



**Der  
Rechnungshof**

**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Reihe BUND 2010/3

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Vollzug des Pflegegeldes**

**Unfallchirurgische Versorgung  
der Landeshauptstadt Linz;  
Follow-up-Überprüfung**

**Staatsanwaltschaft Wien**

**Einheitliche Betriebsprämie;  
Teilnahme an einer Prüfung  
des Europäischen Rechnungs-  
hofes**

**Sonderpreisangebote der  
ÖBB-Personenverkehr  
Aktiengesellschaft**

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Druckerei des BMF

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2010



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Vollzug des Pflegegeldes**

**Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt  
Linz; Follow-up-Überprüfung**

**Staatsanwaltschaft Wien**

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer  
Prüfung des Europäischen Rechnungshofes**

**Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr  
Aktiengesellschaft**



	<u>Tabellenverzeichnis</u>	2
	<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	3
<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	5
	<u>Berichtsaufbau</u>	5
<b>BMASK</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	<u>Vollzug des Pflegegeldes</u>	7
<b>BMG</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	<u>Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung</u>	61
<b>BMJ</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz	
	<u>Staatsanwaltschaft Wien</u>	71
<b>BMLFUW</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes</u>	109
<b>BMVIT</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	<u>Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft</u>	123
<b>ANHANG</b>	<u>Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen</u>	165
<b>Bund 2010/3</b>		1

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis zum Berichtsbeitrag Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft

Tabelle 1:	Übersicht über die Sonderpreisprodukte des Jahres 2008	134
Tabelle 2:	Umsätze gesamt und aus Sonderpreisprodukten im Jahr 2008	148
Tabelle 3:	Seniorenaktion: 7-Euro-Seniorenticket	153
Tabelle 4:	Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben für die Seniorenaktionen	159
Tabelle 5:	Verkaufszahlen Vorteilscard-Senior	160

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ATS	Schilling
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

# Abkürzungen



NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OÖ.	Oberösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
OP	Operation, Operationssaal
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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

### Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (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 RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

### Vollzug des Pflegegeldes

Die Gewährung des Pflegegeldes war hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, der vollziehenden Stellen, der ärztlichen Gutachten sowie der administrativen Umsetzung strukturell zersplittert. Daraus resultierten unvollständige Daten, Ineffizienzen in der Vollziehung und Erschwernisse für die Pflegegeldbezieher.

Obwohl die Einführung des Pflegegeldes einen wichtigen Schritt in der österreichischen Pflegevorsorge darstellt, sind zur Sicherstellung des im geltenden Regierungsprogramm verankerten Ziels einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich.

#### Kurzfassung

#### Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsprüfung war die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen über die Gewährung des Pflegegeldes. Besondere Schwerpunkte lagen dabei auf den Folgen der Aufteilung des Pflegegeldvollzugs auf die Vielzahl von Entscheidungsträgern, auf der Gewinnung von Vergleichskennzahlen und auf der Überprüfung der Erreichung der Ziele der Pflegegeldgesetze. (TZ 1)

#### Allgemeines

Der Pflegegeldaufwand betrug im Jahr 2007 für rd. 412.000 Pflegegeldbezieher rd. 2 Mrd. EUR (TZ 2). Mit der Administration des Pflegegeldes waren rd. 500 Vollzeitäquivalente befasst; rd. 1.150 Ärzte erstellten Pflegegeldgutachten. (TZ 8, 17)

## Kurzfassung

### Strukturelle Zersplitterung

Die Rechtsgrundlagen für das Pflegegeld sind zersplittert. Sowohl zwischen dem Bundespflegegeldgesetz und den neun Landespflegegeldgesetzen als auch zwischen den einzelnen Landespflegegeldgesetzen bestanden Unterschiede. (TZ 3) Einschließlich der Gemeinden administrierten im Jahr 2007 mehr als 280 Stellen Pflegegeld. (TZ 4)

Die Aufteilung der Kompetenzen führte zu einem erheblichen Koordinationsaufwand (z.B. bei Kompetenzübergängen), zu unvollständigen Daten für die Steuerung (z.B. hinsichtlich der Anzahl der Pflegegeldbezieher) sowie zu Erschwernissen für die Pflegegeldwerber (z.B. bei der Suche nach der für sie zuständigen Stelle, durch zusätzliche Meldepflichten bei Wohnsitzwechsel zwischen den Bundesländern oder durch eine längere Verfahrensdauer). (TZ 5, 6)

### Administration

Die unterschiedliche Gestaltung der internen Verwaltungsabläufe der vollziehenden Stellen (TZ 10) führte zu großen Unterschieden im Ressourceneinsatz und bei der Verfahrensdauer: So betreute ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter je nach Entscheidungsträger zwischen 234 und 1.386 Pflegegeldbezieher. (TZ 8) Die Verfahrensdauer lag zwischen 40 Tagen (Österreichische Post Aktiengesellschaft) und 137 Tagen (Wien). Die größte Pflegegeld auszahlende Stelle, die Pensionsversicherungsanstalt, benötigte im Durchschnitt 58 Tage. In der Pensionsversicherung und bei den sonstigen Rechtsträgern lag der Anteil der seit mindestens drei Monaten unerledigten Pflegegeldanträge per 31. Jänner 2009 unter 8 %. Hingegen waren in Wien 70 % der Pflegegeldanträge seit mehr als drei Monaten unerledigt. (TZ 9)

Die Pflegegeldbezieher wurden hinsichtlich des Auszahlungszeitpunkts des Pflegegeldes und der Rückforderung von Übergenüssen unterschiedlich behandelt. Die Bescheidbegründungen waren unterschiedlich aussagekräftig bzw. nicht immer nachvollziehbar. (TZ 11, 13, 14)

Die Administration der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften bei Heimaufenthalten von Pflegegeldbeziehern war komplex, intransparent und teilweise fehlerhaft. (TZ 12) Die Ermittlung des akausalen Anteils in der Unfallversicherung war aufwendig. (TZ 7) Der Pflegegeldersatz durch den Bund führte bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft zu einer Ungleichbehandlung der Unternehmen im Vergleich mit privaten Dienstgebern. (TZ 16)

### Ärztliche Gutachten

Fast ein Drittel der Ärzte, die Pflegegeldbegutachtungen durchführten, erstellten weniger als zehn Gutachten im Jahr. Rund 220 Gutachter waren für mehr als einen Entscheidungsträger tätig; sie erstellten rd. 37 % aller Gutachten. Eine zentrale Koordination der Aufträge (etwa im Hinblick auf eine optimierte regionale Zuteilung der Hausbesuche) erfolgte nicht. (TZ 17)

Die Qualität der Gutachten war im Hinblick darauf, dass sie zum Teil von den behandelnden Hausärzten und ohne Hausbesuch erstellt wurden, aufgrund der Vielzahl der verwendeten Formulare, der Unterschiede hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben an die Ärzte und deren Einschulungen sowie der Oberbegutachtung uneinheitlich und teilweise sogar mangelhaft. (TZ 18)

Die Honorare für Gutachten waren sehr unterschiedlich und betragen für externe Ärzte – ohne Berücksichtigung von Zuschlägen – zwischen rd. 40 EUR und 91 EUR. Es gab Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Wegstrecken sowie Doppelverrechnungen von ärztlichen Leistungen an die Pflegegeld auszahlenden Stellen und die Krankenversicherungen. (TZ 19) Amtshilfe wurde nicht immer unentgeltlich geleistet. (TZ 20)

## Kurzfassung

### Auswirkungen des Pflegegeldes

Pensionsbezieher aus Berufsgruppen mit hohen körperlichen Belastungen bzw. Ausgleichszulagenempfänger bezogen häufiger Pflegegeld. Es bestanden erhebliche regionale Unterschiede: Der Anteil der Pflegegeldbezieher an der Bevölkerung lag in Kärnten rd. 20 % über dem Bundesschnitt, in Vorarlberg rd. 27 % darunter. Die Auszahlung pro Pflegegeldbezieher war in Wien mit 4.730 EUR/Jahr am niedrigsten, in Vorarlberg mit 5.847 EUR/Jahr am höchsten. Ein wirkungsorientiertes Controlling der Einstufungspraxis erfolgte nicht. (TZ 21)

Eine vom Einkommen des Pflegegeldbeziehers unabhängige Wahlfreiheit zwischen ambulanter und stationärer Betreuung besteht nicht. Es existiert keine umfassende Absicherung gegen das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit. Mit der Gewährung des Pflegegeldes ist nicht sichergestellt, dass die notwendigen Pflegeleistungen angeboten werden, leistbar sind bzw. auch tatsächlich qualitativ hochwertig erbracht werden. (TZ 15, 22)

Angesichts der demographischen Entwicklung sind zur Sicherstellung einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich. (TZ 23)

### Kenndaten zum Vollzug des Pflegegeldes

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Bundespflegegeldgesetz, BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F. Burgenländisches Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 58/1993 i.d.g.F. Kärntner Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 76/1993 i.d.g.F. NÖ Pflegegeldgesetz 1993, LGBl. 9220 i.d.g.F. Oö. Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 64/1993 i.d.g.F. Salzburger Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 99/1993 i.d.g.F. Steiermärkisches Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 80/1993 i.d.g.F. Tiroler Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 8/1997 i.d.g.F. Vorarlberger Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 38/1993 i.d.g.F. Wiener Pflegegeldgesetz, LGBl. Nr. 42/1993 i.d.g.F.
-------------------------	---

	Pflegegeld- bezieher	vollziehende Stellen <sup>1)</sup>	Bearbeiter <sup>1)2)</sup>	Pflegegeld- aufwand <sup>1)</sup>
<b>Bundespflegegeld – Träger<sup>3)</sup></b>		Anzahl		in Mill. EUR
Pensionsversicherungsanstalt	250.250	9	256,00	1.147,40
Sozialversicherungsanstalt der Bauern <sup>4)</sup>	37.853	8	43,32	185,31
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft	22.849	9	38,20	115,78
Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau <sup>4)</sup>	7.767	1	9,41	37,77
Allgemeine Unfall- versicherungsanstalt	1.262	4	8,80	1,05 <sup>5)</sup>
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter – Pensionservice	9.717	1	39,24	45,74
ÖBB-Dienstleistungs- Gesellschaft mbH	9.534	1	7,59	49,30
Österreichische Post Aktiengesellschaft	5.264	6	8,90	27,57
Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen	1.734	8	7,40	9,41
Telekom Austria Aktiengesellschaft	112	1	0,40	0,50
Österreichische Postbus Aktiengesellschaft <sup>6)</sup>	11	1	–	0,05

1) jeweils zum 31. Dezember 2007

2) in Vollzeitäquivalenten

3) weiters noch Versicherungsanstalt des Notariats, Präsident des Verfassungsgerichtshofes

4) ohne Unfallversicherung

5) einschließlich Pflegegeld aufgrund akausaler Behinderung

6) wird bei der Österreichischen Post Aktiengesellschaft vollzogen

Fortsetzung:		Kenndaten zum Vollzug des Pflegegeldes		
Länder <sup>3)</sup>	Pflegegeld- bezieher	vollziehende Stellen <sup>1)</sup> Anzahl	Bearbeiter <sup>1)2)</sup>	Pflegegeld- aufwand <sup>1)</sup> in Mill. EUR
Burgenland	1.939	1	5,40	11,61
Kärnten	5.155	1	8,00	23,92
Niederösterreich <sup>4)</sup>	12.344	28	20,75	63,72
Oberösterreich <sup>5)6)</sup>	9.963	3	7,19	50,65 <sup>7)</sup>
Salzburg <sup>4)</sup>	3.719	1	3,81	18,33
Steiermark <sup>4)</sup>	10.986	3	9,15	62,76
Tirol	4.800	1	6,07	24,79
Vorarlberg <sup>4)</sup>	2.131	6	2,43	11,87
Wien	13.643	3	15,77	57,84

1) jeweils zum 31. Dezember 2007  
2) in Vollzeitäquivalenten  
3) gewähren Bundespflegegeld für pensionierte Landeslehrer und Opferfürsorgerentenbezieher sowie Landespflegegeld für Landes- und Gemeindebeamte sowie für Personen ohne Pensionsbezug  
4) Gemeinden vollziehen Pflegegeld für pensionierte Gemeindebeamte selbst  
5) vollziehende Stellen und Vollzeitäquivalente ohne Bezirksverwaltungsbehörden  
6) einschließlich Landesschulrat Oberösterreich als Rechtsträger  
7) einschließlich Pflegegeldaufwand für Gemeindeärzte, ehemaliger Sozialversicherungsfonds, Gemeindebeamte und Landwirtschaftslehrer

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2008 bis Februar 2009 bei insgesamt 21 Rechtsträgern die Administration des Pflegegeldes im Jahr 2007. Der RH hatte zuvor bereits mehrere Gebarungsüberprüfungen betreffend den Vollzug des Pflegegeldes durchgeführt und darüber die folgenden Berichte vorgelegt:

- Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (Reihe Bund 2007/12),
- Bundespensionsamt: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (Reihe Bund 2008/7),
- Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes sowie Schnittstellenmanagement zum Fonds Soziales Wien (Reihen Wien 2008/5 und Bund 2008/10),





- Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (Reihe Bund 2009/4),
- ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (Reihe Bund 2009/4) und
- Pensionsversicherungsanstalt: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (Reihe Bund 2009/9).

Ziel der Querschnittsprüfung war die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen über die Gewährung des Pflegegeldes. Besondere Schwerpunkte lagen dabei auf den Folgen der Aufteilung des Pflegegeldvollzugs auf die Vielzahl von Entscheidungsträgern, auf der Gewinnung von Vergleichskennzahlen und auf der Überprüfung der Erreichung der Ziele der Pflegegeldgesetze.

Im Zuge dieser Querschnittsprüfung überprüfte der RH folgende Stellen:

- Die mit der Auszahlung des Pflegegeldes betrauten Sozialversicherungsträger: Pensionsversicherungsanstalt (PVA), Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB), Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA), Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) sowie Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA);
- die neun Bundesländer, das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt) und den Landesschulrat von Oberösterreich;
- die Unternehmen, die Pflegegeld auszahlen: die Österreichische Post Aktiengesellschaft, die Österreichische Postbus Aktiengesellschaft, die Telekom Austria Aktiengesellschaft und die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH (ÖBB-DLG).

Zu dem im Mai 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen zwischen Juli und September 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2009.

## Einleitung

**2.1** Pflegegeld ist eine pauschalierte Geldleistung für Personen, die für mehr als sechs Monate Pflege benötigen. Unabhängig von der Art der zugrunde liegenden Krankheit sowie dem Einkommen gilt das Pflegegeld einen Teil der pflegebedingten Mehraufwendungen ab und wird in sieben Stufen gewährt.

Pflegestufen	Anteil der Pflegegeldbezieher	monatlicher Pflegebedarf	Pflegegeld pro Monat <sup>1)</sup>
	in %	in Stunden	in EUR
1	22	über 50	154,20
2	33	über 75	284,30
3	17	über 120	442,90
4	15	über 160	664,30
5	8	über 180	902,30
6	3	über 180	1.242,00
7	2	über 180	1.655,80

<sup>1)</sup> gemäß BGBl. I Nr. 128/2008 ab 1. Jänner 2009

Die Abgrenzung der Stufen 1 bis 4 richtet sich nach dem in Stunden ausgedrückten Pflegebedarf des Antragstellers. Dieser Pflegebedarf wird nicht nach den tatsächlichen Umständen erhoben, sondern aufgrund von Richt-, Mindest- und Pauschalwerten bestimmt.

Für die Stufe 5 ist ein „außergewöhnlicher Pflegebedarf“ notwendig. Stufe 6 ist zu gewähren, wenn die dauernde Anwesenheit einer Pflegeperson während des Tages und der Nacht erforderlich ist. Stufe 7 setzt voraus, dass keine zielgerichteten Bewegungen der vier Extremitäten mit funktioneller Umsetzung möglich sind oder ein gleich zu achtender Zustand vorliegt.

Ein Nachweis der Verwendung des Pflegegeldes für den Zukauf von Pflegeleistungen muss nicht erbracht werden.

**2.2** Der RH wies darauf hin, dass mehr als die Hälfte der Pflegegeldbezieher (55 %) in Stufe 1 und 2 eingestuft war; ihr Anteil am Pflegegeldaufwand betrug 29 %. Insgesamt betrug der Pflegegeldaufwand im Jahr 2007 für rd. 412.000 Pflegegeldbezieher rd. 2 Mrd. EUR. Mit der Administration des Pflegegeldes waren rd. 500 Vollzeitäquivalente befasst; rd. 1.150 Ärzte erstellten Pflegegeldgutachten.

## Strukturelle Zersplitterung

### Rechtsgrundlagen

**3.1** (1) Eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine einheitliche Pflegegeldregelung fehlt. Es werden ein Bundes- und neun Landespflegegeldgesetze sowie jeweils eine Einstufungsverordnung parallel geführt.

(2) Obwohl das Bundes- und die Landespflegegeldgesetze aufgrund einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG<sup>1)</sup> gleiche Grundsätze und Ziele verfolgen sollen, bestanden wesentliche Unterschiede. Beispielsweise

- wurde in Kärnten in den Jahren 2003 und 2004 ein höheres Pflegegeld ausbezahlt,
- führte die Steiermark im Jahr 2007 eine begünstigte Regelung für die Einstufung von Kindern ein; ab 2009 ist in Oberösterreich für Kinder eine begünstigte Regelung vorgesehen und
- war in Vorarlberg bis Ende 2008 für Personen, bei denen Selbstgefährdung vorliegt, ein Stundenzuschlag für die Beaufsichtigung vorgesehen.

<sup>1)</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen samt Anlagen, BGBl. Nr. 866/1993

(3) Für die Konkretisierung der Einstufungsregeln existierten ergänzende Vorschriften, die aber nur für die jeweils unterzeichnenden Rechtsträger verbindlich waren.<sup>2)</sup> Für die übrigen Rechtsträger und im Rechtsschutzverfahren vor den Gerichten galten sie jedoch nicht.

<sup>2)</sup> z.B. gilt das Konsensuspapier nicht für die Länder und das Konsensuspapier für Kinder nicht für die Sozialversicherungsträger

(4) Die Vielzahl der Rechtsgrundlagen führte in Kärnten, in der Steiermark und in Vorarlberg zu Verweisen auf nicht zutreffende gesetzliche Bestimmungen.

**3.2** Der RH empfahl dem BMA SK und den Ländern, eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Gewährung des Pflegegeldes zu schaffen, in der auch die konkretisierenden Regeln zur Einstufung enthalten sind. Dadurch wären für alle Entscheidungsträger und die Gerichte dieselben Kriterien maßgeblich.

## Strukturelle Zersplitterung

### 3.3 Die Kärntner Landesregierung stellte in ihrer Stellungnahme eine legislative Bereinigung der Fehlverweise in Aussicht.

*Die Steiermärkische Landesregierung, die BVA und die VAEB befürworteten die Schaffung einheitlicher Rechtsgrundlagen, die laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats nur durch ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern geschaffen werden könnten.*

*Die Vorarlberger Landesregierung hielt ein einheitliches Bundesgesetz für nicht erforderlich; gleiche Einstufungskriterien könnten auch durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erreicht werden. Bezüglich der Einstufungsregelungen wäre eine Ergänzung der bestehenden Vereinbarung denkbar. Der fehlerhafte Verweis im Formular sei geändert worden.*

*Laut Stellungnahme des BMASK sei die Übernahme der Personenkreise im Vollzugsbereich der Länder in die Bundeskompetenz im Rahmen der Landessozialreferentenkonferenz im Juni 2009 einhellig abgelehnt worden.*

## Vollzug

### 4.1 (1) Die Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 erfolgte auf Basis bestehender Organisationsstrukturen der Verwaltung. So wird für Pensionisten Pflegegeld als Annexleistung zur jeweiligen Pension gewährt, für Personen ohne Pensionsbezug jedoch nach dem Wohnsitz als Leistung der Länder.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Darüber hinaus bestehen für bestimmte Personengruppen (z.B. Bezieher verschiedener Renten, Beihilfen oder Ausgleichszahlungen) Sonderregelungen.

Das Bundespflegegeldgesetz (BPGG) ordnete die Administration des Pflegegeldes im Jahr 2007 25 Rechtsträgern, seit 1. Jänner 2009 23 Rechtsträgern, zu. Die Anzahl der bescheiderlassenden Stellen war noch erheblich größer:

- Die PVA, die SVB, die SVA, die AUVA und das Bundessozialamt hatten Landesstellen bzw. Regionalbüros eingerichtet, die Bescheide erließen.
- Bei der Österreichischen Post Aktiengesellschaft war die Administration durch das Poststrukturgesetz auf sechs voneinander getrennte regionale Personalämter aufgeteilt.



Strukturelle Zersplitterung

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

Die Aufsicht oblag überwiegend dem BMASK, für die ÖBB-DLG, die Österreichische Post Aktiengesellschaft, die Österreichische Postbus Aktiengesellschaft, die Telekom Austria Aktiengesellschaft und das BVA-Pensionservice jedoch auch dem BMF.

(2) Die Länder haben die Bestimmungen sowohl des Bundes- als auch ihres jeweiligen Landespflegegeldgesetzes zu vollziehen:

- Im Burgenland, in Kärnten und in Tirol war die gesamte Vollziehung jeweils in einer einzigen Organisationseinheit im Amt der Landesregierung zentralisiert.
- In Salzburg wurde Pflegegeld für pensionierte Gemeindebeamte von den jeweiligen Gemeinden administriert, wobei über ihre exakte Zahl in der Landesregierung keine Informationen vorlagen. Für alle übrigen Personengruppen war eine einzige Organisationseinheit im Amt der Landesregierung zuständig.
- In Wien war die Administration des Pflegegeldes für Landeslehrer, Landes- bzw. Gemeindebedienstete, Personen ohne Pensionsbezug und pensionierte Beamte der Wiener Stadtwerke jeweils auf eine eigene Organisationseinheit aufgeteilt.
- In der Steiermark waren mehrere Organisationseinheiten im Amt der Landesregierung und zusätzlich die jeweiligen Gemeinden für ihre pensionierten Gemeindebeamten zuständig. 68 Gemeinden gewährten Pflegegeld für 151 Personen.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> ohne Magistrat Graz; In die Auszahlung des Pflegegeldes waren weiters die Landes-Hypothekenbank Steiermark Aktiengesellschaft und die Steirischen Landesforstgärten einbezogen.

- In Oberösterreich<sup>2)</sup> bereitete die Abteilung Personal des Amtes der Landesregierung die Bescheide für pensionierte Gemeindebeamte (außer Linz, Wels und Steyr), für pensionierte Gemeindeärzte und für Gemeindetierärzte vor. Die Erlassung der Bescheide erfolgte für pensionierte Gemeindebeamte durch den jeweiligen Gemeindevorstand bzw. Stadtrat, für die pensionierten Gemeindeärzte durch den jeweiligen Gemeinderat bzw. Sanitätsausschuss. Insgesamt waren rd. 115 Gemeinden für 166 Pflegegeldbezieher tätig.<sup>3)</sup>

<sup>2)</sup> Die Abteilung Personal in Oberösterreich vollzog das Pflegegeld auch für Bezieher von Provisionen des ehemaligen Sozialversicherungsfonds.

<sup>3)</sup> Nur 25 davon hatten mehr als einen Pflegegeldbezieher; keine Gemeinde hatte mehr als zehn Pflegegeldbezieher.

## Strukturelle Zersplitterung

Die Anweisung des Pflegegeldes führte das Amt der Landesregierung nach Vorlage der Bescheidabschriften durch. Darüber hinaus war in Oberösterreich der Landesschulrat im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern als eigener Rechtsträger gemäß BPGG eingerichtet. Personen ohne Pensionsbezug wurden von der Abteilung Soziales, Landesbeamte von der Abteilung Personal betreut.

- In Vorarlberg waren vier Bezirkshauptmannschaften mit der Vollziehung des Pflegegeldes für Personen ohne Pensionsbezug betraut; die Aufsicht oblag der Sozialabteilung des Landes. Landeslehrer und Landesbeamte wurden von der jeweiligen Fachabteilung im Amt der Landesregierung betreut. Für pensionierte Gemeindebeamte waren die jeweiligen Gemeinden zur Gänze zuständig; der Landesregierung lagen keine Informationen darüber vor.
- In Niederösterreich war für Landeslehrer bzw. Landesbeamte die jeweilige Fachabteilung im Amt der Landesregierung zuständig. Personen ohne Pensionsbezug wurden von 21 Bezirkshauptmannschaften bzw. vier Magistraten in den Städten mit eigenem Statut betreut; die Koordination oblag der Sozialabteilung des Landes. Für die pensionierten Gemeindebeamten waren grundsätzlich die Gemeinden selbst zuständig. Von den derzeit 573 Gemeinden gehörten 384 dem Gemeindepensionsverband an, dem auch die Pflegegeldadministration oblag.

Die 21 Bezirkshauptmannschaften und vier Magistrate in Niederösterreich vollzogen das NÖ Pflegegeldgesetz 1993 nicht einheitlich. So verlangte bspw. rund die Hälfte der Stellen vom Pflegegeldwerber einen zusätzlichen medizinischen Befund bei der Antragstellung. Unterschiede gab es auch bei der Befristung des Pflegegeldes, bei der Versendung der Bescheide und bei der Auszahlung des Pflegegeldes bei der stationären bzw. teilstationären Unterbringung. Das Amt der Landesregierung (Abteilung Soziales) sagte Klarstellungen mittels Erlass zu.

Einschließlich der Gemeinden erließen somit im Jahr 2007 mehr als 280 Stellen Pflegegeldbescheide; in drei Ländern (Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg) war die exakte Anzahl der vollziehenden Stellen auf Gemeindeebene unbekannt.

(3) Wie die folgende Abbildung zeigt, waren mit Ausnahme von PVA, SVB und SVA alle Entscheidungsträger für weniger als 15.000, oft sogar für weniger als 1.000 Pflegegeldbezieher zuständig:

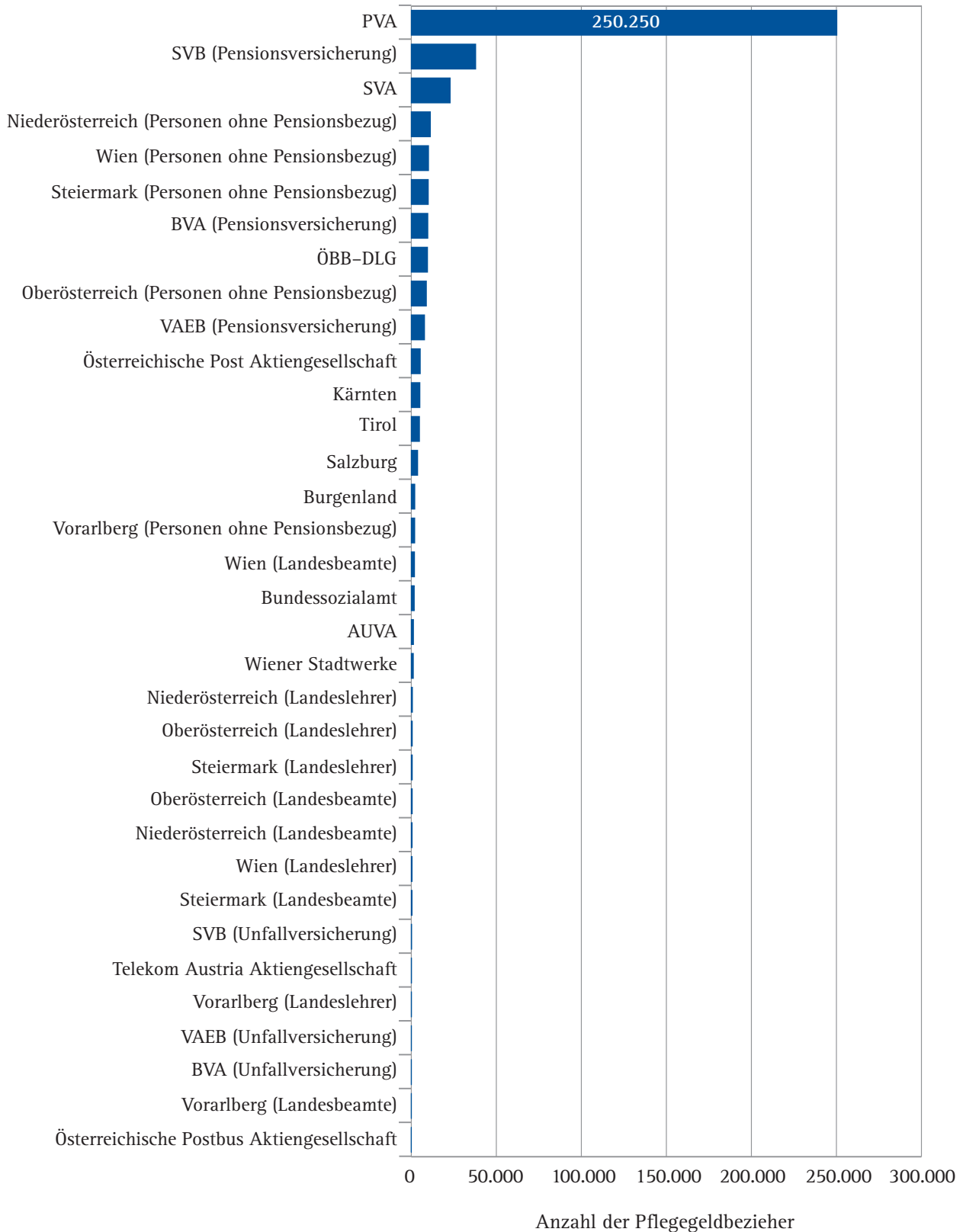


Strukturelle Zersplitterung

BMA SK

Vollzug des Pflegegeldes

## Entscheidungsträger



## Strukturelle Zersplitterung

- 4.2** Nach Ansicht des RH war die Aufteilung der Vollziehung auf so viele unterschiedliche Organisationseinheiten, die überwiegend für wenige Pflegegeldbezieher zuständig sind, einer einheitlichen und kostengünstigen Vollziehung nicht dienlich. Ebenso war die Trennung der Aufsicht zwischen BMASK und BMF nicht zweckmäßig.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> vgl. die Berichte des RH betreffend den Vollzug des BPGG beim Bundesspensionsamt (Reihe Bund 2008/7 S. 16 TZ 4 und S. 19 TZ 6) sowie bei der ÖBB-DLG (Reihe Bund 2009/4 S. 106 TZ 8)

Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern, eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher die Anzahl der Entscheidungsträger und der bescheiderlassenden Stellen deutlich verringert wird. Nach Ansicht des RH sollte mit einem Rechtsträger, der in jedem Bundesland eine Landesstelle unterhält, das Auslangen gefunden werden. Das würde eine einfachere und einheitlichere Vollziehung bewirken.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sollte die Aufsicht beim BMASK konzentriert werden.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei die derzeitige Aufgabenverteilung im Magistrat zweckmäßig.*

*Die Tiroler Landesregierung sah in der Reduktion auf eine Stelle pro Bundesland ohne strukturelle Änderungen keinen Vorteil; jedenfalls müsste auch die Finanzierung des Landespflegegeldes entsprechend angepasst werden. Bei unveränderter Sach- und Rechtslage komme eine Trennung zwischen kostentragender und entscheidender Stelle nicht in Frage.*

*Die Steiermärkische Landesregierung befürwortete in ihrer Stellungnahme die Konzentration der Pflegegeldangelegenheiten auf einen bundesweiten Träger mit Landesstellen in jedem Bundesland; zumindest die Konzentration auf eine Abteilung im Amt der Steiermärkischen Landesregierung sei sinnvoll.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung hatte keine Bedenken gegen eine Konzentration der Zuständigkeit für das Bundespflegegeld bei einem einzigen Sozialversicherungsträger (PVA). Für den Landesbereich sah sie entsprechende legislative Überlegungen erst nach entsprechenden Schritten des Bundesgesetzgebers als sinnvoll an. Unabhängig davon würden Überlegungen zur Konzentration der bescheiderlassenden Stellen innerhalb des Amtes der Landesregierung forciert.*





Strukturelle Zersplitterung

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

*Laut den weiteren Stellungnahmen seien folgende Maßnahmen getroffen bzw. in Aussicht genommen worden:*

- Mit Beschluss vom 24. Juni 2009 habe der Salzburger Landtag der Salzburger Landesregierung die Zuständigkeit für alle Angelegenheiten des Salzburger Pflegegeldgesetzes übertragen.*
- In Vorarlberg sei seit 1. Juli 2009 im Rahmen eines Pilotversuchs die Bezirkshauptmannschaft Bregenz in Pflegegeldangelegenheiten auch für die Bezirkshauptmannschaft Dornbirn zuständig. Eine Evaluierung sei nach einem Jahr vorgesehen.*
- In Niederösterreich würden zwar klarstellende Regelungen zur unterschiedlichen Vorgehensweise bei der Antragstellung, bei der Befristung, bei der Versendung der Bescheide und bei der Auszahlung des Pflegegeldes erfolgen, die Reduktion der Anzahl der Entscheidungsträger auf eine Landesstelle sei aber nicht beabsichtigt.*

*Laut Stellungnahme der PVA stoße die Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf einen einzigen Entscheidungsträger auf enge verfassungsrechtliche Grenzen. Außerdem würde derzeit weder sie noch ein anderer Versicherungsträger über die entsprechenden Ressourcen verfügen.*

*Das BMF wies darauf hin, dass ein Großteil des Pflegegeldes (80 %) und der Pflegegeldbezieher (84 %) von lediglich acht Stellen administriert werde.*

*Das BMASK merkte an, dass eine erste Verringerung der Anzahl der Entscheidungsträger durch Übertragung der Zuständigkeit des Präsidenten des Nationalrates sowie der Bundesregierung zur BVA bereits erfolgt sei. Bei Bündelung der Pflegegeldkompetenzen und Wegfall als Annexleistung wäre kein One-Stop-Prinzip mehr möglich. Durch Datenführung unterschiedlicher Stellen wäre mit negativen Auswirkungen zu rechnen. Eine schrittweise Umsetzung der Empfehlung zur Reduktion der Anzahl der Entscheidungsträger im Bereich des BPGG werde aber geprüft.*

*Der BMASK sprach sich außerdem dafür aus, das Weisungs- bzw. Aufsichtsrecht im BMASK zu konzentrieren. Allerdings sollten auch die entsprechenden finanziellen Mittel in den Voranschlag des BMASK transferiert werden.*

## Strukturelle Zersplitterung

### Konsequenzen der Zersplitterung

#### Erschwernisse für die Verwaltung und die Pflegebedürftigen

**5.1** (1) Die Vielzahl von Entscheidungsträgern verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil bei jedem Neuantrag eine Überprüfung von möglichen Doppelzahlungen mit anderen Entscheidungsträgern erforderlich war. Nach der Gewährung des Pflegegeldes musste eine teilweise aufwendige Abstimmung mit bereits früher gewährten sonstigen pflegebedingten Leistungen bei anderen Entscheidungsträgern erfolgen. Im Jahr 2007 mussten mindestens 1.800 Bescheide wegen Zuständigkeitswechsel erlassen werden; teilweise wurden dabei auch neue Begutachtungen durchgeführt. Durch Überschneidungen in der Auszahlung entstanden Rückforderungen zwischen den Entscheidungsträgern. Bei unterschiedlicher Einstufung konnte die Differenz auch nicht vom Pflegegeldbezieher rückgefordert werden.

(2) Auch für die Pflegebedürftigen entstanden durch die Zersplitterung Erschwernisse:

- Für den Pflegegeldwerber war häufig unklar, wo er seinen Antrag einbringen sollte. So musste die VAEB fast jeden zweiten bei ihr eingebrachten Antrag an die tatsächlich zuständige ÖBB-DLG weiterleiten.
- Zuständigkeitsfragen verlängerten auch die Verfahrensdauer: Wird ein Antrag auf Pflegegeld gleichzeitig mit einem Antrag auf Berufsunfähigkeitspension eingebracht, hängt die Zuständigkeit für die Gewährung des Pflegegeldes vom Ausgang des Pensionsverfahrens ab. Wird der Pensionsantrag abgelehnt, ist für die Bearbeitung des Pflegegeldantrags das jeweilige Bundesland nach dem Wohnsitz zuständig, das erst jetzt mit dem Verfahren beginnen kann.
- Für die Pflegegeldbezieher entstehen zusätzliche Meldepflichten, weil bei einem Wohnsitzwechsel eine ununterbrochene Auszahlung von Landespflegegeld nur bei unverzüglicher Bekanntgabe der Übersiedlung gesichert ist.

Bei unzureichenden Meldungen kam es in mehreren Fällen zu Rückforderungsansprüchen bis zu 10.000 EUR, auf die teilweise im Nachsichtsweg verzichtet wurde. In einem Fall wurde von der Kindesmutter wegen eines der Pflegegeld auszahlenden Stelle nicht angezeigten Wohnsitzwechsels das bereits ausbezahlte Pflegegeld zurückgefordert, obwohl das Kind ununterbrochen im selben Kinderheim (in Wien) lebte. Nur aufgrund einer Billigkeitsentscheidung des Oberlandesgerichts Wien wurde auf die Rückforderung verzichtet und durchgehend Pflegegeld gewährt.



Strukturelle Zersplitterung

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

- Teilweise wurden die Pflegegeldbezieher mit (ungerechtfertigten) Rückzahlungsansprüchen konfrontiert. So forderte z.B. das Land Vorarlberg in einem Fall nach einem Zuständigkeitswechsel zu viel an bereits ausbezahltem Pflegegeld vom Pflegegeldbezieher zurück; der nunmehr zuständige Träger gewährte nämlich nur eine niedrigere Pflegegeldstufe. Über Anregung des RH wurde die Rückforderung reduziert.

**5.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass die wegen der Vielzahl der Entscheidungsträger eintretenden Kompetenzübergänge nicht zu Nachteilen für die Pflegebedürftigen führen.

**5.3** Die Oberösterreichische Landesregierung bestätigte in ihrer Stellungnahme Probleme bei Kompetenzübergängen.

*Die Salzburger Landesregierung erklärte, sie trete zur Vermeidung von Härtefällen in Vorleistung und halte sich im Falle eines positiven Ausgangs des Pensionsverfahrens im Regresswege schadlos.*

*Die Vorarlberger Landesregierung wies darauf hin, dass sie nur mehr jene Ärzte beauftrage, die auch die Begutachtung in Bundespflegegeldangelegenheiten durchführen; daher sei bei Kompetenzübergängen eine gleiche Einstufung gewährleistet.*

*Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats würden in der im Land Wien eingerichteten Härtefallkommission auch jene Fälle behandelt, wo es aufgrund eines Zuständigkeitswechsels zu einem Übergenuss gekommen ist.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde aufgrund eines von ihr in der Landessozialreferentenkonferenz im Juni 2009 vorgelegten Vorschlags eine länderübergreifende Regelung angestrebt, um einen lückenlosen Pflegegeldbezug bei einem Wohnsitzwechsel zu ermöglichen.*

*Auch die SVB betonte in ihrer Stellungnahme, dass eine bundesweit einheitliche Qualität der Gutachten Nachteile für die Pflegebedürftigen bei Kompetenzübergängen vermeide.*

*Laut Stellungnahme der VAEB führe die Abtretung der Anträge an die ÖBB-DLG in der Praxis kaum zu Nachteilen für den Pflegebedürftigen, weil es einen täglichen Postverkehr gebe.*

## Strukturelle Zersplitterung

*Das BMASK bestätigte, dass die Länder nach Zuerkennung einer Pension für die geleisteten Pflegegeldzahlungen gegenüber dem Entscheidungsträger des Bundes für kongruente Zeiträume einen Ersatzanspruch haben. Unter Hinweis auf einen Erlass aus dem Jahr 2005, wonach bei Zuständigkeitswechsel vom Land zum Bund grundsätzlich die PflegegeldEinstufung zu übernehmen ist, sah das BMASK keinen Handlungsbedarf.*

### Unvollständige Datenlage

**6.1** (1) Die beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) eingerichtete Bundespflegegeld-Datenbank dient als zentrale Datenschnittstelle insbesondere zur Verwaltung des Ruhens des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalten, zur Administration der Ausgleichszahlungen in den Ländern, zur Meldung von Todesfällen und zur Vermeidung von Doppelzahlungen. Seit Mai 2008 wird in der Bundespflegegeld-Datenbank zur besseren Ermittlung des Verfahrensabschlusses auch das Bescheiddatum erfasst. Dadurch soll eine verbesserte Auswertung der Verfahrensdauer ermöglicht werden.

(2) Da die Länder im Gegensatz zum Bund gesetzlich nicht zur Übermittlung der Daten verpflichtet waren, erfolgte die Eingabe in die Datenbank unvollständig. Zum 31. Dezember 2007 waren in der Bundespflegegeld-Datenbank 392.895 der 411.976 an das BMASK gemeldeten Pflegegeldbezieher erfasst.

- Oberösterreich (rd. 10.000 Pflegegeldbezieher) gab als einziges Bundesland keine Personengruppe in die Bundespflegegeld-Datenbank ein. Dadurch konnte bspw. bei einem Krankenhausaufenthalt das Pflegegeld nur dann ruhend gestellt werden, wenn der Pflegegeldbezieher bzw. die Pflegeperson dies entsprechend meldeten; für Landes- und Gemeindebeamte erstatteten die jeweiligen Krankenfürsorgeeinrichtungen diese Meldungen.
- In Niederösterreich waren die Personengruppen der pensionierten Landeslehrer und Landesbeamten nicht in der Bundespflegegeld-Datenbank erfasst. Bei Personen ohne Pensionsbezug bestand eine Schnittstelle zur Bundespflegegeld-Datenbank. Die Meldung des Antrags- und Bescheiddatums erfolgte jedoch nicht korrekt. Für rd. 12.000 Pflegegeldbezieher des Landes Niederösterreich konnte daher keine Verfahrensdauer ermittelt werden.



Strukturelle Zersplitterung

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

- Das Land Wien gab die Daten nur für die Personen ohne Pensionsbezug und für die Landeslehrer in die Bundespflegegeld-Datenbank ein.
- Steiermark und Vorarlberg gaben zwar die Personen ohne Pensionsbezug ein, aber nicht die pensionierten Landeslehrer und Landesbeamten. Die Steiermark gab rd. 140 Fälle aus dem Jahr 2008 als unerledigt an, in der Bundespflegegeld-Datenbank waren aber 585 Fälle als unerledigt ausgewiesen.
- Die übrigen Bundesländer und Unternehmen übermittelten ihre Pflegegeldaten.

**6.2** Der RH vermerkte kritisch, dass die Verfahrensdauer aufgrund der unvollständigen bzw. fehlerhaften oder verspätet eingegebenen Daten nicht für alle Bundesländer bzw. Personengruppen ermittelt werden konnte.

Eine Datenbank, die statistische Auswertungen über alle Entscheidungsträger und daher ein verlässliches Gesamtbild über die Pflegegeldsituation in Österreich erlaubt, ist unverzichtbar, zumal damit auch das Ruhen des Pflegegeldes bei einer stationären Aufnahme effizienter administriert werden kann.

Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern (bspw. im Rahmen der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG) dafür zu sorgen, dass alle Entscheidungsträger zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank verpflichtet werden.

**6.3** *Die Niederösterreichische, die Steiermärkische und die Vorarlberger Landesregierung berichteten über die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen, die eine vollständige Dateneingabe sicherstellen sollen.*

*Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung plane sie mittelfristig, die Daten für Landeslehrer und Personen ohne Pensionsbezug in die Bundespflegegeld-Datenbank einzugeben; für Landes- und Gemeindebeamte sehe sie jedoch keinen Sinn darin.*

*Da die Krankenfürsorgeanstalt der Bediensteten der Stadt Wien und die Betriebskrankenkasse der Wiener Verkehrsbetriebe Anstaltspflege melden, lehnte das Land Wien eine Eingabe aller Personengruppen in die Bundespflegegeld-Datenbank wegen der damit verbundenen Kosten ab.*

## Strukturelle Zersplitterung

*Laut Stellungnahme des BMASK habe es in der Landessozialreferentenkonferenz im Juni 2009 die Länder, insbesondere Oberösterreich, auf die Notwendigkeit einer vollständigen und lückenlosen Datenspeicherung hingewiesen.*

### Zuständigkeit der Unfallversicherung

- 7.1** Träger der Unfallversicherung hatten im Gegensatz zu Trägern der Pensionsversicherung sämtliche Aufwendungen für Pflegegeld selbst zu tragen. Pflegebedürftige Personen mit einer 100 %igen Unfallrente erhielten daher Pflegegeld als Leistung der Unfallversicherung. Nur jener Anteil am Pflegebedarf, der nicht auf den Unfall zurückzuführen ist (akausaler Anteil), war vom Bund zu ersetzen und musste daher von den vier Unfallversicherungsträgern AUVA, SVB, VAEB und BVA gesondert ermittelt sowie herausgerechnet werden. Die sich daraus ergebende Pflegestufendifferenz und der zuordenbare Verwaltungsaufwand mussten buchhalterisch gesondert dargestellt sowie dem Bund in Rechnung gestellt werden.

Mit Stichtag 31. Dezember 2007 gab es insgesamt 1.560 Pflegegeldbezieher in der Unfallversicherung. Der gesamte akausale Anteil betrug rd. 2 % der Pflegegeldzahlungen in der Unfallversicherung (rd. 230.600 EUR), der dazugehörige Verwaltungsanteil betrug 0,5 % (rd. 3.900 EUR).

- 7.2** In Anbetracht der geringen Beträge hielt der RH die Ermittlung der Differenzbeträge im Einzelfall für unzumutbar. Er empfahl dem BMASK, eine Novellierung des BPGG anzustreben, mit welcher der akausale Anteil des Pflegegeldes in der Unfallversicherung pauschaliert wird.

- 7.3** Die VAEB stimmte der Empfehlung des RH zu.

*Laut Stellungnahme der BVA sei nur in wenigen Fällen ein akausaler Pflegebedarf festzustellen gewesen. Sie sehe daher keinen Änderungsbedarf.*

*Die SVB machte in ihrer Stellungnahme Einwände gegen eine Pauschalierung geltend, weil sich schon wenige vom Durchschnitt abweichende Fälle nachteilig für sie auswirken könnten.*



Strukturelle Zersplitterung

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

*Die AUVA wies darauf hin, dass allfällige Pauschalzahlungen wertgesichert werden müssten. Außerdem wäre bei einer Pauschalierung eine spätere Überprüfung des akausalen Anteils nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich.*

*Das BMASK wies darauf hin, dass nur eine marginale Anzahl von Fällen einen akausalen Pflegebedarf aufweise. Da dessen getrennte Erfassung keine Probleme im Vollzug bereitet habe, seien Änderungen nicht beabsichtigt.*

- 7.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, zumal eine Pauschalierung bei einer geringen Anzahl von Fällen mit geringem Aufwand verbunden sein sollte.

## Administration

### Ressourceneinsatz

- 8.1** (1) Einheitliche Vorschriften über die Berechnung des Verwaltungsaufwands existierten nur für die Sozialversicherungsträger, wobei selbst dort die entsprechenden Zeitaufzeichnungen für die Ermittlung der Personalkosten häufig nicht entsprechend geführt wurden.

Im Jahr 2007 lag der Anteil des Verwaltungsaufwands am ausbezahlten Pflegegeld zwischen 2,95 % (PVA) und 9,55 % (BVA-Pensions-service).

(2) Insgesamt waren rd. 500 Vollzeitäquivalente mit der Pflegegeldadministration befasst, davon rd. 360 im Bereich der Sozialversicherungsträger, rd. 80 im Bereich der Länder und rd. 60 bei sonstigen Entscheidungsträgern.

- Bei der PVA betreute ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter 978 Pflegegeldbezieher,
- bei den sonstigen bundesweiten Rechtsträgern lag die Betreuungsquote zwischen 234 (Bundessozialamt) und 1.256 Pflegegeldbezieher (ÖBB-DLG) je Mitarbeiter und
- bei den Ländern lag sie zwischen 359 (Burgenland) und 1.386 Pflegegeldbezieher (Oberösterreich) je Mitarbeiter.

## Administration

Aufgrund der zersplitterten Bearbeitung des Pflegegeldes, vor allem in den Ländern, waren viele vollziehende Stellen nur für wenige Pflegegeldbezieher zuständig. Häufig waren Mitarbeiter nur in geringem Ausmaß mit Pflegegeld befasst (z.B. in Niederösterreich 99 Bearbeiter, aber nur im Ausmaß von insgesamt rd. 21 Vollzeitäquivalenten).

Teilweise wurden auch außerhalb der bescheiderlassenden Organisationseinheiten Aufgaben übernommen: In Oberösterreich erhielt z.B. die Abteilung Soziales im Amt der Landesregierung bereits den fertigen Akt mit dem Pflegegeldgutachten zur Bescheiderstellung;<sup>1)</sup> bei Personen ohne Pensionsbezug konnte das Ruhen des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalt nur nach einer entsprechenden Meldung des Pflegegeldbeziehers bzw. der Pflegeperson vollzogen werden.

<sup>1)</sup> Die Anträge wurden beim Wohnsitzgemeindeamt eingebracht; die Gutachten wurden durch die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde erstellt.

- 8.2** Der RH stellte kritisch fest, dass außerhalb der Sozialversicherungsträger keine einheitlichen Vorschriften für die Erfassung des Verwaltungsaufwands bestanden.

Weiters wies der RH im Zusammenhang mit der Zersplitterung der Pflegegeldadministration auf die große Bandbreite beim Ressourceneinsatz hin. Nach Ansicht des RH resultierten Effizienzunterschiede einerseits aus der Größe der vollziehenden Stellen und andererseits aus der Ablauforganisation sowie IT-Unterstützung (wie z.B. bei der Berechnung des Ruhens des Pflegegeldes bei einem Krankenhausaufenthalt).

Der RH erinnerte daran, dass nach den erläuternden Bemerkungen zum BPGG die Verwaltungsaufwendungen zwischen 2 % und 2,5 % der ausbezahlten Pflegegelder betragen sollten. Die Ruhendstellung des Pflegegeldes verursachte damals allerdings erheblich weniger Verwaltungsaufwand; Ruhen trat nämlich bei einem Krankenhausaufenthalt erst ab der fünften Woche ein, nunmehr bereits ab dem Folgetag der Aufnahme.

Der RH empfahl daher dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass Transparenz über die Verwaltungskosten und das eingesetzte Personal hergestellt sowie Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz getroffen werden.



**8.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung werde das Land der Empfehlung des RH nachkommen.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung betonte, dass die Einstufung von Kindern viel aufwendiger sei und großteils in die Zuständigkeit der Länder falle.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung setze sie ihr Personal ressourcenschonend ein; der entstehende Verwaltungsaufwand sei gerechtfertigt.*

*Die Salzburger Landesregierung wies darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand im Bedarfsfall erfasst werden könne und laufend Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz getroffen würden.*

*Das Bundessozialamt erklärte seinen vergleichsweise hohen Ressourceneinsatz mit seiner Zielsetzung, als zentrale Anlaufstelle bei Fragen und Problemen hinsichtlich des Pflegegeldes aufzutreten.*

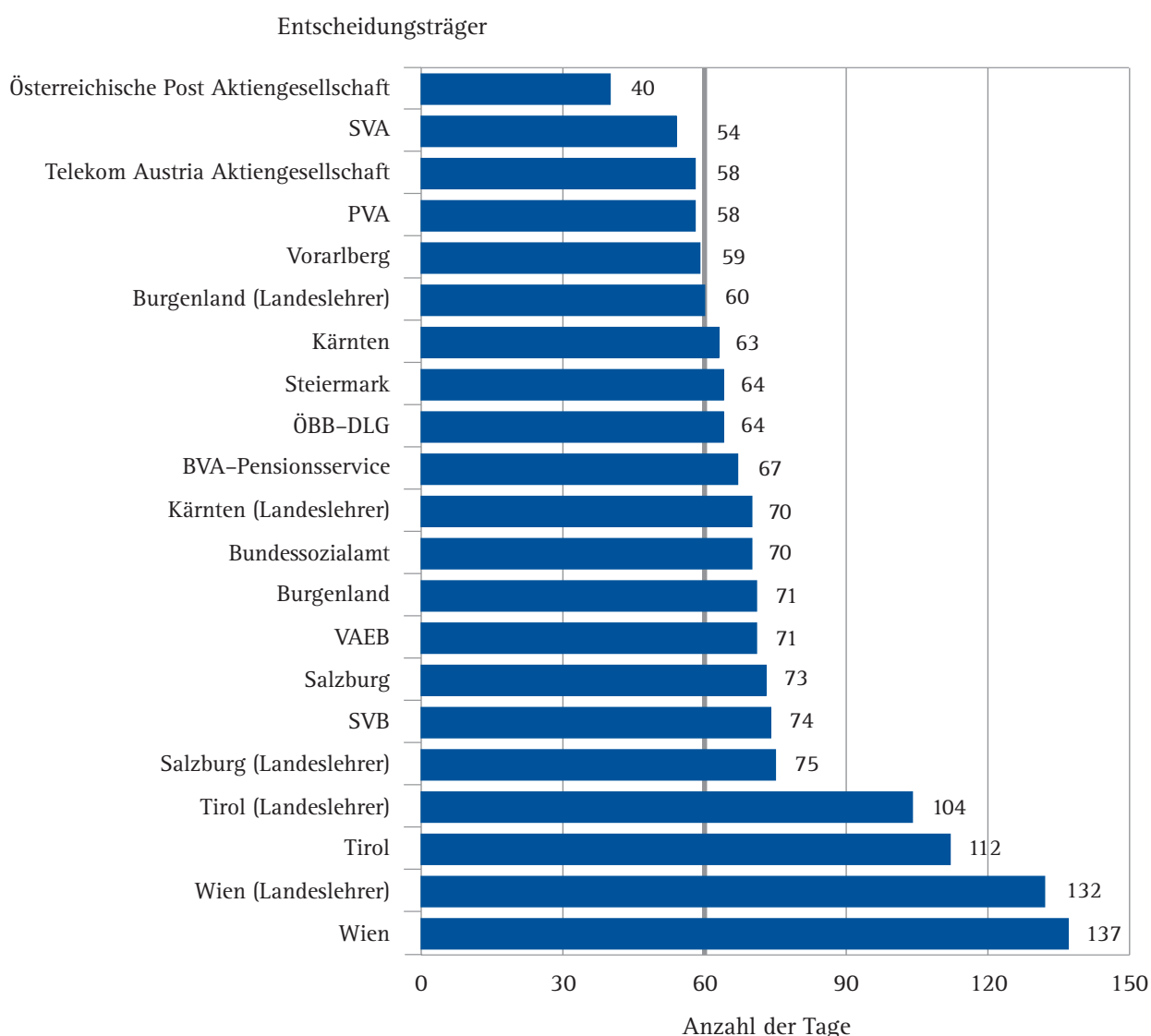
*Die BVA wies darauf hin, dass im Verwaltungskostenanteil für 2007 (in Höhe von 9,55 %) auch Einmalkosten der Zusammenführung mit dem Bundespensionsamt enthalten seien. Obwohl es auch noch im Jahr 2008 solche Einmalkosten gegeben habe, sei der Anteil auf 7 % gesunken. Außerdem wies sie auf die mangelnde IT-Unterstützung hin, die einen höheren Personaleinsatz verursache.*

*Das BMASK hielt fest, dass für seinen Zuständigkeitsbereich (Sozialversicherungsträger) Vorschriften für die Berechnung des Verwaltungsaufwands gelten würden. Angesichts der auch hier festzustellenden Schwankungsbreite führe es mit dem Hauptverband Gespräche über eine Pauschalierung des Verwaltungsaufwands.*

## Administration

### Verfahrensdauer

**9.1** (1) Der RH erhob durch Abfrage aus der Bundespflegegeld-Datenbank die durchschnittliche Verfahrensdauer für alle überprüften Entscheidungsträger. Für Niederösterreich und Oberösterreich sowie für einige Gruppen von Pflegegeldbeziehern im Länderbereich konnte die Verfahrensdauer aus der Bundespflegegeld-Datenbank nicht ermittelt werden, weil die entsprechenden Daten nicht eingegeben wurden.



Quelle: Bundespflegegeld-Datenbank des Hauptverbands, Abfrage vom 16. März 2009

Die Verfahrensdauer lag zwischen 40 Tagen (Österreichische Post Aktiengesellschaft) und 137 Tagen (Wien). Die größte Pflegegeld auszahlende Stelle, die PVA, benötigte im Durchschnitt 58 Tage. In Tirol dauerten die Pflegegeldverfahren im Durchschnitt fast vier Monate, in Wien fast fünf Monate.

(2) Der RH hatte bereits mehrfach den hohen Anteil der länger als 90 Tage dauernden Verfahren beanstandet. Er ermittelte daher den Anteil jener Verfahren, die per 31. Jänner 2009 seit mindestens drei Monaten unerledigt waren. In der Pensionsversicherung und bei den sonstigen Rechtsträgern lag der Anteil der unerledigten Pflegegeldanträge unter 8 %. Hingegen waren in Wien 70 % der Pflegegeldanträge seit mehr als drei Monaten unerledigt.

(3) Einige Rechtsträger führten keine Aufzeichnungen über die Verfahrensdauer. Außer der Erledigungsfrist von sechs Monaten nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz setzten einige Pflegegeld auszahlende Stellen weder der Administration noch den begutachtenden Ärzten interne Fristen.

(4) Bei der Gewährung von Parteiengehör, bei der Delegation von Entscheidungsbefugnissen und bei der IT-Unterstützung der Pflegegeldbearbeitung bestanden große Unterschiede zwischen den Entscheidungsträgern.

- 9.2** Nach Ansicht des RH bestand noch großes Potenzial für eine Beschleunigung der Verfahren, das bspw. durch Setzung von Fristen für die Administration und die Gutachter genützt werden sollte.

Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern, durch ein ausreichendes Controlling dafür zu sorgen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht mehr als 60 Tage beträgt und mindestens 80 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt werden.

- 9.3** *Die AUVA wies darauf hin, dass bei schweren Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten, welche die Vollrente und damit die Pflegebedürftigkeit begründen, lange Spitals- und Rehabilitationsaufenthalte erforderlich seien. In diesen Fällen könnten daher Neuanträge auf Pflegegeld nicht innerhalb von 60 bzw. 90 Tagen erledigt werden. Für Erhöhungsanträge habe sie jedoch durch Dienstanweisung eine raschere Erledigung veranlasst.*

**Administration**

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung habe sie die Bezirksverwaltungsbehörden angewiesen, die Vorgaben des RH umzusetzen.*

*Die Tiroler Landesregierung verwies darauf, dass sich die Verfahrensdauer durch organisatorische und personelle Umstrukturierungen bereits wesentlich verkürzt habe. Im Mai 2009 sei sie bereits bei 78 Tagen gelegen.*

*Laut den Stellungnahmen der Salzburger und der Vorarlberger Landesregierung hätten sie bereits Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren ergriffen; in Vorarlberg seien ärztliche Gutachten innerhalb von vier Wochen zu erstellen.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung wies darauf hin, dass Pflegegeldgewährungen an Gemeindebeamte bzw. an deren Hinterbliebene aufgrund des umständlichen Verfahrens und des notwendigen Beschlusses im Gemeindevorstand bzw. Stadtrat nur in den seltensten Fällen innerhalb der vom RH empfohlenen Fristen erfolgen könnten. Das gelte auch für die Gewährung von Pflegegeld an Pensionsbezieher nach den Bestimmungen des Oö. Gemeindesanitätsdienstgesetzes 2006.*

*Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats habe durch Erweiterung des Gutachterpools eine Steigerung der erledigten Fälle pro Monat erreicht und die Verfahrensdauer verkürzt werden können.*

*Die VAEB berichtete, sie habe im Auftrag des Hauptverbands in Zusammenarbeit mit den Pensionsversicherungsträgern ein Best-Practice-Modell für die Pflegegeldgewährung erarbeitet; die Stellungnahmen seien noch ausständig.*

*Das BMASK teilte die Ansicht des RH, dass die durchschnittliche Erledigungsdauer 60 Tage betragen sollte. Es wies darauf hin, dass nach den regelmäßig durchgeführten Überprüfungen im Bereich der Pensionsversicherung rd. 84 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt würden.*

- 9.4** Der RH hielt im Interesse der Pflegebedürftigen seine Empfehlung aufrecht, durch ein ausreichendes Controlling dafür zu sorgen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht mehr als 60 Tage beträgt und mindestens 80 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt werden.

Das Land Oberösterreich wies der RH darauf hin, dass es das Pflegegeldverfahren nach dem Beispiel anderer Länder auf eine Stelle im Amt der Landesregierung konzentrieren und dadurch eine Verfahrensbeschleunigung erzielen könnte.

## Ablauforganisation

### Grundlegende Unterschiede

**10.1** (1) Die internen Verwaltungsabläufe der vollziehenden Stellen waren unterschiedlich gestaltet. Seitens des Hauptverbands wurde im Oktober 2008 eine Ist-Erhebung der Prozesse zur Pflegegeldadministration der Pensionsversicherungsträger durchgeführt; für 2009 wurde das Ziel einer Optimierung der Verfahrensabläufe festgelegt.

(2) Während im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung ein einheitliches IT-System für Pflegegeld verwendet wurde, waren bei den übrigen Entscheidungsträgern jeweils eigene, unterschiedliche Programme im Einsatz. Daher mussten bei gesetzlichen Änderungen (z.B. bei einer Inflationsanpassung der Pflegegeldstufen) alle IT-Programme gesondert umgestellt werden.

**10.2** Nach Ansicht des RH erschwert die Verschiedenartigkeit der Geschäftsprozesse Verwaltungsvereinfachungen und die Vergleichbarkeit von Leistungskennzahlen (z.B. über den Ressourceneinsatz oder die Verfahrensdauer). Er wertete daher das Ziel einer Optimierung der Verfahrensabläufe im Bereich der Pensionsversicherung positiv.

Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der vollziehenden Stellen sind jedoch weitergehende Vereinheitlichungen nur bei einer Bereinigung der Struktur der vollziehenden Stellen möglich.

### Auszahlung des Pflegegeldes

**11.1** Mehr als 80 % der Pflegegeldbezieher bezogen das Pflegegeld im Nachhinein am Ende des Kalendermonats.

Nur die ÖBB-DLG, die Österreichische Post Aktiengesellschaft, die Telekom Austria Aktiengesellschaft, das Bundessozialamt und die BVA sowie die Länder Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg zahlten Pflegegeld generell im Vorhinein aus; die Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Wien zahlten es nur für bestimmte Personengruppen im Vorhinein aus.

## Administration

Die Auszahlung im Vorhinein führte insbesondere bei Krankenhausaufenthalten, bei Wohnsitzwechsel in ein anderes Bundesland sowie beim Tod des Pflegegeldbeziehers zu (teilweise uneinbringlichen) Übergenüssen und einem entsprechend erhöhten Verwaltungsaufwand.

- 11.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern wegen der aufgezeigten administrativen Nachteile, eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher bei Neuzugängen die Auszahlung des Pflegegeldes<sup>1)</sup> für alle Entscheidungsträger einheitlich im Nachhinein festgelegt wird. Für laufende Fälle wäre eine entsprechende Übergangsregelung zu treffen.

<sup>1)</sup> In Vorarlberg und Tirol wäre keine Gesetzesänderung notwendig.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats würde die Umstellung der Auszahlung einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen und das Fehlerrisiko erhöhen.*

*Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung zahle das Land außer für Landeslehrer und Landesbeamte das Pflegegeld im Nachhinein aus.*

*Die Burgenländische Landesregierung wies darauf hin, dass es Landespflegegeld generell im Nachhinein auszahle.*

*Die Steiermärkische Landesregierung schloss sich der Empfehlung des RH an und die Salzburger Landesregierung nahm sie zur Kenntnis.*

*Die Niederösterreichische Landesregierung hielt eine einheitliche und zwischen allen Bundesländern abgestimmte Vorgehensweise für erforderlich.*

*Laut den Stellungnahmen der Tiroler und der Vorarlberger Landesregierung wäre in ihren Ländern für eine Pflegegeldauszahlung zum Monatsletzten keine Gesetzesänderung notwendig. Für neue Fälle wäre die Umstellung leicht möglich, Schwierigkeiten bestünden allerdings bei laufenden Fällen. Die Vorarlberger Landesregierung wies weiters darauf hin, dass es auch bei Auszahlungen am Monatsende zu Rückforderungen kommen könne.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung erklärte, dass das Pflegegeld gemäß § 14 Abs. 1 Oö. Pflegegeldgesetz am Monatsletzten gebührt (Änderung gemäß LGBl. Nr. 75/1996). Diese Änderung sei aber nie umgesetzt worden, weil die Pensionen (als Grundleistung) am Monatsersten im Voraus fällig seien. Eine Änderung der Gesetzeslage werde angedacht.*

*Das Bundessozialamt, die BVA und das BMASK wiesen darauf hin, dass das Pflegegeld nach den derzeit geltenden Bestimmungen gemeinsam mit der Grundleistung ausbezahlt sei. Unterschiedliche Auszahlungstermine für die Grundleistung und das Pflegegeld würden auf Unverständnis bei den Betroffenen stoßen. Das BMASK ergänzte, dass Änderungen des Auszahlungstermins der Grundleistung selbstverständlich auch im Pflegegeldbereich nachvollzogen würden.*

#### Pflegegeldteilung

**12.1** (1) § 13 BPGG sieht für den Fall, dass eine pflegebedürftige Person auf Kosten oder unter Kostenbeteiligung eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers in einem Heim oder einer sonstigen Pflegestelle stationär gepflegt wird, folgende Aufteilung des Pflegegeldes vor:

- Der Anspruch auf Pflegegeld geht bis zur Höhe der Verpflegskosten, höchstens jedoch bis zu 80 %, auf den jeweiligen Kostenträger über („Legalzession“).
- Der pflegebedürftigen Person gebührt ein Taschengeld in Höhe von 10 % des Pflegegeldes der Stufe 3, das waren im Jahr 2007 42,18 EUR.
- Ein etwaiger Restbetrag (das waren im Jahr 2007 zwischen 12,50 EUR bei Stufe 2 und 270,24 EUR bei Stufe 7) ruht („Differenzruhen“) und verbleibt daher beim Bund.

(2) Der RH wies bereits in mehreren Berichten darauf hin, dass diese Bestimmung nur unvollständig vollzogen wurde. Obwohl mit 1. Jänner 2009 eine Meldepflicht der Sozialhilfeträger ausdrücklich im BPGG verankert wurde, zeigte eine Auswertung des Hauptverbands bisher keinen Anstieg der Meldungen. Hinsichtlich der genauen Beginn- und Enddaten der Pflegegeldteilung sowie der Regelung von teilstationären Aufenthalten gab es Unterschiede in der Vollziehung der Länder. Bei vollständiger Abdeckung der Kosten des Heimaufenthalts aus dem Nachlass oder durch die Erben musste das Differenzruhen auch über mehrere Jahre rückabgewickelt werden.

## Administration

(3) Eine Auswertung des Hauptverbands ergab, dass aufgrund der Pflegegeldteilung in mindestens 34.000 Fällen insgesamt rd. 220 Mill. EUR vom Bund an die Länder fließen.

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass die Regelungen zur Pflegegeldteilung zu zahlreichen einzeln abzurechnenden Transfers zwischen den Gebietskörperschaften führten. Nach Ansicht des RH war ihre korrekte Vollziehung sehr aufwendig und es war auch nicht sichergestellt, dass sie in allen Fällen vollzogen werden.

Ein eigener Pflegegeldtarif für Personen, die in einem Heim betreut werden, bzw. eine Pauschalierung der Zahlungen könnten den Administrationsaufwand der Abrechnung wesentlich reduzieren.

Der RH empfahl daher dem BMASK und den Ländern, eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher eine einfachere, pauschalierte Abwicklung der Zahlungen zwischen den Pflegegeld auszahlenden Stellen und den Sozialhilfeträgern ermöglicht wird.

- 12.3** *Der Wiener Stadtsenat schloss sich in seiner Stellungnahme der Ansicht des RH an, dass die derzeitige Regelung sehr verwaltungsintensiv ist; ein pauschaler Heimtarif wäre jedoch ebenfalls sehr aufwendig.*

*Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung hätten die Länder bei der Landessozialreferentenkonferenz im Juni 2009 eine entsprechende Forderung an den Bund gerichtet.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sollte das Differenzruhen abgeschafft werden; zur Deckung der Heimkosten sollte das Pflegegeld dem Sozialhilfeträger bis auf das Pflegegeld-Taschengeld zustehen.*

*Die VAEB stimmte der Empfehlung des RH zu; für die BVA war nicht absehbar, ob damit eine Vereinfachung für sie verbunden wäre.*

*Die PVA sprach sich in ihrer Stellungnahme gegen eine Novellierung der Pflegegeldtarife bei Heimunterbringung aus, zumal mittlerweile das Differenzruhen in nahezu allen Landesstellen vorgenommen werde.*

*Der Hauptverband stimmte in seiner Stellungnahme den Ausführungen des RH zu. Er wies aber darauf hin, dass es nicht seine Aufgabe sei, die Vorgangsweise der Länder zu beurteilen.*



*Das BMASK bestätigte, dass lediglich in Wien und Tirol in größeren Fallzahlen Probleme beim Anspruchsübergang im Sinne des § 13 BPGG vorliegen würden. Die Empfehlung des RH werde in der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegevorsorge“ diskutiert werden.*

#### Rückforderung von Übergenüssen

**13.1** Die Entscheidungsträger fordern zu Unrecht empfangenes Pflegegeld vom Bezieher zurück, soweit nicht eine Aufrechnung mit späteren Ansprüchen erfolgen kann. Die Bagatellgrenzen, unter denen Rückforderungen unterblieben, lagen zwischen 0 EUR und 250 EUR; das BMASK hatte für bestimmte Personengruppen mittels Erlass 150 EUR festgelegt. Die Vorgangsweise bei Rückforderungen im Todesfall war unterschiedlich:

- Die SVB meldete ihre Forderungen generell nicht im Verlassenschaftsverfahren an.
- Die SVA machte ihre Forderungen aus Übergenüssen wegen Ruhens des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalten grundsätzlich nur dann geltend, wenn sich der Pflegebedürftige vor seinem Tod in stationärer Pflege im Heim befunden hatte.
- Während grundsätzlich eine Rückforderung nach dem Tod taggenau abzurechnen ist, forderte die SVB das gesamte Pflegegeld für den Sterbemonat zurück. Das so entstandene Guthaben wurde, wenn es aus irgendeinem Grund nicht der Person, die überwiegend gepflegt hatte, zufließen konnte, und wenn kein Verlassenschaftsverfahren durchgeführt wurde, einbehalten.

**13.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass im Interesse der Gleichbehandlung aller Pflegegeldbezieher das Vorgehen bei Rückforderungen von Übergenüssen vereinheitlicht und insbesondere eine einheitliche Bagatellgrenze festgelegt wird.

**13.3** *Die Burgenländische, die Kärntner, die Niederösterreichische, die Salzburger und die Tiroler Landesregierung sowie der Wiener Stadtssenat befürworteten eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise.*

*Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung sei mit 1. Jänner 2009 eine Aufrechnungsbestimmung im Landesdienstrecht verankert worden; dadurch sei die Aufrechnung von Pflegegeldübergenüssen wesentlich erleichtert worden.*

## Administration

*Laut den Stellungnahmen der BVA und der VAEB würden sie sich an die vom BMASK empfohlene Bagatellgrenze in Höhe von 150 EUR halten.*

*Die SVA erklärte, dass keine verschuldensunabhängige Ersatzpflicht für Übergenüsse an Pflegegeld infolge eines Ruhens bei Krankenhausaufenthalten bestehe; solche Übergenüsse könnten nur auf künftige Pflegegeldansprüche angerechnet werden. Bei Tod des Pflegebedürftigen sei dies jedoch nicht möglich.*

*Die SVB erklärte, sie habe seit Jahrzehnten darauf verzichtet, Übergenüsse an Pflegegeld im Verlassenschaftsverfahren anzumelden. Mit Ende 2009 solle das Pflegegeld im Sterbemonat – wie bei den anderen Pensionsversicherungsträgern auch – taggenau abgerechnet werden.*

*Das BMASK bezeichnete in seiner Stellungnahme die Vorgangsweise der SVA als der geltenden Rechtslage entsprechend; es werde die SVB auffordern, Übergenüsse nach dem Tod des Pflegebedürftigen gemäß § 11 BPGG im Verlassenschaftsverfahren als Forderung geltend zu machen.*

- 13.4** Nach Ansicht des RH wären Übergenüsse an Pflegegeld auch bei Ruhen während eines Krankenhausaufenthalts unter Beachtung einer einheitlichen Bagatellgrenze zurückzufordern. Im Interesse der Gleichbehandlung aller Pflegegeldbezieher hielt er seine Empfehlung aufrecht.

### Nachvollziehbarkeit der Pflegegeldentscheidung

- 14.1** Fast alle Sozialversicherungsträger und Unternehmen führten in ihren Bescheiden grundsätzlich sowohl die Gesamtanzahl der Pflegestunden als auch die Pflegemaßnahmen an.

In den Ländern gab es dagegen unterschiedliche Vorgehensweisen. Teilweise beschränkte man sich auf die Angaben von Bandbreiten an Pflegestunden (z.B. mehr als 120 bis 160 Stunden für Pflegestufe 3). Auf die Auflistung des Pflegebedarfs wurde teilweise gänzlich verzichtet.

Einige Bundesländer gewährten in bestimmten Fällen Parteienghör bzw. versandten den Bescheid mit auszugsweisen Informationen aus dem Gutachten.

- 14.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass die Pflegegeldwerber die Einstufung überprüfen können (insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Pflegestunden und die berücksichtigten Pflegemaßnahmen).

- 14.3** *Laut den Stellungnahmen der Niederösterreichischen Landesregierung und des Wiener Stadtsenats würden ihre Bescheide die Summe der Pflegestunden enthalten; weitere Änderungen seien nicht vorgesehen bzw. zu aufwendig.*

*Die BVA und die SVB sowie die Oberösterreichische und die Vorarlberger Landesregierung sagten die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.*

*Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung würden sowohl die Pflegemaßnahmen als auch die Pflegestunden explizit im Bescheid angeführt.*

*Laut Stellungnahme des BMASK würde es bei seinen Revisionen auf nachvollziehbare Bescheidbegründungen besonders achten.*

Prüfung der zweckgemäßen Verwendung

- 15.1** Das Pflegegeld soll es dem Pflegebedürftigen ermöglichen, sich seine Pflege möglichst selbst zu organisieren. Scheitert diese Selbstorganisation und droht die Verwahrlosung oder Unterversorgung, hat der Entscheidungsträger anstelle des Pflegegeldes Sachleistungen zu gewährleisten.

Die meisten Entscheidungsträger verfügten nicht über eigenes Personal, um den Pflegezustand der Pflegegeldbezieher zu überprüfen. Mehrere Entscheidungsträger konnten keine Angaben über die Anzahl der Pflegegeldbezieher mit Verdacht auf Verwahrlosung machen. Einheitliche Pflegestandards für das Kriterium der Verwahrlosung waren nicht vorgegeben.

Die SVB führte im Auftrag des BMASK bei Pflegegeldbezieherinnen der Pensionsversicherungsträger Hausbesuche durch. Diese sollten vor allem der Beratung und Information, aber nicht der Kontrolle der zweckgemäßen Verwendung des Pflegegeldes dienen. Im Zeitraum von Oktober 2006 bis Dezember 2007 erfolgten 17.022 Beratungen; der Aufwand dafür betrug im Jahr 2007 rd. 0,96 Mill. EUR.

- 15.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass Fälle mit Verdacht auf Verwahrlosung gesondert erfasst und entsprechende Fristen für Nachuntersuchungen gesetzt werden. Die Maßnahmen des BMASK und der SVB zur Qualitätssicherung der Pflege sollten auf alle Entscheidungsträger ausgedehnt werden.

## Administration

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung werde das Land interne Fristen für eine neuerliche Überprüfung setzen.*

*Die Niederösterreichische Landesregierung wies darauf hin, dass das Land klarstellende Regelungen treffen und ein Modell für eine künftige Qualitätssicherung ausarbeiten werde.*

*Die PVA und die SVA erklärten, dass sie Verdachtsfälle auf Verwahrlosung erfassen und diese in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Sozialhilfeträger bearbeiten würden. Die SVB und die VAEB würden in solchen Fällen ebenfalls Kontakt mit der zuständigen Bezirksbehörde aufnehmen. Auch die Salzburger Landesregierung und die BVA befürworteten die gesonderte Erfassung der Fälle von Verwahrlosung.*

*Laut Stellungnahme der AUVA würden alle Pflegegeldempfänger mindestens einmal im Jahr durch Rehabilitationsmitarbeiter betreut; Verwahrlosung war nicht ersichtlich.*

*Die BVA teilte weiters mit, dass sie seit 2008 am Projekt „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ teilnehme.*

*Die SVB erklärte, eine Ausweitung ihres Projekts zur „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ auf alle Entscheidungsträger könne nur über Auftrag des BMASK erfolgen.*

*Laut Stellungnahme des BMASK prüfe es die Ausweitung des Projekts auf weitere Entscheidungsträger des Bundes. Außerdem sollten im Rahmen einer Studie „Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems für die häusliche Pflege in Österreich“ objektive und nachvollziehbare Qualitätsindikatoren entwickelt werden.*

## Kostentragung

- 16.1** *Die Mehrkosten durch die Einführung des Bundespflegegeldes betragen im Jahr 2007 727,10 Mill. EUR und werden vom Bund aus allgemeinen Steuermitteln getragen. Diese Mittel standen zur Verfügung, weil der Beitrag des Bundes zur Krankenversicherung der Pensionisten gesenkt sowie dafür die Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträge zur Krankenversicherung um 0,4 % erhöht wurden. Wirtschaftlich wurde somit das Pflegegeld, wie auch der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung feststellte, durch eine Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags finanziert.<sup>1)</sup>*

<sup>1)</sup> Fall Friedrich Jauch, Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 8. März 2001 – C-215/99

Die Art der gesetzlichen Umsetzung dieser Querfinanzierung für ÖBB-DLG, Österreichische Post Aktiengesellschaft, Österreichische Postbus Aktiengesellschaft und Telekom Austria Aktiengesellschaft gelang nicht in einer mit privaten Dienstgebern vergleichbaren Weise.

Selbst zwischen diesen Unternehmen kam es zu Unterschieden: Während der Bund der ÖBB-DLG den Aufwand für externe Gutachter und Gerichtskosten, nicht aber den Aufwand für Verwaltungspersonal ersetzte, erhielten die Österreichische Post Aktiengesellschaft, die Österreichische Postbus Aktiengesellschaft und die Telekom Austria Aktiengesellschaft keinen Ersatz für ihren Verwaltungsaufwand. Den Sozialversicherungsträgern hingegen ersetzte der Bund den aufgrund einer Erfolgsrechnung nachgewiesenen Verwaltungsaufwand.

- 16.2** Der RH empfahl dem BMASK, eine Novellierung des BPGG anzustreben, mit welcher die Kostentragung für das Pflegegeld und die Pflegegeldadministration bei der ÖBB-DLG, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft im Sinne einer Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern neu geregelt wird.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der VAEB sollten – im Sinne der Zielsetzung, diese Unternehmen (wie andere private Dienstgeber auch) von allen pensions- und pflegegeldrechtlichen Aufgaben zu befreien – diese Agenden dem zuständigen Pensionsversicherungsträger übertragen werden. Sie habe bereits im Jahr 2005 eine entsprechende Absichtserklärung mit den Österreichischen Bundesbahnen abgeschlossen; die Umsetzung sei bisher an den legislativen Möglichkeiten gescheitert.*

*Laut Stellungnahme des BMASK falle die Vollziehung dieser Bestimmung in den Bereich des BMF; sollte aus Sicht des BMF die Notwendigkeit einer legislativen Änderung bestehen, wäre sie vom BMASK im § 23 Abs. 3 BPGG durchzuführen.*

## Ärztliche Gutachten

### Formen der Gutachter- tätigkeit

**17.1** (1) In Österreich führten rd. 1.150 Ärzte Begutachtungen im Bereich Pflegegeld durch.<sup>1)</sup> Dem RH wurden für das Jahr 2007 insgesamt rd. 172.000 Gutachten gemeldet. Rund 83 % der Gutachten wurden im Rahmen von Werkverträgen, rd. 10 % von angestellten Ärzten und rd. 7 % von Amts- bzw. Sprengelärzten erstellt.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> nur Erstbegutachtungen, einschließlich Fachärzte

<sup>2)</sup> Ärzte mit Aufgaben im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens (z.B. in Tirol)

Die Anzahl der von einem Arzt erstellten Gutachten lag zwischen eins und rd. 2.300; sie betrug im Durchschnitt rd. 150. Rund 650 Ärzte (57 %) erstellten weniger als 80 Gutachten, rd. 340 Ärzte (30 %) sogar weniger als zehn Gutachten im Jahr.

(2) Rund 220 Gutachter (20 %) waren für mehr als einen Entscheidungsträger tätig; sie erstellten rd. 63.000 Gutachten (rd. 37 %). 83 Ärzte erstellten Gutachten für drei oder mehr Entscheidungsträger, ein Arzt war für neun Entscheidungsträger tätig.

(3) Manche Ärzte, die im Rahmen eines Dienstverhältnisses als Gutachter tätig waren, erbrachten zusätzliche Gutachterleistungen, und zwar

- für ein und denselben Entscheidungsträger außerhalb der Dienstzeit für eine gesonderte Vergütung oder
- für andere Entscheidungsträger im Rahmen eines Werkvertrags. Die in diesen Fällen bei Amtsärzten erforderlichen Nebenbeschäftigungsmeldungen lagen nicht immer vor.

(4) Eine zentrale Koordination der Aufträge (etwa im Hinblick auf eine Mindest- oder Höchstzahl von Gutachten je Arzt oder eine optimierte regionale Zuteilung der Hausbesuche) war aufgrund der Vielzahl der Entscheidungsträger nicht möglich.

**17.2** Der RH kritisierte, dass keine übergreifende Koordination der Gutachter-tätigkeit erfolgte. Um eine gute Qualität der Gutachten zu gewährleisten, sollte jeder Arzt zumindest rd. 80 Gutachten, aber nicht mehr als 1.500 Gutachten pro Jahr erstellen. Die Einhaltung dieser Grenzwerte kann nur bei trägerübergreifendem Informationsaustausch sichergestellt werden.

Er empfahl daher dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass ein österreichweiter ärztlicher „Gutachterpool“ geschaffen wird, aus dem alle Entscheidungsträger Gutachter beauftragen können. Dadurch könnten die Gutachtertätigkeit und die Schulungsmaßnahmen besser koordiniert werden.

Weiters sollten die Entscheidungsträger eine dienstrechtlich exakte Abgrenzung der Dienstverhältnisse von weiteren Gutachtertätigkeiten vorsehen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die fehlenden Meldungen betreffend die Nebentätigkeiten der Amtsärzte bereits an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet worden.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die exakte dienstrechtliche Abgrenzung von weiteren Gutachtertätigkeiten durchgeführt worden.*

*Der Wiener Stadtsenat wies darauf hin, dass angestellte Ärzte der Stadt Wien seit 1. Jänner 2008 für Pflegegeldgutachten keine Honorarnoten mehr legen dürften; Mehrleistungen würden als Nebengebühren abgerechnet.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung hielt die Schaffung eines österreichweiten Gutachterpools für nicht durchführbar und nicht zweckmäßig.*

*Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung wäre der Gutachterpool nur bei einer grundlegenden Gesetzesänderung umsetzbar.*

*Die BVA, die SVA, die SVB und die VAEB teilten mit, dass sie ihre Kommunikation verbessert hätten. Sie würden seit 2008 Informationen über ihre Gutachter austauschen, zumal dies Vorteile hinsichtlich der Verfügbarkeit und besseren Schulung der Gutachter brächte.*

*Laut Stellungnahme der Telekom Austria Aktiengesellschaft werde sie zur Verbesserung der Qualität der Gutachten nunmehr die Gutachterärzte der BVA beauftragen.*

*Die Tiroler Landesregierung stand der Schaffung eines Gutachterpools ebenso positiv gegenüber wie die AUVA; diese hatte aber Bedenken bezüglich der Ermittlung des akasalen Pflegebedarfs.*

## Ärztliche Gutachten

*Die Tiroler Landesregierung, die VAEB und die PVA betonten, dass für die Bildung eines Gutachterpools die Honorare jedenfalls zu vereinheitlichen wären. Die PVA könne andernfalls aufgrund ihrer niedrigen Honorarsätze Verfahrensverzögerungen nicht ausschließen.*

*Die Steiermärkische Landesregierung sprach sich für eine Koordination der Gutachtertätigkeit aus; die Burgenländische und die Niederösterreichische Landesregierung hielten dafür eine länderübergreifende Regelung für erforderlich.*

*Laut Stellungnahme des BMASK führe der Hauptverband derzeit Gespräche mit den Sozialversicherungsträgern zur Schaffung eines Gutachterpools. Eine einheitliche Honorierung sei Voraussetzung für die Umsetzung.*

**17.4** Der RH bewertete die bereits getroffenen Maßnahmen positiv.

Qualität der ärztlichen Gutachten

**18.1** (1) Vor allem in Vorarlberg, aber auch in Tirol erstellten die behandelnden Hausärzte Gutachten über die Pflegegeldwerber; sie waren daher nicht als unbefangen anzusehen.

In Vorarlberg mussten die Pflegegeldwerber Gutachten selbst beibringen. In einem Fall lehnte das Land einen Antrag wegen mangelnder Mitwirkung ab, weil der Pflegegeldwerber binnen vier Wochen kein Gutachten vorlegte. Diese Vorgehensweise wurde noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH mittels Weisung der Sozialabteilung eingestellt.

(2) Für die Beurteilung des konkreten Pflegebedarfs ist eine Einschätzung des häuslichen Umfelds (z.B. Notwendigkeit, Stiegen zu steigen, oder die Heizmöglichkeiten) erforderlich. Der RH stellte fest, dass vor allem im Bereich der Länder eine erhebliche Anzahl der Gutachten ohne Hausbesuch erstellt wurde (z.B. in Tirol 39 %).

(3) Die Entscheidungsträger stellten den Gutachtern jeweils unterschiedliche Formulare zur Verfügung. Gutachter, die für mehrere Entscheidungsträger tätig waren, mussten daher Formulare mit verschiedenen Strukturen und Inhalten bearbeiten. Einige Begutachtungsbögen sahen keine Möglichkeit für die Beschreibung des persönlichen Umfelds (Sozialanamnese) vor.



Auch die zeitlichen Vorgaben für die Gutachter waren unterschiedlich. Teilweise wurden die Gutachten noch handschriftlich verfasst. Die fallweise schlechte Lesbarkeit führte zu Nachfragen und damit zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung.

(4) Für den Umfang und den Inhalt von Schulungsmaßnahmen war jeder Entscheidungsträger selbst verantwortlich. Manche führten intensive Einschulungen und Nachkontrollen durch, andere wiederum vertraten die Ansicht, dass die Berufsbefugnis als Arzt als Qualifikationsnachweis ausreichend sei.

Bei Kindern musste bei der Begutachtung auf den über das normale Ausmaß der Kinderbetreuung hinausgehenden Pflegebedarf besonders geachtet werden. Nur wenige Entscheidungsträger zogen für diese Begutachtungen Kinderfachärzte oder speziell geschulte Ärzte heran.

(5) Die Überprüfung der Pflegegeldbegutachtung wurde unterschiedlich durchgeführt:

- Bei den Sozialversicherungsträgern und dem Bundessozialamt fand eine systematische Oberbegutachtung statt.
- Bei den Ländern führten nur Wien, Tirol und Vorarlberg (bei Personen ohne Pensionsbezug) eine Oberbegutachtung durch.
- Bei den Unternehmen gab es im Jahr 2007 keine Oberbegutachtung. Die ÖBB-DLG führte sie Mitte Oktober 2008 aufgrund einer Empfehlung des RH ein.

Eine regelmäßige ärztliche Kontrolle und Prüfung der Gutachten fand somit bei den meisten Ländern und Unternehmen nicht statt.

**18.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass

- die Gutachten
  - nicht von den behandelnden Ärzten und
  - grundsätzlich aufgrund eines angekündigten Hausbesuchs unter Verwendung eines einheitlichen Begutachtungsformulars innerhalb von vier Wochen

erstellt werden;

## Ärztliche Gutachten

- einheitliche, verpflichtende Schulungen (z.B. bei den Landesstellen der PVA, dem größten Entscheidungsträger) durchgeführt werden, wobei auf die speziellen Anforderungen der Begutachtung von Kindern besonders eingegangen werden sollte;
- eine Oberbegutachtung erfolgt.

**18.3** *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei in ländlichen und dünn besiedelten Gebieten in ganzen Talschaften oft nur ein einziger Arzt tätig, der einerseits als Hausarzt und andererseits auch als Sprengelarzt oder begutachtender Arzt zur Verfügung stehe. Zu den geltenden Pauschalsätzen könne Ärzten aus größeren Orten die weite Anreise in dislozierte Orte zwecks Begutachtung nicht zugemutet werden, zumal in vielen Fällen das häusliche Umfeld kaum einen Einfluss auf das Ausmaß des Pflegebedarfs habe. Die Entscheidung über einen Hausbesuch sollte daher dem untersuchenden Arzt überlassen bleiben.*

*Hingegen würden laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung nunmehr die Gutachten von jenen Ärzten erstellt, die auch die Begutachtung in Bundespflegegeldangelegenheiten durchführen. In den mit ihnen abzuschließenden Verträgen werde festgelegt, dass sie Hausbesuche durchzuführen, die Gutachten innerhalb von vier Wochen zu erstellen und sich den entsprechenden Schulungen zu unterziehen haben. Die Oberbegutachtung werde in Form von Stichprobenprüfungen erfolgen.*

*Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung erfolge nicht in allen Fällen ein Hausbesuch; der mit der Begutachtung beauftragte Arzt entscheide selbst darüber. Seit März 2009 werde das vom BMASK vorgeschlagene Formular verwendet. Im Februar 2009 habe eine Schulung zur Begutachtung von Kindern stattgefunden; die Gutachten würden von erfahrenen Sachbearbeitern auf ihre rechtliche Richtigkeit überprüft.*

*Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung würden Hausbesuche nur bei Immobilität des Pflegegeldwerbers durchgeführt. Die Umsetzung der Empfehlungen des RH bedürfe insbesondere im Hinblick auf die vorhandenen Personalressourcen einer sorgfältigen Überlegung gemeinsam mit der Landessanitätsdirektion; das gelte auch für Schulungen. Nicht nachvollziehbare Gutachten würden durch die Landessanitätsdirektion oberbegutachtet.*

*Die Steiermärkische Landesregierung wies darauf hin, dass ihre Begutachtungsformulare nach den Vorschlägen des RH modifiziert worden seien; Oberbegutachtungen stehe sie positiv gegenüber.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung würden die Begutachtungen nur in Ausnahmefällen auf Wunsch des Pflegegeldwerbers nicht in Form von angekündigten Hausbesuchen, sondern in der Dienststelle erfolgen. Ein einheitliches Begutachtungsformular könne erst dann eingeführt werden, wenn es e-government-fähig sei. Fortbildungen mit den Landesstellen der PVA seien denkbar, Oberbegutachtungen entsprächen nicht der medizinischen Wissenschaft.*

*Die Oberösterreichische und die Salzburger Landesregierung teilten mit, dass Pflegegeldbegutachtungen in aller Regel in Form von Hausbesuchen erfolgen würden. Die Salzburger Landesregierung nahm die Empfehlung bezüglich der Oberbegutachtung zur Kenntnis.*

*Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde bei neuen Gutachtern besonderes Augenmerk auf gründliche Einschulung und Einarbeitung gelegt; auch eine Oberbegutachtung sei vorgesehen. Kinderpflegegeldbegutachtungen würden auf Hausbesuche umgestellt.*

*Die Telekom Austria Aktiengesellschaft teilte mit, dass sie zur Verbesserung der Qualität der Gutachten die Gutachterärzte der BVA beauftragen werde.*

*Laut Stellungnahme der VAEB werde bei ihr und den übrigen Sonderversicherungsträgern (BVA, SVA und SVB) seit Juni 2009 ein akkordiertes Begutachtungsformular verwendet. Außerdem werde mit den Ärzten eine Frist von vier Wochen für die Erstellung des Gutachtens vertraglich vereinbart.*

*Die SVB erklärte in ihrer Stellungnahme, dass kaum Kinderbegutachtungen anfallen würden. Die Schulung sei durch Verwendung anstaltseigener Gutachter sowie durch das Pilotprojekt „Chefarztrolle Neu“ (Gestaltung der Gutachterschulung für alle Sozialversicherungsträger) gewährleistet.*

*Laut Stellungnahme der PVA könnten ihre Informationsveranstaltungen erst dann auf Gutachter jener Entscheidungsträger, die nicht dem BPGG unterliegende Begutachtungen vornehmen, ausgedehnt werden, wenn hierfür einheitliche Normen etabliert seien, die auf den Schulungen vermittelt werden könnten.*

## Ärztliche Gutachten

*Auch das BMASK bezeichnete in seiner Stellungnahme die Begutachtung durch einen behandelnden Arzt wegen Befangenheit als bedenklich. Außerdem habe es alle Entscheidungsträger neuerlich schriftlich aufgefordert, die Gutachten grundsätzlich in Form eines angekündigten Hausbesuchs unter Verwendung eines einheitlichen Begutachtungsf formulars zu erstellen. Ein solches sei im Jänner 2009 mit den großen Sozialversicherungsträgern abgestimmt worden.*

*Im Übrigen schloss sich das BMASK den Empfehlungen des RH betreffend die Durchführung von Oberbegutachtungen an und teilte mit, dass solche im Bereich der Sozialversicherungsträger und des Bundessozialamtes systematisch stattfänden.*

**18.4** Der RH bewertete die bereits eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen positiv. Er hielt aber seine Empfehlung aufrecht, dass Gutachten wegen möglicher Befangenheit nicht von behandelnden (Haus-)Ärzten erstellt werden sollen.

### Honorierung und Aufwandsersätze

**19.1** (1) Bei der Honorierung der Pflegegeldgutachten bestanden große Unterschiede. Dies schon deshalb, weil die Begutachtungen teilweise im Rahmen eines Dienstverhältnisses (wobei zum Teil auch zusätzlich Vergütungen über Werkverträge oder Überstunden festzustellen waren) und teilweise außerhalb eines solchen erfolgten.

(2) Bei den externen Ärzten, die mit Werkvertrag vergütet wurden, reichte im Jahr 2007 die Bandbreite für das Honorar für die Begutachtung von knapp 40 EUR bis 91 EUR. Dazu kamen verschiedene Zuschläge (bspw. für Hausbesuche). Die Entscheidungsträger nach dem BPGG (mit Ausnahme des Bundessozialamtes) bezahlten die externen Gutachterärzte gemäß dem Empfehlungstarif des Hauptverbands (39,36 EUR). Im Bereich der Länder galten unterschiedliche Tarife.

(3) Die Begutachtungsfahrten wurden teilweise gar nicht, teilweise mittels Pauschale und teilweise durch einen Betrag je gefahrenen Kilometer abgegolten. Größtenteils kam ein Kilometergeld von 0,73 EUR zur Anwendung, das bis zum amtlichen Kilometergeld von 0,38 EUR (0,42 EUR ab 1. Juli 2008) als Aufwandsersatz und darüber hinaus als Einkommensbestandteil anzusehen war.

(4) Die Entscheidungsträger konnten die von den Ärzten vorgelegten Abrechnungen für die gefahrenen Wegstrecken nicht abgleichen. Der RH stellte in Einzelfällen Doppelverrechnungen fest. Vielfach waren die gefahrenen Kilometer nicht den einzelnen Gutachten zuzuordnen, sondern nur als Tageskilometeranzahl bekannt. Zum Teil wurden Fahrten zum Arbeitsplatz einem anderen Entscheidungsträger verrechnet.

(5) Eine Auswertung des RH ergab, dass fallweise augenärztliche Untersuchungen, die im Rahmen der Erstellung von Pflegegeldgutachten durch die jeweiligen Entscheidungsträger vergütet wurden, unzulässigerweise nochmals der Krankenversicherung des Pflegegeldwerbers verrechnet worden waren.

**19.2** Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass einheitliche Tarife und Aufwandsersätze vereinbart werden.

**19.3** *Die Burgenländische, die Steiermärkische und die Tiroler Landesregierung sowie die VAEB und die PVA befürworteten eine bundesweit einheitliche Regelung.*

*Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass das Land nunmehr mit seinen Gutachtern dieselben Tarife und Aufwandsersätze vereinbare, die den Ärzten bei Begutachtungen im Rahmen des BPGG bezahlt würden.*

*Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats würden für augenärztliche Gutachten dieselben Tarife wie für Pflegegeldgutachten gelten.*

*Die BVA erklärte, dass sie sich an die Vorgaben des BMF zu halten habe. Laut Stellungnahme des Bundessozialamtes sei die Honorierung erlassmäßig vorgegeben.*

*Laut Stellungnahme des BMASK beschäftige sich derzeit eine Arbeitsgruppe beim Hauptverband unter Einbeziehung der Sozialversicherungsträger mit der Frage einer einheitlichen Honorierung; anschließend würden Gespräche mit der Ärztekammer zu führen sein. Über die Ergebnisse würden die übrigen Entscheidungsträger des Bundes sowie die Länder informiert werden.*

**19.4** Der RH anerkannte die Bemühungen zur Vereinheitlichung der Honorierung.

## Ärztliche Gutachten

### Amtshilfe

**20.1** (1) Die Bundesländer ersuchten in Fällen, in denen ein Pflegegeldwerber in einem anderen Bundesland lebte, das Wohnsitzbundesland um Amtshilfe bei der Begutachtung.<sup>1)</sup> In der Regel wurde Amtshilfe unentgeltlich geleistet.

<sup>1)</sup> Bei pensionierten Landeslehrern und Landesbeamten ist die pensionsauszahlende Stelle für die Gewährung des Pflegegeldes zuständig.

(2) Niederösterreich kam Ersuchen des Landes Wien, Pflegegeldbegutachtungen im Rahmen der Amtshilfe unentgeltlich durchzuführen, ab Herbst 2008 nicht mehr nach. Demgegenüber ersuchte die Abteilung Personal des Landes Niederösterreich weiterhin andere Bundesländer unter Bezugnahme auf die Gegenseitigkeitsvereinbarung um unentgeltliche Durchführung der Pflegegeldbegutachtungen ihrer pensionierten Landesbeamten.

(3) Die Amtsärzte in der Steiermark fertigten Pflegegeldgutachten überwiegend außerhalb ihrer Dienstzeit an und erhielten dafür ein gesondertes Honorar. Wenn daher ein anderer Rechtsträger um Amtshilfeleistung ersuchte, musste dieses Honorar in vielen Fällen vom ersuchenden Rechtsträger bezahlt werden.

**20.2** Der RH kritisierte das unterschiedliche Vorgehen bei der Leistung von Amtshilfe im Zuge von Pflegegeldbegutachtungen und empfahl dem BMASK sowie den Ländern, für eine einheitliche Vorgehensweise zu sorgen.

**20.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung bestehe das Problem darin, dass die Pflegegeldgutachten in manchen Bundesländern von niedergelassenen Ärzten gegen gesonderte Honorierung erstellt würden, obwohl laut B-VG die Behörden wechselseitig zur Amtshilfe verpflichtet seien.*

*Die Kärntner Landesregierung teilte mit, dass das Land Niederösterreich keine Pflegegeldgutachten im Wege der Amtshilfe erbringe und das Land Steiermark Kosten hierfür in Rechnung stelle.*

*Der Wiener Stadtsenat berichtete über Gespräche mit dem Land Niederösterreich zur Klärung des Problems.*

*Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei entsprechend der Empfehlung des RH beabsichtigt, künftig die Begutachtungen nach „Gegenseitigkeit und regionaler Zuständigkeit“ durchzuführen.*

Die Steiermärkische Landesregierung hielt eine einheitliche Vorgangsweise für sinnvoll.

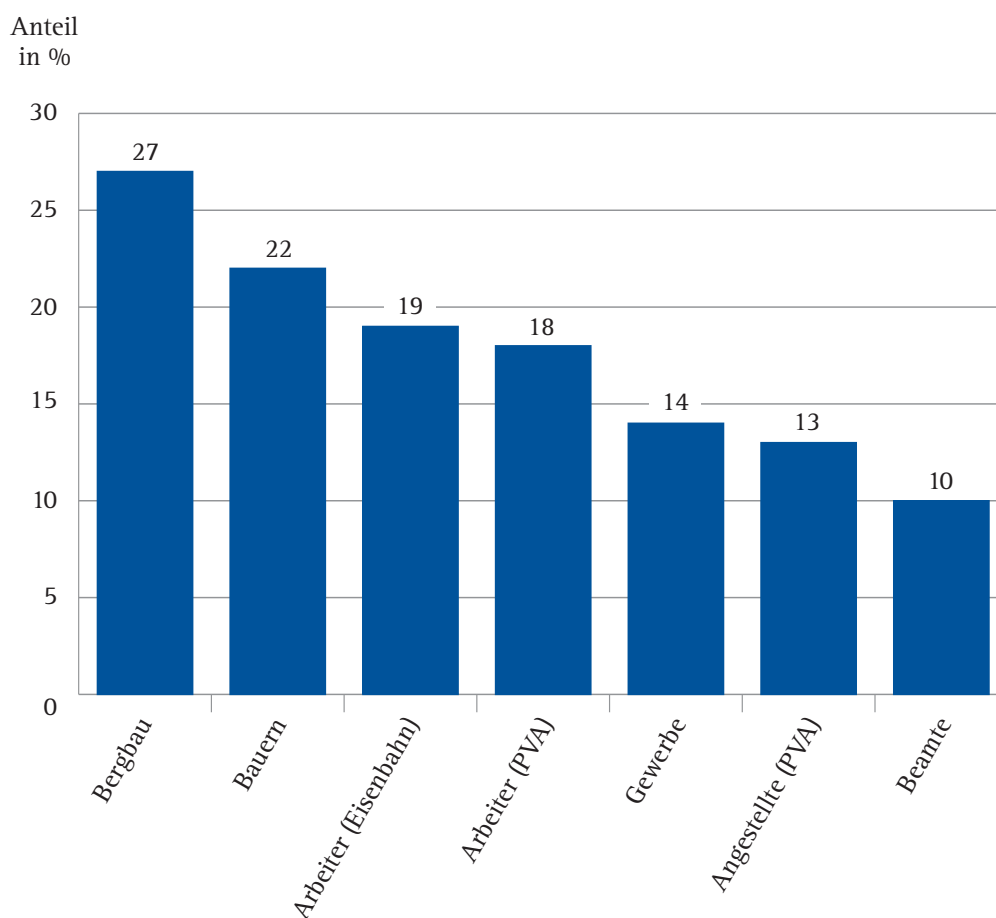
### Auswirkungen des Pflegegeldes

Pflegegeld-  
zuerkennung

**21.1** (1) Das BMASK und die einzelnen Entscheidungsträger verfügten über regional gegliederte Statistiken hinsichtlich der Anzahl der Pflegegeldbezieher und deren Einstufung.

(2) Der RH wertete auf der Grundlage der ihm gemeldeten Daten die Zahl der Pflegegeldbezieher, deren Einstufung und die ausbezahlten Pflegegelder nach verschiedenen Kriterien aus. Dabei ergaben sich folgende Unterschiede:

- Pensionsbezieher aus Berufsgruppen mit hohen körperlichen Belastungen bezogen häufiger Pflegegeld.



## Auswirkungen des Pflegegeldes

- Bei der PVA erhielten Ausgleichszulagenempfänger in allen Stufen rund doppelt so häufig Pflegegeld als andere Pensionisten.
- Es bestanden erhebliche regionale Unterschiede: Der Anteil der Pflegegeldbezieher an der Bevölkerung lag in Kärnten rd. 20 % über dem Bundesschnitt, in Vorarlberg rd. 27 % darunter. Die Auszahlung pro Pflegegeldbezieher war in Wien mit 4.730 EUR/Jahr am niedrigsten, in Vorarlberg mit 5.847 EUR/Jahr am höchsten.
- Die Häufigkeit einzelner Stufen (insbesondere der Stufe 6) war bei mehreren Rechtsträgern regional sehr unterschiedlich verteilt. Ebenso waren die Ergebnisse der Gerichtsverfahren regional sehr unterschiedlich.

**21.2** Der RH wies auf die aufgezeigten Unterschiede hin. Er empfahl dem BMASK und den Ländern dafür zu sorgen, dass im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung die Daten betreffend die Einstufung der Pflegegeldwerber genutzt werden, um ungerechtfertigte Einstufungsunterschiede auszuschließen und alle Pflegegeldwerber gleich zu behandeln.

**21.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien Unterschiede nicht auszuschließen, würden aber durch erfahrene Sachbearbeiter minimiert.*

*Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass durch den nunmehrigen Einsatz von Ärzten, die auch Begutachtungen in Bundespflegegeldangelegenheiten durchführen, Einstufungsunterschiede möglichst ausgeschlossen würden.*

*Die Kärntner Landesregierung führte den höheren Anteil an Pflegegeldbeziehern auf regionale Gegebenheiten und die unterdurchschnittlichen Einkommen zurück.*

*Laut den Stellungnahmen der Niederösterreichischen Landesregierung und des Wiener Stadtsenats würde versucht, durch Schulungen, Fachaufsicht und Oberbegutachtungen höchstmögliche Objektivität der Pflegegeldeinstufungen zu erreichen. Die Ergebnisse der Gerichtsverfahren könnten jedoch nicht vom Entscheidungsträger beeinflusst werden.*

*Die BVA wies darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger monatliche Statistiken führen würden. Es spräche nichts gegen eine weitere Differenzierung, um Auffälligkeiten besser feststellen zu können.*





Auswirkungen des Pflegegeldes

BMASK

Vollzug des Pflegegeldes

*Die SVA, die VAEB und der Hauptverband stimmten den Ausführungen des RH zu.*

*Laut Stellungnahme des BMASK seien die Unterschiede mit der Lebens- und Einkommenssituation, der Altersschichtung, dem Wohnort (Stadt/Land), dem Anspruchsdenken und dem Beratungsverhalten zu erklären. Das Fehlen von Unterschieden wäre ein Indiz für eine nicht rechtskonforme Anwendung; die Einstufung werde laufend einem Controlling unterzogen.*

Erreichung der gesetzlichen Ziele

**22.1** § 1 BPGG definiert drei Ziele des Pflegegeldes: Die anteilige pauschalierte Abgeltung der pflegebedingten Mehraufwendungen, die Ermöglichung einer selbstbestimmten, bedürfnisorientierten Lebensführung sowie die Sicherstellung der notwendigen Betreuung und Hilfe.

- Welcher Anteil am pflegebedingten Mehraufwand konkret abgegolten werden soll, wird im BPGG nicht näher definiert; der tatsächliche pflegebedingte Mehraufwand wird im Einzelfall auch gar nicht erhoben. Über die tatsächlich in Anspruch genommenen zugekauften Pflegeleistungen von Pflegegeldbeziehern und ihre Kosten im Einzelfall bzw. die Verwendung des Pflegegeldes lagen in Österreich keine umfassenden Daten vor. Eine Hochrechnung des RH ergab, dass das Pflegegeld die Kosten professioneller Pflege nur zu einem geringen Teil decken konnte.
- Das selbstbestimmte Leben des Pflegebedürftigen soll einerseits durch die Wahlfreiheit zwischen stationärer Betreuung in einem Heim oder Betreuung zu Hause (informell durch Angehörige bzw. durch professionelle mobile Dienste) und durch die freie Auswahl der jeweiligen Leistungsanbieter ermöglicht werden. Das Pflegegeld kann aber eine Betreuung zu Hause aufgrund der nur anteiligen Deckung der Pflegekosten unabhängig vom Einkommen des Pflegebedürftigen nicht sicherstellen.
- Hinsichtlich des Ziels der Sicherstellung der notwendigen Betreuung regelt das BPGG lediglich, dass im Falle der Verwahrlosung anstelle des Pflegegeldes Sachleistungen zu gewähren sind (§ 20 BPGG). Voraussetzung dafür ist allerdings, dass ein entsprechendes Sachleistungsangebot bereits vorhanden ist. Die Vollziehung des Pflegegeldes (die laufende Auszahlung und Antragsbearbeitung) lieferte keine Grundlage für eine Einschätzung der Qualität der erbrachten Pflege. Hinweise auf mangelhafte Betreuung ergaben sich daher nur in Einzelfällen, etwa auf Basis von Hinweisen von Nachbarn.

## Auswirkungen des Pflegegeldes

**22.2** Der RH anerkannte, dass die Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 einen wichtigen Schritt für die Pflegevorsorge in Österreich darstellt. Es ist aber nicht sichergestellt, dass die Ziele des BPGG vollständig erreicht werden:

- Nach dem derzeit gültigen Regierungsprogramm soll die Solidargemeinschaft für den zusätzlichen Aufwand, der durch Pflege- und Betreuungsbedarf entsteht, aufkommen. Die Kosten professioneller Pflege werden jedoch durch das Pflegegeld nicht abgedeckt. Das Ziel des BPGG, „einen Beitrag“ zum pflegebedingten Mehraufwand zu leisten, ist sehr allgemein gehalten.
- Hinsichtlich des Ziels eines selbstbestimmten Lebens des Pflegebedürftigen merkte der RH an, die Gewährung von Pflegegeld kann nicht ausschließen, dass ein Pflegebedürftiger (allenfalls unter Kostenbeteiligung eines Sozialhilfeträgers) „ins Heim muss“, weil er sich andere Formen der Pflege nicht leisten kann.
- Zum Ziel der Sicherstellung der notwendigen Betreuung merkte der RH an, dass diese durch die Gewährung von Pflegegeld allein nicht gewährleistet ist. Sie setzt vielmehr voraus, dass die notwendige Betreuung und Pflege tatsächlich angeboten wird. Eine umfassende Einschätzung der Qualität der tatsächlich erbrachten Pflege war aus der Vollziehung des Pflegegeldes heraus nicht möglich.

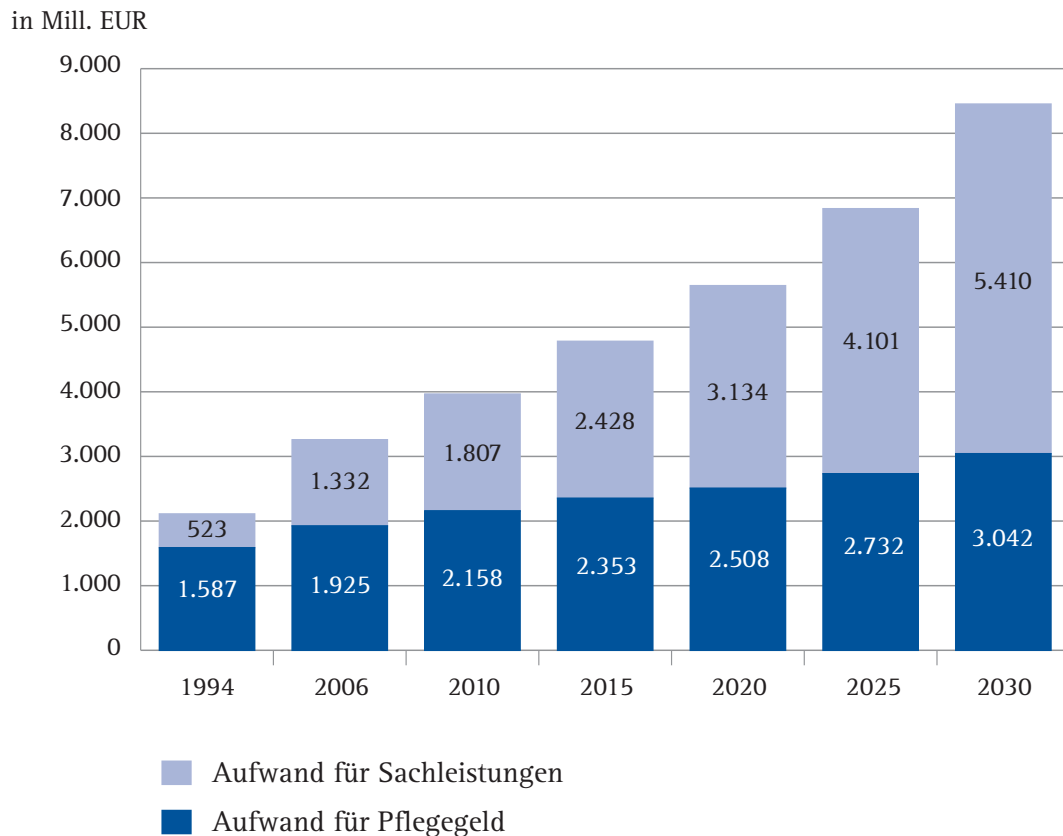
Zusammenfassend betrachtet existiert in Österreich somit keine umfassende Absicherung gegen das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit; mit der Gewährung des Pflegegeldes ist nicht sichergestellt, dass die notwendigen Pflegeleistungen angeboten werden, leistbar sind bzw. auch tatsächlich qualitativ hochwertig erbracht werden.

**22.3** *Die Tiroler Landesregierung bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass das Pflegegeld nicht alle pflegebedingten Mehraufwendungen abgelte; das liege auch nicht in den Intentionen der Pflegegeldgesetze. Die durch Pflegebedürftigkeit über den pauschalierten Beitrag hinaus entstehenden Kosten würden in Tirol im Rahmen der Grundsicherung abgedeckt, sofern sie der Pflegebedürftige nicht aus eigenen Mitteln bestreiten könne.*

*Das BMF wies darauf hin, dass das Pflegegeld nach den Erläuterungen zur Stammfassung des BPGG nicht alle mit der Pflege verbundenen Kosten ersetzen kann; für die Sachleistungen seien die Länder zuständig.*

Zukünftige  
Entwicklung

**23.1** Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Pflegeaufwands – Aufwand für Pflegegeld sowie die von den Ländern und Gemeinden getragenen Sachleistungen (ambulante, teilstationäre und stationäre Dienste) – von 1994 bis 2006 sowie eine Prognose bis zum Jahr 2030:



Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge (2008), S. 34 f.

Der absolute Aufwand für Pflegegeld wird – im Wesentlichen aufgrund der demografischen Entwicklung – von rd. 2,2 Mrd. EUR (2010) auf rd. 3 Mrd. EUR (2030) steigen. Bis 2009 glichen die Erhöhungen des Pflegegeldes weniger als die Hälfte des Anstiegs der Verbraucherpreise aus.

Die absolute Höhe des Aufwands für pflegebezogene Sachleistungen wird sich bis 2030 gegenüber dem Wert aus 2010 verdreifachen. Damit wird der Anteil der Pflegesachleistungen am gesamten öffentlich finanzierten Pflegeaufwand von rd. 46 % im Jahr 2010 auf 64 % im Jahr 2030 steigen.

## Auswirkungen des Pflegegeldes

Der prognostizierte höhere Anstieg des Aufwands für Sachleistungen wird insbesondere damit begründet, dass weniger Angehörige „informelle“ Pflege leisten werden und außerdem die Kosten für Pflegepersonal stärker steigen werden als die Inflation.

- 23.2** Der RH wies zunächst auf den bereits nach der bestehenden Rechtslage zu erwartenden Anstieg des Pflegeaufwands hin. Das im geltenden Regierungsprogramm enthaltene Ziel der öffentlichen Finanzierung des gesamten pflegebedingten Mehraufwands ist in dieser Prognose noch nicht berücksichtigt. Der RH merkte in diesem Zusammenhang an, dass Pflegegeld pauschal sowie ohne Nachweis der Verwendung gewährt wird und somit nicht zwingend einen tatsächlichen finanziellen Mehraufwand abdeckt. Änderungen könnten zu einer Erhöhung der Treffsicherheit führen.

Weiters wies der RH auf die zu erwartende Verschiebung innerhalb des Pflegeaufwands vom überwiegend vom Bund getragenen Pflegegeld zu den von Ländern und Gemeinden getragenen Sachleistungen hin. Er merkte diesbezüglich an, dass die Vorsorge für Sachleistungen eine längerfristige Planung (z.B. für Heimbauten) und eine entsprechende Finanzierungssicherheit voraussetzt.

Dazu wären folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die Struktur der Entscheidungsträger, der Finanzierung und der Rechtsgrundlagen sollte möglichst einfach sein. Dazu wäre insbesondere eine Verringerung der Anzahl der Entscheidungsträger und der Rechtsgrundlagen angezeigt.
- Investitionen in die Pflegeinfrastruktur sollten aufgrund entsprechender Bedarfserhebungen getroffen werden.
- Die Schnittstellen zwischen Pflegegeld und den im Pflegebereich erbrachten Sachleistungen sollten berücksichtigt werden (z.B. werden Pflegestufen auch für die Personalbedarfsbemessung von Heimen herangezogen, die Höhe des Pflegegeldes beeinflusst die Tarife der Heime).

Der RH empfahl dem BMASK und den Ländern, frühzeitig an den tatsächlichen Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientierte strategische Entscheidungen zu treffen, welcher Anteil der Kosten der Pflegevorsorge öffentlich finanziert werden soll und wie Geld- bzw. Sachleistungen verteilt sein sollen, damit die entsprechende Infrastruktur rechtzeitig bereitgestellt werden kann.



**23.3** Die Burgenländische, die Niederösterreichische, die Salzburger und die Tiroler Landesregierung sowie der Wiener Stadtsenat verwiesen in ihren Stellungnahmen auf ihre Bedarfs- und Entwicklungspläne zur Pflege.

*Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung würden schon jetzt Überlegungen angestellt, welcher Anteil der Kosten der Pflegevorsorge aus öffentlichen Mitteln finanziert werden soll, und in welchem Ausmaß die pflegebedürftige Person selbst zur Finanzierung ihres Pflegebedarfs beitragen muss.*

*Laut Stellungnahme des B MASK werde im Regierungsprogramm die Nachhaltigkeit eines bundesweiten Systems der Finanzierung betont und die Einrichtung eines Pflegefonds vorgesehen. Die Thematik der Finanzierung sei im Rahmen der Landessozialreferentenkonferenz im Juni 2009 behandelt worden. Als nächstes solle die Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegevorsorge“ damit befasst werden.*

#### Getroffene Maßnahmen

**24** Durch den Austausch von Daten sowie Erfahrungen zwischen den überprüften Stellen und dem RH konnten in folgenden Bereichen noch während der Gebarungsüberprüfung operative Verbesserungen erzielt werden:

- Steiermark: verbesserte Darstellung des Aufwands für Pflegegeld im Rechnungswesen;
- Tirol: Maßnahmen zur Aufarbeitung von Rückständen und zur Verfahrensbeschleunigung sowie verbesserte Eingaben in die Bundespflegegeld-Datenbank;
- Vorarlberg: verbesserte Eingaben in die Bundespflegegeld-Datenbank sowie Korrekturen in Einzelfällen;
- BVA: Verfahrensbeschleunigung, indem Pflegegeldangelegenheiten dem Leistungsausschuss nicht mehr zur formellen Genehmigung vorgelegt werden.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

### 25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK und alle  
Länder

(1) Es wäre eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher die Anzahl der Entscheidungsträger und der bescheid-erlassenden Stellen deutlich verringert wird. Es sollte mit einem Rechtsträger, der in jedem Bundesland eine Landesstelle unterhält, das Auslangen gefunden werden. (TZ 4)

(2) Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sollte die Aufsicht beim BMASK konzentriert werden. (TZ 4)

(3) Eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Gewährung des Pflegegeldes wäre zu schaffen, in der auch die konkretisierenden Regeln zur Einstufung enthalten sind. Dadurch wären für alle Entscheidungsträger und die Gerichte dieselben Kriterien maßgeblich. (TZ 3)

(4) Durch ein ausreichendes Controlling wäre dafür zu sorgen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht mehr als 60 Tage beträgt und mindestens 80 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt werden. (TZ 9)

(5) Eine Novellierung der Pflegegeldgesetze wäre anzustreben, mit welcher eine einfachere, pauschalierte Abwicklung der Zahlungen zwischen Pflegegeld auszahlenden Stellen und Sozialhilfeträgern ermöglicht wird. (TZ 12)

(6) Es wäre dafür zu sorgen, dass im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung die Daten betreffend die Einstufung der Pflegegeldwerber genutzt werden, um ungerechtfertigte Einstufungsunterschiede auszuschließen und alle Pflegegeldwerber gleich zu behandeln. (TZ 21)

(7) Fälle mit Verdacht auf Verwahrlosung sollten gesondert erfasst und entsprechende Fristen für Nachuntersuchungen gesetzt werden. Die Maßnahmen des BMASK und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern zur Qualitätssicherung der Pflege sollten auf alle Entscheidungsträger ausgedehnt werden. (TZ 15)

(8) Es wären frühzeitig an den tatsächlichen Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientierte strategische Entscheidungen zu treffen, welcher Anteil der Kosten der Pflegevorsorge öffentlich finanziert werden soll und wie Geld- bzw. Sachleistungen verteilt sein sollen, damit die entsprechende Infrastruktur rechtzeitig bereitgestellt werden kann. (TZ 23)

(9) Solange die zersplitterte Struktur der Rechtsgrundlagen und Entscheidungsträger weiter besteht, wäre dafür zu sorgen, dass

a) alle Entscheidungsträger das Pflegegeld einheitlich im Nachhinein auszahlen (TZ 11),

b) die Gutachten nicht von behandelnden Ärzten erstellt werden (TZ 18),

c) die Gutachten grundsätzlich aufgrund eines angekündigten Hausbesuchs unter Verwendung eines einheitlichen Begutachtungsformulars innerhalb von vier Wochen erstellt werden (TZ 18),

d) einheitliche, verpflichtende Schulungen (z.B. bei den Landesstellen der Pensionsversicherungsanstalt, dem größten Entscheidungsträger) durchgeführt werden, wobei auf die speziellen Anforderungen der Begutachtung von Kindern besonders eingegangen werden sollte (TZ 18),

e) eine Oberbegutachtung erfolgt (TZ 18),

f) ein österreichweiter ärztlicher „Gutachterpool“ geschaffen wird, aus dem alle Entscheidungsträger Gutachter beauftragen können; dadurch könnten die Gutachtertätigkeit und die Schulungsmaßnahmen besser koordiniert werden (TZ 17),

g) einheitliche Tarife und Aufwandsersätze vereinbart werden (TZ 19),

h) die wegen der Vielzahl der Entscheidungsträger eintretenden Kompetenzübergänge nicht zu Nachteilen für die Pflegebedürftigen führen (TZ 5),

i) das Vorgehen bei Rückforderungen von Übergenüssen vereinheitlicht und insbesondere eine einheitliche Bagatellgrenze festgelegt wird (TZ 13),

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

j) die Pflegegeldwerber die Einstufung überprüfen können (insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Pflegestunden und die berücksichtigten Pflegemaßnahmen) (TZ 14),

k) alle Entscheidungsträger zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank verpflichtet werden (TZ 6),

l) Transparenz über die Verwaltungskosten und das eingesetzte Personal hergestellt sowie Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz getroffen werden (TZ 8),

m) das Vorgehen für die Begutachtung im Wege der Amtshilfe vereinheitlicht wird (TZ 20) und

n) alle Entscheidungsträger eine dienstrechtlich exakte Abgrenzung der Dienstverhältnisse von weiteren Gutachtertätigkeiten vorsehen (TZ 17).

BMASK

(10) Es wäre eine Novellierung des Bundespflegegeldgesetzes anzustreben, mit welcher

- die Kostentragung für das Pflegegeld und die Pflegegeldadministration bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft im Sinne einer Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern neu geregelt wird (TZ 16) und
- der akasale Anteil des Pflegegeldes in der Unfallversicherung pauschaliert wird (TZ 7).



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit**

### **Unfallchirurgische Versorgung der Landeshaupt- stadt Linz; Follow-up-Überprüfung**

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt und die Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH setzten den überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH zur unfallchirurgischen Versorgung der Landeshauptstadt Linz, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, um. Weiterhin nicht verwirklicht wurde die Empfehlung zur Dämpfung der Personalkosten im ärztlichen Bereich des Unfallkrankenhauses Linz.

#### **Kurzfassung**

#### **Prüfungsziel**

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt bzw. die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH zugesagt hatten. (TZ 1)

#### **Ausgelagerte Bereiche (Sterilisation, Reinigung)**

Im Bereich der Sterilisation und der Reinigung konnte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entsprechend den Empfehlungen des RH deutliche Kosteneinsparungen gegenüber den Vorjahren erzielen. (TZ 3, 4)

#### **OP-Projekt im Unfallkrankenhaus Linz**

Die gemäß der Empfehlung des RH durchgeführte Evaluierung der OP-Organisation führte zu kürzeren Wartezeiten, verbindlichen Richtlinien und der Schaffung einer OP-Koordinationsstelle. (TZ 5)

## Kurzfassung

### Nutzung freier Kapazitäten und Kooperationen

Durch Kooperationen im Küchenbereich, die Vermietung von Räumlichkeiten, Maßnahmen bei der Medikamentenversorgung sowie in den Bereichen Pflege der Hydrokulturen und Maßnahmen zur Organisation des Wach- und Schließdienstes wurden die Empfehlungen des RH weitgehend umgesetzt. Die von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt zugesagte Kooperation mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse auf dem Gebiet der Physiotherapie fand nicht statt. Auch wurde das begonnene Projekt zur gemeinsamen Betreuung eines Facility Managements zwischen dem Unfallkrankenhaus Linz und dem Allgemeinen Krankenhaus Linz nicht weitergeführt. Die Empfehlung des RH wurde somit teilweise umgesetzt. (TZ 6)

### Personalkosten im Ärztebereich

Der vom RH empfohlenen Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich des Unfallkrankenhauses Linz wurde nicht entsprochen. (TZ 2)

### Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung

#### Kenndaten zur unfallchirurgischen Versorgung der Landeshauptstadt Linz

Rechtsträger	Unfallkrankenhaus Linz (UKH Linz): Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) Allgemeines Krankenhaus (AKh Linz): AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH	
rechtliche Grundlagen	Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. Oö. Krankenanstaltengesetz 1997 – Oö. KAG 1997, LGBl. Nr. 132/1997 i.d.g.F.	
	UKH Linz	AKh Linz
	in Mill. EUR	
Kosten der Unfallchirurgischen Einrichtung <sup>1)</sup> (2007)	38,740	19,042
	Anzahl	
Patienten <sup>2)</sup> (2007)	6.794	5.653
Betten <sup>3)</sup> (2007)	155	90
Pflegetage	46.951	36.800
Art der Krankenanstalt	Sonderkrankenanstalt	Schwerpunkt- krankenanstalt
Öffentlichkeitsrecht	nein	ja
Gemeinnützigkeit	ja	ja
öffentlicher Versorgungsauftrag	nein	ja
Fondskrankenanstalt	nein	ja
Finanzierung	durch Sozialversicherungsträger- und sonstige Mittel; Abgangsdeckung durch AUVA	Erlöse aus der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF); Abgangsdeckung Land und Stadt Linz

1) auf Basis Gesamtkosten der AUVA ohne Intensiv- bzw. Endkosten des AKh Linz

2) auf Basis stationäre Fälle

3) tatsächlich verfügbare Betten

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April 2009 die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung des Unfallkrankenhauses Linz (UKH Linz) und der unfallchirurgischen Abteilung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (AKh Linz) abgegeben hatte und deren Verwirklichung die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) – als Rechtsträgerin des UKH Linz – bzw. die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH – als Rechtsträgerin des AKh Linz – zugesagt hatten. Die in der Reihe Bund 2007/10 sowie Reihe Oberösterreich 2007/6 veröffentlichten Berichte werden in der Folge als Vorberichte bezeichnet.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinen Berichten Reihe Bund 2008/13 bzw. Reihe Oberösterreich 2009/1 veröffentlicht.

Zu dem im Juli 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Bürgermeister der Stadt Linz im August 2009 und der Vorstand der AUVA im Oktober 2009 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

### Personalkosten im Ärztbereich des UKH Linz

- 2.1** (1) Zur Erzielung einer mittelfristigen Dämpfung der Personalkosten im Ärztbereich hatte der RH der AUVA in seinem Vorbericht empfohlen, die Effizienz der ärztlichen Leistungserbringung durch einen flexibleren Personaleinsatz zu erhöhen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die AUVA mitgeteilt, dass der „offene Dienstplan“ im UKH Linz einen höchstmöglich flexiblen Personaleinsatz garantiere. Zudem sei eine neue Betriebsvereinbarung in Verhandlung, die den flexibleren Einsatz des Personals fördern solle. Durch die regelmäßige Evaluierung des Ambulanzbereichs sei ein effizienter und flexibler Einsatz der Ärzte möglich.

(2) Der RH stellte demgegenüber fest, dass nach wie vor ein Dienstplan zur Anwendung gelangte, der auf einer Regeltagesarbeitszeit von 7.30 Uhr bis 14.00 Uhr beruhte. Für einen Teil der Ärzte war der Dienstplan als verlängerter Dienst bis 20.30 Uhr bei einer durchgehenden Dienstdauer von maximal 13 Stunden ausgelegt. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Ärzte betrug 46 Stunden. Verlängerte Dienste, wie etwa im AKh Linz mit 26 Stunden und einer maximalen Gesamtwochenarbeitszeit von 72 Stunden, fanden nicht statt.

Die Anzahl der Überstunden im UKH Linz sank von 2007 bis 2008 von 1.842 auf 1.688 Stunden, allerdings war mit einem Anstieg auf 1.900 Stunden im Jahr 2009 zu rechnen. Auffallend war die Zunahme der Überstunden während der Nachtstunden sowie an Sonn- und Feiertagen. Der kostenmäßige Anteil der Überstunden an den Ärzte-Personalkosten blieb bei rd. 13 % nahezu konstant.

Eine neue Betriebsvereinbarung, die einen flexibleren Einsatz des Personals hätte fördern können, lag zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht vor. Die von der AUVA erwähnte Evaluierung des Ambulanzbereichs betraf den Zeitraum Februar 2007 bis Oktober 2008 und bezog sich nur auf die Wartezeiten zwischen Anmeldung in der Ambulanz und Aufnahme auf die Station.



Personalkosten im Ärztebereich  
des UKH Linz

Unfallchirurgische Versorgung der  
Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung

- 2.2** Die Empfehlung des RH zur Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich wurde somit nicht umgesetzt. Der RH empfahl den Abschluss einer Betriebsvereinbarung mit einer flexiblen Dienstgestaltung.
- 2.3** *Laut Stellungnahme der AUVA seien Lösungsansätze für effiziente Maßnahmen zur Absenkung der Überstunden definiert worden. Insbesondere werde auf eine Verminderung der Überstunden während der Nachtstunden sowie an Sonn- und Feiertagen besonderer Wert gelegt.*

### Sterilisation

- 3.1** (1) Für den Betrieb der an eine Projektgesellschaft ausgelagerten Sterilisation hatte der RH in seinem Vorbericht der AUVA empfohlen, ein dem tatsächlichen Aufwand entsprechendes Entgelt anzustreben und dadurch Einsparungspotenziale auszuschöpfen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die AUVA darauf hingewiesen, dass für den Bereich der Sterilisation durch Nachverhandlungen mit der Projektgesellschaft von 2006 auf 2007 rd. 185.000 EUR hätten eingespart werden können und im Jahr 2008 eine weitere Reduktion um 30.000 EUR zu erwarten sei. Dessen ungeachtet werde eine alternative Betreibermöglichkeit für die Zeit ab Juli 2010 gesucht, die noch weitere Kostenvorteile bringen könnte.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch Nachverhandlungen mit der Projektgesellschaft im Jahr 2007 tatsächlich eine Reduktion von rd. 185.000 EUR eintrat. Die Erwartung einer weiteren Verringerung um 30.000 EUR ab 2008 erfüllte sich allerdings nur im Teilumfang von rd. 18.000 EUR, weil die Set-Optimierungen<sup>1)</sup> nicht im geplanten Umfang verwirklicht werden konnten.

<sup>1)</sup> Die Zusammensetzung der OP-Bestecke erfolgt in Sets (unterschiedlich je OP).

- 3.2** Die Empfehlung des RH bezüglich der Sterilisation wurde somit umgesetzt.

## Reinigungsleistungen

- 4.1** (1) Der RH hatte der AUVA in seinem Vorbericht empfohlen, auch für andere Bereiche zu überprüfen, ob Auslagerungen zu Kostenvorteilen führen könnten.

Dazu hatte die AUVA im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass auch andere Bereiche evaluiert würden. Dabei hätte bei der an die Projektgesellschaft ausgelagerten Reinigung durch Nachverhandlungen bereits eine jährliche Preisreduktion von rd. 46.000 EUR erzielt werden können. Durch die beabsichtigte Neuausschreibung der Reinigungsleistungen ab Juli 2010 (Ende des laufenden Vertrags) werde ein noch günstigeres Ergebnis erwartet.

(2) Der RH erachtete die beabsichtigte Neuausschreibung für zweckmäßig. Die im Bereich der ausgelagerten Reinigung erzielten Einsparungen betragen im Jahr 2008 rd. 33.300 EUR. Ab dem Jahr 2009 rechnete die AUVA mit jährlichen Einsparungen in Höhe von rd. 46.600 EUR.

- 4.2** Der RH erachtete seine Empfehlung als umgesetzt.

## OP-Projekt im UKH Linz

- 5.1** (1) Der RH hatte der AUVA in seinem Vorbericht empfohlen, die Erkenntnisse aus den OP-Projekten der einzelnen Unfallkrankenhäuser aufzubereiten und die Umsetzung der als sinnvoll erkannten Abläufe in allen Unfallkrankenhäusern sicherzustellen. Hinsichtlich des OP-Projekts im UKH Linz sollte überprüft werden, ob die Vorgaben zur Verbesserung des Organisationsablaufs erreicht werden konnten.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die AUVA mitgeteilt, dass das OP-Projekt bereits evaluiert worden sei und im Patientenmanagement eine deutliche Qualitätsverbesserung hatte festgestellt werden können. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe sei mit der Erarbeitung eines OP-Statuts befasst, in dem alle Erkenntnisse aus den anderen Unfallkrankenhäusern eingebunden wären. Durch die Installation eines OP-Koordinators in Personalunion mit der OP-Leitung könnten alle Organisationsabläufe optimaler gesteuert werden.

(2) Nach Feststellung des RH war die OP-Organisation in den Jahren 2006 und 2008 evaluiert worden. Als Folge ergaben sich eine Zeitverbesserung bei der Patientenanlieferung in den OP-Saal, eine Verkürzung der Wartezeit in der Patientenschleuse, eine Verkürzung der Zeiten zwischen aufeinanderfolgenden Operationen und eine höhere Belegzeit der zur Verfügung stehenden OP-Tische. Dadurch sank allerdings die OP-Auslastung von 63 % auf 61 %.



OP-Projekt im UKH Linz

BMG

**Unfallchirurgische Versorgung der  
Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung**

Mitte 2008 wurde ein elektronisches OP-Management eingerichtet, das die wesentlichen Bereiche OP-Planung und OP-Dokumentation erfasst.

Ein OP-Statut wurde im Jänner 2009 erlassen und stellte eine verbindliche Organisationsrichtlinie für die operativen Arbeitsprozesse und zur Regelung der Verantwortlichkeiten dar.

Die Funktion eines OP-Koordinators wurde Mitte 2005 geschaffen und mit einer diplomierten Krankenpflegefachkraft besetzt, die dem ärztlichen Leiter und der Pflegedienstleitung unterstellt war. Sie verfügte allerdings über keine Planungszuständigkeiten für das Anästhesiepersonal.

**5.2** Die Empfehlung des RH bezüglich des OP-Projekts wurde somit umgesetzt.

**5.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei diese Empfehlung mit Freigabe des Operationsstatuts des UKH Linz vom September 2009 verwirklicht worden.*

**Nutzung freier  
Kapazitäten und  
Kooperationen**

**6.1** (1) Der RH hatte in seinen Vorberichten empfohlen, die alternative Nutzung freier Kapazitäten zu überprüfen, die Verhandlungen zwischen UKH Linz und AKh Linz in den noch offenen Kooperationsbereichen zu forcieren und bei Kooperationsmöglichkeiten stärker als bisher Kostenüberlegungen in die Entscheidung miteinzubeziehen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die AUVA mitgeteilt, dass bei allfälligen freien Kapazitäten laufend versucht werde, diese zu nutzen und dass weitere Kooperationen umgesetzt worden seien. Die AUVA nannte in diesem Zusammenhang

- 1) Kooperationen im Küchenbereich,
- 2) die Vermietung von Räumlichkeiten zur pathologischen Befundung an niedergelassene Ärzte,
- 3) laufende Kooperationsgespräche mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse (OÖGKK) hinsichtlich der Nutzung der Räumlichkeiten der Physiotherapie,

## Nutzung freier Kapazitäten und Kooperationen

- 4) den Medikamenteneinkauf und die Versorgung durch eine pharmakologische Assistentin mit einem erwarteten Kostenvorteil für das UKH Linz von 110.000 EUR pro Jahr,
- 5) die Pflege der Hydrokulturen im UKH Linz und in der Landesstelle der AUVA durch das AKh Linz und
- 6) eine Kooperation mit der OÖGKK beim Wach- und Schließdienst.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die AKh Linz Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH mitgeteilt, dass seit Jänner 2008 die Medikamentenversorgung des UKH Linz durch die Anstaltsapotheke des AKh Linz erfolge. Ein Projekt zur gemeinsamen Betreuung eines Facility Managements für beide Häuser sei zunächst begonnen, von der AUVA aber schließlich abgebrochen worden.

(2) Bezüglich der AUVA stellte der RH nunmehr Folgendes fest:

- 1) Die AUVA schloss im Jahr 2005 mit zwei und im Jahr 2006 mit einer dritten Gesellschaft eine Kooperation hinsichtlich des Küchenbetriebs ab und erzielte daraus Einnahmen von rd. 9.600 EUR (2005), rd. 14.000 EUR (2006), rd. 16.000 EUR (2007) sowie rd. 23.000 EUR (2008).
- 2) Ab Mai 2008 stellte die AUVA zwei Ärzten im Wege eines Prekariums<sup>1)</sup> einen Raum für die Durchführung von histologischen Untersuchungen zur Verfügung.

<sup>1)</sup> Bittleihe; widerrufbare Einräumung eines Rechts aufgrund einer Bitte ohne Begründung eines Rechtsanspruchs.

- 3) Der Landesstellenausschuss der AUVA beschloss im September 2007 die Durchführung einer vertiefenden Prüfung hinsichtlich der Realisierung einer Kooperation bezüglich der Physiotherapie. Nach Feststellung des RH führte dieser Beschluss allerdings zu keiner konkreten Kooperation.
- 4) Das UKH Linz kooperierte mit dem AKh Linz bei der Medikamentenversorgung und konnte im Jahr 2008 gegenüber 2007 Einsparungen in Höhe von rd. 210.000 EUR erzielen.
- 5) Die Pflege der Hydrokulturen im Bereich des UKH Linz und der Landesstelle der AUVA wurde ab September 2008 vom AKh Linz übernommen.



- 6) Die AUVA führte für das in unmittelbarer Nachbarschaft zum Gelände der AUVA gelegene Fachambulatorium der OÖGKK seit September 2007 Teile des Schließdienstes durch.

Bezüglich des AKH Linz stellte der RH fest, dass im Bereich des Facility Managements Gespräche zwischen der AUVA, der OÖGKK und dem AKh Linz zur Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft zwecks gemeinnütziger, nicht auf Gewinn ausgerichteter Gebäudebewirtschaftung stattgefunden hatten. Diese Lösung hätte zur Folge gehabt, dass rd. 70 Mitarbeiter des haustechnischen Dienstes des UKH Linz, der OÖGKK und des AKh Linz im Rahmen dieser Gesellschaft bei Wahrung ihrer bisherigen dienst- und bezugsrechtlichen Stellungen ihren Dienst versehen sollten. Allerdings wurden diese Vorschläge nicht mehr weiterverfolgt. Das nach Berechnungen des RH mögliche Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 280.000 EUR wurde somit nicht genutzt.

- 6.2** Die Empfehlungen des RH zur Nutzung freier Kapazitäten und zur Vornahme von Kooperationen wurden weitgehend umgesetzt.

Die von der AUVA zugesagte Verwirklichung von Empfehlungen bezüglich der Physiotherapie und des Facility Managements erfolgte nicht.

Der RH empfahl der AUVA ergänzend, im Bereich der Physiotherapie entweder die Zusammenarbeit mit der OÖGKK zu realisieren oder sich um eine andere Kooperationsmöglichkeit zu bemühen. Ferner regte er die Wiederaufnahme der Gespräche hinsichtlich einer gemeinsamen Lösung im Bereich des Facility Managements an.

- 6.3** (1) *Laut Stellungnahme der AUVA seien im Bereich der Physiotherapie die Kontakte mit der OÖGKK weiter intensiviert worden. Das von der OÖGKK angekündigte Ergebnis einer Evaluierung des Bedarfs nach zusätzlichen Behandlungsplätzen werde noch abgewartet. Hinsichtlich der gemeinsamen Betreibung eines Facility Managements wurden Gespräche sowohl mit der OÖGKK als auch mit dem AKh Linz geführt und von diesen eine Prüfung der Möglichkeiten zugesagt.*

(2) *Laut Stellungnahme der Stadt Linz seien die Gespräche zu den angeführten und auch zu neuen Kooperationsfeldern wieder intensiviert worden.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 7 Von den fünf überprüften Empfehlungen aus den Vorberichten wurden drei vollständig umgesetzt. Einer Empfehlung wurde teilweise, einer weiteren nicht entsprochen.

Der RH hob folgende Empfehlungen hervor:

(1) Zur Erzielung einer mittelfristigen Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich des Unfallkrankenhauses Linz sollte mittels Abschlusses einer Betriebsvereinbarung die Effizienz der ärztlichen Leistungserbringung durch einen flexibleren Personaleinsatz erhöht werden. (TZ 2)

(2) Bezüglich der Physiotherapie sollte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entweder die Zusammenarbeit mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse realisieren oder sich um eine andere Kooperationsmöglichkeit bemühen. (TZ 6)

(3) Hinsichtlich der gemeinsamen Betreuung eines Facility Managements sollte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt die Gespräche mit dem Allgemeinen Krankenhaus Linz sowie mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse wieder aufnehmen. (TZ 6)

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

### Staatsanwaltschaft Wien

Die Neuordnung des strafprozessualen Vorverfahrens mit 1. Jänner 2008 führte bei der Staatsanwaltschaft Wien zu zusätzlichen Aufgaben und einer wesentlichen Personalerhöhung. Das BMJ koordinierte den Veränderungsprozess nur unzureichend.

Zur Bewältigung der Aufgabenänderung bestand bei der Staatsanwaltschaft Wien noch Verbesserungsbedarf – insbesondere beim Personaleinsatz, in der Organisation, bei den Bezirksanwälten, im Qualitätsmanagement sowie beim Einsatz von Informationstechnologie.

#### Kurzfassung

##### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Auswirkungen der mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Änderung des strafprozessualen Vorverfahrens auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft (StA) Wien. (TZ 1)

##### Aufgabenwandel

Durch das Inkrafttreten des Strafprozessreformgesetzes mit 1. Jänner 2008 kam es zu einem grundlegenden Aufgabenwandel. Die nunmehr frühzeitige und zielgerichtete Steuerung kriminalpolizeilicher Ermittlungen durch den Staatsanwalt sollte einerseits den Erfordernissen des Hauptverfahrens verbessert Rechnung tragen und andererseits eine Straffung der Verfahrensabläufe bewirken. (TZ 3)

##### Vorbereitung auf die neuen Strafprozessvorschriften

Fehlendes Projektmanagement verhinderte eine ausreichende Koordination zwischen den einzelnen Teilbereichen, führte zu verspäteten Grundsatzentscheidungen des BMJ und damit auch zu einer nicht ausreichenden Vorbereitung der StA Wien. (TZ 4)

Die zwischen Polizei und StA vernetzte Ausbildung zur Anwendung der neuen Rechtslage ermöglichte ein ressortübergreifendes Aufgabenverständnis und bildete die Basis zur Gestaltung neuer Kooperationsmodelle. (TZ 5)

## Kurzfassung

### Auswirkungen der Strafprozessreform

Eine 2003 erstellte Studie legte einen österreichweiten Personalmehrbedarf von 128 Planstellen für Staats- und Bezirksanwälte fest, mit dem durch die Neugestaltung des Vorverfahrens zu rechnen war. Nachträgliche grundlegende Festlegungen interner Abläufe sowie der Aktenbildung fanden keine Berücksichtigung. (TZ 6)

#### Organisation

Über die von allen Staatsanwaltschaften gleichermaßen zu bewältigende Strafprozessreform hinaus war die StA Wien mit besonderen Rahmenbedingungen konfrontiert, die im atypischen Kriminalitätsaufkommen, der Konzentration von Großverfahren sowie in der hohen Bedienstetenanzahl lagen. (TZ 7)

#### Personal

Von 1. Jänner 2006 bis zur Erreichung des Vollstands mit 1. September 2008 erhöhte sich der Personalstand von 53 auf 90 Staatsanwälte. Die Besetzung der 37 Planstellen erfolgte bis auf lediglich zwei ehemalige Richter durch Richteramtswarter, die unmittelbar davor nicht der StA Wien zur Ausbildung zugewiesen waren. (TZ 8)

Die Reform der Strafprozessordnung (StPO) führte zu einer Erhöhung administrativer Tätigkeiten insbesondere im Bereich der Aktenführung durch vermehrte Verständigungspflichten und den Ausbau des Rechtsschutzes. (TZ 9)

Die Führungsaufgaben in der StA Wien waren nicht definiert und präzise festgelegt. Es fehlte ein Sicherheitskonzept. (TZ 11)

Die Zuteilung aller zu erledigenden Geschäftsfälle erfolgte gemäß der Geschäftsverteilung nach festen Verteilungsschlüsseln, die Fälle nach dem Zufallsprinzip auf die Staatsanwälte aufteilten. Außergewöhnlichem Arbeitsanfall begegnete die StA Wien mit Einlaufsperrern oder Zuweisung zusätzlichen Personals. (TZ 12)

Ein koordiniertes Raumkonzept für das Landesgericht für Strafsachen und die StA Wien kam nicht zustande. Die dadurch bedingte ungünstige räumliche Verteilung der Mitarbeiter verursachte vermeidbare Wege für Staatsanwälte, wodurch rd. 1,6 VBÄ (rd. 120.000 EUR) verloren gingen. (TZ 13)

## Bezirksanwälte

In den Jahren 2004 bis 2008 fielen rd. 60 % aller Straffälle der StA Wien in die Zuständigkeit der für das Hauptverfahren zuständigen Bezirksgerichte und waren von den unter der Leitung der Staatsanwälte stehenden Bezirksanwälten zu erledigen. (TZ 17)

Bezirksanwälte waren Beamte, die sich vorwiegend aus Kanzleipersonal rekrutierten. Sie übernahmen immer mehr und höherwertigere Aufgaben. (TZ 14)

Die Rolle der Bezirksanwälte – zuständig für die so genannte Kleinkriminalität – war nicht an die vermehrte Übernahme höherwertiger Aufgaben angepasst worden. Die seit 1980 geltende Grundausbildungsverordnung war weder aktualisiert, noch an das erweiterte Aufgabenspektrum angepasst worden. (TZ 14, 15)

Seit Einführung des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens war verstärkter Kontakt der Bezirksanwälte zu den Staatsanwälten notwendig. Die zentrale Ansiedlung der Bezirksanwälte bei der Staatsanwaltschaft – und nicht beim Bezirksgericht – war daher zweckmäßig. (TZ 16)

Obwohl im Rahmen der Vorbereitung der StPO-Reform die Kapazitätsbedarfsberechnung auch die Bezirksanwälte einbezog, unterblieb eine Aufstockung. Zudem waren von 2005 bis 2008 nur rd. 83 % der Planstellen besetzt. Die Anzahl an zu erledigenden Straffällen (Sollwert pro Monat) je vollbeschäftigten Bezirksanwalt stieg jedoch von 2006 bis 2008 von 82,5 auf 90,1. Dies führte zu erheblichen Rückständen – bei einigen Abteilungen bis zum Fünffachen des Monatsanfalls. Bei den Staatsanwälten sanken die Straffälle von 63,6 auf 33,9 je vollbeschäftigten Staatsanwalt. (TZ 17)

Seit 1. Jänner 2008 konnten Berechtigte die Fortführung bereits eingestellter Verfahren verlangen. Bei der StA Wien wurden im Jahr 2008 rd. 760 Fortführungsanträge gestellt, wovon rund ein Sechstel erfolgreich war. (TZ 18)

## Kurzfassung

### Qualitätsmanagement

Das BMJ verfügte über keine Ursachenanalysen für den Anstieg der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der StA Wien um rd. 29 % (bei Einstellungen rd. 50 %) und konnte daher auch keine Steuerungsmaßnahmen setzen. (TZ 19)

Die Angemessenheit des Personaleinsatzes war auf Basis der vorhandenen Daten sowie des vergleichsweise kurzen Anwendungszeitraums der neu gestalteten StPO nicht feststellbar. Im Herbst 2008 begann die Erhebung für eine Personalanforderungsrechnung, die eine präzise Personalzumessung ermöglichen soll. (TZ 20)

Die von der BRZ GmbH im Auftrag des BMJ übermittelten Kontrolldaten verursachten der StA Wien – wegen der nicht anwenderfreundlichen Form – zusätzlichen Bearbeitungsaufwand. (TZ 24, 26)

Die bei Überprüfungen getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung langer Bearbeitungszeiten waren nicht ausreichend dokumentiert. (TZ 25)

Die seit 1. Jänner 2008 geltende Pflicht zur Dokumentation von Weisungen im – der Akteneinsicht zugänglichen – Ermittlungsakt sowie zur Berichterstattung an das Parlament erhöhte die Transparenz über die Anwendung des Weisungsrechts. Von 2007 auf 2008 ging die Anzahl der Weisungen des BMJ österreichweit von 22 auf drei zurück. Eine laufende statistische Auswertung der Weisungen für nachgängige Kontrollzwecke fehlte. (TZ 27)

Für die von den Oberstaatsanwaltschaften im Rahmen ihrer Dienstaufsicht regelmäßig bei den ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften durchzuführenden „Einschauen“ fehlten einheitliche Vorgaben. (TZ 28)

Ein speziell auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften ausgerichtetes Revisionssystem fehlte. (TZ 29)

### Informationstechnologie

Die Verfahrensautomation Justiz erfüllte Funktionen der Registerführung und der Aktenverwaltung. Sie stellte jedoch vornehmlich auf die Tätigkeit der Gerichte ab. Spezifische Bearbeitungsregelungen für die Staatsanwaltschaften bestanden nicht. (TZ 30)

Darüber hinaus bedingte die Vielzahl von Verfahrenscodes längere Einarbeitungszeiten und stellte mangels ausreichender Vorgabelogischer Verknüpfungen eine erhebliche Fehlerquelle dar. (TZ 30, 31)



Kurzfassung

BMJ

Staatsanwaltschaft Wien

Bei der Einführung eines elektronischen Rechtsverkehrs zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften führten ein später Projektbeginn, die laufende Veränderung grundlegender Anforderungen sowie ein fehlender Probetrieb zu vermeidbaren Komplikationen. Überdies war der gewählte Zeitpunkt ungünstig, weil gleichzeitig die praktische Anwendung der neuen strafprozessualen Vorschriften zu bewältigen war. (TZ 32)

Die elektronische Bearbeitung und Ablage von Verfahren gegen unbekannte Täter würde jährliche Einsparungen von rd. 20.000 EUR für Lagerkosten ermöglichen. (TZ 33)

Kenndaten zur Staatsanwaltschaft Wien						
Rechtsgrundlage	Strafprozessordnung 1975 (StPO), BGBl. Nr. 631/1975, i.d.g.F.					
	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2004 bis 2008
			Anzahl			in %
Staatsanwälte Österreich <sup>1)</sup>	201	201	205	272	329	63,7
<i>davon Wien<sup>2)</sup></i>	54	54	53	72	90	66,7
Kanzlei- und sonstiges Personal bei Staatsanwaltschaften in Österreich <sup>2)</sup>	328,3	319,3	311,5	360,4	420,9	28,2
<i>davon Staatsanwaltschaft Wien<sup>2)</sup></i>	63,1	60,6	56,9	74,9	91,9	45,6
Neu angefallene Straffälle bei den Staatsanwaltschaften	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2004 bis 2008
			Anzahl			in %
Österreich insgesamt	631.619	612.983	600.009	608.523	604.926	- 4,2
<i>davon gegen bekannte Täter</i>	225.791	223.445	215.028	220.958	220.666	- 2,3
<i>gegen unbekannte Täter</i>	405.828	389.538	384.981	387.565	384.260	- 5,3
			in %			
<i>Anteil gegen bekannte Täter</i>	35,8	36,5	35,8	36,3	36,5	
<i>gegen unbekannte Täter</i>	64,3	63,6	64,2	63,7	63,5	
			Anzahl			
Staatsanwaltschaft Wien	236.241	216.653	211.801	203.324	211.551	
			in %			
Anteil am gesamt- österreichischen Aufkommen	37,4	35,3	35,3	33,4	35,0	
			Anzahl			
<i>davon gegen bekannte Täter</i>	56.813	56.288	53.324	52.476	54.835	
<i>gegen unbekannte Täter</i>	179.428	160.365	158.477	150.848	156.716	
			in %			
<i>Anteil gegen bekannte Täter</i>	24,0	26,0	25,2	25,8	25,9	
<i>gegen unbekannte Täter</i>	76,0	74,0	74,8	74,2	74,1	
Erledigte Straffälle bei der Staatsanwaltschaft Wien	2004	2005	2006	2007	2008	
			Anzahl			
Gesamtsumme	237.606	218.313	211.399	203.162	210.572	
<i>davon gegen unbekannte Täter<sup>3)</sup></i>	179.723	160.351	158.453	150.970	156.537	
<i>gegen bekannte Täter</i>	57.883	57.962	52.946	52.192	54.035	
Erledigung durch						
Strafantrag/Anklageschrift	18.838	18.604	16.918	16.406	14.347	
Diversion	6.068	5.286	5.097	5.160	5.374	
Einstellung	27.720	28.603	26.253	25.596	28.128	
Sonstige Erledigung <sup>4)</sup>	5.257	5.469	4.678	5.030	6.186	

1) laut jeweiligem Stellenplan systemisiert (jeweils zum Stichtag 1. Jänner)  
2) laut jeweiliger ressortinterner Aufteilung in VBÄ (jeweils zum Stichtag 1. Jänner)  
3) Erledigung im Regelfall durch Abbrechung (teilweise auch Einstellungen)  
4) Im Wesentlichen Abbrechungen und Verfolgungsverzicht



## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2008 die Gebarung der Staatsanwaltschaft (StA) Wien. Soweit für die Bearbeitung einzelner Prüfungsthemen erforderlich, erstreckte sich die Überprüfung auch auf Organisationseinheiten des BMJ bzw. die Oberstaatsanwaltschaft (OStA) Wien.

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Auswirkungen der mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Änderung des strafprozessualen Vorverfahrens auf die Tätigkeit der StA Wien. Wesentliche Themen waren die Bewältigung des Aufgabenwandels, Personalplanung und -einsatz, die Aufgabenverteilung und -zuordnung sowie die Wirksamkeit der internen Kontrollmaßnahmen.

Zu dem im Juni 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die StA Wien im September 2009 und das BMJ im Oktober 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2009.

## Rechtliche Grundlagen

- 2 Die Strafprozessordnung (StPO) regelt das strafprozessuale Verfahren. Am 1. Jänner 2008 trat basierend auf dem Strafprozessreformgesetz 2004<sup>1)</sup> und entsprechenden Begleitgesetzen<sup>2)</sup> eine umfassende Reform des Vorverfahrens in Kraft. Kernstück war die inhaltliche Neugestaltung des Ermittlungsverfahrens.

<sup>1)</sup> BGBl. I Nr. 19/2004

<sup>2)</sup> im Wesentlichen BGBl. I Nr. 93/2007 und 112/2007

Die Organisation und Aufgaben der Staatsanwaltschaften richten sich im Wesentlichen nach den Vorschriften des Staatsanwaltschaftsgesetzes (StAG)<sup>3)</sup>. Näheres zu Aufbau, Organen und innerer Einrichtung der Staatsanwaltschaften sowie das Aufsichtsrecht regelt die Durchführungsverordnung zum StAG (DV-StAG)<sup>4)</sup>.

<sup>3)</sup> Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden, BGBl. Nr. 164/1986 i.d.g.F.

<sup>4)</sup> Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 16. Juni 1986 zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 338/1986 i.d.g.F.

**Aufgabenwandel**

- 3 Die bis zum 31. Dezember 2007 geltende Strafprozessordnung stammte in ihrer grundlegenden Konzeption aus dem Jahr 1873. Das darin geregelte Vorverfahren war durch Staatsanwalt und Untersuchungsrichter zu führen. Faktisch führte dies dazu, dass Polizeidienststellen selbständig und weitgehend autonom – überwiegend ohne zeitnahe Einbindung von Staatsanwaltschaften und Untersuchungsrichtern – ermittelten. Berichte oder abschließende Anzeigen an die Staatsanwaltschaften übermittelten sie – außer im Falle vorher genehmigter Zwangsmaßnahmen – regelmäßig erst nach Abschluss ihrer Erhebungen.

Diesem Reformbedarf trug das BMJ bereits 1974 durch die Einrichtung einer Expertengruppe Rechnung. Auf Grundlage erster Konzepte in den 1980er Jahren entstanden Punktationen, ein Diskussions- und 2001 ein Ministerialentwurf. Danach wurden Regierungsvorlagen erarbeitet, die letztlich Anfang 2004 zur parlamentarischen Beschlussfassung über das Strafprozessreformgesetz führten. Die Regelungen über das neue Vorverfahren traten mit 1. Jänner 2008 in Kraft und bewirkten einen grundlegenden Aufgabenwandel.

Die Ziele der Reform des strafprozessualen Vorverfahrens lagen in einer veränderten Rollenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei, einer Straffung des Verfahrens sowie einem verstärkten Rechtsschutz. Der Staatsanwalt ist nunmehr Leiter des Ermittlungsverfahrens, während die Kriminalpolizei im Einvernehmen mit ihm ermittelt und verstärkte Berichtspflichten hat. Die frühzeitige und zielgerichtete Steuerung kriminalpolizeilicher Ermittlungen sollte einerseits den Erfordernissen des Hauptverfahrens verbessert Rechnung tragen und andererseits eine Straffung der Verfahrensabläufe bewirken.

Die Aufgaben des Gerichts im Vorverfahren reduzierten sich durch die Abschaffung der Rolle des Untersuchungsrichters auf Rechtsschutzaufgaben (z.B. Bewilligung der Untersuchungshaft, Beschlagnahme und Telekommunikationsüberwachungen) sowie auf Beweisaufnahmen in bestimmten Fällen (z.B. Tatrekonstruktion nach § 150 StPO und kontradiktorische Vernehmung von Zeugen und Beschuldigten gemäß § 165 StPO).

Die neue StPO sieht auch eine Stärkung der Opferrechte durch die Schaffung neuer Informations-, Wiedergutmachungs-, Beteiligungs- und Kontrollrechte vor (z.B. Verständigungsrechte, Fortführungsanträge bei Verfahrenseinstellungen und Befragungsrechte in der Hauptverhandlung).

Weiters erfolgte ein Ausbau der Beschuldigtenrechte im gesamten Ermittlungsverfahren. Dazu zählen z.B. die Akteneinsicht und Beiziehung eines Verteidigers bereits bei Vernehmungen durch die Kriminalpolizei.

## Vorbereitung auf die neuen Strafprozessvorschriften

### Planung

**4.1** Wegen der darin verankerten grundlegenden Neuordnung des Vorverfahrens, erforderlichen legistischen Begleitmaßnahmen sowie dem großen Kreis unmittelbarer Rechtsanwender<sup>1)</sup> trat die StPO-Reform erst nach beinahe vierjähriger Vorbereitungszeit mit 1. Jänner 2008 in Kraft.

<sup>1)</sup> hauptsächlich 329 Staatsanwälte und rd. 26.500 Polizeibeamte

Über die in der Vorbereitungszeit gesetzten Umsetzungsschritte bestanden nur wenige schriftliche Aufzeichnungen. Eine dokumentierte Planung fehlte.

Das fehlende Projektmanagement verhinderte eine ausreichende Koordination zwischen den einzelnen Teilbereichen, führte zu verspäteten Grundsatzentscheidungen und damit auch zu einer nicht ausreichenden Vorbereitung der StA Wien.

Nach der Neugestaltung des strafprozessualen Vorverfahrens waren legistische Anpassungen in zahlreichen Rechtsvorschriften erforderlich. Wesentliche – ab 1. Jänner 2008 anzuwendende – Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen<sup>2)</sup> wurden erst im Dezember 2007 kundgemacht, wodurch Staatsanwälte mit Geltungsbeginn auf keine gesamt-haftige aktuelle Fassung strafprozessualer Vorschriften zurückgreifen konnten.

<sup>2)</sup> Novelle zur Strafprozessordnung am 4. Dezember 2007 (BGBl. I Nr. 93/2007), das Strafprozessreformbegleitgesetz II mit 28. Dezember 2007 (BGBl. I Nr. 112/2007), Änderung der Verordnung zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes ebenfalls mit 28. Dezember 2007 (BGBl. II Nr. 396/2007)

Zur Sicherstellung einer möglichst praxisorientierten Ausgestaltung dieser Bestimmungen berücksichtigte das BMJ Fragestellungen, die sich im Rahmen ressortübergreifender Schulungsveranstaltungen ergeben hatten.

## Vorbereitung auf die neuen Strafprozessvorschriften

- 4.2** Aufgrund der Größe, Bedeutung sowie ressortübergreifenden Auswirkungen wäre eine schriftliche Planung sowie eine Dokumentation der einzelnen Umsetzungsschritte erforderlich gewesen. Dem BMJ stand für die Umsetzung eine beinahe vierjährige Vorbereitungszeit zur Verfügung.

Der RH empfahl dem BMJ daher, künftig ähnliche Vorhaben in entsprechenden Projektstrukturen abzuwickeln, um eine nachvollziehbare Planung und Umsetzung sicherzustellen.

Der RH bewertete weiters die legistische Vorgangsweise des BMJ, praxisorientierte Erfahrungen und Problemstellungen zu berücksichtigen, positiv, wies aber darauf hin, dass den Staatsanwälten mit Geltungsbeginn keine gesamthafte aktuelle Fassung strafprozessualer Vorschriften zur Verfügung stand.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Zuordnung der Zuständigkeiten für die jeweiligen Teilaufgaben aufgrund der Geschäftseinteilung möglich gewesen und sei deshalb auf die Einrichtung einer von der Aufbauorganisation abgekoppelten Projektstruktur verzichtet worden. Ebenso sei eine laufende schriftliche und aktenmäßige Dokumentation der Umsetzungsschritte erfolgt.*

*Staatsanwälte seien laufend über das Intranet über den Projektfortschritt informiert worden und ihnen habe eine aktuelle Fassung des Gesetzestextes zur Verfügung gestanden.*

- 4.4** Der RH räumte ein, dass das BMJ den Vorbereitungsprozess aktenmäßig dokumentiert hatte. Eine auf einer Projektorganisation aufbauende dokumentierte Projektplanung, ein Projektmanagement sowie eine zentrale Dokumentation des laufenden Projektfortschrittes fehlten aber.

Weiters räumte er ein, dass die Staatsanwälte laufend über den Projektfortschritt und die Geltung neuer Rechtsvorschriften informiert wurden. Den Staatsanwälten stand aber mit Geltungsbeginn keine gesamthafte aktuelle Fassung strafprozessualer Vorschriften zur Verfügung.

## Ausbildung

- 5.1** Die Sicherheitsakademie des BMI führte bereits im Frühjahr 2004 StPO-Trainerausbildungen für Polizeibedienstete durch, an der sich Staatsanwälte beteiligten. In vertiefende Ausbildungen für Kriminalisten waren ebenfalls Staatsanwälte eingebunden.

2005 startete die OStA Wien über Auftrag des BMJ eine Trainerausbildung für Staatsanwälte, an der Polizeibedienstete mitwirkten.

In diesen gemeinsam durchgeführten Veranstaltungen konnten Problemstellungen für eigene Ausbildungen und legistische Vorgaben generiert werden. Weiters ermöglichten sie ein ressortübergreifendes Aufgabenverständnis und bildeten die Basis zur Gestaltung neuer Kooperationsmodelle.

Neben diesen vernetzten Ausbildungen begann die spezielle Ausbildung aller übrigen Staatsanwälte im Mai 2007 und war im Dezember 2007 abgeschlossen. Sie bestand aus einem zweitägigen theoretischen und einem dreitägigen praktischen Modul. Durch die späte Erlassung wesentlicher rechtlicher Bestimmungen (z.B. Aktenbildung und Abläufe) konnten diese nicht mehr in die Ausbildung einbezogen werden.

Ein bereits zuvor bestehender Leitfaden – der Hilfestellung bei der Formulierung staatsanwaltschaftlicher Erledigungen (z.B. Erhebungsaufträge, Anordnungen) bot – wurde nicht an die neue Rechtslage angepasst und war daher für die neuen strafprozessualen Abläufe nicht mehr verwendbar.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass das kurze praktische Ausbildungsmodul für Staatsanwälte keine ausreichende Auseinandersetzung mit den neuen Abläufen sowie praktischen Problemstellungen erlaubte.
- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe das Ausbildungskonzept auf gemeinsam erarbeiteten Modulen basiert. Die ersten Inhalte seien von der zuständigen Fachabteilung des BMJ vorgegeben worden, für laufende Fragen habe die Möglichkeit bestanden, diese über einen Funktionspostkasten an diese Fachabteilung zu richten.*

## Vorbereitung auf die neuen Strafprozessvorschriften

### Personalbedarfs- ermittlung

- 6.1** Das BMJ beauftragte 2003 eine Studie, um festzustellen, inwieweit durch Konzentration und Zuordnung neuer Aufgaben an die Staatsanwaltschaften eine Anpassung der Personalressourcen erforderlich war. Diese ergab einen österreichweiten Personalmehrbedarf von 128 Planstellen für Staats- und Bezirksanwälte. Die Studie ging von der bisherigen Aufgabenverteilung aus und berücksichtigte jenen Mehrbedarf, der durch die Neugestaltung des Vorverfahrens entstand. Diese Ergebnisse waren letztlich Ausgangsbasis für Planstellenverhandlungen mit dem BMF.
- 6.2** Die auf der Studie des Jahres 2003 basierende Datenlage bot keine ausreichende Grundlage für die endgültige Personalzumessung. Zu diesem Zeitpunkt standen weder die erforderlichen internen Abläufe noch die konkrete Aktenbildung fest. Als ersten Schritt zu einer effektiven Personalbedarfsermittlung beauftragte das BMJ daher im Herbst 2008 eine Studie zur Analyse der Geschäftsprozesse sowie zur Verbesserung des IT-Einsatzes.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei es dank der Studie des Jahres 2003 gelungen, die Anzahl der Planstellen für Staatsanwälte um über 60 % zu erhöhen. Wegen der erforderlichen Ausbildungszeit von vier Jahren sei es Aufgabe der Studie gewesen, die zeitgerechte Aufnahme zusätzlicher Richteramtswürter sicherzustellen.*

## Auswirkungen der Strafprozessreform

### Besondere Rahmen- bedingungen für die Staatsanwaltschaft Wien

- 7** Über die von allen Staatsanwaltschaften gleichermaßen zu bewältigende Strafprozessreform hinaus war die StA Wien mit besonderen Rahmenbedingungen konfrontiert: die große Anzahl an Staatsanwälten und Kanzlei- und sonstigem Personal, die Konzentration von Großverfahren sowie das atypische Kriminalitätsaufkommen.

Von den österreichweit mit 1. Jänner 2008 systemisierten 329 Planstellen für Staatsanwälte waren der StA Wien 90 Planstellen zugeordnet. Insgesamt verfügte die StA Wien über rd. 220 Planstellen. Sie war damit annähernd gleich groß wie die Oberstaatsanwaltschaften Linz und Innsbruck zusammen (rd. 230 Planstellen).

Die StA Wien war im Bereich der Wirtschaftskriminalität und Organisierten Kriminalität regelmäßig mit Großverfahren konfrontiert. Das atypische Kriminalitätsaufkommen war durch mehrere Faktoren begründet, die insbesondere in Serienstraftaten sowie der Anonymität und Sogwirkung des Ballungsraums der Bundeshauptstadt lagen.

Durch diese besonderen Rahmenbedingungen ergaben sich spezielle Anforderungen an die StA Wien, denen sie durch ihre organisatorische Gliederung, ihre Geschäftsverteilung sowie die Wahrnehmung von Leitungs- und Führungsaufgaben Rechnung zu tragen hatte.

Zuweisung von  
Staatsanwälten

- 8.1** Die Zuweisung und Besetzung der aufgrund der StPO-Reform zusätzlichen Planstellen für Staatsanwälte erfolgte schrittweise bereits ab Jänner 2007. Von 1. Jänner 2006 bis zur Erreichung des Vollstands mit 1. September 2008 erhöhte sich der Personalstand von 53 auf 90 Staatsanwälte.

Grundsätzlich sieht das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz vor, dass zum Staatsanwalt neben anderen Ernennungserfordernissen nur ernannt werden kann, wer zumindest eine einjährige Praxis als Richter oder Staatsanwalt aufweist. Eine Nachsicht dieses Erfordernisses bei Fehlen entsprechender Mitbewerber war möglich.

Die Besetzung der 37 Planstellen erfolgte bis auf lediglich zwei ehemalige Richter durch Richteramtsanwärter, die aber unmittelbar davor nicht der StA Wien zur Ausbildung zugewiesen waren.

- 8.2** Nach Ansicht des RH konnte durch die frühzeitige und schrittweise Besetzung staatsanwaltlicher Planstellen eine Belastungsspitze – vor allem verursacht durch Revisionsaufgaben für neu ernannte Staatsanwälte – mit Inkrafttreten der neuen StPO vermieden werden.

Es wäre allerdings vor Ernennung zum Staatsanwalt der StA Wien eine vorgelagerte Zuweisung zweckmäßig gewesen, um eine rechtzeitige Einarbeitung in die internen Abläufe sicherzustellen.

- 8.3** *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Großteil der zur StA Wien ernannten Staatsanwälte auch dort ihre Ausbildungszeit absolviert habe. Weiters seien bereits im Laufe des Jahres 2007 21 Ernennungen zu Staatsanwälten der StA Wien erfolgt.*

Kanzleipersonal

- 9.1** Die StPO-Reform führte zu einer Erhöhung administrativer Tätigkeiten insbesondere im Bereich der Aktenführung, durch vermehrte Verständigungspflichten und den Ausbau des Rechtsschutzes. Das BMJ reagierte, indem es das Verhältnis Staatsanwälte zu Kanzleipersonal von 3:1 auf 2,2:1 verbesserte.

## Auswirkungen der Strafprozessreform

Das tatsächliche Ausmaß des administrativen Mehraufwands war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für den RH noch nicht exakt quantifizierbar, insbesondere weil sowohl neue organisatorische Abläufe zu bewältigen als auch die Einarbeitungsphase des neuen Kanzleipersonals zu berücksichtigen waren.

- 9.2** Der RH empfahl dem BMJ, den Personalbedarf für Kanzleipersonal zu evaluieren.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei durch justizinterne Umschichtungen eine Aufstockung um zwölf Kanzleiplanstellen für den staatsanwaltlichen Bereich gelungen (fünf davon für die neue Korruptionsstaatsanwaltschaft).*
- 9.4** Der RH erwiderte, dass aus der Stellungnahme des BMJ nicht hervorging, ob diese Aufstockung auf Basis einer vorgenommenen Evaluierung erfolgt war und wie viele dieser zusätzlichen Planstellen der StA tatsächlich zur Verfügung gestellt wurden.

## Organisation

### Allgemeine Aufgaben

- 10** Die grundlegenden Aufgaben der Staatsanwälte der StA Wien waren die Leitung des Ermittlungsverfahrens im Vorverfahren, die Aktenführung, die Ausfertigung von Anordnungen (z.B. bei Grundrechtseingriffen), das Haftmanagement (z.B. Besucherbewilligungen), die Erhebung der Anklage sowie die Anklagevertretung in der Hauptverhandlung.

Ermittlungsverfahren wurden durch Anklagen und Strafanträge, durch Rücktritt von der Verfolgung (Diversion) oder die Einstellung des Verfahrens abgeschlossen.

### Führungsaufgaben

- 11.1** Die Zuweisung der Führungsaufgaben in der StA Wien erfolgte – auf Basis des StAG sowie der dazu ergangenen Durchführungsverordnung – durch die jeweils geltende Geschäftsverteilung. Diese benannte zwar einzelne Aufgaben wie z.B. Personalangelegenheiten, darüber hinaus existierte keine weitergehende Aufgabenzuordnung.



Die Führung der StA Wien nahmen ihr Leiter sowie drei erste Staatsanwälte als dessen Stellvertreter wahr. Weitere Führungsunterstützungsaufgaben<sup>1)</sup> übten drei Präsidialstaatsanwälte aus. Eine genauere Definition und Zuweisung von Führungsaufgaben lag nicht vor.

<sup>1)</sup> z.B. Öffentlichkeitsarbeit, Personal- und IT-Angelegenheiten

Nach der Geschäftsverteilung war die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben zwei der ersten Staatsanwälte zugeordnet. Es lag jedoch kein Sicherheitskonzept vor.

**11.2** Der RH empfahl der StA Wien, die Führungsaufgaben zu definieren, präzise festzulegen und Funktionsträgern zuzuweisen. Darüber hinaus empfahl er die Erarbeitung eines Sicherheitskonzepts.

**11.3** *Laut Stellungnahme der StA Wien werde der Empfehlung hinsichtlich der Festlegung und Zuweisung von Führungsaufgaben in Kürze nachgekommen werden. Zudem sei ein Sicherheitskonzept unter Einbindung des Landesgerichts für Strafsachen Wien und der für das Gerichtsgebäude zuständigen Sicherheitstechniker in Ausarbeitung.*

#### Geschäftsverteilung

**12.1** Die Zuteilung der von den Staatsanwälten zu erledigenden Geschäftsfälle erfolgte durch die Geschäftsverteilung. Diese sah sowohl für allgemeine Gruppen als auch für Spezialgruppen mehrere feste Verteilungsschlüssel vor, welche die Fälle nach dem Zufallsprinzip auf die Staatsanwälte aufteilten.

Ergaben sich nach Erhebungen in allgemeinen Strafsachen Hinweise auf Materien, deren Bearbeitung in den Spezialgruppen Organisierte Kriminalität oder Wirtschaftskriminalität geboten war, so entschieden deren Leiter, nach Maßgabe freier Personalressourcen, ob sie diese Fälle übernahmen.

Außergewöhnlichem Arbeitsanfall – etwa infolge von Großverfahren – wurde in Ausnahmefällen mit Einlaufsperrern oder durch Zuweisung zusätzlicher Personalressourcen begegnet.

Die Anklagevertretung in Geschworenengerichtsverhandlungen erfolgte nahezu ausschließlich auch durch den ermittelnden Staatsanwalt, während alle übrigen Anklagevertretungen (Schöffengericht- und Einzelrichterverhandlungen) nach dem Zufallsprinzip zugewiesen wurden – außer der Ermittlungsstaatsanwalt behielt sich diese Aufgabe vor.

## Auswirkungen der Strafprozessreform

- 12.2** Der bei der Geschäftsverteilung angewandte Modus der elektronischen Zufallsverteilung war – in Verbindung mit entsprechenden Maßnahmen bei außergewöhnlichem Arbeitsanfall – zur belastungsgerechten Verteilung anfallender Aufgaben geeignet.

Der RH empfahl der StA Wien, zu untersuchen, mit welchen personellen Ressourcen eine generelle Anklagevertretung durch den ermittelnden Staatsanwalt in Schöffenprozessen möglich wäre und diesem Ergebnis eine Nutzenabwägung gegenüberzustellen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der StA Wien sei eine Untersuchung entsprechend der Empfehlung des RH geplant.*

## Raumaufteilung

- 13.1** Die StA Wien war im selben Amtsgebäude wie das Landesgericht für Strafsachen Wien untergebracht. Mit der Personalerhöhung aufgrund der Umsetzung der neuen strafprozessualen Vorschriften war auch zusätzlicher Raumbedarf für die StA Wien erforderlich.

Die Raumzuteilung erfolgte bei Bedarf im Einzelfall und führte dazu, dass die Arbeitsräume der Mitarbeiter der StA Wien auf vier der fünf Obergeschoße verteilt waren. Dadurch war auch innerhalb der Staatsanwaltschaft keine homogene Raumaufteilung gegeben. Staatsanwälte waren in der Regel nicht in der Nähe ihrer Kanzlei oder ihres Gruppenleiters untergebracht, was regelmäßig lange Wegzeiten verursachte.

Verhandlungen zwischen dem Leiter der StA Wien und der Präsidentin des Landesgerichts für Strafsachen über ein gemeinsames Raumkonzept blieben ergebnislos.

Mit Erlass vom 20. Juli 2007 legte das BMJ daher fest, dass eine räumliche Konzentration der Staatsanwaltschaft im dritten, vierten und fünften Obergeschoß bis zum Ende des Jahres 2010 zu erfolgen hat.

Erhebungen des RH ergaben, dass zwischenzeitlich jedoch zumindest fünf frei gewordene Räumlichkeiten im dritten Stock entgegen diesem Erlass nicht mit Staatsanwälten, sondern mit Richtern besetzt wurden.

- 13.2** Der RH stellte fest, dass die vom BMJ im Erlassweg getroffene Raumaufteilung zwischen der StA Wien und dem Landesgericht für Strafsachen nicht beachtet wurde.

Das Fehlen eines Raumkonzepts verursachte eine ungünstige räumliche Verteilung der Mitarbeiter der StA Wien, wodurch im Jahr 2008 zumindest rd. 1,6 staatsanwaltschaftliche VBÄ alleine durch vermeidbare Wegzeiten ungenützt blieben. Dies entsprach einem verlorenen Aufwand von rd. 120.000 EUR.

Der RH empfahl daher dem BMJ, schnellstmöglich auf die Erarbeitung und Umsetzung eines gemeinsamen Raumkonzepts zu dringen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe der Präsident des Oberlandesgerichts Wien bestätigt, dass die Raumaufteilung innerhalb der vorgegebenen Frist (bis Ende 2010) umgesetzt sein werde. Derzeit werde zur Abmilderung der Raumnot der Einsatz eines elektronischen Aktenarchivierungssystems geprüft. Aktuell seien Gespräche zu einer raschen Umsetzung im Gange.*

Bezirksgerichtliche Ebene

Bezirksanwälte

- 14.1** Bezirksanwälte bearbeiteten Fälle so genannter Kleinkriminalität<sup>1)</sup>, für die im Hauptverfahren das Bezirksgericht zuständig war. Sie waren Beamte der Verwendungsgruppe A3 bzw. C (d.h. ohne Erfordernis einer Matura), die sich vorwiegend aus früherem Kanzleipersonal rekrutierten und unter Aufsicht und Leitung von Staatsanwälten standen.

<sup>1)</sup> z.B. Fälle leichter Körperverletzung (z.B. durch Verkehrsunfälle), Sachbeschädigung, Diebstahl, Verstöße gegen das Suchtmittelgesetz; Strafdrohung: Geldstrafe oder Geldstrafe und eine ein Jahr nicht übersteigende Freiheitsstrafe oder nur eine maximal einjährige Freiheitsstrafe, Delikte gemäß § 30 Abs. 1 Z 1–10 StPO waren vom bezirksgerichtlichen Hauptverfahren ausgenommen.

Außer bei Gefahr im Verzug hatten Bezirksanwälte bei allen Anträgen und Erklärungen die Genehmigung der Staatsanwälte abzuwarten. Bestimmte Geschäfte<sup>2)</sup> waren Bezirksanwälten vom Leiter der Staatsanwaltschaft zur selbständigen Behandlung übertragen.<sup>3)</sup> Daneben hatten Bezirksanwälte auch Kanzleitätigkeiten und die Registerführung wahrzunehmen.

<sup>2)</sup> § 41 Abs. 2 DV–StAG, z.B. Stellung von Strafanträgen

<sup>3)</sup> Einzelne Tätigkeiten blieben aber jedenfalls Staatsanwälten vorbehalten: z.B. die Bearbeitung bestimmter Delikte, Strafsachen wegen Verdachts der fahrlässigen Tötung (§ 80 StGB), der fahrlässigen Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts (§ 303 StGB) oder die Behandlung von Anträgen auf Einstellung oder Fortführung des Verfahrens.

## Auswirkungen der Strafprozessreform

Seit Einrichtung der Bezirksanwälte im Jahr 1975<sup>1)</sup> übernahmen diese laufend mehr und höherwertige Aufgaben, z.B. Verfahrensabschlusse durch Diversion<sup>2)</sup> und Übernahme der Führung des Ermittlungsverfahrens, Bewältigung des erhöhten Aufkommens an Kleinkriminalität. Im Rahmen der StPO–Reform war eine Arbeitsgruppe im BMJ eingerichtet, deren Ziel u.a. die Festlegung einer neuen Rolle der Bezirksanwälte war. Im Hinblick darauf kam es jedoch zu keinem Ergebnis.

<sup>1)</sup> Durch das Strafprozessanpassungsgesetz (BGBl. 423/1974). Davor übten „staatsanwaltschaftliche Funktionäre“ diese Tätigkeiten aus.

<sup>2)</sup> BGBl. I Nr. 55/1999

**14.2** Der RH hielt eine Neugestaltung der Rolle der Bezirksanwälte für dringend geboten. Er empfahl daher dem BMJ, die Stellung der Bezirksanwälte neu und umfassend zu definieren, wobei der Anteil der Kanzlei-tätigkeit bei gleichzeitiger Erhöhung qualitativer Tätigkeiten verringert werden sollte. Damit einhergehend wäre auch die Arbeitsplatzbewertung anzupassen.

**14.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei eine Arbeitsgruppe bestehend aus Organisationseinheiten der Zentralleitung, Vertretern der Oberstaatsanwaltschaften und Organen der Personalvertretung eingerichtet worden. Es sei beabsichtigt, in der vom RH skizzierten Richtung vorzugehen.*

**15.1** Die für Bezirksanwälte geltende Grundausbildungsverordnung stammte aus dem Jahr 1980.<sup>3)</sup> Seither war diese nicht an das – vor allem durch die StPO–Reform – erweiterte Aufgabengebiet der Bezirksanwälte angepasst worden.

<sup>3)</sup> BGBl. Nr. 27/1980

**15.2** Der RH empfahl daher dem BMJ, eine neue Ausbildungsregelung – unter Berücksichtigung des neu festzulegenden Berufsbildes der Bezirksanwälte – vorzunehmen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien moderne, praxisbezogene und den geänderten Anforderungen Rechnung tragende Regelungen für die Grundausbildung der Bezirksanwälte in Ausarbeitung. Die Fertigstellung des neuen Ausbildungskonzepts hänge jedoch auch von der – mit dem BKA – noch abzustimmenden Frage der Arbeitsplatzbewertung und somit letztlich vom neu festzulegenden Berufsbild ab.*

**16.1** In Wien waren die Bezirksanwälte zentral bei der Staatsanwaltschaft – und nicht bei einem Bezirksgericht – angesiedelt. Weiters waren seit 1. Juli 2007 Bezirksanwälte nicht mehr einem bestimmten Bezirksgericht zugeordnet, sondern für alle Bezirksgerichte zuständig. Die Zuweisung der Fälle erfolgte – wie für Staatsanwälte – nach dem Zufallsprinzip.

**16.2** Der RH erachtete die zentrale Ansiedlung der Bezirksanwälte bei der Staatsanwaltschaft als wichtig, weil insbesondere seit der Neuregelung des Ermittlungsverfahrens verstärkter Kontakt zu den Staatsanwälten notwendig und die Anwesenheit beim Bezirksgericht nur in geringem Ausmaß erforderlich war. Weiters konnte durch die Änderung der Zuständigkeit für alle Bezirksgerichte und die Zuweisung nach dem Zufallsprinzip eine „gerechtere“ Verteilung der Fälle erreicht werden.

Der RH empfahl dem BMJ, zu prüfen, ob das Modell der zentralen Ansiedlung der Bezirksanwälte wie bei der StA Wien auch für andere Staatsanwaltschaften zweckmäßig wäre.

**16.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei eine Arbeitsgruppe (siehe TZ 14) übereingekommen, das bei der StA Wien bewährte Modell sukzessive und nach Maßgabe räumlicher Möglichkeiten auch auf die anderen Staatsanwaltschaften zu übertragen. Die zentrale Ansiedlung der Bezirksanwälte unmittelbar am Sitz der Staatsanwaltschaft sei bereits bei den Staatsanwaltschaften Graz, Leoben und Klagenfurt umgesetzt sowie bei den Staatsanwaltschaften Linz und Korneuburg teilweise umgesetzt worden.*

#### Personalstand

**17.1** Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der in die Zuständigkeit der Bezirksgerichte fallenden Straffälle der Gesamtzahl der bei der StA Wien erledigten Fälle gegenüber:

Straffälle	2004	2005	2006	2007	2008
			Anzahl		
Gesamtsumme StA Wien	237.606	218.313	211.399	203.162	210.572
Zuständigkeit Bezirksgerichte	137.268	131.727	131.559	126.512	127.671
<i>davon gegen unbekannte Täter<sup>1)</sup></i>	98.788	92.844	97.029	93.055	92.884
<i>gegen bekannte Täter</i>	38.480	38.883	34.530	33.457	34.787

<sup>1)</sup> Erledigung im Regelfall durch Abbrechung gem. § 412 StPO (alt), teilweise auch Einstellungen

## Auswirkungen der Strafprozessreform

In den Jahren 2004 bis 2008 fielen jeweils rd. 60 % aller Fälle der StA Wien in den Aufgabenbereich der Bezirksanwälte.

Die folgende Tabelle gibt die Anzahl der Bezirksanwälte bei der StA Wien wieder:

Bezirksanwälte	2005	2006	2007	2008
		Anzahl <sup>1)</sup>		
Soll	41,80	41,80	41,80	41,80
Ist	36,00	35,50	34,05	33,15

<sup>1)</sup> jeweils per 1. Juli in VBÄ

In den Jahren 2005 bis 2008 waren durchschnittlich nur rd. 83 % der Planstellen besetzt.

Die aus den Kurzstatistiken (siehe TZ 23) errechneten Sollwerte an zu erledigenden Straffällen je VBÄ und Monat, getrennt für Staatsanwälte (in allgemeinen Strafsachen) und Bezirksanwälte, entwickelten sich wie folgt:

Straffälle	2006	2007	2008 <sup>2)</sup>
		Anzahl <sup>3)</sup>	
Staatsanwälte	63,6	64,3	33,9
Bezirksanwälte	82,5	83,3	90,1

<sup>2)</sup> Zahlen bis September berücksichtigt

<sup>3)</sup> pro VBÄ und Monat

Die Anzahl der je Staatsanwalt zu erledigenden Straffälle wurde durch zusätzliches Personal im Rahmen der StPO-Reform deutlich gesenkt. Demgegenüber hatten die Bezirksanwälte trotz zusätzlicher Aufgaben mehr Straffälle als zuvor zu bearbeiten. Dadurch kam es im Laufe des Jahres 2008 im Bereich der Bezirksanwälte zu einem Anstieg offener Verfahren. Dies führte zu einer deutlichen Erhöhung der Rückstände, die bei einzelnen Bezirksanwalts-Abteilungen bis zum Fünffachen der Soll-Monatswerte betragen.

Die StA Wien versuchte mit einzelnen Maßnahmen (z.B. durch den Einsatz von Richteramtsanwärtern und Staatsanwälten), weitere Rückstände zu verhindern. Zudem nahmen in den meisten Fällen Rechtspraktikanten die Anklagevertretung in Hauptverhandlungen wahr.

**17.2** Der gestiegene Arbeitsaufwand für Bezirksanwälte sollte vom BMJ evaluiert werden, um Rückstände zu vermeiden und die mögliche Verjährung von Straftaten hintanzuhalten.

**17.3** *Das BMJ verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 14.*

Verbesserung des  
Rechtsschutzes

**18.1** (1) Seit dem Inkrafttreten des Strafprozessreformgesetzes am 1. Jänner 2008 besteht für Opfer und andere Personen, die ein rechtliches Interesse an der Strafverfolgung haben, die Möglichkeit – innerhalb einer bestimmten Frist – die Fortführung eines von der Staatsanwaltschaft beendeten Ermittlungsverfahrens zu verlangen.<sup>1)</sup> Die Staatsanwaltschaft kann daraufhin von sich aus das Verfahren fortführen. Andernfalls entscheidet über den Antrag das zuständige Oberlandesgericht.

<sup>1)</sup> § 195 StPO 1975 i.d.g.F.

Anzahl und Art der Erledigung von Fortführungsanträgen bei der StA Wien sowie österreichweit stellten sich im Jahr 2008 wie folgt dar:

Fortführungsanträge 2008	StA Wien	Österreich
		gesamt
		Anzahl
gestellte Anträge	764	2.773
erledigte Anträge	578	2.032
durch Fortführung	90	369
<i>davon durch Staatsanwaltschaft von sich aus</i>	24	133
durch Abweisung	488	1.663
Erfolgsquote	15,57 %	18,16 %

Der Anteil an positiv erledigten Fortführungsanträgen lag bisher damit bei der StA Wien etwas niedriger als in Österreich insgesamt.

## Auswirkungen der Strafprozessreform

(2) Auch Beschuldigte können nunmehr die Einstellung des Ermittlungsverfahrens – nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums ab dessen Beginn – bei der Staatsanwaltschaft beantragen.<sup>1)</sup> Wenn die Staatsanwaltschaft nicht von sich aus das Verfahren einstellt, entscheidet über den Antrag das zuständige Gericht. Die Zahl an Einstellungsanträgen von Beschuldigten war bei der StA Wien – wie auch bundesweit – bisher niedrig. Den Anträgen wurde nur in sehr geringem Ausmaß Folge gegeben.

<sup>1)</sup> § 108 StPO 1975 i.d.g.F.

(3) Das BMJ veranlasste routinemäßige Erhebungen hinsichtlich der Inanspruchnahme der mit der StPO-Reform neu geschaffenen Rechtsinstitute (zahlenmäßige Auswertungen der Verfahrensautomation Justiz (VJ) durch die BRZ GmbH). Neben Anträgen auf Fortführung bzw. Einstellung von Verfahren betraf dies insbesondere auch Einsprüche wegen Rechtsverletzungen.<sup>2)</sup>

<sup>2)</sup> § 106 StPO 1975 i.d.g.F.

- 18.2** Die Auswertungen zeigten, dass vor allem das Instrument des Fortführungsantrags – obwohl erst kurz in Geltung – durch die Betroffenen angenommen worden ist. Rund ein Sechstel der im Jahr 2008 erledigten Fälle führte auch zum Erfolg. Der Rechtsschutz für Opfer von Straftaten ist damit jedenfalls erheblich verbessert worden.

Der RH empfahl dem BMJ, die Entwicklungen bei der Nutzung der neuen Instrumente zu beobachten. Die regelmäßige Erhebung der Antrags- und Erledigungszahlen stellte dazu bereits einen wichtigen Schritt dar. Nach entsprechendem Zeitablauf und ausreichenden Erfahrungen sollten eine vertiefte (nicht nur zahlenmäßige) Evaluierung hinsichtlich der Inanspruchnahme der neuen Rechtsschutzinstrumente vorgenommen und gegebenenfalls Maßnahmen (z.B. gesetzliche Änderungen, stärkere bzw. gezielte Information der potenziellen Nutzer der Instrumente) veranlasst werden.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Empfehlung des RH bereits zur Gänze erfüllt worden. Eine wissenschaftliche Evaluierung der Strafprozessreform sei bereits abgeschlossen und eine Studie zur wissenschaftlichen Evaluierung der Umsetzung der Strafprozessreform in Auftrag gegeben worden.*



## Qualitätsmanagement

### Grundlagen

### Bearbeitungszeiten

- 19.1** Das BMJ ermittelte keine Kennzahlen für Bearbeitungszeiten der Staatsanwaltschaften. Um Aussagen darüber treffen zu können, forderte der RH ausgewählte Daten aus der VJ bei der BRZ GmbH an und wertete diese aus. Er beschränkte sich dabei auf Fälle mit bekannten Tätern.

Die übermittelten Daten bezogen sich auf von der StA Wien im Jahr 2007 sowie im Jahr 2008 (bis 24. Oktober) abgeschlossene Straffälle. Der RH ermittelte Kennzahlen auf aggregierter Ebene, indem er die differenziert (mit einer Vielzahl unterschiedlicher Schrittcodes) erfassten Erledigungen nach den wesentlichen Kategorien zusammenfasste.

Die Bearbeitungszeiten der StA Wien errechneten sich für die Gesamtzahl der Fälle sowie getrennt nach Art der Erledigung wie folgt:

Bearbeitungszeiten der StA Wien	2007	2008
	durchschnittliche Dauer in Monaten (Mittelwert)	
Straffälle insgesamt	4,5	5,8
Strafanträge/Anklageschriften	4,9	4,9
Diversion (bis vorläufiger Rücktritt bzw. Angebot)	3,8	4,4
Einstellung	4,2	6,3
Sonstige Erledigung (insbesondere Abbrechung)	5,1	7,0

Der RH stellte auf Basis seiner Auswertungen einen Anstieg der durchschnittlichen gesamten Bearbeitungszeiten von 2007 auf 2008 um rd. 29 %, bei den Einstellungen um rd. 50 % fest. Für eine Beurteilung, inwieweit dies auf die Neuerungen der StPO-Reform zurückzuführen ist, war der beobachtete Zeitraum jedoch zu kurz. Insbesondere war auch die große Zahl neuer Staatsanwälte zu berücksichtigen.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ über keine Ursachenanalysen für den Anstieg der Bearbeitungszeiten verfügte und dadurch auch keine Steuerungsmaßnahmen setzen konnte.

## Qualitätsmanagement

Er empfahl dem BMJ daher, Ursachenanalysen durchzuführen und auf Grundlage der automationsunterstützt erfassten Daten künftig systematisch Kennzahlen bezüglich der Erledigungsdauer im strafprozessualen Verfahren für Staatsanwaltschaften wie auch Gerichte zu ermitteln. Dadurch könnte auch beurteilt werden, ob die Zielsetzung des Strafprozessreformgesetzes, – eine Straffung der Verfahrensabläufe – verwirklicht werden kann. Außerdem könnten mit diesen Daten interne und zeitliche Vergleiche angestellt werden.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die BRZ GmbH ersucht worden, die durchschnittliche Anhängigkeitsdauer der Verfahren zu berechnen und – zunächst intern – auszuweisen. In einem weiteren Schritt solle das Datawarehouse genutzt werden, um weitere Kenngrößen auszuweisen, die gemeinsam mit der Arbeitsmenge für die Justizverwaltung aussagekräftige Daten zur Steuerung und zum Vergleich von Dienststellen untereinander liefern. Zusätzlich sei eine Ausweitung der – aktuell nur für den Bereich der streitigen Zivilverfahren bestehenden – Verfahrensdauerstatistik auf Strafverfahren in Planung.*

### Personalkennzahlen

- 20.1** Im Gegensatz zur Personalanforderungsrechnung für richterliches Personal, die allen Erledigungsarten konkrete Durchschnittszeitwerte zuordnete, existierte für Staatsanwälte kein ähnliches Instrument. Im Herbst 2008 startete die Erhebungsphase für eine verbesserte Personalanforderungsrechnung, in die kurzfristig auch staatsanwaltschaftliche Tätigkeiten einbezogen wurden. Dadurch sollen erstmals konkrete Durchschnittszeitwerte für wesentliche Tätigkeiten der Staatsanwaltschaften erhoben und eine präzise Personalzumessung ermöglicht werden.

Darüber hinaus beauftragte das BMJ im Herbst 2008 eine Vorstudie, die im Kern eine Analyse der Geschäftsprozesse sowie eine Verbesserung des IT-Einsatzes bei den Staatsanwaltschaften zum Ziel hatte.

- 20.2** Der RH stellte fest, dass die vorhandenen Daten und der vergleichsweise kurze Anwendungszeitraum der neu gestalteten StPO noch keine taugliche Grundlage zur Feststellung des quantitativen Mehraufwands und somit auch der Angemessenheit des Personaleinsatzes der StA Wien boten. Er bewertete die kurzfristige Einbeziehung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeiten in die Erhebungen zur neuen Personalanforderungsrechnung positiv und empfahl, diese rasch zum Abschluss zu bringen.

Nach Einschätzung des RH sind darüber hinaus noch weitere Untersuchungen der internen Abläufe, Informationswege und Geschäftsprozesse erforderlich. In der 2008 beauftragten Vorstudie sah er einen ersten Schritt für derartige Optimierungen, in die jedenfalls IT-Untersütmungsmöglichkeiten einzubeziehen wären.

### 20.3 *Das BMJ verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 31.*

#### Kontrollinstrumente

#### Kontrollsystem

- 21** Die StA Wien verfügte über Dienstaufsichts- und Kontrollinstrumente, die Entscheidungen inhaltlich kontrollieren, die überlange Dauer von Ermittlungsverfahren verhindern und Rückstände vermeiden sollten.

#### Inhaltliche Kontrolle (Revision)

- 22** Für die laufende inhaltliche Kontrolle der staatsanwaltschaftlichen Erledigungen bestand folgendes abgestuftes Revisionssystem:

- Der dem Staatsanwalt vorgesetzte Gruppenleiter sollte Enderledigungen von Ermittlungsverfahren<sup>1)</sup> sowie eine Reihe definierter (Zwischen-)Erledigungen (Normalrevision) überprüfen.

<sup>1)</sup> Einstellung, Abbrechung, Diversion, Anklage

- Die Behördenleitung sollte bei neu ernannten Staatsanwälten in der Einarbeitungsphase bei allen Erledigungen Revisionen vornehmen (Vollrevision).
- Die Erledigungen von Gruppenleitern und bestimmten Staatsanwälten unterlagen mit definierten Einschränkungen – jedenfalls die Einstellung von Verfahren wegen Straftaten, für die das Geschworenen- oder Schöffengericht zuständig wäre – keiner Überprüfung. Derartige Revisionsfreistellungen waren nach fünf Jahren Praxis gesetzlich zulässig.
- Entscheidungen der Bezirksanwälte sollte mit bestimmten Ausnahmen (insbesondere Abbrechung der Verfahren gegen unbekannte Täter) grundsätzlich der zuständige Aufsichtsstaatsanwalt überprüfen.

## Qualitätsmanagement

### Verhinderung von Rückständen

- 23.1** Im Auftrag des BMJ übermittelte die BRZ GmbH den Staatsanwaltschaften monatlich automationsunterstützt erstellte Berichte in Form einer „Kurzstatistik“ und einer „Prüfliste“. Die Kurzstatistik enthielt Daten über den Anfall, die Erledigung und die offen gebliebenen Verfahren jeder Geschäftsabteilung.

Die StA Wien bereitete die Daten der Kurzstatistik für interne Kontrollzwecke auf. Dabei errechnete sie monatliche Durchschnittswerte für den Anfall an Straffällen mit bekannten Tätern bezogen auf ein VBÄ (Sollwerte) und stellte diese den tatsächlichen Zuteilungszahlen je Bearbeiter gegenüber. Weiters setzte sie die Zahl der jeweils offen verbliebenen mit jener der erledigten Straffälle je Monat in Beziehung. Die Prüfliste wurde zur Identifikation falscher Eintragungen in der VJ genutzt.

- 23.2** Die internen Auswertungen der StA Wien lieferten Indikatoren für die Belastungsverteilung, die Rückstandsentwicklung und die Identifikation von Risikoabteilungen. Darauf aufbauend wurde die Leitung der StA Wien in die Lage versetzt, zeitgerecht steuernd einzugreifen (Sperrung für Aktenzuteilung, personelle Unterstützung, Aktenaufarbeitung).

- 24.1** Die Übermittlung der Kurzstatistik durch die BRZ GmbH erfolgte lediglich in Papierform. Die verwendete Terminologie war noch auf die bis 31. Dezember 2007 geltende Fassung der StPO bezogen, eine Anpassung durch das BMJ bereits in die Wege geleitet. Darüber hinaus war eine Erweiterung der Kurzstatistik durch die Aufnahme von Verfahrensschritten während des Ermittlungsverfahrens vorgesehen.

- 24.2** Durch die geplanten Erweiterungen der Kurzstatistik sollten allen betroffenen Dienststellen zusätzliche entscheidungsrelevante Daten zur Verfügung gestellt werden.

Der StA Wien entstand allerdings zusätzlicher Aufwand, weil die Daten für Zwecke der weiteren Bearbeitung händisch neu erfasst werden mussten.

Der RH empfahl daher dem BMJ, Vorkehrungen zu treffen, den Bedarfsträgern künftig Registerauswertungen (wie z.B. die Kurzstatistik) bereits in anwenderfreundlicher und automationsunterstützt bearbeitbarer Form zu übermitteln.

**24.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Empfehlung des RH durch die im Wege des Intranet erreichbare Statistik-Datenbank bereits aufgegriffen worden. Derzeit enthielte diese unter anderem die Kurzstatistik und Verfahrensdauerstatistik; das Datenangebot über diese Plattform werde sukzessive ausgebaut. Zudem gäbe es die Möglichkeit von Online-Reports aus dem Datawarehouse. Berechtigte Justizmitarbeiter könnten individuell formulierte Abfragen absetzen und auf die dahinter stehenden Fälle durchgreifen.*

#### Kontrolle der Bearbeitungszeiten

**25.1** Jeweils Anfang Juni und Dezember jeden Jahres erstellten die Geschäftsabteilungen der StA Wien Verzeichnisse jener Strafsachen, die mehr als drei Monate ohne Erledigung in Bearbeitung von Staatsanwälten bzw. Bezirksanwälten standen. Weiters erstellten sie Anfang März ein Verzeichnis jener Strafsachen, die innerhalb eines Jahres nach Anfall noch nicht abgeschlossen werden konnten.

Die Gruppenleiter bzw. Aufsichtsstaatsanwälte hatten anhand dieser Verzeichnisse die Tagebücher der betroffenen Strafsachen zu überprüfen, gegebenenfalls erforderliche Anordnungen zu treffen und die Verzeichnisse mit einer Überprüfungsbestätigung dem Behördenleiter vorzulegen. Eine Verpflichtung zur Dokumentation der getroffenen Maßnahmen und zur Aufbewahrung der Verzeichnisse bestand nicht.

**25.2** Der RH empfahl der StA Wien, die vorgenommenen Überprüfungen und getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und aufzubewahren. Damit wären auch Nachweise über die getroffenen Maßnahmen vorhanden, die den Verfahrensgang beschleunigen sollten.

**25.3** *Laut Stellungnahme der StA Wien würden die Empfehlung des RH aufgegriffen und gesetzte Maßnahmen künftig dokumentiert werden.*

## Qualitätsmanagement

### Externe Berichtspflicht

**26.1** Aufgrund von Vorgaben des BMJ übermittelte die BRZ GmbH der StA Wien jährlich zum Stichtag 1. Oktober eine Auflistung sämtlicher offenen „überlangen“ Verfahren („Status 1–10“). Bis jeweils 31. Dezember hatte die StA Wien noch die Möglichkeit, betroffene Fälle zu erledigen. Danach war über jene Einheiten, die Rückstände nach definierten Kriterien aufwiesen, an die OStA Wien bzw. das BMJ zu berichten.<sup>1)</sup> Zur Feststellung der tatsächlichen Berichtspflicht musste die ursprüngliche (Einzelfall-)Liste entsprechend aufbereitet und händisch weiter bearbeitet werden.

<sup>1)</sup> Meldepflichtig waren bei der StA Wien etwa Staatsanwälte, die mehr als ein länger als drei Jahre anhängiges Verfahren, mehr als zwei länger als zwei Jahre anhängige Verfahren, mehr als zehn länger als ein Jahr und/oder mehr als 30 länger als sechs Monate anhängige Verfahren jeweils mit bekannten Tätern aufwiesen. Weiters bestanden auch Meldepflichten bezogen auf Verfahren mit unbekanntem Täter. Für Bezirksanwälte galten leicht abweichende Kriterien.

Die StA Wien nutzte für Zwecke der Kontrolle von Rückständen die internen – selbst entwickelten – Instrumente bzw. Auswertungen der Kurzstatistik. Die Bearbeitung des „Status 1–10“ fand im Wesentlichen lediglich zur Erfüllung der Berichtspflicht an die vorgesetzten Dienststellen statt.

Die Bearbeitung der Statusausweise zum 1. Oktober war für die StA Wien mit einem hohen manipulativen Aufwand verbunden.

**26.2** Der RH empfahl dem BMJ, die Rückstandslisten zum 1. Oktober so zu gestalten, dass der Bearbeitungsaufwand auf das unbedingt notwendige Ausmaß beschränkt wird.

Im Sinne einer nachhaltigeren Rückstandskontrolle empfahl er dem BMJ weiters zu überlegen, die bisher ausschließlich intern genutzten Kontrollinstrumente – gegebenenfalls in entsprechend erweiterter bzw. überarbeiteter Form – auch zur Berichterstattung an die vorgesetzten Dienststellen zu nutzen.

**26.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden den Dienststellenleitern die Rückstandsauswertungen zum 1. Oktober bereits im Excelformat zur Verfügung gestellt werden.*

*Weiters sollen im Rahmen eines im Herbst 2009 stattfindenden Workshops für Geschäftsstellenleiter der Staats- und Oberstaatsanwaltschaften die internen Kontrollinstrumente der StA Wien näher dargestellt und somit bundesweit sowohl behördenintern als auch zur Berichterstattung genutzt werden können.*

### Interne Berichtspflichten und Weisungen

- 27.1** Die StA Wien hatte in bestimmten gesetzlich vorgesehenen Fällen der OStA und diese gegebenenfalls dem BMJ zu berichten. Dies betraf insbesondere Strafverfahren, an denen ein besonderes öffentliches Interesse bestand oder bei denen nicht ausreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen waren. Generelle Berichtspflichten bestanden auch aufgrund BMJ-interner Vorgaben, z.B. hinsichtlich beabsichtigter Anträge auf Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher. Darüber hinaus konnten die vorgesetzten Stellen auch in Einzelfällen Berichte einfordern.

Die Staatsanwaltschaften hatten neben dem Tagebuch die im Ermittlungsverfahren erteilten Weisungen seit 1. Jänner 2008 auch im Ermittlungsakt zu dokumentieren. Sie standen somit im Rahmen der Akteneinsicht allen dazu Berechtigten zur Verfügung. Ebenfalls neu geschaffen wurde die Verpflichtung des Bundesministers für Justiz, jährlich dem Nationalrat und dem Bundesrat über die von ihm erteilten Weisungen Bericht zu erstatten. Dadurch wurde die Transparenz der Ausübung des Weisungsrechtes erhöht.

Weder die OStA Wien noch das BMJ führten statistische Aufzeichnungen über die von ihnen erteilten Weisungen. Eine durch das BMJ auf Ersuchen des RH durchgeführte Erhebung der in den Jahren 2006 bis 2008 von den zuständigen Fachabteilungen erteilten Weisungen ergab folgende Zahlen:

Anzahl Weisungen durch BMJ	2006	2007	2008
Österreich insgesamt	18	22	3
<i>davon an OStA Wien</i>	8	10	2
<i>betreffend StA Wien</i>	3	2	2

## Qualitätsmanagement

**27.2** Der RH empfahl dem BMJ, erteilte Weisungen in geeigneter Form zu erfassen. Damit sollten die Identifikation der Fälle mit Weisungen für nachgängige Kontrollzwecke sowie laufende statistische Auswertungen über die Anwendung des Weisungsrechts ermöglicht werden.

**27.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden in Einzelstrafsachen erteilte Weisungen seit mehreren Jahren chronologisch dokumentiert. Der Bericht über die erteilten Weisungen für das Jahr 2008 sei im März 2009 an den Nationalrat und den Bundesrat erstattet worden.*

*Der Mehrwert von laufenden statistischen Auswertungen der Weisungen sei nicht erkennbar, zumal daraus keine materiell aussagekräftigen Rückschlüsse möglich seien.*

**27.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMJ die von ihm in Einzelstrafsachen erteilten Weisungen nach eigener Aussage nunmehr chronologisch aufzeichnet. Allerdings vermisste der RH eine Aussage dazu, wie diese Weisungen der OStA nachvollziehbar dokumentiert werden. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, sämtliche Weisungen nachvollziehbar in der VJ zu erfassen.

### Einschau und Innere Revision

**28.1** Aufgrund gesetzlicher Vorgaben<sup>1)</sup> hatten die Oberstaatsanwaltschaften im Rahmen der Dienstaufsicht regelmäßig „Einschauen“ bei den ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften vorzunehmen. Die Prüfungsinhalte und Schwerpunkte der Einschauen legten die Oberstaatsanwaltschaften jeweils eigenständig fest. Das BMJ gab zusätzlich jährlich einzelne allgemeine Themen vor.

<sup>1)</sup> § 36 StAG bzw. § 7 DV-StAG

Die OStA Wien führte bei der StA Wien lediglich Teileinschauen durch. Die letzte fand im Zeitraum 2006/2007 statt und bezog lediglich vier Staatsanwälte ein.

Das BMJ hatte die Unzweckmäßigkeit der bisherigen Vorgangsweise bereits erkannt und die Entwicklung einer neuen Struktur für die Einschauen bei den Staatsanwaltschaften in seine Planung aufgenommen.



- 28.2** Der RH empfahl dem BMJ, diese Arbeiten rasch voranzutreiben, insbesondere sollten einheitliche inhaltliche Vorgaben für die Durchführung der Einschaun sowie die Berichtsgestaltung erarbeitet werden.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Empfehlung des RH bereits in das Revisionsprogramm aufgenommen und Vorarbeiten dazu geleistet worden.*
- 29.1** Nach dem Gerichtsorganisationsgesetz war eine Innere Revision einzurichten, welche neben den Gerichten auch die Staatsanwaltschaften einzubeziehen hatte. Eine systematische innere Revision fand in diesem Bereich allerdings nicht statt. Das BMJ hatte in seinem – für das gesamte Ressort geltenden – Revisionsplan 2008 bereits die Absicht formuliert, angesichts der Ausweitung des Aufgabengebietes Überlegungen für ein neues Revisionsmodell betreffend die Staatsanwaltschaften anstellen zu wollen.
- 29.2** Der RH empfahl dem BMJ die Entwicklung eines an den speziellen Erfordernissen der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit ausgerichteten Revisionsystems. Dieses wäre mit den ebenfalls neu zu gestaltenden Vorgaben für den Bereich der Einschaun abzustimmen.
- 29.3** *Das BMJ verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28.*

## Informationstechnologie

### Staatsanwaltschaftliche Registerführung

- 30.1** Die VJ bot den Staats-, Bezirksanwälten und Kanzleien einen aktuellen Überblick über den Stand sämtlicher Fälle in den Registern „StA“ (für staatsanwaltliche Fälle) und „BAZ“ (für Fälle der Bezirksanwälte). Die Kanzleien hatten in diesen Registern sämtliche Verfahrensschritte anhand einer Liste von rd. 400 Schrittcodes zu dokumentieren.

Grundlage für die Eintragung in die staatsanwaltschaftlichen Register bildete das auf die Tätigkeit der Gerichte abstellende VJ-Handbuch, wobei nur die allgemeinen Regelungen sinngemäß zur Anwendung kamen. Darüber hinaus existierten keine spezifischen Bearbeitungsregeln für die Staatsanwaltschaften.

- 30.2** Aus Sicht des RH erfüllte die VJ Funktionen der Registerführung und Aktenverwaltung. Die Vielzahl der von den Kanzleimitarbeitern zu beherrschenden Verfahrenscodes bedingte längere Einarbeitungszeiten und stellte weiters mangels ausreichender Vorgabe logischer Verknüpfungen eine erhebliche Fehlerquelle dar.

## Informationstechnologie

Der RH empfahl dem BMJ, an die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaften angepasste Bestimmungen zu erarbeiten und in das VJ-Handbuch einzuarbeiten.

**30.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei ein Projekt in Aussicht genommen, das eine Optimierung der IT-unterstützten Abläufe bei den Staatsanwaltschaften anstrebe. Weiters sei die strukturierte und systematische Darstellung der exklusiv für die Staatsanwaltschaften geltenden Bestimmungen im Rahmen des VJ-Online Handbuchs im Aufbau begriffen. Das Erfordernis der zahlreichen Fallcodes werde geprüft werden.*

Funktionalitäten  
der Verfahrens-  
automation Justiz

**31.1** Über Registerführung und Aktenverwaltung hinaus erfüllte die VJ teilweise Funktionen eines Kommunikationssystems (z.B. Verständigungen, Schreiben an Polizei und Rechtsanwälte), statistische und Kontrollfunktionen (z.B. laufende Auswertungen, Rückstandsausweise).

Weitere Anforderungen, wie beispielsweise

- Vernetzung mit Datenbanken (z.B. Integrierte Vollzugsverwaltung und Elektronisches Kriminalpolizeiliches Informationssystem),
- IT-gestützte Zusammenarbeit innerhalb der Organisation,
- Qualitätssicherung (Einhaltung des Verfahrensrechts sowie interner Vorgaben im Verfahrensablauf),
- Automationsunterstützte Zuteilung von Akten und
- Benutzerfreundlichkeit (logische, selbsterklärende Schritte, Zeiterparnis für alle Benutzer)

konnte die VJ zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht abdecken.

Im Herbst 2008 beauftragte das BMJ eine Vorstudie, die eine Untersuchung der Verfahrensabläufe und des IT-Einsatzes bei Staatsanwaltschaften zum Ziel hatte. In einem anschließenden Projekt war die Umsetzung konkreter Lösungen geplant.

**31.2** Der RH empfahl dem BMJ, zu entscheiden, ob die den Anforderungen einer zeitgemäßen IT-Unterstützung für die Arbeit der Staatsanwaltschaft erforderlichen Funktionalitäten mit der bisherigen VJ umsetzbar sind oder die Einführung einer neuen Applikation erforderlich ist.

Elektronischer  
Rechtsverkehr

**31.3** Laut Stellungnahme des BMJ sei aufbauend auf dem Endbericht der vom RH erwähnten Studie eine Optimierung (auch) der IT-unterstützten Abläufe bei den Staatsanwaltschaften geplant.

**31.4** Der RH erwiderte, dass aus der Stellungnahme des BMJ nicht hervorging, welche Entscheidung nun getroffen wurde – Optimierung der IT-unterstützten Abläufe auf Basis der VJ oder Einführung einer neuen Applikation.

**32.1** Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der neuen StPO wurde österreichweit auch ein elektronischer Rechtsverkehr in Betrieb genommen. Dieser ermöglichte die Übermittlung sämtlicher Akteninhalte zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften. Die Schaffung der technischen Voraussetzungen für diesen Rechtsverkehr erfolgte seitens des BMJ durch einen externen Dienstleister (BRZ GmbH), während das BMI diese Leistungen im eigenen Bereich erbrachte.

Eine erste Sitzung der entsprechenden Arbeitsgruppe fand im Dezember 2005 statt. Die grundsätzlichen Anforderungen standen im Dezember 2006 fest. Im Juli 2007 legte eine Steuerungsgruppe fest, dass neben der bisher schon feststehenden Übermittlung von Grunddaten auch alle Akteninhalte (Berichte und fallbezogene Informationen) übermittelt werden sollten.

Erste Labortests erfolgten im Herbst 2007. Die technischen Voraussetzungen für ressortübergreifende Tests waren erst ab Mitte Dezember 2007 gegeben. Am 31. Dezember 2007 begann der Echtbetrieb, die ersten Berichte langten am 2. Jänner 2008 ein.

In der Folge kam es zu zahlreichen Problemen. Diese lagen insbesondere in Doppelübermittlungen von Akten, in der Übermittlung von Papierakten, die aufwendig händisch nacherfasst werden mussten, sowie in der verzögerten Übermittlung infolge zu geringer Serverkapazitäten.

**32.2** Der RH beurteilte die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs als notwendig und zeitgemäß. Der späte Projektbeginn, die laufende Veränderung grundlegender Anforderungen sowie die verspätete Festlegung wesentlicher Leistungsanforderungen verhinderten jedoch einen erforderlichen Probetrieb zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften.

Der RH erachtete den gewählten Beginn des Echtbetriebs als ungünstig, weil gleichzeitig erstmalig neue strafprozessuale Vorschriften durch alle Beteiligten anzuwenden waren.

## Informationstechnologie

### Anzeigen gegen unbekannte Täter

**32.3** Laut Stellungnahme des BMJ sei die Aufnahme des Echtbetriebs des elektronischen Rechtsverkehrs durch die geänderte Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sowie die geänderten Abläufe in deren Zusammenspiel geboten gewesen. Gewisse Problemfelder seien nur durch die Aufnahme eines flächendeckenden Echtbetriebs zu identifizieren gewesen.

**33.1** Jährlich langten bei der StA Wien rd. 150.000 Anzeigen gegen unbekannte Täter ein. Seit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs mit 1. Jänner 2008 erfolgte die Übermittlung der Anzeigen nahezu ausschließlich auf elektronischem Weg.

Die Zuweisung zur weiteren Bearbeitung erfolgte nach den allgemeinen Kriterien der Geschäftsverteilung. Danach wurden diese Anzeigen ausgedruckt und mit einem Verfügungsbogen versehen.

Soweit sich, wie in der weitaus überwiegenden Anzahl der Fälle, keine weiteren Hinweise zur Ermittlung der unbekanntenen Täter ergaben, brachen Staats- und Bezirksanwälte diese Verfahren ab. Danach erfolgte die Archivierung dieser Akten, die in der Regel aus fünf bis acht Seiten bestanden. Im Zuge der StPO-Reform erhöhte sich die Skartierungsfrist bezirksanwaltlicher Erledigungen von zuvor fünf auf 20 Jahre. Der RH errechnete einen jährlichen Platzbedarf von rd. 200 m<sup>3</sup> für diese Akten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren sämtliche Lagerkapazitäten der StA Wien ausgeschöpft.

Unter der Annahme gleich bleibenden Anfalls würde eine Beibehaltung der bisherigen Arbeits- und Ablageweise in den kommenden 15 Jahren eine Vervielfachung der Lagerbedarfs sowie der damit verbundenen Kosten bedeuten.

**33.2** Durch die elektronische Bearbeitung und Ablage von Verfahren gegen unbekannte Täter wäre beispielsweise ein jährliches Einsparungspotenzial<sup>1)</sup> von rd. 20.000 EUR für Lagerkosten zu erzielen.

<sup>1)</sup> ohne Berücksichtigung von Regalanschaffungs- und Personalkosten für die Aktenmanipulation

Der RH empfahl dem BMJ, gemeinsam mit der StA Wien eine Lösung zu erarbeiten, durch die jedenfalls eine Verkürzung des Bearbeitungsaufwands für alle Beteiligten erreicht werden sollte.

**33.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde als erster Schritt zur Optimierung der IT-unterstützten Abläufe bei den Staatsanwaltschaften die elektronische Umsetzung des „Abbruchs der Verfahren gegen unbekannte Täter“ in Angriff genommen werden.*

#### Weitere Feststellungen

**34.1** Weitere Feststellungen des RH betrafen folgende Themen:

(1) Die beabsichtigte Errichtung eines Servicecenters wurde noch nicht umgesetzt. Die Aufgaben dieses Servicecenters sollten in der Durchführung des Parteienverkehrs bei Besuchsbewilligungen für Untersuchungshäftlinge, der Ausstellung von Sprechkarten für Verteidiger, der Entgegennahme von Eingaben, der Gewährung von Akteneinsicht, dem Kopienmanagement und allgemeinen Auskünften liegen. Darüber hinaus kann dadurch die Sicherheit im Amtsgebäude verbessert werden.

(2) Umgesetzt wurde hingegen die Einführung von „Revisoren im Strafverfahren“. Ihnen oblag die Prüfung von Gebührenanträgen der Sachverständigen und Dolmetscher sowie Kostennoten nach Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation.

(3) Die zur praktischen Umsetzung der StPO-Reform für Staatsanwälte erforderlichen Formulare wurden erst unmittelbar vor Geltungsbeginn zur Verfügung gestellt.

**34.2** (1) Der RH empfahl dem BMJ, zunächst in einem ersten Schritt für die StA Wien ein Servicecenter einzurichten und nach einem entsprechenden Erfahrungszeitraum die Einbeziehung des Landesgerichts für Strafsachen in dieses Servicecenter zu prüfen.

(2) Der RH erachtete die Einführung der Revisoren als zweckmäßig, empfahl jedoch dem BMJ, die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit – vor allem im Hinblick auf finanzielle Auswirkungen – zu evaluieren.

**34.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Bundesimmobiliengesellschaft bereits mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie für die Neugestaltung des Eingangsbereichs des Landesgerichtes für Strafsachen samt Errichtung eines gemeinsamen Servicecenters für das Landesgericht und die StA Wien beauftragt worden.*

*(2) Laut Stellungnahme des BMJ läge zu den näheren finanziellen Auswirkungen der Einführung der Parteistellung der Revisoren im Strafverfahren noch kein Zahlenmaterial vor. Eine entsprechende quantitative Einschätzung werde auf der nächsten Revisorentagung im Oktober 2009 erörtert werden. Über diese Maßnahmen hinaus stelle die Erhebung der Auswirkungen einen aktuellen Revisionschwerpunkt dar.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMJ

(1) Vorhaben größeren Umfangs und weitreichender Auswirkung wären künftig in entsprechenden Projektstrukturen abzuwickeln. (TZ 4)

(2) Die Stellung der Bezirksanwälte wäre neu und umfassend zu definieren, wobei der Anteil der Kanzleitätigkeit bei gleichzeitiger Erhöhung qualitativer Tätigkeiten verringert werden sollte. Damit einhergehend wäre auch die Arbeitsplatzbewertung anzupassen. (TZ 14)

(3) Der gestiegene Arbeitsaufwand für Bezirksanwälte sollte evaluiert werden um Rückstände zu vermeiden und die mögliche Verjährung von Straftaten hintanzuhalten. (TZ 17)

(4) Es wäre eine neue Ausbildungsregelung für Bezirksanwälte – unter Berücksichtigung des neu festzulegenden Berufsbilds – vorzunehmen. (TZ 15)

(5) Es sollte geprüft werden, ob das Modell der zentralen Ansiedlung der Bezirksanwälte bei der Staatsanwaltschaft (StA) Wien auch für andere Staatsanwaltschaften zweckmäßig ist. (TZ 16)

(6) Es wären Ursachenanalysen für den Anstieg der Bearbeitungszeiten zu erstellen und auf Grundlage der automationsunterstützt erfassten Daten künftig systematisch Kennzahlen bezüglich der Erledigungsdauer im strafprozessualen Verfahren (für Staatsanwaltschaften wie auch Gerichte) zu ermitteln. (TZ 19)

(7) Es wären Vorkehrungen zu treffen, um künftig Kontrolldaten den Bedarfsträgern in anwenderfreundlicher und automationsunterstützt bearbeitbarer Form übermitteln zu können. (TZ 24, 26)

(8) Es sollte überlegt werden, die bisher ausschließlich intern genutzten Kontrollinstrumente der StA Wien – in entsprechend erweiterter bzw. überarbeiteter Form – auch zur Berichterstattung an die vorgesetzten Dienststellen zu nutzen. (TZ 26)

(9) Weisungen an die Staatsanwaltschaften sollten in geeigneter Form erfasst werden, um die Identifikation der Fälle mit Weisungen für nachgängige Kontrollzwecke sowie laufende statistische Auswertungen über die Anwendung des Weisungsrechts sicherzustellen. (TZ 27)

(10) Es sollten einheitliche inhaltliche Vorgaben für die Durchführung der Einschaun durch die Oberstaatsanwaltschaften sowie für die Berichtsgestaltung erarbeitet werden. (TZ 28)

(11) Es sollte ein an den speziellen Erfordernissen der staatsanwalt-schaftlichen Tätigkeit ausgerichtetes Revisionssystem entwickelt und mit den neu gestalteten Vorgaben für den Bereich der Einschaun abgestimmt werden. (TZ 29)

(12) Nach entsprechendem Zeitablauf und ausreichenden Erfahrungen sollte eine vertiefte Evaluierung hinsichtlich der Inanspruchnahme der neuen Rechtsschutzinstrumente im Ermittlungsverfahren vorgenommen und gegebenenfalls Maßnahmen veranlasst werden. (TZ 18)

(13) Der Personalbedarf für Kanzleipersonal wäre zu evaluieren. (TZ 9)

(14) Für die Registerführung in der Verfahrensautomation Justiz (VJ) wären an die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaften angepasste Bestimmungen zu erarbeiten und in das VJ-Handbuch einzuarbeiten. (TZ 30)

(15) Es wäre zu entscheiden, ob die für die Staatsanwaltschaften erforderlichen Funktionalitäten auf Basis der bisherigen VJ umsetzbar sind oder die Einführung einer neuen Applikation erforderlich ist. (TZ 31)

(16) Schnellstmöglich wäre auf die Erarbeitung und Umsetzung eines gemeinsamen Raumkonzepts für die StA Wien und das Landesgericht für Strafsachen Wien zu dringen. (TZ 13)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (17) Für die StA Wien sollte ein Servicecenter eingerichtet werden. (TZ 34)
- (18) Die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit der Revisoren im Strafverfahren sollte im Hinblick auf finanzielle Auswirkungen evaluiert werden. (TZ 34)
- Staatsanwaltschaft  
Wien
- (19) Führungsaufgaben sollten im Detail definiert, präzise festgelegt und Funktionsträgern zugewiesen werden. Ebenso wäre ein Sicherheitskonzept zu erarbeiten. (TZ 11)
- (20) Es wäre zu untersuchen, mit welchen personellen Ressourcen eine generelle Anklagevertretung durch den ermittelnden Staatsanwalt in Schöffenzustellen möglich wäre und diesem Ergebnis eine Nutzenabwägung gegenüberzustellen. (TZ 12)
- (21) Die im Rahmen der Kontrolle der Bearbeitungszeiten regelmäßig vorgenommenen Überprüfungen und getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung unnötiger Verzögerungen im Ermittlungsverfahren sollten dokumentiert und aufbewahrt werden. (TZ 25)
- BMJ und Staatsanwaltschaft  
Wien
- (22) Gemeinsam sollte eine Lösung zur elektronischen Bearbeitung und Ablage von Verfahren gegen unbekannte Täter erarbeitet und dadurch eine Verkürzung des Bearbeitungsaufwands für alle Beteiligten erreicht werden. (TZ 33)



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

### **Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes**

Die Prüfung des Europäischen Rechnungshofes führte bei einem der ausgewählten Betriebe zu einer Rückforderung von mehr als 20 % der gewährten Förderung.

Den Empfehlungen des RH aus früheren Gebarungsüberprüfungen zur Einheitlichen Betriebsprämie kam die Agrarmarkt Austria teilweise nach.

#### **Kurzfassung**

##### **Prüfungsziel**

Ziel der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof (ERH) war, die Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie anhand einer Stichprobe von Gebarungsvorgängen zu beurteilen. Der RH verfolgte mit der Teilnahme an der Prüfung des ERH das Ziel, die Umsetzung von wesentlichen Empfehlungen, die er im Jahr 2007 bei vorangegangenen Gebarungüberprüfungen bezüglich der Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie abgegeben hatte, zu überprüfen. (TZ 1)

##### **Rechtmäßigkeit der Ansprüche**

Bei einem überprüften Betrieb waren die gemeldeten Daten keine Grundlage für die zuerkannte Erhöhung der Einheitlichen Betriebsprämie. Der ERH stufte diesen Fehler als „quantifizierbaren Fehler“ der Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) ein. Die Agrarmarkt Austria (AMA) anerkannte diesen in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Fehler und leitete die Rückforderung des überhöht ausbezahlten Betrags von rd. 4.800 EUR (das entspricht einer Fehlerquote von rd. 23 %) ein. (TZ 5)

## Kurzfassung

### Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Die stichprobenweise Überprüfung der Berechnungsgrundlage für die Einheitliche Betriebsprämie und die automatisierte Berechnung der Zahlungsansprüche der AMA ergaben keinen Anlass zur Beanstandung. (TZ 3, 4)

### Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

Die Empfehlung des RH, bei Änderung des Bewertungssystems den Begriff „Vorsatz“ gemäß der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 – Kürzung der zuerkannten Förderung bei einem vorsätzlich begangenen Verstoß – genauer zu definieren, wurde im Prüferhandbuch 2007 umgesetzt. (TZ 10)

Entsprechend der Empfehlung des RH, den bisherigen Mindestbetrag von 1 EUR für die Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie zu erhöhen, wurde der Mindestbetrag in der Umsetzungsverordnung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems INVEKOS auf 10 EUR angehoben. (TZ 8)

Die Empfehlung des RH, maßgebliche Daten für die Berechnung der Zahlungsansprüche in den Bescheiden der AMA aufzunehmen, wurde teilweise umgesetzt, weil die AMA in den Vorinformationen an die Landwirte die Berechnungsdaten transparenter darstellte. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, den Kontrollorganen die notwendigen Informationen – wie z.B. Gewichtung der Kriterien pro ausgewähltem Betrieb – zu übermitteln, wurde teilweise umgesetzt. (TZ 11)

Der Empfehlung des RH, die Berechnung des Referenzzeitraums den EU-Regelungen anzupassen, kam die AMA nicht nach. (TZ 9)



# BMLFUW

## Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

### Kenndaten zur Kontrolle der Einheitlichen Betriebsprämie (2008)

Rechtsgrundlage	Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe		
Anträge	2005 <sup>1)</sup>	2007 <sup>1)</sup>	2008
		Anzahl	
Betriebe, die einen Antrag auf Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie stellten	132.244	126.617	124.151 <sup>2)</sup>
Anträge, die positiv beurteilt wurden	131.071	123.240	120.361
Auszahlung		in EUR	
Summe der Auszahlungsbeträge	497.154.191	596.649.517	603.291.085
Durchschnittlicher Auszahlungsbetrag je Begünstigtem	3.793	4.841	5.012
Kontrollen		Anzahl	
Kontrollen der Einheitlichen Betriebsprämie	8.131	7.461	7.317 <sup>2)</sup>
Kontrollen der anderweitigen Verpflichtungen <sup>3)</sup>	7.002	9.440	8.889 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Daten aus der Kontrollstatistik 2007

<sup>2)</sup> Daten aus der Kontrollstatistik 2008 für die Einheitliche Betriebsprämie bzw. Cross Compliance

<sup>3)</sup> Grundanforderungen für die Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH nahm im Oktober 2008 an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) zur Zuverlässigkeitserklärung 2008 (ZVE 2008) im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) teil. Der ERH wählte aus der Gesamtheit der Förderungswerber hinsichtlich der Maßnahme Einheitliche Betriebsprämie in Österreich zwei Transaktionen aus und prüfte im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle bei der Agrarmarkt Austria (AMA) und den beiden mittels eines Stichprobenverfahrens ausgewählten Betrieben die bei den Förderungsempfängern aufliegenden Buchhaltungsunterlagen, die Abnahmebestätigungen der produzierten Güter, die Feldgrößen und die Rechtmäßigkeit der bei einem Betrieb beantragten Einstufung als Sonderfall.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

Im Rahmen dieses Prüfbesuchs des ERH überprüfte der RH die Umsetzung von Empfehlungen, die er im Jahr 2007 bei zwei Gebarungsüberprüfungen bei der AMA als zuständige Zahlstelle bezüglich der Zahlungsansprüche und der erfolgten Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen bei der Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie abgegeben hatte. Die in den Reihen Bund 2007/3 und 2007/14 veröffentlichten Berichte werden in der Folge als Vorberichte bezeichnet.

Zu dem im Juni 2009 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMLFUW und die AMA im September 2009 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete keine Gegenäußerung.

## Glossar

- 2 Zunächst werden Begriffe, die für die Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie von wesentlicher Bedeutung sind, erläutert:

### Aktivierung der Zahlungsansprüche

Die Einheitliche Betriebsprämie wird einem Landwirt dann gewährt, wenn dieser im jeweiligen Jahr ausreichend förderfähige Flächen bewirtschaftet, um Zahlungsansprüche zu nützen („zu aktivieren“).

### Cross Compliance

Die Bezieher von Marktordnungs-Direktzahlungen sind verpflichtet, bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen und ihre Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand zu erhalten. Die Einhaltung dieser Verpflichtung wird als „Cross Compliance“ bezeichnet.

### Einheitliche Betriebsprämie

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewährt die EU unter dem Titel „Einheitliche Betriebsprämie“ Förderungen an Landwirte mit dem Ziel, die Produktion an den Anforderungen des Markts auszurichten, eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Landwirtschaft zu fördern und die Umsetzung der GAP zu erleichtern.

Die Einheitliche Betriebsprämie ersetzt die bis 2005 geltenden Marktordnungsmaßnahmen (Kulturpflanzenförderung und Tierprämien mit Ausnahme Mutterkuh- und Schlachtprämien). Sie ist von der tatsäch-

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes**

lichen Produktion unabhängig. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Entkopplung“ der Zahlungen.

**Härtefälle**

Wenn die Produktion eines Betriebs im Referenzzeitraum durch höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände beeinträchtigt wird, kann im Rahmen des Ermittlungsverfahrens unter diesem Titel die Neuberechnung des Referenzbetrags beantragt werden.

**Nationale Reserve**

Die nationale Reserve dient der Abdeckung von Problemfällen<sup>1)</sup> während der Übergangsphase und für die Gewährung von Zahlungsansprüchen in bestimmten Sonderfällen (z.B. für Neueinsteiger, die im Referenzzeitraum keine Prämie erhielten). Die nationale Reserve wird durch einen automatischen Abzug von bis zu 3 % des dem Förderungswerber zugesprochenen Referenzbetrags gebildet. In Österreich lag dieser Reduktionsansatz für die Jahre 2005 bis 2007 bei 1,3 %.

<sup>1)</sup> Übergangsprobleme können sich insbesondere für Landwirte ergeben, die im Vergleich zu ihrer Produktionskapazität über einen niedrigeren Referenzbetrag verfügen, weil sie z.B. im Referenzzeitraum Land gepachtet oder gekauft, in neue Anlagen investiert oder an nationalen Umstellungsprogrammen teilgenommen haben (so genannte „Sonderfälle“).

**„quantifizierbare“ und „nicht quantifizierbare“ Fehler**

Fehler sind nach der Definition des ERH „Vorgänge (oder Teile von Vorgängen) und/oder alle damit verbundenen Aktionen, die nicht im Einklang mit den geltenden rechtlichen und verordnungsrechtlichen Vorschriften ausgeführt wurden“<sup>2)</sup>.

<sup>2)</sup> Quelle: Broschüre des ERH „Die DAS-Methode“, S. 16

## Glossar

Quantifizierbare Fehler haben eine „unmittelbare und messbare finanzielle Auswirkung auf den Betrag der aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten zugrunde liegenden Vorgänge“ („Voraussetzung für die Zahlung“). Sie werden zur Schätzung der Fehlerquote für die Gesamtpopulation hochgerechnet.<sup>1)</sup> „Quantifizierbar“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der tatsächliche Wert des Vorgangs mit jenem Wert verglichen wird, „den er gehabt hätte, wenn er im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen durchgeführt worden wäre“<sup>2)</sup>.

„Nicht quantifizierbare“ Fehler bleiben in der Hochrechnung unberücksichtigt.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Quelle: Broschüre des ERH „Die DAS-Methode“, S. 16

<sup>2)</sup> Quelle: Broschüre des ERH „Definition und Behandlung von Fehlern im Rahmen der DAS“, S. 15

<sup>3)</sup> Quelle: Broschüre des ERH „Die DAS-Methode“, S. 16

### Referenzzeitraum

Der Referenzzeitraum, der für die Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie herangezogen wird, umfasste normalerweise die Kalenderjahre 2000, 2001 und 2002. War jedoch der gesamte Referenzzeitraum durch Fälle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände betroffen, galten als Referenzzeitraum die Jahre 1997 bis 1999.

### Sammelantrag

Ein Sammelantrag ist jener Antrag, mit dem die Einheitliche Betriebsprämie und die flächenbezogenen Direktzahlungen beantragt werden. Der Sammelantrag ist Bestandteil des Gesamtantrags (so genannte „Mehrfachantrag-Flächen“).

### Verwaltungskontrolle

Verwaltungskontrollen beziehen sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der in den Förderungsanträgen gemachten Angaben und werden auf Ebene der Landwirtschaftskammern und der AMA durchgeführt.

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer  
Prüfung des Europäischen Rechnungshofes****Vor-Ort-Kontrollen**

Bei Vor-Ort-Kontrollen werden die in den Förderungsanträgen gemachten Angaben mit der vorgefundenen Situation im landwirtschaftlichen Betrieb verglichen. Diese Prüfungen führen speziell dafür ausgebildete Mitarbeiter des Technischen Prüfdiensts der AMA und – bei einigen Einzelmaßnahmen – auch Kontrollorgane der Ämter der Landesregierungen durch.

**ZVE – die jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes**

Der ERH hat gemäß Artikel 248 Absatz 3 EGV dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU alljährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen (Zuverlässigkeitserklärung; ZVE<sup>1)</sup>). Diese stellt einen wichtigen Beitrag zum Entlastungsverfahren für die Ausführung des Haushaltsplans der EU dar.

<sup>1)</sup> ebenso gebräuchlich ist statt „Zuverlässigkeitserklärung; ZVE“ die aus dem Französischen abgeleitete Bezeichnung „Declaration d'Assurance; DAS“

Bei der Erstellung der ZVE überprüft der ERH einerseits die „von den Gemeinschaftsorganen und –einrichtungen, den Mitgliedstaaten und den Drittländern bei der Erhebung und Verwendung von Gemeinschaftsmitteln angewendeten Überwachungs- und Kontrollsysteme, welche die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben gewährleisten sollen“. Andererseits werden „Stichprobenprüfungen von Einnahmen- und Ausgabenvorgängen bis hinunter zur Ebene der Endbegünstigten“ durchgeführt (vertiefte Prüfung), die auf dem wertbezogenen Stichprobenverfahren (Monetary Unit Sampling, MUS) aufsetzen. Die bei der vertieften Prüfung aufgedeckten „quantifizierbaren“ Fehler werden auf die Fehlerquote hochgerechnet. Die in der geprüften Stichprobe festgestellte Fehlerquote wird auf die Gesamtpopulation übertragen.

## Prüfung des Europäischen Rechnungshofes zur Zuverlässigkeitserklärung 2008

- Betriebsprämie**
- 3.1** Die Höhe der Betriebsprämie wird auf Grundlage der Angaben der Antragsteller durch das IT-System der AMA berechnet. Bei der Berechnung überprüft das System nicht nur, ob für die unterschiedlichen Arten von Zahlungsansprüchen eine entsprechende Hektaranzahl beihilfefähiger Flächen verfügbar war, sondern berücksichtigt auch etwaige Kürzungen oder Sanktionen aufgrund bereits stattgefundener Vor-Ort-Kontrollen durch den Technischen Prüfdienst der AMA.
- 3.2** Die in der Datenbank der AMA vorliegenden Informationen über die Berechnung der Prämienzahlungen waren – wie bereits bei den Überprüfungen durch den RH im Jahr 2006 – vollständig und korrekt und gaben aus der Sicht des ERH und des RH keinen Anlass zu Beanstandungen.
- Nachvollziehbarkeit der Berechnung der Zahlungsansprüche**
- 4.1** Die AMA stellte die automatisierte Berechnung der Auszahlungsbeträge und die Verknüpfung der Buchungs- und Zahlungsvorgänge anhand eines der beiden ausgewählten Betriebe dar; der Ablauf des Förderungsfalls konnte lückenlos nachvollzogen werden. Auch die vorliegenden Informationen über den Berechnungsansatz für die Einheitliche Betriebsprämie und die Berechnung der Auszahlungsbeträge waren bei den beiden Stichprobenüberprüfungen vollständig und rechnerisch korrekt.
- 4.2** Aus Sicht des ERH und des RH gab es keinen Anlass zu Beanstandungen.
- Rechtmäßigkeit der Ansprüche**
- 5.1** Für Investitionen, die zur Erhöhung der Produktionskapazität führen, kann die AMA auf Antrag die Zuteilung von zusätzlichen Zahlungen aus der nationalen Reserve gewähren (so genannte „Sonderfälle“). Voraussetzung dafür ist, dass:
- für die Art der Investition eine Förderungsmöglichkeit vorgesehen ist,
  - der Beginn einer Investition im Referenzzeitraum (2000 bis 2002) liegt,
  - die Investition zu Kapazitätssteigerungen führt, und





Prüfung des Europäischen Rechnungshofes  
zur Zuverlässigkeitserklärung 2008

BMLFUW

Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer  
Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

- sich die Direktzahlungen in den Jahren 2003 und 2004 gegenüber dem Referenzzeitraum (2000 bis 2002) um mindestens 10 % und 1.000 EUR erhöhten (Grenzwert).

Im November 2004 beantragte einer der überprüften Betriebe die Anerkennung als „Sonderfall“ und damit verbunden eine Abänderung des Zahlungsanspruchs für die Einheitliche Betriebsprämie 2005 mit der Begründung, dass aufgrund von Investitionen im Bereich der Tierhaltung die Kapazitäten gesteigert werden konnten. Der Nachweis für die rechtmäßige Durchführung dieser Investition erfolgte durch Vorlage einer Bestätigung der Agrarbezirksbehörde vom November 2004 über die Erweiterung des Wirtschaftsgebäudes (Baupolizeiliche Genehmigung vom 12. April 1999 mit Investitionsbeginn 1999 und Fertigstellung 2000) und für den Neubau einer Güllegrube mit Mistlager (Baupolizeiliche Genehmigung vom 27. März 2002).

Die AMA stufte aufgrund dieser vorgelegten Unterlagen sowie einer Überschreitung des Grenzwerts diesen Betrieb als Sonderfall ein und gewährte eine Erhöhung der Einheitlichen Betriebsprämie. Der Gesamtanspruch des Begünstigten erhöhte sich durch die Anerkennung als Sonderfall um 22,78 %.

**5.2** Der ERH und der RH kritisierten die Anerkennung als Sonderfall, weil:

- für die Errichtung einer Güllegrube und eines Mistlagers rechtlich keine Förderungsmöglichkeiten vorgesehen waren,
- der Beginn der Investition noch vor dem in Frage kommenden Referenzzeitraum (ab 2000) lag,
- eine Kapazitätssteigerung nicht belegt war, und
- die laut Unterlagen durchgeführten Erweiterungs- und Umbauarbeiten nicht ausgeführt waren.

In der Folge stufte der ERH diesen Fehler als „quantifizierbaren ZVE-Fehler“ ein.

**5.3** Die AMA als betroffene Zahlstelle reagierte unmittelbar nach Bekanntwerden dieses Sachverhalts und widerrief die Anerkennung als Sonderfall. Die aufgrund der Einstufung als Sonderfall zusätzlich ausbezahlte Förderung in Höhe von 4.814,06 EUR für die Jahre 2005 bis 2008 (das entspricht einer Fehlerquote von rd. 23 %) sei laut Mitteilung der AMA bis September 2009 rückabgewickelt worden.

## Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

### Überblick

**6** Im Einzelnen überprüfte der RH die Umsetzung der nachstehenden Empfehlungen, die er in den Vorberichten Reihe Bund 2007/3 bzw. 2007/14 veröffentlicht hatte:

In seinem Bericht Reihe Bund 2007/3 hatte der RH empfohlen:

- Mitteilungen und Bescheide an die Landwirte sollten transparenter und informativer gestaltet werden. (siehe TZ 7)
- Um Einsparungen zu ermöglichen, wären der Mindestbetrag anzuheben und die Anzahl der Auszahlungen zu reduzieren. (siehe TZ 8)
- Für die Berechnung des Referenzbetrags in Härtefällen wäre angesichts der eindeutigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung das Jahr 2003 aus der Betrachtung auszuschließen. (siehe TZ 9)

In seinem Bericht Reihe Bund 2007/14 hatte der RH empfohlen:

- Bei Änderung des Bewertungssystems wäre der Begriff „Vorsatz“ gemäß der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 genauer zu definieren. (siehe TZ 10)
- Die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfdiensts sollten Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten. (siehe TZ 11)

### Mitteilungen und Bescheide

**7.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht Reihe Bund 2007/3 empfohlen, transparentere und informativere Mitteilungen und Bescheide an die Landwirte auszustellen, weil für die Berechnung der Zahlungsansprüche maßgebliche Daten weder in den Mitteilungen der AMA noch in den Bescheiden vollständig dargestellt waren. Ergänzende Berechnungsgrundlagen hatte der Antragsteller lediglich auf Anfrage erhalten.

In ihren damaligen Stellungnahmen hatten das BMLFUW und die AMA ausgeführt, dass eine Lesbarkeit der Bescheide durch die Darstellung der Ergebnisse der Berechnung in komprimierter Tabellenform in ausreichendem Maße gegeben wäre. Eine Änderung der Berechnungsdarstellung in den Bescheiden erfolgte nicht.



# BMLFUW

Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes**

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Bescheide betreffend die Zahlungsansprüche zwar Ergebnisse der Berechnungen in Tabellenform enthielten. Allerdings waren die für die Berechnung der Zahlungsansprüche maßgeblichen Daten weder in den Mitteilungen der AMA noch in deren Bescheiden vollständig und leicht nachvollziehbar dargestellt.

**7.2** Die Empfehlung wurde damit nicht vollständig umgesetzt. Der RH wies erneut auf die mangelnde Transparenz der Bescheide hinsichtlich der Berechnung der Zahlungsansprüche hin. In Hinblick auf das Rechtsmittel der Berufung empfahl der RH, die Bescheide so zu gestalten, dass die Berechnung der Zahlungsansprüche vollständig nachvollziehbar ist.

**7.3** *In ihren gleich lautenden Stellungnahmen wiesen das BMLFUW und die AMA darauf hin, dass in einem Informationsschreiben die Daten und die vorläufige Begründung detailliert ausgewiesen würden. Aus diesem Grund, aber auch aus Kostengründen, habe die AMA daher auf eine nochmalige Darstellung im Bescheid zur Einheitlichen Betriebsprämie 2005 verzichtet. Ab 2006 würden zusätzlich die Referenzbeträge aus der nationalen Reserve in einer eigenen Tabelle ausgewiesen, wodurch sich die Verständlichkeit der Bescheide verbessern würde. Des Weiteren werde den Landwirten im Internet eine detaillierte Datenaufbereitung zur Verfügung gestellt.*

Mindestauszahlungsbetrag

**8.1** Der RH hatte in seinen Vorberichten Reihe Bund 2007/3 und 2007/14 festgestellt, dass der Mindestbetrag für Auszahlungen im Rahmen der Einheitlichen Betriebsprämie 1 EUR betrug. Er hatte empfohlen, den bisherigen Mindestbetrag in Anbetracht der für eine Auszahlung anfallenden Abwicklungskosten auf 10 EUR zu erhöhen. Die Innenrevision der AMA hatte sich dieser Ansicht angeschlossen und ebenfalls eine Anhebung des Mindestbetrags empfohlen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anhebung des Mindestbetrags auf 10 EUR in der Umsetzungsverordnung 2008 des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems INVEKOS (INVEKOS-Umsetzungsverordnung) erfolgt war.

**8.2** Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt.

## Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

### Härtefälle

- 9.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht Reihe Bund 2007/3 empfohlen, angesichts der eindeutigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung für die Berechnung des Referenzbetrags, das Jahr 2003 aus der Betrachtung für die Berechnung des Referenzbetrags in Härtefällen auszuschließen. Wurde die Produktion eines Betriebs im Referenzzeitraum (2000 bis 2002) durch höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände beeinträchtigt, konnte der Betriebsinhaber die Neuberechnung des Referenzbetrags auf Basis der nicht betroffenen Kalenderjahre des Referenzzeitraums beantragen. War der gesamte Referenzzeitraum betroffen, sah die diesbezügliche EU-Verordnung (VO (EG) Nr. 1782/20039) die Berechnung auf Basis des Zeitraums 1997 bis 1999 vor. Die AMA hatte jedoch entgegen dieser Verordnung den Referenzbetrag auf Basis des Jahres 2003 berechnet.
- 9.2** Der RH stellte nunmehr fest, dass die AMA und das BMLFUW der Empfehlung des RH nicht nachkamen. Sie begründeten die Einrechnung des Jahres 2003 in den Referenzzeitraum damit, dass „die Anwendung eines Zeitraums vor dem Referenzzeitraum aufgrund unterschiedlicher Beihilfevoraussetzungen, -höhen und -systeme zu starken Verzerrungen geführt hätte“. Der RH empfahl unter Hinweis auf die klare Rechtslage neuerlich, den Referenzzeitraum den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen anzupassen.
- 9.3** *Laut Stellungnahmen der AMA und des BMLFUW seien von dieser Regelung insgesamt neun Betriebe betroffen gewesen; davon hätten fünf Betriebe einen höheren und vier Betriebe einen niedrigeren Referenzbetrag erhalten. Auch sei die von der AMA erfolgte Vorgangsweise insoweit vom ERH bestätigt worden, als der ERH keine Kritik zur österreichischen Umsetzung ausgesprochen habe.*

### Vorsatz

- 10.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht Reihe Bund 2007/14 empfohlen, bei Änderung des Bewertungssystems den Begriff „Vorsatz“ gemäß der Verordnung (EG) Nr. 769/2004 – Kürzung der zuerkannten Förderung bei einem vorsätzlich begangenen Verstoß – genauer zu definieren.
- 10.2** Der RH stellte fest, dass seine Empfehlung umgesetzt wurde. Durch die nunmehr vorhandene Definition im Prüferhandbuch 2007 der AMA konnte in sieben Betrieben, bei denen Vor-Ort-Kontrollen der Cross-Compliance durchgeführt wurden, der Förderungsbetrag um 15 % bis 20 % gekürzt werden.



Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes**

Auswahl der zu überprüfenden Betriebe

**11.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht Reihe Bund 2007/14 empfohlen, dass die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfdienstes Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten sollten. Er baute damit auf der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 Artikel 27 Absatz 3 auf, die festlegt, dass die Gründe für die Auswahl eines Betriebs für eine Vor-Ort-Kontrolle schriftlich festzuhalten sind und das Kontrollorgan vor Beginn der Kontrolle entsprechend darüber zu informieren ist.

Laut damaliger Stellungnahme der AMA hatte das verwendete IT-Programm nicht über die Möglichkeit verfügt, die Gewichtung der Kriterien pro ausgewähltem Betrieb abzubilden. Des Weiteren hatte die AMA festgestellt, dass eine betriebsbezogene Auswertung in diesem Umfang in der entsprechenden EU-Verordnung nicht vorgesehen und sachlich auch nicht begründet wäre.

**11.2** Der RH stellte nunmehr fest, dass seine Empfehlung hinsichtlich einer Bekanntgabe der Auswahlgründe weiterhin nicht im vollen Umfang umgesetzt wurde. Zwar änderte die AMA für das Jahr 2006 die Risikokriterien in einigen Bereichen, doch werden die Inspektoren, die Vor-Ort-Kontrollen durchführen, über die Gründe für die Auswahl des Betriebs nicht informiert. Er wiederholte daher seine Empfehlung, dass die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfdienstes Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten sollten.

**11.3** *Laut Stellungnahmen der AMA und des BMLFUW würden bei der manuellen Statusvergabe und bei der Risikoauswahl dem Technischen Prüfdienst bei jedem Prüfauftrag eine detaillierte Begründung für die Auswahl zur Vor-Ort-Kontrolle übermittelt.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

**12** Im Zuge der Teilnahme an der Prüfung zur Zuverlässigkeitserklärung 2008 durch den Europäischen Rechnungshof überprüfte der RH die Umsetzung von fünf Empfehlungen, die er in seinen Vorberichten Reihe Bund 2007/3 und 2007/14 abgegeben hatte. Von diesen setzte die AMA zwei vollständig, zwei teilweise und eine nicht um. Der RH hob nachfolgende Empfehlungen hervor.

(1) Der Referenzzeitraum für die Berechnung des Referenzbetrags in Härtefällen wäre an die gemeinschaftlichen Regelungen anzupassen. (TZ 9)

(2) Bescheide an die Landwirte wären im Hinblick auf Berufungen so zu gestalten, dass die Berechnung der Zahlungsansprüche vollständig nachvollziehbar ist. (TZ 7)

(3) Die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfdienstes sollten Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten. (TZ 11)

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft bot eine für den Kunden schwer überschaubare Anzahl von Sonderpreisprodukten – allein im Jahr 2008 241 verschiedene Angebote – an.

Ein wirtschaftlicher Nutzen dieser Produkte für die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft war mangels Planungsrechnungen und aussagekräftiger Evaluierungen nicht nachweisbar.

#### Kurzfassung

#### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der von der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft angebotenen Sonderpreisprodukte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. Der RH überprüfte, ob den Sonderpreisprodukten ein zweckmäßiges Konzept und eine nachvollziehbare Kalkulation zugrunde lagen sowie, welchen Beitrag diese Produkte langfristig zu den Umsätzen der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft leisteten. (TZ 1)

#### Angebot an Sonderpreisprodukten und Nachfrage

Die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft verfolgte eine de-facto–Politik der Angebotsvielfalt von Sonderpreisprodukten und der Positionierung der Bahn als Billigtransportmittel, die keinen Rückhalt in ihrem Strategie– und Marketingkonzept fand. (TZ 4 bis 6)

Die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft bot allein im Jahr 2008 im Sonderpreissegment 54 Produktlinien mit insgesamt 241 verschiedenen Sonderpreisprodukten an. Die Breite und Unstrukturiertheit des Angebots wie auch die vielfältigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme erschwerten die Darstellbarkeit und damit auch die Kommunikation und den Vertrieb der Produkte. (TZ 5 bis 8)

## Kurzfassung

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft erzielte mit den Sonderpreisprodukten einen jährlichen Umsatz von etwa 21 Mill. EUR; das entsprach rd. 7 % bis 8 % des Gesamtumsatzes aus Ticketverkäufen (exkl. Verbundtickets). Die Sonderpreisprodukte beinhalteten allerdings eine Vielzahl von Angeboten (Destinationen), die von den Kunden kaum nachgefragt wurde. Bei einer Reihe von Kombitickets wurde die Mindestumsatzgrenze nicht erreicht. Zwei Drittel des Umsatzes aus Sonderprodukten und drei Viertel der Anzahl der Tickets aus Sonderpreisprodukten entfielen auf nur drei Angebote: SparSchiene, EURegio und Jugendaktion. (TZ 20, 21)

### Konzeption und Evaluierung der Sonderpreisprodukte

Die Konzeption und Einführung von Sonderpreisprodukten erfolgte ohne klare betriebswirtschaftliche Zielsetzung. Kosten- und Ertrags-erwartungen spielten bei Konzeption und Preisgestaltung eine nur untergeordnete Rolle. Die Kosten der Einführung und Administration von Sonderpreisprodukten waren nicht hinreichend bekannt. (TZ 9, 10)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft wählte Vertragspartner für Kombinationsangebote und Eventtickets überwiegend nicht aktiv aus und akzeptierte Kooperationsverträge unter Vernachlässigung eigener wirtschaftlicher Interessen. Eine Gesamtstrategie zur Auswahl von Partnern für diese Produkte existierte nicht. (TZ 13, 14)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft evaluierte ihre Sonderpreisprodukte nicht durchgängig; sie evaluierte mit Instrumenten, die eine systematische Verzerrung in Richtung eines positiven Ergebnisses bewirkten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung führte sie überhaupt keine Evaluierungen mehr durch. (TZ 15 bis 19)

### Beispiel Seniorenaktion

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft führte seit 2005 zwei Mal im Jahr für je sieben Wochen eine Seniorenaktion durch. Im Rahmen dieser Aktion konnten Senioren um 7 EUR von Samstag 0 Uhr bis Sonntag 12 Uhr in ganz Österreich unbegrenzt mit der Bahn fahren. Der Preis war mit 7 EUR im Vergleich zum Normalpreis, aber auch im Vergleich zum Vorteils-card-Preis besonders niedrig angesetzt. (TZ 24, 25)



**Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft**

Die Zielgruppe zeigte sich schon aufgrund des extrem niedrigen Preises mit der Aktion grundsätzlich sehr zufrieden. Andererseits führte gerade die hohe Inanspruchnahme der Aktion dazu, dass Züge bisweilen überfüllt waren, was zu Kundenbeschwerden führte. (TZ 33)

Bis Ende 2007 konnte die Aktion die Zielsetzung, neue Kunden für die Vorteils-card–Senior zu gewinnen, erfüllen. Der Verlauf der Verkaufszahlen deutete jedoch darauf hin, dass das Potenzial an Vorteils-card–Kunden im Seniorenbereich Ende 2007 ausgeschöpft war. (TZ 30)

Dennoch führte die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft im Frühjahr 2008 neuerlich eine Seniorenaktion durch und begleitete diese mit einer besonders aufwendigen Werbekampagne. Das Werbevolumen betrug rd. 917.000 EUR und war damit das mit Abstand höchste nach Einführung des Produkts. Der Auftrag für die Werbekampagne erfolgte ohne die notwendige Genehmigung durch den Vorstand und unter Missachtung der Bestimmungsvorschriften (keine Schriftlichkeit). Auch hatte die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft im Vorfeld der Aktion nicht erhoben, ob das Marktpotenzial eine derart aufwendige Kampagne rechtfertigte. (TZ 26, 27)

**Resumee**

Der wirtschaftliche Nutzen der Sonderpreisprodukte für die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft war mangels Planungsrechnungen und aussagekräftiger Evaluierungen nicht nachweisbar. Ein nennenswerter Effekt der Sonderpreisangebote auf das Image der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft wie auch auf die Kundenzufriedenheit insgesamt war nicht gegeben. (TZ 22, 23, 32, 33)

### Kenndaten der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Rechtsgrundlagen	Bundesbahngesetz, BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F.		
Unternehmensgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Führen eines öffentlichen Personenverkehrs aufgrund von Tarifen und Fahrplänen</li> <li>– Beförderung von Personen einschließlich der Erbringung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen</li> <li>– Herstellung und Betreiben aller hiezu notwendigen Einrichtungen und Besorgung aller damit zusammenhängenden oder dadurch veranlassten Geschäfte</li> </ul>		
Eigentümer	Österreichische Bundesbahnen– Holding Aktiengesellschaft		
Umsätze	2006	2007	2008
	in EUR		
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft (inkl. Gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Verbundtickets)	1.008.147.879	1.122.748.410	1.214.992.754
<i>davon Umsätze aus Ticketverkauf (ohne Verbundtickets)</i>	<i>246.468.546</i>	<i>263.800.867</i>	<i>293.386.768</i>
<i>davon Umsätze aus Sonderpreisprodukten</i>	<i>19.541.072</i>	<i>21.401.947</i>	<i>20.892.327</i>
	in %		
Anteil der Umsätze aus Sonderpreis- produkten am Umsatz aus Ticketverkauf	7,9	8,1	7,1

#### Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Dezember 2008 und Jänner 2009 die Gebarung der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft (ÖBB–Personenverkehr AG) hinsichtlich der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit ihrer Sonderpreisprodukte. Die Überprüfung konzentrierte sich auf jene Produkte, die Ermäßigungen sowohl gegenüber dem Normaltarif als auch gegenüber dem Vorteils card–Tarif darstellten und als Sonderangebote speziell beworben wurden (Seniorenaktion, Jugendaktion, Kombitickets, Wedelweiss–Ticket, Wellness–Ticket, Eventtickets, SparSchiene, EURegio, Einfach–Raus–Ticket). Die klassischen Ermäßigungen für Stammkunden (Zeitkarten, Vorteils card) waren nicht Gegenstand dieser Überprüfung.

Der RH beurteilte, ob den Sonderpreisprodukten ein zweckmäßiges Konzept und eine nachvollziehbare Kalkulation zugrunde lagen sowie welchen Beitrag die Sonderpreisprodukte langfristig zu den Umsätzen der ÖBB–Personenverkehr AG leisteten.



Neben einer generellen Analyse der Konzeption und wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit der Sonderpreisprodukte wurde die besonders bekannte und stark beworbene Seniorenaktion näher überprüft.

Die Erhebungen erfolgten bei der ÖBB–Personenverkehr AG an Ort und Stelle. Die Sachverhalte wurden durch Gespräche mit den verantwortlichen Vertretern des Unternehmens, durch Einsicht in Aufsichtsrats- und Vorstandsprotokolle sowie andere interne Unterlagen, durch Analyse von Umsatz- und Controllingdaten sowie durch Intranet- und Internetrecherche ermittelt. Des Weiteren holte der RH Auskünfte bei der Österreichische Bundesbahnen– Holding Aktiengesellschaft und beim BMVIT ein.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2006 bis 2008.

Zu dem im Juni 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die ÖBB–Personenverkehr AG im Juli 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die ÖBB–Personenverkehr AG im August 2009. Das BMVIT teilte im September 2009 mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

## Glossar

### 2 Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

#### Deckungsbeitrag

Es handelt sich um den Betrag, der zur Deckung der Fixkosten zur Verfügung steht und errechnet sich aus der Differenz zwischen Erlösen (Umsatz) und variablen Kosten.

#### EURegio

Dabei handelt es sich um ein Sonderpreisprodukt mit Fixpreis für die Hin- und Rückfahrt in Nahverkehrszügen 2. Klasse für bestimmte Destinationen in die Nachbarstaaten Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn, und ist zwischen einem Tag und vier Tagen gültig. Für bestimmte Destinationen (z.B. Wien – Bratislava, Graz – Maribor) werden auch Wochen- und Monatskarten angeboten.

## Glossar

### Eventticket

Das Eventticket ist ein Sonderpreisprodukt, dem eine Kooperation der ÖBB–Personenverkehr AG mit dem Veranstalter einer zeitlich begrenzten Veranstaltung (Event) zugrunde liegt. Es wird (im Gegensatz zum Kombiticket) kein gemeinsames Ticket verkauft, sondern eine fixe Ermäßigung auf die Hin- und Rückfahrt gewährt. Bei der Rückfahrt muss eine entwertete Eintrittskarte zum jeweiligen Event vorgelegt werden.

### Fixpreis

Im Rahmen von bestimmten Sonderaktionen werden Tickets zu einem Fixpreis angeboten (z.B. Seniorenaktion, SparSchiene). Dabei handelt es sich um Preise, die nicht kilometerabhängig sind.

### Gemeinwirtschaftliche Leistungen

Dabei handelt es sich um Leistungen, die Verkehrsunternehmen im öffentlichen Interesse erbringen, die sich nicht über Marktpreise finanzieren lassen und für die Verkehrsunternehmen daher eine Abgeltung aus öffentlichen Mitteln erhalten.

### Kannibalisierungseffekt

Ein neues Produkt bewirkt Absatzeinbußen im herkömmlichen Produktangebot.

### Kombiticket

Das Kombiticket ist ein Sonderpreisprodukt, das in der Regel drei Leistungen einschließt: Ermäßigte Hin- und Rückfahrt mit den ÖBB, ermäßigter Eintritt beim Kooperationspartner (z.B. Museum oder Tiergarten) sowie ermäßigter Transfer vom Bahnhof zum Kooperationspartner und zurück (bspw. mit den Wiener Linien).

### Seniorenaktion

Dabei handelt es sich um ein Sonderpreisprodukt für Inhaber der Vorteils-card–Senior. Diese Personen konnten im Aktionszeitraum um 7 EUR von Samstag 0 Uhr bis Sonntag 12 Uhr beliebig viele Fahrten in ganz Österreich durchführen. Die Aktion wurde ab Frühjahr 2005 bis Ende 2008 zwei Mal im Jahr für jeweils rd. sieben Wochen während der Nebensaison durchgeführt.

### Sonderpreisaktion

Dabei handelt es sich um zielgruppenspezifische Sonderpreisprodukte (Seniorenaktion, Jugendaktion, Familienaktion). Zur Kategorisierung der Produkte siehe Tabelle TZ 5.1.

### Sonderpreisangebot/Sonderpreisprodukt

Dabei handelt es sich um Produkte der ÖBB–Personenverkehr AG, die Ermäßigungen sowohl gegenüber dem Normaltarif als auch gegenüber dem Vorteils-card–Tarif darstellen und als Sonderangebote speziell beworben werden (Seniorenaktion, Jugendaktion, Kombitickets, Wedelweiss, Wellness, Eventtickets, SparSchiene, EURegio). Die klassischen Ermäßigungen für Vielfahrer (Zeitkarten, Vorteils-card) zählen nicht dazu. Zur Kategorisierung der Produkte siehe Tabelle TZ 5.1.

### SparSchiene

Bei der SparSchiene handelt es sich um ein Sonderpreisprodukt mit kontingentierten Angeboten in bestimmten Zügen für Verbindungen zwischen größeren Städten Europas in der Regel um einen Fixpreis ab 29 EUR bzw. 19 EUR für kürzere Distanzen (z.B. Wien – Budapest).

### Verkehrsverbund

Der Verkehrsverbund ist ein Zusammenschluss von regionalen Verkehrsbetrieben. In einem Verkehrsverbund wird in einer bestimmten Region ein Netz von Verkehrsdienstleistungen mehrerer Verkehrsbetriebe in Form eines gemeinsamen Tickets vermarktet. In Österreich existieren insgesamt acht Verkehrsverbände, z.B. Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) oder Verkehrsverbund Tirol (VVT).

## Glossar

### Verstärkungskosten

Dabei handelt es sich um Kosten, die für die Verstärkung von Zügen durch Anhängen zusätzlicher Wagons bzw. Einschleichen von Zügen entstehen (einschließlich der Kosten für zusätzliches Zugpersonal). Verstärkungen von Zügen wurden bei Sonderpreisaktionen dann vorgenommen, wenn die vorhandenen Kapazitäten für die erwarteten Kunden nicht ausreichten.

### Vollpreis

Der Vollpreis ist der Preis eines Tickets ohne Ermäßigung.

### Vorteilscard

Die Vorteilscard ist eine in der Regel ein Jahr gültige Karte, mit der Bahntickets zu einem um 45 % bis 50 % (bei Internetbuchung) verbilligten Preis bezogen werden können. Im Rahmen von bestimmten Sonderpreisaktionen erhalten Inhaber dieser Karte bis zu 60 % Ermäßigung. Neben der allgemeinen Vorteilscard–Classic werden auch verbilligte Karten für bestimmte Zielgruppen (Senioren, Familien etc.) angeboten.

### Wedelweiss–Ticket

Das Wedelweiss–Ticket ist eine Sonderform des Kombitickets, das einen verbilligten Skipass für drei oder sechs Tage in bestimmten Skigebieten beinhaltet.

### Wellness–Ticket/Thermen–Ticket

Dabei handelt es sich um eine Sonderform des Kombitickets, das je nach Therme entweder verbilligten Eintritt oder andere Leistungen in der Therme beinhaltet.

## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

### Rechtsgrundlagen

3 Weder das Bundesbahngesetz, BGBl. 825/1992 i.d.g.F, noch andere eisenbahnrechtliche Bestimmungen enthalten Regelungen über ermäßigte Tarife bzw. das Angebot von Sonderpreisprodukten. Die Gebahrung der ÖBB–Personenverkehr AG hat gemäß den aktienrechtlichen Bestimmungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu erfolgen. Soziale und volkswirtschaftliche Kriterien spielen für das Angebot der ÖBB–Personenverkehr AG nur im Bereich der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen eine Rolle, für die das Unternehmen eine entsprechende Abgeltung von den Gebietskörperschaften erhält. Das Anbieten von gegenüber dem Normaltarif ermäßigten Sonderpreisprodukten war daher an den Kriterien der betriebswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit zu messen.

### Strategie– und Marketingkonzept

4.1 Das Strategiekonzept der ÖBB–Personenverkehr AG aus dem Jahr 2005 traf zur Frage des Angebots von Sonderpreisprodukten keine Aussagen. Es bot jedoch Anhaltspunkte für die Unternehmenszielrichtung, indem es unter dem Unterpunkt Marktstrategie folgende vier Kernelemente auflistete:

- Verbesserung des Leistungsangebots,
- Steigerung der Qualität in allen kundenrelevanten Aspekten, z.B. Kundeninformation,
- Absicherung des Geschäfts im Inland, vordringlich zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber privaten Konkurrenten sowie
- Nutzung von Wachstumschancen im Ausland, etwa durch Markterweiterung im Nahverkehr im angrenzenden Ausland sowie internationale Kooperationen im Nah- und Fernverkehr.

Auch das auf dem Strategiekonzept aufbauende Marketingkonzept der ÖBB–Personenverkehr AG aus dem Jahr 2006 setzte sich nur am Rande mit Sonderpreisprodukten auseinander. Es enthielt allerdings einige konkrete Aussagen, die auch für die Konzeption und Vermarktung dieses Produktsegments Bedeutung hatten:

- Marketingmaßnahmen sollen sich auf die Bewerbung von Produkten anstelle von Imagewerbung konzentrieren.
- Die Bahn kann wegen der zahlreichen Low–Cost–Airlines nicht bei den Reisepreisen ansetzen, sondern muss andere Faktoren, wie Hygiene, Qualität und jederzeit möglichen Reiseantritt, hervorheben.

## Strategie- und Marketingkonzept

- Da die Konkurrenz schnell auf Preisschwankungen reagieren kann, wäre ein stabiles Preisniveau sinnvoll.
- Werbestrategien sollten sich nicht nur an eine Zielgruppe richten.
- Viele Services, Tarife und Sonderpakete entziehen sich der Kenntnis der Kunden.
- Eine Angebotsreduktion wäre zu überlegen; unrentable Produkte sollten eliminiert werden.

**4.2** Der RH empfahl, sich auf strategischer Ebene intensiver mit den Sonderpreisangeboten auseinanderzusetzen und insbesondere zu klären, welche Zielsetzungen mit Sonderpreisangeboten verfolgt werden sowie welche Bedeutung Sonderpreisprodukten im Produktangebot der ÖBB zukommen soll.

Weiters sollten die Fragen geklärt werden, welches Ausmaß an Preisreduktion gegenüber dem Vollpreis zweckmäßig ist und wie viele Sonderpreisprodukte sinnvollerweise nebeneinander angeboten werden können, um noch vom Kunden wahrgenommen zu werden.

**4.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG werde die Marketingstrategie im Hinblick auf Preise und Aktionen neu erstellt.*

## Übersicht über die Sonderpreisprodukte

### Produktpalette

**5.1** Klare Aussagen über die Anzahl der von der ÖBB-Personenverkehr AG im überprüften Zeitraum angebotenen Sonderpreisprodukte waren mangels einer unternehmensinternen Übersicht schwierig. Der RH orientierte sich bei seiner Darstellung am Gesichtspunkt der Wahrnehmung durch den Kunden und zählte jedes Angebot als eigenes Produkt. (Bei den Auslandsangeboten wurde nach Ländern – nicht nach Destinationen im jeweiligen Land – gezählt.)

Die ÖBB-Personenverkehr AG bot allein im Jahr 2008 241 verschiedene Sonderpreisprodukte an. Die Produkte wurden teilweise über den gesamten überprüften Zeitraum hinweg durchgehend (z.B. EUREgio, Kombiticket, SparSchiene), teilweise auch nur in einzelnen Jahren oder in bestimmten Zeiträumen (Wedelweiss-Ticket, Bahn-Schiff-Kultur, zielgruppenbezogene Aktionen) angeboten.





## Übersicht über die Sonderpreisprodukte



## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Die einzelnen Sonderpreisprodukte waren hinsichtlich ihrer jeweiligen Zielgruppe und Konzeption so vielfältig, dass sie nur teilweise einer Einteilung in Produktgruppen zugänglich waren.

Mit der folgenden Tabelle versuchte der RH die Sonderpreisprodukte zu kategorisieren.

## Übersicht über die Sonderpreisprodukte

Tabelle 1: Übersicht über die Sonderpreisprodukte des Jahres 2008

Produktgruppen	Anzahl der Produkte <sup>1)</sup> (Anzahl der Produktlinien) <sup>2)</sup>	Produkte innerhalb der Produktgruppe - Beispiele	Preisgestaltung
zeitlich befristete zielgruppenbezogene Aktionen	2 (2)	Seniorenaktion, Jugendaktion (Sommeraktion)	Fixpreis; Voraussetzung: Vorteils-card
<b>Kombinationsangebote</b>			
<i>Wellness-Ticket (bzw. Thermen-Ticket)</i>	12 (1)	Thermen: Laa, Linsberg, Bad Waltersdorf, Gastein, Loipersdorf, Blumau	1. Preisreduktion beim Bahnticket entfernungsabhängig zwischen 10 % und 25 % des Vollpreises <sup>3)</sup>
<i>Wedelweiss-Ticket</i>	9 (1)	Skigebiete: Arlberg, Flachau, Zell am See	
<i>Snow &amp; Fun</i>	16 (1)	Skigebiete: Semmering, Gastein, Dachstein	
<i>Kombitickets mit entfernungsabhängiger Ermäßigung</i>	24 (24)	Schatzkammer, Tiergarten Schönbrunn, Swarovski Kristallwelten, Technisches Museum Wien, Naturhistorisches Museum Wien, Kunsthistorisches Museum Wien, Sisi-Ticket	2. ermäßigter Preis/Eintritt beim Kooperationspartner
<i>Kombitickets mit Fixpreisen</i>	10 (10)	Bahn-Schiff-Kultur, Bahn-Schiff-Ahoi	Fixpreis <sup>1)</sup>
Eventtickets	126 (1)	Donauinselfest, Klangwolke Linz, Holiday on Ice, Producers, Vier-Schanzen-Tournee, Davies-Cup, Wurmfestival, Ferienmesse Wien	1. Preisreduktion beim Bahnticket fix 25 % gegenüber Vollpreis <sup>3)</sup> 2. teilweise ermäßigter Preis/Eintritt beim Kooperationspartner
Auslandsangebote	31 (3)	SparSchiene, Allegro, EURegio, City-Star	gestaffelte Fixpreise <sup>3)</sup>
Angebote für Regionalverkehrs-züge und Regionalangebote	4 (4)	Einfach-Raus-Ticket, Donau-Moldau-Ticket, Werdenfels-Seefeld-Ticket	Fixpreis
sonstige Angebote	mindestens 7 (7)	Fly-Niki, Xmas-Ticket, St. Gallen Spezial, Luzern Spezial, Gemeindebundtag, Niederösterreichischer Arbeiterkammertag	unterschiedlich

<sup>1)</sup> Die Zählweise des RH nach Produkten ergibt eine Summe von 241.

<sup>2)</sup> Die Zählweise laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG nach „Preismarken“ (Produktlinien) ergibt eine Summe von 54.

<sup>3)</sup> teilweise höhere Ermäßigung beim Besitz einer Vorteils-card



## Übersicht über die Sonderpreisprodukte



## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Bisweilen bestanden Sonderpreisprodukte für weitgehend gleiche Zielgruppen und Destinationen (z.B. SparSchiene neben City–Star–Ticket und TEE–City–Star–Ticket, alle Angebote für Städtereisen in das Ausland; Einfach–Raus–Ticket neben 1–Plus–Freizeitticket, die beide auf Kleingruppen bis fünf Personen abzielten).

Zahlreiche Angebote beinhalteten Bedingungen und Restriktionen; oft galten sie nur an bestimmten Tagen, zu bestimmten Tageszeiten, und/oder in bestimmten Zügen. Die Beschwerdedatenbank der ÖBB–Personenverkehr AG zeigte, dass nicht deutlich genug hervorgehobene Hinweise auf zeitliche Einschränkungen der Geltungsdauer eines Tickets wiederholt zur Verärgerung von Kunden führte.

- 5.2** Der RH hielt fest, dass die ÖBB–Personenverkehr AG eine de–facto–Politik der Angebotsvielfalt von Sonderpreisprodukten verfolgte, die keinen Rückhalt in ihrem Strategie– und Marketingkonzept fand. Insbesondere die im Marketingkonzept enthaltene Zielsetzung, die Werbung nicht auf Billigpreise (siehe TZ 4.1) zu konzentrieren und das Angebot unter Eliminierung unrentabler Produkte zu reduzieren, fand nicht ausreichend Beachtung.

Er kritisierte, dass dem Angebot an Sonderpreisprodukten eine klare Linie fehlte. Die Breite und Unstrukturiertheit des Angebots wie auch die vielfältigen Bedingungen für die Inanspruchnahme erschwerten die Darstellbarkeit und damit auch die Kommunikation und den Vertrieb der Sonderpreisprodukte.

Der RH empfahl, das Angebot an Sonderpreisprodukten im Hinblick auf die strategischen Zielsetzungen des Unternehmens, seine „Kommunizierbarkeit“ und seinen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens kritisch zu hinterfragen. Komplizierte, unwirtschaftliche und wenig nachgefragte Produkte wären zu eliminieren. Das verbleibende Angebot wäre zu kategorisieren und übersichtlicher zu gestalten.

- 5.3** *Die ÖBB–Personenverkehr AG hielt die Vorgangsweise des RH, die Angebote einzeln zu zählen, für problematisch. In der Bewerbung würden nur „Preismarken“ kommuniziert, die mehrere Reiseziele/Destinationen pro Marke beinhalten. Bei einer Zählung nach Preismarken umfasse die Angebotspalette lediglich 54 Sonderangebote.*

*Die Angebotsvielfalt sei durch Strategie und Marketingkonzept gedeckt (Absicherung des Geschäfts im Inland, Nutzung der Wachstumschancen des Auslandsgeschäfts). Es läge eine klare Linie vor. Die Differenzierung im Angebot sei aus vertriebs– und marketingtechnischen Gründen gewählt worden.*

## Übersicht über die Sonderpreisprodukte

*Allerdings sei es das Ziel der ÖBB-Personenverkehr AG, die Angebotspalette um ein Drittel zu reduzieren, einige Angebote seien bereits bereinigt worden.*

**5.4** Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unternehmensintern keine klare Kategorisierung und Zählung bestand. Der RH orientierte sich bei seiner Darstellung am Gesichtspunkt der Wahrnehmung durch den Kunden. Die Zählweise der ÖBB-Personenverkehr AG behandelt Angebote mit unterschiedlichen Destinationen, unterschiedlichen Aktionszeiträumen und unterschiedlichen Partnern (z.B. bei Eventtickets und Kombinationsangeboten) als Einheit und zählt damit Produktlinien, nicht einzelne Produkte (Angebote).

### Preisstruktur

**6.1** Eine vom RH anhand einzelner Produkte durchgeführte Analyse der Preisstruktur zeigte, dass die mit den Sonderpreisprodukten gewährten Preisnachlässe gegenüber dem Vollpreis je Produktgruppe sehr unterschiedlich waren:

- Besonders starke Preisreduktionen gegenüber dem Vollpreis enthielten die zielgruppenbezogenen Aktionen sowie EURegio und die SparSchiene: Die EURegio- und SparSchiene-Angebote lagen – je nach Destination – bei 30 % bis 50 % des Vollpreises und damit auch noch deutlich unter den Preisen der Vorteilscard-Tickets. Auch die Preise der zielgruppenbezogenen Aktionen (z.B. Seniorenaktion, Jugendaktion) lagen vielfach bei weniger als 50 % des Vorteilscard-Tickets. (Der Erwerb einer Vorteilscard war Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Aktion.)
- Die Kombinationsangebote gewährten – je nach gefahrenen Kilometern – einen Preisabschlag von 10 % bis 25 % gegenüber dem Vollpreis; die Eventtickets einen Abschlag von 25 %.

**6.2** Der RH hielt fest, dass die ÖBB-Personenverkehr AG mit einem Teil ihrer Sonderpreisangebote die Bahn als Billigtransportmittel kommunizierte und damit eine Positionierung vornahm, die in einem Spannungsfeld zum Strategie- und Marketingkonzept stand.

**6.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei die Preisstruktur je nach Konkurrenzsituation der jeweiligen Destination gewählt worden.*



## Übersicht über die Sonderpreisprodukte



## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Zugänglichkeit für  
den Kunden

**7.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG verfügte in ihrem Vertriebssystem über keine Bestpreisfunktion, die den Kunden automatisch über das günstigste Angebot für die von ihm gewünschte Verbindung sowie über allfällig bestehende Alternativen zum gewählten Produkt informierte.

Der Zugang für Kunden zu Sonderpreisangeboten war damit einerseits abhängig von der Beratung durch die im Vertrieb tätigen Mitarbeiter der ÖBB–Personenverkehr AG und andererseits von den Möglichkeiten des Kunden, sich selbstständig einen Überblick über die verfügbaren Sonderpreisangebote zu verschaffen.

Die ÖBB–Personenverkehr AG kommunizierte und bewarb die Sonderpreisprodukte einzeln und in unterschiedlichem Ausmaß (die zielgruppenspezifischen Aktionen stark, viele Angebote in sehr eingeschränktem Umfang). Die Homepage der ÖBB–Personenverkehr AG erlaubte keinen gesicherten Überblick über das verfügbare Angebot.

**7.2** Der RH kritisierte, dass es sowohl für den Kunden als auch für die Mitarbeiter der ÖBB–Personenverkehr AG schwierig – wenn nicht unmöglich – war, einen Überblick über das Angebot an Sonderpreisprodukten zu gewinnen. Dies und das Fehlen einer Bestpreisfunktion erschwerten dem Kunden, stets das für ihn günstigste Ticket für seine Bedürfnisse zu erwerben.

**7.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Personenverkehr AG habe eine Bestpreisfunktion aufgrund der hohen Komplexität der Tarifsituation (auch unter Bedachtnahme auf die Verbundstrukturen) im Vertriebssystem bislang nicht realisiert werden können.*

Reformschritte

**8.1** Die Unübersichtlichkeit der Produktlandschaft wurde auch innerhalb der ÖBB–Personenverkehr AG erkannt:

- Die ÖBB–Personenverkehr AG hatte bereits im Jahr 2005 das Projekt Neues Vertriebssystem (NVS) beschlossen, das sich mit Fragen der Tarifgestaltung im Personenverkehr und der Umsetzung im Vertrieb auseinandersetzte. Eine Auswertung im Rahmen des Projekts für alle Produkte des Unternehmens aus dem Jahr 2006 hatte gezeigt, dass 90 % aller verfügbaren Fahrkartengattungen nur 5 % des Absatzes ausmachten. Ziel dieses Projekts war u.a. auch die „drastische Reduktion der angebotenen Produkte und Fahrkartengattungen durch Umstellung auf ein streng hierarchisches Produktsystem auf Bausteinbasis“. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Projekt noch im Laufen.

## Übersicht über die Sonderpreisprodukte

- Die ÖBB-Personenverkehr AG hatte bereits einzelne Maßnahmen zur Bereinigung des Angebots gesetzt. So werden seit 2007 die Kombitickets und die Eventtickets nach einheitlichen Ermäßigungssätzen konzipiert.
- Ein Bericht der Internen Revision der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Thema Vertrieb kritisierte im Mai 2007 die komplexe und unübersichtliche Tariflandschaft und beanstandete weiters, dass die Verkaufssysteme dem Verkaufspersonal wegen fehlender Bestpreisfunktion, unterschiedlicher Berechnungsmethoden bzw. fehlender Kapazitätsabfragen keine optimale Unterstützung boten.

Trotz der seit Jahren bekannten Problematik der Unübersichtlichkeit des Angebots und der auf Vertriebsebene bestehenden Bemühungen um eine Tarifbereinigung schuf die ÖBB-Personenverkehr AG auch in den Jahren 2007 und 2008 laufend neue Tickets für spezielle Anlässe und besondere Zielgruppen. Darunter waren auch solche, deren Konzeption und Preisgestaltung keinem der bestehenden Produkte entsprach (Fly-Niki, Niederösterreichischer Arbeiterkammertag).

**8.2** Der RH kritisierte, dass trotz bereits eingeleiteter Maßnahmen im Bereich der Sonderpreisaktionen noch keine nennenswerte Reduzierung und nur in Teilbereichen (Kombitickets, Eventtickets) eine Systematisierung der Produktvielfalt sichtbar war. Die Bemühungen insbesondere des Bereichs Vertrieb, die Tarifstrukturen zu vereinfachen sowie die Ermäßigungssätze bei den Kombitickets und Eventtickets zu vereinheitlichen, beurteilte er positiv.

**8.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG habe die Erhöhung der Mindestverkaufsgrenze bei den Kombitickets (auf jährlich 2.000 verkaufte Tickets) im Jahr 2009 bereits zu einer deutlichen Reduktion des Angebots geführt.*

## Konzeption der Sonderpreisprodukte

Ziele und  
Ideenfindung

**9.1** Die Konzeption (einschließlich der Preisgestaltung) neuer Sonderpreisprodukte erfolgte in den für den Nahverkehr und den Fernverkehr zuständigen Abteilungen der ÖBB-Personenverkehr AG sowie in den Regionalmanagements.



Konzeption der Sonderpreisprodukte

Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Als Gründe für die Einführung neuer Sonderpreisangebote nannten die zuständigen Abteilungen

- eine gleichmäßigere Auslastung vorhandener Kapazitäten, den Ausgleich von auslastungsschwachen Zeiten und von Spitzenzeiten (z.B. Einfach–Raus–Ticket, Seniorenaktion, Jugendaktion),
- die Stärkung der Kundenbindung sowie insbesondere das Gewinnen zusätzlicher Vorteils-card–Kunden (z.B. Seniorenaktion, Jugendaktion, Familienaktion),
- die Antwort auf Konkurrenzangebote von Bus– und Flugunternehmen (z.B. EURegio, SparSchiene),
- Angebote der Bahngesellschaften in den Nachbarländern (z.B. Bayern–Ticket in Deutschland als Muster für das Einfach–Raus–Ticket) sowie
- Kooperationen mit Unternehmen auf Basis von gemeinsam finanzierten Werbemaßnahmen (z.B. Kombinationsangebote, Eventtickets).

Operationale betriebswirtschaftliche Zielsetzungen (Umsatz– und Deckungsbeitragsziele sowie Fahrgastzahlziele, die letztlich auch als Maßstab für den Erfolg eines Produkts dienen könnten) bestanden nur bei wenigen Sonderpreisprodukten. (Zielfestlegungen bestanden für die zielgruppenbezogenen Aktionen.)

Eine Orientierung am Marketingkonzept war kaum erkennbar; ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept fehlte.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass die Konzeption von Sonderpreisprodukten unsystematisch erfolgte und Sonderpreisprodukte ohne Bezugnahme auf interne Strategiepapiere sowie ohne klare betriebswirtschaftliche Zielsetzung geschaffen wurden.

Der RH erachtete zeitlich begrenzte Aktionen als nicht geeignet, um einen dauerhaften Kapazitätsausgleich zwischen auslastungsschwachen Zeiten und Spitzenzeiten zu erreichen. Er empfahl, zur Lösung von Auslastungsproblemen statt temporärer Aktionen permanent wirksame Maßnahmen, wie bspw. eine generelle preisliche Vergünstigung für auslastungsschwache Zeiten, zu erwägen.

## Konzeption der Sonderpreisprodukte

### Kalkulation der Produkte und Preisgestaltung

**9.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei das Einfach-Raus-Ticket ein erster Schritt in Richtung preislicher Vergünstigung in Schwachlastzeiten.*

**10.1** Die ÖBB-Personenverkehr AG führte vor der Einführung neuer Sonderpreisprodukte in der Regel keine Planungsrechnungen (Deckungsbeitragsrechnung – Gegenüberstellung voraussichtlicher Erträge mit den voraussichtlichen produktbedingten Kosten) durch.

Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Kosten der Einführung und Administration von Sonderpreisprodukten nur teilweise erfasst wurden. Bekannt und den einzelnen Produkten zurechenbar waren die externen Werbekosten sowie die Kosten für Zugverstärkungen. Die ÖBB-Personenverkehr AG ging davon aus, dass sie damit die größten Kostenbereiche erfasste.

Eine durchgängige Zurechnung der bei Konzeption und Administration der Sonderpreisprodukte anfallenden Kosten war nicht möglich. Eine auch nur überschlagsmäßige Kostenabschätzung lag für die Sonderpreisprodukte nicht vor.

**10.2** Der RH kritisierte, dass Kosten- und Ertragserwartungen bei der Konzeption der Sonderpreisprodukte sowie bei der Preisgestaltung eine nur untergeordnete Rolle spielten und dass die Kosten der Produkte nicht hinreichend bekannt waren. Er erachtete neben den externen Werbekosten und den Kosten für Zugverstärkungen auch folgende Kostenfaktoren als relevant:

- Personalaufwand für die Konzeption des Produkts,
- Personalaufwand für Verhandlungen mit Vertragspartnern, z.B. Tarifpartnern, Veranstaltern (z.B. Kombinationsangebote, Eventtickets), und ausländischen Bahngesellschaften (z.B. SparSchiene, EURegio),
- Personalaufwand für die Programmierung und Wartung eines neuen Tarifs im elektronischen Vertriebssystem,
- Personalaufwand für Produktschulung der im Vertrieb tätigen Mitarbeiter,
- Personal- und Sachaufwand für die Affichierung sowie Abnahme und umweltgerechte Entsorgung der Werbeplakate,





Konzeption der Sonderpreisprodukte



Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

- Verrechnungsaufwand bei der Aufteilung des Gesamtpreises zwischen ÖBB–Personenverkehr AG und dem Vertragspartner (Veranstalter, ausländische Bahngesellschaften),
- Marktforschungskosten und Kosten für Evaluierungen.

Der RH empfahl, vor Einführung neuer Sonderpreisprodukte ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit durch Planungsrechnungen (Deckungsbeitragsrechnungen) abzuschätzen. Voraussetzung dafür wäre, die Kosten aller Gruppen von Sonderpreisprodukten annähernd zu kennen.

**10.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Personenverkehr AG sei die Einführung von Sonderpreisangeboten von Mitarbeitern im Rahmen ihrer Linientätigkeit abgewickelt worden und habe dadurch keine weiteren Kosten verursacht.*

**10.4** Der RH entgegnete, dass eine solche Kostenbetrachtung betriebswirtschaftlich unzweckmäßig ist und vertrat die Ansicht, dass der anteilige Personalaufwand bei einer Kalkulation der Kosten der Sonderpreisprodukte jedenfalls mit zu berücksichtigen wäre.

**11.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG orientierte ihre Preisgestaltung bei einigen Sonderpreisprodukten bzw. –produktgruppen an Marktanalysen oder Marktforschungsergebnissen. Insbesondere anlässlich der Konzeption und Preisfestsetzung für die SparSchiene und das Einfach–Raus–Ticket analysierte sie vorab die Konkurrenzsituation am Markt.

**11.2** Der RH bewertete die Durchführung von Marktanalysen und die Befragung potenzieller Kunden vor Einführung neuer Sonderpreisprodukte positiv.

**12.1** Für die Produktgruppen der Kombitickets und Eventtickets hatte die ÖBB–Personenverkehr AG im Jahr 2007 einheitliche Preisschemata (mit entfernungsabhängigen Abschlägen gegenüber dem Vollpreis) erarbeitet. Dennoch wurden auch in diesen Produktgruppen Ausnahmen geschaffen, z.B. Kombinationsangebote zu Fixpreisen (Bahn–Schiff–Ahoi, Bahn–Schiff–Kultur). Darüber hinaus entwickelte die ÖBB–Personenverkehr AG auch Kooperationen, die mit anderen Sonderpreisprodukten nicht vergleichbar und einzelfallbezogen gestaltet waren (z.B. Fly–Niki, Niederösterreichischer Arbeiterkammertag).

## Konzeption der Sonderpreisprodukte

**12.2** Aus Sicht des RH waren die Kriterien der Preisgestaltung bei Sonderpreisprodukten nur teilweise nachvollziehbar. Die Mischung von entfernungabhängigen Preisen und fixen Pauschalpreisen innerhalb derselben Produktkategorie (Kombinationsangebote) erschwerte die Kommunizierbarkeit der Produkte.

**12.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG hätten die Unterschiede vertriebs- und vermarktungstechnische Gründe.*

## Vertragspartnermanagement bei Kombinationsangeboten und Eventtickets

### Auswahl der Partner

**13.1** In der Regel entstanden Kooperationen für Kombinationsangebote und Eventtickets auf Initiative des Partnerunternehmens, wobei die ÖBB-Personenverkehr AG auch kleine und vergleichsweise weniger attraktive Partner in der Regel nicht abwies, weil sie den Aufwand, ein zusätzliches Ticket anzubieten, als geringer einschätzte, als einen kooperationswilligen Partner zurückzuweisen. Wesentlich seltener trat die ÖBB-Personenverkehr AG aus eigenem Interesse aktiv an Partnerunternehmen heran. Eine Gesamtstrategie zur Auswahl von Partnern für Kombitickets existierte nicht.

**13.2** Der RH beanstandete, dass die ÖBB-Personenverkehr AG ihre Partner überwiegend nicht aktiv und nicht aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen auswählte. Er empfahl, auf strategischer Ebene zu klären, welche Arten von Veranstaltungen und Partnern für das Unternehmen attraktiv sind. Das Angebot an Kombinationsprodukten und Eventtickets wie auch die Auswahl von Partnern wäre am zu erwartenden Nutzen für die ÖBB-Personenverkehr AG auszurichten.

**13.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei zur Auswahl geeigneter Kooperationspartner eine Systematik mit einheitlichen Kriterien der Attraktivitätsbewertung entwickelt worden.*

### Werbung und Aufteilung des Werbeaufwands

**14.1** Die ÖBB-Personenverkehr AG vereinbarte in den Verträgen mit den Vertragspartnern den Umfang der Werbung für die Kombinationsangebote in Form von Plakaten, Flyern und Printinseraten. Üblicherweise wurden die Druckkosten für die Werbemittel vom Vertragspartner sowie die Kosten für Affichierung, Abnahme und Entsorgung von der ÖBB-Personenverkehr AG getragen. In manchen Fällen übernahm die ÖBB-Personenverkehr AG auch die Hälfte der Druckkosten.



Die Verträge der ÖBB–Personenverkehr AG für Kombitickets sahen bis 2008 keine Verpflichtung des Partners vor, auf seiner Homepage über das Angebot (also über die Möglichkeit einer verbilligten Bahn-anreise zur Veranstaltung) zu informieren. In einem vom RH näher betrachteten Fall sah der Vertrag zwar eine Verpflichtung der ÖBB–Personenverkehr AG vor, einen Direktlink auf die Homepage des Partners anzubringen, regelte aber keine entsprechende Verpflichtung des Vertragspartners. In der Praxis erfolgten die Hinweise der Partner auf die Kombinationsangebote und Eventtickets hinsichtlich Layouts und Sichtbarkeit in unterschiedlicher Weise. Bisweilen fand sich auf Homepages von Partnern überhaupt kein diesbezüglicher Hinweis, teilweise waren die Hinweise unauffällig platziert.

Die ÖBB–Personenverkehr AG bewarb die Kombi- und Eventtickets mit Plakaten teilweise in räumlicher Nähe zur Veranstaltung (z.B. die Kombitickets Tiergarten Schönbrunn in Nahverkehrszügen in der Region Wien). Zielgruppe dieser Angebote waren jedoch Personengruppen, die in größerer Entfernung vom Veranstaltungsort lebten (z.B. für Veranstaltungen in Wien Personen aus der Umgebung Graz, Linz, Salzburg).

- 14.2** Nach Ansicht des RH achtete die ÖBB–Personenverkehr AG bei der Konzeption und Vertragsgestaltung von Kombinationsangeboten und Eventtickets zu wenig auf ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen. Sie trug dem Interesse der Vertragspartner, die ihr Produkt in der eigenen Umgebung beworben sehen wollten, in zu hohem Maße Rechnung.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, vorab die eigenen Interessen am angebotenen Produkt und die kommunikationspolitischen Erfordernisse zu klären und diese bei ihren Vertragsverhandlungen konsequent zu verfolgen.

Der RH merkte an, dass sich die unterschiedlichen Vertragsbedingungen (Aufteilung des Werbeaufwands und Verpflichtung zur Werbung) nur teilweise mit der besonderen Attraktivität des Partners begründen ließen.

## Controlling und Evaluierung der Sonderpreisprodukte

### Allgemeines

- 15.1** Die ÖBB-Personenverkehr AG evaluierte ihre Sonderpreisprodukte nicht durchgängig und nach keinem konstanten Schema.

Verschiedene Abteilungen der ÖBB-Personenverkehr AG führten für einzelne Sonderpreisprodukte ex-post-Bewertungen durch. Diese Evaluierungen konzentrierten sich auf die stark beworbenen zielgruppenspezifischen Aktionen (Seniorenaktion, Jugendaktion, Familienaktion). Für andere Sonderpreisangebote (z.B. Kombitickets, Eventtickets) wurde im überprüften Zeitraum keine Evaluierung durchgeführt.

Die Abteilung Controlling der ÖBB-Personenverkehr AG nahm keine gezielten Auswertungen bezüglich der Sonderpreisprodukte vor.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass keine systematische Evaluierung der Sonderpreisangebotspolitik und der Sonderpreisprodukte stattfand. Insbesondere Produktgruppen, die mit hohem Verhandlungs- und Abrechnungsaufwand verbunden waren (z.B. Kombinations- und Auslandsangebote), wurden nicht evaluiert.

Der RH empfahl, alle Sonderpreisprodukte und die Sonderpreispolitik insgesamt einer regelmäßigen Evaluierung zu unterziehen. Dabei wäre als Mindestanforderung eine Gegenüberstellung der mit den einzelnen Produkten direkt erzielten Erträge und der Kosten (wobei auch für die intern anfallenden Kosten Schätzbeträge einzukalkulieren wären – siehe TZ 10.2) erforderlich. Darüber hinaus wäre – um eine Aussage über die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Produkte zu ermöglichen – eine Abschätzung der indirekten Kosten durch Kannibalisierungseffekte und der indirekten Einnahmen durch Anwerbung neuer Kunden bzw. durch Verbesserung der Kundenbindung zweckmäßig.

### Evaluierungsinstrumente

#### Eingesetzte Instrumente

- 16** Die ÖBB-Personenverkehr AG wandte bei ihren Evaluierungen zwei Instrumente an: eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und eine Nutzwertanalyse.

## Einnahmen–Ausgaben–Rechnung

- 17.1** Die Abteilung Fernverkehr führte für die zielgruppenspezifischen Aktionen (Seniorenaktion, Jugendaktion, Familienaktion) Evaluierungen in Form von Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen durch. Mit dieser Rechnung wurden die direkten Einnahmen aus Ticket- und Vorteils-card-Verkäufen sowie die Einnahmen durch den Verkauf anderer Tickets an neu gewonnene Vorteils-card-Besitzer im Aktionszeitraum den Ausgaben für Werbung (externe Werbekosten) und für die durch die jeweilige Aktion notwendig gewordenen Verstärkungen von Zügen gegenübergestellt.

In einem weiteren Schritt wurden angenommene Mehreinnahmen – die entstehen dadurch, dass durch die Aktionen neu gewonnene Vorteils-card-Besitzer die Bahn auch nach der Aktion häufiger als zuvor nutzen werden – als indirekte Einnahmen hinzugerechnet. Diese Mehreinnahmen errechneten sich über die durchschnittliche Behaltdauer der Vorteils-card und unter der Annahme, dass die Aktionskunden die Vorteils-card in gleicher Weise nutzen werden wie Kunden, die schon vor der Aktion Vorteils-card-Besitzer waren. Diese fiktiven Zahlungseingänge wurden – ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeitpunkte der Zahlungseingänge (ohne Abzinsung) – einberechnet.

Die letzte nach dieser Methode im Sommer 2007 durchgeführte Evaluierung von 13 zielgruppenspezifischen Aktionen zeigte, dass fünf der Aktionen bei der Gegenüberstellung der direkten Einnahmen mit den Werbe- und Verstärkungsausgaben einen negativen Saldo auswiesen. Erst bei Hinzurechnung der indirekten Einnahmen ergab die Gegenüberstellung ein positives Ergebnis.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass das von der ÖBB–Personenverkehr AG zur Evaluierung angewandte Instrument der Einnahmen–Ausgaben–Rechnung eine Reihe von methodischen Schwächen aufwies, die seine Aussagekraft zweifelhaft machten:
- In die Berechnung floss nur ein Teil der mit der Konzeption und Administration des Sonderpreisprodukts verbundenen Kosten ein (siehe zu den Kosten TZ 10.1).
  - Unberücksichtigt blieben mögliche „Kannibalisierungseffekte“, d.h. verminderte Einnahmen, die dadurch entstehen, dass Kunden für Fahrten, die sie jedenfalls angetreten hätten, aufgrund der Aktion zu deutlich günstigeren Preisen fuhren.

## Controlling und Evaluierung der Sonderpreisprodukte

- Der Position indirekte Einnahmen lagen einerseits zu großzügige Annahmen über die Behaltdauer der Vorteils-card zugrunde, andererseits wurde sie mangels Abzinsung der in späteren Jahren eintretenden Zahlungseingänge ungerechtfertigt erhöht.

Der RH hielt fest, dass die angewandte Methode die Einnahmen der Aktionen systematisch überschätzte und die Kosten stets nur zum Teil berücksichtigte.

### Nutzwertanalyse

- 18.1** Die Abteilung Marketing/Verkauf führte für die zielgruppenspezifischen Aktionen zwischen Frühjahr 2005 und Frühjahr 2008 regelmäßig Evaluierungen in Form einer Nutzwertanalyse durch.

Bei diesen Evaluierungen wurde die Zielerreichung im Hinblick auf bestimmte Zielwerte aus verschiedenen Kategorien (z.B. verkaufte Aktionstickets, verkaufte Vorteilscards, zusätzlicher Umsatz im Aktionszeitraum, geringe Werbekosten, hoher Bekanntheitsgrad der Aktion) gemessen. Die Ziele waren nach ihrer Bedeutung gewichtet. Zielkategorien, Zielwerte und Zielgewichtung legte die ÖBB-Personenverkehr AG für jede Evaluierung neu fest. Die Ergebnisse verschiedener Sonderpreisaktionen waren damit untereinander nicht vergleichbar. Kostenaspekte flossen in die Bewertung nur am Rande ein (Gewichtung vielfach nur mit 7 %).

Nach den Ergebnissen der Nutzwertanalyse erreichten alle Sonderpreisaktionen die vorgegebenen Zielwerte weitgehend; in Einzelfällen (Jugendaktion 2006) überschritten sie diese deutlich.

- 18.2** Der RH kritisierte, dass das Instrument der Nutzwertanalyse eine Reihe von methodischen Schwächen aufwies, die seine Aussagekraft in Zweifel zogen:

- unzureichende Berücksichtigung der Kosten (siehe zu den Kosten TZ 10.2),
- gleichzeitige Einbeziehung voneinander abhängiger Messgrößen (z.B. verkaufte Tickets, Umsatz, Mehrfahrten),
- keine einheitlichen Zielkategorien und keine einheitliche Gewichtung.

Die methodischen Mängel hatten die systematische Verzerrung der Ergebnisse in Richtung eines positiven Ergebnisses der Aktion zur Folge.



Berücksichtigung  
der Evaluierungsergebnisse

- 19.1** Es bestand kein institutionalisierter Prozess der Berücksichtigung von Evaluierungsergebnissen. Ein klarer Zusammenhang zwischen Evaluierungsergebnis und Angebotsgestaltung war nicht ersichtlich.

So erzielte bspw. die Seniorenaktion im Frühjahr 2007 in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung negative Werte und in den Nutzwertanalysen zu den Aktionen im Herbst 2007 und Frühjahr 2008 die schlechtesten Ergebnisse aller bewerteten Aktionen. Zugleich war die Anzahl der im Rahmen der Seniorenaktion neu verkauften Vorteilscards-Senior bei diesen Aktionen rückläufig. Dennoch wurde die Seniorenaktion im Herbst 2008 erneut durchgeführt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nahm die ÖBB-Personenverkehr AG für Sonderpreisprodukte überhaupt keine Evaluierungen mehr vor. Die letzte Einnahmen-Ausgaben-Rechnung stammte vom Sommer 2007; die Nutzwertanalysen wurden im Sommer 2008 eingestellt.

- 19.2** Der RH beanstandete, dass die ÖBB-Personenverkehr AG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Evaluierungen mehr durchführte. Er empfahl, eine methodisch verbesserte Evaluierung aller Sonderpreisprodukte vorzunehmen sowie einen klaren Prozess der Ergebnisberücksichtigung zu etablieren. Ziel der Evaluierung sollte es sein, Erkenntnisse über die Kriterien für Erfolg und Misserfolg der Produkte zu gewinnen, ein Benchmarking zwischen den Angeboten zu ermöglichen und unwirtschaftliche Produkte zu eliminieren.

Zur methodischen Verbesserung der eingesetzten Evaluierungsinstrumente (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, Nutzwertanalyse) empfahl der RH, alle mit Konzeption und Administration verbundenen Kosten der Sonderpreisprodukte zu berücksichtigen sowie mögliche „Kannibalisierungseffekte“ zu identifizieren und zu berücksichtigen. Weiters sollten Messgrößen trennscharf festgelegt, adäquat gewichtet und kohärent eingesetzt werden sowie eine sachgerechte Abzinsung zukünftiger Einnahmen vorgenommen werden.

**Umsätze und Verkaufszahlen von Sonderpreisprodukten**

**20.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG erzielte im überprüften Zeitraum mit den Sonderpreisprodukten einen jährlichen Umsatz von rd. 21 Mill. EUR. Der Anteil der Sonderpreisprodukte am Gesamtumsatz aus Ticketverkäufen (exkl. Verbundtickets, Gemeinwirtschaftliche Leistungen, Fahrpreisersätze) betrug in diesem Zeitraum rd. 7 % bis 8 %.

Tabelle 2: Umsätze gesamt und aus Sonderpreisprodukten im Jahr 2008

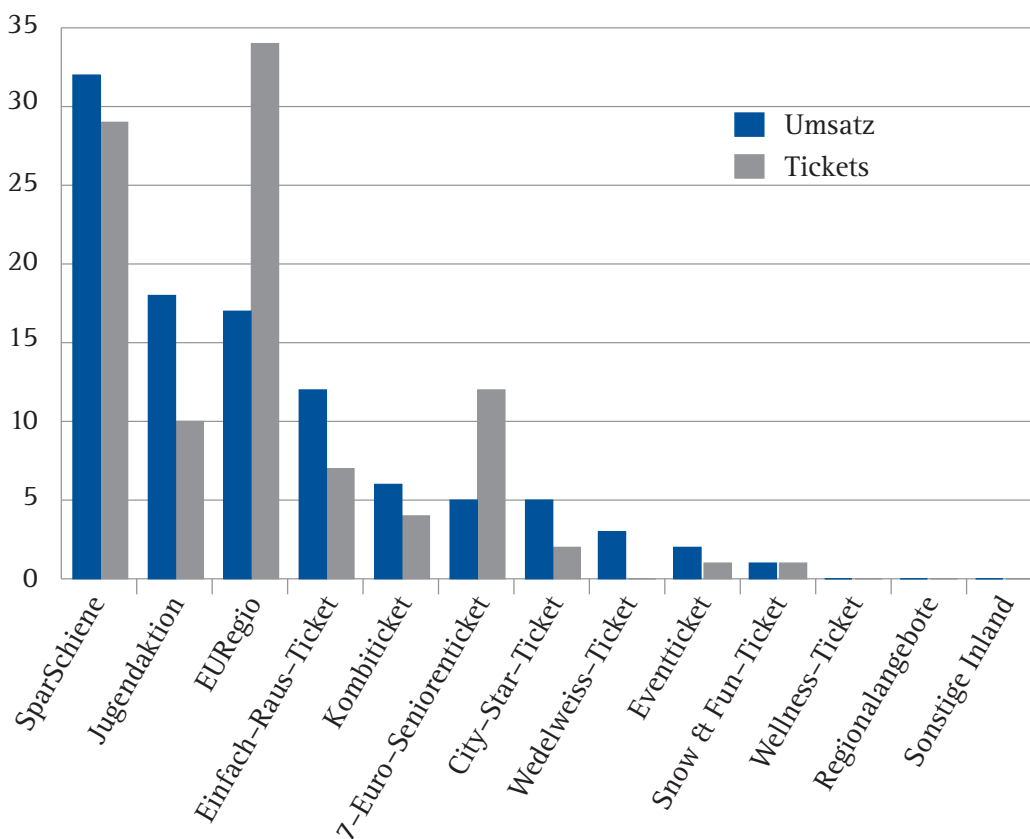
	Umsätze netto	Anteil am Gesamtumsatz aus Ticketverkäufen
	in EUR	in %
Umsätze aus Ticketverkauf gesamt (ohne Verbundtickets)	293.386.768	100,0
<i>davon Umsätze aus Sonderpreisprodukten</i>	<i>20.892.327</i>	<i>7,1</i>

Zwei Drittel des Umsatzes aus den Sonderpreisprodukten entfiel auf drei Produkte/Produktlinien: SparSchiene, EURegio und Jugendaktion. Betrachtet man die Anzahl der verkauften Tickets, so zeigt sich, dass diese drei Produkte/Produktlinien für knapp drei Viertel der Ticketverkäufe im Bereich der Sonderpreisprodukte verantwortlich waren.



**Abbildung 1: Umsatz- und Verkaufsanteile der Sonderpreisprodukte im Jahr 2008**

in %



Auch innerhalb der einzelnen Produktgruppen und bei Produkten mit unterschiedlichen Destinationen war der Verkaufserfolg auf einige wenige Produkte/Destinationen konzentriert.

Die ÖBB–Personenverkehr AG verfügte über kein systematisches Monitoring der Verkaufszahlen je Sonderpreisprodukt und Destination. Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass es unter den Sonderpreisprodukten eine Vielzahl von Angeboten (Destinationen) gab, die von den Kunden kaum nachgefragt wurden.

## Umsätze und Verkaufszahlen von Sonderpreisprodukten

Insbesondere in der Produktgruppe der Kombinationsangebote und Eventtickets wurden viele Angebote in nur geringem Umfang in Anspruch genommen. Eine Auswertung der vorliegenden Daten über Ticketverkäufe gab Anhaltspunkte dafür, dass mehr als die Hälfte der Kombinationsangebote Verkaufszahlen von unter 1.000 Fahrkarten im Jahr aufwiesen.

- 20.2** Der RH gab zu bedenken, dass die ÖBB–Personenverkehr AG eine Vielzahl von Sonderpreisprodukten anbot, für die weniger als 1.000 Tickets im Jahr verkauft wurden. Schwach nachgefragte Sonderpreisprodukte schied sie nicht systematisch aus ihrem Angebot aus.

Er empfahl, im Rahmen von Evaluierungen die Umsatzanteile und Verkaufszahlen sowie die Deckungsbeiträge von Sonderpreisprodukten regelmäßig auszuwerten (siehe auch TZ 15.2)

- 20.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Personenverkehr AG sei es – um die Reisenachfrage zu stimulieren – erforderlich, ein breites Spektrum an Angeboten für unterschiedliche Destinationen anzubieten. Allerdings würden schwach genutzte Angebote, wenn möglich, aus dem Angebot genommen. Im Übrigen sei in den Jahren 2006 bis 2008 eine deutliche Umsatzsteigerung bei den Ticketverkäufen zu verzeichnen gewesen, was darauf zurückzuführen gewesen sei, dass die ÖBB–Personenverkehr AG eine erfolgreiche Angebotspolitik betrieben habe, über die Aktionsangebote eine Zusatzauslastung generiert habe und das Standard–Angebot populär gemacht habe.*

- 21.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG legte Anfang 2007 – unter Hinweis auf den hohen mit dieser Ticketkategorie verbundenen Kommunikationsaufwand – für Kombitickets eine interne Mindestabsatzgrenze von 1.000 Stück pro Jahr – seit der Saison 2009 2.000 Stück jährlich – fest. Nach den Feststellungen des RH wurde diese Mindestabsatzgrenze allerdings bei einer Reihe von Kombitickets nicht erreicht.

- 21.2** Der RH erachtete die nunmehr erhöhte Mindestabsatzgrenze für die in der Konzeption und Abwicklung aufwendigen Kombitickets für zweckmäßig. Er kritisierte jedoch, dass die ÖBB–Personenverkehr AG diese Vorgabe bislang nicht ausreichend umgesetzt hatte. Der RH empfahl, die Mindestabsatzgrenze künftig zu beachten und – auf Basis von Evaluierungsergebnissen (Deckungsbeitragsrechnungen) – allenfalls auch für andere Sonderpreisprodukte Mindestabsatzgrenzen festzulegen.



## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

### Wirkung von Sonderpreisangeboten

**Monetärer Nutzen**      **22.1** Das Ziel des Angebots von Sonderpreisprodukten besteht darin, direkt über das Produkt selbst oder indirekt durch die Gewinnung neuer Kunden bzw. die stärkere Bindung des Kunden an das Unternehmen zusätzliche Umsätze (genauer: Deckungsbeiträge) zu generieren.

Die Überprüfung des RH zeigte, dass viele Sonderpreisprodukte so wenig bekannt waren bzw. so wenig nachgefragt wurden, dass sie schon aus diesem Grund weder zum Umsatz des Unternehmens noch zur Kundenbindung wesentlich beitragen konnten.

Auch für die stark nachgefragten Produkte (zielgruppenbezogene Sonderpreisaktionen, SparSchiene und einzelne EURegio–Destinationen) war mangels Planungsrechnungen und aussagekräftiger Evaluierungen ein wirtschaftlicher Nutzen für die ÖBB–Personenverkehr AG nicht nachweisbar.

**22.2** Der RH hielt fest, dass der Beitrag der Sonderpreisprodukte zur Steigerung des Gesamtumsatzes der ÖBB–Personenverkehr AG unklar war. Er kritisierte, dass die Zweckmäßigkeit der praktizierten Linie der Produktvielfalt wie auch der einzelnen Sonderpreisaktionen nicht durch Planungsrechnungen und Evaluierungen belegt war.

**Positive und negative Effekte**      **23.1** Marktforschungsanalysen der ÖBB–Personenverkehr AG zeigten, dass einzelne Sonderpreisangebote – vor allem die besonders preisgünstigen – bei den Kunden auf hohe Zustimmung stießen. Die zielgruppenspezifischen Sonderpreisaktionen (Seniorenaktion, Jugendaktion, Familienaktion) konnten großteils die angestrebten Absatzsteigerungen bei den Vorteilscards erreichen.

Andererseits zeigten eine Auswertung der Beschwerdedatenbank der ÖBB–Personenverkehr AG und verschiedene Zeitungsmeldungen, dass Sonderpreisprodukte auch immer wieder Anlass für Beschwerden von Kunden waren. Teils entstanden Irritationen bei Kunden, die reguläre Preise zahlten und sich durch die Sonderpreisangebote benachteiligt fühlten, teils waren auch Kunden unzufrieden, die sehr preisgünstige Tickets in Anspruch nahmen. Gerügt wurde wiederholt:

- Durch Sonderpreisaktionen waren Züge überfüllt, was bisweilen dazu führte, dass Vollpreiszahler keinen Sitzplatz mehr fanden (z.B. Seniorenaktion).

## Wirkung von Sonderpreisangeboten

- Sonderpreisangebote im grenzüberschreitenden Verkehr (insbesondere EURegio) führten dazu, dass auf gleicher Bahnstrecke der Preis für eine kürzere Fahrt mit Destination im Inland 30 % bis 60 % (im Extremfall sogar ein Dreifaches) über dem Preis des vergünstigten Bahntickets mit Destination im Ausland lag (z.B. Wien – Retz versus Wien – Znaim, Wien – Marchegg versus Wien – Bratislava mit EURegio).
- Der Zugang zum Produkt SparSchiene war bei Online-Buchungen schwierig, die Freischaltung der Kontingente im Internet uneinheitlich.
- Informationen über die Beschränkungen (Bindung an bestimmte Zeiten oder Züge) in der Gültigkeit von Sonderpreisprodukten waren zu wenig deutlich.

Ein nennenswerter Effekt der Sonderpreisangebote auf das Image der ÖBB-Personenverkehr AG war nicht gegeben.

**23.2** Der RH hielt fest, dass die Sonderpreisprodukte wiederholt Anlass für Beschwerden von Bahnkunden waren. Während Sonderpreisangebote bei einzelnen Zielgruppen (z.B. Senioren – siehe auch TZ 31) auf große Zustimmung stießen, trugen sie bei anderen Kunden zur Unzufriedenheit bei. Eine generelle Aussage, dass das Angebot an Sonderpreisprodukten einen klar positiven Einfluss auf Image und Zufriedenheit der Kunden mit der ÖBB-Personenverkehr AG hatte, war aus Sicht des RH nicht möglich.

**23.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei ein positiver Effekt auf das Image anhand von Marktforschungsanalysen nachgewiesen worden, insbesondere bei den Familien- und Seniorenaktionen. In Bereichen, die zu Beschwerden führten, seien bereits Maßnahmen gesetzt worden (Umstellung des Angebots für Senioren, Anpassung der Preise für die EURegio-Tickets, Modifikation des Vertriebssystems bei der SparSchiene).*

**23.4** Die Marktforschungsanalysen deuteten darauf hin, dass sich durch die Sonderpreisaktionen die Imagewerte nicht nennenswert änderten.



## Sonderpreisangebote der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

### Seniorenaktion

Ziel der Aktion **24** Um der sinkenden Nachfrage im Segment Vorteils-card-Senior entgegenzuwirken, initiierte die ÖBB–Personenverkehr AG im Frühjahr 2005 eine Werbeaktion für diese Zielgruppe. Dafür entwickelte sie ein Wochenendticket als Sonderpreisaktion für Senioren.

Tabelle 3: Seniorenaktion: 7–Euro–Seniorenticket

Zielgruppe	Seniorinnen ab 60 Jahren Senioren ab 65 Jahren
Preis	7 EUR
Bedingung	Besitz einer Vorteils-card-Senior
Geltungsbereich des Tickets	Samstag 0 Uhr bis Sonntag 12 Uhr für unbegrenzte Fahrten in ganz Österreich im Aktionszeitraum (2-mal jährlich rund sieben Wochen während der Nebensaison)

Die ÖBB–Personenverkehr AG führte die Aktion ab Frühjahr 2005 bis Ende 2008 zwei Mal im Jahr für je sieben Wochen in tendenziell auslastungsschwachen Zeiten durch. Ziele der Aktion waren, neue Vorteils-card-Senior-Kunden zu gewinnen und diese auch längerfristig ans Unternehmen zu binden sowie die Auslastung der Züge in den auslastungsschwachen Zeiten am Samstag und Sonntag Vormittag zu steigern.

Preisgestaltung **25.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG führte zur Preisfindung für die Aktion im Jahr 2005 eine Kundenbefragung unter Besitzern der Vorteils-card-Senior durch. Ziel der Erhebung war es u.a., die Akzeptanz eines Preises von 4,90 EUR im Vergleich zu 9,90 EUR abzutesten. Die Erhebung ergab eine ähnlich hohe Akzeptanz für einen Preis von 4,90 EUR wie für 9,90 EUR. Unternehmensinterne Auswertungen über das Buchungsverhalten von Besitzern der Vorteils-card-Senior im Vorfeld der Einführung der Seniorenaktion zeigten, dass Senioren im Durchschnitt Ticketpreise zwischen 6 EUR und 15 EUR bezahlten.

Die Abdeckung der Kosten spielte bei der Konzeption und Preisgestaltung der Seniorenaktion keine Rolle.

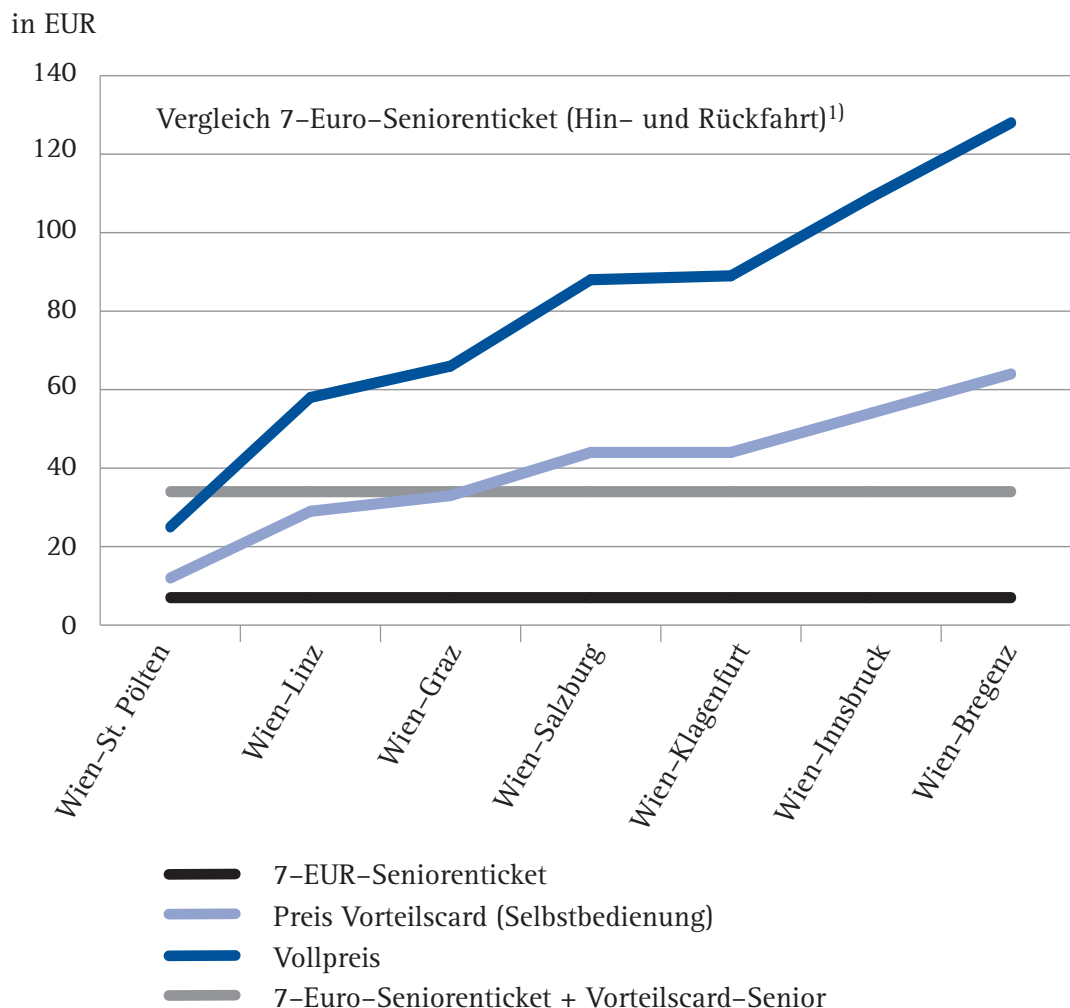
## Seniorenaktion

Die ÖBB-Personenverkehr AG setzte schließlich den Preis mit 7 EUR fest. Dies erfolgte aus der Überlegung heraus, dass eine Preisgestaltung mit umgerechnet 100 ATS in der Zielgruppe der Senioren gut kommunizierbar wäre. Den Preis der Aktionstickets beließ die ÖBB-Personenverkehr AG seit 2005 unverändert.

Eine Gegenüberstellung des 7-Euro-Seniorentickets mit einem Standard-Vorteilscard-Ticket (Hin- und Rückfahrt) zeigte:

- Senioren, die bereits im Besitz einer Vorteilscard-Senior waren, führen bereits ab der Distanz Wien – St. Pölten (60 km) mit dem Aktionsticket günstiger als ohne Aktion.
- Selbst für Senioren, die erst eine Vorteilscard-Senior kaufen mussten, um die Aktion in Anspruch nehmen zu können, lag bereits bei einmaliger Fahrt Wien – Linz (190 km) der Aktionspreis plus Vorteilscard-Kauf unter dem Vollpreis für diese Distanz.
- Wegen der Gestaltung als Fixpreisticket war der finanzielle Vorteil der Kunden aus der Aktion umso größer, je länger die von ihnen zurückgelegten Distanzen waren (z.B. Wien – Innsbruck mit dem Aktionsticket um 13 % des normalen Vorteilscard-Preises).

**Abbildung 2: Preisvergleich 7-Euro-Seniorenticket –  
Vorteilscard – Vollpreis – 7-Euro-Seniorenticket + Vorteilscard-Senior**



<sup>1)</sup> Stand 1. Februar 2009

**25.2** Der RH hielt fest, dass der Preis für die Seniorenaktion mit 7 EUR besonders niedrig angesetzt war. Die von der ÖBB-Personenverkehr AG angestellten Erhebungen zur möglichen Preishöhe hätten einen höheren Preis für die Aktionstickets gerechtfertigt. Sowohl die Umfragen zur Preisakzeptanz als auch die Auswertungen über das Buchungsverhalten legten bereits im Jahr 2005 einen Preis von rd. 10 EUR nahe. Vor Beginn der Aktion wurde nur die Akzeptanz sehr niedriger Preise abgetestet.

## Seniorenaktion

Der RH gab zu bedenken, dass die ÖBB-Personenverkehr AG durch diesen extrem niedrigen Preis eine Positionierung der Bahn als Billigtransportmittel vornahm, die in einem Spannungsfeld zum Strategie- und Marketingkonzept der ÖBB-Personenverkehr AG stand.

**25.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG war die Kostenabdeckung nicht das vordergründige Ziel der Aktion, sondern die Steigerung der Anzahl der Vorteils-card-Kunden und die Erzielung eines positiven Images gewesen.*

Bewerbung der  
Aktion und Werbe-  
kosten

**26.1** Vor jedem Aktionszeitraum führte die ÖBB-Personenverkehr AG eine Werbekampagne durch. Ziele der Kampagne waren die Neugewinnung von Kunden ebenso wie die Kundenbindung und die Steigerung der Attraktivität der Bahn sowie der Sympathie für die Bahn. Als Medienmix wurden Printanzeigen in allgemeinen und zielgruppenspezifischen Medien mit einem Testimonial (Ruth Drexel, bekannt aus der TV-Serie „Der Bulle von Tölz“), Direct Mailings, Auftritte bei Seniorenmessen, z.T. auch Gewinnspiele, Kundenevents, Radio- und TV-Spots gewählt.

Mit der Umsetzung der Kampagnen beauftragte die ÖBB-Personenverkehr AG eine Kreativagentur und ein Medienberatungsunternehmen. Die jeweiligen Kampagnen kosteten zwischen rd. 114.000 EUR (Kampagne Herbst 2007) und rd. 917.000 EUR (Kampagne Frühjahr 2008).

**26.2** Wie bei den anderen zielgruppenspezifischen Sonderpreisaktionen (Jugendaktion, Familienaktion) handelte es sich auch bei der Seniorenaktion um ein werbeintensives und damit teures Sonderpreisprodukt. Der RH hielt fest, dass die ÖBB-Personenverkehr AG gerade eine Billigstpreisaktion besonders stark und mit vergleichsweise hohen Werbekosten bewarb. Er anerkannte jedoch die gelungene Gestaltung der Werbekampagne für die Seniorenaktion.

**26.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei es das Ziel gewesen, mit Werbedruck die Eintrittsbarriere für Kunden mit Billigangeboten zu reduzieren und langfristig Stammkunden durch die Aktion zu gewinnen.*

*Der TV-Werbespot wäre ursprünglich für mehrere Werbewellen konzipiert gewesen. Durch das Ableben des Testimonials würden jedoch die Spots nicht mehr eingesetzt werden können.*





Seniorenaktion

BMVIT

Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

**26.4** Der RH gab zu bedenken, dass die Eintrittsbarriere in der Zielgruppe der Senioren aufgrund der dauerhaften, regulären Vergünstigungen grundsätzlich deutlich niedriger ist als für andere potenzielle Bahnkunden. Überdies war ein direkter Zusammenhang der Höhe der Kosten der einzelnen Werbekampagnen mit den positiven Effekten aus den Seniorenaktionen nicht erkennbar.

Seniorenaktion 2008

**27.1** Leistungen mit einem Kostenvolumen von mehr als 200.000 EUR bedurften nach den Richtlinien der ÖBB–Personenverkehr AG einer Genehmigung durch den Vorstand.

Im Oktober 2007 traf der Vorstand eine Grundsatzentscheidung über die Durchführung zielgruppenspezifischer (an die Vorteils-card gebundener) Sonderpreisaktionen für das Jahr 2008 (Jugendaktion, Familienaktion, Seniorenaktion), legte aber gleichzeitig fest, dass die Kosten der einzelnen Aktionen dem Vorstand „zeitgerecht gesondert zur Genehmigung vorzulegen“ sind.

Im Dezember 2007 erteilte die ÖBB–Personenverkehr AG einer Werbeagentur den Auftrag, eine neue Werbekampagne mit TV–Spot und Plakaten (Slogan: „Schade, dass man sich nicht teilen kann“) für die Seniorenaktion 2008 umzusetzen. Das Auftragsvolumen betrug rd. 917.000 EUR und war damit das mit Abstand höchste Werbevolumen nach Einführung des Produkts. Die ÖBB–Personenverkehr AG hatte vor Beauftragung dieser Kampagne nicht erhoben, ob im vierten Jahr der Durchführung der Seniorenaktion das verbliebene Steigerungspotenzial im Marktsegment der Senioren eine derart aufwendige Kampagne rechtfertigte.

Die Auftragserteilung erfolgte mit Wissen eines Vorstandsmitglieds, aber ohne Kostengenehmigung durch den Vorstand. Eine schriftliche Vereinbarung, wie dies unternehmensintern gefordert und auch im Rahmenvertrag mit der Werbeagentur festgehalten war, lag nicht vor.

Die Abteilung Marketing/Verkauf beantragte schließlich im Jänner 2008 – somit einen Monat nach Beauftragung der Werbekampagne – die Genehmigung der Kosten durch den Vorstand. Im – neu zusammengesetzten – Vorstand bestanden Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Seniorenaktion. Insbesondere hinterfragten Vorstandsmitglieder, ob die Aktion zu Wagenengpässen führen könnte und ob die Zielgruppe sowie die Preisgestaltung zweckmäßig waren. Eine Beschlussfassung über den Antrag unterblieb schließlich mit dem Argument, dass die Aktion bereits laufe.

## Seniorenaktion

**27.2** Der RH beanstandete, dass die Werbekampagne für die Seniorenaktion im Frühjahr 2008 ohne die notwendige Genehmigung durch den Vorstand und unter Missachtung der Bestimmungsvorschriften (die Schriftlichkeit von Bestellungen fordern) erfolgte.

Weiters bemängelte der RH, dass die ÖBB-Personenverkehr AG nicht vor Auftragserteilung erhoben hatte, ob das Marktpotenzial eine derart aufwendige Kampagne rechtfertigte. Die Statistik der Vorteils-card-Verkäufe für 2008 zeigte schließlich, dass das Potenzial an Vorteils-card-Kunden im Seniorenbereich bereits Ende 2007 ausgeschöpft war (siehe TZ 30).

**27.3** *Die ÖBB-Personenverkehr AG bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass das damals zuständige Vorstandsmitglied in die Durchführung der Werbekampagne integriert gewesen war und den von der Marketingabteilung rechtzeitig vorbereiteten Genehmigungsantrag an den Vorstand nicht freigegeben habe.*

### Evaluierung der Seniorenaktion

**28.1** Die ÖBB-Personenverkehr AG evaluierte die Seniorenaktion durch Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, durch die Auswertung der Vorteils-card-Verkäufe sowie durch Kundenbefragungen, deren Ergebnisse in Nutzwertanalysen einfließen.

**28.2** Der RH anerkannte grundsätzlich, dass die ÖBB-Personenverkehr AG mit einer Reihe von Instrumenten versuchte, den Nutzen der Seniorenaktionen für das Unternehmen abzuschätzen, wenngleich die eingesetzten Evaluierungsinstrumente methodisches Verbesserungspotenzial aufwiesen (siehe TZ 17 bis 19).

### Einnahmen-Ausgaben-Rechnung

**29.1** Die ÖBB-Personenverkehr AG stellte die direkten Einnahmen aus den Verkäufen der Aktionstickets sowie der Vorteils-card-Senior im Aktionszeitraum den Ausgaben für Werbung und Verstärkung der Züge gegenüber.

In einem weiteren Schritt rechnete sie (zuletzt im Frühjahr 2007) als indirekte Einnahmen angenommene langfristige Mehreinnahmen dazu. Die Berechnung beruhte auf der Annahme einer Behaltdauer der Vorteils-card von rund neun Jahren und ging davon aus, dass ein durch die Seniorenaktion gewonnener Kunde das gleiche Nutzerverhalten zeigen wird wie ein durchschnittlicher Vorteils-card-Senior-Kunde. Die fiktiven zukünftigen Einnahmen wurden nicht auf das Bezugsjahr abgezinst.



Seniorenaktion

BMVIT

Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Die Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen zeigten für die Jahre 2006 bis 2008 folgende Ergebnisse:

Tabelle 4: Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben für die Seniorenaktionen

Jahr	Aktionen	Direkte Einnahmen	Ausgaben <sup>1)</sup>	Deckungsbeitrag <sup>2)</sup>	Deckungsbeitrag langfristig <sup>3)</sup>
	Anzahl		in EUR		
			(W) 1.086.228		
			(V) <u>227.000</u>		
2006	2	1.024.323	1.313.228	– 288.905	3.286.173
			(W) 681.000		
			(V) <u>288.000</u>		
2007	2	1.007.441	969.000	38.441	938.547 <sup>4)</sup>
			(W) 1.089.971		
			(V) <u>218.000</u>		
2008	2	980.274	1.307.971	– 327.697	keine Angabe

<sup>1)</sup> Werbung – W; Verstärkung – V

<sup>2)</sup> bei Berücksichtigung der direkten Einnahmen sowie Werbe- und Verstärkungskosten

<sup>3)</sup> unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Einnahmen

<sup>4)</sup> indirekte Einnahmen nur für Frühjahrsaktion 2007 berechnet

Eine Gegenüberstellung der direkten Einnahmen aus der Aktion mit den externen Werbekosten und den Verstärkungskosten ergab in zwei von drei Jahren einen negativen Deckungsbeitrag von rd. 300.000 EUR. Erst unter der Hinzurechnung der indirekten Einnahmen ergab sich ein positiver Deckungsbeitrag. Keine Berücksichtigung in der Berechnung fanden die internen Kosten für die Konzeption und Administration des Produkts sowie allfällige Kannibalisierungseffekte.

**29.2** Der RH kritisierte, dass das Instrument der Einnahmen–Ausgaben–Rechnung die Einnahmen der Aktionen systematisch überschätzte und die Kosten stets nur zum Teil berücksichtigte (siehe dazu ausführlicher TZ 10). Insbesondere die Annahme, dass das Verhalten von Kunden, welche die Vorteils card unabhängig von Preisaktionen kauften, dem von Kunden, die eine Vorteils card im Rahmen einer speziellen und besonders preisgünstigen Aktion erwarben, gleichen würde, war aus Sicht des RH nicht gerechtfertigt. Die Hinzurechnung von indirekten Einnahmen über neun Jahre ohne Abzinsung war unzumutbar.

## Seniorenaktion

### Monitoring der Vorteilscard-Verkäufe

**30.1** Ziele der Aktion waren eine Steigerung des Verkaufs der Vorteilscard-Senior und die stärkere Bindung dieser Kundengruppe. Die ÖBB-Personenverkehr AG nahm ein monatliches Monitoring der Verkaufszahlen (u.a.) der Vorteilscard-Senior vor. Die Auswertungen zeigten in den ersten Jahren der Aktion ein deutliches Ansteigen des Absatzes der Vorteilscard-Senior (2006: rd. + 5,2 %; 2007: rd. + 17,0 %). Im Jahr 2008 konnte dagegen kein nennenswerter Anstieg mehr verzeichnet werden.

Tabelle 5: Verkaufszahlen Vorteilscard-Senior

Jahr	Besitzer Vorteilscard-Senior	Veränderung in %
	Anzahl	
2005 <sup>1)</sup>	356.800	
2006	375.199	+ 5,16
2007	439.056	+ 17,02
2008	440.128	+ 0,24

<sup>1)</sup> Beginn der Aktion

Der Verlauf der Verkaufszahlen deutete darauf hin, dass das Potenzial an Vorteilscard-Kunden im Seniorenbereich bereits Ende 2007 ausgeschöpft war.

**30.2** Der RH anerkannte, dass durch die Seniorenaktion das Ziel, den Absatz an Vorteilscards bei der Zielgruppe Senioren zu steigern, erreicht werden konnte. Er hielt jedoch fest, dass ein weiterer Zuwachs von Vorteilscard-Senior-Kunden nicht realistisch erschien. Er empfahl daher, die Aktion nicht in der bestehenden Form und nicht mit den bestehenden Zielsetzungen fortzuführen.

**30.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Personenverkehr AG sei die Seniorenaktion im Frühjahr 2008 notwendig gewesen, um der massiv negativen Entwicklung der Vorteilscard-Verkäufe entgegenzuwirken. Auch sei der Markt noch nicht gesättigt, wie Verkaufssteigerungen im Rahmen der Herbstaktion zeigten.*

*Die ÖBB-Personenverkehr AG plane allerdings, für die Zielgruppe der Senioren ein neues Aktionskonzept zu entwickeln.*



Seniorenaktion

BMVIT

Sonderpreisangebote der  
ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

**30.4** Der RH hielt fest, dass über das ganze Jahr 2008 gesehen die Steigerung nur mehr 0,24 % betrug, während sie in den Vorjahren noch deutlich höher war.

Kundenbefragungen

**31.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG führte nach jeder Seniorenaktion Kundenbefragungen durch, mit denen die bahnfahrenden Senioren zur Nutzung der Aktion und zum Einfluss der Aktion auf Kauf und Verlängerung von Vorteilscards befragt wurden und unter allen Bahnkunden Image und Bekanntheitsgrad der Aktion ermittelt wurde.

Diese Befragungen ergaben, dass

- etwa zwei Drittel der Bahnkunden und rd. 90 % der bahnfahrenden Senioren die Aktion kannten,
- rd. 80 % der Aktionskunden bereits vor der Seniorenaktion eine gültige Vorteilscard–Senior besaßen,
- die Imagewerte der Bahn bei den Senioren besser waren als bei den anderen Zielgruppen, sich seit der Einführung der Aktion aber nicht signifikant geändert hatten,
- rd. 50 % der Aktionsticket–Benutzer ohne Seniorenaktion die Reise nicht unternommen hätten und
- rd. 18 % der Befragten ohne die Aktion nicht mit der Bahn fahren würden.

**31.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der ÖBB–Personenverkehr AG um Evaluierung der Seniorenaktionen. Aus Sicht des RH deuteten die Ergebnisse der Kundenbefragungen darauf hin, dass durch die Seniorenaktion eine nicht unbeträchtliche Zahl an neuen Kunden angesprochen werden konnte, machten gleichzeitig aber auch deutlich, dass die Aktion Kannibalisierungseffekte nach sich zog, weil 50 % der Aktionskunden auch ohne Aktion die Bahn genutzt hätten, und zwar zu einem höheren Preis. Weiters hatte die Aktion keinen nennenswerten Einfluss auf die Imagewerte der Zielgruppe der Aktion.

## Wirkung der Seniorenaktion

Erwartungshaltung **32.1** Die ÖBB–Personenverkehr AG führte die Seniorenaktion seit 2005 regelmäßig durch. Seniorenvertreter und Politiker sprachen sich wiederholt für eine Ausweitung der Aktion über den siebenwöchigen Aktionszeitraum hinaus aus.

**32.2** Der RH kritisierte, dass sich die ÖBB–Personenverkehr AG mit der Seniorenaktion sehr stark als Billigtransportmittel positionierte. Weiters schuf sie mit diesem besonders günstigen Angebot für Senioren Erwartungshaltungen, die es ihr schwer machten, den Preis der Aktionstickets anzuheben oder die Aktion aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten einzustellen.

Positive und Negative Effekte **33.1** Die Evaluierungen der ÖBB–Personenverkehr AG wiesen darauf hin, dass die Seniorenaktion – zumindestens bis Ende 2007 – die Zielsetzung, neue Kunden für die Vorteilscard–Senior zu gewinnen, erfüllte.

Die Kosten der Aktion überstiegen in zwei von drei Jahren die direkten Einnahmen. Die Frage, ob die Aktion längerfristig gesehen – durch die Gewinnung neuer Kunden und die stärkere Bindung von Kunden – zusätzliche Umsätze für das Unternehmen generieren konnte, war aufgrund der methodischen Mängel der Evaluierungen nicht eindeutig beantwortbar.

Die Zielgruppe der Aktion zeigte sich schon aufgrund des extrem niedrigen Preises mit der Aktion grundsätzlich sehr zufrieden. Andererseits führte gerade die hohe Inanspruchnahme der Aktion dazu (rd. 160.000 verkaufte Tickets im Jahr), dass Züge bisweilen überfüllt waren, was zu Kundenbeschwerden führte.

**33.2** Aus Sicht des RH war die Seniorenaktion innerhalb der Zielgruppe klar erfolgreich. Ob die Aktion (unter Hinzurechnung auch längerfristiger Umsatzeffekte und unter Berücksichtigung aller Kosten) positive Deckungsbeiträge erwirtschaftete, konnte wegen der methodischen Schwächen der eingesetzten Evaluierungsinstrumente (Einnahmen–Ausgaben–Rechnung, Nutzwertanalyse) nicht beantwortet werden. Ein positiver Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit der Kunden mit der ÖBB–Personenverkehr AG war nicht feststellbar.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

(1) Die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft sollte sich auf strategischer Ebene intensiver mit den Sonderpreisangeboten auseinandersetzen und insbesondere klären, welche Zielsetzungen mit Sonderpreisangeboten verfolgt werden, sowie welche Bedeutung Sonderpreisprodukten im Produktangebot der ÖBB zukommen soll.

Weiters sollten die Fragen geklärt werden, welches Ausmaß an Preisreduktion gegenüber dem Vollpreis zweckmäßig ist und wie viele Sonderpreisprodukte sinnvollerweise nebeneinander angeboten werden können, um noch vom Kunden wahrgenommen zu werden. (TZ 4)

(2) Das Angebot an Sonderpreisprodukten wäre im Hinblick auf die strategischen Zielsetzungen des Unternehmens, seine „Kommunizierbarkeit“ und seinen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens kritisch zu hinterfragen. Komplizierte, unwirtschaftliche und wenig nachgefragte Produkte wären zu eliminieren. Das verbleibende Angebot wäre zu kategorisieren und übersichtlicher zu gestalten. (TZ 5)

(3) Im Rahmen von Evaluierungen wären die Umsatzanteile und Verkaufszahlen sowie die Deckungsbeiträge von Sonderpreisprodukten regelmäßig auszuwerten. (TZ 20)

(4) Die Mindestabsatzgrenze für Kombinationsangebote wäre zu beachten. Auf Basis von Evaluierungsergebnissen (Deckungsbeitragsrechnungen) wären allenfalls auch für weitere Sonderpreisprodukte Mindestabsatzgrenzen festzulegen. (TZ 21)

(5) Zur Lösung von Auslastungsproblemen wären statt temporärer Aktionen permanent wirksame Maßnahmen, wie bspw. eine generelle preisliche Vergünstigung für auslastungsschwache Zeiten, zu erwägen. (TZ 9)

(6) Vor Einführung neuer Sonderpreisprodukte wäre ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit durch Planungsrechnungen (Deckungsbeitragsrechnungen) abzuschätzen. (TZ 10)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(7) Das Angebot an Kombinationsprodukten und Eventtickets wie auch die Auswahl von Partnern wäre am zu erwartenden Nutzen für die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft auszurichten. (TZ 13)

(8) Die eigenen Interessen am angebotenen Produkt und die kommunikationspolitischen Erfordernisse wären zu klären und diese bei den Vertragsverhandlungen konsequent zu verfolgen. (TZ 14)

(9) Alle Sonderpreisprodukte und die Sonderpreispolitik insgesamt wären einer regelmäßigen Evaluierung zu unterziehen. Dabei wäre als Mindestanforderung eine Gegenüberstellung der mit den einzelnen Produkten direkt erzielten Erträge und der Kosten erforderlich. Darüber hinaus wäre eine Abschätzung der indirekten Kosten durch Kannibalisierungseffekte sowie der indirekten Einnahmen durch Anwerbung neuer Kunden bzw. durch Verbesserung der Kundenbindung zweckmäßig. (TZ 15)

(10) Es wäre eine methodisch verbesserte Evaluierung aller Sonderpreisprodukte vorzunehmen sowie ein klarer Prozess der Ergebnisberücksichtigung zu etablieren. Zur methodischen Verbesserung der eingesetzten Evaluierungsinstrumente (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, Nutzwertanalyse) wären alle mit Konzeption und Administration verbundenen Kosten der Sonderpreisprodukte zu berücksichtigen sowie mögliche „Kannibalisierungseffekte“ zu identifizieren und zu berücksichtigen. Weiters sollten Messgrößen trennscharf festgelegt, adäquat gewichtet und kohärent eingesetzt sowie eine sachgerechte Abzinsung zukünftiger Einnahmen vorgenommen werden. (TZ 19)

(11) Die Seniorenaktion sollte – da das Marktpotenzial an Vorteils-card-Kunden im Seniorenbereich ausgeschöpft war – nicht in der bestehenden Form und nicht mit den bestehenden Zielsetzungen fortgeführt werden. (TZ 30)





# BMASK BMG BMVIT

ANHANG  
Entscheidungsträger

## ANHANG

### Entscheidungsträger

(Aufsichtsratsvorsitzende und  
deren Stellvertreter  
sowie Vorstandsmitglieder)

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



**BMASK****ANHANG**  
**Entscheidungsträger****ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender                    Mag. Erich SÖLLINGER  
(21. März 2005 bis 31. Oktober 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR  
(seit 26. November 2008)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden                    Mag. Martin HUBER  
(21. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Karl–Johann HARTIG  
(seit 24. Juni 2008)

**Geschäftsführung**

Ing. Franz NIGL  
(seit 4. November 2004)

Mag. Emmerich BACHMAYER  
(seit 28. September 2009)





ANHANG  
Entscheidungsträger

## AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH

### Aufsichtsrat

Vorsitzender [Dr. Christiana DOLEZAL](#)  
(seit 1. Jänner 2006)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden [Mag. Dr. Johann MAYR](#)  
(seit 1. Jänner 2006)

**Geschäftsführung** [Dr. Heinz BROCK, MBA, MPH](#)  
(seit 1. Jänner 2006)

[Erich O. GATTNER, MSc](#)  
(seit 1. Jänner 2006)

[Dr. Karl LENZ, MPM](#)  
(seit 1. Jänner 2006)



**ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

## Vorsitzender

Prof. Dr. Fredmund MALIK  
(27. August 2004 bis 3. April 2007)

Dr. Brigitte EGGLER–BARGHER  
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

**Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER**  
(seit 29. Mai 2007)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden

Dr. Wolfgang REITHOFER  
(27. August 2004 bis 25. August 2005)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(25. August 2005 bis 10. Februar 2006)

Dr. Brigitte EGGLER–BARGHER  
(24. April 2006 bis 9. Mai 2007)

Dr. Johannes STROHMAYER  
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Mag. Josef HALBMAYR MBA  
(29. Mai 2007 bis 30. November 2007)

**Dipl.–Ing. Dr. Friedrich ZIBUSCHKA**  
(seit 5. Dezember 2007)

**Franz RAUCH**  
(seit 16. April 2008)

**Vorstand**

Vorsitzender	Dipl.-Bw. Rüdiger VORM WALDE (27. August 2004 bis 18. Jänner 2005)
Mitglieder	Dr. Stefan WEHINGER (1. Oktober 2004 bis 31. März 2008)
	Dkfm. Wilhelmine GOLDMANN (18. Jänner 2005 bis 25. Juni 2007)
	Mag. Erich SÖLLINGER (10. Februar 2006 bis 30. November 2007)
	<a href="#">Mag. Josef HALBMAYR MBA</a> (seit 1. Dezember 2007)
	<a href="#">Mag. Gabriele LUTTER</a> (seit 1. Dezember 2007)
	<a href="#">Dr. Werner KOVARIK</a> (seit 5. August 2008)





Wien, im Februar 2010

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2010/1 Bericht des Rechnungshofes
- Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes
  - Arbeitsmarktservice Österreich, Service für Unternehmen – Key Account Management
  - GIG Grundstücks- und Infrastruktur Besitz AG
  - Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien
  - Fachhochschulwesen
- Reihe Bund 2010/2 Bericht des Rechnungshofes
- Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1
  - Investitionen in die Tunnelsicherheit
  - Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS
  - Verleih von Sammlungsgut durch Bundesmuseen
  - Arbeitnehmerveranlagung; Follow-up-Überprüfung

