



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/3

Bericht des Rechnungshofes

Flüchtlingsbetreuung
der Länder Salzburg,
Steiermark und Wien

Transparenz von
Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht

Wellcon Gesellschaft
für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Qualitätssicherungs-
maßnahmen in der
Patientenbehandlung in
den LKH Mittersill und
Tamsweg, in den KH Zell
am See und Oberndorf
sowie im KH der
Barmherzigen Brüder
in Salzburg

Diplomatische Akademie
Wien

A 23 – Anschlussstelle
Simmering

Rechnungshof
GZ 860.141/002-1B1/13

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 – 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im März 2013



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
 - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
 - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
 - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
 - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung





Bericht des Rechnungshofes

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

**Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH**

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der
Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und
Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf
sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg**

Diplomatische Akademie Wien

A 23 – Anschlussstelle Simmering

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--|---|-----|
| BMF BMI BMWFJ | Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Inneres Wirtschaft, Familie und Jugend | |
| | Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien _____ | 5 |
| BMF | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen | |
| | Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht _____ | 111 |
| BMF BMG | Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit | |
| | Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH _____ | 193 |
| BMG | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit | |
| | Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg _____ | 253 |
| BMeiA | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten | |
| | Diplomatische Akademie Wien _____ | 355 |
| BMVIT | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie | |
| | A 23 – Anschlussstelle Simmering _____ | 407 |





Bericht des Rechnungshofes

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 8 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 10 |

BMF
BMI
BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Inneres
Wirtschaft, Familie und Jugend

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 14 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 23 |
| Rechtsgrundlagen der Grundversorgung _____ | 25 |
| Organisation und Finanzierung der Grundversorgung _____ | 28 |
| Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern _____ | 48 |
| Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden _____ | 68 |
| Sondersubventionen des Landes Steiermark _____ | 80 |
| Quotenerfüllung _____ | 82 |
| Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung _____ | 87 |
| Verrechnung zwischen Bund und Ländern _____ | 90 |
| Finanzielles Berichtswesen _____ | 102 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 105 |

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Kostentragung _____ | 30 |
| Tabelle 1: | Kostenhöchstsätze _____ | 31 |
| Tabelle 2: | Finanzielle Entwicklung – Land Salzburg _____ | 33 |
| Tabelle 3: | Finanzielle Entwicklung – Land Steiermark _____ | 34 |
| Tabelle 4: | Finanzielle Entwicklung – Land Wien _____ | 35 |
| Tabelle 5: | Finanzielle Entwicklung und Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen in den Ländern Salzburg, Steiermark, Wien _____ | 37 |
| Abbildung 2: | Zusammensetzung der verrechneten Leistungen 2010 _____ | 40 |
| Abbildung 3: | Vergleich vorfinanzierte Leistungen des Landes und Höhe des Anteils des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010) _____ | 41 |
| Abbildung 4: | Vergleich Nettoausgaben pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010) _____ | 42 |
| Abbildung 5: | Aufbau- und Ablauforganisation der Länder _____ | 50 |
| Tabelle 6: | Personaleinsatz Grundversorgung – Land Salzburg _____ | 53 |
| Tabelle 7: | Personaleinsatz Grundversorgung – Land Steiermark _____ | 53 |
| Tabelle 8: | Personaleinsatz Grundversorgung – Land Wien _____ | 54 |
| Tabelle 9: | Personaleinsatz im Vergleich _____ | 54 |
| Tabelle 10: | Anteiliger Personal- und Sachaufwand der Clearingstelle Salzburg _____ | 57 |
| Abbildung 6: | Entgeltsätze für Beratung (je VZÄ/Monat) _____ | 62 |

Tabellen Abbildungen

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tabelle 11: | Verteilung – organisierte und individuelle Unterkünfte _____ | 69 |
| Tabelle 12: | Kosten bei individueller und organisierter Unterbringung _____ | 71 |
| Tabelle 13: | Quotenerfüllung der Bundesländer zum Jahresbeginn 2007 bis 2012 _____ | 83 |
| Tabelle 14: | Quoten Land Salzburg (nach politischen Bezirken) ____ | 85 |
| Tabelle 15: | Quoten Land Steiermark (nach politischen Bezirken) __ | 86 |
| Abbildung 7: | Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 1 _____ | 91 |
| Abbildung 8: | Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 2 _____ | 92 |
| Tabelle 16: | Entwicklung der Länderanteile an den Bundesausgaben 2007 bis 2011 _____ | 95 |
| Abbildung 9: | Quartalsabrechnung über die Leistungen des Bundes _ | 96 |
| Abbildung 10: | Ausgleich zwischen den Ländern _____ | 98 |
| Tabelle 17: | Ansprüche bzw. Verpflichtungen aus dem Länderausgleich _____ | 99 |
| Tabelle 18: | Durchführung des Länderausgleichs _____ | 99 |
| Tabelle 19: | Kostenausgleich und Quotenerfüllung _____ | 101 |

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BM... | Bundesministerium ... |
| BMF | für Finanzen |
| BMI | für Inneres |
| BMWFJ | für Wirtschaft, Familie und Jugend |
| bspw. | beispielsweise |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| ff. | folgende |
| FSW | Fonds Soziales Wien |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| LGBl. | Landesgesetzblatt |
| max. | maximal |
| Mio. | Million(en) |
| NAG | Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz |
| NGO | Non Governmental Organization |
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| USt | Umsatzsteuer |

Abkürzungen

| | |
|------|--------------------|
| vgl. | vergleiche |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Inneres
Wirtschaft, Familie und Jugend**

**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.

KURZFASSUNG

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

Kurzfassung

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 betragsliche 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)

Kurzfassung

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 Unterkategorie (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)

Kurzfassung

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). Prüfungsteams 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 Unter-



Kurzfassung

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

bringung 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)

| Kenndaten der Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien | | | | | | |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| Rechtsgrundlagen | <p>Genfer Flüchtlingskonvention (Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 samt Zusatzprotokollen, BGBl. Nr. 55/1955 und Nr. 78/1974)</p> <p>Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten</p> <p>Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes</p> <p>Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Grundversorgungsvereinbarung), BGBl. I Nr. 80/2004</p> <p>Salzburg: Gesetz vom 14. März 2007 zur Sicherstellung der vorübergehenden Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Salzburg (Salzburger Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 35/2007 i.d.g.F.</p> <p>Steiermark: Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz), LGBl. Nr. 101/2005 i.d.g.F.</p> <p>Wien: Gesetz über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Wien (Wiener Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 46/2004 i.d.g.F.</p> | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007 bis 2011 |
| Land Salzburg | in 1.000 EUR | | | | | in % |
| Einnahmen ¹ | 5.034 | 5.556 | 5.433 | 5.500 | 5.147 | + 2 |
| Ausgaben | - 8.568 | - 8.086 | - 8.386 | - 7.555 | - 7.724 | - 10 |
| Differenz ³ | - 3.533 | - 2.530 | - 2.953 | - 2.055 | - 2.576 | - 27 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen (Durchschnitt) | 1.432 | 1.323 | 1.250 | 1.127 | 1.002 | - 30 |
| Land Steiermark | in 1.000 EUR | | | | | |
| Einnahmen ¹ | 23.401 | 15.241 | 10.528 | 14.174 | 12.526 | - 46 |
| Ausgaben | - 31.181 | - 22.032 | - 22.447 | - 21.403 | - 18.983 | - 39 |
| Differenz ³ | - 7.781 | - 6.792 | - 11.919 | - 7.229 | - 6.457 | - 17 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen (Durchschnitt) | 3.416 | 3.118 | 3.025 | 2.527 | 2.261 | - 34 |
| Land Wien | in 1.000 EUR | | | | | |
| Erträge ^{1, 2} | 27.575 | 30.946 | 24.085 | 21.710 | 23.596 | - 14 |
| Aufwendungen ² | - 37.585 | - 35.932 | - 35.949 | - 32.325 | - 33.182 | - 23 |
| Nettoaufwendungen ³ | - 10.010 | - 4.986 | - 11.863 | - 10.615 | - 9.586 | - 4 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen (Durchschnitt) | 6.515 | 6.102 | 5.838 | 5.367 | 5.186 | - 20 |

¹ hauptsächlich Zahlungen des Bundes

² aufgrund doppelter Buchführung ermittelt

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Salzburg; Land Steiermark; Land Wien; RH



BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September 2011 bis Jänner 2012 die Gebarung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien betreffend die Flüchtlingsbetreuung.

Ausgangsbasis der Überprüfung waren die Verpflichtungen der Länder aus der im Jahr 2004 geschlossenen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen für hilfs- und schutzbedürftige Fremde („Grundversorgungsvereinbarung“). Diese Vereinbarung regelt österreichweit das System der Versorgung und der Betreuung von Flüchtlingen.

Der RH führte Überprüfungen bei den Ämtern der Landesregierung durch und holte darüber hinaus – vor allem in Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Kostenverrechnung und -teilung mit dem Bund – auch Auskünfte bei Stellen des Bundes ein, insbesondere beim BMI.

Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2007 bis 2011. In Einzelfällen nahm der RH auch auf aktuellere Entwicklungen Bezug.

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 Quoten (Anteil der betreuten Flüchtlinge an der Gesamtzahl der Flüchtlinge nach dem Bevölkerungsschlüssel),
- die Funktionsweise und Zweckmäßigkeit der Betreuung (einschließlich Unterbringung),
- die Finanzierung der Grundversorgungsleistungen (einschließlich der Verrechnung zwischen den Ländern und des Kostenausgleichs mit den Ländern) sowie
- die Kontrollmechanismen.

Der RH hatte Angelegenheiten der Flüchtlingsbetreuung bereits im Bundesbereich überprüft und darüber im Jahr 2007 berichtet (Reihe Bund 2007/1). Dabei hatte der RH wesentliche Probleme – insbesondere Mängel im Personalmanagement, unzureichende Supportstrukturen, fehlende Kontrollmechanismen und veraltete IT-Lösungen für Asyl-

Prüfungsablauf und –gegenstand

behörden – festgestellt, die eine kontinuierliche Erhöhung der Anzahl unerledigter Asylverfahren bewirkt hatten.

Eine hierzu vorgenommene Follow-up-Überprüfung des RH (Reihe Bund 2009/13) ergab, dass das BMI von den Empfehlungen des RH, deren Umsetzung es zugesagt hatte, bis Anfang 2009 den überwiegenden Teil umgesetzt hatte.

Zu dem im August 2012 übermittelten Prüfungsergebnis legten die Steiermärkische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat im November 2012 ihre Stellungnahmen vor. Die Salzburger Landesregierung erklärte im Oktober 2012, keine Stellungnahme abzugeben.

Im Februar 2013 übermittelte der RH seine Gegenäußerung an den Wiener Stadtsenat. Gegenüber der Steiermärkischen Landesregierung verzichtete er auf eine Gegenäußerung.

(2) Im Hinblick auf einzelne Prüfungsgegenstände, die den Vollzugsbereich des BMI, des BMF und des BMWFJ berühren, übermittelte der RH diesen Ressorts entsprechende Auszüge aus dem Prüfungsergebnis und ersuchte um Abgabe einer allfälligen Äußerung innerhalb eines Monats.

Entsprechende Äußerungen legten das BMI und das BMF im Dezember 2012 vor. Vom BMWFJ langte keine Antwort ein.

(3) Das BMI bezog sich in seiner Äußerung auf das elektronische Modul, welches das BMI zur Durchführung der Abrechnung von Grundversorgungsleistungen zwischen Bund und Ländern entwickelt hatte (TZ 35). Hinsichtlich der – für die Länder nachteiligen – Abweichungen der Logik des Abrechnungsmoduls von den Vorgaben der Grundversorgungsvereinbarung (insbesondere Berechnung der Kosten nach Verfahrens- statt nach Versorgungstagen) wies das BMI darauf hin, dass seinerzeit alle Länder in die Entwicklung des Abrechnungsmoduls eingebunden gewesen seien und dass das BMI dieses gemeinsam mit den Ländern entwickelt habe. Die Umprogrammierung des Moduls sei nach Klärung der zwischen Bund und Ländern offenen Fragen Ende 2008 mit der Errichtung einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Wiens eingeleitet worden. Die Umstellung der Verrechnung werde mit Anfang 2013 erfolgen. Das BMI habe weiters die Finanzprokuratur im Hinblick auf einen allfälligen Vergleich mit den Ländern wegen deren aus dem bisherigen Abrechnungsmodus entstandenen Forderungen aus den vergangenen Jahren befasst. Die Aussage des Landes Wien, dass ihm durch die bisherige Berechnungsweise in den Jahren 2005 bis 2009



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

ein finanzieller Nachteil von schätzungsweise rd. 7,1 Mio. EUR entstanden sei, könne das BMI der Höhe nach aber nicht nachvollziehen.

Das BMI könne weiters der Forderung der Länder nach einer Umstellung der Verrechnung für subsidiär Schutzberechtigte, die seiner Ansicht unter die Kostenteilung 60:40 zwischen Bund und Ländern fallen, aufgrund rechtlicher Erwägungen nicht nachkommen. Darüber hinaus bekräftigte das BMI seinen Rechtsstandpunkt, dass die Ausgaben für Leistungen an Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wie an Personen, über deren Asylantrag rechtskräftig negativ entschieden wurde, nicht in allen Fällen anzuerkennen seien (vgl. auch TZ 9).

(4) Das BMF nahm in seiner Äußerung auf den Standpunkt des RH Bezug, eine ungerechtfertigte gleichzeitige Gewährung von Familienbeihilfe (durch die Finanzämter) und von entsprechenden Leistungen aus der Grundversorgung (durch die Länder) ließe sich zweckmäßigerweise durch eine Meldepflicht der Finanzämter, durch die Möglichkeit der Gegenverrechnung der Grundversorgungsleistungen mit der Familienbeihilfe sowie durch die Einrichtung eines diesbezüglichen Datenverbunds vermeiden (TZ 33). Das BMF teilte mit, vorbehaltlich der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen einem elektronischen Datenaustausch grundsätzlich positiv gegenüber zu stehen.

Rechtsgrundlagen der Grundversorgung

- 2 (1) Die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung waren durch die Regelungen der Grundversorgungsvereinbarung vorgegeben, die am 1. Mai 2004 in Kraft trat und auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde.

Die Grundversorgungsvereinbarung sieht bestimmte Leistungen an „hilfs- und schutzbedürftige Fremde“ vor, die unterstützungswürdig sind. Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhält.

Rechtsgrundlagen der Grundversorgung

Als schutzbedürftig – und somit als Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung – gelten im Wesentlichen

- Asylwerber (Fremde ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz in Österreich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens¹),
- Asylberechtigte (Personen, denen in Österreich Asyl gewährt wird, die somit ein dauerndes Einreise- und Aufenthaltsrecht in Österreich haben²), jedoch nur während der ersten vier Monate nach Asylgewährung, und
- subsidiär schutzberechtigte Personen (Personen mit vorübergehendem, verlängerbarem Einreise- und Aufenthaltsrecht in Österreich³).

Die Unterstützungswürdigkeit kann unter Umständen eingeschränkt werden oder verloren gehen, z.B. aufgrund Verurteilung wegen bestimmter gerichtlich strafbarer Handlungen.

(2) Diese Regelungen sind durch die innerstaatlichen Bestimmungen des Fremden(polizei)–, des Asyl– sowie des Niederlassungs– und Aufenthaltsrechts und darüber hinaus durch völker– und gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen Österreichs determiniert. Unter den letzteren hervorzuheben sind die Genfer Flüchtlingskonvention⁴ und zwei Richtlinien der EU⁵.

(3) Ziel der Grundversorgungsvereinbarung war es, die Grundversorgung für die Zielgruppenangehörigen im Rahmen der bestehenden Kompetenzbereiche zu vereinheitlichen. Die Grundversorgung sollte

¹ § 2 Abs. 1 Z 14 des Asylgesetzes 2005

² § 2 Abs. 1 Z 15 und § 3 des Asylgesetzes 2005

³ Dabei handelt es sich um Fremde, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte zwar nicht erfüllen, aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder, bei Staatenlosen in das Land ihres vorherigen Aufenthalts, tatsächlich Gefahr liefen, einen ernsthaften Schaden im Sinn des Art. 15 der Richtlinie 2004/83/EG des Europäischen Rates (Statusrichtlinie) zu erleiden, z.B. Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung.

⁴ Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 samt Zusatzprotokollen, BGBl. Nr. 55/1955 und Nr. 78/1974

⁵ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten (diese enthält materielle Rahmenbedingungen und Grundsätze für Flüchtlingsbetreuung) und die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Statusrichtlinie“).

bundesweit einheitlich sein, partnerschaftlich zwischen Bund und Ländern durchgeführt werden, eine regionale Überbelastung vermeiden und Rechtssicherheit für die betroffenen Fremden schaffen.⁶ Diese Grundsätze waren insbesondere durch Aufnahmequoten, wechselseitige Informationspflichten (u.a. Einrichtung eines Informationsverbundsystems), einen finanziellen Lastenausgleich zwischen Bund und den Ländern sowie den Ländern untereinander und durch die Einrichtung eines Bund-Länder-Koordinationsrates (Koordinationsrat) ausgeprägt.

Dieser setzt sich aus Vertretern des Bundes und der Länder zusammen, die sich gleichberechtigt und partnerschaftlich gegenüberstehen. Er ist zur partnerschaftlichen Lösung von Problemen berufen, die sich aus aktuellen Anlassfällen, der Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung, der Kostenverrechnung und deren Prüfung sowie aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse ergeben. Die Partner im Koordinationsrat tauschen Informationen aus und tragen zu einem gemeinsamen Meinungsbildungsprozess bei.⁷

(4) Die Grundversorgungsvereinbarung regelte die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, begründete aber nicht unmittelbar Ansprüche für hilfs- und schutzbedürftige Fremde. Die rechtlichen Grundlagen für die Versorgungsmaßnahmen waren – in Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung – von Bund und Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen zu schaffen.

Die drei überprüften Länder kamen dieser Aufgabe durch Erlassung folgender landesgesetzlicher Rechtsvorschriften nach:

Salzburg: Gesetz vom 14. März 2007 zur Sicherstellung der vorübergehenden Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Salzburg (Salzburger Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 35/2007 i.d.g.F.

Steiermark: Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz), LGBl. Nr. 101/2005 i.d.g.F.

Wien: Gesetz über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Wien (Wiener Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 46/2004 i.d.g.F.

Das Land Steiermark erweiterte den Kreis der Begünstigten im Vergleich zur Grundversorgungsvereinbarung jedoch insofern, als die Gruppe

⁶ vgl. Art. 1 Grundversorgungsvereinbarung

⁷ Art. 5 Grundversorgungsvereinbarung

der Asylberechtigten nicht nur vier Monate, sondern zwölf Monate nach Asylgewährung Leistungen aus der Grundversorgung erhalten können (siehe TZ 7).⁸

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Inhalt der Leistungen | <p>3 Die Grundversorgung umfasst insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Information, Beratung und soziale Betreuung, – die Unterbringung in geeigneten Unterkünften, – die Versorgung mit angemessener Verpflegung, – die Gewährung eines monatlichen Taschengelds (für Personen in organisierten Unterkünften), – die Sicherung der Krankenversorgung (einschließlich Krankenversicherung), – Maßnahmen für pflegebedürftige Personen sowie – die Gewährung von Rückkehrberatung, von Reisekosten sowie einer einmaligen Überbrückungshilfe bei freiwilliger Rückkehr in das Herkunftsland. <p>Darüber hinaus enthält die Grundversorgungsvereinbarung Sonderbestimmungen für unbegleitete minderjährige Fremde, die einerseits besondere Maßnahmen für die Erstabklärung und Stabilisierung und andererseits spezielle Regelungen für die Unterbringung dieser Jugendlichen umfassen.</p> |
| Aufgabenverteilung Bund – Länder | <p>4 Die Grundversorgungsvereinbarung sieht im Wesentlichen folgende Aufteilung der Grundversorgungsaufgaben zwischen Bund und Ländern vor:</p> <p>Der Bund hat insbesondere die Betreuung für Asylwerber im Zulassungsverfahren, für Asylwerber, deren Antrag im Zulassungsverfahren zurückgewiesen wurde, sowie für Asylwerber, deren Antrag unter Aberkennung der aufschiebenden Wirkung der Berufung abgewiesen</p> |

⁸ § 3 Abs. 1 Z 6 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

wurde, zu leisten. Hiezu führt das BMI die erforderlichen Betreuungseinrichtungen (Erstaufnahme- und Betreuungsstellen).

Dem BMI obliegt die Zuteilung der Asylwerber auf die Bundesländer. In diesem Zusammenhang hat das BMI die für die Grundversorgung zuständigen Stellen der Bundesländer täglich über die nach Abschluss des Zulassungsverfahrens zur Übernahme durch die Bundesländer vorgesehenen Asylwerber sowie laufend und zeitgerecht über asylrelevante Verfügungen zu informieren.

Den Ländern ist die Betreuung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden mit deren Zuteilung zu den einzelnen Ländern übertragen. Den Ländern sind laut der Grundversorgungsvereinbarung⁹ im Wesentlichen folgende Aufgaben zugewiesen:

- Versorgung der zugewiesenen bzw. übernommenen Asylwerber,
- Entscheidung über die Aufnahme Fremder in bestimmten Fällen,
- Entscheidung über die Entlassung betreuter Fremder aus der Grundversorgung,
- Schaffung und Erhaltung der zur Versorgung der Fremden erforderlichen Infrastruktur sowie
- Unterstützung der Bundesbehörden bei der Führung von Asylverfahren¹⁰.

Bei der Versorgung der in die Betreuung aufgenommenen Fremden können sich die Länder humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege bedienen.

Das BMI hat dabei keinen unmittelbaren Einfluss auf den Vollzug der den Ländern zugewiesenen Aufgaben einschließlich der finanziellen Gebarung.

Kostenaufteilung
zwischen Bund und
Ländern

5 In den Phasen des Asylverfahrens kamen unterschiedliche Kostenteilungen zur Anwendung.

Die Gesamtkosten, die in Durchführung der Maßnahmen der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, werden grundsätzlich im Verhält-

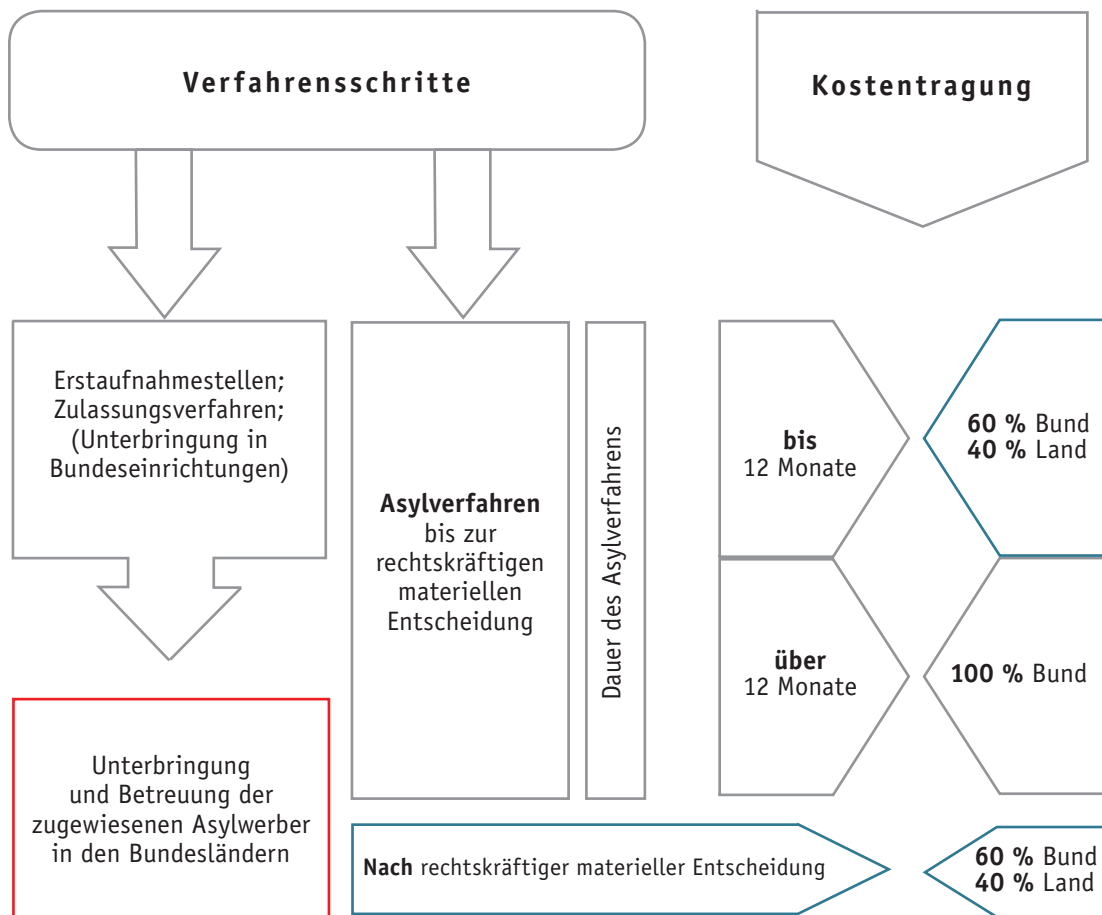
⁹ Art. 4 Abs. 1

¹⁰ etwa durch Zustellung von Ladungen und Entscheidungen an den Asylwerber sowie Information über und Erinnerung an verfahrensrelevante Termine

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

nis 60:40 zwischen Bund und den Ländern aufgeteilt. Für Asylwerber, die ihren Asylantrag nach dem 1. Mai 2004 in erster Instanz einbringen bzw. eingebracht haben, erfolgt die Aufteilung der Kosten für die Dauer des Verfahrens, längstens jedoch für zwölf Monate. Die Kosten der Grundversorgung von Asylwerbern, deren Asylverfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung länger als zwölf Monate dauern, trägt der Bund alleine; nach rechtskräftigem Abschluss kommt die Kostenteilung 60:40 wieder zum Tragen.

Abbildung 1: Kostentragung



Quelle: RH



BMF BMI BMWFJ

Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Kostensätze **6.1** Die Grundversorgungsvereinbarung legte seit ihrem Inkrafttreten (1. Mai 2004) die Kostenhöchsätze für die einzelnen Leistungen in folgender Höhe fest:

| Tabelle 1: Kostenhöchsätze | |
|--|---------------|
| pro Person und Tag gewährte Leistungen | in EUR |
| für die Unterbringung und Verpflegung in einer organisierten Unterkunft | 17,00 |
| für die Unterbringung und Verpflegung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Fremder, | |
| – in Wohngruppen (mit Betreuungsschlüssel 1:10) | 75,00 |
| – in Wohnheimen (mit Betreuungsschlüssel 1:15) | 60,00 |
| – in betreutem Wohnen (mit Betreuungsschlüssel 1:20) | |
| – oder in sonstigen geeigneten Unterkünften | 37,00 |
| pro Monat gewährte Leistungen | |
| für die Verpflegung bei individueller Unterbringung pro Person | |
| – für Erwachsene | 180,00 |
| – für Minderjährige | 80,00 |
| – für unbegleitete Minderjährige | 180,00 |
| für die Miete bei individueller Unterbringung | |
| – für eine Einzelperson | 110,00 |
| – für Familien (ab zwei Personen) gesamt | 220,00 |
| für Taschengeld pro Person | 40,00 |
| für die Sonderunterbringung für pflegebedürftige Personen, pro Person | 2.480,00 |
| für Freizeitaktivitäten in organisierten Quartieren pro Person und Monat | 10,00 |
| jährlich gewährte Leistungen | |
| für Schulbedarf pro Kind | 200,00 |
| für notwendige Bekleidungshilfe pro Person | 150,00 |
| einmalige Leistungen | |
| für Überbrückungshilfe bei Rückkehr, einmalig pro Person | 370,00 |
| sonstige wiederkehrende Leistungen | |
| für Deutschkurse für unbegleitete minderjährige Fremde mit maximal 200 Unterrichtseinheiten und pro Einheit pro Person | 3,63 |
| für Information, Beratung und soziale Betreuung (exkl. Dolmetscherkosten) nach einem maximalen Betreuungsschlüssel von | 1:170 |

Quellen: Grundversorgungsvereinbarung (Art. 9); RH

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Im Rahmen des Koordinationsrates vereinbarten der Bund und die Länder im Jahr 2008 für Personen mit erhöhtem Betreuungsaufwand einen erhöhten Tagsatz von 40 EUR anstelle von 17 EUR für maximal 700 Personen österreichweit, nach dem Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt.¹¹

6.2 (1) Angesichts zunehmender Schwierigkeiten, zu den festgelegten Sätzen eine angemessene Versorgung sicherzustellen, hielt der RH eine Anpassung der Sätze für einzelne Leistungen für zweckmäßig. Ende März 2012 erzielte der Koordinationsrat schließlich eine Einigung über Erhöhungen einzelner Leistungen um bis zu rd. 12 % (siehe TZ 10).

(2) Die Unterbringung der Flüchtlinge in individuellen Unterkünften war im Vergleich zu organisierten Quartieren kostengünstiger, wegen der niedrigeren Kostensätze jedoch oft nicht leistbar. Eine Erhöhung der Kostensätze für individuelle Unterkünfte wäre nach Auffassung des RH hilfreich, um die Nutzung der individuellen Unterbringung verstärkt zu ermöglichen. Der Koordinationsrat beschloss im März 2012, die Kostenhöchstsätze für individuelle Unterbringung um rd. 9 % zu erhöhen (siehe TZ 22).

(3) Der RH hielt es weiters für zweckmäßig, für Information, Beratung und soziale Betreuung – über den vorgesehenen maximalen Betreuungsschlüssel von 1:170 hinaus – auch einheitliche Regelungen über die Entgelthöhe sowie über Inhalt und Umfang dieser Leistungen festzulegen (siehe TZ 17).

Finanzierung der Grundversorgungs- leistungen

Finanzielle Entwicklung

7.1 Für eine Darstellung der finanziellen Entwicklung der Grundversorgung in den drei überprüften Ländern wurden die Rechnungsabschluss- bzw. Jahresabschlussdaten der Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen gegenübergestellt.

(1) Beim Land Salzburg stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

¹¹ Der erhöhte Sonderbetreuungssatz sollte ausschließlich Personen zukommen, welche die im Koordinationsratsbeschluss demonstrativ genannten, ärztlich bestätigten körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen aufwiesen.



BMF BMI BMWFJ

Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Tabelle 2: Finanzielle Entwicklung – Land Salzburg

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 ¹ | Veränderung 2007 bis 2011 |
|---|---------------------------|---------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | in 1.000 EUR ² | | | | | in % |
| Einnahmen aus der Grundversorgung | 5.034 | 5.556 | 5.433 | 5.500 | 5.147 | 2 |
| Ausgaben für die Grundversorgung | 8.568 | 8.086 | 8.386 | 7.555 | 7.724 | - 10 |
| <i>davon Förderungen an Institutionen</i> | 77 | 68 | 45 | 35 | 9 | - 88 |
| <i>Rücklagenbewegungen</i> | 712 | 113 | 1.024 | 553 | 461 | - 35 |
| Differenz ³ | - 3.533 | - 2.530 | - 2.953 | - 2.055 | - 2.576 | - 27 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁴ | 1.432 | 1.323 | 1.250 | 1.127 | 1.002 | - 30 |

¹ Stand 18. April 2012

² Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 42600 Grundversorgung hilfs-/schutzbedürftiger Fremder

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittsstand jeweils zum Monatsersten, Zahlen laut Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: Land Salzburg; RH

Die Einnahmen aus der Grundversorgung resultierten im Wesentlichen aus den Forderungen an das BMI aufgrund der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern und erhöhten sich im Land Salzburg zwischen 2007 und 2011 um rd. 2 %. Die Ausgaben betrafen im Wesentlichen die vorfinanzierten Leistungen des Landes für die Grundversorgung der im Land Salzburg betreuten Personen, die Zahlungen aufgrund des Ausgleichs zwischen den Ländern (Länderausgleich) und die Zahlungen für den Anteil des Landes Salzburg an den Ausgaben der vom Bund grundversorgten Personen in den Bundesbetreuungseinrichtungen. Die Ausgaben gingen im Beobachtungszeitraum um rd. 10 % zurück. Die Nettoausgaben laut Rechnungsabschlussdaten gingen im Zeitraum von 2007 bis 2011 um rd. 27 % zurück. Beeinflusst wurden die Jahresergebnisse auch von Rücklagenbildungen aus nicht verbrauchten Mitteln. Förderungen an Institutionen für Leistungen, die über Grundversorgungsleistungen hinausgingen, wurden im Land Salzburg nur in geringem Ausmaß gewährt und waren im betrachteten Zeitraum rückläufig.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

(2) Beim Land Steiermark stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

| Tabelle 3: Finanzielle Entwicklung – Land Steiermark | | | | | | |
|--|---------------------------|---------|----------|---------|-------------------|------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 ¹ | Veränderung 2007 bis 2011 |
| | in 1.000 EUR ² | | | | | in % |
| Einnahmen aus der Grundversorgung | 23.401 | 15.241 | 10.528 | 14.174 | 12.526 | – 46 |
| Ausgaben für die Grundversorgung | 31.181 | 22.032 | 22.447 | 21.403 | 18.983 | – 39 |
| <i>davon Förderungen nach § 11 Steiermärkisches Betreuungsgesetz</i> | 481 | 1.442 | 585 | 826 | 1.477 | 207 |
| <i>Ausgaben für Asylberechtigte in Landesbetreuung³</i> | 680 | 684 | 289 | 234 | 182 | – 73 |
| <i>Jahresabschlussbuchungen</i> | 9.814 | – | – | 2.489 | – | – 100 |
| Differenz ⁴ | – 7.781 | – 6.792 | – 11.919 | – 7.229 | – 6.457 | – 17 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁵ | 3.416 | 3.118 | 3.025 | 2.527 | 2.261 | – 34 |

¹ Stand 29. März 2012

² Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 426 Flüchtlingshilfe ohne Posten 426030 8501 Beitrag des Bundes für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL und 426025 7670 Ausgaben für Integrationsmaßnahmen

³ 12-Monatsfrist nach § 3 Steiermärkisches Betreuungsgesetz

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

⁵ Durchschnittstand jeweils zum Monatsersten, Daten entnommen den Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: Land Steiermark; RH

Die Einnahmen betrafen im Land Steiermark im Wesentlichen die Forderungen an den Bund aus der Kostenteilung sowie Zahlungen aus dem Länderausgleich und gingen von 2007 bis 2011 um rd. 46 % zurück. Die Ausgaben betrafen im Wesentlichen die vorfinanzierten Leistungen für die Grundversorgung der im Land betreuten Personen. Über die Vergütung von Leistungen der Grundversorgung hinausgehende zusätzliche Förderungen an Institutionen wurden im Land Steiermark unter dem Titel Beiträge nach § 11 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes¹² ausgewiesen und fielen im Vergleich zu den Ländern Salzburg und Wien in höherem Ausmaß an. Die diesbezüglichen Förde-

¹² Demnach kann das Land in begründeten Fällen, wie in sozialen Härtefällen, oder wenn dies der Integration dient, Leistungen gewähren, welche die Kostenhöchstsätze überschreiten oder über den Umfang der Leistungen aus der Grundversorgung hinausgehen.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

rungen stiegen von 2007 bis 2011 um 207 % auf rd. 1,5 Mio. EUR an (siehe auch TZ 28).

Eine weitere Besonderheit des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes bestand in der Finanzierung von Versorgungsleistungen für Asylberechtigte aus Landesmitteln innerhalb der ersten 12 Monate (anstatt sonst vier Monaten) nach Asylgewährung. Die diesbezüglichen Ausgaben sanken von 2007 bis 2011 um rd. 73 % auf rd. 182.000 EUR. Schließlich wurde die Entwicklung der Nettoausgaben durch Jahresabschlussbuchungen beeinflusst, die im Wesentlichen Übertragungen von nicht verbrauchten Mitteln zur Sicherstellung der Finanzierung kommender Jahre im eigenen Wirkungsbereich oder in anderen Aufgabenbereichen des Landes betrafen.

(3) Beim Land Wien stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

| Tabelle 4: Finanzielle Entwicklung – Land Wien | | | | | | |
|---|---------------------------|--------|--------|--------|-------------------|------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 ¹ | Veränderung 2007 bis 2011 |
| | in 1.000 EUR ² | | | | | in % |
| Erträge aus der Grundversorgung | 27.575 | 30.946 | 24.085 | 21.710 | 23.596 | - 14 |
| Aufwendungen für Asylwerber und Förderungen | 36.293 | 34.977 | 34.366 | 31.164 | 32.026 | - 12 |
| <i>davon Projektförderungen und Investitionszuschüsse</i> | 48 | 18 | 55 | 85 | 62 | 30 |
| <i>Leistungen an die Servicestelle</i> | 1.690 | 1.635 | 1.688 | 1.750 | 1.557 | - 8 |
| Personalaufwand/Abschreibungen/sonstige betriebliche Aufwendungen | 1.293 | 955 | 1.582 | 1.160 | 1.156 | - 11 |
| Nettoaufwendungen ³ | 10.010 | 4.986 | 11.863 | 10.615 | 9.586 | - 4 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁴ | 6.515 | 6.102 | 5.838 | 5.367 | 5.186 | - 20 |

¹ vorläufiges Ergebnis vor Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer, Stand 28. März 2012

² Beträge laut Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung für den Bereich Grundversorgung der Jahre 2007 bis 2010

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittstand zum jeweils Monatsersten, Daten entnommen den Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: FSW; RH

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Beim Land Wien war der Aufgabenbereich Grundversorgung im Fonds Soziales Wien (FSW) ausgegliedert. Die finanzielle Darstellung des Aufgabenbereichs erfolgte – im Unterschied zu den Ländern Salzburg und Steiermark – nach Grundsätzen der doppelten Buchführung, wodurch eine periodenbezogene Zuordnung der Geschäftsfälle unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung stattfand. Wesentliche Unterschiede zur kameralistischen Darstellung ergaben sich weiters aus der Berücksichtigung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs insbesondere durch die Verbuchung von Abschreibungen und Personalarückstellungen (z.B. für geleistete Überstunden der Mitarbeiter).

Die Erträge aus der Grundversorgung betrafen im Land Wien im Wesentlichen die Forderungen an den Bund aus der Kostenteilung sowie die Zahlungen aus dem Länderausgleich. Im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 gingen die Erträge um 14 % zurück, wobei der Länderausgleich der Jahre 2008 bis 2010 erst im Jahr 2011 durchgeführt wurde und die Erträge in diesem Jahr erhöhte. Die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Grundversorgungsleistungen gingen im Zeitraum 2007 bis 2011 um 12 % zurück. Wesentliche Aufwendungen, die nicht mit dem Bund verrechnet werden konnten, betrafen die Servicestelle.¹³ Weitere über die Vergütung von Leistungen der Grundversorgung hinausgehende zusätzliche Förderungen und Investitionszuschüsse an Institutionen wurden von der Landesleitstelle Grundversorgung im FSW nur in geringem Maße gewährt. Aufwendungen für das Personal des FSW, Abschreibungen auf Sachanlagen und sonstige betriebliche Aufwendungen, die der Kostenstellengruppe Grundversorgung zugerechnet wurden, gingen von 2007 bis 2011 um 11 % zurück.

Folgende Tabelle stellt die finanzielle Entwicklung sowie die Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen je Bundesland im Zeitraum 2007 bis 2011 zusammengefasst dar:

¹³ Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelte Servicestelle.



BMF BMI BMWFJ

Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Tabelle 5: Finanzielle Entwicklung und Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen in den Ländern Salzburg, Steiermark, Wien

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007 bis 2011 |
|------------------------------------|--------------|----------|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Land Salzburg¹ | in 1.000 EUR | | | | | in % |
| Einnahmen | 5.034 | 5.556 | 5.433 | 5.500 | 5.147 ² | 2 |
| Ausgaben | - 8.568 | - 8.086 | - 8.386 | - 7.555 | - 7.724 ² | - 10 |
| Differenz ³ | - 3.533 | - 2.530 | - 2.953 | - 2.055 | - 2.576 ² | - 27 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁴ | 1.432 | 1.323 | 1.250 | 1.127 | 1.002 | - 30 |
| Land Steiermark⁵ | in 1.000 EUR | | | | | |
| Einnahmen ¹ | 23.401 | 15.241 | 10.528 | 14.174 | 12.526 ⁶ | - 46 |
| Ausgaben | - 31.181 | - 22.032 | - 22.447 | - 21.403 | - 18.983 ⁶ | - 39 |
| Differenz ³ | - 7.781 | - 6.792 | - 11.919 | - 7.229 | - 6.457 ⁶ | - 17 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁴ | 3.416 | 3.118 | 3.025 | 2.527 | 2.261 | - 34 |
| Land Wien⁷ | in 1.000 EUR | | | | | |
| Erträge | 27.575 | 30.946 | 24.085 | 21.710 | 23.596 ⁸ | - 14 |
| Aufwendungen | - 37.585 | - 35.932 | - 35.949 | - 32.325 | - 33.182 ⁸ | - 23 |
| Nettoaufwendungen ³ | - 10.010 | - 4.986 | - 11.863 | - 10.615 | - 9.586 ⁸ | - 4 |
| | Anzahl | | | | | |
| betreute Personen ⁴ | 6.515 | 6.102 | 5.838 | 5.367 | 5.186 | - 20 |

¹ Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 42600 Grundversorgung hilfs-/schutzbedürftiger Fremder

² Stand 18. April 2012

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittsstand zum jeweils Monatsersten, Zahlen laut Pauschalkostenabrechnungen des BMI

⁵ Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 426 Flüchtlingshilfe ohne Posten 426030 8501 Beitrag des Bundes für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL und 426025 7670 Ausgaben für Integrationsmaßnahmen

⁶ Stand 29. März 2012

⁷ Beträge laut Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung für den Bereich Grundversorgung der Jahre 2007 bis 2010

⁸ vorläufiges Ergebnis vor Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer, Stand 28. März 2012

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW; RH

7.2 Der RH stellte fest, dass im Zeitraum 2007 bis 2011 die Entwicklung der Nettoausgaben bzw. der Ergebnisse aus dem Bereich der Grundversorgung in den drei überprüften Ländern zurückgingen und im Wesentlichen den Rückgang der Anzahl der betreuten Personen widerspiegelten.

Allerdings konnten aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung in den Ländern Salzburg und Steiermark und der daraus resultierenden nicht leistungszeitraumbezogenen Buchungen der Einnahmen

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

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.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen aus den Berichten zur Prüfung der „Haushaltsstruktur der Länder (außer Wien)“ aus dem Jahr 2009 (z.B. Reihe Salzburg 2009/3 und Reihe Steiermark 2009/4). Dabei hatte der RH die Bedeutung der Weiterentwicklung des Rechnungswesens der Länder im Sinne einer vollständigen, periodisch abgegrenzten Vermögens- und Erfolgsrechnung unter dem Aspekt der Verbesserung der Verwaltungssteuerung betont.

Vergleich der Gesamtkosten der Grundversorgung

- 8 Die Möglichkeit eines Gesamtkostenvergleichs der drei überprüften Länder würde voraussetzen, dass neben den Einnahmen und Ausgaben der Leistungserbringung auch die der jeweils zuständigen Organisationseinheit zugeordneten Personal- und Sachausgaben bzw. mittels Kostenaufschlägen ermittelte Gemeinkostenanteile (z.B. für übergeordnete Managementleistungen) sowie anteilige Pensionsvorsorgen heranzuziehen wären. Diesbezügliche vergleichbare Werte lagen in den drei überprüften Ländern nicht vor.

Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung war weder bei den Ländern Salzburg und Steiermark noch beim FSW implementiert. Beim FSW waren für den Bereich der Grundversorgung mehrere Kostenstellen eingerichtet, die direkt zugeordnete Aufwendungen für Personal, Abschreibungen sowie sonstige betriebliche Aufwendungen (z.B. für Raummieten) umfassten. Eine Umlage von innerbetrieblichen Leistungen wie z.B. Buchhaltung oder Kostenaufschläge für übergeordnete Managementleistungen fehlte jedoch. Demgemäß fehlte ein Überblick über die Gesamtkosten der Grundversorgung.

Im Hinblick darauf entwickelte der RH gemeinsam mit den überprüften Ländern eine Berechnungsweise, die eine Analyse anhand von durchschnittlichen Ausgaben pro betreuter Person in den Jahren 2007 bis 2010 ermöglichte.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Dazu wurden in jedem Land die Zahlungsströme, die aus der Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung resultierten, je Kalenderjahr dargestellt und den durchschnittlich pro Jahr betreuten Personen gegenübergestellt. Die analysierten Zahlungsströme betrafen:

- die vorfinanzierten Leistungen, ausgenommen für die Asylberechtigten in der Betreuung des Landes Steiermark¹⁴, und abzüglich Refundierungen von Steuerbeträgen¹⁵,
- die Forderungen an den Bund aufgrund der Kostenteilungsregeln,
- Rückforderungen von Leistungen von betreuten Personen,
- den Länderanteil an den Bundesausgaben sowie
- die Zahlungsströme aus dem Länderausgleich.

Als Basis für die Kalkulationen wurden in den Ländern Salzburg und Steiermark die Abrechnungen mit dem Bund, die die gesamten vorfinanzierten Leistungen des Landes und die entsprechenden Forderungen an den Bund umfassten, herangezogen. Grundlage für die auf den Leistungszeitraum bezogenen Zahlungsströme des Landes Wien waren die Jahresabschlussdaten, die um periodische Verschiebungen aus dem Länderausgleich bereinigt wurden. Im Land Steiermark kam es im Beobachtungszeitraum teilweise zu wesentlichen Nachverrechnungen von Leistungen aus den Vorjahren, weshalb zur Glättung daraus resultierender Verschiebungen zwischen den Jahren Durchschnittswerte über die Jahre 2007 bis 2010 berechnet und diese vergleichend analysiert wurden.¹⁶

(1) Die verrechenbaren Leistungen setzten sich im Jahr 2010 folgendermaßen zusammen, wobei die Werte auf Basis der Kostennoten dieses Jahres erforderlichenfalls um periodenfremde Ausgaben bereinigt wurden:

¹⁴ ab dem fünften Monat nach Asylgewährung

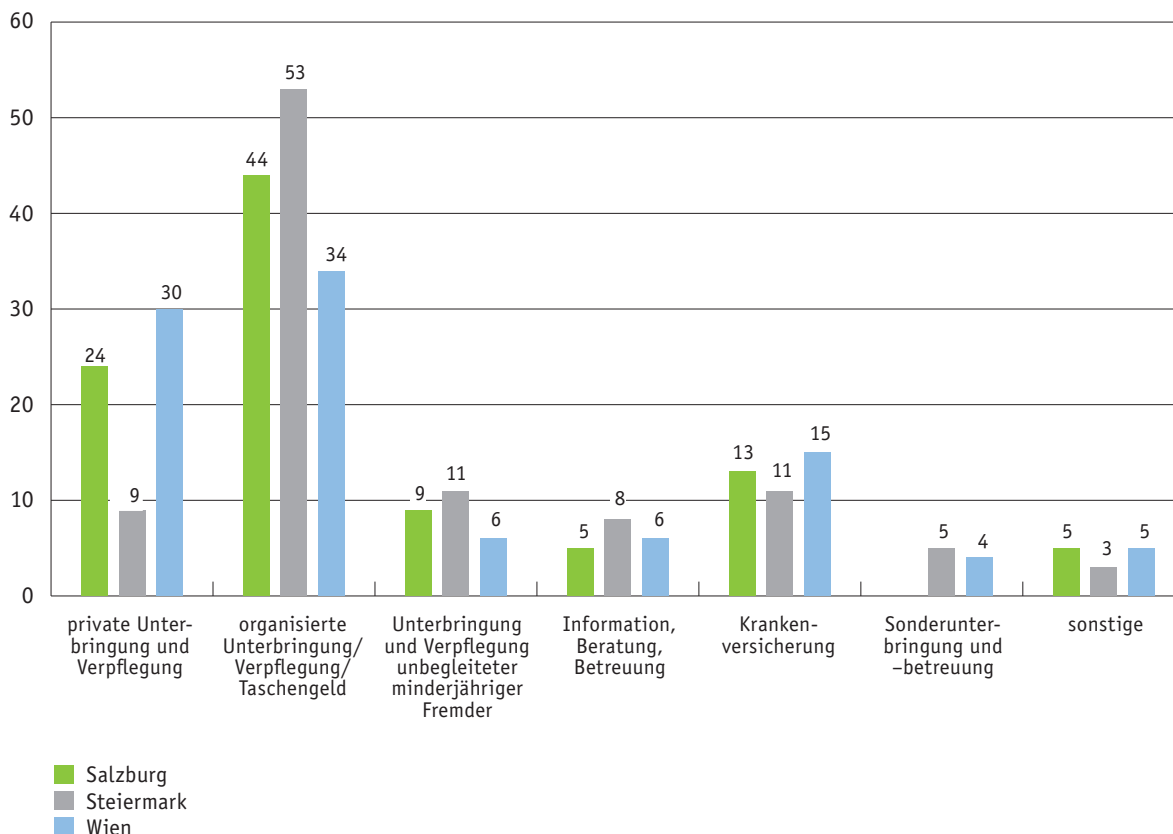
¹⁵ refundierte Steueranteile gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

¹⁶ Die Abrechnungssystematik mit dem Bund erlaubte eine Nacherfassung von Leistungen im Betreuungsinformationssystem bis zu einem Quartal nach der Leistungserbringung. Spätere Nachverrechnungen konnten manuell in der Kostennote eingepflegt werden.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Abbildung 2: Zusammensetzung der verrechneten Leistungen 2010

in % bezogen auf das jeweilige Land

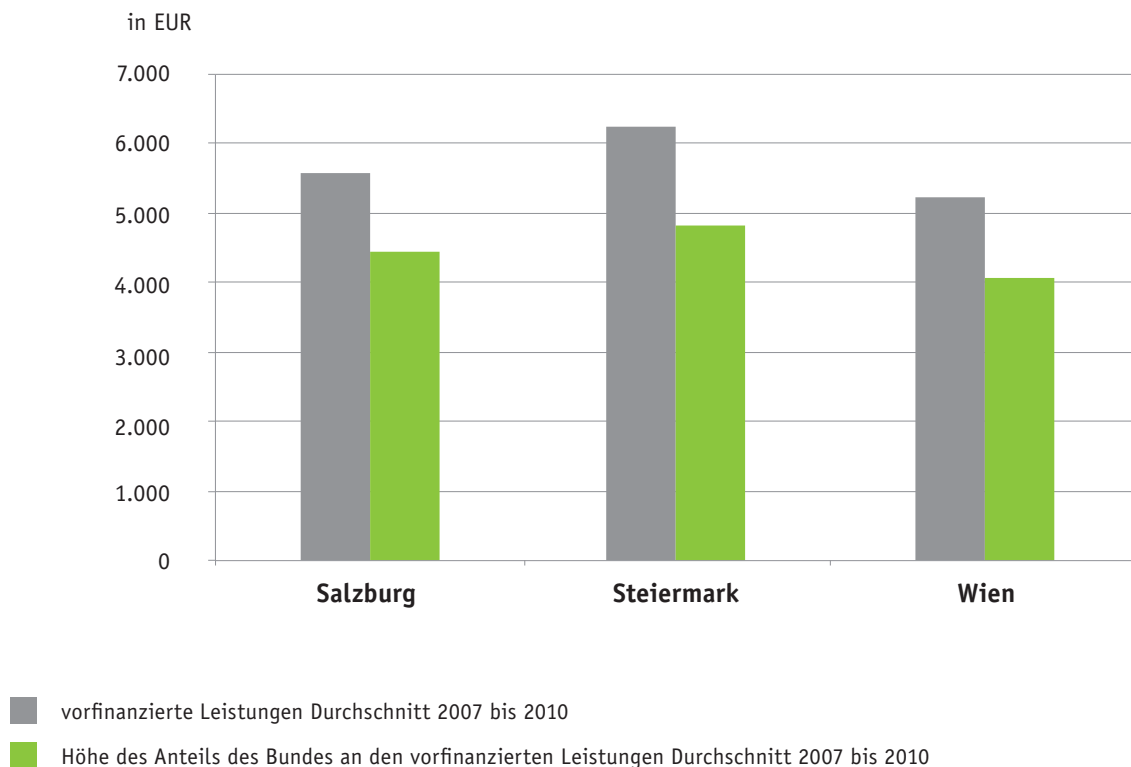


Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW; RH

Die wesentlichen Ausgabenblöcke betrafen in allen drei überprüften Ländern die Unterbringung und Verpflegung der betreuten Personen. Dieser Anteil betrug in allen drei Ländern in Summe jeweils über 70 % der Ausgaben für die vorfinanzierten Leistungen.

(2) Im Folgenden sind die vorfinanzierten Leistungen der Länder und die Höhe des Bundesanteils an den vorfinanzierten Leistungen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 einander gegenübergestellt:

Abbildung 3: Vergleich vorfinanzierte Leistungen des Landes und Höhe des Anteils des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010)



Quelle: RH

Die Ausgaben für die vorfinanzierten Leistungen des jeweiligen Landes (bereinigt um refundierte Steueranteile) lagen im Land Steiermark mit durchschnittlich rd. 6.200 EUR pro Jahr pro betreuter Person um 12 % über den Ausgaben in Salzburg und um 19 % über den Ausgaben in Wien.

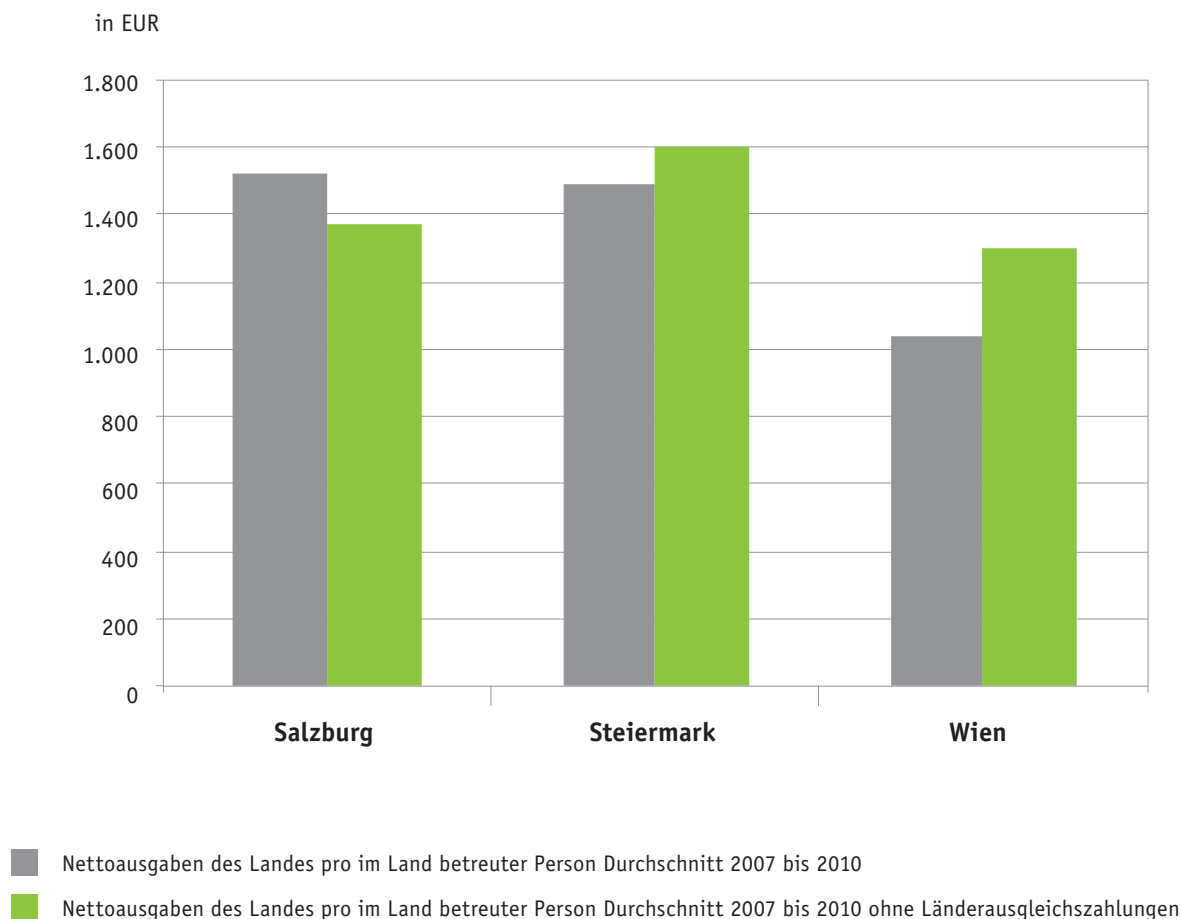
Aufgrund der Kostenteilungsregelungen laut Grundversorgungsvereinbarung war der wesentliche Teil der von den Ländern vorfinanzierten Leistungen vom Bund zu refundieren. Der Anteil des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen betrug im Durchschnitt in den Jahren 2007 bis 2010 im Land Salzburg mit rd. 4.450 EUR pro betreuter Person rd. 80 %. Im Land Steiermark betrug dieser Anteil 4.836 EUR und im Land Wien 4.083 EUR, das sind jeweils rd. 78 %.

(3) Für die Berechnung der Nettoausgaben (ohne zugerechnete Sach- und Personalkosten) eines Landes pro betreuter Person wurden die um refundierte Steueranteile bereinigten vorfinanzierten Leistungen der

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Länder abzüglich der Forderungen an den Bund aufgrund der Kostenteilung, die auf das jeweilige Leistungsjahr bezogenen Zahlungen aus dem Länderausgleich sowie die Zahlungen an den Bund für die Ausgaben der Grundversorgung für jene Personen, die sich in den Bundesbetreuungseinrichtungen befanden, sowie allfällige Rückforderungen an betreute Personen berücksichtigt.

Abbildung 4: Vergleich Nettoausgaben pro im Land betreuter Person
(Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010)



Quelle: RH

Die durchschnittlichen Nettoausgaben pro betreuter Person, die in den drei überprüften Ländern durch die Erfüllung der Grundversorgungsvereinbarung anfielen, lagen zwischen rd. 1.040 EUR im Land Wien und rd. 1.519 EUR im Land Salzburg. Im Ländervergleich zeigte sich, dass das Land Salzburg trotz niedrigerer vorfinanzierter Leistungen gegenüber dem Land Steiermark bei den Nettoausgaben über



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

jenen des Landes Steiermark lag. Dies war im Wesentlichen auf die Länderausgleichszahlungen zurückzuführen (TZ 38). Das Land Steiermark war in den Jahren 2008 bis 2010 ein Nettoempfänger aus dem Länderausgleich, während das Land Salzburg im selben Zeitraum Zahlungsverpflichtungen hatte. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen des Länderausgleichs lagen die Nettoausgaben des Landes Steiermark mit rd. 1.603 EUR deutlich über jenen des Landes Salzburg mit rd. 1.373 EUR pro durchschnittlich im Land betreuter Person.

Strittige Punkte aus
der Anwendung der
Grundversorgungsvereinbarung

Auslegungsfragen

- 9.1** Die Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung war in einzelnen Punkten zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, vor allem dem Land Wien, strittig. Zwischen den Ländern Salzburg und Steiermark und dem Bund bestanden keine erheblichen Auslegungsprobleme.

Die Ursache für diese Auslegungsprobleme lag u.a. darin, dass 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.

(1) So wurden u.a. Fremde mit Aufenthaltsrecht gemäß dem damaligen § 10 Abs. 4 Fremdenengesetz 1997 als Zielgruppe definiert¹⁷; darunter waren Personen zu verstehen, denen ein Einreise- oder Aufenthaltstitel zu versagen wäre, denen aber aus bestimmten berücksichtigungswürdigen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann („humanitäres Bleiberecht“). Im Jahr 2005 erfolgte eine inhaltliche Trennung des Fremdenengesetzes 1997 in ein Fremdenpolizeigesetz 2005 und in ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG, BGBl. I Nr. 100/2005); die entsprechende Nachfolgebestimmung für das humanitäre Bleiberecht (§ 72 NAG) wurde im Jahr 2009 aufgehoben¹⁸; Fälle des humanitären Bleiberechts wurden folglich im NAG inhaltlich und systematisch neu geregelt. Unstrittig war, dass an Personen mit Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz (§ 69a NAG¹⁹) Grundversorgungsleistungen zu erbringen waren. Das Land Wien rechnete jedoch auch Personen mit bestimmten Aufenthaltstiteln gemäß § 43 Abs. 2 und § 44 Abs. 3 und 4 NAG²⁰ (Niederlassungsbewilligung beschränkt und Niederlassungsbewilligung unbeschränkt) hinzu.

¹⁷ Art. 2 Abs. 1 Z 3 Grundversorgungsvereinbarung

¹⁸ BGBl. I Nr. 72/2009

¹⁹ in der Fassung BGBl. I Nr. 135/2009

²⁰ jeweils in der Fassung BGBl. I Nr. 122/2009; siehe nunmehr § 41a Abs. 9 und 10, § 43 Abs. 3 und 4 NAG i.d.F. BGBl. I Nr. 38/2011

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Anlässlich des Kostenausgleichs zwischen den Ländern und dem Bund verweigerte das BMI dem Land Wien die Anerkennung der Kosten für die letztgenannten Personen.²¹

(2) Die Kostenteilung zwischen Bund und Ländern ist von der Dauer des Asylverfahrens bis zur rechtskräftigen Entscheidung abhängig. Ist das Asylverfahren mehr als ein Jahr anhängig, hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu tragen, nach rechtskräftiger Entscheidung dann nur mehr zu 60 %. Zur Zeit des Inkrafttretens entschied das Bundesasylamt in erster, der unabhängige Bundesasylsenat in zweiter Instanz. Im Jahr 2008 wurde der unabhängige Bundesasylsenat durch den Asylgerichtshof ersetzt²², der allerdings als verwaltungsgerichtliche Beschwerdeinstanz eingerichtet wurde. Die Rechtskraft trat somit formell schon mit der Entscheidung des Bundesasylamtes ein. Bei Personen, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, die aber gleichzeitig eine negative Entscheidung über ihren Flüchtlingsstatus vor dem Asylgerichtshof bekämpften, war infolge dieser Systemänderung die Anwendung der Kostenteilungsregelung zwischen Bund und Ländern nunmehr nicht eindeutig und wurde von den Gebietskörperschaften unterschiedlich interpretiert.

(3) Strittig war weiters, ob Grundversorgungsleistungen auch Personen zustehen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ entschieden war, die an ihrer Abschiebung jedoch nicht mitwirkten. Im Gegensatz zum BMI stand das Land Wien (ebenso die Länder Tirol und Vorarlberg) auf dem Standpunkt, dass den betreffenden Fremden bis zur Außerlandesbringung – unabhängig von deren Mitwirkung – Grundversorgungsleistungen zustanden. Das BMI anerkannte jedoch die Verrechnung der Leistungen nicht, die ab zehn Tagen nach Feststellung der Nichtmitwirkung des Fremden an der Abschiebung anfielen.

(4) Das Land Wien, vertreten durch die Soziallandesrätin, gab laut einem Vermerk des FSW in einem Gespräch mit der Bundesministerin für Inneres im Jänner 2012 (zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung) allerdings zu erkennen, dass es dem Standpunkt des BMI hinsichtlich der Fälle humanitären Bleiberechts nunmehr beitrete. In den anderen Fällen verblieb das Land Wien bei seinem Standpunkt, insbesondere aus sozialen und kriminalpräventiven Überlegungen.

9.2 Nach Auffassung des RH wäre es zweckmäßig, in strittigen Fragen, über die im Koordinationsrat bzw. zwischen den Vertretern der betei-

²¹ Die übrigen Länder anerkannten zwar den Standpunkt des Bundes, behielten sich jedoch im Hinblick auf die gesetzliche Neuregelung eine Kostenverrechnung wegen nachträglicher Kostenverschiebungen gemäß § 12 Grundversorgungsvereinbarung vor.

²² Art. 129, 129c – 129f B-VG, BGBl. I Nr. 2/2008, BGBl. I Nr. 4/2008



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

lichten Gebietskörperschaften keine Einigung erzielt werden konnte, eine Lösung auf politischer Ebene herbeizuführen.

Er bekräftigte seine Empfehlung laut seinem Bericht Reihe Bund 2007/1 betreffend die Flüchtlingsbetreuung, TZ 39.2, auf die Einführung eines Konfliktlösungsmechanismus hinzuwirken. Geeignet wäre die Einrichtung einer Schiedsinstanz, die binnen angemessener Frist über Konflikte zu entscheiden hätte.

Weiters empfahl der RH, zur Erörterung von Problemstellungen und zur Bereinigung von Meinungsunterschieden auch die Durchführung von regelmäßigen bzw. fallbezogenen Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen, wie dies auch in anderen Bereichen (wie Finanzen und Soziales) der Fall ist.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats könne aus Sicht des Landes Wien der Errichtung einer weiteren Schiedsinstanz nicht zugestimmt werden, weil die Regelungen in der Grundversorgungsvereinbarung festgeschrieben seien und die Gebietskörperschaften sowie der Koordinationsrat beauftragt seien, diese umzusetzen. Eine unabhängige Beurteilung über den Erfüllungsgrad dieser Umsetzung obliege der Gerichtsbarkeit bzw. den legitimierten Kontrollorganen.*

Zur Empfehlung, regelmäßige Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen abzuhalten, merkte der Wiener Stadtsenat an, dass Themen, wie Valorisierung von Grundversorgungsleistungen, Umgang mit rechtskräftig negativ beschiedenen Asylwerbern sowie Definition von Zielgruppenangehörigen nach dem NAG, in der Vergangenheit bereits häufig Tagesordnungspunkte bei Konferenzen der Landessozial- oder Landesfinanzreferenten waren. Die entsprechenden Beschlüsse seien allerdings bislang zumeist seitens des BMI abgelehnt worden.

- 9.4** In seiner Entgegnung an den Wiener Stadtsenat führte der RH aus, dass mit der Einrichtung einer Schiedsinstanz den spezifischen Erfordernissen und Besonderheiten des Gegenstandes, nämlich der Abwicklung der Grundversorgung, Rechnung getragen werden könnte. Wesentlich wäre die Einführung eines Konfliktlösungsmechanismus durch die Einrichtung einer Schiedsinstanz.

Auch wenn Angelegenheiten des Flüchtlingswesens bei Treffen der Finanz- und der Sozialreferenten thematisiert wurden, könnten nach Ansicht des RH in gesonderten Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen mit dem BMI die diesbezüglichen Problemstellungen spezifisch und vertieft behandelt werden.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Valorisierung der Kostenhöchstsätze

- 10.1** Für die meisten Leistungen (insbesondere Unterbringung und Verpflegung) waren in der Grundversorgungsvereinbarung Höchstsätze festgelegt (vgl. TZ 6).

Infolge der Geldwertentwicklung diskutierte der Koordinationsrat seit dem Jahr 2007 eine Erhöhung der Sätze. Über die Vornahme bzw. das Ausmaß der Erhöhung erzielten die Teilnehmer jedoch keine Einigung. Eine aus den Mitgliedern des Koordinationsrats bestehende Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Landes Wien erarbeitete ein Konzept, anhand dessen sich alle Länder im Jahr 2008 auf Erhöhung der Sätze für Unterbringung und Verpflegung im Ausmaß von rd. 11 % – der Inflationsentwicklung seit 2003 – festlegten. Das BMI wandte sich aufgrund der angespannten budgetären und wirtschaftlichen Lage jedoch gegen jegliche Erhöhung, die aufgrund der Kostenverteilung den Bund am stärksten belasten würde. Die Länder wiesen dem gegenüber auf die schwierige Situation der Quartierbetreiber hin und befürchteten Quartierschließungen.

Im September 2011 forderten die Länder im Koordinationsrat entschieden eine Erhöhung für Leistungen im Quartier- und Verpflegungsbereich, nicht jedoch bei Taschengeld, Schulbedarf und Freizeitaktivitäten. Als Erhöhungsprozentsätze wurden rd. 12 % für Verpflegung und organisierte Unterbringung, rd. 9 % für individuelle Unterbringung, sowie zwischen rd. 3 % und rd. 5 % für Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger vorgeschlagen; die neuen Sätze sollten nach dem Verbraucherpreisindex wertgesichert sein. Im Oktober 2011 äußerte die Bundesministerin für Inneres in einem Schreiben an alle Landeshauptleute ihre Zustimmung zur Anpassung der Kostensätze an die tatsächlichen Erfordernisse.

Im März 2012, somit nach Abschluss der örtlichen Gebarungüberprüfung durch den RH, beschloss der Koordinationsrat – nunmehr mit Zustimmung der Vertreter des Bundes – die Erhöhungen im angegebenen Ausmaß, rückwirkend ab Jänner 2012.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

10.2 Der RH hielt die beschlossenen Erhöhungen im Hinblick auf die seit 2004 eingetretenen Steigerungen des Lohn- und Preisniveaus²³ und im Interesse der Versorgung der Flüchtlinge grundsätzlich für zweckmäßig.

Hinsichtlich künftiger Anpassungen der Sätze anerkannte der RH zwar den mit einem Index verbundenen Vorteil einer leicht administrierbaren Lösung. Er wies jedoch darauf hin, dass diese Form der Anpassung lediglich auf die durchschnittliche Preissteigerung abstellt, ohne einerseits den spezifischen Anpassungsbedarf und andererseits die budgetäre Situation der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen.

Nach seiner Auffassung sollten als Kriterien für künftige Änderungen der Tarife neben spezifischen Kostenentwicklungen bspw. auch die Zahl unterzubringender Fremder, die Marktlage bei den jeweiligen Leistungen und die Situation der öffentlichen Haushalte herangezogen werden. Es erschien daher zweckmäßig, eine Verpflichtung zu Konsultationen zwischen den Vertragspartnern nach einem bestimmten Zeitraum zu fixieren, um die Kostensätze nach diesen Kriterien allenfalls neuerlich anzupassen. Der RH empfahl den überprüften Ländern daher, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

Angesichts der betragsmäßigen Festschreibung der Vergütungssätze in der Grundversorgungsvereinbarung erfordert jede Änderung dieser Sätze grundsätzlich auch eine Änderung der Vereinbarung und damit ein Ratifizierungsverfahren durch den Bund und alle Länder. Um diesen beträchtlichen rechtstechnischen Aufwand gering zu halten, wäre es nach Auffassung des RH sinnvoll, den Koordinationsrat zu ermächtigen, Kostensätze unter Bedachtnahme auf bestimmte Kriterien einvernehmlich festzulegen.²⁴ Der RH empfahl den überprüften Ländern, sich für eine derartige Regelung einzusetzen.

10.3 *Der Wiener Stadtsenat sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH betreffend künftige Änderungen der Tarife der Grundversorgungsleistungen aufzugreifen. Hinsichtlich der empfohlenen Verpflichtung zu Konsultationen zwischen den Vertragspartnern merkte*

²³ Gemäß den Jahresdurchschnittswerten des Verbraucherpreisindex' 2000 betragen die Preissteigerungen in den Jahren 2004 (Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung) bis 2011 rd. 15,6 %.

²⁴ Nach der neueren Lehre erscheint es rechtlich zulässig, dass Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemeinsame Organe einrichten und mit Befugnissen ausstatten, soweit sich diese auf die beteiligten Rechtsträger beschränken; diese Befugnisse können auch in Entscheidungen bestehen, sofern sie nur die Vertragsparteien binden. Diese Entscheidungen wären dann von den Gebietskörperschaften in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich umzusetzen (vgl. Thienel, Rudolf in Korinek, Karl, Kommentar zu Art. 15a B-VG, Randzahlen 40 bis 42, mit weiteren Nachweisen).

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

er an, dass Kostenhöchstsätze in der Grundversorgungsvereinbarung festgelegt seien und nur durch Beschlüsse sämtlicher Landtage sowie des Nationalrats geändert werden können.

- 10.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Wien seine Empfehlung betreffend künftige Änderungen der Tarife aufgreifen wird. Die vom RH in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Ermächtigung des Koordinationsrats würde es vermeiden, dass bei jeder weiteren betragsmäßigen Änderung gleichzeitig eine Änderung der Grundversorgungsvereinbarung und damit eine Beschlussfassung aller Landtage und des Nationalrats erfolgen muss.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Allgemeines

- 11** Nach Abschluss der Ersterfassung der Asylwerber in den Erstaufnahmestellen gab das BMI den Ländern jene Personen bekannt, die der Landesbetreuung zugewiesen werden könnten, und informierte über besondere Unterbringungserfordernisse (z.B. Familienverbund, unbegleitete minderjährige Fremde, medizinischer Betreuungsbedarf). Die Länder übernahmen – nach Maßgabe freier Unterbringungskapazitäten – die Asylwerber in die Landesbetreuung, entschieden über den Umfang der Grundversorgungsleistungen und wiesen ihnen die für sie vorgesehenen Quartiere zu.

Neben diesen Erstaufnahmefällen hatten die Länder auch über direkt an sie gerichtete Anträge von Fremden zu entscheiden. Diese betrafen einerseits Ersuchen um Aufnahme in die Grundversorgung von Personen, die bereits einmal Grundversorgungsleistungen erhalten hatten, aber mangels Hilfsbedürftigkeit vorübergehend den Anspruch auf Grundversorgung teilweise oder gänzlich verloren hatten (sogenannte „Wiederaufnahmefälle“),²⁵ und andererseits Änderungsanträge wie z.B. hinsichtlich des Leistungsumfangs oder des Quartiers.

Die drei überprüften Länder machten von der Möglichkeit, sich bei der Versorgung der in die Betreuung aufgenommenen Fremden humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen, in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch. Der Aufbau und Ablauf war in den drei Ländern wie folgt organisiert:

²⁵ Hilfsbedürftigkeit liegt z.B. nicht vor, wenn über ein Einkommen oder Vermögen verfügt wird oder Dritte für den Lebensbedarf aufkommen.



BMF BMI BMWFJ

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

(1) Im Land Salzburg war das Fachreferat Migration für die Umsetzung der Grundversorgung der Flüchtlingsbetreuung zuständig. Dem Fachreferat Migration oblagen alle Entscheidungen über Grundversorgungsleistungen und Quartierzuweisungen. Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen, deren Genehmigung jedoch dem Fachreferat Migration vorbehalten blieb, sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelten Clearingstelle. Diese NGO war auch mit der Information, der Beratung und der sozialen Betreuung (in der Folge kurz „Beratung“) beauftragt.

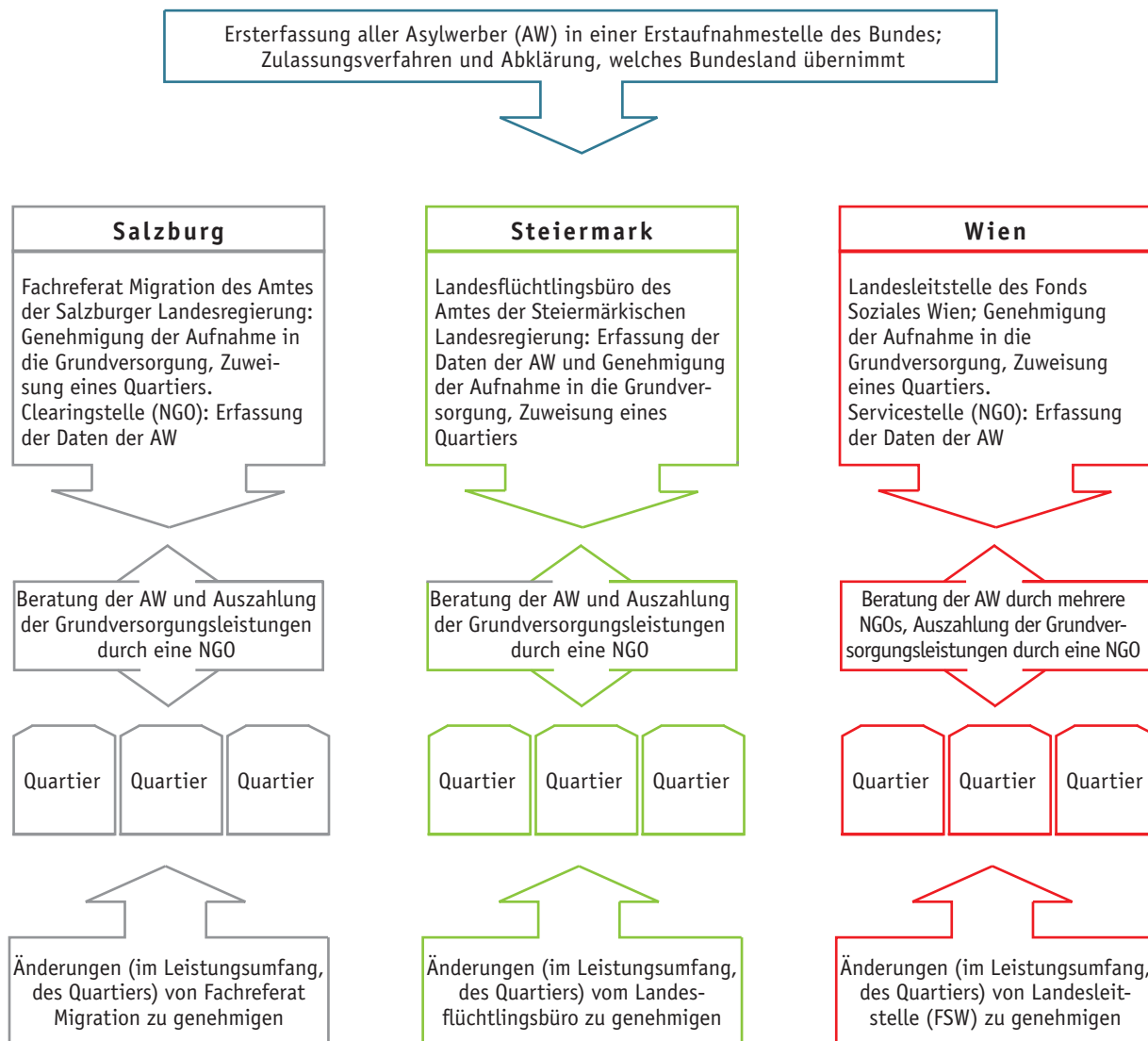
(2) Im Land Steiermark erledigte das Referat Landesflüchtlingswesen („Landesflüchtlingsbüro“) alle Angelegenheiten der Grundversorgung mit Ausnahme der Beratung; diese wurde an eine NGO vergeben, die auch die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen vorzunehmen hatte.

(3) Das Land Wien bediente sich zur Abwicklung der Grundversorgung zur Gänze des FSW. Der Landesleitstelle des FSW oblagen die Entscheidungen über Grundversorgungsleistungen und Quartierzuweisungen. Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen, deren Genehmigung jedoch der Landesleitstelle des FSW vorbehalten blieb, sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelte Servicestelle. Die Beratung wurde an mehrere NGOs vergeben.

Die Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den drei Ländern lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Abbildung 5: Aufbau- und Ablauforganisation der Länder



Quelle: RH

Vergabe der Grundversorgungsleistungen

12.1 (1) Das Land Salzburg schloss die jährlichen Vereinbarungen mit der erwähnten NGO über den Betrieb der Clearingstelle und sonstiger Leistungen wie der Durchführung von Beratungen und der Auszahlungen im Wege von Direktvergaben (unmittelbare Beauftragung ohne förmliches Vergabeverfahren) ab. Das Entgelt belief sich bspw. im Jahr 2007 auf rd. 379.000 EUR.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(2) Hingegen vergab das Land Steiermark die Beratungsleistungen in Form von offenen Verfahren. Im Jahr 2007 rechnete die beauftragte NGO rd. 1,311 Mio. EUR an Beratungsentgelten ab.

(3) Im Land Wien führte der FSW die Vergabe der Betreuungsleistungen in Form von offenen Verfahren durch, den Betrieb der Servicestelle im Jahr 2004 – anlässlich der Neuausrichtung der Grundversorgung durch Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung – jedoch im Weg eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung, wobei mit einem Unternehmen verhandelt wurde, und berief sich dafür auf besondere Dringlichkeit. Als Entgelt waren jährlich rd. 582.000 EUR vereinbart. Dieser auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Vertrag wurde mit dem Vertrag über die Betreuung im Jahr 2007 ohne wesentliche inhaltliche Änderung zusammengeführt; der FSW führte aus diesem Anlass kein weiteres Vergabeverfahren durch.

(4) Diese von den Ländern vergebenen Leistungen waren vergaberechtlich als nicht prioritäre Dienstleistungen einzustufen. Sie konnten gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 40.000 EUR, ab Mai 2009 von 100.000 EUR, formfrei an einen Unternehmer direkt vergeben werden; bei höheren Auftragswerten waren diese Leistungen im Weg eines transparenten und den gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und des Diskriminierungsverbots entsprechenden Verfahrens zu vergeben.²⁶

Dringliche, zwingende Gründe konnten – nach dem im Jahr 2004 maßgeblichen Bundesvergabegesetz 2002²⁷ – nur dann als Rechtfertigung für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Weg eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung herangezogen werden, wenn diese Gründe unvorhergesehen und nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben waren.

12.2 (1) Im Hinblick auf den – die Wertgrenze von 40.000 EUR bzw. 100.000 EUR weit überschreitenden – Auftragswert waren die vom Land Salzburg vorgenommenen Direktvergaben unzulässig. Der RH empfahl dem Land Salzburg eine künftig regelkonforme Leistungsvergabe.

(2) Die Begründung für die gewählte Vergabeart hinsichtlich des Servicestellenbetriebs durch den FSW war aufgrund der Übernahme von Grundversorgungsaufgaben durch die Länder im Jahr 2004 schlüssig. Dennoch vertrat der RH die Ansicht, dass bereits aus Gründen der Wirt-

²⁶ § 141 Abs. 2 und 3 Bundesvergabegesetz 2006

²⁷ § 25 Abs. 6

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

schaftlichkeit spätestens die Neugestaltung der Verträge im Jahr 2007 Anlass gegeben hätte, die Vergabe in einem förmlichen, den Vergabevorschriften entsprechenden Verfahren vorzunehmen. Der RH empfahl dem Land Wien, eine entsprechende Vorgangsweise in die Wege zu leiten.

12.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der FSW den Servicestellenbetrieb aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit zur Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung nach dem Ausnahmetatbestand des (damaligen) § 25 Abs. 6 Z 2 Bundesvergabegesetz (besondere Dringlichkeit) durchgeführt habe. Die Vergabe der Leistungen der Servicestelle sei damals an die einzige NGO erfolgt, die bereits ein solches Asylzentrum geführt und über viel Erfahrung sowie einen Dolmetschpool verfügt habe. Somit sei den im Jahr 2004 geltenden Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprochen worden.*

12.4 Der RH gab in seiner Entgegnung an den Wiener Stadtsenat zu bedenken, dass die ursprüngliche Voraussetzung für diese Vergabeart (kurze Vorbereitungszeit) für spätere Leistungserbringungen der Servicestelle jedenfalls nicht mehr zutrif. Es wäre daher angezeigt, den Betrieb der Servicestelle nunmehr in einem nach den derzeitigen Vergabevorschriften gebotenen transparenten Verfahren zu vergeben.

Personaleinsatz

13.1 Die drei überprüften Länder setzten zur Administration der Grundversorgung – in Relation zur Anzahl der zu betreuenden Flüchtlinge – unterschiedlich hohe Personalressourcen ein. Aufgrund des jeweils relativ kleinen Personenkreises wurden für den Ländervergleich nur die mit der Grundversorgung beschäftigten Mitarbeiter mit ihrem tatsächlichen Einsatz in den Jahren 2007 bis 2011 – dargestellt in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) – berücksichtigt.

(1) Beim Land Salzburg stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:



BMF BMI BMWFJ

Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

| mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte | 2007 ¹ | 2008 ¹ | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| | in VZÄ | | | | |
| Fachreferat | 5,43 | 5,85 | 3,87 | 4,06 | 3,50 |
| Clearingstelle | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| gesamt | 5,93 | 6,35 | 4,37 | 4,56 | 4,00 |
| | Anzahl | | | | |
| in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt) | 1.432 | 1.323 | 1.250 | 1.127 | 1.002 |
| Betreute je Betreuer (gerundet) | 241 | 208 | 286 | 247 | 251 |

¹ Der Personaleinsatz des Fachreferates konnte vom Land rückwirkend nur annähernd geschätzt werden. In Salzburg war die Flüchtlingsbetreuung bis zum Jahr 2008 einer von mehreren Aufgabenbereichen einer Abteilung. Die Leistungen für die Flüchtlingsbetreuung wurden nicht gesondert erfasst, so dass die hierfür eingesetzten VZÄ vom Referatsleiter rückwirkend für 2007 und 2008 nur geschätzt werden konnten.

Quelle: RH

Der kontinuierlich sinkenden Anzahl von Betreuten (von 2007 auf 2011 um rd. 30 %) stand ein – aufgrund einer Reorganisation – insbesondere von 2008 auf 2009 gesunkener Personalstand gegenüber.

(2) Beim Land Steiermark stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:

| mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|-------|-------|-------|-------|
| | in VZÄ | | | | |
| Flüchtlingsreferat und Verrechnungsstelle | 13,67 | 12,63 | 13,72 | 13,58 | 11,80 |
| | Anzahl | | | | |
| in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt) | 3.416 | 3.118 | 3.025 | 2.527 | 2.261 |
| Betreute je Betreuer (gerundet) | 250 | 247 | 220 | 186 | 192 |

Quelle: RH

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Während die Anzahl der Betreuten von 2007 auf 2011 um rd. 34 % abnahm, sank der Personaleinsatz erst im Jahr 2011 deutlich gegenüber den Vorjahren ab (von 2007 bis 2010 um rd. 1 %, von 2010 auf 2011 um rd. 13 %).

(3) Beim Land Wien stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:

| Tabelle 8: Personaleinsatz Grundversorgung – Land Wien | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | in VZÄ | | | |
| Landesleitstelle | 14,98 | 14,02 | 13,79 | 12,88 | 13,45 |
| Servicestelle | 25,00 | 24,00 | 23,50 | 22,00 | 20,00 |
| gesamt | 39,98 | 38,02 | 37,29 | 34,88 | 33,45 |
| | Anzahl | | | | |
| in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt) | 6.515 | 6.102 | 5.838 | 5.367 | 5.186 |
| Betreute je Betreuer (gerundet) | 163 | 160 | 157 | 154 | 155 |

Quelle: RH

In Wien sanken von 2007 bis 2011 sowohl die Anzahl der Betreuten (um rd. 20 %) als auch die zur Betreuung eingesetzten VZÄ (um rd. 16 %), so dass das Verhältnis Betreute je Betreuer – im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern – nur geringfügigen Schwankungen unterlegen war.

(4) Ein Vergleich der drei Länder ergab folgendes Bild:

| Tabelle 9: Personaleinsatz im Vergleich | | | | | |
|--|------|--------|------|------|------|
| Betreute je Betreuer | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | Anzahl | | | |
| Salzburg | 241 | 208 | 286 | 247 | 251 |
| Steiermark | 250 | 247 | 220 | 186 | 192 |
| Wien | 163 | 160 | 157 | 154 | 155 |

Quelle: RH



**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

Der Vergleich der Betreuten/Betreuer-Verhältnisse der Länder zeigte, dass in Salzburg und teilweise auch in der Steiermark deutlich weniger Personal zur Betreuung der Grundversorgten eingesetzt wurde als in Wien.

13.2 Der RH hob den seiner Auffassung nach gegebenen Zusammenhang zwischen dem unterschiedlich hohen Personaleinsatz und dem unterschiedlichen Umfang der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere bei der Kontrolltätigkeit der Länder, hervor (siehe TZ 19 und 28). Der RH empfahl daher den drei Ländern, eine Evaluierung durchzuführen, um sicherzustellen, dass die für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Maßnahmen getroffen werden.

13.3 *Der Wiener Stadtsenat stimmte in seiner Stellungnahme der empfohlenen Evaluierung des Personaleinsatzes zu.*

Auszahlung der
Grundversorgungs-
leistungen

14.1 In allen drei Ländern waren die mit der Betreuung betrauten NGOs auch mit der Auszahlung von Grundversorgungsleistungen beauftragt (sofern die Auszahlung nicht durch die Quartiergeber erfolgte). Nach Ende des Auszahlungszeitraums legten die NGOs dem Land (in Wien dem FSW) die Abrechnungen vor. Nach Prüfung der Nachweise erfolgte die Refundierung der entsprechenden Beträge an die NGOs. Hinsichtlich der Aufbringung der Vorfinanzierungsmittel sahen die drei Länder jedoch unterschiedliche Regelungen vor.

(1) Das Land Salzburg gewährte der NGO auf Antrag im Jahr 2007 eine Akontozahlung von 320.000 EUR, um die Vorfinanzierung der Grundversorgungsleistungen für zwei Monate abzudecken. Die Kompensation der Akontozahlung sollte mit Beendigung des Vertragsverhältnisses erfolgen.

Aufgrund der zwischen 2007 und 2011 kontinuierlich rückläufigen Flüchtlingszahlen sanken auch die von der NGO auszahlenden Grundversorgungsleistungen. Sie betragen im Jahr 2011 nur mehr 130.000 EUR je Monat, so dass sich der Vorfinanzierungsbedarf für zwei Monate nur mehr auf rd. 260.000 EUR belief. Obwohl das Land Salzburg die Vereinbarungen mit dieser NGO bis 2011 jeweils nur für ein Jahr abgeschlossen hatte, erfolgte bis Ende 2011 weder eine Kompensation der Akontozahlung noch eine Anpassung der Akontohöhe an die geringeren Erfordernisse.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

(2) Das Land Steiermark gewährte der mit der Auszahlung beauftragten NGO keine Akontozahlungen, weil die NGO im Leistungsvertrag dazu verpflichtet wurde, die Vorfinanzierung von – bei Vertragsabschluss im Jahr 2009 – monatlich rd. 650.000 EUR aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

(3) Der Vertrag zwischen dem FSW und einer NGO über den Betrieb einer Servicestelle sah die Möglichkeit eines Akontos für Miet- und Verpflegsbeiträge vor. Die NGO konnte bei der Landesleitstelle des FSW ein Akonto für die voraussichtlich im Folgemonat auszufällenden Miet- und Verpflegsbeiträge anfordern. Die Differenzbeträge zwischen dem Akonto und den tatsächlich ausbezahlten Beträgen wurden in der monatlichen Abrechnung mit der Landesleitstelle ausgeglichen.

- 14.2** Die Gewährung von Akontozahlungen, wie sie in den Ländern Wien und Salzburg erfolgte, stellte nach Auffassung des RH grundsätzlich eine zweckmäßige Möglichkeit dar, die ausfallenden NGOs von Vorfinanzierungskosten freizuhalten. Dem Land Salzburg empfahl der RH jedoch, bei gleichbleibender oder anhaltend sinkender Tendenz der Auszahlungserfordernisse das Akonto auf ein angemessenes Niveau (d.h. um 60.000 EUR bis 70.000 EUR) zu senken. Er empfahl auch, die Modalitäten für die Gewährung und Abrechnung des Akontos künftig vertraglich zu regeln.

Gegenüber dem Land Steiermark regte der RH an, die Gewährung von Akontozahlungen in Erwägung zu ziehen, im Gegenzug jedoch eine Berücksichtigung von Vorfinanzierungskosten im Entgelt für die Information, Beratung und soziale Betreuung auszuschließen (siehe auch TZ 17.2).

Information, Beratung und soziale Betreuung – Gestaltung der Vereinbarungen

- 15** Im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung erhielten hilfs- und schutzbedürftige Fremde Information, Beratung und soziale Betreuung (im Folgenden kurz als „Beratung“ bezeichnet) nach einem maximalen Betreuungsschlüssel von 1:170.²⁸ Über den Betreuungsschlüssel hinausgehende Beratungsaufwendungen konnten nicht aus den Grundversorgungsmitteln abgegolten werden.

- 16.1** (1) Der Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen war weder in der Grundversorgungsvereinbarung noch durch den Koordinationsrat näher geregelt. Daher legten alle drei Länder den Leistungsumfang der Beratung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde

²⁸ Das heißt, dass maximal die Kosten eines Beraters/einer Beraterin je 170 hilfs- und schutzbedürftige Fremde geltend gemacht werden können.



**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

detailliert in Verträgen fest und sahen hinsichtlich der Anforderungen an das Beraterpersonal mindestens Maturaniveau und eine entsprechende Fachausbildung (z.B. Sozialarbeiter) oder eine zumindest mehrjährige einschlägige Berufserfahrung vor.

(2) Das Land Salzburg schloss mit einer NGO jährlich – als „Fördervereinbarung“ oder „Fördervertrag“ bezeichnete – Vereinbarungen über die Durchführung bestimmter Grundversorgungsleistungen (Clearingstelle) und die Beratung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Stadt Salzburg ab. Zu den Aufgaben der NGO zählte neben der Beratung auch die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen an die Betreuten. Die NGO verfügte neben einer Zentrale in der Stadt Salzburg auch über Außenstellen.²⁹

Da die Vereinbarungen des Landes Salzburg mit einer NGO sowohl die aus dem Budget der Grundversorgung – entweder von Bund und Land gemeinsam oder vom Bund allein – zu tragenden Beratungsaufgaben als auch die vom Land zu finanzierenden Leistungen der Clearingstelle umfassten, war auch in der Aufstellung des eingesetzten Personals der Bereich der Clearingstelle mit einem Ausmaß von 0,5 VZÄ enthalten. Eine inhaltliche und budgetäre Abgrenzung der Aufgaben der Clearingstelle von der Beratung erfolgte nicht. Das Land Salzburg rechnete folgende Aufwendungen für die Clearingstelle aliquot im Rahmen der Beratungsleistungen ab:

| Tabelle 10: Anteiliger Personal- und Sachaufwand der Clearingstelle Salzburg | | | | | |
|--|-------------------|--------|--------|--------|---------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 (vorläufig) |
| | in EUR (gerundet) | | | | |
| anteiliger Personal- und Sachaufwand für 0,5 VZÄ | 22.964 | 23.511 | 24.182 | 24.269 | 22.166 |

Quelle: RH

²⁹ Außenstelle Pinzgau (Zell am See), Außenstelle Pongau (Bischofshofen)

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Das BMI nahm im Zuge der Abrechnungskontrolle wiederholt Kürzungen im Bereich Beratung vor, jedoch nicht wegen der fehlenden Abgrenzung zwischen Clearingstelle und Beratung, sondern nur aufgrund der Überschreitung des Betreuungsschlüssels von 1:170.

(3) Das Land Steiermark schloss ab dem Jahr 2004 fünfjährige Leistungsverträge mit einer NGO bezüglich der Betreuung und sozialen Beratung von schutz- und hilfsbedürftigen Fremden in der Steiermark ab. Gemäß der detaillierten Leistungsbeschreibung hatte die NGO neben der sozialen Beratung und Information u.a. auch eine zentrale Koordinationsstelle und Regionalstellen im nördlichen und östlichen Bereich der Steiermark³⁰ zu führen, die Grundversorgungsleistungen³¹ an die Anspruchsberechtigten auszuführen und eine vorgegebene Mindestzahl von Hausbesuchen vorzunehmen.

Obwohl der Leistungsvertrag die Aufgaben der Betreuer festlegte, hatte das Landesflüchtlingsreferat bei unzureichender Aufgabenerfüllung einzelner Betreuer keine Befugnis, unmittelbar einzugreifen und bspw. Betreuer abberufen zu lassen. Das Landesflüchtlingsbüro konnte lediglich die zentrale Koordinationsstelle auffordern, die Missstände zu beseitigen. Erst bei eindeutiger Nichterfüllung von Vertragspflichten war das Land berechtigt, Auszahlungen bis zur Leistungserbringung zurückzuhalten.

In den Jahren 2007 bis 2011 betreute auch ein Verein in der Region Judenburg teilweise ehrenamtlich Flüchtlinge in drei bis vier organisierten Quartieren und führte die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen an diese Personen (21 Asylwerber im Jahr 2011) durch. Das Land Steiermark hatte mit diesem Verein keinen Beratungsvertrag abgeschlossen. Stattdessen erhielt der Verein unter dem Titel „Betreuung und Integration von Asylanten und Ausländern im Bezirk Judenburg und darüber hinaus“ jährliche Förderungen von durchschnittlich rd. 14.000 EUR.³²

(4) Der FSW schloss im Jahr 2005 mit sieben NGOs inhaltlich gleichlautende, unbefristete Beraterverträge ab, von denen im Jahr 2011 nur mehr fünf aufrecht waren. Der FSW legte in jedem Vertrag den Umfang der Leistungen in einem Mindestausmaß an VZÄ fest, behielt sich aber Steigerungen oder Kürzungen des Umfangs vor.

³⁰ Stützpunkte in Leoben, Bruck an der Mur und Hartberg

³¹ Verpflegungsgeld, Taschengeld, Mietunterstützungsleistungen, Schulbedarf, Bekleidungs-
hilfe und Sonderunterstützung

³² Unter den in diesem Zeitraum betreuten Personen befanden sich zwischen 21 und 70 Flüchtlinge.



**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

Die vertraglich vereinbarten Leistungen umfassten die Beratungsleistungen sowie auch die Einrichtung und den Betrieb eines Betreuungsstandorts, für den Öffnungszeiten von mindestens 20 Stunden an zumindest drei Wochentagen vorgeschrieben waren. Die Zuweisung der zu betreuenden Personen zu den einzelnen Beratungseinrichtungen erfolgte durch die Landesleitstelle des FSW, die es sich auch vorbehielt, Zuweisungen zu ändern oder die NGO um Auswechslung von Beratern ersuchen zu können. Im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern erfolgte die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen nicht durch die Berater der NGOs, sondern durch die Servicestelle (bei individuell Wohnenden) oder die Quartiergeber (bei organisiert Wohnenden).

- 16.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass weder die Grundversorgungsvereinbarung noch der Koordinationsrat einen konkreten Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen festgelegt hatte. Es erschien dem RH daher im Interesse einer gleichförmigen Aufgabenerfüllung und Kostentragung zweckmäßig, im Koordinationsrat einen einheitlichen Rahmen für die aus der Grundversorgung zu tragenden Informations- und Beratungsaufgaben festzulegen, um die Partner der Grundversorgungsvereinbarung nicht unausgewogen zu belasten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH außerdem, zur Sicherstellung der Kontinuität der Leistungserbringung mehrjährige Vereinbarungen abzuschließen. Diese sollten, um Missverständnisse zu vermeiden, nicht als „Fördervereinbarungen“ bezeichnet werden.

Im Hinblick auf ihre unterschiedliche Finanzierung sollten die Aufgabengebiete der Clearingstelle und der Beratung in den Vereinbarungen künftig sowohl vom Leistungsinhalt als auch von der Abrechnung getrennt erfolgen.

In den Leistungsvereinbarungen des Landes Steiermark mit einer NGO vermisste der RH die Möglichkeit des Landes, im Fall unzureichender Aufgabenerfüllung durch einzelne Betreuer auf die Abberufung des Betreuers und auf dessen Ersatz durch eine geeignete Person zu bestehen. Der RH empfahl daher, künftig eine derartige Regelung in die Vereinbarungen aufzunehmen.

Die in der Region Judenburg praktizierte Betreuung und Beratung von Flüchtlingen durch einen Verein auf Förderungsbasis erschien dem RH nicht zweckmäßig, weil das Land als Förderungsgeber keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Erfüllung einer bestimmten Leistung hatte, deren Inhalt im Übrigen auch nicht schriftlich vereinbart war.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Der RH empfahl daher dem Land Steiermark, auch mit diesem Verein eine Leistungsvereinbarung abzuschließen.

Nach Auffassung des RH regelten die Verträge zwischen dem FSW und den beratenden NGOs die Vertragspflichten in zweckmäßiger Weise.

16.3 *Der Wiener Stadtsenat wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Land Wien in seinen Verträgen die Beratungsleistungen hinsichtlich Information, Beratung und soziale Betreuung bereits seit dem Jahr 2004 definiert habe.*

Entgeltregelung

17.1 (1) In einer informellen Länderbesprechung zur Grundversorgungsvereinbarung im März 2004, an der von den drei überprüften Ländern nur das Land Steiermark teilnahm, wurde auch die Entlohnung für Beratungsleistungen thematisiert. Aufgrund des Anforderungsprofils für Beratungspersonal (Sozialarbeiterausbildung und/oder mehrjährige Erfahrung in einschlägiger Tätigkeit) empfahlen die Teilnehmer eine Einstufung in das jeweilige Landesschema für Sozialarbeiter oder in die Verwendungsgruppe IV des Kollektivvertrags der katholischen Kirche und Caritas Österreich (Gehaltsstufe 4). Eine konkrete, bindende Vereinbarung, diese Einstufung auch als Richtschnur für Fremdvergaben festzulegen, wurde jedoch nicht getroffen.

(2) Das Land Salzburg legte hinsichtlich der Entgeltbemessung³³ jährlich einen auf den aktuellen Flüchtlingszahlen basierenden Maximalbetrag fest. Dieser umfasste bis Anfang 2011 die Personalkosten und einen Sachkostenzuschlag (im Schnitt rd. 19 % der Personalkosten). Aufgrund der gesunkenen Anzahl betreuter Personen bei jedoch gleichbleibenden Kosten der Außenstellen anerkannte das Land Salzburg mit dem Vertrag 2011 eine gesonderte Verrechnung von Pacht und Betriebskosten (im Ausmaß von knapp 4 % der Personalkosten).

Die Verträge enthielten auch die anhand der aktuellen Flüchtlingszahlen für jedes Jahr ermittelten vergütungsfähigen Dienstposten. Ergänzend wurden alle Mitarbeiter nach Aufgabengebiet (Quartier, Verwaltung, Clearingstelle) und Beschäftigungsausmaß aufgelistet. Der Beratungsaufwand betrug in Salzburg im Zeitraum Jänner 2007 bis September 2011 je VZÄ und Monat zwischen durchschnittlich 3.827,31 EUR (im Jahr 2007) und 4.176,07 EUR (in den ersten drei Quartalen 2011).

³³ Das Entgelt wurde in den Verträgen als Förderung bezeichnet.



**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

(3) Das vom Land Steiermark zuletzt mit dem Vertrag aus dem Jahr 2009 vereinbarte Leistungsentgelt setzte sich aus einem Betreuungsentgelt, einem Zuschlag für Overhead und einem Fahrtkostenanteil zusammen und wurde im Leistungsvertrag mit degressiven Entgeltsätzen³⁴ je betreuter Person und Monat festgelegt. Für das Jahr 2009 waren bspw. bei einer Anzahl von bis zu 1.000 betreuten Personen 52,62 EUR, bei mehr als 2.700 betreuten Personen 44,25 EUR pro Person und Tag vereinbart. Umgelegt auf ein VZÄ (für 170 betreute Personen) entsprechen diese Sätze 8.945,40 EUR bzw. 7.522,50 EUR je VZÄ und Monat.

Der Leistungsvertrag sah eine jährliche Preisanpassung nach dem Verbraucherpreisindex vor. Dementsprechend übermittelte die NGO dem Landesflüchtlingsreferat jährlich die angepassten Entgeltsätze. Dieser Satz betrug für das Jahr 2011, wenn die Anzahl betreuter Personen zwischen 2.201 und 2.700 lag, 46,83 EUR je betreuter Person je Monat.

Umgerechnet verrechnete die NGO dem Land Steiermark – abhängig von der Anzahl der betreuten Personen – zwischen 5.463,80 EUR (im Jahr 2007) und 7.961,10 EUR (im Jahr 2011) Beratungsentgelt je VZÄ je Monat.

(4) Der Fonds Soziales Wien legte im Zuge des Ausschreibungsverfahrens einen höchstzulässigen Angebotspreis je VZÄ für die Beratungsleistungen fest, der von der spezifischen Berufserfahrung der Berater abhängig war und im Jahr 2005 (dem Jahr der Vertragsabschlüsse) zwischen 3.267 EUR und rd. 4.217,64 EUR je VZÄ und Monat lag. Die Bieter hatten im Preiskalkulationsblatt das Beratungsentgelt aufzuschlüsseln, und zwar in Personalaufwand (Betreuungsleistung, Administration, Dokumentation), Fortbildung und Supervision sowie Sachkosten (limitiert mit 12 % des Personalaufwands).

Tarifanpassungen erfolgten nicht automatisch nach einer Indexklausel, sondern einvernehmlich auf Antrag der Vertragspartner. Für die Jahre 2010 und 2011 galten Tarife von 3.875,68 EUR bis 4.871,37 EUR je VZÄ und Monat.

Gemäß den geltenden Beratungsvereinbarungen verstanden sich die Tarife als „Pauschalpreise pro beauftragtes VZÄ inklusive sämtlicher aus welchem Titel auch immer entstehenden Steuern (einschließlich USt) und Abgaben“. Zwei der sieben im Zeitraum 2007 bis 2011 tätigen NGOs behandelten die vertraglich vereinbarten (Brutto)Tarife jedoch als Nettobeträge und rechneten in ihren Honorarnoten 10 % USt hinzu (mit einer dieser NGOs bestand ab Mitte 2009 kein Vertragsverhältnis).

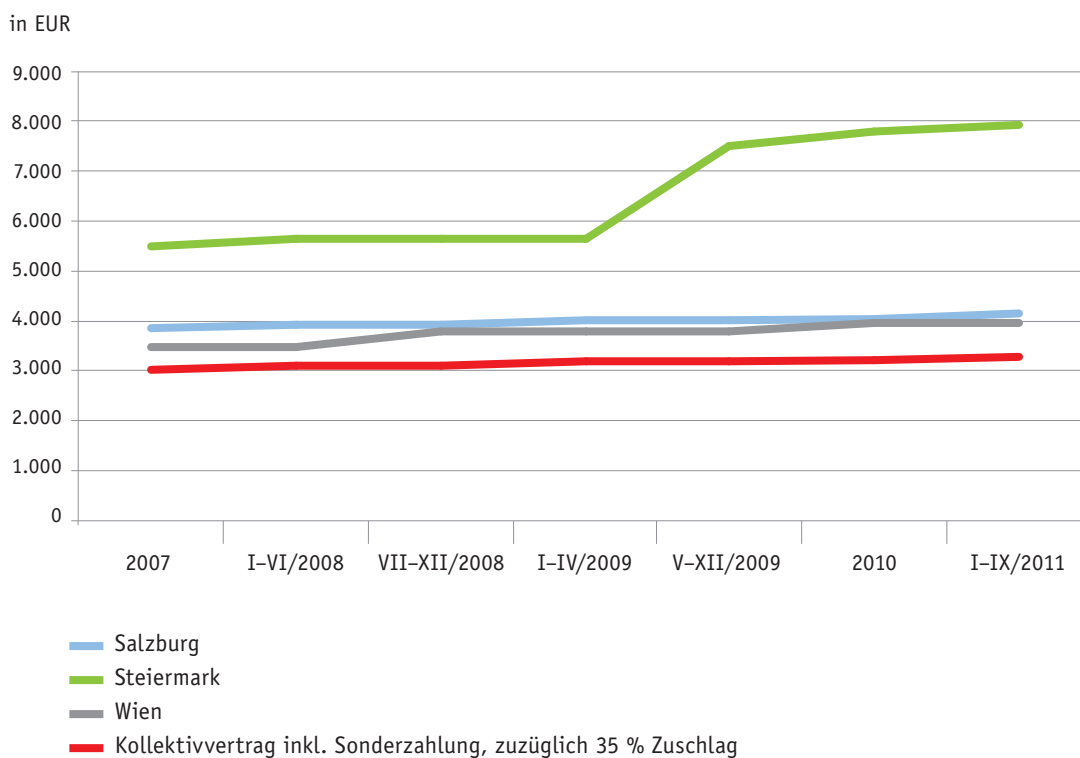
³⁴ Der Entgeltsatz sinkt, je höher die Zahl der Betreuten ist.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

nis mehr).³⁵ Drei weitere NGOs waren USt-befreit, zwei andere NGOs wiesen in ihren Rechnungen den um die USt reduzierten Betrag als Nettobetrag vor USt-Zuschlag aus. Diese teilweise nicht vertragskonforme USt-Berechnung von zwei (zuletzt nur mehr einem) Vertragspartner führte für den FSW im Zeitraum 2007 bis 2011 – auf der Grundlage des Vertragswortlauts – zu Mehrausgaben für Beratungen von rd. 240.000 EUR.

(5) Ein Vergleich der Beratungsentgelte der drei überprüften Länder³⁶ ergab – in Gegenüberstellung mit den Sätzen des Kollektivvertrags der katholischen Kirche und Caritas Österreich – folgendes Bild:

Abbildung 6: Entgeltsätze für Beratung (je VZÄ/Monat)



Quellen: Unterlagen der Länder; Grafik RH

³⁵ Bei einer dieser beiden NGOs – sie betrieb auch die Servicestelle – war das Beratungsentgelt ursprünglich als Nettopreis (zuzüglich 10 % USt), ab 1. Jänner 2008 – betraglich unverändert – jedoch als Bruttopreis (inklusive 10 % USt) festgelegt.

³⁶ Für Wien wurde jene NGO zur Vergleichsrechnung herangezogen, die im Zeitraum 2007 bis 2011 durchschnittlich die meisten VZÄ einsetzte und organisatorisch am besten mit den in Salzburg und Steiermark tätigen NGOs vergleichbar war.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Dieser Darstellung zufolge lagen die Entgeltsätze der Länder Salzburg und Wien auf annähernd gleichem Niveau. Beide lagen über dem genannten Kollektivvertrag einschließlich Sonderzahlungen und Sach- und Personalkostenzuschlägen. Die Entgeltsätze des Landes Steiermark lagen jedoch im Zeitraum 2007 bis 2010 um 50 % bis 95 % über jenen von Salzburg und Wien.

Der höhere Entgeltsatz des Landes Steiermark führte zu einem durchschnittlichen Mehraufwand von jährlich rd. 550.000 EUR gegenüber den Entgeltsätzen der Länder Salzburg und Wien.

- 17.2** Der RH erachtete die Höhe der Beratungsentgelte des Landes Salzburg für angemessen. Die gegenüber dem erwähnten Kollektivvertrag höheren Sätze erschienen im Hinblick auf höhere Raumkosten und Reisekosten vertretbar. Die Vorgangsweise des Landes, bestimmte Kosten (z.B. für die Außenstellen) gesondert gegen Nachweis abzurechnen, beurteilte der RH als zweckmäßig.

Der RH vermerkte gegenüber dem Land Steiermark kritisch, dass trotz der seinerzeitigen Überlegungen, die Beratungsentgelte an der Entlohnung von Sozialarbeitern bzw. dem Kollektivvertrag der katholischen Kirche und Caritas Österreich zu orientieren, die Entgeltsätze je VZÄ nicht nur jene der beiden anderen Bundesländer um bis zu 95 % überschritten, sondern seit 2009 auch im Durchschnitt um rd. 130 % höher lagen als der Kollektivvertrag samt Sonderzahlungen und 35 % Zuschläge. Derartige Abweichungen waren weder mit einer unterschiedlichen Aufgabenstellung noch mit den Kosten der Vorfinanzierung der Grundversorgungsleistungen, mit dem Betrieb von Beratungsstellen oder mit den intensiven Reisebewegungen zu begründen. Auch wenn die Berater in der Steiermark häufig Hausbesuche und Fahrten in die Bezirke durchzuführen hatten, erschien dem RH der Kalkulationsansatz der Reisekosten im Jahr 2011 mit 5,03 EUR je betreuter Person je Monat, umgerechnet somit von rd. 855 EUR im Monat je VZÄ, sehr hoch gegriffen. Bei Gewährung des amtlichen Kilometergelds für alle Fahrten (für Privat-PKW-Benutzung) ergäbe dies jährliche Fahrtstrecken von durchschnittlich über 24.000 km je Berater.³⁷

Der RH konnte keine großen Abweichungen in der Aufgabenerfüllung der einzelnen Länder erkennen. Obwohl bspw. die vom Land Salzburg abgeschlossenen Beratungsvereinbarungen die Aufgaben nicht so umfangreich schriftlich festgelegt hatten, betrieb auch die im Land Salzburg tätige NGO Außenstellen und führte Hausbesuche und Auszahlungen durch. Ebenso betrieben die in Wien tätigen NGOs Bera-

³⁷ Berechnung: 5,03 EUR multipliziert mit 170 (Betreuerschlüssel) multipliziert mit 12 Monaten dividiert durch 0,42 EUR amtliches Kilometergeld

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

tungsstellen und hatten aufgrund eines deutlich höheren Anteils an individuell Wohnenden auch jene Betreuung wahrzunehmen, die bei organisiert Wohnenden von den Quartiergebern wahrzunehmen waren.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Beratungsvereinbarung mit der NGO zu evaluieren und – sofern eine diesbezügliche Vertragsänderung nicht umsetzbar wäre – spätestens im Zuge der neuerlichen Leistungsvergabe (ab Mai 2014) ein angemessenes Entgelt vorzusehen.

Der RH erachtete beim Land Wien die Abstufung der Beratungsentgelte nach Berufserfahrung als zweckmäßig und die Höhe der Tarife für grundsätzlich angemessen. Er bemängelte jedoch, dass der FSW bei zwei seiner Vertragspartner eine von der Beratungsvereinbarung abweichende Honorarabrechnung zuließ, wodurch im Zeitraum 2007 bis 2011 auch ein vom Vertragswortlaut nicht gedeckter Mehraufwand für Beratungsleistungen von rd. 240.000 EUR entstand. Die Umstellung von Netto- auf Bruttoverrechnung ohne gleichzeitige Anpassung des Pauschalpreises bei einer dieser beiden NGOs (und zwar bei derjenigen, die bis 2012 als Vertragspartner verblieben war) ließ allerdings auf ein Versehen schließen. Der RH empfahl dem Land Wien daher, hinsichtlich der zuletzt genannten NGO entweder durch Änderung der entsprechenden Vertragsbestimmung oder durch Anpassung der Abrechnungsmethode an die bestehende Vertragsbestimmung für eine vertragskonforme, alle Vertragspartner gleich behandelnde Vorgangsweise zu sorgen.

Bezüglich der Überzahlung an die zweite NGO (rd. 27.000 EUR) empfahl der RH dem FSW, Ansprüche auf Rückforderung zu prüfen.

Da die Grundversorgungsvereinbarung bzw. der Koordinationsrat weder einen konkreten Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen noch eine finanzielle Deckelung der im Rahmen des Verhältnisses 1:170 abgeltbaren Aufwendungen je Beratungs-VZÄ geregelt bzw. festgelegt hatte, kam es zu den beschriebenen unterschiedlichen Vorgangsweisen und Auslegungen der Länder.

Dem RH erschien es daher generell zweckmäßig, neben dem 1:170-Schlüssel für die Beratung auch eine einheitliche Regelung über die Entgelthöhe und über den Inhalt und den Umfang von im Rahmen der Grundversorgung anzuerkennenden Informations- und Beratungsleistungen festzulegen. Sofern dies nicht im Rahmen einer Änderung der Grundversorgungsvereinbarung erfolgt, sollte jedenfalls im Koordinationsrat darüber beraten werden; im Interesse eines sachgerechten Länderausgleichs wären in der Folge entsprechende Vorgaben festzulegen.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken.

- 17.3** *Die Steiermärkische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass anlässlich der Ausschreibung der Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen nur eine NGO ein Angebot abgegeben habe. Bei den Bieterverhandlungen habe die Höhe des Entgeltes noch deutlich reduziert werden können. Vergleichswerte anderer Bundesländer seien damals nicht vorgelegen. Aufgrund der Empfehlungen des RH werde die Beratungsvereinbarung mit der NGO evaluiert und versucht, eine Kostenreduzierung zu erreichen. Es würden bereits Gespräche mit der NGO geführt.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei die vom RH angemerkte irrtümliche Verrechnung der Umsatzsteuer, die aus der Adaptierung des Servicestellenvertrags resultierte, insofern rückabgewickelt worden, als die NGO den betreffenden Betrag bereits an den FSW refundiert habe. Eine Rückforderung gegenüber der zweiten NGO, mit der seit dem Jahr 2009 kein entsprechendes Vertragsverhältnis mehr bestanden habe, sei in Bearbeitung.

Betreffend die Empfehlung hinsichtlich einer Regelung über Inhalt und Umfang der Beratungsleistungen merkte der Wiener Stadtsenat an, dass durch die Kostenteilung alle Vertragspartner der Grundversorgungsvereinbarung die in anderen Ländern erbrachten Leistungen mitzahlen würden. Unter Hinweis darauf, dass die Beratungskosten in der Steiermark deutlich über den Sätzen von Salzburg und Wien lägen, begrüße er die Festlegung eines finanziellen Rahmens.

Kontrollen und
Dokumentation der
Service- und Bera-
tungsleistungen

- 18.1** (1) Die Grundversorgungsvereinbarung enthielt keine nähere Regelung über die Art oder den Umfang von Kontrollen bei den mit der Grundversorgungsadministration und der Beratung beauftragten Institutionen. Auch der Koordinationsrat hatte keine Mindeststandards hiezu festgelegt. Daher nahmen die drei Länder die Kontrollen in unterschiedlicher Intensität wahr.

(2) Das Fachreferat Migration des Landes Salzburg nahm keine Vor-Ort-Prüfungen bei der als Clearingstelle und Berater tätigen NGO im Hinblick auf die vertragsgemäße Aufgabenerfüllung vor. Als Begründung wurden personelle Engpässe genannt.³⁸

³⁸ Bei Besuchen in Quartieren befragten die Mitarbeiter des Fachreferats sowohl Quartiergeber als auch Bewohner danach, ob Beratungstermine eingehalten wurden oder ob Beschwerden über Berater vorlagen.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

(3) Das Landesflüchtlingsbüro Steiermark sah grundsätzlich unangekündigte Kontrollen bei der als Berater tätigen NGO vor, nahm aber bis Ende 2011 nur eine Überprüfung vor, die die Abwicklung der Auszahlungen zum Gegenstand hatte.

(4) Die Landesleitstelle des FSW führte zweimal jährlich Kontrollen bei der Servicestelle durch; dabei prüfte sie insbesondere die Vollständigkeit der Flüchtlingsakten und der Nachweise. Weiters unterzog die Landesleitstelle auch alle Beratungs-NGOs jährlich einer Überprüfung hinsichtlich der Personalausstattung und -qualifikation, der Ausstattung der Beratungsstandorte sowie der Einhaltung von Sicherheits- und Brandschutzbestimmungen. Die Landesleitstelle verfasste über alle Kontrollen Protokolle.

18.2 Der RH wies darauf hin, dass die Länder Salzburg und Steiermark deutlich weniger Kontrollen vornahmen als der FSW in Wien. Da aber selbst gelegentliche und auf wenige Stichproben beschränkte Prüfungen Präventivwirkung zeigen, empfahl der RH den Ländern Salzburg und Steiermark im Interesse der Qualitätssicherung, in angemessenen Abständen unangemeldete Kontrollen vor Ort durchzuführen. Aus diesem Grund sollten im Koordinationsrat auch Mindeststandards für die Kontrollen bei mit der Grundversorgungsadministration oder der Beratung beauftragten Institutionen festgelegt werden. Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

18.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei nur eine Kontrolle bei der als Berater tätigen NGO vorgenommen worden. Die Empfehlung des RH, fallweise unangemeldete Kontrollen vor Ort durchzuführen, werde aufgegriffen. Die Anregung, einheitliche Mindeststandards für die Kontrollen bei Institutionen, die mit der Grundversorgungsadministration oder der Beratung beauftragt sind, festzulegen, werde aufgenommen und in den Koordinationsrat eingebracht, weil ein die Länder übergreifender Vergleich erforderlich sei.*

Der Wiener Stadtsenat verwies in seiner Stellungnahme auf die vom Land Wien klar festgelegten Kontrollpläne und die Anwendung standardisierter Checklisten. Ein Nachziehen der anderen Länder sei wünschenswert.

19.1 (1) Weder die Grundversorgungsvereinbarung noch der Koordinationsrat sahen nähere Regelungen über die Dokumentation der Beratungsleistungen von NGOs vor. Die drei Länder ließen sich daher



**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

die Beratungsleistungen von den NGOs in unterschiedlichem Umfang nachweisen.

(2) Die vom Land Salzburg beauftragte NGO hatte als Verwendungsnachweis einen Tätigkeitsbericht und die Schlussabrechnung des jeweiligen Jahres vorzulegen.

Die Jahresberichte der NGO enthielten Informationen zur Organisation und Struktur der Leistungserbringung, über die eingesetzten Personalressourcen sowie die wesentlichen Kennzahlen (z.B. Anzahl der Leistungsempfänger und der Beratungskontakte). Den Berichten lagen teilweise Übersichten über Personal- und Sachkosten bei. Eine detaillierte Darstellung der Dauer und der Themenstellungen der Beratungsgespräche erfolgte nicht. Das Fachreferat Migration verzichtete auch auf die Vorlage von Jahresabschlüssen, weil aus den gesamthaften Rechnungsabschlüssen der NGO keine für die Grundversorgung maßgeblichen Erkenntnisse gezogen werden konnten.

(3) Die vom Land Steiermark beauftragte NGO war vertraglich zu einer ausführlichen Dokumentation der von ihr erbrachten Leistungen verpflichtet. Dies erfolgte in einem Datenbanksystem, das neben den Stammdaten³⁹ aller in der Steiermark grundversorgten Personen auch alle den Personen gewährte Leistungen sowie die wesentlichen Inhalte der Beratungsgespräche enthielt. Der tatsächliche Zeitaufwand der Betreuung und Beratung war daraus jedoch nicht ersichtlich. Das Landesflüchtlingsbüro hatte Zugriff zu dieser Datenbank und konnte damit jederzeit die Leistungserbringung sachlich überprüfen.

(4) Die vom Land Wien beauftragten NGOs hatten regelmäßig an die Landesleitstelle des FSW zu berichten. Zu melden waren neben den Stammdaten der betreuten Personen auch das Datum, der Inhalt (codiert) und die Dauer der Beratungsleistung sowie allfällige Folgeterminvereinbarungen.

19.2 Die Jahresberichte der beim Land Salzburg tätigen NGO boten nach Einschätzung des RH zwar einen guten allgemeinen Überblick über ihre Tätigkeiten, erschienen aber als Leistungsnachweis zu wenig detailliert, um eine ausreichende Kontrolle der Erfüllung der Vereinbarungen zu ermöglichen. Der RH empfahl dem Land Salzburg daher, die Beratungsleistungen aussagekräftiger als bisher – aufgeschlüsselt nach Art und Umfang – dokumentieren zu lassen. Darüber hinaus sollte das Fachreferat Migration zumindest fallweise sein vertragliches Recht, in die

³⁹ Daten zur Person, zur Unterbringung und zum Verfahrensstand

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Gebarungs- und Abrechnungsunterlagen der NGO einzusehen, wahrnehmen.

Die Dokumentation der Leistungserbringung beim Land Steiermark erfolgte nach Ansicht des RH für den Einzelfall grundsätzlich sachgerecht und nachvollziehbar. Dennoch sollte das Land veranlassen, dass die NGO dem Landesflüchtlingsbüro auch eine Gesamtauswertung über die Inhalte und die Dauer der Beratungen sowie über Problemschwerpunkte jeden Jahres zum Nachweis der vereinbarungsgemäßen Leistungserbringung zur Verfügung stellt.

Die dem Land Wien von den NGOs übermittelten Dokumentationen der Beratungen boten dem FSW in zweckmäßiger Weise Informationen über Art und Umfang der Beratungsgespräche.

Zur Sicherstellung einer für alle Länder einheitlichen Mindestqualität der Dokumentation wären Mindeststandards für die Dokumentation der Service- und Beratungsleistungen festzulegen. Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

19.3 *Der Wiener Stadtsenat merkte in seiner Stellungnahme an, er begrüße eine allfällige Orientierung der anderen Länder an die beim Land Wien angewendeten Standards.*

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Unterbringungsstruktur

- 20** (1) Es bestanden zwei Möglichkeiten zur Unterbringung von Personen in der Grundversorgung:
- Unterbringung in organisierten Unterkünften, die von gemeinnützigen Organisationen oder von gewerblichen Quartiergebern (z.B. Gasthöfen) betrieben wurden;
 - Unterbringung in individuellen Unterkünften, wozu bestimmte Voraussetzungen (wie Mindestkenntnisse der deutschen Sprache) vorliegen mussten und wofür die Zustimmung der Grundversorgungsstelle des Landes erforderlich war. Die Anmietung nahm der Asylwerber selbst vor.

Die Unterbringungs- und Versorgungsleistungen der Quartiergeber im Bereich der organisierten Unterkünfte sowie das jeweilige Entgelt in Form von Tagsätzen waren in Verträgen zwischen dem Land und den



BMF BMI BMWFJ

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

Quartiergebern geregelt; diese Verträge wurden zumeist jährlich abgeschlossen und gegebenenfalls verlängert.

Die in individuellen Unterkünften untergebrachten Personen erhielten bestimmte finanzielle Zuwendungen, gestaffelt nach Anzahl und Alter der Personen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der in Grundversorgung befindlichen Personen auf organisierte und individuelle Unterkünfte zum Stichtag 1. Jänner 2012 bzw. 13. März 2012:

| | Salzburg (Stichtag 1. Jänner 2012) | | Steiermark (Stichtag 13. März 2012) | | Wien (Stichtag 1. Jänner 2012) | |
|--|---|-------------------|--|-------------------|---|-------------------|
| | Anzahl | in % ¹ | Anzahl | in % ¹ | Anzahl | in % ¹ |
| | Personen in organisierten Unterkünften | 512 | 54 | 2.203 | 91 | 1.574 |
| Personen in individuellen Unterkünften | 441 | 46 | 230 | 9 | 3.769 | 71 |
| Summe | 953 | 100 | 2.433 | 100 | 5.343 | 100 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW

(2) Beim Land Salzburg waren am 1. Jänner 2012 von insgesamt 953 in der Grundversorgung befindlichen Personen 512 (somit rd. 54 %) in organisierten Unterkünften, die übrigen 441 Personen (rd. 46 %) in individuellen Unterkünften untergebracht. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 betrug das Verhältnis organisierte zu individueller Unterbringung noch 45 % zu 55 %.

(3) Beim Land Steiermark befanden sich zum Stichtag 13. März 2012 2.433 Personen in der Grundversorgung, davon waren 2.203 Personen (rd. 91 %) in organisierten Unterkünften untergebracht, die übrigen 230 Personen (rd. 9 %) individuell. Der Anteil an organisierten Unterbringungen betrug im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 rund zwei Drittel.

(4) Das Angebot der Wiener Grundversorgung umfasste am 1. Jänner 2012 insgesamt 1.619 Quartierplätze, von denen 1.574 besetzt waren. Diese 1.619 Quartierplätze gliederten sich in 1.459 Erwachsenen- und Familienplätze sowie jeweils 80 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Plätze mit Zusatzbetreuung. Rund 29 % der

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

in Wien grundversorgten Personen waren zum genannten Stichtag in organisierten Quartieren untergebracht, rd. 71 % wohnten in individuellen Unterkünften. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 waren rd. 31 % der Flüchtlinge in organisierten Unterkünften untergebracht.

21 Diese unterschiedliche Verteilung zwischen Unterbringung in organisierten und in individuellen Unterkünften hatte folgende Ursachen:

(1) Beim Land Salzburg traf die Grundversorgungsstelle die Entscheidung, ob in die Grundversorgung aufgenommene Personen organisiert oder individuell untergebracht wurden. Nach ihren Kriterien mussten u.a. eine Aufenthaltsdauer von mindestens sechs Monaten in einem organisierten Quartier und Mindestkenntnisse der deutschen Sprache vorliegen.

(2) Der hohe Anteil organisierter Unterbringung beim Land Steiermark war dadurch beeinflusst, dass das Land die individuelle Unterbringung nur solchen Personen genehmigte, die zum Lebensunterhalt bzw. Wohnraumerhalt beitragen oder bei Verwandten unterkommen konnten. Weiters kehrten zahlreiche individuell Wohnende in organisierte Wohneinheiten zurück, weil ihre Privatquartiere wegen der seit dem Jahr 2004 unverändert gebliebenen Kostenhöchstsätze unerschwinglich geworden waren. Auch im Jänner 2012 mussten bspw. 35 unbegleitete minderjährige Fremde, die volljährig geworden waren, das für diese Personengruppe vorbehaltene Quartier verlassen; laut Auskunft des Landesflüchtlingsbüros mussten sie in organisierte Erwachsenenquartiere verlegt werden.

(3) Der vergleichsweise hohe Anteil an individuell wohnenden Asylwerbern in Wien war auf häufig private bzw. familiäre Anknüpfungspunkte und daraus resultierende private Wohnmöglichkeiten zurückzuführen. Auch in Wien war wegen der seit 2004 unveränderten Höchstsätze für Grundversorgungsleistungen allerdings die Tendenz feststellbar, dass individuell wohnende Personen aus finanziellen Gründen in organisierte Quartiere zurückwechseln mussten. In den ersten sieben Wochen des Jahres 2012 war dies bei 33 Personen (15 Einzelpersonen und fünf mehrköpfige Familien) der Fall. Die betreffenden organisierten Wohnplätze fehlten dann jedoch für Asylwerber, die aus den Erstaufnahmestellen des Bundes aufzunehmen waren.

Aus der Sicht des FSW war die individuelle gegenüber der organisierten Wohnversorgung auch deshalb vorteilhaft, weil die betreffenden Personen nach Ablauf von vier Monaten nach Asylgewährung (Auslaufen der Grundversorgung) in der Regel keine Wohnungslosenhilfe in



Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

Anspruch nahmen; dies im Gegensatz zu den aus organisierten Quartieren Entlassenen, die oft keine adäquate Wohnmöglichkeit auf dem privaten Wohnungsmarkt fanden.

22.1 Da die Grundversorgungsleistungen und damit auch die Kostenhöchstsätze für die Unterkünfte in der Grundversorgungsvereinbarung österreichweit einheitlich festgelegt waren, hatte die Art der Unterbringung in den drei überprüften Ländern vergleichbare finanzielle Auswirkungen.

Die folgende, auf Berechnungen des FSW beruhende Tabelle stellt die bei individueller und organisierter Unterbringung einzusetzenden finanziellen Mittel gegenüber:

| monatliche Grundversorgungsleistungen für | individuelles Wohnen | organisiertes Wohnen (17 EUR-Tagsatz) | Mehrkosten (inkl. Taschengeld) |
|---|----------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| | in EUR | | in % |
| Einzelperson | 290 | 517 (+ 40 EUR Taschengeld) | 92 |
| Einzelperson + 1 minderjähriges Kind | 480 | 1.034 (+ 80 EUR Taschengeld) | 132 |
| Einzelperson + 2 minderjährige Kinder | 560 | 1.551 (+ 120 EUR Taschengeld) | 198 |
| Einzelperson + 3 minderjährige Kinder | 640 | 2.968 (+ 160 EUR Taschengeld) | 389 |
| Paar | 580 | 1.034 (+ 80 EUR Taschengeld) | 92 |
| Paar + 1 minderjähriges Kind | 660 | 1.551 (+ 120 EUR Taschengeld) | 153 |
| Paar + 2 minderjährige Kinder | 740 | 2.068 (+ 160 EUR Taschengeld) | 201 |
| Paar + 3 minderjährige Kinder | 820 | 2.585 (+ 200 EUR Taschengeld) | 240 |

Quellen: FSW; RH

Daraus ist ersichtlich, dass die Unterbringung in organisierten Quartieren für Bund und Länder erheblich teurer war als das individuelle Wohnen der in Grundversorgung befindlichen Personen.

22.2 Dieser Unterschied in den Kosten, der zwischen rd. 100 % und rd. 400 % betrug, rechtfertigte es nach Auffassung des RH, der individuellen Unterbringung den Vorzug zu geben, sofern nicht aus sachlichen Gründen die Unterbringung in organisierten Quartieren erforderlich ist. Nach Auffassung des RH sollten die Länder daher die Möglichkeit, Flüchtlinge individuell unterzubringen, in hohem Maß ausschöpfen.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Um dies zu ermöglichen und die Leistbarkeit adäquater privater Quartiere zu verbessern, hielt es der RH für zweckmäßig, die betreffenden Kostensätze für individuelle Unterbringung anzuheben. Außerdem würden organisierte Quartiere für die aus der Erstaufnahme zugewiesenen Asylwerber frei werden.

Die mittlerweile mit Beschluss des Koordinationsrates vom 28. März 2012 eingeleitete Erhöhung der Kostenhöchstsätze für individuelle Unterbringung (um rd. 9 %) sah der RH daher grundsätzlich als positiv, wies aber darauf hin, dass die Sätze für die organisierte Unterbringung jedoch um rd. 12 % erhöht wurden.

Der RH hielt es für angemessen und für erforderlich, dass die Länder die Eignung der Asylwerber für die Möglichkeit individueller Unterbringung prüfen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Anteils individuell wohnender Asylwerber empfahl der RH dem Land Salzburg und insbesondere dem Land Steiermark jedoch, Asylwerbern das Wohnen in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen.

22.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei der Anteil der individuellen Unterbringung markant gesunken, weil die Asylwerber diesen Wohnraum nicht mehr finanzieren könnten. Die Empfehlung des RH, das Wohnen in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen, sei bereits aufgegriffen worden, jedoch werde diese Möglichkeit derzeit aufgrund der Mietkosten nur zögernd angenommen.*

Der Wiener Stadtsenat stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu.

Beschaffenheit der
Unterkünfte

23.1 (1) Standards für die Beschaffenheit der Quartiere waren beim Land Salzburg in den Quartierverträgen geregelt. Im Zuge der Auswahl und der Neuinbetriebnahme von Quartieren waren jedenfalls das Platzangebot, die Lage und die Ausstattung betreffende Kriterien zu erfüllen, z.B. Höchstbewohnerzahl und Mindestwohnfläche.

(2) Auch das Land Steiermark zog für die Unterkünfte im Rahmen der Eignungsbewertung landesintern festgelegte Standards heran. Voraussetzung für den Abschluss eines Vertrags zur Unterbringung und Versorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden war ein Interessenantrag, der u.a. Zimmer- und Bettenanzahl sowie die zur Verfügung stehenden Flächen beschrieb.



Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(3) Das Land Wien legte ebenfalls Standards in den mit den Einrichtungsbetreibern bzw. Quartiergebern abgeschlossenen Quartierverträgen fest, z.B. Mindestwohnflächen.

23.2 Die von den drei überprüften Ländern vertraglich festgeschriebenen Qualitätsstandards der Quartiere bildeten nach Ansicht des RH eine geeignete Grundlage für die angemessene Unterbringung der Asylwerber.

Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften

24.1 (1) Das Land Salzburg verpflichtete die Unterkunftgeber vertraglich zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften. Der Quartierbetreiber hatte der Grundversorgungsstelle die baubehördliche Bewilligung, die Betriebsanlagengenehmigung, die Gewerbeberechtigung sowie das Ergebnis einer feuerpolizeilichen Überprüfung bereits vor der Eröffnung eines Quartiers vorzulegen und allfällige Änderungen bekannt zu geben. In jedem Quartier hatte eine Hausordnung aufzuliegen, die der Grundversorgungsstelle zur Kenntnis zu bringen war. Darin waren jedenfalls die Nachtruhezeiten und das Verbot der Übernachtung hausfremder Personen festzulegen. Überdies musste in den Quartieren eine Betreuungsperson während des Tages anwesend und während der Nachtzeit erreichbar sein.

(2) Beim Land Steiermark hatten die Quartiergeber laut den Leistungsvereinbarungen gewerbe- und baurechtliche Sicherheitsstandards einzuhalten und einen ständig anwesenden Nachtdienst sicherzustellen. Die Leistungsvereinbarung nahm auf eine Hausordnung Bezug, enthielt aber keine Verpflichtung der Quartierbetreiber, eine solche zu erlassen. Die Landesregierung war ermächtigt, Hausordnungen für Betreuungseinrichtungen zu erlassen,⁴⁰ machte davon jedoch bisher nicht Gebrauch. Laut Flüchtlingsreferat sei eine Verordnung bereits geplant. Es stellte den Quartiergebern Hausordnungsentwürfe bzw. -leitfäden in verschiedenen Sprachen zur Verfügung.

(3) Im Land Wien waren die Quartiergeber durch die Unterbringungsverträge zur Einhaltung sicherheitsrelevanter Bestimmungen der Wiener Heimverordnung (z.B. bezüglich Unfallverhütung, Brandschutz und Hygiene) verpflichtet. Überdies hatten sie Hausbetreuungs- bzw. Hauspersonal, das die Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften zu gewährleisten hatte, in einer festgelegten Anzahl zur Verfügung zu stellen. Jedem Quartierbewohner wurde eine ausführliche Hausordnung nachweislich ausgehändigt. Nächtliche Sperren ermöglichten die Durchführung genauer Eingangskontrollen. Während der Nachtstunden

⁴⁰ § 7 Steiermärkisches Betreuungsgesetz 2005

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

war ab einer Anzahl von 30 Plätzen die Anwesenheit einer Betreuungsperson, bei kleineren Quartieren eine Rufbereitschaft vorgeschrieben.

- 24.2** Nach Ansicht des RH waren die vorgesehenen Vorkehrungen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Flüchtlingsquartieren in allen drei Ländern umfassend und zweckmäßig.

Dem Land Steiermark empfahl der RH jedoch die Erlassung einer verbindlichen Hausordnung.

- 24.3** *Laut ihrer Stellungnahme plane die Steiermärkische Landesregierung, im Zuge einer künftigen Novelle zum Steiermärkischen Betreuungsgesetz 2005 die Bestimmung zu einer Hausordnung für alle Betreuungseinrichtungen und Quartiere zu verankern.*

Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

- 25.1** (1) Für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge war in besonderer Weise Vorsorge zu treffen, wie unter anderem durch Unterbringung in speziellen für Minderjährige geeigneten Quartieren und durch die Auswahl und Ausbildung des Betreuungspersonals.⁴¹

Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge variierte relativ stark; laut UNHCR waren durchschnittlich 4 % der Asylsuchenden in Europa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Art. 7 der Grundversorgungsvereinbarung sah, je nach Betreuungsaufwand, drei Kategorien vor (Wohngruppen, Wohnheime und betreutes Wohnen), nach denen sich der Betreuungsschlüssel und die Höhe der Tagsätze bestimmten.

(2) Beim Land Salzburg standen 40 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Verfügung, die sich aus Wohngruppenplätzen (40 %) bei besonders hohem Betreuungsbedarf, Wohnheimplätzen (50 %) für nicht selbstversorgungsfähige Jugendliche und betreuten Wohnplätzen für angeleitet selbstversorgungsfähige Jugendliche (10 %) zusammensetzten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stichtag 1. Jänner 2012) waren 33 der 40 zur Verfügung stehenden Plätze belegt. Die Zusammenarbeit zwischen der Grundversorgungsstelle, dem Quartiergeber und dem Jugendamt, dem die Obsorge für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge oblag, war in einer Vereinbarung festgelegt. Alle Einzelheiten der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge waren in einem Vertrag zwischen dem Land und dem Quartiergeber geregelt.

⁴¹ vgl. Richtlinie 2003/9/EG vom 27.1.2003, Art. 19, Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, Art. 30



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(3) Auch im Land Steiermark erfolgte die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in enger Zusammenarbeit mit den Jugendwohlfahrtsbehörden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betrieben zwei gemeinnützige Organisationen und zwei private Anbieter insgesamt fünf Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. In den fünf Einrichtungen waren 212 (Stand 13. März 2012) unbegleitete minderjährige Flüchtlinge untergebracht. Die Einrichtungsbetreiber hatten im Zuge der Vertragsunterfertigung detaillierte Konzepte für die Betreuung und Versorgung der untergebrachten Jugendlichen vorzulegen; die vom Flüchtlingsreferat und von der Jugendwohlfahrtsbehörde genehmigten Konzepte waren Bestandteil der Verträge. Im Land Steiermark bestanden für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ausschließlich Wohnheimplätze.

Nach Angaben des Steiermärkischen Flüchtlingsreferats werde das Land noch im Jahr 2012 eine Rahmenrichtlinie für Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge erlassen. Diese Richtlinie soll alle Faktoren, wie bspw. die Qualifikation des Betreuungspersonals, die Jugendwohlfahrts-Einbindung und Grundversorgungsaufgaben beinhalten und standardisiert für alle Quartierbetreiber Gültigkeit haben; überdies würde eine derartige Richtlinie auch eine einheitliche Qualitätskontrolle ermöglichen.

(4) Beim Land Wien umfasste das Angebot der Wiener Grundversorgung insgesamt 80 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die von vier gemeinnützigen Organisationen in fünf Einrichtungen zur Verfügung gestellt wurden und die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stichtag 1. Jänner 2012) zu 100 % belegt waren. Es handelte sich um 20 Wohngruppenplätze, 30 Wohnheimplätze und 30 betreute Wohnplätze. Die Unterbringungsstandards wurden in den jeweiligen Verträgen vereinbart. Die Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren als Träger der Freien Wohlfahrt anerkannt und wurden alle drei Jahre einer Revision unterzogen.

In Wien mussten unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach Übernahme in die Grundversorgung des Landes ihre Quartiere wechseln, um in einer Einrichtung mit für sie passendem bzw. erforderlichem Betreuungsschlüssel untergebracht werden zu können. Laut Mitteilung der Grundversorgungsstelle würden Informationen durch die Erstaufnahmestelle des Bundes über den jeweiligen Betreuungsbedarf eine adäquate Zuweisung optimieren.

25.2 Im Hinblick auf die unterschiedliche Praxis in den drei überprüften Ländern – bspw. nur eine Betreuungskategorie im Land Steiermark – hielt es der RH für zweckmäßig, die Kriterien für die Einordnung der

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in die verschiedenen Betreuungskategorien zu präzisieren.

Um die Zuweisung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in die für sie jeweils geeigneten Einrichtungen zu optimieren, sollten die drei überprüften Länder auf Beibringung entsprechender Informationen durch die Erstaufnahmestellen dringen.

Die Erlassung einer Richtlinie, wie sie das Land Steiermark für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge beabsichtigte, beurteilte der RH insbesondere hinsichtlich der Qualitätskontrolle als zweckmäßig. Er empfahl die zügige Umsetzung dieser Maßnahme.

25.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Rahmenrichtlinie für die Unterbringung und die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit, dass ein diesbezügliches Konzept in Abstimmung mit dem Bereich Jugendwohlfahrt in Ausarbeitung sei.*

Der Wiener Stadtsenat befürwortete in seiner Stellungnahme ein Clearing durch den Bund vor der Übernahme in die Betreuung der Länder, das sich nicht nur auf Altersdiagnosen beschränkt. Dadurch könne die Zuweisung in den Ländern zielgerichteter erfolgen.

Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten

26.1 (1) Asylwerber waren nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz grundsätzlich vom freien Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen; dies galt auch für geringfügige Beschäftigung. Auf Basis der Grundversorgungsvereinbarung bestimmte das Grundversorgungsgesetz des Bundes⁴², dass Asylwerber, die in einer Betreuungseinrichtung von Bund oder Ländern oder Dritten untergebracht sind, mit ihrem Einverständnis für Hilfstätigkeiten im Zusammenhang mit der Unterbringung und für gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land oder Gemeinden herangezogen werden konnten (z.B. Landschaftspflege und -gestaltung, Betreuung von Park- und Sportanlagen und Unterstützung in der Administration). Den Asylwerbern gebührte hierfür ein Anerkennungsbetrag von 3 EUR bis 5 EUR pro Stunde. Durch die Hilfstätigkeiten wurde kein Dienstverhältnis begründet. Durch Erhalt der Anerkennungsbeträge konnte es zu einer Kürzung der Grundversorgungsleistungen kommen, allerdings nur dann, wenn ihre Summe den Betrag von 134 EUR pro Monat (Berufsfreibetrag), abzüglich Fahrtkosten, überschritt.

⁴² § 7 Abs. 3 und 4



Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(2) Das Land Salzburg machte von der Möglichkeit, Asylwerber für Hilfstätigkeiten heranzuziehen, nach eigenen Angaben bisher nur in sehr geringem Ausmaß Gebrauch; genaue Daten lagen nicht vor. Im Jänner 2012 gab das Land, um die Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten zu forcieren, eine Informationsbroschüre („Arbeit für AsylwerberInnen“) heraus.

(3) Beim Land Steiermark war die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten im Steiermärkischen Betreuungsgesetz 2005 in enger Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen des Bundes geregelt, wobei zusätzlich der Begriff „Remunerantentätigkeiten“ aufgenommen wurde. Auch das Land Steiermark verfügte über keine umfassende Übersicht über das Ausmaß der Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung setzte Asylwerber als „Remuneranten“ für Hilfstätigkeiten (z.B. bei Übersiedlungen von Büroinventar) ein. Der Magistrat der Stadt Graz setzte im Jahr 2010 insgesamt 37 Asylwerber für die Grünraumpflege ein.

(4) Die Wiener Grundversorgungsstelle erstellte ein ausführliches Informationsblatt über die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten und übermittelte es den Betreuungseinrichtungen. Asylwerber verrichteten Hilfstätigkeiten in den Grundversorgungseinrichtungen und insbesondere bei der Magistratsabteilung 48 (Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark) sowie auf dem Zentralfriedhof. Laut Mitteilung der Grundversorgungsstelle erfolgten die Hilfsarbeiten anlass- bzw. jahreszeitenbezogen und umfassten insbesondere Tätigkeiten wie Schneeräumung, Laubentfernung und Rasenmähen. Auch in Wien entsprach es der Intention der Grundversorgungsstelle, die freiwilligen Hilfstätigkeiten im Rahmen der gemeinnützigen Beschäftigung weiter zu forcieren, zumal diese den Asylwerbern die Möglichkeit boten, sich sinngebend zu beschäftigen und nicht nur untätig auf den Ausgang des Asylverfahrens zu warten.

In den Jahren 2007 bis 2011 waren bei der Magistratsabteilung 48 jährlich jeweils zwischen 91 und 114, auf dem Zentralfriedhof bis zu 76 Asylwerber für Hilfstätigkeiten eingesetzt.

26.2 Der RH anerkannte die in allen drei geprüften Ländern bestehende Absicht, die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten zu forcieren. Er empfahl den Ländern Salzburg und Steiermark, den Einsatz von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten zu dokumentieren, um dieses Instrument einer Evaluierung zugänglich zu machen.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen in den Unterkünften

26.3 Die Steiermärkische Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH folgend umgehend eine Dokumentation über den Einsatz von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten für den Bund, die Länder und die Gemeinden einzuführen.

27.1 (1) In den Salzburger Flüchtlingsquartieren waren Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen durch Bedienstete der Grundversorgungsstelle in Form vierteljährlicher Vor-Ort-Überprüfungen in jedem Quartier vorgesehen. Die Grundversorgungsstelle dokumentierte diese unangemeldet durchgeführten Kontrollmaßnahmen, indem sie ausführliche Quartierberichte erstellte. Überdies führte die Grundversorgungsstelle auch Vor-Ort-Kontrollen in Anlassfällen durch.

Im Jahr 2009 fanden die Kontrollen nicht mehr vierteljährlich und ab 2010 kaum mehr statt.

Die Grundversorgungsstelle begründete dies mit im Jahr 2009 wirksam gewordenen Personaleinsparungen.⁴³ Der Leiter der Grundversorgungsstelle wies daher im September 2011 in einem Schreiben an das zuständige Mitglied der Landesregierung darauf hin, dass er bei Eintritt kritischer Fallkonstellationen die ordnungsgemäße Abwicklung der Grundversorgung nicht mehr garantieren könne und dass eine geplante und dem Ziel der Quotenerfüllung dienende Eröffnung neuer Quartiere unter den gegebenen Umständen nicht vertretbar sei.

Weitere Aufsichtsmaßnahmen erfolgten, indem die mit der Flüchtlingsbetreuung beauftragte NGO verpflichtet wurde, bei Bedarf Wahrnehmungsberichte an die Grundversorgungsstelle zu übermitteln. Überdies fanden fremdenpolizeiliche Kontrollen mit Grundversorgungsrelevanz durch Fremdenpolizei, Vertreter des BMI und Mitarbeiter der Grundversorgungsstelle statt.

(2) Im Land Steiermark fanden Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der Grundversorgungsstelle in organisierten und auch in individuellen Unterkünften überwiegend im Rahmen von fremdenpolizeilichen Kontrollen mit Grundversorgungsrelevanz statt. Abgesehen von konkreten Anlassfällen fanden Kontrollen, die ausschließlich Grundversorgungsangelegenheiten betrafen, aus Kostengründen nur selten statt. Nach Ansicht des Flüchtlingsreferats lag der Vorteil der koordinierten Kontrollen in der Möglichkeit, die Lebensumstände und Wohnverhältnisse der individuell untergebrachten Grundversorgungsempfänger feststellen zu können. Dadurch hätten bereits zahlreiche Asylwerber aus unzu-

⁴³ um 1,5 Dienstposten (das entspricht rd. 30 % der personellen Ressourcen, ein A-Posten und 0,5 B-Posten)



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

mutbaren Wohnungen verlegt bzw. die Eigentümer zur Sanierung und Mängelbehebung angehalten werden können. Im Jahr 2011 fanden 65 koordinierte Prüfungen statt (63 im Jahr 2010).

Ein Prüfplan für reine Grundversorgungsprüfungen in den organisierten Unterkünften lag nicht vor; allerdings hielt der Leiter des Flüchtlingsreferats laufenden Kontakt mit den Hausverantwortlichen und verfügte über einen guten Überblick über den jeweiligen Quartierzustand.

(3) In den Verträgen des FSW mit den Betreibern der Quartiere waren Kontroll- und Begehungsrechte festgehalten. Mitarbeitern des Auftraggebers, des Magistrats der Stadt Wien oder vom Magistrat beauftragten Organisationen war jederzeit und auch unangekündigt zu allen zur Unterbringungseinrichtung gehörenden Räumlichkeiten, Anlagen und Außenanlagen der Zugang zu gestatten; das Gleiche galt für Personen des ärztlichen Dienstes und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes.

In der Wiener Grundversorgungsstelle lag ein Plan für die Kontrollen der organisierten Quartiere auf; die vorgenommenen und die geplanten Kontrollen waren in diesem dokumentiert bzw. festgelegt, wobei zwischen Erstbegehungen, systematischen Kontrollen und Nachkontrollen unterschieden wurde.

(4) Die Grundversorgungsstellen der Länder überprüften den Zustand der Unterkünfte, die Einhaltung der vereinbarten Standards und die Erbringung der vereinbarten Leistungen. Gegebenenfalls erstellten die Überprüfungsorgane Mängellisten; diese wurden den Quartierverantwortlichen in Verbindung mit einem Behebungsauftrag übermittelt.

(5) Der RH besichtigte in den überprüften Ländern in Begleitung von Mitarbeitern der jeweiligen Grundversorgungsstelle des Landes einzelne Flüchtlingsquartiere, um einen unmittelbaren Eindruck von der Unterkunfts- und Versorgungssituation zu gewinnen. Dabei wurden Interviews mit den Quartierverantwortlichen und untergebrachten Personen geführt. Die Besichtigung durch den RH betraf Quartiere für Erwachsene und für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, sowohl von gewerblichen Unternehmen als auch von NGOs geführte Häuser. Insbesondere hinsichtlich Funktionalität der Einrichtung, Sauberkeit und allgemeiner baulicher Situation gewann der RH mehrheitlich einen positiven Eindruck; einige Quartiere fielen hingegen durch defekte Geräte und Sauberkeitsmängel ungünstig auf.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

(6) Im Überprüfungszeitraum (seit 2007) mussten in allen drei Ländern Flüchtlingsquartiere ruhend gestellt oder geschlossen werden; Gründe dafür waren bspw. sanitäre oder hygienische Übelstände, grobe bauliche bzw. technische Mängel oder Unzuverlässigkeiten der Betreiber. Von 2007 bis Jänner 2012 mussten aus diesen Gründen im Land Salzburg sechs Quartiere mit insgesamt 208 Plätzen geschlossen werden, im Land Steiermark 18 Quartiere⁴⁴ mit insgesamt 641 Plätzen. Im Land Wien musste im genannten Zeitraum eine Einrichtung aufgrund sanitärer Übelstände geschlossen werden, wodurch rd. 250 Plätze verloren gingen.

- 27.2** Der RH bemängelte die Verringerung der Kontrollhäufigkeit im Land Salzburg und empfahl, geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen sowie einen Prüfplan zu erstellen.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, einen Prüfplan für Kontrollen in den organisierten Quartieren zu erstellen und die Vor-Ort-Kontrollen durch die Grundversorgungsstelle zu intensivieren.

- 27.3** *Die Steiermärkische Landesregierung habe laut ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH aufgegriffen, einen Prüfplan für Kontrollen mit reiner Grundversorgungsrelevanz zu erstellen. Die Vor-Ort-Kontrollen durch die Grundversorgungsstelle würden im Rahmen dieser Möglichkeiten intensiviert werden.*

Sondersubventionen des Landes Steiermark

- 28.1** Während die Länder Salzburg und Wien neben den vertraglich vereinbarten Entgelten für Leistungen aufgrund der Grundversorgungsvereinbarung keine nennenswerten Subventionen aus dem Titel der Flüchtlingsbetreuung an mit der Grundversorgung befasste NGOs gewährten, beschloss das Land Steiermark im Mai 2009⁴⁵ eine Sondersubvention an jene NGO, die im Rahmen der Grundversorgung die Beratung durchführte und als Quartiergeber auftrat.

Die NGO erhielt für die Unterbringung und Betreuung von hilfsbedürftigen Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf, im Besonderen psychisch Kranke und alleinerziehende Frauen mit Kindern, rückwirkend ab 2008 eine Förderung von jährlich 200.000 EUR, in Summe somit 800.000 EUR (für 2008 bis 2011).

⁴⁴ Davon waren fünf Quartiere von einer gemeinnützigen Organisation betrieben worden.

⁴⁵ Zusatzvereinbarung zum Leistungsvertrag betreffend die Information, Beratung und soziale Betreuung von Flüchtlingen vom 20. Mai 2009



Sondersubventionen des
Landes Steiermark

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Die NGO führte zwei Unterkünfte, in denen die Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf untergebracht waren. Eine davon wurde als Frauenwohnhaus geführt, die andere beherbergte Personen mit medizinischem Betreuungsbedarf. Die NGO legte dem Subventionsgeber zwar Berichte über ihre Tätigkeit vor, detaillierte Angaben über die betreuten Personen sowie medizinische Nachweise für das erhöhte Betreuungserfordernis erfolgten jedoch nicht.

Demgegenüber bestand seit dem Jahr 2008 auch eine Vereinbarung im Koordinationsrat, dass für die Sonderbetreuung von körperlich oder psychisch kranken Fremden der Tagsatz von 17 EUR (siehe TZ 5) für die erhöhte Betreuung um bis zu 23 EUR auf maximal 40 EUR pro betreuter Person und Tag erhöht werden kann.

Das Land Steiermark gewährte den erhöhten Tagsatz für Sonderbetreuung nur bei Vorlage (fach-)ärztlicher Gutachten. Die Anzahl der Sonderbetreuungsfälle im Land Steiermark stieg von 42 (Ende Juli 2009) auf 76 Personen (Mitte Jänner 2012) an. Ein Teil der Sonderbetreuungsfälle war auch in jenem Flüchtlingsquartier untergebracht, für das die NGO die Sondersubvention erhielt. Wie dem Jahresbericht 2009 der NGO zu entnehmen war, betreute sie im Jahr 2009 dort 52 Personen, für rd. 30 Personen bezog sie einen erhöhten Tagsatz.

Das Landesflüchtlingsbüro verfügte über keine Informationen darüber, welche Sonderbetreuungsleistungen die Sondersubvention abdeckte bzw. für welche Personen diese Subvention gewährt wurde. Eine Überprüfung, ob es zu Überschneidungen von Subvention und erhöhten Tagsätzen kam, konnte daher nicht erfolgen.

- 28.2** Der RH bemängelte die unterbliebene Abstimmung zwischen den für die Subventionsgewährung und die Abwicklung der Grundversorgung zuständigen Stellen, weil dadurch nicht ausgeschlossen werden konnte, dass die NGO Subventionen für einen Verwendungszweck erhielt, der ohnehin schon mit einem erhöhten Leistungsentgelt abgegolten wurde. Der RH wies darauf hin, dass der Umfang der Sondersubvention von 200.000 EUR jährlich einem Zuschlag zum Tagsatz für 24 Personen für ein ganzes Jahr entspricht.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, die weitere Gewährung der Sondersubvention 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.

Sondersubventionen des Landes Steiermark

28.3 *In ihrer Stellungnahme sagte die Steiermärkische Landesregierung eine kritische Prüfung dieser Subvention zu.*

29.1 Das Land Steiermark verrechnete die Sondersubvention von insgesamt 800.000 EUR unter dem Ansatz 1/60426024/7670 „Flüchtlingshilfe; Beiträge nach dem § 11 Steiermärkisches Betreuungsgesetz“. Nach dieser Gesetzesstelle kann das Land in begründeten Fällen, wie in sozialen Härtefällen, oder wenn dies der Integration dient, Leistungen gewähren, welche die Höchstsätze laut Grundversorgungsvereinbarung überschreiten, oder über die Grundversorgung hinausgehende Leistungen gewähren. Die Höhe der zusätzlichen Leistungen darf den Sozialhilferichtsatz für alleinstehend Unterstützte nicht überschreiten.

29.2 Die Begrenzung des Beitrags gemäß § 11 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes mit der Höhe des Sozialhilferichtsatzes wies aus Sicht des RH klar darauf hin, dass es sich um Leistungen handeln muss, die aufgrund einer Einzelfallprüfung gewährt werden können. Pauschalzahlungen, wie die Sondersubventionen des Landes Steiermark, waren daher nach Ansicht des RH nicht unter diese Gesetzesbestimmung subsumierbar.

Quotenerfüllung

Quoten der Länder

30.1 Gemäß Art. 1 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung soll eine gerechte und gleichmäßige Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Österreich gewährleistet werden.⁴⁶

Die auf die einzelnen Länder entfallenden Kosten, die in Durchführung der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, werden – soweit sie nicht vom Bund zu refundieren sind – nach der Wohnbevölkerung ausgeglichen.⁴⁷ Damit führt eine Unterschreitung der Anzahl bei der Quotenerfüllung in der Regel zu Ausgleichszahlungen an die anderen Länder.⁴⁸

Die Quotenerfüllung stellte sich in den Jahren 2007 bis 2012 wie folgt dar (jeweils zum Jahresbeginn):

⁴⁶ Maßgeblich für die Aufteilung ist die für den jeweiligen Finanzausgleich ermittelte Gesamtbevölkerung Österreichs und die Bevölkerungsanzahl des jeweiligen Bundeslandes.

⁴⁷ Art. 10 Abs. 1 und 2 der Grundversorgungsvereinbarung

⁴⁸ Ein weiterer Faktor für Ausgleichszahlungen besteht in länderweise unterschiedlich hohen Ausgaben für die betreuten Personen.

Tabelle 13: Quotenerfüllung der Bundesländer zum Jahresbeginn 2007 bis 2012

| Jahr | Burgenland | Kärnten | Nieder- österreich | Ober- österreich | Salzburg | Steiermark | Tirol | Vorarlberg | Wien |
|------|------------|---------|-----------------------|---------------------|----------|------------|---------|------------|-------|
| | in % | | | | | | | | |
| 2007 | - 1,80 | - 44,99 | 12,83 | 9,37 | - 13,51 | - 9,54 | - 34,24 | - 12,85 | 25,00 |
| 2008 | - 1,62 | - 42,35 | 2,76 | 11,35 | - 12,51 | - 12,17 | - 28,97 | - 5,26 | 29,97 |
| 2009 | - 6,03 | - 40,15 | 3,61 | 8,11 | - 14,87 | - 8,56 | - 29,01 | - 10,98 | 31,33 |
| 2010 | - 12,32 | - 28,56 | - 5,96 | 2,99 | - 13,74 | - 11,64 | - 18,19 | - 8,47 | 39,08 |
| 2011 | - 11,05 | - 19,58 | - 10,14 | - 1,70 | - 8,88 | - 11,46 | - 8,94 | - 13,50 | 37,19 |
| 2012 | - 2,39 | - 22,01 | 1,75 | - 16,79 | - 18,04 | - 12,03 | - 17,26 | - 22,05 | 45,98 |

Quelle: BMI

30.2 Beim Land Wien war somit eine deutliche Übererfüllung der Quoten (zwischen rd. 25 % und rd. 46 %) festzustellen. Die Länder Salzburg und Steiermark verfehlten hingegen die Quotenerfüllung (Salzburg bis zu rd. 18 %, Steiermark bis zu rd. 12 %), wenngleich nicht in so hohem Ausmaß wie andere Bundesländer.

Faktoren für den Grad der Quotenerfüllung

31.1 Folgende Einflussfaktoren führten zu der strukturell unterschiedlichen Quotenerfüllung:

- Das Angebot an Quartieren war nicht beliebig steuerbar. In den Ländern Salzburg und Steiermark war es schwierig, den Standards entsprechende Quartiere zu den gegebenen Kostenhöchstsätzen zur Verfügung zu haben. Dies wurde auch durch die Schließung von Quartieren (wegen Qualitätsmängeln und fehlenden Interesses der Vermieter) deutlich (vgl. TZ 27). Diese Situation wurde durch das Gleichbleiben der Kostenhöchstsätze in den Jahren 2004 bis 2011 noch verschärft (vgl. TZ 10).
- Im ländlichen und kleinstädtischen Bereich der Länder Salzburg und Steiermark lehnten in mehreren Fällen Gemeinden die beabsichtigte Aufnahme von Asylwerbern im Hinblick auf die Belastung der örtlichen Bevölkerung ab. Diese Widerstände waren beim Land Steiermark dokumentiert, beim Land Salzburg nur ansatzweise.
- Höhere Ausgleichszahlungen als Sanktionen für die Untererfüllung der Quoten erschienen als Steuerungsgröße nicht ausreichend. Die über Jahre kontinuierliche und erhebliche Untererfüllung der Quo-

Quotenerfüllung

ten durch einzelne Länder deutete darauf hin, dass Ausgleichszahlungen nur einen geringen Lenkungseffekt hatten.

- Ballungszentren wie Wien waren für Anspruchsberechtigte attraktiver als insbesondere der ländliche Raum. Zwar nahm das Land Wien Personen nicht in die Grundversorgung auf, die in anderen Ländern aus der Grundversorgung entlassen wurden, doch ließ sich eine überproportionale Zahl der subsidiär Schutzberechtigten, die den Aufenthalt frei wählen dürfen (keine Gebietsbeschränkung), in Wien nieder.⁴⁹ Diese „Sogwirkung“ von Wien, die sich in einer deutlichen und nachhaltigen Übererfüllung der Quote manifestierte, erschwerte schon rein rechnerisch die Quotenerfüllung für die anderen Länder. Aus diesem Grund erschien die bisherige Berechnungsweise der Quote nicht hinreichend aussagekräftig für die Aufnahmemöglichkeit der Länder. Zu berücksichtigen war auch der Umstand, dass die in Erstaufnahmestellen (Traiskirchen, Thalham und Flughafen Wien–Schwechat) befindlichen Asylwerber in den betreffenden Ländern Niederösterreich und Oberösterreich auf die Quote dieser Länder angerechnet wurden, obwohl diese Personen nicht von diesen Ländern, sondern vom Bund betreut wurden.

Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung entwickelte das Land Salzburg eine Methode, um über den Weg des Übernahmemanagements aus den Erstaufnahmestellen die ungleiche Verteilung zu verringern. Dieser Vorschlag sah variable Mindestquoten vor, die sich einerseits nach der Anzahl der aus den Erstaufnahmestellen aufzunehmenden Personen, andererseits nach der Zahl der in Wien befindlichen Grundversorgten richtete. Länder mit einer Zahl an Grundversorgten unterhalb dieser Mindestquote sollte eine verstärkte Aufnahmeverpflichtung treffen. Mit dieser Vorgangsweise sollte die Überbelastung von Wien verringert und gleichzeitig ein Abbau von Überbelastungen der Erstaufnahmestellen sichergestellt werden. Der Umsetzung dieser Vorgangsweise wurde in der Sitzung des Koordinationsrates am 28. März 2012 zugestimmt; im 4. Quartal 2012 soll eine Evaluierung erfolgen.

- 31.2** Der RH begrüßte diese Bestrebungen in Richtung einer gleichmäßigeren Belastung der Länder, ohne die konkreten Auswirkungen der Berechnungsweise abschließend beurteilen zu können. Auch sah er die vorgesehene Evaluierung als zweckmäßig an.

⁴⁹ in den Jahren 2008 bis 2011 durchschnittlich zwischen 41 % und 52 %

Darüber hinaus empfahl der RH den Ländern Salzburg und Steiermark, verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung durch Stärkung der Bewusstseinsbildung bei der regionalen Bevölkerung zu ergreifen.

- 31.3** Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Quotenerfüllung des Landes Steiermark aktuell bei rd. 95 % liege. Die Empfehlung des RH, verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung durch Stärkung der Bewusstseinsbildung bei der regionalen Bevölkerung zu setzen, werde aufgegriffen.

Die Steiermärkische Landesregierung wies weiters darauf hin, dass die Einrechnung der in den Erstaufnahmestellen Traiskirchen und Thalham untergebrachten, vom Bund betreuten Personen in die Quote der Länder Niederösterreich und Oberösterreich eine Quotenverzerrung mit sich bringe.

Regionale Verteilung
in den Ländern Salz-
burg und Steiermark

- 32.1** Regelungen über die regionale Verteilung der in der Grundversorgung befindlichen Personen bestanden nicht. Die Verteilung der untergebrachten Personen nach politischen Bezirken ergab in den Ländern Salzburg und Steiermark, bezogen auf die Zahl der Wohnbevölkerung, folgendes Bild:⁵⁰

| Bezirk bzw. Stadt | Bevölkerungszahl zum 1. Jänner 2011 | Anzahl der Asylwerber | Asylwerber pro 1.000 EW |
|----------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Salzburg Stadt | 148.078 | 378 | 2,55 |
| Hallein | 57.346 | 135 | 2,35 |
| Salzburg-Umgebung | 142.365 | 102 | 0,72 |
| St. Johann im Pongau | 78.367 | 156 | 1,99 |
| Tamsweg | 20.902 | 61 | 2,92 |
| Zell am See | 84.663 | 198 | 2,34 |
| Land Salzburg | 531.721 | 1.030 | 1,94 |

Quellen: Land Salzburg (Stand 4. November 2011); Statistik Austria; RH

⁵⁰ Das Land Wien wurde wegen seiner geringen geographischen Ausdehnung und mangels Gliederung in politische Bezirke in diesen Vergleich nicht aufgenommen.

Quotenerfüllung

| Tabelle 15: Quoten Land Steiermark (nach politischen Bezirken) | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Bezirk bzw. Stadt | Bevölkerungszahl zum 1. Jänner 2011 | Anzahl der Asylwerber | Asylwerber pro 1.000 EW |
| Graz Stadt | 261.540 | 818 | 3,13 |
| Bruck an der Mur | 62.500 | 69 | 1,10 |
| Deutschlandsberg | 60.851 | 1 | 0,02 |
| Feldbach | 67.046 | 25 | 0,37 |
| Fürstenfeld | 22.797 | – | – |
| Graz–Umgebung | 142.553 | 527 | 3,70 |
| Hartberg | 66.730 | 278 | 4,17 |
| Murtal | 74.078 | 186 | 2,51 |
| Leibnitz | 77.289 | 60 | 0,78 |
| Leoben | 63.104 | 21 | 0,33 |
| Liezen | 79.814 | 14 | 0,18 |
| Mürzzuschlag | 40.207 | 340 | 8,46 |
| Murau | 29.426 | 14 | 0,48 |
| Radkersburg | 22.911 | 19 | 0,83 |
| Voitsberg | 52.242 | – | – |
| Weiz | 87.526 | 35 | 0,40 |
| Land Steiermark | 1.210.614 | 2.407 | 1,99 |

Quellen: Land Steiermark (Stand 25. Jänner 2012); Statistik Austria; RH

Im Land Salzburg bewegte sich – abgesehen vom Bezirk Salzburg–Umgebung – der Anteil der Flüchtlinge an der Gesamtbevölkerung somit in einer relativ engen Bandbreite.

Deutlich weniger homogen war die Verteilung im Land Steiermark, wo in zwei Bezirken kein einziger Flüchtling untergebracht war und drei Bezirke (Mürzzuschlag, Hartberg und Graz–Umgebung) die Hauptlast trugen.

- 32.2** Obwohl die Möglichkeiten der regionalen Verteilung der Flüchtlinge von unterschiedlichen Faktoren, vor allem auch von der Zurverfügungstellung von Quartieren durch private Anbieter, abhängen, sollten die Länder nach Auffassung des RH eine zu starke Unausgewogenheit von Regionen hinsichtlich der Unterbringung von Flüchtlingen vermeiden.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, mittelfristig auf eine gleichmäßigere Aufteilung der Flüchtlinge innerhalb des Landes hinzuwirken, dem Land Salzburg, eine verstärkte Berücksichtigung des Bezirks Salzburg-Umgebung anzustreben.

32.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, bei der Unterbringung von Asylwerbern grundsätzlich eine Verteilung auf alle Regionen der Steiermark anzustreben. Da jedoch aus vielen Bezirken keine Angebote eingelangt seien und auch von Gemeinden Widerstände gegen den Betrieb von Flüchtlingsquartieren vorlägen, könne eine ausgewogene Verteilung nicht umgesetzt werden. Es werde aber versucht, der diesbezüglichen Empfehlung des RH stärker nachzukommen.*

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

33.1 (1) Leistungen aus der Grundversorgung sind, da sie die Hilfsbedürftigkeit des Empfängers voraussetzen, einzustellen oder zu kürzen, wenn die begünstigte Person Einkommen erzielt, andere Sozialleistungen erhält oder Vermögen erwirbt. Der betreffende Begünstigte hat diese Umstände der Grundversorgungsstelle zu melden. Zu Unrecht empfangene Leistungen können in der Regel zurückgefordert werden. Bei Erhalt von Familienbeihilfe wird z.B. beim Land Wien kein Verpflegungsgeld, keine Bekleidungshilfe und in der Regel kein Schulbedarf gewährt.

Die Länder erhielten weitgehend aus dem Betreuungsinformationssystem sowie durch fallweise bzw. regelmäßige Informationen durch das BMI Hinweise, die für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit relevant sind. So erhielt das BMI bspw. durch Abfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger Informationen über Beschäftigungen und Bezüge von Arbeitslosengeld bzw. Kindergeld.

Die Grundversorgungsstelle konnte den Bezug von Familienbeihilfe dann berücksichtigen, wenn sie von einem den Anspruch auf Familienbeihilfe auslösenden Beschäftigungsverhältnis eines Zielgruppenangehörigen Kenntnis erhielt. Ansonsten war die Feststellung des Familienbeihilfebezugs für die Grundversorgungsstellen schwierig, weil die Finanzämter nur auf deren konkrete Anfrage⁵¹, nicht aber von sich aus verpflichtet waren, die erfolgte Zuerkennung von Familienbeihilfe mitzuteilen.

Bedeutung hatte diese Sachlage vor allem in den Fällen, in denen beträchtliche Nachzahlungen von Familienbeihilfe an Asylwerber bzw.

⁵¹ im Rahmen der Amtshilfe (Art. 22 B-VG)

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

ehemalige Asylwerber rückwirkend für mehrere Jahre erfolgten. Nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes hatten nämlich Fremde, die bereits vor dem Inkrafttreten des Asylgesetzes 2005 am 1. Jänner 2006 einen Asylantrag gestellt haben und sich mindestens 60 Monate im Bundesgebiet aufhielten, rückwirkend Anspruch auf Familienbeihilfe für vor diesem Zeitpunkt geborene Kinder. Eine Reihe betroffener Asylwerber stellte entsprechende Anträge auf Familienbeihilfe. Die Zuerkennung löste Rückforderungsansprüche an Grundversorgungsleistungen aus, soweit solche im Zeitraum der Zuerkennung der Familienbeihilfe erbracht wurden.

Der Koordinationsrat diskutierte die Frage des Informations- und Datenaustauschs bezüglich Familienleistungen in den Jahren 2010 und 2011; laut Information des BMF sei eine automatisierte Übermittlung von Daten jedoch rechtlich nicht möglich. Legistische Maßnahmen würden gemeinsam mit dem BMWFJ geprüft.

(2) Vom Land Salzburg während der Gebarungsüberprüfung des RH durchgeführte Erhebungen führten lediglich in einem Fall zu einem Rückforderungsanspruch aus dem Titel der Familienbeihilfe.

(3) Während der Gebarungsüberprüfung durch den RH nahm die Grundversorgungsstelle des Landes Steiermark durch Anfragen an die Finanzämter eine systematische Ermittlung der ehemaligen und laufenden Bezieher von Grundversorgungsleistungen vor. Daraus ergaben sich gegen 15 Familienbeihilfebezieher Rückforderungsansprüche im Ausmaß von insgesamt rd. 130.000 EUR. Das Land Steiermark leitete die Rückforderungen ein, in sieben Fällen erfolgte eine Anerkennung, die übrigen Verfahren waren noch im Gang.

(4) Der FSW konnte dem RH keine Fälle bekannt geben, in denen Rückforderungen aus diesem Grund erfolgt wären. Der RH konnte auch keine systematische Nachforschung durch den FSW bei den Finanzämtern feststellen.

33.2 Der RH stellte zunächst fest, dass die erfolgte Informationsbereitstellung durch das BMI die Grundversorgungsstellen der Länder in die Lage versetzte, die Anspruchsberechtigung auf Grundversorgungsleistungen in weiten Bereichen zu überprüfen. Dennoch bestand noch ein Informationsdefizit.

Der RH vertrat die Auffassung, dass eine wirtschaftliche Gebarung mit Sozialleistungen und deren treffsicherer Einsatz es erfordern, Schritte zur Rückforderung zu setzen, sofern dies nicht im Einzelfall aussichtslos wäre oder eine unbillige Härte darstellte. Er anerkannte daher die



Anrechnung von Sozialleistungen
auf die Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

von den Ländern Salzburg und Steiermark durchgeführten Ermittlungen und die Veranlassungen von Rückforderungen. Er bemängelte hingegen, dass der FSW trotz Erörterung der Sachlage im Koordinationsrat diesbezügliche Nachforschungen bisher unterließ.

Nach Auffassung des RH ist es auch zweckmäßig, Mechanismen und Informationswege zu schaffen, um die ungerechtfertigte mehrfache Gewährung von Sozialleistungen bereits im Ansatz zu vermeiden.

Im Hinblick auf die Konkurrenz von Grundversorgungsleistungen und der Familienbeihilfe erschien dem RH die Schaffung einer Meldepflicht durch die Finanzämter und darüber hinaus die Möglichkeit der Gegenverrechnung der schon erhaltenen Grundversorgungsleistungen mit der Familienbeihilfe zweckmäßig. Für diese Möglichkeit fehlte allerdings die – datenschutzrechtlich erforderliche – gesetzliche Grundlage. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass vergleichbare Meldepflichten der Finanzämter in anderen Bereichen bestehen.⁵² Aus der Sicht des RH wäre es daher zweckmäßig, auch den Bezug von Familienbeihilfe durch Grundversorgte für die Grundversorgungsstellen transparent zu machen, wobei mittel- und längerfristig eine Datenverbundlösung zweckmäßig erschien.

Das BMI teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit, es werde als vorläufige Lösung gemeinsam mit dem BMWFJ vorerst die Abfragen bezüglich Familienbeihilfe der Länder bündeln. Dies führe zu einer besseren Servicierung der Grundversorgungsstellen und vermeide die „Überhäufung“ der Finanzämter durch Einzelanfragen der Länder.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, die beabsichtigte Vorgangsweise des BMI zu unterstützen und darüber hinaus auf die Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Datenverfügbarkeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinzuwirken.

Dem Land Wien empfahl der RH außerdem, die Frage rückforderbarer Leistungen zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden Veranlassungen zu treffen.

33.3 *Die Steiermärkische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme auf die positive Bewertung der Durchführung der Rückforderungen hin; diese würden intensiv fortgeführt.*

⁵² vgl. die Pflicht der Abgabenbehörden zur elektronischen Übermittlung von Daten an die Krankenversicherungsträger hinsichtlich Kinderbetreuungsgeld (§ 37 Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBl. I Nr. 103/2001 i.d.g.F.) und an Sozialversicherungsträger im Zusammenhang mit der Familienbeihilfe (§ 459b Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.)

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

In seiner Stellungnahme befürwortete der Wiener Stadtsenat die Einrichtung von Informationsschnittstellen, die geeignet sind, den unberechtigten Bezug von Grundversorgungsleistungen zu unterbinden. Soweit der RH die Rückforderung erbrachter Grundversorgungsleistungen in Fällen gleichzeitigen Bezugs von Familienbeihilfe empfiehlt, sei anzumerken, dass der FSW alle bekannten Einkünfte auf den Bezug der Grundversorgung anrechne. Das BMWFJ habe dem FSW allerdings bislang keinerlei Auskünfte über den Familienbeihilfebezug erteilt. Für die Übermittlung der Daten sei gemäß § 8 Abs. 7 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 das BMI zuständig. Erst im Juni 2012 habe das BMI dem FSW eine Liste von Personen übermittelt, die Familienbeihilfe beziehen bzw. bezogen. Derzeit würden die Reduzierungen bzw. Rückforderungen von Grundversorgungsleistungen bearbeitet.

Eine darüber hinausgehende Zusammenführung des bestehenden finanziellen Berichtswesens mit dem Berichtswesen über die Leistungsbeziehungen fänden im Rahmen des Controllings anlassbezogen statt.

Das BMF teilte in seiner Äußerung vom Dezember 2012 mit, vorbehaltlich der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen einem elektronischen Datenaustausch grundsätzlich positiv gegenüber zu stehen.

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

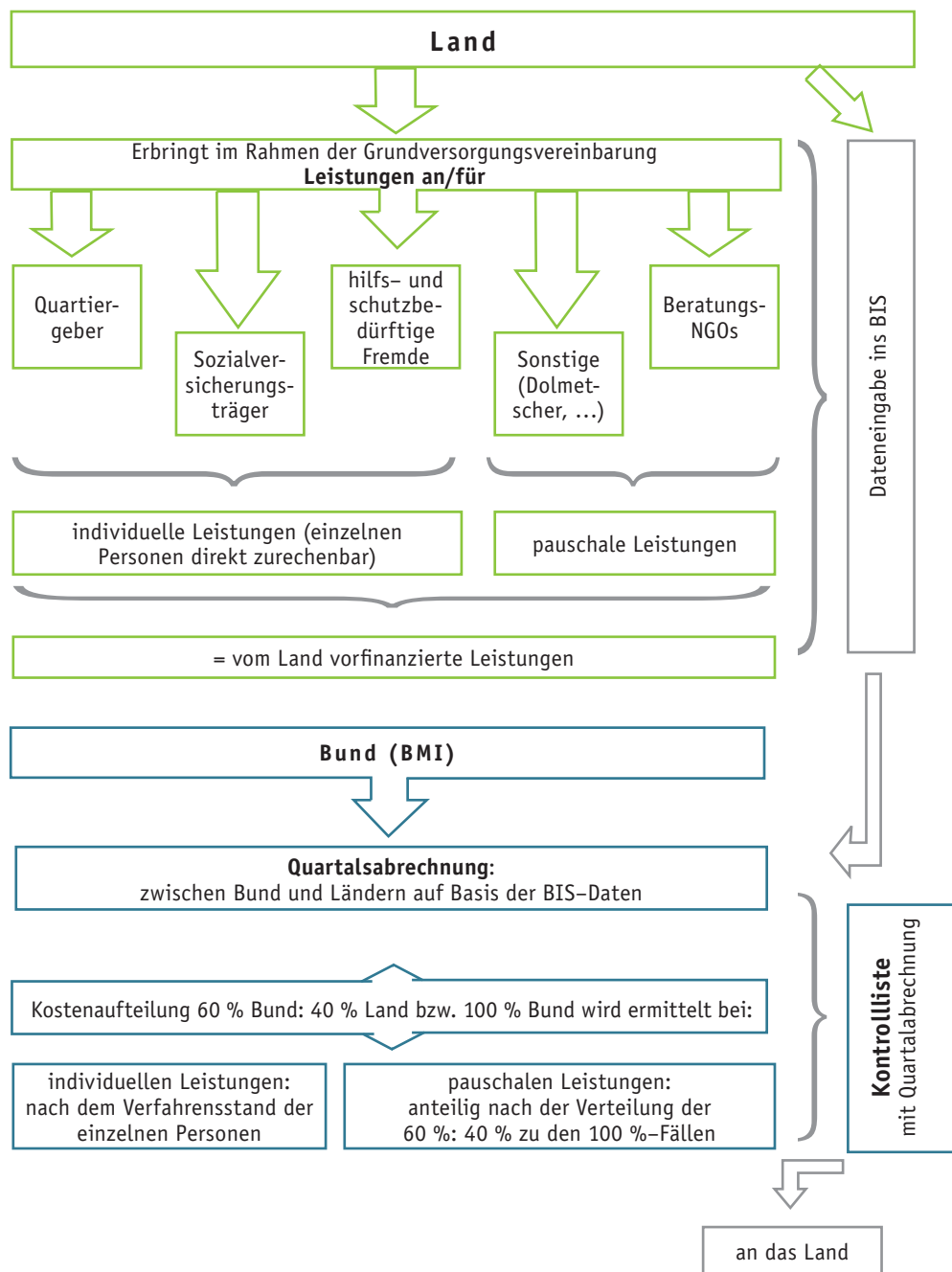
Abrechnung der Leistungen der Länder

34.1 Wie erwähnt, werden die Ausgaben für die Flüchtlingsbetreuung zwischen dem Bund und den Ländern im Ausmaß von 60:40 geteilt bzw. zu 100 % vom Bund getragen (siehe TZ 5).

Die Ausgaben, die in den Ländern für die Erbringung der Grundversorgungsleistungen anfielen, wurden im Nachhinein mit dem Bund abgerechnet. Gemäß Art. 10 der Grundversorgungsvereinbarung treten der Bund und die Länder für die mit Leistungen aus der Grundversorgung entstehenden Ausgaben in Vorlage und rechnen vierteljährlich spätestens bis zum Ablauf des folgenden Quartals gegenseitig ab. Zur Durchführung der Abrechnung entwickelte das BMI in Abstimmung mit den Ländern ein Abrechnungsmodul. Dieses baute auf dem Betreuungsinformationssystem (BIS) auf, zu dem alle Länder Zugriff hatten.

Die beiden nachstehenden Abbildungen zeigen, wie die Länder die von ihnen erbrachten Leistungen aus der Grundversorgungsvereinbarung mit dem Bund abrechnen:

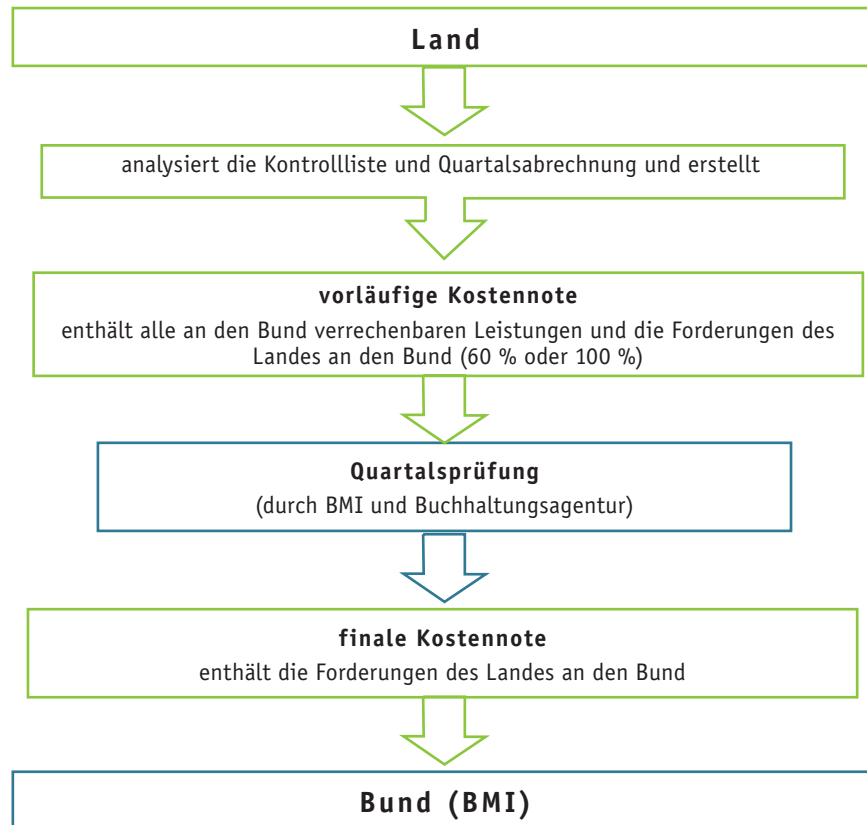
Abbildung 7: Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 1



Quelle: RH

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Abbildung 8: Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 2



Quelle: RH

Der Ablauf der Quartalsabrechnung war anhand einer im Koordinationsrat akkordierten Zeitleiste geregelt. Demnach sollten bis Ende des jeweils auf die Abrechnungsperiode folgenden Quartals die auf Basis der Prüfungen durch das BMI festgelegten Beträge feststehen; diese waren 60 Tage ab Einlangen der Kostennoten durch den Bund zu überweisen. Im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 erkannte das BMI in den drei vom RH überprüften Ländern in den überwiegenden Fällen die Höhe der Forderungen der Länder innerhalb des auf die Abrechnungsperiode folgenden Quartals an.

Vom BMI nicht anerkannt wurden seit dem Jahr 2010 die Ausgaben für Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem NAG, weil das BMI diese Personengruppe in der Regel nicht als Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung betrachtete. Das Land Wien erkannte die diesbezüglichen Streichungen des BMI nicht an und forderte in diesem Zusammenhang für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt rd. 210.000 EUR vom Bund ein. Weiters verweigerte das BMI seit dem Jahr 2011 auch die Anerkennung von Leistungen an Personen, über deren Asyl-

träge rechtskräftig negativ entschieden wurde und die am Ausreiseverfahren nicht mitwirkten.⁵³ Sonstige Aberkennungen von Leistungen betrafen zumeist Einzelfälle.⁵⁴

Um die Transparenz zwischen den Ländern sicherzustellen, wurden die neun Prüfprotokolle quartalsweise vom BMI zusammengefasst und allen Ländern übermittelt.

34.2 Nach Auffassung des RH erfüllte das Betreuungsinformationssystem seinen Zweck als Dokumentationssystem für die Grundversorgungsleistungen durch die Länder und war eine geeignete Basis für eine automationsunterstützte Abrechnung der Leistungen zwischen Bund und Ländern. Die vom BMI übermittelten Abrechnungsunterlagen gewährleisteten, dass die Länder die Höhe der verrechenbaren Leistungen und die aus der Kostenteilung resultierenden Forderungen an den Bund transparent nachvollziehen konnten. Weiters stellte der RH fest, dass der Prozess der Kostenverrechnung zwischen Bund und Ländern nach anfänglichen Schwierigkeiten in den Jahren 2004 bis 2006 (siehe Bericht des RH Reihe Bund 2007/1, TZ 13 ff.) zwischenzeitlich verbessert werden konnte und eine zeitgerechte Abrechnung der Länderausgaben mit dem Bund erfolgte.

35.1 Laut Art. 11 der Grundversorgungsvereinbarung waren die Kosten für die Grundversorgung der betreuten Personen für die Dauer des Asylverfahrens, jedoch längstens für zwölf Monate, zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 aufzuteilen. Für den Fall, dass ein Asylverfahren länger als zwölf Monate dauerte, hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu übernehmen.

Die Abrechnungslogik des eingesetzten Abrechnungsmoduls wich von dieser Regelung hinsichtlich der Kostenteilung insofern ab, als sie auf der Versorgungsdauer einer betreuten Person basierte statt auf der Verfahrensdauer.⁵⁵ Weiters wurden Verfahrensunterbrechungen nicht

⁵³ Grundlage hierfür war eine diesbezügliche Meldung der Fremdenpolizei. Im Koordinationsrat wurde für die Entlassung aus der Grundversorgung eine Frist von längstens zehn Werktagen ab Einlangen der Information über die Nichtwirkung im Ausreiseverfahren festgelegt.

⁵⁴ z.B. Streichungen von Ausgaben für Unterbringung in einem Quartier für unbegleitete Minderjährige trotz geringfügiger Altersüberschreitung der betreuten Person (Erreichung der Volljährigkeit)

⁵⁵ Wenn eine Person bspw. nicht zeitgleich mit Einbringung des Asylantrags in die Grundversorgung eintrat, sondern zeitlich versetzt nach Einbringung des Antrags, wurde als Beginn für die 12-Monats-Frist der Tag des Eintritts in die Grundversorgung gewertet, obwohl das Asylverfahren bereits lief. Richtigerweise sollte die 12-Monats-Frist jedoch mit Einbringung des Asylantrags beginnen.

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

richtig vom System berücksichtigt. Dies führte seit Anwendung des Abrechnungsmoduls zu Kostenteilungen, die nicht den Regelungen der Grundversorgungsvereinbarung entsprachen.

Die Verrechnungsproblematik war seit dem Jahr 2005 wiederholt Thema im Koordinationsrat. In einer Sitzung des Koordinationsrates im Mai 2009 konnte eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die Definition der Verfahrensdauer sowie über den Umgang mit Verfahrensunterbrechungen erzielt werden. Gekoppelt an die Umprogrammierung forderten die Länder auch eine Umstellung der Verrechnungsbasis für subsidiär Schutzberechtigte, die unter die 60:40-Kostenteilung fielen. Über die Frage der Behandlung der subsidiär Schutzberechtigten konnte hingegen keine Einigung erzielt werden.

Der FSW schätzte die Mehraufwendungen, die für das Land Wien aufgrund der durch das Abrechnungsmodul vorgenommenen Verrechnung für den Zeitraum von 2005 bis Ende September 2009 angefallen waren, auf rd. 7,1 Mio. EUR.

Im Jahr 2011 begann das BMI mit der Umprogrammierung auf Basis eines Pflichtenhefts. Den Abschluss der Programmierung stellte das BMI, das auch die Kosten übernahm, mit spätestens Anfang 2013 in Aussicht. Das Programm erlaubte eine korrekte Abrechnung jedoch nur für künftige Zeiträume. FSW und BMI vereinbarten im Jänner 2012 eine gesonderte Korrektur für frühere Fälle.

35.2 Der RH stellte fest, dass mit den zwischen Bund und Ländern akkordierten Umstellungen des Abrechnungsmoduls erst im Jahr 2011 begonnen wurde, obwohl der Änderungsbedarf bereits seit 2005 bekannt war. Die Verzögerung führte zu finanziellen Mehrbelastungen der Länder, deren tatsächliche Höhe rückwirkend nur unter großem administrativem Aufwand auf Basis von Einzelfallbetrachtungen identifiziert werden könnte.

35.3 *In seiner Äußerung von Dezember 2012 wies das BMI darauf hin, dass seinerzeit alle Länder in die Entwicklung des Abrechnungsmoduls eingebunden gewesen seien und dass das BMI dieses gemeinsam mit den Ländern entwickelt habe. Die Umprogrammierung des Moduls sei nach Klärung der zwischen Bund und Ländern offenen Fragen Ende 2008 mit der Errichtung einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Wiens eingeleitet worden. Die Umstellung der Verrechnung werde mit Anfang 2013 erfolgen. Das BMI habe weiters die Finanzprokuratur im Hinblick auf einen allfälligen Vergleich mit den Ländern wegen deren aus dem bisherigen Abrechnungsmodus entstandenen Forderungen aus den vergangenen Jahren befasst. Die Aussage des Landes Wien, dass ihm*



BMF BMI BMWFJ

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

durch die bisherige Berechnungsweise in den Jahren 2005 bis 2009 ein finanzieller Nachteil von schätzungsweise rd. 7,1 Mio. EUR entstanden sei, könne das BMI der Höhe nach aber nicht nachvollziehen.

Das BMI könne weiters der Forderung der Länder nach einer Umstellung der Verrechnung für subsidiär Schutzberechtigte, die seiner Ansicht unter die Kostenteilung 60:40 zwischen Bund und Ländern fallen, aufgrund rechtlicher Erwägungen nicht nachkommen. Darüber hinaus bekräftigte das BMI seinen Rechtsstandpunkt, dass die Ausgaben für Leistungen an Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wie an Personen, über deren Asylantrag rechtskräftig negativ entschieden wurde, nicht in allen Fällen anzuerkennen seien (vgl. auch TZ 9).

Beteiligung der Länder an den Ausgaben des Bundes

- 36 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. Der Ausgleich erfolgte dabei auf Basis der Kostenteilungsregeln (60:40 bzw. 100 %). Der dadurch entstehende Anteil der Länder an den Bundesausgaben wurde anhand des Bevölkerungsanteils unter den Ländern aufgeteilt.

Die Höhe der Länderanteile an den Bundeskosten für die überprüften Länder entwickelte sich im Zeitraum 2007 bis 2011 wie folgt:

| Tabelle 16: Entwicklung der Länderanteile an den Bundesausgaben 2007 bis 2011 | | | | | | |
|---|---------|---------|-----------|---------|---------|------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007 bis 2011 |
| | in EUR | | | | | in % |
| Salzburg | 238.204 | 331.912 | 368.283 | 246.154 | 239.225 | 0,4 |
| Steiermark | 546.807 | 761.919 | 845.408 | 562.489 | 546.080 | - 0,1 |
| Wien | 716.414 | 998.248 | 1.107.634 | 774.936 | 760.872 | 6,2 |

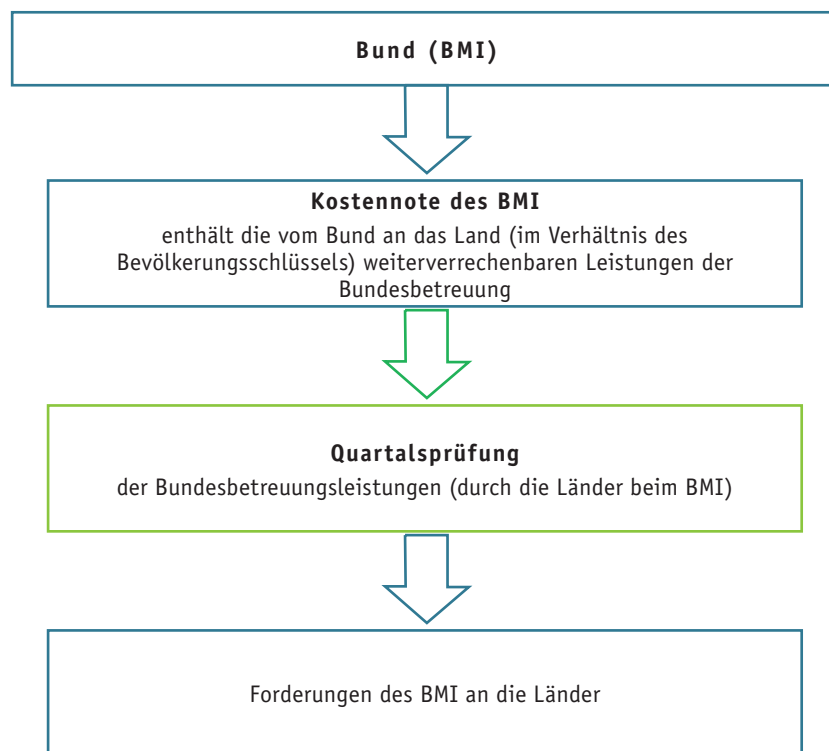
Quellen: Länder Salzburg, Steiermark; FSW; RH

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Die Abrechnung der Bundeskosten mit den Ländern erfolgte quartalsweise im Zuge der gegenseitigen Vorlage der Kostennoten gemäß der gemeinsam im Koordinationsrat festgelegten Zeitleiste.

Die folgende Abbildung zeigt den Ablauf hinsichtlich der Abrechnungen der Leistungen des Bundes:

Abbildung 9: Quartalsabrechnung über die Leistungen des Bundes



Quelle: RH

37.1 Die Prüfung der Bundesausgaben wurde von Prüfteams, bestehend aus Vertretern von jeweils drei Ländern, quartalsweise alternierend – analog zur Prüfung der Länderausgaben durch das BMI – vorgenommen.⁵⁶ Die jeweiligen Länder erstellten dazu Prüfberichte, die allen Ländern übermittelt wurden. Die vorliegenden Prüfberichte zeigten, dass es teilweise zu erheblichen Verzögerungen bei der Prüfung der Bundesausgaben durch die Länder gekommen war. So wurden mehrfach mehrere Quartale gleichzeitig im Nachhinein geprüft. Beispielsweise war im März 2012 die Prüfung des zweiten bis vierten Quartals 2011 noch

⁵⁶ In den Jahren 2007 bis 2011 waren alle Länder in den Prüfprozess eingebunden.



Verrechnung zwischen Bund und Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

nicht erledigt. Die Prüfberichte wiesen im Vergleich sehr unterschiedliche Detaillierungsgrade in der Dokumentation des Prüfungsumfangs auf und ließen teilweise eine nachvollziehbare Darstellung des Prüfungsablaufs vermissen. Es fehlte mitunter eine Gegenüberstellung der Höhe der gesamten Ausgaben und der Höhe der überprüften Beträge. Einheitliche Leitlinien für die Durchführung dieser Prüfungen fehlten.

37.2 Der RH kritisierte die teilweise erheblichen Verzögerungen und die Dokumentationsmängel. Er empfahl den überprüften Ländern, gemeinsam mit den anderen Ländern auf eine Evaluierung des aktuellen Prüfprozesses hinzuwirken, um künftig zeitnahe und regelmäßige Prüfungen der Bundesausgaben sicherzustellen. Darüber hinaus sollten gemeinsame Leitlinien zu Prüfungsgrundlagen, -umfang, -schwerpunkten und -methodik ebenso wie eine einheitliche und transparente Dokumentation des Prüfungsergebnisses festgelegt werden.

37.3 *Der Wiener Stadtsenat begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH.*

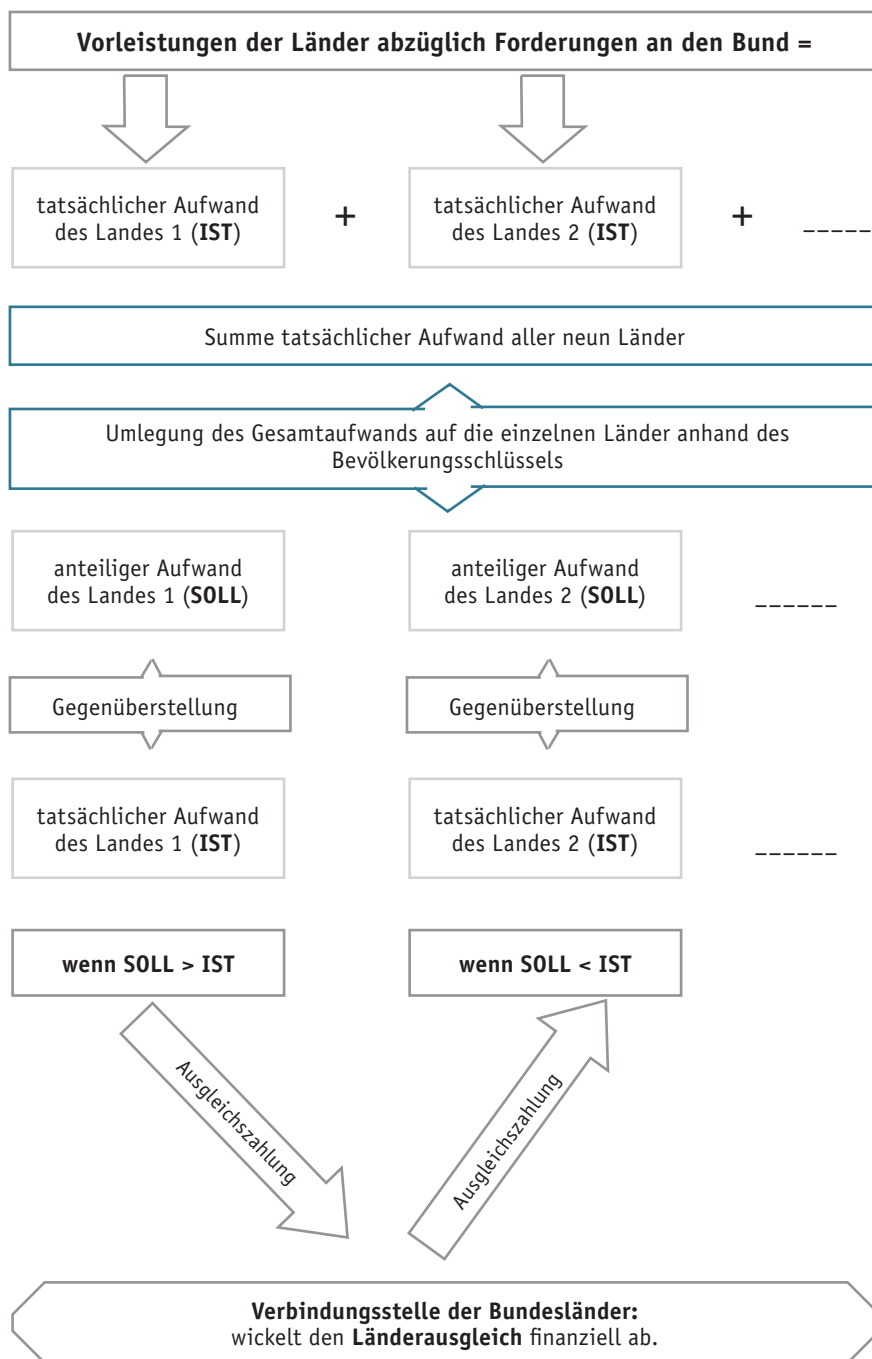
Kostenausgleich zwischen den Ländern

38.1 In der Grundversorgungsvereinbarung war ein Kostenausgleich zwischen den Ländern geregelt, der zum Ziel hatte, die auf die Länder entfallenden Ausgaben aus der Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung anhand des Bevölkerungsschlüssels zwischen den Ländern auszugleichen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen aller Länder errechnete sich durch Gegenüberstellung der tatsächlichen Ausgaben aller Länder,⁵⁷ aufgeteilt gemäß dem jeweiligen Anteil an der Wohnbevölkerung, und den tatsächlich in den Ländern angefallenen Beträgen. Die folgende Abbildung zeigt, wie die Ausgleichsbeträge ermittelt wurden:

⁵⁷ anerkannte Ausgaben gemäß der Abrechnung mit dem Bund abzüglich der anteiligen Kostentragung des Bundes

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Abbildung 10: Ausgleich zwischen den Ländern



Quelle: RH



Verrechnung zwischen Bund und Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Die Zahlungen aus dem Länderausgleich ergaben für die drei überprüften Länder im Zeitraum 2007 bis 2010 folgende Werte:

| Tabelle 17: Ansprüche bzw. Verpflichtungen aus dem Länderausgleich | | | | |
|--|-----------|-----------|-------------------|-------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 ¹ | 2010 ¹ |
| | in EUR | | | |
| Salzburg | - 37.144 | - 211.686 | - 270.185 | - 204.461 |
| Steiermark | - 201.438 | 431.850 | 617.664 | 409.809 |
| Wien | 879.585 | 1.298.575 | 1.560.199 | 2.278.019 |

¹ Im Zuge des im Jahr 2011 errechneten Länderausgleichs erfolgte gleichzeitig eine rückwirkende Korrektur des Anteils an den Bundeskosten, welche für den Zeitraum 1. Quartal 2009 bis 1. Quartal 2010 ursprünglich nicht mit aktuellem Wohnbevölkerungsschlüssel kalkuliert wurden.
negative Werte: Zahlungsverpflichtungen, positive Werte: Zahlungsansprüche

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW

Die Durchführung des Länderausgleichs erfolgte seit Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung im Jahr 2004 jeweils gleichzeitig für mehrere Jahre im Nachhinein mit teilweise erheblichen Verzögerungen. Die folgende Tabelle zeigt die Intervalle der Durchführung des Länderausgleichs:

| Tabelle 18: Durchführung des Länderausgleichs | |
|---|-----------------------|
| Abrechnungsjahr | Jahr der Durchführung |
| Jahre 2004 bis 2005 | 2008 |
| Jahre 2006 bis 2007 | 2009 |
| Jahre 2008 bis 2010 | 2011 |

Quellen: Länder Salzburg, Steiermark; FSW

Die Ursachen für die Verzögerungen für die Jahre 2004 und 2005 lagen im Wesentlichen in der fehlenden Zustimmung einzelner Länder⁵⁸ zu den vom Bund vorgelegten Zahlen sowie in der Unklarheit über organisatorische Zuständigkeiten. Alle Länder erklärten sich mit den Beträgen des Länderausgleichs bei einer Sitzung des Koordinationsrates im März 2008 einverstanden.

⁵⁸ In den Protokollen des Koordinationsrates wurden in den Jahren 2007 und 2008 Einwände der Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark festgehalten.

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Den Zahlen des Länderausgleichs 2006 und 2007 stimmten die Vertreter der Länder im Juni 2008 zu; ein Auftrag an die Verbindungsstelle, welche die Abwicklung der Zahlungsflüsse über ein Treuhandkonto administrierte, erfolgte jedoch erst im November 2009.

Den Länderausgleich 2008 bis 2010 wickelte federführend das Land Oberösterreich im November 2011 ab. Nach Einholung der Zustimmung aller Länder zu den Berechnungsgrundlagen berechnete es die Ausgleichszahlungen und übermittelte die Beträge an die Verbindungsstelle zur Abwicklung der Überweisungen. Die Verzögerungen für den Länderausgleich 2008 bis 2009 waren durch die fehlende Zustimmung eines Landes aufgrund von Auffassungsunterschieden bezüglich der Zielgruppenzugehörigkeit begründet. Da die Höhe der Zahlungen des Länderausgleichs die Belastungen eines Landes aus dem Titel der Grundversorgung innerhalb eines Leistungszeitraums maßgeblich beeinflusste, führten die verspäteten Durchführungen der Länderausgleiche zu erheblichen Planungsunsicherheiten bei den überprüften Ländern. Darüber hinaus fielen aufgrund verspäteter Zahlungen Mehrbelastungen durch Zinsverluste in jenen Ländern an, die Zahlungen aus dem Länderausgleich zu erwarten hatten.

38.2 Angesichts dieser erheblichen zeitlichen Verzögerungen empfahl der RH den drei überprüften Ländern, zur Vermeidung von Planungsunsicherheiten und Zinsverlusten künftig im Wege des Koordinationsrates auf eine zeitnahe Abwicklung des Länderausgleichs hinzuwirken.

38.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde diese Empfehlung aufgegriffen.*

39.1 Obwohl die Zuteilung der zu betreuenden Personen auf die Länder (Quotenverteilung) und der Kostenausgleich zwischen den Ländern nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung erfolgten, zeigte eine Gegenüberstellung der Ausgleichszahlungen der Jahre 2008 bis 2010 mit der durchschnittlichen Quotenerfüllung der drei überprüften Länder Abweichungen der Zahlungsverpflichtungen bzw. Ansprüche von der Quotenerfüllung.



BMF BMI BMWFJ

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

| Tabelle 19: Kostenausgleich und Quotenerfüllung | | | |
|---|-----------|------------|-----------|
| | Salzburg | Steiermark | Wien |
| | in EUR | | |
| Summe Zahlungen 2008 bis 2010 | - 686.332 | 1.459.323 | 5.136.793 |
| | in % | | |
| durchschnittliche Quotenerfüllung 2008 bis 2010 ¹ | 88 | 90 | 134 |
| durchschnittlicher Anteil organisierte Unterbringung 2008 bis 2010 ¹ | 44 | 67 | 31 |

¹ vom Bund kalkulierte Pauschalkostenabrechnungen je Quartal für den Zeitraum 2008 bis 2010
negative Werte: Zahlungsverpflichtungen, positive Werte: Zahlungsansprüche

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW; BMI; RH

Das Land Steiermark erhielt demnach Ausgleichszahlungen von den anderen Ländern, obwohl es die Betreuungsquote durchschnittlich nur zu rd. 90 % erfüllte.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgabenstruktur eines Landes hatte die Art der Unterbringung der Flüchtlinge. Wie bereits unter TZ 22 gezeigt, ist die individuelle Unterbringung kostengünstiger als die organisierte Unterbringung. Die in obenstehender Tabelle angeführten länderweisen Unterschiede in der Höhe der Ausgaben pro betreuter Person beeinflussten somit die Ausgabenstruktur eines Landes.

Weiters führten die Ausgaben für Beratungsleistungen zu unterschiedlichen finanziellen Belastungen in den Ländern, da diese Leistungen nicht betraglich begrenzt waren. Ein vom RH durchgeführter Vergleich der Beratungskosten der drei überprüften Länder ergab bei einem vergleichbaren Leistungsumfang einen Mehraufwand des Landes Steiermark gegenüber den beiden anderen überprüften Ländern in Höhe von rd. 1,72 Mio. EUR in den Jahren 2008 bis 2010. Aufgrund der Kostenteilung mit dem Bund verblieben im selben Zeitraum im Land Steiermark rd. 22 % dieser Mehrausgaben. Somit flossen rd. 0,38 Mio. EUR in jene Gesamtausgaben mit ein, welche im Zuge des Länderausgleichs zwischen allen Ländern gemäß der Wohnbevölkerung verteilt wurden.

39.2 Der RH stellte fest, dass das Land Steiermark vor allem wegen des hohen Anteils bei der organisierten Unterbringung Zahlungsempfänger im Länderausgleich war. Das Land Salzburg hatte hingegen trotz einer ähnlichen Untererfüllung der Quote Zahlungen zu leisten. Hiezu kam, dass auch die nicht durch einen höheren Betreuungsbedarf ver-

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

ursachten, vergleichsweise hohen Beratungskosten des Landes Steiermark im Wege des Länderausgleichs von den anderen Ländern, ebenso im Rahmen des Kostenausgleichs mit dem Bund von diesem mitgetragen werden mussten. Nach Ansicht des RH war daher der Kostenausgleich in der bestehenden Form nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl daher den überprüften Ländern, auf eine Änderung des Kostenausgleichs zwischen den Partnern der Grundversorgungsvereinbarung dahingehend hinzuwirken, dass nur sachlich gerechtfertigte Mehrbelastungen (z.B. höhere Aufwendungen aufgrund einer höheren Anzahl an unbegleiteten minderjährigen Fremden oder Sonderunterbringungsfällen) im Zuge des Kostenausgleichs berücksichtigt werden.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Flüchtlingsbetreuung nicht übereinstimmen.

39.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass diese Empfehlung des RH aufgegriffen werde.*

Finanzielles Berichtswesen

40.1 (1) Beim Land Salzburg umfassten die für Zwecke der finanziellen Aufgabensteuerung erstellten Berichte die auf den jährlichen Leistungszeitraum abgegrenzten Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Erfüllung der Grundversorgungsvereinbarung anfielen. In den Berichten fehlte jedoch die Darstellung der gewährten Förderungen an Institutionen, die über die Erfüllung der Grundversorgungsvereinbarung hinausgingen.

(2) Das Land Steiermark verfügte über keine Berichte, die alle Einnahmen und Ausgaben aus dem Bereich der Grundversorgung gesamthaft bezogen auf einen Leistungszeitraum darstellten. Vollständige Informationen über die Höhe der laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie über die Höhe gewährter Förderungen an Institutionen, die über die Erfüllung der Grundversorgung hinausgingen, lagen der für die Verrechnung zuständigen Stabstelle, jedoch nicht der Fachabteilung vor.

(3) Die finanzielle Darstellung des Leistungsbereichs Grundversorgung im FSW basierte auf der Auswertung der zugeordneten Kostenstellen, die sämtliche Erträge und Aufwendungen des Aufgabenbereichs in einer Auswertungsperiode umfassten. Darüber hinaus war ein umfassendes monatliches Berichtswesen implementiert, das u.a. aktuelle Entwicklungen der Anzahl der Leistungsbezieher, Unterbringungsarten und Verfahrensstände umfasste. Die Informationen aus diesem

Berichtswesen waren jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit finanziellen Kennzahlen nicht verknüpft.

- 40.2** Zusammenfassend stellte der RH fest, dass keines der drei Länder über die im Bereich der Grundversorgung angefallenen Einnahmen und Ausgaben über Berichte verfügte, die sämtliche Zahlungen bezogen auf den Leistungszeitraum, dem sie zuzuordnen waren, darstellten und steuerungsrelevante Kennzahlen (wie z.B. jährliche Ausgaben pro betreuter Person pro Unterbringungsart) enthielten.

Die vom Land Salzburg erstellten Berichte hatten zwar einen guten Informationswert über die in einem Kalenderjahr anfallenden Einnahmen und Ausgaben für die Leistungen aus der Vollziehung der Grundversorgungsvereinbarung. Zur Erhöhung der Steuerungsrelevanz empfahl der RH dem Land Salzburg jedoch, das Berichtswesen inhaltlich um gewährte Förderungen an Institutionen zu ergänzen. Weiters empfahl der RH den Aufbau eines Kennzahlensystems, um eine effiziente Steuerung des Aufgabenbereichs sicherzustellen.

Gegenüber dem Land Steiermark wies der RH darauf hin, dass für eine effiziente Steuerung und Planung sämtliche im Aufgabenbereich anfallende Einnahmen und Ausgaben periodengerecht darzustellen wären, um die finanzielle Entwicklung bspw. anhand der Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen beurteilen zu können.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, ein Berichtswesen einzurichten, das einen Gesamtüberblick über die finanzielle Entwicklung des Aufgabenbereichs gibt. Dieses sollte sämtliche auf einen konkreten Leistungszeitraum abgegrenzte Einnahmen und Ausgaben umfassen und um aussagekräftige, steuerungsrelevante Kennzahlen ergänzt werden. Weiters wäre der Informationsfluss zwischen der für die Vollziehung der Grundversorgung zuständigen Fachabteilung und der für die Verrechnung zuständigen Stabstelle sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Land Wien, das bestehende finanzielle Berichtswesen mit dem Berichtswesen über die Leistungsbezieher zusammenzuführen und darauf aufbauend steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln, anhand derer die Entwicklung des Leistungsbereichs Grundversorgung gesamthaft dargestellt werden kann.

- 40.3** *Die Steiermärkische Landesregierung werde laut ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH aufgreifen, ein Berichtswesen einzurichten, das einen Gesamtüberblick über die finanzielle Entwicklung des Aufgabenbereichs gibt.*



Finanzielles Berichtswesen

Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, der FSW lege seit Jahren größten Wert auf eine übersichtliche und transparente Darstellung der entsprechenden Finanzströme. Die Empfehlung des RH, auch innerbetriebliche Leistungen des FSW für die Grundversorgung darzustellen, werde hinkünftig aufgegriffen.



BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

41 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 hinzuwirken. (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)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(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 – Bundesausgaben durch die Länder wäre auf eine Evaluierung des aktuellen Prüfprozesses hinzuwirken, um künftig zeitnahe und regelmäßige Prüfungen sicherzustellen. Darüber hinaus



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

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)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(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)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(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)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(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)



Bericht des Rechnungshofes

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 114 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 116 |

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht**

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 120 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 131 |
| Ausgangslage _____ | 131 |
| Förderungsbericht der Bundesregierung _____ | 135 |
| Ziele _____ | 144 |
| Wirkungen _____ | 145 |
| Verwaltungsaufwand _____ | 149 |
| Risikomanagement _____ | 155 |
| Einzelne Begünstigungen _____ | 158 |
| Forschungsförderung _____ | 165 |
| Umgesetzte Maßnahme _____ | 187 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 188 |

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung – Einnahmenausfälle aufgrund indirekter Förderungen _____ | 136 |
| Tabelle 2: | Steuereinnahmen _____ | 136 |
| Tabelle 3: | Anteil der Einnahmenausfälle an den Steuereinnahmen _____ | 137 |
| Tabelle 4: | Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung – Indirekte Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz 1988 _____ | 138 |
| Tabelle 5: | Einnahmenausfälle ausgewählter Maßnahmen _____ | 141 |
| Tabelle 6: | Unterschiede zwischen direkten und indirekten Förderungen _____ | 146 |
| Tabelle 7: | Geschätzter Verwaltungsaufwand 2010 _____ | 150 |
| Tabelle 8: | Vergleich der Personal-Ist-Stände 1990 und 2010 ____ | 151 |
| Tabelle 9: | Anteil der bearbeiteten Risikokriterien, die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht betrafen _ | 156 |
| Tabelle 10: | Spendenbegünstigungen – Übersicht _____ | 159 |
| Tabelle 11: | Spendenbegünstigungen – Steuerausfall _____ | 161 |
| Tabelle 12: | Spendenbegünstigungen – Anzahl der Veranlagungen _____ | 161 |
| Tabelle 13: | Begünstigte Spendenempfänger gemäß § 4a Abs. 7 Z 1 EStG 1988 _____ | 163 |
| Tabelle 14: | Forschungsförderung nach dem EStG 1988 _____ | 165 |
| Abbildung 1: | Forschungsprämie 2009 – Verteilung nach Branchen _____ | 166 |
| Tabelle 15: | Forschungsprämie – Anzahl und Beträge _____ | 166 |

Tabellen Abbildungen

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 16: | Prämie für Auftragsforschung – Anzahl und Beträge_ | 169 |
| Tabelle 17: | Anzahl der Abgabepflichtigen, die einen Bildungsfreibetrag bzw. eine Bildungsprämie in Anspruch nahmen _____ | 171 |
| Tabelle 18: | Steuerentlastung durch Bildungsfreibetrag bzw. Bildungsprämie _____ | 172 |
| Abbildung 2: | Bildungsprämie 2009 – Verteilung nach Beträgen in EUR auf die einzelnen Kategorien _____ | 173 |
| Abbildung 3: | Bildungsprämie 2009 – Verteilung nach Abgabepflichtigen auf die einzelnen Kategorien _____ | 173 |
| Tabelle 19: | Topf-Sonderausgaben – Anzahl der Fälle _____ | 175 |
| Tabelle 20: | Topf-Sonderausgaben – Beträge _____ | 175 |
| Tabelle 21: | Topf-Sonderausgaben – Durchschnittliche Steuerersparnis je Fall _____ | 176 |
| Tabelle 22: | Kirchenbeitrag – Anzahl der Fälle _____ | 178 |
| Tabelle 23: | Kirchenbeitrag – Beträge _____ | 178 |
| Tabelle 24: | Kirchenbeitrag – Durchschnittliche Steuerersparnis je Fall _____ | 179 |
| Tabelle 25: | Kinderfreibetrag – Anzahl der Fälle _____ | 182 |
| Tabelle 26: | Kinderfreibetrag – Beträge _____ | 182 |
| Tabelle 27: | Anzahl der Fehlercodes im Zusammenhang mit der Prüfung der familiären Beziehungen _____ | 183 |
| Tabelle 28: | Anzahl der Überprüfungen aufgrund nicht erfasster Sozialversicherungsnummer des Kindes _____ | 184 |

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|--|
| Abs. | Absatz |
| AEAB | Alleinerzieherabsetzbetrag |
| AVAB | Alleinverdienerabsetzbetrag |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BHG | Bundeshaushaltsgesetz |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| EStG | Einkommensteuergesetz |
| etc. | et cetera |
| EUR | Euro |
| (f)f. | folgend(e) (Seite, Seiten) |
| FFG | Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH |
| GP | Gesetzgebungsperiode |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| i.Z.m. | im Zusammenhang mit |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| lit. | litera |
| m ² | Quadratmeter |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite |
| TZ | Textzahl(en) |

Abkürzungen

| | |
|--------|-------------------------------|
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalente |
| VfSlg. | Verfassungssammlung |
| VO | Verordnung |
| VwGH | Verwaltungsgerichtshof |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Das österreichische Einkommensteuerrecht enthielt 2011 558 Begünstigungsmaßnahmen, die fast ausschließlich unbefristet galten. Das BMF schätzte im Förderungsbericht 2009 die Einnahmenausfälle 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.

KURZFASSUNG

| | |
|---------------------------------------|--|
| Prüfungsziele | <p>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)</p> |
| Ausgangslage | <p>Definition der Steuerbegünstigung</p> <p>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)</p> <p>Befristungen</p> <p>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)</p> <p>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)</p> |
| Förderungsbericht der Bundesregierung | <p>Anzahl der Maßnahmen</p> <p>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)</p> |

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 Einvernehmen 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 Entschei-

Kurzfassung

dungen. 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 höch-

tens 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 Einnahmehausfälle 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.

Kurzfassung

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-Iststände 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 Vollbeschäftigungsäquivalente (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)

Kurzfassung

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 Abgabenkonto |
| 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

**Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

Die Einnahmefälle 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 betragen die Einnahmefälle 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

Kurzfassung

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)

Kenndaten zu den Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

| | |
|-------------------------|---|
| Rechtsgrundlagen | <ul style="list-style-type: none"> – Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. – Endbesteuerungsgesetz, BGBl. Nr. 11/1993 i.d.g.F. – Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. – Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. – Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG), BGBl. I Nr. 109/2010 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes aus Land- und Forstwirtschaft LuF-PauschVO 2011), BGBl. II Nr. 471/2010 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 14. Dezember 1989 über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes bei nichtbuchführenden Gewerbetreibenden, BGBl. Nr. 55/1990 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufzeichnungspflicht bei Lieferungen von Lebensmitteln und Getränken sowie über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes und der Vorsteuerbeträge der nichtbuchführenden Inhaber von Betrieben des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes, BGBl. II Nr. 227/1999 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes und der Vorsteuer bei nichtbuchführenden Lebensmittel- einzel- oder Gemischtwarenhändlern, BGBl. II Nr. 228/1999 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes und der Vorsteuerbeträge der nichtbuchführenden Drogisten, BGBl. II Nr. 229/1999 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung von Betriebsausgaben und Vorsteuerbeträgen bei Handelsvertretern, BGBl. II Nr. 95/2000 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung von Betriebsausgaben und Vorsteuerbeträgen bei Künstlern und Schriftstellern, BGBl. II Nr. 417/2000 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für Werbungskosten von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen, BGBl. II Nr. 382/2001 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über außergewöhnliche Belastungen, BGBl. Nr. 303/1996 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Pauschbesteuerung von vorübergehend beschäftigten Arbeitnehmern, BGBl. Nr. 594/1988 i.d.g.F. |
|-------------------------|---|

| Einnahmen des Bundes aus der Einkommensteuer | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
|---|------------------|------------------|------------------|---------------------------|
| | in Mio. EUR | | | in % |
| veranlagte Einkommensteuer | 2.628,76 | 2.741,78 | 2.605,40 | - 1 |
| Lohnsteuer | 19.663,58 | 21.308,44 | 19.897,47 | + 1 |
| Kapitalertragsteuer | 1.293,63 | 1.572,89 | 1.144,37 | - 12 |
| Kapitalertragsteuer auf Zinsen | 1.878,98 | 2.177,45 | 1.870,76 | 0 |
| EU-Quellensteuer | 66,50 | 90,74 | 110,10 | + 66 |
| Summe | 25.531,45 | 27.891,30 | 25.628,10 | 0 |
| Einnahmefälle mindestens ¹ | 8.433 | 8.731 | 8.964 | + 6 |
| | in % | | | |
| Anteil der Einnahmefälle an den Steuereinnahmen mindestens ¹ | 33 | 31 | 35 | + 6 |
| Anzahl der begünstigenden Maßnahmen (mit Wirksamkeit ab 2011) | | | | |
| in Gesetzen zum Einkommensteuerrecht | | | | 326 |
| in Verordnungen zum Einkommensteuerrecht | | | | 232 |
| Summe der begünstigenden Maßnahmen im Einkommensteuerrecht | | | | 558 |

¹ Die Zahlen sind dem Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung entnommen, der jedoch nicht sämtliche Maßnahmen berücksichtigte (siehe TZ 7).

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung gemäß § 54 BHG; RH



Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis November 2011 die Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht. 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 und 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. Auskünfte und Informationen holte er bei der Statistik Austria und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) ein.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Dezember 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2013.

Ausgangslage

Definition der Steuerbegünstigung

2.1 (1) Eine international anerkannte Definition des Begriffs der Steuerbegünstigung besteht nicht. In Deutschland etwa versteht man unter „Steuervergünstigungen“ steuerliche Ausnahmeregelungen, die für bestimmte Haushalte und Unternehmen bzw. für bestimmte besteuerebare Sachverhalte die Steuerschuld verringern und auf diese Weise für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.¹ Eine andere Definition zielt auf steuerliche Vorteile ab, die aus wirtschaftspolitischen, sozialen oder sonstigen Gemeinwohlgründen gewährt werden und daher nicht im Leistungsfähigkeitsprinzip wurzeln, sondern vorrangig der Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Lenkungsziele dienen.²

(2) In Österreich verpflichtet das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich einen Förderungsbericht über direkte und indirekte Förderungen vorzulegen. Letztere sind definiert als „Einnahmenverzichte des Bundes, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachte Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen gewährt wurden“.³

¹ Brockhaus, 20. Auflage, 21. Band, S. 134 f.

² Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Auflage, S. 2813

³ § 54 Abs. 1 Z 2 BHG

Ausgangslage

Nähere Details hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen fehlten.

Der Förderungsbericht der Bundesregierung ist vom Bundesminister für Finanzen zu verfassen.

(3) Das Transparenzdatenbankgesetz unterscheidet u.a. zwischen

- ertragsteuerlichen Ersparnissen, wie etwa Steuerbefreiungen, nicht steuerbaren Beträgen, Freibeträgen und Sonderausgaben,
- Förderungen (diese sind entweder Zahlungen aus öffentlichen Mitteln oder Einnahmenverzicht zu Lasten öffentlicher Mittel, wie etwa die Forschungs- und die Bildungsprämie) und
- Transferzahlungen, wie etwa Kinderabsetzbetrag, Kinderbetreuungsgeld und die Bausparprämie.⁴

2.2 Der RH empfahl dem BMF, auf eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen hinzuwirken.

2.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass steuerliche Maßnahmen in vielen Fällen eine systematisch erforderliche Begründung hätten und nur in bestimmten Fallkonstellationen oder durch die zeitliche Entwicklung, durch ihre Höhe etc. zur Begünstigung einiger Steuerpflichtiger oder zur Begünstigung von Gruppen von Steuerpflichtigen führen würden. Reine Begünstigungsmaßnahmen seien schon deshalb sehr selten, weil sie sowohl systematisch als auch verfassungs- sowie unionsrechtlich (vor allem beihilfenrechtlich) und natürlich politisch begründbar sein müssten. Eine umfassende, detaillierte Definition des Begriffes sei daher weder sinnvoll noch praktikabel. Eine für den Gesetzgeber bindende Definition würde einer Verfassungsnorm bedürfen; dies würde absolut keinen Sinn machen.*

2.4 Der RH erwiderte, dass eine einheitliche Systematik von Steuerbegünstigungen auch eine einheitliche Rechtsanwendung – etwa im BHG und im Transparenzdatenbankgesetz – zur Folge hätte und die Transparenz erhöhen würde. Er verwies auf einen Bericht des deutschen Bundesrechnungshofs vom April 2008⁵, in dem dieser ebenfalls den Mangel an einer einheitlichen, allgemein anerkannten Bestimmung der Steuerbegünstigungen kritisierte. Überdies konnte er keine sachlichen

⁴ § 10 ff. des Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG), BGBl. I Nr. 109/2010 i.d.g.F.

⁵ Deutscher Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über die Transparenz von Steuersubventionen, 15. April 2008



Ausgangslage

BMF

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Gründe für unterschiedliche Begriffsauslegungen erkennen. Jedenfalls wären nach Ansicht des RH die jeweils aktuellen Steuerbegünstigungen umfassend und detailliert auszuweisen (siehe auch TZ 6 und 7).

Erscheinungsformen

3 Steuerbegünstigungen treten in unterschiedlichen Ausprägungen in Erscheinung:

- nicht steuerbare Sachverhalte
- Steuerbefreiungen
- Freibeträge
- Freigrenzen
- Absetzbeträge
- unterschiedliche Steuersätze
- Periodenverschiebung der Steuerschuld
- Pauschalierungen⁶
 - Vollpauschalierung
 - Teilpauschalierung des Gewinns
 - Teilpauschalierung der Betriebsausgaben bzw. der Werbungskosten
- Schmälerung der Bemessungsgrundlage
- Negativsteuern, usw.

Begünstigte

4 Von den Steuerbegünstigungen profitieren gemäß dem Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung „land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Unternehmungen (einschließlich freie Berufe), private Haushalte und private, nicht auf Gewinn berechnete Institutionen“ sowie Dritte, wie etwa die Empfängerorganisationen von betrieblichen oder privaten Spenden.

⁶ Grundsätzlich enthält jede Pauschalierungsregelung zwangsläufig Elemente einer Begünstigung (VwGH 2008/15/0333 vom 4. März 2009).

Ausgangslage

Befristungen

- 5.1** Die Überprüfung der Steuerbegünstigungen hinsichtlich ihrer Geltungsdauer (befristet oder unbefristet) zeigte, dass – abgesehen von der Lehrlingsausbildungsprämie – alle Steuerbegünstigungen mit Geltung ab 2011 unbefristet waren.

Das BMF begründete diese Vorgangsweise damit, dass befristete Bestimmungen mit Ablauf der Frist wieder verlängert werden würden.

- 5.2** Die Normierung von unbefristeten Ausnahmeregelungen bewirkte, dass die Notwendigkeit der Beibehaltung der Begünstigungen nicht in regelmäßigen Abständen überprüft wurde (siehe TZ 9). Es war daher in der Regel 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. Überdies bestand die Möglichkeit, dass der Gewöhnungseffekt infolge der lange unverändert bleibenden Begünstigungen die Entscheidungen der Abgabepflichtigen nicht mehr beeinflusst.

Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, 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.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden Steuerbegünstigungen bereits derzeit befristet, wenn dies als sinnvoll angesehen werde (z.B. Konjunkturbelebungsprogramme, Hebung der Anzahl von Breitbandanschlüssen etc.). In vielen Fällen mache eine zeitliche Befristung keinen Sinn, weil der gewünschte Lenkungseffekt nur dann erreicht werden könne, wenn sich die Steuerpflichtigen auf eine längerfristig gesicherte Dispositionsgrundlage verlassen könnten. Das treffe im Besonderen auf die vom RH ausdrücklich angeführten „Begünstigungen“ betreffend Forschung, Bildung und Kinder zu.*

In Bereichen, die eine längerfristige Disposition (z.B. alle Topf-Sonderausgaben sowie die Bildungs-, Forschungs- und Lehrlingsausbildungsprämie) erforderten, sei eine gewünschte Anreizwirkung nur dann zu erzielen, wenn die Steuerpflichtigen über den gesamten Dispositionszeitraum mit einer stabilen Rechtslage rechnen könnten. Der Verlustabzug als solcher könne nach Ansicht des BMF nicht als „Begünstigung“ angesehen werden; eine Befristung der Verlustabzugsmöglichkeit (auf Verluste aus bestimmten Jahren) wäre verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Eine Evaluierung von ab dem Jahr 2013 eingeführten Begünstigungen sei durch das BHG 2013 gesetzlich vorgesehen.

**Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

5.4 Der RH entgegnete, dass das BHG 2013 mit den durchzuführenden Evaluierungen für neu eingeführte Begünstigungen gelte, nicht jedoch für die zahlreichen bereits bestehenden. Eine „stabile Rechtslage“ und eine „längerfristig gesicherte Dispositionsgrundlage“ könnten auch dann erreicht werden, wenn die Zeiträume der Befristungen entsprechend den jeweiligen Anforderungen unterschiedlich gewählt würden und die politischen Entscheidungsträger vor Ablauf der Fristen Evaluierungsergebnisse als Grundlage für die Entscheidung über die weitere Zukunft der Steuerbegünstigungen erhielten.

Förderungsbericht der Bundesregierung

Anzahl der Maßnahmen

6.1 (1) Das BHG verpflichtet die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres einen Förderungsbericht vorzulegen. Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen.⁷

(2) Der Förderungsbericht der Bundesregierung enthielt in seiner Fassung für das Jahr 2009 im Kapitel über die indirekten Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz 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.

Im Einzelnen stellten sich die Einnahmenausfälle wie folgt dar:

⁷ § 54 Abs. 2 und 3 BHG

Förderungsbericht der Bundesregierung

| Tabelle 1: Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung – Einnahmenausfälle aufgrund indirekter Förderungen | | | |
|--|--------------|---------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | in Mio. EUR | | |
| Einkommensteuergesetz 1988 | 8.433 | 8.731 | 8.964 |
| Körperschaftsteuergesetz und Umgründungssteuergesetz | 455 | 455 | 455 |
| Gebührengesetz 1957 | 140 | 141 | 141 |
| Kraftfahrzeugsteuergesetz 1992 und motorbezogene Versicherungssteuer nach dem Versicherungssteuergesetz | 115 | 115 | 115 |
| Versicherungssteuergesetz 1953 | 260 | 260 | 260 |
| Mineralölsteuergesetz 1981 bzw. 1995 | 356 | 361 | 368 |
| Gesamt | 9.759 | 10.063 | 10.303 |

Quelle: Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung gemäß § 54 BHG

Von den insgesamt rd. 10 Mrd. EUR entfielen rd. 9 Mrd. EUR auf die Einnahmenausfälle im Zusammenhang mit dem EStG 1988.

Demgegenüber betragen die Steuereinnahmen:

| Tabelle 2: Steuereinnahmen | | | |
|---|--------------------------|---------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | in Mio. EUR ¹ | | |
| Einkommensteuer | 25.531 | 27.891 | 25.628 |
| Körperschaftsteuer | 5.741 | 5.934 | 3.834 |
| Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben | 806 | 811 | 797 |
| Kraftfahrzeugsteuer und motorbezogene Versicherungssteuer | 1.540 | 1.552 | 1.589 |
| Versicherungssteuer | 993 | 1.022 | 1.033 |
| Mineralölsteuer | 3.689 | 3.894 | 3.800 |
| Gesamt | 38.300 | 41.104 | 36.682 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse



Gemessen an den Steuereinnahmen errechnete sich daher der Anteil der Einnahmefälle wie folgt:

| Tabelle 3: Anteil der Einnahmefälle an den Steuereinnahmen | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | in % | | |
| Einkommensteuer | 33 | 31 | 35 |
| Körperschaftsteuer | 8 | 8 | 12 |
| Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben | 17 | 17 | 18 |
| Kraftfahrzeugsteuer und motorbezogene Versicherungssteuer | 7 | 7 | 7 |
| Versicherungssteuer | 26 | 25 | 25 |
| Mineralölsteuer | 10 | 9 | 10 |
| Gesamt | 25 | 24 | 28 |

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung gemäß § 54 BHG; Berechnungen des RH

Die indirekten Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz 1988 gliederten sich folgendermaßen:

Förderungsbericht der Bundesregierung

| Tabelle 4: Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung – Indirekte Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz 1988 | | | | |
|--|---|------------------|--------------|--------------|
| EStG 1988 | Begünstigung | Einnahmenausfall | | |
| | | 2007 | 2008 | 2009 |
| | | in Mio. EUR | | |
| § 3 Abs. 1 | Steuerbefreiungen | 300 | 300 | 300 |
| § 4 und 4a i.V.m. § 18 | Forschungsfreibetrag; Bildungsfreibetrag; Spendenbegünstigung | 50 | 50 | 150 |
| § 10 | Freibetrag für investierte Gewinne | 140 | 140 | 140 |
| § 11a | begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne | 120 | 120 | 120 |
| § 12 | Übertragung stiller Rücklagen | 30 | 30 | 30 |
| § 16 Abs. 1 Z 6 | Pendlerpauschale | 75 | 90 | 100 |
| § 16 Abs. 3 | Werbungskostenpauschale | 10 | 10 | 10 |
| § 17 | Durchschnittssatzfestsetzung | 200 | 200 | 200 |
| § 18 Abs. 1 Z 1 und 2 | Renten und dauernde Lasten; freiwillige Weiterversicherung | 20 | 20 | 20 |
| § 18 Abs. 1 Z 2 bis 4 und Abs. 2 | Topf-Sonderausgaben; Sonderausgabenpauschale | 400 | 400 | 400 |
| § 18 Abs. 1 Z 5 | Kirchenbeiträge | 80 | 80 | 100 |
| § 18 Abs. 1 Z 6 | Steuerberatungskosten | 10 | 10 | 10 |
| § 24 Abs. 4 § 31 Abs. 3 § 36 | Freibetrag bei Veräußerungsgewinnen; Freibetrag bei Gewinnen aus der Veräußerung bestimmter Beteiligungen; Sanierungsgewinn | 10 | 10 | 10 |
| § 37 Abs. 1 bis 3 und § 38 | ermäßigte Steuersätze bei außerordentlichen Einkünften und bei Einkünften aus der Verwertung von Patentrechten | 45 | 45 | 45 |
| §§ 34 und 35 | außergewöhnliche Belastungen | 40 | 40 | 40 |
| § 67 Abs. 1 und 2 | Begünstigung für 13. und 14. Bezug | 5.300 | 5.400 | 5.500 |
| § 67 Abs. 3 bis 8 | Begünstigung anderer sonstiger Bezüge | 260 | 260 | 260 |
| § 68 | begünstigte Besteuerung bestimmter Zulagen und Zuschläge | 770 | 810 | 810 |
| § 103 | Zuzugsbegünstigung | 15 | 15 | 15 |
| § 104 | Landarbeiterfreibetrag | 1 | 1 | 1 |
| § 107 | Mietzinsbeihilfe | 3 | 2 | 2 |
| § 108 | Steuererstattung für Bausparen | 100 | 117 | 134 |
| §§ 108a, 108b, 108g | prämienbegünstigte Pensions- und Zukunftsvorsorge | 55 | 68 | 84 |
| § 108c | Forschungsprämie | 241 | 338 | 336 |
| § 108c | Bildungsprämie | 17 | 22 | 23 |
| § 108d | Katastrophenbedingte Prämie | 1 | - | - |
| § 108f | Lehrlingsausbildungsprämie | 140 | 153 | 124 |
| 27 Kategorien | Gesamt | 8.433 | 8.731 | 8.964 |

Quelle: Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung gemäß § 54 BHG

Der Förderungsbericht 2009 stellte somit insgesamt 27 Kategorien von indirekten Förderungen nach dem EStG 1988 dar.

(3) Im Vergleich zu den 27 Kategorien im Förderungsbericht erhob der RH unter der Annahme einer weiten Begriffsauslegung⁸ im Einvernehmen mit dem BMF im Einkommensteuerrecht insgesamt 326 Maßnahmen in Gesetzen und 232 Maßnahmen in Verordnungen, insgesamt somit 558 Begünstigungsmaßnahmen (im Detail siehe Anlagen 1 und 2).⁹ Nicht im Förderungsbericht der Bundesregierung enthalten waren etwa Begünstigungen bei der Bewertung von Wirtschaftsgütern (§ 6 EStG 1988), bei Sonderformen der Absetzung für Abnutzung (§ 8 EStG 1988), bei Veräußerungsgewinnen (§ 24 EStG 1988), bei den Einkünften aus Kapitalvermögen (§ 27 EStG 1988) und aus Vermietung und Verpachtung (§ 28 EStG 1988) sowie im Zusammenhang mit dem Kinderfreibetrag (§ 106a EStG 1988).

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

- 6.2** Der RH wies kritisch auf die hohe Anzahl von Begünstigungen und die damit verbundene mangelnde Transparenz hin.
- 6.3** *Das BMF vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass inhaltlich zusammen gehörende Teilaspekte einer Bestimmung als eine Maßnahme anzusehen seien und keinesfalls jeder einzelne Teilaspekt als eigene Maßnahme betrachtet werden dürfe.*
- 6.4** Der RH entgegnete, dass er den Begriff der Steuerbegünstigung weit interpretierte und damit jede legale Maßnahme verstand, die eine Minderung der Steuerlast bewirkte. Jede Maßnahme, die eigenständig wirkt und weggedacht werden kann, ohne dass damit andere Maßnahmen ebenfalls zwingend entfallen müssten, bewertete er als eigene Steuerbegünstigung (wie etwa bei den zahlreichen Berufspauschalierungen).

⁸ Als Steuerbegünstigung ist jede legale Maßnahme zu verstehen, die eine Minderung der Steuerlast bewirkt.

⁹ Im ersten Halbjahr 2012 erfolgten Änderungen des EStG 1988, die eine Ausweitung der Steuerbegünstigungen von 326 auf 504 Maßnahmen bewirkten (insbesondere bei den Spendenbegünstigungen); es bestanden daher im Juli 2012 bereits insgesamt 736 Begünstigungsmaßnahmen im Einkommensteuerrecht.

Förderungsbericht der Bundesregierung

Einnahmenausfälle

7.1 Der Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung 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 (siehe Tabelle 1, TZ 6).

Da die ausgewiesenen Zahlen hauptsächlich auf Schätzungen des BMF beruhten, errechnete der RH bei sechs der ausgewiesenen 27 Kategorien zum Vergleich die tatsächlichen Einnahmenausfälle unter Anwendung des Grenzsteuersatzes. Diese Vorgangsweise entsprach den Vorgaben des Transparenzdatenbankgesetzes, wonach gemäß § 10 Abs. 2 mit jenem Steuersatz zu rechnen ist, der auf der Grundlage des Abgabenbescheides oder des Lohnzettels auf den letzten Teil des Einkommens anzuwenden ist.

| ESTG 1988 | Begünstigung | Einnahmenausfall in Mio. EUR | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|---|------------------------------|------------|----------------|--|--------------------|------------|----------------|--|--------------------|------------|----------------|--|
| | | 2007 | | | | 2008 | | | | 2009 | | | |
| | | Förderungs-bericht | RH | Differenz in % | | Förderungs-bericht | RH | Differenz in % | | Förderungs-bericht | RH | Differenz in % | |
| § 4 und 4a i.V.m. § 18 | Forschungsfreibetrag; Bildungsfreibetrag; Spendenbegünstigung | 50 | 74 | 48 | | 50 | 35 | - 30 | | 150 | 54 | - 64 | |
| § 16 Abs. 1 Z 6 | Pendlerpauschale | 75 | 41 | - 45 | | 90 | 81 | - 10 | | 100 | 82 | - 18 | |
| § 18 Abs. 1 Z 1 und 2 | Renten und dauernde Lasten; freiwillige Weiterversicherung | 20 | 51 | 155 | | 20 | 56 | 180 | | 20 | 63 | 215 | |
| § 18 Abs. 1 Z 2 bis 4 und Abs. 2 | Topf-Sonderausgaben; Sonderausgabenpauschale | 400 | 381 | - 5 | | 400 | 378 | - 6 | | 400 | 375 | - 6 | |
| § 18 Abs. 1 Z 5 | Kirchenbeiträge | 80 | 64 | - 20 | | 80 | 64 | - 20 | | 100 | 92 | - 8 | |
| § 18 Abs. 1 Z 6 | Steuerberatungskosten | 10 | 13 | 30 | | 10 | 14 | 40 | | 10 | 16 | 60 | |
| | | 635 | 624 | - 2 | | 650 | 628 | - 3 | | 780 | 682 | - 13 | |

Quellen: Förderungsbericht 2009 der Bundesregierung gemäß § 54 BHG; BMF; RH

Förderungsbericht der Bundesregierung

Die größte anteilmäßige Abweichung war bei der Kategorie „Renten und dauernde Lasten; freiwillige Weiterversicherung“ mit mehr als dem dreifachen Wert gegenüber der Schätzung des BMF festzustellen.

Die genauesten Werte lieferte das BMF im Förderungsbericht bei den Prämien. Allerdings stellte das BMF die Prämien bezogen auf das Jahr des kassenmäßigen Ausfalls dar, abweichend vom generellen Prinzip, wonach sich die Beträge auf jenes Jahr bezogen, für das die Regelung geltend gemacht werden konnte (Veranlagungsjahr).

- 7.2** Gemäß den parlamentarischen Materialien zum BHG 1986 soll der Förderungsbericht der Bundesregierung als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen.¹⁰ Mangels detaillierter und umfassender Kenntnis der Wirkungen sämtlicher Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (siehe TZ 9) 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.

Das BMF rechnete offensichtlich aufgrund von Begünstigungen mit Einnahmehausfällen von mehr als einem Viertel der Steuereinnahmen, bei der Einkommensteuer sogar mit mehr als einem Drittel der Steuereinnahmen. 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 Einnahmehausfälle noch weit höher sind. Im österreichischen Steuerrecht bestanden daher Steuerbegünstigungen in erheblichem Ausmaß.

Die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht minderten die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden somit beträchtlich (sowohl die Einkommen- als auch die Körperschaftsteuer sind gemeinschaftliche Bundesabgaben, die zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden¹¹).

¹⁰ 877 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP

¹¹ § 8 Finanzausgleichsgesetz 2008

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 BHG und des Transparenzdatenbankgesetzes trugen nicht zur größtmöglichen Transparenz bei (siehe TZ 2),
- der Förderungsbericht der Bundesregierung selbst bei den dort ausgewiesenen Kategorien – entgegen den Mindestvorgaben des BHG – 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,
- der Förderungsbericht die Einnahmehausfälle für unterschiedliche Perioden (Veranlagungsjahr und Jahr der Gutschrift) darstellte.

Der RH empfahl dem BMF, die Wirkungen jeder einzelnen Begünstigung im Einkommensteuerrecht – im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition (siehe TZ 2) – jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte zu erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat detailliert zu berichten.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMF könnten bei indirekten Förderungen gewisse Maßnahmen nicht isoliert geschätzt werden. Um den Förderanteil einer steuerlichen Bestimmung schätzen zu können, werde darüber hinaus eine Vergleichssituation benötigt. In einigen Fällen sei es nicht möglich, den Steuerausfall zwischen Rechtslage im Jahr 1 und Rechtslage im Jahr 2 darzustellen. Häufig sei es auch nur durch zusätzliche Annahmen möglich, eine Schätzung durchzuführen. Das BMF sei bestrebt, diese Schätzungen kontinuierlich zu verbessern.*

Förderungsbericht der Bundesregierung

7.4 Der RH erwiderte, dass insbesondere steuerliche Ausnahmeregelungen, die abweichend von den grundlegenden Besteuerungsprinzipien Begünstigungen gewähren, möglichst umfassend und regelmäßig auf ihre konkreten Wirkungen zu überprüfen wären. Er räumte dabei der Erhebung von Ist-Zahlen den Vorzug gegenüber Schätzungen ein. Steuerliche Maßnahmen, deren Wirkungen überhaupt nicht evaluiert werden können, wären grundsätzlich zu hinterfragen; allenfalls wäre in solchen Fällen die Gewährung von direkten Förderungen zweckmäßiger (siehe TZ 9).

Ziele

8.1 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 Kirchenbeitrags¹² mit der Steuerreform 2009¹³ von höchstens 100 EUR auf höchstens 200 EUR und mit dem Abgabenänderungsgesetz 2011¹⁴ auf höchstens 400 EUR erhöht. In den Gesetzesmaterialien fanden sich zu beiden Erhöhungen weder Ziele bzw. Wirkungen, die mit der Erhöhung verfolgt werden sollten, noch die aus der Erhöhung resultierenden finanziellen Auswirkungen. Beide Erhöhungen waren erst in den Regierungsvorlagen, jedoch nicht in den jeweiligen Ministerialentwürfen enthalten.

Weiters fehlten auch Vorgaben, ob und in welchem Zeitraum die Steuerbegünstigungen zu überprüfen wären.

8.2 Das BMF nahm eine Beurteilung, ob die Steuerbegünstigungen den Mitteleinsatz in Form der Steuerausfälle rechtfertigten sowie geeignet, notwendig und angemessen waren, ihr Ziel zu erreichen, nicht vor.

¹² § 18 Abs. 1 Z 5 EStG 1988

¹³ 54 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Materialien zu 19/ME XXIV. GP – Ministerialentwurf

¹⁴ 1.212 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Materialien zu 267/ME XXIV. GP – Ministerialentwurf

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Nach Ansicht des RH waren allgemein gehaltene Zielformulierungen für die Beurteilung der Zielerreichung nicht geeignet und kein Maßstab für die Erfolgskontrolle.

Durch die fehlenden Vorgaben hinsichtlich einer Überprüfung der Steuerbegünstigungen unterblieben Evaluierungen zur Beurteilung der Zielerreichung.

Der RH empfahl dem BMF, für die Steuerbegünstigungen qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festzulegen. 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.

8.3 *Das BMF führte in seiner Stellungnahme an, dass diese Vorgehensweise ab dem Jahr 2013 für neu eingeführte Maßnahmen durch das BHG 2013 verbindlich vorgesehen sei.*

8.4 Der RH entgegnete, dass das BHG 2013 für neu eingeführte Begünstigungen gilt, die zahlreichen bereits bestehenden Begünstigungen jedoch von den Neuregelungen nicht umfasst sind.

Wirkungen

9.1 (1) Eine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbegünstigungen führte das BMF nicht durch. Auch der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand war im Detail nicht bekannt (siehe TZ 11). Das BMF schätzte die Mitnahmeeffekte¹⁵ einiger Steuerbegünstigungen von „teilweise gegeben“ bis „hoch“ ein.

Dem BMF waren weder die exakte Höhe der für die öffentlichen Haushalte wirksamen Einnahmehausfälle sämtlicher Begünstigungen im Einkommensteuerrecht noch die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für die Bürger und Unternehmen – mit Ausnahme der steuerlichen Prämien – bekannt (siehe TZ 7). Dies betraf auch die Treffsicherheit der Maßnahmen, wie etwa eine Bestimmung über die Topf-Sonderausgaben¹⁶ zeigte, die bei den Veranlagungen für die Jahre 2007 bis 2009 nur selten zur Anwendung kam.

¹⁵ Die gewünschte Verhaltensänderung erfolgt auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang.

¹⁶ § 18 Abs. 3 Z 2 EStG 1988: bei mindestens drei Kindern erhöht sich der Höchstbetrag für Topf-Sonderausgaben um 1.460 EUR; entweder hatte eine Jungfamilie mit drei oder mehr Kindern keine so hohen Sonderausgaben (in Kombination mit dem AVAB oder dem AEAB bis 7.300 EUR), oder eine Familie konnte sich derart hohe Sonderausgaben leisten, dann standen in Folge der Einschleifregelung i.Z.m. hohen Einkünften ab 60.000 EUR keine Topf-Sonderausgaben mehr zu.

Wirkungen

(2) Am Beispiel der Forschungsförderung zeigten sich folgende Unterschiede zwischen direkten und indirekten (steuerlichen) Förderungen:

| Tabelle 6: Unterschiede zwischen direkten und indirekten Förderungen | | |
|---|---|---|
| | direkte Förderung | indirekte Förderung |
| Lenkungsanspruch | hoch – selektiv – Schwerpunktsetzung – hohe Zutrittsschwelle | gering – nicht selektiv – neutral – breitenwirksam |
| Planbarkeit für den Staat | hoch | niedrig |
| Planbarkeit für die Förderempfänger | niedrig | hoch |
| Auszahlung | ex-ante, teilweise ex-post | ex-post |
| Verwaltungsaufwand | eher höher | eher geringer |
| budgetäre Belastung | ausgabenseitig | einnahmenseitig |
| Kontrolle Staat | ex-ante und ex-post hoch | ex-post niedrig |
| Zielgruppe | Eingrenzung möglich | Eingrenzung schwer möglich |
| Wirkung | überwiegend ziel- und qualitätsorientiert | überwiegend quotenorientiert |
| Zielgenauigkeit | hoch | niedrig |
| Transparenz | hoch | niedrig |

Quellen: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO); adaptiert vom RH

Die steuerliche Forschungsförderung wirkte im Wesentlichen quotenorientiert (möglichst hohe Zahl von Förderungsfällen); messbare qualitätsorientierte Outputindikatoren, wie etwa die Zahl der Patente und Publikationen, die Entwicklung der Beschäftigungsdynamik in (neu gegründeten) Unternehmen oder die Zahl der Forschungsk Kooperationen mit Wissenschaftseinrichtungen, spielten keine Rolle. Die Transparenz und die Zielgenauigkeit der direkten Förderungen waren wesentlich höher als bei den indirekten (steuerlichen) Förderungen, weil grundsätzlich jeder Förderungsfall einzeln bearbeitet und überprüft wurde.

(3) 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 hatten in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen entweder eine hohe, eine niedrige oder gar keine Steuerersparnis zur Folge.

**Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein Fundamentalprinzip im Einkommensteuerrecht. Es besagt allgemein, dass jeder nach Maßgabe seiner individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen soll. Der progressive Einkommensteuertarif soll die Leistungsfähigkeit berücksichtigen und behandelt demnach steuerlich relevante Sachverhalte unterschiedlich. Für private Sachverhalte gilt hingegen der Gleichheitsgrundsatz, wonach gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln sind.

- 9.2 Die indirekten 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 war die direkte Förderung vorwiegend ziel- und outputorientiert gestaltet, das Förderungsvolumen konnte gezielt gesteuert werden.

Zusätzlich wirkten sich bei Begünstigungen im Einkommensteuerrecht der Gewöhnungseffekt (siehe TZ 5) und der Mitnahmeeffekt nachteilig aus.

Die konkreten Wirkungen aller Begünstigungen im Einkommensteuerrecht waren nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz. Insbesondere vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel wäre aber den Wirkungen von Steuerbegünstigungen besonderes Augenmerk zu widmen. Eine umfassende Erfolgskontrolle wäre zwingend geboten, um gezielt steuern zu können.

So verpflichtet das BHG 2013 den Bund, den Haushalt ab 2013 unter Beachtung der Grundsätze der Wirkungsorientierung zu führen.¹⁷ Davon umfasst sind u.a. das Wirkungscontrolling und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Die finanziellen Auswirkungen sind für das laufende Finanzjahr und mindestens die nächsten vier Finanzjahre zu beziffern.¹⁸ Überdies hat jedes haushaltsleitende Organ die in seinem Wirkungsbereich erlassenen Rechtsvorschriften in angemessenen Zeitabständen zu evaluieren.¹⁹ Weiters sind in den Abschlussrechnungen die von den Erträgen aus Abgaben abgezogenen Prämien, Erstattungen und direkt ausbezahlten Absatzbeträge gesondert auszuweisen.²⁰

¹⁷ § 2 BHG 2013

¹⁸ § 17 Abs. 4 BHG 2013

¹⁹ § 18 Abs. 1 BHG 2013

²⁰ § 101 Abs. 10 BHG 2013

Wirkungen

Der RH empfahl dem BMF, in einem Gesamtkonzept festzulegen, 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.

Ferner empfahl der RH dem BMF, die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten sowie zu evaluieren und auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands (siehe TZ 11) und der hohen Einnahmehausfälle (siehe TZ 6) – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei ab dem Wirksamwerden des BHG 2013 eine umfassende Wirkungsfolgenabschätzung aller rechtssetzenden Vorhaben verpflichtend. Für alle kommenden Legistikprojekte werde es daher nicht nur eine umfassende ex-ante Wirkungsfolgenabschätzung geben, sondern auch ex-post Evaluierungen spätestens nach fünf Jahren. Die vom RH gerügte derzeit mangelhafte Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkung bestimmter steuerlicher Maßnahmen werde daher ab dem Jahr 2013 flächendeckend behoben werden. Das BMF nehme die Anregungen des RH, alle bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten und zu evaluieren, im Grundsatz gerne auf. Es gelte aber zu bedenken, dass in vielen Fällen eine systematische und/oder verfassungsrechtliche Notwendigkeit für eine individuelle Berücksichtigung von bestimmten Umständen bestehe, in welchen Sondervorschriften erforderlich seien und nicht abgeschafft werden könnten.*

9.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 5, 7 und 8, wonach das BHG 2013 für neu eingeführte Begünstigungen gilt, nicht jedoch für die bereits bestehenden. Begünstigungen wären möglichst umfassend und regelmäßig auf ihre konkreten Wirkungen zu überprüfen.

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Verwaltungsaufwand

Umfang des Steuerrechtsbestands

10 Der Umfang des Rechtsbestands im Einkommensteuergesetz vergrößerte sich seit 1988 (Einführung des EStG 1988) beträchtlich. Ein Vergleich des EStG 1988 in seiner Urfassung mit dem aktuellen Stand ergab:

- Urfassung (Stand 30. Juli 1988) 42.496 Wörter
- Stand 1. August 2011 84.910 Wörter (+ 100 %)
- Anzahl der Novellen seit der Urfassung 136

Allein die Übergangsbestimmungen des EStG 1988 (§§ 111 bis 124b) umfassen 18 Paragraphen.

Das Beispiel der Bestimmungen über außergewöhnliche Belastungen (§§ 34 f. EStG 1988) verdeutlicht, dass ursprünglich 642 Wörter für eine umfassende Regelung ausreichten, nunmehr hat die Finanzverwaltung Vorschriften im Ausmaß von 1.494 Wörtern im EStG 1988 zu vollziehen (+ 133 %); hinzu kommt seit 1996 die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über außergewöhnliche Belastungen (BGBl. Nr. 303/1996 i.d.g.F.).

Ausmaß des Verwaltungsaufwands

11.1 (1) Der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht war dem BMF mangels Aufzeichnungen nicht bekannt.

(2) Der RH ermittelte näherungsweise den bundesweiten Verwaltungsaufwand anhand von Schätzungen der betroffenen Bediensteten in den überprüften Finanzämtern und im BMF. In den Finanzämtern waren die Bereiche Allgemeinveranlagung, betriebliche Veranlagung, Info-center und der Fachbereich betroffen, im BMF die jeweiligen Fach- und Supportabteilungen inkl. der IT-Unterstützung.

Verwaltungsaufwand

| Tabelle 7: Geschätzter Verwaltungsaufwand 2010 | |
|---|--------------|
| | in Mio. EUR |
| BMF | |
| Fachbereich | 0,29 |
| Produktmanagement | 0,03 |
| IT | 0,07 |
| Finanzämter | |
| Teams Allgemeinveranlagung | 12,86 |
| Teams betriebliche Veranlagung | 35,31 |
| Teams Infocenter | 15,97 |
| Teams Fachbereich | 8,19 |
| Summe | 72,71 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Finanzamt für den 12., 13. und 14. Bezirk in Wien und den Gerichtsbezirk Purkersdorf; Finanzamt Baden Mödling; Finanzamt Graz-Stadt; Finanzamt Graz-Umgebung; Berechnungen des RH

Aus den Angaben der Bediensteten errechnete sich für das Jahr 2010 ein Verwaltungsaufwand von rd. 73 Mio. EUR.²¹ Das entsprach einem Anteil am Gesamtaufwand für die betroffenen Bediensteten von rd. 30 %.

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

(3) Ein Vergleich der maßgeblichen Personalstände zwischen 1990 und 2010 zeigte folgendes Bild:

²¹ Die ausgewiesenen Beträge sind nicht als Kosten im Sinne einer Kostenrechnung zu verstehen, sondern als mit Planpreisen bewertete Personaleinsätze.

Tabelle 8: Vergleich der Personal-Ist-Stände 1990 und 2010

| | 1990 | 2010 | Veränderung |
|--|---------------------|----------------|-------------|
| | in VBÄ ¹ | | in % |
| Veranlagungsabteilung – Teams betriebliche Veranlagung Innendienst | 1.790,5 | 1.102,4 | – 38 |
| Amtsbetriebsprüfung – Teams betriebliche Veranlagung Außendienst | 1.704,8 | 1.567,5 | – 8 |
| Großbetriebsprüfung | 591,9 | 532,3 | – 10 |
| Lohnsteuer- und Beihilfenstelle – Teams Allgemeinveranlagung | 1.160,3 | 428,1 | – 63 |
| Teams Infocenter | – | 393,3 | – |
| Gesamt | 5.247,5 | 4.023,6 | – 23 |

¹ Vollbeschäftigungsäquivalente

Quellen: BMF; Berechnungen des RH

Für den Vollzug der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht stand daher im Jahr 2010 knapp ein Viertel der Bediensteten aus dem Jahr 1990 nicht mehr zur Verfügung.

11.2 Der RH bemängelte, dass das BMF keine Kenntnis über den mit dem Vollzug von Begünstigungen verbundenen Verwaltungsaufwand hatte, obwohl dieser betrags- und anteilmäßig nicht zu vernachlässigen war. Für den Steuerzahler bewirkte das bestehende System der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht jedenfalls sowohl einen jährlichen Steuerausfall von mindestens rd. 9 Mrd. EUR (siehe Förderungsbericht 2009) als auch zusätzlich einen Verwaltungsaufwand in der Finanzverwaltung für den Vollzug der Ausnahmeregelungen von jährlich rd. 73 Mio. EUR. Dieser Betrag entsprach rd. 1 % des Einnahmenausfalls sowie knapp einem Drittel des Verwaltungsaufwands für die betroffenen Bediensteten.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit 73 Mio. EUR in der Finanzverwaltung rd. 1.846 VBÄ der Dienstklasse A3 finanziert werden könnten, die für wichtige Aufgaben der Abgabekontrolle und -sicherung verwendbar wären.

Weiters betonte er, dass jede zusätzliche steuerliche Ausnahmebestimmung den Vollzug verteuert, wie etwa die Gesetzesmaterialien im Zusammenhang mit dem Steuerreformgesetz 2009 festhielten; damals waren für das Familienpaket, den geänderten Freibetrag für investierte Gewinne und die Änderungen aufgrund der Spendenabzugsfähigkeit „Personalmehraufwandskosten“ von 1,5 Mio. EUR jährlich

Verwaltungsaufwand

sowie ein einmaliger Personalaufwand für die Jahre 2009 und 2010 von rd. 4,5 Mio. EUR erwartet worden.²²

Zahlreiche Gesetzesnovellen mit immer umfangreicheren und detaillierteren Bestimmungen führten zu einer wachsenden Verkomplizierung des Einkommensteuerrechts und damit zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug (wie etwa Kinderfreibetrag, siehe TZ 22; Spendenbegünstigung, siehe TZ 14). Dennoch wurden die Personalressourcen für den Vollzug dieser Bestimmungen deutlich reduziert.

Der Verfassungsgerichtshof warnte schon mehrmals vor schwer verständlichen Vorschriften, wie etwa in seinem „Denksport-Erkenntnis“ vom 16. März 1994, Sammlungsnummer 13740.²³

In diesem Sinne erklärte die Bundesministerin für Finanzen im Jahr 2011 mehrmals, dass das geltende Steuersystem kompliziert und kasuistisch sei, wobei sie sich für eine Vereinfachung einsetze.

Der RH empfahl dem BMF, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht hinzuwirken. Dies würde dem Bürger die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen.

11.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass es diese Ziele verfolge.*

²² 54 der Beilagen XXIV. GP, S. 2

²³ „Im Erkenntnis VfSlg. 3130/1956 hat der Verfassungsgerichtshof aus dem rechtsstaatlichen Gedanken der Publizität des Gesetzesinhaltes die Schlussfolgerung gezogen, dass der Gesetzgeber der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen muss, da anderenfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten. Diesem Erfordernis entspricht weder eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiß vonnöten sind, noch eine solche, zu deren Verständnis außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben erforderlich sind (VfSlg. 3130/1956 und 12420/1990).“

Kostentreiber

12.1 Als Kostentreiber identifizierte der RH insbesondere nicht eindeutig anwendbare Rechtsvorschriften und verkürzt formulierte Informationskampagnen.

(1) Rechtsvorschriften

Ein Bestandteil des Familienpakets der Steuerreform 2009 war die Einführung der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten; dafür war eine jährliche Steuerersparnis von 170 Mio. EUR geplant. Diese Kosten können ab 1. Jänner 2009 bis höchstens 2.300 EUR pro Kind und Kalenderjahr als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden.²⁴

Zu Beginn schränkte das BMF die Absetzbarkeit auf die unmittelbaren Kinderbetreuungskosten ein und schloss jene für Verpflegung und Bastelgeld aus.²⁵ Im Juli 2011 änderte das BMF seine Rechtsansicht; nunmehr sind auch die Kosten für Verpflegung und Bastelgeld absetzbar, jedoch bei bereits abgeschlossenen Fällen grundsätzlich nicht rückwirkend.²⁶

Diese Vorgangsweise verursachte einen hohen Aufwand für die Eltern, die Kinderbetreuungseinrichtungen und die Finanzverwaltung. Zudem führte sie zu einer Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen, je nachdem zu welchem Zeitpunkt sie die Kinderbetreuungskosten im Rahmen ihrer Veranlagung geltend gemacht hatten und in welcher Instanz sich das Abgabenverfahren befand.

Ein weiteres Beispiel war die Qualifikation der Kinderbetreuungspersonen. Dem BMF genügte „eine Ausbildung und Weiterbildung zur Kinderbetreuung und Kindererziehung oder Elternbildung im Mindestausmaß von acht Stunden“.²⁷ Der Unabhängige Finanzsenat kam jedoch zum Ergebnis, dass eine derartige Ausbildung nicht ausreiche.²⁸

(2) Informationskampagnen

Verkürzt formulierte Informationskampagnen verursachten Nachfragen und Beschwerden durch die Abgabepflichtigen und erhöhten den Arbeitsaufwand für die Finanzverwaltung.

²⁴ § 34 Abs. 9 EStG 1988

²⁵ Lohnsteuerrichtlinien 2002 des BMF, RZ 884d – gültig bis 19. Juli 2011

²⁶ Lohnsteuerrichtlinien 2002 des BMF, RZ 884d – gültig ab 20. Juli 2011

²⁷ Lohnsteuerrichtlinien 2002 des BMF, RZ 884i

²⁸ UFS Wien vom 11. Oktober 2011, RV/1801-W/11

Verwaltungsaufwand

So formulierte das BMF in Informationskampagnen seit 2007: „Holen Sie sich Ihr Geld zurück innerhalb von drei bis vier Tagen“. Bei den Abgabepflichtigen entstand die Erwartung, dass sie binnen weniger Tage nach Einreichung ihrer Steuererklärung Geld vom Finanzamt erhalten könnten. Den Umstand, dass das Verfahren auch länger dauern bzw. gar nichts zur Auszahlung gelangen könnte, führte das BMF nicht an.

- 12.2** Der RH hielt fest, dass nicht eindeutig anwendbare Rechtsvorschriften, die eine widersprüchliche Rechtsauslegung zweier Stellen der Finanzverwaltung zur Folge haben, einen hohen administrativen Aufwand verursachen und zu Ungleichbehandlungen von Abgabepflichtigen führen könnten.

Informationskampagnen, in denen zum Teil nicht erfüllbare Erwartungen der Abgabepflichtigen geweckt werden, stehen dem Ziel der Finanzverwaltung, die Kundenzufriedenheit der Abgabepflichtigen zu erhöhen, entgegen.

Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass Gesetzesbestimmungen möglichst klar und eindeutig anwendbar formuliert werden, um aufwändige Verfahren für die Bürger und die Finanzverwaltung zu vermeiden. Ebenso wären Informationen für die Bürger sachgerecht und präzise zu vermitteln, um unnötige Anfragen, Beschwerden und erfolglose Anträge sowie den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMF verfolge es die Ziele möglichst klarer und eindeutig anwendbar formulierter Gesetzesbestimmungen. Es lege großen Wert auf zeitnahe und sachgerechte Information. Es sei bemüht, seine Kommunikationsarbeit stets auf Sachinhalte zu beschränken und den Bürgerinnen und Bürgern hilfreiche Informationen im Hinblick auf die Agenden des BMF, die für eine breite Öffentlichkeit von Relevanz seien, weiterzuleiten. Es sei ein klares Merkmal von Kommunikationsbotschaften, dass diese verkürzt dargestellt werden müssten; dennoch müsse immer die Wahrheit der Botschaft im Vordergrund stehen. Das BMF habe aus dem vom RH angeführten Beispiel seine Lehren gezogen; Aussagen in dieser Form würden seither nicht mehr getroffen.*

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Risikomanagement

13.1 (1) Für Begünstigungen im Einkommensteuerrecht waren in der Finanzverwaltung unterschiedliche Kontrollmaßnahmen vorgesehen, wie etwa:

- IT-unterstützte Kontrollen der Angaben in den Steuererklärungen
- Innenprüfung:
 - Fehlerberichtigungen nach IT-Kontrollen
 - Vorbescheidkontrollen
 - Nachbescheidkontrollen
 - Genehmigungen
 - Revisionen
- Außenprüfung:
 - Betriebsprüfungen
 - gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben
 - Erhebungen
 - Nachschauen.

(2) Die Auswahl der Außenprüfungsfälle erfolgte IT-unterstützt durch die Leiter der Teams betriebliche Veranlagung. Die Überprüfung von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht war abhängig von den gewählten Prüfungsschwerpunkten.

Im Innendienst erledigten die Teams der Allgemeinveranlagung die Innenprüfung überwiegend durch Vorbescheidkontrollen; in geringem Umfang erfolgten auch Prüfungen bereits veranlagter Fälle durch Nachbescheidkontrollen.

Auch bei der betrieblichen Veranlagung überwogen Vorbescheidkontrollen, allerdings mit einem größeren Anteil der Nachbescheidkontrollen als bei der Allgemeinveranlagung.

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

In der Praxis stellten sich die Anteile der tatsächlich bearbeiteten Risikokriterien, die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht betrafen, an jenen für die Ertragsteuern insgesamt wie folgt dar:

Risikomanagement

Tabelle 9: Anteil der bearbeiteten Risikokriterien, die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht betrafen

| | 2009 | 2010 | 2011 | Steigerung |
|--------------------------|------|------|------|------------|
| | in % | | | |
| Allgemeinveranlagung | 17 | 35 | 39 | + 130 |
| betriebliche Veranlagung | 14 | 19 | 20 | + 38 |

Quellen: BMF; Berechnungen des RH

Die Risikokriterien für Begünstigungen im Einkommensteuerrecht nahmen nicht nur einen wesentlichen Teil der relevanten Kriterien ein, sondern es war auch ein bedeutender Anstieg ihres Anteils in den bearbeiteten Fällen im Jahresvergleich erkennbar. Dieser war großteils auf neue gesetzliche Regelungen beim Kinderfreibetrag, bei den Kinderbetreuungskosten sowie bei den Spendenbegünstigungen zurückzuführen.

(4) 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.

Diese Strategie führte zu Änderungen des Risikokriterienkatalogs für die Innenprüfung. Neue Kriterien traten an die Stelle von bisherigen Überprüfungsbereichen, um die Arbeitsbelastung der Teams konstant zu halten.

(5) Einige Begünstigungen waren mit Höchstbeträgen begrenzt. Dies betraf etwa die steuerlich absetzbaren Spenden im betrieblichen Bereich mit 10 % des Vorjahresgewinns²⁹ und im privaten Bereich mit 10 % des Gesamtbetrages der Einkünfte des unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahres.³⁰ Für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Auftragsforschung war ein Höchstbetrag von 8.000 EUR³¹ vorgesehen (siehe TZ 18).

Die IT berücksichtigte diese Betragsgrenzen jedoch nicht in den elektronischen Verfahren. Höhere Anträge wären vielmehr von den Bediensteten der Finanzverwaltung zu korrigieren. So kam es zu fehlerhaften Steuerbescheiden mit zu hoch anerkannten Begünstigungen.

²⁹ § 4a Abs. 1 EStG 1988

³⁰ § 18 Abs. 1 Z 7 und 8 EStG 1988

³¹ gemäß § 108c Abs.2 Z 1 i.V.m. § 4 Abs. 4 lit. 4b EStG 1988 (8 % von maximal 100.000 EUR pro Jahr)

13.2 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 ungewollter Steuerausfälle in Kauf. Fehlende IT-Unterstützung band wertvolle Ressourcen, die für wichtige Kontrollen in anderen Bereichen hätten eingesetzt werden können.

Mit jeder Änderung oder Neueinführung einer Begünstigung stieg der Kontrollbedarf, der jedoch andere wichtige Risikoüberprüfungen ersetzte. Eine Erhöhung der Kontrolldefizite für die öffentlichen Haushalte war die Folge.

Der RH bemängelte auch die fehlende IT-Unterstützung im Zusammenhang mit vorgeschriebenen Betragsgrenzen, den damit verbundenen zusätzlichen Kontrollaufwand und die höhere Fehleranfälligkeit. Er verwies auf bereits berücksichtigte elektronisch überwachte Höchstgrenzen, etwa beim Kirchenbeitrag³² oder beim Pendlerpauschale.³³

Der RH empfahl dem BMF aus der Sicht des Risikomanagements,

- eine Vereinfachung des Steuerrechts und den Wegfall komplexer steuerlicher Begünstigungen anzustreben,
- rechtlich vorgeschriebene Höchstgrenzen in die vorhandenen Abgabenverfahren zu integrieren und elektronisch zu überwachen,
- darauf hinzuwirken, dass das Steuerrecht möglichst einfach mit IT-Unterstützung von den Finanzbediensteten vollzogen werden kann.

13.3 *Laut Mitteilung des BMF verfolge es diese Ziele. Weiters würden Neuregelungen im Abgabenrecht – und damit auch die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht – grundsätzlich mit Risikokriterien hinterlegt werden, die für den Bereich der Innenprüfung zu Vorbescheid- und Nachbescheidkontrollen führten. Das BMF teile die Sichtweise des RH, wies aber auch darauf hin, dass aufgrund begrenzter Umsetzungsressourcen IT-unterstützte Sperren bei Höchstbeträgen nicht immer realisierbar seien. Hinsichtlich der Begrenzung des Spendenabzuges habe sich die Gesetzeslage mit dem Abgabenänderungsgesetz 2012 wesentlich geändert. Die Vereinfachung, dass künftig nicht auf Vorjahre Bezug*

³² § 18 Abs. 1 Z 5 EStG 1988

³³ § 16 Abs. 1 Z 6 EStG 1988

Risikomanagement

genommen werden müsse, sollte auch die Implementierung einer IT-Sperre und damit eine elektronische Überwachung ermöglichen.

- 13.4** Der RH wies in diesem Zusammenhang auf das vom BMF formulierte und ab 2013 geltende Wirkungsziel zum Globalbudget 16.01 Öffentliche Abgaben hin, wonach die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, schlanke und leistungsgerechte Gestaltung des Steuersystems verbessert werden soll. Er teilte den dort erwähnten Befund des BMF, wonach das geltende Einkommensteuergesetz aufgrund der Vielzahl von Novellen in seiner Gesamtheit unübersichtlich sei, und anerkannte das daraus abgeleitete Vorhaben des BMF, ein neues Einkommensteuergesetz erarbeiten zu wollen. Weiters regte er an, diese Gelegenheit zu nützen, um auch die vom RH ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen.

Einzelne Begünstigungen

Spendenbegünstigungen

- 14.1** (1) Spenden sind grundsätzlich steuerlich nicht zu berücksichtigen³⁴, es sei denn, sie sind betrieblich veranlasst³⁵ oder es liegen besondere Voraussetzungen³⁶ vor. Das Einkommensteuerrecht sah erstmals 1958³⁷ einen Spendenabzug für „Zuwendungen an wissenschaftliche Hochschulen und Fakultäten (...), an die Akademie der bildenden Künste (...) und an die Österreichische Akademie der Wissenschaften“ bis zu einem bestimmten Ausmaß vor.

In der Folge erweiterte der Gesetzgeber diese Bestimmungen mehrmals, wie etwa um Zuwendungen für mildtätige Zwecke, für die Bekämpfung von Armut und Not in Entwicklungsländern sowie für Hilfestellung in nationalen und internationalen Katastrophenfällen.³⁸

Seit dem Abgabenänderungsgesetz 2011³⁹ sind auch Zuwendungen, die sich auf den Umwelt-, Natur- und Artenschutz sowie die Betreuung von Tieren in behördlich genehmigten Tierheimen und Aufgaben der Feuerpolizei, der örtlichen Gefahrenpolizei und des Katastrophenschutzes beziehen, steuerlich begünstigt.

³⁴ § 20 EStG 1988

³⁵ § 4 Abs. 4 EStG 1988

³⁶ § 4a oder § 18 Abs. 1 Z 7 und 8 EStG 1988

³⁷ BGBl. Nr. 147/1958

³⁸ Steuerreformgesetz 2009, BGBl. I Nr. 26/2009

³⁹ BGBl. I Nr. 76/2011

Die folgende Darstellung bietet einen Überblick über die Veränderungen der Spendenbegünstigungen in der jüngeren Vergangenheit:

Tabelle 10: Spendenbegünstigungen – Übersicht

| begünstigter Zweck/ begünstigte Einrichtung | Rechtsquelle im EStG 1988 | | steuerliche Begrenzung |
|--|---|-----------------------|---|
| | Betriebsausgaben | Sonderausgaben | |
| Rechtslage vor dem 1. April 2009 | | | |
| Durchführung von Forschungsaufgaben oder der Erwachsenenbildung dienenden Lehraufgaben | § 4 Abs. 4 Z 5 | § 18 Abs. 1 Z 7 | Betriebsausgaben: 10 % des Gewinns des unmittelbar vorangegangenen Wirtschaftsjahres Sonderausgabe: über die steuerliche Begrenzung im betrieblichen Bereich hinaus 10 % des sich nach Verlustausgleich ergebenden Gesamtbetrages der Einkünfte des unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahres |
| bestimmte öffentliche Institutionen und Museen | § 4 Abs. 4 Z 6 | § 18 Abs. 1 Z 7 | |
| Rechtslage vom 1. April 2009 bis 31. Dezember 2011 | | | |
| Durchführung von Forschungsaufgaben oder der Erwachsenenbildung dienenden Lehraufgaben | § 4a Z 1 | § 18 Abs. 1 Z 7 | Betriebsausgaben: 10 % des Gewinns des unmittelbar vorangegangenen Wirtschaftsjahres Sonderausgabe: über die steuerliche Begrenzung im betrieblichen Bereich hinaus 10 % des sich nach Verlustausgleich ergebenden Gesamtbetrages der Einkünfte des unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahres |
| bestimmte öffentliche Institutionen und Museen | § 4a Z 2 | § 18 Abs. 1 Z 7 | |
| <i>Erfüllung mildtätiger Zwecke, Katastrophen- und Entwicklungshilfe</i> | § 4a Z 3 lit. a i.V.m. Z 4 | § 18 Abs. 1 Z 8 | betrieblicher Bereich: 10 % des Gewinns des unmittelbar vorangegangenen Wirtschaftsjahres Sonderausgabe: 10 % des sich nach Verlustausgleich ergebenden Gesamtbetrages der Einkünfte des unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahres |
| <i>Sammeln von Spenden zur Erfüllung mildtätiger Zwecke, Katastrophen- und Entwicklungshilfe</i> | § 4a Z 3 lit. b i.V.m. Z 4 | § 18 Abs. 1 Z 8 | |
| Rechtslage ab dem 1. Jänner 2012 | | | |
| Durchführung von Forschungsaufgaben oder der Erwachsenenbildung dienenden Lehraufgaben | § 4a Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 4a Abs. 3 | § 18 Abs. 1 Z 7 und 8 | Betriebsausgaben: 10 % des Gewinns des unmittelbar vorangegangenen Wirtschaftsjahres |
| bestimmte öffentliche Institutionen und Museen | § 4a Abs. 2 Z 2 i.V.m. § 4a Abs. 4 | § 18 Abs. 1 Z 7 | |
| Erfüllung mildtätiger Zwecke, Katastrophen- und Entwicklungshilfe, Maßnahmen zum Umwelt-, Natur- und Artenschutz, Betreuung von Tieren inkl. das Sammeln von Spenden | § 4a Abs. 2 Z 3 lit. a – e i.V.m. § 4a Abs. 5 | § 18 Abs. 1 Z 8 | Sonderausgabe: über die steuerliche Begrenzung im betrieblichen Bereich hinaus 10 % des sich nach Verlustausgleich ergebenden Gesamtbetrages der Einkünfte des unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahres |
| <i>Aufgaben der Feuerpolizei, der örtlichen Gefahrenpolizei und des Katastrophenschutzes</i> | § 4a Abs. 2 Z 4 i.V.m. § 4a Abs. 6 | § 18 Abs. 1 Z 8 | |

Anmerkung: Veränderungen gegenüber vorheriger Rechtslage sind kursiv dargestellt

Quelle: RH

Einzelne Begünstigungen

(2) Das Steuerreformgesetz 2009⁴⁰ sah vor, dass „für Zwecke der Evaluierung der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen gemäß § 4a Z 3 und 4 sowie § 18 Abs. 1 Z 8“ ein Prüfungsbeirat beim BMF einzurichten ist. Zwischen Februar 2010 und Jänner 2011 fanden sechs Sitzungen statt. Teilnehmer waren Mitarbeiter des BMF sowie Vertreter verschiedener Interessensvertretungen⁴¹ und begünstigter Spendenempfänger.⁴² Nach dem Jänner 2011 fanden keine weiteren Sitzungen des Prüfungsbeirates statt.

Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung lagen keine Evaluierungsergebnisse vor. Somit erfolgte auch die Ausweitung der Spendenbegünstigungen mit dem Abgabenänderungsgesetz 2011 ohne eine Evaluierung durch den Prüfungsbeirat.

(3) Das BMF erwartete mit der Umsetzung des Steuerreformgesetzes 2009⁴³ einen Steuerausfall im Zusammenhang mit den Spendenbegünstigungen von 100 Mio. EUR.

Im Jänner 2011 legte das BMF dem Prüfungsbeirat einen Spendenreport für das Jahr 2009 vor. Demnach hätten 10 % der Abgabepflichtigen Spenden geltend gemacht; der Steuerausfall hätte 20 Mio. EUR betragen. Eine neuere Auswertung des BMF vom September 2011 bezifferte den Steuerausfall für 2009 mit rd. 26,72 Mio. EUR.

Das BMF berücksichtigte in seinen Spendenreporten allerdings ausschließlich Zuwendungen, die als Sonderausgaben erfasst waren. Zuwendungen aus dem Betriebsvermögen fehlten zur Gänze, weil das BMF keinen umfassenden Überblick über diese Beträge hatte. Es war nämlich möglich, betriebliche Spenden gewinnmindernd im Rechenwerk zu verbuchen, ohne sie in der Steuererklärung gesondert zu beantragen.

Der RH erhob den gesamten aus Spenden verursachten Steuerausfall für die Jahre 2007 bis 2009, also inkl. jener Betriebsausgaben, die aus den Steuererklärungen ersichtlich waren:

⁴⁰ § 124b Z 152 4. Absatz EStG 1988

⁴¹ Kammer der Wirtschaftstreuhänder; Österreichisches Institut für Spendenwesen; Fundraising Verband Austria; Interessensvertretung Österreichischer Gemeinnütziger Vereine

⁴² Licht ins Dunkel; Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs; Rotes Kreuz; Caritas

⁴³ 54 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Materialien



Einzelne Begünstigungen

BMF

Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**Tabelle 11: Spendenbegünstigungen – Steuerausfall**

| | | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|------------------|-------------|-------------|--------------|
| | | in Mio. EUR | | |
| Einkommensteuerveranlagung | Betriebsausgaben | 0,03 | 0,06 | 0,37 |
| Einkommensteuerveranlagung | Sonderausgaben | 1,39 | 1,60 | 9,81 |
| Arbeitnehmerveranlagung | Sonderausgaben | 1,96 | 2,44 | 16,91 |
| Körperschaftsteuerveranlagung | Betriebsausgaben | 2,23 | 1,13 | 2,42 |
| Körperschaftsteuerveranlagung | Sonderausgaben | 0,01 | 0,01 | 0,02 |
| Gesamt | | 5,62 | 5,24 | 29,53 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH mit dem Grenzsteuersatz

Bei zusätzlicher Berücksichtigung der ausgewiesenen Betriebsausgaben und der Sonderausgaben bei der Körperschaftsteuer lag der Steuerausfall 2009 mit 29,53 Mio. EUR jedenfalls um 2,81 Mio. EUR über dem vom BMF bekannt gegebenen Betrag von 26,72 Mio. EUR.

Die Anzahl jener Abgabepflichtigen, die eine Spendenbegünstigung in Anspruch nahmen, entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2009 wie folgt:

Tabelle 12: Spendenbegünstigungen – Anzahl der Veranlagungen

| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
|---|---------------|---------------|----------------|------------------------------|
| | Anzahl | | | in % |
| Einkommensteuerveranlagungen mit Spendenbegünstigungen | 10.999 | 12.697 | 81.985 | + 645 |
| Arbeitnehmerveranlagungen mit Spendenbegünstigungen | 52.788 | 62.564 | 292.106 | + 453 |
| Körperschaftsteuerveranlagungen mit Spendenbegünstigungen | 97 | 94 | 561 | + 478 |
| Gesamt | 63.884 | 75.355 | 374.652 | + 486 |
| Alle Veranlagungen | 4.326.514 | 4.130.417 | 3.929.820 | - 9 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Einzelne Begünstigungen

Während die Veranlagungen 2009 im Oktober 2011 noch um 9 % unter dem Wert von 2007 lagen, stieg die Anzahl der Personen, die bis dahin eine steuerliche Spendenbegünstigung in Anspruch nahmen, um annähernd das Sechsfache.

Eine Plausibilitätskontrolle des RH hinsichtlich der abgeschlossenen Veranlagungen ergab, dass sich die Spendenreporte des BMF noch aus einem weiteren Grund als falsch erwiesen; sie enthielten offensichtlich unrichtige Beträge, die irrtümlich als Spenden steuerlich anerkannt waren – wie etwa eine Spende von 50 EUR, die aufgrund eines Übertragungsfehlers mit mehr als 5 Mio. EUR berücksichtigt wurde. Dieser Fall ist ein Beispiel für die mangelnden Plausibilitätskontrollen im BMF, auch wenn er konkret zu verminderten Einnahmen bei der Lohnsteuer von nur rd. 900 EUR geführt hat.

(4) Zuwendungen an bestimmte Einrichtungen sind nur dann steuerlich abzugsfähig, wenn aus der beim Finanzamt Wien 1/23 zu führenden Liste hervorgeht, dass zum Zeitpunkt der Zuwendung die Voraussetzungen für die Anerkennung als begünstigte Einrichtung vorliegen⁴⁴.

Das bundesweit zuständige Finanzamt Wien 1/23 spricht darüber mit Spendenbegünstigungsbescheiden ab. Dafür wurden zur Zeit der Gebärungsüberprüfung 2,6 VBÄ eingesetzt⁴⁵. Zu deren Aufgaben zählten insbesondere

- die Ausstellung von Spendenbegünstigungsbescheiden und Folgebescheiden,
- die Erledigung von Berufungen,
- die Erteilung persönlicher, telefonischer und schriftlicher Auskünfte und
- die Prüfung der begünstigten Spendenempfänger.

In den Jahren 2007 bis 2010 langten beim Finanzamt Wien 1/23 959 Neuanträge ein, die einen geschätzten Verwaltungsaufwand von rund zehn Stunden je Fall erforderten.

Sämtliche begünstigte Spendenempfänger werden auf der Homepage des BMF veröffentlicht; im Zeitraum Oktober 2010 bis Dezember 2011 erhöhte sich die Anzahl von knapp 500 auf mehr als 1.100.

⁴⁴ § 4a Abs. 7 Z 1 EStG 1988

⁴⁵ drei Akademiker in A1 und eine Person in A3

Tabelle 13: Begünstigte Spendenempfänger gemäß § 4a Abs. 7 Z 1 EStG 1988

| | Registrierungscode | Anzahl |
|----------------------------|--------------------|--------------|
| karitative Einrichtungen | SO | 604 |
| Wissenschaftseinrichtungen | FW | 500 |
| Spendensammeleinrichtungen | SV | 16 |
| Gesamt | | 1.120 |

Quelle: BMF, Stand Dezember 2011

Der Registrierungscode ist Teil der Registrierungsnummer, die jeder Einrichtung im Rahmen des Spendenbegünstigungsbescheides zugeteilt wird und diese eindeutig identifiziert. Es kam vor, dass Spendenempfänger auf ihren Zahlscheinen die Registrierungsnummern nicht anführten oder andere Namen als jene auf der Homepage veröffentlichten verwendeten. Zeitaufwändige Anfragen beim Finanzamt Wien 1/23 waren die Folge.

(5) Die Finanzämter überprüften die Anträge der Spender im Rahmen der Steuerveranlagungen. Diese Kontrollen waren nach den Angaben der Finanzbediensteten sehr zeitaufwändig; so legte etwa ein Spender seiner Steuererklärung eine Aufstellung mit 125 Spendenzahlungen und die bezughabenden Belege bei.

Die Finanzämter akzeptierten u.a. sowohl Bestätigungen der Spendenempfänger als auch Zahlungsnachweise der Spender. Dabei waren bei Zahlungen knapp vor dem Jahreswechsel mehrfache steuerliche Berücksichtigungen möglich, weil derselbe Sachverhalt irrtümlich in zwei aufeinander folgenden Jahren zu einer doppelten Steuerersparnis führen konnte. Insgesamt stellte der Vollzug der Spendenbegünstigungen aufgrund der Änderungen der Rechtslage und der komplexen Bestimmungen einen Kostentreiber für die Verwaltung dar.

Der Innendienst konnte jene steuerlich wirksamen Spendenbeträge nicht überprüfen, die als Zuwendungen aus dem Betriebsvermögen nicht in den Steuererklärungen ausgewiesen waren.

- 14.2** Die (indirekte) Förderung von Spenden im Steuerrecht und deren Ausweitung trugen erheblich zu einem hohen Verwaltungsaufwand für den Vollzug der immer komplexer werdenden Rechtsvorschriften bei; sie bildeten somit einen Kostentreiber (siehe TZ 12, 13).

Einzelne Begünstigungen

Der RH anerkannte, dass das BMF den gesetzlichen Auftrag zur Einrichtung eines Prüfungsbeirats umsetzte. Er wies allerdings darauf hin, dass das damit verfolgte Ziel einer sachgerechten Steuerung verfehlt wurde, weil die Ausweitung des Begünstigtenkreises mit dem Abgabenänderungsgesetz 2011 ohne einen abschließenden Evaluierungsbericht des Prüfungsbeirats erfolgte.

Weiters bemängelte der RH die unvollständigen und unrichtigen Spendenreporte des BMF sowie die daraus resultierende fehlende Aussagekraft. Das BMF hatte aufgrund der fehlenden Verpflichtung, betriebliche Spenden in der Steuererklärung zu beantragen bzw. auszuweisen, keinen umfassenden Überblick über das tatsächliche steuerlich wirksame Spendenvolumen in Österreich.

Der RH empfahl, das System der Spendenbegünstigungen zum Zweck der Erhöhung der Transparenz zu überdenken.

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

Weiters empfahl der RH dem BMF, darauf hinzuwirken, dass der Prüfungsbeirat die gesetzlich vorgesehenen Evaluierungen durchführt, um zielgerichtet steuern zu können.

Die Spendenreporte des BMF wären vollständig und mit validen Zahlen auf Basis durchgeführter Plausibilitätskontrollen der Veranlagungsergebnisse zu erstellen.

- 14.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Einführung von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten von Spenden ebenso wie das Verfahren zur Geltendmachung von Spenden der politischen Willensbildung entspreche. Es werde die Anregungen des RH, soweit sie die Vollziehung durch das Ressort betreffen, bestmöglich berücksichtigen.*

Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht

Forschungsförderung

Gegenstand der Forschungsförderung

15.1 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.

Der Gesetzgeber anerkannte als Forschungsfreibeträge einen Teil der Aufwendungen

- zur Forschung und experimentellen Entwicklung, welche systematisch und unter Einsatz wissenschaftlicher Methoden durchgeführt wird mit dem Ziel, den Stand des Wissens zu vermehren sowie neue Anwendungen dieses Wissens zu erarbeiten,⁴⁶
- zur Entwicklung oder Verbesserung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen, ausgenommen Verwaltungs- oder Vertriebskosten sowie Aufwendungen für Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens,⁴⁷
- für in Auftrag gegebene Forschung und experimentelle Entwicklung (höchstens 100.000 EUR pro Wirtschaftsjahr).⁴⁸

Die Bemessungsgrundlage für die Forschungsprämie waren Aufwendungen für eigenbetriebliche Forschung sowie Auftragsforschung.

In einer Übersicht stellte sich die Forschungsförderung nach dem EStG 1988 wie folgt dar:

| Tabelle 14: 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 Abgabenkonto |
| 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

⁴⁶ § 4 Abs. 4 Z 4 EStG 1988 i.d.F. vor dem Budgetbegleitgesetz 2011

⁴⁷ § 4 Abs. 4 Z 4a EStG 1988 i.d.F. vor dem Budgetbegleitgesetz 2011

⁴⁸ § 4 Abs. 4 Z 4b EStG 1988 i.d.F. vor dem Budgetbegleitgesetz 2011

Forschungsförderung

15.2 Der RH wies darauf hin, dass durch die Abschaffung der Forschungsfreibeträge bei gleichzeitiger Anhebung der Forschungsprämie das System der steuerlichen Anreize für Investitionen in Forschung und Entwicklung vereinfacht wurde. Damit beseitigte der Gesetzgeber Doppelgleisigkeiten im Verfahren.

Verteilung der Forschungsprämie nach Branchen

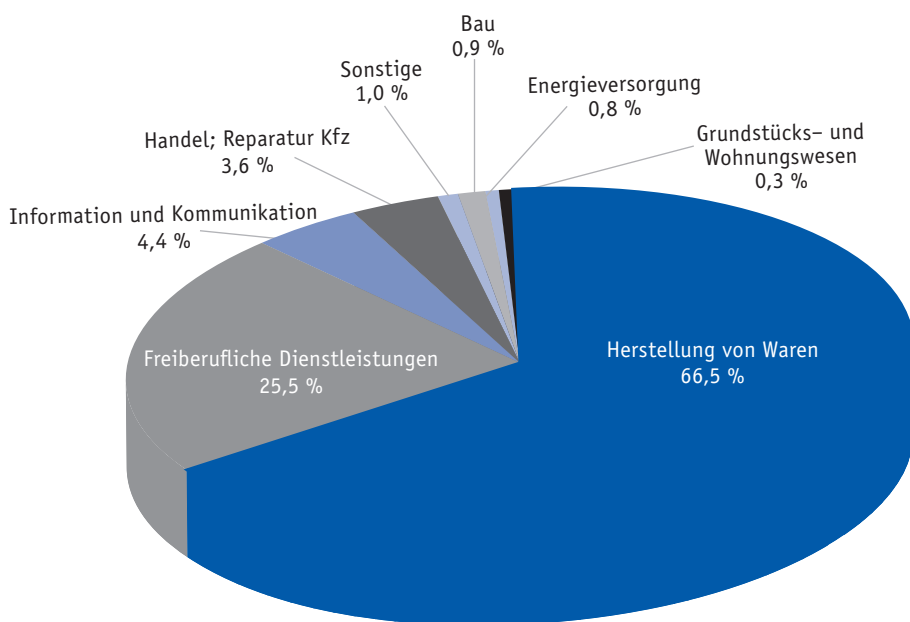
16.1 In den Veranlagungsjahren 2007 bis 2009 nahmen Abgabepflichtige die Forschungsprämie wie folgt in Anspruch:

| Tabelle 15: Forschungsprämie – Anzahl und Beträge | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| Anzahl Abgabepflichtige | 2.738 | 2.900 | 2.816 |
| Beträge in Mio. EUR | 301,72 | 337,97 | 292,20 |

Quelle: BMF, Stand Juli 2011

Für das Veranlagungsjahr 2009 zeigte die Verteilung nach Branchen folgendes Bild:

Abbildung 1: Forschungsprämie 2009 – Verteilung nach Branchen



Quellen: BMF, Stand Juli 2011 bzw. Oktober 2011; Berechnungen des RH

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.

- 16.2** Der RH empfahl, die beantragten Forschungsprämien elektronisch auf die Plausibilität von Forschungstätigkeiten in dafür untypischen Branchen zu überprüfen. Gegebenenfalls wären weitere Unterlagen anzufordern bzw. im Rahmen von Betriebsprüfungen diesbezügliche Kontrollen durchzuführen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien aussagekräftige elektronische Plausibilitätsprüfungen von Forschungstätigkeiten in untypischen Branchen aus Sicht des BMF mit eigenen Ressourcen und fehlender Fachkenntnis im Forschungsbereich kaum durchführbar. Das BMF verwies jedoch auf die mit dem Stabilitätsgesetz 2012 eingetretenen Änderungen, wonach ab 2013 die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) die Plausibilität der Forschungstätigkeit prüfe.*

Vollzug der Anträge auf Forschungsprämie

- 17.1** (1) In allen vom RH überprüften Finanzämtern wurden die Anträge auf Forschungsprämie in gleicher Weise bearbeitet. Die Bediensteten in der Abgabensicherung verbuchten die mit gesondertem – nicht elektronisch unterstütztem – Formular beantragten Prämien auf den jeweiligen Abgabenkonto. 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 Betriebsprüfer⁴⁹ verfügten allerdings – mit ihrer Spezialausbildung im Abgabewesen – über kein breit gestreutes wissenschaftliches Expertenwissen, um feststellen zu können, ob die Voraussetzungen für eine steuerliche Forschungsförderung vorlagen. Probleme bereitete etwa die Beurteilung, ob tatsächlich – wie im EStG 1988 gefordert – die Zielsetzung, den Stand des Wissens zu vermehren sowie neue Anwendungen dieses Wissens zu erarbeiten, gegeben war, oder ob nur bestehendes Wissen den Kundenbedürfnissen angepasst wurde (sogenanntes Customizing).

⁴⁹ Amtsbetriebsprüfer an den Finanzämtern und die Großbetriebsprüfer

Forschungsförderung

(2) Die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) wurde im September 2004 mit dem Ziel gegründet, den Forschungs- und Innovationsstandort Österreich im globalen Wettbewerb zu stärken.

Die FFG förderte mit ihren Programmen jährlich etwa 440 Großbetriebe sowie 950 Klein- und Mittelbetriebe. Die Förderungsanträge beurteilten interne und externe Gutachter; ein Wirtschaftsfachmann prüfte die finanziellen Voraussetzungen und die Verwertbarkeit der Projekte.

In der FFG waren sowohl langjährige Erfahrungswerte im Branchenvergleich als auch technische Expertisen vorhanden, um die Plausibilität der beantragten Forschungsprojekte einschätzen zu können. Den Zeitaufwand für Überprüfungen veranschlagte die FFG mit ein bis acht Stunden je Fall.

(3) 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.

17.2 Der RH empfahl dem BMF, ein Modell für eine Kooperation mit einem Team von wissenschaftlichen Experten zu erarbeiten, um die steuerliche Forschungsförderung rechtskonform und sachgerecht abwickeln zu können.

Weiters wäre es zweckmäßig, die Anträge auf Gewährung sämtlicher Prämien im Einkommensteuerrecht elektronisch einzurichten, um damit eine Verwaltungsvereinfachung zu erzielen und mögliche Übertragungsfehler auszuschließen.

Mit dem 1. Stabilitätsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 22/2012, ausgegeben am 31. März 2012, bestimmte der Gesetzgeber, dass die FFG im Steuerungsverfahren über die Geltendmachung einer Forschungsprämie als Gutachter zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer Forschung und experimentellen Entwicklung vorliegen, beigezogen werden kann.⁵⁰ Diese neue Bestimmung wird mit 1. Jänner 2013 in Kraft treten. Damit wurde die Empfehlung des RH nach einer Kooperation der Finanzverwaltung mit einem Team von wissenschaftlichen Experten während der laufenden Gebarungüberprüfung umgesetzt.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden grundsätzlich alle legislativen Änderungen dahingehend untersucht, ob die Umsetzung in einem elektronischen Verfahren erfolgen sollte und könne. Auf Basis einer Kosten-*

⁵⁰ § 108c Abs. 7 EStG 1988

Nutzen-Analyse sei bisher vorrangig für Massenverfahren, wie bspw. Arbeitnehmerveranlagung, Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuererklärungen etc., eine elektronische Abwicklung implementiert worden. Das BMF sei jedoch – nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen – bestrebt, weitere Prämien bzw. Abgabenarten in die elektronische Übermittlung einzubinden.

Prämie für Auftragsforschung

- 18.1** 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.⁵¹

Die folgende Tabelle zeigt die Inanspruchnahme bzw. die Steuerentlastung durch die Auftragsforschungsprämie in den Veranlagungsjahren 2007 bis 2009:

| Tabelle 16: Prämie für Auftragsforschung – Anzahl und Beträge | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| Anzahl Abgabepflichtige | 226 | 245 | 257 |
| Beträge in Mio. EUR | 1,81 | 1,33 | 1,57 |

Quelle: BMF, Stand Juli 2011

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. Bei seinen Erhebungen stellte der RH fest, dass es sich bei einigen Fällen um irrtümliche Eintragungen handelte. In diesen Fällen standen die Prämien zwar zu, jedoch nicht als Auftragsforschungsprämie.

⁵¹ § 108c Abs. 7 und 8 EStG 1988 i.d.F. des 1. Stabilitätsgesetzes 2012

Forschungsförderung

- 18.2** Der RH empfahl dem BMF, bei betraglich begrenzten Begünstigungen elektronische Sperren vorzusehen. So wäre sichergestellt, dass maximal der vorgesehene Höchstbetrag steuerlich wirksam werden kann.

Er regte auch eine Kontrolle und die gegebenenfalls erforderliche Korrektur jener Fälle an, bei denen Auftragsforschungsprämien über die gesetzlich vorgesehene Höhe gewährt wurden.

Weiters empfahl der RH, die Gewährung sämtlicher Prämien im Einkommensteuerrecht in das elektronische System der Vor- bzw. Nachbescheidkontrollen zu integrieren.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei den Finanzämtern im Jahr 2011 zu Überprüfungs- bzw. Kontrollzwecken eine Liste mit geltend gemachten Prämien für Auftragsforschung für die Jahre 2007 bis 2009 (teilweise 2010) zur Verfügung gestellt worden, weil die Umsetzung einer IT-Unterstützung aus Ressourcengründen nicht möglich gewesen sei.*

Hinsichtlich der Einbindung sämtlicher Prämien in das elektronische System der Vor- bzw. Nachbescheidkontrollen verwies das BMF darauf, dass eine derart umfassende IT-Unterstützung aufgrund begrenzter Ressourcen nur mittelfristig und nach Durchführung einer Machbarkeitsanalyse umsetzbar sei.

- 18.4** Der RH entgegnete, dass eine fehlende IT-Unterstützung zu Mehrbelastungen für die Bediensteten in den Finanzämtern oder zu unerwünschten Kontrolllücken führen kann. Da schon jetzt – wie das BMF selbst zu TZ 20 ausführte – nur begrenzt vorhandenes Personal eingesetzt werden könne, sollte das BMF daher zum Ausgleich einer möglichst umfassenden IT-Unterstützung für die Abgabenverfahren eine um so stärkere Aufmerksamkeit widmen.

Bildungsprämie und Bildungsfreibetrag

- 19.1** (1) Die betrieblichen Bildungsaufwendungen werden im EStG 1988 durch die Inanspruchnahme eines Bildungsfreibetrags bzw. einer Bildungsprämie begünstigt.

Der Bildungsfreibetrag stellt für den Arbeitgeber eine fiktive Betriebsausgabe im Ausmaß von höchstens 20 % der Aufwendungen dar, die ihm von einer von ihm verschiedenen Aus- und Fortbildungseinrichtung in Rechnung gestellt werden.⁵² In den Steuererklärungen ist anzugeben, in welcher Höhe ein Bildungsfreibetrag gewinnmindernd abgezogen wurde.

⁵² § 4 Abs. 4 Z 8 EStG 1988

Im Gegensatz dazu wird die Bildungsprämie auf dem Abgabenkonto des Abgabepflichtigen gutgeschrieben. Sie ist keine steuerpflichtige Betriebseinnahme und führt somit auch zu keiner Aufwandskürzung. Der Arbeitgeber kann sie für Bildungsaufwendungen, die nicht Grundlage für einen Bildungsfreibetrag waren, in Höhe von maximal 6 % in Anspruch nehmen.⁵³ Die Bildungsprämie ist mit einem eigenen Formular beim Finanzamt händisch zu beantragen.

Der Abgabepflichtige hat ein Wahlrecht, ob und in welcher Form er eine Begünstigung für seine Bildungsaufwendungen in Anspruch nimmt.

(2) Die in den Abgabenverfahren 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 des Bildungsfreibetrags bzw. der Bildungsprämie war für die Finanzverwaltung nur durch Anforderung zusätzlicher Unterlagen möglich; dies war standardmäßig nicht vorgesehen.

(3) Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Abgabepflichtige in den Veranlagungsjahren 2007 bis 2009 einen Bildungsfreibetrag bzw. eine Bildungsprämie in Anspruch nahmen:

| Tabelle 17: Anzahl der Abgabepflichtigen, die einen Bildungsfreibetrag bzw. eine Bildungsprämie in Anspruch nahmen | | | |
|---|-------------------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | Anzahl Abgabepflichtige | | |
| Bildungsfreibetrag | 6.979 | 6.387 | 5.787 |
| Bildungsprämie | 23.320 | 24.717 | 24.594 |

Quellen: BMF, Stand Juli 2011 bzw. Oktober 2011; Berechnungen des RH

Daraus resultierten in den Veranlagungsjahren 2007 bis 2009 folgende Steuerentlastungen:

⁵³ § 4 Abs. 4 Z 8 EStG 1988

Forschungsförderung

| Tabelle 18: Steuerentlastung durch Bildungsfreibetrag bzw. Bildungsprämie | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | in EUR | | |
| Steuerentlastung Bildungsfreibetrag (Grenzsteuersatz) | 4.361.328 | 3.511.338 | 2.838.802 |
| Steuerentlastung Bildungsfreibetrag (Durchschnittsteuersatz) | 4.249.440 | 3.413.917 | 2.725.967 |
| Steuerentlastung Bildungsprämie | 21.811.840 | 25.373.265 | 21.350.318 |

Quellen: BMF, Stand Juli 2011 bzw. Oktober 2011; Berechnungen des RH

Die Bildungsprämie hatte sowohl aufgrund der Anzahl als auch der Beträge eine weitaus größere Bedeutung als der Bildungsfreibetrag.

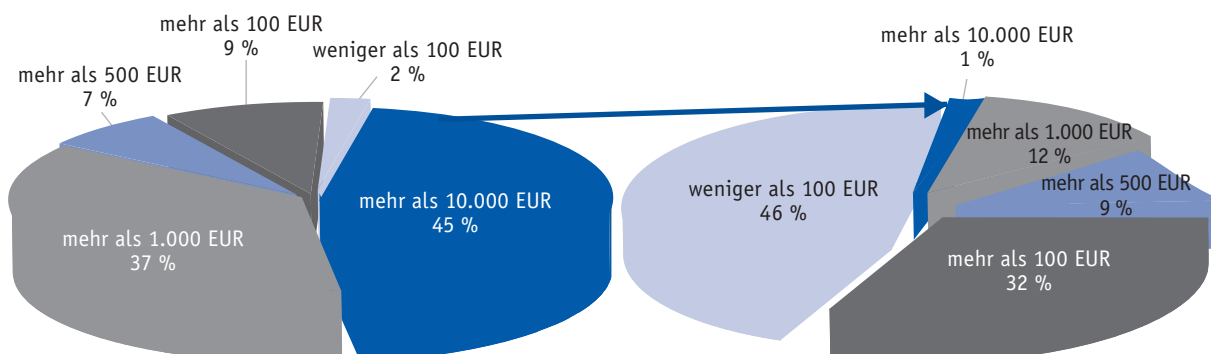
Der RH teilte für das Veranlagungsjahr 2009 die Bildungsprämien, nach der Betragshöhe der Inanspruchnahme, in folgende Wertkategorien ein:

- weniger als 100 EUR
- mehr als 100 EUR
- mehr als 500 EUR
- mehr als 1.000 EUR
- mehr als 10.000 EUR.

Die im Veranlagungsjahr 2009 bei 24.594 Abgabepflichtigen (Abbildung 3) gutgeschriebenen Bildungsprämien in Höhe von 21,35 Mio. EUR (Abbildung 2) verteilten sich wie folgt auf diese Kategorien:

Abbildung 2: Bildungsprämie 2009 – Verteilung nach Beträgen in EUR auf die einzelnen Kategorien

Abbildung 3: Bildungsprämie 2009 – Verteilung nach Abgabepflichtigen auf die einzelnen Kategorien



Quellen: BMF, Stand Juli 2011 bzw. Oktober 2011; RH

Der Großteil der Abgabepflichtigen (rd. 46 %) beantragte für das Veranlagungsjahr 2009 eine Bildungsprämie von weniger als 100 EUR. Rund 1 % der Abgabepflichtigen nahm eine Bildungsprämie von jeweils mehr als 10.000 EUR in Anspruch; dies entsprach einem Gesamtbetrag von rd. 10 Mio. EUR oder rd. 45 % der anerkannten Bildungsprämien.

- 19.2** Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass sich künftig die Begünstigungen für Bildungsaufwendungen nur mehr auf eine der beiden Maßnahmen beschränken. Dies würde zu einer Gesetzes- bzw. Verwaltungsvereinfachung führen.

Weiters wären im Rahmen von Betriebsprüfungen stichprobenweise Überprüfungen der Bemessungsgrundlagen und der Rechtmäßigkeit der in Anspruch genommenen Bildungsprämien bzw. Bildungsfreibeträge durchzuführen.

- 19.3** Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es die legislativen Anregungen des RH gerne in die Überlegungen zu einer Neugestaltung des Einkommensteuergesetzes aufnehmen werde, dies würde aber letztlich der politischen Willensbildung obliegen. Hinsichtlich der Prüftätigkeit bemerkte das BMF, es würde die Finanzämter bzw. die Großbetriebsprüfung dahingehend sensibilisieren, dass auch die Bil-

Forschungsförderung

dungsprämien bzw. Bildungsfreibeträge verstärkt betrachtet bzw. entsprechende Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden sollten.

Sonderausgaben

Topf-Sonderausgaben

20.1 (1) Das EStG 1988⁵⁴ sieht vor, dass bestimmte Sonderausgaben (sogenannte Topf-Sonderausgaben), insbesondere

- Beiträge und Versicherungsprämien zu einer freiwilligen Kranken-, Unfall- oder Pensionsversicherung, Lebensversicherung, freiwilligen Witwen-, Waisen-, Versorgungs- und Sterbekasse, Pensionskasse, betrieblichen Kollektivversicherung bzw. ausländischen Einrichtungen im Sinne des Pensionskassengesetzes,
- Ausgaben zur Wohnraumschaffung oder zur Wohnraumsanierung und
- vor dem 1. Jänner 2011 getätigte Ausgaben natürlicher Personen für die Anschaffung von Genussscheinen und die Erstanschaffung junger Aktien

nur bis zu einem Höchstbetrag von jährlich 2.920 EUR anerkannt werden. Dieser Betrag erhöht sich für Alleinverdiener oder Alleinerzieher auf 5.840 EUR sowie bei mindestens drei Kindern auf 7.300 EUR.

Bis zu einem Gesamtbetrag der Einkünfte von jährlich 36.400 EUR werden Topf-Sonderausgaben mit einem Viertel steuerlich berücksichtigt. Ab 36.400 EUR vermindert sich das Sonderausgabenviertel gleichmäßig, so dass sich ab 60.000 EUR nur mehr ein absetzbarer Betrag in Höhe des Pauschbetrages von 60 EUR ergibt (Einschleifregelung).

(2) Von 2007 bis 2009 entwickelten sich die steuerlich anerkannten Topf-Sonderausgaben folgendermaßen:

⁵⁴ § 18 Abs. 1 und 3 EStG 1988

Tabelle 19: Topf-Sonderausgaben – Anzahl der Fälle

| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| | Anzahl | | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 428.090 | 423.335 | 399.871 | – 6,6 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 1.853.880 | 1.793.551 | 1.707.266 | – 7,9 |
| Gesamt | 2.281.970 | 2.216.886 | 2.107.137 | – 7,7 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Tabelle 20: Topf-Sonderausgaben – Beträge

| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------------|
| | in Mio. EUR | | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 214,53 | 211,66 | 207,48 | – 3,3 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 926,28 | 903,94 | 885,20 | – 4,4 |
| Gesamt | 1.140,81 | 1.115,60 | 1.092,68 | – 4,2 |
| | in EUR | | | |
| durchschnittliche Beträge je Fall | 500 | 503 | 519 | |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Bei der Veranlagung 2009 waren in 55 % aller Fälle Topf-Sonderausgaben enthalten. Diese wurden mit durchschnittlich 519 EUR je Fall steuerlich anerkannt.

Von 2007 bis 2009 waren sowohl die Anzahl der Fälle (– 8 %) als auch die insgesamt steuerlich anerkannten Beträge (– 4 %) rückläufig.

(3) Der RH ermittelte die für den Bürger durchschnittlich wirksame Steuerersparnis durch Topf-Sonderausgaben unter Berücksichtigung des Durchschnitts- und des Grenzsteuersatzes:

Forschungsförderung

| Tabelle 21: Topf-Sonderausgaben – Durchschnittliche Steuerersparnis je Fall | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
| | in EUR | | | in % |
| Durchschnittssteuersatz ¹ | 78 | 83 | 60 | - 23,1 |
| Grenzsteuersatz | 167 | 171 | 178 | + 6,6 |

¹ Jener Steuersatz, der auf der Grundlage des Abgabenbescheides oder des Lohnzettels auf das Einkommen im Durchschnitt anzuwenden ist.

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Die steuerlichen Auswirkungen der Topf-Sonderausgaben waren infolge des Sonderausgabenviertels und der Einschleifregelung im Einzelfall gering. Für 2009 betrug die durchschnittliche Steuerentlastung rd. 60 EUR je Fall (Durchschnittssteuersatz) bzw. rd. 178 EUR je Fall (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).

(4) Bei den Topf-Sonderausgaben fanden aufgrund der in den Finanzämtern vorhandenen Personalressourcen und der geringen steuerlichen Auswirkungen im Einzelfall keine flächendeckenden Kontrollen statt. Durchgeführte Schwerpunktaktionen zeigten jedoch, dass Abgabepflichtige nicht absetzbare Beträge als Topf-Sonderausgaben beantragt hatten.

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

(6) In besonderen, vom Gesetzgeber genannten Fällen sind die als Sonderausgaben abgesetzten Beträge nachzuersteuern.⁵⁵ Aus Gründen der vorhandenen Personalressourcen, des hohen Aufwands und oftmals fehlender Berechnungsgrundlagen unterblieb eine Nachversteuerung.

20.2 Der RH hatte bereits anlässlich seiner Prüfung der Arbeitnehmerveranlagung (Bund 2007/6) darauf hingewiesen, dass die möglichen Lenkungseffekte aufgrund der geringen steuerlichen Auswirkungen im Einzelfall als gering zu werten waren. Der administrative und manipulative Aufwand für die Bürger und die Finanzverwaltung stand in

⁵⁵ § 18 Abs. 4 EStG 1988

keiner Relation zu den finanziellen Auswirkungen. Er hatte daher empfohlen, die Absetzmöglichkeit von Topf-Sonderausgaben zugunsten einer entsprechenden Regelung im Einkommensteuertarif zu überdenken.

Da sich in der Zwischenzeit an den steuerlichen Rahmenbedingungen und Auswirkungen nichts geändert hatte, wiederholte der RH die seinerzeitige Empfehlung.

Bei Beibehaltung der Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben wären verstärkte Überprüfungen im Sinne der Prävention trotz der geringen steuerlichen Auswirkung im Einzelfall zweckmäßig.

20.3 *Laut Mitteilung des BMF werde es die legistischen Anregungen des RH gerne in die Überlegungen zu einer Neugestaltung des Einkommensteuergesetzes aufnehmen, dies würde aber letztlich der politischen Willensbildung obliegen. Hinsichtlich der verstärkten Überprüfung gab das BMF an, es würde dem Grundsatz der Generalprävention mit den bestehenden Prüfvorgaben für die Finanzämter ausreichend Rechnung tragen. Überprüfungsaktionen im Zusammenhang mit der Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben seien künftig nicht geplant. Begrenzt vorhandenes Personal werde in stärker risikobehafteten Kontrollfeldern eingesetzt werden müssen.*

20.4 Der RH erwiderte, dass er die risikobezogenen Überprüfungen der Finanzämter bei nur begrenzt vorhandenem Personal für zweckmäßig hielt. Zur Vermeidung von Kontrolllücken wären jedoch in unregelmäßigen Abständen auch risikoärmere Bereiche schwerpunktartig zu überprüfen.

Kirchenbeitrag

21.1 (1) Verpflichtende Beiträge an gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften können bis zu einem Höchstbetrag von jährlich

- 100 EUR bis zur Veranlagung 2008
- 200 EUR ab der Veranlagung 2009
- 400 EUR ab der Veranlagung 2012

als Sonderausgaben geltend gemacht werden.⁵⁶

⁵⁶ § 18 Abs. 1 Z 5 EStG 1988

Forschungsförderung

(2) Von 2007 bis 2009 entwickelten sich die steuerlich anerkannten Kirchenbeiträge folgendermaßen:

| Tabelle 22: Kirchenbeitrag – Anzahl der Fälle | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
| | Anzahl | | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 472.185 | 472.918 | 433.010 | – 8,3 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 1.612.559 | 1.560.241 | 1.460.931 | – 9,4 |
| Gesamt | 2.084.744 | 2.033.159 | 1.893.941 | – 9,2 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

| Tabelle 23: Kirchenbeitrag – Beträge | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
| | in Mio. EUR | | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 44,21 | 44,48 | 65,82 | + 48,9 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 141,95 | 138,24 | 185,34 | + 30,6 |
| Gesamt | 186,16 | 182,72 | 251,16 | + 34,9 |
| | in EUR | | | |
| durchschnittlicher Kirchenbeitrag je Fall | 89 | 90 | 133 | + 49,4 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Bei der Veranlagung 2009 waren in 50 % aller Fälle Kirchenbeiträge enthalten. Diese wurden mit durchschnittlich 133 EUR je Fall steuerlich anerkannt.

Während sich die Anzahl der Fälle von 2007 bis 2009 um rd. 9 % verringerte, erhöhten sich die steuerlich anerkannten Beträge um 35 %.

(3) Der RH ermittelte die für den Bürger wirksame durchschnittliche Steuerentlastung bei Kirchenbeiträgen unter Berücksichtigung des Durchschnitts- und Grenzsteuersatzes:

Tabelle 24: Kirchenbeitrag – Durchschnittliche Steuerersparnis je Fall

| | 2007 | 2008 | 2009 | Veränderung 2007 bis 2009 |
|-------------------------|--------|------|------|------------------------------|
| | in EUR | | | in % |
| Durchschnittssteuersatz | 15 | 16 | 23 | + 53,3 |
| Grenzsteuersatz | 31 | 32 | 49 | + 58,1 |

Quellen: BMF, Stand Oktober 2011; Berechnungen des RH

Die steuerlichen Auswirkungen der Kirchenbeiträge waren im Einzelfall infolge der geltenden Höchstbeträge gering. 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).

(4) Bei den Kirchenbeiträgen fanden keine flächendeckenden Kontrollen statt.

(5) Aus den in den Veranlagungsverfahren vorhandenen Informationen war nicht immer ersichtlich, ob die Bürger ihre Kirchenbeiträge verpflichtend oder freiwillig gezahlt hatten. Die steuerliche Absetzbarkeit war daher nicht zweifelsfrei feststellbar. Vereinzelt zeigten auch freiwillige Zahlungen auf.

21.2 Der RH wies im Zusammenhang mit der Erhöhung der absetzbaren Kirchenbeiträge auf 400 EUR ab 2012 darauf hin, dass bisher nur durchschnittlich 133 EUR je Fall steuerlich anerkannt wurden.

Er empfahl, die steuerliche Absetzbarkeit von Kirchenbeiträgen im Hinblick auf die beabsichtigten Wirkungen zu evaluieren und nach der Erhöhung (ab der Veranlagung 2012) die Kontrollen zu verstärken.

Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung sollten die Kirchen und Religionsgesellschaften die erhaltenen Kirchenbeiträge der Finanzverwaltung unter Angabe der Sozialversicherungsnummer bzw. der persönlichen Kennnummern der Europäischen Krankenversicherungskarte elektronisch melden. Als Alternative dazu sollte die Finanzverwaltung Kirchenbeiträge nur dann steuerlich anerkennen, wenn die Bürger über Aufforderung eine Bestätigung der Kirche oder Religionsgesellschaft über die Zahlung der verpflichtenden Beiträge vorlegen.

Forschungsförderung

21.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es die legislativen Anregungen des RH gerne in die Überlegungen zu einer Neugestaltung des Einkommensteuergesetzes aufnehmen werde, dies würde aber letztlich der politischen Willensbildung obliegen. Hinsichtlich der verstärkten Kontrollen nach der Erhöhung der absetzbaren Kirchenbeiträge auf 400 EUR gab das BMF an, es würde dem Grundsatz der Generalprävention mit den bestehenden Prüfvorgaben für die Finanzämter ausreichend Rechnung tragen. Überprüfungsaktionen im Zusammenhang mit der Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben seien künftig nicht geplant. Begrenzt vorhandenes Personal werde in stärker risikobehafteten Kontrollfeldern eingesetzt werden müssen. Weiters würde das BMF eine gesetzliche Regelung begrüßen, wonach bezahlte Kirchenbeiträge von Kirchen- und Religionsgemeinschaften elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt würden.*

21.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 20, wonach zur Vermeidung von Kontrolllücken in unregelmäßigen Abständen auch risikoärmere Bereiche schwerpunktmäßig zu prüfen wären.

Kinderfreibetrag

22.1 (1) Ein Ziel der Steuerreform 2009 war es, mit einem Volumen von 510 Mio. EUR Familien steuerlich zu fördern. Ein Teil dieses Familienpakets war die Steuerbegünstigung in Form eines Kinderfreibetrags.⁵⁷ Dieser beträgt 220 EUR jährlich pro Kind, wenn er von einer Person geltend gemacht wird, bzw. je 132 EUR, wenn er von zwei Personen geltend gemacht wird. Mit der Betragsteilung und der damit verbundenen Erhöhung um 44 EUR sollte Frauen ein Erwerbsanreiz geboten werden.

Der Freibetrag kann von drei Personen – Bezieher der Familienbeihilfe, dessen (Ehe-)Partner und allenfalls die unterhaltsverpflichtete Person, der ein Unterhaltsabsetzbetrag zusteht – zu unterschiedlichen Zeitpunkten und ohne Wissen der anderen Beteiligten beantragt werden. Diese Anspruchskonkurrenz hatte in einem bis zu fünf Jahre zurückliegenden Zeitraum⁵⁸ Rückforderungen von 88 EUR beim Erst-Antragsteller bzw. von 132 EUR beim (Ehe-)Partner zur Folge.

Der Kinderfreibetrag ist im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer mit einem eigenen Formular zu beantragen. Viele Anspruchsberechtigte unterließen dies; Gründe dafür waren mangelnde Infor-

⁵⁷ § 106a EStG 1988

⁵⁸ Ein Antrag auf Veranlagung zur Einkommensteuer kann gemäß § 40 EStG 1988 innerhalb von fünf Jahren ab dem Ende des jeweiligen Veranlagungszeitraumes gestellt werden.

mation bzw. die Annahme einer amtswegigen Berücksichtigung ohne gesonderten Antrag.

Unklarheit über die Zuerkennung des Kinderfreibetrags bestand allerdings auch bei den Rechtsanwendern:

- Der Unabhängige Finanzsenat entschied im Juli 2011⁵⁹, dass ein Antrag auf Berücksichtigung des Kinderfreibetrags auch noch nach Rechtskraft des Einkommensteuerbescheids wirksam gestellt werden könne, wenn im Zuge der Veranlagung verabsäumt worden sei, den Anspruch geltend zu machen.
- Demgegenüber teilte das BMF den Finanzämtern in einer Information vom 20. August 2011 mit, dass der Kinderfreibetrag nur für unterhaltsleistende Personen und in diesem Zusammenhang für Personen mit Anspruch auf den Kinderabsetzbetrag von Amts wegen zu berücksichtigen wäre; in allen übrigen Fällen stünde der Kinderfreibetrag nur über Antrag zu. Nach Durchführung der Veranlagung wäre ein solcher Antrag grundsätzlich nicht möglich, außer für Personen, bei denen der Kinderfreibetrag von Amts wegen zu berücksichtigen wäre.

Die Rechtsmeinung des BMF hatte eine Ungleichbehandlung zur Folge, weil bspw. eine alleinerziehende Mutter, die keinen Unterhalt für ihr Kind erhielt, im Gegensatz zu einem Unterhaltspflichtigen den Kinderfreibetrag nachträglich nicht geltend machen konnte.

Die bestehende Rechtsunsicherheit und die Komplexität der Bestimmungen wirkten sich nachteilig auf den Verwaltungsaufwand aus (Beratungsaufwand, Berufungen, Anträge auf Wiederaufnahme des Verfahrens, Anträge auf Aufhebung der Bescheide gemäß § 299 Bundesabgabenordnung).

(2) In den Jahren 2009 und 2010 stellten sich die steuerlich anerkannten Kinderfreibeträge wie folgt dar:

⁵⁹ UFS Wien, GZ RV/1691-W/11 vom 6. Juli 2011

Forschungsförderung

| Tabelle 25: Kinderfreibetrag – Anzahl der Fälle | | | |
|--|----------------|----------------|------------------------------|
| | 2009 | 2010 | Veränderung 2009 bis 2010 |
| | Anzahl | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 158.392 | 73.227 | – 53,8 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 436.510 | 391.585 | – 10,3 |
| Gesamt | 594.902 | 464.812 | – 21,9 |

Quelle: BMF, Stand September 2011

| Tabelle 26: Kinderfreibetrag – Beträge | | | |
|---|--------------------|--------------------|------------------------------|
| | 2009 | 2010 | Veränderung 2009 bis 2010 |
| | in EUR | | in % |
| Einkommensteuerveranlagung | 51.701.848 | 23.593.988 | – 54,4 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 137.049.880 | 122.499.300 | – 10,6 |
| Gesamt | 188.751.728 | 146.093.288 | – 22,6 |

Quelle: BMF, Stand September 2011

Die Anzahl der Fälle war ebenso rückläufig (– 22 %) wie die Beträge (– 23 %). Der steuerlich anerkannte Kinderfreibetrag (Veranlagung 2009) belief sich auf durchschnittlich 317 EUR je Fall und Jahr für ein oder mehrere Kinder.

(3) Mit der Umsetzung des Familienpakets waren umfangreiche Erweiterungen in den IT-Programmen der Finanzverwaltung erforderlich:

- Schaffung einer Grunddatenbank – Informationen über den Bezieher der Familienbeihilfe bzw. des Kinderabsetzbetrags, dessen (Ehe-) Partner, den Unterhaltsleistenden, das Kind sowie deren Verknüpfung
- Einbindung des Antragsformulars in das elektronische Veranlagungsverfahren
- Schaffung von Textbausteinen für Ergänzungsansuchen (Vorhalte) an den Abgabepflichtigen
- Schaffung von Begründungscodes für die Erstellung von automatisierten Bescheidbegründungen

- automatisierte Meldungen an das jeweils zuständige Finanzamt zwecks Bescheidänderung⁶⁰ im Fall von Rückforderungen bei Anspruchskonkurrenz
- Schaffung neuer Risikokriterien für die Vor- und Nachbescheidkontrolle.

(4) Die beantragten Kinderfreibeträge konnten elektronisch nicht verarbeitet werden, solange nicht alle Voraussetzungen erfüllt waren. Bis zur Verarbeitung waren oft umfangreiche und zeitraubende Fehlerberichtigungen und Vorbescheidkontrollen erforderlich. So fand zunächst eine elektronische Erstprüfung der in den Datenbanken angemerkten familiären Beziehungen statt; daraus resultierende Fehlercodes waren die Folge:

Tabelle 27: Anzahl der Fehlercodes im Zusammenhang mit der Prüfung der familiären Beziehungen

| Veranlagung | 2009 | 2010 |
|-------------|---------|--------|
| | Anzahl | |
| Fehlercode | 196.278 | 66.201 |

Anmerkung: Die Veranlagung 2010 war noch nicht abgeschlossen.

Quelle: BMF, Stand September 2011

Obwohl die Sozialversicherungsnummer jedes Kindes im Antrag anzuführen war⁶¹, fehlten diese Angaben oftmals. Die Bediensteten der Finanzverwaltung hatten diesbezügliche Überprüfungen in folgendem Ausmaß durchzuführen:

⁶⁰ § 295a Bundesabgabenordnung

⁶¹ § 106a Abs. 4 EStG 1988

Forschungsförderung

| Tabelle 28: Anzahl der Überprüfungen aufgrund nicht erfasster Sozialversicherungsnummer des Kindes | | |
|---|---------------|---------------|
| | 2009 | 2010 |
| | Anzahl | |
| Einkommensteuerveranlagung | 33.254 | 12.156 |
| Arbeitnehmerveranlagung | 63.188 | 43.177 |
| Gesamt | 96.442 | 55.333 |

Anmerkung: Die Veranlagung 2010 war noch nicht abgeschlossen.

Quelle: BMF, Stand September 2011

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

Vor dem Hintergrund der Komplexität und des hohen Verwaltungsaufwands verwies der RH auf seinen Bericht über familienbezogene Leistungen (Reihe Bund 2011/6), in dem er die unkoordinierte Vielzahl dieser Leistungen kritisierte und empfahl, auf Möglichkeiten der Konzentration und Straffung der Leistungen hinzuwirken.

Der RH empfahl dem BMF zu 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.

Weiters sollte das BMF für eine verpflichtende Angabe der Sozialversicherungsnummern bzw. der persönlichen Kennnummern der Europäischen Krankenversicherungskarte in den Anträgen auf Kinderfreibetrag sorgen.

22.3 *Das BMF nahm laut Stellungnahme die Anregung des RH im Hinblick auf eine Evaluierung zur Kenntnis. Die vom RH geforderte verpflichtende Angabe der Sozialversicherungsnummern bzw. der persönlichen Kennnummern der Europäischen Krankenversicherungskarte könne sich auch nachteilig auf das FinanzOnline-Verfahren der Bürgerinnen und Bürger auswirken; bei Eingabeschwierigkeiten könnten die Bürgerinnen und Bürger wieder auf Papierformulare ausweichen. Weiters würde die Schweiz nicht über eine europäische Sozialversicherungsnummer verfügen.*

Verlustabzug
(Verlustvortrag)

22.4 Der RH erwiderte, dass die Nichtumsetzung einer als sinnvoll erkannten Maßnahme wegen vermeintlicher Nachteile zu einem unerwünschten Verwaltungs-Mehraufwand führte.

23.1 (1) Als Sonderausgaben waren auch Verluste abzuziehen, die in einem vorangegangenen Jahr entstanden und nicht bereits in einem der Vorjahre berücksichtigt worden waren. Dies galt nur, wenn die Verluste durch ordnungsgemäße Buchführung⁶² ermittelt wurden.⁶³ Die bei außerbetrieblichen Einkunftsarten⁶⁴ entstandenen Verluste konnten daher nicht in ein Folgejahr vorgetragen werden. Bei einem Abgabepflichtigen, der den Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben als Gewinn ansetzt, wurden nur die Verluste der vorangegangenen drei Jahre berücksichtigt.⁶⁵ Der Verlustabzug war von Amts wegen sobald wie möglich und im größtmöglichen Umfang vorzunehmen.⁶⁶

Der zeitlich unbegrenzte Verlustvortrag gewährleistete damit im Bereich der betrieblichen Einkunftsarten eine periodenübergreifende Ergänzung der Gewinnermittlung zwecks Besteuerung der Gesamtleistungsfähigkeit.

(2) Bei der Körperschaftsteuer erfolgte der Verlustabzug grundsätzlich IT-unterstützt mit einer elektronischen Verlustdatenbank. Diese war jedoch insofern mangelhaft, als die vorhandenen Daten bei händischen Korrekturen – bspw. nach einer Betriebsprüfung – gelöscht wurden und die Datenbank neu aufzubauen war. Mit einer Adaptierung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sollte dieser Mangel beseitigt werden.

(3) Für die Einkommensteuer bestand keine elektronische Verlustdatenbank; die Berechnung der Verlustabzüge erfolgte daher nicht IT-unterstützt. Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Betriebsveranlagung (Reihe Bund 2007/12) empfohlen, auch für die Einkommensteuer eine IT-unterstützte Verlustdatenbank einzusetzen. Das BMF hatte in seiner Stellungnahme auf ein genehmigtes Projekt verwiesen, das in die Konzeptionsphase gehen würde. Inzwischen hatte das BMF zwar ein diesbezügliches Fachkonzept erstellt, die tatsächliche Umsetzung

⁶² § 2 Abs. 3 Z 1 bis 3 EStG 1988: Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Arbeit und aus Gewerbebetrieb

⁶³ § 18 Abs. 6 EStG 1988

⁶⁴ § 2 Abs. 3 Z 4 bis 7 EStG 1988: Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte

⁶⁵ § 18 Abs. 7 EStG 1988

⁶⁶ BMF, Einkommensteuerrichtlinien 2000, RZ 4504

Forschungsförderung

und Einführung einer elektronischen Verlustdatenbank unterblieben jedoch bis zum Ende der laufenden Gebarungsüberprüfung.

Mangels einer Verlustdatenbank war eine lückenlose amtswegige Berücksichtigung der Vorjahresverluste nicht gewährleistet; sie hing vielmehr von den Angaben in den Steuererklärungen ab.

Die fehlende IT-Unterstützung war eine erhebliche Fehlerquelle. Es war nicht gewährleistet, dass sämtliche prüfungswürdige Fälle kontrolliert wurden. Aufgrund der zeitlich unbeschränkten Vortragsfähigkeit waren nicht mehr alle Berechnungsgrundlagen aktenkundig. Die komplexen und sich ändernden Bestimmungen über den Verlustabzug erforderten überdies einen hohen Arbeitsaufwand. Trotz durchgeführter Überprüfungen kamen irrtümlich falsche Verlustbeträge zum Ansatz – wie etwa bereits ausgeglichene Verluste oder die gesamten Einkünfte.

Zudem war das Risiko von zu Unrecht anerkannten Verlustabzügen infolge hoher Verluste sowie damit verbundener unberechtigter Steuerersparnisse hoch. So blieb bspw. der höchste beantragte Verlustvortrag des Jahres 2009 mit rd. 97 Mio. EUR wegen fehlender adäquater Risikokriterien ebenso ungeprüft wie der von einem Abgabepflichtigen angesetzte Verlustvortrag von rd. 781.000 EUR, der zu einer Steuerersparnis von rd. 276.000 EUR führte. Die Überprüfung eines Verlustvortrages von rd. 740.000 EUR führte allerdings zu einer Kürzung um fast zwei Drittel.

- 23.2** Angesichts des hohen Risikopotenzials, unberechtigte Steuerersparnisse zu erwirken, der bedeutenden steuerlichen Auswirkungen und des hohen Verwaltungsaufwands wäre die Einführung einer Verlustdatenbank für die Einkommensteuer zweckmäßig, um der Komplexität der Bestimmungen in diesem Bereich zu begegnen. Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung an das BMF, für die Einkommensteuer eine IT-unterstützte Verlustdatenbank einzusetzen, mit der eine automatische Berechnung des Verlustes möglich ist.

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.

Weiters sollte das BMF die Risikokriterien für die Überprüfung der Verlustvorträge evaluieren, um zu gewährleisten, dass steuerlich relevante Verluste nicht ungeprüft abgesetzt werden können.



Forschungsförderung

Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht

Schließlich sollte das BMF die Körperschaftsteuer-Verlustdatenbank regelmäßig evaluieren, um die fehlerfreie Funktion sicherzustellen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei ein von der Fachabteilung des BMF erarbeitetes Konzept zur Verlustdatenbank für die Einkommensteuer bisher technisch nicht umgesetzt worden, weil eine automatisierte Verrechnung und Wartung einer Verlustdatenbank aufgrund der komplexen Rechtslage nicht möglich sei. Für die Finanzbediensteten sei ein Excel-Makro als Arbeitsbehelf für Verlustvorträge verfügbar; an einer fachlichen Aktualisierung werde gearbeitet. Das BMF werde die Anregung des RH für eine Evaluierung der Körperschaftsteuerverlustdatenbank aufnehmen.*

**Umgesetzte
Maßnahme**

24 Mit dem 1. Stabilitätsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 22/2012, ausgegeben am 31. März 2012, bestimmte der Gesetzgeber, dass die FFG im Steuerverfahren über die Geltendmachung einer Forschungsprämie als Gutachter zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer Forschung und experimentellen Entwicklung vorliegen, beigezogen werden kann.⁶⁷ Diese neue Bestimmung ist seit 1. Jänner 2013 in Kraft. Damit wurde die Empfehlung des RH nach einer Kooperation der Finanzverwaltung mit einem Team von wissenschaftlichen Experten während der laufenden Gebarungüberprüfung umgesetzt.

⁶⁷ § 108c Abs. 7 und 8 EStG 1988 i.d.F. des 1. Stabilitätsgesetzes 2012

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 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 Einnahmeherausfälle – 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)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(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. Nachscheidkontrollen 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 Krankenkarte 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)





Bericht des Rechnungshofes

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH**



Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|-----|
| Tabellenverzeichnis _____ | 196 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 197 |

BMF
BMG

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Gesundheit

Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 199 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand _____ | 206 |
| Gesellschaftsvertrag _____ | 207 |
| Personalwesen _____ | 210 |
| Leistungserbringung _____ | 223 |
| Organisation und Verwaltung _____ | 228 |
| Informationstechnologie _____ | 237 |
| Wirtschaftliche und finanzielle Situation _____ | 241 |
| Getroffene Maßnahme _____ | 244 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 245 |
| ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____ | 249 |

Tabellen



Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Personalstand | 221 |
| Tabelle 2: Personalaufwand | 222 |
| Tabelle 3: Beratungsaufwendungen | 229 |
| Tabelle 4: Entwicklung des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) | 241 |
| Tabelle 5: Umsätze nach Großkunden | 242 |
| Tabelle 6: Umsätze nach Geschäftsfeldern | 242 |
| Tabelle 7: Übersicht Verzinsung | 243 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| AMZ | Arbeitsmedizinisches Zentrum |
| ASVG | Allgemeines Sozialversicherungsgesetz |
| AT | österreichische Schilling |
| BBG | Bundesbeschaffung GmbH |
| BM... | Bundesministerium ... |
| BMASK | für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz |
| BMF | für Finanzen |
| BMG | für Gesundheit |
| BMGF | für Gesundheit und Frauen |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| etc. | et cetera |
| EUR | Euro |
| exkl. | exklusive |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| k.A. | keine Angabe |
| Mio. | Million(en) |
| o.a. | oben angeführt |
| ÖBB | Österreichische Bundesbahnen |
| ÖGB | Österreichischer Gewerkschaftsbund |
| PKW | Personenkraftwagen |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |

Abkürzungen



| | |
|------|--|
| u.a. | unter anderem |
| USt | Umsatzsteuer |
| VAEB | Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit

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.

KURZFASSUNG

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)

Kurzfassung

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-Umsetzung¹ – 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

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

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)

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)

Kurzfassung

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)



Kurzfassung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbHOrganisation und
Verwaltung

Beratungsleistungen

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 Gebarungüberprüfung 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)

Kurzfassung

Vereinzelt 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)



Kurzfassung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

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)

| Kenndaten zur Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH | | | | | | |
|---|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Eigentümer | 66 % Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau 34 % ÖBB-Shared Service Center Gesellschaft mbH | | | | | |
| Stammkapital | 875.000 EUR | | | | | |
| Unternehmensgegenstand | Anbieten und Erbringen von Präventivdienstleistungen im Sinne des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes, BGBl. 450/1994 i.d.g.F. | | | | | |
| Gebarung | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | in 1.000 EUR | | | | | |
| Anlagevermögen | 560 | 440 | 402 | 406 | 338 | 423 |
| Umlaufvermögen | 2.027 | 2.361 | 2.858 | 3.265 | 3.379 | 4.054 |
| davon | | | | | | |
| – Kassenbestand, Schecks, Guthaben bei Kreditinstituten | 263 | 594 | 637 | 1.509 | 1.878 | 2.102 |
| Bilanzsumme | 2.611 | 2.821 | 3.286 | 3.741 | 3.800 | 4.568 |
| Umsatzerlöse | 6.955 | 6.664 | 7.789 | 7.719 | 7.833 | 8.318 |
| Personalaufwand inkl. Fremdpersonal | 5.027 | 4.820 | 5.610 | 4.989 | 5.258 | 5.449 |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit | – 175 | 69 | 157 | 669 | 364 | 529 |
| | Anzahl | | | | | |
| Mitarbeiter | 77,1² | 58,9¹ | 62,7¹ | 61,1¹ | 61,2¹ | 61,8¹ |
| Werkvertragsnehmer² | k.A. | 97 | 112 | 101 | 119 | 129 |

¹ in Vollzeitäquivalenten

² in Köpfen; Jahresdurchschnitt

Quellen: Geschäftsberichte Wellcon

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2012 die Gebarung der Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH (Wellcon).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung, der finanziellen Lage, des Personaleinsatzes und der Verwaltungsstruktur der Wellcon. 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.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2006 bis 2011.

Zu dem im November 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF, das BMG, die VAEB und die Wellcon im Jänner 2013 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Gesellschaftsvertrag

2.1 (1) Die Wellcon wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 5. November 1997 gegründet.

Das Unternehmen erbringt vor allem Dienstleistungen in den Bereichen Arbeitsmedizin sowie betriebliche Gesundheitsförderung. Die Wellcon betreibt fünf Arbeitsmedizinische Zentren (AMZ) in Wien, Linz, Innsbruck, Graz und Villach.

(2) Am Stammkapital von 872.074,01 EUR² hielt die damalige Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen (VAöE)³ einen Anteil von 505.802,93 EUR, die damaligen Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB)⁴ einen Anteil von 296.505,16 EUR und eine überparteiliche Interessenvertretung unselbstständiger Erwerbstätiger einen Anteil von 69.765,92 EUR. Die Anteile wurden zunächst nur zur Hälfte eingezahlt.

In der außerordentlichen Generalversammlung vom 26. März 2003 wurde das Stammkapital auf 875.000 EUR erhöht.

(3) Im Jahr 2006 verkaufte die Interessenvertretung ihre Anteile an die nunmehrige Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) um 69.164,08 EUR.⁵

(4) Seither ist die VAEB am Stammkapital (875.000 EUR) mit 66 % und die ÖBB-Shared Service Center Gesellschaft mbH mit 34 % beteiligt; Stammeinlagen der Gesellschafter von insgesamt 10.448,98 EUR sind noch ausständig.

² Dies entsprach 12.000.000 ATS.

³ Sie wurde ab 1. Jänner 2005 mit der Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues zur Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) zusammengeführt (§ 538h ASVG).

⁴ In Folge ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, dann ÖBB-Shared Service Center Gesellschaft mbH

⁵ Bescheid BMGF vom 9. Oktober 2006; Genehmigung der Beschlüsse des Vorstandes der VAEB vom 10. Mai 2006 und 27. Juni 2006 betreffend den Ankauf der Gesellschaftsanteile zum Preis von 69.164,08 EUR.

Gesellschaftsvertrag

2.2 Der RH wies darauf hin, dass das Stammkapital von 875.000 EUR nicht zur Gänze eingezahlt war; insgesamt waren noch Stammeinlagen der Gesellschafter von 10.448,98 EUR ausständig.

2.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ausstehende Stammeinlage bereits einbezahlt worden sei.*

3.1 Die Geschäftsführer hatten für bestimmte im Gesellschaftsvertrag angeführte Geschäfte und Maßnahmen die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen. Die dafür geltenden Wertgrenzen unterlagen einer Wertsicherung. Ausgangsbasis für die Wertsicherung war die im Monat Dezember 1996 verlautbarte Indexzahl. Dabei sind die Änderungen solange nicht zu berücksichtigen, als sie 10 % des bisher maßgebenden Betrages nicht übersteigen. Bei Überschreitung wird die gesamte Veränderung berücksichtigt. Die neue Indexzahl ist jeweils die Ausgangsbasis für die Errechnung der weiteren Änderungen und ist auf ganze 100 EUR zu runden.

Die aufgrund der Indexregelungen jeweils gültigen Wertgrenzen waren nicht dokumentiert.

Dieser Zustimmungsvorbehalt galt z.B. auch für „Werk- und freie Dienstverträge, wenn der Werklohn 109.000 EUR übersteigt sowie unabhängig von dieser Betragsgrenze, falls die finanziellen Verpflichtungen der Gesellschaft aus in diesem Geschäftsjahr abgeschlossenen Werk- und freien Dienstverträgen in ihrer Gesamtheit 109.000 EUR überschreiten“.⁶

Nach Auslegung der Wellcon war die Genehmigung nur dann einzuholen, wenn die Honorarsumme der Verträge mit einer Person die Grenze von 109.000 EUR überschritt.

3.2 Der RH vertrat im Gegensatz zur Wellcon die Ansicht, dass unter „Gesamtheit“ die Summe aller neu in einem Geschäftsjahr abgeschlossenen Werk- und freien Dienstverträge zu verstehen ist. Die Bestimmung betreffend die Wertgrenzen für Werk- und freie Dienstverträge war jedenfalls problematisch, weil bei freien Dienstverträgen die Honorarsumme oft erst am Jahresende feststand. Er kritisierte die unklare Regelung zu den Werkverträgen und freien Dienstverträgen im Gesellschaftsvertrag. Der RH empfahl daher, diese Bestimmung zu überarbeiten.

⁶ Gesellschaftsvertrag Artikel VI, Die Geschäftsführung, Punkt 6, m)

Der RH regte überdies an, die Wertgrenzen entsprechend den Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag regelmäßig zu berechnen und zu dokumentieren.

3.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon sei eine Neufassung dieser Bestimmungen in Ausarbeitung.*

4.1 Generalversammlungen fanden zweimal im Jahr im Zusammenhang mit der Genehmigung des Jahresabschlusses sowie des Budgets statt. Die Vertreter der Aufsichtsbehörden (BMG, BMF) nahmen in Ausübung ihrer Aufsicht daran teil.

Gemäß Gesellschaftsvertrag⁷ können Gesellschafterbeschlüsse in Generalversammlungen oder schriftlich im Umlaufweg gefasst werden. Wichtige Beschlüsse, wie die Bestellung von Geschäftsführern oder die Auflösung ihrer Dienstverhältnisse oder die Erneuerung der IT-Ausstattung, wurden seit dem Jahr 2004 oftmals in Form von Umlaufbeschlüssen gefasst. Für den Zeitraum 16. Mai 2007 bis 3. März 2011 wurden dem RH 26 Umlaufbeschlüsse vorgelegt; den Vertretern der Aufsichtsbehörden wurden diese Umlaufbeschlüsse im Allgemeinen nicht zur Kenntnis gebracht.

4.2 Der RH vermerkte kritisch, dass die Wellcon Umlaufbeschlüsse – auch zu wesentlichen Fragen – den Aufsichtsbehörden nicht vorlegte, so dass diese ihrer Aufsichtspflicht nicht nachkommen konnten. Er empfahl, sämtliche Umlaufbeschlüsse vor ihrer Umsetzung den Vertretern der Aufsichtsbehörden vorzulegen.

4.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon werde diese Empfehlung ab 2013 umgesetzt; ein entsprechendes Formblatt sei in Ausarbeitung.*

Das BMF begrüßte im Hinblick auf die Wahrnehmung der finanziellen Bundesaufsicht ausdrücklich die Empfehlung des RH.

⁷ Gesellschaftsvertrag, Artikel VII, Gesellschafterbeschlüsse

Personalwesen

Bestellung der Geschäftsführer

Allgemeines

- 5 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. Beratungsverträge, 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 – vorgesehen.

Zum Teil unterblieben die erforderlichen Ausschreibungen bzw. Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Geschäftsführerbestellungen. Zielvereinbarungen hatten nicht immer objektiv bewertbare Ziele zum Inhalt. Allenfalls festgestellte Mängel werden nachstehend gesondert angeführt.

Geschäftsführung bis 2006

- 6.1 Mit 29. Dezember 2004 wurde neben dem seit 1. Jänner 1998 bestellten Geschäftsführer eine weitere handelsrechtliche Geschäftsführerin⁸ zunächst befristet bis Ende des Jahres 2005 eingesetzt. Ihr Vertrag wurde am 11. November 2005 bis Ende 2009 verlängert. Sie erhielt einen jährlichen Bruttobezug von 95.951,80 EUR (für die Tätigkeit als Geschäftsführerin) und 19.470,22 EUR (für die Tätigkeit als ärztliche Leiterin). Abhängig von der Zielerreichung war eine Bonifikation von höchstens 20 % des Geschäftsführerbezugs vereinbart.

Mit Umlaufbeschluss vom 10. Mai 2006 wurde der Vertrag des seit 1. Jänner 1998 bestellten Geschäftsführers einvernehmlich mit 30. Juni 2006 vorzeitig aufgelöst; sein Vertrag wäre noch bis Ende 2007 gelaufen. Der Geschäftsführer bezog seit dem Jahr 2004 ein Jahresgehalt von 94.760 EUR – valorisiert wie die Bezüge der ÖBB–Angestellten; abhängig von der Zielerreichung war eine Bonifikation von höchstens 20 % seines Bezugs vereinbart. Neben der gesetzlichen Abfertigung von drei Monatsbezügen erhielt er noch eine freiwillige Abfertigung in Höhe eines Monatsbezugs für seinen Einsatz beim Aufbau und für die erfolgreiche Führung des Unternehmens. Außerdem erhielt er eine Bonifikation von 20.330 EUR.

⁸ mittels Umlaufbeschlusses der Gesellschafter vom 16. Dezember 2004

- 6.2** Der RH vermerkte kritisch, dass die vorzeitige Vertragsauflösung neben der Bonifikation von 20 % eine freiwillige Abfertigung in Höhe von einem Monatsbezug nach sich zog.

Geschäftsführung ab 2006

- 7.1** (1) Als Nachfolger wurde für den Zeitraum 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2010 der frühere Obmann der VAEB zum handelsrechtlichen Geschäftsführer bestellt⁹. Als jährlicher Bruttobezug wurden 115.422,02 EUR vereinbart; die Bonifikation sollte höchstens 20 % betragen. Sein Dienstverhältnis zu den ÖBB sollte weiter bestehen bleiben, der Geschäftsführerbezug von den ÖBB ausgezahlt und von der Wellcon refundiert werden.

(2) Im Februar 2007 erhoben beide Geschäftsführer in E-Mails an den Obmann der VAEB wechselseitige Vorwürfe hinsichtlich Verfehlungen in der Ausübung der Geschäftsführung sowie Nichteinhaltung von Vorgaben, die den Bestand der Gesellschaft gefährden können. Daraufhin beauftragten die beiden Eigentümer die Konzernrevision der ÖBB und die Interne Revision der VAEB mit einer gemeinsamen Prüfung der Wellcon.

Der Prüfungsbericht vom 19. April 2007 bestätigte, dass ein Teil der wechselseitig erhobenen Vorwürfe den Tatsachen entsprach, der Konflikt der Geschäftsführer das Unternehmen polarisierte und den Bestand des Unternehmens gefährdete. Weiters wurden wesentliche Mängel in den Geschäftsprozessen sowie im Controlling und Reportingsystem festgestellt.

(3) In der Sitzung der Generalversammlung vom 7. Mai 2007 boten die beiden Geschäftsführer ihren Rücktritt an. Die bisherige Geschäftsführerin sollte ab 1. Juli 2007 einen Anstellungsvertrag als Ärztliche Leiterin der Wellcon erhalten. Dieser Vertrag wurde erst im Februar 2008 abgeschlossen; bis Ende des Jahres 2007 bezog sie weiterhin das um 61 % höhere Gehalt als Geschäftsführerin. Der Vertrag mit dem anderen Geschäftsführer wurde per 31. Mai 2007 gekündigt.

(4) Die damalige ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH stellte der Wellcon für die Zurverfügungstellung dieses Geschäftsführers für die Zeit vom 1. Juli 2006 bis 31. Oktober 2007 (inkl. Kündigungsfrist) einen Betrag von 222.869,78 EUR (inkl. 20 % USt) am 15. April 2008 in Rechnung.

⁹ mittels Umlaufbeschlusses vom 10. Mai 2006

Personalwesen

7.2 Der RH vermerkte kritisch, dass die im Stellenbesetzungsgesetz vorge-sehene Ausschreibung der Funktion des Geschäftsführers unterblieb. Weiters wies er auf die hohen Kosten hin, die der Wellcon für die Tätigkeit des von den ÖBB zur Verfügung gestellten Geschäftsführers in Rechnung gestellt wurden.

Er bemängelte außerdem, dass durch die verspätete Umsetzung der von den Eigentümern beschlossenen Vertragsänderung mit der frü-heren Geschäftsführerin im zweiten Halbjahr 2007 Mehrausgaben für die Wellcon von 23.527,70 EUR entstanden.

Interimistische Geschäftsführung 2007

8.1 Die Generalversammlung vom 7. Mai 2007 beschloss, den Geschäfts-führer eines bereits im Bereich der Wellcon tätigen Beratungsunter-nehmens ab 16. Mai 2007 befristet bis Ende des Jahres 2007 als neuen Geschäftsführer der Wellcon zu bestellen und mit ihm – spätestens ab 1. Juni 2007 – einen entsprechenden Anstellungsvertrag abzuschlie-ßen. Er sollte den Eigentümern monatlich, erstmals am 15. Juni 2007, einen schriftlichen Bericht über die personelle und wirtschaftliche Situ-ation der Wellcon vorlegen.

Dieser Beschluss wurde jedoch nicht vollinhaltlich umgesetzt:

- Anstelle des Anstellungsvertrags schlossen die Eigentümervertre-ter am 6. Juli 2007 mit dem bereits erwähnten Beratungsunter-nehmen ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens einen Ber-atungsvertrag ab, mit dem es u.a. vom 16. Juli 2007 bis Ende des Jahres 2007 seinen Geschäftsführer der Wellcon als Geschäftsfüh-rer zur Verfügung stellte. Für die Geschäftsführung und Beratung betrug das Honorar 20.000 EUR pro Monat, von Mitte Mai 2007 bis Jahresende 2007 somit insgesamt 150.000 EUR. Außerdem wurde ein Erfolgshonorar von 25 % des Jahresgewinns der Wellcon ver-einbart; für den 200.000 EUR übersteigenden Teil des Jahresgewinns sollte sich das Erfolgshonorar auf 12,5 % reduzieren. Für die Berechnung des Erfolgshonorars war der Jahresgewinn um allfällige Zah-lungen an die vorherigen Geschäftsführer nach dem 16. Mai 2007 zu bereinigen.
- Laut Auskunft der Eigentümer bzw. der Wellcon wurden die ver-einbarten monatlichen schriftlichen Berichte nicht vorgelegt.

Mit Honorarnote vom 29. April 2008 legte das Beratungsunternehmen eine Honorarnote für den Geschäftsführerbonus für das Jahr 2007 sowie für die Tätigkeit zweier Mitarbeiter¹⁰ von 90.000 EUR; Berechnungsgrundlagen für den Geschäftsführerbonus fehlten.

- 8.2** Der RH beanstandete die hohen Kosten für die interimistische Geschäftsführung in Form des Beratungsvertrages vom 6. Juli 2007, der unter Missachtung der Vergabevorschriften zustande gekommen war.

Nach Auffassung des RH hätte der Betrag von 90.000 EUR nicht ausbezahlt werden dürfen, weil dafür keine nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen vorhanden waren. Das Erfolgshonorar sollte nämlich laut Vereinbarung 25 % des Jahresgewinns betragen, der Jahresgewinn 2007 betrug aber nur 61.717,56 EUR. Der RH empfahl, intern die Möglichkeit einer Rückforderung zu prüfen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon werde die rechtliche Möglichkeit der Rückforderung 2013 in Abstimmung mit den Gesellschaftern nochmals geprüft.*

Geschäftsführung ab 2008

- 9.1** (1) Nach einer öffentlichen Ausschreibung und unter Beiziehung eines externen Personalberaters bestellte die Wellcon¹¹ ab 1. Jänner 2008 einen neuen Geschäftsführer befristet auf drei Jahre. Die in § 5 des Stellenbesetzungsgesetzes vorgesehene Veröffentlichung seines Namens und der Namen aller Personen, die an der Entscheidung über die Besetzung mitgewirkt haben, unterblieb.

Der Vertrag des Geschäftsführers sah u.a. Folgendes vor:

- Das Jahresbruttogehalt betrug 100.030 EUR, wertgesichert wie die Bezüge in der Gehaltsgruppe F III nach der Dienstordnung für Sozialversicherungsangestellte.
- Die freiwillige Abfertigung sollte nach Vollendung des 1. Dienstjahrs 6 %, des 2. Dienstjahrs 12 %, des 3. Dienstjahrs 18 % und des vierten Dienstjahrs 28 % des Jahresbruttogehalts betragen.

¹⁰ Anzumerken ist, dass für die Tätigkeit dieser Mitarbeiter bereits am 27. Februar 2008 ein Betrag von 11.493,75 EUR in Rechnung gestellt und am 14. August 2008 wieder gutgeschrieben wurde.

¹¹ mit Umlaufbeschluss vom 13. November 2007

Personalwesen

- Eine Kündigung war zum Ende eines jeden Kalenderhalbjahrs unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist möglich.
- Für Diensterfindungen galten die Bestimmungen des Patentgesetzes 1970 und damit der Anspruch auf ein gesondertes Entgelt.
- Bei Zielerreichung von 100 % gebührte eine Bonifikation von 20 % des Jahresbruttogehalts; bei Über- oder Unterschreitung war sie entsprechend zu aliquotieren. Im Rahmen einer Zielvereinbarung sollte jährlich im Vorhinein, spätestens bis Ende des ersten Quartals des Geschäftsjahres, schriftlich ein Zielkatalog mit objektiv bewertbaren Zielen vereinbart werden. Wenn keine entsprechende Vereinbarung zustande kam, galt ein Grad der Zielerreichung von 40 %.
- Die Hälfte der für eine Zielerreichung von 100 % gebührenden Bonifikation war in 14 gleichen Teilbeträgen gemeinsam mit dem laufenden Monatsbezug auszuzahlen. Diese Akontierung sollte ab Beginn jeden Geschäftsjahres solange ruhen, bis eine Zielvereinbarung für das betreffende Geschäftsjahr schriftlich getroffen wurde.

Obwohl die Zielvereinbarung für das Geschäftsjahr 2008 erst am 19. November 2008 zustande kam und die Akontierung hätte ruhen müssen, wurden dennoch monatlich 10 % des Gehalts als Abschlagszahlung auf die Bonifikation ausbezahlt. Im April 2010 beschlossen die Gesellschafter, dem Geschäftsführer für das Jahr 2009 zusätzlich zum Bonus von 22.382,44 EUR eine einmalige Sonderbonifikation von 7.000 EUR zu gewähren.

Für die Geschäftsjahre 2010/2011 wurden termingerecht¹² neue Zielfelder vereinbart; 50 % des Bonusbetrages entfielen auf das Zielfeld „(Neu)Positionierung der Fa. Wellcon-Integrative Geschäfts- und Gesundheitspolitik“, das keine objektiv bewertbaren Ziele enthielt.

Mit Vereinbarung vom 27. August 2010 wurde das Dienstverhältnis einvernehmlich mit Ende Oktober 2010 aufgelöst. Es wurde der volle Jahresbonus und die freiwillige Abfertigung für volle drei Jahre von 18 % eines Jahresbruttobezugs gewährt.

(2) Um die Vertretung der Gesellschaft nach dem Ausscheiden des bisherigen Geschäftsführers mit Ende Oktober 2010 weiterhin sicherzustellen, bestellte die Wellcon die bisherige wirtschaftliche Leiterin für das letzte Quartal 2010 zur Prokuristin.

¹² am 25. März 2010

(3) Nach einer öffentlichen Ausschreibung und unter Beiziehung eines externen Personalberaters bestellte die Wellcon¹³ ab 1. Jänner 2011 – erneut ohne Veröffentlichung im Sinne des § 5 des Stellenbesetzungsgesetzes – die interimistisch mit der Geschäftsführung betraute Prokuristin als Geschäftsführerin vorerst befristet auf zwei Jahre. Eine Verlängerung um weitere drei Jahre war vertraglich vorgesehen.

Für ihre Bezüge und deren Wertsicherung, die Kündigungsfrist, Diensterfindungen und die Bonifikationen galten ähnliche Regelungen wie für ihren Vorgänger; auch die letzte Zielvereinbarung wurde übernommen. Der Vertrag sah aber keine freiwillige Abfertigung oder Akontierungen auf Bonuszahlungen vor.

9.2 Der RH mahnte die Einhaltung der im Stellenbesetzungsgesetz vorgesehenen Veröffentlichungspflicht ein und bemängelte, dass im Jahr 2008 die monatlichen Akontierungen auf die Bonuszahlungen nicht vertragsgemäß bis zum Abschluss der Zielvereinbarung am 19. November 2008 ruhend gestellt wurden.

Der RH empfahl der Wellcon, ihre Verträge mit den Geschäftsführern (und leitenden Ärzten) nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer best practice–Umsetzung¹⁴ – auszugestalten.

Er bemängelte, dass folgende Regelungen in den Verträgen der Geschäftsführer großzügiger waren als in der Vertragsschablonenverordnung vorgesehen:

- freiwillige Abfertigung,
- Kündigungsmöglichkeit nur zum Halbjahr statt zum Quartalsende,
- Gewährung eines Bonus von 40 % auch ohne Abschluss einer Zielvereinbarung,
- kein Ausschluss des Anspruchs auf ein gesondertes Entgelt für Diensterfindungen.

Die vorgesehene Valorisierung der Bezüge erachtete der RH ebenfalls als zu großzügig; eine allfällige Bezugsanpassung sollte durch Beschluss der Gesellschafter erfolgen und mit dem Anpassungsfaktor gemäß dem Bezügebegrenzungs-gesetz begrenzt sein.

¹³ mit Umlaufbeschluss vom 9. Dezember 2010

¹⁴ Bericht des RH über Managerverträge, Reihe Bund 2011/7

Personalwesen

Nach Auffassung des RH sollten die Zielvereinbarungen, wie in den Anstellungsverträgen vorgesehen, 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.

9.3 *Die Wellcon sagte in ihrer Stellungnahme zu, künftig neue Vertragsabschlüsse nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes zu gestalten. Allfällige Bezugsanpassungen sollten unter Einhaltung der gesetzlichen Beschränkungen erfolgen.*

Bonuszahlungen an angestellte Ärzte

10.1 Im Vertrag mit der ärztlichen Leiterin war ein variabler Gehaltsanteil von maximal 11.200 EUR, abhängig vom Grad der Zielerreichung, vorgesehen. Für das Jahr 2009 wurde im Juni 2009 eine Zielvereinbarung abgeschlossen und 7.200 EUR im September 2009, der Rest im Juli 2010 ausbezahlt. Für die Jahre 2010 und 2011 wurden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen, die Bonifikationen aber dennoch ausbezahlt.

Mit der Leiterin des Arbeitsmedizinischen Zentrums (AMZ) in Innsbruck schloss die Wellcon im April 2011 eine Zielvereinbarung für das Jahr 2011 ab; danach sollte der Bonus höchstens 13.440 EUR betragen und in zwölf – nicht rückerstattbaren – Akontozahlungen zu 1.120 EUR laufend (ab April 2011) ausbezahlt werden. Hingegen sah die ebenfalls im April 2011 mit dem Leiter des AMZ in Graz geschlossene Zielvereinbarung vor, dass der Bonus von 6.000 EUR im Folgejahr erst nach Feststellung des Jahresabschlusses in sieben Teilbeträgen bis Dezember ausbezahlt werden sollte.

10.2 Der RH kritisierte, dass Bonifikationen ohne Abschluss von Zielvereinbarungen bzw. nicht rückerstattbare Akontozahlungen auf den vollen Jahresbonus ausbezahlt wurden. Er wies darauf hin, dass variable Bezugsbestandteile – entsprechend den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes und der Vertragsschablonenverordnung – ausschließlich den Erfolg der Manager abgelten. Dieser kann definitionsgemäß erst ex-post bestimmt werden. Daher wiederholte er seine Empfehlung, wonach Zielvereinbarungen jedenfalls vor jedem Leistungszeitraum festzulegen und die Bonifikationen erst nach Evaluierung der vereinbarten Ziele auszuzahlen wären.

10.3 Die Wellcon sagte in ihrer Stellungnahme zu, künftig neue Vertragsabschlüsse nach den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes zu gestalten. Allfällige Bezugsanpassungen sollten von der Geschäftsführung im Rahmen des von den Gesellschaftern genehmigten Budgets unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

Bonuszahlungen an
Werkvertragsärzte

11.1 (1) Mit einem auf Werkvertragsbasis angestellten Arzt vereinbarte die Wellcon ab Jänner 2009 einen pauschalen Stundensatz von 45 EUR. Ab Juli 2009 wurde der Stundensatz auf 50 EUR erhöht. Darüber hinaus sollte er für den Fall der Ableistung von 75 % der bei BBG¹⁵-Kunden oder 100 % der bei privaten Kunden beauftragten Stunden eine Bonuszahlung von zusätzlich 5 EUR pro geleisteter Arbeitsstunde erhalten.

Ab 1. November 2010 wurde der Stundensatz auf 60 EUR erhöht. Die Bonuszahlung von zusätzlich 5 EUR sollte nunmehr gebühren, wenn die bei BBG-Kunden im Burgenland und in Niederösterreich beauftragten Stunden vollständig abgeleistet wurden.

Im Jahr 2010 erbrachte er im Bereich der BBG-Kunden 1.312,20 Stunden; zugeteilt wurden ihm 2.092,42 Stunden. Dennoch erhielt er für insgesamt 1.727,70 geleistete Stunden¹⁶ einen Bonus von 8.638,50 EUR.

Im Jahr 2011 wurden ihm 2.251,29 Stunden im Bereich der BBG-Kunden zugeteilt; davon erbrachte er 1.521,13 Stunden. Dennoch erhielt er für insgesamt 1.767,13 geleistete Stunden¹⁷ einen Bonus von 8.835,65 EUR.

(2) Mit einer auf Werkvertragsbasis angestellten Ärztin vereinbarte die Wellcon im Februar 2008 einen pauschalen Stundensatz von 45 EUR. Darüber hinaus sollte sie für den Fall der vollständigen Ableistung der beauftragten Stunden eine Bonuszahlung von zusätzlich 5 EUR pro geleisteter Arbeitsstunde erhalten.

Im Jahr 2010 wurden ihr 1.282,58 Stunden zugeteilt; sie leistete 1.177,90 Stunden. Sie erhielt einen Bonus von 5.141,75 EUR für 1.028,35 Stunden; das war die Summe über jene Stunden, die sie je zugeteilter Dienststelle vollständig erbrachte.

¹⁵ Bundesbeschaffung GmbH

¹⁶ 1.312,20 Stunden bei BBG-Kunden, 415,50 Stunden bei anderen Kunden

¹⁷ 1.521,13 Stunden bei BBG-Kunden, 246 Stunden bei anderen Kunden

Personalwesen

- 11.2** Der RH bemängelte, dass beide Ärzte Bonuszahlungen erhielten, obwohl die vertraglichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Er wies darauf hin, dass nach dem klaren Wortlaut der Verträge die Bonuszahlungen nicht gebührt hätten. Er empfahl, intern die Möglichkeiten von Rückforderungen zu prüfen.
- 11.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon würden Rückforderungsmöglichkeiten im Jahr 2013 überprüft.*

Verträge mit Sicherheitsfachkräften

- 12.1** (1) Im Juni 2006 schloss die Wellcon mit zwei Sicherheitsfachkräften Werkverträge zur Übernahme der sicherheitstechnischen Aufgaben gemäß ArbeitnehmerInnenschutzgesetz für ihre Arbeitsstätten in Wien ab; beabsichtigt war aber die Betreuung der Arbeitsstätten der Kunden der Wellcon.

Das Honorar sollte für beide 43 EUR pro Stunde (exkl. USt) betragen; die Auszahlung sollte in vier gleich hohen Teilbeträgen jeweils am Quartalsende erfolgen. Eine Sicherheitsfachkraft sollte 350 Stunden pro Jahr, die zweite 750 Stunden pro Jahr erbringen.

(2) Ab 1. Jänner 2010 erhielt die zweite Sicherheitsfachkraft¹⁸ zusätzlich einen Dienstvertrag für die Tätigkeit als gewerberechtlicher Geschäftsführer und Sicherheitsfachkraft mit einem Monatsbezug von 1.420 EUR. Im Rahmen der Normalarbeitszeit von 40 Stunden sollte sie pro Jahr mindestens 600 zu Kunden verrechenbare Stunden als Sicherheitsfachkraft erbringen. Für die vereinbarten 40 Stunden bestanden keine Zeitaufzeichnungen. Neben seinem Monatsbezug rechnete der gewerberechtliche Geschäftsführer alle von ihm für die Betreuung von Kunden geleisteten Stunden mit dem Stundensatz von 43 EUR ab. Das vertraglich vereinbarte Kontingent von 600 Stunden blieb dabei unberücksichtigt, es wurde aber auch das im Werkvertrag geregelte Quartalspauschale nicht ausbezahlt.

(3) Mit einem Subauftragnehmer schloss die Wellcon 2010 einen Subwerkvertrag zur Betreuung eines bestimmten Kunden ab. Die Rechnungslegung sollte monatlich im Nachhinein zu einem Stundensatz von 55 EUR (exkl. USt) ohne Valorisierung erfolgen.

Dessen ungeachtet bezahlte die Wellcon 2011 die vom Subauftragnehmer bereits am Beginn eines Quartals gelegten Rechnungen mit einem Stundensatz von 56,21 EUR (exkl. USt).

¹⁸ aufgrund des Umlaufbeschlusses vom 22. Oktober 2009

- 12.2** Der RH empfahl, die vertraglichen Ungereimtheiten zu beseitigen und klare Vertragsgrundlagen für die Honorierung der Tätigkeiten als gewerberechtl. Geschäftsführer bzw. als Sicherheitsfachkraft zu schaffen. Die Abrechnung mit dem Subauftragnehmer sollte vertragskonform erfolgen.
- 12.3** *In ihrer Stellungnahme stellte die Wellcon die Regelung der vertraglichen Ungereimtheiten für 2013 in Aussicht. Der Subauftragnehmer sei bereits ausgeschieden worden.*

Vergütung von
Reisekosten

- 13.1** Nach den Dienstverträgen der Geschäftsführer und der ärztlichen Leiterin wurden Reisekosten in angemessener Höhe vergütet und Tagesdiäten im steuerlich anerkannten Ausmaß ausbezahlt.

In den Verträgen der angestellten Mitarbeiter der Wellcon war bezüglich Reisezeiten oftmals festgelegt, dass für Dienstreisen die Bestimmungen der unternehmensinternen Richtlinien für Reisekosten gelten und die steuerfreien Sätze des Einkommensteuergesetzes 1988 gebühren. Es bestanden allerdings keine unternehmensinternen Richtlinien.

In einem Dienstvertrag fehlte eine Regelung für Dienstreisen. Nach zwei anderen Dienstverträgen waren mit dem vereinbarten Entgelt neben sämtlichen Überstunden auch Reisezeiten und Reisekosten abgegolten; dennoch ersetzte die Wellcon einer Mitarbeiterin Hotelkosten.

In den mit Ärzten abgeschlossenen Werkverträgen war klargestellt, dass Aufwendungen oder Barauslagen, die im Zusammenhang mit der vereinbarten Leistung erwachsen, mit dem vereinbarten Stundensatz pauschal abgegolten sind.

Nach den mit den beiden Sicherheitsfachkräften geschlossenen Werkverträgen konnten allfällige Reisekosten, die über den Vertragsrahmen hinausgehen, gesondert in Rechnung gestellt werden; für die Benützung des PKW gebührte das amtliche Kilometergeld.

In dem mit einem anderen Werkvertragsnehmer geschlossenen Vertrag war für Reisezeiten ein pauschaler Stundensatz von 10 EUR exkl. USt vereinbart; Reisekosten stellte dieser Werkvertragsnehmer gesondert in Rechnung. Die diesbezüglichen Abrechnungen waren kaum nachvollziehbar und verursachten einen hohen Verwaltungsaufwand, zumal gesonderte Umsatzsteuersätze galten.

Personalwesen

- 13.2** Der RH empfahl, unternehmensinterne Richtlinien für Reisekosten ehestens zu erstellen und die Vergütungen für Reisekosten der Mitarbeiter auf dieser Basis zu vereinheitlichen.

Mit Werkvertragsnehmern sollten Stundensätze vereinbart werden, die Reisezeiten und Reisekosten pauschal abgelten.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon sei eine Reisekostenrichtlinie bereits in Bearbeitung. An der Lösung der Vergütung der Reisezeiten und Reisekosten für Werkvertragsnehmer werde gearbeitet.*

Versteuerung von Firmenparkplätzen

- 14.1** Die Wellcon stellte einigen Firmenangehörigen an den AMZ-Standorten in Wien, Linz, Innsbruck und Villach Firmenparkplätze unentgeltlich zur Verfügung. Die Lohnverrechnung berücksichtigte dafür allerdings keinen Sachbezug bei den betroffenen Mitarbeitern.

- 14.2** Der RH empfahl, die Zurverfügungstellung von Parkplätzen bei Vorliegen einer Parkraumbewirtschaftung in diesen Abstellbereichen als Vorteil aus dem Dienstverhältnis über das Lohnkonto abzurechnen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon sei die Empfehlung des RH mit Jänner 2013 umgesetzt worden.*

Personalstand und Personalaufwand

- 15.1** (1) Die Wellcon beschäftigte arbeitsmedizinisches und ärztliches Untersuchungspersonal, Sicherheitsfachkräfte und Fachkräfte im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung sowie Mitarbeiter in der Verwaltung.

Das Unternehmen führte im Jahr 2008 im Back-Office-Bereich eine Neuorganisation und Neustrukturierung durch. Damit waren Neuaufnahmen und ein Know-How-Aufbau verbunden. In den Folgejahren 2009 und 2010 konnte im Back-Office-Bereich die Personalsituation beruhigt und in die Aus- und Weiterbildung investiert werden. Im Jahr 2011 wurde ein neuer Organisationsbereich „Betriebliche Gesundheitsförderung, Sicherheit und Innovation“ zur Ergänzung des Leistungsangebots in der Arbeitsmedizin geschaffen. Dies war u.a. mit einer Erhöhung der Anzahl der Werkvertragsnehmer verbunden.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten von 2007 bis 2011 dar; im Jahresdurchschnitt 2006 verfügte die Wellcon über 77,1 Mitarbeiter.



Personalwesen

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Tabelle 1: Personalstand

| Personalstand ¹ | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007/2011 |
|---|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| | Anzahl ² | | | | | in % |
| Arbeitsmediziner/Unter- suchungsärzte | 39,3 | 39,1 | 34,6 | 34,3 | 33,0 | - 16 |
| Fachpersonal/medizinisches Sekretariat | 14,1 | 13,6 | 16,6 | 16,1 | 16,1 | 14 |
| Back Office/Geschäftsführung | 4,8 | 9,5 | 9,5 | 10,4 | 12,3 | 156 |
| Aushilfen/Praktikanten | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | - 43 |
| Summe | 58,9 | 62,7 | 61,1 | 61,2 | 61,8 | 5 |
| | Anzahl ³ | | | | | |
| Werkvertragsnehmer | 97 | 112 | 101 | 119 | 129 | 33 |

¹ tiefere Gliederung des Personalstands für 2006 nicht verfügbar

² in Vollzeitäquivalenten

³ in Köpfen

Quellen: Geschäftsberichte Wellcon

Um der Nachfrage an den dislozierten Kundenstandorten (über das gesamte Bundesgebiet verteilt) nachkommen zu können, beschäftigte das Unternehmen neben dem angestellten Personal zusätzlich Werkvertragsnehmer.

(2) Der Personalaufwand einschließlich Fremdpersonal stellte den größten Anteil am Gesamtaufwand der Wellcon dar.

Personalwesen

| Tabelle 2: Personalaufwand | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------------|
| Personalaufwand | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2006/2011 ¹ |
| | in 1.000 EUR | | | | | | in % |
| Löhne, Gehälter | 3.233 | 3.166 | 3.848 | 3.264 | 3.316 | 3.350 | 4 |
| Aufwendungen für Abfertigung | 86 | 55 | 71 | 36 | 111 | 72 | - 16 |
| Aufwendungen für gesetzliche Abgaben | 845 | 796 | 853 | 829 | 919 | 885 | 5 |
| sonstige Sozialaufwendungen | 57 | 27 | 46 | 69 | 90 | 46 | - 19 |
| Summe Personalaufwand | 4.221 | 4.044 | 4.818 | 4.198 | 4.436 | 4.353 | 3 |
| Fremdpersonal (in sonstigen betrieblichen Aufwendungen enthalten) | 806 | 776 | 792 | 791 | 822 | 1.096 | 36 |
| Gesamtaufwand Personal inkl. Fremdpersonal | 5.027 | 4.820 | 5.610 | 4.989 | 5.258 | 5.449 | 8 |

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Geschäftsberichte Wellcon

Die Steigerung des Personalaufwands von 2007 auf 2008 war auf die höhere Anzahl an Mitarbeitern und die Berücksichtigung von Rückstellungen für Kündigungsanfechtungsverfahren und Mitarbeiterprämien zurückzuführen.

15.2 Der RH empfahl, die Aufstockung des Personals im Back-Office-Bereich zu nutzen, um externe Beratungs- und Administrativleistungen zu reduzieren (siehe dazu TZ 29).

15.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon sei bereits eine Buchhaltungskraft aufgenommen worden. Damit werde z.B. die Lohnverrechnung wieder in das Unternehmen zurückgeholt (siehe TZ 29).*

Leistungserbringung

Leistungsangebot **16.1** (1) Laut Gesellschaftsvertrag umfasste das Leistungsspektrum der Wellcon

- das Anbieten und Erbringen von Präventivdienstleistungen im Sinne der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung¹⁹,
- die Durchführung von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen sowie die Forschung und Beratung auf dem Sektor der Präventivdienstleistungen,
- die Herausgabe von Forschungsberichten und Publikationen,
- die Gründung von Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften sowie die Betriebsführung und das Management von Betrieben für Präventivdienstleistungen und
- die Durchführung aller Geschäfte und Maßnahmen, die zur Erreichung des Gesellschaftszwecks notwendig und nützlich erscheinen.

(2) Das Unternehmen erbrachte seine Dienstleistungen in den Bereichen Arbeitsmedizin und Prävention vor allem für die Eigentümer (VAEB und deren Mitgliedsunternehmen sowie ÖBB-Unternehmensgruppe).

Die Geschäftsfelder in der Arbeitsmedizin setzten sich aus der „Arbeitsmedizinischen Betreuung“, „Untersuchungsleistungen“ und „Impfungen“ zusammen.

Im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung wurden alle Tätigkeiten laut ArbeitnehmerInnenschutzgesetz durchgeführt. Dazu zählten u.a.

- die Beratung von Kunden (Arbeitnehmer, Arbeitgeber) in allen Fragen des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz,
- Begehungen von Arbeitsstätten einschließlich der Berichtslegung darüber,
- Begutachtungen von Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Beschwerden,

¹⁹ Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG), BGBl. 450/1994 i.d.g.F.

Leistungserbringung

- die Ausarbeitung von Stellungnahmen zur Einsatzfähigkeit von Personen,
- die Beurteilung von Arbeitsstoffen und Arbeitsmitteln aus arbeitsmedizinischer Sicht sowie
- die Mitwirkung bei der ergonomischen Neu- oder Umgestaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsstätten.

Die verschiedenen Untersuchungsleistungen erbrachte die Wellcon an ihren fünf AMZ-Standorten (Wien, Linz, Graz, Villach, Innsbruck). Zusätzlich bot sie spezielle Programme und Projekte (z.B. Bildschirmbrillenuntersuchungen, Lungenfunktionstests, Beinvenenfunktion, Nichtraucherchutz) nach Kundenwünschen an.

(3) Im Jahr 2005 leitete das Unternehmen eine Erweiterung des Leistungsangebots mit der „Betrieblichen Gesundheitsförderung“ ein, um bei bestehenden Kunden ein kontinuierliches Wachstum zu erzielen. Im Jahr 2008 wurde in den Bereichen Bewegung, Ernährung und Arbeitspsychologie mit einigen Projekten begonnen (z.B. Bewegungscoach-Ausbildungen bei den ÖBB, Prävention von Stress am Arbeitsplatz, Seminarreihe zum Thema „Ernährung & Sport“).

Zur Verbesserung der Marktbetreuung und Entwicklung innovativer Produkte richtete die Gesellschaft im Jahr 2011 einen eigenen Organisationsbereich „Betriebliche Gesundheitsförderung, Sicherheit und Innovation“ ein.

16.2 Der RH erachtete die angebotenen Leistungen speziell für die Eigentümerunternehmen wegen der flexiblen Leistungsangebote und einer flexiblen Leistungsgestaltung als zweckmäßig. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzelner Geschäftsfelder war aufgrund der erst im Aufbau befindlichen Kostenrechnung nicht möglich. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine diesbezügliche Empfehlung (siehe TZ 20).

16.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon sei eine Optimierung der Kostenrechnung bis Jahresende 2013 geplant.*



Leistungserbringung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Erfassung und
Abrechnung der
Leistungen

Leistungserfassung

- 17.1** Die Ärzte erfassten ihre erbrachten Leistungen in einem IT-unterstützten Leistungserfassungssystem; am Monatsende wurden sie in das Buchhaltungssystem zur Fakturierung übernommen.

Durch eine fehlende Periodensperre für Buchungen in die Abrechnungsperiode war es Ärzten auch nach der Übernahme der Daten zur Fakturierung möglich, weiterhin ihre Leistungen in die bereits abgerechnete Abrechnungsperiode im Leistungserfassungssystem zu buchen. Dadurch konnten Differenzen zwischen den im Leistungserfassungssystem erfassten und den fakturierten Leistungen im Buchhaltungssystem entstehen. Als organisatorische Gegenmaßnahme wurden per E-Mail Schlusstermine für die Leistungserfassung an die Mitarbeiter übermittelt.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass bereits im Bericht zum IKS-Projekt²⁰ aus dem Jahr 2009 (siehe dazu TZ 26) die fehlende Periodensperre kritisiert wurde. Er empfahl – unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzenaspekten – die technische Realisierung einer Periodensperre im Leistungserfassungssystem.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon sei die Empfehlung mit Ende Dezember 2012 umgesetzt worden.*

Bestätigung der Dienstleistungen durch Kunden

- 18.1** Die arbeitsmedizinischen Dienstleistungen wurden überwiegend vor Ort beim Kunden erbracht. Die Aufteilung der Einsatzzeiten wurde an die speziellen Kundenanforderungen angepasst und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Zusätzlich übernahm die Wellcon alle Aufzeichnungs-, Berichts- und Meldepflichten an die Behörde. Das Verhältnis von Leistungen vor Ort und der Dokumentationserstellung war auch fallweise explizit vertraglich mit 70:30 geregelt.

Mit wenigen Ausnahmen stellten die Kunden keine Leistungsbestätigungen an die Arbeitsmediziner aus.

- 18.2** Der RH wies darauf hin, dass durch Leistungsbestätigungen von Kundenseite unterschiedliche Auffassungen über Art und Umfang der erbrachten Leistungen ausgeschlossen werden können. Er empfahl der Wellcon, Leistungsbestätigungen bei den Kunden einzuholen.

²⁰ IKS: Internes Kontrollsystem

Leistungserbringung

- 18.3** Die Wellcon teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Umsetzung der Empfehlung beim Kunden nach Meinung der ärztlichen Leitung schwierig sei. Eine Lösung bis Ende 2013 werde aber angestrebt.

Rechnungslegung

- 19.1** Die Wellcon versah ihre Fakturen mit einem „Rechnungsdatum“. Zugehörige Gutschriften bzw. Storno-Rechnungen erhielten das gleiche „Rechnungsdatum“. Wann die Fakturen, Gutschriften bzw. Storno-Rechnungen tatsächlich ausgestellt wurden, war nicht ersichtlich. Bei Gutschriften und Storno-Rechnungen fehlten teilweise Angaben über den Grund, was die Nachvollziehbarkeit der Geschäftsfälle erschwerte.
- 19.2** Der RH empfahl im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Rechnungslegung, bei allen Rechnungen, Gutschriften und Storno-Rechnungen zusätzlich ein Erstellungsdatum und den Grund anzugeben.
- 19.3** Laut Stellungnahme der Wellcon sei die Umstellung bereits im Gange.

Kalkulation der Leistungen

- 20.1** Basis der Angebotslegung für Leistungen in der Arbeitsmedizin und der betrieblichen Gesundheitsförderung waren voraussichtliche Einzelkosten sowie Gemeinkostenzuschläge und ein Gewinnzuschlag. Die zugrundeliegende Kostenrechnung wurde seit ihrer Einführung kontinuierlich weiterentwickelt, ihr Ausbau war zur Zeit der Gebarungsprüfung aber noch nicht abgeschlossen. Die in der Kostenrechnung ermittelten Gemeinkostenzuschläge deckten sich nicht mit den in den Kalkulationen verwendeten Zuschlagssätzen.

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.

- 20.2** Der RH bemängelte die fehlende Nachkalkulation im Rahmen der Kostenrechnung und hielt es zur Sicherstellung einer nachhaltigen Geschäftsentwicklung für erforderlich, bei größeren Kundenaufträgen und Projekten einen Nachweis über den wirtschaftlichen Erfolg solcher Geschäfte zu erstellen.



Leistungserbringung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Der RH empfahl daher die zügige Fertigstellung der Kostenrechnung und eine regelmäßige Überprüfung von Kundenaufträgen und Kundenprojekten durch Nachkalkulationen.

20.3 *Die Wellcon teilte mit, dass eine Optimierung der Kostenrechnung bis Ende 2013 geplant sei.*

Analyse der Kundenzufriedenheit mit den Leistungen

21.1 Das Institut für Gesundheitsförderung und Prävention²¹ führte für die Wellcon eine Kundenzufriedenheitsanalyse im Bereich der ÖBB-Kunden durch. Im Jahr 2009 wurde mit Vorbereitungsarbeiten begonnen und das Formular für die Online-Befragung programmiert. Die Online-Befragung wurde jedoch erst im Februar/März 2012 durchgeführt. 58 Kunden von Wellcon wurden eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Es beteiligten sich 33 Kunden, wovon 11 Kunden die Befragung jedoch nicht beendeten (Beteiligungsquote: 56,9 %, Beendigungsquote: 37,9 %). Der Bericht wurde am 25. April 2012 fertig gestellt und der Geschäftsführerin Ende Mai 2012 übermittelt.

Die Zufriedenheitswerte mit den Produktmerkmalen lagen in den Bereichen Arbeitsmedizin und Arbeitspsychologie zwischen 81 % und 88 %, im Bereich der Ernährungsberatung bei 70 % und im Bereich der Sportwissenschaft bei 60 %.

Mit 31. Dezember 2009 war der Wellcon für die Erstellung des Fragebogens, die statistische Auswertung und Berichtslegung sowie die Ergebnispräsentation ein Betrag von 11.496 EUR verrechnet worden; am 3. Mai 2012 wurde ihr für einen Zusatzaufwand (statistische Auswertungen und Berichtslegung) ein weiterer Betrag von 1.454 EUR in Rechnung gestellt, also insgesamt 12.950 EUR, die von der Wellcon auch bezahlt wurden.

21.2 Der RH beanstandete die schleppende Durchführung der Kundenzufriedenheitsanalyse und die im Verhältnis zum geringen Teilnehmerkreis hohen Kosten. Er vermerkte kritisch, dass die Wellcon rd. 90 % des Gesamthonorars bereits im Vorhinein bezahlte.

Der RH empfahl, künftig Studien erst nach Vorlage des Ergebnisses zu bezahlen.

21.3 *Die Wellcon teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung bereits berücksichtigt werde.*

²¹ 100 % Tochter der VAEB

Leistungserbringung

Wirkungsorientierung und Genderaspekte

22.1 Im Bereich der Arbeitsmedizin verfügte die Wellcon über keine Wirkungskennzahlen. Die Geschäftsführung stellte bereits erste diesbezügliche Überlegungen an.

Im Bereich der Betrieblichen Gesundheitsförderung konnten erste Erfolgsergebnisse vorgelegt werden. Im Projektbericht „Rücken – Fit“ 3D/4D Wirbelsäulen- und Haltungsanalyse wurden hauptsächlich Männer untersucht. Die gesteigerte Aktivität, die bewusstere Wahrnehmung und Haltungssteuerung sowie das verbesserte Kraftniveau hatten neben weiteren Verbesserungen im Detail insgesamt zu einem Rückgang der Rückenbeschwerden geführt. Die Angabe „keine Rückenbeschwerden“ stieg dabei um 18 %.

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.

22.2 Der RH wies kritisch auf das Fehlen von Wirkungskennzahlen im Bereich der Arbeitsmedizin hin. Er empfahl, die Auswirkungen der Leistungen der Wellcon auf die Gesundheit ihrer Kunden im Bereich der Arbeitsmedizin, betrieblichen Gesundheitsförderung sowie Prävention im Sinne einer Erfolgskontrolle weiter messbar zu machen und den Genderaspekt auch bei Untersuchungsprogrammen sowie deren Auswertungen miteinzubeziehen.

22.3 *Die Wellcon teilte mit, dass seit 2012 ein Kennzahlensystem in Entwicklung sei. Der Genderaspekt werde ab 2013 berücksichtigt.*

Organisation und Verwaltung

Beratungsleistungen

Allgemeines

23.1 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:



Organisation und Verwaltung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH**Tabelle 3: Beratungsaufwendungen**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|
| | in EUR | | | | | |
| Steuerberatung – laufend | 4.111,01 | 66.675,00 | 61.778,50 | 8.186,25 | 46.958,10 | 39.844,15 |
| Steuerberatung – laufend Kurhaus | – | – | – | – | – | 1.494,75 |
| Steuerberatung – Meeting/ Projekte | 44.238,82 | 75.635,56 | – | – | – | – |
| Steuerberatung – Bilanz | 11.897,00 | 12.000,00 | 12.000,00 | 12.129,00 | 12.000,00 | 12.120,00 |
| Steuerberatung – Lohnverrechnung | 18.644,00 | 18.110,38 | 13.582,18 | – | – | – |
| Wirtschaftsprüfung | – | 15.000,00 | 13.200,00 | 13.200,00 | 13.200,00 | 13.200,00 |
| Organisationsberatung | 20.336,16 | 253.355,00 ¹ | 13.500,00 | 247.291,80 ² | 9.401,65 | 3.047,50 |
| Rechtsberatung | 17.012,94 | 17.618,26 | 42.543,65 | 77.207,27 | 33.486,39 | 100.265,67 ³ |
| Summe | 116.239,93 | 458.394,20 | 156.604,33 | 358.014,32 | 115.046,14 | 169.972,07 |

¹ Darin enthalten sind 150.000 EUR für die Zurverfügungstellung eines Geschäftsführers und 90.000 EUR als Rückstellung für seinen Bonus (TZ 8).

² Darin enthalten sind 205.590 EUR zur Dotierung einer Rückstellung.

³ Zur Bedeckung wurden aus der o.a. Rückstellung 77.564,57 EUR verwendet.

Quellen: Wellcon; RH

Die jährlichen Beratungsaufwendungen lagen in den Jahren 2006 bis 2011 zwischen rd. 115.000 EUR und rd. 458.400 EUR.

(1) Eine Steuerberatungskanzlei übernahm von Jänner 2006 bis Mai 2007 sowohl die Buchhaltung als auch die Steuerberatung. Unter Steuerberatung – Meeting/Projekte wurden z.B. folgende Tätigkeiten gebucht:

- Budgetberatung 2007 und Geschäftsprozessanalyse (Rechnung vom 16. Jänner 2007, Honorar von 17.550 EUR),
- Analyse Geschäftsfelder, Konkurrenzvergleich, Opinionleader, Top 500, Decisionmaker (Rechnung vom 6. Dezember 2006 mit einem Honorar von 9.000 EUR),
- Outsourcing, Besprechungen, betriebswirtschaftliche Beratungen insbesondere Jour Fixe und betriebswirtschaftliche Auswertungen 1–12/2006 sowie Jänner-Report 2007 (Rechnung vom 13. März 2007 mit einem Honorar von 11.184 EUR),

Organisation und Verwaltung

- Ergebnisübersicht für das 1. Quartal 2006²² (Rechnung vom 30. Juni 2006 mit einem Honorar von 4.058 EUR).

Zu den Leistungen Budgetberatung 2007, Geschäftsprozessanalyse sowie Analyse der Geschäftsfelder waren keine Unterlagen auffindbar.

(2) Der verhältnismäßig hohe Aufwand für Organisationsberatung im Jahr 2009 von rd. 247.000 EUR war u.a. auf die Dotierung einer Rückstellung über rd. 206.000 EUR für das von einem Beratungsunternehmen durchgeführte IKS-Projekt (Aufwand für die Studie von 42.000 EUR (exkl. USt) und die Projektumsetzung) zurückzuführen (siehe dazu TZ 26).

Weiters beauftragte der Geschäftsführer der Wellcon im Februar 2009 ein anderes Beratungsunternehmen, ein Strategiepaket auszuarbeiten, das den Zeitraum 2009 bis 2012 umfassen sollte und dessen Maßnahmen geeignet wären, den wirtschaftlichen Erfolg der Wellcon auch in Zukunft sicherzustellen. Dieses Strategie-Papier wurde im März 2009 fertiggestellt und den Eigentümern präsentiert, aber von ihnen nicht angenommen. Auch die im Juni 2009 vorgelegte Überarbeitung wurde nicht weiter verfolgt. Wellcon bezahlte für die Leistung insgesamt 27.520 EUR.

23.2 Der RH stellte fest, dass die Wellcon mehrfach externe Berater mit Beratungsleistungen beauftragte, die dem Unternehmen zum Teil hohe Kosten verursachten. Er empfahl, externe Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen; die Beauftragung externer Berater sollte unter dem Aspekt von Kosten/Nutzen-Überlegungen kritisch hinterfragt werden.

Der RH empfahl weiters eine Ergänzung des Gesellschaftsvertrags, wonach die Geschäftsführer für Beratungsleistungen bei Einzelaufträgen ab einem Betrag von 5.000 EUR, die nicht im Budget vorgesehen sind, die Zustimmung mittels Gesellschafterbeschlusses einzuholen haben.

Im Falle von Strategieentwicklungen wären die Eigentümer bereits von Anfang an aktiv miteinzubeziehen.

²² Der Bericht besteht aus sechs Seiten Erläuterungen: 1. Darstellung der Ergebnisse, 2. Soll-Ist-Vergleich zum 31. März 2006, Quartalsbericht

- 23.3** Die Wellcon sagte zu, künftig externe Beratungsleistungen nur soweit notwendig bzw. unter Berücksichtigung von Kosten/Nutzen-Aspekten zu beauftragen. Weiters sei eine Neufassung der Genehmigungspflichten durch die Gesellschafter in Ausarbeitung. Die Gesellschafter würden bei der Strategieentwicklung ab 2013 aktiv miteinbezogen.

Beratungsleistungen für Berater

- 24.1** Im Herbst 2007 legte eine Rechtsanwaltskanzlei Honorarnoten über verschiedene Leistungen in Höhe von insgesamt rd. 16.600 EUR; eine schriftliche Vertragsgrundlage lag nicht vor. Die Bezeichnung der Honorarnoten legte laut Wellcon den Schluss nahe, dass es einen Zusammenhang mit dem unter TZ 8.1 erwähnten Beratungsvertrag gab, der auch Beratungsleistungen mit einschloss.
- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass der Wellcon aufgrund des erwähnten Beratungsvertrags für monatlich 20.000 EUR neben dem Geschäftsführer auch Beratungsleistungen zur Verfügung gestellt werden sollten. Dieser Beratungsvertrag stellte aber keine Rechtsgrundlage für die zusätzlich in Rechnung gestellten Beratungsleistungen (von rd. 16.600 EUR) dar.

Abrechnung von Dienstleistungen

- 25.1** Die Wellcon schloss im November 2006 einen Personalleasingvertrag mit der vorhin erwähnten Steuerberatungskanzlei ab. Eine Bilanzbuchhalterin wurde ab 1. Dezember 2006 an Wellcon verleast. Gemäß Vertrag beliefen sich die monatlichen Gesamtkosten für Dezember 2006 bis Februar 2007 jeweils auf 4.584 EUR inkl. 20 % USt²³. Die Kosten für drei Monate betragen somit 13.752 EUR inkl. 20 % USt.

Weiters wurde vereinbart, dass die Gesamtkosten monatlich im Voraus an Wellcon weiterverrechnet werden. Die monatliche Verwaltung und Abrechnung der Dienstnehmerin durch die Personalverrechnung der Steuerberatungskanzlei sollte zusätzlich weiterverrechnet werden. Die Bezahlung sollte über Bankeinzug erfolgen; die Wellcon hatte dieser Steuerberatungskanzlei bereits im Oktober 1998 einen Abbuchungsauftrag erteilt.

Mit Rechnung vom 13. März 2007 wurden die bereits im Dezember 2006 bezahlten Kosten für Dezember 2006, Jänner 2007 und Februar 2007 mit einem Betrag von 13.752 EUR noch einmal mit 20 % USt belastet

²³ 3.820 EUR + 764 EUR USt

Organisation und Verwaltung

und insgesamt 16.502,40 EUR in Rechnung gestellt. Somit betragen die monatlichen Gesamtkosten 5.500,80 EUR²⁴ anstelle der ursprünglich vereinbarten 4.584 EUR, die bereits 764 EUR USt enthielten.

- 25.2** Der RH beanstandete, dass die Bezahlung der Gehälter für Jänner und Februar 2007 bereits mit 20. Dezember 2006 erfolgte und empfahl, das Gehalt frühestens am Anfang des jeweiligen Monats zu überweisen.

Weiters bemängelte der RH, dass die Umsatzsteuer bei den Vorauszahlungen der Gehälter doppelt verrechnet und bezahlt wurde. Er regte an, intern die Rückforderungsmöglichkeit für die doppelt in Rechnung gestellte Umsatzsteuer zu prüfen.

Der RH empfahl, künftig die Rechnungen mit den Vereinbarungen in den Verträgen abzustimmen und gegebenenfalls eine Korrektur zu verlangen.

Ferner kritisierte er, dass einem Unternehmen ein Abbuchungsauftrag ausgestellt wurde, dessen Abrechnungen Dienstleistungen betrafen, die zu kontrollieren wären. Er empfahl, Abbuchungsaufträge nur solchen Unternehmen einzuräumen, bei welchen dies gemäß den wirtschaftlichen Gepflogenheiten üblich ist (z.B. Abbuchungsaufträge an Unternehmen der Bereiche Energie, Müllabfuhr, Telekommunikation).

- 25.3** *Die Wellcon teilte mit, dass die Empfehlungen, Gehälter frühestens am Anfang des jeweiligen Montags zu überweisen und Abbuchungsaufträge nur entsprechend den wirtschaftlichen Gepflogenheiten zu erteilen, bereits umgesetzt seien. Ab 2013 werde weiters eine umfassendere Überprüfung von Auszahlungen in Hinblick auf die Übereinstimmung mit den zugrunde liegenden Vereinbarungen durchgeführt.*

Die Rückforderungsmöglichkeit der doppelt in Rechnung gestellten Umsatzsteuer werde im Jahr 2013 geprüft.

²⁴ 4.584 EUR zuzüglich 916,80 EUR (20 % USt) = 5.500,80 EUR



Organisation und Verwaltung

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Ablauforganisation
und Internes
Kontrollsystem

IKS-Projekt und dessen Umsetzung

- 26.1** Im Jahr 2009 beauftragte die Wellcon ein Beratungsunternehmen mit der Erhebung und Beurteilung der Effektivität der Kernprozesse, des internen Kontrollsystems und der Prüfung der IT-Systeme. Das Beratungsunternehmen traf dazu ca. 90 Feststellungen und gab entsprechende Empfehlungen ab.

Die Wellcon setzte einige wichtige Punkte bereits um, wie z.B. die Formalisierung des Einkaufsprozesses samt Festlegung der zugehörigen Wertgrenzen oder die Einführung der Zeiterfassung für alle Mitarbeiter. Einige wesentliche Empfehlungen befanden sich in Umsetzung (z.B. die Verbesserung des internen Berichtswesens, des Fakturierungsprozesses). Einige Empfehlungen, wie die vertragliche Vereinbarung über die Serverraumnutzung mit der VAEB (siehe dazu TZ 33) oder die Formalisierung des Änderungs- und Abnahmeprozesses in der IT, waren noch nicht umgesetzt.

- 26.2** Der RH vermerkte kritisch, dass wichtige Empfehlungen nur teilweise bzw. gar nicht umgesetzt waren. Er empfahl deren rasche Umsetzung.
- 26.3** *Die Wellcon teilte mit, dass die Umsetzung der noch ausstehenden Maßnahmen mit dem ersten Quartal 2013 begonnen werde.*

Zahlungsverkehr

- 27.1** Die Mitarbeiter der Buchhaltungsabteilung führten den Zahlungsverkehr selbständig durch. Dabei wurden die erforderlichen TAN-Codes nicht entsprechend der Verfügungsberechtigung durch die Geschäftsführung und die wirtschaftliche Leitung, sondern in der Buchhaltung aufbewahrt. Die TAN-Eingaben im Telebankingsystem wurden nicht durch die Geschäftsführerin und die wirtschaftliche Leiterin gemeinsam durchgeführt, sondern durch die Mitarbeiter der Buchhaltung.

Diese Vorgehensweise wurde bereits im Jahr 2009 im Zuge des IKS-Berichts kritisiert.

- 27.2** Der RH beurteilte die Nichteinhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Aufbewahrung und Eingabe der TAN-Codes wegen des hohen Risikos nicht autorisierter Zahlungen kritisch.

Organisation und Verwaltung

Die Geschäftsführung legte noch während der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle einen schriftlich fixierten geänderten Ablauf unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips vor und setzte ihn mit sofortiger Wirkung in Kraft.

Berichtswesen

- 28.1** Obwohl das bereits erwähnte Beratungsunternehmen schon im Jahr 2009 im Rahmen des IKS-Beratungsauftrags festgestellt hatte, dass das interne Berichtswesen verbesserungsfähig sei, deckte es noch immer den Informationsbedarf der Wellcon als Grundlage für Unternehmensentscheidungen nur teilweise ab.

Während der Gebarungüberprüfung wurden die bisherigen periodischen Berichte in Form eines Projekts analysiert. Die wichtigsten Daten sollten überarbeitet und zusätzlich mit relevanten Steuerungskennzahlen in einem zentralen Berichtssystem zusammengefasst und in Form von Standardberichten zeitnah zur Verfügung gestellt werden.

- 28.2** Der RH erachtete das Projekt für die Weiterentwicklung des Berichtswesens zur Unterstützung von Unternehmensentscheidungen als wichtig und empfahl seine zügige Fertigstellung.
- 28.3** *Laut Stellungnahme der Wellcon sei die Weiterentwicklung des Berichtswesens bis zum Ende 2013 geplant.*

Buchhaltung und Lohnverrechnung

Auslagerung der Buchhaltung und Lohnverrechnung

- 29.1** (1) In den Jahren 2006 und 2007 wurde die Buchhaltung von Steuerberatungskanzleien erledigt. Seit 2008 führte die Wellcon selbst die Buchhaltung durch. Von Jänner bis April 2008 wurde die Buchhaltung von einer Steuerberatungskanzlei extern unterstützt. Die Kosten für diese Unterstützung und Zurverfügungstellung von Buchhaltungsleistungen (zum Stundensatz von 65 EUR) im Umfang zwischen 120,75 und 143,50 Stunden monatlich betragen insgesamt 34.466,25 EUR.

(2) Ab 1. Jänner 2010 übernahm die Wellcon neben der Finanzbuchhaltung, der Kostenrechnung, dem Berichtswesen, der Durchführung des Mahnwesens und des Zahlungsverkehrs auch die Lohnverrechnung für das Kurhaus Ferdinand Hanusch, einer Einrichtung der VAEB. Für die Abwicklung der Lohnverrechnung vereinbarte die Wellcon mit der VAEB einen wertgesicherten Kostensatz von 12 EUR pro abgerechnetem Mitarbeiter und Monat.

(3) Im Mai 2010 beauftragte die Wellcon ihre Steuerberatungskanzlei, die Lohnverrechnung für die Mitarbeiter der Wellcon und des Kurhauses vertretungsweise für eine karenzierte Mitarbeiterin von September bis Dezember 2010 zu übernehmen. Die Vereinbarung sah einen wertgesicherten pauschalen Honorarsatz von 15 EUR pro abgerechnetem Mitarbeiter und Monat vor. Diverse Zusatzleistungen, wie die Erstellung von Jahresauswertungen, die Kontrolle von Reiseabrechnungen, die monatliche Ermittlung von Rückstellungen im Personalbereich etc., verrechnete die Steuerberatungskanzlei nach Zeitaufwand separat mit einem Stundensatz von 80 EUR.

Diese vertretungsweise Lohnverrechnung wurde aufgrund einer mündlichen Vereinbarung von Jänner bis März 2011 verlängert. Danach übernahm die Wellcon wieder die Lohnverrechnung für das Personal des Kurhauses; die Lohnverrechnung für die Wellcon-Mitarbeiter führte allerdings weiterhin die Steuerberatungskanzlei auf Basis einer mündlichen Verlängerung der Vereinbarung auf unbestimmte Zeit durch.

- 29.2** Nach Auffassung des RH sollte angesichts der verhältnismäßig hohen Kosten für die externe Buchhaltungsunterstützung und Vertretung möglichst mit eigenem Personal das Auslangen gefunden werden. Demnach sollte die Wellcon – allenfalls durch eine neue Personalressource – die Lohnverrechnung auch für die eigenen Mitarbeiter 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.
- 29.3** *Die Wellcon teilte mit, dass im Back Office eine neue Buchhaltungskraft aufgenommen worden sei. Die Lohnverrechnung werde nach dem 2. Halbjahr 2013 in das Unternehmen zurückgeholt.*

Anlagenverwaltung

- 30.1** Im Jahr 2011 erneuerte die Wellcon ihre Client-Systeme. In der Anlagenbuchhaltung wurden dabei mehrere Arbeitsplatzrechner unter einer Inventar- und Anlagennummer erfasst. Die IT-Abteilung führte eine separate Liste aller Geräte ohne entsprechende Inventar- und Anlagennummern. Eine stichprobenartige Überprüfung der Inventar- bzw. Anlagennummern auf einzelnen Systemen ergab, dass diese nicht an allen Geräten angebracht war.

Organisation und Verwaltung

30.2 Durch die fehlende Inventarnummer am Gerät konnte keine Zuordnung zur Anlage gemacht werden. Darüber hinaus war durch die Sammelanlage auch keine eindeutige Feststellung der Werthaltigkeit der einzelnen Geräte möglich. Der RH empfahl der Wellcon, eine regelmäßige Anlageninventur durchzuführen und im Bereich der IT das Anlagevermögen auf Einzelanlagen zu erfassen.

30.3 *In ihrer Stellungnahme sagte die Wellcon eine Optimierung ab Jänner 2013 zu.*

Fehlbuchungen

31.1 Bei einer stichprobenartigen Überprüfung von Buchungen auf diversen Konten im „sonstigen betrieblichen Aufwand“ stellte der RH einige Fehlbuchungen fest.

- Es wurden beispielsweise Reisekosten im Jahr 2008 auf dem Konto „Freiwilliger Sozialaufwand“ oder im Jahr 2011 Auslandsreisekosten auf dem Konto „Reisekosten – Inland“ erfasst.
- Die Wellcon verbuchte 2008 den Personalleasingaufwand für einen Arbeitsmediziner auf dem Konto „Steuerberatung – Lohnverrechnung“ anstatt auf dem Konto „Fremdpersonal (Leasingpersonal)“.
- Die Aufwendungen der Lohnverrechnung durch eine Steuerberatungskanzlei erfasste die Wellcon ab September 2010 auf dem Konto „Steuerberatung – laufend“ anstelle „Steuerberatung – Lohnverrechnung“.

31.2 Der RH vermerkte kritisch, dass trotz einer abschließenden Kontrolle durch eine Steuerberatungskanzlei und einer zusätzlichen freiwilligen Wirtschaftsprüfung offensichtliche Fehlbuchungen unbemerkt blieben.

Der RH empfahl, die Buchungen 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.

31.3 *Die Wellcon sagte die Umsetzung der Empfehlungen ab Jänner 2013 zu.*

Informationstechnologie

- IT-Beschaffung
- 32.1** Im Jahr 2011 ersetzte die Wellcon den Altbestand des IT-Equipments durch Neugeräte. Im Beschaffungsprozess wurden Vergleichsangebote von mehreren Anbietern eingeholt. Die Beauftragung erfolgte mit Umlaufbeschluss der Gesellschafter nach weiteren Verhandlungen und Bewertung der Angebote. Da sich das Auftragsvolumen auf ca. 160.000 EUR (inkl. USt) belief, waren die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 anzuwenden.
- 32.2** Der RH bemängelte, dass die im Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehene Bekanntmachung unterblieben war. Er empfahl, bei künftigen Beschaffungsvorgängen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 zu beachten.
- 32.3** *Die Wellcon sagte zu, die Empfehlung ab 2013 zu berücksichtigen.*
- IT-Betrieb
- 33.1** (1) Im Zuge der Begehung des Serverraums stellte der RH fest, dass die Außenhautsicherung mangelhaft war. Die Innenhoflage des Serverraums und die fehlende Absicherung gegen einen Einstieg über die Kastenfenster stellten ein hohes Risiko dar. Darüber hinaus wies die bestehende Alarmanlage im Innenbereich erhebliche Lücken bei der Absicherung der Gangbereiche durch Bewegungssensoren auf.
- (2) Die Wellcon betrieb einige unternehmenskritische Systeme im Serverraum der VAEB, ohne dass diese Mitbenützung vertraglich geregelt war; dadurch fehlten beispielsweise Festlegungen für den Leistungsumfang, Qualitätsstandards oder Haftungsfragen.
- (3) Das Unternehmen setzte zur Bewältigung der operativen Tätigkeiten IT-unterstützte Systeme ein. Für Systemausfälle oder Notfälle waren keine Notfallszenarien definiert, die angemessene Reaktionen bzw. die Fortführung der Geschäftsprozesse festlegten. Die VAEB überprüfte im September 2010 die IT und wies in ihrem Bericht ebenfalls auf fehlende Notfallpläne hin. Die Wellcon begann noch während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit der Erstellung eines Notfallhandbuchs.
- (4) Die IT-Abteilung sicherte Unternehmensdaten durch System- bzw. Datenbackups. Die wöchentlichen Bandsicherungen wurden durch ein externes Sicherheitsunternehmen abgeholt und in dessen Safe verwahrt. Bei dem Transport durch das Sicherheitsunternehmen wurden immer alle Sicherungsbänder mitgenommen. Dadurch bestand das zusätzliche Risiko des vollständigen Verlusts aller Sicherungsbänder.

Informationstechnologie

Über den Umfang, die Sicherheitsstrategie und den Prozess der Datensicherung lag eine nicht mehr aktuelle schriftliche Zusammenfassung vor. Die unzureichende Datensicherung war schon 2009 im IKS-Projekt bemängelt worden.

(5) Die Mitarbeiter des Unternehmens arbeiteten mit personenbezogenen bzw. sensiblen Daten. Jeder Mitarbeiter unterschrieb eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung des Datenschutzgesetzes 2000. Die in dieser Verpflichtungserklärung referenzierten „innerorganisatorischen Datenschutzvorschriften“ lagen allerdings nicht vor.

Eine Belehrung der Mitarbeiter über die Vorschriften nach dem Datenschutzgesetz 2000 erfolgte nur auf freiwilliger Basis.

33.2 Der RH empfahl zum IT-Bereich:

1. entsprechende Maßnahmen zur Außenhautsicherung des Serverraums unverzüglich zu setzen sowie den Themenbereich „physische Zutrittskontrolle“ in die regelmäßig stattfindenden externen IT-Audits in der Wellcon aufzunehmen,
2. die Mitbenützung des Serverraums der VAEB in einem vertraglichen Abkommen klar zu regeln,
3. ein IT-Notfallhandbuch zu erstellen,
4. ein aktuelles Backup-Konzept zu erstellen,
5. die Belehrung der Mitarbeiter über die Vorschriften nach dem Datenschutzgesetz 2000 verpflichtend durchzuführen und die „innerorganisatorischen Datenschutzvorschriften“ zu erstellen.

33.3 *Die Wellcon berichtete in ihrer Stellungnahme, dass ein Umbau des Serverraums in Planung sei. Die vertragliche Ausgestaltung der Mitbenützung des Serverraums der VAEB sei an diese zur Umsetzung weitergetragen worden. Weiters werde – insbesondere im Hinblick auf die Erstellung eines IT-Notfallbuchs und eines Backup-Konzepts – ab dem ersten Quartal 2013 ein Maßnahmenumsetzungskatalog erstellt.*

Vertrags-Datenbank **34.1** Die Wellcon setzte zur Administration von Verträgen eine Vertrags-Datenbank ein. In dieser Datenbank wurden die wesentlichen Eckdaten zu einzelnen Verträgen gespeichert. Die Anwendung lief in der VAEB auf VAEB-eigenen Systemen.

Die Mitbenützung der Vertrags-Datenbank war zwischen der Wellcon und der VAEB vertraglich vereinbart. Die Vereinbarung sah einen Systemzugriff an einem dafür eingerichteten Arbeitsplatz in der Wellcon vor. Die Wellcon nutzte diese Möglichkeit eines direkten Zugriffs auf die Vertrags-Datenbank jedoch nicht, sondern übermittelte Neuaufnahmen, Aktualisierungen bzw. Ergänzungen von Verträgen an die VAEB, die diese Daten einpflegte. Die Wellcon erhielt einmal im Quartal zur Kontrolle und Abstimmung der Vertragsdaten ein Excel-Sheet. Eine Überprüfung der Daten ergab, dass diese nicht aktuell waren.

So fehlten z.B. folgende Verträge:

- Servicevertrag des Zeiterfassungs- und Lohnerfassungssystems,
- alle Werkverträge für Ärzte,
- alle Werkverträge aus dem Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung, Sicherheit und Innovation (Ausnahme Subwerkvertrag mit einem Unternehmen,
- Mietverträge Kopiergeräte,
- Mietverträge Parkgaragen (Linz, Wien, Innsbruck, Villach),
- Versicherungsverträge (Auto, sonstige Sachversicherungen),
- Dienstverträge der Mitarbeiter.

34.2 Der RH bemängelte, dass nicht alle Verträge in dieser Datenbank enthalten waren. Seiner Ansicht nach stellt die Vertragsdatenverwaltung in der Wellcon durch die große Anzahl an vorhandenen Verträgen (Dienstverträge, Kundenverträge, Service- und Wartungsverträge, Werkverträge) ein unternehmenswichtiges Werkzeug dar. Die Vertrags-Datenbank sollte daher befüllt und vertragsentsprechend genutzt werden. Die Mitarbeiter der Wellcon sollten durch einen direkten Systemzugriff jederzeit die Möglichkeit haben, die Daten abzufragen und zu bearbeiten.

34.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon sei ein direkter Zugriff auf die Vertrags-Datenbank in Bearbeitung. Fehlende Verträge würden im Laufe*

Informationstechnologie

des Jahres 2013 nachdokumentiert. Die Datenbank sei jedoch grundsätzlich nur dazu gedacht, Kundenverträge zu erfassen.

Sonstige Feststellungen

Archivierung

- 35.1** Die Wellcon verarbeitete mit ihren IT-Systemen unterschiedliche Daten wie z.B. Gesundheits- oder Finanzdaten. Ein Konzept zur Datenarchivierung unter Berücksichtigung von organisationsinternen und rechtlichen Vorgaben (z.B. unterschiedliche Aufbewahrungsfristen²⁵) lag nicht vor.

Im Zuge der Gebarungüberprüfung stellte der RH fest, dass verschiedene wichtige Unterlagen, wie Umlaufbeschlüsse betreffend die Bestellung von Geschäftsführern, Kündigungsschreiben eines Geschäftsführers, Verträge betreffend Beratungsleistungen und Berechnungsgrundlagen für die Gewährung von Bonuszahlungen, nicht mehr vorhanden waren.

- 35.2** Der RH beanstandete das Fehlen eines Konzepts zur Archivierung von Daten und wichtigen Geschäftsunterlagen. Er empfahl, die Archivierung entsprechend den gesetzlichen und organisationsinternen Anforderungen sicherzustellen.
- 35.3** *Die Wellcon teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Umsetzung der Empfehlung bis zum Ende des Geschäftsjahres 2014 anvisiert sei.*

Lagerraum für medizinische Produkte

- 36.1** Der RH führte gemeinsam mit einem Mitarbeiter der geprüften Stelle eine Begehung des Lagerraums durch, der vom Besucherbereich durch eine unversperrte Tür zugänglich war. Das Unternehmen lagerte darin u.a. Impfstoffe in Kühlschränken, die gegen Stromausfälle nicht abgesichert waren. Weiters war keine automatische Alarmerung bei Stromausfall oder extremen Temperaturschwankungen installiert. Temperaturspitzen konnten durch vorhandene Minimum-Maximum-Thermometer erst im Nachhinein festgestellt werden.

²⁵ z.B. Unternehmensgesetzbuch – Finanzdaten sieben Jahre; Ärztegesetz 1998 – Patientendokumentation mindestens zehn Jahre



BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH

- 36.2** Der RH empfahl, Vorkehrungen zur Einhaltung der empfohlenen Lager-temperaturen der Impfstoffe zu treffen (z.B. durch eine unterbrechungs-freie Stromversorgung der Kühlschränke).
- 36.3** Die Wellcon führte in ihrer Stellungnahme aus, die Umsetzung der Empfehlung sei in Bearbeitung.

Wirtschaftliche und finanzielle Situation

Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Gewinnverwendung

- 37** Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) der Wellcon war nach einem negativen Ergebnis im Jahr 2006 in den Jahren 2007 bis 2011 positiv.

| Tabelle 4: Entwicklung des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) | | | | | | |
|--|--------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | in EUR | | | | | |
| EGT | - 175.396,67 | 69.451,73 | 156.932,20 | 668.524,57 | 363.824,75 | 528.573,95 |

Quellen: Geschäftsberichte Wellcon

Die Gesellschafter beließen die erzielten Bilanzgewinne durch Gesellschafterbeschlüsse im Unternehmen. Diese Mittel dienten der Stärkung des Eigenkapitals und der Finanzierung von diversen Vorhaben in der Wellcon.

Umsatzentwicklung

- 38** Grundlage der Finanzierung der laufenden Geschäftstätigkeit der Wellcon waren die Umsätze mit verbundenen Unternehmen bzw. mit beteiligten Unternehmen, die zuletzt im Jahr 2011 einen Anteil von rd. 73 % des Gesamtumsatzvolumens ausmachten. Die Kunden setzten sich im Wesentlichen aus der VAEB und deren Mitgliedsunternehmen sowie aus den ÖBB samt Konzernunternehmen zusammen. Zusätzlich wurden Einnahmen aus sonstigen öffentlichen Aufträgen (BBG²⁶) und dem privaten Sektor lukriert.

²⁶ Bundesbeschaffung GmbH

Wirtschaftliche und finanzielle Situation

| Kunden ¹ | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|--------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | in EUR | in % ² | in EUR | in % ² | in EUR | in % ² | in EUR | in % ² |
| VAEB samt Mitgliedsunternehmen | 2.666.444 | 34 | 2.788.931 | 36 | 2.936.709 | 37 | 3.499.521 | 42 |
| ÖBB | 2.840.964 | 36 | 2.776.675 | 36 | 2.777.963 | 35 | 2.550.574 | 31 |
| andere Kunden | 2.281.981 | 29 | 2.153.531 | 28 | 2.118.419 | 27 | 2.267.672 | 27 |
| Summe Umsatzerlöse | 7.789.389 | 100 | 7.719.137 | 100 | 7.833.091 | 100 | 8.317.767 | 100 |

¹ laut Wellcon war die Aufgliederung der Umsätze in Großkunden nur ab dem Jahr 2008 verfügbar

² Rundungsdifferenzen

Quelle: Wellcon

Der Umsatz entwickelte sich von 2008 bis 2011 insgesamt mit leicht steigender Tendenz.

Im Hauptumsatzbereich „arbeitsmedizinische Betreuung“ stagnierte der Umsatz. Bei den Untersuchungsleistungen konnte hingegen ein leichter Anstieg aufgrund von zusätzlichen Untersuchungsleistungen bei den ÖBB²⁷ verzeichnet werden:

| Umsatzerlöse ¹ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2008/2011 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| | in 1.000 EUR | | | | in % |
| arbeitsmedizinische Betreuung | 3.956 | 3.814 | 3.879 | 3.917 | - 1 |
| Untersuchungsleistungen | 3.235 | 3.229 | 3.154 | 3.498 | 8 |
| betriebliche Gesundheitsförderung | 126 | 110 | 292 | 295 | 134 |
| Impfstoffe und -honorare | 473 | 563 | 445 | 535 | 13 |
| sonstige Umsätze | - | 3 | 63 | 72 | |
| Summe | 7.790 | 7.719 | 7.833 | 8.317 | |

¹ Ein Umsatzvergleich für die Umsätze von 2006 und 2007 mit den Umsätzen aus den Jahren 2008 bis 2011 war aufgrund einer geänderten Gliederung nicht möglich.

Quelle: Wellcon

²⁷ inkl. aller Konzernunternehmen der ÖBB



Wirtschaftliche und finanzielle Situation

BMF BMG

Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH

Geldmittelveranlagung

39.1 Die Wellcon wies auf dem Bilanzposten „Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten“ am Bilanzstichtag 31. Dezember 2011 ein Guthaben von rd. 2,1 Mio. EUR aus. Der Großteil dieses Guthabens lag auf dem Geschäftskonto der Hauptbank. Zusätzlich waren noch zwei weitere nennenswerte Beträge bei unterschiedlichen Banken in Form eines weiteren Geschäftskontos und eines zeitlich befristeten Festgeldkontos veranlagt:

| Tabelle 7: Übersicht Verzinsung | | |
|---------------------------------|----------------------------|---------------|
| | Guthaben per 31.12.2011 | Habenzinssatz |
| | in EUR | in % |
| Geschäftskonto Hauptbank | 1.435.936,47 | 0,250 |
| weiteres Geschäftskonto | 160.472,24 | 0,125 |
| Festgeldkonto (1 Jahr gebunden) | 500.000,00 | 2,150 |

Quelle: Wellcon

Bei dem befristeten Festgeldkonto mit einer Laufzeit von zwölf Monaten lagen die Konditionen auf einem am Markt üblichen Zinsniveau von 2,15 %.

Eine Analyse des vierten Quartals 2011 ergab, dass die Geldmittel auf den beiden Geschäftskonten den im laufenden Geschäft erforderlichen Dispositionsbetrag für Zahlungen an Mitarbeiter, Lieferanten und sonstigen Aufwendungen weit überstiegen.

39.2 Der RH anerkannte die vorsichtige Anlagestrategie der vorhandenen Geldmittel, kritisierte aber die unterdurchschnittlichen Konditionen auf den beiden Geschäftskonten. Der RH bemängelte ferner die hohen Guthaben auf den beiden Geschäftskonten und empfahl, für die nicht unmittelbar benötigten Geldmittel eine höher verzinsten sichere Veranlagungsform zu wählen.

39.3 *Laut Stellungnahme der Wellcon sei die Umsetzung der Empfehlung in Bearbeitung.*



Getroffene Maßnahme

40 Hinsichtlich der Durchführung des Zahlungsverkehrs legte die Geschäftsführung der Wellcon noch während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle einen schriftlich fixierten geänderten Ablauf unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips vor und setzte diesen mit sofortiger Wirkung in Kraft (siehe dazu TZ 27).

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

41 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 Bezugsbegrenzungsgesetz 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 gewerberechtlicher Geschäftsführer bzw. als Sicherheitsfachkraft wären klare Vertragsgrundlagen zu schaffen. Die Abrechnung mit dem Subauftragnehmer sollte vertragskonform erfolgen. (TZ 12)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(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 abgelteten. (TZ 13)

(12) Die Zurverfügungstellung von Parkplätzen wäre bei Vorliegen einer Parkraumbewirtschaftung 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)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(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 Lager-temperatur 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)



BMF BMG

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



**BMF BMG****ANHANG
Entscheidungsträger****Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH****Aufsichtsrat** nicht eingerichtet**Geschäftsführung**Anton GARTLEHNER
(1. Jänner 1998 bis 30. Juni 2006)Dr. Maria BANIADAM
(13. Februar 1998 bis 29. Dezember 2004)Ing. Dr. Eva POLLERES
(29. Dezember 2004 bis 16. Mai 2007)Heinrich KNAPP
(25. Juli 2006 bis 16. Mai 2007)Mag. Helmut KERN
(16. Mai 2007 bis 31. Dezember 2007)Gerald GERSTBAUER, MBA, MLE
(1. Jänner 2008 bis 31. Oktober 2010)Mag. Barbara WALLNER
(1. November 2010 bis 31. Dezember 2010; interimistisch)[Mag. Barbara WALLNER](#)
(seit 1. Jänner 2011)





Bericht des Rechnungshofes

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patienten-
behandlung in den Landeskrankenhäusern Mittersill
und Tamsweg, in den Krankenhäusern Zell am See und
Oberndorf sowie im Krankenhaus der Barmherzigen
Brüder in Salzburg**



Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|-----|
| Tabellenverzeichnis _____ | 256 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 258 |
| Glossar _____ | 261 |

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit**

Qualitätssicherungsmaßnahmen 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

| | |
|---|------------|
| KURZFASSUNG _____ | 266 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 271 |
| Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten _____ | 272 |
| Qualitätsindikatoren in Deutschland _____ | 284 |
| Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten _____ | 286 |
| Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe _____ | 310 |
| Sonstige Feststellungen _____ | 330 |
| Getroffene Maßnahmen _____ | 332 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 333 |
| ANHANG _____ | 339 |

Tabellen



Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Übersicht Strukturqualitätskriterien ÖSG 2010 _____ | 279 |
| Tabelle 2: | Deutsche Qualitätsindikatoren für die Cholezystektomie mit Referenzwerten und Ergebnissen 2009, 2010 _____ | 284 |
| Tabelle 3: | Festgelegte Mindestmengen in Deutschland (Stand: 2010) _____ | 285 |
| Tabelle 4: | Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung der Hygieneteams (PROHYG 2.0) _____ | 288 |
| Tabelle 5: | Personalausstattung des Hygieneteams im KH Zell am See _____ | 289 |
| Tabelle 6: | Personalausstattung des Hygieneteams im LKH Mittersill _____ | 289 |
| Tabelle 7: | Personalausstattung des Hygieneteams im LKH Tamsweg _____ | 290 |
| Tabelle 8: | Personalausstattung des Hygieneteams im KH BBR Salzburg _____ | 290 |
| Tabelle 9: | Personalausstattung des Hygieneteams im KH Oberndorf _____ | 291 |
| Tabelle 10: | Erfassung von Komplikationsraten im KH Zell am See _ | 297 |
| Tabelle 11: | Erfassung von Komplikationsraten im LKH Mittersill____ | 298 |
| Tabelle 12: | Erfassung von Komplikationsraten im LKH Tamsweg __ | 298 |
| Tabelle 13: | Erfassung von Komplikationsraten im KH BBR Salzburg _____ | 299 |
| Tabelle 14: | Erfassung von Komplikationsraten im KH Oberndorf____ | 299 |
| Tabelle 15: | Ausgewählte Eingriffe _____ | 310 |
| Tabelle 16: | Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im KH Zell am See 2009 bis 2011 _____ | 314 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 17: | Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH Zell am See 2011 _____ | 314 |
| Tabelle 18 | Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im LKH Mittersill 2009 bis 2011 _____ | 315 |
| Tabelle 19: | Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im LKH Mittersill 2011_ | 315 |
| Tabelle 20: | Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im LKH Tamsweg 2009 bis 2011 _____ | 316 |
| Tabelle 21: | Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im LKH Tamsweg 2011 _____ | 316 |
| Tabelle 22: | Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH BBR Salzburg 2011 _____ | 317 |
| Tabelle 23: | Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im KH Oberndorf 2009 bis 2011 _____ | 317 |
| Tabelle 24: | Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH Oberndorf 2011_ | 318 |
| Tabelle 25: | Verweildauer im OP _____ | 328 |
| Tabelle 26: | Wartezeit zwischen Anästhesiebeginn und erstem Hautschnitt _____ | 329 |

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| Abs. | Absatz |
| A-IQI | Austrian Inpatient Quality Indicators |
| Art. | Artikel |
| ATS | österreichische Schilling |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BlgNR | Beilagen des Nationalrats |
| BIQG | Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BÖC | Berufsverband österreichischer Chirurgen |
| bspw. | beispielsweise |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz, BGBL. Nr. 1/1930 i.d.g.F. |
| COPD | Chronisch obstruktive Lungenkrankheit – Raucherlunge |
| DIAG | Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen |
| ErlRV | Erläuterungen zur Regierungsvorlage |
| EUR | Euro |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GÖG | Gesundheit Österreich GmbH |
| GÖGG | Bundesgesetz über die Gesundheit Öster- reich GmbH, BGBL. I Nr. 132/2006 i.d.g.F. |
| GP | Gesetzgebungsperiode |
| GQG | Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheits- leistungen (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG), BGBL. I Nr. 179/2004 |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| IT | Informationstechnologie |
| i.V.m. | in Verbindung mit |

Abkürzungen

| | |
|---------------------------------|--|
| KA | Krankenanstalt(en) |
| KAKuG | Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. |
| KH | Krankenhaus(häuser) |
| KH BBR Salzburg | Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Salzburg |
| KH Hallein | Krankenhaus der Stadtgemeinde Hallein |
| KH Oberndorf | Krankenhaus der Stadtgemeinde Oberndorf |
| KH Schwarzach | Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul |
| KH Zell am See | Krankenhaus der Stadtgemeinde Zell am See |
| Konvent der Barmherzigen Brüder | Konvent der Barmherzigen Brüder vom Hl. Johannes von Gott |
| leg. cit. | legis citatae |
| LGBL | Landesgesetzblatt |
| lit. | litera |
| LKF | Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung |
| LKH Mittersill | Landeskrankenhaus Mittersill |
| LKH Salzburg | Landeskrankenhaus Salzburg – Universitätsklinikum der Paracelsus medizinischen Privatuniversität |
| LKH Tamsweg | Landeskrankenhaus Tamsweg |
| Mio. | Million(en) |
| mwN | mit weiteren Nachweisen |
| Nr. | Nummer |
| ÖBIG | Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen |
| ÖGC | Österreichische Gesellschaft für Chirurgie |
| OGH | Oberster Gerichtshof |
| Oö. | Oberösterreichisch(e, em, en, er, es) |
| OP | Operation(ssaal) |
| ÖSG | Österreichischer Strukturplan Gesundheit |
| PPP | Public Private Partnership |
| QIP | Quality Indicator Project der Maryland Hospital Association |

Abkürzungen



| | |
|------|--|
| RdM | Recht der Medizin |
| RH | Rechnungshof |
| RSG | Regionaler Strukturplan Gesundheit |
| S. | Seite |
| SKAG | Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000 – SKAG, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F. |
| SKAP | Salzburger Krankenanstalten- und Großge- räteplan, LGBl. Nr. 87/2007 i.d.g.F. |
| SOP | Standard Operating Procedures |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| vgl. | vergleiche |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent(e) |
| WHO | Weltgesundheitsorganisation |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Glossar

Appendektomie

operative Entfernung des Blinddarms

Arthroskopie

Hineinsehen in das Körperinnere (Gelenksspiegelung) durch kleine Hautschnitte (minimal invasiv) mit Hilfe eines Geräts (Endoskop)

Cholezystektomie

operative Entfernung der Gallenblase

Disease Management Programm

systematisches Behandlungsprogramm für chronisch kranke Menschen auf Grundlage empirisch nachgewiesener Medizin (evidenzbasiert)

Endoskop(ie)

technisches Gerät (starre oder flexible Rohre mit oder ohne Optik) zur Diagnose und Behandlung in Körperhöhlen

Kolektomie

operative Entfernung des Dickdarms

Kolon (Colon)

Dickdarm

Glossar



Konsiliararzt, konsiliarärztlich

unterstützende patientenbezogene Beratung durch einen in der Regel externen Facharzt; im Rahmen des Tumorboards Beratung vorrangig durch krankenhouseigene Fachärzte

Laparoskopisch

Hineinsehen und Operieren in Körperhöhlen mit Hilfe von Endoskopen

Leistenhernie

Bruch von Bindegewebe im Bereich der Leisten (Leistenbruch)

Maligne Erkrankung

bösartige Erkrankung

Mammateilresektion

teilweise Entfernung der Brust

Mastektomie

Brustentfernung

Mikrobiologie

Lehre von krankheitserregenden Mikroorganismen (Bakterien, Pilze, Protozoen)

Mortalitätsrate

Sterberate

Neonatologie

Lehre von den Frühgeborenen und ihren Erkrankungen

Nosokomiale Infektionen

Infektionen, die sich ein Patient im Laufe des Spitalsaufenthalts zuzieht

Onkologische Fälle (Onkologie)

an Krebs erkrankte Patienten (medizinisches Fachgebiet zur Erkennung und Behandlung von Tumorerkrankungen)

Pankreatektomie

operative Entfernung der Bauchspeicheldrüse

Schlüssellochchirurgie

Operationstechnik mit kleinstmöglichen Zugangsschnitten (minimal-invasive Chirurgie mit Hilfe laparoskopischer Operationstechniken)

Sectio Caesarea

Entbindung mittels Kaiserschnitt

Thyreoidektomie

operative Entfernung der Schilddrüse

Tumorboard

ein Qualitätsinstrument im Sinne einer verpflichtenden konsiliarärztlichen Kooperation, um für die an Krebs erkrankten Patienten die bestmöglichen diagnostischen und therapeutischen Schritte zu besprechen und festzulegen

Glossar



Zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchung

Beurteilung von Zellen, die aus einem Gewebeverband durch Abstriche, Biopsien oder Punktion (Zytologie) bzw. aus Gewebe von Operationspräparaten (Histologie) entnommen werden

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbe- handlung 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.

KURZFASSUNG

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 zytologischen 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 zytologische 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 Obern-

Kurzfassung

dorf 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 Vorgangsweisen 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)

Kenndaten zu Qualitätssicherungsmaßnahmen 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

| | | | | | |
|--|--|-----------------------|--------------------|------------------------|---------------------|
| überprüfte Krankenanstalten | Krankenhaus Zell am See, Landeskrankenhaus Mittersill, Landeskrankenhaus Tamsweg, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Salzburg, Krankenhaus Oberndorf | | | | |
| Rechtsträger | Stadtgemeinde Zell am See für das KH Zell am See; Land Salzburg (Abteilung 8 Finanz- und Vermögensverwaltung) für die LKH Mittersill und Tamsweg; Konvent der Barmherzigen Brüder vom Hl. Johannes von Gott für das KH BBR Salzburg; Stadtgemeinde Oberndorf (51 %) in PPP mit der VAMED Management und Service GmbH & Co KG (49 %) für das KH Oberndorf | | | | |
| kompetenzrechtliche Grundlage | Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F., Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten | | | | |
| Bundesrecht | Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. | | | | |
| Landesrecht | Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 | | | | |
| Rechtsgrundlagen bezüglich Qualität | Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG), BGBl. I Nr. 179/2004; Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH, BGBl. I Nr. 132/2006, i.d.g.F. | | | | |
| | KH Zell am See | LKH Mittersill | LKH Tamsweg | KH BBR Salzburg | KH Oberndorf |
| Leistungsdaten 2011 | Anzahl | | | | |
| tatsächliche Betten | 266 | 105 | 147 | 235 | 111 |
| stationäre Aufenthalte | 18.352 | 5.952 | 5.911 | 14.199 | 5.514 |
| Frequenzen ambulanter Patienten | 125.913 | 37.262 | 47.630 | 43.219 | 40.591 |
| | in % | | | | |
| Auslastung nach Belagstagen | 67,72 | 71,00 | 64,98 | 75,56 | 71,70 |
| | Anzahl | | | | |
| durchschnittliche Belagsdauer in Tagen | 3,58 | 4,56 | 5,90 | 4,62 | 5,06 |
| Personal in VZÄ | 455,56 | 159,13 | 240,40 | 389,00 | 196,34 |
| Endkosten in Mio. EUR | 41,91 | 14,66 | 17,97 | 40,10 | 18,52 |
| LKF-Punkte in Mio. | 33,60 | 12,19 | 13,85 | 35,66 | 14,94 |
| Kosten je LKF-Punkt in EUR | 1,25 | 1,20 | 1,30 | 1,12 | 1,24 |

Quellen: LKH Mittersill und Tamsweg, KH Zell am See und Oberndorf, KH BBR Salzburg, DIAG

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2012 im Rahmen einer Querschnittsüberprüfung Maßnahmen zur Qualitätssicherung in der Patientenbehandlung 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). Diese Gebarungsüberprüfung stand im Zusammenhang mit der Ende 2011/Anfang 2012 vom RH durchgeführten themengleichen Überprüfung des LKH Salzburg und der KH Schwarzach und Hallein¹ (Reihe Bund 2012/12, Reihe Salzburg 2012/9) und soll einen Gesamtüberblick über die Qualitätssicherung in den öffentlichen Krankenanstalten im Land Salzburg ermöglichen.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, in den fünf genannten Krankenanstalten die Umsetzung der im Gesundheitsqualitätsgesetz und in den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG) sowie in den entsprechenden Landesausführungsgesetzen – konkret im Salzburger Krankenanstaltengesetz (SKAG) – festgelegten Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beurteilen. Anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe (Mandel- und Nasenpolypenentfernung, Bauchchirurgie, Schilddrüsenoperationen, Gallenblasenentfernung, Kaiserschnittgeburten, Brustentfernungen, Arthroskopien, Knie- und Hüftendoprothetik) überprüfte der RH in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien.

Im Hinblick darauf, dass die Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten bereits in der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung behandelt wurden, entsprechen die grundsätzlichen Ausführungen und die diesbezüglich an das BMG bzw. das Land Salzburg gerichteten Schlussempfehlungen im Wesentlichen jenen im bereits dazu ergangenen Bericht.

Zu dem im Oktober 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG, das Land Salzburg, die Stadtgemeinden Zell am See und Oberndorf sowie der Konvent der Barmherzigen Brüder vom Hl. Johannes von Gott (**Konvent der Barmherzigen Brüder**) im Jänner 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2013.

¹ Landeskrankenhaus Salzburg – Universitätsklinikum der Paracelsus medizinischen Privatuniversität, Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul, Krankenhaus der Stadtgemeinde Hallein

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Allgemeines

2 Qualitätssicherungsmaßnahmen im Gesundheitswesen dienen im Wesentlichen der Verbesserung der Versorgung der Patienten in organisatorischer, technischer bzw. pflegerischer und ärztlicher Hinsicht. Für Träger von Krankenanstalten sind derartige Maßnahmen mittlerweile unverzichtbar geworden; einerseits aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und andererseits deshalb, weil Qualitätssicherung in der Regel auch zu einer optimierten Ressourcennutzung führt und daher dazu beitragen kann, Rationalisierungspotenziale besser auszuschöpfen.²

Regelungen über die Qualitätssicherung in Krankenanstalten finden sich insbesondere in folgenden Rechtsvorschriften und Vereinbarungen auf Bundes- und Länderebene:

- Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. (KAKuG),
- Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen, BGBl. I Nr. 179/2004 (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG),
- Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F. (SKAG) sowie
- Österreichischer Strukturplan Gesundheit (ÖSG).

Gesundheitsqualitäts-gesetz

3.1 (1) Das Gesundheitsqualitätsgesetz wurde im Rahmen der Gesundheitsreform 2005 mit dem Ziel beschlossen, ein bundesländer- und sektorenübergreifendes Qualitätssystem zu implementieren und verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen zu schaffen. Der Bundesgesetzgeber entschied sich dabei jedoch nicht für ein konkretes Qualitätsmanagementmodell, sondern überließ es dem Bundesminister für Gesundheit, Qualitätsstandards entweder in Form von verbindlichen Bundesqualitätsrichtlinien durch Verordnung zu erlassen oder in Form von Bundesqualitätsleitlinien im Sinne einer Hilfestellung zu empfehlen (§ 4 Gesundheitsqualitätsgesetz).³

² vgl. dazu: Tragl, Die Grundlagen der Qualitätssicherung in der medizinischen Versorgung, in: Fischer/Tragl (Hrsg.), Qualitätssicherung in der Medizin, Wien 2000, S. 9 und die Ausführungen in der Qualitätsstrategie des Bundes (S. 3 Z 5), die unter www.goeg.at/de/Bereich/Qualitaetsstrategie.html abrufbar ist.

³ Laut den Erläuterungen sollte dadurch „einerseits die Flexibilität der Gesundheitsleister in der Qualitätsarbeit gestützt werden, andererseits auch die Weiterentwicklung von Qualitätsmanagementsystemen und –modellen und der Wettbewerb nicht behindert werden“.

(2) Konkreter und für den Bundesminister für Gesundheit verpflichtend waren die vom Gesetzgeber in den §§ 5 ff. Gesundheitsqualitätsgesetz verankerten Vorgaben, die im Sinne einer systematischen Qualitätsarbeit Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität berücksichtigten. Demnach waren vom Bundesminister u.a. verbindliche Strukturqualitätskriterien und Anforderungen im Bereich der Prozessqualität zu entwickeln sowie Indikatoren bzw. Referenzgrößen zur Ergebnisqualität und auch entsprechende Meldepflichten festzulegen.

Weiters hatte der Bundesminister den Aufbau einer bundeseinheitlichen bundesländer-, berufs- und sektorenübergreifenden Qualitätsberichterstattung vorzugeben. Darüber hinaus war eine bundesweite Beobachtung und Kontrolle der Mitwirkung an der Qualitätsberichterstattung, der Umsetzung von Bundesqualitätsrichtlinien und der Anwendung von Bundesqualitätsleitlinien sicherzustellen.

(3) Ungeachtet dieser gesetzlichen Verpflichtung erließ der Bundesminister für Gesundheit bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine verbindlichen Qualitätsvorgaben (Bundesqualitätsrichtlinien).

3.2 Der RH beanstandete, dass seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien festgelegt wurden. Er empfahl dem BMG, entsprechende Vorgaben zu erlassen.

3.3 *Das BMG verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Erlassung von Bundesqualitätsleit- und -richtlinien gebe. Die Festlegung verbindlicher Qualitätsvorgaben habe sich in der Praxis nicht in jedem Fall als zweckmäßig und in der Sache zielführend herausgestellt. So sei insbesondere zu beachten, dass die Unterschiede hinsichtlich der historisch gewachsenen Strukturen und bei den darauf aufbauenden Versorgungsprozessen teilweise sehr groß seien und durchaus ihre Berechtigung haben könnten.*

Weiters hätten sich die Länder in der bislang geltenden Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens ein Mitspracherecht insofern ausbedungen, als die Inhalte aller Verordnungen im Rahmen des Gesundheitsqualitätsgesetzes nur im Konsens zwischen Bund und Ländern festgelegt werden könnten. Nunmehr hätten sich Bund und Länder im Rahmen der Verhandlungen zu einer politischen Vereinbarung über ein partnerschaftliches Zielsteuerungssystem darauf geeinigt, dass der Qualitätssicherung im österreichischen Gesundheitswesen im Rahmen der zukünftigen Zielsteuerung

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

runge-Gesundheit ein sehr hoher Stellenwert einzuräumen sein werde und dass – insbesondere zur Sicherstellung bundesweit einheitlicher Vorgaben zur Prozess- und Ergebnisqualität – das genannte Mitspracherecht entfallen könne.

Das BMG hob schließlich hervor, dass im ÖSG und im Rahmen der LKF-Abrechnungsvorschriften bereits verbindliche Qualitätsstandards bestünden und sich diese Regelungen – mit entsprechender Verknüpfung mit der Finanzierung – sehr gut bewährten.

- 3.4** Der RH entgegnete unter Verweis auf die gesetzlichen Materialien⁴, dass es gerade die Intention des Gesetzgebers war, mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz die Grundlage für ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem zu schaffen und die Einhaltung von Qualitätsvorgaben bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen verbindlich vorzuschreiben.

Zum Hinweis des BMG auf das Mitspracherecht der Länder hielt der RH fest, dass ein solches am gesetzlichen Auftrag des Bundesministers zur Erlassung verbindlicher Qualitätsvorgaben nichts ändert.

Da ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem, wie es das Gesundheitsqualitätsgesetz forderte, ohne bundeseinheitliche, sektorenübergreifende und transparente Standards nicht denkbar war, beurteilte der RH die Bemühungen des BMG, im Rahmen der zukünftigen Zielsteuerung-Gesundheit bundesweit einheitliche Vorgaben zur Prozess- und Ergebnisqualität sicherstellen zu wollen, positiv. Derartige Vorgaben standen im Übrigen, wie die im ÖSG enthaltenen Qualitätsstandards bewiesen, einer individuellen Behandlung und Patientenorientierung nicht entgegen.

Bundesinstitut für
Qualität im Gesundheitswesen

- 4.1** (1) Das mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz im Jahr 2006 eingerichtete Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen (Bundesinstitut) sollte den Bundesminister für Gesundheit insbesondere bei der Erstellung von allgemeinen Vorgaben und Grundsätzen sowie bei der Überprüfung, Empfehlung, Erarbeitung und der Kontrolle von Qualitätsstandards unterstützen. Dementsprechend beauftragte der Bundesminister das Bundesinstitut im Jahr 2008, in einer sogenannten „Metaleitlinie“ die Methode für die Entwicklung und Evaluierung von Qualitätsstandards festzulegen.

⁴ ErlRV 693 der Beilagen XXII. GP, S. 27 f.

Die Metaleitlinie wurde im Jahr 2010 fertiggestellt; darauf aufbauend veröffentlichte das BMG zwei Bundesqualitätsleitlinien, bei denen es sich um Qualitätsstandards mit Empfehlungscharakter handelte:

- das „Disease Management Programm für Diabetes mellitus Typ 2“⁵ und
- die „Bundesqualitätsleitlinie zur integrierten Versorgung von erwachsenen Patientinnen und Patienten für die präoperative Diagnostik bei elektiven Eingriffen“.

Vom Bundesinstitut bereits fertiggestellt, aber noch nicht in Form einer Bundesqualitätsleitlinie veröffentlicht, waren Qualitätsstandards zur Brustkrebs-Früherkennung durch Mammographie-Screening sowie zum Aufnahme- und Entlassungsmanagement. Weitere Bundesqualitätsleitlinien zu den Themen Demenz, Parkinson und COPD (Chronisch obstruktive Lungenerkrankung – Raucherlunge) befanden sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Planung.

(2) Darüber hinaus hatte das Bundesinstitut die Aufgabe, Qualitätsberichte zu erstellen.⁶ Erstmals veröffentlichte es im Jahr 2011 zwei themenspezifische Berichte über den Bereich Patientenzufriedenheit und über Qualitätssysteme in österreichischen Krankenanstalten.

Mittelfristiges Ziel des Bundes war eine periodische Veröffentlichung eines österreichischen Qualitätsberichts, jedoch fehlten laut Bundesinstitut bisher die erforderlichen Daten.

- 4.2** Der RH bemängelte, dass seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 erst zwei Bundesqualitätsleitlinien erlassen wurden. Er empfahl dem BMG unter Hinweis auf die im Gesundheitsqualitätsgesetz festgelegten Verpflichtungen, den Aufbau eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems zügig voranzutreiben.

Weiters empfahl der RH dem BMG im Interesse einer einheitlichen Qualitätsberichterstattung die Entwicklung von Vorgaben auf Basis bereits bestehender Dokumentationsgrundlagen⁷. Wie den TZ 13 und 14 zu entnehmen ist, erfassten die fünf vom RH überprüften Krankenanstalten bereits auf freiwilliger Basis Qualitätsparameter (z.B. Infektionsraten), die jedoch unterschiedlich und nicht vergleichbar waren.

⁵ Programm zur Behandlung von Zuckerkrankheiten Typ 2

⁶ vgl. § 4 Abs. 2 Z 4 GÖGG (Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH)

⁷ z.B. LKF-System, Pflege-, Intensiv- und OP-Protokolle

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

4.3 Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es in den letzten beiden Jahren zusätzlich zu der bereits vorhandenen Bundesqualitätsleitlinie „Disease Management Programm für Diabetes mellitus Typ 2“ die Bundesqualitätsleitlinie zur Präoperativen Diagnostik, Qualitätsstandards für die Brustkrebs-Früherkennung sowie die Bundesqualitätsleitlinie zum Aufnahme- und Entlassungsmanagement erlassen habe.

4.4 Der RH hielt an seiner Kritik fest, nahm aber die zwischenzeitlich erfolgten Bemühungen des BMG, u.a. die Erlassung der Bundesqualitätsleitlinie zum Aufnahme- und Entlassungsmanagement, zur Kenntnis.

Vorgaben im Krankenanstaltenrecht

5.1 (1) Im Bereich „Heil- und Pflegeanstalten“ (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG) liegt die Grundsatzgesetzgebung beim Bund; die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung kommt den Ländern zu. Demnach waren für die Qualitätssicherung im KH Zell am See, in den LKH Mittersill und Tamsweg, im KH BBR Salzburg sowie im KH Oberndorf sowohl das KAKuG als auch das SKAG einschlägig.

Die KAKuG-Novelle 1993⁸ schuf im Krankenanstaltenrecht erstmals spezifische Regelungen⁹ für Qualitätssicherung. Demnach hat die Landesgesetzgebung die Krankenanstaltenträger zu verpflichten, im Rahmen der Organisation Qualitätssicherungsmaßnahmen vorzusehen, die vergleichende Prüfungen mit anderen Krankenanstalten ermöglichen. Die Voraussetzungen für diese Maßnahmen haben die Träger selbst zu schaffen, wobei laut KAKuG drei Dimensionen von Qualität zu berücksichtigen sind:

- Strukturqualität (Wie gut ist die sachliche und personelle Ausstattung der Krankenanstalt auf die angebotene medizinische Versorgung abgestimmt?);
- Prozessqualität (Wie gut sind die im Rahmen der medizinischen Versorgung in der Krankenanstalt zu durchlaufenden Prozesse darauf abgestimmt, das bestmögliche Behandlungsergebnis zu erzielen?);
- Ergebnisqualität (Wie gut ist das erzielte im Vergleich zum erzielbaren Behandlungsergebnis?).

⁸ BGBl. Nr. 801/1993

⁹ § 5b KAKuG

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens kann der Rechtsträger selbst entscheiden, wie er dem Gebot zur Qualitätssicherung konkret nachkommt und z.B. eine eigene Qualitätsstrategie formulieren.

(2) Gemäß dem SKAG¹⁰ sind die Rechtsträger von Krankenanstalten verpflichtet, interne Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Konkretere Vorgaben waren von der Landesregierung durch Verordnung zu erlassen. Obwohl diese Verpflichtung bereits seit dem Jahr 1996¹¹ bestand, erließ die Salzburger Landesregierung eine solche Verordnung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

(3) Im Unterschied dazu hatte etwa die Oberösterreichische Landesregierung bereits im Jahr 2000 eine entsprechende Verordnung erlassen¹², obwohl im Oö. Krankenanstaltengesetz¹³ keine Verpflichtung dazu bestand. Danach waren die Rechtsträger der öffentlichen Krankenanstalten, der Sanatorien sowie der privaten Krankenanstalten zur Akutversorgung in Oberösterreich verpflichtet, an einem Qualitätsprojekt¹⁴ teilzunehmen und Daten für verschiedene Indikatoren zu erfassen.¹⁵

5.2 Der RH beanstandete, dass die Salzburger Landesregierung bei der Umsetzung dieser gesetzlichen Verpflichtung mehr als 15 Jahre säumig blieb. Er empfahl dem Land Salzburg, die Verordnung zur näheren Bestimmung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Kontrolle im Hinblick auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität umgehend zu erlassen.

5.3 *Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme betreffend die in § 33 SKAG normierte Verpflichtung zur Erlassung einer Verordnung darauf hin, dass die Kundmachung des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2004, also zeitlich nach der Erlassung des SKAG erfolgt sei. Gemäß § 3 Abs. 1 Gesundheitsqualitätsgesetz seien die Bestimmungen dieses Gesetzes bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen unab-*

¹⁰ § 33 leg. cit.

¹¹ LGBl. Nr. 76/1995, § 12 f.

¹² Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F.

¹³ siehe § 27 Abs. 6 Oö. Krankenanstaltengesetz 1997, LGBl. Nr. 132/1997 i.d.g.F.: „Die Landesregierung kann ...“.

¹⁴ Quality Indicator Project (QIP) der Maryland Hospital Association

¹⁵ vgl. § 2 der Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F.; z.B. im Krankenhaus zugezogene Infektionen, Kathedereinsatz, Mortalität, ungeplante Rückkehr in den OP oder speziell auf den Bereich der Psychiatrie zugeschnittene Indikatoren wie unvorhergesehene Abgänge oder der Gebrauch von physischen Maßnahmen

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

hängig von der Organisationsform der Leistungserbringer einzuhalten, somit auch für den Bereich der Krankenanstalten.

Das Land Salzburg verwies weiters auf die Zielsetzung des Gesundheitsqualitätsgesetzes, ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren. Der zuständige Bundesminister habe sicherzustellen, dass diese Arbeiten bundeseinheitlich, bundesländer-, sektoren- und berufsübergreifend erfolgen. Ein solches Qualitätssystem sei nach Ansicht des Landes Salzburg sinnvoller als die Schaffung von neun „Insellösungen“ für den intramuralen Bereich, die im schlechtesten Fall nicht einmal miteinander vergleichbar wären. In diesem Sinne begrüße das Land Salzburg ausdrücklich die diesbezüglichen Empfehlungen des RH an das BMG. Die Forderung des RH nach Erlassung einer „Salzburger Qualitätsverordnung“ widerspreche den Vorgaben, die an eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Verwaltung zu stellen seien.

Abschließend wies das Land Salzburg noch darauf hin, dass auch der Entwurf der Art. 15a-Vereinbarung Zielsteuerung-Gesundheit ein österreichisches Qualitätssystem mit bundeseinheitlichen, bundesländer-, sektoren- und berufsübergreifenden (insbesondere auch einschließlich des niedergelassenen Bereichs) Vorgaben vorsehe.

- 5.4 Der RH teilte die Ansicht des Landes Salzburg bezüglich der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems. Allerdings wurde dem § 33 Abs. 1 zweiter Satz SKAG durch § 3 Abs. 1 Gesundheitsqualitätsgesetz nicht materiell derogiert, weil aus Sicht des RH weder eine Normenkonkurrenz noch ein Normenkonflikt vorlagen. Das Gesundheitsqualitätsgesetz stützt sich auf die in Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG verankerte Kompetenz des Bundes für die Gesetzgebung und Vollziehung im Gesundheitswesen. Mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz sollte demnach die Grundlage für die Festsetzung von allgemeinen Qualitätsstandards für das gesamte Gesundheitswesen geschaffen werden, die unabhängig davon gelten, von wem und in welchem organisatorischen Rahmen (intra- oder extramural) die Gesundheitsdienstleistung erbracht wird.

Hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten ist jedoch gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG nur die Grundsatzgesetzgebung Bundessache; die Erlassung von Ausführungsgesetzen sowie die Vollziehung obliegt den Bundesländern. Vorgaben darüber, welche konkreten Maßnahmen der Qualitätssicherung im Rahmen der Organisation einer Krankenanstalt vorzusehen sind, fallen daher in die Zuständigkeit der Länder als Ausführungsgesetzgeber (vgl. § 5b Abs. 1 Satz 1 KAKuG). Folgerichtig verpflichtet § 33 SKAG die Rechtsträger der Krankenanstalten

zu internen Maßnahmen der Qualitätssicherung und die Landesregierung zur Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung.

Zum Argument des Landes, eine „Salzburger Qualitätsverordnung“ widerspreche einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung, verwies der RH erneut auf die klare gesetzliche Verpflichtung und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Österreichischer
Strukturplan Gesund-
heit

6.1 (1) Der ÖSG 2010 ist Grundlage für die Leistungsangebotsplanung in den regionalen Strukturplänen. Er legt fachbezogene und leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien fest.¹⁶

Tabelle 1: Übersicht Strukturqualitätskriterien ÖSG 2010

| Leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien | |
|---|--|
| Mindestversorgungsstruktur | z.B. Referenzzentrum, Abteilung, reduzierte Organisationsformen |
| Mindest-Krankenanstaltentyp | in Bezug auf die Vorhaltung von Strukturen im Fachbereich Kinderheilkunde |
| intensivmedizinische Versorgung | z.B. Intensivstation, Überwachungseinheit |
| intraoperative histopathologische Befundung | Möglichkeit eines Gefrierschnitts am Krankenanstalten-Standort bzw. mittels Telepathologie |
| Mindestfrequenz | Soll-Fallzahl pro Jahr und Krankenanstalten-Standort |
| Fachbezogene Strukturqualitätskriterien | |
| Versorgungsstrukturen | z.B. Abteilung, Fachschwerpunkt, dislozierte Tagesklinik |
| Personalausstattung und -qualifikation | z.B. Anwesenheit Fachärzte, Funktionspersonal etc. |
| Infrastruktur | z.B. technisch apparative Ausstattung |
| Sonstige | z.B. Teilnahme an Ergebnisqualitätsregistern |

Quellen: ÖSG 2010; RH

¹⁶ vgl. Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008: „Verbindliche Qualitätskriterien stellen einen integrierenden Bestandteil der Planungsaussagen im Rahmen der Leistungsangebotsplanung dar.“

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

(2) Die fachbezogenen Planungsgrundsätze und Qualitätskriterien enthalten Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Versorgungsstrukturen, der Personalausstattung und –qualifikation sowie der Infrastruktur.

Die Vorgaben bezüglich der Versorgungsstruktur bestimmen, im Rahmen welcher Organisationsformen die Leistungen einer Fachrichtung in einer Krankenanstalt erbracht werden dürfen. So sind bspw. Leistungen der Fachrichtung Orthopädie und orthopädische Chirurgie nur an solchen Krankenanstalten zu erbringen, an denen entweder ein Fachschwerpunkt oder eine Vollabteilung eingerichtet ist. Die fachlich verwandten Leistungen des Fachbereichs Unfallchirurgie waren pro Versorgungsregion sogar möglichst nur an einer zentralen unfallchirurgischen Standardabteilung zu erbringen, die auch als „Mutterabteilung“ von Satellitendepartements¹⁷ an anderen Standorten fungieren kann.

Bei den Vorgaben bezüglich der Personalausstattung handelt es sich um Richtwerte, von denen nur in begründeten Ausnahmefällen abgegangen werden darf. Diese können je nach Versorgungsstufe (Maximalversorgung, Schwerpunktversorgung oder Grundversorgung) unterschiedlich sein.

Die Infrastrukturvorgaben des ÖSG enthalten eine Aufzählung der erforderlichen Einrichtungen bzw. Geräte. So ist z.B. für den Fachbereich Unfallchirurgie vorgeschrieben, dass die apparative Ausstattung einer sogenannten „Schockraummannschaft“ im Rahmen einer unfallchirurgischen Abteilung der Ausstattung einer anästhesiologischen Überwachungseinheit entsprechen muss.

(3) Bezüglich der leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien enthält der ÖSG eine sogenannte Leistungsmatrix, die – bezogen auf die zu erbringenden Leistungen – u.a. die abteilungsspezifische Organisationsform, die Organisationsform der intensivmedizinischen Versorgung und Mindestfrequenzen pro ausgewählter medizinischer Einzelleistung umfasst.

6.2 Nach Ansicht des RH waren die im ÖSG formulierten Planungsgrundsätze und Qualitätskriterien grundsätzlich geeignet, zur Sicherung der Strukturqualität in den österreichischen Krankenanstalten beizutragen.

¹⁷ dezentrale, kleine Versorgungseinheiten an anderen KA-Standorten im organisatorischen Verbund mit der Mutterabteilung einer zumeist größeren KA

Verbindlichkeit der
Strukturqualitäts-
kriterien

7.1 (1) Gemäß der zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens¹⁸ stellt der ÖSG die verbindliche Grundlage für die Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur dar. Er ist daher als Rahmenvorgabe für die Länder bei der Entwicklung ihrer regionalen Strukturpläne Gesundheit (RSG) zu betrachten.¹⁹

Darüber hinaus wurde mit einer Novelle des KAKuG²⁰ klargestellt, dass insbesondere die Qualitätskriterien des ÖSG den Stand der medizinischen Wissenschaft im Sinne des § 8 Abs. 2 KAKuG abbilden und diesbezüglich „als Sachverständigengutachten“ in die Rechtsordnung einfließen. Sie sind von den Behörden beim Vollzug der Landeskrankenanstaltengesetze²¹ und der sanitären Aufsicht sowie von den Krankenanstalenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung als Maßstab heranzuziehen.

Eine medizinische Leistung ist daher nur dann als „nach den Grundsätzen und anerkannten Methoden der medizinischen Wissenschaft ärztlich erbracht“²² zu qualifizieren, wenn in der betreffenden Krankenanstalt die Qualitätskriterien des ÖSG eingehalten werden.

(2) Bei der Abrechnung im System der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF-System) waren die Qualitätskriterien des ÖSG grundsätzlich zu berücksichtigen. So hatten sich Bund und Länder im Rahmen der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens (Art. 4 Abs. 8) darauf geeinigt, die Abrechenbarkeit von Leistungen im Rahmen der Landesgesundheitsfonds durch die Leistungserbringer an die verpflichtende Einhaltung der qualitativen Inhalte des ÖSG und der regionalen Detailplanungen, insbesondere des RSG, zu binden.

(3) Ein Monitoring des Salzburger Gesundheitsfonds²³ wies zwar die Krankenanstalten anhand einzelner Leistungen auf die Nichterfüllung bestimmter Qualitätskriterien des ÖSG hin; dies führte jedoch nur fallweise zu einem Punkteabzug.

¹⁸ BGBl. I Nr. 105/2008

¹⁹ In den Ländern sind dazu die Landesgesundheitsplattformen zuständig.

²⁰ BGBl. I Nr. 147/2011

²¹ Landesregierung bzw. Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörden

²² vgl. § 8 Abs. 2 KAKuG

²³ Der Salzburger Gesundheitsfonds führt die Abgeltung der Leistungen der Fondskrankenanstalten durch und gewährt Zuschüsse und Zuwendungen an Einrichtungen des Gesundheitswesens für strukturverbessernde Maßnahmen.

Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Salzburger Gesundheitsfonds die Strukturqualitätskriterien des ÖSG im Rahmen der LKF-Abrechnung nicht in vollem Umfang berücksichtigte. Dies hatte zur Folge, dass eine Leistung, die nicht den Strukturqualitätskriterien entsprach, der Krankenanstalt unter Umständen dennoch finanziell abgegolten wurde.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, den Salzburger Gesundheitsfonds dazu anzuhalten, die Abrechnungskriterien nach dem LKF-System an die Strukturqualitätskriterien des ÖSG anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten.

7.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien seit der Einrichtung des Salzburger Gesundheitsfonds bzw. zuvor des Salzburger Krankenanstalten-Finanzierungsfonds bei Nichterfüllung dieser angeführten Kriterien entsprechende LKF-Punkteabzüge vorgenommen worden; der Abzug habe sich im ersten Jahr des Bestehens des Fonds (1997) auf ca. 2,3 Mio. ATS und im Jahr 2011 auf 930.000 EUR belaufen. Seit Jänner 2010 werde ein spezielles Programmmodul des KDok (Dokumentationssystem für landesfondsfinanzierte Krankenanstalten) angewendet, das generell unter Verwendung der sogenannten Leistungsmatrix des ÖSG eine Auswertung von LKF-Punkten liefere, die als Subtrahend (abziehende Zahl) bei der Berechnung der leistungsbezogenen Auszahlungen des Salzburger Gesundheitsfonds herangezogen würde; im Jahr 2011 habe der Abzug 240.000 EUR betragen. Dem RH seien seit diesem Zeitpunkt die Unterlagen über die mit dem Programm des Bundes ermittelten Abzüge vorgelegen.*

7.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des Salzburger Gesundheitsfonds, nur zulässige Leistungen im Sinne des LKF-Modells bzw. des ÖSG bzw. der Festlegung der medizinischen Aufgabengebiete abzurechnen. Die Unterlagen über die mit dem Programm des Bundes ermittelten Abzüge wurden vom RH berücksichtigt. Im Hinblick darauf, dass im KH BBR Salzburg elektive orthopädische bzw. unfallchirurgische Leistungen entgegen den Strukturqualitätskriterien des ÖSG erbracht und dennoch vom Salzburger Gesundheitsfonds abgegolten wurden, hielt er seine Kritik aufrecht.

Indikatorenmodell

8.1 (1) Im Rahmen eines von der Bundesgesundheitskommission beschlossenen Projekts war geplant, ein Indikatorenmodell²⁴ auf alle Krankenanstalten Österreichs auszuweiten.²⁵ Dieses Modell greift auf Daten zurück, die über das LKF-System routinemäßig in jeder Krankenanstalt erfasst werden und dem BMG verpflichtend zu melden sind, weshalb kein zusätzlicher Dokumentationsaufwand anfällt. Als Schwerpunktindikatoren werden vorerst Auswertungen für die Behandlungspfade Herzinfarkt, Lungenentzündung und Oberschenkelhalsbruch durchgeführt.

Eine Veröffentlichung von Kennzahlen für einen Qualitätsbericht wird laut BMG nicht vor November 2013 erwartet. Der Qualitätsbericht soll u.a. folgende Kennzahlen beinhalten: Mortalitätsraten, Erwartungswerte, Information zu Operationstechnik, Intensivhäufigkeit bei bestimmten Operationen, Wiederaufnahmeraten und Komplikationen.

(2) Der Salzburger Gesundheitsfonds führte 2011 auf Basis der Daten des Jahres 2010 für die drei oben genannten Behandlungspfade eine Probeauswertung in allen Salzburger Krankenanstalten durch. Dabei zeigten sich gegenüber anderen Bundesländern nur geringe Auffälligkeiten. Die Auswertungen werden 2012 fortgeführt.

8.2 Nach Ansicht des RH ist ein einheitliches Verfahren der Qualitätsmessung im Interesse der Patienten und für transparente Vergleiche zwischen den Krankenanstalten unverzichtbar. Der RH empfahl daher dem BMG, die Bemühungen zur flächendeckenden Einführung eines Indikatorenmodells in der Bundesgesundheitskommission voranzutreiben.

8.3 *Das BMG hielt dazu in seiner Stellungnahme fest, dass es das Indikatorenmodell A-IQI seit Juni 2011 flächendeckend für alle Krankenanstalten zur Verfügung gestellt habe. In der Version 2012 seien ca. 120 Indikatoren enthalten, welche mit den Routinedaten aus dem Jahr 2011 überprüft würden. Die Ergebnisse stünden den Leistungserbringern seit Oktober 2012 flächendeckend zur Verfügung.*

²⁴ Austrian Inpatient Quality Indicators – A-IQI

²⁵ Dieses Indikatorenmodell wurde von der NÖ Landeskliniken-Holding in Zusammenarbeit mit einem deutschen Klinikenträger und dem Schweizer Bundesamt für Gesundheit entwickelt.

Qualitätsindikatoren in Deutschland

9.1 (1) In der Bundesrepublik Deutschland wurden 182 Qualitätsindikatoren für 25 Behandlungspfade erstellt und definiert. Die Daten werden bundesweit einheitlich gesammelt und ausgewertet. Die Ergebnisse finden Eingang in jährliche Qualitätsreports, die im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses (eines Gremiums der gemeinsamen Selbstverwaltung von Ärzten, Krankenhäusern und Krankenkassen) erstellt werden.

Die folgende Tabelle veranschaulicht am Beispiel eines konkreten chirurgischen Eingriffs (Gallenblasenentfernung – Cholezystektomie) die deutschen Qualitätsindikatoren:

| Tabelle 2: Deutsche Qualitätsindikatoren für die Cholezystektomie mit Referenzwerten und Ergebnissen 2009, 2010 | | | |
|---|-----------------------------|----------------------|----------------------|
| Bezeichnung des Indikators | Referenzbereich | Ergebnis 2009 | Ergebnis 2010 |
| | in % | | |
| Indikation fraglich | ≤ 5,0 | 1,4 | 1,3 |
| präoperative Diagnostik bei extrahepatischer Cholestase | ≥ 95,0 | 97,6 | 97,7 |
| Erhebung eines histologischen Befundes | ≥ 95,0 | 99,2 | 99,3 |
| Eingriffsspezifische Komplikationen | | | |
| Patienten mit Durchtrennung des Ductus hepatocholedochus | Sentinel Event ¹ | 0,14 | 0,10 |
| Patienten mit mindestens einer eingriffsspezifischen behandlungsbedürftigen Komplikation nach laparoskopisch begonnener Operation | ≤ 6,1 | 2,4 | 2,4 |
| Allgemeine postoperative Komplikationen | | | |
| Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation | ≤ 7,7 | 2,9 | 2,9 |
| Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation nach laparoskopisch begonnener Operation | ≤ 6,0 | 2,0 | 2,0 |
| Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation nach offenchirurgischer Operation | ≤ 33,0 | 14,0 | 14,5 |
| Reinterventionsrate | ≤ 1,5 | 0,9 | 0,9 |
| Letalität | Sentinel Event ¹ | 0,5 | 0,4 |

¹ seltenes schwerwiegendes Ereignis

Quelle: Qualitätsreport 2010 vom Institut für angewandte Qualitätsförderung und Forschung im Gesundheitswesen

(2) Ausgehend von Studien, wonach bei ausgewählten Eingriffen²⁶ ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit durchgeführter Operationen und der Qualität der Behandlungsergebnisse besteht, entschied der deutsche Bundesgesetzgeber im Jahr 2002, für bestimmte Behandlungen Mindestmengen vorzuschreiben. Im Unterschied zur Situation in Österreich zog die Unterschreitung der vorgeschriebenen Mindestmengen für die deutschen Krankenanstalten finanzielle Konsequenzen nach sich.

Bisher wurden in Deutschland für folgende Behandlungen Mindestmengen festgelegt:

| Operation | Mindestmenge pro Krankenhaus (Arzt) |
|--|-------------------------------------|
| Lebertransplantation | 20 |
| Nierentransplantation | 25 |
| komplexe Eingriffe am Organsystem Ösophagus (Speiseröhre) | 10 |
| komplexe Eingriffe am Organsystem Pankreas (Bauchspeicheldrüse) | 10 |
| Stammzellentransplantation | 25 |
| Kniegelenk Totalendoprothesen ¹ | 50 |
| koronarchirurgische Eingriffe | ² |
| Versorgung von Früh- und Neugeborenen mit einem Geburtsgewicht von weniger als 1.250 g | 30 ³ |

¹ Die Mindestmenge von 50 Kniegelenktotalendoprothesen erklärte das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 17. August 2011, L 7 KA 77/08 KL für nichtig.

² Die Aufnahme in den Katalog erfolgte vorerst ohne Festlegung einer konkreten Mindestmenge.

³ mit Beschluss vom 16. Dezember 2010 befristet ausgesetzt

Quelle: Mindestmengenvereinbarung des Gemeinsamen Bundesausschusses 2011

(3) Die Erfahrungen in Deutschland zeigten, dass die regelmäßige Qualitätsberichterstattung zu einer Qualitätssteigerung führte.

9.2 Die Erfahrungen in Deutschland untermauerten die Empfehlungen des RH bezüglich der Abrechnungskriterien nach dem LKF-System (TZ 7) und der flächendeckenden Einführung des Indikatorenmodells (TZ 8).

²⁶ z.B. Bauchspeicheldrüse, Kniegelenk, PTCA (Eingriff am Herz), akuter Myokardinfarkt, Organtransplantation

Qualitätsindikatoren in Deutschland

9.3 *Das BMG teilte dazu mit, dass diese Entwicklungen sehr genau beobachtet würden; man habe sich in den für die ÖSG- und LKF-Weiterentwicklung zuständigen Gremien der Bundesgesundheitsagentur darauf verständigt, dass als Voraussetzung für die verbindliche Festlegung von Mindestfrequenzen eine wissenschaftlich breit fundierte internationale Evidenz vorhanden sein müsse. Die Akzeptanz und Einhaltung solcher Kriterien sei im hohen Maß vom empirischen Nachweis ihrer qualitätssichernden und qualitätsfördernden Wirkungen abhängig. Wissenschaftlich angreifbare Festlegungen, die unter Umständen bis zu Gerichtsverfahren führen, würden sich dagegen auf die Akzeptanz solcher Festlegungen erfahrungsgemäß kontraproduktiv auswirken.*

9.4 Der RH wies darauf hin, dass auch in Deutschland ein empirisch nachgewiesener Zusammenhang zwischen Behandlungsmenge und Behandlungsqualität Voraussetzung für die Festsetzung von Mindestmengen war.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Allgemeines

10.1 Als Maßnahmen der Qualitätssicherung im Sinne des § 5b KAKuG bzw. des § 33 SKAG kamen für die Rechtsträger der Krankenanstalten insbesondere

- 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 interdisziplinäre Besprechung onkologischer Fälle im Rahmen eines Tumorboards (siehe auch TZ 19) sowie
- pathologische Untersuchungen (siehe auch TZ 27)

in Frage, weshalb der RH sich im Rahmen seiner Überprüfung auf diese Themenbereiche konzentrierte.



Qualitätssicherung in den fünf
überprüften Krankenanstalten



Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

10.2 Der RH empfahl dem Land Salzburg, die angeführten Qualitätsindikatoren in die zu erlassende Verordnung (siehe TZ 5) aufzunehmen.

Hygieneteam –
Grundlagen

11 (1) Gemäß § 8a KAKuG ist in jeder Krankenanstalt ein Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaustygieniker) oder ein sonst fachlich geeigneter, zur selbständigen Berufsausübung berechtigter Arzt (Hygienebeauftragter) zur Wahrung der Belange der Hygiene zu bestellen. Zu deren Unterstützung ist darüber hinaus mindestens eine qualifizierte Person des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege als Hygienefachkraft zu bestellen, die ihre Tätigkeit in Krankenanstalten, deren Größe dies erfordert, hauptberuflich auszuüben hat.

Krankenhaustygieniker bzw. Hygienebeauftragter und Hygienefachkraft haben gemeinsam (als sogenanntes Hygieneteam) u.a. folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Erstellung von Arbeitsanleitungen bzw. Richtlinien zu hygienisch relevanten Tätigkeiten,
- Erstellung von Hygieneplänen,
- Infektionsüberwachung und –statistik,
- Information und Fortbildung der Mitarbeiter der Krankenanstalt über die Belange der Hygiene,
- fachliche und inhaltliche Begleitung der Maßnahmen zur Überwachung nosokomialer Infektionen.

Gemäß § 28 Abs. 8 SKAG hat das in der Krankenanstalt beschäftigte Personal dem Krankenhaustygieniker bzw. dem Hygienebeauftragten alle erforderlichen Informationen zukommen zu lassen und ihn über besondere Vorkommnisse, insbesondere betreffend die Infektionsüberwachung, in Kenntnis zu setzen.

Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, sind sowohl ausreichende personelle Ressourcen als auch eine adäquate Infrastruktur für das Hygieneteam Voraussetzung. Das BMG hat daher in dem Dokument PROHYG 2.0 „Organisation und Strategie der Krankenhaustygiene“ folgende Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung des Hygieneteams ausgesprochen:

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

| Tabelle 4: Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung der Hygieneteams (PROHYG 2.0) | | |
|---|---|-----------------------------|
| Krankenanstaltentyp | Krankenhausthygieniker/ Hygienebeauftragter | Hygienefachkraft |
| | in VZÄ | |
| Zentralkrankenanstalt | 1 Krankenhaushygieniker und 1 Hygienebeauftragter Krankenanstalt > 800 Betten + 1 pro 400 Betten | mindestens 1 pro 150 Betten |
| Schwerpunktkrankenanstalt | 1 Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragter Krankenanstalt > 400 Betten + 1 pro 400 Betten | mindestens 1 pro 200 Betten |
| Standardkrankenanstalt | 1 Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragter pro 400 Betten | mindestens 1 pro 200 Betten |

Quellen: PROHYG; RH

(2) Das zeitliche Ausmaß der Tätigkeit des Hygieneteams war, abgesehen von der Bettenanzahl, abhängig vom Leistungsangebot der Krankenanstalt und den damit verbundenen potenziellen Infektionsrisiken, die von der Anstaltsleitung zu ermitteln und festzulegen waren. Ebenso war eine geeignete Stellvertretungsregelung zu treffen.²⁷

Hygieneteams in den fünf überprüften Krankenanstalten

12.1 (1) Im KH Zell am See waren je ein Facharzt für Gynäkologie bzw. für Urologie als Hygienebeauftragte tätig und im Ausmaß von zusammen 0,5 VZÄ freigestellt. Ein diplomierter Krankenpfleger war halbtags als Hygienefachkraft tätig. Eine weitere Pflegefachkraft, deren Einsatz als Hygienefachkraft im Ausmaß von 0,75 VZÄ geplant war, hatte die dafür nötige Ausbildung noch nicht abgeschlossen und befand sich in Karenz.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 300 Betten wie das KH Zell am See vor, dass ein Hygienebeauftragter mit 75 % seiner Vollzeitarbeitszeit sowie zwei Hygienefachkräfte im Ausmaß von insgesamt 1,5 VZÄ Hygieneaufgaben wahrnehmen sollten.

²⁷ Im Jahr 1992 wurde erstmals in Österreich der Rechtsträger einer Krankenanstalt zu Schadenersatz verurteilt, weil keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen worden waren, um Krankenhausinfektionen zu verhindern, darunter auch, dass es keine Stellvertretung für den Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragten gab (vgl. OGH 2 Ob 538/92 vom 17. Juni 1992).

| KH Zell am See | Krankenhausthygieniker | | Hygienefachkraft | |
|---|------------------------|---|------------------|--|
| | in VZÄ | | | |
| Standardkranken- anstalt mit 293 Planbetten | Empfehlung | Ist-Stand | Empfehlung | Ist-Stand |
| | | 1 pro 400 Betten = 0,75 bei 300 Betten | 0,5 | 1 pro 200 Betten = 1,5 bei 300 Betten |

Quelle: KH Zell am See

(2) Am LKH Mittersill war ein Facharzt für Chirurgie als Hygienebeauftragter mit ca. 200 Stunden im Jahr tätig. Im Rahmen eines Werkvertrags nahm eine diplomierte Krankenpflegekraft im Ausmaß von vier bis fünf Stunden pro Monat die Aufgaben der Hygienefachkraft wahr.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 100 Betten vor, dass ein Hygienebeauftragter mit 25 % seiner Vollzeitarbeitszeit sowie eine Hygienefachkraft mit 50 % ihrer Vollzeitarbeitszeit Hygieneaufgaben wahrnehmen sollten.

| LKH Mittersill | Krankenhausthygieniker | | Hygienefachkraft | |
|---|------------------------|---|-------------------|--|
| | in VZÄ | | | |
| Standardkranken- anstalt mit 113 Planbetten | Empfehlung | Ist-Stand | Empfehlung | Ist-Stand |
| | | 1 pro 400 Betten = 0,25 bei 100 Betten | 0,12 ¹ | 1 pro 200 Betten = 0,5 bei 100 Betten |

¹ 200 Stunden von 1.680 Jahresstunden

² 5 Stunden pro Monat zu 160 Monatsstunden

Quelle: LKH Mittersill

(3) Im LKH Tamsweg befand sich ein Arzt in Ausbildung zum „Hygienebeauftragten Arzt“, um diese Funktion in Zukunft im Ausmaß von 0,2 VZÄ übernehmen zu können. Eine entsprechend ausgebildete diplomierte Pflegekraft war im Ausmaß einer Halbtagsstelle als Hygienefachkraft tätig.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 140 Betten vor, dass ein Hygienebeauftragter mit 35 % seiner Vollzeitarbeitszeit sowie eine Hygienefachkraft mit 70 % ihrer Vollzeitarbeitszeit Hygieneaufgaben wahrnehmen sollten.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

| Tabelle 7: Personalausstattung des Hygieneteams im LKH Tamsweg | | | | |
|--|---------------------|--|------------------|---------------------------------------|
| LKH Tamsweg | Hygienebeauftragter | | Hygienefachkraft | |
| | in VZÄ | | | |
| Standardkrankenanstalt mit 139 Planbetten | Empfehlung | Ist-Stand | Empfehlung | Ist-Stand |
| | | 1 pro 400 Betten = 0,35 bei 140 Betten | 0,2 | 1 pro 200 Betten = 0,7 bei 140 Betten |

Quelle: LKH Tamsweg

(4) Im KH BBR Salzburg war ein Oberarzt der Anästhesie als hygienebeauftragter Arzt tätig, für diese Funktion jedoch nicht freigestellt. Eine entsprechend ausgebildete diplomierte Pflegekraft war im Ausmaß von 0,5 VZÄ als Hygienefachkraft beschäftigt.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 240 Betten eine Freistellung von insgesamt 0,6 VZÄ für den oder die Hygienebeauftragten und von insgesamt 1,2 VZÄ für die Hygienefachkräfte vor.

| Tabelle 8: Personalausstattung des Hygieneteams im KH BBR Salzburg | | | | |
|--|------------------------|---------------------------------------|------------------|---------------------------------------|
| KH BBR Salzburg | Krankenhausthygieniker | | Hygienefachkraft | |
| | in VZÄ | | | |
| Standardkrankenanstalt mit 235 Planbetten | Empfehlung | Ist-Stand | Empfehlung | Ist-Stand |
| | | 1 pro 400 Betten = 0,6 bei 240 Betten | 0 | 1 pro 200 Betten = 1,2 bei 240 Betten |

Quelle: KH BBR Salzburg

(5) Im KH Oberndorf war ein Oberarzt der Orthopädie im Ausmaß von 0,25 VZÄ als hygienebeauftragter Arzt tätig. Eine entsprechend ausgebildete diplomierte Pflegekraft war im Ausmaß von 0,25 VZÄ als Hygienefachkraft beschäftigt.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 110 Betten vor, dass eine Hygienefachkraft mit 55 % ihrer Vollzeitarbeitszeit Hygieneaufgaben wahrnehmen sollte. Die Freistellung des hygienebeauftragten Arztes entsprach mit 25 % annähernd den empfohlenen 0,28 VZÄ.

| Tabelle 9: Personalausstattung des Hygieneteams im KH Oberndorf | | | | |
|---|-----------------------|---|------------------|---|
| KH Oberndorf | Krankenhaustygieniker | | Hygienefachkraft | |
| | in VZÄ | | | |
| Standardkranken- anstalt mit 111 Planbetten | Empfehlung | Ist-Stand | Empfehlung | Ist-Stand |
| | | 1 pro 400 Betten = 0,28 bei 110 Betten | 0,25 | 1 pro 200 Betten = 0,55 bei 110 Betten |

Quelle: KH Oberndorf

- 12.2** Die tatsächliche Personalausstattung der Hygieneteams unterschritt – wenn auch in unterschiedlicher Höhe – in allen überprüften Krankenanstalten das im Dokument PROHYG 2.0 des BMG jeweils empfohlene Ausmaß.

Dringenden Handlungsbedarf ortete der RH insbesondere dort, wo die Empfehlungen nicht einmal zu 50 % erreicht wurden. Dies war bezüglich der Hygienefachkräfte im KH Zell am See (33 %), im LKH Mittersill (6 %), im KH BBR Salzburg (42 %) und im KH Oberndorf (45 %) der Fall. Bezüglich der Hygienebeauftragten traf dies auf das LKH Mittersill (48 %) und das KH BBR Salzburg zu, in welchem der hygienebeauftragte Arzt über keine Freistellung verfügte.

Der RH empfahl den überprüften Krankenanstalten, die Personalausstattung ihrer Hygieneteams zu ergänzen und sich dabei an den Empfehlungen des BMG zu orientieren.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Zell am See sei es problematisch, dass eine vom BMG in Heftform publizierte Empfehlung über den Umweg „Stand der Wissenschaft“ zu einer verbindlichen Vorgabe mit entsprechenden Kostenauswirkungen erklärt worden sei. Auch verfüge das KH Zell am See über 266 Betten, weshalb ein Hygienebeauftragter im Ausmaß von 66,5 % seiner Vollzeitarbeitszeit und zwei Hygienefachkräfte im Ausmaß von 1,33 VZÄ Hygieneaufgaben wahrnehmen sollten. Ergänzend führte die Stadtgemeinde Zell am See aus, dass eine hauptamtliche Hygienefachkraft (eine ausgebildete Molekularbiologin und diplomierte Pflegekraft) auf einer 0,75-VZÄ-Stelle vorgesehen sei, wegen Mutterschutz/Karenz die Spezialausbildung jedoch noch nicht abgeschlossen habe. Alle Bemühungen um eine Karenzvertretung seien erfolglos gewesen. Nach Rückkehr der angesprochenen Hygienefachkraft aus der Karenz und Beendigung ihrer Spezialausbildung stünden 1,25 VZÄ für diesen Bereich zur Verfügung.*

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Bezüglich des LKH Mittersill teilte das Land Salzburg mit, dass ein zweiter Arzt eine entsprechende Ausbildung absolviere. Im Sinne der Empfehlung des RH sei hinsichtlich der Hygienefachkraft bereits eine neue 0,5-VZÄ-Stelle geschaffen worden.

Laut Stellungnahme des Konvents der Barmherzigen Brüder sei die Personalausstattung der Hygiene eine Leitlinie mit Empfehlungscharakter und keine zwingende Vorgabe.

Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Oberndorf seien die fehlenden 45 % VZÄ im Bereich der Hygienefachkraft budgetiert worden; eine Mitarbeiterin werde im Mai 2013 die entsprechende Ausbildung beginnen.

- 12.4** Der Stadtgemeinde Zell am See entgegnete der RH, dass er bei allen überprüften Krankenanstalten von den im Salzburger Landeskrankenanstaltenplan genehmigten Planbetten (somit rd. 300 im Falle des KH Zell am See) ausgegangen war, weil sich die Personalplanung seiner Ansicht nach an dem von der Landesregierung vorgesehenen Leistungsangebot orientieren soll.

Gegenüber dem KH Zell am See und dem KH BBR Salzburg verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 11, wonach es sich im Zusammenhang mit dem Dokument PROHYG um Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung des Hygieneteams handelt. Aus Sicht des RH war eine solche allerdings Voraussetzung für eine gut funktionierende Infektionsüberwachung, zu der die Krankenanstalten gesetzlich verpflichtet waren.

Nosokomiale Infektionen

- 13.1** Nosokomiale Infektionen sind Infektionen, die sich ein Patient im Laufe des Spitalsaufenthalts zuzieht.²⁸ Sie stellen auch einen erheblichen Kostenfaktor dar, der sich aus der verlängerten Verweildauer des Patienten (durchschnittlich vier Tage) sowie aus zusätzlicher Diagnostik und Therapie der Infektionen – oft auch auf der Intensivstation – ergibt.²⁹ Um nosokomiale Infektionen nach Möglichkeit zu vermeiden, sind die Krankenanstalten gesetzlich verpflichtet, entsprechende Vorkehrungen und organisatorische Maßnahmen zu treffen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die fortlaufende, systematische Erfassung, Analyse und Interpretation relevanter Daten zu

²⁸ unabhängig davon, ob die Folgewirkungen vor oder erst nach der Entlassung auftreten

²⁹ vgl. das vom BMG herausgegebene Dokument PROHYG 2.0, Organisation und Strategie der Krankenhaushygiene, S. 5 f.

nosokomialen Infektionen („Surveillance“) sowie eine entsprechende Rückmeldung an die jeweilige Fachabteilung von Bedeutung.³⁰

Die diesbezügliche Verantwortung liegt bei der kollegialen Führung (Anstaltsleitung). Letzten Endes wird aber der Rechtsträger schadenersatzpflichtig, sofern die Krankenanstalt keine ausreichenden Maßnahmen getroffen hat, um nosokomiale Infektionen zu verhindern.³¹

Gemäß § 8a Abs. 4 KAKuG bzw. § 28 Abs. 5 lit. h SKAG ist ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Überwachungssystem (sogenanntes Surveillance-System) einzurichten. Darunter sind Systeme wie das österreichische ANISS-Projekt³² oder das deutsche KISS³³ zu verstehen. Die Überwachung sollte sich schwerpunktmäßig auf besondere Risikobereiche innerhalb der Krankenanstalt beziehen. Der Gesetzgeber nennt in diesem Zusammenhang etwa die Fachdisziplinen Intensivmedizin und Chirurgie.

(1) Im KH Zell am See wurden Infektionen nach dem deutschen KISS-System nur an der Abteilung für Unfallchirurgie für die Indikator-OP arthroskopische Eingriffe am Kniegelenk erfasst. In den anderen Fachbereichen gab es keine Infektionsüberwachung mit Hilfe eines dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-Systems. Für die Intensivstation wurde eine Erfassung nach KISS zwar überlegt, aber bisher nicht umgesetzt.

(2) Im LKH Mittersill war keine Infektionsüberwachung auf Basis eines dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-Systems eingerichtet. Am Fachschwerpunkt Orthopädie stand jedoch ein an KISS angelehnter Erfassungsbogen für postoperative Wundinfektionen in Verwendung.

(3) Im LKH Tamsweg war geplant, für bestimmte Eingriffe eine Infektions-Surveillance über KISS einzuführen. Ein an KISS angelehnter Erfassungsbogen war nach Angaben des LKH zwar in Verwendung, entsprechende Auswertungen lagen jedoch nicht vor. Eine Infektions-

³⁰ vgl. <http://www.nrz-hygiene.de/surveillance/kiss/>

³¹ vgl. die letztinstanzliche Verurteilung eines Landes als Rechtsträger einer Krankenanstalt durch den OGH (2 Ob 538/92 vom 17. Juni 1992)

³² Das ANISS-Projekt (Austrian Nosocomial Infection Surveillance System) wird seit 2004 als gemeinsames Projekt von der Medizinischen Universität Wien (Klinisches Institut für Krankenhaushygiene) und dem BMG betrieben und dient der laufenden, standardisierten Infektionserfassung in österreichischen Krankenanstalten.

³³ KISS (Deutsches Krankenhaus-Infektions-Surveillance-System) wird seit 1996 als gemeinsames Projekt vom nationalen Referenzzentrum für Krankenhaushygiene und dem Robert Koch Institut in Berlin zur laufenden Infektionserfassung betrieben.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

überwachung auf Basis eines dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-Systems war in Tamsweg nicht eingerichtet.

(4) Im KH BBR Salzburg wurden nosokomiale Infektionen auf der anästhesiologischen und der internen Intensivstation im Rahmen von ICdoc³⁴ nach den Kriterien des ANISS-Projekts erfasst. In den anderen Fachbereichen gab es eine derartige Infektionsüberwachung nicht.

(5) Das KH Oberndorf erfasste nosokomiale Infektionen auf der Abteilung für Orthopädie anhand des Indikators „Erst-Implantation einer Knieendoprothese“ und auf der Abteilung für Chirurgie anhand des Indikatoreingriffs „Verschluss einer Leistenhernie“ und wertete diese aus. Auf der Intensivstation wurden Infektionen im Rahmen der routinemäßig durchgeführten Dokumentationen im elektronischen Krankenhaus-Informationssystem (KIS, PATIDOC) erfasst. Der Beitritt zum ICdoc-System des Vereins ASDI³⁵ war geplant.

- 13.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die fünf überprüften Krankenanstalten ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Infektions-Surveillance nur in sehr unterschiedlichem Ausmaß bzw. bisher gar nicht nachkamen. Der RH sah dies im Zusammenhang mit dem Versäumnis der Salzburger Landesregierung, nähere Bestimmungen über Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rahmen einer Verordnung zu erlassen (TZ 5). Die Verpflichtung zur Infektions-Surveillance hätte in dieser Verordnung konkretisiert werden sollen.³⁶

Dem KH Zell am See, in dem eine systematische Infektions-Surveillance nur an der Abteilung für Unfallchirurgie vorhanden war, empfahl der RH eine Ausdehnung 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.

Die LKH Mittersill und Tamsweg waren der gesetzlichen Verpflichtung zur Infektionsüberwachung nach einem anerkannten, dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-System bisher nicht nachgekommen. Der RH empfahl daher dem LKH Mittersill, ein ent-

³⁴ Intensiv Care Documentation; Dokumentation von Patientendaten auf der Intensivstation

³⁵ Verein ASDI – Österreichisches Zentrum für Dokumentation und Qualitätssicherung in der Intensivmedizin

³⁶ In Oberösterreich war auf diese Weise eine Teilnahme am QIP verfügt worden. Vgl. die Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F. und die Ausführungen unter TZ 5 in diesem Bericht.

sprechendes System einzurichten, und dem LKH Tamsweg, die schon vorhandenen Pläne für eine Infektionsüberwachung über KISS umzusetzen. Dies sollte in beiden Krankenanstalten anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“ (Allgemeine Chirurgie) und „Knie- sowie Hüftendoprothetik“ (Orthopädie bzw. Unfallchirurgie) sowie im LKH Tamsweg zusätzlich anhand des Indikators „Kaiserschnitt“ erfolgen.

Im KH BBR Salzburg war eine systematische Infektions-Surveillance nur an der Intensivstation vorhanden. Der RH empfahl daher eine Ausdehnung auf den Fachbereich Allgemeine Chirurgie (anhand der Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“).

Dem KH Oberndorf empfahl der RH, die Einführung des ICdoc-Systems auf der Intensivstation wie geplant umzusetzen und im Bereich der Allgemeinen Chirurgie auf die Kolektomie auszuweiten.

- 13.3** *Die Stadtgemeinde Zell am See teilte in ihrer Stellungnahme mit, das KH Zell am See habe unabhängig von einer schrittweisen Ausweitung der Infektionserfassung nach dem KISS-System in der Allgemein Chirurgie die Wund- bzw. Bauchdeckeninfektionen nach laparoskopischen Eingriffen statistisch erfasst und keine einzige postoperative Infektion vorgefunden. Die Aufzeichnungen hätte es nur in Papierform gegeben; im Übrigen sei dieses Monitoring wieder eingestellt worden.*

Im LKH Mittersill sei laut Stellungnahme des Landes Salzburg ein Surveillance-System mit den Indikatoren „Verschluss einer Leistenhernie“ und „Kolektomie“ sowie „Knie- und Hüftendoprothetik“ geplant.

Betreffend das LKH Tamsweg hielt das Land Salzburg in seiner Stellungnahme fest, dass LKH sei bemüht, der Verpflichtung zur Infektionsüberwachung nach einem anerkannten, dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-System nachzukommen. Im Rahmen der Implementierung einer EDV-gestützten Pflegedokumentation werde in weiterer Folge auch die Implementierung eines KISS-Systems angestrebt.

Der Konvent der Barmherzigen Brüder teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für das Jahr 2013 eine entsprechende Software für die Infektionsüberwachung angedacht werde.

Die Stadtgemeinde Oberndorf erklärte in ihrer Stellungnahme, dass die Einführung des ICdoc-Systems wie geplant umgesetzt und die systematische Infektions-Surveillance im Bereich der Allgemeinen Chirurgie auf die Colonresektionen ausgeweitet worden sei.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Erfassung von Komplikationen

14.1 Wesentliche Indikatoren für die Qualität der medizinischen Leistungserbringung sind auch Art und Anzahl von Komplikationen nach operativen Eingriffen. Da diesbezüglich weder auf Bundes- noch auf Landesebene einheitliche Vorgaben bestanden, ermittelte der RH, ob bzw. in welchem Umfang die fünf Krankenanstalten Komplikationen – abgesehen von der Dokumentation in der Krankengeschichte – systematisch erfassten.

Eine solche Erfassung ist nicht nur Voraussetzung für krankenhausweite Auswertungen von Komplikationsraten, sondern auch für Meldungen an zentrale Register und damit für ein krankenhausübergreifendes Benchmarking. Beispiele für derartige Register waren das freiwillige Geburtenregister Österreichs³⁷ und das Hüftendoprothesen-Register³⁸, das zukünftig alle in österreichischen Krankenanstalten durchgeführten Primärimplantationen und Komponentenwechsel dokumentieren soll.

(1) Im KH Zell am See wurden Komplikationen nicht zentral erfasst und krankenhausweit ausgewertet. Abteilungsspezifisch erfolgte eine Erfassung in den Fachbereichen Innere Medizin, Unfallchirurgie, Anästhesie und Intensivmedizin sowie durch die Geburtshilfe im Rahmen der Teilnahme am österreichischen Geburtenregister.

³⁷ Im Jahr 2005 beauftragte die Österreichische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe das Institut für klinische Epidemiologie in Innsbruck, das für das Bundesland Tirol seit 2000 bestehende Register für die freiwillige Teilnahme von geburtshilflichen Abteilungen aller österreichischen Krankenanstalten sowie Hebammen, die Geburten selbstständig betreuen, zu öffnen. Siehe dazu Speculum – Zeitschrift für Gynäkologie und Geburtshilfe 4/2007, S. 5 f.

³⁸ Mit der Einführung des Hüftendoprothesen-Registers sollen laut ÖBIG bundesweit einheitliche Daten über Behandlungserfolge bzw. über Unterschiede bei der Verwendung von Implantaten verschiedener Hersteller generiert und ausgewertet werden können.

Tabelle 10: Erfassung von Komplikationsraten im KH Zell am See

| | Systematische Erfassung | IT-unterstützt | Auswertung durch kollegiale Führung/ andere zentrale Stelle | Meldung an Register |
|-----------------------------------|---|---------------------------|--|--|
| Chirurgie | nein | nein | nein | nein |
| Innere Medizin | ja | nein | teilweise | nein |
| Unfallchirurgie | ja | nein | nein | nein |
| Gynäkologie Geburtshilfe | Schwangerschaft/ Geburt/ Wochenbett | ja (Viewpoint) | nein | ja (österreichisches Geburtenregister) |
| Hals-, Nasen-, Ohrenheilkunde | nein | nein | nein | nein |
| Urologie | nein | nein | nein | nein |
| Augenheilkunde | nein | nein | nein | nein |
| Anästhesie und Intensivmedizin | ja | ja (ANDOK bzw. MCC-OP) | nein | Transfusions- medizinregister |

Quelle: KH Zell am See

(2) Auch im LKH Mittersill wurden Komplikationen nicht zentral erfasst und krankenhausesweit ausgewertet. Abteilungsspezifisch erfolgte eine Erfassung im Fachbereich Chirurgie im Rahmen des österreichweiten Projekts „Qualitätssicherung in der Chirurgie“ von BIQG, der Österreichischen Gesellschaft für Chirurgie (ÖGC) und des Berufsverbands Österreichischer Chirurgen (BÖC). Dokumentiert wurden Fälle, bei denen ein sogenannter „ungeplanter Re-Eingriff“ bis zum 14. postoperativen Tag durchgeführt wurde, um eine Re-Operationsrate, differenziert nach Operationsarten, auswerten zu können. Detailliertere Auswertungen über Komplikationen gab es für den Fachschwerpunkt Orthopädie.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

| | Systematische Erfassung | IT-unterstützt | Auswertung durch kollegiale Führung/ andere zentrale Stelle | Meldung an Register |
|-----------------------|-------------------------|----------------|---|---|
| Chirurgie | ja | ja | ja (GÖG) | ja (Qualitätssicherung in der Chirurgie, GÖG) |
| Innere Medizin | nein | nein | nein | nein |
| Orthopädie | ja | nein | ja (Patronanzabteilung im KH Schwarzach) | nein |

Quelle: LKH Mittersill

(3) Im LKH Tamsweg wurden Komplikationen ebenfalls nicht zentral erfasst und krankenhausesweit ausgewertet. Abteilungsspezifisch erfolgte eine Erfassung nur durch die Geburtshilfe im Rahmen der Teilnahme am österreichischen Geburtenregister.

| | Systematische Erfassung | IT-unterstützt | Auswertung durch kollegiale Führung/ andere zentrale Stelle | Meldung an Register |
|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Chirurgie | nein | nein | nein | nein |
| Innere Medizin | nein | nein | nein | nein |
| Gynäkologie Geburtshilfe | ja (Meldung Geburtenregister) | ja (Meldung Geburtenregister) | nein | ja (Österreichisches Geburtenregister) |
| Unfallchirurgie | nein | nein | nein | nein |

Quelle: LKH Tamsweg

(4) Im KH BBR Salzburg wurden Komplikationen an den Abteilungen für Chirurgie, Innere Medizin, Gynäkologie und Intensivmedizin erfasst; eine zentrale Auswertung im Sinne einer krankenhausesweiten Komplikationsstatistik war jedoch nicht möglich. Die Erfassung erfolgte abteilungsspezifisch unterschiedlich. Die chirurgische Abteilung erfasste im Rahmen der Patientendokumentation die aufgetretene Komplikation sowie die dadurch erforderlich gewordene zusätzliche Therapie nach der sogenannten Clavien-Dindo Klassifikation³⁹. Letz-

³⁹ eine Klassifikation für die Erfassung des Schweregrades von (hier chirurgischen) Komplikationen mit dem Ziel der zukünftigen Fehlervermeidung

tere war für die Abteilung auch statistisch auswertbar. Bei minimal-invasiven Eingriffen fand auf der chirurgischen Abteilung zusätzlich eine systematische Erfassung mit Hilfe einer eigens erstellten Datenbank statt, wodurch auch mit externen Daten im Sinne eines Benchmark verglichen wurde (Single Incision Register).

Tabelle 13: Erfassung von Komplikationsraten im KH BBR Salzburg

| | Systematische Erfassung | IT-unterstützt | Auswertung durch kollegiale Führung/ andere zentrale Stelle | Meldung an Register |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------|--|-------------------------------|
| Chirurgie | ja | ja (KIS) | nein | ja (Single Incision Register) |
| Innere Medizin | ja | ja (KIS, ICDoc) | nein | nein |
| Gynäkologie | ja | ja (KIS) | nein | nein |
| Anästhesie und Intensivmedizin | ja | ja (KIS, ICDoc) | nein | nein |
| Urologie | nein | nein | nein | nein |

Quelle: KH BBR Salzburg

(5) Das KH Oberndorf erfasste Komplikationen an allen Abteilungen. Auch hier fand aber keine zentrale Meldung und keine krankenhaushausweite Auswertung statt.

Tabelle 14: Erfassung von Komplikationsraten im KH Oberndorf

| | Systematische Erfassung | IT-unterstützt | Auswertung durch kollegiale Führung/ andere zentrale Stelle | Meldung an Register |
|---------------------------------------|-------------------------|----------------|--|-----------------------|
| Chirurgie | ja | ja (Excel) | nein | nein |
| Innere Medizin | ja | ja (Excel) | nein | ja (ÖGGH) |
| Orthopädie | ja | ja (Excel) | nein | ja (KEP-Register GÖG) |
| Anästhesie und Intensivmedizin | ja | ja | nein | nein |

Quelle: KH Oberndorf

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

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

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die krankenanstaltenrechtliche Verantwortung der kollegialen Führung, insbesondere der ärztlichen Leitung hin, „die Durchführung umfassender Qualitätssicherungsmaßnahmen sicherzustellen“ (§ 5b Abs. 3 KAKuG bzw. § 33 Abs. 2 SKAG). Dazu zählten auch Maßnahmen zur Sicherung der Ergebnisqualität, für deren Beurteilung ein Überblick über die Komplikationsraten der einzelnen Abteilungen aus Sicht des RH ein wesentliches Kriterium war.

Auch im Sinne der Transparenz empfahl der RH den überprüften Krankenanstalten, unter Einbindung der Primärärzte der Fachabteilungen auf eine systematische Erfassung und zentrale Auswertung von Komplikationen durch das Qualitätsmanagement mit anschließender Meldung an die kollegiale Führung hinzuwirken.

Im Interesse einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Komplikationsraten wären nach Ansicht des RH zentrale Vorgaben bezüglich der zu erfassenden Daten unabdingbar. Diese Vorgaben sollte das BMG – z.B. aufbauend auf dem Indikatorenmodell (siehe TZ 8) und bereits bestehenden Registern sowie auf WHO-Vergleichsdaten – etwa in Form einer Bundesqualitätsrichtlinie erlassen. Diese Daten könnten auch ein bundesweites Benchmarking ermöglichen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMG würden Komplikationen durch A-IQI systematisch erfasst und ausgewertet. Mit aus dem LKF-System erhobenen Krankenhaus-Daten würden Mortalitätsraten und andere Ergebnisindikatoren transparent dargestellt und weiterentwickelt. Die Auffälligkeiten und Ergebnisse würden analysiert und könnten zur Empfehlung der Durchführung eines Peer-Review-Verfahrens durch die Steuerungsgruppe führen. Ein solches Verfahren komme dann zum Einsatz, wenn Ergebnisse statistisch signifikant außerhalb des Zielbereichs lägen und/oder die Steuerungsgruppe dies empfehle. Darüber hinaus würden im Rahmen der Ergebnisqualitätsmessung A-IQI zukünftig auch Komplikationsraten abgefragt. Für das Jahr 2012 sei dies bereits bei der Cholezystektomie bundesweit erstmalig durchgeführt worden.*

Im Sommer 2012 habe die Bundesgesundheitskommission in einem ersten Schritt die Umsetzung der Pseudonymisierung bei zukünftigen Datenmeldungen für den ambulanten Bereich beschlossen. Weiters sei

im Zuge der Novellierung der geltenden Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens vereinbart worden, ab Jänner 2015 die gesamte ambulante und stationäre Dokumentation in einer für alle Bereiche identen Weise zu pseudonymisieren. Dies ermögliche zukünftig auch eine entsprechende langfristige Analyse von Patientenkarrerien (inklusive Erfassung später auftretender Komplikationen) und damit eine episodens- und sektorenübergreifende Qualitätssicherung. Die Qualitätsergebnismessung auf Basis von Routinedaten (A-IQI) werde von Jahr zu Jahr weiter ausgebaut und es würden jährlich neue Themenschwerpunkte zur tiefergehenden Analyse ausgewählt.

Die Stadtgemeinde Zell am See teilte ergänzend mit, im KH Zell am See fänden seit September 2012 regelmäßige abteilungsübergreifende Morbiditäts- und Mortalitätskonferenzen statt.

Das LKH Mittersill habe laut Stellungnahme des Landes Salzburg im Bereich der Inneren Medizin eine systematische Komplikationserfassung irrtümlich verneint. Im Rahmen der Schrittmacherimplantationen erfolge sehr wohl eine systematische, IT-unterstützte Erfassung der Komplikationsrate, die der kollegialen Führung zur Auswertung zugeleitet werde. Eine Meldung an ein Register in Bezug auf die Komplikationsraten erfolge nicht, sehr wohl hingegen in Bezug auf die Implantationen.

Das LKH Tamsweg werde laut Stellungnahme des Landes Salzburg im Sinne der Transparenz die Primärärzte der Fachabteilungen einbinden und im Rahmen des Qualitätsmanagements einer systematischen Erfassung und zentralen Auswertung von Komplikationen, mit anschließender Meldung an die kollegiale Führung, nachkommen. Im Sinne der Patientensicherheit seien im LKH Tamsweg umgehend Identifikationsbänder bestellt worden und würden noch heuer implementiert.

Der Konvent der Barmherzigen Brüder teilte ergänzend mit, dass krankenhausübergreifende Auswertungen derzeit IT-unterstützt überwiegend mit Finanzparametern möglich seien. Die ARGE der ärztlichen Direktoren und Pflegedirektoren bespreche in regelmäßigen Treffen Möglichkeiten des Qualitätsbenchmarks. Die Abteilungen für Anästhesie und Intensivmedizin der Barmherzigen Brüder Österreich führten Audits innerhalb des Brüderverbundes durch. Für das Jahr 2013 sei eine Komplikationsstatistik geplant, wofür Mindestkennzahlen definiert worden seien.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Die Stadtgemeinde Oberndorf teilte mit, im Rahmen des Qualitätsmanagements würden unter Einbindung der Primärärzte und Fachabteilungen alle Komplikationen im KH Oberndorf systematisch erfasst, zentral aufbereitet und von der Qualitätsmanagerin an die kollegiale Führung gemeldet.

- 14.4** Der RH wies gegenüber dem BMG darauf hin, dass durch A-IQI bisher schwerpunktmäßig Mortalitätsraten erfasst und ausgewertet werden. Die Initiative des BMG, das Indikatorenmodell in Zukunft zu erweitern und neben der Mortalität auch andere Komplikationen abzubilden, beurteilte der RH positiv. Die Ergebnisse sollten aber in eine einheitliche und öffentliche Qualitätsberichterstattung münden, um eine bundesweite Vergleichbarkeit von Komplikationsraten im Sinne eines Benchmarking zu ermöglichen.

Histologische Untersuchungen

- 15.1** Das SKAG sah im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz nicht vor, dass alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen sind. Wie bereits in der Überprüfung des RH im Herbst 2011 (Reihe Bund 2012/12) festgestellt, führten die Salzburger Krankenanstalten zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchungen nicht lückenlos im Zuge von Operationen durch:

(1) Im KH Zell am See wurden nahezu bei allen Allgemeinchirurgischen Eingriffen⁴⁰ (249 von 254) histologische Untersuchungen angeordnet.

(2) Das LKH Mittersill forderte bei allen 55 Allgemeinchirurgischen Eingriffen histologische Untersuchungen an.

(3) Im LKH Tamsweg fanden nahezu bei allen Allgemeinchirurgischen Eingriffen (102 von 103) histologische Untersuchungen statt.

(4) Auch im KH BBR Salzburg erfolgten nahezu bei allen Allgemeinchirurgischen Eingriffen (490 von 497) histologische Untersuchungen.

(5) Im KH Oberndorf wurden bei 167 von 195 Allgemeinchirurgischen Eingriffen histologische Untersuchungen angeordnet.

In den Krankenanstalten entschieden die operierenden Ärzte von Fall zu Fall, ob eine im Zuge der Operation entnommene Gewebeprobe histologisch untersucht werden soll. Begründet wurde dies damit, dass

⁴⁰ Blinddarm, Galle, Bauchspeicheldrüse, Schilddrüse, Brust-OP, Dickdarm

bei bestimmten Eingriffen aus dem Erfahrungswissen der Mediziner das Vorhandensein pathologischer Veränderungen unwahrscheinlich bzw. mit hohen Kosten verbunden sei bzw. dass es in keiner der überprüften Krankenanstalten eine eigene Pathologie gebe und das Untersuchen der Gewebeproben durch andere Pathologien teuer sei.

- 15.2** Nach Ansicht von Pathologen garantieren histopathologische Untersuchungen eine strenge dauerhafte Qualitätskontrolle, die auch Aspekte der medizinischen Prozessqualität erfassen.

Im Interesse der Patientenbehandlungssicherheit bzw. auch aus forensischen Gründen empfahl der RH den fünf Krankenanstalten, alle entnommenen Gewebeproben – soweit medizinisch indiziert und ökonomisch vertretbar – histologisch zu untersuchen.

Dem Land Salzburg empfahl er, verbindliche Vorgaben zu erlassen, bei welchen Eingriffen histologische Untersuchungen durchzuführen sind.

- 15.3** *Die Stadtgemeinde Oberndorf teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das KH Oberndorf bis zum Vorliegen verbindlicher Vorgaben durch das Land Salzburg alle entnommenen Gewebeproben histologisch untersuchen werde.*

Fehlermeldesysteme

- 16.1** Bei Fehlermeldesystemen (sogenannte Critical Incident Reporting Systems – CIRS) handelt es sich um Erfassungssysteme für Fehler, „Beinaheschäden“ und Schäden, die auf die Analyse der Fehlererkennung und die Vermeidung zukünftiger Fehler ausgerichtet sind. Solche Systeme basieren auf freiwilligen Meldungen. Krankenhausmitarbeiter können anonym kritische Ereignisse an eine zentrale Stelle (zumeist an den Abteilungsvorstand) melden, an der diese Meldungen ausgewertet sowie eventuell Verbesserungsvorschläge erstellt und diese veröffentlicht werden. Solche Meldungen sind unabhängig von etwaigen Straf- oder Zivilverfahren und haben ausschließlich das Ziel, die Fehlerkultur zu verbessern.

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ging in einem Bericht aus dem Jahr 2004 anhand internationaler Studien und Vergleiche von rd. 245.000 Zwischenfällen in Krankenanstalten und rd. 2.900 bis 6.800 Todesfällen in Krankenanstalten pro Jahr, die auf Fehler bzw. Fehlverhalten zurückzuführen waren, aus.⁴¹

⁴¹ iatrogene Todesfälle (durch ärztliche Maßnahmen verursacht)

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Das Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen veröffentlichte im Juni 2010 einen Leitfaden zu Fehlermeldesystemen. Dieser Leitfaden soll als Implementierungshilfe für die Einführung von internen Fehlermeldesystemen dienen. Als wichtigste Merkmale eines Fehlermeldesystems werden dabei die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Sanktionsfreiheit und die Anonymität des Meldenden genannt.

(1) Das KH Zell am See verwendete ein IT-unterstütztes Fehlermeldesystem, um täglich auftretende Zwischenfälle, die meist nicht zu manifesten Schädigungen führen, lückenlos erfassen und auswerten zu können.

(2) Das LKH Mittersill verwendete kein Fehlermeldesystem.

(3) Das LKH Tamsweg verfügte über ein anonymes Fehlermeldesystem, doch es gab kaum Eintragungen.

(4) Das KH BBR Salzburg verwendete kein standardisiertes Fehlermeldesystem, wies aber auf ein hausinternes Fehlermelde- und Beschwerdewesen für Mitarbeiter hin, das auch Fehlermeldungen aus dem OP-Bereich miteinschloss.

(5) Das KH Oberndorf verwendete ebenfalls kein standardisiertes Fehlermeldesystem, es wurden jedoch sogenannte „Komplikationsbesprechungen“ durchgeführt.

16.2 Der RH wies auf die Bedeutung von Fehlermeldesystemen zur Verbesserung der Patientensicherheit hin und unterstrich die im Leitfaden des Bundesinstituts genannten Voraussetzungen der Freiwilligkeit, Sanktionsfreiheit und Anonymität. Er empfahl deshalb dem LKH Mittersill, dem KH BBR Salzburg und dem KH Oberndorf, standardisierte interne Fehlermeldesysteme zu installieren. Dem LKH Tamsweg empfahl er, das bestehende Fehlermeldesystem besser zu nutzen.

16.3 *Das LKH Mittersill plane laut Stellungnahme des Landes Salzburg aufgrund der gemeinsamen Rechtsträgerschaft mit dem LKH Tamsweg die Übernahme von dessen Fehlermeldesystem.*

Der Konvent der Barmherzigen Brüder teilte ergänzend mit, dass im KH BBR Salzburg derzeit Zwischenfälle und unerwünschte Ereignisse über die jeweilige Stationsleitung bzw. den Abteilungsvorstand an die kollegiale Führung gemeldet würden. Im Jahr 2013 werde ein systematisches Erfassungs- und Analysesystem CIRS implementiert.



Qualitätssicherung in den fünf
überprüften Krankenanstalten



Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

Die Stadtgemeinde Oberndorf teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das KH Oberndorf bis zur endgültigen Entscheidung über die Einführung und Umsetzung des CIRSmedical ein internes Fehlermeldesystem implementieren werde.

Zertifizierungen

17.1 Zertifizierungsverfahren dienen im Bereich von Krankenanstalten u.a. zur Überprüfung der Rahmenbedingungen der medizinischen Leistungserbringung, wie etwa der Aufbau- und Ablauforganisation und interner Prozesse, auf Übereinstimmung mit bestimmten Standards. Sie werden von zumeist privaten Organisationen vorgenommen.⁴²

Eine einheitliche Meinung über die für diesen Bereich am besten geeigneten Zertifizierungsverfahren hat sich in Österreich bisher nicht durchgesetzt, auch lag keine entsprechende Leitlinie oder Empfehlung des BMG vor.

(1) Im KH Zell am See war zuletzt 2009 eine Zertifizierung erwogen worden. Da für die im Vorfeld der Zertifizierung durchzuführende Selbstbewertung jedoch umfangreiche externe Beratungsleistungen notwendig gewesen wären, nahm das KH Zell am See davon wieder Abstand. In der Sitzung des Qualitätsteams am 13. Jänner 2010 wurde ausdrücklich festgehalten, dass derzeit keine Zertifizierung in Frage komme.

(2) Das LKH Mittersill nahm keine Zertifizierung in Aussicht, plante jedoch, nach vollständiger Umsetzung der verpflichtenden Qualitätssicherungsmaßnahmen (z.B. Hygienemanagement, Fehlermeldesysteme) wichtige Prozesse zu analysieren und dafür entsprechende Standards festzulegen.

(3) Im LKH Tamsweg war keine Zertifizierung geplant.

(4) Im KH BBR Salzburg stand eine Zertifizierung nach einem in österreichischen Ordenskrankenhäusern üblichen System in Vorbereitung.

(5) Das KH Oberndorf bereitete eine Zertifizierung nach internationalen Standards vor.

⁴² Standards oder Normen stellen eine Form von privaten Regeln dar, denen als Maßnahmen der Selbstverpflichtung keine Rechtsverbindlichkeit zukommt. Sie können aber dann rechtsverbindlich werden, wenn sie der Gesetzgeber im Wortlaut inkorporiert oder zumindest explizit darauf verweist.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

- 17.2** Der RH hielt fest, dass einzig die krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben und die Strukturqualitätskriterien des ÖSG als Maßstab für die Beurteilung der Erfüllung der Qualitätssicherungskriterien heranzuziehen waren. Zertifizierungen waren als Nachweis der Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht ausreichend.

Aus Sicht des RH war es zwar durch Zertifizierungsverfahren möglich, bestimmte Prozessabläufe besser zu planen oder strukturelle Schwachstellen in der Qualitätsarbeit zu identifizieren, eine Verbesserung der Ergebnisqualität ging damit aber nicht zwangsläufig einher. Insbesondere wurden Parameter, wie Fallzahlen je Arzt, Sterberaten, Komplikationsraten oder Anzahl der verwendeten Blutkonserven je Operation, in den Zertifizierungsverfahren nicht thematisiert.

- 17.3** *Das BMG pflichtete dem RH bei. In den Gremien der Bundesgesundheitsagentur habe man sich daher darauf verständigt, die Entscheidung, ob Zertifizierungen angestrebt werden, weiterhin den Leistungserbringern zu überlassen. Es sei daher nicht beabsichtigt und werde auch nicht als zielführend angesehen, bei der derzeitigen Vielfalt von Zertifizierungssystemen und -verfahren inhaltliche Vorgaben zu machen.*

Im Übrigen stelle das BMG gegenüber zertifizierenden Institutionen und Krankenanstalten, die sich entsprechenden Zertifizierungsprozessen unterziehen, stets klar, dass bei Zertifizierungen jedenfalls die Vorgaben aus geltenden Rechtsvorschriften und die Festlegungen im ÖSG zu berücksichtigen seien.

WHO-Checkliste

- 18.1** Die WHO fasste im Oktober 2004 eine Resolution, die die Mitgliedstaaten aufforderte, der Patientensicherheit große Aufmerksamkeit zu widmen und die Entwicklung von Standards im Bereich der Patientensicherheit zu unterstützen.

In diesem Rahmen erarbeiteten Experten, Ärzte und Patienten eine OP-Checkliste (z.B. Patientenidentität, Operationsfeld, Beatmungsrisiken). Ziel war es, Sicherheitsstandards in Erinnerung zu rufen sowie Kommunikation und Teamwork im OP zu verbessern. Die Checkliste sollte einfach zu handhaben, für möglichst alle Operationen anwendbar und messbar sein.

In einer Studie⁴³, die in acht Krankenanstalten in acht Staaten durchgeführt wurde, konnte nachgewiesen werden, dass durch die Einfüh-

⁴³ A Surgical Safety Checklist to Reduce Morbidity and Mortality in a Global Population, New England Journal of Medicine 2009; 360:491-9

zung der OP-Checkliste die Todesrate von 1,5 % auf 0,8 % gesenkt werden konnte. Der Anteil der Komplikationen sank von 11 % auf 7 %.

Alle fünf überprüften Krankenanstalten verwendeten angepasste Versionen der OP-Checkliste der WHO.

18.2 Der RH hob die Einführung der empirisch bestätigten OP-Checkliste der WHO in den überprüften Krankenanstalten positiv hervor.

Tumorboard

19.1 Der ÖSG 2010 enthält detaillierte Vorgaben für den Fachbereich Onkologie. Danach kann die medizinische, pflegerische und soziale Versorgung und Betreuung von Krebskranken einer definierten Versorgungsregion entweder durch ein Onkologisches Zentrum (ONKZ) als der höchsten Versorgungsstufe, durch einen Onkologischen Schwerpunkt (ONKS) oder einer assoziierten onkologischen Versorgung (ONKA) erfolgen. Bedingung für die Einrichtung eines Onkologischen Schwerpunkts oder assoziierten onkologischen Versorgung ist eine institutionalisierte Kooperation mit einem Onkologischen Zentrum, im Falle der assoziierten onkologischen Versorgung und/oder mit einem Onkologischen Schwerpunkt.

Laut RSG ist in der Versorgungsregion 51⁴⁴ „Salzburg-Nord“ das LKH Salzburg als onkologisches Zentrum klassifiziert. Kennzeichen dieser Versorgungsstufe ist die onkologische Forschung und Ausbildung sowie die Betreuung seltener onkologischer Erkrankungen oder solcher Krebskrankheiten, die mit hohem diagnostischem oder therapeutischem Aufwand verbunden sind.

In der Versorgungsregion 52⁴⁵ „Pinzgau-Pongau-Lungau“ ist das KH Schwarzach als onkologischer Schwerpunkt eingestuft; es dient als Koordinationsstelle für die onkologische Versorgung innerhalb der Region und ist für die Koordination mit den dortigen Krankenanstalten und niedergelassenen Ärzten zuständig.

Für die qualitätssichernde Abwicklung von an Krebs erkrankten Patienten sollte gemäß ÖSG in jedem Onkologischen Schwerpunkt und jedem Onkologischen Zentrum ein Tumorboard eingerichtet sein. Damit sollen auf interdisziplinärem Wege – im Sinne einer verpflichtenden konsiliarärztlichen Kooperation – die erforderlichen diagnostischen und therapeutischen Schritte im Zusammenhang mit bösartigen

⁴⁴ Von den fünf überprüften Krankenanstalten gehörten das KH BBR Salzburg und das KH Oberndorf der Versorgungsregion 51 an.

⁴⁵ Der Versorgungsregion 52 gehörten drei der fünf überprüften Krankenanstalten an: das KH Zell am See, das LKH Mittersill und das LKH Tamsweg.

Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten

Erkrankungen besprochen und festgelegt werden. Gemäß den im ÖSG vorgesehenen Versorgungsstrukturen bedarf es geregelter Verfahrensabläufe für die Therapiebesprechungen im Tumorboard.

(1) Das KH Zell am See führte Chemotherapien durch; es verfügte über ein Tumorboard, für das allerdings keine Standard Operating Procedures (SOP) vorlagen. Die Therapien erfolgten in Abstimmung mit der Inneren Medizin III des LKH Salzburg.

(2) Im LKH Mittersill wurden onkologische Behandlungen im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung mit der Inneren Medizin III des LKH Salzburg durchgeführt. In der Regel wurden die Patienten im LKH Salzburg behandelt.

(3) Im LKH Tamsweg bestand für die Behandlung von Tumorpatienten keine Kooperationsvereinbarung. Das LKH Tamsweg trachtete jedoch danach, alle Patienten in das LKH Salzburg zur Therapie zu überweisen. Allerdings führte im Jahr 2011 der Leiter der Internen Abteilung acht chemotherapeutische Behandlungen auf ausdrücklichen Patientenwunsch durch.

(4) Das KH BBR Salzburg verfügte über ein Tumorboard und arbeitete im Rahmen einer Geschäftsordnung mit der Inneren Medizin III des LKH Salzburg zusammen.

(5) Das KH Oberndorf führte keine Chemotherapien durch und überwies alle Patienten an das LKH Salzburg.

19.2 Der RH hielt im Interesse der Sicherstellung der Patientenbehandlungsqualität eine standardisierte Vorgangsweise bei der Krebsbehandlung für unerlässlich. Er empfahl dem KH Zell am See und dem LKH Tamsweg, für die bestmögliche Weiterbehandlung der Patienten SOP auszuarbeiten, welche die weiteren Behandlungsschritte in Zusammenarbeit mit onkologischen Zentren festlegen bzw. die Transferierung an diese Zentren regeln.

19.3 *Die Stadtgemeinde Zell am See führte aus, dass das KH Zell am See über ein Tumorboard in Abstimmung mit dem LKH Salzburg verfüge. Zwischen dem KH Zell am See und dem LKH Salzburg sei vertraglich festgelegt, dass alle Tumorpatienten des KH Zell am See der von der Med. III – Onkologie des LKH Salzburg für Zell am See zugeteilten Fachärztin vorgestellt werden und die Abläufe im Tumorboard in der gleichen Weise zu erfolgen haben wie im LKH Salzburg. Dazu lägen auch entsprechende Protokolle des Tumorboards auf.*

Hinsichtlich des LKH Tamsweg bestehe laut Stellungnahme des Landes Salzburg für die Behandlung von Tumorpatienten eine Kooperation mit den Salzburger Landeskliniken; eine schriftliche Vereinbarung sei in Ausarbeitung.

Der Konvent der Barmherzigen Brüder ergänzte in seiner Stellungnahme, dass neben dem LKH Salzburg (Innere Medizin III) auch das KH BBR Wien und das KH BBR St. Veit im onkologischen Tumorboard des KH BBR Salzburg vertreten seien.

- 19.4** Der RH betonte in diesem Zusammenhang gegenüber dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Zell am See und dem Konvent der Barmherzigen Brüder die Festlegungen des ÖSG, wonach der Krankenanstaltenträger unter Berücksichtigung der definierten Qualitätskriterien und der Behandlungssicherheit festzulegen hat, welche Abteilung für welche onkologischen Leistungen zuständig und verantwortlich ist.

Bei der assoziierten Onkologischen Versorgung haben die Erbringung von Therapie und die Übernahme weiterer Leistungen in Abstimmung mit dem kooperierenden Onkologischen Schwerpunkt und/oder Onkologischen Zentrum zu erfolgen; die Zusammenarbeit mit dem Tumorboard des kooperierenden Schwerpunkts und/oder Zentrums war zu institutionalisieren.

Weiters wies der RH gegenüber der Stadtgemeinde Zell am See und dem Konvent der Barmherzigen Brüder darauf hin, dass der ÖSG die Einrichtung von interdisziplinären Tumorboards an Onkologischen Schwerpunkten sowie Zentren vorsah. Darüber hinaus hob er die im ÖSG festgelegte Zusammensetzung von Tumorboards (insbesondere Vertreter der Pathologie, Radiologie, Radioonkologie, Hämato-Onkologie und des Organfachs) ausdrücklich hervor und hielt fest, dass laut ÖSG jede Person mit einer malignen Neuerkrankung in einem solchen interdisziplinären Tumorboard anzumelden war; zuständig war zunächst jene Abteilung, die den Patienten dem Tumorboard vorstellt.

Aus Sicht des RH bedürfen die genannten Vorgaben des ÖSG vor allem im Sinne der Patientenbehandlungsqualität einer umfassenden schriftlichen Festlegung bzw. Vereinbarung.

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Kennzahlen

20.1 Vor dem Hintergrund des nunmehr gesetzlich verankerten verpflichtenden Charakters des ÖSG⁴⁶ beurteilte der RH in den fünf überprüften Krankenanstalten die Einhaltung der fachbezogenen und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien anhand ausgewählter Eingriffe. In Abstimmung mit den überprüften Krankenanstalten zog der RH folgende OP-Leistungen für einen Qualitätsvergleich heran:

| Tabelle 15: Ausgewählte Eingriffe | | |
|-----------------------------------|--|--|
| Fachrichtung | Eingriffsart | Mindestfallzahl |
| HNO | Mandel- und Nasenpolypenentfernung (Adeno-, Tonsillo- und Tonsillektomien) | keine |
| Chirurgie | Bauchchirurgie: OP Bauchspeicheldrüse (Pankreatektomien) | 10 |
| | OP Dickdarm (Colonresektionen) | keine |
| | OP Blinddarm (Appendektomie) | keine |
| | OP Schilddrüse (Thyreoidektomien) | 30 |
| | OP Gallenblase (Cholezystektomie) | keine |
| Gynäkologie/Geburtshilfe | Kaiserschnittgeburt (Entbindung durch Sectio caesarea) | 365 (Geburten insgesamt) |
| | Brustkrebsoperationen | 30 |
| Orthopädie/Unfallchirurgie | Arthroskopien | jeweils 100 (Abteilung) bzw. 50 (Fachschwerpunkt oder Department) |
| | Knieendoprothetik | |
| | Hüftendoprothetik | |

Quelle: ÖSG 2010

In Absprache mit dem BMG, dem Bundesinstitut und den überprüften Krankenanstalten erhob der RH u.a. folgende wesentliche Parameter: Anzahl der durchgeführten Eingriffe (je Abteilung bzw. je Arzt), durchschnittliche Operationszeit sowie durchschnittliche Verweildauer auf der Betten- bzw. auf der Intensivstation.

⁴⁶ Aufgrund seines Charakters als „Sachverständigengutachten“ wird der ÖSG in Hinkunft von den Behörden beim Vollzug der Landeskrankenanstaltengesetze und der sanitären Aufsicht sowie von den Krankenanstaltenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung als Maßstab heranzuziehen sein.

Die Detailergebnisse der Erhebungen für das Jahr 2011 sind den Tabellen im Anhang zu entnehmen (für das LKH Mittersill lagen nur Halbjahresdaten vor).

- 20.2** Der RH stellte fest, dass bei einigen Leistungen die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Abteilung unter den vom ÖSG geforderten Mindestwerten lag (siehe dazu TZ 21).

Unabhängig davon, betrachtete der RH die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Arzt. Dies ergab, dass 2011 in mehreren Fällen nur wenige Eingriffe je Arzt durchgeführt wurden, wie das Beispiel laparoskopische Appendektomie (Entfernung des Blinddarms) zeigte (siehe auch Anhang 3):⁴⁷

(1) Im KH Zell am See gab es insgesamt zwei solcher Eingriffe, die von verschiedenen Ärzten durchgeführt wurden. Zu Ausbildungszwecken erfolgten wesentlich mehr offene Appendektomien (99).

(2) Im LKH Mittersill gab es insgesamt 13 laparoskopische Appendektomien⁴⁸, die von fünf Ärzten durchgeführt wurden, wobei ein Arzt nur einen Eingriff vornahm. Weiters erfolgten 15 offene Appendektomien.

(3) Im LKH Tamsweg nahmen zwei Ärzte insgesamt acht laparoskopische Appendektomien vor, wovon ein Arzt drei und der andere fünf Eingriffe vollzog. Wie im KH Zell am See erfolgten auch hier wesentlich mehr offene Appendektomien (54).

(4) Im KH BBR Salzburg erfolgten 76 laparoskopische Appendektomien durch elf Ärzte, wovon zwei Assistenzärzte jeweils einen Eingriff vornahm. Ferner wurden 14 Appendektomien offen durchgeführt.

(5) Im KH Oberndorf erfolgten 28 solche laparoskopische Eingriffe durch vier Ärzte, wobei zwei Ärzte jeweils einen Eingriff durchführten. Hier gab es darüber hinaus 31 offene Appendektomien.

Bei den durchschnittlichen Operationszeiten, die der RH anhand der sogenannten Schnitt-Naht-Zeiten beurteilte, zeigten sich große Streubreiten. Die Durchschnittszeiten waren daher wenig aussagekräftig. Beispielsweise betrug die Operationszeit bei der laparoskopischen Appendektomie im KH Zell am See durchschnittlich 56 Minuten, im LKH Mit-

⁴⁷ Neben den Cholezystektomien war die Appendektomie die einzige Leistung, die in allen fünf Krankenanstalten erbracht wurde. In vielen Fällen führte ein in Ausbildung befindlicher Arzt selbständig die Operation unter Supervision eines Facharztkollegen durch.

⁴⁸ Daten betreffen das vierte Quartal 2011 und das erste Quartal 2012

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

tersill 67 Minuten, im LKH Tamsweg 33 Minuten, im KH BBR Salzburg 48 Minuten und im KH Oberndorf 63 Minuten. Die Bandbreite zwischen der minimalen und der maximalen Schnitt-Naht-Zeit lag zwischen elf (KH BBR Salzburg) und 245 Minuten (KH Oberndorf). Die Begründungen für überdurchschnittlich lange Operationszeiten waren aus Sicht des RH nachvollziehbar und betrafen in der Regel Einzelfälle im Rahmen anderer, z.B. gynäkologischer Eingriffe, oder solche mit komplexen onkologischen Operationen.

Auch bei der durchschnittlichen Verweildauer (3,9 Tage bis 8,5 Tage) sowie bei der Verweildauer in der Intensivstation (0 Tage bis 5,2 Tage) stellte der RH große Streubreiten fest, die in der Regel Einzelfälle betrafen und Folgen medizinisch komplexer Eingriffe waren.

- 20.3** *Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Mindestfrequenzen im ÖSG in der Leistungsmatrix zwar ausgeführt seien, verbindliche Richtwerte jedoch nur für Ösophaguschirurgie und Eingriffe am Pankreas mit entsprechenden Überleitungsfristen Ende 2014 bzw. Ende 2013 bestünden. Für das Jahr 2012 und auch die Vorjahre habe somit keine verbindliche Festlegung von Mindestfrequenzen bestanden, so dass für die oben zitierten Krankenanstalten keine Überschreitung von ÖSG-Vorgaben vorläge.*

Auch die Stadtgemeinde Zell am See wies darauf hin, dass es laut Leistungsmatrix im ÖSG 2012 erst bei zwei Leistungen (Eingriffe am Pankreas und Ösophaguschirurgie) verbindliche Mindestfrequenzen mit entsprechenden Übergangsfristen gebe. Gerade die im ÖSG 2012 gegenüber dem ÖSG 2010 vorgenommenen Abänderungen der Mindestfrequenzen sprächen klar dafür, dass es sich ansonsten noch nicht um eine verbindliche Vorgabe, sondern um noch weiter zu evaluierende Vorschläge handle, die in weiterer Folge mit entsprechender Übergangsfrist in Kraft gesetzt würden.

Zur Appendektomie führte die Stadtgemeinde Zell am See aus, dass diese im KH Zell am See prinzipiell offen durchgeführt werde, weil dieser Eingriff als Lehr- und Ausbildungseingriff für Jungassistenten gelte. Die beiden laparoskopischen Eingriffe seien nicht per se, sondern im Zusammenhang mit einem gynäkologischen Eingriff vorgenommen worden, weshalb die durchschnittliche Berechnung der Operationszeit nicht aussagekräftig sei.



Qualitätsvergleich anhand
ausgewählter Eingriffe

Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

20.4 Dem Land Salzburg und der Stadtgemeinde Zell am See entgegnete der RH, dass der ÖSG aufgrund seines Charakters als „Sachverständigengutachten“ im Sinne des § 59j KAKuG einerseits von den Behörden beim Vollzug der Landeskrankenanstaltengesetze und der sanitären Aufsicht sowie andererseits von den Krankenanstaltenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung als Maßstab heranzuziehen war. Aus Sicht des RH waren daher auch die darin empfohlenen Mindestfrequenzen als Grundlage für die Leistungsangebotsplanung heranzuziehen, was im Fall des KH Zell am See trotz bereits im Jahr 2005 vom Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen im Endbericht zum Projekt „Regionaler Strukturplan Gesundheit Salzburg 2010“ ergangener Hinweise nicht geschehen war.

Leistungsbezogene
Strukturqualitäts-
kriterien

21.1 (1) Bei den vom RH ausgewählten Eingriffen konnte das KH Zell am See die im ÖSG enthaltenen leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien mehrfach nicht erfüllen.

Zum einen wurde bei keinem der überprüften Eingriffe die in der Leistungsmatrix geforderte Mindestfrequenz erreicht. Besonders deutlich fiel die Diskrepanz zwischen Fallzahl und Mindestfrequenz bei den Schilddrüsen-, den Knie- und den Brustkrebsoperationen aus. Bei diesen Eingriffen erreichte das KH Zell am See die Mindestfrequenz im mehrjährigen Durchschnitt nur zu rund zehn Prozent. Darauf hatte das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen bereits 2005 im Endbericht zum Projekt „Regionaler Strukturplan Gesundheit Salzburg 2010“ hingewiesen.⁴⁹

⁴⁹ siehe Tabelle 3b Berechtigungsmatrix für die Krankenanstalten der Versorgungsregion 52 „Pinzgau-Pongau-Lungau“ im Anhang zum Endbericht RSG Salzburg 2010

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

| Tabelle 16: Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im KH Zell am See 2009 bis 2011 | | | | | |
|--|--------|------|------|-------------------------------|------------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | Durchschnitt 2009 bis 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
| | Anzahl | | | | |
| Pankreatektomien | 6 | 6 | 2 | 4,7 | 10 |
| Entbindungen | 289 | 362 | 360 | 337,0 | 365 |
| Thyreoidektomien | 2 | 1 | 5 | 2,7 | 30 |
| Hüftendoprothetik | 29 | 44 | 36 | 36,3 | 100 |
| Knieendoprothetik | 10 | 14 | 11 | 11,7 | 100 |
| Brustkrebsoperationen | 2 | 4 | 4 | 3,3 | 30 |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Zell am See; RH

Zum anderen bestand am Standort Zell am See keine Möglichkeit einer intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts bzw. auch keine telepathologische Versorgung durch eine andere Krankenanstalt, obwohl dies laut ÖSG für zahlreiche im KH Zell am See durchgeführte Eingriffe erforderlich war. Eine entsprechende Kooperation mit dem KH Schwarzach war zwar geplant, aber noch nicht umgesetzt.

| Tabelle 17: Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH Zell am See 2011 | | |
|--|--------|------------------------------|
| | 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
| | Anzahl | |
| Pankreatektomien | 2 | 10 |
| Thyreoidektomien | 5 | 30 |
| Brustkrebsoperationen | 4 | 30 |
| Gallengangsrevision offen | 10 | keine |
| Resektion Hemikolon (rechts/links, offen/laparoskopisch, mit/ohne primäre Anastomose) | 45 | keine |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Zell am See; RH

(2) Im LKH Mittersill lag die Zahl der an der Abteilung für Chirurgie jährlich durchgeführten Thyreoidektomien (totale oder teilweise Entfernung der Schilddrüse) im mehrjährigen Durchschnitt bei 2,7. Die im ÖSG vorgesehene Mindestfrequenz von 30 war damit nur zu rund zehn Prozent erreicht.

Tabelle 18: Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im LKH Mittersill 2009 bis 2011

| | 2009 | 2010 | 2011 | Durchschnitt 2009 bis 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
|-------------------------|--------|------|------|-------------------------------|------------------------------|
| | Anzahl | | | | |
| Thyreoidektomien | 3 | 3 | 2 | 2,7 | 30 |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: LKH Mittersill; RH

Darüber hinaus fehlte dem LKH Mittersill für einige Eingriffe auch die im ÖSG geforderte eigene Histopathologie (bzw. eine telepathologische Kooperation).

Tabelle 19: Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im LKH Mittersill 2011

| | 2011 | Mindest- frequenz ¹ |
|---|--------|-----------------------------------|
| | Anzahl | |
| Thyreoidektomien | 2 | 30 |
| Resektion Hemikolon (rechts/links, offen, mit/ohne primäre Anastomose) | 7 | keine |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: LKH Mittersill; RH

(3) Im LKH Tamsweg lagen die Zahlen der jährlich an der Abteilung für Unfallchirurgie durchgeführten endoprothetischen Eingriffe an Knie und Hüfte unter den im ÖSG festgelegten Mindestfrequenzen.

Auch die für Geburten vorgegebenen Mindestfrequenzen wurden nicht erreicht. Hinsichtlich der Geburtshilfe handelte es sich beim Standort Tamsweg allerdings um einen im ÖSG vorgesehenen Ausnahmefall, an dem aufgrund der Lage in einer peripheren Region mit geringer Besiedlungsdichte und unzureichender Erreichbarkeit von anderen

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Krankenanstalten trotz Geburtenzahlen unter 365 pro Jahr eine reduzierte Grundversorgung am Standort aufrechtzuerhalten war.

| Tabelle 20: Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im LKH Tamsweg 2009 bis 2011 | | | | | |
|---|--------|------|------|----------------------------|------------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | Durchschnitt 2009 bis 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
| | Anzahl | | | | |
| Knieendoprothetik | 35 | 48 | 40 | 41,0 | 100 |
| Hüftendoprothetik | 68 | 89 | 60 | 72,3 | 100 |
| Entbindungen | 193 | 214 | 181 | 196,0 | 365 |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: LKH Tamsweg; RH

Darüber hinaus fehlte dem LKH Tamsweg die für die Eingriffe am Hemikolon erforderliche eigene Histopathologie (bzw. eine telepathologische Kooperation).

| Tabelle 21: Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im LKH Tamsweg 2011 | | |
|---|--------|------------------------------|
| | 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
| | Anzahl | |
| Resektion des linken Hemikolon mit primärer Anastomose (offen/laparoskopisch) | 4 | keine |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: LKH Tamsweg; RH

(4) Das KH BBR Salzburg erreichte bezüglich der vom RH ausgewählten Eingriffe zwar die im ÖSG geforderten Mindestfrequenzen, erfüllte aber die für zahlreiche Leistungen geforderte Möglichkeit der intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts nicht.

Tabelle 22: Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH BBR Salzburg 2011

| | 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
|--|--------|------------------------------|
| | Anzahl | |
| Pankreatektomien | 18 | 10 |
| Thyreoidektomien | 41 | 30 |
| Brustkrebsoperationen | 52 | 30 |
| Gallengangsrevision offen | 2 | keine |
| Resektion Hemikolon (rechts/links, offen/laparoskopisch, mit/ohne primäre Anastomose) | 94 | keine |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KH BBR Salzburg; RH

(5) Im KH Oberndorf lag die Zahl der an der Abteilung für Chirurgie jährlich durchgeführten Pankreatektomien und Thyreoidektomien im mehrjährigen Durchschnitt bei 3,7 bzw. 4,3. Die im ÖSG dafür vorgesehenen Mindestfrequenzen von 10 bzw. 30 waren damit nur zu 37 % bzw. rd. 14 % erreicht.

Tabelle 23: Leistungen unterhalb der Mindestfrequenz im KH Oberndorf 2009 bis 2011

| | 2009 | 2010 | 2011 | Durchschnitt 2009 bis 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
|-------------------------|--------|------|------|-------------------------------|------------------------------|
| | Anzahl | | | | |
| Pankreatektomien | 1 | 3 | 7 | 3,7 | 10 |
| Thyreoidektomien | 5 | 2 | 6 | 4,3 | 30 |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Oberndorf; RH

Auch dem KH Oberndorf fehlte für einige Eingriffe die im ÖSG geforderte eigene Histopathologie (bzw. eine telepathologische Kooperation).

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

| Tabelle 24: Eingriffe mit Erfordernis einer intraoperativen histopathologischen Befundung im KH Oberndorf 2011 | | |
|--|--------|------------------------------|
| | 2011 | Mindestfrequenz ¹ |
| | Anzahl | |
| Pankreatektomien | 7 | 10 |
| Thyreoidektomien | 6 | 30 |
| Gallengangsrevision offen | 3 | keine |
| Resektion Hemikolon (rechts/links, offen/laparoskopisch, mit/ohne primäre Anastomose) | 27 | keine |

¹ Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Oberndorf; RH

21.2 (1) 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. Der Erfüllungsgrad lag je nach Eingriff nur zwischen 9 % (Schilddrüsen) und 47 % (Pankreatektomien). Aufgrund derart niedriger Fallzahlen war die Erbringung dieser Leistungen am Standort Zell am See zu hinterfragen. Der RH empfahl daher der Stadtgemeinde Zell am See als Rechtsträger des KH Zell am See, im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien für die Einstellung insbesondere von Schilddrüsen- (Erfüllungsgrad 9 %), Knie- (12 %) und Brustkrebsoperationen (11 %) zu sorgen. Da im Jahr 2011 auch nur mehr zwei Eingriffe an der Bauchspeicheldrüse vorgenommen wurden, empfahl er, auch diese Operation einzustellen.

Aus Sicht des RH waren diese Fallzahlen auch Ausdruck eines Defizits in der Leistungsangebotsplanung des Landes Salzburg. Obwohl die Problematik der Mindestfrequenzen – zumindest in Teilbereichen wie jenem der Endoprothetik – bereits seit 2005 bekannt und im RSG sogar benannt worden war, hatte das Land keine entsprechenden Maßnahmen gesetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr gesetzlich verankerten Bindungswirkung der Strukturqualitätskriterien des ÖSG sah der RH akuten Handlungsbedarf und empfahl dem Land Salzburg, das chirurgische und unfallchirurgische Leistungsangebot am

Standort Zell am See zu evaluieren sowie bei der Neuerstellung des RSG auf eine Konformität mit den Strukturqualitätskriterien zu achten.

Im LKH Mittersill wurden Mindestfrequenzen nur bei Schilddrüsenoperationen unterschritten. Da im Jahr 2011 nur mehr zwei derartige Eingriffe vorgenommen wurden, empfahl der RH dem Land Salzburg als Rechtsträger des LKH Mittersill, diese Operation im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien einzustellen.

Das LKH Tamsweg erreichte die Mindestfrequenzen im Bereich der Endoprothetik bezüglich der Knieoperationen zu 41 %, bezüglich der Hüftoperationen zu 72 %. Da eine Neuübernahme der Abteilung für Unfallchirurgie erst im Februar 2012 erfolgt war, empfahl der RH dem Land Salzburg als Rechtsträger des LKH Tamsweg, die Entwicklung noch einige Zeit zu beobachten und die Situation danach zu evaluieren bzw. die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Das KH Oberndorf erreichte die Mindestfrequenzen für die Eingriffe am Pankreas und an der Schilddrüse nur zu 37 % bzw. zu 14 %. Hinsichtlich der Pankreasoperationen war eine Annäherung an die Mindestfrequenz erkennbar (sieben im Jahr 2011). Der RH empfahl der Stadtgemeinde Oberndorf als Rechtsträger des KH Oberndorf, die Schilddrüsenoperationen einzustellen und die Frequenz der Pankreasoperationen zu beobachten.

(2) Hinsichtlich der im ÖSG für die Erbringung bestimmter Leistungen geforderten Möglichkeit der intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts bzw. einer telepathologischen Versorgung durch eine andere Krankenanstalt stellte der RH fest, dass in den überprüften Krankenanstalten weder die eine noch die andere Möglichkeit gegeben war.

Das KH Zell am See hatte zwar eine diesbezügliche (telepathologische) Kooperation mit dem KH Schwarzach geplant, aber noch nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher dem KH Zell am See, auf die rasche Realisierung einer entsprechenden Zusammenarbeit hinzuwirken.

In den LKH Mittersill und Tamsweg wäre das Problem der fehlenden Möglichkeit einer intraoperativen histopathologischen Befundung bei den Hemikolonresektionen durch den Aufbau einer telepathologischen Mitversorgung durch das KH Schwarzach – so wie es das KH Zell am See anstrebte – bzw. durch das LKH Salzburg zu lösen.

Auch den KH BBR Salzburg und Oberndorf empfahl der RH, so rasch wie möglich mit einer anderen Krankenanstalt, wie bspw. dem LKH

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Salzburg, eine Vereinbarung über eine telepathologische Versorgung abzuschließen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Zell am See erwecke die Darstellungsform des RH einen missverständlichen Eindruck. Insbesondere sei der direkte Vergleich mit dem KH BBR Salzburg insofern irreführend und unzulässig, als dieses Krankenhaus mangels geburtshilflicher Abteilung und mangels einer Unfallchirurgie bzw. Orthopädie von vornherein nur die Hälfte der vom RH überprüften Leistungen erbringen könne.*

Bezüglich der Pankreatektomien verwies die Stadtgemeinde Zell am See auf die Größe der Versorgungsregion und die Problematik der Erreichbarkeit. Die Umsetzung der Mindestfrequenzen für Pankreatektomien bedeute laut Mitteilung des Salzburger Gesundheitsfonds, dass in dieser gesamten Versorgungsregion keine derartige Leistung mehr erbracht werden dürfte – mit allen sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen für die betroffenen Patienten. Aus diesem Grund sei keine Einstellung der Pankreatektomien geplant, vielmehr würden künftig aufgrund einer Kooperationsvereinbarung mit dem KH Schwarzach die in der Versorgungsregion 52 anfallenden Pankreatektomien im KH Zell am See konzentriert erbracht. Dies werde auch von der Landesgesundheitsplanung ausdrücklich begrüßt. Ab Jänner 2014 solle die verbindliche Mindestfrequenz bei Bauchspeicheldrüsen-Eingriffen jedenfalls erreicht bzw. übertroffen werden.

Hinsichtlich der Thyreoidektomien führte die Stadtgemeinde Zell am See aus, dass im KH Zell am See keine geplanten Schilddrüseneingriffe durchgeführt würden. Es bestehe eine klare Festlegung, solche Fälle an das KH Schwarzach zu verweisen bzw. zu transferieren. Die geringe Anzahl der codierten Thyreoidektomien weise deutlich darauf hin, dass diese Eingriffe lediglich im Rahmen einer anderen Grunderkrankung (Metastasen Chirurgie) mit durchgeführt würden; elektive Aufnahmen zur Schilddrüsen-OP würden nicht erfolgen.

Hinsichtlich der Entbindungen verwies die Stadtgemeinde Zell am See darauf, dass sich die seit 2009 steigenden Geburtszahlen im Jahr 2012 fortgesetzt hätten und die Anzahl der Entbindungen im KH Zell am See klar über der Mindestfrequenz liege.

Die in der Tabelle 16 bzw. den Anhängen 10 und 11 ausgewiesenen Zahlen seien laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Zell am See nicht stimmig. Außerdem sei die Darstellung insofern irreführend, als es sich z.B. bei der Hüftendoprothetik im Rahmen der unfallchirurgischen Abteilung vornehmlich um Akuteingriffe zur Versorgung

von Schenkelhalsfrakturen handle und die empfohlenen Mindestfrequenzen diesbezüglich im Traumafall nicht zur Anwendung kämen. Die unfallchirurgische Abteilung habe im Jahr 2011 insgesamt 74 Schenkelhalsfrakturen versorgt, davon 24 mittels Teilendoprothese Hüfte, drei mit Totalendoprothese. Dazu kämen noch zehn Totalendoprothesen des Hüftgelenks bei Arthrose.

Zur geringen Anzahl an Brustkrebsoperationen führte die Stadtgemeinde Zell am See aus, dass prinzipiell keine „klassischen“ onkologischen Operationen durchgeführt würden, sondern nur in speziellen Fällen, in denen Patientinnen aus Senioren- bzw. Pflegeheimen in der Umgebung an das KH Zell am See überwiesen würden.

Schließlich erachtete die Stadtgemeinde Zell am See bei exakter präoperativer Abklärung eine intraoperative Gefrierschnittuntersuchung für weder sinnvoll noch hilfreich, zumal auch von Seite der Pathologen immer wieder auf die Unsicherheit der Aussage eines Gefrierschnitts hingewiesen werde. Trotzdem werde im Jahr 2013 im Rahmen der bereits angesprochenen Kooperation mit dem KH Schwarzach eine telepathologische Anbindung realisiert.

Das LKH Tamsweg habe laut Stellungnahme des Landes Salzburg bei endoprothetischen Eingriffen aufgrund des Primariatswechsels an der Abteilung für Unfallchirurgie im Jahr 2012 die Frequenzen in diesem Bereich deutlich erhöht. So seien bis Ende November 2012 bereits über 70 Knieoperationen und über 100 Hüftoperationen durchgeführt worden. Bezüglich der intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts bzw. einer telepathologischen Versorgung habe das LKH Tamsweg ein erstes Gespräch mit dem KH Schwarzach bezüglich einer Zusammenarbeit geführt. Es bedürfe jedoch noch weiterer Abklärungen und der Erarbeitung eines Kooperationsprojekts.

Der Konvent der Barmherzigen Brüder hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine intraoperative Befundung in seinem Krankenhaus nicht möglich sei, jedoch durch Kooperation mit dem LKH Salzburg durchgeführt werde. Mit Jahresbeginn 2013 könne durch Vernetzung der Salzburger Krankenanstalten mittels Healix (Bilderdatenaustausch; Kommunikationsplattform der Salzburger Krankenanstalten) auch eine telepathologische Versorgung angeboten werden.

Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Oberndorf würden die Schilddrüsenoperationen im KH Oberndorf bis auf weiteres eingestellt und die Frequenz der Pankreasoperationen weiterhin beobachtet werden. Weiters werde die telepathologische Versorgung im KH Oberndorf über die Datenplattform Healix realisiert.

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

21.4 Gegenüber der Stadtgemeinde Zell am See stellte der RH klar, dass seine Ausführungen keinen direkten Vergleich zwischen dem KH Zell am See und dem KH BBR Salzburg enthielten. Es wurden vielmehr ausgewählte Eingriffe der fünf überprüften Krankenanstalten – die alle ein unterschiedliches Leistungsspektrum aufwiesen – unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung der leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien parallel betrachtet und die Ergebnisse dargestellt. Die für die Versorgungsregion 52 geplante Konzentration von Pankreatektomien im KH Zell am See sowie der Thyreoidektomien im KH Schwarzach beurteilte der RH positiv.

Bezüglich der im KH Zell am See durchgeführten Thyreoidektomien wies der RH darauf hin, dass selbst dann, wenn die Entfernung der Schilddrüse im Rahmen eines anderen Primäreingriffs (Metastasen-chirurgie) erfolgt wäre, dafür im ÖSG keine Ausnahme von den empfohlenen Mindestfallzahlen vorgesehen war. Ebenso wenig galt eine solche Ausnahme für Brustkrebsoperationen, die an Patientinnen aus Senioren- bzw. Pflegeheimen in der Umgebung durchgeführt wurden.

Bezüglich der Hüftendoprothetik entgegnete der RH der Stadtgemeinde Zell am See, dass der ÖSG Mindestfrequenzen in der Regel für ein bestimmtes Bündel von medizinischen Einzelleistungen (MEL) vorsieht, die jeweils mit Kenn-Buchstaben gekennzeichnet sind. Da die MEL NB010 Osteosynthese des Schenkelhalses nicht dem Bündel „Endoprothetik Hüfte“ (gekennzeichnet mit „s“), sondern dem Bündel „Eingriffe an Becken/Hüfte/Oberschenkel“ (gekennzeichnet mit „x“) zugeordnet war, konnte der RH diese Leistungen in seiner Auswertung nicht berücksichtigen.

Hinsichtlich der Notwendigkeit intraoperativer histologischer Untersuchungen verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 20.

Fachbezogene Strukturqualitätskriterien Orthopädie/Unfallchirurgie – KH BBR Salzburg

22.1 Laut ÖSG hat die orthopädische und unfallchirurgische Versorgung grundsätzlich im Rahmen einer entsprechenden Fachabteilung zu erfolgen. In begründeten Ausnahmefällen (z.B. zur Abdeckung von Versorgungslücken in peripheren Regionen) war dies auch im Rahmen einer reduzierten Organisationsform (Fachschwerpunkt Orthopädie, Satellitendepartment Unfallchirurgie) zulässig, sofern es in der regionalen Detailplanung des jeweiligen Bundeslandes vorgesehen war. Beides war im KH BBR Salzburg nicht gegeben.

Dennoch wurden im Rahmen der chirurgischen Abteilung im Jahr 2011 77 Arthroskopien und andere orthopädische bzw. unfallchirurgische Eingriffe von zwei externen Fachärzten durchgeführt. Mit beiden hatte das Krankenhaus Werkverträge über eine Tätigkeit als Konsiliararzt abgeschlossen.

Die Möglichkeit der Krankenanstalt, einen Konsiliararzt⁵⁰ beizuziehen, war nur für den Fall vorgesehen, dass Patienten mit einer fachgebietsübergreifenden Erkrankung von den zur Behandlung der primären Erkrankung zuständigen Ärzten der entsprechenden Fachabteilung nicht in ausreichendem Ausmaß versorgt werden können. Eine Erweiterung des ständigen Leistungsangebots einer Krankenanstalt durch die Tätigkeit von Konsiliarärzten war von dieser Möglichkeit jedoch nicht gedeckt.⁵¹ Bei den von den externen Fachärzten im KH BBR Salzburg vorgenommenen Arthroskopien handelte es sich fast ausschließlich um elektive Behandlungen.

Dennoch wurde die Erbringung dieser Leistungen im KH BBR Salzburg seitens des Landes über Jahre hinweg stillschweigend geduldet und vom Salzburger Gesundheitsfonds im Rahmen des LKF-Systems vergütet. Die Einnahmen aus den orthopädischen Leistungen betragen im Jahr 2011 rd. 202.600 EUR.

- 22.2** Der RH stellte fest, dass im KH BBR Salzburg ohne Deckung in der Versorgungsplanung elektive orthopädische und unfallchirurgische Leistungen von externen Fachärzten erbracht wurden. Letztere wurden in den mit dem Rechtsträger der Krankenanstalt geschlossenen Verträgen zwar als Konsiliarärzte bezeichnet, sie waren jedoch de facto als Belegärzte⁵² tätig. Den Rechtsträger des KH BBR Salzburg wies der RH darauf hin, dass eine nicht den Strukturqualitätskriterien des ÖSG ent-

⁵⁰ Von einem Konsilium wird dann gesprochen, „wenn ein erstbehandelnder Mediziner aus Diagnosegründen, zur Festlegung der operativen Vorgangsweise, zu Therapiezwecken oder dergleichen“ einen anderen Kollegen hinzuzieht, den man dann als Konsiliararzt bezeichnet. P.Steiner, Zur inhaltlichen Unterscheidung zwischen Belegarzt und Konsiliararzt, RdM 1998, S. 70.

⁵¹ vgl. Aigner, Die Leistungsverpflichtung der Krankenhäuser, in: Jabornegg/Resch/Seewald (Hrsg.), Planung und Finanzierung der Krankenhausbehandlung, S. 46; Kopetzki, Krankenanstaltenrecht, in: Holoubek/Potacs (Hrsg.), Handbuch Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Band I, S. 491

⁵² Ein Belegarzt ist ein nicht im Krankenhaus angestellter Arzt, der zumeist mittels Werkvertrag auswärtige Patienten im Krankenhaus behandelt.

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

sprechende Behandlung aufgrund der neuen Rechtslage unter Umständen Haftungsansprüche zur Folge haben kann.⁵³

Der RH merkte in diesem Zusammenhang an, dass die Vergütung der erbrachten orthopädischen und unfallchirurgischen Leistungen durch den Salzburger Gesundheitsfonds für das KH BBR Salzburg einen erheblichen Anreiz für dieses Verhalten darstellte, weil die zusätzlichen Einnahmen dem Rechtsträger halfen, seinen Betriebsabgang zu reduzieren. Der RH wies – wie im vorangegangenen Prüfungsergebnis zur themengleichen Gebarungsüberprüfung Reihe Bund 2012/12 und Salzburg 2012/9 – auf den Widerspruch zwischen den im Rahmen der Versorgungsplanung festgelegten Strukturqualitätskriterien und dem LKF-Abgeltungssystem hin.

Der RH beanstandete ferner, dass die Salzburger Landesregierung diese Erweiterung des Leistungsangebots des KH BBR Salzburg über Jahre hinweg stillschweigend duldete und damit ihren aufsichtsbehördlichen Pflichten nur unzureichend nachgekommen war.

Der RH empfahl dem Konvent der Barmherzigen Brüder als Rechtsträger der Krankenanstalt, eine Bereinigung des Leistungsangebots im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien des ÖSG vorzunehmen und damit einen rechtskonformen Zustand herzustellen.

22.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden sich die beiden Sonderfächer Orthopädie und plastische Chirurgie in der Ärzte-Ausbildungsordnung überschneiden und würden in jedem Sonderfach wechselseitig Ausbildungen in einem der beiden Fächer für das andere Sonderfach angerechnet. Daher seien auch in der Leistungsmatrix des KDok idente Leistungsbündel für diese beiden Fächer festgelegt.*

Da das Sonderfach Plastische Chirurgie in der Verordnung über den Salzburger Krankenanstalten- und Großgeräteplan im KH BBR Salzburg ausgewiesen sei, seien orthopädische Leistungen, die auch dem Fachgebiet der Plastischen Chirurgie zugeordnet seien, zulässig. Jene Leistungen, die ausschließlich dem Sonderfach Orthopädie und orthopädische Chirurgie zuzuordnen seien, seien im Sommer 2012 eingestellt worden.

Bezüglich der zu Unrecht erfolgten Auszahlungen hielt das Land Salzburg weiters fest, dass der Salzburger Gesundheitsfonds durch den Einsatz von entsprechenden Programmmodulen als auch Zufallsstichpro-

⁵³ Gemäß §§ 8 Abs. 2 i.V.m. 59j KAKuG waren Patienten in Hinkunft den Strukturqualitätskriterien des ÖSG entsprechend zu behandeln.

ben und weiteren individuellen Einzelprüfungen durch Ärzte bemüht sei, nur zulässige Leistungen im Sinne des LKF-Modells bzw. des ÖSG bzw. der Festlegung der medizinischen Aufgabengebiete abzurechnen.

Der Konvent der Barmherzigen Brüder teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im KH BBR Salzburg seit Juli 2012 keine elektiven orthopädischen Leistungen erbracht würden.

Strukturqualitäts-
kriterien für Fach-
schwerpunkte

23.1 In den Fachrichtungen Augenheilkunde, Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde (HNO), Urologie, Orthopädie sowie Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie können Leistungen in begründeten Ausnahmefällen (z.B. zur Abdeckung von Versorgungslücken in peripheren Regionen bzw. zur Herstellung einer regional ausgewogenen Versorgung) abgesehen von einer Fachabteilung auch im Rahmen der reduzierten (acht bis 14 Betten) Organisationsform „Fachscharpunkt“ erbracht werden, sofern dies in der regionalen Detailplanung (RSG) des Bundeslandes vorgesehen ist.

In drei der fünf überprüften Krankenanstalten waren solche Fachschwerpunkte eingerichtet: im KH Zell am See ein Fachschwerpunkt für Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde, im LKH Mittersill ein Fachschwerpunkt für Orthopädie und im KH BBR Salzburg ein Fachschwerpunkt für Urologie.

Der ÖSG sieht für einen Fachschwerpunkt „die Anbindung an eine Fachabteilung derselben Fachrichtung außerhalb der Krankenanstalt“ vor. In § 33 Abs. 1 SKAG ist darüber hinaus festgelegt, dass bei der Führung von Fachschwerpunkten eine bettenführende Abteilung desselben Sonderfachs einer anderen Krankenanstalt in die Maßnahmen der Qualitätssicherung einzubinden ist.

(1) Patronanzabteilung des HNO-Fachschwerpunkts im KH Zell am See war die Universitätsklinik für Hals-, Nasen- und Ohrenkrankheiten am LKH Salzburg. Die Zusammenarbeit basierte nur auf mündlichen Absprachen. Danach waren schwerwiegend Erkrankte an das LKH Salzburg zu transferieren, Patienten mit Krebserkrankungen mussten dem Tumorboard vorgestellt werden. Visitationen, ein formalisiertes Berichtswesen oder eine schriftliche Vereinbarung gab es nicht.

(2) Der Fachschwerpunkt für Orthopädie am LKH Mittersill war auf Basis einer schriftlichen Vereinbarung an die Abteilung für Orthopädie am KH Schwarzach angebunden. Schwierige orthopädische Fälle wurden nach telefonischer Beratung meist in der Ambulanz der Patronanzabteilung untersucht.

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Gemäß der Vereinbarung übermittelte der Fachschwerpunktleiter regelmäßig Berichte u.a. mit Auswertungen über Komplikationen an den Leiter der Patronanzabteilung; dieser führte in regelmäßigen Abständen Visiten mit anschließender protokollierter Besprechung in Mittersill durch. Die Umsetzung von in diesem Zusammenhang seitens der Patronanzabteilung empfohlenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität war für das LKH Mittersill verpflichtend.⁵⁴

(3) Die Patronanz über den Fachschwerpunkt Urologie des KH BBR Salzburg hatte die Abteilung für Urologie und Andrologie des Krankenhauses der Barmherzigen Brüder in Wien inne. Eine schriftliche Vereinbarung lag nicht vor. Beide Organisationseinheiten waren auf demselben Server vernetzt, so dass am Fachschwerpunkt in Salzburg über ein gemeinsames EDV-Informationssystem Formulare, Vordrucke, Patienteninformationen sowie Standards und Leitlinien der Patronanzabteilung abrufbar waren und damit nach einheitlichen Qualitätsvorgaben gearbeitet werden konnte.

Umgekehrt konnte die Patronanzabteilung für Auswertungen auf die im System dokumentierten Komplikationen zurückgreifen. Qualitätsrelevante Themen wurden in regelmäßigen Abständen zwischen Abteilungs- und Fachschwerpunktleiter direkt besprochen. Visitationen fanden nicht statt. Um dem § 33 Abs. 1 letzter Satz SKAG Rechnung zu tragen, war für die Zukunft eine Teilnahme des Leiters der Patronanzabteilung an einer Sitzung der Qualitätssicherungskommission des KH BBR Salzburg pro Jahr geplant.

23.2 Die Anbindung der Fachschwerpunkte an entsprechende Patronanzabteilungen war in allen drei Krankenanstalten unterschiedlich gelöst. Dies war aus Sicht des RH auf die fehlenden Vorgaben durch die Salzburger Landesregierung zurückzuführen (siehe TZ 5).

Nach Ansicht des RH war die zwischen dem LKH Mittersill und dem KH Schwarzach getroffene Patronanz-Vereinbarung als Best Practice zu bewerten, weil darin alle für die Qualitätssicherung relevanten Punkte in nachvollziehbarer Form geregelt waren und so sichergestellt werden konnte, dass im Fachschwerpunkt nach denselben Maßstäben gearbeitet wurde wie in der Patronanzabteilung.

⁵⁴ In der Vereinbarung verpflichtete sich das LKH Mittersill darüber hinaus zur Führung einer Statistik sämtlicher schwerer Komplikationen, zur Dokumentation aller getroffenen Qualitätssicherungsmaßnahmen sowie zur Teilnahme der Ärzte des Fachschwerpunkts an Fort- und Weiterbildungsprogrammen im Fachbereich Orthopädie, die vom KH Schwarzach angeboten wurden.



Qualitätsvergleich anhand
ausgewählter Eingriffe



Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

Dem KH Zell am See und dem KH BBR Salzburg empfahl der RH, im Sinne der Transparenz und der Klarstellung von Verantwortlichkeiten ebenfalls eine schriftliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem jeweiligen Fachschwerpunkt und der entsprechenden Patronanzabteilung zu schließen.

Dem Land Salzburg empfahl er, 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.

23.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Zell am See habe sie mit dem KH Schwarzach Verhandlungen gestartet, um die HNO-Abteilung im KH Schwarzach als Patronanzabteilung für den HNO-Fachschwerpunkt im KH Zell am See zu installieren und dementsprechend einen Kooperationsvertrag (Patronanzvereinbarung) abzuschließen.*

Der Konvent der Barmherzigen Brüder erklärte in seiner Stellungnahme, dass Qualitätssicherungsmaßnahmen unter Einbeziehung der Abteilung für Urologie des KH BBR Wien vollzogen würden; eine schriftliche Abstimmung zwischen den beiden Abteilungsvorständen habe stattgefunden.

Verweildauern im OP

24.1 Die Verweildauer des Patienten im OP-Bereich stellt einen Qualitätsindikator für eine zweckmäßige OP-Organisation dar. Der RH verglich bei vier ausgewählten Behandlungen (Cholezystektomie, Appendektomie, Implantation einer Totalendoprothese Hüfte und Arthroskopie am Knie) in den überprüften Krankenanstalten jene Zeiten, in denen der Patient zwar im OP-Bereich eingeschleust war, aber nicht operiert wurde. In der Regel waren das die Zeiten zwischen Einschleusen und erstem Hautschnitt sowie letzter Naht und Ausschleusen.

Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

| Tabelle 25: Verweildauer im OP | | | | |
|--------------------------------|-------------------------|---------------|--|-----------------------|
| KH/Eingriff | Cholezystektomie | Appendektomie | Implantation einer Totalendoprothese Hüfte | Arthroskopie am Knie |
| | in Minuten ¹ | | | |
| KH Zell am See | 50 | 22 | 69 | 41 |
| LKH Mittersill | 48 | 45 | 73 | 78 |
| LKH Tamsweg | 34 | 25 | 59 | Daten nicht verfügbar |
| KH BBR Salzburg | 49 | 46 | Leistung nicht erbracht | 36 |
| KH Oberndorf | 60 | 34 | 71 | 45 |

¹ gewählt wurde der Mittelwert aus mehreren Eingriffen

Quellen: überprüfte Krankenanstalten; RH

24.2 Die Verweildauern im OP-Bereich (Zeitraum zwischen Ein- und Ausschleusen abzüglich Schnitt-Naht-Zeiten) bewegten sich in einer unauffälligen Bandbreite und waren organisatorisch bzw. patientenbezogen zu erklären. Ihre Größenordnung entsprach im Übrigen den Verweildauern im 2011 vom RH überprüften KH Schwarzach.⁵⁵

Wartezeiten im OP

25.1 Ein weiterer Qualitätsindikator für eine zweckmäßige OP-Organisation ist die Wartezeit für den Patienten zwischen der Einleitung der Narkose (Anästhesiebeginn) und dem Beginn der Operation, in der Regel der erste Hautschnitt.

Bei der vorangegangenen RH-Überprüfung des LKH Salzburg sowie der Krankenanstalten Schwarzach und Hallein im Herbst 2011 (Reihe Bund 2012/12, Reihe Salzburg 2012/9) hatte der RH festgestellt, dass OP-Organisationen zum Teil überdurchschnittlich lange Zeiten zwischen Anästhesiebeginn und erstem Hautschnitt aufwiesen. Der RH erhob deshalb diese Daten auch bei den nunmehr überprüften Krankenanstalten. Das LKH Tamsweg verfügte allerdings über keine auswertbaren Daten.

⁵⁵ 41/37/62/40 Minuten; das LKH Salzburg bildet mit langen Verweildauern eine Ausnahme; das KH Hallein hatte dazu keine Datenaufzeichnungen.

| Tabelle 26: Wartezeit zwischen Anästhesiebeginn und erstem Hautschnitt | | | |
|--|---------------------------|---------|------------|
| | Minimum | Maximum | Mittelwert |
| | in Minuten | | |
| Cholezystektomie (laparoskopisch und offen) Anästhesiebeginn bis Schnitt | | | |
| KH Zell am See ¹ | 18 | 63 | 35,3 |
| LKH Mittersill | 8 | 50 | 26,2 |
| KH BBR Salzburg | 3 | 186 | 19,3 |
| KH Oberndorf | 2 | 47 | 19,9 |
| Appendektomie (laparoskopisch und offen) Anästhesiebeginn bis Schnitt | | | |
| KH Zell am See ¹ | 11 | 96 | 24,1 |
| LKH Mittersill | 11 | 58 | 27,0 |
| KH BBR Salzburg | 8 | 54 | 15,7 |
| KH Oberndorf | 5 | 40 | 13,4 |
| Arthroskopische Operation des Kniegelenks Anästhesiebeginn bis Schnitt | | | |
| KH Zell am See ¹ | 12 | 81 | 26,9 |
| LKH Mittersill | 1 | 45 | 21,8 |
| KH BBR Salzburg | 7 | 31 | 15,1 |
| KH Oberndorf | 2 | 44 | 17,0 |
| Totalendoprothese des Hüftgelenks Anästhesiebeginn bis Schnitt | | | |
| KH Zell am See ¹ | 36 | 75 | 53,4 |
| LKH Mittersill | 14 | 69 | 36,5 |
| KH BBR Salzburg | Leistungen nicht erbracht | | |
| KH Oberndorf | 10 | 50 | 30,0 |

¹ höhere Minimalwerte und Mittelwerte resultieren aus der unterschiedlichen Zeiterfassung

Quellen: LKH Mittersill, KH Zell am See und Oberndorf, KH BBR Salzburg; RH

25.2 Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, wies das KH Zell am See im Unterschied zu den anderen drei Krankenanstalten höhere Minimalwerte und höhere Mittelwerte auf. Die Ursache lag nach Feststellung des RH in der Methode der Zeiterfassung, weil im KH Zell am See der „Beginn der Anästhesie“ auch die Vorbereitungszeit der Anästhesie vor Einleitung der Narkose mitumfasste. Zwischen „Beginn der Anästhesie“ und Narkoseeinleitung lagen zehn bis 20 Minuten, wodurch die obigen

Werte entsprechend kürzer wären. Die Unterschiede zwischen Minimal- und Maximalwerten waren auf patientenbezogene aufwendige Lagerungs- und erweiterte Anästhesiemaßnahmen zurückzuführen.

25.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Zell am See seien die unterschiedlich definierten Messpunkte dadurch erklärbar, dass es keine einheitlichen, standardisierten Vorgaben für diese Messpunkte gebe.*

Sonstige Feststellungen

Zeiterfassung im LKH
Tamsweg

26.1 Aufgrund der geringen Auslastung einer Abteilung des LKH Tamsweg überprüfte der RH den Arbeitseinsatz und die Arbeitszeitaufzeichnungen der dort tätigen Ärzte. Er stellte in Bezug auf zwei Ärzte Unstimmigkeiten bei der Zeiterfassung fest, weshalb beide Ärzte von der kollegialen Führung des LKH Tamsweg bereits ermahnt worden waren.

26.2 Im Hinblick auf diese Unstimmigkeiten bei der Zeiterfassung der beiden Fachärzte verwies der RH auf die möglicherweise disziplinäre und strafrechtliche sowie gegebenenfalls zivilrechtliche Relevanz ihres Verhaltens.⁵⁶ Der RH empfahl daher dem Land Salzburg als Rechtsträger des LKH Tamsweg, das Verhalten der beiden Ärzte unter diesen Gesichtspunkten zu prüfen.

Aus den gegebenen Anlässen empfahl der RH dem LKH Tamsweg, der Dienstzeiterfassung sämtlicher Bediensteten erhöhtes Augenmerk zuzuwenden und die Einhaltung der Arbeitszeiten zu kontrollieren.

26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Dienstzeiterfassung aller Mitarbeiter im LKH Tamsweg seit Februar 2012 umgesetzt. Zusätzlich werde seitens der Führungskräfte täglich die Ist-Arbeitszeit im Hinblick auf Mehrleistungs- bzw. Überstunden im elektronischen Dienstzeiterfassungssystem kontrolliert. Mehrleistungs- und Überstunden würden nur aufgrund entsprechender fachlicher Begründung freigegeben werden. Stichprobenartig werde seit Februar 2012 kontrolliert, ob die seitens der Mitarbeiter getätigten Buchungen im Dienstzeiterfassungssystem mit dem tatsächlichen Arbeitseinsatz übereinstimmen. Auf die vom RH empfohlene rechtliche Würdigung des Verhaltens der beiden Ärzte ging das Land Salzburg nicht ein.*

⁵⁶ Der OGH wertet die Manipulation der Zeitkarten als Entlassungsgrund, etwa in 8 ObA 92/99h mwN.

26.4 Die Maßnahmen betreffend die Dienstzeiterfassung im LKH Tamsweg sah der RH positiv. Über das Verhalten der beiden Ärzte setzte der RH die Staatsanwaltschaft Salzburg in Kenntnis.

Obduktionen

27.1 Nach dem SKAG⁵⁷ sind in Krankenanstalten verstorbene Patienten zu obduzieren, wenn die Obduktion sanitätspolizeilich oder strafprozessual angeordnet worden ist oder der Wahrung anderer öffentlicher oder wissenschaftlicher Interessen dient (insbesondere wegen diagnostischer Unklarheiten des Falles oder wegen eines vorgenommenen operativen Eingriffs). Ansonsten darf eine Obduktion nur bei Vorliegen der Zustimmung des Verstorbenen oder seiner nächsten Angehörigen vorgenommen werden.

Da das SKAG nur allgemein regelte, wann ein im Krankenhaus verstorbener Patient zu obduzieren war, und dies auch in Verordnungen nicht näher ausgeführt war, gingen die fünf überprüften Krankenanstalten bei Obduktionen unterschiedlich vor:

(1) Im KH Zell am See erfolgte keine Obduktion, wenn die Todesursache klar war und der Todesfall erwartet wurde. War die Todesursache unklar bzw. der Patient auf der Intensivstation verstorben, wurde eine Obduktion angeordnet. Eine gerichtsmedizinische Obduktion wurde bei jedem intraoperativen Todesfall durchgeführt.

(2) Im LKH Mittersill wurde die Notwendigkeit einer Obduktion anhand dreier Kriterien beurteilt: (a) klare Todesursache⁵⁸ – keine Obduktion; (b) unklare Todesursache ohne Verdacht auf Verschulden⁵⁹ – Obduktion durch das KH Schwarzach; (c) unklare Todesursache mit Verdacht auf Verschulden⁶⁰ – Obduktion durch die Gerichtsmedizin.

(3) Im LKH Tamsweg wurden seit 2012 alle im Krankenhaus verstorbenen Patienten obduziert. In jenen Fällen, in denen die Todesursache unklar war bzw. wenn der Tod nach einem Eingriff erfolgte, wurde eine gerichtsmedizinische Obduktion angeordnet.

(4) Im KH BBR Salzburg wurden Patienten mit bekanntem Leiden und klarer Diagnose nicht obduziert⁶¹. Bei nicht primären Todesursachen sowie bei Tod auf der Intensivstation wurde ausnahmslos obduziert.

⁵⁷ § 57 Abs. 1 SKAG

⁵⁸ z.B. längere chronische Erkrankung ohne Heilungschancen

⁵⁹ z.B. unerwarteter nicht vorhersehbarer Tod im Zuge eines stationären Aufenthalts

⁶⁰ z.B. mors in tabula

⁶¹ onkologische Fälle, Herzinsuffizienz, altersspezifische Faktoren

Sonstige Feststellungen

(5) Im KH Oberndorf wurde bei zu erwartender Todesfolge nicht, bei unklarer Todesursache immer obduziert.

27.2 Nach Ansicht des RH waren Obduktionen ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung des medizinischen Qualitätsniveaus. Weiters wies der RH darauf hin, dass die Obduktionsrate (Verhältnis von Obduktionen zu im Krankenhaus Verstorbenen) im Land Salzburg in den letzten Jahren deutlich unter dem Österreichschnitt lag. Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, für die Durchführung von Obduktionen klare Regelungen zu treffen und insbesondere festzulegen, in welchen Fällen und auf wessen Anordnung hin Obduktionen in die Wege zu leiten sind.

27.3 *Im LKH Tamsweg würden laut Stellungnahme des Landes Salzburg einheitliche Richtlinien zur Obduktion von verstorbenen Patienten schriftlich ausgearbeitet werden.*

Getroffene Maßnahmen

28 Bei der Überprüfung der OP-Leistungen im LKH Tamsweg stellte der RH fest, dass ein Arzt knapp 40 % aller Operationsleistungen der Krankenanstalt erbrachte, obwohl er nur teilzeitbeschäftigt war. Neben dieser Teilzeitanstellung hatte er eine gesonderte Vereinbarung mit dem LKH Tamsweg über von ihm in das Krankenhaus eingewiesene Patienten, wofür ihm 40 % des Wertes der erbrachten Leistungskomponente der allgemeinen Gebührenklasse nach dem LKF-System zustanden.

Der RH zeigte während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle einen potenziellen Interessenkonflikt auf, weil der Arzt im LKH Tamsweg sowohl eine unselbständige als auch eine selbständige Beschäftigung ausübte. Nach Ansicht des RH war er zusätzlich zu seiner Anstellung de facto auch als Belegarzt im LKH Tamsweg tätig. Die Empfehlung des RH, die Zusatzvereinbarung zu kündigen und das Beschäftigungsausmaß dieses Arztes zu erhöhen, setzte das LKH Tamsweg bereits während der Gebarungsüberprüfung um.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:^{62, 63}

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)

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)

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

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

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(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)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

(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 disziplinäre 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)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (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)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Qualitätssicherungsmaßnahmen in
Salzburger Krankenanstalten

- 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)



ANHANG

- Anhang 1: Hals–Nasen–Ohren–Operationen**
- Anhang 2: Mastektomie und Mammateilresektion**
- Anhang 3: Appendektomie (OP am Blinddarm)**
- Anhang 4: Hemikolon (OP am Mastdarm)**
- Anhang 5: Cholezystektomie (OP der Gallenblase)**
- Anhang 6: Thyreoidektomie (OP an der Schilddrüse)**
- Anhang 7: Pankreatektomie (OP an der Bauchspeicheldrüse)**
- Anhang 8: Sectio caesarea (Kaiserschnitt)**
- Anhang 9: Arthroskopie**
- Anhang 10: Totalendoprothetik der Hüfte**
- Anhang 11: Totalendoprothetik des Kniegelenks**

Anhang 1

| ANHANG 1: Hals-Nasen-Ohren-Operationen | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|---------------------|--|--|
| | Anzahl OP | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | Mittelwert Intensiv | | |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | | | |
| Adenotomie (Leistungseinheit je Sitzung) | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 70 | 17,5 | 9 | 32 | 13,0 | 3 | 54 | 2,0 | 1 | 4 | 0,0 | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | |
| Operative Blutstillung einer Nachblutung nach Tonsillektomie/Adenotomie (Leistungseinheit je Sitzung) | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 7 | 1,8 | 1 | 3 | 16,0 | 9 | 29 | 4,0 | 1 | 7 | 0,0 | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | |
| Tonsillektomie (Leistungseinheit je Sitzung) | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 89 | 22,3 | 10 | 55 | 23,7 | 9 | 77 | 4,5 | 1 | 13 | 1,0 | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 17,0 | 17 | 17 | 3,0 | 3 | 3 | 0,0 | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | |

Anhang 1

| ANHANG 1: Hals-Nasen-Ohren-Operationen | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|---------------------|--|
| | Anzahl OP | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | Mittelwert Intensiv | |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | | |
| Tonsillotomie (Leistungseinheit je Sitzung) | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 29 | 7,3 | 1 | 18 | 20,1 | 4 | 44 | 2,0 | 1 | 3 | 0,0 | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 2

| ANHANG 2: Mastektomie und Mammeilektomie | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|---------------------|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | | | minimale | | | maximale | | | Verweildauer in Tagen | | | Mittelwert Intensiv |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | |
| | | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | | | |
| Mammeilektomie mit axillärer Lymphadenektomie (Leistungseinheit je Seite) | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 2 | 1,0 | 1 | 1 | 86,0 | 84 | 88 | 22,0 | 17 | 27 | 0,0 | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 19 | 2,7 | 1 | 8 | 84,2 | 31 | 142 | 8,6 | 4 | 20 | 1,0 | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| Mammeilektomie ohne axilläre Lymphadenektomie (Leistungseinheit je Seite) | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 31,0 | 31 | 31 | 27,0 | 27 | 27 | 0,0 | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 7 | 1,4 | 1 | 2 | 82,3 | 27 | 189 | 4,3 | 2 | 7 | 0,0 | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| totale Mastektomie mit axillärer Lymphadenektomie (Leistungseinheit je Seite) | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 44,0 | 44 | 44 | 19,0 | 19 | 19 | 0,0 | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 6 | 1,2 | 1 | 2 | 169,5 | 60 | 399 | 9,0 | 6 | 12 | 0,0 | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | | |

| ANHANG 2: Mastektomie und Mammateilresektion | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|-------------------------------|----------|-------------------------------|----------|-------------------------------|-------------------|----------|----------|-----------------------|---------------------|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | Verweildauer in Tagen | Mittelwert Intensiv |
| | | OP-Anzahl je Arzt | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | | |
| totale Mastektomie ohne axilläre Lymphadenektomie (Leistungseinheit je Seite) | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 4 | 1,3 | 1 | 2 | 48,8 | 25 | 70 | 9,8 | 6 | 13 | 0,0 | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 3

| ANHANG 3: Appendektomie (OP am Blinddarm) | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|----------|-----------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|
| Anzahl OP | durchschnittliche | OP-Anzahl je Arzt | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale |
| | | minimale | maximale | | | | | | | | | |
| Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | Verweildauer in Tagen | | | | | | | | |
| Appendektomie laparoskopisch | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 2 | 1,0 | 1 | 1 | 40 | 72 | 8,5 | 8 | 9 | 0,0 | | |
| LKH Mittersill ¹ | 13 | 2,6 | 1 | 6 | 39 | 134 | 5,8 | 2 | 19 | 0,0 | | |
| LKH Tamsweg | 8 | 4,0 | 3 | 5 | 24 | 58 | 3,9 | 2 | 7 | 0,0 | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 76 | 6,9 | 1 | 14 | 11 | 189 | 4,9 | 2 | 22 | 5,2 | | |
| KH Oberndorf | 28 | 7,0 | 1 | 15 | 30 | 245 | 4,5 | 2 | 12 | 2,0 | | |
| Appendektomie offen | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 99 | 9,0 | 1 | 21 | 14 | 96 | 4,1 | 2 | 12 | 0,0 | | |
| LKH Mittersill ¹ | 15 | 2,5 | 1 | 5 | 25 | 201 | 5,9 | 2 | 14 | 0,0 | | |
| LKH Tamsweg | 54 | 18,0 | 7 | 27 | 12 | 64 | 4,5 | 2 | 11 | 0,0 | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 14 | 2,0 | 1 | 3 | 51 | 312 | 12,4 | 5 | 25 | 2,3 | | |
| KH Oberndorf | 31 | 3,9 | 1 | 8 | 20 | 120 | 3,9 | 1 | 11 | 2,0 | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

| ANHANG 4: Hemikolon (OP am Mastdarm) | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|
| Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | OP-Anzahl je Arzt | | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale |
| | | | | durchschnittliche | minimale | maximale | | | | | | |
| | | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | | | |
| Resektion des linken Hemikolon mit primärer Anastomose laparoskopisch (Leistungseinheit je Sitzung) | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 24 | 8,0 | 4 | 11 | 181,6 | 95 | 296 | 15,7 | 11 | 43 | 2,6 | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 201,0 | 201 | 201 | 30,0 | 30 | 30 | 7,0 | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 39 | 5,6 | 1 | 14 | 128,7 | 65 | 235 | 12,7 | 6 | 44 | 3,1 | |
| KH Oberndorf | 12 | 3,0 | 1 | 7 | 167,9 | 130 | 225 | 9,6 | 6 | 20 | 2,3 | |
| Resektion des linken Hemikolon mit primärer Anastomose offen | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 5 | 1,7 | 1 | 3 | 175,4 | 94 | 270 | 19,0 | 12 | 29 | 2,0 | |
| LKH Mittersill ¹ | 2 | 1,0 | 2 | 2 | 252,5 | 211 | 294 | 34,0 | 17 | 51 | 3,5 | |
| LKH Tamsweg | 3 | 3,0 | 3 | 3 | 130,0 | 78 | 160 | 21,0 | 13 | 27 | 6,3 | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 15 | 3,0 | 1 | 8 | 139,7 | 67 | 316 | 17,1 | 10 | 38 | 5,8 | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | |
| Resektion des linken Hemikolon ohne primäre Anastomose | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 5 | 1,7 | 1 | 2 | 143,6 | 44 | 232 | 21,2 | 16 | 26 | 1,0 | |
| LKH Mittersill ¹ | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 238,0 | 238 | 238 | 3,0 | 3 | 3 | 3,0 | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 4 | 2,0 | 2 | 2 | 150,5 | 62 | 259 | 50,5 | 23 | 125 | 11,0 | |
| KH Oberndorf | 2 | 2,0 | 2 | 2 | 168,5 | 105 | 232 | 17,5 | 11 | 24 | 0,0 | |

Anhang 4

| ANHANG 4: Hemikolon (OP am Mastdarm) | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------|-------------------------------|----------|----------|------|-----------------------|----------|----------|-----|---------------------|
| | Anzahl OP | OP-Anzahl je Arzt | | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | Verweildauer in Tagen | | | | Mittelwert Intensiv |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | | durchschnittliche | minimale | maximale | | durchschnittliche | minimale | maximale | | |
| Resektion des rechten Hemikolon offen | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 7 | 1,8 | 1 | 2 | 116,1 | 90 | 149 | | 16,4 | 9 | 31 | | 3,2 | |
| LKH Mittersill ¹ | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 119,0 | 119 | 119 | | 13,0 | 13 | 13 | | 4,0 | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 19 | 3,2 | 1 | 8 | 113,3 | 39 | 198 | | 27,3 | 12 | 49 | | 6,7 | |
| KH Oberndorf | 11 | 3,7 | 2 | 6 | 182,2 | 140 | 280 | | 14,1 | 10 | 18 | | 3,1 | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

| ANHANG 5: Cholezystektomie (OP der Gallenblase) | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------|-------------------------------|----------|----------|----|-----------------------|----------|----------|--|---------------------|
| | Anzahl OP | OP-Anzahl je Arzt | | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | Verweildauer in Tagen | | | | Mittelwert Intensiv |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | | durchschnittliche | minimale | maximale | | durchschnittliche | minimale | maximale | | |
| Cholezystektomie laparoskopisch | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 90 | 15,0 | 7 | 27 | 63,6 | 23 | 336 | 5,3 | 3 | 17 | 2,0 | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 19 | 3,2 | 1 | 6 | 96,2 | 50 | 185 | 8,0 | 4 | 32 | 2,0 | | | |
| LKH Tamsweg | 32 | 10,7 | 4 | 22 | 63,4 | 27 | 164 | 9,2 | 3 | 39 | 0,0 | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 190 | 21,1 | 3 | 44 | 75,9 | 19 | 650 | 6,6 | 2 | 37 | 2,8 | | | |
| KH Oberndorf | 86 | 14,3 | 1 | 35 | 74,4 | 30 | 333 | 5,2 | 2 | 18 | 2,3 | | | |
| Cholezystektomie offen | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 8 | 2,7 | 2 | 4 | 77,8 | 42 | 116 | 17,8 | 7 | 36 | 1,7 | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 208,0 | 208 | 208 | 11,0 | 11 | 11 | 0,0 | | | |
| LKH Tamsweg | 5 | 2,5 | 2 | 3 | 66,8 | 18 | 107 | 17,0 | 9 | 30 | 0,0 | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 12 | 3,0 | 1 | 5 | 142,3 | 37 | 287 | 26,1 | 12 | 54 | 5,5 | | | |
| KH Oberndorf | 16 | 5,3 | 2 | 10 | 193,1 | 50 | 495 | 21,9 | 10 | 37 | 5,5 | | | |
| Endoskopische retrograde Cholangiopankreatikographie (ERCP) | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See ² | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 4 | 4,0 | 4 | 4 | 34,3 | 24 | 40 | 16,5 | 8 | 34 | 0,0 | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 3 | 1,0 | 1 | 1 | 34,0 | 25 | 51 | 31,0 | 5 | 54 | 1,0 | | | |
| KH Oberndorf | 9 | 4,5 | 1 | 8 | 59,2 | 25 | 115 | 8,1 | 5 | 13 | 0,0 | | | |

Anhang 5

| ANHANG 5: Cholezystektomie (OP der Gallenblase) | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|---------------------|--|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | | | minimale | | | maximale | | | Mittelwert Intensiv | |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | | |
| | | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | | |
| Extraktion eines Konkrements aus den Gallenwegen im Rahmen einer ERCP | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See ² | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 3 | 1,5 | 1 | 2 | 101,7 | 90 | 123 | 17,7 | 12 | 25 | 3,0 | |
| KH Oberndorf | 5 | 5,0 | 5 | 5 | 57,0 | 25 | 115 | 9,0 | 5 | 14 | 0,0 | |
| Gallengangsrevision offen | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 9 | 4,5 | 4 | 5 | 142,0 | 73 | 177 | 20,2 | 8 | 33 | 3,0 | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 2 | 1,0 | 1 | 1 | 60,0 | 90 | 90 | 23,0 | 12 | 34 | 3,0 | |
| KH Oberndorf | 3 | 1,5 | 1 | 2 | 108,3 | 80 | 130 | 27,7 | 14 | 45 | 9,0 | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

² Im KH Zell am See wurden die ERCP nicht im OP-Saal vorgenommen, weshalb keine Dokumentation als Operation erfolgte. 2011 wurden insgesamt rd. 130 derartige Eingriffe durchgeführt.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

| ANHANG 6: Thyreoidektomie (OP an der Schilddrüse) | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|---------------------|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | Mittelwert Intensiv |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| partielle Thyreoidektomie | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 2 | 1,0 | 1 | 2 | 140,5 | 128 | 153 | 4,5 | 4 | 5 | 4,5 | 4 | 5 | 1,5 |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 24 | 4,0 | 1 | 7 | 84,2 | 36 | 175 | 5,0 | 2 | 10 | 5,0 | 2 | 10 | 1,0 |
| KH Oberndorf | 2 | 2,0 | 2 | 2 | 96,5 | 85 | 108 | 3,5 | 3 | 4 | 3,5 | 3 | 4 | 0,0 |
| totale Thyreoidektomie | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 167,0 | 167 | 167 | 17,0 | 17 | 17 | 17,0 | 17 | 17 | 2,0 |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 14 | 2,8 | 1 | 4 | 74,3 | 21 | 182 | 5,3 | 3 | 9 | 5,3 | 3 | 9 | 1,0 |
| KH Oberndorf | 4 | 4,0 | 4 | 4 | 128,0 | 107 | 160 | 3,8 | 3 | 5 | 3,8 | 3 | 5 | 0,0 |
| totale Thyreoidektomie mit Lymphadenektomie | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 3 | 1,0 | 1 | 1 | 78,7 | 55 | 95 | 4,3 | 3 | 5 | 4,3 | 3 | 5 | 1,0 |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 7

| ANHANG 7: Pankreatektomie (OP an der Bauchspeicheldrüse) | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-----|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | | | minimale | | | maximale | | | Verweildauer in Tagen | | | |
| | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | |
| | | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | | | | | | |
| Pankreasteilresektion links offen | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 82,0 | 82 | 82 | 12,0 | 12 | 12 | 12,0 | 12 | 12 | 1,0 |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 4 | 1,3 | 1 | 2 | 198,0 | 87 | 316 | 15,3 | 12 | 18 | 15,3 | 12 | 18 | 4,0 |
| KH Oberndorf | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 255,0 | 255 | 255 | 17,0 | 17 | 17 | 17,0 | 17 | 17 | 2,0 |
| partielle Duodenopankreatektomie | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 3 | 1,5 | 1 | 2 | 341,0 | 268 | 389 | 34,7 | 12 | 69 | 34,7 | 12 | 69 | 7,0 |
| KH Oberndorf | 3 | 3,0 | 3 | 3 | 420,0 | 355 | 495 | 35,3 | 29 | 45 | 35,3 | 29 | 45 | 6,0 |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 8

| ANHANG 8: Sectio caesarea (Kaiserschnitt) | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|---------------------|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | Mittelwert Intensiv |
| | | OP-Anzahl je Arzt | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | | | | |
| KH Zell am See | 98 | 16,3 | 4 | 27 | 43,7 | 22 | 70 | 6,9 | 1 | 12 | | | | 0,0 |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 28 | 9,3 | 8 | 12 | 39,1 | 27 | 80 | 6,0 | 4 | 9 | | | | 0,0 |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 9

| ANHANG 9: Arthroskopie | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-------------------|-------------------------------|----------|-------------------|----------|-----------------------|-------------------|----------|----------|---------------------|
| Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | OP-Anzahl je Arzt | | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | | Verweildauer in Tagen | | | | Mittelwert Intensiv |
| | | | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | |
| Arthroskopische Operation des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 277 | 30,8 | 1 | 66 | 21,8 | 5 | 145 | 3,4 | 1 | 13 | 0,0 | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 76 | 6,9 | 1 | 21 | 46,2 | 14 | 153 | 3,2 | 1 | 12 | 0,0 | | | | | |
| LKH Tamsweg | 133 | 13,3 | 1 | 61 | 31,3 | 10 | 104 | 4,5 | 1 | 53 | 0,0 | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 45 | 15,0 | 1 | 30 | 28,0 | 11 | 106 | 2,2 | 1 | 5 | 0,0 | | | | | |
| KH Oberndorf | 332 | 30,2 | 1 | 105 | 29,0 | 8 | 251 | 2,2 | 1 | 9 | 2,0 | | | | | |
| Arthroskopische Operation des Schultergelenks² | | | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 11 | 3,7 | 2 | 7 | 41,6 | 16 | 65 | 7,3 | 3 | 25 | 0,0 | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 14 | 4,7 | 4 | 5 | 50,6 | 22 | 84 | 3,9 | 2 | 6 | 0,0 | | | | | |
| LKH Tamsweg | 53 | 17,7 | 1 | 45 | 40,8 | 10 | 104 | 3,3 | 1 | 10 | 0,0 | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 12 | 12,0 | 12 | 12 | 36,0 | 12 | 76 | 3,2 | 2 | 8 | 0,0 | | | | | |
| KH Oberndorf | 3 | 3,0 | 3 | 3 | 68,0 | 45 | 95 | 3,0 | 3 | 3 | 0,0 | | | | | |
| diagnostische Arthroskopie des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 4 | 1,3 | 1 | 2 | 9,5 | 5 | 15 | 3,5 | 3 | 4 | 0,0 | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 0 | | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 10 | 5,0 | 1 | 9 | 45,7 | 18 | 130 | 2,3 | 1 | 4 | 0,0 | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

² betrifft nur die MEL ME060

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

| ANHANG 10: Totalendoprothetik der Hüfte | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|-----------------------|---------------------|
| | Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale | Verweildauer in Tagen | Mittelwert Intensiv |
| | | | | | | | | | | | | |
| Explantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See ² | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 136,0 | 136 | 136 | 12,0 | 12 | 12 | 12 | 0,0 |
| LKH Mittersill ¹ | 3 | 1,5 | 1 | 2 | 185,0 | 147 | 251 | 20,7 | 12 | 33 | 33 | 3,0 |
| LKH Tamsweg | 3 | 1,0 | 1 | 1 | 134,0 | 57 | 180 | 26,0 | 14 | 46 | 46 | 2,0 |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | |
| Implantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See ² | 12 | 6,0 | 3 | 9 | 91,6 | 56 | 124 | 12,9 | 9 | 22 | 22 | 1,0 |
| LKH Mittersill ¹ | 32 | 8,0 | 1 | 15 | 91,6 | 45 | 143 | 14,8 | 0 | 34 | 34 | 1,4 |
| LKH Tamsweg | 50 | 10,0 | 1 | 21 | 83,4 | 52 | 180 | 18,7 | 8 | 44 | 44 | 1,4 |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 175 | 35,0 | 7 | 71 | 67,5 | 32 | 165 | 13,8 | 5 | 53 | 53 | 1,9 |
| Reimplantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 220,0 | 220 | 220 | 32,0 | 32 | 32 | 32 | 3,0 |
| LKH Tamsweg | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 148,0 | 148 | 148 | 24,0 | 24 | 24 | 24 | 5,0 |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 0 | | | | | | | | | | | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

² ausschließlich akute Eingriffe im Rahmen der Unfallchirurgie

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

Anhang 11

| ANHANG 11: Totalendoprothetik des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-------------------|----------|----------|
| Anzahl OP | durchschnittliche | minimale | maximale | OP-Anzahl je Arzt | | | durchschnittliche | minimale | maximale | durchschnittliche | minimale | maximale |
| | | | | durchschnittliche | minimale | maximale | | | | | | |
| | | | | Schnitt-, Nahtzeit in Minuten | | | Verweildauer in Tagen | | | | | |
| Explantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 3 | 1,5 | 1 | 2 | 145,0 | 70 | 237 | 24,0 | 11 | 48 | 3,0 | |
| LKH Tamsweg | 2 | 2,0 | 2 | 2 | 160,0 | 130 | 190 | 53,5 | 15 | 92 | 1,0 | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 4 | 2,0 | 1 | 3 | 100,0 | 10 | 150 | 17,3 | 13 | 25 | 2,0 | |
| Implantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 10 | 5,0 | 4 | 6 | 121,1 | 99 | 136 | 15,1 | 9 | 31 | 0,0 | |
| LKH Mittersill ¹ | 45 | 15,0 | 1 | 25 | 107,4 | 53 | 152 | 16,6 | 8 | 39 | 1,7 | |
| LKH Tamsweg | 35 | 8,8 | 1 | 15 | 103,3 | 51 | 179 | 15,2 | 9 | 44 | 1,1 | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 304 | 43,4 | 1 | 134 | 85,5 | 35 | 280 | 13,5 | 4 | 39 | 2,0 | |
| Reimplantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks | | | | | | | | | | | | |
| KH Zell am See | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Mittersill ¹ | 0 | | | | | | | | | | | |
| LKH Tamsweg | 1 | 1,0 | 1 | 1 | 204,0 | 204 | 204 | 11,0 | 11 | 11 | 1,0 | |
| KH Barmherzige Brüder Salzburg | 0 | | | | | | | | | | | |
| KH Oberndorf | 4 | 2,0 | 1 | 3 | 100,0 | 10 | 150 | 17,3 | 13 | 25 | 2,0 | |

¹ Daten betreffen das 4. Quartal 2011 und das 1. Quartal 2012.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH



Bericht des Rechnungshofes

Diplomatische Akademie Wien



Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|-----|
| Tabellenverzeichnis _____ | 358 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 359 |

BMeiA
**Wirkungsbereich des
Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten**
Diplomatische Akademie Wien

| | |
|---|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 361 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 369 |
| Gesetzliche Grundlagen _____ | 369 |
| Unternehmenskonzept _____ | 371 |
| Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien _____ | 373 |
| Finanzierung der Diplomatischen Akademie Wien _____ | 381 |
| Betriebswirtschaftliche Führung – Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung _____ | 385 |
| Organisation und Personal _____ | 388 |
| Einrichtung einer Revision _____ | 394 |
| Investitionen _____ | 396 |
| Vergabe von Stipendien _____ | 398 |
| Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie Wien _____ | 400 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 404 |

Tabellen



Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Postgraduale Lehrgänge der DA im Studienjahr 2010/11 _____ | 371 |
| Tabelle 2: | Kernleistungen der DA im Studienjahr 2010/11 _____ | 374 |
| Tabelle 3: | Entwicklung der Bewerbungen/Behalterate _____ | 377 |
| Tabelle 4: | Von der DA durchgeführte Aus- und Fortbildungsmodule für das BMeiA _____ | 379 |
| Tabelle 5: | Öffentliche Mittel nach Herkunft (inklusive Zahlungen für Leistungen) _____ | 382 |
| Tabelle 6: | Entwicklung des Deckungsgrads je Geschäftsfeld (GF) __ | 386 |
| Tabelle 7: | Organe der DA gemäß DAK-Gesetz 1996 _____ | 388 |
| Tabelle 8: | Personalkosten der DA _____ | 390 |
| Tabelle 9: | Personalstandszahlen der DA _____ | 390 |
| Tabelle 10: | Stipendien im Studienjahr 2010/11 _____ | 399 |
| Tabelle 11: | Einnahmen und Leistungen der Stiftung Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie _____ | 402 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| Abs. | Absatz |
| ADA | Austrian Development Agency |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BM... | Bundesministerium... |
| BMeiA | für europäische und internationale Angelegenheiten |
| BMF | für Finanzen |
| BMI | für Inneres |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| DA | Diplomatische Akademie Wien |
| dRGBL. | deutsches Reichsgesetzblatt |
| ECTS | European Credit Transfer and Accumulation System |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| exkl. | exklusive |
| GF | Geschäftsfeld |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| inkl. | inklusive |
| insg. | insgesamt |
| lt. | laut |
| Mio. | Million(en) |
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite |
| TZ | Textzahl(en) |

Abkürzungen



| | |
|------|-------------------------------|
| u.a. | unter anderem |
| USt | Umsatzsteuer |
| v.a. | vor allem |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalente |
| vgl. | vergleiche |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten

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.

KURZFASSUNG

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)

Kurzfassung

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 Ziel-evaluierung 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)

Kurzfassung

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 PersonalesSENS 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)

Kurzfassung

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)



BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

| Kenndaten der Diplomatischen Akademie Wien | | | | | | |
|--|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|
| Rechtsgrundlage | Bundesgesetz über die Diplomatische Akademie Wien, BGBl. Nr. 178/1996 i.d.g.F. (DAK-Gesetz 1996), zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 68/2006 | | | | | |
| Rechtsform | Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit | | | | | |
| Gesetzliche Aufgaben | Vorbereitung von Hochschul- oder Fachhochschulabsolventen auf die Berufstätigkeit im diplomatischen Dienst, in Internationalen Organisationen oder in der internationalen Wirtschaft sowie Unterstützung der Führungskräftebildung und Ausbildung der Bediensteten des BMeiA | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007 bis 2011 |
| | in EUR ¹ | | | | | in % |
| Erträge | 4.426.908 | 4.449.369 | 4.770.650 | 4.934.924 | 4.993.071 | + 12,8 |
| <i>davon</i> | | | | | | |
| <i>Erhaltungsbetrag BMeiA</i> | 2.055.000 | 2.055.000 | 2.055.000 | 2.055.000 | 2.055.000 | 0,0 |
| <i>Erträge Lehre</i> | 1.949.212 | 2.000.103 | 2.274.132 | 2.451.388 | 2.498.938 | + 28,2 |
| <i>Erträge, Veranstaltungen</i> | 264.229 | 224.783 | 267.830 | 288.187 | 326.381 | + 23,5 |
| <i>sonstige Erträge</i> | 158.468 | 169.483 | 173.687 | 140.349 | 112.752 | - 28,8 |
| Aufwendungen | 4.724.800 | 4.429.843 | 4.776.919 | 4.745.440 | 4.956.325 | + 4,9 |
| <i>davon</i> | | | | | | |
| <i>Personalaufwand</i> | 2.533.502 | 2.657.600 | 2.932.163 | 2.887.368 | 3.100.776 | + 22,4 |
| <i>Einsatz für Lehre und Veranstaltungen</i> | 1.725.017 | 1.264.662 | 1.336.892 | 1.397.480 | 1.304.298 | - 24,4 |
| <i>sonstige Aufwendungen</i> | 466.281 | 507.581 | 507.863 | 460.592 | 551.252 | + 18,2 |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit | - 297.892 | 19.525 | - 6.269 | 189.484 | 36.745 | |
| Jahresüberschuss/-fehlbetrag | - 303.987 | 13.642 | - 8.265 | 188.029 | 34.352 | |
| Reinvermögen per 31. Dezember ² | 571.656 | 585.298 | 577.033 | 765.062 | 799.413 | |
| | in VBÄ ³ | | | | | |
| Beschäftigte zum Stichtag 1. Jänner | 38,6 | 39,2 | 41,9 | 40,9 | 40,4 | |

¹ alle Angaben gemäß den Rechnungsabschlüssen; Rundungsdifferenzen möglich

² gewidmetes Vermögen gemäß § 23 DAK-Gesetz 1996, zweckgebundene Rücklage, Gebarungszugang/Abgang

³ nur Mitarbeiter, welche tatsächlich ihre Aufgaben in der DA verrichteten

Quellen: DA, RH

| Kenndaten des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie | | | | | | |
|---|---|-------------|----------------------|---------------------|-------------|----------------------------------|
| Rechtsgrundlagen | Privatrechtlicher Stiftungsakt des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten, errichtet im Sinne des § 1 Abs. 4 Bundesgesetz betreffend die Errichtung der Diplomatischen Akademie Wien (BGBl. Nr. 379/1967) Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F. | | | | | |
| Rechtsform | Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit | | | | | |
| Aufgabe gemäß Stiftungsbrief¹ | Finanzielle Unterstützung von Lehrgangsteilnehmern der Diplomatischen Akademie Wien, um ihnen das Studium an der Diplomatischen Akademie Wien zu ermöglichen oder zu erleichtern. | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2007 bis 2011 |
| | in EUR | | | | | in % |
| Einnahmen | 350.885 | 344.075 | 762.225 | 463.286 | 444.945 | + 26,8 |
| <i>davon</i> | | | | | | |
| <i>Zuwendungen Dritter</i> | 95.400 | 63.000 | 113.000 | 85.000 | 88.000 | - 7,8 |
| <i>Zinserträge</i> | 60.441 | 65.218 | 48.861 | 63.489 | 56.917 | - 5,8 |
| <i>(Wertpapier)– Einlösungen</i> | 121.000 | 136.000 | 517.288 ² | 235.000 | 153.000 | + 26,4 |
| Ausgaben | 350.885 | 344.075 | 762.225 | 463.286 | 444.945 | + 26,8 |
| <i>davon</i> | | | | | | |
| <i>Leistungen an die DA</i> | 77.755 | 78.063 | 85.705 | 79.133 ³ | 79.187 | + 1,8 |
| <i>(Wertpapier–) Veranlagungen</i> | 190.000 | 180.000 | 563.000 | 212.000 | 165.000 | - 13,2 |
| Vermögen (Konten und Wertpapiere) | 1.358.856 | 1.406.076 | 1.448.509 | 1.501.027 | 1.545.161 | + 13,7 |

¹ gemäß neu gefasstem Stiftungsbrief vom 11. Dezember 2000

² inkl. Festgeldauflösung

³ saldierter Wert

Quellen: DA, RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von November bis Dezember 2011 die Gebarung der Diplomatischen Akademie Wien („Vienna School of International Studies“). Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2007 bis 2010/2011.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, festzustellen, inwieweit die Diplomatische Akademie Wien (DA) ihre strategischen Ziele im Rahmen des bestehenden Leistungsangebots und die im DAK-Gesetz 1996 vorgesehene betriebswirtschaftliche Führung umsetzen konnte.

Darüber hinaus überprüfte der RH die zur Vergabe von Unterstützungen für Studenten der DA (Stipendien und Haftungen für Studentenkredite) beim BMeiA eingerichtete Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die DA im November 2012 und das BMeiA im Dezember 2012 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2013.

**Gesetzliche
Grundlagen**

2.1 (1) Die DA wurde 1964 im Konsulartrakt der Theresianischen Stiftung als Anstalt des Bundes (BMeiA) mit Bundesgesetz vom 15. November 1967 betreffend die Errichtung der Diplomatischen Akademie (BGBl. Nr. 379/1967) wiedererrichtet.¹ Ziel der Wiedererrichtung der DA war, Begabten aus allen Bevölkerungsschichten Österreichs eine gezielte Vorbereitung auf den Höheren auswärtigen Dienst im BMeiA oder eine Berufslaufbahn in Internationalen Organisationen und Unternehmen zu eröffnen. Gleichzeitig diente sie dem außenpolitischen Interesse Österreichs an der Ausbildung von ausländischen Akademikern zur Vorbereitung auf eine ähnliche internationale Berufslaufbahn. Zur Ausbildung der in- und ausländischen Studenten hatte die DA einen Diplomlehrgang eingerichtet.

(2) Mit 1. Juli 1996 erfolgte die Ausgliederung der DA als Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (DAK-Gesetz, BGBl. Nr. 178/1996). Ziele der Ausgliederung waren insbesondere

- eine betriebswirtschaftliche Führung als Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. TZ 12),
- die Reduzierung des zweijährigen Diplomlehrgangs auf ein Jahr (vgl. TZ 4),

¹ nach Schließung durch das nationalsozialistische Regime

Gesetzliche Grundlagen

- die Einrichtung eines postgradualen Höheren Lehrgangs für Internationale Studien in Kooperation mit österreichischen Universitäten (vgl. TZ 4),
- die Erschließung zusätzlicher Einnahmen durch das Angebot von Spezialkursen und Seminaren (vgl. TZ 4) sowie
- eine Verbesserung der Kostendeckungsquote (vgl. TZ 3, 12).²

Die DA hatte die Aufgabe, auf die Berufstätigkeit im diplomatischen Dienst, in Internationalen Organisationen oder in der internationalen Wirtschaft vorzubereiten. Weiters hatte sie die Schulung von Führungskräften des BMeiA sowie die Ausbildung und berufsbegleitende Fortbildung der Bediensteten des BMeiA zu unterstützen. Ihre Tätigkeit erstreckte sich auf die Durchführung von Lehrgängen, Veranstaltungen und Seminaren zur Vermittlung von speziellen Fähigkeiten und zur Persönlichkeitsentwicklung für internationale Berufe sowie Fremdsprachenausbildung. Die DA reduzierte die Dauer des ursprünglich zweijährigen Diplomlehrgangs auf ein Jahr und führte zusätzlich einen neuen, postgradualen Lehrgang mit Universitätsabschluss („MAIS“) in Kooperation mit der Universität Wien ein. Aufgrund der Kongruenz der Lehrpläne des Diplomlehrgangs und der ersten beiden Semester des MAIS war es Absolventen des Diplomlehrgangs möglich, in das dritte Semester des MAIS überzutreten.

Die DA beschäftigte nunmehr ständig angestelltes Personal für Lehre und wissenschaftliche Forschung.

(3) Ab der Novelle zum DAK-Gesetz 1996 vom Mai 2006 (BGBl. I Nr. 68/2006) galt die DA als postgraduale wissenschaftliche Bildungseinrichtung; der MAIS-Lehrgang und der 2007/08 neu gegründete ETIA-Lehrgang wurden als zweijähriges Master-Programm in die Bologna-Struktur eingegliedert.³

Die postgradualen Lehrgänge boten folgendes Programm:

² gemäß den Erläuterungen zum DAK-Gesetz 1996

³ Erlangung eines Master-Abschlusses mit dem Nachweis von 120 ECTS-Punkten (European Credit Transfer and Accumulation System – laut Bologna Prozess), aufbauend auf einem Grundstudium von mindestens 180 ECTS.

Tabelle 1: Postgraduale Lehrgänge der DA im Studienjahr 2010/11

| Leistungsangebot/ Lehrgänge | Erläuterung |
|---|--|
| Diplomlehrgang (einjährig) | Postgraduater, nicht universitärer dreisprachiger Lehrgang für internationale Beziehungen, welcher mit einem Diplom der DA abschloss. Er wurde für die gezielte Vorbereitung von Hochschulabsolventen für den Höheren Dienst im BMeiA oder eine Berufstätigkeit im höheren Dienst in Internationalen Organisationen oder in Unternehmen eingerichtet. Mit der Ausgliederung der DA 1996 wurde der ursprünglich zweijährige Diplomlehrgang auf ein Jahr verkürzt. |
| MAIS (4 Semester) | „Master of Advanced International Studies“ in Kooperation mit der Universität Wien. Zweijähriger postgraduater, universitärer Lehrgang für internationale Beziehungen, welcher auch die Verfassung einer Master Thesis beinhaltete. Er wurde vorwiegend in der Unterrichtssprache Englisch geführt. Der akademische Grad „Master of Advanced International Studies“ wurde nach Abschluss des Lehrgangs bescheidmäßig von der Universität Wien verliehen. |
| ETIA (4 Semester, teilweise an der Technischen Universität sowie an der DA) | „Master of Science in Environmental Technology & International Affairs“, in Kooperation mit der Technischen Universität Wien. Der zweijährige Lehrgang deckte technische Schwerpunkte wie Management von Luft- und Wasserreinhaltung, Ressourcenmanagement, Energie und Klima sowie nachhaltige Entwicklung ab. Die internationalen Themen umfassten umweltrechtliche, umweltpolitische und ökonomische Fragestellungen. |

Quelle: DA

2.2 Der RH stellte fest, dass die DA durch die Einführung neuer Lehrgänge den Schwerpunkt ihres Ausbildungsangebots auf die postgraduale Ausbildung von Hochschulabsolventen für deren künftige Berufslaufbahn im internationalen Bereich legte.

Unternehmenskonzept

3.1 Das ab dem Jahr 2002 auf Anregung des RH⁴ jährlich auf drei Jahre fortgeschriebene Unternehmenskonzept der DA („Strategiepapier“) enthielt v.a. den Tätigkeitsbereich der DA, die strategischen Zielsetzungen (für die gesamte DA sowie für die einzelnen Geschäftsfelder), die Ergebnisse der Kostenrechnung, Leistungskennzahlen und einen Mittelfristplan.⁵

Als strategische Ziele definierte die DA – abgeleitet aus den Ausgliederungszielen – im Unternehmenskonzept v.a.:

- die Sicherung der finanziellen Zukunft der DA durch Studiengebühren, Bundeszuschuss und Drittmittel,

⁴ Bericht Reihe Bund 2001/5. S. 68, TZ 8.2

⁵ Der Direktor der DA legte das Unternehmenskonzept jährlich dem Kuratorium zur Behandlung vor.

Unternehmenskonzept

- die Sicherung der Aufnahme in Lehrgänge durch ausreichende finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten (z.B. Stipendien),
- die Errichtung weiterer Lehrstühle und weiterer Post-doc-Stellen⁶ bei Lehrstühlen, höhere Studiengebühren und eine höhere Anzahl von Studenten,
- die Sicherung der Teilnahme an einer künftigen europäischen Diplomatenaus- und -weiterbildung,
- die Sicherung hoher Bewerberzahlen für die Lehrgänge und die Erhöhung der Qualität der Ausbildung, sowie
- die Positionierung als zentraler Ansprechpartner für die Aus- und Fortbildung im BMeiA sowie in EU- und internationalen Fragen für den öffentlichen Dienst und Leistung eines möglichst großen Beitrags zur Diplomatenausbildung.

Das Unternehmenskonzept war bis auf die Leistungskennzahlen und die Budgetzahlen überwiegend deskriptiv aufgebaut; zum Teil fehlten unmittelbare Soll-/Ist-Vergleiche der Einzelziele sowie Begründungen bei Zielabweichungen.

Ab dem Jahr 2007 (Dreijahreszeitraum bis 2010) waren in den Unternehmenskonzepten keine Finanzziele mehr enthalten. Das in den Materialien zum DAK-Gesetz 1996 normierte Ziel, den Kostendeckungsgrad zu verbessern, fand daher in den strategischen Zielsetzungen der DA keinen Niederschlag.

Die Zielsetzungen im Unternehmenskonzept⁷ waren nicht unmittelbar von betriebswirtschaftlichen Kenngrößen, wie z.B. Ressourcenauslastung (Räume oder Küche), erforderliche Höhe der Einnahmen oder des Deckungsbeitrags abgeleitet. Kennzahlen zur Effizienz der Verwaltung der Akademie fehlten.

- 3.2** Der RH erachtete das Unternehmenskonzept grundsätzlich für zweckmäßig. Er wies jedoch auf die geringe betriebswirtschaftliche Ausrichtung hin, obwohl dies als ausdrückliches Ziel der Ausgliederung der DA definiert worden war.

Der RH empfahl der DA, das Unternehmenskonzept und die Zielvorgaben für die DA stärker auf Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen

⁶ Post-Doktoranden mit befristeter Anstellung

⁷ z.B. Anzahl der Lehrgangsstudenden oder Anzahl der Seminartage



Diplomatische Akademie Wien

zu formulieren und auch Soll-/Ist-Vergleiche über die Zielerreichung sowie Kennzahlen zur Effizienz des Geschäftsbetriebs aufzunehmen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der DA agiere diese bereits auf Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen. Sie werde diese in Entsprechung der Empfehlung des RH jedoch weiter präzisieren und im Unternehmenskonzept in den Folgejahren anpassen.*

Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

Leistungsangebot

- 4.1** Das Leistungsangebot der DA umfasste im Studienjahr 2010/11 drei Geschäftsfelder:
- Postgraduale Lehrgänge,
 - Spezialkurse und Seminare sowie
 - öffentliche Veranstaltungen.

Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

Tabelle 2: Kernleistungen der DA im Studienjahr 2010/11

| Geschäftsfeld (GF) | | Leistungsangebot | Anzahl Lehrgänge/ Seminare/Veranstaltungen | Dauer | Anzahl Absolventen/ Teilnehmer |
|--------------------|-----------------------------|---|---|---------------------------|-----------------------------------|
| GF 1 | Postgraduale Lehrgänge | Diplomlehrgang (einjährig) | 1 | 2 Semester | 32 |
| | | MAIS 1 (1. Studienjahr) | | 2 Semester | 47 |
| | | MAIS 2 (2. Studienjahr) | 1 | 2 Semester | 55 |
| | | ETIA (1. Jahr, 2. Jahr an der TU-Wien) | 1 | 2 Semester | 18 |
| | | Summe Lehrgänge (Diplomlehrgang, MAIS, ETIA) | 3 | | 152 |
| GF 2 | Spezialkurse | 30. Spezialkurs Ost | 1 | 9 Wochen | 15 |
| | | Executive Training Programme Nahost | 1 | 3 Wochen | 16 |
| | | Spezialkurs Afrika | 1 | 4 Wochen | 17 |
| | | Executive Training Programme Kaukasus | 1 | 4 Wochen | 18 |
| | | Summe Spezialkurse | 4 | 20 Wochen | 66 |
| | Seminare | Sommerkurs Deutsch als Fremdsprache | 1 | 4 Wochen | 50 |
| | | EU-Präsidentenchaftsseminar Polen | 1 | 9,5 Wochen | k.A. ¹ |
| | | Seminare des kasachischen Außenministeriums | 1 | 2 Wochen | 18 |
| | | Verhandlungstechnikseminare (für European Studies Institute der Universität Moskau, EU Diplomatic Programme in Florenz) | 2 | 1,5 Wochen | 25 |
| | | Sommerschule gemeinsam mit ausländischen Universitäten | 1 | 4 Wochen | 28 |
| | | BMeiA-Ausbildungsmodule | 4 | 1 Woche | k.A. ¹ |
| | | Serbien/Montenegro Seminar | 1 | 2 Wochen | k.A. ¹ |
| | | einzelne offene Seminare, z.B. Protokollseminar | 1 | k.A. ¹ | |
| | | Summe Seminare | 12 | ca. 24 Wochen | |
| GF 3 | Öffentliche Veranstaltungen | 3a Eigenveranstaltungen | 23 | v.a. Abendveranstaltungen | 2.096 |
| | | 3b Co-/Mitveranstaltungen (inkl. externe Events) | 90 | | 9.041 |
| | | 3c Mietveranstaltungen | 129 | | 9.359 |
| | | Summe Veranstaltungen | 242 | | 20.496 |

¹ k.A.: keine Angaben

Quellen: DA und RH

(1) Das Geschäftsfeld 1 „Postgraduale Lehrgänge“ umfasste den einjährigen Diplomlehrgang, das zweijährige Masterprogramm (MAIS 1 und MAIS 2) sowie das erste Jahr des zweijährigen Masterprogramms ETIA (das zweite Jahr absolvierten die Studenten an der Technischen Universität Wien).⁸ Für die Durchführung der Lehrgänge waren an der DA vier Professoren, drei Gastprofessoren und ein Assistenzprofessor permanent beschäftigt. Zur administrativen Betreuung war eine eigene Studienabteilung an der DA eingerichtet.

(2) Das Geschäftsfeld 2 „Spezialkurse und Seminare“ enthielt mehrwöchige, regelmäßig angebotene Seminare, aber auch einzelne Seminare zur diplomatischen Ausbildung (z.B. Sprachen, Protokoll, Etikette, Verhandlungstechnik, Landeskunde, EU-Präsidentschaftsvorbereitung etc.). Die Spezialkurse für Diplomaten und öffentlich Bedienstete aus Reformländern wurden v.a. mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert.⁹ Das Geschäftsfeld 2 beinhaltete auch Ausbildungsmodule für Mitarbeiter des BMeiA sowie Concours-Vorbereitungskurse für Inländer. Für die Abwicklung der Spezialkurse und Seminare verfügte die DA neben dem angestellten Lehrpersonal über ein Repertoire von rd. 80 externen Vortragenden und eine eigene Verwaltungsabteilung.

Ein Schwerpunkt des Geschäftsfelds 2 lag in den Spezialkursen für junge Diplomaten und öffentlich Bedienstete aus den Regionen Südosteuropa, Afrika, Pazifik, Kaukasus sowie Naher Osten.

(3) Die DA führte eine Vielzahl öffentlicher Veranstaltungen v.a. im eigenen Haus durch (Geschäftsfeld 3). Je nach Thema und inhaltlicher Beteiligung unterschied sie dabei zwischen Eigenveranstaltungen, Mit- bzw. Co-Veranstaltungen und reinen Mietveranstaltungen. Das frühere Geschäftsfeld „Publikationen“ zur Erstellung von Publikationen („Favorita Papers“) und Jahrbüchern löste die DA nach dem Jahr 2009 auf.

(4) Die DA vermietete an Studierende und Seminarteilnehmer eigene Zimmer im Haus (Campus-Charakter). Sie betrieb eine eigene Küche und bot gegen Bezahlung ein Inhouse-Catering bei allen Kursen und Lehrgängen an.

⁸ Die Lehrgänge und Veranstaltungen umfassten die Fachbereiche Geschichte, internationale Beziehungen und Politik, internationale Wirtschaft, internationales Recht und Europarecht sowie Fremdsprachenausbildung, Vermittlung von speziellen Fähigkeiten und Persönlichkeitsentwicklung für internationale Berufe, Vermittlung von Kenntnissen über Österreich und in den Bereichen der internationalen Kultur, Wissenschafts- und Technologiebeziehungen.

⁹ von der Austrian Development Agency (ADA) bereitgestellt

Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

4.2 Der RH erachtete die Aufteilung in drei Geschäftsfelder sowie die weiteren Untergliederungen als zweckmäßig und geeignet, das Leistungsangebot der DA darzustellen.

Er wies darauf hin, dass das Masterprogramm MAIS im Studienjahr 2010/11 mit insgesamt 102 Absolventen der größte und wichtigste Lehrgang im Rahmen der Kernaufgabe der DA (Durchführung der postgradualen Lehrgänge) war. Im Veranstaltungsbereich konnte sich die DA zu einem anerkannten Kompetenzzentrum insbesondere für internationale Themen etablieren.

Kooperationen und Wettbewerb

5.1 Die DA bot eine Reihe von Leistungen in Kooperation mit anderen Einrichtungen bzw. Rechtsträgern an:

- MAIS-Lehrgang in Kooperation mit der Universität Wien,
- ETIA-Lehrgang in Kooperation mit der Technischen Universität Wien,
- Sommerkurs Deutsch in Kooperation mit dem Institut Deutsch als Fremdsprache der Universität Wien,
- Kooperationen mit einigen ausländischen Universitäten (Gastprofessuren, Vernetzung, gemeinsame Projekte) und Internationalen Organisationen, sowie
- Zusammenarbeit mit dem BMeiA u.a. im Veranstaltungsbereich (z.B. Kultur-Dialog-Konferenzen, Vernetzungstreffen, Veranstaltungsreihen und Konferenzen) sowie im Rahmen von Diplomataustauschprogrammen.

Kooperationen mit international tätigen Unternehmen lagen – obwohl bereits im Jahr 2007 im Unternehmenskonzept vorgesehen – bis Jänner 2012 nicht vor.

5.2 Der RH empfahl der DA, ihre Bemühungen zum Abschluss von Kooperationen mit international tätigen Unternehmen, auch in Hinblick auf eine Unterstützung bei der Vermittlung der Absolventen, zu verstärken.

5.3 *Laut Stellungnahme der DA werde sie ihre Bemühungen, weitere Kooperationen mit internationalen Unternehmen einzugehen, fortsetzen. Die DA verwies jedoch auf das Vorurteil, vorrangig „eine Ausbildungsstätte für den öffentlichen Dienst“ zu sein, was sich mitunter*

negativ auf das Engagement privatwirtschaftlicher Unternehmen auswirke. Ähnlich wirke sich die Tatsache aus, dass nur 21 % der Studenten an der DA aufgrund deren multidisziplinärer Ausrichtung wirtschaftswissenschaftliche Vorstudien absolviert hätten. Daher würden hauptsächlich staatsnahe Unternehmen Kooperationen mit der DA eingehen und Stipendien finanzieren.

- 5.4 Der RH entgegnete, dass die DA bereits im Unternehmenskonzept aus 2007 Kooperationen mit international tätigen Unternehmen angestrebt hatte. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, Bemühungen zum Abschluss von Kooperationen mit international tätigen Unternehmen zu verstärken.

Bewerberzahlen

- 6.1 Die DA stand international in Konkurrenz mit anderen Anbietern postgradualer Lehrgänge mit ähnlichen Inhalten. Wichtige Erfolgsindikatoren für die DA waren daher insbesondere die Bewerberzahlen für die Lehrgänge und die Behalterate (Anteil Zusagen nach Anmeldung).

| Tabelle 3: Entwicklung der Bewerbungen/Behalterate | | | | |
|--|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Lehrgang | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | 2010/2011 |
| | Bewerbungen/Behalterate Anzahl | | | |
| Diplomlehrgang | 82/36 | 106/34 | 108/34 | 90/32 |
| MAIS 1 | 176/51 | 214/44 | 242/50 | 287/47 |
| MAIS 2 | 109/36 | 128/43 | 102/43 | 134/55 |
| ETIA | 25/10 | 65/14 | 62/22 | 79/18 |

Quellen: DA, RH

Bezüglich des ETIA-Lehrgangs strebte die DA 25 Lehrgangsplätze je Studienjahr an. Dieses Ziel erreichte die DA zwischen 2007/08 und 2010/11 in keinem Studienjahr.

- 6.2 Der RH anerkannte die gestiegenen Bewerberzahlen bei den angebotenen Lehrgängen (MAIS und ETIA). Aufgrund der niedrigen Behalterate des ETIA-Lehrgangs 2010/11 und der nicht erreichten Zielsetzung von 25 Lehrgangsplätzen empfahl er der DA, den ETIA-Lehrgang hinsichtlich seiner Attraktivität im internationalen Vergleich zu evaluieren.

Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

- 6.3** Die DA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der RH zwar empfohlen habe, den ETIA-Lehrgang zu evaluieren, gleichzeitig aber die gestiegene Bewerberzahl anerkannt habe. Die Attraktivität des ETIA-Lehrgangs zeige sich laut DA insbesondere an den gestiegenen Bewerberzahlen. Die niedrige Behalterate resultiere daraus, dass die Technische Universität Wien im Gegensatz zur DA keine Finanzierungsmöglichkeit der Studiengebühren biete, weshalb es für Studierende aus dem Ausland schwierig sei, das Studienjahr an der Technischen Universität Wien zu finanzieren. Die DA werde sich daher um eine Neuorientierung der ETIA-Stipendien bemühen.

Zu der Kritik des RH hinsichtlich der nicht erreichten Zielsetzung von 25 Lehrgangsplätzen beim ETIA-Lehrgang entgegnete die DA, dass dies eine Maximalzahl darstelle und fehlende ETIA-Studienplätze durch MAIS-Studienplätze aufgefüllt würden. Die Mindestteilnehmerzahl liege bei 16 Studienplätzen. Deshalb gebe es für die DA auch keine negativen wirtschaftlichen Auswirkungen bei einer Behalterate von unter 25 Studienplätzen im ETIA-Lehrgang, weil im Budget von einer Gesamt-Bewerberzahl ETIA, MAIS und Diplomlehrgang ausgegangen werde.

- 6.4** Der RH wies darauf hin, dass die Bewerberzahlen für den ETIA-Lehrgang zwar gestiegen waren, die Behalterate jedoch weiterhin niedrig war. Auch konnte die DA die von ihr angestrebte Zielsetzung von 25 Lehrgangsteilnehmern beim ETIA-Lehrgang nicht erreichen. Überdies wurde in den Jahren 2007/08 und 2008/09 auch die Mindestteilnehmerzahl von 16 besetzten Studienplätzen beim ETIA-Lehrgang nicht erreicht. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, den ETIA-Lehrgang hinsichtlich seiner Attraktivität im internationalen Vergleich zu evaluieren.



Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

Aus- und Fortbildungsleistungen für das BMeiA

7.1 Bei der Aus- und Fortbildung öffentlich Bediensteter, v.a. des BMeiA und anderer Bundesministerien, stand die DA in Konkurrenz zur Verwaltungsakademie des Bundes, die ihre Kurse im Gegensatz zur DA unentgeltlich anbot.

Die Anzahl der von der DA durchgeführten Aus- und Fortbildungsmodule für das BMeiA zeigt nachfolgende Aufstellung:

| Tabelle 4: Von der DA durchgeführte Aus- und Fortbildungsmodule für das BMeiA | | | | | |
|---|-------------------|--------|--------|------|--------|
| | 2007 ¹ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl | | | | |
| Ausbildungsmodule | 8 | 7 | 8 | – | 4 |
| in Schulungstagen | 16 | 10 | 11 | – | 6 |
| | in EUR | | | | |
| verrechnete Kosten | 12.052 | 25.282 | 30.944 | – | 16.050 |

¹ inkl. ein zweitägiges Modul im Dezember 2006

Quelle: DA

Im Jahr 2011 führte das BMeiA darüber hinaus elf Module hausintern durch und vergab vier Module an die Verwaltungsakademie des Bundes. Schulungen von Führungskräften fanden nur vereinzelt statt.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass das DAK-Gesetz 1996 als Aufgabe der DA vorgesehen hatte, die Schulung von Führungskräften sowie die Ausbildung und berufsbegleitende Fortbildung von Bediensteten des BMeiA zu unterstützen und sich die DA selbst das Ziel eines möglichst großen Beitrags zur Diplomatenausbildung und –fortbildung gesetzt hatte. Diese Vorgaben wurden nicht ausreichend umgesetzt.

Der RH empfahl daher der DA, die Ziele betreffend die Aus- und Fortbildung öffentlich Bediensteter zu evaluieren und neu zu definieren.

7.3 *Laut Stellungnahme der DA werde sie die Ziele betreffend Aus- und auch Fortbildung öffentlich Bediensteter evaluieren und gegebenenfalls neu definieren. Gespräche dazu fänden bereits statt. In diesem Zusammenhang seien auch die Entwicklungen zur Gründung einer „gemeinsamen Verwaltungshochschule des Bundes“ abzuwarten.*

Leistungen der Diplomatischen Akademie Wien

Die geringe Nutzung der DA für die Aus- und Fortbildung durch das BMeiA resultiere daraus, dass es angesichts der Sparmaßnahmen und mangels Préalable (Aufnahmeprüfung in das BMeiA) Jahre gebe, in denen keine Neuaufnahmen im BMeiA stattfänden, weshalb auch keine Grundausbildungsmodule stattgefunden hätten.

- 7.4** Der RH bekräftigte, dass es gerade angesichts der geringen Nutzung der DA für die Aus- und Fortbildung durch das BMeiA unumgänglich ist, dass die DA ihre Ziele betreffend die Aus- und Fortbildung öffentlich Bediensteter evaluiert und neu definiert.

Aufnahme in den
diplomatischen
Dienst im BMeiA

- 8.1** Der positive Abschluss der angebotenen Lehrgänge (z.B. Diplomlehrgang, seit der Dienstrechtsnovelle BGBl. I Nr. 140/2011 auch die Lehrgänge MAIS und ETIA) ersetzte weder die Aufnahmeprüfung in das BMeiA („Préalable“) noch Teile der Grundausbildung für den diplomatischen Dienst. Absolventen anderer Studien als der Rechts-, Sozial- und Wirtschafts- sowie Politikwissenschaften konnten sich beim BMeiA jedoch nur mit einem positiven Abschluss des Diplomlehrgangs um Aufnahme bewerben.

Von den durchschnittlich rd. 20 inländischen Absolventen des Diplomlehrgangs¹⁰ nahm das BMeiA in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich nur knapp fünf¹¹ Absolventen jährlich in den diplomatischen Dienst auf. Die Anzahl der Teilnehmer des Diplomlehrgangs insgesamt (Inländer und Ausländer) verringerte sich im Zeitraum von 2007/08 bis 2011/12 von 36 auf 28 Personen.

- 8.2** Der RH verwies auf den geringen Anteil inländischer Absolventen der DA-Lehrgänge, die in eine diplomatische Laufbahn im BMeiA eintraten.

Er empfahl daher der DA, den Diplomlehrgang hinsichtlich Inhalt und Umfang zu evaluieren und gegebenenfalls im Rahmen eines Masterprogramms in der Bologna-Struktur anzubieten.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der DA werde sie den Diplomlehrgang unter Einbindung des BMeiA und des Kuratoriums evaluieren.*

¹⁰ von durchschnittlich rd. 34 Absolventen pro Studienjahr

¹¹ erfolgreiche Ablegung des Préalable

Finanzierung der Diplomatischen Akademie Wien

Öffentliche Mittel

9.1 (1) Von den Erträgen der DA¹² im Jahr 2011 in Höhe von insgesamt rd. 4,99 Mio. EUR entfielen rd. 2,06 Mio. EUR auf den Erhaltungsbeitrag des Bundes, rd. 2,50 Mio. EUR auf den Lehrbetrieb, 326.381 EUR auf Veranstaltungen sowie 112.752 EUR auf sonstige Einnahmen und Erträge.¹³

An Bundesmitteln erhielt die DA vom BMeiA über den jährlichen Erhaltungsbeitrag des Bundes hinaus auch Aufwendungen ersetzt (z.B. Personalausgaben, Betriebskosten). Weiters stellte die ADA Projektfördergelder (aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit) für die Abhaltung von Seminaren, für die Gewährung von Stipendien und für Veranstaltungen zur Verfügung.

Aufgrund eines Vertrags der Republik Österreich mit der Theresianischen Akademie aus dem Jahr 1963 bezahlte die DA keine Miete für die von ihr genutzte Fläche von insgesamt rd. 5.000 m².

¹² lt. Jahreserfolgsrechnung der DA 2011

¹³ z.B. Refundierungen Fremdmieten, Personal BMeiA

Finanzierung der Diplomatischen Akademie Wien

Tabelle 5: Öffentliche Mittel nach Herkunft (inklusive Zahlungen für Leistungen)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | in EUR | | | | |
| Summe öffentliche Mittel ¹ | 2.669.710,33 | 2.664.745,63 | 3.228.315,33 | 3.278.282,97 | 3.036.050,86 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| <i>Erhaltungsbeitrag des Bundes (BMeiA)</i> | 2.055.000,00 (77,0 %) | 2.055.000,00 (77,1 %) | 2.055.000,00 (63,7 %) | 2.055.000,00 (62,7 %) | 2.055.000,00 (67,7 %) |
| <i>Sonstige öffentliche Mittel²</i> | 614.710,33 (23,0 %) | 609.745,63 (22,8 %) | 1.173.315,33 (36,3 %) | 1.223.282,97 (37,3 %) | 981.050,86 (32,3 %) |
| <i>davon</i> | | | | | |
| <i>Austrian Development Agency (ADA)</i> | 312.605,00 (50,9 %) | 335.583,17 (55,0 %) | 915.159,34 (78,0 %) | 927.110,10 (75,8 %) | 767.110,10 (78,2 %) |
| <i>BMeiA</i> | 200.193,47 (32,6 %) | 157.707,08 (26,0 %) | 154.455,97 (13,2 %) | 199.427,98 (16,3 %) | 124.041,21 (12,6 %) |
| <i>Sonstige Bundesministerien</i> | 24.156,34 (3,9 %) | 33.514,00 (5,5 %) | 11.003,20 (0,9 %) | 13.201,18 (1,1 %) | 10.712,00 (1,1 %) |
| <i>Land Wien</i> | – | 4.878,18 (0,8 %) | – | 4.410,00 (0,4 %) | – |
| <i>Sonstige Einrichtungen des Bundes</i> | – | – | 6.991,00 (0,6 %) | – | – |
| <i>Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie</i> | 77.755,52 (12,6 %) | 78.063,20 (12,8 %) | 85.705,82 (7,3 %) | 79.133,71 (6,5 %) | 79.187,55 (8,1 %) |

¹ überwiesene Beträge an Fördergeldern, Vergütungen für Aufwendungen oder Zahlungen für Leistungen (Veranstaltungen, Seminare, Studiengebühren)

² ohne Stipendien öffentlicher Unternehmen und EU-Mittel

Quellen: DA, RH

(2) Gemäß den erläuternden Bemerkungen zum DAK-Gesetz 1996 trug der Erhaltungsbeitrag des Bundes dem öffentlichen Interesse (den außenpolitischen Zielen) an der Ausbildungstätigkeit der DA Rechnung. Seine Höhe sollte sich an der Kostendeckung der DA orientieren.¹⁴

Weder das DAK-Gesetz 1996, noch das BMeiA (im Rahmen entsprechender Budgetrichtlinien) koppelten die Höhe des Erhaltungsbeitrags des Bundes konkret an den wirtschaftlichen Erfolg der DA insgesamt oder einzelner Geschäftsfelder. Auch eine Anpassung des Erhaltungsbeitrags bei Budgetkürzungen im Bereich des BMeiA (Budgetbindung) war nicht vorgesehen.

¹⁴ Der Erhaltungsbeitrag des Bundes wurde gemäß den Erläuterungen zum DAK-Gesetz 1996 mit rd. 2,2 Mio. EUR im ersten Jahr und maximaler Steigerung von 3,4 % gemäß den damaligen Budgetrichtlinien festgesetzt. Ziel war es jedoch, durch zusätzliche Einnahmen der DA mittel- und langfristig eine Unterschreitung dieses Ansatzes zu erreichen.



Finanzierung der
Diplomatischen Akademie Wien

BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

Seit dem Jahr 2002 blieb der Erhaltungsbeitrag des Bundes an die DA mit jährlich 2.055.000 EUR unverändert. Der Eigenfinanzierungsgrad (Erlöse minus Erhaltungsbeitrag) der DA stieg von 45,6 % im Jahr 2006 auf 60,2 % im Jahr 2011.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass das BMeiA der DA keine konkreten Ziele für die Aufgabenerfüllung in Hinblick auf die eingesetzten Bundesmittel vorgab und eine Evaluierung des Mitteleinsatzes fehlte.

Nach Ansicht des RH waren die Bedingungen für die Zuerkennung des Erhaltungsbeitrags des Bundes unzureichend konkretisiert. Im Sinne der Ausgliederungsziele empfahl der RH dem BMeiA, den Erhaltungsbeitrag und sonstige Leistungen des BMeiA an die DA mit konkreten Zielvorgaben zu verbinden und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA ergebe sich die Zielvorgabe für den Erhaltungsbeitrag des Bundes (wahrgenommen durch das BMeiA) aus den im DAK-Gesetz 1996 normierten Aufgaben. Als Grundlage für die konkrete Ausgestaltung der Ziele würden u.a. das Strategie- und Unternehmenskonzept, der Bericht des Direktors, die Budgetvorschau und die Planbilanz dienen. „Sonstige Leistungen“ des BMeiA stünden immer in Zusammenhang mit einem konkreten Projekt (z.B. Ausbildungsmodule). Die empfohlene konkrete Zielvorgabe sei in diesen Fällen integraler Bestandteil der Projektausschreibung, die Zielerreichung werde standardmäßig evaluiert.*

- 9.4** Der RH entgegnete, dass das BMeiA der DA keine konkreten Ziele für die Aufgabenerfüllung in Hinblick auf die eingesetzten Bundesmittel (Erhaltungsbeitrag des Bundes und sonstige Leistungen) vorgegeben hatte und der Erhaltungsbeitrag des Bundes unabhängig von konkreten Zielvereinbarungen jährlich in gleicher Höhe ausbezahlt wurde. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, den Erhaltungsbeitrag und sonstige Leistungen des BMeiA an die DA mit konkreten Zielvorgaben zu verbinden und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren.

Lukrierung
zusätzlicher Mittel

- 10.1** Gemäß den erläuternden Bemerkungen zum DAK-Gesetz 1996 war Ziel der Ausgliederung der DA, neben der Flexibilisierung des Bildungsangebots zusätzliche Einnahmequellen – wie etwa Mittel der EU oder Internationaler Organisationen – zu erschließen und die Effizienz der Verwaltung der DA zu erhöhen. Die DA setzte sich zudem in dem auf drei Jahre fortgeschriebenen Unternehmenskonzept 2008 (Strategiepapier 2011) das Ziel, sich als Aus- und Weiterbildungsstätte für diplomatische Dienste so weit wie möglich auf kommerzieller Basis ohne

Finanzierung der Diplomatischen Akademie Wien

Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit und unter Nutzung von Mitteln der EU zu etablieren.

Bis auf eine einmalige Co-Finanzierung der EU in Höhe von 25.000 EUR führte die DA dem RH gegenüber keine Mittel der EU oder Internationaler Organisationen an. Zudem lagen bis Jänner 2012 keine Kooperationen mit international tätigen Unternehmen vor (vgl. TZ 5). An Spenden wies die DA im Jahr 2010 insgesamt 650 EUR aus.

10.2 Der RH hielt fest, dass die DA das Ziel der Ausgliederung, verstärkt zusätzliche Einnahmen aus Mitteln Internationaler Organisationen zu erschließen, nicht erreichen konnte.

10.3 *In ihrer Stellungnahme wies die DA darauf hin, dass es sich bei dem Strategiepapier aus 2008 um eine 3-Jahresvorschau gehandelt habe, so dass mitunter Änderungen aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen erforderlich sein könnten. In dem vom RH beanstandeten Fall sei das Ausgliederungsziel anlässlich der österreichischen Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat abgeändert worden, weil auf Ersuchen des BMeiA Ausbildungskurse für jene Länder, die für Österreich stimmten, durchgeführt worden seien. Diese Spezialkurse seien ein äußerst wichtiges Instrument der österreichischen Außenpolitik und würden wegen ihres Erfolgs fortgesetzt werden.*

Zur Nutzung von Mitteln der EU merkte die DA an, dass es ihr aufgrund der generell sehr hohen Haftungssummen und den geforderten Trainingskapazitäten kaum möglich gewesen sei, im Rahmen eines Konsortiums „formell“ an Ausschreibungen von EU-Projekten teilzunehmen. In den Jahren 2011 und 2012 habe die DA insgesamt vier Trainingsseminare bzw. Module für Internationale Organisationen bzw. ausländische Institutionen geplant bzw. durchgeführt.

Ausweis öffentlicher
Mittel

11.1 Die DA hatte ihre Gebarung und Rechnungslegung nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes zu führen. Gemäß den anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften (Unternehmensgesetzbuch)¹⁵ war keine gesonderte Darstellung der überwiesenen öffentlichen Mittel im Jahresabschluss der DA vorgesehen.

¹⁵ dRGBL. S 219/1897, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 120/2005



Finanzierung der
Diplomatischen Akademie Wien

BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

In den Controllingberichten an das BMF¹⁶ hatte die DA jedoch die Ausgaben des Bundes gemäß DAK-Gesetz 1996 und die Zahlungen des Bundes für Lieferungen und Leistungen (Zahlungsströme) darzustellen. Dabei wurden die Zahlungsflüsse des Bundes an die DA teilweise unrichtig und unvollständig ausgewiesen:

- Die DA wies von 2007 bis 2010 nur die bereits verwendeten Mittel der ADA in Höhe von rd. 1,7 Mio. EUR aus, anstatt die tatsächlich erhaltenen rd. 2,5 Mio. EUR. Dieser Betrag enthielt sowohl direkte Abrechnungen von Veranstaltungen und Seminaren als auch pauschale Überweisungen von Projektraten auf Verrechnungskonten.
- Die Controllingberichte enthielten keine Leistungen des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie an die DA.

11.2 Der RH stellte fest, dass die Verwendung öffentlicher Mittel nicht ausreichend transparent dargestellt war.

**Betriebswirtschaftliche Führung
– Ergebnisse der
Kosten- und
Leistungsrechnung**

12.1 Im Rahmen der nach Studienjahren eingerichteten Kosten-Leistungsrechnung ermittelte die DA insbesondere die Deckungsgrade der einzelnen Geschäftsfelder.

Die DA legte keine Deckungsgradziele für die einzelnen Geschäftsfelder fest. Die ausgewiesenen Deckungsgrade stellten sich wie folgt dar:

¹⁶ Gemäß den Richtlinien für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (Controlling-Richtlinien) waren Controllingberichte quartalsweise dem sachlich zuständigen Bundesministerium und dem BMF vorzulegen (BGBl. II Nr. 319/2002).

Betriebswirtschaftliche Führung – Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung

Tabelle 6: Entwicklung des Deckungsgrads je Geschäftsfeld (GF)¹

| | | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | 2010/2011 |
|-------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | in % | | | |
| GF 1 | Postgraduale Lehrgänge | 55,5 | 47,9 | 55,1 | 55,6 |
| | <i>davon</i> | | | | |
| | <i>Diplomlehrgang</i> | 36,0 | 46,0 | 54,6 | 54,4 |
| | <i>MAIS 1</i> | 71,0 | 54,4 | 61,6 | 59,7 |
| | <i>MAIS 2</i> | 44,0 | 45,0 | 48,0 | 54,2 |
| | <i>ETIA</i> | – | 40,3 | 55,4 | 52,1 |
| GF 2 | Spezialkurse und Seminare | 84,7 | 80,7 | 82,3 | 89,4 |
| | <i>davon</i> | | | | |
| | <i>Spezialkurse</i> | 82,1 | 82,2 | 83,6 | 93,0 |
| | <i>Seminare und Sommerschulen</i> | 83,3 | 77,8 | 80,8 | 85,7 |
| GF 3 bzw. 4 | Öffentliche Veranstaltungen | 48,2 | 44,0 | 48,2 | 53,9 |
| | <i>davon</i> | | | | |
| | <i>Eigenveranstaltungen</i> | 3,3 | 0,0 | 0,1 | 0,5 |
| | <i>Mit-/Co-Veranstaltungen</i> | – | – | 24,0 | 42,4 |
| | <i>Mietveranstaltungen</i> | 75,2 | 75,8 | 87,1 | 74,4 |
| GF 3² | Publikationen | 29,0 | 28,6 | – | – |

¹ GF 1 im Jahr 2007/08 ohne Zimmer und Küche, öffentliche Veranstaltungen mit Küche und ohne Zimmer; ansonsten gesamt inkl. Zimmer und Küche; Publikationen ohne Werbeartikel

² Das frühere Geschäftsfeld Pubikationen löste die DA nach 2009 auf.

Quellen: DA, RH

(1) Der Deckungsgrad im Geschäftsfeld 1 (Postgraduale Lehrgänge) lag im Zeitraum 2007/08 bis 2010/11 mit Ausnahme 2008/09 relativ konstant, obwohl die DA im geprüften Zeitraum 2006/07 bis 2011/12 sowohl die Studiengebühren als auch die Anzahl der Studenten erhöhte. Die Werte lagen zwischen 47,9 % und 55,6 %.

Die Studiengebühr betrug im Studienjahr 2006/07 insgesamt 7.650 EUR (einheitlich für alle Lehrgänge) und stieg mit Ausnahme des ETIA-Lehrgangs¹⁷ auf 10.700 EUR im Studienjahr 2011/12 (39,9 % Steigerung). Die Anzahl der Studenten erhöhte sich im gleichen Zeitraum von insgesamt 116 auf 160. Die maximal möglichen Einnahmen aus Studiengebühren (ohne Berücksichtigung von Studiengebührenerlässen) stiegen daher von 887.400 EUR im Studienjahr 2006/07 auf 1.695.900 EUR im Studienjahr 2011/12.

¹⁷ Beim ETIA-Lehrgang verweigerte die Technische Universität Wien die Erhöhung der Studiengebühr ab 2010/11. Die Studiengebühr für den ETIA-Lehrgang betrug somit auch im Studienjahr 2011/12 insgesamt 10.000 EUR.

(2) Im Geschäftsfeld 2 (Spezialkurse und Seminare) konnte die DA den Deckungsgrad bei den Spezialkursen von 82,1 % auf 93 % und bei den Seminaren von 83,3 % auf 85,7 % steigern.

(3) Trotz des Ziels der DA im Geschäftsfeld 3 (öffentliche Veranstaltungen), bei den Mietveranstaltungen den Deckungsgrad der Vorjahre zu halten bzw. zu steigern, verringerte sich der Deckungsgrad geringfügig von 75,2 % auf 74,4 % (2007/08 bis 2010/11). Eigenveranstaltungen wiesen nahezu keine Einnahmen auf (0 bis 1 %); bei Mit-/Co-Veranstaltungen lag der Deckungsgrad im Studienjahr 2010/11 bei 42,4 %.

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass die DA zwar ihre Einnahmen aus Studiengebühren in einem Zeitraum von fünf Jahren fast verdoppelt hatte, kritisierte jedoch, dass der Deckungsgrad der Lehrgänge nahezu konstant blieb. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Steigerung der Personalkosten der Jahre 2007 bis 2011 (vgl. TZ 15). Das Ziel der DA, eine Verbesserung der Kostendeckungsquote zu erreichen, wurde daher nicht umgesetzt.

Darüber hinaus bemängelte der RH, dass die DA weder den Seminarbetrieb noch ihre Mietveranstaltungen kostendeckend durchführte.

Der RH empfahl der DA, für die einzelnen Geschäftsfelder entsprechend quantifizierte Deckungsgradziele festzulegen und bei mittelfristiger Nichterreicherung der Ziele die Leistungen der Geschäftsfelder zu evaluieren.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der DA fänden hinsichtlich der empfohlenen Festlegung von quantifizierten Deckungsgradzielen interne Gespräche und Überlegungen statt. Die Entwicklung des Deckungsgrads bei den Postgradualen Lehrgängen beurteilte die DA jedoch als äußerst positiv.*
- 12.4** Der RH wies neuerlich darauf hin, dass der Deckungsgrad im Geschäftsfeld 1 (Postgraduale Lehrgänge) im überprüften Zeitraum gemäß den von der DA bestätigten Werten nahezu konstant geblieben war, obwohl sich die Einnahmen aus Studiengebühren und die Anzahl der Studenten erhöhten.

Organisation und Personal

Organe der
Diplomatischen
Akademie Wien

13 Die gesetzlich eingerichteten Organe der DA waren das Kuratorium, der Direktor und die Studienkommission. Sie unterlagen der Aufsicht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten.

Tabelle 7: Organe der DA gemäß DAK-Gesetz 1996

| Organe | Erläuterung |
|-------------------|---|
| Kuratorium | Das Kuratorium bestand aus dem Generalsekretär des BMeiA und zehn weiteren Mitgliedern, die vom Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten bestellt wurden. Die Funktionsperiode betrug sechs Jahre. Dem Kuratorium oblag insbesondere die Beschlussfassung über das Jahresbudget inkl. eines Finanz- und Investitionsplans sowie die Festsetzung von Richtlinien und Wertgrenzen für die Genehmigung dieser Vorhaben. Weiters genehmigte das Kuratorium den Rechnungsabschluss, beschloss Richtlinien für die Dienst- und Werkverträge des Personals sowie für die Studiengebühren für Lehrgänge und Veranstaltungen. |
| Direktor | Der Direktor leitete die DA und wurde für vier Jahre bestellt. Er war insbesondere zuständig für die Einrichtung der Lehrgänge und Höheren Lehrgänge, die Erstellung von Lehrplänen und von Richtlinien über die Zulassung zu und den Ausschluss von Studien sowie die Bestellung und Abberufung des wissenschaftlichen und sonstigen Personals und der Professoren nach Anhörung des Kuratoriums. |
| Studienkommission | Die Studienkommission bestand aus dem vom wissenschaftlichen Personal gewählten Vorsitzenden sowie jeweils einem vom BMeiA bzw. Kuratorium bestellten Mitglied und den Fachbereichsleitern. Zu ihrem Aufgabenbereich zählte insbesondere die Beratung des Direktors bei der Erstellung der Lehrpläne und der Auswahl des wissenschaftlichen Personals sowie bei Entscheidungen über die Zulassung zu und den Ausschluss von Studien. |

Quelle: DAK-Gesetz 1996

Zusammensetzung
der Direktion

14.1 Die DA bestand zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung gemäß Organigramm aus:

- der Direktion (Direktor, Stellvertretender Direktor und Stabspersonal),
- dem wissenschaftlichen Personal (permanent und nicht permanent beschäftigte Professoren, Lehrende sowie nebenberuflich Vortragende) und
- der Verwaltung (Studien-, Seminar-, Finanzabteilung, Hausverwaltung inkl. Küchenbetrieb, Kanzlei/EDV).

Das DAK-Gesetz 1996 sah nicht nur die Bestellung eines Direktors, sondern auch die Bestellung eines Stellvertretenden Direktors für die DA vor. Gemäß den Materialien zum Gesetz galt die Bestellung eines

Stellvertretenden Direktors in der Praxis als unerlässlich für die ordnungsgemäße Führung der DA.

Im Dezember 2008 schlug der damalige Direktor unter Hinweis auf andere ausländische Institute vor, den Posten des Stellvertretenden Direktors einzusparen oder ihn durch einen bereits in der DA beschäftigten Professor zu ersetzen. Für die Unterstützung der Direktion zur betriebswirtschaftlichen Führung der DA erachtete er die Einstellung eines Controllers für zweckmäßig.¹⁸ Auf Basis der neu verteilten Aufgaben des Stellvertretenden Direktors errechnete der damalige Direktor ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 109.000 EUR jährlich.

Der Vorschlag des damaligen Direktors wurde nur insofern umgesetzt, als ein externer Controller befristet beauftragt wurde.

Die Bezüge und Lohnnebenkosten des aus dem höheren auswärtigen Dienst des BMeiA bestellten Direktors und seiner Stellvertreterin betragen im Jahr 2011 insgesamt rd. 243.941 EUR.

14.2 Der RH empfahl dem BMeiA, aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Notwendigkeit eines Stellvertretenden Direktors auf Basis einer alternativen Aufgabenaufteilung in der DA zu prüfen und allenfalls auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMeiA sei der Vorschlag des damaligen Direktors Ende 2008 vom Kuratorium diskutiert, aber nicht weiterverfolgt worden. Im Jahr 2009 sei der Vorschlag vom Generalinspektor des BMeiA nochmals geprüft worden. Dieser sei zum Schluss gekommen, dass die bestehende Struktur der DA – längerfristig betrachtet und unter der Annahme einer funktionierenden Kommunikationskultur innerhalb der DA – zweckmäßig und ausreichend sei. Überdies stehe der Stellvertretende Direktor seit 2009 auch einer Fachabteilung (für Geschäftsfeld 2: Spezialkurse und Seminare) vor, weshalb selbst bei Abschaffung der Funktion des „Stellvertretenden Direktors“ ein Leiter der Abteilung Spezialkurse und Seminare bestellt werden müsste, wodurch eine Einsparung nicht mehr gegeben wäre. Zudem sei die zeitliche Belastung des Direktors für die Vertretung der DA nach außen beachtlich und steige ständig. Die Direktion der DA werde daher nicht in Aussicht nehmen, eine gesetzliche Änderung herbeizuführen.*

¹⁸ Die dafür in Auftrag gegebene Analyse samt Verbesserungsvorschlägen für das Controllingssystem der DA (Jänner 2008 bis März 2009) kostete insgesamt 52.440 EUR.

Organisation und Personal

Personal **15.1** Zum 1. Jänner 2011 waren in der DA 40,4 Mitarbeiter (VBÄ) tätig.¹⁹

| Tabelle 8: Personalkosten der DA | | | | | |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | in EUR | | | | |
| Personalkosten | 2.422.705,56 | 2.550.280,29 | 2.795.369,17 | 2.830.125,50 | 2.879.929,75 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| <i>Direktion</i> | 385.975,56 (15,9 %) | 325.196,26 (12,8 %) | 420.383,59 (15,0 %) | 388.113,55 (13,7 %) | 378.967,17 (13,2 %) |
| <i>Lehre</i> | 827.690,51 (34,2 %) | 859.356,27 (33,7 %) | 984.328,35 (35,2 %) | 985.486,93 (34,8 %) | 1.050.772,53 (36,5 %) |
| <i>Verwaltung¹</i> | 1.209.039,49 (49,9 %) | 1.365.727,76 (53,6 %) | 1.390.657,23 (49,7 %) | 1.456.525,02 (51,5 %) | 1.450.190,05 (50,4 %) |

¹ Die Verwaltungskosten umfassten laut DA die Personalkosten für den Seminarbetrieb, für den Campus- und Eventbetrieb und für die Verwaltung der Postgradualen Lehrgänge.

Quelle: DA

Die Personalkosten der Mitarbeiter und der nebenberuflich Vortragenden betragen im Jahr 2011 rd. 2,88 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 1,05 Mio. EUR auf das Lehrpersonal²⁰ (36,5 %), rd. 380.000 EUR auf die Direktion (13,2 %) und rd. 1,45 Mio. EUR auf die einzelnen Verwaltungsabteilungen (50,4 %).

Innerhalb der DA entfielen knapp zwei Drittel des Personals auf die Verwaltungsabteilungen inkl. Hausverwaltung und Küche.

| Tabelle 9: Personalstandszahlen der DA | | | | | |
|--|-----------------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl (in VBÄ) | | | | |
| Personalstand (jeweils zum 1. Jänner) | 38,6 | 39,2 | 41,9 | 40,9 | 40,4 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| <i>Direktion</i> | 5 | 4 | 5 | 5 | 4,7 |
| <i>Lehre</i> | 7 | 7 | 8 | 7 | 7,3 |
| <i>Verwaltung</i> | 26,6 | 28,2 | 28,9 | 28,9 | 28,4 |

Quelle: DA

¹⁹ ohne nebenberuflich Vortragende sowie nicht permanentes Lehrpersonal

²⁰ angestelltes Lehrpersonal und nebenberuflich tätiges Lehrpersonal

15.2 Der RH wies darauf hin, dass zwei Drittel des Personals bzw. die Hälfte der Personalkosten auf die Verwaltung entfielen. Er empfahl der DA, die Struktur der Personalkosten insbesondere in Hinblick auf den hohen Anteil im Bereich der Verwaltungsabteilungen (inkl. Küchenbetrieb) zugunsten des Lehrbetriebs zu verbessern.

15.3 *Laut Stellungnahme der DA sei im Verwaltungsbereich bereits begonnen worden, die Personalkosten im Campus- und Eventbetrieb zu senken. Drei natürliche Personalabgänge (Pensionierungen) seien nicht nachbesetzt und im Gegenzug im Lehrbetrieb drei neue hauptberuflich tätige Vortragende (Postdoctoral Fellows) angestellt worden. Die Empfehlung des RH sei daher bereits zum Teil umgesetzt worden.*

Richtlinien für die Dienstverrichtung und Leistungsabgeltung – Entlohnungssystem

16.1 Für die nach der Ausgliederung 1996 neu aufgenommenen Mitarbeiter waren vom Kuratorium im Einvernehmen mit dem BMF genehmigte Richtlinien für die Dienstverrichtung und Leistungsabgeltung maßgeblich. Diese wurden im Mai 2008 vom Kuratorium neu gefasst.

Die Richtlinien enthielten für alle Funktionen Einreihungen in Verwendungs- und Entlohnungsgruppen. Überzahlungen im Ausmaß bis zu maximal fünf Gehaltsstufen waren möglich.

Obwohl die Mitarbeiter auf einen bestimmten Arbeitsplatz mit einem bestimmten Anforderungsprofil aufgenommen wurden, sahen die Richtlinien u.a. zusätzlich verschiedene Leitungs-, Sprachen-, Fachbereichs-, Direktionssekretariats- und Sachbereichszulagen vor. Alle vier angestellten Professoren erhielten im Jahr 2010 eine monatliche Fachbereichszulage in Höhe von je 1.348,14 EUR. Die Lehrbeauftragten für Englisch und Französisch erhielten Sprachenzulagen in Höhe von rd. 90 EUR monatlich; der überwiegende Teil der Mitarbeiter erhielt Sachbereichszulagen in Höhe von rd. 60 EUR bis 700 EUR pro Monat. Die Aufwendungen für die Zulagen beliefen sich im Jahr 2010 auf rd. 250.000 EUR und damit rd. 8,7 % (von insgesamt rd. 2,88 Mio. EUR) der Personalkosten. Bei den Grundbezügen waren zwei Mitarbeiter um fünf Stufen und elf Mitarbeiter um vier Stufen überzahlt.

16.2 Nach Ansicht des RH sollte durch die Einreihung der Mitarbeiter in eine bestimmte Verwendungsgruppe der übliche Tätigkeitsbereich der DA, der aufgrund der internationalen Ausrichtung des Dienstgebers auch Fremdsprachenkenntnisse erforderte, abgegolten sein.

Um die Schlüssigkeit des Entlohnungssystems zu gewährleisten und die Personalkosten zu verringern, empfahl der RH der DA, die allgemein gewährten Sprachen- und Sachbereichszulagen abzuschaffen

Organisation und Personal

und Zulagen grundsätzlich nur für besondere, zusätzliche Leistungen vorzusehen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der DA würden die Mitarbeiter der DA nicht nach ihrem Dienstalter, sondern nach ihrer Leistung entlohnt werden. Personalreduktionen und immer höhere Studentenzahlen bedeuteten für viele Mitarbeiter einen weit höheren Arbeitsaufwand, der mit größtem Engagement und Einsatz bewältigt werde. Deshalb sei der DA die Möglichkeit einer finanziellen Anerkennung ausgesprochen wichtig. Sachbereichszulagen würden differenziert eingesetzt werden.*
- 16.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, allgemein gewährte Sprachen- und Sachbereichszulagen abzuschaffen und Zulagen grundsätzlich nur für besondere, zusätzliche Leistungen vorzusehen.

Küchenbetrieb

- 17.1** Die Personalkosten (Bezüge und Lohnnebenkosten) der Abteilung Hausverwaltung betragen im Jahr 2011 insgesamt 773.514 EUR. Davon waren gemäß Kostenrechnung rd. 290.000 EUR dem Personaleinsatz für den hauseigenen Küchenbetrieb mit drei Köchen, Küchenhilfen und mehreren Teilzeitserviererinnen (ca. 6 VBÄ) zuzurechnen. Die Gesamtkosten des Küchenbetriebs der DA betragen im Studienjahr 2010/11 insgesamt 532.724 EUR. Dem standen Einnahmen in Höhe von 255.225 EUR (Kostendeckungsgrad von 47,9 %) gegenüber.²¹

Die DA bot im Rahmen ihres Küchenbetriebs Frühstückbuffets und verschiedene Mittagsmenüs an. Von den insgesamt 22.101 produzierten Mittagessen im Studienjahr 2010/11 wurde mehr als ein Drittel (34,2 %), insgesamt 7.552 Menüs, kostenfrei an das eigene Personal abgegeben.²² Das hausinterne kostenlose Mittagessen war als freiwillige Sozialleistung der DA gedacht, wurde jedoch bei Dienstantritt dem Dienstnehmer ohne Vorbehalt eines Widerspruchs mündlich zugesagt. Die Kosten für ein Personalesen betragen 14,65 EUR (Vollkosten) und waren für die Dienstnehmer steuerfrei. Der dafür erforderliche Aufwand (Waren- und Personaleinsatz) betrug in Summe 110.637 EUR.

²¹ Die DA schlug die Aufwendungen für die Personalesen dem Geschäftsfeld 1 (postgraduale Lehrgänge) zu und errechnete einen Kostendeckungsgrad von 20 %. In den Geschäftsfeldern 2 und 3 (Spezialkurse und Seminare, öffentliche Veranstaltungen) hingegen waren die Leistungen kostendeckend (Kostendeckungsgrad von 122 % bzw. 138 %).

²² Rund ein Viertel der Mittagessen (24,3 %) wurden im Rahmen von Mietveranstaltungen verkauft, 19,5 % der Essen im Rahmen der Spezialkurse und Seminare und insgesamt 3.720 Essen (16,8 %) an die Studenten im Rahmen der Lehrgänge.

- 17.2** Aufgrund der hohen Produktions- bzw. Personalkosten des hausinternen Küchenbetriebs empfahl der RH der DA, Möglichkeiten zur Kostensenkung zu prüfen und umzusetzen.

Weiters empfahl der RH, das den Mitarbeitern kostenlos zur Verfügung gestellte Personalesen an das ortsübliche Ausmaß anzupassen. Um arbeitsrechtlich die Freiwilligkeit der Sozialleistung zu bewahren, wäre ein Widerspruchsvorbehalt festzuhalten.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der DA habe diese höchstes Interesse daran, die Empfehlung des RH umzusetzen und die Kosten des hausinternen Küchenbetriebs zu senken. Auch werde künftig in allen Dienstverträgen ein Widerspruchsvorbehalt festgeschrieben.*

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, das den Mitarbeitern kostenlos zur Verfügung gestellte Personalesen an das ortsübliche Ausmaß anzupassen, entgegnete die DA, dass eine Fachfirma die Kosten für ein Personalesen im Jahr 2010/11 mit 5,10 EUR (Wareneinsatz plus anteilige Strom-, Gas- und Reinigungskosten) berechnet habe. Die Kosten für die Personalesen hätten sohin im Studienjahr 2010/11 38.515 EUR betragen.

- 17.4** Nach Ansicht des RH war für die transparente Ausweisung der Produktionskosten für Personalesen auch der Personaleinsatz zu berücksichtigen. Er hielt daher seine Feststellungen hinsichtlich der Kosten für ein Personalesen in Höhe von 14,65 EUR sowie seine Empfehlung, diese an das ortsübliche Ausmaß anzupassen, aufrecht.

Anmeldung und Abrechnung von Personal für das BMeiA

- 18.1** Im August 1999 schloss der damalige Direktor der DA einen Vertrag mit dem BMeiA, wonach die DA als Auftragnehmerin Akten des BMeiA, die für die Übergabe an das Archiv der Republik vorgesehen waren, hinsichtlich der Freigabe oder Sperrung von Aktenteilen sichten sollte.²³ Die DA hatte dazu – in Absprache mit dem BMeiA – bis zu fünf Personen als freie Dienstnehmer zu beschäftigen. Vertraglich war zudem vereinbart, dass das BMeiA die Lohnkosten sowie eine Pauschalvergütung für den Verwaltungsaufwand an die DA refundierte.

Auf Grundlage des Vertrags aus 1999 beschäftigte die DA im Jahr 2011 insgesamt sieben freie Dienstnehmer in Teilzeit, die für das BMeiA tätig waren. Im Jahr 2011 beliefen sich die vom BMeiA an die DA refundierten Kosten für die freien Dienstnehmer auf insgesamt 53.661 EUR.

²³ nach Richtlinien des BMeiA

Organisation und Personal

Aufgrund einer weiteren Vereinbarung der DA mit dem BMeiA vom August 2011 stellte die DA im Jänner 2012 eine Dienstnehmerin ein, um sie dem BMeiA zur Dienstleistung zuzuteilen.

Das BMeiA teilte aufgrund der Erhebungen des RH im April 2012 mit, dass geplant sei, nach Erstellung eines neuen Konzepts für die gesetzlich vorgeschriebenen Skartierungs- und Aktenzuordnungsarbeiten in Zusammenarbeit mit der Internen Revision des BMeiA (Generalinspektorat) die Beistellungsverhältnisse betreffend die Skartierungsarbeiten im Sommer 2012 aufzulösen. Der Vertrag mit der im Jänner 2012 von der DA angestellten, aber im BMeiA tätigen Mitarbeiterin wurde im April 2012 mit Wirkung 16. Juli 2012 aufgelöst.

- 18.2** Nach Ansicht des RH sind Beschränkungen zur Personalaufnahme in Bundesministerien aufgrund von Deckelungen im Personalplan des Bundes nicht dadurch zu umgehen, dass Personal in ausgegliederten Einrichtungen zum alleinigen Zweck der Personalleihe angestellt und aus dem Sachaufwand von Bundesministerien refundiert wird.

Er empfahl der DA und dem BMeiA, sicherzustellen, dass Personalanstellungen mit dem alleinigen Zweck der Personalleihe an das BMeiA nicht durchgeführt werden.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der DA seien die betreffenden Dienstverhältnisse gelöst und Abmeldungen durchgeführt worden bzw. geplant. Weitere Personalanstellungen mit Personalleihe an das BMeiA seien nicht vorgesehen.*

Das BMeiA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH mit Jahreswechsel (2012/13) umsetzen werde.

Einrichtung einer Revision

- 19.1** In der DA fand vor 2007 keine Revision statt. Von November 2008 bis Juni 2009 fand eine Revision durch das Generalinspektorat des BMeiA im Rahmen der gesetzlichen Aufsicht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten²⁴ statt. Im Jahr 2011 erfolgte eine Revision der Studienabteilung durch jenes externe Unternehmen, das 2007 die Prüfung des Rechnungsabschlusses der DA erstellt hatte.

Die im Prüfbericht des Generalinspektorats des BMeiA aus 2009 enthaltenen Maßnahmen waren teilweise – wie z.B. die Büroordnung, das Organisationshandbuch und das elektronische Aktensystem – bis Ende 2011 in der DA noch nicht umgesetzt. Die im Zuge der Revision

²⁴ § 26 DAK-Gesetz 1996

erstellten Wertgrenzen für Rechnungsfreigaben durch Mitarbeiter wurden nachträglich teilweise aufgehoben.

Im Dezember 2009 beschloss das Kuratorium Revisionsrichtlinien für die DA. Es waren nunmehr alle prüfungsrelevanten Bereiche der DA in einem Zyklus von fünf Jahren mindestens einmal zu prüfen. Vorgaben zur Vorgangsweise bei der Prüfungsplanung sowie zur Einbindung des Kuratoriums bei der Festlegung von Prüfthemen fehlten.

Der Bericht des externen Unternehmens aus 2011 kostete 13.800 EUR und stellte zwar einige Themen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Arbeitsabläufe in der Studienabteilung zur Diskussion, enthielt aber keine konkreten Umsetzungsempfehlungen.

- 19.2** Der RH empfahl der DA, die Revisionsordnung insbesondere hinsichtlich der Einbindung des Kuratoriums bei der Festlegung von Prüfthemen zu überarbeiten und neu zu beschließen.

Er empfahl der DA auch sicherzustellen, dass Revisionen in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden und bezüglich einer Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen zeitnah entschieden wird. Weiters empfahl er, Wertgrenzen für Rechnungsfreigaben für alle Mitarbeiter vorzusehen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme der DA werde sie die Revisionsordnung entsprechend der Empfehlung des RH überarbeiten und dem Kuratorium zur Beschlussfassung vorlegen. Auch werde die DA in regelmäßigen Abständen eine Revision durchführen und über die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen entscheiden.*

Wertgrenzen für Rechnungsfreigaben seien auf Weisung des Direktors der DA nachträglich teilweise aufgehoben worden, um den administrativen Ablauf effizienter zu gestalten. Der Direktor sei jederzeit über die Honorarauszahlungen informiert gewesen. Alle Honorarzahlungen seien aktenmäßig festgehalten und vom Direktor unterfertigt worden. Die DA werde aber die Richtlinie betreffend Wertgrenzen überarbeiten und dem Kuratorium im Mai 2013 vorlegen.

Investitionen

Bauplanung und -durchführung

- 20.1** Die DA nutzte die insgesamt rd. 5.000 m² der Räumlichkeiten der Theresianischen Stiftung in Wien unentgeltlich bzw. zu einem reduzierten Mietzins von 5 EUR/m² (rd. 240 m²), hatte aber teilweise für die Instandhaltung der Räumlichkeiten aufzukommen.

Seit mindestens 18 Jahren beschäftigte die DA ein Architekturbüro durchgängig bei allen Bauplanungs- und -durchführungsleistungen.

Von 2007 bis 2010 wendete sie für Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsarbeiten (z.B. Umbau von Räumlichkeiten sowie Reparaturen und Wartungsarbeiten wie Ausmalen, Bodenverlegung, etc.) insgesamt rd. 1,2 Mio. EUR auf. Davon entfielen 139.672 EUR (12 %) auf Architektenleistungen. Von den im Jahr 2010 durchgeführten Umbauarbeiten in Höhe von 85.058 EUR (Baukosten einschließlich Sanierung von Außenfenstern) betragen die Ausgaben für Architektenleistungen 17.945 EUR und somit rd. 21 %.

- 20.2** Der RH bemängelte, dass die DA seit 18 Jahren einen Architekten bei allen Bauplanungs- und -durchführungsleistungen beschäftigte. Vergleichsangebote zur Prüfung der Preisangemessenheit lagen nur zum Teil vor.

Nach Ansicht des RH hätte ein Teil der beauftragten Arbeiten auch ohne die Hilfeleistung eines Architekten erfolgen können. Der RH empfahl der DA, künftig vor der Beauftragung von Bauleistungen die Notwendigkeit von Architektenleistungen zu prüfen.

Er empfahl der DA weiters, für die Vergabe von Bauleistungen mögliche Synergien mit dem BMeiA (eigene Bauabteilung) zu prüfen sowie grundsätzlich Vergleichsangebote zur Beurteilung der Preisangemessenheit einzuholen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme der DA sei die Beauftragung einer Fachfirma bei vielen Umbauten unumgänglich, weil die DA keine spezifischen Fachleute beschäftige. Sie werde jedoch der Empfehlung des RH nachkommen und vor der Beauftragung von Bauleistungen die Notwendigkeit von Architektenleistungen prüfen.*

Weiters werde die DA Gespräche mit der zuständigen Abteilung des BMeiA aufnehmen und mögliche Synergien für die Vergabe von Bauleistungen prüfen.

Relaunch der Website **21.1** Die DA vergab die Leistungen für Planung, Erstellung und Implementierung einer neuen Website einschließlich Intranet, Schnittstellen und Applikationen in Form von insgesamt sieben Aufträgen.

Sie richtete dazu keine Projektorganisation ein. Daher fehlten ein Projektauftrag, ein Gesamtprojektplan mit allen Teilprojekten und Schnittstellen sowie eine Gesamtkostenschätzung mit nachfolgendem Soll-Ist-Vergleich. Eine vollständige Dokumentation der Vergabeunterlagen mit Ausschreibung, Vergabeverfahren sowie Prüfung der Preisangemessenheit lag nicht vor.

Für den Relaunch der Website gab die DA dem Kuratorium budgetierte Kosten in Höhe von 15.000 EUR für 2008 und 40.000 EUR für 2009 bekannt. Demgegenüber betragen die von 2008 bis 2011 aufgelaufenen Gesamtkosten insgesamt 161.004 EUR inkl. USt. Allein die technische Umsetzung und Produktivsetzung der externen Website sowie des Intranets (ohne Planung) belief sich auf 125.880 EUR exkl. USt und lag somit über dem Schwellenwert für Direktvergaben gemäß den vergaberechtlichen Bestimmungen.²⁵

Die Arbeiten an der Website der DA dauerten statt der vorgesehenen rund vier Monate (August 2009 bis Herbst 2009) insgesamt rd. 21 Monate. In dieser Zeit waren Ergänzungen und Detaillierungen des ursprünglichen Auftrags erforderlich. Im September 2010 ging die Website in unfertigem Zustand online und bedurfte weiterer Programmierarbeiten. Die DA nahm im Juni 2011 aufgrund der bestehenden Mängel eine konsensuale Vertragsbeendigung (Endabnahme) mit dem Auftragnehmer vor, obwohl zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung (Ende 2011) das beauftragte Intranet noch nicht fertiggestellt war.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass die Einzelaufträge in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang standen und daher gemeinsam unter Einhaltung der Vergabebestimmungen (Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung bei einem geschätzten Auftragswert ab 100.000 EUR exkl. USt) zu vergeben gewesen wären.

Er kritisierte, dass die DA es verabsäumt hatte, den voraussichtlichen Auftragswert des Gesamtprojekts für die externe und interne Homepage (Intranet) zu kalkulieren und dem Kuratorium als Gesamtprojekt vorzulegen (Kostenüberschreitung rd. 300 %); weiters beanstandete er die unvollständig vorhandene Dokumentation der Vergaben.

²⁵ Schwellenwert für Direktvergaben (100.000 EUR exkl. USt) gemäß § 11 Bundesvergabegesetz 2006 ab 30. April 2009 (BGBl. II Nr. 125/2009). Jene Aufträge, die vor Einleitung des Vergabeverfahrens vergeben wurden und der Vorbereitung der Beschaffung dienten, waren den Gesamtkosten des Vergabeverfahrens nicht zuzurechnen.

Investitionen

Nach Ansicht des RH wäre weiters für den Relaunch der Website die Einrichtung einer Projektorganisation zweckmäßig gewesen.

Er empfahl daher der DA, sicherzustellen, dass bei Vorhaben dieser Größenordnung Projektmanagementinstrumente mit einheitlicher Projektleitung, mit Gesamtprojektplan, Gesamtkostenschätzung, Dokumentation sowie Terminplanung eingesetzt werden, um spätere Zusatzaufträge, Mehraufwendungen und Zeitverzögerungen möglichst zu vermeiden.

21.3 *Laut Stellungnahme der DA werde sie zukünftig größere Projekte entsprechend der Empfehlung des RH umsetzen.*

Vergabe von Stipendien

22.1 (1) Als im internationalen Wettbewerb stehende postgraduale Bildungseinrichtung strebte die DA an, eine ausreichende Anzahl von Stipendien bzw. finanzielle Unterstützung für Studenten mit niedrigen Eigenmitteln oder als Leistungsanreiz bereitstellen zu können. Darüber hinaus konnte durch Stipendien eine bessere Verteilung der Studenten nach Herkunftsländern (z.B. aus Entwicklungsländern) erzielt werden.

Stipendienggeber waren die ADA aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit, der Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie, das BMeiA, öffentliche Einrichtungen sowie private Spender. Zusätzlich vergab die DA selbst Stipendien in Form eines Studiengebührenerlasses („Tuition Waiver“).²⁶ Mittel z.B. der ADA und aus privaten Quellen wurden auch direkt an Studenten zur Deckung der Lebenshaltungskosten ausbezahlt.

Im Studienjahr 2010/11 wurden 261.600 EUR der rd. 1.440.500 EUR an Studiengebühren durch Stipendien abgedeckt. Die Studiengebührenerlässe durch die DA (Tuition Waivers) beliefen sich auf rd. 79.500 EUR. Die Stipendien teilten sich folgendermaßen auf:

²⁶ Die Höhe des Tuition Waivers (Erlass der Studiengebühr) war mit maximal dem Betrag von zwölf Studiengebühren (ungeachtet, ob Teil- oder Vollstipendien) beschränkt und wurde von der DA meist geteilt gewährt.

| Tabelle 10: Stipendien im Studienjahr 2010/11 | | |
|---|---------------------------|-----------|
| Studienjahr 2010/11 | Studenten bzw. Stipendien | Betrag |
| | Anzahl | in EUR |
| Studiengebühreneinnahmen | 152 | 1.440.500 |
| Summe Stipendien | 38 | 261.600 |
| <i>davon</i> | | |
| <i>ADA Stipendien</i> | 12 | 114.080 |
| <i>private Stipendien</i> | 13 | 75.600 |
| <i>Stipendienfonds</i> | 13 | 71.920 |
| Studiengebührenerlässe durch DA (Tuition Waivers) | 19 | 79.500 |
| Verpflegungsgeld ADA | 12 | 53.600 |
| Verpflegungsgeld privat | 2 | 9.000 |

Quellen: DA, RH

Der Anteil der Stipendien an den gesamten Studiengebühreneinnahmen betrug rd. 18,2 %.

Im Vergleich dazu erhielten beispielsweise an der Fletcher School of Law and Diplomacy rd. 90 % der Studenten finanzielle Unterstützung und an der John Hopkins School of Advanced International Studies rd. 80 % der Studenten. Bei der DA betrug der Anteil an Studenten mit finanzieller Unterstützung im Studienjahr 2010/11 insgesamt rd. 33,6 %.

(2) Die Vergabe der Stipendien (private Stipendien, Stipendienfonds, ADA-Stipendien, Tuition Waivers) führte die DA im Zuge des Aufnahmeverfahrens durch (Lehrgangsausschuss und Lehrgangsleitung). Richtlinien und konkrete Vergabekriterien fehlten. Dokumentationen über den Entscheidungsprozess lagen nur teilweise vor.²⁷

22.2 Der RH kritisierte die mangelnde Transparenz bei der Vergabe von Stipendien.

Er empfahl der DA die Erstellung und Anwendung von Richtlinien für die Vergabe von Stipendien.

²⁷ Beurteilungskriterium für die Aufnahme in den Diplomlehrgang war eine Bestenreihung infolge einer Aufnahmeprüfung, für die übrigen Lehrgänge waren es die Bewerbungsunterlagen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme der DA habe sie entsprechend der Empfehlung des RH Richtlinien für die Vergabe von Stipendien erstellt und werde diese dem Kuratorium zur Beschlussfassung übermitteln.*

Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie Wien

Stiftung Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie

- 23** Im Jahr 1964 errichtete das damalige Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten mit privatrechtlichem Stiftungsakt die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“. Sie besaß eigene Rechtspersönlichkeit. Als Organ der Stiftung fungierte ein Kuratorium unter Vorsitz des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten. Der „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ unterlag ab dem Jahr 1975 den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes (BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F.).

Zweck der Stiftung war es, Stipendien an würdige und bedürftige Hörer zu vergeben, um ihnen das Studium an der DA zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

Der Stipendienfonds erhielt seit 1965 finanzielle Mittel der Bundesländer Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol in Form von Jahresbeiträgen. Kärnten und Salzburg hingegen überwiesen ihre Jahresbeiträge nur bis 1994 bzw. 1981; die Bundesländer Vorarlberg und Burgenland überwiesen nur einmal jeweils einen Jahresbeitrag (1980/81). Die Kammer für Arbeiter und Angestellte, die Kammer der gewerblichen Wirtschaft und der Bankenverband zahlten jährlich bis zum Jahr 1989 bzw. 1992 Mittel in den Stipendienfonds ein.

Änderung der Satzung

- 24.1** (1) Vor Einführung von Studiengebühren für den Diplomlehrgang dienten die Stipendien dazu, die Kosten der Unterkunft und Verpflegung für die ca. 20 Teilnehmer des Diplomlehrgangs abzudecken.²⁸ Für die Beurteilung der Bedürftigkeit der Stipendiennehmer waren die Einkommens- und Vermögensverhältnisse (Familieneinkommen oder Einkommen der Eltern) maßgeblich.

(2) Die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ änderte und erweiterte 2001 ihren Stiftungszweck (Umstellung auf Leistungsstipendien und Erweiterung auf Kreditbesicherung). Die DA führte Studiengebühren für den Diplomlehrgang ein und der Stipendienfonds gewährte dafür Leistungsstipendien ohne Einkommensgrenzen.

²⁸ Zusätzlich waren Zuschüsse zu den Kosten von Sprachstudien und Taschengelder vorgesehen. Für die – nach dem Ergebnis der Aufnahmeprüfung – drei besten Lehrgangsteilnehmer waren Begabtenstipendien möglich.



Stipendienfonds der
Diplomatischen Akademie Wien

BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

Die geänderte Stiftungssatzung wurde weder bescheidmäßig genehmigt, noch in das Stiftungsregister des BMI eingetragen.

24.2 Der RH empfahl dem BMeiA, sicherzustellen, dass Satzungsänderungen bescheidmäßig genehmigt und in das Stiftungsregister des BMI eingetragen werden.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMeiA werde es nach Umsetzung der Empfehlung des RH bezüglich der personellen Trennung von Leitungs-, Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen (vgl. TZ 25) die Satzungsänderungen einer bescheidmäßigen Genehmigung zuführen und in das Stiftungsregister des BMI eintragen lassen.*

Verwaltung des
Stiftungsvermögens

25.1 (1) Gemäß den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes sind Stiftungen durch eine Anordnung des Stifters dauernd gewidmete Vermögen mit Rechtspersönlichkeit, deren Erträge der Erfüllung gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke dienen.

Bei Errichtung der Stiftung 1964 dotierte das damalige Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten die Stiftung mit umgerechnet rd. 7.267,3 EUR. Der Stiftungsbrief wies auch nach seiner Änderung 2001 das für den Stiftungszweck gewidmete Vermögen (Stammvermögen) nicht aus. Er legte hingegen fest, dass die für die Tätigkeit der Stiftung erforderlichen Mittel durch weitere Zuwendungen und durch Erträge des Stiftungsvermögens aufzubringen sind.

Zum 31. Dezember 2011 betrug das Vermögen des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie aufgrund der geleisteten Jahresbeiträge und der Veranlagung der Mittel insgesamt rd. 1,55 Mio. EUR. Eine Aufteilung in Stamm- und sonstiges Vermögen erfolgte im Rechnungsabschluss nicht.

(2) Die Verwaltung des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie erfolgte durch das Kuratorium, einen vom BMeiA bestellten Kassier und eine Buchhalterin. Das Kuratorium genehmigte die Vorschläge der DA für die Stipendien- und Kreditvergabe. Neben dem Schriftverkehr mit den Bundesländern bestand die operative Tätigkeit des Stipendienfonds v.a. in der Veranlagung des Stiftungsvermögens in Form von mehrjährig gebundenen Bundesanleihen.²⁹

²⁹ im Jahr 2011 insgesamt sieben mehrjährig gebundene Bundesanleihen

Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie Wien

(3) In den Angelegenheiten des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie vertrat der Leiter der Budgetabteilung des BMeiA den Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten. Er war somit gleichzeitig Vorsitzender des Kuratoriums, zuständiges Organ der Stiftungsbehörde und Organ der Aufsicht.

25.2 Der RH empfahl dem BMeiA, sicherzustellen, dass bei der Festlegung von Leitungs-, Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen eine personelle Trennung der Funktionen erfolgt.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMeiA werde es die Empfehlung des RH umsetzen. Die konkrete Ausgestaltung werde durch einen Rechtsexperten geprüft.*

Leistungen des
Stipendienfonds
der Diplomatischen
Akademie

26.1 (1) Die Jahresbeiträge der fünf Bundesländer, die Vermögenserträge und die Leistungen des Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie stellten sich zwischen 2007 und 2011 folgendermaßen dar:

| Tabelle 11: Einnahmen und Leistungen der Stiftung Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | in EUR | | | | |
| Einnahmen | | | | | |
| Jahresbeiträge der fünf Bundesländer | 95.400,00 | 63.000,00 | 113.000,00 | 85.000,00 | 88.000,00 |
| Zinserträge | 60.441,25 | 65.218,86 | 48.861,94 | 63.489,68 | 56.917,73 |
| Ausgaben | | | | | |
| Leistungen an die DA | 77.755,52 | 78.063,20 | 85.705,82 | 79.133,71 | 79.187,55 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| <i>Stipendien</i> | 58.375,00 | 64.500,00 | 70.250,00 | 70.960,00 | 73.760,00 |
| <i>Kreditausfallabdeckungen</i> | 19.380,52 | 13.563,20 | 15.455,82 | 8.173,71 | 5.427,55 |
| Vermögen | | | | | |
| Vermögen (Konten und Wertpapiere) | 1.358.856,75 | 1.406.076,13 | 1.448.509,22 | 1.501.027,61 | 1.545.161,59 |

Quelle: DA

Die Leistungen des Stipendienfonds lagen jährlich in Summe zwischen rd. 78.000 EUR und rd. 86.000 EUR und damit unter den durchschnittlichen Jahresbeiträgen der Bundesländer.³⁰ Die Erträge der Stiftung aus Zinsen für Veranlagungen reichten demgegenüber in keinem Jahr aus, die Höhe der vergebenen Stipendien abzudecken. Das Stiftungsvermögen erhöhte sich im Prüfungszeitraum (2007 bis 2011) um 186.305 EUR bzw. 13,7 %.

(2) Der Stipendienfonds stellte für die Besicherung der Studentenkredite ein maximales Gesamtkreditvolumen von jährlich insgesamt 150.000 EUR zur Verfügung (Mai 2011). Mit Stand 31. Dezember 2011 besicherte der Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie insgesamt 87 Kredite in Höhe von insgesamt 432.494,50 EUR (Ausfallhaftung von maximal 18 %).

- 26.2** Der RH stellte fest, dass die Mittel für die Tätigkeit der Stiftung gemäß Satzung auch durch laufende Zuwendungen (analog eines Fonds) aufzubringen waren, weil das für den Stiftungszweck gewidmete Vermögen nicht ausreichte, um aus den Erträgen den Stiftungszweck zu erfüllen.

Er hielt zudem fest, dass die operative Tätigkeit des Stipendienfonds überwiegend in der Vereinnahmung und Veranlagung der Jahresbeiträge von fünf Bundesländern bestand und der Stipendienfonds die Höhe seiner Leistungen an die Jahresbeiträge der Bundesländer kopelte. Für die Stipendienvergabe und die Kreditbesicherung war somit eine Stiftung mit gesondertem Vermögensaufbau nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem BMeiA, die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ aufzulösen oder allenfalls gemäß Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz in einen Fonds umzuwandeln.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA werde die Umwandlung des Stipendienfonds durch einen externen Fonds- und Stiftungsexperten mit dem Ziel geprüft, eine optimale Rechtsform zu identifizieren, die auch geeignet ist, die Beiträge der Bundesländer sicherzustellen.*

³⁰ Mit den vergebenen Stipendien deckte der Stipendienfonds rd. 25,2 % der Studiengebühren des Diplomlehrgangs im Studienjahr 2011/12 (insgesamt 12 Stipendiaten) ab.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

27 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 Nichterreichung 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 Personalesen wäre an das ortsübliche Ausmaß anzupassen und ein Widerspruchsvorbehalt festzuhalten. (TZ 17)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMeiA

Diplomatische Akademie Wien

(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)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMeiA

(20) Der Erhaltungsbeitrag und sonstige Leistungen des BMeiA an die Diplomatische Akademie Wien wären mit konkreten Zielvorgaben zu verbinden und die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren. (TZ 9)

(21) Die Notwendigkeit eines Stellvertretenden Direktors wäre aus Wirtschaftlichkeitsgründen auf Basis einer alternativen Aufgabenteilung in der Diplomatischen Akademie Wien zu prüfen und allenfalls auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken. (TZ 14)

(22) Es wäre sicherzustellen, dass Satzungsänderungen bescheidenmäßig genehmigt und in das Stiftungsregister des BMI eingetragen werden. (TZ 24)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass bei der Festlegung von Leitungs-, Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen eine personelle Trennung der Funktionen erfolgt. (TZ 25)

(24) Die Stiftung „Stipendienfonds der Diplomatischen Akademie“ wäre aufzulösen oder allenfalls in einen Fonds umzuwandeln. (TZ 26)



Bericht des Rechnungshofes

A 23 – Anschlussstelle Simmering



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 410 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 411 |
| Glossar _____ | 413 |

**Wirkungsbereich des
Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie**

A 23 – Anschlussstelle Simmering

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 415 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand _____ | 421 |
| Chronologie _____ | 422 |
| Übersicht _____ | 423 |
| Planungsvorgeschichte _____ | 424 |
| Planungsbeginn _____ | 426 |
| UVP-Verfahren _____ | 427 |
| Funktion _____ | 429 |
| Verkehrswirksamkeit _____ | 430 |
| Ausbaumaßnahmen _____ | 431 |
| Fortsetzung der Planung _____ | 433 |
| Kosten und Finanzierung _____ | 436 |
| Projektstopp _____ | 442 |
| Bauprogramme _____ | 443 |
| Ausblick _____ | 443 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 446 |
| ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____ | 447 |

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|-----|
| Abbildung 1: | Übersichtslageplan _____ | 423 |
| Abbildung 2: | Übersichtslageplan, Flugbild, A 23 bis Bitterlichstraße _____ | 424 |
| Tabelle 1: | Zeitplan Anschlussstelle Simmering _____ | 427 |
| Tabelle 2: | Kostenschätzung Teil A 23 bis Bitterlichstraße, Variante Halbeinhausung 300 m, Einreichprojekt 2007 _____ | 436 |
| Tabelle 3: | Kostenschätzung B 225 Bitterlichstraße bis Simmeringer Hauptstraße, Vorprojekt 1998 inklusive der Kostenfaktoren des Einreichprojekts 2007 _____ | 440 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| A 23 | A 23 Autobahn Südosttangente Wien |
| A 3 | A 3 Südost Autobahn |
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| ASFINAG | Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft |
| ASt | Anschlussstelle |
| B 225 | Wienerberg Straße |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BMVIT | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie |
| BStG 1971 | Bundesstraßengesetz 1971, BGBL. Nr. 286 i.d.g.F. |
| bzw. | beziehungsweise |
| EUR | Euro |
| ff. | fortfolgend(e) |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| Kfz | Kraftfahrzeug(e) |
| lt. | laut |
| MA | Magistratsabteilung |
| Mio. | Million(en) |
| NÖT | Neue Österreichische Tunnelbaumethode |
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite(n) |
| TZ | Textzahl(en) |

Abkürzungen



| | |
|-------|---|
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| UVE | Umweltverträglichkeitserklärung |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVP-G | Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBI. Nr. 697/1993 i.d.g.F. |
| VU | Verkehrsuntersuchung |
| Z | Ziffer(n) |
| z.B. | zum Beispiel |
| z.T. | zum Teil |

Glossar

Einreichprojekt

Das Einreichprojekt ist die detaillierte Ausarbeitung der – anhand des Vorprojekts freigegebenen – Trassenvariante bzw. bei einem gemäß § 14 BStG 1971 verordneten Bundesstraßenplanungsgebiet die Konkretisierung des Projekts im festgelegten Trassenbereich. Es dient außerdem als Grundlage für die Projektierung der mit der Straßenplanung zusammenhängenden Kunst- und sonstigen Bauten (Brücken, Tunnel, Stützmauern usw.), für die bei Neubau- und Instandsetzungsprojekten eigene Projekte bzw. Operate zu erstellen sind.

Neue Österreichische Tunnelbaumethode (NÖT)

Der Vortrieb wird als Sprengvortrieb, Baggervortrieb oder Teilschnittmaschinenvortrieb ausgeführt. Die einzelnen Arbeitsvorgänge des Lösens, des Ladens des Ausbruchmaterials und des Stützmitteleinbaus erfolgen im Wesentlichen zeitlich nacheinander und mit Hilfe von Einzelgeräten. Der Ablauf erfolgt zyklisch. Der Grundgedanke der Neuen Österreichischen Tunnelbaumethode besteht darin, den Hohlraumrand unter weitgehender Nutzung der Tragfähigkeit des Gebirges mit Hilfe von Spritzbeton und sonstigen Ausbauelementen sowie unter Einsatz messtechnischer Beobachtung auf möglichst wirtschaftliche und sichere Art zu stabilisieren.

Vorprojekt

Die Zwecke eines Vorprojekts sind sowohl die Überprüfung der Notwendigkeit, der Zweckmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie der prinzipiellen Machbarkeit und möglichen Umweltverträglichkeit eines Straßenbauprojekts, als auch die Trassenfindung. Dabei sind alle zweckmäßigen und technisch möglichen Lösungen (Nullvariante, Ausbauvarianten, Neubauvarianten, unter Berücksichtigung von Maßnahmen des öffentlichen Verkehrs) aufzuzeigen, die Vor- und Nachteile dieser Lösungen darzustellen, die Varianten zu beurteilen und eine davon auszuwählen.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

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.

KURZFASSUNG

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 west-

Kurzfassung

lichen 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 Vor-

Kurzfassung

projekts 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)

Kenndaten der A 23 Anschlussstelle Simmering

| Eingebundene Rechtsträger | |
|---|--|
| Unternehmen | ASFINAG, ASFINAG Bau Management GmbH |
| Bund | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) |
| Bundesland | Stadt Wien, Magistratsabteilung 28, Straßenverwaltung und Straßenbau |
| Gesetzliche Grundlagen | Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.g.F. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F. |
| Projekt | |
| Gesamtschätzkosten | 112 Mio. EUR |
| Abschnitt ASFINAG: ASt Simmering | A 23 ASt Simmering bis Bitterlichstraße |
| Länge | rd. 1 km |
| Kostenschätzung | rd. 62 Mio. EUR netto (Stand Mai 2007) |
| | Halbeinhausung rd. 300 m oder rd. 600 m; alternativ Volleinhausung |
| Abschnitt MA 28: B 225 | Bitterlichstraße bis Simmeringer Hauptstraße |
| Länge | rd. 2,8 km |
| Kostenschätzung | rd. 50 Mio. EUR netto (Stand Mai 2007) |
| | Galerie rd. 600 m; Unterfahung Gleisanlage Kledering rd. 150 m |
| Planungsstand | Zwischen Jänner 2006 und April 2007 erfolgten Vorarbeiten zum Einreichprojekt 2007. Im April 2007 wurde das Projekt abgebrochen und alle bis dahin erteilten Planungsaufträge gekündigt. Seither wurden keine weiteren Planungsaktivitäten mehr gesetzt. |

Quellen: ASFINAG, RH

A 23 – Anschlussstelle Simmering**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im März und April 2012 die Gebarung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) sowie die Gebarung der Stadt Wien betreffend die Planung der A 23 Anschlussstelle Simmering und der weiterführenden B 225 Wienerberg Straße entlang der Ostbahn bis zur Simmeringer Hauptstraße. Die Erhebungen erfolgten bei der ASFINAG, bei der Stadt Wien und im BMVIT.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Bedeutung und der Verkehrswirksamkeit der Anschlussstelle sowie der erforderlichen Ausbaumaßnahmen und der Kosten der bisherigen Planungen.

Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum ab der Inbetriebnahme des Teilstücks der A 23 Südosttangente, in dem sich diese Anschlussstelle befindet, im Mai 1978 bis zum Abbruch des zuletzt verfolgten Projekts im April 2007.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG im Oktober 2012 und die Stadt Wien im Dezember 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2013. Das BMVIT nahm im November 2012 das Prüfungsergebnis ohne Abgabe einer inhaltlichen Stellungnahme zur Kenntnis.

Chronologie

2 Im Zeitablauf stellte sich die Projektentwicklung wie folgt dar:

| | |
|---------------|--|
| Dezember 1970 | Inbetriebnahme des 1. Abschnitts der A 23 Südosttangente von Inzersdorf bis Anschlussstelle Favoriten (Verteilerkreis Favoriten) |
| Mai 1978 | Freigabe des letzten Teilstücks der A 23 zwischen Favoriten und Landstraßer Gürtel mit dem in diesem Bereich situierten Knoten Simmering (später Knoten Arsenal), damals noch zur Anbindung der A 3 Südost Autobahn |
| Februar 1983 | BStG-Novelle 1983, BGBl. Nr. 63: Änderung des Verlaufs der A 3: Wien/Arsenal (A 23) – Himberg – Ebreichsdorf – Knoten Eisenstadt (S 31) |
| 1985 | Studie 1985, B 225 Wienerberg Straße, Untersuchung der Trassenführung in Wien 11. Simmering; nach teilweiser Auflassung der Trasse der A 3 im Raum Wien-Simmering, Untersuchung einer neuen Führung der B 225 über Bitterlichstraße – ehemalige A 3-Trasse – Weichseltalweg – Simmeringer Hauptstraße |
| März 1986 | BStG-Novelle 1986, BGBl. Nr. 165: Änderung des Verlaufs der A 3: Traiskirchen (A 2) – Ebreichsdorf – Knoten Eisenstadt (S 31); damit hatte der bisherige Knoten Arsenal keine Einbindungsfunktion für die A 3 mehr, sondern war nur mehr als Anschlussstelle verwendbar |
| Juni 1987 | Generelles Projekt 1987; Trassenführung der B 225 entlang der Ostbahn auf der Trasse der ehemaligen A 3; auf Höhe Weichseltalweg Querung der Ostbahn in Hochlage. Weiterführung zur Simmeringer Hauptstraße über Weichseltalweg; Querschnitt 2x2-streifig |
| 1994 | Generelles Projekt 1994; Projekt entsprach in der Trassenführung jenem des Jahres 1987; Querschnitt jedoch 2x1-streifig |
| August 1998 | Vorprojekt 1998, B 225, Zubringer A 23 – Bitterlichbrücke – Simmeringer Hauptstraße; Planung eines 2x2-streifigen Ausbaus des Zubringers von der A 23 zur B 225 mit Anbindung der Bitterlichstraße über eine T-Kreuzung mit Ampelanlage und einem Kreisverkehr; Weiterführung der B 225 mit 2x1-streifigem Querschnitt und niveaufreier Querung der Ostbahn, Anbindung über den Weichseltalweg an die Simmeringer Hauptstraße |
| Jänner 2001 | Vorprojekt 1998, Ergänzung 2000 – Variantenuntersuchung; Empfehlung der Halbeinhausung des Anschlusses A 23 und Einhausung ab der Bitterlichstraße im Bereich des Wohngebiets östlich der Bitterlichstraße |
| April 2002 | Vorprojekt 1998, Anschlussstelle (ASt) Bitterlichstraße – Variantenuntersuchung 2002; Empfehlung der Anbindung der Bitterlichstraße 2x2-streifig über eine T-Kreuzung mit Ampelanlage und einem Kreisverkehr; Weiterführung ab der Bitterlichstraße 2x1-streifig und Anbindung über den Weichseltalweg an die Simmeringer Hauptstraße |
| Dezember 2002 | A 23 ASt Arsenal A 23-Bitterlichstraße; Vereinfachtes Einreichprojekt 2003 |
| August 2004 | Vereinfachtes Einreichprojekt zur Geologie im Bereich zwischen A 23 und Bitterlichstraße |
| August 2005 | Übergabe des Projekts ASt Simmering an die ASFINAG durch die Stadt Wien |
| Jänner 2006 | Beginn der Arbeiten am Einreichprojekt 2007 |
| April 2007 | Verschiebung des Projekts in der Prioritätenreihung auf 2015 (Baubeginn) durch das BMVIT; Stopp der Planungsarbeiten und Kündigung aller Verträge |

A 23 – Anschlussstelle Simmering

Übersicht

3 Die folgenden Abbildungen zeigen die geografische Lage der Anschlussstelle sowie der geplanten Weiterführung als B 225 bis zur Simmeringer Hauptstraße.

Abbildung 1: Übersichtslageplan



Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH

Die nächstgelegenen Auf- und Abfahrtsmöglichkeiten an der A 23 waren Richtung Süden rd. 1,8 km (Verteilerkreis Favoriten) und Richtung Norden rd. 0,9 km (Anschlussstelle Landstraßer Gürtel) entfernt.

Übersicht

Abbildung 2: Übersichtslageplan, Flugbild, A 23 bis Bitterlichstraße



Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH

Planungs- vorgeschichte

- 4 (1) Bereits im Zuge des Baus der A 23 in den 1960er und 1970er-Jahren wurde der damalige Knoten Simmering (später Knoten Arsenal) miterichtet. Das Teilstück der A 23 zwischen dem Verteilerkreis Favoriten und der ASt Landstraßer Gürtel, in dem sich der Knoten Simmering befindet, wurde im Mai 1978 für den Verkehr freigegeben. Ursprünglich sollte an diesem Knoten die A 3 Südost Autobahn in die A 23 einmünden.¹ Dazu kam es jedoch nicht, vielmehr wurde die A 3 in der Folge am Knoten Guntramsdorf an die A 2 Süd Autobahn angebunden.²

¹ Die entsprechende Änderung des Verlaufs der A 3 Südost Autobahn mit dem Einmündungspunkt Wien/Arsenal erfolgte mit der Novelle 1983 des Bundesstraßengesetzes 1971, BGBl. Nr. 63 (BStG 1971).

² Die entsprechenden Änderungen des Verlaufs der A 3 Südost Autobahn mit den Einmündungspunkten Traiskirchen bzw. Guntramsdorf erfolgten mit den BStG-Novellen 1986, BGBl. Nr. 165 und 1999, BGBl. Nr. 182.

Diese Änderung der Anbindung der A 3 bewirkte, dass der Knoten Arsenal an der A 23 nur mehr als Anschlussstelle entlang der Ostbahn bis zur Bitterlichstraße verwendet werden konnte.³ Seither war in den Medien bzw. in Verkehrsmeldungen regelmäßig von der sogenannten „gesperrten Ausfahrt Simmering“ die Rede.

Die Überlegungen, die A 3 nicht im Knoten Arsenal in die A 23 einmünden zu lassen, hatten schon zwischen 1983 und 1985 stattgefunden, weil bereits im Jahr 1985 eine Studie – nach teilweiser Auflassung der Trasse der A 3 im Raum Wien Simmering – eine neue Führung der B 225 Wienerberg Straße⁴ in zwei Varianten untersucht hatte. Sie hatte als Weiterführung der ASt Simmering ab der Bitterlichstraße der Variante über die ehemalige A 3-Trasse entlang der Ostbahn und den Weichseltalweg an der westlichen Grenze des Zentralfriedhofs zur Simmeringer Hauptstraße den Vorzug gegeben. Diese Trassenführung war auch Grundlage aller weiteren Planungen (siehe Abb. 1).

(2) Generelle Projekte in den Jahren 1987 und 1994 mit Querung der Ostbahn auf Höhe des Weichseltalwegs in Hochlage hatten keine weiteren Planungen zur Folge.

(3) Im Jahr 1998 erfolgte die Ausarbeitung eines Vorprojekts für die B 225 im Abschnitt Bitterlichstraße bis Simmeringer Hauptstraße. Das Projekt umfasste auch die ASt Simmering. Die Ostbahn sollte nunmehr in Tieflage unterquert werden. Die Ergänzung zum Vorprojekt vom Jänner 2001 empfahl aus Lärmschutzgründen die Halbeinhausung (Galerielösung) der ASt Simmering bis zur Bitterlichstraße sowie die Einhausung ab der Bitterlichstraße im Bereich des östlich angrenzenden Wohngebiets. Im Jahr 2002 erfolgte eine weitere Variantenuntersuchung über die Art der Anbindung der ASt Simmering an die Bitterlichstraße.

(4) Die in der genannten Variantenuntersuchung ausgewählte Variante (T-Kreuzung mit einer Ampelanlage und einem nachfolgenden Kreisverkehr) bildete die Grundlage für das „Vereinfachte Einreichprojekt 2003“ der ASt Simmering⁵, jedoch ohne Weiterführung über die B 225. Auftraggeber dieses Projekts war die MA 28–Straßenverwal-

³ Der Einfachheit halber wird in der Folge durchgehend die Bezeichnung „Anschlussstelle (ASt) Simmering“ verwendet.

⁴ Die B 225 führt über folgende Straßenzüge (von Westen nach Osten): Wienerbergstraße, Triester Straße, Altdorfer Straße, Raxstraße, Grenzackerstraße, Altes Landgut (Verteilerkreis Favoriten), Ludwig-von-Höhnel-Gasse, Endlichergasse, Theodor-Sickel-Gasse, Bitterlichstraße, Gadnergasse, Swatoschgasse, Schemmerlstraße, Weichseltalweg, Simmeringer Hauptstraße (bis Etrichstraße).

⁵ Im „Vereinfachten Einreichprojekt 2003“ lautet die Bezeichnung „AS Arsenal, A 23–Bitterlichstraße“.

Planungsvorgeschichte

tung und Straßenbau in Vertretung der ASFINAG. Zuvor waren alle Planungen von der MA 18–Stadtentwicklung und Stadtplanung beauftragt worden.

(5) Nach Übernahme des Projekts durch die ASFINAG⁶ im August 2005 und der Einrichtung der Projektorganisation⁷ startete die ASFINAG im Jänner 2006 die weiteren Planungen auf der Grundlage des „vereinfachten Einreichprojekts 2003“. Zuvor war nach Feststellung der Pflicht zur Durchführung eines Verfahrens zur UVP für beide Projektteile mit der Stadt Wien die gemeinsame Weiterführung des Projekts vereinbart worden.

(6) Während die früheren Planungen, z.B. das Vorprojekt 1998, noch die gesamte Strecke von der A 23 bis zur Simmeringer Hauptstraße umfasste, war ab dem Sommer 2005 die ASFINAG nur mehr für die Planung der ASt Simmering bis zur Bitterlichstraße, die Stadt Wien (MA 28) hingegen für die Planung der B 225 ab der Bitterlichstraße bis zur Simmeringer Hauptstraße verantwortlich. Zeitlich parallel zur Planung der ASt Simmering startete daher die MA 28 im Sommer 2006 das Projekt „HB 225⁸ – Bitterlichstraße bis Weichseltalweg“.

Planungsbeginn

- 5 (1) Offiziell begannen die Planungen der ASFINAG für das Einreichprojekt im Jänner 2006 mit der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses der ASFINAG. Nach Ausschreibung und Beauftragung der Projektsteuerung und der Koordination Umwelt erfolgten die ersten Sitzungen des Kernteams und der Planungsgruppe im Mai 2006, die erste offizielle Abstimmungssitzung mit der MA 28 im Juli 2006.

Im Wesentlichen kam es zur Vereinbarung folgender Planungsschritte:

- gemeinsame Beauftragung einer Verkehrsuntersuchung zur Beurteilung der Verkehrswirksamkeit unter Annahme verschiedener Planfälle als Grundlage für die technischen Planungen (z.B. Festlegung der Querschnitte) und die Umweltuntersuchungen (z.B. Lärm, Luft) (siehe TZ 9);
- gemeinsame Beauftragung des Fachgutachtens Luft und Klima sowie der Detaillärmschutzuntersuchung durch ASFINAG und

⁶ Die Projektierung erfolgte durch die ASFINAG Bau Management GmbH. Der Einfachheit halber wird jedoch in der Folge durchgehend die Bezeichnung ASFINAG verwendet.

⁷ Einrichtung folgender Gremien: Lenkungsausschuss, Kernteam, Planungsgruppe; eine Steuerungsgruppe sollte dem Informationsaustausch der eingebundenen Stellen (BMVIT, Stadt Wien) dienen.

⁸ HB steht für Hauptstraße B 225.

MA 28 infolge der engen Verflechtung der räumlichen und verfahrensmäßigen Situation;

- Abstimmung des von der ASFINAG geplanten Konzepts der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) zur Durchführung des UVP-Vorverfahrens mit der MA 28 (siehe TZ 6) sowie
- Ausschreibung weiterer Planungsleistungen (z.B. technische Straßenplanung, Kunstbautenplanung, Geologie, Bodenerkundung).

(2) Als Zeitplan war vorgesehen:

Tabelle 1: Zeitplan Anschlussstelle Simmering

| | |
|----------------|---|
| Februar 2007 | Einreichung des Konzepts der UVE zur Durchführung des UVP-Vorverfahrens |
| September 2007 | Einreichung des Einreichprojekts und der UVE zur Durchführung der UVP |
| Mitte 2008 | Bescheid über den Trassenverlauf gemäß § 4 BStG 1971 |
| Anfang 2010 | Baubeginn |
| Anfang 2012 | Verkehrsfreigabe |

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH

(3) Im Oktober 2006 hatte die MA 28 für den von ihr zu planenden Teil der B 225 von der Bitterlichstraße zur Simmeringer Hauptstraße die Straßenplanung ausgeschrieben. Die Ausschreibung der in den Aufgabenbereich der MA 29-Brückenbau und Grundbau fallenden Kunstbautenplanung (Galerie ab der Bitterlichstraße im Bereich des Wohngebiets östlich der Bitterlichstraße, Unterquerung der Ostbahn im Bereich des Verschubbahnhofes Kledering auf Höhe des Weichseltalwegs) war von ihr zum damaligen Zeitpunkt noch nicht eingeleitet worden (siehe TZ 12).

UVP-Verfahren

6 (1) Für das Projekt der ASFINAG über die ASt Simmering war gemäß § 23a Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000⁹ (UVP-G 2000) eine Umweltverträglichkeitsprüfung im vereinfachten, teilkonzentrierten Verfahren (§ 24 UVP-G 2000) verpflichtend vorgesehen.¹⁰ Dieses Verfahren war beim BMVIT als zuständige Behörde abzuwickeln. Obwohl für das vereinfachte Verfahren ein Vorverfahren gemäß § 4 UVP-G 2000 nicht erforderlich gewesen wäre, plante die ASFINAG

⁹ BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.

¹⁰ siehe auch Bericht des RH Reihe Bund 2012/12, S. 11 ff.: Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

UVP-Verfahren

dennoch die Durchführung eines solchen Verfahrens, um die Abstimmung der Vorgehensweise mit der Behörde und den Gutachtern schon frühzeitig sicherzustellen. Dafür war ein Konzept der UVE zu erstellen. Dieses Konzept hatte die ASFINAG im April 2007 bereits fertiggestellt. Die Einreichung beim BMVIT unterblieb jedoch, weil das Projekt zuvor gestoppt wurde (siehe TZ 16).

(2) Für das bei der Stadt Wien parallel laufende Projekt der B 225 war die Durchführung eines vereinfachten, vollkonzentrierten UVP-Verfahrens erforderlich. Behörde war in diesem Fall die MA 22-Umweltschutz. Die Durchführung eines Vorverfahrens war nicht vorgesehen. Grundlage bildete § 3 Abs. 8 UVP-G 2000, wonach der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft durch Verordnung jene Gebiete (Kategorie D, Anhang 2) des jeweiligen Bundeslandes festlegen kann, in denen die Immissionsgrenzwerte des Immissionsschutzgesetzes-Luft¹¹ wiederholt oder auf längere Zeit überschritten werden. Gemäß der entsprechenden Verordnung aus dem Jahr 2008¹² war für Stickstoffdioxid und Feinstaub (PM10) beinahe das gesamte Stadtgebiet als belastetes Gebiet ausgewiesen. In diesem Fall unterlag bereits der Neubau sonstiger Straßen oder ihrer Teilabschnitte mit einer durchgehenden Länge von mindestens 500 m einem UVP-Verfahren.¹³ Das Projekt der B 225 wies eine Länge von rd. 2.800 m auf und wäre damit UVP-pflichtig gewesen.

Analog zur ASt Simmering kam es infolge des Projektstopps nicht mehr zur Einleitung dieses UVP-Verfahrens (siehe TZ 16).

(3) Infolge der räumlichen Nähe der beiden Projekte war von vornherein eine enge Abstimmung der technischen Planungen, der Umweltplanungen sowie der UVP zwischen ASFINAG und MA 28 erforderlich. Bis zum Projektstopp fanden einige Abstimmungen zwischen der ASFINAG, der MA 28 sowie der MA 22 und dem BMVIT als die für die UVP-Verfahren zuständigen Behörden statt.

¹¹ BGBl. I Nr. 115/1997

¹² Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über belastete Gebiete (Luft) zum UVP-G 2000, BGBl. II Nr. 483/2008

¹³ gemäß Anhang 1 zum UVP-G 2000, Spalte 3, Z. 9 lit. h

A 23 – Anschlussstelle Simmering

Funktion

7 (1) Gemäß dem Technischen Kurzbericht zu dem von der MA 18 beauftragten Vorprojekt 1998 sollte die ASt Simmering und die Weiterführung über die B 225 ab der Bitterlichstraße der Bündelung des Verkehrs auf einer Straße mit entsprechenden Schutzmaßnahmen und der Entlastung der Wohngebiete im Bereich Schemmerlstraße und Simmeringer Hauptstraße dienen.

Nach Übernahme des Projekts ASt Simmering durch die ASFINAG im August 2005 führte sie in der Projektdefinition vom August 2005 als Ziele des Projekts u.a. die Erhöhung der Erreichbarkeit, die Entlastung der bestehenden Anschlussstellen sowie die Entlastung des untergeordneten Netzes an. Gemäß dem Entwurf des von der ASFINAG erstellten Konzepts der UVE sollte die Realisierung der ASt Simmering eine stärkere verkehrliche Vernetzung entlang der A 23 sowie eine bessere Verteilung des wachsenden Verkehrs herbeiführen. Im Wirkungsbereich der ASt Simmering sollte Verkehr aus dem niederrangigen Straßennetz abgezogen und sollten Siedlungsgebiete verkehrlich entlastet werden.

(2) Die ASt Simmering samt Ausbau der B 225 war auch im Masterplan Verkehr Wien 2003¹⁴ als Maßnahme im hochrangigen Straßennetz enthalten. Die Realisierung war für die Periode 2007–2011 vorgesehen. Der Evaluierungs- und Fortschreibungsbericht 2008 zum Masterplan Verkehr 2003 führte zum Kapitel „Hochrangiges Straßennetz“ aus, dass die ASt Simmering und die B 225 zugunsten der ASt Landstraße samt Gürtelausbau zeitlich nach hinten verschoben worden sei.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung führte die MA 18 ergänzend aus, dass die ASt Simmering samt Weiterführung der B 225 bis zur Simmeringer Hauptstraße die ASt Favoriten mit dem Verteilerkreis am Alten Landgut und die Bitterlichstraße Richtung Simmering entlasten und eine Umfahrung der Schemmerlstraße bieten sollte. Der Öffnung der ASt Simmering lag aber auch die überregionale Funktion zugrunde, die Simmeringer Hauptstraße im dicht verbauten Gebiet von Simmering vom überregionalen Verkehr von und nach Schwechat zu entlasten.

Nach Aussage der MA 18 wird in dem im Jahr 2014 zu erwartenden neuen Stadtentwicklungsplan, der mit dem Masterplan Verkehr zusammengeführt werden soll, das Projekt der ASt Simmering angesichts der Bevölkerungs- und Stadtentwicklung noch weiter enthalten sein.

¹⁴ Der Masterplan Verkehr Wien 2003 ist das langfristige und zukunftsweisende Verkehrskonzept der Stadt Wien und wurde am 4. November 2003 vom Wiener Gemeinderat beschlossen.

Verkehrswirksamkeit

Verkehrsuntersuchung 2003

8 Bereits im Zuge des vereinfachten Einreichprojekts 2003 hatte die MA 46–Verkehrsorganisation und technische Verkehrsangelegenheiten im Mai 2003 ein Planungsbüro mit der Durchführung einer Verkehrsuntersuchung zwecks Feststellung der Verkehrswirksamkeit, der Ermittlung der verkehrstechnischen Dimensionierung sowie als Grundlage für die Umweltuntersuchungen (Lärm und Luftschadstoffe) beauftragt. Der Planer untersuchte verschiedene Planfälle¹⁵.

Die Untersuchung gelangte zu dem Ergebnis, dass es im Vergleich zur Unterlassung des Ausbaus der ASt Simmering und der B 225 bei Realisierung der ASt Simmering ohne Realisierung der B 225 zu erheblichen Entlastungen der Bitterlichstraße und bei gleichzeitiger Realisierung der B 225 zusätzlich auch zu einer wesentlichen Entlastung der Schemmerlstraße kommen würde. Diese Entlastungen würden durch Verlagerung auf die neuen Straßenabschnitte möglich werden. Da diese ohnehin mit Umweltschutzmaßnahmen versehen werden würden, wäre der Ausbau zu empfehlen.

Verkehrsuntersuchung 2006

9.1 Entsprechend der Vereinbarung zwischen der ASFINAG und der MA 28 vom Juli 2006, die Verkehrsuntersuchung für das Einreichprojekt 2007 gemeinsam zu beauftragen, wurde ein weiteres Planungsbüro im November 2006 mit der Durchführung dieses Auftrags betraut. Diese Verkehrsuntersuchung sollte dazu dienen, ein einheitliches Verkehrsmodell für den motorisierten Straßenverkehr zu erstellen, die Analyse-daten der Verkehrsuntersuchung 2003 zu aktualisieren und das verkehrliche Mengengerüst für die Lärm- und Umweltgutachter aufzubereiten. Prognosehorizont war wie bereits bei der Verkehrsuntersuchung 2003 das Jahr 2020. Es wurden verschiedene Planfälle untersucht¹⁶. Erste Ergebnisse wurden dem Kernteam bereits im November 2006 präsentiert, der Endbericht lag im Mai 2007 vor. Die Untersuchung gelangte im Wesentlichen zu der Erkenntnis, dass die Wirksamkeit der ASt Sim-

¹⁵ Planfall 0/2006 (Prognosehorizont 2006 mit Berücksichtigung der 2006 fertiggestellten S 1 Wiener Außenring Schnellstraße, kein Ausbau der ASt Simmering und der B 225); Planfall 0/2020 (Prognosehorizont 2020 mit Berücksichtigung der S 1); Planfall 1/2020 (Ausbau ASt Simmering bis Bitterlichstraße, B 225 im Bestand); Planfall 2/2020 (Ausbau ASt Simmering bis Bitterlichstraße, B 225 neu über Weichseltalweg bis Simmeringer Hauptstraße).

¹⁶ Bestand 2006
Planfall 0/2020 (kein Ausbau der ASt Simmering und der B 225);
Planfall 1/UV 2020 (Realisierung der ASt Simmering und der B 225);
Planfall 2/2020 (Realisierung der ASt Simmering, keine Realisierung der B 225);
Planfall 3/2020 (Realisierung der B 225, keine Realisierung der ASt Simmering).

mering jedenfalls gegeben sei (rd. 33.000 Kfz täglich). Insbesondere in der Bitterlichstraße würde es zu erheblichen Mehrbelastungen¹⁷ kommen. Auf den beiden Auffahrten auf die A 23 müsste in den Verflechtungsbereichen mit Überlastungserscheinungen gerechnet werden. Hingegen wäre auf der Schemmerlstraße eine wesentliche Entlastung zu erwarten.

Die Analysen dieser Ergebnisse kamen zu dem Schluss, dass in allen Planfällen im untergeordneten Netz nur geringe Entlastungen zu erzielen seien und es sogar – 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. Der Lenkungsausschuss der ASFINAG resümierte im Jänner 2007, dass die ermittelten Verkehrszahlen die Begründung des Projekts nicht erleichtern würden.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die beiden Verkehrsuntersuchungen, die innerhalb von nur drei Jahren durchgeführt wurden, zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten. Insbesondere bemerkenswert war, dass die Untersuchung 2003 bei der Verkehrsstärke eine Entlastung der Bitterlichstraße prognostizierte und eine Empfehlung zum Ausbau der ASt Simmering aussprach, die Untersuchung 2006 jedoch zum gegenteiligen Ergebnis gelangte.

Ausbaumaßnahmen

- 10.1** (1) Noch vor der Übernahme des Projekts ASt Simmering durch die ASFINAG im August 2005 wurde über Auftrag der MA 29 auf der A 23 zwischen der ASt Landstraßer Gürtel und dem Absbergtunnel mit der Erneuerung der Randstreifen und der Errichtung von Lärmschutzwänden begonnen. Diese Arbeiten fanden im Zeitraum von März 2005 bis September 2006 statt und verursachten Kosten von insgesamt rd. 16 Mio. EUR. Von diesen Baumaßnahmen waren auch Teile der Auf- und Abfahrtsrampen der ASt Simmering, die sich in diesem Bereich befand, betroffen. Auf der Abfahrtsrampe von Süden kommend und auf der Auffahrtsrampe Richtung Süden errichtete die MA 29 Lärmschutzwände mit rd. 130 m bzw. 100 m Länge und Höhen von bis zu 8,0 m bzw. 5,5 m. Überlappungen von rd. 60 m bzw. 40 m waren erforderlich, um technisch den Lärmschutz im Bereich der vorhandenen Öffnungen der Rampen zu gewährleisten. Die Kosten dafür beliefen sich auf rd. 806.000 EUR.

- (2) Die Baumaßnahmen auf der von Norden kommenden Abfahrtsrampe (Rampe 100) betrafen das Brückentragwerk und den anschlie-

¹⁷ Planfälle 1 bis 3 gegenüber dem Planfall 0

Ausbaumaßnahmen

Benden Erdbaubereich. Auf dem Brückentragwerk wurden auf einer Länge von rd. 100 m der Randstreifen erneuert sowie eine Leitwand und eine rd. 5 m hohe Lärmschutzwand errichtet. Die Kosten betragen rd. 982.000 EUR. Für die Zeit der Baumaßnahmen auf der Hauptfahrbahn der A 23 nutzte die MA 29 die Rampe 100 Richtung Süden als provisorische Fahrbahn und verlängerte sie über den Erdbaubereich hinaus bis auf die Hauptfahrbahn der A 23, um die Anzahl der Fahrstreifen aufrecht zu erhalten und gleichzeitig genügend Platz für die Bauarbeiten auf der Hauptfahrbahn zur Verfügung zu haben. Die Errichtung der Lärmschutzwand auf dem Brückentragwerk der Rampe 100 begründete die MA 29 neben dem Lärmschutz für eine angrenzende Kleingartenanlage auch mit der Verwendung bei einer möglichen Inbetriebnahme der ASt Simmering. Nach Fertigstellung der Hauptbaumaßnahmen auf der A 23 verlängerte die MA 29 die Lärmschutzwand (Höhe bis zu 5,5 m) im Erdbaubereich der Rampe 100 um weitere rd. 100 m bis zur Unterführung unter der Hauptfahrbahn, um die Lärmschutzmaßnahmen in diesem Bereich abzuschließen. Die Kosten betragen rd. 260.000 EUR. Diese Maßnahme war für den Lärmschutz Simmering nicht erforderlich.

- 10.2** Der RH beurteilte die Überlappungen der Lärmschutzwände auf den Rampen von Süden kommend und Richtung Süden als erforderlich, weil erst dadurch der Lärmschutz gewährleistet war. Er kritisierte aber die nicht erforderliche Verlängerung der Lärmschutzwand im Erdbaubereich der Rampe 100. Die angeführten Kosten von rd. 260.000 EUR waren als verlorener Aufwand zu werten. Der RH empfahl der Stadt Wien, Baumaßnahmen erst dann umzusetzen, wenn deren Nutzen gegeben ist.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien stelle sie stets den direkten Nutzen aller tatsächlich getätigten Baumaßnahmen in den Vordergrund ihrer Überlegungen. Im Sinne einer möglichen Chancennutzung treffe die Stadt Wien nach sorgfältiger Abwägung im Einzelfall und unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte auch bauliche Vorsorge für mögliche zukünftige Entwicklungen. Diese Überlegungen werde die Stadt Wien in Zukunft noch vertiefen.*
- 10.4** Der RH war der Ansicht, dass im konkreten Fall die Verlängerung der Lärmschutzwand nicht erforderlich gewesen wäre. Die Umsetzung dieser Baumaßnahme wäre im Zuge der allfälligen Errichtung der ASt Simmering ohne Beeinträchtigungen möglich gewesen.

A 23 – Anschlussstelle Simmering

Fortsetzung der Planung

ASt Simmering bis
Bitterlichstraße

11.1 Die Zuständigkeit für Planung, Finanzierung und Errichtung der ASt Simmering von der A 23 bis zur Bitterlichstraße oblag der ASFINAG, die das Projekt im August 2005 von der MA 28 übernommen hatte. Die Gesamtlänge betrug rd. 1 km. Die ASFINAG vergab im Mai 2006 die Aufträge für die Projektsteuerung und die Koordination Raum & Umwelt zwecks Aufbau eines Planungsteams für die Erstellung des Einreichprojekts sowie gemeinsam mit der MA 28 die Detaillärmschutzuntersuchung¹⁸, die Verkehrsplanung¹⁹ und das Fachgutachten Luft und Klima²⁰.

Folgende Maßnahmen waren geplant:

Rampen

Für die beiden Auffahrten auf die A 23 (Rampen 400 und 500) mit Längen von rd. 200 m bzw. 300 m, sah die ASFINAG u.a. vor, die Randstreifen, den Fahrbahnbelag und den Lärmschutz zu erneuern. Zusätzlich sollte auf der Abfahrt von Süden kommend (Rampe 200) die vorhandene Stützmauer vollständig erneuert werden. Das Tragwerk der Rampe 100 bedurfte keiner Instandsetzung, da es im Rahmen der Baumaßnahme Randstreifenerneuerung und Lärmschutz Simmering 2005/2006 bereits saniert worden war. Aufgrund der noch fehlenden Untersuchungen bezüglich der erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen und Berechnungsparameter stand der tatsächliche Erneuerungsbedarf der Rampen zum Zeitpunkt des Projektstopps noch nicht fest.

Zubringer B 225

Den Querschnitt für den Zubringer zur Bitterlichstraße legte die ASFINAG mit 2 x 2 Streifen und einer Breite von jeweils 3,25 m fest. Da zum damaligen Zeitpunkt u.a. die Fachbereiche Luftschadstoffe und Lärm noch nicht mit den Behörden abgestimmt waren, konnte die endgültige Art der Ausführung noch nicht festgelegt werden. Daher mussten mehrere Varianten in Betracht gezogen werden:

- Halbeinhausung, Länge rd. 300 m
- Halbeinhausung, Länge rd. 600 m

¹⁸ Die Abrechnungssumme betrug 22.672 EUR.

¹⁹ Die Abrechnungssumme betrug 71.550 EUR.

²⁰ Die Abrechnungssumme betrug 16.815 EUR.

Fortsetzung der Planung

– Volleinhausung

Entsprechend der damaligen Ansicht der Planer und Fachgutachter projektierte die ASFINAG eine zur bestehenden Bebauung geschlossene und zur Eisenbahnstrecke als Galerie teilweise offene Halbeinhausung mit einer Länge von rd. 300 m. Die bestehende Straße „An der Ostbahn“ sollte in einer Variante auf der Halbeinhausung geführt, in der Folge auf einer Länge von rd. 530 m umgelegt und an die Bitterlichstraße angebunden werden. Weiters musste eine bestehende Fußgängerüberführung verlängert werden.

Schnittstelle ASt Simmering – B 225

Auch die Art der Anbindung der ASt Simmering an die B 225 (Kreisverkehrs- oder Ampelanlage) war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht entschieden. Die Anbindung an die Bitterlichstraße, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der MA 28 fiel, war als Kreisverkehrsanlage geplant. Für die weitere Bearbeitung im Zuge des Einreichprojekts legte die ASFINAG diese Anbindung jedoch als T-Kreuzung fest, um das Bauvorhaben als eigenständiges Projekt bei der Behörde einreichen zu können. Die Straße „An der Ostbahn“ plante die ASFINAG mittels T-Kreuzung und Ampelanlage an die Bitterlichstraße anzubinden.

11.2 Der RH beurteilte die gemeinsame Beauftragung der erwähnten drei Gutachten als zweckmäßig.

B 225 Wienerberg
Straße von Bitterlich-
straße bis Simmeringer
Hauptstraße

12.1 Die Planung, Finanzierung und Errichtung der B 225 Wienerberg Straße, der Verbindung von der Bitterlichstraße bis zur Simmeringer Hauptstraße, fiel in die Zuständigkeit der MA 28. Grundlage des Einreichprojekts 2007 war das Vorprojekt 1998 samt den Ergänzungen 2000 und 2002. Bereits diese Projekte enthielten:

- eine T-Kreuzung mit Ampelanlage als Projektübergang von der ASt Simmering zur B 225;
- eine Kreisverkehrsanlage als Anbindung an die Bitterlichstraße;
- die niveaufreie Querung der Bitterlichstraße durch Herstellung einer Unterführung;
- eine anschließende rd. 600 m lange Galerie als Lärmschutz für ein angrenzendes Wohngebiet;

- die Unterfahmung der Bahngleise im Bereich der Gleisanlage Kledering und
- die Anbindung über den Weichseltalweg an die Simmeringer Hauptstraße.

Zur detaillierten Untersuchung der rd. 150 m langen Unterfahmung der Gleisanlage Kledering hatte die MA 28 wegen der technisch schwierigen Ausführung die MA 29 mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie beauftragt.

Der Spielraum der Trassenauswahl war aufgrund der örtlichen Gegebenheiten begrenzt. Das größte Einsparungspotenzial sah die MA 28 in der Anbindung der ASt Simmering an die B 225 im Bereich der Löwy Grube²¹-Bitterlichstraße. Die MA 28 erwog dort anstelle einer Ampelanlage die Ausführung einer Kreisverkehrsanlage mit baulich getrennten Fahrspuren, die ein direktes Durchfahren zur Bitterlichstraße ermöglichen sollten. Allerdings hätte der höhere Platzbedarf für die zusätzlichen Fahrspuren höhere Kosten zur Folge. Detaillierte Untersuchungen für die Art der Ausführung (Ampelanlage oder Kreisverkehrsanlage) standen noch aus.

Die anschließende Galerie war laut den vorläufigen Untersuchungen der Lärm- und der Luftschadstoffsituation nicht erforderlich. Die tatsächliche Ausführung der Lärmschutzmaßnahmen war jedoch vom Ausgang des UVP-Verfahrens abhängig und konnte noch nicht endgültig projektiert werden. Die Unterfahmung der Gleisanlage Kledering als zentrales Bauwerk sollte gemäß der Machbarkeitsstudie mittels der Neuen Österreichischen Tunnelbaumethode (NÖT) als sicherste und kostengünstigste Variante hergestellt werden.

12.2 Der RH stellte fest, dass der Großteil der Planungen bereits aus dem Vorprojekt 1998 einschließlich den Ergänzungen stammte und tiefgehende Untersuchungen sowie das UVP-Verfahren noch ausständig waren, weshalb Baumaßnahmen noch nicht detailliert projektiert werden konnten. Die Vorgangsweise, die Gleisanlage Kledering einer Machbarkeitsstudie zu unterziehen, beurteilte der RH als nachvollziehbar, weil es sich dabei um ein technisch schwieriges Bauvorhaben handelte und damit die technische und wirtschaftliche Machbarkeit und Sinnhaftigkeit geprüft werden sollte.

²¹ Die Löwy Grube ist eine gesicherte Altlast und beinhaltet Aushubmaterial, Bauschutt und Hausmüll.

Kosten und Finanzierung

Kostenschätzung
ASt Simmering

13.1 (1) Grundlage der Kostenschätzung bildete die Grobkostenschätzung im Vereinfachten Einreichprojekt 2003, die bei rd. 37 Mio. EUR lag. Zu Beginn der Projektierungsarbeiten für das Einreichprojekt 2007 ging die ASFINAG lt. einem Besprechungsprotokoll vom Mai 2006 bereits von Gesamtkosten von rd. 61 Mio. EUR aus. Nach dem Projektstopp im April 2007 erstellte die ASFINAG auf Basis einer Grobkostenschätzung des Konsulenten für Technische Straßenplanung und Kunstbautenplanung eine Kostenschätzung in Höhe von rd. 62 Mio. EUR. Als Baubeginn war das Jahr 2015 vorgesehen.

Tabelle 2: Kostenschätzung Teil A 23 bis Bitterlichstraße, Variante Halbeinhausung 300 m, Einreichprojekt 2007

| Baumaßnahmen/Zuschläge | Kosten | Gesamtkosten netto |
|---|-------------|--------------------|
| | in Mio. EUR | |
| Fahrbahn freie Strecke | 3,21 | |
| Kunstbauten | 6,92 | |
| Lärmschutz | 0,91 | |
| Deponiesicherung Löwy Grube-Bitterlichstraße | 2,79 | |
| Oberflächengestaltung | 0,78 | |
| Baustellengemeinkosten (10 % von 14,60 Mio. EUR) | 1,46 | |
| Summe Baukosten | | 16,07 |
| Unvorhergesehenes (20 % der Baukosten) | 3,21 | |
| Zuschlag Halbeinhausung 600 m (15 % der Baukosten) | 2,48 | |
| Zuschlag Deponierung (6 % der Baukosten) | 0,89 | |
| Zuschlag Volleinhausung (100 % der Baukosten) | 16,00 | |
| Zuschlag Lüftung Volleinhausung (8 % der Baukosten) | 1,37 | |
| Zuschlag Lärmschutz (15 % der Baukosten) | 2,44 | |
| Zuschlag bestehende Rampen (7 % der Baukosten) | 1,07 | |
| Unvorhergesehenes und Zuschläge | | 27,46 |
| Projektierung (6 % der Gesamtkosten) | 3,72 | |
| Projektmanagement (7 % der Gesamtkosten) | 4,34 | |
| Projektierung und Projektmanagement | | 8,06 |
| Vorausvalorisierung ¹ | | 6,01 |
| Grundeinlöse inkl. 20 % Unvorhergesehenes | | 4,32 |
| Gesamtkosten | | 61,92 |

¹ Preisbasis 2007; Vorausvalorisierung: 2015: 16 %; 2016: 18 %; 2017: 0 %

Quelle: ASFINAG, Darstellung RH

(2) Der Kostenschätzung lagen bereits Massenermittlungen und Kostenkennwerte zugrunde. 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 daher ohne Abminderung Eingang in die Gesamtkostenschätzung und betragen 50 %²² der Gesamtkosten.

Im Gegensatz zum Zuschlag für die Variante der Halbeinhausung mit 600 m, der ebenfalls eine Massenermittlung und Kostenkennwerte zu Grunde lagen, legte die ASFINAG dem Zuschlag für die Volleinhausung Erfahrungswerte von vergleichbaren Projekten zugrunde. Für Unvorhergesehenes berücksichtigte sie 20 % der Baukosten der Variante der Halbeinhausung mit rd. 300 m.

(3) 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.

(4) Für das Jahr 2017 berücksichtigte die ASFINAG keine Vorausvalorisierung, obwohl in diesem Jahr rd. 20 % der Bauleistung vorgesehen waren.

(5) Die ASFINAG verwendete in ihrer Kostenschätzung verschiedene Kostenbegriffe wie Herstellkosten, Baukosten und Errichtungskosten. Diese stimmten weder mit den Definitionen der ÖNORM B 1801-1 „Kosten im Hoch- und Tiefbau“ noch mit jenen der Richtlinie der Österreichischen Gesellschaft für Geomechanik (ÖGG) „Kostenermittlung für Projekte der Verkehrsinfrastruktur“ überein und waren daher missverständlich.

(6) Seit dem Jahr 2009 bzw. 2011 waren die internen Richtlinien „Projektkosten- und Terminplanung“ sowie „Projektrisikomanagement“ anzuwenden, die die Zusammensetzung von Kostenschätzungen und die Behandlung von Risiken vorgaben. Damit sollten künftige Unklarheiten und Mängel, wie vom RH aufgezeigt, vermieden werden.

13.2 (1) Der RH beurteilte die Ermittlung der Risiken zwar als positiv, bewertete aber die Risikoaufschläge mit rd. 50 % der Gesamtkosten als

²² Kostenschätzung ohne Risikoaufschläge: 30,17 Mio. EUR (Grundeinlöse inkl. 20 % Unvorhergesehenes 4,32 Mio. EUR, Baukosten inkl. 20 % Unvorhergesehenes sowie Vorausvalorisierung 21,93 Mio. EUR, Projektierungskosten 1,81 Mio. EUR, Projektmanagementkosten 2,11 Mio. EUR)

Kosten und Finanzierung

überaus hoch. Er empfahl der ASFINAG, bereits in der Phase des Einreichprojekts Eintrittswahrscheinlichkeiten und die daraus folgenden Abminderungen zu berücksichtigen. Der RH begrüßte die zwischenzeitige Einführung der internen Richtlinien für Kostenplanungen und Risikomanagement.

(2) Weiters kritisierte der RH die Ermittlung der Projektierungs- und Projektmanagementkosten in Prozent der Gesamtkosten, in denen auch die von den Projektierungs- und Projektmanagementkosten unabhängigen Kosten der Grundeinlöse enthalten waren. Er empfahl der ASFINAG, die Kosten der Grundeinlöse und den darauf entfallenden Anteil für Unvorhergesehenes von den Baukosten und den Projektierungs- und Projektmanagementkosten getrennt zu behandeln.

(3) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die ASFINAG für das Jahr 2017, im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren, trotz geplanter Bauleistung von rd. 20 %, keine Vorausvalorisierung berücksichtigt hatte.

(4) Der RH kritisierte ferner die Verwendung unterschiedlicher Kostenbegriffe und empfahl der ASFINAG, auf die einheitliche Verwendung dieser Begriffe nach den vorhandenen Richtlinien zu achten.

13.3 *(1) Laut Stellungnahme der ASFINAG sei ein Risikomanagementsystem zur detaillierten Bewertung der zu erwartenden Projektrisiken im Jahr 2006 erst in Entwicklung gewesen und habe daher für das Projekt ASt Simmering noch nicht eingesetzt werden können. Eine vereinfachte Risikobetrachtung sei jedoch durchgeführt worden, in der die zu erwartenden Risiken auf Basis des aktuellen Projektstands ermittelt und kostenmäßig bewertet worden seien. Da bei den ermittelten Hauptrisiken – Verlängerung der Halbeinhausung auf 600 m und Altlast Löwy Grube – mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit zu rechnen gewesen sei, seien diese den Projektkosten aus den vorangegangenen Untersuchungen zur ASt Simmering aufgeschlagen worden. Eine detailliertere Bewertung wäre auf Grundlage der noch durchzuführenden Detaillärmuntersuchung und der Modellierung der Luftschadstoffe erfolgt. Ein Baugrunderkundungsprogramm zur Verifizierung des Risikos der Altlast Löwy Grube sei ebenfalls in Vorbereitung gewesen, aufgrund des Projektstopps jedoch nicht mehr durchgeführt worden.*

Die ASFINAG verwies auf die Richtlinie „Projektrisikomanagement“ und den Prozess „Projektrisikomanagement durchführen“, wodurch für Projekte mit Gesamtkosten von über 15 Mio. EUR ab der Phase des Einreichprojekts eine detaillierte Risikobewertung verbindlich gemacht worden sei. Auf Basis einer Checkliste würden Risiken und Chancen

in regelmäßigen Abständen identifiziert und hinsichtlich ihrer Relevanz mit Auswirkung und Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet. Für die aktive Steuerung der Risiken und Chancen würden Maßnahmen formuliert und umgesetzt. Überdies werde das IT-Tool laufend verbessert.

(2) Zur Einbeziehung der Kosten der Grundeinlöse bei der Ermittlung der Projektierungs- und Projektmanagementkosten führte die ASFINAG in ihrer Stellungnahme aus, dass eine konzernweite Kostenplanungsrichtlinie mit einheitlichen Begrifflichkeiten im Jahr 2006 in Entwicklung gewesen sei, für das Projekt ASt Simmering aber noch nicht habe angewendet werden können. Nach der nunmehr geltenden Richtlinie „Projektkosten und Terminplanung“ habe die Kostenplanung kostenartenorientiert und insbesondere nach den Gruppen Bau, Grundeinlöse, Projektierung, Projektmanagement, Gleitung und Unvorhergesehenes zu erfolgen. Der Risikowert sei für die angeführten Gruppen ab der Phase des Einreichprojekts getrennt zu ermitteln.

(3) Zur fehlenden Vorausvalorisierung für das Jahr 2017 teilte die ASFINAG mit, dass im Bauprogramm – Basisplan 2008 der Baubeginn für die ASt Simmering mit einem Baubeginn 2015 enthalten sei. Jahresscheiben stelle sie einzeln nur bis zum Planungshorizont des Bauprogramms dar, die Jahresscheiben für die darüber hinausgehenden Jahre bilde sie aufsummiert ab (2015 und folgende). Der Planung liege jedoch immer eine jahresscharfe Kostenplanung zugrunde, die eine Vorausvalorisierung für sämtliche Jahre beinhalte.

(4) Hinsichtlich der Verwendung verschiedener Kostenbegriffe verwies die ASFINAG auch in diesem Fall auf die im Jahr 2006 noch nicht vorgelegene konzernweite Kostenplanungsrichtlinie mit einheitlichen Begrifflichkeiten. Mit dem „Leitfaden Kostenmanagement“ sei nun eine wesentliche Grundlage für eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten geschaffen worden.

13.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass in der ihm vorliegenden detaillierten Kostenplanung der ASt Simmering zwar für die Errichtungskosten in den Jahren 2015 und 2016 eine Vorausvalorisierung berücksichtigt worden war, nicht jedoch für das Jahr 2017.

Kostenschätzung der Stadt Wien für die B 225

14.1 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

Kosten und Finanzierung

basierten auf Annahmen der MA 28 und wurden ohne gesonderte Bewertung als Pauschalbetrag in Höhe von rd. 21 Mio. EUR ausgewiesen. Lediglich die Kosten der Unterfahrung der Gleisanlage Kledering ermittelte die MA 29 im Rahmen der von der MA 28 beauftragten Machbarkeitsstudie mit rd. 4,5 Mio. EUR.

Tabelle 3: Kostenschätzung B 225 Bitterlichstraße bis Simmeringer Hauptstraße, Vorprojekt 1998 inklusive der Kostenfaktoren des Einreichprojekts 2007

| | Kosten netto in Mio. EUR |
|--|-------------------------------------|
| Liegenschaftserwerb | 2,18 |
| Leitungsverlegung | 0,73 |
| Brückenbau | 14,17 |
| Straßenbau | 4,36 |
| Straßenausrüstung | 2,91 |
| Grünverbau | 1,09 |
| Unvorhergesehenes | 3,63 |
| Gesamtkosten Vorprojekt 1998 | 29,07 |
| Kostenfaktoren Einreichprojekt 2007 ¹ | 20,93 |
| Gesamtkosten Einreichprojekt 2007 | 50,00 |

¹ Kosten Deponierung, Grundeinlöse, Bahnunterfahrung Gleisanlage Kledering, Valorisierung

Quelle: MA 28, Darstellung RH

14.2 Der RH stellte fest, dass die MA 28 zu der auf dem Vorprojekt 1998 basierenden Kostenschätzung bis zum Zeitpunkt des Projektstopps – mit Ausnahme der Machbarkeitsstudie zur Unterfahrung Gleisanlage Kledering – keine weiteren detaillierten Untersuchungen und Berechnungen vorgenommen hatte. Er vermerkte die Hinzurechnung eines Pauschalbetrags in Höhe von 21 Mio. EUR kritisch und empfahl der Stadt Wien, bereits in frühen Projektphasen Risiken getrennt zu bewerten, Eintrittswahrscheinlichkeiten festzulegen und in den Kostenschätzungen zu berücksichtigen.

14.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien in den letzten Jahren in der MA 28 weitere Instrumente entwickelt worden, die aufbauend auf der Dienstanweisung für die projektorientierte Abwicklung von Baumaßnahmen die Projektabwicklung optimieren sollen. Darüber hinaus sei der Aufbau von Kostenschätzungen vereinheitlicht worden, wodurch*

eine durchgängige Kostenverfolgung gewährleistet sei. Vorrangig werde größeres Augenmerk auf das Baugrundrisiko gelegt, das erfahrungsgemäß großen Einfluss auf die Kosten eines Straßenbauprojekts haben könne.

Ist-Kosten

15 (1) 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. Mit Ausnahme der Randstreifenenerneuerung und der Lärmschutzmaßnahmen in den Jahren 2005 und 2006 (982.000 EUR und 260.000 EUR, siehe TZ 10) waren zumindest seit 1998 keine Instandsetzungsarbeiten an den bestehenden Rampen erforderlich gewesen.

(2) Die ASFINAG wendete zwischen 2006 und 2008 für den Abschnitt A 23 bis Bitterlichstraße rd. 373.000 EUR für Projektierung (inklusive sämtlicher Kosten der mit der Stadt Wien gemeinsam beauftragten Leistungen) und Projektsteuerung sowie für interne Leistungen (z.B. Projektmanagement) auf. Das entsprach rd. 5 % der dafür in der Kostenschätzung veranschlagten rd. 8,06 Mio. EUR. Die größten Anteile entfielen auf Koordination Raum und Umwelt, Projektsteuerung, Verkehrsplanung, Technische Straßen- und Kunstbautenplanung sowie Projektmanagement. Rund 50 % der beauftragten Konsulentenleistungen nahm die ASFINAG bis zum Projektstopp in Anspruch. Bauleistungen waren noch nicht beauftragt worden.

(3) Die MA 28 wendete für Konsulenten- und Eigenleistungen für das Einreichprojekt 2007 rd. 200.000 EUR auf, wobei die größten Kostenanteile auf die Verkehrsplanung und auf die Machbarkeitsstudie der Unterfahrung der Gleisanlage Kledering entfielen. Die MA 28 nahm ebenfalls rd. 50 % der beauftragten Leistungen in Anspruch.

Insgesamt fielen bei der ASFINAG und der Stadt Wien für das Einreichprojekt 2007 für die ASt Simmering und die B 225 Ist-Kosten von rd. 573.000 EUR an, was rd. 0,5 % der Gesamtkostenschätzung von rd. 112 Mio. EUR entsprach.

Projektstopp

16.1 (1) Aufgrund des Regierungsprogramms 2007–2010, das eine Prioritätensetzung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und auf Basis der bestehenden Investitionspläne eine Einsparung von mindestens 10 % forderte, nahm die ASFINAG im Frühjahr 2007 eine Prioritätenreihung ihres Ausbauprogramms vor, was dazu führte, dass das BMVIT das Projekt ASt Simmering im März 2007 mit dem Realisierungshorizont (Baubeginn) 2015 reihte. Dies bedeutete eine Verschiebung um fünf Jahre gegenüber dem bisherigen Realisierungszeitpunkt ab 2010.

Der Lenkungsausschuss der ASFINAG vom 16. April 2007 beschloss daraufhin, sämtliche Planungen zu stoppen und die bisher erteilten Aufträge zu kündigen. In der Folge wurde auch das damals schon fertiggestellte Konzept der UVE zur Durchführung des UVP-Vorverfahrens nicht mehr beim BMVIT eingereicht und die Erkundungsbohrungen nicht mehr vergeben. Gleichzeitig wurde festgelegt, eine sogenannte „Themenmappe“ zu erstellen, in der als Grundlage für allfällige weitere Planungen zu einem späteren Zeitpunkt alle im Rahmen der bisherigen Planungen erstellten Unterlagen sowie die Bestandserhebungen der Umweltplaner zusammengefasst werden. Diese Ausarbeitung lag im Mai 2007 vor.

(2) Für die Planung der B 225 durch die Stadt Wien hatte zum Zeitpunkt des Projektstopps die MA 29 die Machbarkeitsstudie zur Querung der Bahntrasse fertiggestellt und die MA 28 Aufträge für die Straßendetailplanungen, die Koordination Raum und Umwelt für die UVP sowie die erforderlichen Fachgutachten vergeben. Sie befanden sich teilweise im Anfangsstadium (Detailstraßenplanung) bzw. waren sie teilweise bereits fertiggestellt (Verkehr).

(3) Weitere Gründe für den Projektstopp waren die eher geringe verkehrliche Wirksamkeit, die hohen Schätzkosten von rd. 62 Mio. EUR sowie Vereinbarungen auf politischer Ebene zugunsten des Ausbaus der ASt Landstraßer Gürtel, dem die Stadt Wien zum damaligen Zeitpunkt eine wesentlich höhere Priorität einräumte. Diese ASt stieß zunehmend an die Grenzen ihrer verkehrstechnischen Leistungsfähigkeit, weil sich in ihrer näheren Umgebung verschiedene städtebauliche Projekte (z.B. Eurogate, Hauptbahnhof Wien) entwickelten. Dieser Zusammenhang zwischen Projektstopp und Ausbau der ASt Landstraßer Gürtel war nicht schriftlich dokumentiert.

16.2 Der RH erachtete die rasche Entscheidung für den Abbruch des Projekts als nachvollziehbar, konnten damit doch die bis dahin entstandenen Planungskosten in der Höhe von 573.000 EUR gering gehalten werden. Er kritisierte jedoch, dass der Zusammenhang dieser grundlegenden Entscheidung mit dem Ausbau der ASt Landstraßer Gürtel den

A 23 – Anschlussstelle Simmering

sonst umfangreichen Unterlagen nicht zu entnehmen war und empfahl der ASFINAG und der Stadt Wien, in Hinkunft auch solche wichtigen Entscheidungsgrundlagen entsprechend zu dokumentieren.

16.3 (1) Die ASFINAG stimmte der Empfehlung des RH zu und führte ergänzend aus, dass im Zuge der Planungen für die ASt Landstraßer Gürtel mit einer Variantenuntersuchung auch die Eignung der ASt Simmering als Alternative zum Umbau der ASt Landstraßer Gürtel geprüft worden sei. Mit den untersuchten Varianten der ASt Simmering würden die erforderlichen verkehrlichen Wirkungen jedoch nicht zu erzielen sein.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde sie zukünftig in der Projektabwicklung größeres Augenmerk auf die Dokumentation solcher grundlegender Entscheidungen legen.

Bauprogramme

17 (1) Das Projekt ASt Simmering war im Bauprogramm 2007 der ASFINAG mit der Bauphase 2010 bis 2011 und Verkehrsfreigabe Anfang 2012 enthalten. Das Bauprogramm 2008 wies das Projekt wie vorgesehen mit Baubeginn 2015 aus. Im Bauprogramm 2009–2014 schien das Projekt noch mit voraussichtlichem Baubeginn 2015 und dem Vermerk, dass derzeit keine Projektierungsarbeiten erfolgen würden, auf. In den Bauprogrammen 2011–2016 und 2012–2017 war das Projekt nicht mehr enthalten. Hingegen bildete das Projekt ASt Landstraßer Gürtel ab dem Jahr 2009 einen Teil des Bauprogramms der ASFINAG.

(2) 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.

Ausblick

18.1 Auch wenn die ASt Simmering und die B 225 weder in den Bauprogrammen der ASFINAG noch der Stadt Wien enthalten sind und derzeit nichts auf eine Reaktivierung hindeutet, beabsichtigte die Stadt Wien, das Projekt im kommenden Stadtentwicklungsplan 2014 weiter aufrecht zu halten. Die Stadt- und Bevölkerungsentwicklung in diesem Bereich der Bundeshauptstadt, vor allem in den Bezirken 10 (Favoriten) und 11 (Simmering), könnte neue Überlegungen zweckmäßig erscheinen lassen.

Sollten die Planungen wieder aufgenommen werden, wäre mit folgenden geänderten Rahmenbedingungen zu rechnen:

Ausblick

- die Verkehrsuntersuchung wäre zu aktualisieren, weil ein anderer Prognosehorizont angenommen werden muss (z.B. geplanter Baubeginn 2020 – Prognosehorizont zumindest 2030);
- die dann voraussichtlich höhere Verkehrsbelastung hat Auswirkungen auf die Lärmschutzmaßnahmen (Ausstattung von wesentlich mehr Objekten mit passivem Lärmschutz);
- die in den Jahren 2005/2006 vorgenommenen Lärmschutzmaßnahmen an der A 23 können wegen der mittlerweile verstrichenen Zeit nicht mehr als Vorleistung für die ASt Simmering geltend gemacht werden. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf die Beurteilung des Lärms und der Luftschadstoffe;
- höhere Kosten durch Valorisierung;
- bei der zu erwartenden Anwendung der ASFINAG-Richtlinien „Regelung von Mitfinanzierungen“ und der „Erweiterten strategischen Analyse für Anschlussstellenwünsche“ (ESA) müsste die Stadt Wien damit rechnen, zusätzlich zu den Kosten der B 225 auch einen erheblichen Anteil (bis zu 75 %) der Kosten des Teilstücks von der A 23 bis zur Bitterlichstraße tragen zu müssen. Auch die in diesem Zusammenhang durch die ASFINAG erstellte Projektergebnisrechnung ergab einen stark negativen Barwert von 46,8 Mio. EUR²³.

18.2 Der RH empfahl der ASFINAG und der Stadt Wien, mittelfristig zu untersuchen, ob es zweckmäßig ist, das Projekt weiter zu verfolgen. Als Betrachtungsraum könnte der Bereich vom Verteilerkreis Favoriten bis zur A 4 Ost Autobahn herangezogen werden. Die in diesem Raum in der Zwischenzeit eingetretenen bzw. geplanten Veränderungen (räumliche Entwicklungen in den Bezirken Favoriten und Simmering, Bevölkerungsentwicklung, Stadtentwicklungsgebiete Hauptbahnhof, Arsenal, Eurogate, öffentlicher Verkehr) wären in die Untersuchung einzubeziehen. Im Falle einer Wiederaufnahme der Planungen wären die Verkehrs- und Lärmschutzuntersuchungen zu aktualisieren.

²³ Der Barwert – ein Begriff aus der Finanzmathematik – ist der Wert, den zukünftige Zahlungen (Ein- und Auszahlungen) in der Gegenwart besitzen. Er wird durch Abzinsung (Diskontierung) der zukünftigen Zahlungen auf einen bestimmten Zeitpunkt, für einen bestimmten Betrachtungszeitraum und mit einem bestimmten angenommenen Abzinsungsfaktor berechnet. Im konkreten Fall ermittelte die ASFINAG den Barwert der Auszahlung (umfassen Bau und Planung, betriebliche und bauliche Erhaltung, Maut-einhebung) auf das Jahr 2006, für den Betrachtungszeitraum 2006 bis 2046 und mit einem Abzinsungsfaktor von 5,43 % mit rd. 52 Mio. EUR und den Barwert der Einzahlung (LKW-Maut) mit nur rd. 5,2 Mio. EUR. Insgesamt ergab sich daraus ein negativer Barwert von rd. 46,8 Mio. EUR.

A 23 – Anschlussstelle Simmering

18.3 (1) Die ASFINAG stimmte den Empfehlungen des RH zu; sie wies in diesem Zusammenhang jedoch speziell auf den Umstand hin, dass die volle verkehrliche Wirksamkeit der ASt Simmering nur mit einer gleichzeitigen Verlängerung über die Bitterlichstraße Richtung Weichseltalweg/Simmeringer Hauptstraße durch die Stadt Wien gegeben sei. Die Verkehrsuntersuchung 2006 habe eine vorwiegend lokale Wirkung der beiden Projekte ASt Simmering und B 225 bei vergleichsweise hohen Realisierungskosten ergeben. Eine Änderung dieses Tatbestandes sei nicht zu erwarten. Zudem wären aufgrund der nun nicht mehr möglichen Geltendmachung von Maßnahmen an der bestehenden A 23 im Bereich des Laaerbergs (Ertüchtigung des Lärmschutzes als „Vorgezogene Maßnahme“) zusätzliche Maßnahmen im bestehenden hochrangigen Straßennetz zu erwarten. Bei einer entsprechenden Priorisierung durch das BMVIT würden die Planungen durch die ASFINAG wieder aufgenommen werden.

Die ASFINAG merkte zudem an, dass detaillierte Verkehrsuntersuchungen die Grundlage für sämtliche Wirkungs- und Auswirkungsanalysen im Zuge des Einreichprojekts und die Ausarbeitung der Umweltverträglichkeitserklärung seien. Auf dieser Basis seien Detaillärmmuntersuchungen sowie die Modellierung der Luftschadstoffsituation vorzunehmen. Diese würden als Grundlage für die Planung der erforderlichen Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen dienen. Mit dem Prozess „Anschlussstelle konzeptiv planen“ und dem mitgeltenden Dokument „Erweiterte Strategische Analyse (ESA) für Anschlussstellenwünsche“ sowie dem Prozess „Verkehrsprognose erstellen“ und der Verknüpfung zum Prozess „Planungsprojekte erstellen und abwickeln“ bzw. dessen Subprozesse „Vorprojekt durchführen“ und „Einreichprojekt erstellen“ sei die Erstellung bzw. Aktualisierung der Verkehrsprognose für Planungsprojekte verbindlich gemacht worden. Mit einer aktualisierten Verkehrsprognose und dem Prozess „Lärmschutz am Bestand planen“ sowie dem Prozessschritt „Umweltuntersuchungen durchführen“ im Subprozess „Vorprojekt durchführen“ bzw. „Umweltplanungen durchführen“ im Subprozess „Einreichprojekt erstellen“ sei auch die Vorgehensweise für Lärmschutzuntersuchungen weitgehend festgeschrieben.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde das Projekt zum Ausbau der B 225 unter Berücksichtigung aller geänderten Rahmenbedingungen nur im Falle einer positiven Überprüfung der ASt Simmering durch die ASFINAG weiterverfolgt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

19 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)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



**BMVIT****ANHANG**
Entscheidungsträger**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-
Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Johann QUENDLER
(12. Juni 2002 bis 29. Dezember 2006)

Dr. Eduard SAXINGER
(29. März 2007 bis 24. Juni 2010)

Dr. Claudia KAHR
(seit 24. Juni 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden DI Michael RAMPRECHT
(13. März 2002 bis 29. März 2005)

DI Herbert KASSER
(29. März 2005 bis 27. Juni 2007)

DI Horst PÖCHHACKER
(seit 24. Mai 2007)

**Vorstand**

DI Franz LÜCKLER
(15. September 2001 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mag. Christian TRATTNER
(11. Februar 2002 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mathias REICHOLD
(1. Juli 2006 bis 25. Oktober 2007)

DI Alois SCHEDL
(seit 25. Oktober 2007)

Dr. Klaus SCHIERHACKL
(seit 25. Oktober 2007)



Wien, im März 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
 - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
 - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
 - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
 - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung

