichnungen nicht bekannt. Der RH ermittelte diesen für das Jahr 2010 mit rd. 73 Mio. EUR. Dies entsprach etwa den Einnahmen dieses Jahres aus der Kraftfahrzeugsteuer oder der Finanzierung von 1.846 Vollbeschäftigungsäquivalenten der Dienstklasse A3.

Für diese Begünstigungen lag kein umfassendes und systematisches Konzept vor, welches konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Daher war nicht bekannt, ob die für die Steuerbegünstigungen gebundenen finanziellen Mittel bestmöglich eingesetzt waren. Es unterblieben Evaluierungen zur Beurteilung der Zielerreichung. Ebenso führte das BMF keine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht durch. Die konkreten Wirkungen waren nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz.

Die zahlreichen und zum Teil komplizierten Bestimmungen über Begünstigungen im Einkommensteuerrecht wirkten sich auf den Vollzug nachteilig aus. Sinkende Personalressourcen und eine Zunahme des Rechtsbestands bewirkten insgesamt eine Verringerung der Kontrolldichte. Damit nahm das BMF das Risiko zu niedriger Steuerfestsetzungen und in weiterer Folge von ungewollten Steuerausfällen in Kauf.

### **PRÜFUNGSZIELE**

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht dem Grunde und der Höhe nach sowie des Ausmaßes der Informationen für die Öffentlichkeit, die Darstellung und Beurteilung der Ziele sowie der Wirkungen der Begünstigungen, des Risikomanagements des BMF sowie des mit dem Vollzug verbundenen Verwaltungsaufwands. Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF und in ausgewählten Finanzämtern. (TZ 1)

## AUSGANGSLAGE

### Definition der Steuerbegünstigung

Eine international anerkannte Definition des Begriffs der Steuerbegünstigung besteht nicht. In Österreich verpflichtet das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich einen Förderungsbericht über direkte und indirekte Förderungen vorzulegen. Nähere Details hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen fehlten jedoch. (TZ 2)

### Befristungen

Abgesehen von der Lehrlingsausbildungsprämie waren alle Steuerbegünstigungen mit Geltung ab 2011 unbefristet. Das BMF begründete diese Vorgangsweise damit, dass befristete Bestimmungen mit Ablauf der Frist wieder verlängert werden würden. (TZ 5)

Eine Überprüfung der Begünstigungen in regelmäßigen Abständen erfolgte nicht; es war daher unklar, ob die Maßnahmen immer noch benötigt werden, um die ursprünglich beabsichtigten Ziele zu erreichen, oder ob der gänzliche Wegfall, Änderungen oder Alternativen zweckmäßiger wären. (TZ 5)

## FÖRDERUNGSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

### Anzahl der Maßnahmen

Die Bundesregierung hatte dem Nationalrat jährlich bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres einen Förderungsbericht vorzulegen; er sollte als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen. Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen. (TZ 6, 7)

Der Förderungsbericht 2009 enthielt im Kapitel über die indirekten Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988) 27 Kategorien. In einigen dieser Kategorien waren mehrere unterschiedliche Maßnahmen mit summierten Beträgen zusammengefasst (wie z.B. „Forschungsfreibetrag, Bildungsfreibetrag, Spendenbegünstigung“); insgesamt waren 35 Maßnahmen ausgewiesen. Wie im Bericht selbst erwähnt, „beruhen die Angaben über den finanziellen Umfang auf Schätzungen oder Hochrechnungen“, die „zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten verbunden“ sind. (TZ 6)

Demgegenüber erhob der RH unter der Annahme einer weiten Begriffsauslegung im Eilvernehmen mit dem BMF im Einkommensteuerrecht insgesamt 326 Maßnahmen in Gesetzen und 232 Maßnahmen in Verordnungen, insgesamt somit 558 Begünstigungsmaßnahmen. Nicht im Förderungsbericht der Bundesregierung enthalten waren etwa Begünstigungen bei der Bewertung von Wirtschaftsgütern, bei Sonderformen der Absetzung für Abnutzung, bei Veräußerungsgewinnen, bei den Einkünften aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung sowie im Zusammenhang mit dem Kinderfreibetrag. (TZ 6)

Entsprechend der Systematik des österreichischen Steuerrechts wirkten sich diese Begünstigungen auf die Berechnung der Einkommen-, der Lohn-, der Kapitalertrag- und der Körperschaftsteuer aus. (TZ 6)

### Einnahmenausfälle

Der Förderungsbericht 2009 bezifferte die Einnahmenausfälle infolge der indirekten Förderungen nach dem EStG 1988 für die Jahre 2007 bis 2009 mit 8,4 Mrd. EUR bis 9,0 Mrd. EUR. Gemessen an den Steuereinnahmen für 2009 errechnete sich daher der Anteil der Einnahmenausfälle mit 35 %. Die Formulierung im Förderungsbericht, wonach bei jenen Ausnahmeregelungen, bei denen die Unterlagen für Schätzungen fehlten, die Betragsangabe unterblieb, sowie die Tatsache, dass der Förderungsbericht nicht alle Begünstigungen enthielt, ließen darauf schließen, dass die tatsächlichen Einnahmenausfälle noch weit höher sind. Im österreichischen Steuerrecht bestanden daher Steuerbegünstigungen in erheblichem Ausmaß. (TZ 6, 7)

Mangels detaillierter und umfassender Kenntnis der Wirkungen sämtlicher Begünstigungen im Einkommensteuerrecht fehlten jedoch sowohl dem Gesetzgeber als auch der Bundesregierung und insbesondere dem BMF die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine gezielte Steuerung und eine sorgfältige Prüfung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich. (TZ 7)

Der RH kritisierte daher, dass

- der Bundesminister für Finanzen (bzw. die Bundesregierung) mit dem jährlichen Förderungsbericht weder dem Nationalrat noch der interessierten Öffentlichkeit umfassende Informationen über die Art und Anzahl der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht sowie über deren finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte lieferte; die unterschiedlichen Definitionen des Bundeshaushaltsgesetzes und des Transparenzdatenbankgesetzes trugen nicht zur größtmöglichen Transparenz bei,

- der Förderungsbericht der Bundesregierung selbst bei den dort ausgewiesenen Kategorien – entgegen den Mindestvorgaben des Bundeshaushaltsgesetzes – keinen Rückschluss auf die Höhe der (geschätzten) finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen zuließ, wenn mehrere dieser Maßnahmen in einer Summe dargestellt waren,
- die im Förderungsbericht gewählte Darstellungsweise mit der Zusammenfassung von Begünstigungen den Eindruck vermittelte, es gäbe in Österreich nur wenige steuerliche Begünstigungen,
- der Förderungsbericht überwiegend nur Schätzungen oder Hochrechnungen enthielt, nicht jedoch die tatsächlich entstandenen Einnahmehausfälle. (TZ 7)

#### ZIELE

Für die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht lag im BMF kein umfassendes und systematisches Konzept vor, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Daher war nicht bekannt, ob die für die Steuerbegünstigungen gebundenen finanziellen Mittel bestmöglich eingesetzt waren.

Für einige Begünstigungen formulierte das BMF allgemein gehaltene Ziele, wie bspw. die Anhebung der Forschungsquote, die Förderung der unternehmerischen Forschung, Anreize für Spenden oder soziales Engagement.

So wurde bspw. die steuerliche Berücksichtigung des Kirchenbeitrags mit der Steuerreform 2009 von höchstens 100 EUR auf höchstens 200 EUR und mit dem Abgabenänderungsgesetz 2011 auf höchstens 400 EUR erhöht. In den Gesetzesmaterien fanden sich zu beiden Erhöhungen weder Ziele bzw. Wirkungen, die mit der Erhöhung verfolgt werden sollten, noch die aus der Erhöhung resultierenden finanziellen Auswirkungen.

Allgemein gehaltene Zielformulierungen sind für die Beurteilung der Zielerreichung nicht geeignet und kein Maßstab für die Erfolgskontrolle. (TZ 8)

Weiters fehlten auch Vorgaben, ob und in welchem Zeitraum die Steuerbegünstigungen zu überprüfen wären. Dadurch unterblieben Evaluierungen zur Beurteilung der Zielerreichung. (TZ 8)

## WIRKUNGEN

Eine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbegünstigungen führte das BMF nicht durch. Das BMF schätzte die Mitnahmeeffekte einiger Steuerbegünstigungen von „teilweise gegeben“ bis „hoch“ ein. Die konkreten Wirkungen aller Begünstigungen im Einkommensteuerrecht waren nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz. (TZ 9)

Dem BMF waren weder die exakte Höhe der für die öffentlichen Haushalte wirksamen Einnahmeherausfälle sämtlicher Begünstigungen im Einkommensteuerrecht noch die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für die Bürger — mit Ausnahme der steuerlichen Prämien — bekannt. (TZ 9)

Die indirekten (steuerlichen) Förderungen waren vorwiegend auf eine Breitenwirkung ausgerichtet, das Förderungsvolumen konnte kaum gesteuert werden. Waren die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall erfüllt, war die Förderung zu gewähren, unabhängig davon, ob dafür budgetär vorgesorgt war. Demgegenüber waren die direkten Förderungen vorwiegend ziel- und outputorientiert gestaltet, das Förderungsvolumen konnte gezielt gesteuert werden. (TZ 9)

Zudem waren die Transparenz und die Zielgenauigkeit der direkten Förderungen wesentlich höher als bei den indirekten (steuerlichen) Förderungen, weil grundsätzlich jeder Förderungsfall einzeln bearbeitet und überprüft wurde. (TZ 9)

Der progressive Einkommensteuertarif — die Steuerlast wächst überproportional mit der Höhe des Einkommens — führt dazu, dass sich sämtliche tarifabhängige Begünstigungen ohne Unterschied, ob sie privat veranlasst sind oder unmittelbar im Zusammenhang mit einer Einkunftsquelle stehen, ungleich auswirken. Gleiche Beträge bzw. gleiche Sachverhalte haben in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen entweder eine hohe, eine niedrige oder gar keine Steuerersparnis zur Folge. (TZ 9)

## VERWALTUNGSaufWAND

### Umfang des Steuerrechtsbestands

Der Umfang des Rechtsbestands im Einkommensteuergesetz vergrößerte sich seit 1988 (Einführung des EStG 1988) beträchtlich (+ 100 %). Seit der Urfassung erfolgten 136 Novellen. (TZ 10)

### Ausmaß des Verwaltungsaufwands

Zahlreiche Gesetzesnovellen führten mit immer umfangreicheren und detaillierteren Bestimmungen zu einer wachsenden Verkomplizierung des Einkommensteuerrechts und damit zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug. (TZ 11)

Der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht war dem BMF mangels gesonderter Aufzeichnungen nicht bekannt. Der RH ermittelte für das Jahr 2010 näherungsweise den diesbezüglichen bundesweiten Verwaltungsaufwand anhand von Schätzungen der betroffenen Bediensteten in den überprüften Finanzämtern und im BMF mit rd. 73 Mio. EUR. Das entsprach einem Anteil am Gesamtaufwand für die betroffenen Bediensteten von rd. 30 %. Der Vergleich der Personal-Ist-Stände 1990 und 2010 zeigte, dass für den Vollzug der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht im Jahr 2010 knapp ein Viertel der Bediensteten aus dem Jahr 1990 nicht mehr zur Verfügung stand. (TZ 11)

Zur Veranschaulichung der Größenordnung betragen gemäß dem Bundesrechnungsabschluss 2010 bspw. die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer rd. 70 Mio. EUR. (TZ 11)

Weiters könnten mit 73 Mio. EUR in der Finanzverwaltung rd. 1.846 Vollbeschäftigungs-äquivalente (VBÄ) der Dienstklasse A3 finanziert werden, die für wichtige Aufgaben der Abgabekontrolle und -sicherung verwendbar wären. (TZ 11)

Jede zusätzliche steuerliche Ausnahmebestimmung verteuerte den Vollzug und führte dazu, dass die Kontrolle aufgrund der eingeschränkten Personalressourcen nicht umfassend ausgeübt werden konnte. (TZ 11, 13)

### Kostentreiber

Als Kostentreiber identifizierte der RH insbesondere nicht eindeutig anwendbare Rechtsvorschriften — wie bspw. die Bestimmungen über die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und über die Qualifikation der Kinderbetreuungspersonen — sowie verkürzt formulierte Informationskampagnen. (TZ 12)

### Risikomanagement

Für Begünstigungen im Einkommensteuerrecht waren in der Finanzverwaltung unterschiedliche Kontrollmaßnahmen vorgesehen, wie etwa IT-unterstützte Kontrollen der Angaben in den Steuererklärungen, Innenprüfungen und Außenprüfungen. (TZ 13)

Die Auswahl der Fälle für die Innenprüfung erfolgte zentral durch die IT, vor allem aufgrund von bundesweit einheitlichen Risikokriterien. Diese Risikokriterien betrafen — bezogen auf die Ertragsteuern — zu fast einem Fünftel (rd. 18 %) Begünstigungen im Einkommensteuerrecht. (TZ 13)

Rechtliche Änderungen von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht bildeten jeweils einen Kontrollschwerpunkt in der Finanzverwaltung. Das BMF beabsichtigte damit, die Bürger beratend zu unterstützen, aber auch frühzeitig wirksame Präventivmaßnahmen zu setzen. (TZ 13)

Diese Strategie führte zu einer Änderung des Risikokriterienkatalogs für die Innenprüfung. Neue Kriterien traten an die Stelle von bisherigen Überprüfungsbereichen. (TZ 13)

Die zahlreichen und zum Teil komplizierten Bestimmungen über Begünstigungen im Einkommensteuerrecht wirkten sich auch auf das Risikomanagement in der Finanzverwaltung nachteilig aus. Sinkende Personalressourcen und eine Zunahme des Rechtsbestands bewirkten insgesamt eine Verringerung der Kontrolldichte. Damit nahm das BMF das Risiko zu niedriger Steuerfestsetzungen und in weiterer Folge von ungewollten Steuerausfällen in Kauf. Fehlende IT-Unterstützung band wertvolle Ressourcen, die für wichtige Kontrollen in anderen Bereichen hätten eingesetzt werden können. (TZ 13)

Einige Begünstigungen waren mit Höchstbeträgen begrenzt. Die IT hatte manche Betragsgrenzen jedoch nicht in den elektronischen Verfahren berücksichtigt. Höhere Anträge wären vielmehr von den Bediensteten der Finanzverwaltung zu korrigieren. Das hatte fehlerhafte Steuerbescheide mit zu hoch anerkannten Begünstigungen zur Folge. (TZ 13)

## EINZELNE BEGÜNSTIGUNGEN

### Spendenbegünstigungen

Die (indirekte) Förderung privater Spenden im Steuerrecht und deren Ausweitung trugen erheblich zu einem hohen Verwaltungsaufwand für den Vollzug immer komplexer werdender Rechtsvorschriften bei; sie bildeten somit einen Kostentreiber. (TZ 14)

Der zur Evaluierung der Spendenbegünstigungen eingesetzte Prüfungsbeirat tagte seit Jänner 2011 nicht mehr; bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine Evaluierungsergebnisse vor. Dennoch erfolgte mit dem Abgabenänderungsgesetz 2011 eine Ausweitung des Begünstigtenkreises. (TZ 14)

Die vom BMF erstellten Spendenreporte waren unvollständig sowie unrichtig und gaben keinen umfassenden Überblick über das tatsächliche steuerlich wirksame Spendenvolumen in Österreich. (TZ 14)

### Forschungsförderung

Für die Forschungsförderung sah das EStG 1988 bis zum Veranlagungsjahr 2010 Forschungsfreibeträge und eine Forschungsprämie vor. Seit 1. Jänner 2011 gibt es nur mehr die Forschungsprämie, dafür mit einem höheren Prozentsatz als bisher. (TZ 15)

Forschungsförderung nach dem EStG 1988				
	Forschungsfreibetrag			Forschungsprämie
EStG 1988	§ 4 Abs. 4 Z 4	§ 4 Abs. 4 Z 4a	§ 4 Abs. 4 Z 4b	§ 108c
Wirkungsweise	Minderung der Grundlage zur Steuerbemessung			Gutschrift auf dem Abgabekonto
Höhe	25 %	bis zu 25 % bzw. bis zu 35 %	25 %	8 % (bis inkl. 2010) 10 % (ab 2011)
Geltungsdauer	bis inkl. 2010 Entfall ab 2011			aktuell in Geltung

Quelle: EStG 1988

Die Einnahmehausfälle im Zusammenhang mit der Forschungsprämie beliefen sich auf jährlich rd. 300 Mio. EUR. Der Großteil der Forschungsprämie entfiel auf Produktionsbetriebe. Allerdings beanspruchten auch jene Branchen eine Forschungsprämie, die nicht typischerweise mit Forschungstätigkeiten in Verbindung gebracht werden, wie bspw. der Handel und die Kfz-Reparatur sowie das Grundstücks- und Wohnungswesen. (TZ 16)

Die Teams der betrieblichen Veranlagung befassten sich im Innendienst kaum mit der Forschungsförderung, wodurch es den Betriebsprüfern oblag, den Anspruch und die Bemessungsgrundlagen zu prüfen. Die Betriebsprüfer verfügten — mit ihrer Spezialausbildung im Abgabewesen — über kein breit gestreutes wissenschaftliches Expertenwissen, um feststellen zu können, ob die Voraussetzungen für eine steuerliche Forschungsförderung vorlagen. (TZ 17)

Antragsteller mussten ihre Anträge auf Forschungsprämie in Papierform beim Finanzamt einreichen. Dadurch waren die Beträge im Finanzamt händisch zu buchen und konnten nicht, wie bei den elektronischen Erklärungsformularen, automatisch übernommen werden. (TZ 17)

Abgabepflichtige konnten für in Auftrag gegebene Forschung und experimentelle Entwicklung 8 % — und ab dem Jahr 2011 10 % — der Aufwendungen (Ausgaben) als Prämie geltend machen. Die Bemessungsgrundlage war mit 100.000 EUR pro Wirtschaftsjahr beschränkt. In den Jahren 2007 bis 2009 betrug die Einnahmeherausfälle zwischen 1,33 Mio. EUR (2008) und 1,81 Mio. EUR (2007). (TZ 18)

Bei der elektronischen Erfassung der Auftragsforschungsprämie war für die Finanzverwaltung keine Plausibilitätskontrolle bzw. elektronische Sperre vorgesehen, so dass auch Prämien über 8.000 EUR (8 % von 100.000 EUR) steuerlich anerkannt wurden. Für die Veranlagungsjahre 2007 bis 2009 lagen dem RH 93 Fälle mit mehr als 8.000 EUR vor. (TZ 18)

#### Bildungsprämie und Bildungsfreibetrag

Die steuerliche Bildungsförderung bestand in der Gewährung von Bildungsprämien und Bildungsfreibeträgen. Die Bildungsprämie hatte sowohl aufgrund der Anzahl als auch der Beträge eine weitaus größere Bedeutung als der Bildungsfreibetrag. Die in den Abgabeverfahren notwendigen Informationen ließen die für die Berechnung maßgeblichen Bildungsaufwendungen nicht erkennen. Es war nicht auszuschließen, dass ein Abgabepflichtiger von derselben Bemessungsgrundlage sowohl eine Bildungsprämie als auch einen Bildungsfreibetrag beantragte. Eine Überprüfung der korrekten Inanspruchnahme durch die Anforderung zusätzlicher Unterlagen war in der Finanzverwaltung standardmäßig nicht vorgesehen. (TZ 19)

#### Sonderausgaben

Bestimmte Sonderausgaben (sogenannte Topf-Sonderausgaben) werden nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag unter Anwendung einer Einschleifregelung anerkannt. Die steuerlichen Auswirkungen der Topf-Sonderausgaben waren im Einzelfall gering; die durchschnittliche Steuerentlastung lag bei rd. 60 EUR (Durchschnittssteuersatz) bzw. bei rd. 178 EUR (Grenzsteuersatz). Wegen der hohen Anzahl der Fälle ergaben sich allerdings für die Veranlagung 2009 Mindereinnahmen von insgesamt rd. 126,83 Mio. EUR (Durchschnittssteuersatz) bzw. rd. 375,49 Mio. EUR (Grenzsteuersatz). Bei den Topf-Sonderausgaben fanden keine flächendeckenden Kontrollen statt. (TZ 20)

Der Vollzug der Topf-Sonderausgaben verursachte vor allem im Infocenter der Finanzämter einen hohen Verwaltungsaufwand durch Beratungen, Anfragenbeantwortungen und Beschwerden. (TZ 20)

Kirchenbeiträge können bis zu einem Höchstbetrag von 100 EUR (bis zur Veranlagung 2008), von 200 EUR (ab der Veranlagung 2009) bzw. von 400 EUR (ab der Veranlagung

2012) als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Die steuerlichen Auswirkungen der Kirchenbeiträge waren im Einzelfall infolge der geltenden Höchstbeträge gering; die durchschnittliche Steuerentlastung lag bei rd. 23 EUR (Durchschnittssteuersatz) bzw. bei rd. 49 EUR (Grenzsteuersatz). Wegen der hohen Anzahl der Fälle ergaben sich allerdings für die Veranlagung 2009 Mindereinnahmen von insgesamt rd. 42,95 Mio. EUR (Durchschnittssteuersatz) bzw. rd. 91,99 Mio. EUR (Grenzsteuersatz). (TZ 21)

Aus den in den Veranlagungsverfahren vorhandenen Informationen war nicht immer ersichtlich, ob die Bürger ihre Kirchenbeiträge verpflichtend oder freiwillig gezahlt hatten. Die steuerliche Absetzbarkeit, die nur für verpflichtende Beiträge galt, war daher nicht zweifelsfrei feststellbar. (TZ 21)

#### Kinderfreibetrag

Der mit der Steuerreform 2009 eingeführte Kinderfreibetrag sollte u.a. den Frauen einen Erwerbsanreiz bieten. (TZ 22)

Die Bestimmungen über den Kinderfreibetrag verdeutlichten in typischer Weise, dass unklare Rechtsnormen zu einer unterschiedlichen Rechtsauslegung zwischen BMF und dem Unabhängigen Finanzsenat führten. Ein komplizierter Vollzug verursachte einen vermeidbar hohen Verwaltungsaufwand und verunsicherte die Rechtsanwender. (TZ 22)

#### Verlustabzug (Verlustvortrag)

Als Sonderausgaben waren auch Verluste abzuziehen, die in einem vorangegangenen Jahr entstanden und nicht bereits in einem der Vorjahre berücksichtigt worden waren. Der Verlustabzug war von Amts wegen sobald wie möglich und im größtmöglichen Umfang vorzunehmen. (TZ 23)

Bei der Körperschaftsteuer erfolgte der Verlustabzug grundsätzlich IT-unterstützt mit einer elektronischen Verlustdatenbank. Für die Einkommensteuer bestand keine elektronische Verlustdatenbank; die Berechnung der Verlustabzüge erfolgte daher nicht IT-unterstützt. Deshalb war eine lückenlose amtswegige Berücksichtigung der Vorjahresverluste nicht gewährleistet; sie hing vielmehr von den Angaben in den Steuererklärungen ab. Überdies stellte die fehlende IT-Unterstützung eine erhebliche Fehlerquelle dar und verursachte einen hohen Verwaltungsaufwand. Zudem war das Risiko von zu Unrecht anerkannten Verlustabzügen infolge hoher Verluste sowie damit verbundener unberechtigter Steuerersparnisse hoch. (TZ 23)

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

*(1) Das BMF sollte auf eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen hinwirken. (TZ 2)*

*(2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind. Bestehende Begünstigungen wären ebenso zu evaluieren. (TZ 5)*

*(3) Das BMF sollte die Wirkungen jeder einzelnen Begünstigung im Einkommensteuerrecht — im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition — jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat detailliert berichten. (TZ 7)*

*(4) Das BMF sollte für die Steuerbegünstigungen qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festlegen. Die Ziele wären eindeutig zu formulieren, um die Zielerreichung zu überprüfen, aktiv zu steuern und um gegebenenfalls notwendige Änderungen mit sachgerechten Begründungen herbeiführen zu können. (TZ 8)*

*(5) Das BMF sollte in einem Gesamtkonzept festlegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. Dabei wäre regelmäßig und umfassend zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden, ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht und wie gegebenenfalls unbeabsichtigte Nebenwirkungen verhindert werden können. Über die erzielten Ergebnisse wäre dem Nationalrat umfassend Bericht zu erstatten. (TZ 9)*

*(6) Das BMF sollte die bestehenden Begünstigungen kritisch durchforsten sowie evaluieren und auf dieser Grundlage — angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmehinwenne — auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. (TZ 9)*

*(7) Das BMF sollte auf ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht hinwirken. Dies würde dem Bürger die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen. (TZ 11)*

*(8) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Gesetzesbestimmungen möglichst klar und eindeutig anwendbar formuliert werden, um aufwändige Verfahren für die Bürger und die Finanzverwaltung zu vermeiden. (TZ 12)*

*(9) Das BMF sollte Informationen für die Bürger sachgerecht und präzise vermitteln, um unnötige Anfragen, Beschwerden und erfolglose Anträge sowie den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand zu vermeiden. (TZ 12)*

*(10) Das BMF sollte aus der Sicht des Risikomanagements eine Vereinfachung des Steuerrechts und den Wegfall komplexer steuerlicher Begünstigungen anstreben. (TZ 13)*

*(11) Das BMF sollte rechtlich vorgeschriebene Höchstgrenzen in die vorhandenen Abgabeverfahren integrieren und elektronisch überwachen. So wäre sichergestellt, dass maximal der vorgesehene Höchstbetrag steuerlich wirksam werden kann. (TZ 13, 18)*

*(12) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass das Steuerrecht möglichst einfach mit IT-Unterstützung von den Finanzbediensteten vollzogen werden kann. (TZ 13)*

*(13) Das System der Spendenbegünstigungen wäre zum Zweck der Erhöhung der Transparenz zu überdenken. (TZ 14)*

*(14) Jedenfalls sollte der Nachweis über die Identifikation des Spenders und des Spendenempfängers verpflichtender Bestandteil jedes Begünstigungsantrags sein. Dies wäre etwa mit einer verpflichtenden elektronischen Datenmeldung der Spendenempfänger an die Finanzverwaltung zu erreichen. (TZ 14)*

*(15) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass der Prüfungsbeirat die gesetzlich vorgesehenen Evaluierungen der Spendenbegünstigungen durchführt, um zielgerichtet steuern zu können. (TZ 14)*

*(16) Die Spendenreporte des BMF wären vollständig und mit validen Zahlen auf Basis durchgeführter Plausibilitätskontrollen der Veranlagungsergebnisse zu erstellen. (TZ 14)*

*(17) Das BMF sollte die beantragten Forschungsprämien elektronisch auf die Plausibilität von Forschungstätigkeiten in dafür untypischen Branchen überprüfen. Gegebenenfalls wären weitere Unterlagen anzufordern bzw. im Rahmen von Betriebsprüfungen diesbezügliche Kontrollen durchzuführen. (TZ 16)*

*(18) Das BMF sollte die Anträge auf Gewährung sämtlicher Prämien im Einkommensteuerrecht elektronisch einrichten, um damit eine Verwaltungsvereinfachung zu erzielen und mögliche Übertragungsfehler auszuschließen. (TZ 17)*

*(19) Das BMF sollte jene Fälle kontrollieren und gegebenenfalls korrigieren, bei denen Auftragsforschungsprämien über die gesetzlich vorgesehene Höhe gewährt wurden. (TZ 18)*

*(20) Das BMF sollte die Gewährung sämtlicher Prämien im Einkommensteuerrecht in das elektronische System der Vor- bzw. Nachbescheidkontrollen integrieren. (TZ 18)*

*(21) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass sich die Begünstigungen für Bildungsaufwendungen nur mehr auf eine Maßnahme (Freibetrag oder Prämie) beschränken. Dies würde zu einer Gesetzes- bzw. Verwaltungsvereinfachung führen. (TZ 19)*

*(22) Im Rahmen von Betriebsprüfungen wären stichprobenweise Überprüfungen der Bemessungsgrundlagen und der Rechtmäßigkeit der in Anspruch genommenen Bildungsprämien bzw. Bildungsfreibeträge durchzuführen. (TZ 19)*

*(23) Das BMF sollte die Absetzmöglichkeit von Topf-Sonderausgaben zu Gunsten einer entsprechenden Regelung im Einkommensteuertarif überdenken. (TZ 20)*

*(24) Bei Beibehaltung der Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben wären verstärkte Überprüfungen im Sinne der Prävention trotz der geringen steuerlichen Auswirkung im Einzelfall zweckmäßig. (TZ 20)*

*(25) Im Zusammenhang mit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kirchenbeiträgen*

*- sollte das BMF die Begünstigung im Hinblick auf die beabsichtigten Wirkungen evaluieren; (TZ 21)*

*- wären nach der Erhöhung der absetzbaren Kirchenbeiträge auf 400 EUR die Kontrollen ab der Veranlagung 2012 zu verstärken; (TZ 21)*

*- sollten die Kirchen und Religionsgesellschaften im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung die erhaltenen Kirchenbeiträge der Finanzverwaltung unter Angabe der Sozialversicherungsnummer bzw. der persönlichen Kennnummer der Europäischen Krankenkarte elektronisch melden; (TZ 21)*



*- sollte die Finanzverwaltung als Alternative dazu Kirchenbeiträge nur dann steuerlich anerkennen, wenn die Bürger über Aufforderung eine Bestätigung der Kirche oder Religionsgesellschaft über die Zahlung der verpflichtenden Beiträge vorlegen. (TZ 21)*

*(26) Das BMF sollte beim Kinderfreibetrag evaluieren, inwieweit der steuerlich absetzbare Mehrbetrag von 44 EUR pro Jahr im Falle der Berufstätigkeit der (Ehe-)Partnerin geeignet war, die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. (TZ 22)*

*(27) Das BMF sollte für eine verpflichtende Angabe der Sozialversicherungsnummern bzw. der persönlichen Kennnummern der Europäischen Krankenversicherungskarte in den Anträgen auf Kinderfreibetrag sorgen. (TZ 22)*

*(28) Das BMF sollte für die Einkommensteuer eine IT-unterstützte Verlustdatenbank einsetzen, mit der eine automatische Berechnung des Verlustes möglich ist. (TZ 23)*

*(29) Bis zu einer derartigen Einführung sollte das BMF den Mitarbeitern eine bundesweit einheitliche elektronische Unterstützung — bspw. in Form eines Tabellenkalkulationssystems — anbieten, um die vollständige und korrekte Evidenzierung der Verluste und Berechnung der Verlustvorträge sicherzustellen. (TZ 23)*

*(30) Das BMF sollte die Risikokriterien für die Überprüfung der Verlustvorträge evaluieren, um zu gewährleisten, dass steuerlich relevante Verluste nicht ungeprüft abgesetzt werden können. (TZ 23)*

*(31) Das BMF sollte die Körperschaftsteuer-Verlustdatenbank regelmäßig evaluieren, um die fehlerfreie Funktion sicherzustellen. (TZ 23)*

## **WELLCON GESELLSCHAFT FÜR PRÄVENTION UND ARBEITSMEDIZIN GMBH**

**Die Geschäftsführung der Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH wechselte in den Jahren 2006 bis 2011 fünf Mal; die vorzeitige Auflösung der Verträge war mit hohen Zusatzkosten verbunden.**

**Wesentliche Gesellschafterbeschlüsse wurden zumeist in Form von Umlaufbeschlüssen ohne Einbindung der Vertreter der Aufsichtsbehörden getroffen. Wichtige Unterlagen aus den Jahren 2006 und 2007 waren zum Teil nicht auffindbar. In einigen Fällen bezahlte die Wellcon einlangende Rechnungen, auch wenn die vertraglichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.**

**Außer im Jahr 2006 war das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit stets positiv; die Umsätze wiesen leicht steigende Tendenz auf.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Überprüfung der Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon) war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung, der finanziellen Lage, des Personaleinsatzes und der Verwaltungsstruktur. (TZ 1)

Die Wellcon wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem sonst risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

### **GESELLSCHAFTSVERTRAG**

Die Wellcon wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 5. November 1997 gegründet. Gegenstand des Unternehmens ist das Anbieten und Erbringen von Präventivdienstleistungen im Sinne der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung. Am Stammkapital in Höhe von 875.000 EUR sind die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) zu 66 % und die ÖBB-Shared Service Center Gesellschaft mbH zu 34 % beteiligt; Stammeinlagen der Gesellschafter von 10.448,98 EUR waren noch ausständig. (TZ 2)

Die Regelungen zu den Werkverträgen und den freien Dienstverträgen im Gesellschaftsvertrag waren unklar. Die Geschäftsführer hatten für bestimmte im



Gesellschaftsvertrag angeführte Geschäfte und Maßnahmen die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen. Die dafür geltenden Wertgrenzen unterlagen einer Wertsicherung; diese war nicht richtig berechnet und nicht dokumentiert. Wesentliche Beschlüsse, wie die Bestellung von Geschäftsführern oder die Auflösung ihrer Dienstverhältnisse, wurden zumeist in Form von Umlaufbeschlüssen ohne Einbindung der Vertreter der Aufsichtsbehörden gefasst.

(TZ 3, 4)

## PERSONALWESEN

### Bestellung der Geschäftsführer

In den Jahren 2006 bis 2011 wechselte die Geschäftsführung der Wellcon fünf Mal; die vorzeitige Auflösung der Verträge war mit hohen Zusatzkosten, insbesondere für freiwillige Abfertigungen, Bonuszahlungen bzw. Beraterverträge, verbunden. Die Kündigungsfristen, die Regelungen für die Valorisierung der Bezüge und die Gewährung von Bonifikationen waren großzügiger als in der Vertragsschablonenverordnung des Bundes — im Sinne einer best practice-Umsetzung<sup>1</sup> — vorgesehen. Zum Teil unterblieben die erforderlichen Ausschreibungen bzw. Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Geschäftsführerbestellungen. Zielvereinbarungen hatten nicht immer objektiv bewertbare Ziele zum Inhalt.

(TZ 5 bis 9)

### Bonuszahlungen an angestellte Ärzte

Die Wellcon gewährte einer leitenden Ärztin die Bonifikationen von jeweils 11.200 EUR für die Jahre 2010 und 2011, obwohl für diese Jahre keine Zielvereinbarungen abgeschlossen worden waren. Einer anderen leitenden Ärztin gewährte die Wellcon monatliche — nicht rückerstattbare — Akontozahlungen auf den vollen Jahresbonus von 13.440 EUR. (TZ 10)

### Bonuszahlungen an Werkvertragsärzte

Zwei Werkvertragsärzten gewährte die Wellcon eine Bonuszahlung pro geleisteter Arbeitsstunde (zwischen rd. 5.100 EUR und 8.800 EUR im Jahr), obwohl die vertraglich vereinbarten Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. (TZ 11)

Verträge mit Sicherheitsfachkräften Die Abrechnungen mit den Sicherheitsfachkräften erfolgte nicht immer zu den vereinbarten Bedingungen. (TZ 12)

<sup>1</sup> Bericht des RH über Managerverträge, Reihe Bund 2011/7

### Vergütung von Reisekosten

Oftmals verwiesen die Dienstverträge bezüglich der Vergütung der Reisekosten auf unternehmensinterne Richtlinien, solche lagen jedoch nicht vor. Nach den mit Ärzten abgeschlossenen Werkverträgen waren die Reisekosten mit dem Honorar pauschal abgegolten; andere Werkvertragsnehmer, wie z.B. Sicherheitsfachkräfte, konnten hingegen Reisekosten gesondert in Rechnung stellen. (TZ 13)

### Versteuerung von Firmenparkplätzen

Die Wellcon stellte einigen Firmenangehörigen Parkplätze unentgeltlich zur Verfügung, ohne in der Lohnverrechnung den entsprechenden Sachbezug zu berücksichtigen. (TZ 14)

## LEISTUNGSERBRINGUNG

### Leistungsangebot

Die angebotenen Leistungen waren wegen der flexiblen Leistungsangebote und einer flexiblen Leistungsgestaltung speziell für die Eigentümerunternehmen zweckmäßig. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzelner Geschäftsfelder war aufgrund der erst im Aufbau befindlichen Kosenrechnung nicht möglich. (TZ 16)

### Erfassung und Abrechnung der Leistungen

Durch eine fehlende Periodensperre für Buchungen in die Abrechnungsperiode konnten Differenzen zwischen den im Leistungserfassungssystem erfassten und den fakturierten Leistungen im Buchhaltungssystem entstehen. (TZ 17)

Mit wenigen Ausnahmen stellten die Kunden keine Leistungsbestätigungen an die Arbeitsmediziner aus. (TZ 18)

Die Fakturen der Wellcon enthielten kein Erstellungsdatum; bei Gutschriften und Storno-Rechnungen fehlten teilweise Angaben über den Grund. (TZ 19)

Da abgeschlossene Kundenaufträge bzw. Kundenprojekte zumeist keiner Erlös- und Kostenkontrolle in Form von Nachkalkulationen unterzogen wurden, war eine zuverlässige Aussage über den tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolg von einzelnen Geschäftsfällen nicht möglich. (TZ 20)

### Kundenzufriedenheitsanalyse

Obwohl die Vorbereitungsarbeiten bereits im Jahr 2009 begannen, wurde die Online-Befragung erst im Februar/März 2012 durchgeführt und der Bericht im April 2012 fertiggestellt. Die Durchführung der Analyse erfolgte schleppend und verursachte im Verhältnis zum geringen Teilnehmerkreis (Beendigungsquote 37,9 % mit 22 ausgewerteten Kunden) hohe Kosten. Rund 90 % des Gesamthonorars von 12.950 EUR bezahlte die Wellcon bereits im Vorhinein. (TZ 21)

### Wirkungsorientierung und Genderaspekte

Im Bereich der Arbeitsmedizin verfügte die Wellcon über keine Wirkungskennzahlen. Bei den „Auswertungen Gesunder Rücken 2011“ nahmen Männer und Frauen teil. Eine geschlechtsspezifische Auswertung wurde nicht vorgenommen, wäre jedoch möglich gewesen. Mit dem Projekt „FIT 2015 Gesellschaftsübergreifendes BGF Projekt bei den ÖBB“, welches in den Jahren 2012 bis 2015 ablaufen wird, sind geschlechtsspezifische Auswertungen geplant. (TZ 22)

## ORGANISATION UND VERWALTUNG

Die Wellcon lagerte in den letzten Jahren zahlreiche Aufgaben aus dem Back-Office-Bereich (z.B. Buchhaltung, Lohnverrechnung, betriebswirtschaftliche Aufgaben etc.) und kurzzeitig sogar die Geschäftsführung aus. Sie nahm in den Jahren 2006 bis 2011 umfangreiche Beratungsleistungen in Anspruch, die dem Unternehmen zum Teil hohe Kosten verursachten. Die jährlichen Beratungsaufwendungen lagen zwischen rd. 115.000 EUR und rd. 458.400 EUR. Zu einigen Beratungsleistungen waren keine Unterlagen auffindbar; es fehlten zum Teil die Verträge. Die Abrechnung war mangelhaft. (TZ 15, 23 bis 25)

### Ablauforganisation und Internes Kontrollsystem

Das von der Wellcon 2009 beauftragte Beratungsunternehmen gab ca. 90 Feststellungen mit entsprechenden Empfehlungen zur Effektivität des Internen Kontrollsystems in den Kernprozessen und zum internen Berichtswesen ab. Die Umsetzung einiger wichtiger Empfehlungen beim Internen Kontrollsystem und die Fertigstellung des internen Berichtswesens war noch nicht abgeschlossen. (TZ 26, 28)

Aufgrund einer Anregung des RH verbesserte die Wellcon die Verwaltung der TAN-Codes für den elektronischen Zahlungsverkehr noch während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle. (TZ 27)

### Buchhaltung und Lohnverrechnung

Seit 2010 führt die Wellcon neben der Finanzbuchhaltung auch die Lohnverrechnung für das Kurhaus Ferdinand Hanusch der VAEB durch; für die Abwicklung der Lohnverrechnung erhält sie einen wertgesicherten Kostensatz von 12 EUR pro abgerechnetem Mitarbeiter und Monat. Die Lohnverrechnung für die Mitarbeiter der Wellcon führt seit September 2010 eine Steuerberatungskanzlei durch; sie erhält dafür einen wertgesicherten pauschalen Honorarsatz von 15 EUR je abgerechneten Mitarbeiter und Monat auf Basis einer mündlichen Verlängerung einer von September bis Dezember 2010 bestandenen Vereinbarung. Angesichts der verhältnismäßig hohen Kosten für die externe Buchhaltungsunterstützung wäre die Erfüllung dieser Aufgaben mit eigenem Personal zweckmäßiger gewesen. (TZ 29)

Vereinzelte traten — trotz einer abschließenden Kontrolle durch eine Steuerberatungskanzlei und einer zusätzlichen freiwilligen Wirtschaftsprüfung offensichtliche — Fehlbuchungen auf. Mehrere Arbeitsplatzrechner wurden unter der selben Inventar- und Anlagennummer erfasst; diese Nummern waren zum Teil nicht auf den Geräten angebracht. (TZ 30, 31)

## INFORMATIONSTECHNOLOGIE

### IT-Beschaffung

Im Jahr 2011 ersetzte das Unternehmen den Altbestand des IT- Equipments durch Neugeräte; das Auftragsvolumen belief sich auf rd. 160.000 EUR brutto. Die nach dem Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehene Bekanntmachung unterblieb. (TZ 32)

### IT-Betrieb

Der Serverraum war ungenügend abgesichert. Für die Mitbenützung des Serverraums der VAEB bestand keine vertragliche Grundlage. Mit der Erstellung eines IT-Notfallhandbuchs begann die Wellcon erst auf Anregung des RH. Innerorganisatorische Datenschutzvorschriften fehlten, Belehrungen der Mitarbeiter über die Vorschriften nach dem Datenschutzgesetz 2000 erfolgten nur auf freiwilliger Basis. (TZ 33)

Die Datensicherung war ungenügend. Es bestand kein Archivierungskonzept; wichtige Unterlagen, wie z.B. Verträge, Umlaufbeschlüsse etc., waren nicht mehr auffindbar. (TZ 33, 35)

### Vertrags-Datenbank

Die VAEB stellte der Wellcon vereinbarungsgemäß eine Vertrags- Datenbank zur Verfügung. Wesentliche Verträge, wie die Werkverträge der Ärzte oder die Dienstverträge der Mitarbeiter, waren allerdings nicht erfasst; die Wellcon hatte auch keinen direkten Zugriff auf die Datenbank, sondern erhielt nur quartalsweise einen Auszug in Form eines Excel-Sheets. (TZ 34)

### Sonstige Feststellungen

Der Zugang zum Lagerraum war unversperrt zugänglich; darin lagerten u.a. Impfstoffe in Kühlschränken, die gegen Stromausfälle nicht abgesichert waren. Temperaturspitzen konnten durch vorhandene Minimum-Maximum-Thermometer erst im Nachhinein festgestellt werden. (TZ 36)

### WIRTSCHAFTLICHE UND FINANZIELLE SITUATION

Außer im Jahr 2006 war das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der Wellcon stets positiv; die Umsätze wiesen leicht steigende Tendenz auf. Das Geschäftskonto bei der Hauptbank mit einem Einlagenstand von mehr als 1,4 Mio. EUR war mit einem Zinssatz von lediglich 0,25 % verzinst. (TZ 37 bis 39)

### **Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen an die Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH hervor:**

- (1) Die für die Genehmigung von Werk- und freien Dienstverträgen geltenden Bestimmungen wären zu überarbeiten. (TZ 3)*
- (2) Die Wertgrenzen wären entsprechend den Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag regelmäßig zu berechnen und zu dokumentieren. (TZ 3)*
- (3) Alle Beschlüsse, die Gesellschafter schriftlich im Umlauf fassen, wären vor ihrer Umsetzung den Vertretern der Aufsichtsbehörden vorzulegen. (TZ 4)*
- (4) Die Zahlung für den Geschäftsführerbonus im Jahr 2007 an das Beratungsunternehmen wäre intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen. (TZ 8)*

*(5) Die Verträge mit den Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) wären nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes — im Sinne einer best practice-Umsetzung — auszugestalten. (TZ 9)*

*(6) Eine allfällige Bezugsanpassung sollte durch Beschluss der Gesellschafter erfolgen und mit dem Anpassungsfaktor gemäß dem Bezügebegrenzungs-gesetz begrenzt sein. (TZ 9)*

*(7) Zielvereinbarungen sollten nur objektiv bewertbare Ziele zum Inhalt haben; sie wären jedenfalls vor jedem Leistungszeitraum festzulegen und jährlich ohne Ausnahme transparent und nachweisbar zu evaluieren. Die Auszahlung der Bonifikationen sollte erst nach Evaluierung der vereinbarten Ziele erfolgen. (TZ 9, 10)*

*(8) Die Bonuszahlungen an zwei Ärzte wären intern auf Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen, weil die vertraglich vereinbarten Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. (TZ 11)*

*(9) Für die Honorierung der Tätigkeiten als gewerberechtl. Geschäftsführer bzw. als Sicherheitsfachkraft wären klare Vertragsgrundlagen zu schaffen. Die Abrechnung mit dem Subauftragnehmer sollte vertragskonform erfolgen. (TZ 12)*

*(10) Es wären ehestens unternehmensinterne Richtlinien für Reisekosten zu erstellen und die Vergütungen für Reisekosten der Mitarbeiter auf Basis dieser zu vereinheitlichen. (TZ 13)*

*(11) Mit Werkvertragsnehmern wären Stundensätze zu vereinbaren, die Reisezeiten und Reisekosten pauschal abgelten. (TZ 13)*

*(12) Die Zurverfügungstellung von Parkplätzen wäre bei Vorliegen einer Parkraumbe-wirtschaftung in diesen Abstellbereichen als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto abzurechnen. (TZ 14)*

*(13) Die Aufstockung des Personals im Back-Office-Bereich sollte dazu genutzt werden, externe Beratungs- und Administrativleistungen zu reduzieren. (TZ 15)*

*(14) Im Leistungserfassungssystem wäre eine Periodensperre unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzenaspekten technisch zu realisieren. (TZ 17)*

*(15) Es wären vermehrt Leistungsbestätigungen bei den Kunden einzuholen. (TZ 18)*

*(16) Im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Rechnungslegung wären bei allen Rechnungen, Gutschriften und Storno-Rechnungen zusätzlich ein Erstellungsdatum und der Grund anzugeben. (TZ 19)*

*(17) Die Kostenrechnung wäre zügig fertigzustellen, und Kundenaufträge sowie Kundenprojekte wären durch entsprechende Nachkalkulationen regelmäßig zu überprüfen. (TZ 20)*

*(18) Studien wären erst nach Vorlage des Ergebnisses zu bezahlen. (TZ 21)*

*(19) Die Auswirkungen der Leistungen der Wellcon auf die Gesundheit ihrer Kunden im Bereich der Arbeitsmedizin, betrieblichen Gesundheitsförderung sowie Prävention wären im Sinne einer Erfolgskontrolle weiter messbar zu machen; der Genderaspekt wäre auch bei Untersuchungsprogrammen sowie deren Auswertungen miteinzubeziehen. (TZ 22)*

*(20) Externe Berater sollten möglichst sparsam und gezielt eingesetzt sowie die Beauftragung externer Berater unter dem Aspekt von Kosten/Nutzen-Überlegungen kritisch hinterfragt werden. (TZ 23)*

*(21) Der Gesellschaftsvertrag wäre dahingehend zu ergänzen, dass die Geschäftsführer für Beratungsleistungen bei Einzelaufträgen ab einem Betrag von 5.000 EUR, die nicht im Budget vorgesehen sind, im Vorhinein die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen haben. (TZ 23)*

*(22) Im Falle von Strategieentwicklungen wären die Eigentümer bereits von Anfang an aktiv miteinzubeziehen. (TZ 23)*

*(23) Die Gehälter wären frühestens am Anfang des jeweiligen Monats zu überweisen. (TZ 25)*

*(24) Die Rechnungen wären mit den Vereinbarungen in den Verträgen abzustimmen, gegebenenfalls zu beanstanden und eine Korrektur zu verlangen. (TZ 25)*

*(25) Abbuchungsaufträge wären nur solchen Unternehmen einzuräumen, bei welchen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich ist (z.B. Abbuchungsaufträge an Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation). (TZ 25)*

*(26) Die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer für Personalleasing wäre intern auf Rückforderungsmöglichkeit zu prüfen. (TZ 25)*

*(27) Die noch ausstehenden Maßnahmen aus dem IKS-Projekt wären rasch umzusetzen. (TZ 26)*

*(28) Das Projekt für die Weiterentwicklung des Berichtswesens zur Unterstützung von Unternehmensentscheidungen wäre zügig fertigzustellen. (TZ 28)*

(29) Angesichts der verhältnismäßig hohen Kosten für die externe Buchhaltungsunterstützung und Vertretung wäre möglichst mit eigenem Personal das Auslangen zu finden. (TZ 29)

(30) Es wäre auch die Lohnverrechnung für die eigenen Mitarbeiter, allenfalls durch eine neue Personalressource, zu übernehmen. Damit könnte man in der Lohnverrechnung eine Vertretung aufbauen und die restliche Personalkapazität zusätzlich für Back-Office-Aufgaben im Finanzwesen verwenden bzw. die aktuellen Personalabgänge in der Kostenrechnung kompensieren. (TZ 29)

(31) Es wäre eine regelmäßige Anlageninventur durchzuführen und im Bereich der IT das Anlagevermögen auf Einzelanlagen zu erfassen. (TZ 30)

(32) Die Buchungen wären nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung vorzunehmen. Es wären insbesondere die Aufwendungen der Lohnverrechnung auf das Konto „Steuerberatung – Lohnverrechnung“ zum Zweck der Nachvollziehbarkeit und der Übersichtlichkeit der gesamten Aufwendungen zu buchen. (TZ 31)

(33) Bei künftigen Beschaffungsvorgängen wären die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 zu beachten. (TZ 32)

(34) Es wären unverzüglich entsprechende Maßnahmen zur Außenhautsicherung des Serverraums zu setzen; der Themenbereich „physische Zutrittskontrolle“ wäre in die — regelmäßig in der Wellcon stattfindenden — externen IT-Audits aufzunehmen. (TZ 33)

(35) Die Mitbenützung des Serverraums der VAEB wäre in einem vertraglichen Abkommen klar zu regeln. (TZ 33)

(36) Ein IT-Notfallhandbuch wäre zu erstellen. (TZ 33)

(37) Ein aktuelles Backup-Konzept wäre zu erstellen. (TZ 33)

(38) Die Belehrung der Mitarbeiter über die Vorschriften nach dem Datenschutzgesetz 2000 wäre verpflichtend durchzuführen; die „innerorganisatorischen Datenschutzvorschriften“ wären zu erstellen. (TZ 33)

(39) Die Vertrags-Datenbank sollte befüllt und vertragsentsprechend genutzt werden; die Mitarbeiter der Wellcon sollten durch einen direkten Systemzugriff jederzeit die Möglichkeit haben, die Daten abzufragen und zu bearbeiten. (TZ 34)



*(40) Die Archivierung von Daten und wichtigen Geschäftsunterlagen wäre entsprechend den gesetzlichen und organisationsinternen Anforderungen sicherzustellen. (TZ 35)*

*(41) Es wären Vorkehrungen zur Einhaltung der empfohlenen Lagertemperatur der Impfstoffe zu treffen (z.B. durch eine unterbrechungsfreie Stromversorgung). (TZ 36)*

*(42) Für die nicht unmittelbar benötigten Geldmittel wäre eine lukrativere (sichere) Veranlagungsform zu wählen. (TZ 39)*

## **QUALITÄTSSICHERUNGSMABNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IN DEN LANDESKRANKENHÄUSERN MITTERSILL UND TAMSWEG, IN DEN KRANKENHÄUSERN ZELL AM SEE UND OBERNDORF SOWIE IM KRANKENHAUS DER BARMHERZIGEN BRÜDER IN SALZBURG**

Seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers legte der Bundesminister für Gesundheit noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien fest. Lediglich im Österreichischen Strukturplan Gesundheit waren bundesweit einheitliche fach- und leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien für Krankenanstalten vorgegeben. Diese leisteten einen Beitrag zur Sicherung der Strukturqualität, nicht jedoch der Prozess- und Ergebnisqualität.

Die fünf überprüften Krankenanstalten (Landeskrankenhäuser Mittersill und Tamsweg, Krankenhäuser Zell am See und Oberndorf sowie Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Salzburg) erfassten im eigenen Interesse bestimmte Qualitätsparameter (z.B. Komplikationsraten). Interne, standardisierte Fehlermeldesysteme waren nur bei zwei Krankenanstalten eingerichtet; die Qualitätsdaten der fünf Krankenanstalten wurden nicht einheitlich erfasst und waren daher schwer vergleichbar. Mit Ausnahme des Krankenhauses der Barmherzigen Brüder Salzburg wiesen die überprüften Krankenanstalten in bestimmten medizinischen Fachbereichen Fallzahlen auf, die unter den im Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgegebenen Mindestfrequenzen lagen. Diese Ergebnisse stimmten in weiten Bereichen mit jenen der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zu diesem Thema im Landeskrankenhaus Salzburg sowie den Krankenhäusern Schwarzach und Hallein überein.

In keiner der fünf Krankenanstalten bestand die nach dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgesehene Möglichkeit der intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts bzw. einer telepathologischen Versorgung durch eine andere Krankenanstalt.

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, in den Landeskrankenhäusern Mittersill und Tamsweg (LKH Mittersill, LKH Tamsweg), in den Krankenhäusern der Stadtgemeinden Zell am See und Oberndorf (KH Zell am See, KH Oberndorf) sowie im Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Salzburg (KH BBR Salzburg) die Umsetzung der im Gesundheitsqualitätsgesetz und in den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften des Bundes und des

Landes Salzburg festgelegten Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beurteilen. Anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe überprüfte der RH in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien. (TZ 1)

#### GRUNDLAGEN DER QUALITÄTSSICHERUNG IN DEN KRANKENANSTALTEN

Seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers legte der Bundesminister für Gesundheit noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien fest. Auch hatte das BMG erst zwei Bundesqualitätsleitlinien erlassen. (TZ 3, 4)

Obwohl seit dem Jahr 1996 nach dem Salzburger Krankenanstaltengesetz (SKAG) die Verpflichtung bestand, interne Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen im Rahmen einer Verordnung zu schaffen, erließ die Salzburger Landesregierung eine solche Verordnung bisher nicht. (TZ 5)

Die im ÖSG festgelegten fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien waren grundsätzlich geeignet, zur Sicherung der Strukturqualität in den österreichischen Krankenanstalten beizutragen. Allerdings berücksichtigte der Salzburger Gesundheitsfonds die Strukturqualitätskriterien des ÖSG im Rahmen der LKF-Abrechnung (LKF = leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung) nicht in vollem Umfang. Dies hatte zur Folge, dass eine Leistung, die nicht den Strukturqualitätskriterien entsprach, der Krankenanstalt unter Umständen dennoch finanziell abgegolten wurde. (TZ 6, 7)

Ein einheitliches Verfahren der Qualitätsmessung im Interesse der Patienten und für transparente Vergleiche zwischen den Krankenanstalten ist nach Auffassung des RH unverzichtbar. Eine Veröffentlichung von Kennzahlen für einen Qualitätsbericht wird laut BMG nicht vor November 2013 erwartet. (TZ 8)

#### QUALITÄTSSICHERUNG IN DEN FÜNF ÜBERPRÜFTEN KRANKENANSTALTEN

Die tatsächliche Personalausstattung der Hygieneteams unterschritt — wenn auch in unterschiedlicher Höhe — in allen fünf überprüften Krankenanstalten das in einem Dokument des BMG jeweils empfohlene Ausmaß. (TZ 12)

Das KH Zell am See, das KH BBR Salzburg und das KH Oberndorf kamen ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Infektions-Surveillance in sehr unterschiedlichem Ausmaß nach. Die LKH Mittersill und Tamsweg setzten diese Verpflichtung zur Infektionsüberwachung nach einem anerkannten, dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-System bisher nicht um. (TZ 13)

Die Erfassung und Auswertung von Komplikationen handhabten die überprüften Krankenanstalten je nach Abteilung und abhängig vom persönlichen Engagement des jeweiligen Abteilungsleiters unterschiedlich. Eine krankenhausesübergreifende zentrale Auswertung war dadurch in keiner Krankenanstalt möglich. (TZ 14)

Im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz bestand im SKAG keine Verpflichtung, alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen. Wie bereits in der Überprüfung des RH im Herbst 2011 (Reihe Bund 2012/12, Reihe Salzburg 2012/9) festgestellt, führten die Salzburger Krankenanstalten zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchungen nicht lückenlos im Zuge von Operationen durch. (TZ 15)

Das KH Zell am See und das LKH Tamsweg verfügten über interne Fehlermeldesysteme. Demgegenüber fehlten in den anderen drei überprüften Krankenanstalten solche standardisierten Systeme. (TZ 16)

Alle fünf überprüften Krankenanstalten verwendeten angepasste Versionen der OP-Checkliste der WHO. (TZ 18)

Im KH Zell am See war ein Tumorboard eingerichtet, für das jedoch keine Standard Operating Procedures (SOP) vorlagen. Das KH BBR Salzburg verfügte ebenfalls über ein Tumorboard und arbeitete im Rahmen einer Geschäftsordnung mit dem LKH Salzburg zusammen. Im LKH Mittersill wurden onkologische Behandlungen nur in Abstimmung mit dem LKH Salzburg (onkologisches Zentrum) durchgeführt. Im LKH Tamsweg bestand für die Behandlung von Tumorpatienten keine Kooperationsvereinbarung. Das KH Oberndorf führte keine Chemotherapien durch und überwies alle Patienten an das LKH Salzburg. (TZ 19)

#### QUALITÄTSVERGLEICH ANHAND AUSGEWÄHLTER EINGRIFFE

Anhand ausgewählter Eingriffe beurteilte der RH in den fünf überprüften Krankenanstalten die Einhaltung der fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG. Er stellte fest, dass bei einigen Leistungen die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Abteilung unter den vom ÖSG geforderten Mindestwerten lag. (TZ 20)

Mit Ausnahme des KH BBR Salzburg hatten alle überprüften Krankenanstalten zumindest bei einzelnen Leistungen Schwierigkeiten, die im ÖSG angegebenen Mindestfrequenzen auch nur annähernd zu erreichen. Besonders bedenklich war die Situation im KH Zell am See, das die in der Leistungsmatrix geforderten Mindestfrequenzen — mit einer einzigen Ausnahme (Entbindungen - 92 %) — für alle überprüften Eingriffe deutlich verfehlte. Im LKH Mittersill wurden Mindestfrequenzen nur bei Schilddrüsenoperationen unterschritten (2011 nur zwei derartige Eingriffe). Das LKH Tamsweg erreichte die Mindestfrequenzen im Bereich der Endoprothetik bezüglich der Knieoperationen zu 41 %, bezüglich der Hüftoperationen zu 72 %. Das KH Oberndorf erreichte die Mindestfrequenzen für die Eingriffe am Pankreas und an der Schilddrüse nur zu 37 % bzw. zu 14 %. (TZ 21)

Die im ÖSG für die Erbringung bestimmter Leistungen geforderte Möglichkeit der intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts bzw. einer telepathologischen Versorgung durch eine andere Krankenanstalt gab es an keiner der fünf überprüften Krankenanstalten. (TZ 21)

Im KH BBR Salzburg erbrachten externe Fachärzte ohne Deckung in der Versorgungsplanung elektive orthopädische und unfallchirurgische Leistungen. Dennoch wurden diese Leistungen vom Salzburger Gesundheitsfonds vergütet. Die Salzburger Landesregierung als Aufsichtsbehörde duldete diese Praxis. (TZ 22)

In drei (KH Zell am See, LKH Mittersill und KH BBR Salzburg) der fünf überprüften Krankenanstalten waren Fachschwerpunkte (reduzierte Organisationsformen) eingerichtet. Ihre Anbindung an entsprechende Patronanzabteilungen war jeweils unterschiedlich gelöst. Eine schriftliche Vereinbarung über diese Zusammenarbeit gab es nur im LKH Mittersill. (TZ 23)

Die Verweildauern im OP-Bereich (Zeitraum zwischen Ein- und Ausschleusen abzüglich Schnitt-Naht-Zeiten) bewegten sich in einer unauffälligen Bandbreite. Ihre Größenordnung entsprach im Übrigen den Verweildauern im 2011 vom RH überprüften KH Schwarzach. Auch bei den Wartezeiten im OP zwischen der Einleitung der Narkose und erstem Hautschnitt gab es keine auffälligen bzw. nicht erklärbaren Abweichungen zwischen vier überprüften Krankenanstalten (das LKH Tamsweg verfügte über keine auswertbaren Daten). (TZ 24, 25)

Sonstige Feststellungen In einer Abteilung des LKH Tamsweg gab es in Bezug auf zwei Ärzte Unstimmigkeiten bei der Zeiterfassung. (TZ 26)

Wann ein im Krankenhaus verstorbener Patient zu obduzieren ist, ist im SKAG nur allgemein geregelt und in Verordnungen nicht näher ausgeführt. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgehensweisen in den fünf überprüften Krankenanstalten. (TZ 27)

## GETROFFENE MASSNAHMEN

Während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle zeigte der RH einen potenziellen Interessenkonflikt im LKH Tamsweg auf, weil ein Arzt im LKH Tamsweg sowohl eine unselbständige Beschäftigung (im Rahmen der Anstellung) als auch eine selbständige Beschäftigung (als Belegarzt) ausübte. Noch während der Gebarungsüberprüfung setzte das LKH Tamsweg die Empfehlung des RH zur Bereinigung dieses Interessenkonflikts um. (TZ 28)

**Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:** <sup>62, 63</sup>

### **BMG**

*(1) Es wären verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien entsprechend den Vorgaben im Gesundheitsqualitätsgesetz zu erlassen. (TZ 3)*

*(2) Unter Hinweis auf die im Gesundheitsqualitätsgesetz festgelegten Verpflichtungen wäre der Aufbau eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems zügig voranzutreiben. (TZ 4)*

*(3) Im Interesse einer einheitlichen Qualitätsberichterstattung wäre die Entwicklung von Vorgaben auf Basis bereits bestehender Dokumentationsgrundlagen voranzutreiben. (TZ 4)*

*(4) Die Bemühungen zur flächendeckenden Einführung eines Indikatorenmodells wären in der Bundesgesundheitskommission voranzutreiben. (TZ 8)*

*(5) Im Interesse einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Komplikationsraten sollten zentrale Vorgaben — z.B. aufbauend auf dem Indikatorenmodell (siehe TZ 8) und bereits bestehenden Registern sowie auf WHO-Vergleichsdaten — etwa in Form einer Bundesqualitätsrichtlinie erlassen werden. (TZ 14)*

<sup>62</sup> Die Schlussempfehlungen (1) bis (4) entsprechen im Wesentlichen den Schlussempfehlungen (6) bis (9) der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zu diesem Thema (im LKH Salzburg sowie den KH Schwarzach und Hallein) in Reihe Bund 2012/12 bzw. Reihe Salzburg 2012/9.

<sup>63</sup> Die Schlussempfehlungen (6) und (8) entsprechen den Schlussempfehlungen (10) und (11) der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zu diesem Thema (im LKH Salzburg sowie den KH Schwarzach und Hallein) in Reihe Bund 2012/12 bzw. Reihe Salzburg 2012/9.

### **Land Salzburg**

*(6) Die Verordnung zur näheren Bestimmung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Kontrolle im Hinblick auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wäre umgehend zu erlassen. (TZ 5)*

*(7) Folgende Qualitätsindikatoren wären in die zu erlassende Verordnung (siehe Schlussempfehlung (6)) aufzunehmen:*

- Maßnahmen des Hygienemanagements (siehe auch TZ 12 und 13),*
- die Erfassung von Komplikationsraten (siehe auch TZ 14),*
- die Durchführung von histologischen Untersuchungen (siehe auch TZ 15),*
- die Einführung von Fehlermelde- und Lernsystemen (siehe auch TZ 16),*
- die Anwendung von Checklisten (siehe auch TZ 18),*
- die Einführung von Standard Operating Procedures zur standardisierten Vorgangsweise im Rahmen der Tumorboardbesprechungen (siehe auch TZ 19) sowie*
- pathologische Untersuchungen (siehe auch TZ 27). (TZ 10)*

*(8) Der Salzburger Gesundheitsfonds wäre dazu anzuhalten, die Abrechnungskriterien nach dem System der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung an die Strukturqualitätskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten. (TZ 7)*

*(9) Das chirurgische und unfallchirurgische Leistungsangebot am Standort Zell am See wäre zu evaluieren sowie bei der Neuerstellung des Regionalen Strukturplans Gesundheit auf eine Konformität mit den Strukturqualitätskriterien zu achten. (TZ 21)*

*(10) Im LKH Mittersill wären Schilddrüsenoperationen im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien einzustellen. (TZ 21)*

*(11) Da im LKH Tamsweg eine Neuübernahme der Abteilung für Unfallchirurgie erst im Februar 2012 erfolgt war, wäre die Frequenzentwicklung im Bereich der Endoprothetik*

*bezüglich der Knieoperationen und der Hüftoperationen noch einige Zeit zu beobachten und die Situation danach zu evaluieren bzw. die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. (TZ 21)*

*(12) Es wären verbindliche Vorgaben zu erlassen, bei welchen Eingriffen histologische Untersuchungen durchzuführen sind. (TZ 15)*

*(13) Es wären Kriterien für die Anbindung von Fachschwerpunkten an die entsprechenden Patronanzabteilungen in der zu erlassenden Verordnung über Maßnahmen der Qualitätssicherung zu formulieren, um ein einheitliches Qualitätsniveau im Bundesland Salzburg sicherzustellen. (TZ 23)*

*(14) Für die Durchführung von Obduktionen wären klare Regelungen zu treffen und insbesondere festzulegen, in welchen Fällen und auf wessen Anordnung hin Obduktionen in die Wege zu leiten sind. (TZ 27)*

*(15) Das Verhalten zweier Ärzte im LKH Tamsweg betreffend Zeiterfassung wäre auf die möglicherweise disziplinare und strafrechtliche sowie gegebenenfalls zivilrechtliche Relevanz zu prüfen. (TZ 26)*

#### **Stadtgemeinde Zell am See**

*(16) Im KH Zell am See wäre im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien für die Einstellung insbesondere von Schilddrüsen-, Knie- und Brustkrebsoperationen zu sorgen. Da im Jahr 2011 auch nur mehr zwei Eingriffe an der Bauchspeicheldrüse vorgenommen wurden, wäre auch diese Operation einzustellen. (TZ 21)*

#### **Konvent der Barmherzigen Brüder vom Hl. Johannes von Gott**

*(17) Im KH BBR Salzburg wäre eine Bereinigung des Leistungsangebots im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien des ÖSG vorzunehmen und damit ein rechtskonformer Zustand herzustellen. (TZ 22)*

#### **Stadtgemeinde Oberndorf**

*(18) Im KH Oberndorf wären die Schilddrüsenoperationen einzustellen und die Frequenz der Pankreasoperationen zu beobachten. (TZ 21)*

***KH Zell am See, LKH Mittersill und Tamsweg, KH BBR Salzburg, KH Oberndorf***

*(19) Die Personalausstattung der Hygieneteams wäre — in Orientierung an den Empfehlungen des BMG — zu ergänzen. (TZ 12)*

*(20) Unter Einbindung der Primärärzte der Fachabteilungen wäre auf eine systematische Erfassung und zentrale Auswertung von Komplikationen durch das Qualitätsmanagement mit anschließender Meldung an die kollegiale Führung hinzuwirken. (TZ 14)*

*(21) Im Interesse der Patientenbehandlungssicherheit bzw. auch aus forensischen Gründen wären alle entnommenen Gewebeproben — soweit medizinisch indiziert und ökonomisch vertretbar — histologisch zu untersuchen. (TZ 15)*

*(22) Es wäre so rasch wie möglich durch eine andere Krankenanstalt, wie bspw. das LKH Salzburg oder das KH Schwarzach, eine telepathologische Versorgung sicherzustellen. (TZ 21)*

***KH Zell am See, LKH Tamsweg***

*(23) Für die bestmögliche Weiterbehandlung von an Krebs erkrankten Patienten wären Standard Operating Procedures auszuarbeiten, welche die weiteren Behandlungsschritte in Zusammenarbeit mit onkologischen Zentren festlegen bzw. die Transferierung an diese Zentren regeln. (TZ 19)*

***LKH Mittersill, KH BBR Salzburg, KH Oberndorf***

*(24) Es wären standardisierte interne Fehlermeldesysteme zu installieren. (TZ 16)*

***KH Zell am See, KH BBR Salzburg***

*(25) Im Sinne der Transparenz und der Klarstellung von Verantwortlichkeiten wäre eine schriftliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem jeweiligen Fachschwerpunkt und der entsprechenden Patronanzabteilung zu schließen. (TZ 23)*

***KH Zell am See***

*(26) Die systematische Infektions-Surveillance wäre auf die Fachbereiche Allgemeine Chirurgie (anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“), Gynäkologie und Geburtshilfe (anhand des Indikators „Kaiserschnitt“) sowie — wie bereits geplant — auf den Intensivbereich auszudehnen. (TZ 13)*

**LKH Mittersill**

*(27) Ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Surveillance- System wäre einzurichten. Dies sollte anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“ (Allgemeine Chirurgie) und „Knie- sowie Hüftendoprothetik“ (Orthopädie bzw. Unfallchirurgie) erfolgen. (TZ 13)*

**LKH Tamsweg**

*(28) Die schon vorhandenen Pläne für eine Infektionsüberwachung über KISS wären umzusetzen. Dies sollte anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“ (Allgemeine Chirurgie), „Knie- sowie Hüftendoprothetik“ (Orthopädie bzw. Unfallchirurgie) sowie anhand des Indikators „Kaiserschnitt“ erfolgen. (TZ 13)*

*(29) Das bestehende Fehlermeldesystem wäre besser zu nutzen. (TZ 16)*

*(30) Es wären der Dienstzeiterfassung sämtlicher Bediensteten erhöhtes Augenmerk zuzuwenden und die Einhaltung der Arbeitszeiten zu kontrollieren. (TZ 26)*

**KH BBR Salzburg**

*(31) Die systematische Infektions-Surveillance wäre auf den Fachbereich Allgemeine Chirurgie (anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“) auszudehnen. (TZ 13)*

**KH Oberndorf**

*(32) Die Einführung des ICdoc-Systems auf der Intensivstation wäre wie geplant umzusetzen und im Bereich der Allgemeinen Chirurgie auf die Kolektomie auszuweiten. (TZ 13)*



## DIPLOMATISCHE AKADEMIE WIEN

Die Diplomatische Akademie Wien wurde 1996 als Anstalt öffentlichen Rechts aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und 2006 als postgraduale Bildungseinrichtung eingerichtet. Für die Aufgabenerfüllung der Diplomatischen Akademie fehlten konkrete Ziele und Vorgaben des BMeiA im Hinblick auf die eingesetzten Bundesmittel.

Die im DAK-Gesetz 1996 geforderte betriebswirtschaftliche Führung, wie z.B. eine Verbesserung der Kostendeckungsquote, konnte die Diplomatische Akademie Wien ungenügend umsetzen. Einsparungspotenziale blieben ungenutzt.

Die vom BMeiA eingerichtete Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ war für die Vergabe von Stipendien und die Besicherung von Studentenkrediten nicht zweckmäßig.

### ZIEL DER GEBARUNGSÜBERPRÜFUNG

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, festzustellen, inwieweit die Diplomatische Akademie Wien (DA) ihre strategischen Ziele im Rahmen des bestehenden Leistungsangebots und die im Bundesgesetz über die Diplomatische Akademie Wien (DAK-Gesetz 1996) vorgesehene betriebswirtschaftliche Führung umsetzen konnte. Darüber hinaus überprüfte der RH die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“. (TZ 1)

### LEISTUNGEN DER DA

Das Leistungsangebot der DA umfasste im Studienjahr 2010/11 drei Geschäftsfelder: Postgraduale Lehrgänge (einjähriger Diplomlehrgang; zweijähriges Masterprogramm – Master of Advanced International Studies – MAIS; ein Jahr des zweijährigen Master of Science in Environmental Technology & International Affairs – ETIA), Spezialkurse und Seminare sowie öffentliche Veranstaltungen. (TZ 4)

Die DA legte durch die Einführung neuer Lehrgänge den Schwerpunkt ihres Ausbildungsangebots auf die postgraduale Ausbildung von Hochschulabsolventen für künftige Tätigkeiten im internationalen Bereich. (TZ 2, 4)

### UNTERNEHMENSKONZEPT

Das vom RH bei einer früheren Gebarungsüberprüfung (Bericht Reihe Bund 2001/5) empfohlene Unternehmenskonzept enthielt zwar strategische Ziele und Kennzahlen; Soll-

/Ist-Vergleiche und eine Zielevaluierung fehlten jedoch. Generell war das Unternehmenskonzept von einer geringen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung gekennzeichnet, obwohl dies als ausdrückliches Ziel der Ausgliederung der DA definiert war. (TZ 3)

#### BEWERBERZAHLEN

Die Bewerberzahlen waren von 2007/08 bis 2010/11 bei den angebotenen Lehrgängen (MAIS und ETIA) gestiegen. Bezüglich des ETIA-Lehrgangs („Master of Science in Environmental Technology & International Affairs“) strebte die DA 25 Lehrgangsplätze je Studienjahr an. Dieses Ziel erreichte die DA zwischen 2007/08 und 2010/11 nicht. (TZ 6)

#### AUS- UND FORTBILDUNGSLEISTUNGEN FÜR DAS BMEIA

Bei der Aus- und Fortbildung öffentlich Bediensteter stand die DA in Konkurrenz zur Verwaltungsakademie des Bundes mit kostenfreien Schulungen. Das Angebot der DA wurde vom BMeiA nur geringfügig in Anspruch genommen. Dies, obwohl sich die DA selbst das Ziel eines möglichst großen Beitrags zur Diplomatenaus- und -fortbildung gesetzt hatte. (TZ 7)

#### AUFNAHME IN DEN DIPLOMATISCHEN DIENST IM BMEIA

Die Anzahl der Teilnehmer des Diplomlehrgangs sank im Zeitraum von 2007/08 auf 2011/12 von 36 auf 28 Studenten. Den rd. 20 inländischen Absolventen des Diplomlehrgangs pro Studienjahr standen durchschnittlich nur knapp fünf Aufnahmen jährlich in den diplomatischen Dienst des BMeiA gegenüber. (TZ 8)

#### FINANZIERUNG DER DA

Der Erhaltungsbeitrag des Bundes vom BMeiA an die DA betrug seit 2002 jährlich unverändert 2.055.000 EUR. Die Bedingungen für die Zuerkennung des Erhaltungsbeitrags des Bundes waren unzureichend konkretisiert. (TZ 9)

Das BMeiA gab der DA keine konkreten Ziele für die Aufgabenerfüllung in Hinblick auf die eingesetzten Bundesmittel vor; eine Evaluierung des Mitteleinsatzes fehlte. (TZ 9)

Die Verwendung öffentlicher Mittel war nicht ausreichend transparent dargestellt. (TZ 11)



## LUKRIERUNG ZUSÄTZLICHER MITTEL

Der DA gelang es nicht, das Ziel der Ausgliederung, verstärkt zusätzliche Mittel von internationalen Organisationen zu lukrieren, umzusetzen. (TZ 10)

Kooperationen mit international tätigen Unternehmen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor, obwohl dies bereits im Jahr 2007 im Unternehmenskonzept vorgesehen war. (TZ 5)

## BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE FÜHRUNG – ERGEBNISSE DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

Die DA legte für die einzelnen Geschäftsfelder keine Deckungsgradziele fest. (TZ 12)

Der Deckungsgrad bei den postgradualen Lehrgängen lag im Zeitraum 2007/08 bis 2010/11 relativ konstant zwischen 55 % und 56 % (Ausnahme 2008/09 mit 47,9 %). Das Ziel der DA, eine Verbesserung des Deckungsgrades zu erreichen, wurde bei den Lehrgängen nicht umgesetzt, obwohl sich die Einnahmen aus Studiengebühren in einem Zeitraum von fünf Jahren fast verdoppelten. Dies war auf die Steigerung der Personalkosten zurückzuführen. Die DA konnte den Deckungsgrad bei den Spezialkursen von 82,1 % auf 93 % und bei den Seminaren von 83,3 % auf 85,7 % steigern. Der Deckungsgrad bei den Mietveranstaltungen verringerte sich geringfügig von 75,2 % auf 74,4 %. Somit waren weder der Seminarbetrieb noch die Mietveranstaltungen kostendeckend. (TZ 12)

## ORGANISATION UND PERSONAL

Die Personalkosten der Mitarbeiter und der nebenberuflich Vortragenden betragen im Jahr 2011 rd. 2,88 Mio. EUR. Zwei Drittel des Personals bzw. die Hälfte der Personalkosten entfielen auf die Verwaltung. Einsparmöglichkeiten im Bereich der Direktion wurden nur unzureichend wahrgenommen. (TZ 14, 15)

Die Richtlinien für die Besoldung der Mitarbeiter sahen Überzahlungen im Ausmaß bis zu fünf Gehaltsstufen sowie Zulagen für Kenntnisse vor, die ohnehin als Voraussetzung für den Tätigkeitsbereich der DA anzusehen waren (z.B. Sprachen- und Fachbereichszulagen). Die Aufwendungen für die Zulagen beliefen sich im Jahr 2010 auf rd. 250.000 EUR und damit rd. 8,7 % der Personalkosten. (TZ 16)

Mehr als ein Drittel der in der hauseigenen Küche produzierten Mittagsmenüs (7.552 im Studienjahr 2010/11) wurden kostenlos an das eigene Personal abgegeben. Der Aufwand

(Waren- und Personaleinsatz) dafür betrug 110.637 EUR. Die Kosten eines Personalesens betragen 14,65 EUR (Vollkosten) und waren für die Dienstnehmer steuerfrei. (TZ 17)

#### ANMELDUNG UND ABRECHNUNG VON PERSONAL FÜR DAS BMEIA

Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit dem BMeiA stellte die DA Personal nur zum Zwecke der Personalleihe an das BMeiA ein. Die DA erhielt dafür die Kosten sowie eine Pauschalvergütung für den Verwaltungsaufwand aus dem Sachaufwand des BMeiA ersetzt. Sie umging damit Beschränkungen zur Personalaufnahme in Bundesministerien aufgrund von Deckelungen im Personalplan des Bundes. (TZ 18)

#### EINRICHTUNG EINER REVISION

Die im Prüfbericht des Generalinspektorats des BMeiA im Jahr 2009 empfohlenen Maßnahmen waren bis Ende 2011 zum Teil noch nicht umgesetzt, wie z.B. die Büroordnung, das Organisationshandbuch und das elektronische Aktensystem. Ein weiterer Revisionsbericht eines externen Unternehmens aus dem Jahr 2011 enthielt keine konkreten Umsetzungsempfehlungen. Die vom Kuratorium beschlossenen Revisionsrichtlinien enthielten keine Vorgaben zur Festlegung von Prüfthemen sowie zur diesbezüglichen Einbindung des Kuratoriums. (TZ 19)

#### INVESTITIONEN

Die DA beschäftigte seit mindestens 18 Jahren ein Architekturbüro bei allen Bauplanungs- und -durchführungsarbeiten. Vergleichsangebote zur Prüfung der Preisangemessenheit lagen nur zum Teil vor. Von 2007 bis 2010 wendete die DA für Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsarbeiten insgesamt rd. 1,2 Mio. EUR auf. Davon entfielen 139.672 EUR (12 %) auf Architektenleistungen. (TZ 20)

Für die Planung, Erstellung und Implementierung einer neuen Website einschließlich Intranet samt Schnittstellen und Applikationen richtete die DA keine Projektorganisation ein. Gegenüber den budgetierten Kosten in Höhe von 55.000 EUR beliefen sich die Gesamtkosten auf 161.004 EUR inkl. USt (Kostenüberschreitung rd. 300 %). (TZ 21)

Der Gesamtauftragswert für die Erstellung der Website lag über dem Schwellenwert für Direktvergaben gemäß den vergaberechtlichen Bestimmungen. Die Einzelaufträge wären gemeinsam unter Einhaltung der Vergabebestimmungen zu vergeben gewesen. Die Projektdauer verzögerte sich von vier auf mehr als 21 Monate, die Vergaben waren unvollständig dokumentiert. (TZ 21)

## VERGABE VON STIPENDIEN

Im Studienjahr 2010/11 wurden 261.600 EUR der rd. 1.440.500 EUR an Studiengebühren durch Stipendien und rd. 79.500 EUR durch Tuition Waivers (Erlass von Studiengebühren durch die DA) abgedeckt. Der Anteil der Stipendien war im internationalen Vergleich gering. (TZ 22)

Für die Vergabe von Stipendien fehlten Richtlinien und konkrete Vergabekriterien. Dokumentationen über den Entscheidungsprozess lagen nur teilweise vor. (TZ 22)

## STIPENDIENFONDS DER DIPLOMATISCHEN AKADEMIE

Die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ änderte und erweiterte 2001 ihren Stiftungszweck (Umstellung auf Leistungsstipendien und Erweiterung auf Kreditbesicherung). Die Satzungsänderung war bescheidmässig nicht genehmigt und wurde nicht in das Stiftungsregister des BMI eingetragen. Leitung, Verwaltung und Aufsicht des Stipendienfonds waren personell nicht getrennt. (TZ 24, 25)

Die Stipendien- und Kreditvergabe erfolgte durch die DA. Die operative Tätigkeit des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie bestand überwiegend in der Vereinnahmung und Veranlagung des Stiftungsvermögens in Form von mehrjährig gebundenen Bundesanleihen. Der Stipendienfonds koppelte die Höhe seiner Leistungen an die Jahresbeiträge von fünf Bundesländern. (TZ 26)

Zum 31. Dezember 2011 betrug das Vermögen des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie insg. rd. 1,55 Mio. EUR. Die Mittel für die Tätigkeit der Stiftung waren gemäß Satzung auch durch laufende Zuwendungen (analog eines Fonds) aufzubringen, weil das für den Stiftungszweck gewidmete Vermögen nicht ausreichte, um aus den Erträgen den Stiftungszweck zu erfüllen. Für die Stipendienvergabe und die Kreditbesicherung war somit eine Stiftung mit gesondertem Vermögensaufbau nicht zweckmäßig. (TZ 26)

**Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

### ***Diplomatische Akademie Wien***

*(1) Das Unternehmenskonzept und die Zielvorgaben wären stärker auf Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen zu formulieren; es wären Soll-/Ist-Vergleiche über die Zielerreichung sowie auch Kennzahlen zur Effizienz des Geschäftsbetriebs aufzunehmen. (TZ 3)*

*(2) Die Bemühungen zum Abschluss von Kooperationen mit international tätigen Unternehmen wären auch in Hinblick auf eine Unterstützung bei der Vermittlung der Absolventen zu verstärken. (TZ 5)*

*(3) Der ETIA-Lehrgang („Master of Science in Environmental Technology & International Affairs“) wäre hinsichtlich seiner Attraktivität im internationalen Vergleich zu evaluieren. (TZ 6)*

*(4) Die Ziele der Diplomatischen Akademie Wien betreffend die Aus- und Fortbildung öffentlich Bediensteter wären zu evaluieren und neu zu definieren. (TZ 7)*

*(5) Der Diplomlehrgang wäre hinsichtlich Inhalt und Umfang zu evaluieren und gegebenenfalls im Rahmen eines Masterprogramms in der Bologna-Struktur anzubieten. (TZ 8)*

*(6) Für die einzelnen Geschäftsfelder wären entsprechend quantifizierte Deckungsgradziele festzulegen und bei mittelfristiger Nichterreicherung der Ziele die Leistungen der Geschäftsfelder zu evaluieren. (TZ 12)*

*(7) Die Struktur der Personalkosten wäre insbesondere in Hinblick auf den hohen Anteil im Bereich der Verwaltungsabteilungen (inkl. Küchenbetrieb) zugunsten des Lehrbetriebs zu verbessern. (TZ 15)*

*(8) Die allgemein gewährten Sprachen- und Sachbereichszulagen wären abzuschaffen und Zulagen grundsätzlich nur für besondere, zusätzliche Leistungen vorzusehen. (TZ 16)*

*(9) Möglichkeiten zur Kostensenkung im Küchenbetrieb wären zu prüfen und umzusetzen. (TZ 17)*

*(10) Das den Mitarbeitern kostenlos zur Verfügung gestellte Personalessen wäre an das ortsübliche Ausmaß anzupassen und ein Widerspruchsvorbehalt festzuhalten. (TZ 17)*

*(11) Die Revisionsordnung wäre insbesondere hinsichtlich der Einbindung des Kuratoriums bei der Festlegung von Prüfungsthemen zu überarbeiten und neu zu beschließen. (TZ 19)*

*(12) Es wäre sicherzustellen, dass in regelmäßigen Abständen Revisionen durchgeführt werden und bezüglich einer Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen zeitnah entschieden wird. (TZ 19)*

*(13) Es wären Wertgrenzen für Rechnungsfreigaben für alle Mitarbeiter vorzusehen. (TZ 19)*

*(14) Es wäre künftig vor der Beauftragung von Bauleistungen die Notwendigkeit von Architekturleistungen zu prüfen. (TZ 20)*

*(15) Für die Vergabe von Bauleistungen wären mögliche Synergien mit dem BMeiA zu prüfen. (TZ 20)*

*(16) Grundsätzlich wären Vergleichsangebote zur Beurteilung der Preisangemessenheit einzuholen. (TZ 20)*

*(17) Es wäre sicherzustellen, dass bei Vorhaben einer bestimmten Größenordnung Projektmanagementinstrumente mit einheitlicher Projektleitung, mit Gesamtprojektplan, Gesamtkostenschätzung, Dokumentation sowie Terminplanung eingesetzt werden. (TZ 21)*

*(18) Für die Vergabe von Stipendien wären Richtlinien zu erstellen und anzuwenden. (TZ 22)*

#### **Diplomatische Akademie Wien und BMeiA**

*(19) Es wäre sicherzustellen, dass Personalanstellungen mit dem alleinigen Zweck der Personalleihe an das BMeiA nicht durchgeführt werden. (TZ 18)*

## A 23 – ANSCHLUSSSTELLE SIMMERING

Die ASFINAG stoppte im April 2007 ihre Arbeiten am Einreichprojekt 2007 für die Anschlussstelle Simmering. Gründe waren die Verschiebung des Realisierungshorizonts durch das BMVIT von 2010 auf das Jahr 2015, die eher geringe Verkehrswirksamkeit, die hohen Schätzkosten von rd. 62 Mio. EUR sowie der vorgezogene Ausbau der von der Stadt Wien höher priorisierten Anschlussstelle Landstraßer Gürtel. Auch die Stadt Wien beendete daraufhin die Planungen für den auf rd. 50 Mio. EUR geschätzten Neubau der B 225.

Die Planungskosten beider Projekte betragen bis dahin rd. 573.000 EUR. Die Projekte waren zuletzt weder im Bauprogramm der ASFINAG noch in jenem der Stadt Wien enthalten, sollen aber laut Stadt Wien dennoch in den Stadtentwicklungsplan 2014 der Stadt Wien aufgenommen werden. Die Kostenschätzung für die Anschlussstelle Simmering und die B 225 betrug in Summe rd. 112 Mio. EUR.

### PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Bedeutung und der Verkehrswirksamkeit der Anschlussstelle Simmering sowie der erforderlichen Ausbaumaßnahmen und der Kosten der bisherigen Planungen. (TZ 1)

### PLANUNGEN BIS 2006

Ursprünglich sollte am Knoten Simmering (später Knoten Arsenal), der mit der A 23 Südosttangente im Jahr 1978 fertiggestellt wurde, die A 3 Südost Autobahn in die A 23 einmünden. Dazu kam es jedoch nicht, vielmehr wurde die A 3 in der Folge am Knoten Guntramsdorf an die A 2 Süd Autobahn angebunden. Dies bewirkte, dass der Knoten Arsenal nur mehr als Anschlussstelle entlang der Ostbahn bis zur Bitterlichstraße verwendet werden konnte. (TZ 4)

Bereits im Jahr 1985 gab eine Studie der Weiterführung der B 225 Wienerberg Straße ab der Bitterlichstraße über die ehemalige A 3- Trasse entlang der Ostbahn und den Weichseltalweg an der westlichen Grenze des Zentralfriedhofs zur Simmeringer Hauptstraße den Vorzug. Diese Trassenführung war auch Grundlage aller weiteren Planungen. (TZ 4)

Die Planungen wurden mit dem Vorprojekt 1998 betreffend die B 225 und mit dem vereinfachten Einreichprojekt 2003 hinsichtlich der ASt Simmering fortgesetzt. Nach Übernahme des Projekts der ASt Simmering durch die ASFINAG im August 2005, startete diese im

Jänner 2006 die weiteren Planungen für das Einreichprojekt 2007. Parallel dazu begann die MA 28 im Sommer 2006 mit den Planungen für das Projekt B 225 — Bitterlichstraße bis Simmeringer Hauptstraße. (TZ 4)

#### VERKEHRSWIRKSAMKEIT

Im Zuge des Vereinfachten Einreichprojekts 2003 gelangte eine Verkehrsuntersuchung zu dem Ergebnis, dass es im Falle der Realisierung zu erheblichen Entlastungen der Bitterlichstraße und zusätzlich zu einer wesentlichen Entlastung der Schemmerlstraße kommen würde. (TZ 8)

Die Analysen einer weiteren Verkehrsuntersuchung im Jahr 2006 kamen hingegen zu dem Schluss, dass in allen Planfällen im untergeordneten Netz nur geringe Entlastungen zu erzielen seien und es — z.B. in der Bitterlichstraße — zu Zusatzbelastungen kommen würde. Auch auf der A 23 müsste nördlich der ASt Simmering mit wesentlich mehr Kfz gerechnet werden. Die beiden Verkehrsuntersuchungen, die innerhalb von nur drei Jahren durchgeführt wurden, kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. (TZ 9)

#### AUSBAUMAßNAHMEN

Über Auftrag der MA 29 wurden im Zeitraum von März 2005 bis September 2006 auf der A 23 zwischen der ASt Landstraßer Gürtel und dem Absbergtunnel die Randstreifen erneuert und Lärmschutzwände errichtet. Von diesen Baumaßnahmen waren auch Teile der Auf- und Abfahrtsrampen der ASt Simmering, die sich in diesem Bereich befanden, betroffen. Nach Fertigstellung der Hauptbaumaßnahmen auf der A 23 verlängerte die MA 29 die Lärmschutzwand im Erdbaubereich der von Norden kommenden Abfahrtsrampe der ASt Simmering um rd. 100 m. Die Kosten betragen rd. 260.000 EUR. Diese Maßnahme war für den Lärmschutz Simmering nicht erforderlich und letztlich als verlorener Aufwand zu werten. (TZ 10)

#### FORTSETZUNG DER PLANUNG AB 2006

Die Planung, Finanzierung und Errichtung der ASt Simmering von der A 23 bis zur Bitterlichstraße oblag der ASFINAG. Die Planungen für das Einreichprojekt 2007 beinhalteten Maßnahmen an den bestehenden Rampen, den Neubau des Zubringers bis zur Bitterlichstraße und die Schnittstelle mit der B 225. Endgültige Planungen lagen noch nicht vor. (TZ 11)

Die Planung, Finanzierung und Errichtung der B 225 Wienerberg Straße, der Verbindung von der Bitterlichstraße bis zur Simmeringer Hauptstraße, lag in der Verantwortung der MA 28.

Grundlage der Planungen bildete das Vorprojekt 1998. Detaillierte Untersuchungen und das UVP-Verfahren waren nicht durchgeführt worden, weshalb für diesen Abschnitt auch noch keine endgültigen Projektierungen vorlagen. Für die Unterfahrung der Gleisanlage Kledering hatte die MA 29 im Auftrag der MA 28 eine Machbarkeitsstudie erstellt. (TZ 12)

#### KOSTENSCHÄTZUNG AST SIMMERING

Die nach dem Projektstopp im April 2007 durch die ASFINAG erstellte Kostenschätzung lautete auf rd. 62 Mio. EUR. Aufgrund der frühen Projektphase und der Unsicherheiten infolge des noch fehlenden UVP-Verfahrens sah die ASFINAG eine Reihe von Risikoaufschlägen vor, berücksichtigte jedoch keine Eintrittswahrscheinlichkeiten. Die Risikoaufschläge fanden ohne Abminderung Eingang in die Gesamtkostenschätzung und betrugen rd. 50 % der Gesamtkosten. (TZ 13)

Die Projektierungs- und Projektmanagementkosten errechnete die ASFINAG mit 6 % bzw. mit 7 % der Gesamtkosten. Diese beinhalteten u.a. auch die Kosten der Grundeinlösen, die allerdings in keinem Zusammenhang mit Projektierungs- oder Projektmanagementkosten standen. (TZ 13)

Für das Jahr 2017 kalkulierte die ASFINAG, trotz geplanter Bauleistungen von rd. 20 %, keine Vorausvalorisierung. (TZ 13)

#### KOSTENSCHÄTZUNG B 225

Grundlage der Kostenschätzung für das Einreichprojekt 2007 zum Zeitpunkt des Projektstopps bildete die Kostenschätzung des Vorprojekts 1998 mit rd. 29 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der als Kostenfaktoren bezeichneten Risiken Deponierung, Grundeinlöse, Unterfahrung Gleisanlage Kledering sowie Valorisierung ging die MA 28 von geschätzten Gesamtkosten von rd. 50 Mio. EUR aus. Diese Zuschläge wurden, ausgenommen die Unterfahrung Gleisanlage Kledering, ohne gesonderte Bewertung als Pauschalbetrag ausgewiesen. (TZ 14)

#### IST-KOSTEN

Die im Zuge der Errichtung der A 23 angefallenen Kosten der Rampen des Knotens Simmering konnten infolge des mittlerweile verstrichenen Zeitraums von rd. 35 Jahren nicht mehr ermittelt werden. Für die in diesem Bereich in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte Randstreifenerneuerung und die Lärmschutzmaßnahmen wurden 982.000 EUR und 260.000 EUR aufgewendet. (TZ 15)

Weiters fielen für das Einreichprojekt 2007 für die ASt Simmering und die B 225 Ist-Kosten in Höhe von rd. 573.000 EUR an, was rd. 0,5 % der Gesamtkostenschätzung für beide Projektteile von rd. 112 Mio. EUR entsprach. (TZ 15)

#### PROJEKTSTOPP

Aufgrund des Regierungsprogramms 2007–2010 reihte das BMVIT das Projekt ASt Simmering im März 2007 mit dem Realisierungshorizont (Baubeginn) von 2010 auf 2015. Daraufhin beschloss der Lenkungsausschuss der ASFINAG im April 2007, sämtliche Planungen zu stoppen und die bisher erteilten Aufträge zu kündigen. Weitere Gründe waren die eher geringe verkehrliche Wirksamkeit, die hohen Schätzkosten von rd. 62 Mio. EUR sowie der Ausbau der ASt Landstraßer Gürtel, dem die Stadt Wien zum damaligen Zeitpunkt eine wesentlich höhere Priorität einräumte. Die auf politischer Ebene getroffenen Vereinbarungen zugunsten der ASt Landstraßer Gürtel waren nicht dokumentiert. (TZ 16)

#### BAUPROGRAMME

Im Bauprogramm der ASFINAG 2007 war der Baubeginn noch mit 2010, im darauffolgenden mit 2015 vorgesehen. In jenen von 2011 bis 2016 und von 2012 bis 2017 war das Projekt nicht mehr enthalten. (TZ 17)

Auch im Bauprogramm der Stadt Wien war die Realisierung des Ausbaus der B 225 nicht vorgesehen. Eine Weiterführung des Projekts würde nur gemeinsam mit der ASFINAG und der Umsetzung des Zubringers von der A 23 bis zur Bitterlichstraße erfolgen. (TZ 17)

#### AUSBLICK

Laut Stadt Wien werde das Projekt im kommenden Stadtentwicklungsplan 2014 aufrecht erhalten. Für den Fall der Wiederaufnahme der Planungen ist auf folgende geänderte Rahmenbedingungen hinzuweisen: die Verkehrsuntersuchung wäre zu aktualisieren und es wären durch eine voraussichtlich höhere Verkehrsbelastung Auswirkungen auf die Lärmschutzmaßnahmen sowie höhere Kosten durch die Valorisierung zu erwarten. Bei der voraussichtlichen Anwendung der ASFINAG-Richtlinie „Regelung von Mitfinanzierungen“ müsste die Stadt Wien damit rechnen, zusätzlich zu den Kosten der B 225 auch einen erheblichen Anteil (bis zu 75 %) der Kosten der Ausbaumaßnahmen von der A 23 bis zur Bitterlichstraße tragen zu müssen. (TZ 18)

**Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:****ASFINAG**

- (1) Bereits in der Phase des Einreichprojekts sollten für erkannte Risiken Eintrittswahrscheinlichkeiten und die daraus folgenden Abminderungen in den Kostenschätzungen berücksichtigt werden. (TZ 13)*
- (2) Die Kosten der Grundeinlöse und des darauf entfallenden Anteils für Unvorhergesehenes sollte von den Baukosten und den Projektierungs- und Projektmanagementkosten getrennt behandelt werden. (TZ 13)*
- (3) Bei den Kostenschätzungen sollte auf die einheitliche Verwendung der Kostenbegriffe nach den vorhandenen Richtlinien geachtet werden. (TZ 13)*

**Stadt Wien**

- (4) Bereits in frühen Projektphasen sollten Risiken getrennt bewertet, deren Eintrittswahrscheinlichkeiten festgelegt und in den Kostenschätzungen berücksichtigt werden. (TZ 14)*
- (5) Um verlorenen Aufwand zu vermeiden, sollten Baumaßnahmen erst dann umgesetzt werden, wenn deren Nutzen gegeben ist. (TZ 10)*

**ASFINAG und Stadt Wien**

- (6) Auch der Zusammenhang zu grundlegenden Entscheidungen, wie im gegenständlichen Fall der Abtausch der ASt Simmering mit der ASt Landstraßer Gürtel, wäre als wichtige Entscheidungsgrundlagen entsprechend zu dokumentieren. (TZ 16)*
- (7) Mittelfristig sollte die Zweckmäßigkeit der Weiterverfolgung des Projekts untersucht werden. (TZ 18)*
- (8) Im Falle der Wiederaufnahme der Planungen wären die Verkehrs- und Lärmschutzuntersuchungen zu aktualisieren. (TZ 18)*