



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2011/9

# Bericht des Rechnungshofes

Bekämpfung des Abgabenbe-  
trugs mit dem Schwerpunkt  
Steuerfahndung

Informationstechnologie im  
BMI – IT-Projekt PAD

Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewoh-  
nervertretung

Land- und forstwirtschaft-  
liches Schulwesen

Nebenbahnen – Kosten und  
verkehrspolitische Bedeutung

Rechnungshof  
Zl 860.121/002-1B1/11

**Auskünfte**

Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471  
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  
Herausgegeben: Wien, im September 2011



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



# Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt  
Steuerfahndung**

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

**Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und  
Bewohnervertretung**

**Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen**

**Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung**





# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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

### Berichtsaufbau

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

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

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





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

<b>BMF</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen</b>	
	Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung	5
<b>BMI</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres</b>	
	Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD	95
<b>BMJ</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz</b>	
	Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung	135
<b>BMLFUW</b> <b>BMUKK</b>	<b>Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Unterricht, Kunst und Kultur</b>	
	Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	179
<b>BMVIT</b>	<b>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie</b>	
	Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung	243





# Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt  
Steuerfahndung**





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

**BMF**

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

KURZFASSUNG	12
Prüfungsablauf und -gegenstand	23
Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele	23
Reformprojekt	26
Steuerfahndung	30
Zusammenarbeit	69
Einzelfälle und Betrugsszenarien	80
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	88

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einheiten mit Betrugsbekämpfungsagenden in der Finanz- und Zollverwaltung	24
Abbildung 2:	Betrugsbekämpfungseinheiten vor der Organisationsreform – Stand 2006	28
Tabelle 1:	Zielerreichung	29
Abbildung 3:	Aufbauorganisation Steuerfahndung	31
Abbildung 4:	Ablauf Fahndungsfall	34
Abbildung 5:	Auslöser der Fahndungstätigkeit	35
Tabelle 2:	Fällige Abgabenrückstände	40
Tabelle 3:	Entwicklung der Erledigungszahlen – Central Liaison Office	43
Tabelle 4:	Mitarbeiter Steuerfahndung (jeweils zum 31. Dezember)	48
Tabelle 5:	Vergleich Mitarbeiter Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams Steuerfahndung	48
Tabelle 6:	Vergleich Personal Soll- und Ist-Stand	49
Tabelle 7:	Offene Fälle je Mitarbeiter (in VBÄ) – Dezember 2009	53
Tabelle 8:	Abgeschlossene Prüfungen/Fahndungsfälle	61
Tabelle 9:	Durchschnittliche Falltage und Durchlaufzeiten je Maßnahme	66
Tabelle 10:	Erledigungen je VBÄ der neun Fahndungsteams	67
Tabelle 11:	Erledigungen – Vergleich Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams	67
Tabelle 12:	Einsattztage bei Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz	73
Tabelle 13:	Reisekosten für Durchsuchungen	73



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BEKO	Betrugsbekämpfungskoordinator(en)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
EStG	Einkommensteuergesetz 1988
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FinStrG	Finanzstrafgesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KIAB	Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
NTB	Nachtragsbericht
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
StPO	Strafprozessordnung



# Abkürzungen

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz 1994
VBÄ	Vollbeschäftigungäquivalente(n)
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Das Ziel der Verstärkung der Betrugsbekämpfung konnte mit der Reform der Steuerfahndung im Jahr 2007 nur bedingt erreicht werden, weil wesentliche Reformziele – wie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten, die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten, die Erhöhung der Anzahl der Erledigungen und die Beschleunigung der Verfahren sowie eine Verstärkung des Personals durch Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern und somit das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung – nicht im angestrebten Ausmaß umgesetzt werden konnten. Auch verfügte die Steuerfahndung über keine geeignete IT-Unterstützung.

Die Integration der „Prüfungsabteilungen Strafsachen“, der Schnellen Eingreifgruppe und des Central Liaison Office in einer Organisationseinheit unter zentraler Leitung im Rahmen der Reform führte zur Vereinheitlichung von Prozessabläufen.

Dem Bund entstand im Bereich der Umsatzsteuer ein Schaden von jedenfalls rd. 5,9 Mill. EUR, obwohl im Rahmen der Ermittlungen durch die Steuerfahndung ausgestellte Sicherstellungsaufträge im Ausmaß von rd. 6 Mill. EUR vorhanden waren. Dies, weil das zuständige Finanzamt und das BMF den Fall unterschiedlich beurteilten und die Sicherstellungen nicht schlagend wurden.



## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Geburungsüberprüfung war die Untersuchung der Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des BMF, insbesondere der Steuerfahndung nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten im Jahr 2007. Der RH überprüfte bzw. analysierte schwerpunktmäßig

- die Erreichung der Ziele der Reform der Steuerfahndung,
- die Verfahrensabläufe und die organisatorische Eingliederung bzw. Ausgestaltung der Steuerfahndung,
- die Ressourcenausstattung der Steuerfahndung,
- das Managementinformationssystem der Steuerfahndung sowie
- die Zusammenarbeit und die Schnittstellen mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten im Bereich der Finanzverwaltung. **(TZ 1)**

### Reformprojekt Betrugsbekämpfungseinheiten

Um die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren, installierte das BMF 2007 die Steuerfahndung als bundesweite, personell und wirtschaftlich selbständige Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung. Die Reform der Steuerfahndung endete nach achtjährigem Reformprozess im Jahr 2007. **(TZ 2, 3)**

Wesentliche Ziele der Reform, wie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten (vor allem Steuerfahndung; Betrugsbekämpfungskoordinatoren; Strafsachenstellen und Finanzpolizei – vormals KIAB), die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten, die Erhöhung der Anzahl der Erledigungen und die Beschleunigung der Verfahren sowie eine Verstärkung des Personals durch Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern und somit das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung, konnten nur bedingt erreicht werden. **(TZ 4)**

Die Koordination und Vernetzung der Betrugsbekämpfungseinheiten (vor allem Steuerfahndung; Betrugsbekämpfungskoordinatoren; Strafsachenstellen und Finanzpolizei – vormals KIAB) sowie der Informationsaustausch waren auch nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten mangelhaft. Die Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung



Kurzfassung

**BMF****Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

des Abgabenbetrugs waren nicht in ein Gesamtkonzept integriert. **(TZ 2, 27)**

Zudem blieb die Zersplitterung der mit Betrugsbekämpfungsaufgaben befassten Stellen in den Finanzämtern im Wesentlichen bestehen bzw. erhöhte sich mit weiteren Projekten. Obwohl wirkungsvolle Betrugsbekämpfung eine Aufgabe jedes einzelnen Finanzamtes in seiner Gesamtheit darstellte, konnten aufwändige, nicht zu den Kernaufgaben zählende Betrugsbekämpfungstätigkeiten und –erhebungen nicht durchgeführt werden. Die Schnittstellen und Zuständigkeiten der Betrugsbekämpfungseinheiten waren nicht eindeutig abgegrenzt. Damit konnten einerseits Doppelgleisigkeiten entstehen und andererseits waren bestimmte Tätigkeiten und Ermittlungshandlungen keiner konkreten Einheit zugeordnet und deren Erledigung damit nicht sichergestellt. **(TZ 27)**

So waren im August 2010 24 Stellen oder knapp 15 % der für die Steuerfahndung vorgesehenen Planstellen offen, die laut BMF damals trotz der Bemühungen der Steuerfahndung mangels geeigneter Bewerber nicht besetzt werden konnten und derzeit aufgrund von Einsparungsmaßnahmen bis 2012 nicht nachbesetzt werden. Offene Führungspositionen, das Durchschnittsalter von 46 Jahren, die lange Ausbildungsdauer sowie die fehlenden Grundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs verschärften die Personalsituation. **(TZ 15)**

Die Prüfungen durch die Steuerfahndung konnten zwar gesteigert werden, die diesbezüglichen Zielwerte waren jedoch angesichts der nicht erreichten Personalverstärkung unrealistisch und konnten in den Jahren 2008 und 2009 nur zu rund der Hälfte erreicht werden. Die Anzahl der durchgeföhrten Erledigungen konnte im Vergleich zu den ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen nicht erhöht werden. **(TZ 22, 24)**

Zudem war die Personalbelastung regional unterschiedlich. Die für die Regionen Ost und Wien zuständigen Fahndungsteams waren überdurchschnittlich belastet. **(TZ 16)**

Die Schnittstellen konnten schon allein aufgrund des Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung nicht beseitigt werden. Prüfungen in Zusammenhang mit den Fahndungsfällen erfolgten weiterhin nicht durchgängig durch die Steuerfahndung; die Schnittstellen zwischen den Steuerfahndern und den Prüfern in den Finanzämtern bestanden deshalb



## Kurzfassung

weiter, weil derartige Prüfungen auch Prüfer der Finanzämter durchführten. (TZ 25)

### Steuerfahndung

#### Organisation und Aufgaben

Die Steuerfahndung hatte ihren Sitz in Wien und sechs Außenstellen. Ihr oblagen Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt zur Bekämpfung von schwerwiegendem Steuer- und Sozialbetrug, von abgabenbehördlichen und finanzstrafrechtlichen Prüfungen für die Finanzämter, das proaktive Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmustern, die Koordination der Finanzstrafbehörden bei Finanzämter-übergreifenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, das laufende Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen sowie die Organisation der internationalen Amtshilfe. (TZ 5, 6, 7)

Die Einrichtung der Steuerfahndung als bundesweite Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung unter zentraler Leitung führte zu einer Vereinheitlichung der Prozessabläufe. Die Prüfungsabteilungen Strafsachen, die Schnelle Eingreifgruppe und das Central Liaison Office konnten organisatorisch erfolgreich integriert werden. Allerdings lag ein umfassendes Organisationshandbuch nach mehr als dreijährigem Bestehen der Steuerfahndung zur Zeit der Geburungsüberprüfung durch den RH noch nicht vor. (TZ 4, 6)

#### Fahndungstätigkeit

Grundsätzlich war vorgesehen, dass die Steuerfahndung nur im Auftrag des zuständigen Finanzamts tätig wird. Auslöser der Fahndungstätigkeit waren Eigenwahrnehmungen, Aufträge der Finanz- und Zollämter sowie der Staatsanwaltschaften, Amts- und Rechtshilfeersuchen sowie Anzeigen. Während der Anteil der Anforderungen durch Finanz- bzw. Zollämter und Staatsanwälte gleich blieb, stieg jener der durch die Steuerfahndung zu bearbeitenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen beträchtlich. Gleichzeitig sank der Anteil der Erledigungen aufgrund von Eigenwahrnehmungen und Anzeigen um rd. 30 % bzw. 20 %. (TZ 8)

Die Erstevaluierung der direkt bei ihr einlangenden Anzeigen sowie der Amts- und Rechtshilfeersuchen führte die Steuerfahndung selbst durch – weitgehend unabhängig von Inhalt, Umfang und Qualität der Anzeige bzw. des Ersuchens. Die Bearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen in den Fahndungsteams der Steuerfahndung war jedoch nur dann zweckmäßig, wenn dafür die Inan-



Kurzfassung

BMF

## Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

spruchnahme des strafrechtlichen Spezialwissens bzw. notwendige qualifizierte Maßnahmen erforderlich waren. Die Steuerfahndung erfüllte die im Zusammenarbeitserlass mit den Finanzämtern vorgesehenen Informationsabläufe und Zeitvorgaben zum Teil nicht bzw. es war deren Einhaltung nicht nachvollziehbar. Dies war vor allem dann der Fall, wenn die Initiative von ihr ausging, bzw. wenn Vorfeldermittlungen oder direkt in der Steuerfahndung einlangende Amts- und Rechtshilfeersuchen zu bearbeiten waren. Im Fall der Beauftragung durch die Finanzämter schloss die Steuerfahndung durchwegs unverzüglich Kontrakte mit diesen ab. (TZ 8, 9)

Die Steuerfahndung führte Vorfeldermittlungen überwiegend ohne Wissen des örtlich und sachlich zuständigen Finanzamts durch. Die Vertreter einiger Finanzämter fühlten sich durch diese Vorgangsweise der Steuerfahndung mangelhaft informiert, weshalb die Steuerfahndung in der Folge anlassbezogen mit den Finanzämtern im Rahmen so genannter Servicebesuche Kontakt aufnahm. (TZ 9)

Auch die Finanzämter nahmen die Steuerfahndung in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch. Dies war auf Zielkonflikte bzw. widerstreitende Interessen seitens der Finanzämter und der Steuerfahndung zurückzuführen. Die vorgesehenen Rückmeldungen der Finanzämter an die Steuerfahndung über den Ausgang der von ihr abgewickelten Verfahren erfolgten nicht durchgängig. (TZ 25)

Vor allem im Bereich der Vorfeldermittlungen bzw. bei eigenständigen Ermittlungen und beim laufenden Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen bestand ein Spannungsfeld zwischen dem definierten Aufgabenbereich der Steuerfahndung und ihrer ablauforganisatorischen Stellung. (TZ 9)

### Schnelle Eingreifgruppe

Die Schnelle Eingreifgruppe wurde zwar organisatorisch eingegliedert, jedoch ohne Übernahme der Aufgabe der Abgabeneinbringung, obwohl in allen Projektphasen – auch in Umsetzung einer Empfehlung des RH im Bericht Bund 2006/4 – vorgesehen war, dass die Schnelle Eingreifgruppe die Abgabensicherungs- und Einbringungsmaßnahmen auch nach der organisatorischen Eingliederung in die Steuerfahndung durchführen sollte. Dieser Tätigkeitsbereich wurde aus der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe zu den KIAB-Teams in die Finanzämter verlagert, ohne dort gleichzeitig die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um die Durchführung dieser Maßnahmen zu gewährleisten. (TZ 10)



## Kurzfassung

### Central Liaison Office

Das BMF integrierte das Central Liaison Office, das u.a. für die Abwicklung der internationalen Amtshilfe zuständig ist, in die Steuerfahndung, um den Austausch betrugsrelevanter internationaler Informationen zu fördern. Die Anzahl der Erledigungen des Central Liaison Office stieg beträchtlich um mehr als 20 %. Der Wissens- und Daten-austausch war ausbaufähig. (TZ 11)

### Fachbereich

Der Fachbereich war für die Qualitätssicherung sowie die rechtliche Unterstützung der Fahndungsteams zuständig. Der Fachbereich vertrat zudem die Steuerfahndung vor Spruchsenaten und bei Gerichtsverhandlungen. Die Mitarbeiter des Fachbereichs hatten mit zwei Ausnahmen ihren Dienstort am Standort Wien, weshalb einzelnen Fahndungsteams in anderen Regionen die zeitnahe, rechtskundige Unterstützung durch den Fachbereich fehlte. (TZ 14)

Der Fachbereich kontrollierte vorwiegend abgeschlossene Fälle, bei denen eine Behebung von Mängeln i.d.R. im Finanzstrafverfahren nur noch eingeschränkt möglich war. Die Vorgaben für die Anzahl der jährlich durch den Fachbereich durchzuführenden nachgängigen Qualitätssicherungsmaßnahmen entsprachen nahezu jenen der Finanzämter. Die Anzahl, die Komplexität und der Umfang der Erledigungen waren jedoch nicht mit jener bzw. jenem der Finanzämter vergleichbar. (TZ 14)

### IT-Fahndungsteams

In den IT-Fahndungsteams, die für die Sicherung und Aufbereitung elektronischer Beweismittel zuständig sind, waren von 18 zur Verfügung stehenden Planstellen mit Ende des Jahres 2009 nur 13 besetzt. Da sich davon sechs Mitarbeiter in Ausbildung befanden, entstanden Kapazitätsengpässe. Es war nicht geregelt, wann und wie die IT-Fahndungsteams für Hausdurchsuchungen anzufordern waren, weshalb uneinheitlich vorgegangen wurde. Dies erschwerte die rechtzeitige Koordination dieser Teams. (TZ 12)

Zusätzlich war die Einsatzfähigkeit der IT-Fahndungsteams zu Beginn mangels ausreichender IT-Ausstattung eingeschränkt. (TZ 13)



Kurzfassung

BMF

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

### IT–Unterstützung und Risikomanagement

Die IT–Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung waren unzureichend. Wesentliche Funktionalitäten, wie Analyse- und Steuerungsfunktionen, sowie eine zentrale Aktenerfassung fehlten. Die Steuerfahndung verwendete selbst entwickelte „Insellösungen“, die fehleranfällig und wartungsintensiv waren und an ihre Kapazitätsgrenzen stießen. Die Anwendungen gewährleisteten keine Datensicherheit, da Datenweitergaben nicht nachvollziehbar waren. Durch das bestehende IT–System und die einzelnen von der Steuerfahndung im Sinne eines Risikomanagements gesetzten Maßnahmen konnte kein effektives Risikomanagement sichergestellt werden. Eine systematische Auswertung und Nachverfolgung der Entwicklung von Betrugsmustern konnte daher nicht erfolgen. Ebenso lagen notwendige Rückmeldungen über die Ergebnisse der Steuerfahndungsfälle nach Abschluss der Abgaben– und Finanzstrafverfahren nicht in geschlossener und verwertbarer Form vor. (TZ 17, 20)

### Interne Kontrolle

Den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF zufolge waren Rollen für Teamleiterstellvertreter zeitlich begrenzt als Zusatzfunktionen in verschiedenen IT–Anwendungen nur für den Vertretungsfall zu vergeben. Tatsächlich waren die Rollen für Teamleiterstellvertreter permanent vergeben. Die permanente Vergabe von Vertreterrollen widersprach dem Genehmigungserlass des BMF. Insbesondere im Prüfungsverwaltungsprogramm wäre es den Stellvertretern damit technisch jederzeit auch möglich, nur den Teamleitern vorbehaltene Erledigungen vorzunehmen. (TZ 18)

Die Steuerfahndung verfügte über kein zentrales Aktenevidenzsystem für einlangende Schriftstücke, ebenso war eine zentrale Erfassung ausgehender Schriftstücke nicht gewährleistet. Damit entsprachen die derzeitigen Systeme zur Aktenerfassung nicht den Anforderungen einer durchgängigen Evidenz ein– und ausgehender Schriftstücke und gewährleisteten keine lückenlose Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips. (TZ 19)



## Kurzfassung

### Controlling

Die Steuerfahndung war nicht umfassend in das Steuerungsge samtkonzept der Finanzverwaltung einbezogen und verfügte über kein Steuerungsinstrument, mit dem zuverlässige, tagesaktuelle aber auch stichtagsbezogene Auswertungen sowie eine Planung der Personalressourcen möglich waren. Die Datenwartung erfolgte manuell, uneinheitlich und unvollständig. So waren bspw. zuverlässige, vollständige Auswertungen der für eine Hausdurchsuchung bzw. eine Fahndungsmaßnahme benötigten Personalressourcen nicht mög lich. (TZ 23, 24)

In den Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und der Steuerfahndung fehlten die vor allem aufgrund der Komplexität der Tätigkeiten der Steuerfahndung und der Verschiedenheit der Einzelfälle notwendigen qualitativen Zielgrößen im Sinne der Wirkungsori entierung. Die Zielvereinbarungen enthielten keine, die Zusammen arbeit der Betrugsbekämpfungseinheiten fördernde Zielgröße. Für die IT-Fahndungsteams waren keine Zielwerte vereinbart. (TZ 22)

Zudem hatten die Teams zum Teil keinen Einfluss auf die Erreichung der quantitativen Leistungsziele. Die Zielgrößen bildeten die Tätig keit der Steuerfahndung nicht umfassend ab. Regionale Besonder heiten der einzelnen Teams, wie bspw. ein höherer Anteil für Unter stützungsleistungen für andere Fahndungsteams (siehe TZ 26) oder ein höherer Anteil an einlangenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen, blieben unberücksichtigt. Zielkonflikte bestanden bspw. zwischen den Zielwerten der Anzahl der durchzuführenden Hausdurchsuchungen und der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung. (TZ 22)

Die Steuerfahndung verfügte über keine über die Zielvereinbarungen hinausgehenden Kennzahlen. Messbare Erfolgskenngrößen der Fahndungsteams, wie der strafbestimmende Wertbetrag bzw. aufgrund von Maßnahmen der Steuerfahndung verfügte Geld- und Freiheits strafen, fehlten. (TZ 24)

Vom RH durchgeführte Vergleiche ergaben hohe Differenzen zwis chen den Fahndungsteams hinsichtlich der Durchlaufzeit von Ein zelfällen als auch der Erledigungen je Vollbeschäftigungäquivalent (VBÄ). So führte bspw. ein Team fast doppelt so viele Erledigungen durch wie das Team mit den geringsten Erledigungen je VBÄ. Die Durchlaufzeiten und Falltage bei den Prüfungen durch die Steuerfahndung waren höher als bei den Fahndungsmaßnahmen. (TZ 24)



Kurzfassung

**BMF****Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung****Zusammenarbeit**

Das BMF war laufend um Verbesserungen der Betrugsbekämpfung bemüht. Die Umsetzung gelang jedoch nur ansatzweise, was das BMF auf die Personalsituation zurückführte. Die Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung des Abgabenbetruges waren nicht in ein Gesamtkonzept integriert. Die für die Betrugsbekämpfung zuständigen Einheiten bzw. durch sie gesetzte Maßnahmen waren isoliert und nicht vernetzt bzw. koordiniert. Der angestrebte Informationsfluss durch die Einrichtung der Betrugsbekämpfungskoordinatoren in den Finanzämtern konnte mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht erreicht werden. Es kam dadurch zu Doppelgleisigkeiten bzw. zu Tätigkeiten, für die keine klaren Zuständigkeiten definiert waren. (TZ 27)

Die Funktion der Betrugsbekämpfungskoordinatoren war als Zusatztätigkeit in den Finanzämtern eingerichtet. Sie sollten die Drehscheibe für die Betrugsbekämpfung durch die Finanzämter bilden. Allerdings konnten die Betrugsbekämpfungskoordinatoren die Koordinationsschwierigkeiten nicht hinlänglich beseitigen und nicht im angestrebten Ausmaß zur Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches beitragen. Die Aufgabenwahrnehmung, die organisatorische Einbettung und die zur Verfügung stehenden Kapazitäten waren höchst unterschiedlich. (TZ 27)

Die mit den Zielvereinbarungen für die operativen Teams der Finanzämter verfolgten Messgrößen waren überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabenpflichtigen und damit auf die Serviceorientierung und kundenfreundliche rasche Abwicklung ausgerichtet. Die Tatsache, dass Betrugshandlungen und steuerschädliche Handlungen aufwändige Erhebungs- und Ermittlungstätigkeiten und koordinierte Verwertung von Informationen voraussetzen, fand keine Berücksichtigung. (TZ 27)

An Durchsuchungen nahm fast ausnahmslos Personal der Steuerfahndung teil. Nur selten waren Teilnehmer der sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter und der Großbetriebsprüfung vor Ort im Einsatz, auch wenn sie mit der Bearbeitung des Falls mitbefasst waren. Die einzelnen Teams der Steuerfahndung unterstützten einander bei Hausdurchsuchungen. Dies brachte hohe Reisetätigkeiten und Unterbrechungen bei der Bearbeitung eigener Fälle mit sich. Das hohe Ausmaß an Unterstützungsleistungen war notwendig, weil die Steuerfahndung den Einsatz von speziell ausgebildeten, erfahrenen Fahndern vorsah. Obwohl Zwangsmaßnahmen der Steuerfahndung vorbehalten sein sollten, führte zeitparallel zu



## Kurzfassung

Unterstützungsleistungen innerhalb der Steuerfahndung mindestens ein Finanzamt selbst Hausdurchsuchungen durch. (TZ 26)

Auch die Messgrößen in den Zielvereinbarungen forderten nicht die Zusammenarbeit der Betrugbekämpfungseinheiten, weil sie überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabepflichtigen und damit auf Serviceorientierung ausgerichtet waren. (TZ 27)

Ebenso bestanden zwischen dem Risiko-, Informations- und Analysezentrum, das für Risikoanalysen in der Finanzverwaltung zuständig war, und der Steuerfahndung – mit Ausnahme von Agenden des Central Liaison Office – kaum Kontakte und Berührungspunkte. Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen der Steuerfahndung wäre es vorteilhaft, die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse für die Steuerfahndung nutzbar zu machen und Informationen über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt auszutauschen. (TZ 21)

### Einzelfälle und Betrugsszenarien

Dem Bund entstand im Bereich der Umsatzsteuer ein Schaden von jedenfalls rd. 5,9 Mill. EUR, obwohl im Rahmen der Ermittlungen durch die Steuerfahndung ausgestellte Sicherstellungsaufträge im Ausmaß von rd. 6 Mill. EUR vorhanden waren. Dies, weil das zuständige Finanzamt und das BMF den Fall unterschiedlich beurteilten. Das zuständige Finanzamt hatte zudem den Sachverhalt unzureichend weiter ermittelt, weshalb die Sicherstellung nicht schlagend wurde. (TZ 28)

Die von der Steuerfahndung aufgedeckten Umsatzsteuerbetrugsfälle zeigten, dass die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmerkette in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabenbetrugspotenzial barg, zumal nach Schätzungen der EU-Kommission der EU-weite Umsatzsteuerbetrug einen jährlichen Ausfall von rd. 100 Mrd. EUR bedeutete. (TZ 28, 29)

Die Ermittlungen der Steuerfahndung bei Großhandelsunternehmen zeigten die Betragsanfälligkeit in der Gastronomie im Zusammenhang mit Schwarzumsätzen auf. (TZ 30)



### Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Generell war die Finanzverwaltung zunehmend mit ressourcenintensiven Ermittlungen im Zusammenhang mit Sozialbetrug und der Hinterziehung von Lohnabgaben befasst. In diesen Bereichen waren die hinterzogenen Abgaben häufig uneinbringlich. (TZ 31)



## Kenndaten zur Steuerfahndung

### Rechtsgrundlagen

Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 18/1975 i.d.g.F

Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.

Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.

Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F.

Strafprozessordnung 1975, BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F.

Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.

Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Normverbrauchsabgabegesetz, die Bundesabgabenordnung, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Finanzstrafgesetz, das Zollrechts-Durchführungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgegesetz, das Sperrgebietsgesetz 2002 und das Kraftfahrgesetz 1967 geändert werden (Betragbekämpfungsgesetz 2006), BGBl. I Nr. 99/2006 (vom 26. Juni 2006)

Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und die Konkursordnung zur Bekämpfung des Sozialbetrugs geändert werden (Sozialbetrugsgesetz – SozBeG), BGBl. I Nr. 152/2004 (vom 30. Dezember 2004)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Übertragung von Aufgaben gemäß § 5 Abs. 2 Z 4 des Bundeshaushaltsgesetzes und von Buchhaltungsaufgaben gemäß § 6 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes an die Steuerfahndung, BGBl. II Nr. 386/2006 (vom 12. Oktober 2006, in Geltung bis 31. Dezember 2008)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2004 – DVPV BMF 2004 geändert wird, BGBl. II Nr. 388/2006 (vom 12. Oktober 2006, in Geltung bis 31. Dezember 2008)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Regelung der Zuständigkeit in Dienstrechtsangelegenheiten der Beamten und Vertragsbediensteten des Finanzressorts (Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2009 – DVPV-BMF 2009), BGBl. II Nr. 343/2008 (vom 29. September 2008)

	2007	2008	2009
	in EUR		
<b>Kosten der Steuerfahndung (exkl. IT und Infrastruktur)</b>	5.485.946 <sup>1</sup>	6.987.842	8.027.371
<i>davon Personalkosten</i>	4.788.192 <sup>1</sup>	6.306.283	7.259.004
Anzahl			
<b>Erledigungen der Fahndungsteams und der Schnellen Eingreifgruppe</b>	608	605	600
<i>Prüfungen</i>	2	29	36
<i>Erhebungs- und Fahndungsfälle</i>	606	576	564
<b>Hausdurchsuchungen<sup>2</sup></b>	–	121	121
<b>Erledigungen des Central Liaison Office</b>	3.495	3.374	4.247
Anzahl <sup>3</sup>			
<b>Mitarbeiter</b>	138 (132,6)	141 (136,1)	151 (147,5)

<sup>1</sup> Zeitraum 1. März bis 31. Dezember

<sup>2</sup> inklusive Hausdurchsuchungen im Rechtshilfeverfahren (2008: 24; 2009: 38); für 2007 lagen keine Daten vor

<sup>3</sup> in Köpfen (Vollbeschäftigungäquivalenten – VBÄ)

Quelle: Steuerfahndung



## Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

### Prüfungsablauf und -gegenstand

**1** (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2010 die Bekämpfung des Abgabentriges durch das BMF mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung. Die Überprüfung des RH fand in der bundesweiten Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung „Steuerfahndung“ statt. Prüfungsrelevante Gespräche und Erhebungen führte der RH im BMF und bei nachgeordneten Dienststellen durch. Prüfungsrelevante Daten erhob der RH mittels Fragelisten an ausgewählte Finanzämter<sup>1</sup>. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2009.

Zu dem im November 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Februar 2011 Stellung. Die Stellungnahme des BMF beinhaltete auch jene der Steuerfahndung und eines Finanzamtes. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2011.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Untersuchung der Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des BMF, insbesondere der Steuerfahndung nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten im Jahr 2007. Der RH überprüfte bzw. analysierte schwerpunktmäßig

- die Erreichung der Ziele der Reform der Steuerfahndung,
- die Verfahrensabläufe und die organisatorische Eingliederung bzw. Ausgestaltung der Steuerfahndung,
- die Ressourcenausstattung der Steuerfahndung,
- das Managementinformationssystem der Steuerfahndung sowie
- die Zusammenarbeit und die Schnittstellen mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten im Bereich der Finanzverwaltung.

### Bekämpfung des Abgabentriges: Aufgaben und Ziele

**2** Eine der wesentlichen Aufgaben und eines der Ziele des BMF ist eine optimale Bekämpfung des Abgabentriges. Das BMF führte Reformen in der Organisation der Betrugsbekämpfung durch, um weitere Effizienzsteigerungen sowie eine Verbesserung der Betrugsbekämpfung zu erzielen. Um die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren, installierte das BMF 2007 die Steuerfahndung als bundesweite, personell und wirtschaftlich selbständige Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung. Die Steuerfahndung ist nachgeordnete Dienststelle des BMF mit Sitz in Wien und sechs Außenstellen.

<sup>1</sup> Der RH versandte eine Fragenliste zum Thema Abgabensicherung an die KIAB-Teams der Wiener Finanzämter und des Finanzamtes Baden/Mödling. Beantwortete Fragenlisten erhielt der RH auch aus den anderen Finanzämtern der Region Ost. Er bezog auch diese in seine Erhebungen ein.



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele

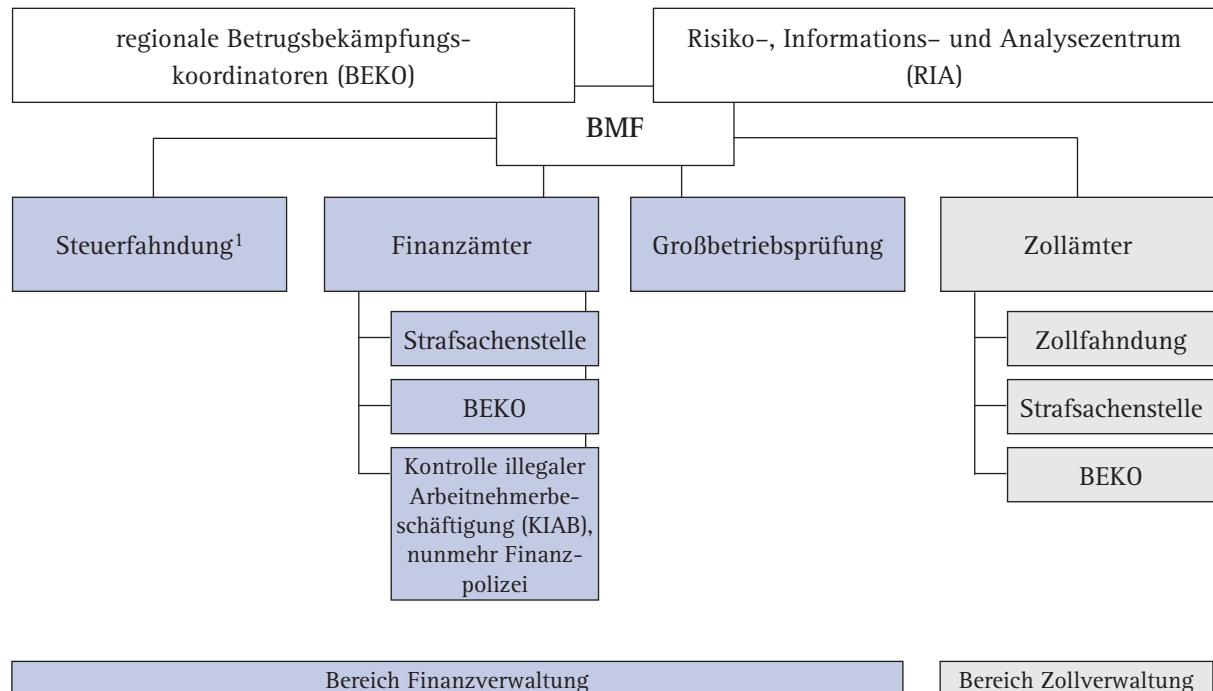
Ziele des BMF im Rahmen der Bekämpfung des Abgabenbetrugs sind

- general- und spezialpräventive Maßnahmen,
- die Aufdeckung, Verfolgung und repressive Bestrafung durch Freiheits- und/oder Geldstrafen sowie
- die Sicherung der finanziellen Interessen der Republik Österreich, der EU sowie der redlichen Wirtschaft und Staatsbürger.

Insgesamt gewinnt die Betrugsbekämpfung aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtungen und Betrugsmuster und nicht zuletzt aufgrund der letzten Wirtschaftskrise 2008/2009 verstärkt an Bedeutung.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Einbettung der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten in der Finanz- und Zollverwaltung:

Abbildung 1: Einheiten mit Betrugsbekämpfungsagenden in der Finanz- und Zollverwaltung



<sup>1</sup> Aufbauorganisation im Einzelnen siehe Abbildung 3

Quelle: BMF



**BMF**

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Für folgende Dienststellen bzw. Organisationseinheiten stellt die Betrugsbekämpfung eine Kernaufgabe dar:

Auf übergeordneter Ebene waren in der Steuer- und Zollkoordination des BMF

- regionale Betrugsbekämpfungscoordinatoren und
- das Risiko-, Informations- und Analysezentrum im Jahr 2004 eingerichtet, um die anderen Einrichtungen der Betrugsbekämpfung zu unterstützen.

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum führt zentrale Daten- und Risikoanalysen durch und stellt Auswertungen für eine systematische Überwachung und Betrugsbekämpfung zur Verfügung (TZ 21).

Als nachgeordnete Dienststellen des BMF waren folgende Einrichtungen mit Betrugsbekämpfungsagenden befasst:

- Der Steuerfahndung oblag – auf Anforderung Dritter – insbesondere etwa die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. Durchsuchungen) (TZ 5 ff.).
- In den Finanz- und Zollämtern wurden
  - im Jahr 2005 Betrugsbekämpfungscoordinatoren als Ansprechpartner für andere Betrugsbekämpfungseinheiten eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, Informationen über betrugsrelevante Sachverhalte und Fälle entgegenzunehmen und an die zuständigen Stellen weiterzuleiten, um so einen raschen, vollständigen und effizienten Informationsfluss innerhalb der gesamten Steuer- und Zollverwaltung zu gewährleisten (TZ 27).
  - Außerdem nahmen die Strafsachenstellen die finanzstrafrechtlichen Agenden der Finanzämter bzw. Zollämter als Finanzstrafbehörde erster Instanz wahr.
  - Schließlich war die Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung (KIAB) für die Kontrolle und Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialbetrug zuständig. Den früheren Empfehlungen des RH folgend, siedelte das BMF die KIAB ab 1. Jänner 2007 organisatorisch bei den Finanzämtern an.<sup>2</sup> Die KIAB wurde mit

<sup>2</sup> Betrugsbekämpfung – Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung: Reihe Bund 2006/4, TZ 12



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele

- 1. Jänner 2011 in „Finanzpolizei“ umbenannt und mit erweiterten Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen gemäß § 12 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz (AVOG) 2010 ausgestattet.
- Die Aufgaben der Zollfahndungsteams in den Zollämtern sind Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung, Bestrafung und Prävention von Finanzvergehen im Bereich der Zollverwaltung – vor allem des Schmuggels sowie die Bekämpfung des Betrugs im Internet.
- Die Großbetriebsprüfung ist eine bundesweite Organisationseinheit, die als Dienstleister für die Finanzämter die Prüfung von Großbetrieben durchführt und im Rahmen dieser Tätigkeiten auch Betrugsbekämpfungsagenden übernimmt.

## Reformprojekt

### Zeitablauf

- 3.1** (1) Das BMF stellte bereits im Jahr 1999 ein Reorganisationskonzept für die Neugestaltung der Steuerfahndung vor. Der RH hielt in seinem Bericht über die Gebarungsüberprüfung der Prüfungsabteilungen Strafsachen aus dem Jahr 2001<sup>3</sup> zahlreiche der in diesem Konzept festgelegten Vorschläge im Interesse einer zeitnahen und wirksameren Bekämpfung des Steuerbetruges für vordringlich.
- (2) 2002 plante das BMF die Zusammenfassung der bei den Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenbereich organisatorisch eingegliederten Prüfungsabteilungen Strafsachen in eine bundesweite Dienststelle.
- (3) Ausgehend vom Betrugsbekämpfungspaket 2003<sup>4</sup> startete das BMF 2004 ein weiteres Projekt zur Neuorganisation der repressiven Betrugsbekämpfung, dem ein Pilotprojekt in der Region Süd bis Mitte 2005 folgte.
- (4) Dieses Pilotprojekt bildete die Grundlage für weitere Reformprojekte im Bereich Betrugsbekämpfung<sup>5</sup>, u.a. die Schaffung einer „Steuerfahndung–Neu“, welche 2006 in Umsetzung des Betrugsbekämpfungsgesetzes 2006 begonnen wurden. Die Realisierung des Projekts „Steuerfahndung–Neu“ war für 1. Jänner 2007 geplant. Tatsächlich

<sup>3</sup> Nachtrag zum Tätigkeitsbericht (NTB) des RH, Verwaltungsjahr 2000 S. 31 TZ 7.2

<sup>4</sup> Dieses sah als Schwerpunkte Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Abgabeneinbringung in den Finanzämtern und die Pilotierung der Reorganisation der Betrugsbekämpfungseinheiten vor.

<sup>5</sup> Ein weiteres Pilotprojekt betraf die Eingliederung der KIAB in die Finanzämter.



Reformprojekt

BMF

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

begann die neue Steuerfahndung als eigene Organisationseinheit mit 1. März 2007 zu arbeiten.

**3.2** Der RH wies kritisch auf den Zeitraum vom ersten Konzept bis zur tatsächlichen Umsetzung, welcher acht Jahre betrug, hin. Kernpunkte der Reform, wie die Schaffung einer „Steuerfahndung–Neu“, hätten bereits wesentlich früher verwirklicht werden können. Er empfahl dem BMF, in Zukunft Reformprojekte – nicht zuletzt im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes – zügig abzuwickeln.

**3.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die Kritik des RH nicht nachvollziehbar, da das eigentliche Reformprojekt „Steuerfahndung“ in den Jahren 2006 und 2007 gelaufen sei, dem ein Pilotprojekt im Jahr 2005 vorangegangen wäre. Die Reform sei erst nach der Umsetzung der Reform der Finanz- und Zollämter sinnvoll gewesen.*

**3.4** Der RH stellte klar, dass er nicht das Reformprojekt selbst, sondern den Zeitraum vom ersten Konzept 1999 bis zur tatsächlichen Umsetzung 2007 kritisch gewürdigt hat. Da die Steuerfahndung eine eigenständige Organisationseinheit – unabhängig von den Finanzämtern – ist und eine diesbezügliche Umsetzung bereits vor der Reform der Finanzämter angestrebt wurde, hatte der RH eine frühere Umsetzung von Kernpunkten der Reform bereits in seinem Bericht über die Gebarungsüberprüfung der Prüfungsabteilungen Strafsachen aus dem Jahr 2001 (NTB 2000 S. 31 TZ 7.2) als vordringlich erachtet.

### Ziele der Reform

**4.1** (1) Die organisatorischen Reformprojekte, die das BMF – gestützt auf die legistischen Änderungen des Betriebsbekämpfungsgesetzes 2006 – startete, sahen die Schaffung einer „Steuerfahndung–Neu“, die Übertragung der KIAB in die Finanzämter und eine Organisationsentwicklung im Bereich Zoll vor (siehe TZ 2, Abbildung 1).

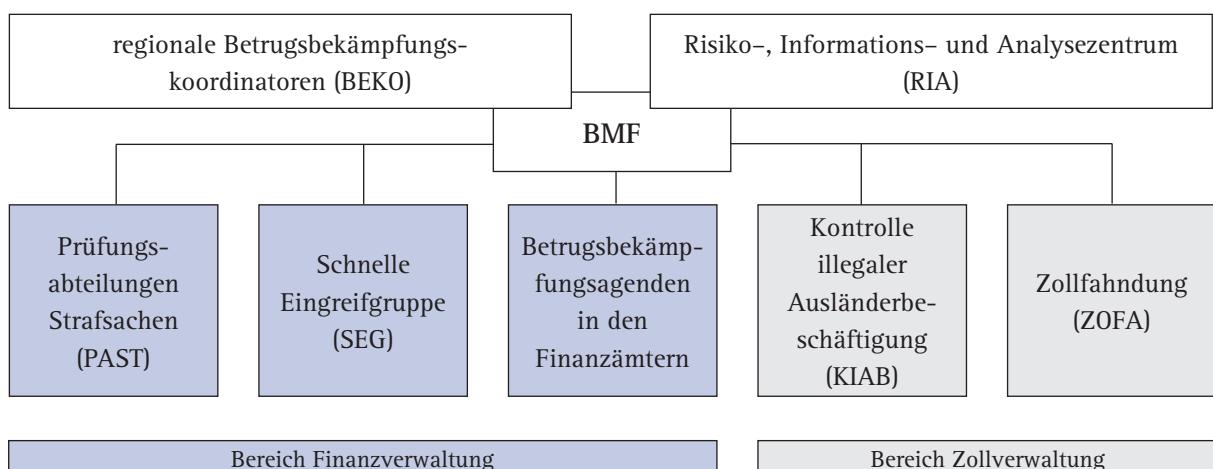
Bis dahin bestanden vier operative Einheiten, deren Kernaufgabe in der Betriebsbekämpfung lag:

- Die Prüfungsabteilungen Strafsachen, bundesweit eingerichtet bei sieben von 41 Finanzämtern;
- die „Schnelle Eingreifgruppe“, eingerichtet im Finanzamt 2/20/21/22 für die Finanzamtsbereiche Wien, Mödling und Baden;
- die KIAB, eingerichtet bei Zollämtern;
- die Zollfahndung, eingerichtet bei Zollämtern.

## Reformprojekt

Zentrale Ansprechpartner für Betrugsbekämpfungsagenden in den Finanzämtern waren damals die Betrugsbekämpfungskoordinatoren und die Strafsachenstellen, obgleich die Bekämpfung des Abgabebetrugs eine Aufgabe jedes einzelnen Finanzamtes in seiner Gesamtheit ist.

Abbildung 2: Betrugsbekämpfungseinheiten vor der Organisationsreform – Stand 2006



Quelle: BMF

(2) Das Ziel des Reformprojekts „Steuerfahndung–Neu“ lag in der Zusammenführung der Aufgaben der Prüfungsabteilungen Strafsachen und der Schnellen Eingreifgruppe sowie in der organisatorischen Eingliederung des bis dahin im BMF eingerichteten Central Liaison Office (siehe TZ 11) im Sinne einer Konzentration der Betrugsbekämpfungseinheiten.

(3) Die Steuerfahndung sollte laut Reformprojekt als Dienstleister weder eine Abgabenbehörde noch eine Finanzstrafbehörde sein, sondern die Finanzämter, die Finanzstrafbehörden erster Instanz waren, beim Vollzug des Finanzstrafrechts und der Verfolgung des Sozialbetrugs unterstützen. Daraus leitete sich die Notwendigkeit eines Kontraktmanagements zwischen der Steuerfahndung und dem, im Einzelfall zu bestimmenden, sachlich und örtlich zuständigen Finanzamt ab. Die Steuerfahndung konnte dann in dessen Namen und Auftrag tätig werden.

(4) Durch die organisatorischen Änderungen wollte das BMF die bis dahin aufgetretenen Schnittstellenproblematiken im Bereich der Betrugsbekämpfung beseitigen, die Verfahrensabläufe beschleunigen und die Anzahl der Erledigungen erhöhen.



Reformprojekt

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Einheitliche Prozessabläufe und Qualitätsstandards sowie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Betrugsbekämpfungseinheiten waren ebenso Zielvorgaben der Reform wie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten.

(5) Die Durchsetzung und Effektivität dieser Maßnahmen sollte durch eine personelle Verstärkung, im Speziellen bei der Steuerfahndung, gewährleistet werden. Abgeleitetes Ziel dieser Maßnahme war auch die Erhöhung der Prüfungen durch die Steuerfahndung.

**4.2** Der RH beurteilte den Grad der Zielerreichung wie folgt:

Ziel	Zielerreichung				TZ
	erreicht	teilweise erreicht	nicht erreicht		
Implementierung der Steuerfahndung als bundesweite Organisationseinheit	X				5
Vereinheitlichung der Prozessabläufe, Qualitätsstandards	X				5
Organisatorische Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe	X				10
Organisatorische Integration des Central Liaison Office	X				11
Integration der Schnellen Eingreifgruppe-Tätigkeiten		X			10
Personelle Verstärkung		X			15
Erhöhung der Eigenprüfungen		X			15, 22 ,25
Erhöhung der Anzahl der Erledigungen			X		24
Institutionalisierte Nutzung der Informationen des Central Liaison Office		X			11
Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination aller Betrugsbekämpfungseinheiten an den Schnittstellen			X		25, 27
Beseitigung der Schnittstellen und Beschleunigung der Verfahrensabläufe Vermeidung der Doppelgleisigkeiten			X		24, 25, 27

Quelle: RH



## Reformprojekt

Nach Ansicht des RH führte die Einrichtung der Steuerfahndung als bundesweite Organisationseinheit zu einer Vereinheitlichung der Prozessabläufe, weil die Prüfungsabteilungen Strafsachen, die Schnelle Eingreifgruppe und das Central Liaison Office organisatorisch in die Steuerfahndung integriert wurden. Damit konnte eine Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der bisher selbständigen Prüfungsabteilungen Strafsachen unter zentraler Leitung erreicht werden.

Wesentliche Ziele der Reform, wie

- die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten,
- eine Verstärkung des Personals,
- die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination aller Betrugsbekämpfungseinheiten an den Schnittstellen

waren nicht bzw. nicht im angestrebten Ausmaß umgesetzt, weshalb das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung nur bedingt erreicht werden konnte.

Der RH empfahl dem BMF angesichts des mittlerweile dreijährigen Bestehens der neuen Organisationsstruktur der Betrugsbekämpfungseinheiten, noch bestehende Umsetzungsdefizite rasch zu beheben.

*4.3 Laut Stellungnahme des BMF werde es die Ergebnisse der Umsetzung der Reform evaluieren und bestehende Defizite, die im Wesentlichen aus zweimaligen personellen Veränderungen und daraus resultierenden Vakanzen betreffend die Leitung der Steuerfahndung resultieren, umgehend beseitigen.*

## Steuerfahndung

Organisation und  
Aufgaben

5 Die neue Aufbauorganisation der 2007 eingerichteten Steuerfahndung zeigt folgendes Organigramm:



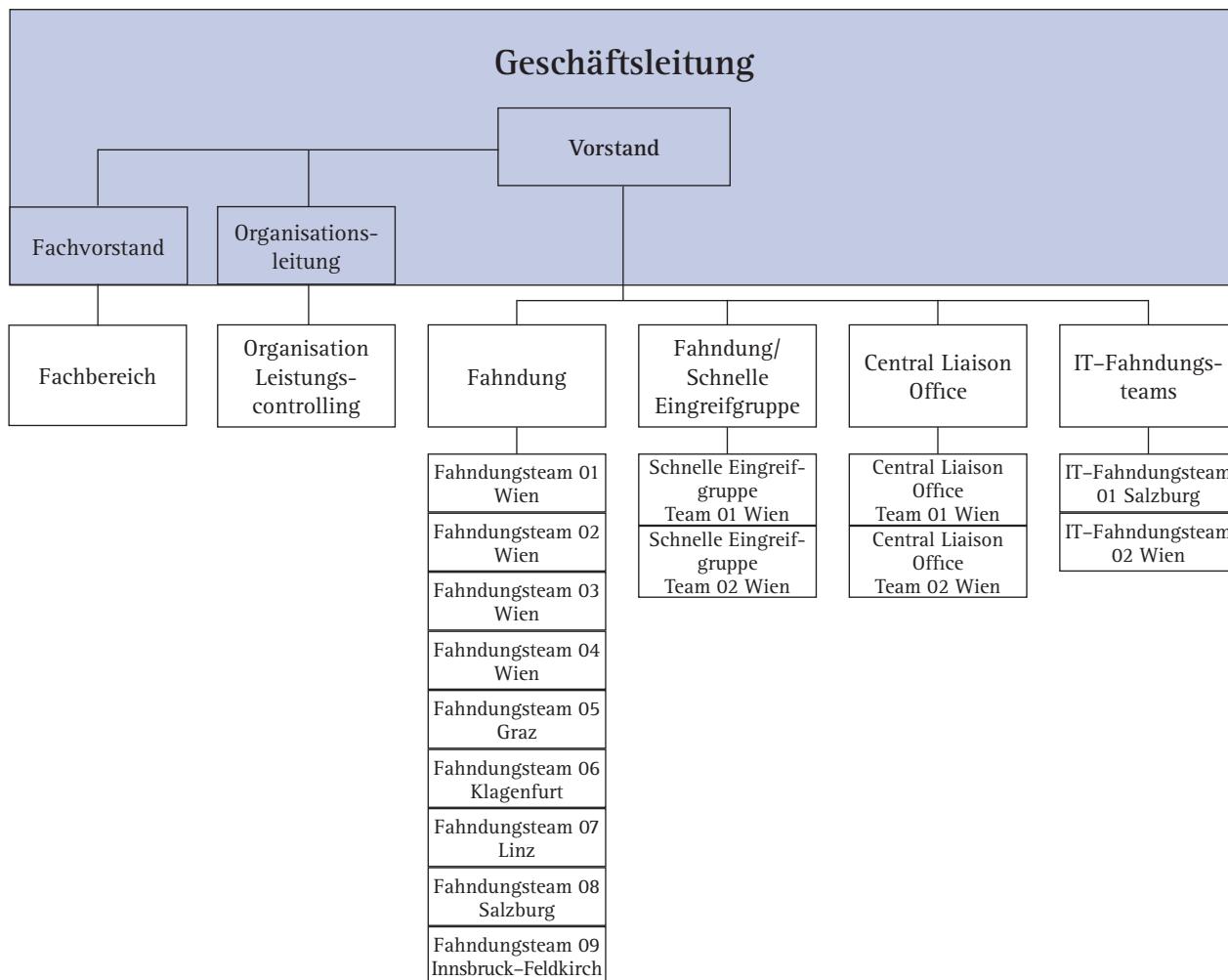
Steuerfahndung

BMF

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Abbildung 3:

Aufbauorganisation Steuerfahndung



Quelle: Steuerfahndung

Das BMF löste die ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen, aus den Finanzämtern heraus und führte diese mit dem Central Liaison Office (siehe TZ 10) und der Schnellen Eingreifgruppe (siehe TZ 11) in der neu geschaffenen bundesweiten, personell und wirtschaftlich selbstständigen Organisationseinheit Steuerfahndung zusammen. Ähnlich der organisatorischen Struktur der Finanzämter erfolgt die zentrale Leitung durch den Vorstand – unterstützt durch die Organisationsleitung. Für die fachliche Leitung und Vertretung wurde dem Vorstand der Fachvorstand zur Seite gestellt. Für die fachliche Unterstützung der Teams und das Fach-, Qualitäts- und Wissensmanagement wurde der Fachbereich eingerichtet. Dazu kamen 2009 die in der Steuerfahndung neu geschaffenen IT-Fahndungsteams (siehe TZ 12).



## Steuerfahndung

**6.1** Die grundsätzlichen Aufgaben der Steuerfahndung waren in einem Organisationserlass des BMF aus dem Jahr 2007 geregelt. Eine genaue Beschreibung der Aufgabengebiete, der örtlichen und sachlichen Einsatzbereiche sowie der Abläufe waren in einem Erlass des BMF aus dem Jahr 1987, wiederverlautbart 1991 (Dienstanweisung Prüfungsabteilungen Strafsachen), geregelt. Weiters standen den Mitarbeitern seit Mai 2010 interne Arbeitsrichtlinien zur Verfügung.

Ein umfassendes Organisationshandbuch lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

**6.2** Der RH bemängelte, dass trotz des mehr als dreijährigen Bestehens der Steuerfahndung diese ihre Kernaufgaben auf Basis veralteter Bestimmungen wahrnahm. Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die rasche Umsetzung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für die Steuerfahndung und alle Bereiche der Betrugsbekämpfung.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne die Ausarbeitung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für alle Bereiche der Betrugsbekämpfung nur sukzessive erfolgen. Ein abschließendes Produkt könne aus heutiger Sicht erst im Jahr 2012 verwirklicht werden.*

**7** Das Projektteam formulierte 2006 beim Abschluss des Projekts „Steuerfahndung–Neu“ auch deren Kernaufgaben. Diese bestanden in der Bekämpfung von der Gerichtszuständigkeit unterworfenem Steuerbetrug<sup>6</sup> sowie von Sozialbetrug; ferner zählten die Aufgaben der Schnellen Eingreifgruppe und des Central Liaison Office dazu.

Im Organisationserlass 2007 waren insbesondere folgende Aufgaben der Steuerfahndung angeführt:

- Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne der StPO und des FinStrG und Durchführung beauftragter Ermittlungen im gerichtlichen Finanzstrafverfahren im Rahmen der Zuständigkeit der Finanzämter als Finanzstrafbehörden (z.B. Hausdurchsuchungen),
- Vorbereitung und Durchführung von abgabenbehördlichen und finanzstrafrechtlichen Prüfungen für die Finanzämter (so genannte „Eigenprüfungen“) sowie deren Unterstützung bei der Sicherstellung und Einbringung von Abgaben in Fahndungsfällen,

<sup>6</sup> Verkürzungsbetrag: über 75.000 EUR, ab 1. Jänner 2011: über 100.000 EUR



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

- Mitwirkung an der Ausrichtung der Betrugsbekämpfung auf aktuelle und zukünftige Betrugsszenarien und der Bekämpfung des systematisch organisierten Abgabentriges,
- Koordination der Finanzstrafbehörden bei Finanzämter-übergreifenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen,
- laufendes Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen sowie internationaler Informationsabgleich,
- Beobachtung des wirtschaftlichen Verkehrs zur rechtzeitigen Entdeckung gewerbsmäßiger Schwarzunternehmer durch proaktives Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmustern (Schnelle Eingreifgruppe-Tätigkeiten) und
- Forcierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Betrugsbekämpfungsorganisationen zur Eindämmung des grenzüberschreitenden Abgaben- und Sozialbetrugs.

Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher bzw. internationaler Verpflichtungen vollzog die Steuerfahndung – vor allem durch die Central Liaison Office-Teams – für die österreichische Finanzverwaltung u.a.

- die internationale Amtshilfe,
- die Vertretung der österreichischen Finanzverwaltung in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen und
- die Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen betreffend getätigten Umsätze der am Binnenmarkt beteiligten Unternehmen.

#### Fahndungstätigkeit

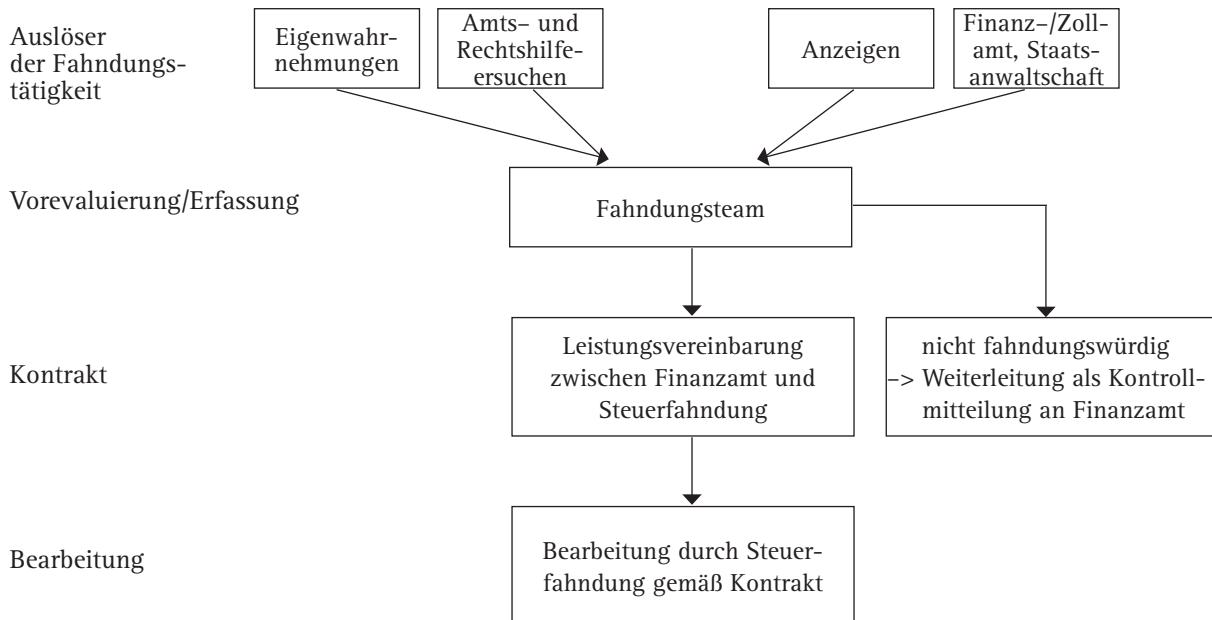
**8.1** Fahndungsfälle (Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne der StPO und des FinStrG) liefern schematisch vom Eingang der Informationen<sup>7</sup> bis zur Bearbeitung durch ein Fahndungsteam bzw. die Weiterleitung an das örtlich und sachlich zuständige Finanzamt wie folgt ab:

<sup>7</sup> ohne Eigenwahrnehmungen der Steuerfahndung

## Steuerfahndung

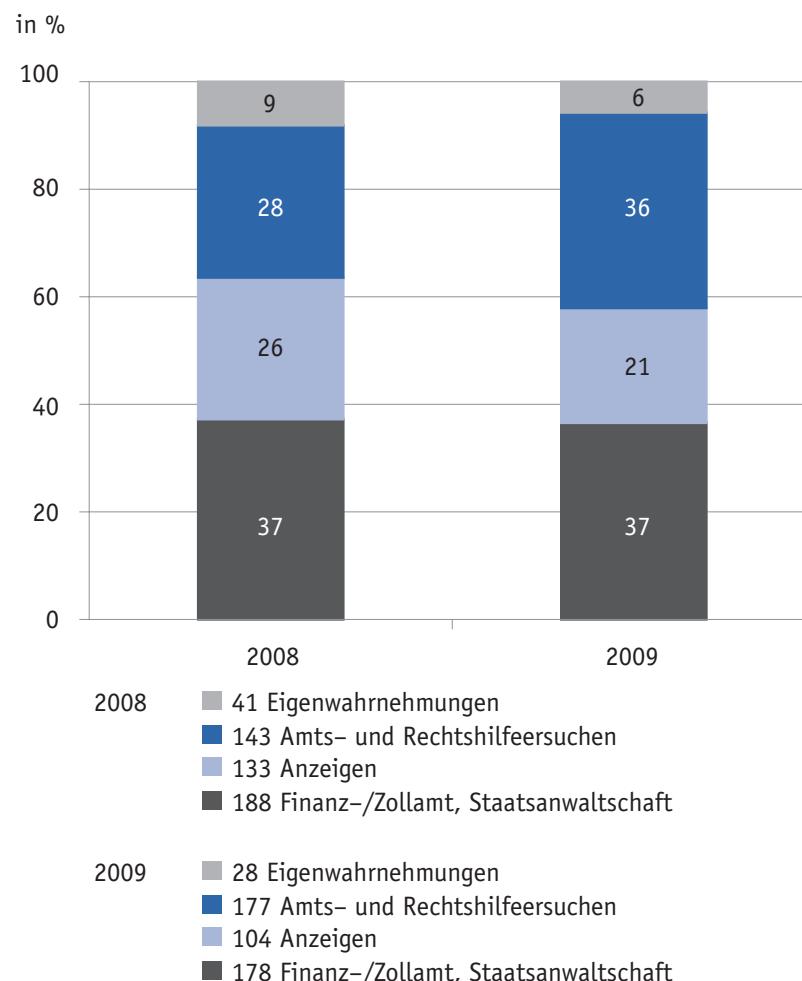
Abbildung 4:

Ablauf Fahndungsfall



Quelle: Steuerfahndung

Die Zusammensetzung der Auslöser stellte sich in den Jahren 2008 und 2009 wie folgt dar:

**Abbildung 5:** Auslöser der Fahndungstätigkeit


Quelle: Steuerfahndung



## Steuerfahndung

Während der Anteil der Anforderungen durch Finanz- bzw. Zollämter und Staatsanwälte gleich blieb, stieg jener der durch die Steuerfahndung zu bearbeitenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen beträchtlich. Gleichzeitig sank der Anteil der Erledigungen aufgrund von Eigenwahrnehmungen und Anzeigen um rd. 30 % bzw. 20 %.

Nichtbehördliche Anzeigen lösten nur dann eine Tätigkeit der Steuerfahndung aus, wenn sie – unbeschadet der Bearbeitung von Aufträgen der Finanzämter – direkt an die Steuerfahndung gerichtet waren bzw. von anderen Empfängern<sup>8</sup> unbearbeitet weitergeleitet wurden.

Die Steuerfahndung führte die Erstevaluierung direkt bei ihr eingehender Anzeigen sowie Amts- und Rechtshilfeersuchen selbst durch, weitgehend unabhängig vom Inhalt, Umfang und der Qualität der Anzeige bzw. des Ersuchens. Sonst wurde der jeweilige Adressat der Anzeigen tätig. Der Anzeiger bewirkte daher durch die Adressierung, welche Organisationseinheit in der Finanzverwaltung (BMF, Steuerfahndung, Finanzämter) die Erstbearbeitung durchführte.

**8.2** Der RH erachtete die Bearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen in den Fahndungsteams der Steuerfahndung nur dann als zweckmäßig, wenn dafür die Inanspruchnahme des strafrechtlichen Spezialwissens bzw. notwendige qualifizierte Maßnahmen<sup>9</sup> erforderlich waren.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der hochspezialisierten Einsatzkräfte der Steuerfahndung auf die Kernaufgaben (siehe TZ 7) zu fokussieren. Gleichzeitig könnte eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen und Ersuchen, unabhängig von der Adressierung durch den Anzeiger bzw. die ersuchende Stelle, erreicht werden.

**8.3** Laut *Stellungnahme der Steuerfahndung habe sie der Empfehlung des RH mit dem Entwurf eines Prüfrasters Rechnung getragen. Dieser solle anhand von standardisierten Risikopunkten eine Unterstützung dahingehend geben, welche Fälle jedenfalls einer Bearbeitung durch die Steuerfahndung unterliegen sollen bzw. welche an die Finanzämter abzutreten seien.*

<sup>8</sup> Dazu zählen vor allem Abteilungen im BMF bzw. Finanzämter

<sup>9</sup> Dazu gehören bspw. Erhebungen bzw. Nachschauen gemäß § 143 und § 144 BAO oder Kontenöffnungen sowie die Vollziehung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt.



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

- 9.1** Die Steuerfahndung konnte nur im Rahmen abzuschließender Kontrakte mit den örtlich und sachlich zuständigen Finanzämtern als Abgaben- bzw. Finanzstrafbehörden 1. Instanz tätig werden.

Die Grundlage dieses Kontraktmanagements bildete ein Erlass des BMF über die Zusammenarbeit Finanzämter – Steuerfahndung. Demnach waren jedenfalls ab 1. Jänner 2008 Kontrakte<sup>10</sup> über die Leistungen bzw. Maßnahmen der Steuerfahndung für die sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter abzuschließen.

Tatsächlich schloss die Steuerfahndung im Fall der Beauftragung durch die Finanzämter durchwegs unverzüglich Kontrakte mit diesen ab. Bei den anderen Fällen waren zum Teil umfangreiche Ermittlungsmaßnahmen zur Bestimmung des im jeweiligen Fall sachlich und örtlich zuständigen Finanzamts notwendig. Dabei waren die Einhaltung der im Erlass vorgesehenen Informationsabläufe und Zeitvorgaben aus den vom RH ausgewählten Arbeitsbögen oftmals nicht nachvollziehbar.

Im Rahmen des proaktiven Erkennens von Betrugsmustern, bei der Evaluierung von Anzeigen bzw. bei Eigenwahrnehmungen führte die Steuerfahndung Vorfeldermittlungen überwiegend ohne Wissen des örtlich und sachlich zuständigen Finanzamts durch.

Auch nach Einlangen von Amtshilfe- bzw. Rechtshilfeersuchen nahm die Steuerfahndung nur dann Kontakt mit dem sachlich und örtlich zuständigen Finanzamt auf, wenn qualifizierte<sup>11</sup> Maßnahmen zu setzen waren. Kontrakte schloss sie nur im Fall von anstehenden Durchsuchungen bzw. Festnahmen ab.

Die Vertreter einiger Finanzämter fühlten sich durch diese Vorgehensweise der Steuerfahndung mangelhaft informiert, weshalb die Steuerfahndung in der Folge anlassbezogen mit den Finanzämtern im Rahmen so genannter Servicebesuche Kontakt aufnahm.

- 9.2** Nach Ansicht des RH bestand für die Steuerfahndung vor allem im Bereich der Vorfeldermittlungen bzw. bei eigenständigen Ermittlungen und beim laufenden Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen ein Spannungsfeld zwischen dem definierten Aufgabenbereich der Steuerfahndung und ihrer ablauforganisatorischen Stellung.

<sup>10</sup> Kontrakt steht für Leistungsvereinbarung bzw. Maßnahmenplan je Steuerfahndungsfall.

<sup>11</sup> Dazu gehören bspw. Erhebungen bzw. Nachschauen gemäß § 143 und § 144 BAO oder Kontenöffnungen sowie die Vollziehung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt.



## Steuerfahndung

Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, diesen Tätigkeitsbereich in juristischer und organisatorischer Hinsicht zu evaluieren. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen wären nach Ansicht des RH eine Adaptierung der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung in Betracht zu ziehen sowie auf allenfalls erforderliche legistische Maßnahmen hinzuwirken.

Der RH empfahl zudem der Steuerfahndung, die Einhaltung der erlassenmäßig geregelten Informationsabläufe und Zeitvorgaben sicherzustellen.

**9.3 Die Steuerfahndung sagte zu, die Einhaltung der Informationsabläufe und Zeitvorgaben künftig sicherzustellen.**

*Laut seiner Stellungnahme beabsichtigte das BMF die Vornahme der vom RH empfohlenen Evaluierung für das Jahr 2011.*

Schnelle Eingreifgruppe

**10.1** (1) Die ehemalige Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland hatte die Schnelle Eingreifgruppe 2002 in Form von zwei Teams eingerichtet. Aufgabe der Schnellen Eingreifgruppe war die Bekämpfung des Abgabenbetrugs sowie die Sicherung von Abgabenansprüchen. Ihr örtlicher Einsatzbereich beschränkte sich auf Wien und die Finanzamtsbereiche Baden und Mödling.

(2) Der RH hob in seinem Bericht über die Schnelle Eingreifgruppe<sup>12</sup> besonders die Wirksamkeit der Abgabeneinbringung hervor und sah die Schnelle Eingreifgruppe als notwendige Einrichtung zur Unterstützung der Finanzämter an. Insbesondere hatte der RH

- die organisatorische und rechtliche Verankerung der Schnellen Eingreifgruppe im Rahmen der Betrugsbekämpfung,
- die Schaffung von Einrichtungen, die über Befugnisse der Schnellen Eingreifgruppe<sup>13</sup> verfügen, besonders in Ballungszentren und
- die Beobachtung des steuerlichen Verhaltens nach Einsätzen der Schnellen Eingreifgruppe

empfohlen.

<sup>12</sup> Reihe Bund 2006/4 (Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe S. 19 ff.)

<sup>13</sup> Dazu zählten u.a. die auf Unternehmen zum Zweck der Verhinderung von Abgabenhinterziehung eingeschränkte Ausstellung von Sicherstellungsaufträgen, die Durchführung von Forderungspfändungen, Prüfungsbefugnisse gemäß BAO und die Festsetzung der so ermittelten Abgaben.



Steuerfahndung

**BMF**

### **Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

(3) Das Reformprojekt „Steuerfahndung–Neu“ sah eine formelle Institutionalisierung aller Tätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe in der Steuerfahndung vor. Diese lagen – über die Tätigkeitsbereiche der Fahndungsteams hinaus – insbesondere in Stellungnahmen zu abgabenrechtlichen Rechtsmitteln sowie in Maßnahmen zur Sicherung der Abgabenansprüche.

(4) Am Ende des Reformprozesses waren im Projektabschlussbericht die Kernaufgaben der Schnellen Eingreifgruppe mit der Bekämpfung des Sozialbetrugs, mit gezielten Ermittlungen beim organisierten Schwarzunternehmertum sowie mit der Sicherung von Abgabenansprüchen in allen Steuerfahndungsfällen definiert. In letzterem Zusammenhang bezifferte das BMF in einer Präsentation Anfang des Jahres 2007 den Erfolg der Schnellen Eingreifgruppe aus Forderungspfändungen mit 11 Mill. EUR.

(5) Mit 1. März 2007 erfolgte die organisatorische Eingliederung der beiden Schnellen Eingreifgruppe–Teams in die Steuerfahndung in Wien. Ihr Aufgabenbereich reichte von Vorevaluierungen aller eingehenden Anzeigen über Unterstützungsleistungen für die Fahndungsteams bei operativen Einsätzen bis hin zu eigenständig zu bearbeitenden Fällen. Bis Ende 2009 fand eine mehrmalige Ausweitung bzw. Einschränkung der Aufgabenbereiche der Schnellen Eingreifgruppe–Teams statt.

Obwohl in allen Projektphasen vorgesehen war, dass die Schnelle Eingreifgruppe die Abgabensicherungs– und Einbringungsmaßnahmen auch nach der organisatorischen Eingliederung in die Steuerfahndung durchführen sollte, übertrug das BMF diese Aufgaben in der Folge den KIAB–Teams in den Finanzämtern.

In der Zielvereinbarung für 2009 war die eigenständige Durchführung von Einbringungstätigkeiten durch die KIAB–Teams vorgesehen. Die notwendigen Eingabeberechtigungen im elektronischen Abgabenverwaltungssystem der Finanzverwaltung waren allerdings bis April 2010 nicht installiert.

Indes stiegen die fälligen Abgabentrückstände bei den Finanzämtern von 2007 bis 2009 um fast 100 Mill. EUR (3,5 %) auf fast drei Milliarden Euro.



## Steuerfahndung

	Fällige Abgabenrückstände		
	2007	2008	2009
in Mill. EUR			
Fällige Abgabenrückstände <sup>1</sup> (jeweils zum 31. Dezember)	2.822,14	2.900,93	2.921,50

<sup>1</sup> Rückstände, deren Einbringung nach § 231 BAO wegen vorläufiger Erfolgslosigkeit ausgesetzt ist, sind nicht enthalten (siehe TZ 10.4).

Quelle: BMF-Monnach

Der RH versandte eine Fragenliste zum Thema Abgabensicherung an die KIAB-Teams der Wiener Finanzämter und des Finanzamtes Baden/Mödling. Beantwortete Fragenlisten erhielt der RH auch aus den anderen Finanzämtern der Region Ost. Er bezog auch diese in seine Erhebungen ein.

Aus den von den KIAB-Teams dem RH retournierten Fragenlisten ging hervor, dass die KIAB-Teams überwiegend die Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern über vollstreckbare Rückstände informierten. Selbst führten sie keine Maßnahmen zur Abgabensicherung und -einbringung durch.

**10.2** Angesichts der Erfolge der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe bemängelte der RH, dass der Bereich der Abgabensicherung und -einbringung mit der Integration der Schnellen Eingreifgruppe nicht Bestandteil der „Steuerfahndung–Neu“ wurde. Da die Teams der Schnellen Eingreifgruppe mit der Eingliederung in die Steuerfahndung auch weiterhin nur in Wien angesiedelt waren, hatte das BMF die Empfehlung des RH (Reihe Bund 2006/4, TZ 5), die Tätigkeiten entsprechend dem regionalen Bedarf auszuweiten (z.B. Ballungszentren), nicht umgesetzt. Stattdessen wurde dieser Bereich aus dem Tätigkeitsbereich der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe zu den KIAB-Teams in die Finanzämter verlagert, ohne dort gleichzeitig die Durchführung dieser Maßnahmen durch die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem BMF, diesen Aufgabenbereich der KIAB zu evaluieren und für die notwendigen Personalressourcen, Ausbildungen sowie elektronischen Voraussetzungen zu sorgen.



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Er wies in diesem Zusammenhang generell auf seine Berichte betreffend die Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe und die Abgabeneinbringung<sup>14</sup>, in denen er Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Abgabeneinbringung für erforderlich erachtete, hin.

**10.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei das Reformziel die Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe-Bediensteten in die Steuerfahndung als Fahndungsteam, nicht die formelle Institutionalisierung aller Tätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe – insbesondere jene auf dem Einbringungssektor – gewesen. Die Einbringungstätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe hätten von der Steuerfahndung aufgrund ihrer ablauforganisatorischen Stellung nicht übernommen werden können, weshalb diese Tätigkeiten auf die KIAB-Teams übertragen worden seien.*

*Die Evaluierung des Aufgabenbereichs sei laut BMF bereits im Rahmen des Projekts Steueraufsicht erfolgt und die Ergebnisse würden in die Konzeption der Finanzpolizei (ehemalige KIAB-Teams) einfließen.*

*Die Bemühungen des BMF, die Einbringungstätigkeiten im Sinne der Empfehlungen des RH zu verstärken, hätten ihren Niederschlag im Projekt „Steueraufsicht“ und in weiteren Maßnahmenpaketen gefunden.*

*In Bezug auf die Entwicklung der Abgabengrückstände stelle die vom RH erwähnte Erhöhung der fälligen Rückstände um 100 Mill. EUR eine unzulässige Verkürzung des Themenkomplexes der Abgabengrückstände dar. Eine Gesamtbetrachtung zeige folgende Entwicklung: Bei der Betrachtung der offenen Abgabenschuldigkeiten der Steuerverwaltung sei der Fokus auf jene Rückstände zu legen, die für die Steuerverwaltung fällig, vollstreckbar und daher auch bearbeitbar seien (zum 31. Oktober 2010 betrugen diese 1.676 Mill. EUR; dies bedeute einen Rückgang um 1,4 % gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres). Durch Effizienzsteigerung und eine verstärkte Einbringungstätigkeit hätten die vollstreckbaren und bearbeitbaren Abgabengrückstände seit 2002 konsequent vermindert werden können. Aber auch der Gesamtbetrag an Abgabengrückständen (d.h. insbesondere inkl. der noch nicht fälligen bzw. vollstreckbaren Rückstände, der Aussetzungen der Einhebungen und Einbringungen sowie der Insolvenzen) habe sich im Vergleich zum Abgabenaufkommen gut entwickelt. Während das von den Finanzämtern erhobene Abgabenaufkommen 2009 im Vergleich zu 2002 um 21,6 % gestiegen sei, seien im selben Vergleichszeitraum die Gesamtrückstände nur um 9,6 % gestiegen. Die vollstreckbaren und*

<sup>14</sup> Abgabeneinbringung NTB 1999, Reihe Bund 2001/2; Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe, Reihe Bund 2006/4; Einbringung von Abgabengrückständen, Reihe Bund 2007/14



## Steuerfahndung

*bearbeitbaren Rückstände hätten in diesem Zeitraum sogar um 19,6 % vermindert werden können.*

- 10.4** Der RH anerkannte die zwischenzeitigen Bemühungen des BMF hinsichtlich der Optimierung der Einbringungstätigkeiten.

Die Eingliederung aller Maßnahmen zur Abgabensicherung war in den genannten Projektphasen bis zum Beginn der „Steuerfahndung-Neu“ im März 2007 vorgesehen. Nach Ansicht des RH hätte das BMF jedenfalls zu dem Zeitpunkt, zu dem klar wurde, dass die Abgaben-einbringungstätigkeiten mit der Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe in die „Steuerfahndung-Neu“ nicht übernommen werden können, sicherstellen müssen, dass jene Organisationseinheiten, welche die erfolgreichen Abgabensicherungs- und Einbringungsmaßnahmen der Schnellen Eingreifgruppe übernehmen sollten, rechtzeitig mit dem entsprechenden Know-how und elektronischen Voraussetzungen ausgestattet werden.

Der RH hatte die Entwicklung der fälligen Abgabenrückstände dargestellt, da Sicherstellungsmaßnahmen, wie sie die Schnelle Eingreifgruppe durchgeführt hatte, bereits zwischen der Entstehung des Abgabenanspruches bis zur Vollstreckbarkeit möglich waren, um eine Gefährdung oder wesentliche Erschwerung der Einbringung der Abgabe zu vermeiden.

Würde man die Entwicklung der vollstreckbaren Rückstände heranziehen, müssten auch jene Rückstände, deren Einbringung wegen vorläufiger Erfolglosigkeit von der Einbringung ausgesetzt sind, hinzugerechnet werden (siehe auch Bericht des RH zur Einbringung von Abgabenrückständen, Reihe Bund 2007/14 TZ 3), um eine vollständige Aussage über die Entwicklung der Rückstände treffen zu können. Diese Entwicklung der vollstreckbaren und von der Einbringung ausgesetzten Abgabenrückstände zeigt einen Anstieg um 31 Mill. EUR von 2007 bis 2009.

## Central Liaison Office

- 11.1** Das Central Liaison Office ist für die Abwicklung der internationalen Amtshilfe und damit für die Weiterleitung internationaler Auskunftsersuchen zwischen in- und ausländischen Finanzverwaltungen sowie für die Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen<sup>15</sup> zuständig. Im Zuge der Reform der Steuerfahndung integrierte das BMF das Central Liaison Office in die Steuerfahndung, um den Austausch betrugs-

<sup>15</sup> Am EU-Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich/quartalsweise so genannte zusammenfassende Meldungen einzureichen. Diese beinhalten alle innergemeinschaftlichen Lieferungen zwischen jeweils einem bestimmten österreichischen Lieferer und einem seiner Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat.



Steuerfahndung

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

relevanter internationaler Informationen zu fördern. Durch die Analyse der eingehenden internationalen Amtshilfe- bzw. Auskunftsersuchen hinsichtlich ihrer Betrugsrelevanz und die Einschaltung der Fahndungsteams bzw. der entsprechenden Finanzämter sollte das Central Liaison Office Teil der Steuerfahndungstätigkeit werden. Diese Analysen erfolgten durch einen Mitarbeiter des Central Liaison Office, der langjährige Fahndungserfahrung aufwies; über das notwendige Know-how verfügte nur dieser Mitarbeiter.

Die folgende Tabelle verdeutlicht den Anstieg der internationalen Amtshilfeersuchen und damit auch deren Bedeutung als Informationsquellen für betrugsrelevante Sachverhalte:

**Tabelle 3: Entwicklung der Erledigungszahlen – Central Liaison Office**

	2007	2008	2009	Veränderung 2007 bis 2009
	Anzahl			in %
Erledigungen gesamt	3.495	3.374	4.247	22
VBÄ am 31. Dezember	19,5	18,5	17	- 13
Erledigungen je VBÄ	179	182	250	40

Quelle: Steuerfahndung

Während die Anzahl der Erledigungen von 2007 auf 2009 um mehr als 20 % anstieg, sanken die für die Bearbeitung zuständigen Mitarbeiter in VBÄ um 13 %, was einen Anstieg an Erledigungen je VBÄ von rd. 40 % bedeutete.

Die Erfassung und Steuerung der Erledigungen der Mitarbeiter erfolgte außerhalb des Abgabeninformationssystems der Finanzverwaltung in einem von einem ehemaligen Teamleiter entwickelten IT-Programm. Dieses basierte auf einer Tabellenkalkulations-Anwendung.

**11.2** Der RH erachtete die Eingliederung des Central Liaison Office als zweckmäßige Maßnahme im Sinne einer effizienten Weitergabe wertvoller, internationaler, betrugsrelevanter Informationen. Der vom BMF erwartete gegenseitige Nutzen war in fachlicher Hinsicht ausbaufähig und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur auf eine Person fokussiert und nicht personenunabhängig institutionalisiert.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, den Wissenstransfer von dem erfahrenen zu den anderen Mitarbeitern sicherzustellen und zu institutionalisieren. Angesichts der Bedeutung und des Anstiegs der Erledigungen empfahl er ferner, die Fallbearbeitung im Abgabeninformationssystem der Finanzverwaltung sicherzustellen.



## Steuerfahndung

**11.3** Laut *Stellungnahme des BMF* sei die *Institutionalisierung des Wissens-transfers durch organisatorische Regelungen* bereits umgesetzt. Die *Central Liaison Office-Tätigkeit* werde derzeit in das *Abgabeninformationsystem* der Finanzverwaltung integriert.

### IT-Fahndungsteams

**12.1** Mit 1. Februar 2009 richtete die Steuerfahndung zwei IT-Fahndungsteams ein. Deren Aufgabe war die Unterstützung der Fahndungsteams bei Hausdurchsuchungen durch Sicherung und Aufbereitung elektronischer Beweismittel. Vor der Gründung der IT-Fahndungsteams deckten Systemprüfer der Großbetriebsprüfung diesen Aufgabenbereich ab.

Die Steuerfahndung rekrutierte das Personal für diese Teams aus der Großbetriebsprüfung, aus Finanzämtern und Neuzugängen. Von 18 Planstellen waren zum 31. Dezember 2009 nur 13 besetzt. Kapazitätsengpässe waren einerseits auf diesen noch nicht abgeschlossenen Personalaufbau und andererseits auf die Ausbildung der neuen Mitarbeiter zurückzuführen. Deshalb zog die Steuerfahndung in Einzelfällen weiterhin Systemprüfer der Großbetriebsprüfung für Unterstützungsleistungen heran.

Die Anforderung von Systemprüfern der Großbetriebsprüfung erfolgte mit einem Standardformular, in dem auch Details zu der Anforderung festzuhalten waren. Zeitpunkt und Kommunikationsweg der Anforderung der IT-Fahndungsteams für Hausdurchsuchungen waren nicht geregelt und deshalb uneinheitlich.

**12.2** Angesichts der eingeschränkten Personalkapazitäten der IT-Fahndungsteams und um eine einheitliche Vorgangsweise und Dokumentation der Anforderung zu gewährleisten sowie die Koordination der IT-Fahndungsteams zu erleichtern, wären die Anforderung zu formalisieren und die frühestmögliche Anforderung der IT-Fahndungsteams verbindlich festzulegen. Nach Ansicht des RH wäre das Formular für die Anforderung der Systemprüfer der Großbetriebsprüfung zu diesem Zweck entsprechend zu adaptieren.

Weiters empfahl der RH der Steuerfahndung, langfristig im Rahmen der Personalentwicklung das Fahndungs-Know-how in den IT-Fahndungsteams zu stärken. Damit könnte die Steuerfahndung deren Spezialwissen und Erfahrung bspw. auch für die ihnen zugewiesene Aufgabe „Entdeckung von Betrugsmustern oder Risikoanalysen“ nutzen.

**12.3** Laut *Stellungnahme des BMF* seien die vom RH angeregten Maßnahmen seitens der Steuerfahndung umgesetzt worden.



Steuerfahndung



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

**13.1** Für die forensische Datensicherung und –aufbereitung benötigten die IT-Fahndungsteams eine IT-Sonderausstattung. Mangels ausreichender IT- und Personalausstattung war die Einsatzfähigkeit der Teams zu Beginn eingeschränkt und die Steuerfahndung zog für die Sicherung elektronischer Beweismittel bei Hausdurchsuchungen auch weiterhin Systemprüfer der Großbetriebsprüfung heran. So fehlten leistungsfähige Speichermedien und es gab bspw. für neue Mitarbeiter keine eigenen IT-Geräte. Diese neuen Mitarbeiter absolvierten daher Ausbildungsmodule, noch bevor ihre grundsätzliche Eignung für die Tätigkeit in der Praxis zeitnahe überprüft werden konnte.

Um einen funktionsfähigen Betrieb aufzubauen zu können, übernahm die Steuerfahndung IT-Ausstattung von der Großbetriebsprüfung, welche diese aufgrund einer Reorganisation nicht mehr benötigte.

**13.2** Auch wenn zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Verbesserung der IT-Ausstattungssituation festzustellen war, empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, in Zukunft rechtzeitig ein bedarfsgerechtes, dem Arbeitsauftrag der IT-Fahndung entsprechendes IT-Ausstattungsniveau – unter Berücksichtigung der budgetären Mittel – sicherzustellen. Damit würde die Einsatzbereitschaft und die Handlungsfähigkeit der IT-Fahndungsteams gewährleistet.

**13.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei ein bedarfsgerechtes Ausstattungsniveau in der Zwischenzeit sichergestellt. Der Aufbau der entsprechenden Kompetenzen und auch der notwendigen IT-Systeme für die IT-Fahndung werde auch in weiterer Zukunft zu den Zielen gehören.*

Fachbereich – Qualitätssicherung

**14.1** (1) Der Fachbereich in der Steuerfahndung war unter anderem für das Qualitäts- und Wissensmanagement, die Unterstützung der operativen Teams<sup>16</sup> in rechtlicher Hinsicht sowie für die Aus- und Weiterbildung in der Steuerfahndung zuständig. Der Fachbereich vertrat zudem die Steuerfahndung vor Spruchsenaten und bei Gerichtsverhandlungen.

Bis zur Organisationsreform im Jahr 2007 hatte jeweils ein rechtskundiger Mitarbeiter (Abteilungsleiter) vor Ort die Fahndungsteams der Prüfungsabteilungen Strafsachen regional unterstützt. Nach der Reform hatten von zehn (2009) Mitarbeitern des Fachbereichs mit Ausnahme des Fachvorstands in Graz und eines Fachexperten in Innsbruck alle ihren Dienstort am Standort Wien. Deshalb fehlte einzelnen Fahndungsteams außerhalb des Standorts Wien die zeitnahe, rechtskundige Unterstüt-

<sup>16</sup> Fahndungsteams, IT-Fahndungsteams, Teams der Schnellen Einsatzgruppe, Central Liaison Office-Teams



## Steuerfahndung

zung durch den Fachbereich. Der Fachbereich war in Anlehnung an das Reformkonzept der Finanzämter nicht operativ tätig.

(2) Die Zielvereinbarungen für 2009 sahen als Ziel für den Fachbereich die Durchführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und einer standardisierten Dokumentation vor. Als Messgröße war eine bestimmte Anzahl an Überprüfungen von Erledigungen operativer Teams nach formalen und materiellrechtlichen Kriterien vorgesehen.

Bis zum Jahr 2009 hatte der Fachbereich die Qualitätssicherungsmaßnahmen am Ende des Jahres durchgeführt. Die Zielvereinbarung für 2010 sah nunmehr vor, die Qualitätssicherungsmaßnahmen unterjährig durchzuführen. Da es sich bei den angeforderten Erledigungen nach wie vor vorwiegend um abgeschlossene Fälle handelte, war bei fehlerhaften Fällen eine Behebung von Mängeln i.d.R. im Finanzstrafverfahren nur noch eingeschränkt möglich.

Die Vorgaben für die Anzahl der jährlich vom Fachbereich durchzuführenden nachgängigen Qualitätssicherungsmaßnahmen entsprachen nahezu jenen der Finanzämter. Die Anzahl, die Komplexität und der Umfang der Erledigungen waren jedoch nicht mit jener bzw. jenem der Finanzämter vergleichbar.<sup>17</sup>

**14.2** (1) Der RH empfahl der Steuerfahndung vor allem im Hinblick auf die Komplexität der Erledigungen, im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben bzw. zu verstärken. Dabei wäre zu bedenken, dass bei einer nachträglichen Kontrolle im Bereich des Finanzstrafverfahrens (im Gegensatz zum Abgabenverfahren) i.d.R. kaum Korrekturmöglichkeiten von Fehlern bestehen.

Da dem Fachbereich auch die Vertretung vor den Gerichten oblag, wäre der lokale Mitarbeiter bei einer Bearbeitung zudem auch besser mit dem Fall vertraut. Effektive, rasche Abklärungen in persönlichen Gesprächen wären durch die Dezentralisierung ressourcenschonend möglich.

(2) Um eine einheitliche Erledigungsqualität und eine laufende inhaltlich-rechtliche Beratung sicherzustellen, empfahl der RH der Steuerfahndung zudem die Verlagerung der Kapazitäten von einer nach-

<sup>17</sup> Bei durchschnittlich 55 Fällen pro Fahndungsteam und Jahr betrug der Zielwert für die Qualitätssicherung rd. ein Viertel (15 Geschäftsfälle) der Erledigungen. Im Vergleich dazu betrug der Zielwert des Fachbereichs der Finanzämter zwölf Geschäftsfälle pro Team und Jahr bei weitaus höheren Erledigungszahlen von rd. 3.000 pro Team und Jahr (0,4 % der Erledigungen).



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

gängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung und eine entsprechende Anpassung der Zielvorgaben. Der RH regte weiters an, insbesondere in komplexeren Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht durch den Fachbereich erfordern, eine laufende Fallbetreuung durch den Fachbereich vornehmen zu lassen. Damit könnten rechtzeitig Probleme erkannt und irreversible Fehler vermieden werden.

**14.3** *Laut Stellungnahme der Steuerfahndung sei eine Unterstützung vor Ort an jedem Standort aufgrund der Anzahl der Arbeitsplätze im Fachbereich schon rechnerisch nicht möglich. Sie werde jedoch dafür sorgen, dass jede Region abgedeckt sein wird. Am Standort Wien brauche es eine im Verhältnis zur Anzahl der Teams angemessene Personalausstattung des Fachbereichs vor Ort.*

*Das BMF sagte zu, im Jahr 2011 die Rolle des Fachbereichs zu evaluieren und dessen Tätigkeit noch konsequenter und unmittelbarer in Richtung Ermittlungsbegleitung auszurichten.*

Personelle Ressourcen

Personalstand

**15.1** (1) Ziel der Organisationsreform war eine personelle Verstärkung der Steuerfahndung im Vergleich zu den ehemaligen bei den Finanzämtern eingerichteten Prüfungsabteilungen Strafsachen. Laut Gesetzesmaterialien war zur personellen Verstärkung der Betrugsbekämpfung die Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern vorgesehen. Die vor der Neuorganisation vorhandenen Kräfte sollten in der Steuerfahndung gebündelt und durch Neuaufnahmen verstärkt werden.<sup>18</sup>

Die Anzahl der Mitarbeiter der Steuerfahndung, ausgedrückt in Köpfen und VBÄ, entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

<sup>18</sup> Vorblatt zur Gesetzesbegutachtung betreffend der Änderung der Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung (BGBl. II. Nr. 388/2006)



## Steuerfahndung

<b>Tabelle 4: Mitarbeiter Steuerfahndung (jeweils zum 31. Dezember)</b>			
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Mitarbeiter</b>	Anzahl		
in Köpfen	138	141	151
in VBÄ	132,6	136,1	147,5

Quelle: Steuerfahndung

Die Erhöhung um 13 Personen bzw. 14,9 VBÄ von 2007 auf 2009 entsprach im Wesentlichen dem Personal der im Jahr 2009 eingerichteten IT-Fahndungsteams.

Ein Vergleich der Personalanzahl der ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen im Jahr 2006 und der Fahndungsteams Steuerfahndung in den Jahren 2007 bis 2009 zeigte folgendes Ergebnis:

<b>Tabelle 5: Vergleich Mitarbeiter Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams Steuerfahndung</b>				
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
	Anzahl			
<b>Prüfungsabteilungen Strafsachen<sup>1</sup></b>				
in Köpfen	85	-	-	-
in VBÄ	82,9	-	-	-
<b>Fahndungsteams Steuerfahndung<sup>2</sup></b>				
in Köpfen	-	85	86	90
in VBÄ	-	82,2	83,9	88,2

<sup>1</sup> Stand am 1. Juni 2006; vier Abteilungsleiter nicht inkludiert

<sup>2</sup> jeweils zum 31. Dezember

Quellen: BMF; Steuerfahndung

Der Vergleich ergab eine Erhöhung des Personalstands der Fahndungsteams mit Ende 2009 um fünf Mitarbeiter bzw. 5,3 VBÄ.

Der RH verglich weiters die laut Organisationserlass Steuerfahndung aus dem Jahr 2007 festgelegten Planstellen zuzüglich des Organisationsteams und der zwei IT-Fahndungsteams (Soll-Stand) mit der Anzahl der im August 2010 tätigen Mitarbeiter, dargestellt in Köpfen (Ist-Stand):



Steuerfahndung

BMF

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

**Tabelle 6:****Vergleich Personal Soll- und Ist-Stand**

	Planstellen lt. Organisationserlass (Soll-Stand) <sup>1 2</sup>	Personalstand August 2010 (Ist-Stand)
	Anzahl	
<b>Mitarbeiter in Köpfen</b>	182	158

<sup>1</sup> inklusive Organisationsteam (6 Mitarbeiter); zwei IT-Fahndungsteams (pro Team 9 Mitarbeiter) inkludiert

<sup>2</sup> Vorstand, Fachvorstand und Assistent Leistungssteuerung inkludiert

Quellen: BMF; Steuerfahndung

Im August 2010 war die Personalanzahl der Steuerfahndung um 24 Mitarbeiter und damit knapp 15 % geringer als im Organisationserlass vorgesehen. Die offenen Planstellen konnten damals trotz der Bemühungen der Steuerfahndung mangels geeigneter Bewerber nicht besetzt werden. Dementsprechend war das Budget für Personalkosten im Jahr 2007 und 2008 bei Weitem nicht ausgenutzt. Die Personalkosten blieben in beiden Jahren um nahezu 2 Mill. EUR unter dem im Bundesvoranschlag angesetzten Wert.

Laut Auskunft des BMF werden die im Jahr 2010 noch offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen bis 2012 nicht nachbesetzt. Erst im Jahr 2013 und 2014 sei wieder eine Erhöhung der Planstellen – ausgehend vom derzeitigen Personal-Ist-Stand – um jeweils 3 VBÄ geplant.

(2) Mit Stand August 2010 waren die Planstellen des Teamleiters eines Central Liaison Office-Teams und jene der Leiter von drei Fahndungsteams nicht besetzt.<sup>19</sup> Weiters füllte der Teamleiter in Klagenfurt seine Funktion krankheitsbedingt seit Jänner 2008 nicht aus. Ein Mitarbeiter des Fahndungsteams in Klagenfurt war mit der Leitung der Fahndungsteams Klagenfurt und Graz betraut.

(3) Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter der Fahndungsteams betrug im Jahr 2010 46 Jahre. Bis zum Jahr 2013 werden voraussichtlich elf Mitarbeiter in den Ruhestand treten, davon acht aus den Fahndungsteams. Aufgrund der Dauer der dienstlichen Ausbildung für Steuerfahnder ist eine selbständige Bearbeitung der Fahndungsfälle erst 48 Monate nach der Neuaufnahme möglich. Im August 2010 befanden sich in der Steuerfahndung zwar elf Mitarbeiter in Ausbildung, davon jedoch kein einziger in den Fahndungsteams, sondern in den IT-Fahndungsteams, den Central Liaison Office-Teams sowie den Schnellen Eingreifgruppe-Teams.

<sup>19</sup> Darin enthalten ist der Teamleiter eines im Organisationserlass enthaltenen zehnten Fahndungsteams, das nicht besetzt war.



## Steuerfahndung

(4) Der Steuerfahndung waren nicht alle fahndungswürdigen Fälle bekannt bzw. waren diese nicht vollständig erfasst<sup>20</sup> (siehe TZ 24). Damit fehlten erforderliche Grundlagen zur Bemessung des Personalbedarfs. Teamübergreifende Schwerpunktfälle<sup>21</sup> konnten zum Teil aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht bearbeitet werden bzw. es führten solche Schwerpunktaktionen dazu, dass bedeutend weniger Personalressourcen für andere Fahndungsfälle zur Verfügung standen.

**15.2** (1) Die Vergleiche der Personalstände durch den RH zeigten, dass ein wesentliches Ziel der Reform, die Steuerfahndung personell zu verstärken, nur teilweise erreicht und dementsprechend dem Bund durch Abgaben- und Sozialbetrug vorenthaltene Abgaben nicht lukriert werden konnten.

Nach Ansicht des RH verschärfen die nicht besetzten Führungspositionen, die Altersstruktur, die lange Ausbildungsdauer sowie der nicht bekannte effektive Personalbedarf die Personalsituation in der Steuerfahndung.

Angesichts der strategischen Bedeutung und der beachtlichen Erfolge der Steuerfahndung, der durch sie erzielten general- und spezialpräventiven Wirkung sowie der Komplexität der durch die Steuerfahndung allein bearbeiteten Betrugsfälle erachtete der RH eine Verstärkung der Steuerfahndung durch qualifiziertes Personal als vordringlich. Auch die Europäische Kommission hatte in ihrem Bericht über die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs<sup>22</sup> empfohlen, die internationale Zusammenarbeit und Vernetzung u.a. durch die Aufstockung des dafür zuständigen Personals zu stärken.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, entsprechend der politischen Willenserklärungen sowie der Zielsetzung der Organisationsreform die Personalressourcen im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an seinen Bericht betreffend die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer (Reihe Bund 2009/13 TZ 22), in dem er bereits die Erhöhung der Personalressourcen im Sinne einer systematischen Betrugsbekämpfung empfohlen hatte.

<sup>20</sup> Beispielsweise, wenn ein Finanzamt informell abklärte, ob in der Steuerfahndung Personalkapazitäten für eine Fahndungsmaßnahme zur Verfügung stehen und eine Anforderung dann angesichts eingeschränkter Kapazitäten unterließ.

<sup>21</sup> wie bspw. eine österreichweite Kontrolle der Toilettenanlagen der Autobahntankstellen (siehe TZ 31)

<sup>22</sup> Bericht der Kommission für die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, KOM(2004)260 vom 16. April 2004



Steuerfahndung

**BMF**

### **Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

Die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – wäre durch die Steuerfahndung prioritätär anzustreben.

(2) Weiters regte der RH gegenüber dem BMF und der Steuerfahndung an, zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen und der proaktiven Betrugsbekämpfung den dafür tatsächlich notwendigen Personalstand zu erheben.

(3) Angesichts der Altersstruktur der Mitarbeiter der Fahndungsteams, der anstehenden Ruhestandsversetzungen und der regional unterschiedlichen Personalauslastung (siehe TZ 16) empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, einen Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung der frei werdenden Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann.

(4) Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung ferner, im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung – vor allem von Außenprüfern – die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen. Damit könnten geeignete Bewerber für die Steuerfahndung rekrutiert bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung erreicht werden.

**15.3 Das BMF räumte in seiner Stellungnahme ein, dass das Ziel der personellen Verstärkung im Hinblick auf die Personaleinsparungsziele der Bundesregierung, welche den Spielraum für Aufstockungen einschränken, und die übrigen Aufgaben der Finanzverwaltung nicht im geplanten Ausmaß erreicht worden sei, jedoch habe die personelle Ausstattung der Steuerfahndung im Zuge der Reform erheblich aufgestockt werden können. Zudem erscheine die Arbeitsplatz-Attraktivität der Steuerfahndung begrenzt; vor allem erfahrene Außenprüfer hätten sich offensichtlich nicht angesprochen gefühlt. Im Projekt „Steuerfahndung“ sei eine aufgabenadäquate Verbesserung der Arbeitsplatzbewertungen angedacht gewesen; diese hätten jedoch aufgrund bewertungsrechtlicher Restriktionen seitens des BKA nur bedingt umgesetzt werden können. Deshalb müsse über mögliche (eventuell andere) Anreize nachgedacht werden. Eine Rekrutierung für die Steuerfahndung sei vor allem in Wien aufgrund der bestehenden weiteren Betätigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Finanzverwaltung äußerst schwierig.**

*Die Überalterung in der Finanzverwaltung sei Faktum und die Situation der Steuerfahndung spiegelt dies wider.*



## Steuerfahndung

*Die Empfehlung des RH betreffend weiterer personeller Verstärkung sei für das BMF nachvollziehbar, jedoch habe auch das BMF Einsparungsvorgaben zu beachten. Die Nachbesetzung von Führungskräften sei an mangelnden Interessenten gescheitert.*

*Die Besetzung der Führungsfunktion in Klagenfurt sei bereits erfolgt, jene in Graz interimistisch.*

*Eine Aufstockung – deren Umfang noch nicht beurteilt werden könne – durch den Transfer von Mitarbeitern aus den Bereichen Landesverteidigung, Post und Telekom sei realistisch.*

*Die vom RH angeregte interne Umschichtung sei in den letzten Jahren aufgrund neuer Aufgaben für die Finanzverwaltung nur teilweise möglich gewesen.*

*Die Entwicklung eines Personaleinsatzplans für die Steuerfahndung werde vom BMF vorrangig in Angriff genommen.*

*Das BMF wies darauf hin, dass der Vorschlag der Absolvierung von Praktika bereits im Arbeitspaket „Funktionsausbildung neu“ depo-niert sei, im Rahmen der Fortbildung neuer Mitarbeiter werde derzeit in einem Bundesland die verpflichtende Dienstzuteilung zur Steuerfahndung praktiziert.*

**15.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF bezüglich der Personalaufstockungen im Bereich der Betrugsbekämpfung.

Angesichts der Steuerausfälle durch Abgabenbetrug und der aktuellen – auch international zu beobachtenden – rasanten Entwicklung von Betrugsszenarien und nicht zuletzt im Hinblick auf die Budgetsituation erachtete der RH die Bekämpfung des Abgabenbetrugs als vordringlich. Deshalb erachtete der RH eine weitere personelle Verstärkung der Betrugsbekämpfung im Allgemeinen und der Steuerfahndung im Besonderen zur Sicherung der Steuereinnahmen und zum Schutz der redlichen Steuerzahler und der redlichen Wirtschaft für zweckmäßig.

Vorrangiges Ziel sollte auch in Zukunft sein, vakante Führungspositionen in der Steuerfahndung aufgrund ihrer strategischen Bedeutung umgehend nachzubesetzen.



Steuerfahndung

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

### Leistungskennzahlen

**16.1** Der RH verglich die Belastung in den Fahndungsteams anhand der Anzahl der per Ende 2009 offenen Fälle und der zur Verfügung stehenden Personalressourcen:

<b>Tabelle 7: Offene Fälle je Mitarbeiter (in VBÄ) – Dezember 2009</b>			
Fahndungsteam	Offene Fälle	Mitarbeiter <sup>1 2</sup>	offene Fälle je VBÄ
Anzahl			
Wien 01	63	9,0	7,0
Wien 02	43	6,6	6,5
Wien 03	31	5,6	5,5
Wien 04	36	8,6	4,2
Graz 05	42	10,0	4,2
Klagenfurt 06	36	9,5	3,8
Linz 07	54	12,9	4,2
Salzburg 08	37	8,0	4,6
Innsbruck Feldkirch 09	57	14,0	4,1
Gesamt	399	84,2	4,7

<sup>1</sup> VBÄ der in den Fahndungsteams tätigen Mitarbeiter zum 1. Jänner 2010

<sup>2</sup> zwei dauerkranke und zwei karenzierte Mitarbeiter nicht inkludiert

Quelle: Steuerfahndung

Der vom RH durchgeführte Vergleich zeigte regionale Unterschiede zwischen den Fahndungsteams. Im Jahr 2009 waren je Mitarbeiter durchschnittlich 4,7 Fälle nicht abgeschlossen. Die höchste Belastung verzeichneten die Fahndungsteams in Wien mit durchschnittlich 4,2 bis 7 offenen Fällen, die im Wesentlichen für die Erfüllung von Anforderungen der Finanzämter der Regionen Wien und Ost zuständig waren.

**16.2** Der RH empfahl der Steuerfahndung, das Personal an den Standorten entsprechend dem Arbeitsbedarf zu verteilen.

**16.3** Laut *Stellungnahme des BMF und der Steuerfahndung* werde eine gleichmäßige und bedarfsgerechte Personalausstattung weiterhin selbstverständlich verfolgt.

IT-Ausstattung

**17.1** Die Basisinformationen zu den einzelnen Fahndungs-, Erhebungs- und Prüfungsfällen der Steuerfahndung waren neben dem Papierakt im elektronischen Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwal-



## Steuerfahndung

tung zu erfassen. Dieses diente der Prüfungsunterstützung (Fallerfassung in einem Evidenzsystem sowie Auswertungsmöglichkeiten) für Außendienstmaßnahmen.

Das BMF hatte das IT-Programm entsprechend den Anforderungen für Prüfungsmaßnahmen entwickelt, jedoch nicht an die besonderen Anforderungen der Steuerfahndung angepasst. Es war für Zwecke der Informationsevidenz von Ermittlungs- und Steuerfahndungsmaßnahmen und als Steuerungsinstrument – insbesondere für die Planung von Hausdurchsuchungen – unzureichend.

Aus diesem Grund setzte die Steuerfahndung parallel dazu ein von einem Teamleiter entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm ein, das auf einer Tabellenkalkulation basierte. Die Datensicherheit war nicht gewährleistet, da eine Datenweitergabe nicht nachvollziehbar war. Die Eintragungen erfolgten manuell durch die Teamleiter der Fahndungs- und Schnelle Eingreifgruppe-Teams. Das IT-Programm bot als Basisinformation eine Übersicht über die Tätigkeit und Auslastung der Mitarbeiter sowie den Inhalt der Fälle und sollte die Teamleiter bei der Planung unterstützen. Es stieß mit zunehmenden Fallzahlen an seine Kapazitätsgrenzen. Die Wartung, Anwenderunterstützung und Adaptierung des IT-Programms oblag ausschließlich dem entwickelnden Teamleiter. Für die Planung von Hausdurchsuchungen verwendete die Steuerfahndung weitere Tabellenkalkulations-Anwendungen.

Ein Analysesystem für die Steuerfahndung zur Visualisierung komplexer Zusammenhänge fehlte. Diese Verknüpfungen mussten in komplexen Fällen ressourcenaufwändig manuell erfasst und dargestellt werden. Eine Analyse der Verbindungen potenzieller Verknüpfungen in Form eines Netzwerks war nicht möglich.

Weiters standen der Steuerfahndung kein zentrales elektronisches Akteneingangssystem sowie keine Unterstützung zur Ressourcensteuerung und Risikoanalyse zur Verfügung (siehe TZ 19 und 20).

- 17.2** Der RH hob die Eigeninitiative und das Engagement der Mitarbeiter der Steuerfahndung, welche die derzeit vorhandene IT-Unterstützung entwickelt hatten, positiv hervor. Er erachtete die IT-Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung aber als unzureichend. Die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung war nicht gewährleistet. Die Datenwartung erfolgte unvollständig, uneinheitlich und manuell und war damit fehleranfällig. Die selbst entwickelten Insellösungen waren waltungsaufwändig, mitunter instabil (z.B. Programmabstürze), erlaubten



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

keine Vernetzung durch Schnittstellen und stießen an die Grenzen ihrer Kapazität.

Der RH empfahl dem BMF in Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung angesichts der Nachteile und fehlender Funktionalitäten, die derzeit bestehenden Insellösungen – auf Basis einer Kosten–Nutzen–Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen zu vermeiden, wäre die Softwarelösung in das zentrale IT–Gesamtkonzept des BMF einzubinden. Damit könnten wertvolle Personalressourcen für die Kernaufgaben der Betrugsbekämpfung gewonnen und die Abhängigkeit von der Wartung durch eine Person beseitigt werden. Diese Komplettlösung sollte nach Ansicht des RH folgende Funktionalitäten unterstützen:

- vernetzte Aktenverwaltung und –archivierung;
- vernetzte Fallbearbeitung, Auswertung und Recherche der Falldaten sowie Dokumentation der Ergebnisse;
- Unterstützung der Einsatzplanung;
- Ermittlungs– und Analysefunktion;
- Zentrales Aktenevidenzsystem;
- (Ressourcen–)Steuerung;
- Risikoanalyse.

Diese umfassende Softwarelösung zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung sollte so rasch wie möglich in das geplante IT–Gesamtsystem der Finanzverwaltung eingebunden werden. Die Zugriffsrechte auf die in dieser umfassenden Softwarelösung enthaltenen Daten wären abzuklären und schriftlich festzulegen. Bei der Auswahl und Entwicklung der entsprechenden Software wären nach Ansicht des RH auch die dafür seitens der Steuerfahndung bzw. des BMF einzubringenden Ressourcen zu berücksichtigen.

**17.3** *Laut Stellungnahme des BMF biete das Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung ausreichend Möglichkeit zur Fallerfassung und Evidenzierung der Steuerfahndungsfälle, jedoch keine (verwertbaren) Auswertungsmöglichkeiten. Gleichwohl sei dem BMF bewusst, dass der Steuerfahndung dadurch keine umfassende IT–Unterstützung ermöglicht werde, weshalb bereits Anfang 2009 begonnen worden sei, die*



## Steuerfahndung

*Anforderungen an eine umfassende Softwarelösung zu erheben. Diese sollte die vom RH angeführten Themenfelder in einem System abdecken und in der Folge auch anderen Betrugsbekämpfungseinheiten zur Verfügung stehen. Nach Beginn der Entwicklungs- und Umsetzungsmaßnahmen im Jahr 2010 sei dieses Mitte des Jahres 2010 gestoppt worden. Das BMF habe veranlasst, dass im Jahr 2011 zunächst ein Fachkonzept und ein Lastenheft erstellt werden und es werde für eine zügige Umsetzung Sorge tragen.*

*Die angedachte IT-Lösung solle sich auf die Steuerfahndung beschränken, da zu groß angelegte Lösungen zu oft an ihrer Komplexität scheitern.*

*Die durch die Steuerfahndung entwickelten Insellösungen seien über Auftrag des ersten Vorstands der Steuerfahndung umgesetzt worden und dem BMF nicht bekannt gewesen.*

- 17.4** Da die mangelnde IT-Unterstützung der Steuerfahndung von Beginn an evident war, konnte der RH nicht nachvollziehen, weshalb die Entwicklung und Umsetzung einer die notwendigen Funktionalitäten erfüllenden IT-Gesamtlösung für die Steuerfahndung im Jahr 2010 gestoppt wurde.

Angesichts einer kurzfristig nicht realisierbaren Gesamtlösung für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten schloss sich der RH der Ansicht des BMF an, dass zunächst eine rasche umfassende IT-Lösung, welche die vom RH angeführten Funktionalitäten bietet, für die Steuerfahndung vordringlich ist. Diese wäre prioritär – unter Bereitstellung der notwendigen Ressourcen – umzusetzen. Bei der Entwicklung dieser IT-Lösung sollte jedoch deren Ausbaufähigkeit für alle Betrugsbekämpfungseinheiten berücksichtigt werden.

## Interne Kontrolle

### IT-Rollen und Berechtigungen

- 18.1** Den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF zufolge waren Rollen für Teamleiterstellvertreter als Zusatzfunktionen in verschiedenen IT-Anwendungen nur für den Vertretungsfall zeitlich befristet zu vergeben. Tatsächlich waren die Rollen für Teamleiterstellvertreter permanent vergeben. Die Stellvertreterrolle war überwiegend zur Neuanlage von Steuerfahndungsfällen im Prüfungsverwaltungsprogramm nötig.

- 18.2** Die permanente Vergabe von Vertreterrollen widersprach dem Genehmigungserlass des BMF. Insbesondere im Prüfungsverwaltungspro-



Steuerfahndung

BMF

## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

gramm wäre es den Stellvertretern damit technisch jederzeit auch möglich, nur den Teamleitern vorbehaltene Erledigungen vorzunehmen.

Der RH empfahl der Steuerfahndung, wie im Genehmigungserlass vorgesehen, die Vertreterrolle bei Bedarf nur zeitlich begrenzt zu vergeben.

### **18.3 Die Steuerfahndung sagte zu, den Erlass zukünftig einzuhalten.**

Aktenevidenz – Vier-Augen-Prinzip

#### **19.1 Die Steuerfahndung verfügte über kein zentrales Aktenevidenzsystem für einlangende Schriftstücke.**

Die von der Steuerfahndung festgelegten Vorgangsweisen und Abläufe waren zwar auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips mit dem Ziel gerichtet, alle einlangenden Informationen zu dokumentieren. Die bestehenden Systeme zur Aktenerfassung entsprachen trotz der Bemühungen der Steuerfahndung nicht den Anforderungen einer durchgängigen Evidenz ein- und auslaufender Schriftstücke und gewährleisteten kein lückenloses Vier-Augen-Prinzip.

#### **19.2 Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, bei der Auswahl bzw. Entwicklung der umfassenden Softwarelösung für die Steuerfahndung auch deren Anforderungen für ein zentrales Aktenevidenzsystem zu berücksichtigen. Dieses sollte ein lückenloses Vier-Augen-Prinzip gewährleisten (siehe TZ 17).**

#### **19.3 Laut Stellungnahme des BMF sei das angestrebte eigene Aktenevidenzsystem, dessen Anforderungen spezieller sein würden als bei anderen Einheiten, im Rahmen einer auf die Steuerfahndung zugeschnittenen IT-Lösung sicher besser und leichter verwirklichbar. Auch das BMF bekenne sich zum Vier-Augen-Prinzip.**

Risikomanagement

Risikomanagement, Auswahl der Fälle, Risikoanalyse

#### **20.1 (1) Die zwischen dem BMF und der Steuerfahndung abgeschlossene Zielvereinbarung 2009 sah ein optimales Risikomanagement für die Steuerfahndung vor. Dieses verfügte jedoch über keine IT-unterstützte Anwendung zur Durchführung einer systematischen, standardisierten Risikoanalyse zur Beurteilung des „Grades der Fahndungswürdigkeit“ einzelner Fälle sowie bestimmter Betrugsmuster und zur Durchführung einer Prioritätenreihung der Fallbearbeitung. Diese Tätigkeiten oblagen für die einzelnen Fälle in der Regel den Leitern jener Fahndungsteams,**



## Steuerfahndung

die eine Auswahl aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungswerte und ihres Expertenwissens trafen. Eine IT-unterstützt auswertbare Dokumentation über die jeweiligen Entscheidungsgründe der Teamleiter war nicht vorhanden.

Da die IT-Unterstützung für ein effektives Risikomanagement ungeeignet war, konnte eine systematische Auswertung und Nachverfolgung der Entwicklung von Betrugsmustern nicht erfolgen. Ebenso lagen notwendige Rückmeldungen über die Ergebnisse der Steuerfahndungsfälle nach Abschluss der Abgaben- und Finanzstrafverfahren nicht in geschlossener und verwertbarer Form vor (siehe TZ 25).

Mit einem Erlass aus dem Jahr 2007 übertrug das BMF der Steuerfahndung auch Ermittlungen auf eigene Initiative, unabhängig von Einzelfällen, zwecks der Entdeckung von Betrugsmustern und Erarbeitung von „Bedrohungslagebildern“ in bestimmten Wirtschaftsbereichen oder Branchen.

Der Vorstand der Steuerfahndung beauftragte im Jahr 2010 einen Mitarbeiter des Fachbereichs mit der Erstellung eines Risikokonzepts.

**20.2** Nach Ansicht des RH reichten das bestehende IT-System und die einzelnen von der Steuerfahndung im Sinne eines Risikomanagements gesetzten Maßnahmen nicht aus, um

- wirksam Prioritäten für einen ökonomischen Einsatz der hochspezialisierten Einsatzkräfte der Steuerfahndung setzen zu können,
- die Erfassung und Analyse der Risikofaktoren elektronisch zu unterstützen,
- Analysen zur Unterstützung der Bearbeitung der Fahndungsfälle durchführen zu können,
- Analysen zum Erkennen neuer Betrugsmuster und -methoden sowie die Verfolgung von Entwicklungen, Karrieren und Verflechtungen durchzuführen,
- systematisch und begründet die Fallauswahl durch die Steuerfahndung dokumentieren zu können sowie
- auswertbar die abgaben- und finanzstrafrechtlichen Ergebnisse jener Fälle ermitteln zu können, an denen die Steuerfahndung beteiligt war, um die Treffsicherheit der Risikoanalyse und die Qualität der Erledigungen der Steuerfahndungen beurteilen zu können.



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, zeitnah ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen und die zur Verfügung stehenden Datenquellen in eine – für sämtliche mit Betrugsbekämpfungsagenden im BMF befassten Organisationseinheiten zugängliche – IT-Gesamtlösung einzubinden (siehe TZ 17).

**20.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde auf Basis eines gerade in Ausarbeitung befindlichen Ansatzes zum Risikomanagement in der Steuerfahndung eine entsprechende elektronische Unterstützung im Rahmen einer IT-Gesamtlösung gefunden werden müssen. Gesamtlösungen für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten seien nicht kurzfristig realisierbar und daher von Nachteil für die Steuerfahndung.*

Unterstützung durch das Risiko-, Informations- und Analysezentrum

**21.1** Das in der Steuer- und Zollkoordination des BMF als Supporteinheit eingerichtete Risiko-, Informations- und Analysezentrum war u.a. zur Durchführung von Risikoanalysen für die Steuer- und Zollverwaltung zuständig. Obwohl die Steuerfahndung für das Risiko-, Informations- und Analysezentrum als Grundlage für die Erstellung von Risikoanalysen Betrugsmuster und -indikatoren erarbeiten sowie Such- und Abfragekriterien formulieren sollte, gab es mit Ausnahme des Central Liaison Office kaum Kontakte und Berührungspunkte zwischen der Steuerfahndung und dem Risiko-, Informations- und Analysezentrum.

**21.2** Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugsbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen der Steuerfahndung wäre es vorteilhaft, die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse für die Steuerfahndung nutzbar zu machen und Informationen über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt auszutauschen.

**21.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Auswertungen des Risiko-, Informations- und Analysezentrums nicht für die Steuerfahndung geeignet. Die wechselseitige Information über Betrugsmuster werde intensiviert und institutionalisiert werden.*

**21.4** Nach Ansicht des RH sollten die Schnittstellen und Synergiepotenziale vor allem im Bereich der Erarbeitung von Betrugsmustern zwischen den beiden Spezialeinheiten Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum evaluiert werden. Die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum – das ausdrücklich als Supporteinheit der Finanzverwaltung für die Risikoanalyse eingerichtet wurde –



## Steuerfahndung

gewonnenen Erkenntnisse und deren Spezialwissen sollten auch für das Risikomanagement der Steuerfahndung, bspw. für die Ausarbeitung eines Risikomanagementsystems, nutzbar gemacht werden, zumal auch dieses einer Datengrundlage bedarf. Zur Evaluierung der Qualität der Risikoanalyse des Risiko-, Informations- und Analysezentrums könnten bspw. abgeschlossene Steuerfahndungsfälle den Werten der Risikoanalyse des Risiko-, Informations- und Analysezentrums gegenübergestellt werden.

### Controlling

### Zielvereinbarungen

**22.1** (1) Zielvereinbarungen waren das Steuerungsinstrument des BMF. Es vereinbarte mit der Steuerfahndung quantitative Messgrößen hinsichtlich folgender Zielwerte:

- Qualitätssicherungsmaßnahmen für den Fachbereich;
- erledigte Fälle (z.B. Fahndungsmaßnahmen), Hausdurchsuchungen und Betriebsprüfungen durch die Fahndungsteams (inklusive Schnelle Eingreifgruppe);
- Durchlaufzeit der Amtshilfefälle für das Central Liaison Office.

Das bei Prüfungen durch die Steuerfahndung erzielte Mehrergebnis und die Anzahl der bearbeiteten Fälle des Central Liaison Office unterlag ab 2009 einem Monitoring durch das BMF.

Obwohl die umfassende Zusammenarbeit der Steuerfahndung mit den anderen spezialisierten Betrugsbekämpfungseinheiten (Risiko-, Informations- und Analysezentrum; in den Finanzämtern: Strafsachenstelle, Betrugsbekämpfungskoordinatoren, KIAB) verstärkt werden sollte, enthielt die Vereinbarung keine Zielgröße zur Zusammenarbeit. Für die IT-Fahndungsteams war zwar ab 2010 ein Schwerpunkt, jedoch kein Zielwert vereinbart.

(2) Die angestrebte Anzahl der Fahndungsmaßnahmen konnte im Jahr 2009 zwar erreicht werden, die Anzahl der Erledigungen wies jedoch hohe Divergenzen zwischen den einzelnen Teams auf.

Die Steuerfahndung konnte die Ziele hinsichtlich der Hausdurchsuchungen in den Jahren 2008 und 2009 nicht erreichen. Der Vergleich der Anzahl der durchgeführten Hausdurchsuchungen mit den Zielwerten ergab starke regionale Unterschiede, welche zum Teil darauf zurückzuführen waren, dass regionale Besonderheiten keine Berück-



Steuerfahndung

BMF

### Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

sichtigung fanden. Während das Team in Linz seine Ziele nicht erreichen konnte, weil die Unterstützung anderer Teams bei Hausdurchsuchungen keine Berücksichtigung fand (siehe TZ 26), verfehlten z.B. die Teams in Salzburg und Innsbruck-Feldkirch ihre Ziele, weil sie überdurchschnittlich viele Hausdurchsuchungen in Zusammenhang mit Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen (internationale Verpflichtung) durchführen mussten. Diese fanden erst ab dem Jahr 2010 in den Zielwerten Berücksichtigung.

(3) Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über abgeschlossene Prüfungen, an denen die Steuerfahndung mitgewirkt hat:

**Tabelle 8: Abgeschlossene Prüfungen/Fahndungsfälle**

	2007	2008	2009
	Anzahl		
<b>Zielwert Eigenprüfungen</b>	54	54	70
<b>durchgeführte Eigenprüfungen</b>	2	29	36
in EUR			
<b>Mehrergebnisse Steuerfahndungsfälle</b>			
- Eigenprüfungen <sup>1</sup>	73.748	12.932.144	7.874.490
- Fremdprüfungen – Fahndungsfälle <sup>2</sup>	101.017.449	96.840.306	50.912.240

<sup>1</sup> Prüfungen durch die Steuerfahndung

<sup>2</sup> Prüfungen durch Finanzämter bzw. Großbetriebsprüfung

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Die Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung konnte zwar gesteigert werden, jedoch nicht in dem Ausmaß wie in den Zielvereinbarungen angestrebt. 2008 und 2009 konnten die Ziele nur zu rund der Hälfte erreicht werden.

Die dargestellten Mehrergebnisse waren auf durchgeführte Prüfungen zurückzuführen. Sie ließen keinen Rückschluss auf die Einbringlichkeit zu. Die Einhebung bzw. Einbringung dieser Abgaben oblag den Finanzämtern, im Speziellen der Abgabensicherung. Eine Messgröße hinsichtlich der einbringlichen Mehrergebnisse war in den Zielvereinbarungen der Finanzverwaltung nicht definiert.

(4) Zwischen dem Zielwert der erledigten Steuerfahndungsmaßnahmen sowie jenem der Steigerung der Anzahl der durchgeführten Hausdurchsuchungen bestand ein Zielkonflikt hinsichtlich des Ressourceneinsatzes.



## Steuerfahndung

Auch zwischen dem Ziel der Erhöhung der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung und der Anzahl der mit den eigenen Mitarbeitern möglichen Zwangsmaßnahmen (insbesondere Durchsuchungen als Kernaufgabe der Steuerfahndung) bestand aufgrund der Personalsituation und der Vorgaben für die Personaleinsatzplanung ein Spannungsverhältnis. So hätten nach Angaben der Teamleiter die nötigen Personalressourcen für die Steigerung der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung zu wenig Spielraum für die ausreichende, zeitnahe Durchführung von erforderlichen Durchsuchungen gelassen.

**22.2** (1) In den Zielvereinbarungen fehlten qualitative Zielgrößen im Sinne der Wirkungsorientierung und der general- und spezialpräventiven Wirkung der Betrugsbekämpfung. Vor allem wegen der Komplexität der Tätigkeiten der Steuerfahndung und der Individualität der Einzelfälle wären – zusätzlich zu bestehenden quantitativen Zielgrößen – qualitative Zielgrößen erforderlich, zumal eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung nicht nur auf Basis quantitativer Zielgrößen gesteuert werden sollte.

Weiters wären Ziele zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten sowie Ziele für die IT-Fahndungsteams zu vereinbaren. Beispielsweise wäre das einbringliche Mehrergebnis aus einer Prüfung in Zusammenhang mit einer Zwangsmaßnahme durch die Steuerfahndung als Monitoringgröße zu überwachen. Diese könnte den Erfolg der Zusammenarbeit der Steuerfahndung, der Betriebsprüfung sowie der Abgabensicherung abbilden und eine Sensibilisierung für den jeweils anderen Tätigkeitsbereich bewirken.

(2) Die Erreichung der quantitativen Leistungsziele war zum Teil von den Teams nicht beeinflussbar. Die Zielgrößen bildeten die Tätigkeit der Steuerfahndung nicht umfassend ab. Regionale Besonderheiten der einzelnen Teams, wie bspw. ein höherer Anteil für Unterstützungsleistungen für andere Fahndungsteams (siehe TZ 26) oder ein höherer Anteil an einlangenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen blieben unberücksichtigt.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die Evaluierung der Zielgrößen unter Berücksichtigung aller Tätigkeitsfelder der Steuerfahndung. Dabei sollten regionale Besonderheiten, die unterschiedliche Komplexität und der Umfang der Fälle berücksichtigt sowie qualitative, wirkungsorientierte Betrugsbekämpfungsziele ergänzt werden.

(3) Angesichts der nicht erreichten Personalverstärkung waren die Ziele hinsichtlich der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung nicht realistisch und wurden somit nicht erreicht.



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, realistische und beeinflussbare Zielgrößen zu vereinbaren, um die Motivation der Mitarbeiter sicherzustellen.

**22.3** *Laut Stellungnahme der Steuerfahndung schien die Messung der Einbringlichkeit von Mehrergebnissen in Zusammenhang mit Maßnahmen der Strafrechtspflege nur bedingt tauglich, die Wirkungsorientierung der Maßnahme abzubilden. Oftmals seien der Präventivcharakter der Maßnahme und die strafrechtliche Verfolgung in den Vordergrund zu stellen. Als mögliche weitere Zielgröße könne die Verurteilung der Täter im Verhältnis zur Anzahl der Fahndungsfälle herangezogen werden.*

*Die Zielwerte für die abgeschlossenen Prüfungen seien unter der Annahme festgelegt worden, dass die freien Planstellen in der Steuerfahndung durch erfahrene Prüfer besetzt würden. Da der Zielkonflikt im Jahr 2009 erkannt worden sei, sei es im Rahmen der Zielvereinbarungen 2010 zu Anpassungen gekommen.*

*Die Anregungen seien zum Teil bereits in den Zielvereinbarungen 2011 berücksichtigt worden. Es werde aber im Jahr 2011 eine grundsätzliche Überprüfung der Ziele durch das BMF und die Steuerfahndung geben, um eine entsprechende wirkungsorientierte Weiterentwicklung zu erzielen.*

**22.4** Der RH konnte der Argumentation der Steuerfahndung hinsichtlich der Wirkungsorientierung des einbringlichen Mehrergebnisses folgen. Im Sinne der Abgabensicherung empfahl der RH dennoch, das einbringliche Mehrergebnis als Monitoringgröße zu überwachen. Um den Erfolg der Sicherstellungsmaßnahmen der Steuerfahndung abbilden zu können, sollte das einbringliche Mehrergebnis in Zusammenhang mit einer Zwangsmaßnahme der Steuerfahndung in deren Kennzahlensystem Berücksichtigung finden.

### Steuerung

**23.1** Die Steuerfahndung war nur mit ihren Prüfungen in das zentrale Steuerungsprogramm der Finanzverwaltung „Leistungsorientierte Steuerung“ und damit nicht umfassend in das Gesamtkonzept einbezogen. Deshalb verfügte das BMF nicht laufend über die aktuellen Steuerungsdaten der Steuerfahndung. Diese mussten in Berichtsform bzw. in Steuerungssitzungen durch die Steuerfahndung übermittelt werden.

Die Steuerfahndung bediente sich zur Steuerung ihrer eigenentwickelten IT-Anwendungen. Da die Datenwartung in diesen manuell und unvollständig erfolgte und auf uneinheitlichen Datengrundlagen basierte,



## Steuerfahndung

waren die daraus gewonnenen Auswertungen nur bedingt aussagekräftig und zuverlässig. Rückwirkende, stichtagsbezogene Auswertungen waren nicht möglich.

Grundsätzlich waren bei den Maßnahmen der Steuerfahndung nur die Ressourcen der jeweiligen Fallbearbeiter, nicht jedoch anderer beteiligter Mitarbeiter erfasst. Dies betraf vor allem die Mitarbeiter der IT-Fahndung. Auch war bspw. die Auswertung der Anzahl der für eine Hausdurchsuchung benötigten Personalressourcen nicht zuverlässig, weil zum Teil nicht alle beteiligten Mitarbeiter erfasst waren.

Der Vorstand der Steuerfahndung führte ab 2010 periodisch Monitoringgespräche mit den Teamleitern und implementierte eine monatliche Zielvisualisierung. Die Gespräche dienten der Information des Vorstandes über den Fortgang sowie die Besonderheiten und Probleme der Fahndungs- und Prüfungsfälle.

**23.2** Der RH beurteilte die Einführung der Monitoringgespräche positiv und empfahl, diese als individuelles Steuerungsinstrument weiterzuentwickeln. Diese erlaubten jedoch keine laufenden standardisierten Auswertungen. Der Steuerfahndung stand kein Steuerungsinstrument zur Verfügung, mit dem zuverlässige Auswertungen sowie eine Planung der Personalressourcen möglich waren.

Der RH empfahl die zeitnahe Einführung einer umfassenden IT-Softwarelösung (siehe TZ 17), welche Verwaltungs- und Steuerungswerzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung beinhaltet. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem Steuerungsinstrument „Leistungsorientierte Steuerung“ der Finanzverwaltung zu verbinden, damit das BMF laufend über steuerungsrelevante Informationen der Steuerfahndung verfügt.

Weiters empfahl der RH eine einheitliche und vollständige Erfassung der für jede Fallbearbeitung nötigen Personalressourcen – inklusive jene der IT-Fahndungsteams; damit könnte die Qualität der Controllingdaten verbessert werden. Diese wäre nach Ansicht des RH durch eine Zusammenführung der Zeitaufzeichnungen der Mitarbeiter im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung möglich.

**23.3** Laut *Stellungnahme des BMF sei die Weiterentwicklung des Systems „Leistungsorientierte Steuerung“ geplant. Ein wirklich vollständiges Steuerungssystem sei erst bei entsprechender Kohärenz der Grundlagenverfahren und daher frühestens mit der Realisierung von e-Finanz möglich. Die Datenerfassung und Auswertung der Steuerfahndung*



Steuerfahndung

BMF

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

*bedürfe zweifellos einer möglichst zeitnahen Lösung im Rahmen einer IT-Gesamtlösung für die Steuerfahndung.*

**Kennzahlen**

**24.1** Die Steuerfahndung und das BMF definierten 2007 zusätzliche „Leistungsorientierte Steuerung“-Kennzahlen entsprechend der Zielvereinbarungen 2007 und 2008 (z.B. Durchlaufzeiten, Mehrergebnisse), implementierten diese jedoch nicht. Diese Kennzahlen standen zum Teil in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis und waren mit den vorhandenen Steuerungsinstrumenten zum Teil auch nicht messbar. So konterkarierte bspw. das Ziel der Verkürzung der Durchlaufzeit je Fahndungsmaßnahme das Ziel Erhöhung der Anzahl der Hausdurchsuchungen, da zusätzliche Hausdurchsuchungen Ressourcen binden. Seit dem Jahr 2009 ermittelte die Steuerfahndung keine über die Zielvereinbarungen hinausgehenden Kennzahlen.

Neben dem Mehrergebnis bildete der strafbestimmende Wertbetrag einen messbaren Erfolg der Steuerfahndung ab. Dieser bildete die Grundlage für das Strafausmaß im Finanzstrafverfahren. Eine valide Auswertung der strafbestimmenden Wertbeträge konnte der RH aus den vorhandenen, aber nicht lückenlosen Aufzeichnungen, nicht durchführen.

Der RH ermittelte die durchschnittliche Durchlaufzeit je Erledigungsjahr von der Anforderung bis zur Erledigung der Maßnahme bzw. die durchschnittliche Anzahl der Falltage je Erledigung durch die Steuerfahndung.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Die Auswertungen des RH erfolgten erst ab dem Jahr 2008 auf Basis der Daten in der eigenerstellten IT-Anwendung für die Fahndungsteams, die erst ab dem Jahr 2008 flächendeckend zur Anwendung kam. Abweichungen beruhen auf der uneinheitlichen und unvollständigen Datenwartung der Steuerfahndung.



## Steuerfahndung

<b>Tabelle 9: Durchschnittliche Falltage und Durchlaufzeiten je Maßnahme</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>durchschnittliche Falltage<sup>1</sup></b>	Anzahl	
Eigenprüfungen	23	22
Erhebungsmaßnahmen <sup>2</sup>	7	4
Fahndungsmaßnahmen	18	18
<b>durchschnittliche Falltage Gesamt</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
<b>durchschnittliche Durchlaufzeiten in Kalendertagen</b>	Anzahl	
Eigenprüfungen	362	414
Erhebungsmaßnahmen <sup>2</sup>	187	186
Fahndungsmaßnahmen	336	269
<b>durchschnittliche Durchlaufzeit Gesamt</b>	<b>324</b>	<b>266</b>

<sup>1</sup> Die Falltage entsprechen dem im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung erfassten Ressourceneinsatz für die jeweiligen Fahndungs-, Erhebungs- und Prüfungsmaßnahmen.

<sup>2</sup> Erhebungsmaßnahmen (bspw. Auskunftsverlangen und punktuelle Erhebungen vor Ort) dienen der Ermittlung und Feststellung von Sachverhalten bspw. in Zusammenhang mit Anzeigen oder Amts- und Rechtshilfeersuchen bzw. im Vorfeld von Fahndungsmaßnahmen.

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Die benötigten Falltage und damit Personalressourcen sowie die Durchlaufzeiten der Prüfungen durch die Steuerfahndung waren höher als jene der Fahndungsmaßnahmen. Bei der Anzahl der erfassten Falltage für die Fahndungsmaßnahmen fehlten jedoch jene der IT-Fahndungsteams. Aufgrund des Tätigkeitsbereiches der Steuerfahndung waren die Durchlaufzeiten im Gegensatz zu den Falltagen zum Teil fremdbestimmt und nicht durch die Steuerfahndung beeinflussbar; daraus resultierende lange Wartezeiten zwischen den Ermittlungshandlungen führten zu der hohen Diskrepanz zwischen Falltagen und Durchlaufzeiten (siehe TZ 22).

Ein Vergleich der Durchlaufzeiten der Fahndungsteams ergab hohe Differenzen. Die durchschnittliche Durchlaufzeit der in den Jahren 2008 und 2009 je Fahndungsteam erledigten Prüfungen betrug zwischen 180 und 816 Tagen, jene der Fahndungsmaßnahmen zwischen 163 und 592 Tagen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Falltage aller mitbefassten Mitarbeiter nicht erfasst waren, sowie des kurzen Beobachtungszeitraums waren die Daten über die Entwicklung der Falltage und der Durchlaufzeiten nur bedingt aussagekräftig.



Steuerfahndung

BMF

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Ein Vergleich der Erledigungen je VBÄ der neun Fahndungsteams ist aus folgender Tabelle ersichtlich:

<b>Tabelle 10: Erledigungen je VBÄ<sup>1</sup> der neun Fahndungsteams</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Anzahl		
Durchschnitt	5,3	5,2
Maximum	7,2	7,1
Minimum	3,8	3,5

<sup>1</sup> karenzierte und dauerkranke Mitarbeiter sind nicht berücksichtigt

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Das Fahndungsteam mit den meisten Erledigungen je VBÄ führte rund doppelt so viele Maßnahmen bzw. Prüfungen durch wie jenes mit den geringsten. Ein Vergleich der Durchlaufzeiten der Teams zeigte eine gleichläufige Tendenz.

Weiters stellte der RH die Anzahl der Erledigungen der neun Fahndungsteams jenen der ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen insgesamt gegenüber:

<b>Tabelle 11: Erledigungen – Vergleich Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams</b>					
	<b>2006<sup>1</sup></b>	<b>2007<sup>2</sup></b>	<b>2008<sup>3</sup></b>	<b>2009<sup>3</sup></b>	<b>Veränderung 2006/2009</b>
	Anzahl				
<b>Erledigungen gesamt</b>	<b>452</b>	<b>484</b>	<b>432</b>	<b>434</b>	<b>- 4</b>

<sup>1</sup> Erledigungen durch Prüfungsabteilungen Strafsachen

<sup>2</sup> Erledigungen durch Prüfungsabteilungen Strafsachen 1. Jänner 2007 bis 28. Februar 2007 und der neun Fahndungsteams vom 1. März 2007 bis 31. Dezember 2007 (exkl. Schnelle Eingreifgruppe-Teams)

<sup>3</sup> Erledigungen durch die neun Fahndungsteams (exkl. Schnelle Eingreifgruppe-Teams)

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH



## Steuerfahndung

Das Ziel der Reform der Steuerfahndung, die Anzahl der Erledigungen zu erhöhen und damit die Verfahrensabläufe zu beschleunigen, konnte im Vergleich zu den ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen nicht erreicht werden.

**24.2** Aufgrund der unterschiedlichen Komplexität und des Umfangs der einzelnen Maßnahmen sind quantitative Erledigungskennzahlen und Durchlaufzeiten – obwohl steuerungsrelevant – nur bedingt aussagekräftig. Nach Ansicht des RH fehlten in den Kennzahlen konkrete Erfolgskennzahlen, die den Erfolg der Steuerfahndung messbar wiederspiegeln.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, aufgrund von Maßnahmen der Steuerfahndung verfügte Geld- und Freiheitsstrafen sowie die strafbestimmenden Wertbeträge, welche die Basis für die festgesetzten Strafen darstellen, in den Kennzahlenkatalog miteinzubeziehen. Im Sinne der Unterstützung bzw. der Zusammenarbeit mit der Abgabensicherung in den Finanzämtern wären weiters das einbringliche Mehrergebnis sowie der in Sicherstellungsaufträgen der Steuerfahndung enthaltene Betrag als Kennzahl auszuweisen. Damit wären auch Risikoanalysen und Aussagen über die strafrechtliche Relevanz der von der Steuerfahndung bearbeiteten Fälle möglich. Vor allem im Hinblick auf die Ressourcensteuerung, regionale Unterschiede sowie weitere Abweichungsanalysen wären zudem die einzelnen Kennzahlen zwischen operativen Teams zu vergleichen.

Ferner sollte die Steuerfahndung die vom RH aufgezeigten Abweichungen der Leistungskennzahlen zwischen den operativen Teams anhand eines Kennzahlnetzwerks evaluieren.

Der RH wies darauf hin, dass – bezogen auf den Zeitraum 2008 bis 2009 – die Verknüpfung der durchschnittlichen Falltage mit den durchschnittlichen Erledigungen je VBÄ den – aufgrund der unvollständigen Datenerfassung allerdings zum Nachteil der Steuerfahndung verzerrenden – Schluss zuließen, dass die Mitarbeiter der Fahndungsteams nur mit rd. 90 Falltagen pro VBÄ pro Jahr für die operative Tätigkeit eingesetzt wurden.

Der RH empfahl der Steuerfahndung, eine vollständige Erfassung sämtlicher Falltage aller beteiligten Mitarbeiter sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können.



Steuerfahndung

**BMF**

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

**24.3** Laut *Stellungnahme des BMF* sei die Einführung zusätzlicher Kennzahlen seit längerem Ziel der Steuerfahndung. Diese sei aber (aufgrund des Fehlens einer IT-Gesamtlösung) immer wieder aufgeschoben worden. In Weiterentwicklung der Leistungsorientierten Steuerung sei ein erweiterter Kennzahlenkatalog in Vorbereitung.

Die Steuerfahndung habe festgelegt, dass der strafbestimmende Wertbetrag aus den Fahndungsfällen sowie die Spruchsenats- bzw. schöffengerichtlichen Verurteilungen als Kennzahlen zu erfassen seien. Weiters sagte die Steuerfahndung zu, die vollständige Erfassung der Falltage sicherzustellen.

### Zusammenarbeit

Schnittstelle Steuerfahndung – Finanzämter

**25.1** (1) Die Finanzämter sollten gemäß dem Erlass zur Zusammenarbeit Finanzämter – Steuerfahndung dann die Steuerfahndung um Unterstützung ersuchen, wenn sie mit eigenen Mitteln nicht zum Ziel kommen, insbesondere aber bei Zwangsmaßnahmen, wie Durchsuchungen und Festnahmen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Steuerfahndung durch die Finanzämter erfolgte in unterschiedlichem Ausmaß.

Bei einigen Finanzämtern war die Anzahl der gerichtlich anhängigen oder erledigten Fälle deutlich höher, als jene, in welche die Steuerfahndung eingebunden war.

(2) Bei der Entscheidung über die Inanspruchnahme der Steuerfahndung und bei Abschluss der Kontrakte zwischen dem jeweiligen Finanzamt und der Steuerfahndung gab es, unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls, sowohl auf Seite der Steuerfahndung als auch auf Seite der Finanzämter als Auftraggeber Zielkonflikte bzw. widerstreitende Interessen, die

- entweder zur Anforderung und allfälligen Übernahme des Falles führten,
- die Entscheidung über den Umfang der im Kontrakt vereinbarten Leistungen der Steuerfahndung beeinflussten oder aber
- zur Entscheidung des Finanzamtes führten, einen Fall ohne Anforderung der Steuerfahndung zu bearbeiten.



## Zusammenarbeit

Beispiele für diese Zielkonflikte waren:

- Bei der Steuerfahndung bestand der bereits in TZ 22 erwähnte Konflikt zwischen der Anzahl der Zwangsmaßnahmen und der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung.
- Die lange Dauer der Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen stand in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen hinsichtlich der Anzahl der durchzuführenden Prüfungen durch die Finanzämter. Folge dieses Zielkonflikts war, dass die Finanzämter die Steuerfahndung nicht in Anspruch nahmen und Zwangsmaßnahmen nicht bzw. selbst durchführten.
- Einerseits banden Prüfungen durch die Steuerfahndung deren Resourcen, auf der anderen Seite konnten Prüfungen durch die Finanzämter in Zusammenhang mit Fahndungsmaßnahmen durch die Steuerfahndung zu Doppelgleisigkeiten und Verzögerungen im Verfahrensablauf führen.

Die Entscheidung über die Anforderung der Steuerfahndung und damit über die Durchführung von Fahndungsmaßnahmen bzw. von Prüfungen durch die Steuerfahndung lag generell bei den Finanzämtern als Finanzstrafbehörden.

(3) Der Zusammenarbeitserlass sah vor, dass die Finanzämter der Steuerfahndung bei Abschluss der von ihr abgewickelten Abgaben- und Finanzstrafverfahren die jeweiligen Erledigungen in Kopie zu übermitteln hatten. Dies erfolgte nicht durchgängig. Die Mitarbeiter der Steuerfahndung erhielten oft erst auf Nachfrage Auskünfte über den Ausgang der Verfahren.

**25.2** (1) Der RH empfahl dem BMF, auf die Finanzämter einzuwirken, in fahndungswürdigen Fällen aktiv die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu suchen. Weiters wäre die Steuerfahndung – im Sinne einer Gesamtsicht – von den Finanzstrafbehörden über alle Finanzstraffälle mit Gerichtszuständigkeit und Spruchsenatsfälle oberhalb einer bestimmten Betragsgrenze zwingend zu informieren, unabhängig davon, ob Leistungen der Steuerfahndung in Anspruch genommen werden.

(2) Das Reformziel der Beseitigung von Schnittstellen konnte schon allein aufgrund des Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung nicht erreicht werden. Da weiterhin nicht durchgängig Prüfungen der Fahndungsfälle durch die Steuerfahndung erfolgten, bestanden auch die Schnittstel-



Zusammenarbeit



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

len zwischen Fahndern und Prüfern der Finanzämter bzw. der Großbetriebsprüfung weiter.

Nach Ansicht des RH wäre eine einzelfallbezogene, zwischen Finanzämtern und Steuerfahndung abgestimmte Beurteilung der Frage, ob die mit einem Fahndungsfall verbundene Prüfung durch das Finanzamt oder die Steuerfahndung erfolgen soll, zweckmäßig. Dabei wären Effizienzerwägungen und eine Abschätzung der jeweils vorhandenen Spezialisierungen und Ressourcen einzubeziehen.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung:

- Für Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen wären in den Finanzämtern gezielt Prüferressourcen für Betrugs- und Straffälle außerhalb der Finanzämter-internen Zielvereinbarungen vorzusehen. Im Rahmen dieser „Betrugsbekämpfungs-Betriebsprüfungs-Taskforce“ sollten erfahrene Prüfer der Finanzämter bereits ab Kontraktabschluss des jeweils zuständigen Finanzamts mit dem zuständigen Mitarbeiter der Steuerfahndung zusammenarbeiten.
- Die Steuerfahndung sollte die bereits unternommenen Bemühungen zur Stärkung ihrer Prüfkompetenz fortführen. Dazu wären nach Ansicht des RH Überlegungen hinsichtlich der Einrichtung eines eigenen Prüferpools in der Steuerfahndung anzustellen. Dabei könnten insbesondere Teile jener Prüferressourcen, die nicht in der ab 1. September 2009 neuformierten Großbetriebsprüfung verbleiben, von der Steuerfahndung übernommen werden. Damit wäre eine Stärkung der Betrugsbekämpfung ohne Erhöhung des Personalstands in der gesamten Finanzverwaltung erreichbar.

(3) Eine durchgängige Information der Steuerfahndung über den Ausgang der Verfahren, bevorzugt elektronisch, wäre sicherzustellen. Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, in der geplanten Softwareanwendung Informationen über den Ausgang der von der Steuerfahndung bearbeiteten Fälle im Sinne eines kontinuierlichen Rückkoppelungsprozesses vorzusehen.

**25.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die (Nicht-)Befassung der Steuerfahndung durch einzelne Finanzämter evident. Die Maßnahmen der Steuerfahndung hätten nicht gegriffen.**

*Das BMF werde neuerlich auf die Finanzämter einwirken, um einheitliche Vorgangsweisen bei Einschaltung der Steuerfahndung zu erreichen. Die Bereitschaft, Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen durchzuführen, sollte bei allen Prüforganen vorhanden sein.*



## Zusammenarbeit

*Die Konzeption der Steuerfahndung als bundesweite Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung impliziere die Existenz von Schnittstellen zu den Abgabenbehörden; die Schnittstellenproblematiken seien teilweise mit einem klaren Regelungswerk in Form des Kontraktmanagementsystems verringert worden.*

*Die schrittweise Erhöhung der Prüfkompetenz der Steuerfahndung bleibe ein Ziel und die Steuerfahndung arbeite an der Stärkung ihrer Prüfungskompetenz. Die Zwangsrekrutierung von Prüfern, die nicht in der Großbetriebsprüfung verbleiben, sei abzulehnen.*

*Eine zukünftige Softwarelösung solle eine elektronische Rückmeldung über den Ausgang der Verfahren beinhalten.*

- 25.4** Der RH hatte eine Zwangsverpflichtung jener Prüfer, die nicht in der Großbetriebsprüfung verbleiben, ohnedies nicht in Betracht gezogen. Mit dem Angebot, zur Steuerfahndung zu wechseln, könnte allerdings den erfahrenen Prüfern eine anspruchsvolle Tätigkeit mit neuen Herausforderungen geboten und gleichzeitig die Prüfkompetenz der Steuerfahndung gestärkt werden.

## Durchsuchungen

**26.1** (1) Hausdurchsuchungen gemäß § 99 FinStrG und Durchsuchungen von Orten, Gegenständen und Personen gemäß § 119 StPO waren in der Steuerfahndung als so genannte sensible Tätigkeiten eingestuft. Dafür war nur speziell für diese Einsätze geeignetes Fahndungspersonal heranzuziehen. Die Einsatztauglichkeit wurde anhand von Kriterien wie z.B. der Grad der Erfahrung, die Aus- und Weiterbildung sowie die Absolvierung von Sicherheitstrainings, bewertet. Grundlage dafür waren von der Steuerfahndung selbst entwickelte Vorgaben für die Personaleinsatzplanung.

(2) An den Durchsuchungen nahm fast ausnahmslos Personal der Steuerfahndung teil. Nur selten waren Teilnehmer der sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter und der Großbetriebsprüfung vor Ort im Einsatz, auch wenn sie mit der Bearbeitung des Falls mitbefasst waren. Die einzelnen Fahndungsteams unterstützten einander i.d.R. bei den Durchsuchungen. Dabei übernahmen Fahnder anderer Teams auch vereinzelt die Einsatzleitung und -koordination im Rahmen der Unterstützungsleistungen. Diese Unterstützungen brachten hohe Reisetätigkeiten und Unterbrechungen bei der Bearbeitung eigener Fälle mit sich. Eine beispielhafte Aufstellung über durchgeführte Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz<sup>24</sup> zeigte folgendes Bild:

<sup>24</sup> Das Fahndungsteam Linz wurde für Unterstützungsleistungen österreichweit am meisten in Anspruch genommen.



Zusammenarbeit

### Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

	<b>Einsatztage bei Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz</b>		
	Anzahl		
	2007	2008	2009
Eigene Durchsuchungen	99	82	116
Durchsuchungen als Unterstützungsleistung <sup>1</sup>	97	274	245
Verhältnis	1:1	1:3,4	1:2,1

<sup>1</sup> inkl. Einsatzleitungen

Quelle: Steuerfahndung

War 2007 die Zahl der Einsatztage des Fahndungsteams Linz für als Unterstützungsleistung durchgeführte Durchsuchungen gegenüber jener für eigene Durchsuchungen noch auf gleichem Niveau, so waren sie 2008 mehr als dreimal so hoch wie jene für die eigenen Durchsuchungen. An- und Abreisen sowie Einsatzbesprechungen nahmen darüber hinaus zwischen 79 (2007) und 187 Tagen (2008) in Anspruch.

Die Reisekosten der Steuerfahndung stiegen von 2007 bis 2009 um rund ein Drittel. Dies war nur zu knapp der Hälfte auf die Gründung der IT-Fahndungsteams im Jahr 2009 und deren Reisetätigkeit zurückzuführen:

	<b>Reisekosten für Durchsuchungen</b>		
	in EUR		
	2007	2008	2009
Reisekosten der Fahndungsteams gesamt	302.256	379.765	401.670
Durchschnitt pro Fahndungsteam	21.184	31.241	31.873
Maximalwert pro Fahndungsteam	47.606	79.725	61.728
Minimalwert pro Fahndungsteam	8.593	11.739	10.701

Quelle: Steuerfahndung

Der Vergleich der Reisekosten der einzelnen Fahndungsteams zeigte, dass das Fahndungsteam Linz alle Jahre die höchsten Reisekosten aufwies. Die geringsten Reisekosten waren aufgrund der geringen Entfernung in den Fahndungsteams in Wien<sup>25</sup> zu verzeichnen.

<sup>25</sup> Innerhalb Wiens (Dienstort) ist eine Verrechnung von Reisekosten auch aufgrund der Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift nur in geringerem Ausmaß möglich.



## Zusammenarbeit

Die durchschnittliche Dauer von Fahndungsfällen lag bei rd. 336 (2008) bzw. 269 Tagen (2009). Das Fahndungsteam Linz lag dabei alle Jahre beträchtlich über den Durchschnittswerten.<sup>26</sup>

(3) Zeitlich parallel zu Unterstützungsleistungen innerhalb der Steuerfahndung führte zumindest ein Finanzamt selbst mehrmals Zwangsmaßnahmen ohne Einschaltung der Steuerfahndung durch, obwohl diese der Steuerfahndung vorbehalten sein sollten. Ziel der Reorganisation der Betrugsbekämpfung war nämlich gewesen, grundrechtsrelevante Maßnahmen von einschlägig geschulten Spezialisten durchführen zu lassen.

**26.2** Die von der Steuerfahndung entwickelten Vorgaben für die Personaleinsatzplanung verursachten Unterstützungsleistungen in überhöhtem Ausmaß. Davon war besonders die Region Mitte – etwa mit dem Fahndungsteam Linz – aufgrund der zentralen Lage in Österreich betroffen. Nach Ansicht des RH wäre die Einsatzleitung und –koordination jeweils nur von dem fallbearbeitenden Team wahrzunehmen. Der RH sah sowohl hinsichtlich der Bewertungskriterien des Peronaleinsatzsystems als auch bei der Einbeziehung von geeignetem Personal der Finanzämter Evaluierungsbedarf.

Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die Überarbeitung des Personaleinsatzsystems unter dem Aspekt einer neuen Gewichtung von Erfahrung und absolviertem Sicherheitstraining. Damit sollte – unter Beachtung des Sicherheitsaspekts zugunsten der Fahnder – eine vermehrte Einbeziehung des Fachbereichs bei Einsatzleitung und –koordination (siehe TZ 14) sowie von qualifiziertem Personal der örtlich näher gelegenen Finanzämter bei Durchsuchungen ermöglicht werden. Dadurch könnten die Unterstützungsleistungen verringert und die Kapazitäten der betroffenen Fahndungsteams für eigene Fahndungsmaßnahmen erhöht werden (siehe TZ 27).

**26.3** Laut *Stellungnahme der Steuerfahndung habe sie zwischenzeitig eine Evaluierung des Systems für die Einsatzplanung bei Durchsuchungen durchgeführt. Das System sehe dennoch Mindestanforderungen vor, welche für die Durchführung der hochsensiblen Tätigkeit notwendig seien.*

*Das BMF erachtete die breitflächige Einbeziehung von Bediensteten der Finanzämter als nicht sinnvoll.*

---

<sup>26</sup> Im Jahresdurchschnitt 2008/2009 waren es bspw. rd. 80 Tage, d.s. mehr als 25 %, über dem Durchschnittswert.



Zusammenarbeit



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

**26.4** Einen breitflächigen Einsatz hatte der RH ohnehin nicht in Erwägung gezogen. Nach Ansicht des RH sollte die Einbeziehung von qualifiziertem Personal der Finanzämter bzw. der Großbetriebsprüfung – bspw. jenem, das verstärkt für Betrugsbekämpfungsagenden herangezogen werden soll (siehe TZ 27) bzw. von mit Strafsachenangelegenheiten betrauten Mitarbeitern – für Durchsuchungen erwogen werden, auch um mit der Falllage betraute Mitarbeiter einzubinden.

Betrugsbekämpfung  
durch die Finanz-  
ämter

**27.1** (1) Eine weitere Schnittstelle der Steuerfahndung für die Zusammenarbeit mit den Finanzämtern waren die in den Finanzämtern eingerichteten Betrugsbekämpfungskoordinatoren. Diese sollten die Drehscheibe für die Betrugsbekämpfung durch die Finanzämter bilden. Zu ihren Aufgaben und Zielen zählten u.a.:

- Ansprech- und Kontaktstelle für alle Agenden der Betrugsbekämpfung innerhalb des Finanzamts und bei externen Kontakten, Informationsdrehscheibe, Weitergabe von Informationen im Betrugsbekämpfungsnetzwerk;
- Beurteilung und Einordnung von Einzelfällen im Hinblick auf Betrugsmodelle und Betrugsmuster sowie Sensibilisierung der Mitarbeiter des Finanzamts;
- Planung, Koordination und Mitwirkung bei „Aktionstagen Betrugsbekämpfung“ im Finanzamt und auf überregionaler Ebene.

Trotz der einheitlichen Tätigkeitsbeschreibung für die Koordinatoren nahmen diese die beschriebenen Agenden in den einzelnen Finanzämtern in höchst unterschiedlichem Ausmaß wahr. Da die Koordinatoren in den Finanzämtern nur mit Zusatzfunktionen eingerichtet waren, konnten diese ihre Koordinations- und Informationsverwertungsaufgaben nur neben den Kerntätigkeiten ihrer Hauptfunktionen erledigen.

Die organisatorische Einbettung und die zur Verfügung stehenden Kapazitäten waren höchst unterschiedlich. So waren Leiter der Strafsachenstellen, Teamleiter aber auch Mitarbeiter in den Teams als Koordinatoren betraut. Dies hatte einen unterschiedlichen Handlungs- und Durchsetzungsspielraum zur Folge. Die für die Erfüllung der Aufgaben der Funktion notwendigen Ressourcen blieben in den Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Teams unberücksichtigt.



## Zusammenarbeit

Nach Angaben der Koordinatoren war der Umfang der durchgeföhrten Betrugsbekämpfungstätigkeiten tatsächlich sehr unterschiedlich. Dieser reichte von der reinen Informationsverteilung bis zu proaktiven Prüfungsmaßnahmen, Sicherung von Abgabenansprüchen und der Bearbeitung von Spezialfällen.

Der Koordinator eines Finanzamts hatte im Vergleich zu den anderen eine Sonderstellung. Die Vorständin des Finanzamts hatte die vom BMF eingeräumte Möglichkeit genutzt, dem Koordinator zusätzliche Personal- und Ressourcenverantwortung beizustellen: Der Koordinator und ein weiterer Mitarbeiter waren gänzlich für Betrugsbekämpfungstätigkeiten freigestellt und mussten keine Tätigkeiten zur Erreichung der Zielvorgaben in ihren Hauptfunktionen erbringen. Darüber hinaus waren dem Koordinator noch Prüfungs- und Erhebungsressourcen im Ausmaß von 0,6 VBÄ aus anderen operativen Teams zugewiesen.

(2) Die Zersplitterung der in den Finanzämtern wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Betrugsbekämpfung auf zumindest fünf verschiedene Einheiten<sup>27</sup> blieb – im Vergleich zur Situation vor der Reform – im Wesentlichen bestehen bzw. erhöhte sich mit weiteren Projekten. Sämtliche dieser Organisationseinheiten waren im Bereich ihrer Kertätigkeiten durch Zielvereinbarungen im Rahmen des Management by Objectives-Prozesses des BMF an bestimmte Messgrößen gebunden, deren Erreichung im Fokus der operativen Teams der Finanzämter stand. In den Zielvereinbarungen war auch die Verstärkung der Zusammenarbeit mit den spezialisierten Betrugsbekämpfungseinheiten festgeschrieben. Obwohl wirkungsvolle Betrugsbekämpfung eine Aufgabe des gesamten jeweiligen Finanzamts darstellte, konnten aufwändige, nicht zu den Kernaufgaben zählende Betrugsbekämpfungstätigkeiten und –erhebungen – mit dem Verweis auf die Vorgaben der Zielvereinbarungen und die angespannte Personalsituation – nicht durchgeführt werden.

**27.2** Nach Ansicht des RH war die Koordination und Vernetzung der Betrugsbekämpfungseinheiten auch nach der Reform mangelhaft. Eine rasche und zielgerichtete Verteilung und Bearbeitung von Informationen durch Koordinierung der relevanten Einheiten war nicht gewährleistet.

Die mit den Zielvereinbarungen für die operativen Teams der Finanzämter verfolgten Messgrößen waren überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabepflichtigen und damit auf die Serviceorientierung und kundenfreundliche rasche Abwicklung ausgerichtet. Die Tatsache, dass Betrugshandlungen und steuerschädliche Handlungen

<sup>27</sup> u.a. die KIAB, die Strafsachenstelle, die Betriebsprüfung in den Teams der betrieblichen Veranlagung, die Abgabensicherung sowie die Infocenter in den Finanzämtern



Zusammenarbeit



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

aufwändige Erhebungs- und Ermittlungstätigkeiten und koordinierte Verwertung von Informationen voraussetzen, fand keine Berücksichtigung.

Das BMF war laufend um Verbesserungen der Betrugsbekämpfung bemüht. Die Umsetzung gelang jedoch nur ansatzweise, was das BMF auf die Personalsituation zurückführte. Nach Ansicht des RH war die mangelnde Umsetzung darauf zurückzuführen, dass nur Einzelmaßnahmen gesetzt wurden, die nicht in ein Gesamtkonzept integriert waren. Die für die Betrugsbekämpfung zuständigen Einheiten bzw. durch sie gesetzte Maßnahmen waren isoliert und nicht vernetzt bzw. koordiniert. Der angestrebte Informationsfluss durch die Einrichtung der Koordinatoren in den Finanzämtern konnte mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht erreicht werden. Es kam dadurch zu Doppelgleisigkeiten bzw. zu Tätigkeiten, für die keine klaren Zuständigkeiten definiert waren.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung deshalb, die Zuständigkeiten, Aufgaben, Schnittstellen und Informationsflüsse zur Verstärkung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung klar zu definieren.

Der Koordination umfassender Fälle und der Schnittstellen sowie der Sicherstellung der Informationsverwertung wäre im Interesse einer wirksamen Betrugsbekämpfung besondere Bedeutung beizumessen.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, zur Stärkung der operativen Betrugsbekämpfung und Zusammenfassung der damit verbundenen Agenden die Koordinatoren als Hauptfunktion einzurichten und ein „virtuelles Betrugsbekämpfungs-Team“ in jedem Finanzamt zu installieren. Damit könnten die Koordinatoren ihre Betrugsbekämpfungs-, Koordinations- und Informationsverwertungsaufgaben proaktiv und wirkungsvoll als Kernaufgabe wahrnehmen. Hinsichtlich der Aufgaben, der organisatorischen Stellung und der Ziele dieser solcherart neuen Teams (Betrugsbekämpfungsteam) wären noch folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Das Betrugsbekämpfungsteam sollte allen beim jeweiligen Finanzamt einlangenden Informationen mit eigenen Erhebungen bzw. Prüfungen nachgehen und proaktiv/präventiv tätig sein. Wesentlich wäre auch die Unterstützung der Strafsachenstelle – mit einem fachlichen Weisungsrecht des Strafsachenleiters – für nicht von der Steuerfahndung bearbeitete Fälle sowie eine Unterstützung der Steuerfahndung bei Fahndungsmaßnahmen, die das zuständige Finanzamt betreffen.



## Zusammenarbeit

- Als Mitarbeiter mit Stellvertreterfunktion wäre ein Teamreferent (Erhebungsdienst) denkbar, welcher auch Ermittlungshandlungen durchführen sollte. Dieses Kernteam – bestehend aus Koordinator und Stellvertreter – sollte mit der Hauptfunktion Betrugsbekämpfung außerhalb der quantitativen Zielvereinbarung, wie sie für die operativen Teams gelten, eingerichtet werden. Je nach Umfang der Anforderung bei den einzelnen Finanzämtern wären vom Vorstand zusätzlich bedarfsgerecht Personalressourcen dem jeweiligen Betrugsbekämpfungsteam zuzuordnen.
- Der Koordinator sollte im Bedarfsfall über jene Mitarbeiter der virtuellen Betrugsbekämpfungsteams verfügen können, die ihnen der jeweilige Vorstand bereitstellt. Im Rahmen der Tätigkeit zur Betrugsbekämpfung sollte jeder Koordinator vom jeweiligen Vorstand die Befugnisse erhalten, die ihm zugeteilten Mitarbeiter – losgelöst von der Weisungsbefugnis ihrer unmittelbaren Vorgesetzten – sachdienlich einzusetzen und anzuleiten.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung weiters, in den Zielvereinbarungen neben den auf den redlichen Steuerzahler gerichteten Messgrößen auch solche für die Betrugsbekämpfung und die Förderung der diesbezüglichen Zusammenarbeit aufzunehmen (siehe TZ 22).

Ferner empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, sämtliche Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept zu integrieren und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten herbeizuführen.

In diesem Zusammenhang wies der RH auf seinen Bericht betreffend die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer (Reihe Bund 2009/13, TZ 22) hin, in dem er bereits die Erhöhung der Personalressourcen im Sinne einer systematischen Betrugsbekämpfung empfohlen hatte.

Die Informationsverwertung wäre durch eine elektronische Rückmeldechiene und eine Datenbank, auf der sämtliche Kontrollmitteilungen erfasst und abgearbeitet werden, sicherzustellen. Betrugssensitive Informationen wären auf einer Informationsplattform<sup>28</sup> bereitzustellen.

Durch diese Maßnahmen sollte eine koordinierte Betrugsbekämpfung durch alle operativen Kräfte der Finanzverwaltung mit wechselseitiger Personalunterstützung gefördert werden.

<sup>28</sup> Diese hatte der RH bereits in seinem Bericht betreffend die Einbringung von Abgabengrückständen (Reihe Bund 2007/14 TZ 18) zur Früherkennung von Betrugsfällen und zur Vermeidung von Abgabenausfällen empfohlen.



Zusammenarbeit

**BMF****Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

**27.3** Laut *Stellungnahme des BMF sei im Zuge der Einrichtung der Finanzpolizei in den Ämtern mit Jahresbeginn 2011 ein hauptamtlicher Koordinator geschaffen worden. Die Aufgaben der Betrugsbekämpfung seien jedoch nach wie vor auf die verschiedenen Teams verteilt und würden nicht einem einzurichtenden Kernteam zugeteilt werden, denn Betrugsbekämpfung gehe alle an. Allerdings sei im Zuge der Einrichtung der Finanzpolizei bereits ab Anfang 2011 ein virtuelles Team für die Aufarbeitung spezieller Betrugsfälle gebildet worden.*

*Das BMF sagte zu, 2011 nach Einrichtung der Finanzpolizei ein Gesamtkonzept betreffend die Koordination und Kooperation aller Betrugsbekämpfungseinheiten auszuarbeiten, das auch die Aufgaben und Schnittstellen enthalten werde.*

*Das Projekt „elektronische Kontrollmitteilung“ werde im Rahmen von e-Finanz nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel umgesetzt werden. Betrugsrelevante Informationen würden schon jetzt im Rahmen des Netzwerks Betrugsbekämpfung verteilt. Eine Informationsplattform über alle Arten von betrugsrelevanten Informationen könne nicht sinnvoll betrieben werden und wäre völlig unübersichtlich.*

**27.4** Der RH wies darauf hin, dass die Bildung virtueller Teams in den Finanzämtern zur Aufarbeitung spezieller Betrugsfälle und die Beibehaltung der grundsätzlichen Aufgabe der Betrugsbekämpfung im gesamten Finanzamt seinen Intentionen entspricht (TZ 27.2). Die Ressourcen und Leistungen dieser virtuellen Teams sollten in Zukunft auch in den Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und den Finanzämtern Niederschlag finden. Unter dem Kernteam hat der RH den Koordinator und seinen Mitarbeiter subsumiert. Nach Ansicht des RH wäre in das Gesamtkonzept vor allem auch die Unterstützung der Strafsachstellen einzubinden.

Um Abgabenausfälle zu vermeiden, wäre eine Aggregation betrugsrelevanter Informationen in strukturierter Form auf einer Informationsplattform angesichts der rasanten Entwicklung der Betrugsmuster zur Früherkennung und Auswertung von Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen anzustreben.



## **Einzelfälle und Betrugsszenarien**

Nichtabfuhr der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette

Innengemeinschaftliche Lieferung von Dieselöl

**28.1** Die aufgrund einer Anzeige durchgeführten Hausdurchsuchungen durch die Steuerfahndung und die Prüfung des Finanzamts Linz führten im Jahr 2007 bei einem Lieferanten zu einer Umsatzsteuervorschreibung von mehr als 10 Mill. EUR. Diese resultierte aus an Kunden in Rechnung gestellter, jedoch gegenüber dem Finanzamt nicht erklärter sowie nicht bezahlter Umsatzsteuer. Grundlage dafür waren unterpreisige Treibstofflieferungen aus Deutschland an österreichische Unternehmen durch einen Lieferanten.

Aufgrund der umfangreichen Ermittlungen der Steuerfahndung hatte der Lieferant im Rahmen der von der Finanzverwaltung zu ihren Gunsten ausgestellten Sicherstellungsaufträge von rd. 6 Mill. EUR bereits Zahlungen von rd. 1,4 Mill. EUR auf sein Abgabekonto zum Zeitpunkt und in Zusammenhang mit den Ermittlungen durch die Steuerfahndung geleistet.

Der Steuerberater des Lieferanten vertrat im Laufe des Verfahrens die Rechtsansicht, dass die Lieferungen tatsächlich steuerbefreite innengemeinschaftliche Lieferungen dargestellt hätten und der Lieferant Umsatzsteuer fälschlich in Rechnung gestellt hätte. Die österreichischen Kunden hätten die Ware direkt aus Deutschland abgeholt. Das zuständige Finanzamt Linz folgte dieser Rechtsansicht und erachtete die Lieferung als steuerbefreit, obwohl keine Abholbestätigungen der Kunden vorlagen. Diese sind jedoch Voraussetzung für die Steuerbefreiung innengemeinschaftlicher Lieferungen.<sup>29</sup> Der Lieferant erstellte neue Rechnungen ohne Ausweis der Umsatzsteuer und gab daraufhin berichtigte Umsatzsteuervoranmeldungen<sup>30</sup> ab. Das Finanzamt Linz verbuchte die daraus resultierende Umsatzsteuergutschrift im März 2008, was zur Folge hatte, dass die Sicherstellungen zugunsten der Finanzverwaltung nicht schlagend wurden und die bereits bezahlten 1,4 Mill. EUR auf dem Abgabekonto des Lieferanten gutgeschrieben und rückgezahlt werden mussten.

Die Kunden des Lieferanten waren aufgrund der ursprünglich in den Rechnungen ausgewiesenen Umsatzsteuer zum Abzug dieser Beträge als Vorsteuer berechtigt. Durch die aufgrund der Steuerfreiheit berichtigten Rechnungen des Lieferanten blieb diesen Kunden der Vorsteuerab-

<sup>29</sup> VO 1996/401 i.V.m. Art. 7 Abs. 3 UStG 1994

<sup>30</sup> Die aus den berichtigten Umsatzsteuervoranmeldungen resultierende Gutschrift entsprach der mit der Umsatzsteuersonderprüfung vorgeschriebenen Umsatzsteuer.



zug verwehrt bzw. waren sie zur Berichtigung ihrer Umsatzsteuererklärungen<sup>31</sup> und somit zur Rückzahlung der Vorsteuerbeträge verpflichtet.

Das Finanzamt Linz beabsichtigte<sup>32</sup>, bei einem der Kunden Vorsteuerbeträge aufgrund der Rechnungsberichtigungen des Lieferanten von 5,9 Mill. EUR rückzufordern.

Da ein Kunde des Unternehmens im Rahmen einer Umsatzsteueronderprüfung diese Rechtsansicht nicht teilte<sup>33</sup> und deshalb die Rückzahlung der Vorsteuer als nicht rechtens erachtete, befasste dieser das BMF mit dem Sachverhalt. Das BMF folgte in einem Schreiben an das Finanzamt der Rechtsansicht des Kunden, worauf das Finanzamt Linz die Rückforderung der Vorsteuer bei diesem Kunden unterließ. Eine Vorschreibung der Umsatzsteuer beim Lieferanten durch das Finanzamt Linz unterblieb jedoch in weiterer Folge.

Dem Finanzamt Linz waren auch jene Umsatzsteuerbeträge bekannt, die aus Umsätzen des Lieferanten mit anderen Kunden resultierten. Ob bei diesen Kunden Rückforderungen von geltend gemachter Vorsteuer aufgrund der Rechnungsberichtigungen erfolgten, verfolgte das Finanzamt Linz nicht. Dies, obwohl die Steuerfahndung explizit auf die daraus resultierende Vorsteuerproblematik hingewiesen hatte.

**28.2** Der RH bemängelte, dass das Finanzamt Linz Rechnungsberichtigungen und damit die Steuerfreiheit der Lieferungen des Unternehmens ohne Vorliegen entsprechender Nachweise über die tatsächliche Abholung der Kunden berücksichtigte.

Nach Ansicht des RH war die Sachverhaltsermittlung durch das Finanzamt unzureichend. Die Gewährung der Steuerfreiheit war deshalb nicht sachgerecht. In konsequenter aufgrund der dem RH vorliegenden Unterlagen rechtskonformer Auslegung des Schreibens des BMF hätte das Finanzamt dem Lieferanten die Steuerfreiheit der Lieferungen aber kennen und die Umsatzsteuer wieder vorschreiben müssen. Da dies unterblieb, entstand dem Bund ein Schaden von jedenfalls 5,9 Mill. EUR. Sofern auch bei den anderen Kunden des Lieferanten keine Rückforderungen der geltend gemachten Vorsteuern durch die zuständigen Finanzämter erfolgt sein sollten, würde sich dieser Schaden auf 10 Mill. EUR erhöhen.

<sup>31</sup> im Rahmen einer Umsatzsteuervoranmeldung oder Jahreserklärung

<sup>32</sup> im Rahmen einer Umsatzsteueronderprüfung durch die Großbetriebsprüfung Linz

<sup>33</sup> Nach Ansicht des Kunden wären die Vorsteuerbeträge aufgrund von Vereinbarungen mit einem Unternehmen zu Recht beansprucht worden.



## Einzelfälle und Betrugsszenarien

Ungeachtet der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung und der dazu abgegebenen Empfehlungen des RH (siehe TZ 9) bemängelte der RH, dass in diesem Fall die fundierten Informationen und Erhebungen der Steuerfahndung in das weitere Verfahren nicht einflossen. Dies auch deshalb, weil die Durchsuchungshandlungen auf Basis einer Anforderung durch die Betriebsprüfung des Finanzamtes Linz erfolgt waren und dadurch keine Prüfung der Steuerfahndung ausgelöst wurde.

Angesichts der für den Bund entstandenen Umsatzsteuerausfälle empfahl der RH dem BMF, legistische Maßnahmen in der EU voranzutreiben, die Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette verhindern.

**28.3** *Laut Stellungnahme des Finanzamts sei die Vorschreibung der Umsatzsteuer an das Unternehmen des Lieferanten unrichtig gewesen, da sich die Rechtsansicht des BMF nur auf die Besteuerung des Kunden, nicht auf jene des Lieferanten bezogen hatte. Deshalb habe für das Finanzamt keine rechtmäßige Möglichkeit bestanden, dem Unternehmen die Steuerfreiheit seiner Lieferung abzuerkennen und die Umsatzsteuer vorzuschreiben.*

**28.4** Der RH entgegnete, dass eine hinsichtlich Lieferanten und Kunden getrennte umsatzsteuerliche Beurteilung ein und desselben Rechtsgeschäfts nicht schlüssig ist und der Umsatzsteuersystematik widerspricht. Mangels vorliegender Abholbestätigungen waren die Voraussetzungen für die Gewährung der Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen an den Lieferanten jedenfalls nicht gegeben.

In Anbetracht der Tatsache, dass in einem ähnlich gelagerten Fall unterpreisiger Treibstofflieferungen eine strafrechtliche Verurteilung jener Personen, die für die Nichterklärung der Umsätze und die Nichtabfuhr der Umsatzsteuer verantwortlich waren, erwirkt werden konnte, erachtete der RH eine abgestimmte Vorgangsweise und Zusammenarbeit in Fällen unklarer Rechtsauslegung mit mehreren Beteiligten als zweckmäßig.

Jedenfalls sollte das BMF dafür sorgen, dass umsatzsteuerliche Sachverhalte bei allen Beteiligten zeitgleich einheitlich und nicht entgegen der Umsatzsteuersystematik widersprüchlich beurteilt werden.



## Umsatzsteuer-Karussellbetrug

- 29.1** Die Steuerfahndung war oftmals mit Ermittlungs- bzw. Fahndungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Umsatzsteuer-Karussellfällen<sup>34</sup> befasst, die umfassende Ressourcen in Anspruch nahmen. So ermittelte die Steuerfahndung in einem verzweigten Karussellbetrugsnetzwerk mit vielen Beteiligten einen strafbestimmenden Wertbetrag von mehr als 100 Mill. EUR, der durch einen Gutachter bestätigt wurde. Die Finanzstrafverfahren waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Durch die Ermittlungshandlungen der Steuerfahndung und der Finanzämter konnten diese Malversationen zwar eingestellt werden, die Einbringlichkeit der aufgedeckten Schadenssummen war jedoch nicht gewährleistet.
- 29.2** Wie die von der Steuerfahndung aufgedeckten Umsatzsteuerbetrugsfälle zeigten, barg die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmertkette in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabentrigspotenzial. Nach Schätzungen der EU-Kommission kostet der Umsatzsteuerbetrug die EU jährlich rd. 100 Mrd. EUR. Der RH erachtete es als nachteilig, dass die Bestrebungen Österreichs und Deutschlands in der EU, das Reverse-Charge-System<sup>35</sup> auf alle Lieferungen und Leistungen in der Unternehmertkette auszudehnen, gescheitert waren. Er empfahl dem BMF, weitere Bestrebungen mit dem Ziel der Abschaffung der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette in der EU zu setzen bzw. aktiv zu unterstützen.
- 29.3** Das BMF teile die Ansicht des RH vollinhaltlich, dass legistische Maßnahmen, die die Umsatzsteuer-Zahlungsflüsse in der Unternehmertkette hintanhalten, vorangetrieben werden sollen. Innerstaatlich seien sämtliche EU-rechtliche Möglichkeiten, das Reverse-Charge-System zur Anwendung zu bringen, umgesetzt worden.

<sup>34</sup> Umsatzsteuer-Karussellbetrug liegt dann vor, wenn in einer Kette von Warenlieferungen zwischen Unternehmen – oftmals grenzüberschreitend – die vom Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer von einem oder mehreren vorgelagerten Unternehmen in dieser Kette nicht entrichtet wird. Der Abnehmer macht die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend und bekommt diese vom Finanzamt ausbezahlt. Bei der Spezialform des Karussellbetrugs läuft die Ware mehrmals über die gleichen Unternehmen und es kommt deshalb mehrmals zu Umsatzsteuerausfällen.

<sup>35</sup> Reverse Charge bedeutet den Übergang der Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmer auf den Leistungsempfänger. Erbringt ein ausländischer Unternehmer in Österreich sonstige Leistungen oder Werklieferungen an einen Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts, wird die Umsatzsteuer vom Empfänger der Leistungen geschuldet. Der Leistungsempfänger hat die Umsatzsteuer selbst zu berechnen und an das Finanzamt abzuführen, während der leistende Unternehmer für diese Steuer haftet.



## Einzelfälle und Betrugsszenarien

*Die konsequenteren Versuche des BMF, eine generelle Ausweitung des Reverse-Charge-Systems voranzutreiben, seien bisher auf Skepsis der EU-Kommission gestoßen. Diese Bemühungen würden nunmehr offensichtlich erste Früchte tragen, wie dem aktuellen Grünbuch der Europäischen Kommission über die Zukunft der Mehrwertsteuer (KOM(2010)695/4) zu entnehmen sei. In diesem werde erstmals auch seitens der Kommission ein System in Erwägung gezogen, das auch bei Inlandsumsätze ein allgemein anwendbares Reverse-Charge-System vorsieht.*

### Gastronomie-Großhändler

- 30.1** Die Steuerfahndung führte auch Ermittlungen bei Großhandelsunternehmen in Zusammenhang mit Schwarzumsätzen von Gastronomiebetrieben durch. Gastronomen konnten steuerlich nicht deklarierte „Schwarzumsätze“ tätigen, weil sie bei ihren Wareneinkäufen in Großhandelsmärkten in Folge von Barzahlungen zum Teil ihre Identität nicht bekanntgaben. Deshalb waren eine Verfolgung der Warenverkäufe vom Großhändler zu den Gastronomen und ein Abgleich mit dessen Umsätzen nicht möglich.
- 30.2** Aufgrund der Betrugsanfälligkeit der Gastronomie und der laufend festgestellten „Schwarzumsätze“ empfahl der RH dem BMF, auf präventive legistische Maßnahmen hinzuwirken. So könnten die Großhändler verpflichtet werden, ihre Empfänger zu benennen bzw. ein Warenausgangsbuch mit der Angabe der Warenempfänger zu führen. Damit könnte die Verfolgung der Warenbewegung in der Unternehmerkette sichergestellt werden. Weiters wären zur Bekämpfung nicht deklarierter „Schwarzumsätze“ in der Gastronomie Systeme zu erwägen, die nachträgliche Änderungen von Umsatzdaten verhindern.

Neben legistischen Maßnahmen könnten auch die KIAB-Teams<sup>36</sup> einen Beitrag zur Bekämpfung der nicht deklarierten Umsätze leisten. Die KIAB-Teams könnten – nach entsprechenden Schulungsmaßnahmen – bei ihren Ermittlungshandlungen an Ort und Stelle tagesaktuell Informationen und Aufzeichnungen zur Umsatzsituation der Gastronomiebetriebe für darauf folgende Prüfungshandlungen sicherstellen.

- 30.3** Das BMF werde sich weiter bemühen, legistische Verbesserungen zu erreichen, welche die vom RH angesprochene Richtung verfolgen und Verbesserungen bei Aufzeichnungen und Aufzeichnungssystemen für die Finanzverwaltung bringen. Die KIAB kontrolliere bereits flächendeckend die Aufzeichnung von Umsätzen mit elektronischen Registrierkassen im Gastrobereich und werde diese Steueraufsichtsmaßnahmen

<sup>36</sup> ab 1. Jänner 2011 die Finanzpolizei



*durch die Umsetzung der Finanzpolizei in Zukunft noch intensiver wahrnehmen.*

**30.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF wie bspw. die Verschärfung der Aufzeichnungspflichten bei Getränkeeinkäufen im Rahmen der Einkommensteuerrichtlinien ab 1. Jänner 2011. Umso mehr bedauerte es der RH, dass diese Regelung mit einer Neufassung vom 2. Februar 2011 wieder rückgängig gemacht wurde und die Mengengrenzen, ab denen der Verkäufer die Identität des Käufers aufzeichnen muss, wieder auf die ursprünglich geltenden Mengen angehoben wurden.

#### Hinterziehung von Lohnabgaben und Sozialbetrug

**31.1** (1) Ein aktuelles Betrugsmuster ist jenes des Sozialbetrugs<sup>37</sup> und der Abgabenhinterziehung von Lohnabgaben – vor allem in Ballungsräumen in der Bauwirtschaft und im Reinigungsgewerbe.

Unternehmen – zum Teil Scheinfirmen – meldeten eine hohe Anzahl von Arbeitnehmern bei der Sozialversicherung an, führten jedoch die Lohnabgaben und die Versicherungsbeiträge nicht ab und gingen kurze Zeit später in Konkurs.

Die Ermittlungen in diesen Fällen banden massive Ressourcen der Steuerfahndung und anderer Betrugskämpfungseinheiten, brachten jedoch nur zum Teil die gewünschten Erfolge; so waren bspw. die Verantwortlichen nicht mehr greifbar und die Abgaben bzw. Versicherungsbeiträge waren zum Zeitpunkt der Aufdeckung der geschuldeten Beträge nicht mehr einbringlich.

So verursachten die Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen in einem solchen Betrugsfall mit vielen beteiligten Unternehmen bspw. in der Steuerfahndung einen Arbeitsaufwand von 135 Tagen. Die Ermittlungen ergaben nicht abgeföhrte Abgaben und Versicherungsbeträge von rd. 3,5 Mill. EUR. Diese waren jedoch jedenfalls hinsichtlich der Abgaben uneinbringlich, die Unternehmen befanden sich in Konkurs bzw. in Liquidation.

(2) Die Steuerfahndung gelangte aufgrund eines Rechtshilfeersuchens aus Deutschland in Kenntnis eines bedeutenden Falles von Sozialbetrug und Abgabenhinterziehung.<sup>38</sup> Im Rahmen ihrer Ermittlungen stieß das Fahndungsteam auf weitere potenziell Steuerpflichtige. Die Steuerfahndung ging davon aus, dass österreichweit noch weitere ähnlich

<sup>37</sup> Unter den Tatbestand des Sozialbetrugs fallen die Nichtentrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, die Nichtabfuhr von Zuschlägen nach dem Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) sowie die organisierte Schwarzarbeit.

<sup>38</sup> Betrieb von Toilettenanlagen bei Autobahntankstellen



## Einzelfälle und Betrugsszenarien

gelagerte Fälle bestanden, durch die der Republik Österreich beträchtlicher Schaden zugefügt wurde.

Die potenziell Steuerpflichtigen waren auf ganz Österreich verteilt und fielen damit in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Finanzämter. Deshalb erschien der Steuerfahndung eine einheitliche Vorgangsweise notwendig. Da eine österreichweite Schwerpunktaktion durch das bisher mit dem Betrugsfall befasste Fahndungsteam allein aufgrund der personellen Ressourcen nicht möglich war, ersuchte die Steuerfahndung das BMF im August 2009, weitere Schritte zu veranlassen. Das BMF hatte diese bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht gesetzt.

**31.2** (1) Nach Ansicht des RH können nur legistische Maßnahmen den massiven Ausfall an Lohnabgaben und Versicherungsbeiträgen verhindern und damit wertvolle Ressourcen für andere Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen verfügbar machen. Der RH empfahl dem BMF, auf entsprechende gesetzliche Initiativen hinzuwirken und hob die im Rahmen des Betrugbekämpfungsgesetzes 2010<sup>39</sup> geplante Auftraggeberhaftung für Lohnabgaben ohne die Möglichkeit des Befreiungstatbestands (Liste befreiter Unternehmen) positiv hervor, weil der Befreiungstatbestand Umgehungsmöglichkeiten eröffnen würde.<sup>40</sup> Die beabsichtigte Auftraggeberhaftung wäre – zusätzlich zur Bauwirtschaft – auch auf andere betrugsanfällige Bereiche auszudehnen.

(2) Der RH empfahl dem BMF, der Steuerfahndung ausreichend Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, um österreichweite Schwerpunktaktionen durchführen zu können (siehe TZ 15). Weiters sollte das BMF umgehend die von der Steuerfahndung angeregte, österreichweite Schwerpunktaktion veranlassen.

**31.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien im Rahmen des Betrugbekämpfungsgesetzes 2010 verschiedene legistische Maßnahmen zur Bekämpfung der Hinterziehung von Lohnabgaben realisiert worden. Dazu zählten insbesondere die Auftraggeberhaftung im Baugewerbe auch für die Lohnsteuer, die direkte Inanspruchnahme des Arbeitnehmers für verkürzte Lohnsteuer bei vorsätzlichem Mitwirken sowie die Annahme einer Nettolohnvereinbarung bei Schwarzarbeit.*

<sup>39</sup> in der Fassung des Ministerialentwurfs 172/ME (XXIV. GP) vom 15. Juni 2010: § 82a EStG 1988

<sup>40</sup> Der Befreiungstatbestand ist in den gesetzlichen Bestimmungen zur Auftraggeberhaftung in der Sozialversicherung durch Eintragung in eine Gesamtliste der haftungsfreistellenden Unternehmen (HFU-Liste) vorgesehen. Weiters kann ein Auftraggeber lt. dem Entwurf von der Haftung befreit werden, wenn er 10 % des Haftungsbetrages an das Finanzamt der Betriebsstätte des Unternehmens überweist.



Einzelfälle und Betrugsszenarien

BMF

**Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung**

*Die vom RH empfohlene österreichweite Schwerpunktaktion sei im Dezember 2010 durchgeführt worden.*

**31.4** Der RH erachtete die gesetzten legistischen Maßnahmen als notwendig und positiv. Nach Ansicht des RH wäre jedoch eine Umsetzung des Betrugsbekämpfungsgesetzes in der Fassung des Ministerialentwurfs zielführender gewesen bzw. hätte eine noch höhere Präventivwirkung erzielt. Letztlich enthält das Gesetz – gegenüber dem Ministerialentwurf – jedoch eine Befreiung von der Auftraggeberhaftung durch Aufnahme in die Liste befreiter Unternehmer und einen halbierten Haftungsbetrag im Ausmaß von bloß 5 % des Werklohnes.



## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMF und Steuerfahndung

- (1) Es sollten sämtliche Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept integriert und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten herbeigeführt werden. **(TZ 27)**
- (2) Die Zuständigkeiten, Aufgaben und Schnittstellen zwischen den mit Agenden der Betrugsbekämpfung befassten Einheiten wären zur Verstärkung der Zusammenarbeit klar zu definieren. Der Koordination umfassender Fälle und der Schnittstellen sowie der Sicherstellung der Informationsverwertung wäre im Interesse einer wirksamen Betrugsbekämpfung besondere Bedeutung beizumessen. **(TZ 27)**
- (3) Die Personalressourcen sollten im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – erhöht bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umgeschichtet werden. Die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – wäre prioritär anzustreben. **(TZ 15)**
- (4) Der tatsächlich notwendige Personalstand zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen wäre zu erheben und ein Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung frei werdender Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann. **(TZ 15, 31)**
- (5) Im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung wäre die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen, um geeignete Bewerber für die Steuerfahndung zu rekrutieren bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu erreichen. **(TZ 15)**
- (6) Um die gewünschte Erhöhung der Prüfkompetenz und damit der Prüfungen durch die Steuerfahndung erreichen zu können, sollten auch erfahrene Außenprüfer aufgenommen werden. **(TZ 25)**



## Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

(7) Es wäre für die rasche Umsetzung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für die Steuerfahndung und alle Bereiche der Betrugsbekämpfung zu sorgen. (TZ 6)

(8) Die Frage, ob die mit einem Fahndungsfall verbundene Prüfung durch die Steuerfahndung oder das zuständige Finanzamt erfolgen soll, wäre einzelfallbezogen und in abgestimmter Weise zu beurteilen. Für Prüfungen wären in den Finanzämtern gezielt Prüferressourcen für Betrugs- und Straffälle vorzusehen. Die Prüfungskompetenz der Steuerfahndung sollte gestärkt werden. (TZ 25)

(9) Die vorgesehenen Rückmeldungen an die Steuerfahndung über den Ausgang der Verfahren wären, bevorzugt elektronisch, sicherzustellen. (TZ 25)

(10) Die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen wäre restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der Steuerfahndung auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren und eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen und Ersuchen zu erreichen. (TZ 8)

(11) Jene Aufgabenbereiche der Steuerfahndung, die in einem Spannungsfeld zu ihrer ablauforganisatorischen Stellung stehen, sollten in juristischer und organisatorischer Hinsicht evaluiert werden. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen sollte eine Adaptierung der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung in Betracht gezogen und auf allenfalls erforderliche legistische Maßnahmen sowie jedenfalls auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen der Steuerfahndung hingewirkt werden. (TZ 9, 28)

(12) Angesichts der wertvollen und betrugsrelevanten über das Central Liaison Office ausgetauschten internationalen Informationen sollte der Transfer dieses Wissens sichergestellt und institutionalisiert werden. (TZ 11)

(13) Ein bedarfsgerechtes, dem Arbeitsauftrag der IT-Fahndung entsprechendes IT-Ausstattungsniveau sollte sichergestellt werden, um deren Einsatzbereitschaft und Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. (TZ 13)

(14) In der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösungen sollten angeichts der fehlenden Funktionalitäten und ihrer Nachteile – auf Basis einer Kosten–Nutzen–Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung ersetzt werden. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen durch



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Schnittstellen zu vermeiden, wäre diese in das zentrale IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. Die Komplettlösung sollte eine Ermittlungs-, (Risiko)Analyse- und Steuerungsfunktion umfassen und eine vernetzte Unterstützung bei der Fallbearbeitung gewährleisten. **(TZ 17, 20, 23)**

(15) Ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung sollte zeitnahe erstellt werden. Die derzeit zur Verfügung stehenden Datenquellen wären in eine für sämtliche mit Betrugsbekämpfungsagenden im BMF befassten Organisationseinheiten zugängliche IT-Gesamtlösung einzubinden. **(TZ 20)**

(16) In der umfassenden Softwarelösung für die Steuerfahndung sollten auch die Anforderungen für ein zentrales Akten evidenzsystem berücksichtigt werden, welches ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip sicherstellt. **(TZ 19)**

(17) Die Zielgrößen in den Zielvereinbarungen der Steuerfahndung sollten unter Berücksichtigung aller Tätigkeitsfelder der Steuerfahndung evaluiert werden. Dabei sollten regionale Besonderheiten, die unterschiedliche Komplexität und der Umfang der Fälle berücksichtigt und um qualitative, wirkungsorientierte Betrugsbekämpfungsziele ergänzt werden. Die gesetzten Ziele sollten realistisch und durch die Steuerfahndung beeinflussbar sein. Weiters wären Ziele und Messgrößen zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten sowie Ziele für die IT-Fahndungsteams zu vereinbaren. **(TZ 22, 25, 27)**

(18) Die Einführung einer umfassenden IT-Lösung, die Verwaltungs- und Steuerungswerzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung beinhaltet, sollte zeitnahe erfolgen. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem Steuerungsinstrument Leistungsorientierte Steuerung der Finanzverwaltung zu verbinden. Die Qualität der Controllingdaten – vor allem hinsichtlich der Personalressourcen für die Fallbearbeitung – sollte verbessert werden. **(TZ 17, 23)**

(19) Zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen sollten vor allem in Hinblick auf die Ressourcensteuerung und Vergleiche zwischen den operativen Teams ermittelt werden. Diese wären um weitere Kennzahlen, die den Erfolg der Steuerfahndung messbar widerspiegeln, wie etwa die festgesetzten Geld- und Freiheitsstrafen, zu ergänzen. **(TZ 24)**

(20) Zur Stärkung der Betrugsbekämpfung und Zusammenfassung der damit verbundenen Agenden sollten die Betrugsbekämpfungs-



koordinatoren in jedem Finanzamt als Hauptfunktion eingerichtet und ein „virtuelles Betrugsbekämpfungsteam“ je Finanzamt installiert werden. (TZ 27)

(21) Die Informationsverwertung wäre durch eine elektronische Rückmeldeschiene und eine Datenbank, auf der sämtliche Kontrollmitteilungen erfasst und abgearbeitet werden, sicherzustellen. Betrug relevante Informationen wären auf einer Informationsplattform bereitzustellen. (TZ 27)

(22) Die Bewertungskriterien für Hausdurchsuchungen und die Einbeziehung von geeignetem Personal der Finanzämter sollten – unter Beachtung des Sicherheitsaspekts für die Fahnder – evaluiert werden, um durch die Verringerung der Unterstützungsleistungen die Kapazitäten der betroffenen Fahndungsteams für eigene Fahndungsmaßnahmen zu erhöhen. (TZ 26)

(23) Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugsbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen sollten der Steuerfahndung die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse nutzbar gemacht und die wechselseitige Information über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt werden. (TZ 21)

BMF

(24) Reformprojekte sollten in Zukunft zügig abgewickelt werden. (TZ 3)

(25) Die noch bestehenden Umsetzungsdefizite der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten sollten rasch beseitigt werden. (TZ 4)

(26) Angesichts der Erfolge der ehemaligen Schnelle Einsatzgruppe Teams im Bereich der Abgabensicherung und -einbringung sollte eine Evaluierung dieses in die Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung übertragenen Aufgabenbereichs erfolgen und für die notwendigen Personalressourcen, Ausbildungen sowie elektro nischen Voraussetzungen gesorgt werden. (TZ 10)

(27) Die Finanzämter sollten in fahndungswürdigen Fällen die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung suchen. (TZ 25)

(28) Angesichts der beträchtlichen Umsatzsteuerausfälle sollten legislative Maßnahmen, welche die Rechnungslegung der Umsatzsteuer



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette verhindern, in der EU vorangetrieben werden. (TZ 28, 29)

(29) Aufgrund der Betragsanfälligkeit in der Gastronomie und der laufend festgestellten „Schwarzumsätze“ wäre auf präventive legislative Maßnahmen hinzuwirken, wie bspw. die Verpflichtung der Empfängerbenennung für Großhändler. Ferner könnten auch die Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung-Teams bei Ermittlungshandlungen vor Ort zur Bekämpfung der nicht deklarierten Umsätze beitragen. (TZ 30)

(30) Zur Bekämpfung des Sozialbetruges und der Abgabenhinterziehung von Lohnabgaben wären entsprechende gesetzliche Initiativen voranzutreiben. (TZ 31)

### Steuerfahndung

(31) Angesichts der überdurchschnittlichen Personalbelastung der für die Finanzämter in den Regionen Wien und Ost zuständigen Fahndungsteams wäre im Zuge der Personalentwicklungsmaßnahmen das Personal an den Standorten entsprechend dem Arbeitsbedarf zu verteilen. (TZ 16)

(32) Die Einhaltung der im Zusammenarbeitserlass geregelten Informationsabläufe und Zeitvorgaben sollte sichergestellt werden. (TZ 9)

(33) Angesichts der Komplexität der Erledigungen sollte im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort angestrebt bzw. verstärkt werden. (TZ 14)

(34) Die Kapazitäten des Fachbereiches sollten von einer nachgängigen zu einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung – insbesondere in komplexeren Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht erfordern – verlagert werden. (TZ 14)

(35) Die Anforderung der IT-Fahndungsteams sollte formalisiert, die frühestmögliche Anforderung der Teams verbindlich festgelegt und deren Fahndungs-Know-how langfristig gestärkt werden. (TZ 12)

(36) Bei der Vergabe der IT-Vertreterrolle wäre der Genehmigungserlass des BMF einzuhalten. (TZ 18)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

**BMF**

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem  
Schwerpunkt Steuerfahndung**

(37) Die vom RH aufgezeigten Abweichungen der Leistungskennzahlen zwischen den operativen Teams sollten anhand eines Kennzahlnetzwerks evaluiert werden. **(TZ 24)**

(38) Die vollständige Erfassung aller Falltage wäre sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. **(TZ 24)**





# Bericht des Rechnungshofes

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	98
-----------------------	----

BMI

### Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

### Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

KURZFASSUNG	99
-------------	----

Prüfungsablauf und -gegenstand	106
--------------------------------	-----

Projektablauf	106
---------------	-----

Kosten des IT-Projekts PAD	113
----------------------------	-----

PAD-Funktionen	115
----------------	-----

Infrastruktur	118
---------------	-----

Datenschutz	120
-------------	-----

PAD-Anwendung	125
---------------	-----

Resümee	129
---------	-----

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	131
--	-----



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DVR-Nummer	Datenverarbeitungsregisternummer
ELAK	Elektronischer Akt des Bundes
etc.	et cetera
EUR	Euro
ff.	folgende (Seiten)
gem.	gemäß
IKDA	Integrierte Kriminalpolizeiliche Datenanwendung
IPOS	Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
krimpol.	kriminalpolizeilich(-e, -en, -er, -es)
Mill.	Million(en)
PAD	IT-Applikation Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VStV	Verwaltungsstrafverfahren
VStV-Gendis	Verwaltungsstrafverfahren-Gendarmerie
z.B.	zum Beispiel
ZDS	Zentrale Datensammlung



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres**

### **Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

Für das in dem gesamten Bereich der Exekutive eingesetzte elektronische Protokollierungs- und Aktenverwaltungssystem PAD vergab das BMI zwischen 2002 und 2010 insgesamt 38 Einzelaufträge zur Programmierung im Gesamtumfang von 3,8 Mill. EUR an ein und dasselbe Unternehmen. Die Vergaben erfolgten ohne Ausschreibung und Wettbewerb. Prüfungen der finanziellen Angemessenheit der Angebote dieses alleinigen Bieters unterblieben.

Die gesamten Ausgaben für die Programmierung und Wartung der PAD-Software sowie die Beschaffung der PAD-Server beliefen sich von Projektbeginn 2001 bis Oktober 2010 – ohne die vom BMI nicht erfassten internen Personalkosten – auf rd. 7,21 Mill. EUR. Eine mehrjährige Budgetplanung sowie ein Kostencontrolling fehlten.

Die operativen Ziele des IT-Projekts wurden im Wesentlichen erreicht; die IT-Applikation PAD unterstützte den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und dessen Protokollierungen.

#### **KURZFASSUNG**

#### **Prüfungsziel**

Ziel der Geburungsüberprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der IT-Applikation PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul) hinsichtlich des Projektablaufs, der technischen Realisierung, der Zielerreichung und der Kosten. (TZ 1)

#### **Zielsetzung und Zielerreichung**

Das BMI beauftragte 2001 ein „Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem“, im Rahmen dessen drei unabhängige, durch Schnittstellen jedoch verbundene Teilprojekte (PAD, IKDA, ZDS) entwickelt werden sollten. Bis Ende 2010 setzte das BMI allerdings nur das IT-Projekt PAD vollständig um. (TZ 4)



## Kurzfassung

Die mit dem Projekt PAD verfolgte Zielsetzung der Einmalerfassung der Daten in der Applikation PAD wurde teilweise erreicht; die Ziele des workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs, der Unterstützung von administrativen Standardabläufen, der Schaffung einer zentralen Formularsammlung, der Vernetzung mit anderen damit verbundenen IT-Anwendungen und der Dokumentation konnten erreicht werden. (TZ 5, 28)

### Durchführung des IT-Projekts

Zunächst programmierte ein beauftragtes Unternehmen ein Grundmodul mit einem Auftragswert von rd. 108.000 EUR, das in der Folge durch mehrere Ausbaustufen erweitert wurde. Ein Gesamtkonzept sowie Kostenabschätzungen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Abschätzungen der aufzuwendenden internen Personalkosten fehlten. (TZ 6, 7, 8, 9)

Das BMI holte sowohl für diese Entwicklung (Programmierung) des Grundmoduls als auch für dessen Upgrade nur jeweils ein Angebot einer einzigen Unternehmung ein und prüfte zudem nicht dessen Preisangemessenheit. Eine Marktanalyse betreffend andere Softwareentwicklungsunternehmen als alternative Anbieter wurde nicht vorgenommen. (TZ 6, 7)

Nach Abschluss des Grundauftrags und dessen Upgrade (in Summe vier Einzelaufträge im Gesamtwert von rd. 0,8 Mill. EUR) erfolgte die Weiterentwicklung zwischen 2005 und 2010 im Wege von 34 Aufträgen (im Gesamtwert von rd. 3 Mill. EUR) an immer dasselbe Unternehmen. Eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen lag nicht vor; Planungen über den jeweiligen Einzelauftrag hinaus wurden nicht erstellt. (TZ 8)

Die Definition der Anforderungen zu den genannten Aufträgen erfolgte weitgehend mündlich (durch den Projektleiter bzw. das Projektteam) im Rahmen von Workshops mit dem Unternehmen. Dieses arbeitete nachfolgend entweder das Pflichtenheft aus und legte hierzu ein Angebot oder definierte die Leistungserbringung im Angebot selbst. Das Vergaberecht sieht hingegen vor, dass Unternehmer, die an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt waren, von der Vergabe auszuschließen sind, sofern auf deren Beteiligung in begründeten Ausnahmefällen nicht verzichtet werden kann. Die Angebote waren überwiegend Pauschalangebote ohne weitere Aufschlüsselung des Preises. (TZ 8)



Kurzfassung

BMI

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Ein Gesamtkonzept einschließlich Kostenabschätzungen bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen fehlte und weder eine über die Einzelaufträge hinausgehende Planung noch eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen lagen vor. (TZ 8)

Eine Überprüfung der finanziellen Angemessenheit der Angebote des einzigen Bieters – bspw. mittels funktionaler Verfahren – erfolgte nicht. (TZ 8)

Die Aufträge zur Weiterentwicklung wurden jeweils einzeln im Verhandlungsverfahren mit diesem Bieter vergeben. Diese Vorgangsweise, ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen, war nur dann zulässig, wenn nur dieses Unternehmen die Voraussetzungen für die Leistungserbringung, z.B. besondere technische Fähigkeiten und Erfahrungen, erfüllte. Da die im BMI eingesetzten Softwareplattformen aber marktgängige Produkte beinhalteten, wären nach Ansicht des RH auch andere Softwareentwicklungsunternehmen geeignet gewesen, die Leistungen zu erbringen. Dadurch fehlte sowohl der preisreduzierende Mechanismus eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern als auch ein Vergleich unterschiedlicher technischer Lösungsansätze. Damit verzichtete das BMI darauf, das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – auszuschöpfen. Die ab 2006 vergaberechtlich zulässige Möglichkeit des Abschlusses eines Rahmenvertrags, um die Kontinuität der Entwicklung sicherzustellen, wurde nicht genutzt. (TZ 7, 8)

## Kosten

Für die Entwicklung und Wartung der PAD-Software sowie für die Beschaffung der PAD-Server fielen zwischen 2002 und 2010 Ausgaben von insgesamt rd. 7,21 Mill. EUR (ohne die nicht erfassten internen Personalkosten) an. Die Wartungskosten für die Server fielen jährlich an; sie betrugen 2010 rd. 311.000 EUR. (TZ 9)

Ein Kostencontrolling mit systematischer Aufstellung der für das Projekt PAD angefallenen Kosten bzw. eine Gegenüberstellung mit einem Projektbudget fehlte. (TZ 9)

Für das IT-Projekt PAD wurde keine mehrjährige Budgetplanung vorgenommen. Es fehlte auch eine laufende systematische Erfassung der bisher getätigten Ausgaben. Die internen Personalressourcen wurden weder erfasst noch bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet. (TZ 9)



## Kurzfassung

### PAD-Funktionen

Für den Benutzer stellte die Applikation PAD eine Unterstützung des Ablaufs der polizeilichen Erhebungen und der Protokollierung dar. (TZ 10)

Die in der Applikation PAD integrierte österreichweit einheitliche Formularsammlung und –anwendung war Grundlage für einen effizienten Arbeitsablauf. (TZ 11)

Das Prinzip der Einmalerfassung von Daten in der Applikation PAD als Datengrundlage für die mit PAD verbundenen IT-Anwendungen (bspw. dem Sicherheitsmonitor, dem elektronischen Rechtsverkehr, der Kriminalstatistik) wurde erfolgreich umgesetzt. (TZ 12)

### Infrastruktur

Obwohl in Wien Probleme bezüglich langer Antwortzeiten und Ausfälle in der Applikation PAD bestanden, fehlten für die zentralen IT-Komponenten Messungen bezüglich der Systemverfügbarkeit; eine Dokumentation der technischen Störfälle bzw. von Verfügbarkeitsindikatoren lag nicht vor. (TZ 13)

In der PAD-Datenbank Wien erfolgte der Suchlauf im Falle einer nicht entsprechenden Eingrenzung des Suchbegriffs über den gesamten Datenbestand und beeinträchtigte damit das Antwortzeitverhalten. Eine Überprüfung, ob eine logische Eingrenzung von Suchanfragen das Antwortzeitverhalten verbessern könnte, erfolgte nicht. (TZ 14)

Ersatzrechner, die bei Ausfall eines PAD-Servers den Betrieb übernehmen können, fehlten (außer in Wien). Technisches Personal zur Vorort-Betreuung der 110 Standorte stand nicht zur Verfügung. (TZ 15)

Durch die zwischen 2002 und 2010 stetige nicht modular durchgeführte Erweiterung der Applikation PAD ergab sich eine zunehmend unübersichtliche Datenbankstruktur. Das BMI plante daher, 2011 ein Projekt zur Neukonzeption der Applikation PAD einzuleiten. (TZ 16)

### Datenschutz

Die Datenanwendung PAD als internes Protokollierungs- und Aktenverwaltungssystem war gemäß dem Sicherheitspolizeigesetz zulässig. Die erfassten Daten waren jedoch aufgrund des unterschiedlichen



Kurzfassung

BMI

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

örtlichen Wirkungsbereichs der (Sicherheits-)Behörden zwingend elektronisch zu trennen; die Datenhaltung erfolgte daher getrennt auf 110 Datenbanken an 110 Standorten. (TZ 17, 18)

Bis Ende 2010 war (mit Ausnahme von Wien) technisch nicht sicher gestellt, dass in allen Fällen auf Ausdrucken aus der Applikation PAD bzw. bei Datenübermittlungen aus dieser der jeweils richtige datenschutzrechtliche Auftraggeber und dessen Datenverarbeitungs registernummer hervorging. (TZ 19)

Inwieweit bestimmte Funktionalitäten der Applikation PAD im Sicherheitspolizeigesetz bzw. anderen gesetzlichen Vorschriften Deckung finden, war Gegenstand eines noch offenen Kontrollverfahrens vor der Datenschutzkommision. (TZ 20)

Für die Applikation PAD waren keine zufallsgesteuerten Kontroll routinen hinsichtlich der Zulässigkeit von Datenzugriffen vorgese hen; derartige Überprüfungen erfolgten nur anlassbezogen im Ein zelfall. (TZ 21)

Die Zulässigkeit einer in der Applikation PAD dem Benutzer bei Eingabe bestimmter Daten zur Verfügung gestellten Vorschlagsli ste war Gegenstand eines Verfahrens vor der Datenschutzkommis sion. (TZ 22)

Die Auffindung von Daten aus der IT-Applikation VStV-Gendis in der Applikation PAD könnte datenschutzrechtlich bedenklich sein. (TZ 24)

## PAD-Anwendung

Die Ziele der Entwicklung der Applikation PAD wurden im Wesent lichen erreicht; eine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Akt (ELAK) der Zentralstelle des BMI und der IT-Applikation PAD der Sicherheitsbehörden und des Wachkörpers bestand jedoch nicht. (TZ 25, 28)

Gemäß Kanzleiordnung für die dem BMI nachgeordneten Organi sationseinheiten stellte der Papierakt das Original dar, die in der Applikation PAD geführten elektronischen Akten dienten lediglich der Effizienz der Sachbearbeitung. Dies führte zu einer aufwendigen Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten. (TZ 26)



## Kurzfassung

Das Ziel, ein und dieselbe Person im PAD nur einmal zu speichern, wurde im Bereich Wien nicht vollständig erreicht. Mehrfacherfassungen, aber auch Aktenübernahmen verursachten mehrfach protokolierte Personenstammdatensätze; ihre Anzahl betrug im Dezember 2010 rd. 105.000. (TZ 27)

Da vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes ein Suchlauf bzw. eine automatisierte Abfrage im Zentralen Melderegister nicht vorgesehen waren, kam es zu Fehleintragungen durch unterschiedlich geschriebene Namen ein- und derselben Person. (TZ 27)

Bei der Eingabe von Kraftfahrzeugkennzeichen fehlte ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank. (TZ 27)

## Resümee

Die operativen Ziele des IT-Projekts PAD wurden im Wesentlichen erreicht, allerdings lagen Mängel bei der Projektdurchführung vor. Das BMI vergab insgesamt 38 Einzelaufträge zur Programmierung im Gesamtumfang von rd. 3,8 Mill. EUR an ein und dasselbe Unternehmen. Das BMI prüfte jedoch nicht die finanzielle Angemessenheit der zu den Aufträgen jeweils einzige vorliegenden Angebote des Unternehmens und unterließ auch eine Marktanalyse betreffend alternative Anbieter. Da ein Gesamtkonzept bzw. Kostenabschätzungen vor Projektbeginn fehlten, konnte die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts nicht beurteilt werden. (TZ 29)


**BMI**
**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

<b>Kenndaten zum IT-Projekt PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul)</b>	
<b>Zeitrahmen</b>	
Start des IT-Projekts	April 2001
Ende des RH-Prüfzeitraums	Oktober 2010
<b>Ausgaben</b>	
PAD-Auftragsvolumen Softwareentwicklung (38 Einzelaufträge von 2002 bis 2010)	3.801.000
PAD-Software Wartung (2004 bis 2010)	715.000
Beschaffung PAD-Server <sup>2</sup>	1.734.000 <sup>3</sup>
Beschaffung PAD-Server Softwarelizenzen <sup>2</sup>	955.000 <sup>3</sup>
Summe PAD-Beschaffung und Softwarewartung	7.205.000
Wartung Server (jährlich; hier Stand 2010)	95.000
Wartung Serversoftware (jährlich; hier Stand 2010)	216.000
<b>weitere Kenndaten</b>	
Server betreffend PAD (Stand Oktober 2010)	Anzahl 170
Serverstandorte betreffend PAD (Stand Oktober 2010)	rd. 110
geplante Serverstandorte nach der Konsolidierung	10
PAD-Clients	rd. 17.500
gespeicherte Datenmenge im PAD	
davon am Standort Wien	
	in Terabyte <sup>4</sup>
gespeicherte Datenmenge im PAD	2,1
davon am Standort Wien	1,1

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen

<sup>2</sup> laut Stellungnahme des BMI werden auf diesen Servern weitere Applikationen betrieben

<sup>3</sup> über die Dauer der Ankaufjahre gemittelter Mischpreis

<sup>4</sup> 1 Terabyte = 10<sup>12</sup> Byte



## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die Gebarung des BMI in Bezug auf das IT-Projekt PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul). Der Prüfungszeitraum erstreckte sich von Beginn des IT-Projekts im April 2001 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der IT-Applikation PAD hinsichtlich des Projektablaufs, der technischen Realisierung, der Zielerreichung und der Kosten. Die parallel zum Projekt PAD eingeleiteten Projekte IKDA und ZDS waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im März 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Juni 2011 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

## Projektablauf

### Grundsätzliches zur Auftragsabwicklung

- 2** Die Sektion IV des BMI war u.a. für IT-Angelegenheiten, insbesondere für die IT-Infrastruktur und IT-Applikationsentwicklung zuständig.

Die inhaltliche Zuständigkeit für IT-Projekte der Exekutive (Sektion II) oblag laut Geschäftsverteilung hingegen der Organisationsabteilung der Sektion II des BMI, im Weiteren als BMI/II/OrgAbt bezeichnet. Diese Abteilung war für die inhaltliche Definition des IT-Projekts, die Einholung und Prüfung von Angeboten, die Zuschlagsentscheidung sowie für die fachliche Abnahme zuständig und verantwortlich.

Die formale Beauftragung von externen Unternehmen erfolgte durch die dafür zuständige Fachabteilung der Sektion IV. Dies galt auch bei IT-Projekten der Sektion II. Hierbei wirkte die BMI/II/OrgAbt der Sektion II als Auftraggeber; die Fachabteilung der Sektion IV war in diesem Fall lediglich für die formale Durchführung der externen Beauftragung verantwortlich.

### Ausgangssituation

- 3** Bis 1997 erfassten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes die Bezugszahlen der Geschäftsstücke und der damit verbundenen Daten manuell in Protokollbüchern und Indexkarteien (Steckzettelkartei). Dies diente der Auffindbarkeit der zu den Bezugszahlen bestehenden Akten.

Im Jahr 1997 wurde als Ersatz des manuellen Protokoll- und Karteikartensystems für den Bereich der Gendarmerie erstmals eine elektronische Erfassung der Daten mittels des IT-Systems AVNT verwirklicht. Wenngleich mit einem Rechte/Rollenkonzept und einer Workflow-



Funktionalität ausgestattet, fehlten dieser Anwendung noch entscheidende Elemente späterer Applikationen, wie z.B. die Einmalerfassung der Daten oder der Datentransfer zu anderen Informationssammlungen.

### Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem

**4.1** (1) Im März 2001 beauftragte das BMI den Projektleiter zur Einrichtung eines integrativen und umfassenden IT-Systems IPOS (Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem) für die kriminal- und sicherheitspolizeiliche Datenverarbeitung unter gleichzeitiger Weiter- bzw. Neuentwicklung bestehender Protokollier-, Anzeigen- und Datensysteme.

(2) In der Folge konstituierten sich ein IPOS-Lenkungsausschuss sowie drei Projektteams und legten die Projektstruktur, die Zielsetzungen und die geplanten Projektphasen fest. Darüber hinaus definierten die Projektteams konkrete Arbeitspakete und entsprechende Zeitvorgaben für deren Bearbeitung; die Projektorganisation und Dokumentation der Verfahrensschritte wurden zudem in – nach dem jeweiligen Entwicklungsstand aktualisierten – Projekthandbüchern festgelegt.

(3) Die Architektur des Gesamtprojekts IPOS gliederte sich strukturell in drei voneinander unabhängige Säulen, die jedoch parallel entwickelt und durch Schnittstellen verbunden werden sollten:

#### PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul)

Im Rahmen dieses Teilprojekts sollten insbesondere administrative Abläufe und Geschäftsprozesse des Exekutivdienstes unterstützt sowie die Datenübertragung an übergeordnete Dienststellen, Behörden oder zentrale Register erleichtert werden.

#### IKDA (Integrierte Kriminalpolizeiliche Datenanwendung)

Die Anwendung sollte für den Bereich des Bundeskriminalamtes die Funktionen des elektronischen Ermittlungsaktes, des automatisierten Datenaustausches mit nationalen und internationalen Systemen und der Erstellung von Kriminalstatistiken verfolgen.

#### ZDS (Zentrale Datensammlung)

Die dritte Säule sollte den Bereich der zentralen Datensammlung für PAD und IKDA abdecken und als Basis für analytische Auswertungen dienen.

Die Durchführung des Projekts IKDA scheiterte laut Auskunft des BMI zunächst an wirtschaftlichen Problemen beauftragter Unternehmen bzw. in den Folgejahren an der mangelnden finanziellen Bedeckung. Anfang 2011 soll laut Auskunft des BMI eine Neubeauftragung des Projekts erfolgen.



## Projektablauf

Die Ziele des IT-Projekts ZDS wurden laut Auskunft des BMI in Teilbereichen erreicht.

**4.2** Von den genannten Projekten setzte das BMI bis Ende 2010 nur PAD um.

Ziele des Projekts  
PAD

**5** Die mit dem Projekt PAD verbundenen Zielsetzungen wurden zu Projektbeginn (April 2001) vom zuständigen Projektteam festgelegt bzw. ergaben sich implizit aus dem Gesamtzusammenhang der Teilprojekte des IPOS. Im Einzelnen verfolgte das Projekt PAD die Zielsetzungen

- der Einmalerfassung der Daten im System PAD für die damit verbundenen IT-Anwendungen,
- der Darstellung eines workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs,
- der Unterstützung von administrativen Standardabläufen,
- der Schaffung einer zentralen Formularsammlung,
- der Vernetzung mit anderen Applikationen und
- der Dokumentation.

Hinsichtlich der Zielerreichung wird auf TZ 28 verwiesen.

Grundmodul

**6.1 (1)** Das Projektteam PAD fasste Mitte des Jahres 2001 den Entschluss, das System PAD nicht vollständig neu zu konzipieren. Vielmehr sollte die für das BMI entwickelte Aktenverwaltungssoftware AVNT weiterentwickelt und mit neuen Funktionalitäten ausgestattet werden.

AVNT wurde lokal und isoliert auf Gendarmerieposten für die Protokollierung der Geschäftsfälle und die Aktenverwaltung verwendet. Eine Übernahme von Daten aus AVNT in andere Systeme war nicht möglich.

Die zu entwickelnde Applikation PAD war hingegen bundesweit für Gendarmerie und Polizei gleichermaßen vorgesehen. Die Daten sollten in jedem Posten eingegeben und auf Ebene des Bezirks vereinigt und gespeichert werden. Zudem war eine automatisierte Übermittlung definierter Daten an andere IT-Anwendungen des BMI geplant.



(2) Im Frühjahr 2002 arbeitete das Projektteam PAD Anforderungen für ein Grundmodul aus und entwickelte bis Juli 2002 ein Pflichtenheft. Auf dessen Grundlage lud die BMI/II/OrgAbt ein Unternehmen zur Angebotslegung betreffend die Adaptierung von AVNT für das Grundmodul PAD ein. Dieses Unternehmen hatte als Subauftragnehmer eines früheren Generalunternehmers im BMI bereits AVNT programmiert. Andere Angebote wurden nicht eingeholt, eine Marktanalyse wurde nicht vorgenommen.

(3) Das Angebot des Unternehmens für das Grundmodul PAD belief sich auf rd. 108.000 EUR (Pauschalpreis ohne Gliederung der Kosten oder nach Leistungseinheiten). Die finanzielle Angemessenheit dieses Angebots wurde von der BMI/II/OrgAbt nicht beurteilt.

(4) Im September 2002 erteilte die BMI/II/OrgAbt dem Unternehmen den Auftrag zur Programmierung. Die Vergabe erfolgte laut BMI gemäß ÖNORM A 2050 (in der geltenden Fassung) im Verhandlungsverfahren mit einem Bieter, weil „nur die Unternehmung über die nötige technische Erfahrung und das erforderliche betriebliche Wissen betreffend AVNT verfügte“.

(5) Der im Dezember 2002 beauftragte Nachtragsauftrag (Gesamtkosten rd. 12.000 EUR) wurde demselben Unternehmen mit der gleichen Begründung erteilt.

**6.2** Gemäß Vergaberecht war ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen nur dann zulässig, wenn nur dieses Unternehmen die Voraussetzungen für die Leistungserbringung, z.B. besondere technische Fähigkeiten und Erfahrungen, erfüllte. Da die im BMI eingesetzten Softwareplattformen aber marktgängige Produkte beinhalteten, wären nach Ansicht des RH auch andere Softwareentwicklungsunternehmen geeignet gewesen, die Leistungen zu erbringen. Daher bemängelte der RH, dass eine Marktanalyse unterlassen wurde bzw. auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet wurde.

Weiters bemängelte der RH, dass die Angemessenheit des Preises des einzigen vorliegenden Pauschalangebots des Unternehmens nicht geprüft wurde.

Hinsichtlich der diesbezüglichen Empfehlungen des RH wird auf TZ 8 (Folgeaufträge) verwiesen.



## Projektablauf

### Upgrade

**7.1** (1) Die im Rahmen des Grundmoduls und des Nachtragsauftrags programmierte Version wurde als „PAD Light“ ab 2003 schrittweise in der Bundespolizeidirektion Wien eingesetzt. Bis Jänner 2003 erweiterte die Projektgruppe PAD die Anforderungen an das Grundmodul im Sinne eines Upgrades auf eine bundesweite Anwendung und entwickelte ein Pflichtenheft. Auf dessen Grundlage lud die BMI/II/OrgAbt das bereits zuvor zum Zuge gekommene Unternehmen zur Angebotslegung betreffend das „Upgrade PAD“ ein. Das Angebot belief sich auf rd. 590.000 EUR (Pauschalpreis ohne Gliederung der Kosten bzw. nach Leistungseinheiten). Auch die finanzielle Angemessenheit dieses Angebots wurde nicht beurteilt. Auf das Einholen anderer Angebote wurde – ebenso wie auf eine Marktanalyse – abermals verzichtet.

(2) Im September 2003 erteilte die BMI/II/OrgAbt dem Unternehmen den Auftrag. Die Vergabe erfolgte mit der gleichen Begründung wie beim Grundmodul gemäß Bundesvergabegesetz (Verhandlungsverfahren mit einem Bieter). Im April 2004 beauftragte die BMI/II/OrgAbt das Unternehmen mit Mehrleistungen zum beauftragten Upgrade gemäß Angebot in Höhe von rd. 76.000 EUR.

**7.2** Der RH kritisierte, dass die Angemessenheit des Preises des einzigen vorliegenden Pauschalangebots (rd. 590.000 EUR) nicht geprüft wurde. Dies galt auch für das Angebot (rd. 76.000 EUR) betreffend die Mehrleistungen.

Der Argumentation der BMI/II/OrgAbt, dass nur ein Unternehmen die Datenbank entwickeln konnte, hielt der RH entgegen, dass das BMI hiezu keine Marktanalyse vorgenommen hatte, die diese Argumentation bestätigen würde. Das Auftragsvolumen von (ursprünglich) rd. 590.000 EUR und die im BMI eingesetzten Softwareplattformen mit marktgängigen Produkten hätten nach Ansicht des RH auch bei anderen Softwareentwicklungsunternehmen das Interesse an der Teilnahme an einem Vergabeverfahren sichergestellt. Damit verzichtete das BMI darauf, das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – auszuschöpfen.

Hinsichtlich der diesbezüglichen Empfehlungen des RH wird auf TZ 8 (Folgeaufträge) verwiesen.

### Folgeaufträge

**8.1** (1) Zwischen 2005 und 2010 erteilte die BMI/II/OrgAbt demselben Unternehmen 34 Aufträge (im Gesamtwert von rd. 3 Mill. EUR) betreffend die Weiterentwicklung der Applikation PAD. Das BMI erstellte keine Übersicht hinsichtlich jährlicher inhaltlich und kostenmäßig



bewerteter Anforderungen; auch Planungen über den jeweiligen Einzelauftrag<sup>1</sup> hinaus wurden nicht erstellt. Ein Gesamtkonzept sowie Kostenabschätzungen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Abschätzungen der aufzuwendenden internen Personalkosten fehlten.

Jahr <sup>1</sup>	Aufträge zur Softwareentwicklung des IT-Projekts PAD	Auftragsvolumen
	Anzahl	in EUR gerundet
2002	2 (Grundmodul, Nachtragsauftrag)	120.000
2003	1 (Upgrade)	590.000
2004	1 (Mehrleistungen zu Upgrade)	76.000
2005	2	744.000
2006	3	471.000
2007	5	336.000
2008	8	565.000
2009	8	621.000
2010	8	278.000
	<b>38 (2005 bis 2010: 34)</b>	<b>3.801.000</b>

<sup>1</sup> Jahr der aktenmäßigen Genehmigung der Auftragsvergabe

(2) Die Definition der Anforderungen zu den genannten Aufträgen erfolgte weitgehend mündlich (durch den Projektleiter bzw. das Projektteam) im Rahmen von Workshops mit dem Unternehmen. Dieses arbeitete nachfolgend entweder das Pflichtenheft aus und legte hiezu ein Angebot oder definierte die Leistungserbringung im Angebot selbst. Das Vergaberecht sieht hingegen vor, dass Unternehmer, die an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt waren, von der Vergabe auszuschließen sind, sofern auf deren Beteiligung in begründeten Ausnahmefällen nicht verzichtet werden kann.

(3) Die Angebote waren überwiegend Pauschalangebote ohne weitere Aufschlüsselung des Preises. Eine Überprüfung der finanziellen Angemessenheit der Angebote des einzigen Bieters durch die BMI/II/OrgAbt – bspw. mittels funktionaler Verfahren – erfolgte nicht.

(4) Die Aufträge wurden jeweils einzeln im Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter (nämlich diesem Unternehmen) vergeben. Dadurch

<sup>1</sup> Einige Aufträge beruhten auf gesetzlichen oder internationalen Vorgaben.



## Projektablauf

konnte weder der preisreduzierende Mechanismus eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern genutzt, noch ein Vergleich unterschiedlicher technischer Lösungsansätze vorgenommen werden.

(5) Das ab 2006 vergaberechtlich zulässige Prinzip eines Rahmenvertrags, um die Kontinuität der Entwicklung sicherzustellen, wurde nicht angewendet.

### 8.2 Der RH bemängelte, dass

- durch das Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – nicht ausgeschöpft wurde,
- ein Gesamtkonzept einschließlich Kostenabschätzungen bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen fehlte und weder eine über die Einzelaufträge hinausgehende Planung noch eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen vorlagen,
- die Anforderungen nur mündlich definiert bzw. erst vom Auftragnehmer schriftlich festgehalten wurden und
- eine Überprüfung der Angemessenheit der Angebote des jeweils einzigen Bieters nicht vorgenommen wurde.

Der RH empfahl

- a) Im Sonderfall einer laufenden Applikationsentwicklung wären zumindest jährlich die Anforderungen zu erheben, diese inhaltlich und kostenmäßig zu bewerten, nach Priorität zu reihen und die zur Umsetzung genehmigten Anforderungen in einem zu beauftragen.
- b) Die Anforderungen wären schriftlich zu dokumentieren, um zu gewährleisten, dass die zu erbringenden Leistungen bzw. Abnahmevervoraussetzungen vom Auftraggeber definiert werden.
- c) IT-Applikationsentwicklungen wären im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bieter zu vergeben. Ist eine mehrjährige Fortsetzung der Entwicklung einer IT-Applikation zu erwarten, eine inhaltliche Definition jedoch nicht möglich, kann die Kontinuität der Entwicklung im Wege eines Rahmenvertrags mit einem Unternehmen sichergestellt werden.



- d) Im Sonderfall einer Vergabe im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter wäre (hinsichtlich der Angemessenheit des Angebotspreises) der Aufwand einer Softwareentwicklung bspw. mittels funktionaler Verfahren (z.B. Function Point Methode) zu bestimmen.

**8.3** *Laut Stellungnahme des BMI zu den Empfehlungen (a) und (b) sei ab 2009 ein Anforderungsmanagementprozess zwischen den betroffenen Sktionen aufgesetzt worden. Damit könnten die geplanten Änderungen/ Erweiterungen gesteuert und in einem sinnvollen Ausmaß gehalten werden.*

*Bezüglich der Empfehlungen (c) und (d) sagte das BMI zu, diese bei der Neukonzeption der Applikation PAD zu berücksichtigen und ein Vergabeverfahren durchzuführen.*

## Kosten des IT-Projekts PAD

### 9.1 (1) Softwareentwicklung

Die Entwicklung der IT-Applikation PAD erfolgte zwischen 2002 und 2010 im Wege von 38 Einzelaufträgen an ein und dasselbe Unternehmen (siehe dazu TZ 6 bis 8). Die bis Oktober 2010 erteilten Aufträge zur Softwareentwicklung umfassten ein Volumen in der Höhe von rd. 3,80 Mill. EUR (davon waren bis Oktober 2010 rd. 3,58 Mill. EUR bereits abgerechnet und vom BMI bezahlt). Diese Ausgaben wurden als Einzelvorhaben jeweils einzeln von der Sektion I des BMI budgetär bewilligt; eine mehrjährige Projekt- bzw. Budgetplanung lag nicht vor.

Die Wartung umfasste die Analyse und Behebung von Störungen bzw. Fehlern (außerhalb der Gewährleistung), die Hotline, die Weiterentwicklung sowie Anpassungen (z.B. an geringfügige Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen) und die Beratung des Auftraggebers beim Einsatz der IT-Komponenten. Für die Wartung der PAD-Software war ein jährliches Wartungsentgelt in der Höhe von 8 % des Rechnungswertes der gesamten bereits vom BMI abgenommenen PAD-Applikationen zu bezahlen. Im Zeitraum Jänner 2004 bis Oktober 2010 fielen hiefür Ausgaben von rd. 715.000 EUR an.

### (2) Server

Für den Betrieb der Applikation PAD waren an den 110 Standorten 170 Server im Einsatz. Die Ausgaben für deren Beschaffung betrugen rd. 1,73 Mill. EUR. Die Ausgaben für die Serversoftware(lizenzen) betrugen rd. 955.000 EUR.



## Kosten des IT-Projekts PAD

Zusätzlich fielen jährliche Wartungskosten für die Server (Hardware und Software) an; im Jahr 2010 betragen diese 95.000 EUR für die Hardwarewartung und 216.000 EUR für die Softwarewartung.

Auf eine quantitative kostenmäßige Zurechnung von Personalcomputern zum IT-Projekt PAD wurde verzichtet. (Im gesamten Bereich des BMI waren insgesamt rd. 19.500 Arbeitsplatzrechner in Verwendung; auf rd. 17.500 davon wurde u.a. auch die Applikation PAD betrieben.)

### (3) Personalkosten

Die internen Personalkosten des BMI für die Entwicklung der Applikation PAD wurden weder gesondert erfasst und bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet.

### (4) PAD-Ausgaben gesamt

Die für PAD getätigten Ausgaben waren nur in der Buchhaltung als Ausgaben des BMI erfasst worden. Ein Kostencontrolling der PAD-Projektleitung mit systematischer Aufstellung der für die Applikation PAD angefallenen Kosten bzw. eine Gegenüberstellung mit einem Projektbudget fehlte. Die erst vom RH gemeinsam mit dem BMI für das Projekt ermittelten bisherigen Gesamtausgaben (für die Entwicklung und Wartung der PAD-Software sowie die Beschaffung der PAD-Server, jedoch ohne die internen Personalkosten) lagen bei 7,21 Mill. EUR; weiters fielen – wie bereits zuvor erwähnt – jährliche Ausgaben für die Serverwartung (2010: 95.000 EUR für Hardware und 216.000 EUR für Software) an.

#### 9.2 Der RH bemängelte, dass

- eine mehrjährige Budgetplanung nicht vorgenommen wurde,
- eine laufende systematische Erfassung der bisher getätigten Ausgaben fehlte und
- die internen Personalkosten weder erfasst bzw. bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet wurden.

Der RH empfahl, die Neukonzeption der Applikation PAD projektmäßig mit einem begleitenden Kostencontrolling und der Erfassung der internen Personalkosten abzuwickeln.

#### 9.3 Laut Stellungnahme des BMI seien auf den zitierten Servern auch weitere Applikationen betrieben worden.



BMI

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

*Das BMI sagte zu, beim Projekt Neukonzeption von PAD ein Kostencontrolling einzusetzen und eine Vollkostenrechnung anzuwenden.*

### PAD-Funktionen

#### Benutzerführung

- 10.1** Die Applikation PAD unterschied zwei Arten von Akten, einerseits die externen Akten (operativen Akten) für die Amtshandlungen der Exekutive, andererseits die verwaltungsinternen administrativen Akten. In den Eingabemasken waren nur wenige Pflichtfelder vorgesehen, um ein schnelles Speichern zu ermöglichen, falls die Eingabe unterbrochen werden musste.

Nach dem Einstieg in die Applikation PAD gelangte man zur Grundeingabemaske. Die Eingabe des Schlagwortes/Delikts (dieses wurde zentral in einer Schlagwortsammlung gespeichert) generierte die Aktenzahl, steuerte die weitere Menüführung und definierte die zu bearbeitenden Register. Hierdurch war sichergestellt, dass die Exekutive alle für eine bestimmte Deliktart notwendigen Daten zur Eingabe vorgeschrieben bekam. In die Eingabefelder waren alle für die weitere Bearbeitung des Aktes relevanten Daten, wie z.B. Personendaten, Adressdaten, Legitimationsdaten, Tatumsstände, Vorfallsort (einschließlich der Verortung mit Koordinaten), einzugeben.

Die Applikation PAD generierte im Zuge der Aktbearbeitung eine Aufgabenliste, die dem Benutzer als Arbeitsbehelf zur Verfügung stand. Die Aufgabenliste war dem Schlagwort/Delikt, das dem Akt zugrundelag, angepasst und musste zur Gänze abgearbeitet werden, weil sonst der Abschluss des Aktes nicht möglich war.

- 10.2** Nach Ansicht des RH unterstützte die Benutzerführung in der Applikation PAD den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und die Protokollierung.

#### Formulare

- 11.1** In der Applikation PAD wurde eine bundesweit einheitliche Sammlung der im Exekutivdienst erforderlichen Formulare (Belehrungen für Opfer, Beschuldigte, Zeugen; Anzeigebestätigungen, Niederschriften oder Vernehmungsprotokolle etc.) integriert. Aus den im System eingegebenen und gespeicherten Daten konnte der Benutzer die benötigten Daten auswählen, die in weiterer Folge automatisiert in das ausgewählte Formular übernommen wurden. Die ausgedruckten und unterfertigten Originale wurden eingescannt und im Originalpapierakt abgelegt.



## PAD-Funktionen

**11.2** Der RH wertete die österreichweit einheitliche Formularsammlung für eine einheitliche Verwendung positiv.

PAD als Datengrundlage anderer IT-Anwendungen

**12.1** Der Datenversand der Applikation PAD in andere IT-Anwendungen erfolgte weitgehend automatisch. Nachträgliche Ergänzungen oder Richtigstellungen im PAD-Originalakt wurden ebenfalls weitgehend automatisiert übermittelt.

Die Applikation PAD übermittelte zu statistischen Zwecken bzw. für bestimmte Auswertungen Daten an 16 IT-Anwendungen, zwei weitere Anwendungen waren in Planung. Die Datenkommunikation mittels des elektronischen Rechtsverkehrs zur Justiz erfolgte in beide Richtungen, um Aktenzahlen und Erhebungsaufträge der Justiz in der Applikation PAD zu protokollieren.

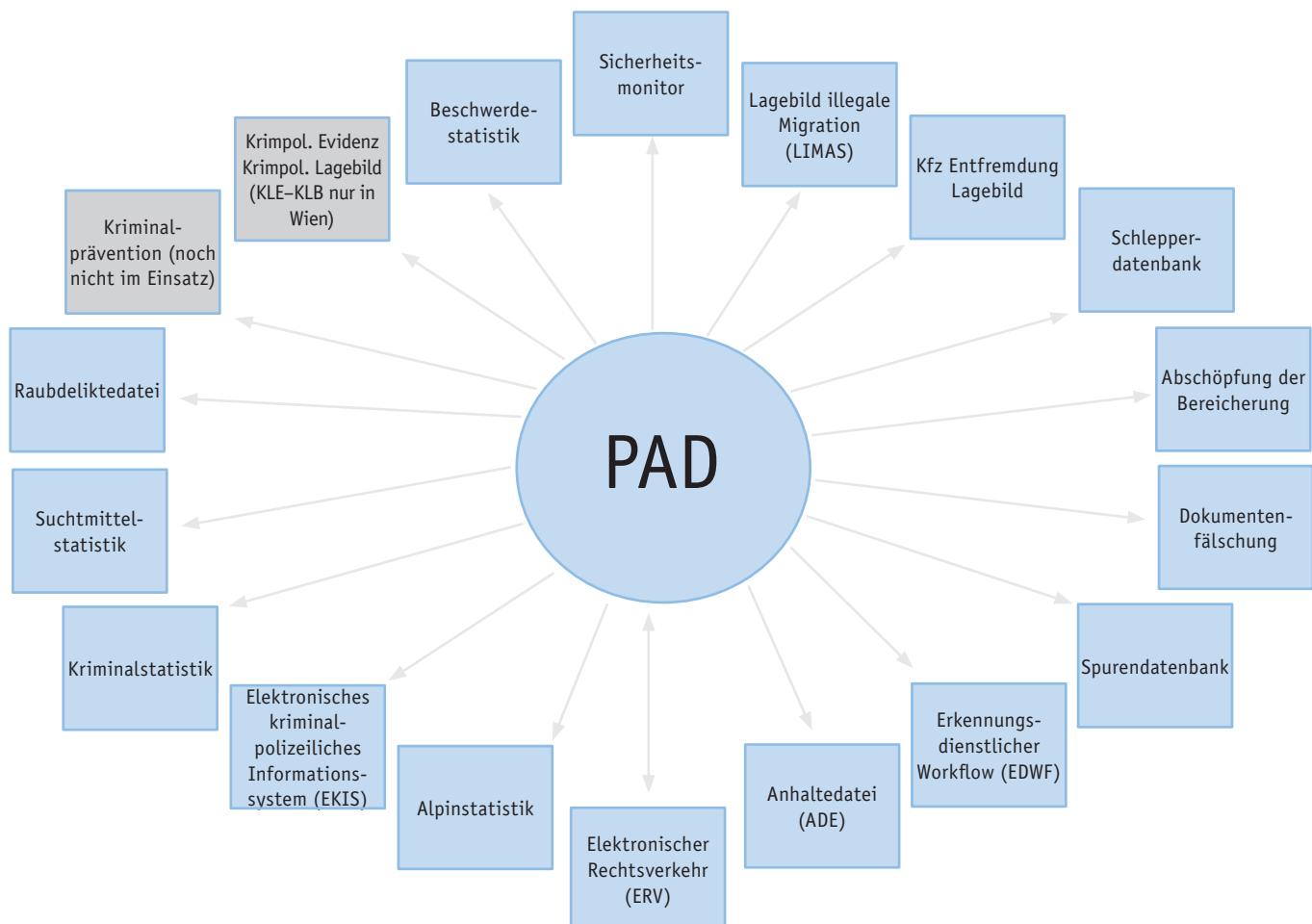


PAD-Funktionen

BMI

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Datenübermittlung der Applikation PAD an die weiteren IT-Systeme des BMI (geplante Anwendungen in grauer Farbe)



Quelle: Rechnungshof

**12.2** Nach Ansicht des RH war das Prinzip der Einmalerfassung als Datengrundlage für die damit verbundenen IT-Anwendungen erfolgreich umgesetzt.



## Infrastruktur

### Systemverfügbarkeit und Ausfallstatistiken

- 13.1** Das IT-System PAD war auf 110 Server-Standorte verteilt. Messungen zur Systemverfügbarkeit der Applikation PAD wurden nicht vorgenommen.

Ein Teil der in Wien befragten Exekutivorgane führte Probleme der Applikation PAD, bspw. lange Antwortzeiten und häufige Ausfälle an. Auch in Wien lagen weder Unterlagen über Messungen bezüglich der Systemverfügbarkeit der Applikation (Server, Datenbank und Netzwerk) noch bezüglich gemeldeter technischer Störfälle vor.

- 13.2** Der RH empfahl, für die zentralen IT-Komponenten ein Monitoring mit monatlichen Statistiken einzuführen, um rechtzeitig auf Systemprobleme bzw. Systemengpässe reagieren zu können. Auch Verfügbarkeitsindikatoren wären vorzusehen.

- 13.3** *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, auf je zwei Referenzgeräten pro Bundesland ein automatisches Management zur Überwachung des Antwortzeitverhaltens einzusetzen. Hierdurch werde – zusätzlich zur Überwachung der Netzwerkdienste – auch die Performance der Anwendungen überwacht.*

### Antwortzeitverhalten PAD-Datenbank Wien

- 14.1** In der PAD-Datenbank Wien waren am 11. Jänner 2011 rd. 3,25 Mill. Akten mit rd. 6,77 Mill. Ordnungszahlen gespeichert. Der jährliche Zuwachs betrug durchschnittlich 500.000 Akten.

Laut Auskunft des BMI beruhten die teilweise langen Antwortzeiten der PAD-Datenbank in Wien auf einer für den Umfang der Daten in Wien nicht geeigneten PAD-Struktur sowie auf Fehlern bei der Anwendung. Dies betraf vor allem die hinsichtlich der Einmalerfassung von Personenstammdaten notwendige Suche. Bei einer nicht entsprechenden Eingrenzung des Suchbegriffs erfolgte der Suchlauf über den gesamten Datenbestand und beeinträchtigte (laut Auskunft des BMI) das Antwortzeitverhalten der gesamten PAD-Datenbank Wien. Eine Überprüfung, ob eine logische Eingrenzung von Suchanfragen das Antwortzeitverhalten verbessern könnte, erfolgte nicht.

- 14.2** Der RH empfahl, eine logische Eingrenzung von Suchanfragen im Sinne einer Verbesserung des Antwortzeitverhaltens (betreffend die PAD-Datenbank Wien) zu evaluieren.

- 14.3** *Das BMI sagte zu, die Empfehlung zu evaluieren und im Rahmen der Möglichkeiten umzusetzen.*



Infrastruktur

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

### Server-Konsolidierung

**15.1** Das BMI betrieb für die österreichweit angewendeten IT-Applikationen Server an rd. 110 Standorten (Bezirkspolizeikommanden, Bundespolizeidirektionen). Der dezentrale Betrieb wurde aus datenschutzrechtlichen sowie technischen Gründen gewählt.

Ersatzrechner, die bei Ausfall eines Servers den Betrieb hätten übernehmen können, fehlten (außer in Wien) ebenso wie technisches Personal zur Vorort-Betreuung der 110 Standorte.

Der für Wien vorgesehene zweite Server konnte nur als Standbyrechner installiert werden, weil die vorliegende Implementierung der Applikation PAD einen Parallelbetrieb mit Lastaufteilung nicht ermöglichte.

Mitte 2010 leitete das BMI eine Serverkonsolidierung mit geplanter Reduktion der Standorte auf zehn (acht Landespolizeikommanden und zwei Standorte in Wien) ein. Hierdurch soll eine technische Betreuung vor Ort gewährleistet und jeder Server gleichzeitig auch zum Ausfallserver für einen anderen ausgebaut werden. Die logische Führung der Daten der Applikation PAD wird hingegen im Sinne des datenschutzrechtlichen Auftraggebers weiterhin auf Bezirksebene getrennt bleiben.

**15.2** Der RH anerkannte die geplante Reduktion der Serverstandorte und die Schaffung eines Ausfallkonzepts. Der RH empfahl, bei der geplanten Neukonzeption der Applikation PAD (siehe dazu TZ 16, Programmierung) die Möglichkeit der Lastverteilung und den Parallelbetrieb an zwei Standorten (insbesondere in Hinblick auf Wien) zu berücksichtigen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung hinsichtlich der Lastverteilung und eines Parallelbetriebs an zwei Standorten bei der Neukonzeption von PAD berücksichtigt.*

### Programmierung

**16.1** Bei der Entwicklung des Grundmoduls der Applikation PAD wurde laut Auskunft des BMI die Struktur der Datenbank von AVNT sowie die darin eingebettete Nutzerverwaltung übernommen. Der Funktionsumfang wie auch die Anzahl der mit der Applikation PAD in Wechselwirkung stehenden IT-Anwendungen wurde in der Folge laufend erhöht. Das der Applikation zugrundeliegende technologische Datenbankkonzept konnte laut Auskunft des BMI jedoch nicht geändert werden. Mit der stetigen Erweiterung der Applikation PAD ergab sich laut BMI eine zunehmend unübersichtliche Datenbankstruktur. Das BMI plante daher, 2011 ein Projekt zur Neukonzeption der Applikation PAD einzuleiten.



**16.2** Der RH empfahl, die geplante Neukonzeption der Applikation PAD technisch modular – im Sinne möglicher Erweiterungen – umzusetzen.

**16.3** *Laut Stellungnahme des BMI sähen die Planungen einen modularen Aufbau und ein schrittweises Vorgehen vor. Die neue technische Lösung für das Verwaltungsstrafverfahren werde als erstes Modul dieses Gesamtsystems entwickelt und diene auch zur Überprüfung des neuen technischen Konzepts.*

## Datenschutz

### Allgemeines

**17** (1) Im Bereich der polizeilichen Tätigkeit kam dem Datenschutz aufgrund der regelmäßigen Verwendung personenbezogener, häufig auch sensibler Daten ein hoher Stellenwert zu. § 51 ff. Sicherheitspolizeigesetz regeln die Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Sicherheitspolizei. Ferner gilt das Datenschutzgesetz 2000 – insbesondere auch das durch die Verfassungsbestimmung des § 1 Datenschutzgesetz normierte Grundrecht auf Datenschutz – auch für den polizeilichen Bereich. Die IT-Applikation PAD stand daher im Spannungsfeld einer möglichst vollständigen Erfassung aller für die polizeilichen Ermittlungen notwendigen Daten einerseits und der sich aus dem Datenschutzrecht ergebenden Beschränkungen andererseits.

(2) Die Datenanwendung PAD stellte ein mit einem elektronischen Aktenbearbeitungs- und Aktenaufbewahrungssystem verbundenes elektronisches Aktenprotokollierungssystem dar.

(3) Aufgrund § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz war die Datenanwendung PAD als internes Aktenverwaltungssystem zulässig. Sicherheitsbehörden und Polizeikommanden waren demzufolge ermächtigt, sich bei der Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben zur Dokumentation von Amtshandlungen und Verwaltung von Dienststücken der automationsunterstützten Datenverarbeitung zu bedienen. In diesem Zusammenhang waren verschiedene Datenarten<sup>2</sup> benannt, die in Bezug auf zu protokollierende Vorgänge verwendet werden durften.

<sup>2</sup> Namen und Rolle, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit des Betroffenen, Datum, Zeit, Ort des Vorgangs etc.; soweit erforderlich dürfen auch sensible Daten bzw. Daten über gerichtlich oder verwaltungsbehördlich strafbare Handlungen gem. § 8 Abs. 4 Datenschutzgesetz verwendet werden.



## Datenschutzrechtliche Auftraggeber-eigenschaft

- 18** Da insbesondere die Bezirksverwaltungsbehörden und Bundespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden erster Instanz datenschutzrechtliche Auftraggeber waren, konnten die in der Applikation PAD erhobenen und dokumentierten Daten nur innerhalb des jeweiligen örtlichen Wirkungsbereichs dieser Behörden zusammengeführt werden.

Die Umsetzung der IT-Applikation PAD vollzog auch technisch diese Trennung, indem je nach Wirkungsbereich (einer Bezirksverwaltungsbehörde oder Bundespolizeidirektion) eine eigene PAD-Datenbank eingerichtet war. In Summe war die Applikation PAD – wie bereits erwähnt – in 110 Datenbanken an 110 Standorten getrennt. Die Übermittlung eines Aktes an eine andere Dienststelle des BMI war hingegen bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen bundesweit möglich.

## Offenlegung des Auftraggebers

- 19.1** Gemäß § 25 Datenschutzgesetz 2000 hatte der datenschutzrechtliche Auftraggeber bei Übermittlungen und bei Mitteilungen an Betroffene seine Identität offenzulegen, um Betroffenen die Verfolgung ihrer Rechte zu ermöglichen; ihn traf die Verpflichtung, eine Datenverarbeitungsregisternummer (**DVR-Nummer**) zu führen und diese bei meldepflichtigen Datenanwendungen bekannt zu geben.

Bis Ende 2010 war (mit Ausnahme von Wien) technisch nicht sichergestellt, dass Ausdrucke der Applikation PAD in allen Fällen den richtigen datenschutzrechtlichen Auftraggeber einer Datenverarbeitung aufwiesen.

Ende Dezember 2010 stellte das BMI in der Applikation PAD eine Liste zur Auswahl der zuständigen (Sicherheits-)Behörde mit der zugehörigen DVR-Nummer zur Verfügung. Demnach wäre für die richtige Dateneingabe in Zukunft vom Exekutivorgan im Einzelfall zu entscheiden, für welchen Auftraggeber es jeweils einschreitet.

- 19.2** Der RH empfahl, im Rahmen der Neukonzeption der Applikation PAD z.B. die Möglichkeit einer Typisierung von Amtshandlungen mit einer automatisierten Zuweisung des richtigen datenschutzrechtlichen Auftraggebers in Betracht zu ziehen.

Weiters empfahl er, durch eine entsprechende Modifikation des Formularwesens betreffend Mitteilungen und Übermittlungen sicherzustellen, dass die auf den erfassten Einzelfall zutreffende Bezeichnung des Auftraggebers und dessen DVR-Nummer angeführt werden.



## Datenschutz

**19.3** Das BMI sagte zu, die Empfehlung in Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Regelungen zur Auftraggebereigenschaft bei der Neukonzeption der Applikation PAD als elementaren Punkt zu berücksichtigen.

Eine entsprechende Lösung (für das Formularwesen) sei seit Dezember 2010 im Einsatz.

### Rechtliche Grundlagen, Standard- und Musteranwendung

**20.1** Innerhalb der Applikation PAD war zwischen einem Protokollteil (formaler Teil), der die äußeren Verfahrensdaten der Geschäftsfallbehandlung (etwa Daten zur Person und deren Rolle, zum Verfahrensgegenstand und Sachverhalt) beinhaltete und einem Aktenverwaltungsteil (inhaltlicher Teil) zu unterscheiden. In Letzterem wurden die Aktentextdokumente (Schriftverkehr, Freitexte, Formulare, Vernehmungsprotokolle) bearbeitet und archiviert; gleichzeitig war der Aktenverwaltungsteil Grundlage des elektronischen Rechtsverkehrs (Informations- und Berichtsaustausch) zwischen Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage konnte der Protokollteil sowie Teile der elektronischen Aktenverwaltung auf § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz gegründet werden. Der nicht von dieser Bestimmung erfasste Bereich der Aktenverwaltung wurde als datenschutzrechtlich nicht meldepflichtige Standardanwendung geführt.

In den Jahren 2007 und 2009 übermittelte das BMI dem BKA den Entwurf einer eigenen Musteranwendung über die formale Behandlung der von den Sicherheitsbehörden und Polizeikommanden zu besorgenden Geschäftsfälle und Aufbewahrung dabei anfallender Dokumente zur Aufnahme in die Standard- und Muster-Verordnung 2004. Bis Ende 2010 war eine solche Aufnahme noch nicht erfolgt.

**20.2** Der RH wies darauf hin, dass § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz in seinem Anwendungsbereich die Verarbeitung (auch) sensibler bzw. strafrechtlich relevanter Daten ermöglicht. Inwieweit bestimmte Funktionalitäten der Applikation PAD im Sicherheitspolizeigesetz bzw. in anderen gesetzlichen Vorschriften Deckung finden, war Gegenstand eines noch offenen Kontrollverfahrens gem. § 30 Datenschutzgesetz 2000 vor der Datenschutzkommision.

Der RH empfahl, die Möglichkeit der Musteranwendung nach Abschluss des Verfahrens von der Datenschutzkommision in Abstimmung mit dem BKA erneut zu prüfen. Neben der vereinfachten datenschutzrechtlichen Meldung wäre damit ein höheres Maß an Rechtsklarheit erreichbar.



**20.3** *Laut Stellungnahme des BMI entspräche die Empfehlung, nach Abschluss des Verfahrens bei der Datenschutzkommission auf eine Musteranwendung hinzuwirken, den Intentionen des BMI.*

#### Protokollauswertungen

**21.1** Jeder Datenverwendungsvorgang (Abfrage, Änderung oder Übermittlung) in der Applikation PAD wurde in dieser protokolliert und war somit nachvollziehbar. Die Auswertung der Protokolldaten erfolgte analog zu den für die zentralen Datenanwendungen (§§ 57 ff. Sicherheitspolizeigesetz) im BMI geltenden Bestimmungen des Datenschutzgrundsatzerlasses, sohin ausschließlich im Dienstweg unter Einbindung des jeweiligen Datenschutzbeauftragten und der zuständigen Referate im BMI. Kontrollroutinen hinsichtlich der Zulässigkeit von Datenzugriffen mit einer zufallsabhängigen Auswahl und Überprüfung vorgenommener Abfragen oder Übermittlungen waren für die Applikation PAD als lokale bzw. dezentrale Anwendung nicht vorgesehen.

**21.2** Der RH empfahl, im Rahmen der Neukonzeption von der Applikation auch zufallsgesteuerte Kontrollroutinen für die Protokolldaten vorzusehen.

**21.3** *Das BMI sagte dies zu.*

#### Vorschlagsliste

**22.1** Ein wesentliches Ziel der Applikation PAD war die einmalige Erfassung personenbezogener Daten innerhalb des örtlichen Wirkungsbereichs der (Sicherheits-)Behörden. Dazu musste bei Anlegen eines neuen Geschäftsfalles geprüft werden, ob die betreffenden Personendaten bereits in der Applikation gespeichert waren. Für deren Auswahlbarkeit im PAD war es ausreichend, dem Vor- und Zunamen das Geschlecht als weiteres Kriterium hinzuzufügen. Diese Eingabe erzeugte eine Vorschlagsliste von bereits zu früheren Zeitpunkten gespeicherten gleichnamigen Personen. Aus der Liste konnte sodann ein konkreter Stammdatensatz (nicht aber Verfahrensdaten oder Akteninhalten) ausgewählt und in den neuen Akt übernommen werden. Damit sollten einerseits Doppeleingaben vermieden bzw. andererseits Hilfestellungen bei der Suche und Aktualisierung bereits vorhandener Dateneinträgungen gegeben werden.

Gemäß § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz war die Auswahlbarkeit von Daten aus der Gesamtmenge der gespeicherten Daten lediglich nach Namen und sensiblen Daten unzulässig. Vielmehr bedurfte es der Angabe eines weiteren, auf den protokollierten Sachverhalt bezogenen Elements.



## Datenschutz

Nach Rechtsmeinung der Datenschutzkommission war die Funktion der Vorschlagsliste in der Applikation PAD, die allein aufgrund der Eingabe des Vor- und Familiennamens zuzüglich des Geschlechts oder Geburtsdatums die Zugänglichkeit von Daten ermöglichte, mit dem gesetzlichen Erfordernis nach einem weiteren sachverhaltsbezogenen Element nicht vereinbar. Die Datenschutzkommission leitete daher u.a. betreffend diese Vereinbarkeit ein auf § 30 Datenschutzgesetz 2000 gestütztes Prüfungsverfahren ein, dessen Ergebnis Ende Jänner 2011 noch ausstand.

**22.2** Der RH unterstrich ausdrücklich die Bedeutung der Einmaleingabe von Personen im IT-System PAD und verwies hiezu auf seine Empfehlung zu TZ 27 (Datenbereinigung, siehe auch Schlussempfehlung (14)).

### Elektronische Trennung der Datenbestände

**23.1** Die Applikation PAD wurde als lokale Anwendung geführt. Im Gegensatz zu zentralen Informationsverbundsystemen waren daher die Zuständigkeiten der (Sicherheits-)Behörden als datenschutzrechtliche Auftraggeber zu beachten und die Daten entsprechend elektronisch zu trennen. Datenübermittlungen waren an die Voraussetzungen des Datenschutzgesetzes 2000 gebunden. Allerdings stellte bereits die Übergabe von Daten aus unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen eines Auftraggebers eine Datenübermittlung dar, die nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen (§ 7 Datenschutzgesetz 2000) zulässig ist.

**23.2** Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine Differenzierung und Trennung der Datenbestände zusätzlich nach Vollzugsbereichen in Betracht zu ziehen.

**23.3** *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, im Sinne der Empfehlung eine logische Trennung der Datenbestände bei der Neukonzeption der Applikation PAD zu berücksichtigen.*

### IT-Applikation VStV-Gendis

**24.1** Die Applikation VStV-Gendis (ursprünglich Verwaltungsstrafverfahren Gendarmerie) stellte eine eigenständige IT-Applikation dar. Mit dieser wurden Verwaltungsstrafanzeige von den Polizeiinspektionen effizient bearbeitet und an die Verwaltungsstrafbehörden gesendet.

Die erfassten Daten wurden elektronisch in der Applikation PAD abgelegt. Eine Eingabe in der Applikation PAD zeigte in der Vorschlagsliste daher auch Daten der Applikation VStV-Gendis. Eine Suchfunktion in VStV-Gendis bestand hingegen nicht.



- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass die Auffindung von Daten des VStV-Gendis in der Applikation PAD mit Blick auf das geltende Datenschutzrecht bedenklich sein könnte, zumal es sich zufolge der bestehenden Meldelage an das Datenverarbeitungsregister um rechtlich unterschiedliche und daher auch in der Protokollierung zu trennende Datenanwendungen handelte. Der RH empfahl, die Applikation VStV-Gendis auf ihre Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz 2000 zu überprüfen. Im Rahmen der Neukonzeption der Applikation PAD wäre, wie vom BMI bereits geplant, der Teilbereich VStV funktional als eigenes Modul und nunmehr einheitlich für alle Polizeiinspektionen zu entwickeln.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung (der Überprüfung der Applikation VStV-Gendis hinsichtlich des Datenschutzgesetzes) umgesetzt. Die neue technische Lösung für das Verwaltungsstrafverfahren solle als erstes Modul der Neukonzeption der Applikation PAD entwickelt werden.*

### PAD-Anwendung

#### ELAK-Schnittstelle

- 25.1** Die Zentralstelle des BMI setzte seit 2006 zur Dokumentation der Verwaltung den elektronischen Akt des Bundes (ELAK) ein. Hierbei stellte das elektronische Dokument das Original dar. Ein Zugang zur Applikation PAD war für die Zentralstelle nicht vorgesehen.

Die Sicherheitsbehörden des BMI und der Wachkörper nutzen das Aktenverwaltungssystem der Applikation PAD. Eine Schnittstelle zwischen ELAK und PAD bestand nicht. Dadurch mussten elektronische Dokumente im Verkehr zwischen der Zentralstelle und den Sicherheitsbehörden bzw. dem Wachkörper ausgedruckt, versendet und in die Applikation PAD eingescannt werden.

- 25.2** Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine elektronische Schnittstelle zum ELAK einzurichten.
- 25.3** *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine Schnittstelle zum ELAK auf Basis des Standards (Kommunikationsschnittstelle für elektronische Akten) vorzusehen.*



## PAD-Anwendung

Parallelität von PAD und Papierakten

**26.1** (1) Die Polizeiinspektionen setzten PAD überwiegend zur Protokollierung der im Rahmen von Amtshandlungen erhobenen Daten ein. Dabei wurde für jeden Fall (externer Akt) eine eigene Aktenzahl vergeben, das Ergebnis der Erhebungen ausgedruckt und gemeinsam mit den unterfertigten Protokollen im Papierakt abgelegt. Gemäß der Kanzleiordnung für die dem BMI nachgeordneten Organisationseinheiten stellte der Papierakt das Original dar, die in der Applikation PAD geführten Daten dienten der Effizienz der Sachbearbeitung. Ergänzungen in der Applikation PAD zu einer bestehenden Aktenzahl waren unverzüglich auszudrucken und dem Papierakt beizulegen; dies sollte absolut gleiche Datenbestände gewährleisten.

(2) Die Bezirkspolizei- bzw. Landespolizeikommanden setzten die Applikation PAD vermehrt verwaltungsintern für administrative Akten ein. Auch hier lag die Parallelität von Papier und elektronischem Akt vor. Die Genehmigung von administrativen Akten erfolgte teilweise durch Unterschrift auf dem Papier mit nachfolgendem Einscannen in die Applikation PAD; teilweise wurde auch die Weiterleitung des elektronischen PAD-Aktes als Genehmigung interpretiert.

**26.2** Hinsichtlich der Neukonzeption der Applikation PAD empfahl der RH, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren, ob dem elektronischen Dokument die Eigenschaft des Originals zuerkannt werden kann. Hierdurch würde die derzeit aufwendige Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten entfallen und der Medienbruch beim Versenden vermieden. Dies würde allerdings auch höhere Anforderungen an die Speicherung und Unveränderbarkeit der elektronischen Files mit sich bringen.

Hinsichtlich der gegenwärtigen Version der Applikation PAD empfahl der RH zu prüfen, ob die Genehmigung administrativer Akten im PAD erfolgen könnte.

**26.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen einer fachlichen und rechtlichen Prüfung zugeführt und im Rahmen der Möglichkeiten bei der Neukonzeption von PAD berücksichtigt.*

Datenbereinigung

**27.1** (1) Um Mehrfacheingaben eines Personenstammdatensatzes in der Applikation PAD zu vermeiden, war zu prüfen, ob diese Person bereits gespeichert war. Bei Bearbeitung eines neuen Aktes sollte der bereits gespeicherte Personenstammdatensatz ausgewählt und für die aktuelle Eingabe übernommen werden. Personen, die noch nicht in der Applikation PAD erfasst waren, waren als Neueintrag einzugeben.



PAD-Anwendung

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

(2) Insbesondere im Bereich der Bundespolizeidirektion Wien kam es zu einer Vielzahl von Doppeleingaben. Die Gründe hiefür waren

- ein aus Zeit- oder Performancegründen der Datenbank nicht durchgeföhrter Suchlauf,
- umfangreiche Ergebnislisten/Vorschlagslisten, die aus Zeitgründen nicht durchgearbeitet wurden und die
- Übermittlung von PAD-Akten auswärtiger Dienststellen (da hiebei nicht automationsunterstützt überprüft wurde, ob die übermittelten Personenstammdatensätze in Wien bereits gespeichert waren).

(3) Die Bundespolizeidirektion Wien betraute daher ein Referat mit der Datenbereinigung mehrfach protokollierter Personenstammdatensätze. Die im März und April 2010 unter der Leitung des Referats von insgesamt 50 Mitarbeitern der Bundespolizeidirektion Wien durchgeföhrte Datenbereinigung reduzierte die mehrfach protokollierten Personenstammdatensätze von 165.952 auf 79.456.

Durch Mehrfacherfassungen, aber auch durch Aktenübernahmen, stieg die Anzahl der mehrfach protokollierten Personenstammdatensätze in der PAD Datenbank Wien bis zum Dezember 2010 wieder auf rd. 105.000 an.

(4) Zusätzlich waren laut Clearingstelle auch Fehleinträge durch unterschiedlich geschriebene Namen von ein und derselben Person in der Applikation PAD vorhanden. Ursachen hiefür waren fehlende Suchläufe bzw. die nicht vorgesehene automatisierte Abfrage im Zentralen Melderegister.

(5) Laut Mitteilung der Clearingstelle läge eine gleichartige Problematik bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen in PAD vor; ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank war nicht vorgesehen.

**27.2** Hinsichtlich der Vermeidung von Mehrfacherfassungen empfahl der RH, diesbezügliche Schulungen anzubieten bzw. entsprechende Arbeitsanweisungen zur Kenntnis zu bringen.

Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes einen Suchlauf bzw. eine automatisierte Abfrage des Zentralen Melderegisters durchzuführen, um Fehler bei der Schreibweise bzw. Mehrfacherfassungen von Personenstammdatensätzen zu verhindern.



## PAD-Anwendung

Weiters empfahl der RH, bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen einen Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank vorzunehmen.

**27.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen hinsichtlich der Vermeidung von Mehrfacherfassungen evaluiert und im Rahmen der Möglichkeiten umgesetzt werden.*

*Weiters sei bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD ein automatisierter Abgleich mit dem Zentralen Melderegister bzw. ein Abgleich mit der Kennzeichendatenbank jeweils im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten geplant.*

### Zielerreichung

**28.1** Die mit der Beauftragung des Projekts PAD verbundenen Ziele wurden bereits unter TZ 5 angeführt. Mit dem Grundmodul und den in den Folgejahren verwirklichten Ausbaustufen sollten die nachfolgend angeführten Detailziele erreicht werden.

- **Prinzip der Einmalerfassung der Daten**

Beim erstmaligen Anlegen eines Aktes waren – zeitnah, vollständig und richtig – Personenstammdaten und andere sich auf den Aktenvorgang beziehende relevante Daten in das System einzugeben.

- **Darstellung eines workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs**

- **Unterstützung von administrativen Standardabläufen durch die Funktionalität eines Aktenverwaltungssystems**

PAD sollte die Erstellung, Übernahme, Versendung und Archivierung von Schriftstücken ermöglichen.

- **Schaffung einer zentralen Formularsammlung**

- **Vernetzung mit anderen Applikationen**

Im Rahmen der Projekte IPOS (bzw. PAD) sollten die Daten nur einmal erfasst werden und danach – aufgabenbezogen – in anderen Datenanwendungen weiterverarbeitet werden.

- **Dokumentation**

Die in der Applikation PAD gespeicherten Verfahrensdaten sollten neben der Auffindung des behördlichen, in der Regel nicht strukturierten Papierakts insbesondere der Verfahrensdokumentation und der Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns dienen.

**28.2** Die Detailziele wurden – wie folgt – umgesetzt:



PAD-Anwendung

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Detailziele				
	erreicht	teilweise erreicht	nicht erreicht	TZ
Prinzip der Einmalerfassung der Daten		x		10, 27
Darstellung eines workflow-gestützten Bearbeitungsvorgangs	x			10
Unterstützung von administrativen Standardabläufen durch die Funktionalität eines Aktenverwaltungssystems	x			10
Schaffung einer zentralen Formularsammlung	x			11
Vernetzung mit anderen Applikationen	x			12
Dokumentation	x			10

**Resümee**

**29.1** Die operativen Ziele des IT-Projekts PAD wurden im Wesentlichen erreicht; PAD unterstützte den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und dessen Protokollierungen.

Hinsichtlich der Projektdurchführung lagen jedoch Mängel vor. Im Jahr 2002 entschied das BMI, die Entwicklung des Projekts PAD auf der in der Gendarmerie bereits in Verwendung befindlichen Aktenverwaltungssoftware AVNT aufzusetzen. In Folge erteilte das BMI jener Unternehmung, die bereits AVNT programmiert hatte, zwischen 2002 und 2010 insgesamt 38 Einzelaufträge. Eine Marktanalyse betreffend alternative Anbieter erfolgte nicht; Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die finanzielle Angemessenheit der zu den Aufträgen jeweils einzig vorliegenden Angebote der Unternehmung wurde nicht geprüft.

Wenngleich einige der Aufträge auf gesetzlichen oder internationalen Vorgaben beruhten, war auch hinsichtlich der übrigen Aufträge eine Planung dieser fortlaufenden Entwicklung nicht erkennbar. Da ein Gesamtkonzept bzw. Kostenabschätzungen vor Projektbeginn fehlten, konnte die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts nicht beurteilt werden.

**29.2** Der RH empfahl, die vom BMI in Aussicht gestellte Neukonzeption von PAD projektmäßig abzuwickeln und ein begleitendes Kostencontrolling einzurichten. Beim vorliegenden Softwarereengineering wären zusätzlich zu einer projektmäßigen Vorgangsweise die Themenbereiche



## Resümee

- der Überprüfung, welche der derzeit in PAD einzugebenden Daten weiterhin erforderlich wären,
  - der möglichen Einbindung externer Datenregister (Zentrales Melde-register, Adress- bzw. Gebäude- und Wohnungsregister, Kennzeichen-datenbank etc.), um fehlerhafte Eingaben in Freitextfeldern zu reduzieren und somit die Qualität der Daten zu optimieren,
  - der Überprüfung der operativen Prozessabläufe und deren Optimie-rung sowie
  - der Anforderungen und den damit verbundenen datenschutzrecht-lichen Problemstellungen (diese sollten in enger Abstimmung der für Organisationsfragen zuständigen Generaldirektion mit den für den Datenschutz zuständigen Organisationseinheiten im BMI sowie dem BKA behandelt werden)
- zu berücksichtigen.

**29.3 Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, die in der Empfehlung besonders hervorgehobenen Themenbereiche bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD zu berücksichtigen.**



BMI

## Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI hervor:

– hinsichtlich der Abwicklung von IT-Projekten:

(1) Im Sonderfall einer laufenden IT-Applikationsentwicklung wären die Anforderungen zumindest jährlich zu erheben, diese inhaltlich und kostenmäßig zu bewerten, nach Priorität zu reihen und danach die genehmigten Anforderungen in einem zu beauftragen. (TZ 8)

(2) Die Anforderungen wären schriftlich zu dokumentieren, um zu gewährleisten, dass die zu erbringenden Leistungen bzw. Abnahmeveraussetzungen vom Auftraggeber definiert werden. (TZ 8)

(3) Im Sonderfall einer Vergabe im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter wäre der Aufwand einer Softwareentwicklung bspw. mittels funktionaler Verfahren (z.B. Function Point Methode) zwecks Beurteilung der Angemessenheit des Angebotspreises zu bestimmen. (TZ 8)

(4) IT-Applikationsentwicklungen wären im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bieter zu vergeben. Ist eine mehrjährige Fortsetzung der Entwicklung einer IT-Applikation zu erwarten, eine inhaltliche Definition jedoch nicht möglich, kann die Kontinuität der Entwicklung im Wege eines Rahmenvertrags mit einer Unternehmung sichergestellt werden. (TZ 8)

– hinsichtlich der Neukonzeption der Applikation PAD:

(5) Die Möglichkeit der Lastverteilung und der Parallelbetrieb an zwei Standorten wäre zu berücksichtigen. (TZ 15)

(6) Die geplante Neukonzeption der Applikation PAD sollte technisch modular – im Sinne möglicher Erweiterungen – umgesetzt werden. (TZ 16)

(7) Die Abwicklung wäre projektmäßig mit einem begleitenden Kostencontrolling und der Erfassung der internen Personalkosten durchzuführen. (TZ 17, 29)



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (8) Die Möglichkeit einer Typisierung von Amtshandlungen mit einer automatisierten Zuweisung des richtigen Auftraggebers und dessen Datenverarbeitungsregisternummer wäre in Betracht zu ziehen. (TZ 19)
- (9) Zufallsgesteuerte Kontrollroutinen für die Protokolldaten sollten vorgesehen werden. (TZ 21)
- (10) Eine Differenzierung der Datenbestände der Applikation PAD nach Vollzugsbereichen sollte in Betracht gezogen werden. (TZ 23)
- (11) Der Teilbereich Verwaltungsstrafverfahren sollte funktional als eigenes Modul und nunmehr einheitlich für alle Polizeiinspektionen entwickelt werden. (TZ 24)
- (12) Eine elektronische Schnittstelle zum ELAK wäre einzurichten. (TZ 25)
- (13) Es wäre unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren, ob dem elektronischen Dokument im PAD die Eigenschaft des Originals zuerkannt werden kann. Hierdurch würde die derzeit aufwendige Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten entfallen und der Medienbruch beim Versenden vermieden. (TZ 26)
- (14) Vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes wäre ein Suchlauf in der IT-Applikation PAD bzw. eine automatisierte Abfrage des Zentralen Melderegisters durchzuführen, um Fehler bei der Schreibweise bzw. Mehrfacherfassungen von Personenstammdatensätzen zu verhindern. (TZ 27)
- (15) Bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen wäre ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank vorzunehmen. (TZ 27)
- (16) Bei der Neukonzeption sollten die Themenbereiche
- der Überprüfung, welche Daten in PAD künftig erforderlich wären,
  - der möglichen Einbindung externer Datenregister, um die Qualität der Daten zu optimieren,
  - der Optimierung der operativen Prozessabläufe und

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

- der Abstimmung der datenschutzrechtlichen Problemstellungen innerhalb des BMI sowie mit dem BKA zusätzlich berücksichtigt werden. **(TZ 29)**
- hinsichtlich der bestehenden Applikation PAD:
  - (17) Es sollte geprüft werden, ob administrative Akten im PAD genehmigt werden können. **(TZ 26)**
  - (18) Nach Abschluss des Verfahrens vor der Datenschutzkommision wäre die Möglichkeit der Musteranwendung in Abstimmung mit dem BKA erneut zu prüfen. Neben der vereinfachten datenschutzrechtlichen Meldung wäre damit ein höheres Maß an Rechtsklarheit erreichbar. **(TZ 20)**
  - (19) Im Sinne einer Verbesserung des Antwortzeitverhaltens (betreffend die PAD-Datenbank Wien) wäre eine logische Eingrenzung von Suchanfragen zu evaluieren. **(TZ 13)**
  - (20) Für die zentralen IT-Komponenten wären ein Monitoring mit monatlichen Statistiken einzuführen, um rechtzeitig auf Systemprobleme bzw. Systemengpässe reagieren zu können. Auch Verfügbarkeitsindikatoren wären vorzusehen. **(TZ 13)**
  - (21) Zur Vermeidung von Mehrfacherfassungen wären diesbezügliche Schulungen anzubieten bzw. entsprechende Arbeitsanweisungen zur Kenntnis zu bringen. **(TZ 27)**
  - (22) Die IT-Applikation VStV-Gendis wäre auf ihre Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz zu überprüfen. **(TZ 24)**





# Bericht des Rechnungshofes

**Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und  
Bewohnervertretung**





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	138
Abkürzungsverzeichnis	139

**BMJ**

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

## Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

KURZFASSUNG	141
Prüfungsablauf und -gegenstand	149
Grundlagen der Vereinstätigkeit	149
Organisation des Vereins	151
Sachwalterschaft	155
Sonstige Aufgaben des Vereins	161
Wahrnehmung von Leitungsaufgaben	163
Finanzielle Gebarung	164
Rechnungswesen des Vereins	171
Fachliche Aufsicht durch das BMJ	172
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	176
<b>Bund 2011/9</b>	<b>137</b>

# Tabellen Abbildungen

R  
H

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vereinsorganisation	152
Tabelle 1:	Vereinssachwalterschaften – Bezirk Tamsweg	157
Tabelle 2:	Geschäftsführer-Aufgaben	163
Tabelle 3:	Geschäftsführer-Stellvertreter-Aufgaben	163



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AußStrG	Außerstreitgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMJ	für Justiz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
HeimAufG	Heimaufenthaltsgesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SWRÄG 2006	Sachwalterrechts–Änderungsgesetz 2006
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer



# Abkürzungen

VBÄ	Vollbeschäftigungäquivalent(-e, -en)
vgl.	vergleiche
VSPBG	Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz
VSPBV	Verordnung über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



BMJ

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

### Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Verein „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ verwendete die Fördermittel des BMJ widmungsgemäß und im Wesentlichen auf zweckmäßige und wirtschaftliche Weise. Er übertraf bei der Anzahl der Sachwalterschaften je Sachwalter die zahlenmäßigen Vorgaben des BMJ deutlich. Verbesserungsbedarf bestand insbesondere im organisatorischen Bereich und bei der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben.

Das BMJ verfügte über keine bundesweite Strategie für die Vereins-sachwalterschaft und setzte auch keine ausreichenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung durch die geförderten Vereine. Die widmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der ausbezahlten Fördermittel kontrollierte es aber sorgfältig und umfassend.

#### KURZFASSUNG

#### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war, die Abwicklung der Förderung an den überprüften Sachwalterverein durch das BMJ sowie die Verwendung der Fördermittel durch den Verein hinsichtlich Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. (TZ 1)

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



## Kurzfassung

### Bestellung von Vereinen zum Sachwalter

Nach den Vorgaben des ABGB sollten die Bezirksgerichte bei Sachwalterbestellungen einen geeigneten Verein heranziehen, wenn keine nahe stehende Person verfügbar war. Nur wenn für die Bestellung ein Verein nicht in Betracht kam, war ein Rechtsanwalt oder Notar oder eine andere geeignete Person zu bestellen. (TZ 2)

### Grundlagen der Vereinstätigkeit

Der Verein „Hilfswerk Salzburg – Verein für Sachwalterschaft“ war einer von vier mit Verordnung der Bundesministerin für Justiz für geeignet erklärten Sachwaltervereinen. Die Zuständigkeit erstreckte sich auf fünf Bezirksgerichtssprengel im Bundesland Salzburg. Der nach den aktuellen Statuten auf „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ geänderte Vereinsname war in der geltenden Verordnung nicht berücksichtigt. (TZ 3)

### Organisation und Personal

Der seit 1994 bestehende Verein war zuletzt aufgrund der Statuten aus dem Jahr 2009 konstituiert. Nach diesen beschränkte sich die Tätigkeit des Vorstands auf grundsätzliche Angelegenheiten und die Kontrolle der Vereinstätigkeit, die operativen Aufgaben erledigte ein vom Vorstand bestellter Geschäftsführer. Die aus dem Jahr 2001 stammende Geschäftsordnung war veraltet und entsprach hinsichtlich der Besorgung der Buchhaltungsaufgaben nicht der gelebten Praxis. Die Genehmigung der Hauptversammlungs- und Vorstandsprotokolle erfolgte nicht statutenkonform. (TZ 4)

Der Verein war organisatorisch nach den drei Tätigkeitsfeldern Sachwalterschaft, Clearing und Bewohnervertretung gegliedert. Im Hauptaufgabenbereich Sachwalterschaft waren Ende 2010 zehn hauptamtliche Mitarbeiter und 91 ehrenamtliche Sachwalter mit der Betreuung konkreter Fälle betraut. (TZ 5)

Die bei der Neubesetzung der Geschäftsführung im Jahr 2008 in Zusammenarbeit mit einem Personalberatungsunternehmen durchgeführte öffentliche Ausschreibung unter Festlegung fachlich einschlägiger Qualifikationskriterien war zweckmäßig. Allerdings wurden Bewerber in die engere Wahl genommen, welche die Ausschreibungskriterien nicht erfüllten. Dies traf auch auf den schließlich angestellten Geschäftsführer zu. (TZ 6)



Kurzfassung

BMJ

## Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Arbeitsvertrag zwischen dem Verein und dem Geschäftsführer wurde abgeschlossen, obwohl die statutenmäßig vorgesehene Willensbildung des Vorstands hiefür noch fehlte. (TZ 7)

### Aufgabenerfüllung des Vereins im Bereich Sachwalterschaft

Am Beginn einer Sachwalterschaft und in schwierigen Fällen setzte der Verein grundsätzlich hauptamtliche Sachwalter ein. Nach den internen Vorgaben betreute ein vollbeschäftigte hauptamtlicher Sachwaler 24 Fälle persönlich und übte die Aufsicht über ein Team ehrenamtlicher Sachwalter mit bis zu 26 Fällen aus. Diese Aufgabenverteilung war zweckmäßig. Der Verein übererfüllte die zahlenmäßigen Vorgaben des BMJ für die Übernahme von Sachwalterschaften um 25 %. (TZ 8)

Der geprüfte Verein war bestrebt, möglichst jeden Fall zu übernehmen, in dem das Gericht die Bestellung eines Vereinssachwalters für notwendig hielt (82 % der Anfragen). Er unterschied sich damit von anderen Sachwaltervereinen, die eine deutlich geringere Übernahmequote aufwiesen (44 % der Anfragen). Das BMJ setzte bisher keine lenkenden Maßnahmen, um auf eine bundesweit einheitliche Übernahmepraxis hinzuwirken. (TZ 9)

Der frühere Vorsteher des Bezirksgerichts Tamsweg hatte die Bestellung von Vereinssachwaltern abgelehnt. Nach einem Wechsel in der Person des Gerichtsvorstehers trug das Bezirksgericht Fälle an den Verein heran. Ab Anfang 2006 musste dieser haupt- und ehrenamtliche Strukturen für den Bezirk erst aufbauen. Das BMJ war zwar bemüht, den Verein diesbezüglich zu unterstützen, die Unterstützung war allerdings zu gering, um den Ausbau der personellen Ressourcen im erforderlichen Ausmaß zu ermöglichen. (TZ 10)

### Vereinsinterne Qualitätssicherung

Insbesondere der regelmäßige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Sachwaltern war zweckmäßig und der Qualitätssicherung förderlich. Zur Unterstützung der ehrenamtlichen Sachwalter hatte der Verein die für die Tätigkeit wesentlichsten Informationen in einem Handbuch zusammengestellt. (TZ 11)



## Kurzfassung

Die Geschäftsführung des Vereins führte grundsätzlich alle zwei Jahre eine standardisierte Überprüfung aller Sachwalterschaftsfälle nach einem vom BMJ zu genehmigenden Konzept durch. Die periodische Revision gewährleistete eine regelmäßige Prüfung aller Fälle, war aber ressourcenaufwändig, nicht risikoorientiert und nicht zeitnah. (TZ 14)

### Dokumentation der Tätigkeit

Die Sachwälter dokumentierten ihre Tätigkeit in den Klientenakten auf Grundlage einer vereinsinternen Aktenführungsrichtlinie nachvollziehbar und zweckmäßig. Die zusätzlich geführte IT-unterstützte Datenbank ermöglichte jedoch keine zielgerichteten Auswertungen, wodurch personelle Ressourcen für händische Bearbeitungen gebunden waren. (TZ 12)

Die Verwaltung und Abrechnung der Mündelgeldkonten erfolgte nach vereinsinternen Vorgaben. Die Kontoauszüge und Belege wurden strukturiert und nachvollziehbar aufbewahrt. Eine potenzielle Schwachstelle bestand allerdings in der späten Kontrolle der Kontobewegungen. (TZ 13)

### Sonstige Aufgaben des Vereins

Weitere Aufgaben des Vereins waren Clearing (Abklärung, ob Sachwalterschaft überhaupt erforderlich war) und Bewohnervertretung. Diese Aufgaben nahm der Verein auf zweckmäßige Art und Weise wahr. Die Clearing-Tätigkeit trug dazu bei, die Zahl der Sachwalterschaften möglichst gering zu halten und entlastete die Gerichte von aufwändigen Erhebungen. (TZ 15, 16)

### Wahrnehmung von Leitungsaufgaben

Der Geschäftsführer befasste sich zu wenig mit den operativen Kernaufgaben des Vereins im Bereich Sachwalterschaft. Er hatte keine Sachwalterschaftsfälle selbst übernommen und auch die periodische Fachaufsicht (Revision) bis einschließlich 2009 führte er nicht selbst durch. Gleichzeitig war der Anteil der für die reinen Leitungsaufgaben verwendeten Ressourcen angesichts der Kleinheit des Vereins unangemessen hoch. (TZ 17)



Kurzfassung

**BMJ****Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

### Einnahmen-Ausgaben-Struktur des Vereins

Der Verein finanzierte sich hauptsächlich aus den vom BMJ geleisteten Förderungen. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd. 289.000 EUR (2009) erzielte er aus den – für Betreuungsleistungen im Rahmen der Sachwalterschaft – gerichtlich zuerkannten Entschädigungen und Aufwandersätzen. Die Ausgaben des Vereins betrafen zu rd. 90 % das Personal. (TZ 18, 23)

### Zuteilung und Auszahlung der Fördermittel durch das BMJ

Das BMJ finanzierte bei allen vier Vereinen die vorhandenen Strukturen und Ressourcen. Auf einer grundlegenden Strategie beruhende steuernde Maßnahmen (etwa im Hinblick auf eine bundesweit einheitliche Bedarfsdeckung) setzte das BMJ damit allerdings nicht. (TZ 19)

Die quartalsweise Auszahlung der Förderung im Vorhinein führte zu oftmals hohen Guthaben auf dem Girokonto des Vereins, war aber aus verwaltungsökonomischen Gründen zweckmäßig. (TZ 20)

### Entschädigung und Aufwandersatz

Die gesetzlichen Bestimmungen sahen für die Tätigkeit als Sachwalter eine jährliche Entschädigung und den Ersatz der Aufwendungen vor. Diese standen bei Bestellung von Vereinssachwaltern dem Verein zu. (TZ 21)

Bei der Inanspruchnahme des Aufwandersatzes entstand keine einheitliche Praxis, weil ein Gericht im Zuständigkeitsbereich des Vereins die pauschale Verrechnung für ehrenamtliche Sachwälter zuletzt nicht mehr anerkannte und detaillierte Einzelnachweise – wie bei den hauptamtlichen Sachwaltern – forderte. (TZ 22)

Die Einnahmen aus Entschädigungen und Aufwandersatz (im Jahr 2009 rd. 289.000 EUR) trugen zur Finanzierung der bestehenden Personalressourcen und darüber hinaus zur Bildung finanzieller Reserven bei. Im Förderungsvertrag waren die Auswirkungen der Eigeneinnahmen auf die Höhe des zugestandenen Förderbetrags bzw. auf eine etwaige Ausweitung personeller Ressourcen des Vereins allerdings nicht geregelt. (TZ 23)



## Kurzfassung

### Bildung finanzieller Reserven beim Verein

Entgegen den Förderrichtlinien hatte der Verein in den letzten Jahren hohe finanzielle Reserven aufgebaut (Bilanz 2009: rd. 372.000 EUR). Solche waren allerdings aus Sicht des Vereins zur Absicherung des operativen Betriebs und rechtlicher Verpflichtungen unverzichtbar, weil durch das BMJ keine über die jeweilige Geltungsdauer des Förderungsvertrages hinausgehenden Finanzierungsgarantien bestanden. Die Förderungsvergabe erfolgte jährlich. (TZ 24)

### Personalausgaben

Beim Verein bestanden eigene – durch das BMJ genehmigte – Gehaltsschemata für Sachwalter und Verwaltungsbedienstete. Diese entsprachen etwa den Gehaltsansätzen von Bundesbediensteten mit vergleichbarer Ausbildung und in vergleichbarer Verwendung. Das Geschäftsführergehalt war an Gehaltsansätzen des Salzburger Landesdienstes orientiert und im Verhältnis zu jenen der angestellten Sachwalter des Vereins hoch. (TZ 25, 26)

Schriftliche Betriebsvereinbarungen bestanden bisher nur punktuell. Eine bereits ausverhandelte gesamthafte Betriebsvereinbarung war wegen eines Einspruchs des BMJ in einem Einzelpunkt noch nicht in Kraft getreten. Generell nahm das BMJ seine Kontrollfunktion im Zusammenhang mit der Vorgabe, wonach Bedienstete von Förderungsnehmern nicht besser gestellt sein dürfen als Bundesbedienstete, sorgfältig wahr. (TZ 27)

### Ordnung des Rechnungswesens

Die den Verrechnungen zu Grunde liegenden Belege waren ordnungsgemäß, übersichtlich und vollständig abgelegt. Die stichprobenweise Prüfung ergab keine Mängel. (TZ 29)

Die Jahresabschlüsse erstellte eine Steuerberatungskanzlei auf Grundlage der vom Verein übermittelten Unterlagen. Die aufgrund von Gerichtsbeschlüssen bestehenden Forderungen über Entschädigungen waren in der Bilanz nicht dargestellt. Weiters wurde das Anlagevermögen nicht entsprechend der normalen Nutzungsdauer, sondern bereits im Anschaffungsjahr vollständig „abgeschrieben“. (TZ 30)



Kurzfassung



Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

### Kontrolle des Rechnungswesens

Die Rechnungsprüfer des Vereins prüften jährlich die Abschlussrechnungen auf Ordnungsmäßigkeit und statutengemäße Mittelverwendung. Auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung beauftragte das BMJ die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) mit einer jährlichen Förderungsprüfung. (TZ 31)

Die Kontrollstrukturen waren geeignet, ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen sowie den widmungsgemäßen und sparsamen Einsatz der Förderungsmittel durch den Verein zu unterstützen. (TZ 25, 26, 27, 28, 31)

### Fachliche Aufsicht durch das BMJ

Neben seiner Rolle als Förderungsgeber nahm das BMJ die fachliche Aufsicht über die Sachwaltervereine wahr. Das BMJ arbeitete in diesem Zusammenhang mit dem Verein strukturiert zusammen. Es fehlte allerdings eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereinssachwalterschaft. Das BMJ setzte auch keine ausreichenden lenkenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Sachwaltertätigkeit der Vereine. (TZ 32)

Das Leistungscontrolling des BMJ war zur Beurteilung der Auslastung und der Effizienz der Leistungserbringung des Vereins grundsätzlich geeignet. Eine wesentliche Schwäche lag allerdings darin, dass nur die bloße Anzahl der übernommenen Fälle, nicht aber deren unterschiedliche Schwierigkeit und Betreuungsintensität berücksichtigt wurde. (TZ 33)



## Kenndaten zum Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), JGS Nr. 946/1811 i.d.g.F. (Erster Teil, Fünftes Hauptstück) Außerstreitgesetz (AußStrG), BGBl. I Nr. 111/2003 i.d.g.F. Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz (VSPBG), BGBl. Nr. 156/1990 i.d.g.F. Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 (SWRÄG 2006), BGBl. I Nr. 92/2006 Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG), BGBl. I Nr. 11/2004 i.d.g.F. Verordnung der Bundesministerin für Justiz über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV), BGBl. II Nr. 117/2007			
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Förderungen des BMJ an Sachwaltervereine</b>	in Mill. EUR			
Österreich insgesamt (aufgeteilt auf vier Vereine)	23,820	27,882	29,218	28,572
<i>davon Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung</i>	0,740	0,884	0,856	0,859
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Gebarung des Vereins</b>	in EUR			
Einnahmen	977.200	1.101.160	1.152.879	1.087.461
<i>davon Förderung BMJ</i>	740.000	884.000	856.000	859.000
<i>davon Kostenersätze und Aufwandsentschädigungen</i>	214.931	189.905	289.430	223.006
<i>davon sonstige Einnahmen (z.B. Zinserträge, Seminarhonorare)</i>	22.269	27.255	7.449	5.455
Ausgaben	916.367	1.030.295	1.099.674	1.140.395
<i>davon für Sachwalterschaft</i>	788.662	878.388	915.016	957.143
<i>davon für Clearing</i>	17.077	49.712	58.792	60.396
<i>davon für Bewohnervertretung</i>	110.628	102.195	125.866	122.856
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Mitarbeiter des Vereins (Jahresdurchschnitt)</b>	in Vollbeschäftigungsequivalenten (VBÄ)			
Sachwalterschaft	8,81	9,66	9,25	9,31
Clearing	0,22	0,78	0,88	0,88
Bewohnervertretung	1,35	1,59	1,75	1,75
bereichsübergreifend (z.B. Geschäftsführung)	1,25	1,41	1,38	1,38
<b>Summe</b>	<b>11,63</b>	<b>13,44</b>	<b>13,26</b>	<b>13,32</b>
<b>Anzahl der Sachwalterschaften zum Jahresende</b>	300	337	343	350
<i>davon betreut durch hauptamtliche Sachwalter</i>	120	162	167	176
<i>davon betreut durch ehrenamtliche Sachwalter</i>	180	175	176	174

Quellen: BMJ, Jahresabschlüsse und Tätigkeitsberichte des Vereins



## Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

### **Prüfungsablauf und -gegenstand**

- 1** Der RH überprüfte im November und Dezember 2010 die Gebarung des BMJ im Zusammenhang mit der Förderung des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ sowie die Gebarung des Vereins mit Mitteln des Bundes.

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

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Förderungsabwicklung durch das BMJ sowie der zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel durch den Verein. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2007 bis 2010.

Zu dem im März 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Verein im März 2011 und das BMJ im Juni 2011 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMJ im September 2011, eine Gegenäußerung an den Verein war nicht erforderlich.

### **Grundlagen der Vereinstätigkeit**

- 2** Wenn ein volljähriger Mensch mit psychischer Krankheit oder geistiger Behinderung nicht in der Lage war, einzelne oder alle seiner Angelegenheiten ohne Gefahr eines Nachteils für sich selbst zu erledigen, so war ihm ein Sachwalter zu bestellen.<sup>1</sup> Die Bestellung erfolgte auf Antrag oder von Amts wegen durch das Bezirksgericht.<sup>2</sup> Vor der Bestellung eines Sachwalters war zu klären, ob es dazu Alternativen gab. Dies war etwa dann der Fall, wenn eine ausreichende Vertretung oder eine andere Hilfe durch einen nahen Angehörigen, einen Vorsorgebevollmächtigten oder aufgrund einer Patientenverfügung gegeben war.<sup>3</sup>

Bei der Auswahl des Sachwalters war besonders auf die Bedürfnisse der behinderten Person Bedacht zu nehmen. War eine geeignete, nahe stehende Person nicht verfügbar, so war ein geeigneter Verein mit dessen Zustimmung zum Sachwalter zu bestellen. Kam auch ein Verein nicht in Betracht, so waren ein Rechtsanwalt oder Notar oder eine andere geeignete Person zu bestellen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> vgl. § 268 Abs. 1 ABGB

<sup>2</sup> vgl. § 117 AußStrG

<sup>3</sup> vgl. § 268 Abs. 2 ABGB

<sup>4</sup> vgl. § 279 Abs. 1 und 3 ABGB



## Grundlagen der Vereinstätigkeit

Das Bezirksgericht legte den Aufgabenbereich des Sachwalters im Einzelfall fest. Es konnte einen Sachwalter für einzelne Angelegenheiten, für einen bestimmten Kreis von Angelegenheiten oder für alle Angelegenheiten einer behinderten Person bestellen.<sup>5</sup> Hauptsächlich handelte es sich bei den Tätigkeiten des Sachwalters um die Einkommens- und Vermögensverwaltung des Klienten.

Das Gericht konnte einen Verfahrenssachwalter als Rechtsbeistand der betroffenen Person im Sachwalterschaftsverfahren bestellen.<sup>6</sup> Zur Besorgung dringender Angelegenheiten konnte das Gericht längstens für die Dauer des Sachwalterschaftsverfahrens einen einstweiligen Sachwalter bestellen.<sup>7</sup>

- 3.1** Nach dem Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz (VSPBG) hatte die Bundesministerin für Justiz die Eignung eines Vereins, zum Sachwalter bestellt zu werden, sowie Patientenanwälte<sup>8</sup> oder Bewohnervertreter namhaft zu machen, mittels Verordnung festzustellen. Dem Verein war der Aufwand, der mit den durch seine Mitarbeiter erbrachten Vertretungs- und Beratungsleistungen im Zusammenhang stand, im Rahmen der jeweils im Bundesfinanzgesetz (BFG) für diese Zwecke verfügbaren Geldmittel zu ersetzen.<sup>9</sup>

Die Bundesministerin für Justiz hatte österreichweit für vier Vereine mittels Verordnung über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV), die Eignung für die Übernahme von Sachwalterschafts- und Bewohnervertretungsaufgaben festgestellt. Danach hatte der Verein „Salzburger Hilfswerk – Verein für Sachwalterschaft“ – im Weiteren als „Verein“ bezeichnet – in den Sprengeln der Bezirksgerichte Hallein, Saalfelden, St. Johann im Pongau, Tamsweg und Zell am See tätig zu werden. Nach den geltenden, im August 2009 bei der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau hinterlegten Vereinsstatuten führte der Verein den Namen „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“. Der geänderte Name war dem BMJ bekannt. Die Namensänderung des Vereins auf „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ war jedoch in der geltenden VSPBV nicht berücksichtigt.

<sup>5</sup> vgl. § 268 Abs. 3 ABGB

<sup>6</sup> vgl. § 119 AußStrG

<sup>7</sup> § 120 AußStrG

<sup>8</sup> bleibt im Folgenden außer Betracht

<sup>9</sup> vgl. §§ 1 und 8 VSPBG



**BMJ**

**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

**3.2** Der RH empfahl dem BMJ, die VSPBV zu ändern und den aktuellen Vereinsnamen in die Verordnung aufzunehmen.

**3.3** Das BMJ sagte zu, die VSPBV entsprechend zu aktualisieren.

### Organisation des Vereins

Statuten und  
Geschäftsordnung

**4.1** Der Verein bestand seit 1994 und war zuletzt aufgrund der Statuten aus dem Jahr 2009 konstituiert. Die Statuten sahen als vereinsleitendes Organ einen aus ehrenamtlichen Funktionären bestehenden Vorstand vor. Dieser beschränkte seine Tätigkeit auf grundsätzliche Angelegenheiten des Vereins (wie z.B. die Bestellung eines hauptberuflichen Geschäftsführers) und die Kontrolle der Vereinstätigkeit, vor allem in finanzieller Hinsicht. Ein vom Vorstand auf fünf Jahre bestellter Geschäftsführer erledigte die operativen Aufgaben des Vereins.

Die Protokolle des Vorstands und der Hauptversammlung waren nach den Statuten des Vereins vom Schriftführer zu führen und vom Obmann zu unterfertigen. Tatsächlich unterfertigte die Protokolle ab Juli 2008 entweder die Schriftführerin oder der Geschäftsführer.

Die Geschäftsführung hatte ihre Aufgaben im Sinne einer vom Vorstand zu erlassenden Geschäftsordnung zu erledigen. Die geltende Geschäftsordnung stammte vom September 2001. § 7 der Geschäftsordnung war noch auf die externe Erledigung der Buchhaltungsaufgaben durch das Salzburger Hilfswerk abgestimmt. Mittlerweile erledigte der Verein seine Buchhaltungsaufgaben jedoch selbst.

**4.2** Der RH kritisierte, dass die Geschäftsordnung veraltet war und hinsichtlich der Besorgung der Buchhaltungsaufgaben nicht der gelebten Praxis entsprach. Die Unterfertigung (Genehmigung) der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands erfolgte nicht statutenkonform.

Er empfahl dem Verein, die Geschäftsordnung zu überarbeiten und die wesentlichen Geschäftsprozesse des Rechnungswesens darin abzubilden. Die Genehmigung der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands hätte entsprechend der Vereinsstatuten zu erfolgen.

**4.3** Laut Stellungnahme des Vereins werde der Obmann alle nicht gemäß den Statuten unterfertigten Protokolle nachträglich unterzeichnen und genehmigen. Die Geschäftsordnung werde entsprechend den Empfehlungen des RH überarbeitet und bei der nächsten Vorstandssitzung beschlossen.

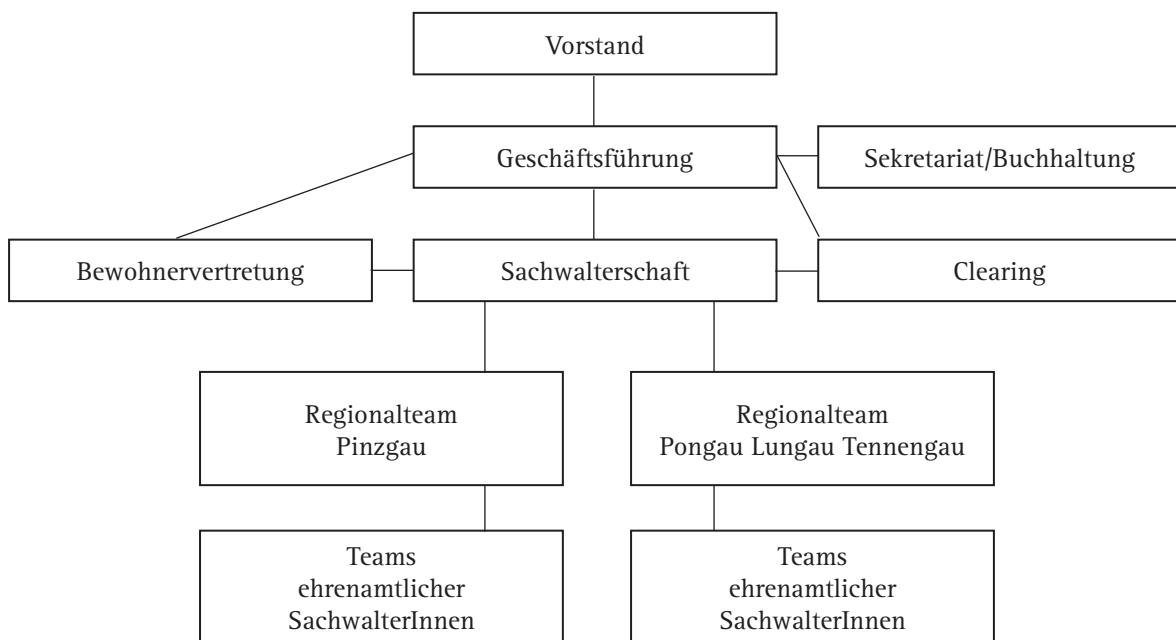
## Organisation des Vereins

Organisation und  
Personal

**5** Der Verein war wie folgt organisiert:

Abbildung 1:

Vereinsorganisation



Quelle: Tätigkeitsbericht 2009

Hauptaufgabe des Vereins war die Tätigkeit als Sachwalter. Seit dem Inkrafttreten des Sachwalterrechts-Änderungsgesetzes 2006 (SWRÄG 2006)<sup>10</sup> im Juli 2007 erledigte der Verein über Ersuchen der Pflegschaftsgerichte auch Clearing-Aufgaben zur Beurteilung der Frage, ob eine Sachwalterbestellung überhaupt notwendig war. Eine weitere Aufgabe war die Vertretung von Heimbewohnern aufgrund des Heimaufenthaltsgesetzes (HeimAufG). Die Aufgaben nahm der Verein von seinem Hauptstandort in St. Johann im Pongau und seiner Zweigstelle in Zell am See (Pinzgau) aus wahr.

Im Jahresschnitt 2010 standen dem Verein Personalressourcen von insgesamt 13,32 Vollbeschäftigungäquivalenten (VBÄ) zur Verfügung. Davon waren 1,38 VBÄ bereichsübergreifend (Geschäftsführung, Sekretariat, Buchhaltung), 9,31 VBÄ im Fachbereich Sachwalterschaft, 0,88 VBÄ im Clearing und 1,75 VBÄ in der Bewohnervertretung eingesetzt.

<sup>10</sup> BGBl. I Nr. 92/2006



Organisation des Vereins

BMJ

### Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Ende 2010 waren zehn Mitarbeiter als hauptamtliche Sachwalter im Ausmaß von 7,25 VBÄ mit der Betreuung konkreter Fälle betraut. Überdies standen dem Verein 91 ehrenamtliche Sachwalter zur Verfügung.

Die operativen Clearing-Aufgaben nahmen Ende 2010 fünf Mitarbeiter im Ausmaß von insgesamt 25 Wochenstunden (0,63 VBÄ), die Bewohnervertretung zwei Mitarbeiterinnen im Ausmaß von insgesamt 60 Wochenstunden (1,5 VBÄ) wahr.

Bereichsbezogene Leitungsaufgaben in der Sachwalterschaft und in der Bewohnervertretung waren Ende 2010 drei Mitarbeitern im Ausmaß von insgesamt 25 Wochenstunden (0,63 VBÄ) übertragen. Ausschließlich für administrative Aufgaben beschäftigte der Verein vier weitere Mitarbeiterinnen (2,63 VBÄ) sowie (nur im Bedarfsfall) sechs geringfügig Beschäftigte, einen Lehrling und einen Zivildiener.

#### Ausschreibung der Geschäftsleitung

**6.1** Die vormalige Geschäftsführerin war seit der Gründung des Vereins im Amt und beendete ihr Dienstverhältnis einvernehmlich mit Ende September 2008. Der Vorstand entschloss sich, die Position des Geschäftsführers öffentlich auszuschreiben und beauftragte damit ein Personalberatungsunternehmen, das bereits für den Mutterverein, das Hilfswerk Salzburg, wiederholt tätig gewesen war.

Der Verein und das Personalberatungsunternehmen legten gemeinsam die Ausschreibungskriterien fest. Gesucht wurde demnach ein „Geschäftsführer m/w mit mehrjähriger Führungspraxis, Jus bzw. Psychologie bzw. Sozialarbeit als Quellberuf“. Das Personalberatungsunternehmen schaltete im Juni 2008 im Internet und in einer Salzburger Tageszeitung entsprechende Anzeigen.

Aufgrund der eingelangten Bewerbungen erstellte das Beratungsunternehmen Kompetenzanalysen der einzelnen Bewerber und präsentierte dem Verein im August 2008 zwölf Bewerbungen für das weitere Verfahren. Nicht alle ausgewählten Bewerber erfüllten die Ausschreibungskriterien hinsichtlich des geforderten Quellberufs.

Schließlich nahmen der Verein und das Beratungsunternehmen vier Kandidaten in die engere Wahl, die zu einem Hearing durch eine Kommission eingeladen wurden. Drei Kandidaten stellten sich dem Hearing. Die Entscheidung der Kommission fiel zu Gunsten eines Bewerbers aus, der ein Diplomstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft sowie einen Universitätslehrgang für Sozialmanagement abgeschlossen hatte. Der vom Bewerber absolvierte Universitätslehrgang für Sozialmanagement hatte ein deutlich anderes Curriculum als ein-



## Organisation des Vereins

schlägige Ausbildungsgänge zum Sozialarbeiter. Der neue Geschäftsführer erfüllte somit die Ausschreibungskriterien nicht.

Die Leistungen des Beratungsunternehmens verursachten Kosten in Höhe von rd. 10.600 EUR (inkl. USt).

- 6.2** Der RH erachtete die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung der Geschäftsführerposition unter Festlegung fachlich einschlägiger Qualifikationskriterien als zweckmäßig. Er kritisierte aber, dass Bewerber in die engere Wahl genommen wurden, die das vom Verein und vom Beratungsunternehmen einvernehmlich festgelegte Anforderungsprofil nicht erfüllt hatten. Der vom Verein schließlich angestellte Geschäftsführer verfügte über keine Ausbildung als Jurist, Psychologe oder Sozialarbeiter.

Der RH empfahl dem Verein, Personalentscheidungen nur entsprechend den geforderten Anforderungsprofil zu treffen.

- 7.1** Die Anstellung des neuen Geschäftsführers durch den Verein erfolgte mit 13. Oktober 2008. Der Vereinsobmann schloss den Arbeitsvertrag namens des Vereins aber erst am 19. November 2008 mit dem Geschäftsführer ab.

Ein diesbezüglicher Beschluss des Vereinsvorstands, der nach den damals gültigen Vereinsstatuten aus dem Jahr 2003 erforderlich gewesen wäre, konnte nicht vorgelegt werden.

Im Juni 2009 schloss der Vereinsobmann namens des Vereins mit dem Geschäftsführer einen neuen Arbeitsvertrag ab. Grund dafür war die mit Beschluss des Vorstands vom April 2009 genehmigte Erhöhung des Gehalts, das künftig auf Grundlage der Dienstklasse VII des Beamtenschemas des Landes Salzburg ausbezahlt werden sollte.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass der Arbeitsvertrag vom November 2008 abgeschlossen wurde, obwohl die statutenmäßig vorgesehene Willensbildung des Vorstands hiefür fehlte.

Er empfahl dem Verein, künftig vor dem Abschluss von Rechtsgeschäften die Zustimmung des nach den Vereinsstatuten zuständigen Organs einzuholen.

- 7.3** Laut *Stellungnahme des Vereins werde die Protokollierung der statutenmäßig vorgesehenen Zustimmung des Vorstands zum Abschluss des Arbeitsvertrags mit dem Geschäftsführer in der nächsten Vorstandssitzung nachgeholt.*



**BMJ**

**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

## Sachwalterschaft

Aufgabenerfüllung  
im Bereich der Sach-  
walterschaft

**8.1** Der Verein nahm seine Aufgaben durch haupt- und ehrenamtliche Sachwalter wahr, wobei der Verein am Beginn der Sachwalterschaft sowie in schwierigeren Fällen grundsätzlich einen hauptamtlichen Sachwalter einsetzte. Jeder hauptamtliche Sachwalter hatte nach den Vorgaben des BMJ im Förderungsvertrag bei einer Arbeitsleistung von 40 Wochenstunden zumindest 40 Klienten, davon 20 bis 25 unmittelbar zu betreuen.

Der Verein hatte intern festgelegt, dass ein mit 40 Wochenstunden beschäftigter Sachwalter 24 Fälle persönlich zu betreuen und darüber hinaus die Aufsicht über ein Team ehrenamtlicher Sachwalter mit 26 Fällen auszuüben hatte. Jeder ehrenamtliche Sachwalter sollte grundsätzlich für zwei, höchstens jedoch vier bis fünf Klienten zuständig sein. Damit war sichergestellt, dass für jeden von einem ehrenamtlichen Sachwalter zu betreuenden Fall auch ein hauptamtlicher Sachwalter zuständig war. Mit diesen Regelungen wurde die Vorgabe des BMJ deutlich übererfüllt.

**8.2** Der RH erachtete die vom Verein gewählte Form der Arbeitsaufteilung als zweckmäßig.

Prinzip der Bedarfs-  
deckung

**9.1** Laut einer vom BMJ in Auftrag gegebenen Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) war die Praxis der Gerichte im Hinblick auf die Betrauung von Vereinen mit Sachwalterschaften österreichweit unterschiedlich. Ebenso war auch die Praxis der Vereine hinsichtlich der Übernahme oder Ablehnung von Sachwalterschaften uneinheitlich.

Österreichweit erhielten Gerichte nur in 44 % ihrer Anfragen (uneingeschränkt) positive Antworten von Sachwaltervereinen bezüglich deren Bereitschaft zur Übernahme von Sachwalterschaften. Der überprüfte Verein beantwortete hingegen 82 % der Anfragen positiv. Dieser Unterschied war darauf zurückzuführen, dass der Verein das Prinzip der Bedarfsdeckung verfolgte und bestrebt war, möglichst jeden Fall zu übernehmen, in dem sich eine Sachwalterbestellung durch das Gericht als notwendig erwiesen hatte und keine andere Person zur Verfügung stand.

Das Prinzip der Bedarfsdeckung sorgte innerhalb des Vereins für eine intensive Diskussion. Das BMJ setzte diesbezüglich keine Steuerungsmaßnahmen.



## Sachwalterschaft

Die Studie ergab, dass die restlose Befriedigung des gerichtlichen Bedürfnisses an Vereinssachwalterschaft eine Vervierfachung der vorhandenen Ressourcen erforderlich machen würde. Da es den Gerichten gelang, in zwei Dritteln der Fälle eine befriedigende Alternative zu finden, kam die Studie zu dem Schluss, dass mit einer Erhöhung der Ressourcen für die Vereinssachwalterschaft um 90 % das Auslangen gefunden werden könne.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ bisher keine Lenkungsmaßnahmen setzte, um auf eine bundesweit einheitliche Übernahmepraxis aller Vereine hinzuwirken.

Der RH empfahl dem BMJ, seine Erwartungshaltung gegenüber den vier Vereinen im Hinblick auf die Übernahme von Sachwalterschaften im Rahmen einer zu erarbeitenden Strategie für die Vereinssachwalterschaft klar und für alle Vereine gleichermaßen verbindlich festzulegen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden zahlreiche Berichte der Justizverwaltung wie auch die vom BMJ in Auftrag gegebene Studie des IRKS belegen, dass der Bedarf an Vereinssachwalterschaft insgesamt mit den vorhandenen Kapazitäten der Sachwaltervereine nicht abgedeckt werden könne. Die Steuerung erfolge durch die Vorgabe einer Mindestauslastung in den Subventionsbedingungen. So sei es durch intensive Bemühungen um Effizienzsteigerung in den Vereinen in den vergangenen Jahren – trotz der engen budgetären Rahmenbedingungen – gelungen, die Kapazitäten der Vereine zu erhöhen.*

*Es sei allerdings zutreffend, dass die – bereits seit den Anfängen der Vereinssachwalterschaft bestehenden – Subventionsbedingungen (Kopfzählung) nicht ausreichend differenziert seien, weil der unterschiedliche Betreuungsaufwand nicht berücksichtigt werde. Aus diesem Grund sollen in einem laufenden Projekt Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft entwickelt, nach einer entsprechenden Probephase auch in den Subventionsbedingungen verankert und als Steuerungselement herangezogen werden.*

- 9.4** Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMJ, durch Effizienzsteigerungen die Kapazitäten der Sachwaltervereine insgesamt zu erhöhen. Er hielt es jedoch für unbefriedigend, dass – je nach regionaler Zuständigkeit der Vereine – weiterhin große Unterschiede in der Bedarfsdeckung bestanden und damit die Chancen auf Übernahme eines Falls durch einen Sachwalterverein sehr unterschiedlich waren. Er empfahl daher dennoch, im Rahmen einer Gesamtstrategie einen bundesweit möglichst einheitlichen Grad der Bedarfsdeckung zu erreichen.



Sachwalterschaft



**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Vereinssachwalterschaft im Gerichtsbezirk Tamsweg

**10.1** Der bis Ende 2005 im Amt befindliche Vorsteher des Bezirksgerichts (BG) Tamsweg lehnte die Bestellung des Vereins zum Sachwalter entgegen den Intentionen des ABGB generell ab, obwohl die Sachwalterschaftsrat im Bezirk traditionell sehr hoch war. Die Tätigkeit des Vereins beschränkte sich in diesem Bezirk daher lange Zeit ausschließlich auf Beratungen. Nach einem Wechsel in der Person des Gerichtsvorsteher Anfang 2006 nahm das BG Tamsweg den Verein regelmäßig für Sachwalterschaftsaufgaben in Anspruch. Die vom Gericht an den Verein herangetragenen Fälle betrafen nicht nur Neubestellungen von Sachwaltern, sondern auch Fälle, in denen die Tätigkeit der bisherigen Sachwalter als problematisch einzuschätzen war. Den Bedarf an Vereinssachwalterschaften im Bezirk Tamsweg zeigt folgender Überblick:

<b>Tabelle 1: Vereinssachwalterschaften – Bezirk Tamsweg</b>				
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Anzahl				
Verfahrenssachwalterschaften gemäß AußStrG	6	8	14	4
Bestellungen gemäß ABGB	10	7	14	10
<b>Gesamt</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>14</b>

Im Jahr 2008 stieg die Gesamtzahl der hauptberuflich vom Verein betreuten Klienten von 120 auf 162. Grund dafür waren zusätzliche hauptberufliche Personalressourcen für den Bezirk Tamsweg. Der Verein musste die für die Ausübung der Sachwaltertätigkeit erforderlichen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen erst nach und nach aufbauen. Das BMJ unterstützte den Verein insofern, als es seinem Wunsch, zehn Wochenarbeitsstunden von der Bewohnervertretung zur Sachwalterschaft für den Bezirk Tamsweg zu verschieben, zustimmte. Zusätzliche finanzielle Mittel stellte das BMJ nicht zur Verfügung.

Ende 2008 gab es im Bezirk Tamsweg nur eine einzige ehrenamtlich für den Verein tätige Sachwalterin. Ende 2009 gab es bereits ein Team mit neun ehrenamtlichen Sachwaltern.



## Sachwalterschaft

**10.2** Der RH anerkannte das jahrelange Bemühen des Vereins, den Bedarf an Vereinssachwalterschaft flächendeckend erfüllen zu können und auch im Bezirk Tamsweg als Vereinssachwalter tätig zu sein. Er kritisierte jedoch, dass die finanzielle Unterstützung des Vereins durch das BMJ zu gering war, um den dringend gebotenen Ausbau personeller Ressourcen im erforderlichen Ausmaß zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMJ, entsprechende Steuerungsinstrumente einzusetzen, um erkennbaren Vollzugsdefiziten frühzeitig entgegenzuwirken.

**10.3** Laut *Stellungnahme des BMJ habe es – nachdem sich die Bestellungspraxis des BG Tamsweg infolge eines Richterwechsels geändert habe – den Aufbau zusätzlicher hauptberuflicher und ehrenamtlicher Sachwalterkapazitäten für den Lungau genehmigt und unterstützt. Dass die zusätzlichen Kapazitäten nicht sofort in vollem Umfang zur Verfügung gestellt werden konnten, liege einerseits an den budgetären Rahmenbedingungen und andererseits daran, dass der Aufbau eines ehrenamtlichen Teams naturgemäß eine gewisse Zeit in Anspruch nehme.*

*Generell werde das BMJ weiterhin die Bedarfssituation beobachten und Erweiterungen der Kapazitäten für die Übernahme von Sachwalterschaften unterstützen, sofern die budgetäre Bedeckbarkeit sichergestellt ist.*

### Vereinsinterne Qualitätssicherung in der Sachwalterschaft

**11.1** Die Regionalteams der hauptamtlichen Sachwalter führten wöchentliche Teambesprechungen durch. Die Besprechungsinhalte wurden dokumentiert und in den jeweiligen Klientenakten abgelegt. Zusätzlich fanden in regelmäßigen Abständen gemeinsame Besprechungen aller hauptamtlichen Sachwalter beider Regionalstellen statt, an denen auch der Geschäftsführer teilnahm.

Die Leitung und Beaufsichtigung der ehrenamtlichen Sachwalter erfolgte durch die hauptamtlichen Teamleiter. Die Teamleiter nahmen Einsicht in die eingehende Post, führten persönliche Gespräche und drei- bis viermal jährlich Teambesprechungen. Auch in die Belegadmission und die Erstellung der Pflegschaftsrechnung waren die hauptamtlichen Sachwalter eingebunden.

Für die Tätigkeit der ehrenamtlichen Sachwalter hatte der Verein vom Institut für Sozialdienste Vorarlberg ein für diesen Zweck entwickeltes Handbuch erworben und dieses für die eigenen Zwecke adaptiert. Das Handbuch enthielt eine übersichtliche Zusammenstellung der wesentlichsten für den Sachwalter erforderlichen Informationen. Überdies

erarbeitete der Verein eine Richtlinie zur Prozess- und Ablauforganisation für die ehrenamtliche Tätigkeit, die Anfang 2010 fertig gestellt wurde.

**11.2** Der regelmäßige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Sachwaltern in Form von Besprechungen war zweckmäßig und der Qualitätssicherung förderlich.

#### Dokumentation der Tätigkeit

**12.1** Für die (aktenmäßige) Dokumentation der Sachwaltertätigkeit bestand beim Verein eine interne Aktenführungsrichtlinie. Nach deren Vorgaben dokumentierten die Sachwälter ihre Tätigkeit und die Ergebnisse der Teambesprechungen in den jeweiligen Klientenakten. Zusätzlich stand eine selbst entwickelte IT-unterstützte Datenbank zur Verfügung, die wesentlichen Anforderungen aber nur eingeschränkt entsprach (z.B. statistische Auswertungen für die Berichterstattung an das BMJ, IT-unterstützte Aktenführung). Auswertungen konnten kaum IT-unterstützt erstellt werden, sondern mussten überwiegend händisch erfolgen.

**12.2** Die Dokumentation des Vereins zur Sachwaltertätigkeit war nachvollziehbar und zweckmäßig. Die IT-Unterstützung war jedoch verbesserungswürdig. Da mit der vorhandenen Lösung nur in eingeschränkter Form Auswertungen durchgeführt werden konnten, waren personelle Ressourcen für händische Bearbeitungen gebunden.

Der RH empfahl dem Verein, die vorhandene Datenbank im Bereich Sachwalterschaft unter Wahrung der Kosten-Nutzen-Relation durch ein leistungsfähigeres, den Anforderungen entsprechendes System zu ersetzen, um die vorhandenen Personalressourcen zweckmäßiger einzusetzen zu können.

**12.3** *Laut Stellungnahme des Vereins werde seit Jänner 2011 in Kooperation mit dem Mutterverein Hilfswerk Salzburg an einer neuen Datenbank gearbeitet. Die Implementierung der Auswertung von Leistungskennzahlen werde mit dem BMJ akkordiert. Die Fertigstellung und Inbetriebnahme der neuen Datenbank sei im Herbst 2011 geplant.*



## Sachwalterschaft

Verwaltung und  
Abrechnung der  
Mündelgelder

**13.1** Die Tätigkeit der Sachwalter beinhaltete in der Regel die Einkommens- und Vermögensverwaltung für die besachwalteten Personen. Die Administration und Kontrolle der Belege zu den Mündelgeldkonten sowie die Erstellung der Pflegschaftsrechnungen nahm im Verein grundsätzlich eine administrative Unterstützungsstelle wahr. Dafür bestanden detaillierte interne Vorgaben in Form einer Aktenführungsrichtlinie. Ehrenamtliche Sachwalter führten diese Aufgaben teilweise auch selbstständig durch.

Die Unterstützungsstelle sammelte die einlangenden Kontoauszüge vorerst ohne weitere Kontrolle in einer (strukturierten) Zwischenablage. Vorgesehen war eine vierteljährliche Einordnung der Kontoauszüge und Belege in die „Kontenmappen“ der besachwalteten Personen, wobei es oftmals auch zu Verzögerungen kam. Bei Unklarheiten oder Aufälligkeiten (z.B. hohe oder negative Kontostände, höhere Überweisungen oder Barabhebungen) erfolgte eine Befassung des zuständigen Sachwalters.

Aufgrund der gerichtlichen Aufträge erstellte der Verein in der Regel alle zwei Jahre (ausgenommen Antritts- und Schlussrechnung) die Pflegschaftsrechnung in Form einer chronologischen Darstellung der Kontenein- und -ausgänge im Abrechnungszeitraum. Diese wurde gemeinsam mit den zu Grunde liegenden Kontoauszügen und Belegen dem zuständigen Pflegschaftsgericht zur Genehmigung vorgelegt.

**13.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Verwaltung und Abrechnung der Mündelgeldkonten nach vereinsinternen Vorgaben erfolgte. Die Kontoauszüge und Belege wurden strukturiert und jederzeit nachvollziehbar aufbewahrt. Eine potenzielle Schwachstelle bestand allerdings in der späten Kontrolle der laufenden Kontobewegungen.

Um etwaige Fehlbuchungen rechtzeitig erkennen zu können und potenziellen Missbrauch zu verhindern, empfahl der RH dem Verein daher, durch organisatorische Vorkehrungen eine zeitnähere Prüfung der Kontobewegungen auf Richtigkeit und Vollständigkeit sicherzustellen.

Revision (standardisierte Fachaufsicht)

**14.1** Grundsätzlich erfolgte alle zwei Jahre eine standardisierte Revision aller Sachwalterschaftsfälle (vereinsintern als „Fachaufsicht“ bezeichnet). Der Verein erstellte für die 2008 und 2009 fällige Fachaufsicht ein Konzept, das dem BMJ vorgelegt und von diesem zur Kenntnis genommen wurde. Zuständig für die Durchführung der Revision war der Stellvertreter des Geschäftsführers, der alle Akten der hauptberuflichen Sachwalter prüfte und anschließend mit jedem ein persönliches Gespräch führte. Die Revision der Akten des Geschäftsführer-Stell-



Sachwalterschaft



### Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

vertreters erfolgte durch den Geschäftsführer. Die Revision der Akten der ehrenamtlichen Sachwalter oblag dem jeweiligen Teamleiter. Der Geschäftsführer-Stellvertreter prüfte diese Akten nur stichprobenartig. Der Verein berichtete das Ergebnis der Revision im Dezember 2009 dem BMJ, welches das Ergebnis sehr positiv beurteilte.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass die periodische Revision zwar eine regelmäßige Prüfung aller Fälle gewährleistete, aber ressourcenaufwändig, nicht risikoorientiert und nicht zeitnah war.

Er empfahl dem Verein, die Revision aller Akten verstärkt risikoorientiert durchzuführen. Dabei wäre eine möglichst zeitnahe Auseinandersetzung mit den ausgewählten Fällen unter Einbindung der Regionalleiter vorzunehmen.

### Sonstige Aufgaben des Vereins

Clearing

- 15.1** Mit dem SWRÄG 2006 wurde eine Clearing-Funktion als neue Aufgabe für Sachwalterschaftsvereine eingeführt. Ziel dieser Maßnahme war es generell, Sachwalterschaften möglichst zu vermeiden. Zu diesem Zweck konnten die Gerichte den jeweils zuständigen Verein um Abklärung ersuchen, welche Angelegenheiten einer bestimmten Person zu besorgen waren, ob Alternativen zur Sachwalterschaft bestanden und ob nahe stehende Personen als Sachwalter in Frage kamen. Über das Ergebnis war dem Gericht zu berichten.

Der Verein hatte die Funktion als Clearingstelle in seiner Organisation entsprechend berücksichtigt. Im Jahr 2009 erstellten Mitarbeiter des Vereins über Auftrag der Gerichte 100 Clearingberichte, im Jahr zuvor waren es 102. Für die Erstellung der Berichte verwendeten die zuständigen Bearbeiter entsprechende Vordrucke, um die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Die Übermittlung der Berichte an die Gerichte erfolgte im Jahr 2008 in der Regel innerhalb von sechs Wochen ab Auftragserteilung, im Jahr 2009 in der Regel innerhalb von zwei bis drei Wochen ab Auftragserteilung. Diese Tätigkeit trug dazu bei, die Zahl der Sachwalterschaften und den damit verbundenen Eingriff in subjektive Rechte der Betroffenen möglichst gering zu halten. Die Clearing-Tätigkeit führte auch zu einer Entlastung der Gerichte von aufwändigen Erhebungen. Ein Ersuchen des Vereins an die zuständigen Bezirksgerichte um Beurteilung der Clearing-Tätigkeit führte zu sehr positiven Rückmeldungen.

- 15.2** Der RH erachtete die Clearingtätigkeit des Vereins als zweckmäßig.



## Sonstige Aufgaben des Vereins

### Bewohnervertretung

**16.1** Das HeimAufG regelt die Voraussetzungen und die Überprüfung von Freiheitsbeschränkungen in Alten- und Pflegeheimen, Behindertenheimen sowie in anderen Einrichtungen, in denen wenigstens drei psychisch kranke oder geistig behinderte Menschen ständig betreut oder gepflegt werden können. In Krankenanstalten war das HeimAufG auf Personen anzuwenden, die dort wegen ihrer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung der ständigen Pflege oder Betreuung bedurften.<sup>11</sup>

Die Vertretung eines Bewohners bei der Wahrnehmung seines Rechts auf persönliche Freiheit oblag grundsätzlich der von ihm hiefür bestellten Person. Darüber hinaus wurde auch der für die Namhaftmachung von Bewohnervertretern örtlich zuständige Verein kraft Gesetzes Vertreter des Bewohners. Der Verein hatte dem Träger der Einrichtung und dem Vorsteher des zuständigen Bezirksgerichts eine oder mehrere Personen namhaft zu machen, denen die Ausübung der Vertretungsbeaufnisse zukam (Bewohnervertreter).<sup>12</sup>

Den Aufgabenbereich Bewohnervertretung nahmen Ende 2010 zwei Mitarbeiterinnen im Ausmaß von 60 Wochenstunden (zuzüglich fünf Stunden für die Bereichsleitung) wahr.

Im Zuständigkeitsbereich des Vereins bestanden rd. 80 Einrichtungen mit insgesamt rd. 5.000 Plätzen. Im Jahr 2009 erstatteten diese Einrichtungen 479 Meldungen über freiheitsbeschränkende Maßnahmen (2008: 532 Meldungen), die von den Mitarbeiterinnen des Vereins zu bearbeiten waren. Im Jahr 2010 stieg die Zahl deutlich an, bereits in den ersten drei Quartalen fielen rd. 500 Meldungen an.

Der Verein hatte ein Konzept und inhaltliche Standards für die Aufgabenerfüllung im Bereich Bewohnervertretung mit Oktober 2010 schriftlich festgelegt. Die Dokumentation der Tätigkeit (Meldungen, Erst- und Folgekontakte, Einrichtungsbesuche, Termine etc.) erfolgte bereits seit Anfang 2008 in einer automationsunterstützten Datenbank, die auch von zwei der drei anderen einschlägig tätigen Vereine verwendet wurde.

**16.2** Der Verein erfüllte die ihm übertragenen Aufgaben im Bereich der Bewohnervertretung zweckmäßig.

<sup>11</sup> vgl. § 2 Abs. 1 HeimAufG

<sup>12</sup> vgl. § 8 HeimAufG



**BMJ**

**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

**Wahrnehmung von  
Leitungsaufgaben**

**17.1** Die Aufgaben des Geschäftsführers setzten sich aus folgenden Bereichen zusammen:

<b>Tabelle 2: Geschäftsführer-Aufgaben</b>	
	Wochenstunden
Geschäftsführung des Vereins	30
Leitung Bewohnervertretung	5
Leitung Clearing	5
<b>Summe</b>	<b>40</b>

Der Geschäftsführer nahm bisher keine Aufgaben als Vereinssachwalter wahr. Er war dadurch im Kernbereich der Vereinstätigkeit nicht ausgewiesen. Auch die periodische Fachaufsicht über die Sachwaltertätigkeit (Revision) nahm bis einschließlich 2009 nicht er selbst, sondern sein Stellvertreter wahr. Der Geschäftsführer übernahm erst im Herbst 2010 den ersten von ihm selbst zu betreuenden Fall. Der Arbeitsvertrag des Geschäftsführers enthielt keine Festlegung seiner Aufgaben.

Die Aufgaben des Geschäftsführer-Stellvertreters setzten sich aus folgenden Bereichen zusammen:

<b>Tabelle 3: Geschäftsführer-Stellvertreter-Aufgaben</b>	
	Wochenstunden
Vertretung des Geschäftsführers	5
Fachaufsicht Sachwalterschaft	5
Regionalleitung St. Johann	5
Clearing	5
Sachwaltertätigkeit	20
<b>Summe</b>	<b>40</b>



## Wahrnehmung von Leitungsaufgaben

**17.2** Der RH kritisierte, dass der Geschäftsführer keine Sachwalterschaftsfälle selbst übernommen hatte und auch die periodische Fachaufsicht (Revision) bis einschließlich 2009 nicht selbst durchführte. Er war daher kaum mit den Kernaufgaben des Vereins befasst. Gleichzeitig erachtete der RH den Stundenanteil des Geschäftsführers für den Bereich Geschäftsführung (mit 30 Wochenstunden) angesichts der Kleinheit des Vereins als hoch. Der RH kritisierte weiters, dass der Arbeitsvertrag des Geschäftsführers kein festgelegtes Aufgabenprofil enthielt.

Der RH empfahl dem Verein, das Aufgabenprofil des Geschäftsführers in den Arbeitsvertrag aufzunehmen. Dabei wäre vorzusorgen, dass der Geschäftsführer nicht nur die Fachaufsicht im Bereich Sachwalterschaft persönlich wahrnimmt, sondern künftig auch in einer angemessenen Anzahl an Fällen selbst als Sachwalter tätig wird.

**17.3** *Laut Stellungnahme des Vereins habe der Geschäftsführer die Fachaufsicht im Bereich der Sachwalterschaft bereits ab 2010 übernommen. Das Aufgabenprofil werde in der nächsten Vorstandssitzung in den Arbeitsvertrag aufgenommen. Der Geschäftsführer werde sechs Fälle selbst zur Betreuung übernehmen.*

## Finanzielle Gebarung

Einnahmen-Ausgaben-Struktur des Vereins

**18** Der Verein finanzierte sich grundsätzlich aus den vom BMJ geleisteten Förderungen. Das BMJ hatte den Sachwaltervereinen nach § 8 VSPBG – im Rahmen der gemäß BFG vorgesehenen Mittel – den Aufwand zu ersetzen, der mit den erbrachten Vertretungs- und Beratungsleistungen im Zusammenhang stand. Zusätzliche Einnahmen in relevanter Höhe erzielte der Verein aus gerichtlich zuerkannten Entschädigungen und Aufwandsätzen für seine Betreuungsleistungen im Rahmen der Sachwalterschaft (§ 276 ABGB).

Die Ausgaben des Vereins betrafen im Wesentlichen (rd. 90 %) das angestellte Personal (Gehälter, Abgaben, Reisegebühren, Schulung, Supervision) und die Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Sachwalter. Der Rest entfiel auf Verwaltungs- und Betriebsaufwand (z.B. Mieten und Betriebskosten, Versicherungen, technische und betriebliche Ausstattung, Bürobedarf).



Finanzielle Gebarung



Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

#### Zuteilung der Fördermittel durch das BMJ

- 19.1** Das BMJ verteilte die im jährlichen BFG dotierten Fördermittel auf die vier bestehenden Sachwaltervereine jeweils im Verhältnis der vorherigen Jahresabschlüsse. Auf den überprüften Verein entfielen dabei rd. 3 % der Gesamtsumme, dies entsprach in den Jahren 2008 bis 2010 jeweils einem Betrag zwischen rd. 856.000 EUR (2009) und rd. 884.000 EUR (2008).

Durch diese Vorgangsweise sicherte das BMJ im Wesentlichen die Finanzierung der bei den einzelnen Vereinen vorhandenen Strukturen und Ressourcen (Fortschreibung des Status quo). Steuernde Maßnahmen im Hinblick auf eine bundesweit einheitliche Bedarfsdeckung erfolgten nicht.

- 19.2** Der RH empfahl dem BMJ daher, nach Erarbeitung einer grundlegenden Strategie zur Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwalterschaft im gesamten Bundesgebiet (siehe auch TZ 9 und 32) den – zur Umsetzung der strategischen Ziele – erforderlichen Mittelbedarf der Sachwaltervereine bzw. die Mittelaufteilung neu zu bewerten. Dabei wären auch die Ergebnisse des Projekts „Leistungskennzahlen“ (siehe TZ 34) zu berücksichtigen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe es sich aufgrund der äußerst restriktiven budgetären Rahmen in den letzten Jahren darauf beschränken müssen, den bestehenden Personalstand der Sachwaltervereine und damit das derzeitige Versorgungsniveau aufrecht zu erhalten. Sollte die Budgetlage – was aber höchstens mittelfristig realistisch erschiene – einen substanzialen Kapazitätsausbau erlauben, werde das BMJ eine Neubewertung der Mittelaufteilung unter Bedachtnahme auf die Bedarfslage im örtlichen Wirkungsbereich der einzelnen Vereine und auf die Ergebnisse des Leistungskennzahlen-Projekts vornehmen.*

- 19.4** Der RH verkannte die budgetären Restriktionen nicht, hielt aber entgegen, dass – unabhängig von der aktuellen budgetären Situation – die Mittelverteilung verstärkt auf Basis strategischer Erwägungen, insbesondere einer bundesweit einheitlichen Bedarfsdeckung, erfolgen sollte.

#### Auszahlung der Förderungen

- 20.1** Das BMJ zahlte die Fördermittel grundsätzlich in vier gleich hohen Teilbeträgen jeweils zu Beginn eines Quartals aus. Dies führte regelmäßig zu hohen Kontoständen auf dem Girokonto des Vereins (z.B. Ende Oktober 2010 – nach Liquidierung der Monatsgehälter – rd. 232.000 EUR).



## Finanzielle Gebarung

**20.2** Aus verwaltungsökonomischen Gründen hielt der RH die quartalsmäßige Auszahlung der Fördermittel durch das BMJ dennoch für zweckmäßig.

### Entschädigung und Aufwandersatz

**21** Die gesetzlichen Bestimmungen sahen für die Tätigkeit als Sachwalter eine jährliche Entschädigung und den Ersatz der Aufwendungen vor.<sup>13</sup> Diese standen bei Bestellung von Vereinssachwaltern dem Verein zu.

Die vorgesehene Entschädigung betrug in der Regel fünf Prozent der Nettoeinkünfte sowie zwei Prozent des 10.000 EUR übersteigenden Vermögens der besachwalteten Personen. Der Verein schöpfte den gesetzlichen Rahmen – soweit bei den betreuten Personen ausreichend Mittel vorhanden waren – weitgehend aus und beantragte die Entschädigungen in voller Höhe. Die Festlegung des tatsächlich zu zahlenden Betrags erfolgte durch das zuständige Gericht, welches in der Regel den Anträgen des Vereins folgte.

**22.1** Die hauptamtlichen Sachwalter errechneten den mit der Betreuung verbundenen Aufwand (z.B. Reisekosten, Porto, Telefon, Haftpflichtversicherung) detailliert. Für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter beantragte und erhielt der Verein grundsätzlich einen Aufwandersatz in Höhe der jeweils an die ehrenamtlichen Sachwalter ausbezahlten Pauschalentschädigungen aus Mitteln der Besachwalteten. Das Bezirksgericht Hallein anerkannte die Verrechnung des Pauschalbetrags zuletzt allerdings nicht mehr und setzte den Aufwandersatz nur mehr in Höhe der im Einzelnen nachgewiesenen Aufwendungen der ehrenamtlichen Mitarbeiter (und damit in der Regel deutlich niedriger) fest.

**22.2** Der RH hielt die dadurch entstandenen Unterschiede bei der finanziellen Belastung der besachwalteten Personen für nicht befriedigend. Er empfahl dem BMJ, auf eine einheitliche Vorgangsweise im Zuständigkeitsbereich des Vereins, darüber hinaus aber auch bundesweit, hinzuarbeiten. Der RH hielt die Geltendmachung eines dem tatsächlichen Aufwand möglichst entsprechenden Pauschalbetrags für zweckmäßig.

**22.3** Laut *Stellungnahme des BMJ* werde bei der Geltendmachung des Aufwandersatzes für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter bereits einheitlich vorgegangen. Es gäbe allerdings eine uneinheitliche Spruchpraxis der Gerichte. Dabei handle es sich um eine Frage der unabhängigen Rechtssprechung, in die seitens der Justizverwaltung nicht eingegriffen werden könne.

<sup>13</sup> § 276 ABGB



Finanzielle Gebarung



Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

**22.4** Der RH verwies auf die Möglichkeit, durch eine gesetzliche Regelung für eine einheitliche Vorgangsweise zu sorgen.

**23.1** Der Verein nahm im Jahr 2009 aus den Titeln Entschädigung und Aufwandersatz rd. 289.000 EUR und im Jahr 2010 bis Ende Oktober rd. 214.000 EUR ein. Im Förderungsvertrag waren die Auswirkungen der Eigeneinnahmen auf die Höhe des Förderungsbetrags bzw. auf eine etwaige Ausweitung personeller Ressourcen nicht geregelt. Tatsächlich trugen die Einnahmen jedenfalls zur Finanzierung der bestehenden Personalressourcen und darüber hinaus zur Bildung finanzieller Reserven bei.

**23.2** Der RH empfahl dem BMJ, im Förderungsvertrag eine ausdrückliche und klare Regelung zu verankern, inwieweit Eigeneinnahmen bei der Höhe der gewährten Förderung berücksichtigt werden bzw. inwieweit der Verein diese zur Finanzierung zusätzlicher Personalressourcen einsetzen darf.

**23.3** *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe der Vereinszweck des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ wie auch der anderen vom BMJ anerkannten Sachwaltervereine ausschließlich in der Wahrnehmung der im § 1 VSPBG genannten Aufgaben, weshalb auch sämtliche Vereinseinnahmen – sei es aus Förderungen oder aus anderen Quellen – letztlich der Erfüllung dieser Aufgaben gewidmet sein müssen. Bei der Festsetzung der Förderungshöhe seien neben anderen Parametern auch der Subventionsbedarf des Förderungsnehmers und damit auch dessen sonstige Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die Grundlagen für die Festlegung der Förderungshöhe seien aber nicht Gegenstand der abzuschließenden Förderungsverträge, vielmehr sei die Entscheidung über die Verteilung der vorhandenen Budgetmittel vom BMJ vorab zu treffen. Im Förderungsvertrag werde daher nur die vorab vom BMJ festgesetzte Gesamtförderungssumme angeführt.*

**23.4** Der RH zweifelte nicht daran, dass der Sachwalterverein die zusätzlichen Einnahmen zur Erfüllung seiner statutengemäßen Aufgaben einsetzte. Er kritisierte in diesem Zusammenhang auch nicht die Vorgangsweise des BMJ bei der Festsetzung der Förderungshöhe. Er hielt allerdings eine ausdrückliche Festlegung im Förderungsvertrag, ob bzw. welche zusätzlichen Einnahmen des Vereins zur statutengemäßen Aufgabenerfüllung den gewährten Förderungsbetrag (etwa in Form von Rückzahlungsansprüchen des BMJ anlässlich der jährlichen Abrechnung) mindern, für zweckmäßig. Dies erschien umso mehr erforderlich, als laut Stellungnahme des BMJ auch die Bildung von Rücklagen in relevanter Höhe aus den zusätzlichen Einnahmen zulässig sei (siehe TZ 24).



## Finanzielle Gebarung

### Bildung finanzieller Reserven beim Verein

**24.1** Der Verein erzielte in den vergangenen Jahren einen ständigen Einnahmenüberschuss. Die finanziellen Reserven stiegen daher laufend an. In der Bilanz 2009 waren rd. 159.000 EUR als „Rückstellung für Abfertigungen“ und rd. 213.000 EUR als nicht verbrauchte Förderung („Vortrag auf Subventionen des Nachjahres“), insgesamt somit rd. 372.000 EUR ausgewiesen. Davon hatte der Verein insgesamt rd. 337.000 EUR auf gebundenen Sparbüchern veranlagt.

Die Bildung von Rücklagen sowie von Rückstellungen nach dem Einkommensteuergesetz widersprach sowohl den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) als auch den Bestimmungen des konkreten Förderungsvertrags. Aus Sicht des Vereins waren allerdings finanzielle Reserven zur Absicherung des operativen Betriebs und bereits entstandener rechtlicher Verpflichtungen (insbesondere für Abfertigungsansprüche) unverzichtbar, weil seitens des BMJ keine jeweils über die Geltungsdauer des Förderungsvertrags hinausgehenden Garantien über die Förderungshöhe bestanden.

**24.2** Der RH beurteilte die strikte Jährlichkeit der Förderungsverträge als unzweckmäßig. Er empfahl dem BMJ, zur Sicherstellung einer mittelfristigen Planungssicherheit für den Verein, längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht zu ziehen oder das Vertragsverhältnis mit dem Verein auf eine grundlegend andere Basis (z.B. Leistungsvereinbarung) zu stellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Verantwortung des BMJ, eine ausreichende Versorgung der Betroffenen mit Vereinssachwaltern sicherzustellen.<sup>14</sup>

**24.3** Laut *Stellungnahme des BMJ* stehe die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen nicht im Widerspruch zu den Förderungsbedingungen, weil die Dotierung aus anderen Einnahmen (insbesondere Entschädigung und Aufwandersatz) erfolge.

*Der Abschluss von Förderungsverträgen jeweils nur für ein Jahr sei durch die grundsätzliche Einjährigkeit des Budgets bedingt. Jede längerfristige (bindende) Förderungszusage bedürfe als Vorbelastung einer Zustimmung des BMF. Der Abschluss einer mehrjährig bindenden Vereinbarung im Sinne eines „Generalvertrags“ sei bereits ausführlich geprüft, letztlich aber nicht umgesetzt worden, weil keine für alle Seiten akzeptable Lösung gefunden werden konnte. Zudem würde eine Leistungsvereinbarung insbesondere vergabe- und steuerrechtliche Probleme auferwerfen. Aufgrund der ungeklärten Fragen und vor dem*

<sup>14</sup> § 8 Abs. 1 VSPBG



Finanzielle Gebarung



Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

*Hintergrund der budgetären Situation nehme das BMJ derzeit nicht in Aussicht, den Abschluss eines Generalvertrags mit den Sachwaltervereinen weiterzuverfolgen.*

**24.4** Der RH entgegnete, dass die Herstellung von Planungssicherheit für die Vereine eine wesentliche Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung darstellt. Überdies bekenne sich der Bund mit den 2013 in Kraft tretenden haushaltrechtlichen Bestimmungen verstärkt zum Instrument der mittelfristigen Planung (z.B. Finanzrahmen). Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht zu ziehen.

#### Personalausgaben

**25.1** Beim Verein bestanden eigene – vom BMJ genehmigte – Gehaltsschemata für Sachwalter und Verwaltungsbedienstete. Personalkosten durften nach den ARR 2004 nur bis zu jener Höhe als förderbare Kosten anerkannt werden, die dem Gehaltsschema des Bundes entsprach. Die Gehälter des Geschäftsführers sowie eines angestellten Sachwalters (bei Letzterem aus historischen Gründen) hatten die Ansätze der Dienstklasse VII des Salzburger Landesbeamtenschemas zur Basis.

Die Kontrolle der Auslastung und des effizienten Einsatzes der Personalressourcen des Vereins nahm das BMJ über laufende Controllingmaßnahmen vor (siehe TZ 33).

**25.2** Der RH empfahl dem Verein, für die Gehälter aller Bediensteten das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße heranzuziehen. Weiters empfahl der RH dem BMJ, eine österreichweite Gleichbehandlung aller Vereine durch Heranziehung des Bundesschemas als Messgröße sicherzustellen.

**25.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Orientierung am Gehaltsschema des Bundes dadurch sichergestellt, dass jede über die Gehaltsentwicklung im Bundesdienst hinausgehende Anpassung der Gehälter bei den Sachwaltervereinen der Zustimmung des BMJ bedürfe.*

**25.4** Der RH verwies auf den Umstand, dass nur die Heranziehung eines österreichweit gültigen Gehaltsschemas als Messgröße geeignet war, eine Gleichbehandlung aller in Österreich tätigen Sachwaltervereine sicherzustellen.



## Finanzielle Gebarung

**26.1** Nach den Berechnungen des RH entsprachen die Gehälter der Sachwalter und der Verwaltungsbediensteten etwa jenen der Bundesbeamten in der Verwendungsgruppe A1 (Grundlaufbahn) bzw. in der Verwendungsgruppe A3 (mittlere bis höhere Funktionsgruppe). Das Gehalt des Geschäftsführers zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entsprach etwa dem Bezug eines Bundesbeamten der Verwendungsgruppe A1 in der Funktionsgruppe 5 oder 6.

**26.2** Der RH hielt den Bezug des Geschäftsführers im Verhältnis zu jenen der angestellten Sachwalter des Vereins für hoch.

Er empfahl dem Verein, das Gehalt des Geschäftsführers im Zuge künftiger Vertragsgestaltungen in eine angemessene Relation zu den Gehältern der hauptamtlichen Sachwalter zu bringen.

**27.1** Schriftliche Betriebsvereinbarungen bestanden bisher nur punktuell (Reisegebührenrichtlinie, Beitritt zu einer Pensionskasse). Die Reisegebühren orientierten sich an den Sätzen der Reisegebührenvorschrift für die Bundesbediensteten.

Eine gesamthaft vereinbarte Betriebsvereinbarung war von der Geschäftsführung mit dem Betriebsrat bereits ausverhandelt und durch den Vorstand des Vereins beschlossen worden. Das BMJ hatte der Vereinbarung wegen einer Detailbestimmung (Sabbatical–Regelung mit Lohnausgleich) allerdings nicht zugestimmt.

**27.2** Nach den ARR 2004 dürfen Bedienstete von Förderungsnehmern nicht besser gestellt sein als vergleichbare Bundesbedienstete. Das BMJ nahm seine Kontrollfunktion im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Vorgabe sorgfältig wahr.

Der RH empfahl dem Verein, eine den Anforderungen des BMJ entsprechend angepasste gesamthaft vereinbarte Betriebsvereinbarung abzuschließen und diesem zur Genehmigung vorzulegen.

**27.3** *Laut Stellungnahme des Vereins sei die überarbeitete Betriebsvereinbarung vom BMJ in der nun vorliegenden Form bereits für genehmigungsfähig erachtet worden. Diese werde bei der nächsten Vorstandssitzung beschlossen.*



Finanzielle Gebarung

**BMJ**

**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

#### Sonstige Ausgaben

- 28** Der Verein zahlte den ehrenamtlichen Sachwaltern pauschale Aufwandentschädigungen, die nach dem Tätigkeitsumfang gestaffelt waren (zwischen 47 EUR und 66 EUR je Fall monatlich). Er hielt sich dabei an die rechtlichen Vorgaben, wonach bei der Höhe der Aufwandentschädigung sinngemäß die Regelungen für ehrenamtlich tätige Bewährungshelfer anzuwenden waren.

Für bestimmte Anschaffungen und Auftragsvergaben bestanden Genehmigungsvorbehalte des BMJ. Das BMJ prüfte die Einhaltung dieser Vorgaben sowie generell den sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der Fördermittel im Bereich der Sachausgaben im Rahmen seiner zweijährlich durchgeführten Überprüfungen vor Ort (siehe TZ 32).

#### Rechnungswesen des Vereins

##### Ordnung des Rechnungswesens

- 29** Die Statuten des Vereins sahen einen Jahresabschluss in Form von Bilanz sowie Gewinn- und Verlust-Rechnung vor. Da seit dem Jahresabschluss 2008 Einnahmen und Ausgaben die Grenze von einer Million EUR überschritten, bestand nunmehr auch eine entsprechende Verpflichtung nach dem Vereinsgesetz 2002. Die Geschäftsvorgänge wurden daher mittels doppelter Buchhaltung erfasst. Der Verein verrechnete die Ausgaben getrennt nach Aufgabenbereichen, gegebenenfalls erfolgte eine Aufteilung nach geeigneten Schlüsseln (z.B. bei den Personalausgaben entsprechend der Ressourcenzuteilung der jeweiligen Mitarbeiter). Damit erfüllte er die Vorgaben des BMJ, die eine getrennte Darstellung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen („Kostenstellen“) verlangten.

Die den Verrechnungen zugrunde liegenden Belege waren grundsätzlich chronologisch mit den Kontoauszügen, zum Teil gesondert in eigenen Ordnern (z.B. Dienstreiserechnungen in alphabetischer Ordnung, Kassenbelege, Umbuchungsbelege) aufbewahrt. Die stichprobenweise Prüfung durch den RH ergab keine Mängel. Die Belegablage war ordnungsgemäß, übersichtlich und vollständig.



## Rechnungswesen des Vereins

### Jahresabschlussrechnungen

- 30.1** Die Jahresabschlüsse erstellte eine Steuerberatungskanzlei auf Grundlage der vom Verein übermittelten Unterlagen. Eine Besonderheit der Bilanz lag darin, dass die aufgrund der Beschlüsse der Gerichte über Entschädigungen bestehenden Forderungen nicht dargestellt waren. Der Verein verbuchte die zuerkannten Entschädigungen zwar während des Geschäftsjahrs, buchte noch offen gebliebene Forderungen allerdings im Rahmen der Um- und Nachbuchungen bei Bilanzerstellung aus. Weiters wurde das Anlagevermögen nicht entsprechend der Nutzungsdauer, sondern durch Gegenverrechnung mit Förderungen des BMJ bereits im Anschaffungsjahr vollständig „abgeschrieben“.
- 30.2** Der RH empfahl dem Verein, rechtskräftig bestehende Forderungen auch in der Bilanz darzustellen und die Abschreibung des Anlagevermögens entsprechend der gewöhnlichen Nutzungsdauer vorzunehmen.

### Kontrolle des Rechnungswesens

- 31.1** Eine jährliche Prüfung der Abschlussrechnungen auf Ordnungsmäßigkeit und statutengemäße Mittelverwendung erfolgte bereits durch die Rechnungsprüfer des Vereins.

Beginnend mit 2006 hatte das BMJ einen unbefristeten Rahmenvertrag mit der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) betreffend jährlicher „Förderungsprüfung“ abgeschlossen. Auf dessen Basis erteilte das BMJ nach Vorliegen der Abschlussrechnungen einen jährlichen Prüfungsauftrag. Die Organe der BHAG prüften den Mitteleinsatz stichprobenartig an Ort und Stelle, im Falle festgestellter Mängel war eine Ausweitung vorgesehen. Über die Ergebnisse erstellte die BHAG einen Prüfbericht, wobei sie bisher in sämtlichen Fällen die widmungsgemäße Verwendung der Mittel bestätigen konnte.

- 31.2** Der RH hielt die Kontrollstrukturen grundsätzlich für zweckmäßig und geeignet.

## Fachliche Aufsicht durch das BMJ

### Wahrnehmung der Fachaufsicht

- 32.1** Das BMJ war Förderungsgeber für die nach dem VSPBG anerkannten Vereine, zu welchem Zweck es mit dem Verein jährlich Förderungsverträge aufgrund der ARR 2004 abschloss. Gleichzeitig hatte das BMJ den Verein auch fachlich zu beaufsichtigen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> § 5 VSPBG



Fachliche Aufsicht durch das BMJ

BMJ

Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Verein hatte dem BMJ jährlich bis Ende April über seine Tätigkeit, seine Erfahrungen und Wahrnehmungen im vergangenen Kalenderjahr zu berichten. Zusätzlich verlangte das BMJ vom Verein die Vorlage so genannter Controllingberichte (siehe TZ 33).

Das BMJ führte beim Verein alle zwei Jahre eine unmittelbare Überprüfung vor Ort („Einschau“) durch. Wesentliche Zwecke waren u.a. die Kontrolle der Leitungs- und Aufsichtsorgane, die Einhaltung der Vorgaben des Fördervertrags und die Prüfung der Richtigkeit gemeldeter Zahlen. Zuletzt nahm das BMJ im März 2009 eine dreitägige Einschau vor.

Zweimal im Jahr lud das BMJ den Verein zu einem bilateralen Jour fixe ein. Fachliche Vorgaben des BMJ, die über den Inhalt des Förderungsvertrags und der halbjährlichen Gespräche hinausgingen, erfolgten nicht. Gemeinsame Besprechungen des BMJ mit allen einschlägig tätigen Vereinen fanden ebenfalls nicht statt.

**32.2** Der RH anerkannte das Bemühen des BMJ um eine strukturierte Zusammenarbeit mit dem Verein auf fachlicher Basis. Er begrüßte die Praxis regelmäßiger Besprechungen und periodischer Einschauen vor Ort. Der RH kritisierte aber, dass das BMJ keine gemeinsamen Besprechungen mit allen vier anerkannten Vereinen durchführte, um einen bundesweiten Informationsaustausch zu ermöglichen und auf eine einheitliche Aufgabenerfüllung durch alle Vereine hinzuwirken. Der RH kritisierte auch, dass das BMJ keine ausreichenden lenkenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Sachwaltertätigkeit setzte.

Der RH empfahl dem BMJ, unter Einbindung der Vereine eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereins-sachwalterschaft auszuarbeiten, die für alle einschlägig tätigen Vereine gleichermaßen verbindlich ist.

Weiters empfahl er, von der Praxis der ausschließlich bilateralen Gespräche mit den einzelnen Vereinen abzugehen und die Vereine auch zu gemeinsamen Jour-fixe-Terminen einzuladen, um den Gedankenaustausch auch zwischen den Vereinen zu fördern.

Darüber hinaus empfahl der RH, bei Bedarf auch geeignete Steuerungsinstrumente (z.B. erlassmäßige Regelungen) einzusetzen, um in das System der Vereinssachwalterschaft – im Sinne einer Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung – stärker lenkend einzugreifen.



## Fachliche Aufsicht durch das BMJ

**32.3** Laut *Stellungnahme des BMJ habe es bereits in den vergangenen Jahren verstärkt Lenkungsmaßnahmen im Hinblick auf eine einheitliche Aufgabenerfüllung der Vereine gesetzt. Diese Maßnahmen seien allerdings gezielt auf zentrale (für die Wahrnehmung der dem BMJ obliegenden Aufsicht wesentliche) Punkte konzentriert worden.*

*Das BMJ werde die Empfehlungen des RH zum Anlass nehmen, um zu überprüfen, in welchen (weiteren) Bereichen strategische Vorgaben an die Vereine bzw. Lenkungsmaßnahmen erforderlich und sinnvoll sind. Weiters bestehe kein Einwand dagegen, die laufenden bilateralen Jourfixe-Termine zur Erörterung grundsätzlicher Themen und zur Förderung des Erfahrungsaustausches um einen gemeinsamen Jour fixe mit allen Vereinen zu ergänzen.*

**32.4** Der RH begrüßte die in Aussicht gestellten Maßnahmen. Vorgelagert sollte allerdings die grundlegende strategische Ausrichtung im Hinblick auf eine bundesweite Bedarfsdeckung festgelegt werden.

### Leistungscontrolling

**33.1** Der Verein übermittelte dem BMJ – nach dessen Vorgaben – vierteljährlich standardisierte Controllingberichte. Diese umfassten stichtags- und zeitraumbezogene Daten zur Betreuungstätigkeit (insbesondere Fallzahlen) und zum Personaleinsatz (operative und administrative Kapazitäten) in den Fachbereichen Sachwalterschaft, Clearing und Bewohnervertretung.

Auf Grundlage der Controllingberichte überprüfte das BMJ laufend die Einhaltung von Vorgaben des Förderungsvertrags hinsichtlich der Leistungserbringung. Weiters ermittelte das BMJ regelmäßig Kennzahlen, welche die Darstellung interner Entwicklungen bei der Auslastung des Vereins sowie Vergleiche zwischen allen geförderten Sachwaltervereinen ermöglichten.

**33.2** Das Leistungscontrolling des BMJ war zur Beurteilung der Auslastung und der Effizienz der Leistungserbringung des Vereins grundsätzlich geeignet. Es lieferte darüber hinaus auch Ansatzpunkte für ein Benchmarking zwischen den Sachwaltervereinen. Eine wesentliche Schwäche lag allerdings darin, dass nur die bloße Anzahl der betreuten Fälle, nicht aber deren unterschiedliche Schwierigkeit und Betreuungsintensität Berücksichtigung fand.



Fachliche Aufsicht durch das BMJ

BMJ

Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

**34.1** Um die Schwächen des Leistungscontrollings beseitigen zu können, beauftragte das BMJ das IRKS mit der Durchführung eines Projekts zur Entwicklung von Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft.

Das IRKS legte Mitte 2010 seinen Endbericht vor. Zentrales Ergebnis war der Prototyp eines Leistungsindikators, der – nach objektivierbaren Kriterien – eine Bewertung unterschiedlich aufwändiger Fallkonstellationen (mit mindestens zwei und höchstens 15 Punkten) erlauben sollte. Im Rahmen eines Anschlussprojekts beauftragte das BMJ das IRKS mit der Durchführung eines flächendeckenden Testlaufs unter Realbedingungen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH war dieser bereits in Gang gesetzt.

**34.2** Der RH beurteilte die Initiative des BMJ positiv. Mit den Leistungskennzahlen sollte dem BMJ künftig ein verbessertes Instrument zur Beurteilung der Auslastung der Sachwaltervereine sowie zur Bemessung der erforderlichen Personalkapazitäten der Sachwaltervereine und deren Finanzierungsbedarfs zur Verfügung stehen.

Für den Verein sollten eine objektivierte Belastungsmessung der Sachwalter und damit auch eine noch verbesserte Steuerung der internen Fallverteilung möglich werden.

Der RH empfahl dem BMJ allerdings, bei der Einführung der Leistungskennzahlen im praktischen Betrieb auf möglichst einfache Handhabbarkeit zu achten und einen unverhältnismäßigen Dokumentationsaufwand hintanzuhalten.

**34.3** Laut *Stellungnahme des BMJ sei eine gewisse Erhöhung des Dokumentationsaufwands bei den Vereinen unvermeidbar, weil nicht nur die bloße Anzahl der Fälle, sondern für jeden Fall auch bestimmte Personen- und Prozessmerkmale zu erfassen seien. Die möglichst einfache Handhabung der Leistungskennzahlen sei aber eines der erklärten Projektziele, auf das im laufenden Projekt stets Bedacht genommen werde.*



## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMJ

- (1) Die Verordnung über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden, sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV) wäre zu ändern und der aktuelle Vereinsname des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ in die Verordnung aufzunehmen. **(TZ 3)**
- (2) Die Erwartungshaltung des BMJ hinsichtlich der Bedarfsdeckung durch Vereinssachwalterschaft gegenüber allen vier Vereinen, die gemäß VSPBV die Eignung für die Übernahme von Sachwalterschafts- und Bewohnervertretungsaufgaben hatten, sollte im Rahmen einer zu erarbeitenden Strategie klar festgelegt werden. **(TZ 9)**
- (3) Es sollten entsprechende Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, um erkennbaren Vollzugsdefiziten bei der Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwaltern frühzeitig entgegenzuwirken. **(TZ 10)**
- (4) Nach Erarbeitung einer grundlegenden Strategie zur Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwalterschaft sollte der erforderliche Mittelbedarf der Sachwaltervereine bzw. die Mittelaufteilung neu bewertet werden. **(TZ 19)**
- (5) Bei der Geltendmachung des Aufwandersatzes für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter bei Gericht wäre auf eine einheitliche Vorgangsweise im Zuständigkeitsbereich des Vereins, wie auch bundesweit, hinzuarbeiten. **(TZ 22)**
- (6) Im Förderungsvertrag wäre eine klare Regelung zu verankern, inwieweit Eigeneinnahmen bei der Höhe der Förderung berücksichtigt werden bzw. der Verein sie zur Finanzierung zusätzlicher Personalressourcen verwenden darf. **(TZ 23)**
- (7) Es sollten längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht gezogen oder das Vertragsverhältnis mit dem Verein auf eine grundlegend andere Basis (z.B. Leistungsvereinbarung) gestellt werden. **(TZ 24)**
- (8) Es wäre sicherzustellen, dass das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße für die Gehälter der Bediensteten aller Vereine herangezogen wird. **(TZ 25)**



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

**BMJ**

**Verein Hilfswerk Salzburg –  
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

(9) Unter Einbindung der Vereine sollte eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereinssachwalterschaft ausgearbeitet und für alle einschlägig tätigen Vereine als verbindlich erklärt werden. **(TZ 32)**

(10) Um den Gedankenaustausch zwischen den Vereinen zu fördern, sollte von der Praxis ausschließlich bilateraler Gespräche mit den einzelnen Sachwaltervereinen abgegangen und auch zu gemeinsamen Jour-fixe-Terminen eingeladen werden. **(TZ 32)**

(11) Bei Bedarf sollten geeignete Steuerungsinstrumente (z.B. erlassmäßige Regelungen) eingesetzt werden, um stärker lenkend einzutreten. **(TZ 32)**

(12) Bei der geplanten Einführung von Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft im praktischen Betrieb wäre auf möglichst einfache Handhabbarkeit zu achten und ein unverhältnismäßiger Dokumentationsaufwand hintanzuhalten. **(TZ 34)**

Verein „Hilfswerk  
Salzburg – Sachwal-  
terschaft und Bewoh-  
nervertretung“

(13) Die Geschäftsordnung des Vereins sollte überarbeitet und die aktuellen Geschäftsprozesse des Rechnungswesens sollten darin abgebildet werden. **(TZ 4)**

(14) Die Genehmigung der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands hätte entsprechend der Vereinsstatuten zu erfolgen. **(TZ 4)**

(15) Personalentscheidungen sollten künftig nur zugunsten solcher Bewerber getroffen werden, die dem erstellten Anforderungsprofil entsprechen. **(TZ 6)**

(16) Die Zustimmung des nach den Vereinsstatuten zuständigen Organs wäre künftig vor dem Abschluss von Rechtsgeschäften einzuholen. **(TZ 7)**

(17) Die zur Unterstützung der Aktenführung und der Erstellung von Auswertungen im Bereich Sachwalterschaft eingesetzte automationsunterstützte Datenbank sollte durch ein leistungsfähigeres, an den Anforderungen ausgerichtetes System ersetzt werden. **(TZ 12)**

(18) Durch organisatorische Vorkehrungen sollte eine zeitnähere Prüfung der Kontenbewegungen auf den Mündelgeldkonten sichergestellt werden. **(TZ 13)**



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (19) Die Revision der Sachwalterakten sollte aufgrund einer risiko-orientierten Aktenauswahl durchgeführt werden. Dabei wäre eine möglichst zeitnahe Auseinandersetzung mit den ausgewählten Fällen unter Einbindung der Regionalleiter vorzunehmen. **(TZ 14)**
- (20) Das Aufgabenprofil des Geschäftsführers wäre in den Arbeitsvertrag aufzunehmen. Dabei wäre vorzusorgen, dass dieser nicht nur die Fachaufsicht im Bereich Sachwalterschaft persönlich wahrnimmt, sondern künftig auch selbst in einer angemessenen Anzahl an Fällen als Sachwalter tätig wird. **(TZ 17)**
- (21) Für die Gehälter aller Bediensteten wäre das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße heranzuziehen. **(TZ 25)**
- (22) Das Gehalt des Geschäftsführers wäre künftig in eine angemessene Relation zu den Gehältern der hauptamtlichen Sachwälter zu bringen. **(TZ 26)**
- (23) Es sollte eine an die Anforderungen des BMJ angepasste gesamthaft Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden. **(TZ 27)**
- (24) In der Bilanz sollten rechtskräftig bestehende Forderungen dargestellt sowie die Abschreibung des Anlagevermögens entsprechend der gewöhnlichen Nutzungsdauer vorgenommen werden. **(TZ 30)**



# Bericht des Rechnungshofes

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	182
Abkürzungsverzeichnis	183

**BMLFUW**  
**BMUKK**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft  
Unterricht, Kunst und Kultur

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

KURZFASSUNG	186
Prüfungsablauf und -gegenstand	196
Stellung im österreichischen Schulwesen	196
Kompetenzverteilung	200
Ziele	206
Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen	209
Finanzierung der Landeslehrer	214
Landeslehrercontrolling des Bundes	215
Schulverwaltung Bund	217
Schulverwaltung Länder	220
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	239

# Tabellen Abbildungen

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bildungswege in Österreich	197
Tabelle 1: Wahl des Schultyps bei 15-jährigen Schülern im Schuljahr 2009/2010	198
Tabelle 2: Schüler an berufsbildenden Schulen im Schuljahr 2009/2010	198
Abbildung 2: Vergleich der Verantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen	202
Abbildung 3: Vollziehungsverantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen	203
Abbildung 4: System der Vollziehung für land- und forstwirtschaftliche Schulen	204
Tabelle 3: Öffentliche Bildungsausgaben 2006 je Schüler	209
Tabelle 4: Öffentliche Bildungsausgaben 2009 je Schüler	210
Tabelle 5: Schulstandorte und Fachrichtungen der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen im Schuljahr 2009/2010	217
Tabelle 6: Vergleich der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen mit den übrigen berufsbildenden höheren Schulen, Schuljahr 2009/2010	218
Tabelle 7: Vergleich der Standorte der Landesschulen für das Schuljahr 2009/2010	220
Tabelle 8: Vergleich der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen mit den übrigen berufsbildenden mittleren Schulen und den übrigen Berufsschulen, Schuljahr 2009/2010	221
Tabelle 9: Verwaltungspersonal für land- und forstwirtschaftliche Landesschulen im Schuljahr 2009/2010	223
Tabelle 10: Vergleich der Abschlussraten an mehrjährigen land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen je Fachrichtung	236



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
gem.	gemäß
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LDG 1984	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
LReg.	Landesregierung
LSR	Landesschulrat
luf	land- und forstwirtschaftlich(e)
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
Oö	Oberösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)



# Abkürzungen

u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungäquivalent(-e, -en)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



# BMELFUW BMUKK

## **Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Unterricht, Kunst und Kultur**

### **Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen**

Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen war für die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder) – bezogen auf den einzelnen Schüler – mehr als doppelt so teuer wie das übrige berufsbildende Schulwesen. Die Gründe dafür waren im Detail nicht nachvollziehbar. Es bestanden allerdings Unterschiede insbesondere bei den Verantwortlichkeiten, beim Controlling des Bundes, das bei den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen weitgehend fehlte, bei der Organisation der Schulen, der Lehrerbesoldung, den Führungsfunktionen an Schulen sowie der Größe der Schulstandorte – mit vielfach kleinen land- und forstwirtschaftlichen Schulen.

Das Finanzausgleichsgesetz verpflichtet den Bund, den Ländern die Hälfte der Kosten der Aktivbezüge der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu ersetzen. Der Bund fror jedoch – beginnend mit 2008 – unabhängig von der Anzahl der eingesetzten Lehrer seine Zahlungen mit rd. 41 Mill. EUR österreichweit ein. Die Steiermark brachte aus diesem Grund im Jahr 2010 beim Verfassungsgerichtshof eine Klage gegen den Bund über rd. 8,28 Mill. EUR ein.

Von den drei überprüften Ländern gewährten Oberösterreich und Tirol Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen über die bundesgesetzlichen Regelungen hinaus Zulagen aus Landesmitteln; die Steiermark bezahlte ausschließlich die bundesgesetzlich vorgesehenen Gehälter. Die Zulagen beliefen sich in Oberösterreich (2009) und in Tirol (2008) auf jährlich jeweils rd. 800.000 EUR. Diese Zulagen erhöhten auch die Pensionen der Landeslehrer, die vom Bund refundiert werden. Im Fall von Oberösterreich bewirkte dieser höhere Pensionsanteil allein im Jahr 2010 Zusatzbelastungen für den Bund von rd. 100.000 EUR; Tirol beanspruchte vom Bund keine derartige Refundierung. Der Bund hatte aufgrund fehlender Kontrollen von den höheren Pensionen keine

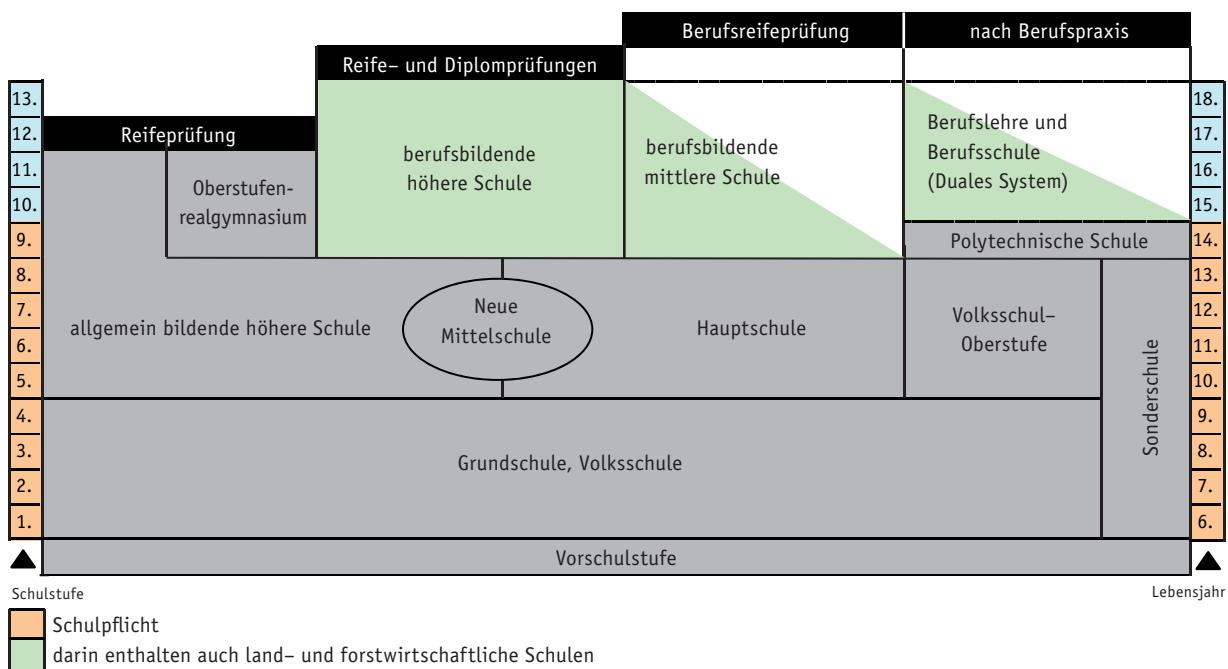
**Kenntnis, er kam den von Oberösterreich diesbezüglich gestellten Forderungen nach, ohne diese zu beanstanden. Oberösterreich und Tirol gewährten Lehrern an den übrigen Berufsschulen – trotz gleicher Rechtslage – keine derartigen Zulagen.**

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsprüfung war die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen über das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in Österreich. Besondere Schwerpunkte setzte der RH hinsichtlich der Zielerreichung, der Kompetenzverteilung, der Gewinnung von Kennzahlen für Bund und Länder sowie der Aufgabenerfüllung der Schulverwaltungen. Die Überprüfung erstreckte sich auf die Schulen des Bundes und die Landesschulen der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol. (TZ 1)

### Stellung im österreichischen Schulwesen



Quelle: BMUKK, adaptiert durch RH



Kurzfassung

# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen ist Teil des berufsbildenden Schulwesens (mit Berufsschulen, Fachschulen (= mittlere Schulen) und höheren Schulen) und nimmt in der österreichischen Bildungslandschaft eine Sonderstellung ein. Es ist – gemessen an den Schülerzahlen – mit einem Anteil von 1,5 % klein. Von österreichweit 90.506 15-jährigen Schülern entschieden sich im Schuljahr 2009/2010 4.463 (4,9 %) für eine Ausbildung an einer land- und forstwirtschaftlichen Schule. Zwei wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den beiden berufsbildenden Schulsystemen (land- und forstwirtschaftliche einerseits, sonstige berufsbildende andererseits) hinsichtlich der behördlichen Zuständigkeit: Bei den mittleren Schulen liegt die Vollziehungskompetenz für land- und forstwirtschaftliche Schulen bei den Ländern, für die übrigen berufsbildenden mittleren Schulen beim Bund (BMUKK). Bei den höheren Schulen ist die Vollzugskompetenz für die land- und forstwirtschaftlichen Schulen zwischen dem BMLFUW und dem BMUKK geteilt, für die übrigen berufsbildenden höheren Schulen ist das BMUKK allein verantwortlich. [\(TZ 2, 5\)](#)

Die Statistik Austria erwartet langfristig sowohl für die land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen (minus 49 %) als auch die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen (minus 25 %) eine starke Abnahme der Schülerzahl. Hingegen wurde für die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen ein Anstieg um 2 % prognostiziert. [\(TZ 3\)](#)

### Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens sind in Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich Landessache. Die Verantwortlichkeit des Bundes beschränkt sich insbesondere auf die Gesetzgebung für das Dienstrecht der Landeslehrer, auf die Grundsatzgesetzgebung für die Berufs- und Fachschulen sowie auf Gesetzgebung und Vollziehung für die höheren Schulen und die einjährige Forstfachschule in Waidhofen/Ybbs. Im Gegensatz dazu ist die Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des übrigen Schulwesens grundsätzlich Bundessache. [\(TZ 4\)](#)



## Kurzfassung

### Kompetenzverteilung innerhalb des Bundes

Die Verantwortlichkeiten für die Bundesschulen (höhere Schulen) waren zwischen dem BMLFUW und dem BMUKK geteilt. Das bedeutete, dass das grundsätzlich nicht mit Schulfragen befasste BMLFUW etwa für die Aufnahme von Lehrern und die Bestellung von Direktoren verantwortlich war, das BMUKK hingegen für die Beurteilung der Unterrichtsqualität und die Festsetzung der Lehrpläne, nicht aber für pädagogische Belange in Lehrerpersonalangelegenheiten. Wesentliche Informationen der Schulorganisation (z.B. Mehrdienstleistungen der Lehrer) standen nur dem BMLFUW, nicht aber dem BMUKK zur Verfügung. (TZ 13)

In die bisherigen Überlegungen zur umfassenden Reform des österreichischen Schulwesens waren die land- und forstwirtschaftlichen Schulen nicht einbezogen. (TZ 5)

### Ziele des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens

Die Schulgesetze definierten für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen Ziele wie die Vermittlung von allgemeiner und fachlicher Bildung, die Befähigung zur Ausübung einer Berufstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft bzw. zur selbständigen Führung eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs oder Haushalts, die Förderung des bäuerlichen Berufsstandes oder der Verbundenheit mit der Land- und Forstwirtschaft. (TZ 6)

Der Agrarische Bildungsbericht 2008, die Absolventenbefragungen des BMLFUW sowie diesbezügliche Erhebungen in Oberösterreich und der Steiermark zeigten, dass die land- und forstwirtschaftlichen Schulen ihrer Rolle in der Bildungslandschaft gerecht wurden. Für Tirol lagen keine vergleichbaren Studien vor. (TZ 7)

### Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

Für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen betrugen die jährlichen öffentlichen Ausgaben je Schüler rd. 20.100 EUR, für die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen rd. 13.100 EUR. Im Vergleich dazu fielen für die übrigen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen rd. 8.400 EUR je Schüler an. Aussagekräftige Benchmarks und Kenndaten für die Bildungsausgaben der land- und forstwirtschaftlichen Schulen im Vergleich zu den übrigen berufsbildenden Schulen fehlten. (TZ 8)



Kurzfassung

# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Die Gründe für die unterschiedlichen öffentlichen Bildungsausgaben der beiden berufsbildenden Schulsysteme waren (auch infolge der nicht vergleichbaren Daten) im Detail nicht eruierbar.

Es bestanden allerdings Unterschiede insbesondere bei den Verantwortlichkeiten, dem Controlling des Bundes, das bei den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen weitgehend fehlte, bei der Organisation der Schulen, der Lehrerbesoldung, den Führungsfunktionen an Schulen sowie der Größe der Schulstandorte – mit vielfach kleinen land- und forstwirtschaftlichen Schulen. [\(TZ 8\)](#)

Auch innerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Schulen waren erhebliche Unterschiede in den Bildungsausgaben gegeben. Die Personalausgaben reichten im Jahr 2009 von 9.435 EUR (Tirol) bis 12.089 EUR (Steiermark) je Schüler, der laufende Aufwand von 2.938 EUR (Tirol) bis 6.021 EUR (bundesweit) je Schüler. Oberösterreich hatte als einziges der überprüften Länder keine Lehrbetriebe den Schulen angeschlossen, die Ausgaben beliefen sich auf 8.873 EUR beim Personal und 1.699 EUR beim laufenden Aufwand. [\(TZ 8\)](#)

### Finanzierung der Landeslehrer

Nach dem Finanzausgleichsgesetz ersetzt der Bund den Ländern die Hälfte der Kosten der Aktivbezüge der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. [\(TZ 9\)](#)

Ungeachtet der tatsächlich beschäftigten Lehrer fror das BMLFUW das Budget für die Landeslehrer ab dem Jahr 2008 mit österreichweit rd. 41 Mill. EUR ein und verteilte diesen Betrag auf die Länder. Das Land Steiermark brachte in diesem Zusammenhang im August 2010 eine Klage beim VfGH gegen den Bund ein und forderte die seiner Ansicht nach ausstehenden Beträge von rd. 8,28 Mill. EUR für die Jahre 2005 bis 2009. [\(TZ 9\)](#)

### Landeslehrercontrolling des Bundes

Für die Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen fehlte im BMLFUW weitgehend ein effektives Controlling; eine diesbezügliche Landeslehrer-Controllingverordnung trat bisher nicht in Kraft. Deshalb standen dem BMLFUW wichtige Daten zur Steuerung des Ressourceneinsatzes, wie etwa Informationen über die Verwendung und die Besoldung von Lehrern, nicht zur Verfügung. [\(TZ 10\)](#)



## Kurzfassung

### Standorte der Bundesschulen

Gemessen an den Schülerzahlen je Schule waren die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen des Bundes kleiner als die übrigen berufsbildenden höheren Schulen (durchschnittlich elf Klassen und 319 Schüler je Schule gegenüber 19 Klassen und 458 Schüler je Schule). Die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen des Bundes waren auf elf Standorte verteilt. Einen weiteren Standort gab es mit der einjährigen Forstfachschule des Bundes in Niederösterreich (Waidhofen/Ybbs) zur Ausbildung von Forstwarten. Das BMLFUW beabsichtigte, die Schulstandorte zu erhalten. Der von der Statistik Austria erwartete Schülerrückgang in den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen wurde bisher nicht berücksichtigt. (TZ 11)

### Schulaufsicht Bundesschulen

Die Schulaufsicht an Bundesschulen war Aufgabe des BMUKK. Probleme ergaben sich an den Schnittstellen zwischen BMLFUW und BMUKK und der Tatsache, dass wesentliche Informationen der Schulorganisation (z.B. Mehrdienstleistungen) nur dem BMLFUW, aber nicht dem BMUKK zur Verfügung standen (siehe zuvor unter „Kompetenzverteilung“). (TZ 13)

Zur Sicherung und Weiterentwicklung der Unterrichtsqualität an den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen und der Forstfachschule des Bundes diente das Qualitätsmanagementsystem Q-hlfs. Dabei handelte es sich um eine spezielle Ausformung des im berufsbildenden Schulwesen eingesetzten Qualitätsmanagementsystems QIBB. Zweckmäßig waren dabei vor allem die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Schulaufsicht und Schulen sowie das Berichtswesen mit regelmäßigen Evaluierungsberichten der Schulen und Qualitätsberichten der Schulaufsicht. (TZ 14)

### Schulstandorte in den Ländern

Die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen (Länderkompetenz) waren österreichweit – gemessen an den Schülerzahlen pro Schulstandort – annähernd gleich groß wie die übrigen berufsbildenden mittleren Schulen (Bundeskompetenz). Große Unterschiede waren allerdings bei den Berufsschulen festzustellen: land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen: durchschnittlich rd. 100 Schüler pro Schulstandort; übrige Berufsschulen: durchschnittlich rd. 900 Schüler pro Schulstandort). (TZ 15)



Kurzfassung

# BMLFUW BMUKK

**Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen**

In Oberösterreich und Tirol bestanden überwiegend große Standorte der Fach- und Berufsschulen, an denen mehrere Fachrichtungen angeboten wurden. Demgegenüber wies die Steiermark viele kleine Standorte mit jeweils nur einer Fachrichtung auf. In der Steiermark bestanden fünf Standorte mit weniger als 40 Schülern, in Tirol einer, in Oberösterreich keiner. [\(TZ 15\)](#)

Alle drei überprüften Länder verfolgten Standortstrategien, mit der Bandbreite zwischen Beibehaltung der Standorte zwecks regionaler Abdeckung und infolge Schwerpunktsetzung sowie Zusammenlegung von Standorten zwecks Synergiegewinnung. Dies führte beispielsweise in allen drei Ländern zu Schul-Zusammenlegungen. [\(TZ 15\)](#)

## Verwaltungsorganisation Länder

Die Effizienz der Verwaltungsstrukturen war in den überprüften Ländern unterschiedlich: Die Bandbreite des Verhältnisses zwischen den mit der Schulverwaltung befassten Bediensteten der Ämter der Landesregierungen und dem Personal an den Schulen reichte von 1:40 (Steiermark) bis 1:84 (Tirol). [\(TZ 16\)](#)

## Besoldung der Landeslehrer

Obwohl eine einheitliche bundesgesetzliche Grundlage (Gehaltsgesetz 1956) bestand, verdienten die Landeslehrer in den Ländern unterschiedlich.

Oberösterreich und Tirol zahlten den Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zur Beseitigung von im Gesetz nicht näher definierten Härten zu den bundesgesetzlich vorgesehenen Gehältern weitere Gehaltsbestandteile. Im Jahr 2009 kostete ein Lehrer in Oberösterreich im Schnitt rd. 2.300 EUR, in Tirol (2008) im Schnitt rd. 4.300 EUR mehr, als die bundesgesetzlichen Vorschriften vorsahen. Die Steiermark zahlte den Lehrern ausschließlich die bundesgesetzlich vorgesehenen Gehälter. [\(TZ 17\)](#)

Weder Oberösterreich (rd. 820.000 EUR im Jahr 2009) noch Tirol (rd. 830.000 EUR im Jahr 2008) ließen sich die Zuzahlungen vom Bund ersetzen. Die Zuzahlungen erhöhten aber auch die Pensionen der Lehrer. So war der Bund als Träger der gesamten Kosten der Lehrerpensionen im Fall von Oberösterreich finanziell belastet, etwa im Jahr 2010 mit rd. 102.000 EUR. Der Bund hatte aufgrund feh-



## Kurzfassung

lender Kontrollen von den höheren Pensionen keine Kenntnis, er kam den von Oberösterreich diesbezüglich gestellten Forderungen nach, ohne diese zu beanstanden. Tirol beanspruchte für die höheren Pensionen keine Refundierung vom Bund. (TZ 17)

Lehrern an den übrigen Berufsschulen gewährten Oberösterreich und Tirol – trotz gleicher Rechtslage – keine derartigen Zulagen. (TZ 17)

## Erfüllung der Lehrverpflichtung

Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen sind nach Möglichkeit im vollen Ausmaß ihrer Lehrverpflichtung zur Unterrichtserteilung heranzuziehen. Sie können jedoch auch im Lehrbetrieb, als Erzieher oder für Tätigkeiten bei einer Dienststelle der Landesverwaltung eingesetzt werden. Die Möglichkeit, seine Lehrverpflichtung mit Diensten in der Landesverwaltung, also mit schulfremden Tätigkeiten, zu erfüllen, findet sich außer im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen in keinem anderen Schulbereich. Sowohl in der Steiermark als auch in Tirol, nicht jedoch in Oberösterreich waren Lehrer im Rahmen ihrer Lehrverpflichtung in der Landesverwaltung tätig. Angesichts der qualifizierten Ausbildung von Lehrern und den für sie anfallenden Kosten waren solche außerschulischen Verwendungen nicht zu rechtfertigen. (TZ 18)

In Oberösterreich war eine Lehrerin zu 85 %, in Tirol eine zu 50 % als Schulaufsichtsorgan beschäftigt. Der Bund refundierte Oberösterreich 50 % der vollen Gehaltskosten, also inklusive jenes Teils, der auf die Inspektionstätigkeit entfiel. Tirol finanzierte diese Tätigkeit zur Gänze aus eigenen Mitteln. (TZ 18)

Der Bund refundierte den Ländern die Erziehertätigkeit von Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen, nicht jedoch – bei sonst gleichen Voraussetzungen – von Lehrern an den übrigen Berufsschulen. Die jährliche zusätzliche Belastung des Bundes betrug rd. 1,5 Mill. EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 0,8 Mill. EUR (Tirol). (TZ 18)



Kurzfassung

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

## Unterrichtsfremde Funktionen

In Oberösterreich waren Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen mit mehreren Fachrichtungen zur „fach- und schulbezogenen Unterstützung des Direktors“ ernannt. Damit waren eine Einrechnung in die Lehrverpflichtung und eine Aufwandsvergütung verbunden, welche der Bund refundierte. (TZ 19)

Die Steiermark vergab keine derartigen Funktionen, weil an den zumeist kleinen Schulen eine Bestellung von Lehrern als Direktor-Stellvertreter oder Fachvorstand nicht notwendig war. (TZ 19)

In Tirol waren für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen, denen ein Wirtschaftsbetrieb und ein Schülerheim angeschlossen waren, Lehrer als Stellvertreter des Leiters bestellt. An bestimmten Fachschulen war ein Fachvorstand bestellt. Tirol gewährte den betreffenden Lehrern eine Vergütung aus Landesmitteln und beanspruchte vom Bund keine diesbezügliche Refundierung. (TZ 19)

Die Vorgangsweise von Oberösterreich und Tirol entbehrte einer geeigneten bundesgesetzlichen Grundlage. Sie war aber vom Ergebnis her sparsam und zweckmäßig. (TZ 19)

## Schulaufsicht Landesschulen

Die überprüften Länder setzten qualitätssichernde Maßnahmen für die land- und forstwirtschaftlichen Schulen, es fehlten jedoch einheitliche Qualitätssicherungsinstrumente. (TZ 21)

In Oberösterreich und Tirol waren die Abschlussraten der am stärksten besuchten Fachrichtungen Haus- und Landwirtschaft mit Werten zwischen 49 % und 59 % niedrig. Beide Länder setzten bereits Maßnahmen zur Erhöhung der Abschlussraten. Der Steiermark war eine Darstellung der Abschlussraten einer Schülerkohorte nicht möglich. (TZ 22)

## Schulentwicklung Fachschulen

Die vom RH überprüften Länder setzten hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen positive Beispiele zur Schulentwicklung im Sinne einer lebensweltnahen und effizienten Verschränkung von Ausbildungswegen. (TZ 23)



## Kenndaten zum land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen

### **Wesentliche Rechtsgrundlagen**

<b>Bund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.</li> <li>- Schulverfassungsnovelle 1975, BGBl. Nr. 316/1975</li> <li>- Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz, BGBl. Nr. 175/1966 i.d.g.F.</li> <li>- Forstgesetz 1975, BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F.</li> <li>- Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen, BGBl. Nr. 320/1975 i.d.g.F.</li> <li>- Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen, BGBl. Nr. 319/1975 i.d.g.F.</li> <li>- Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F.</li> <li>- Land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsge setz – LLDG 1985, BGBl. Nr. 296/1985 i.d.g.F.</li> <li>- Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.</li> <li>- Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.</li> </ul>
<b>Länder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oö Land- und forstwirtschaftliches Schulgesetz, LGBl. Nr. 60/1997 i.d.g.F.</li> <li>- Steiermärkisches land- und forstwirtschaftliches Schulgesetz, LGBl. Nr. 12/1977 i.d.g.F.</li> <li>- Tiroler Landwirtschaftliches Schulgesetz 1988, LGBl. Nr. 34/1988 i.d.g.F.</li> </ul>

<b>Jahr</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Veränderung 2005 – 2009</b>
	Personalausgaben für Unterricht und Verwaltung in Mill. EUR					in %
Bund <sup>1</sup>	n.v.	36,17	37,42	39,46	41,27	–
Oberösterreich	22,90	23,33	24,36	25,65	26,97	+ 18
Steiermark	30,17	31,90	33,10	35,08	37,14	+ 23
Tirol	13,31	13,86	14,40	15,41	16,06	+ 21
	Laufender Aufwand für Schulen in Mill. EUR					in %
Bund	15,59	16,04	17,18	21,70	22,45	+ 44
Oberösterreich	4,73	4,71	4,92	5,20	5,04	+ 7
Steiermark	11,65	12,36	13,19	10,10	13,87	+ 19
Tirol	4,02	4,34	4,65	5,01	4,94	+ 23
	Investitionen für Schulen in Mill. EUR					in %
Bund	2,73	2,47	5,53	4,47	5,48	+ 101
Oberösterreich	1,64	3,80	10,00	12,92	24,86	+ 1.416
Steiermark	2,38	1,19	1,24	2,46	7,65	+ 221
Tirol	3,22	2,63	2,39	1,19	3,12	– 3

<sup>1</sup> ohne Refundierungen des Bundes an die Länder (50 % der Personalausgaben für Landeslehrer)



# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

## Fortsetzung: Kenndaten zum land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2005 – 2009
	Einnahmen in Mill. EUR <sup>1</sup>					in %
Schuljahr	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung 2005/2006 – 2009/2010
Bund	7,67	8,33	8,55	8,72	9,21	+ 20
Oberösterreich	4,66	4,78	4,81	4,89	4,96	+ 6
Steiermark	6,15	6,46	6,50	7,22	7,23	+ 18
Tirol	5,32	5,23	5,23	5,75	5,45	+ 2
	Schulstandorte Anzahl					in %
Bund	12	12	12	12	12	0
Oberösterreich	19	19	19	19	18	- 5
Steiermark	34	34	34	34	33	- 3
Tirol	6	6	6	6	6	0
	Schüler Anzahl					in %
Bund	3.480	3.407	3.559	3.609	3.728	+ 7
Oberösterreich	2.918	2.908	2.924	2.895	2.969	+ 2
Steiermark	2.809	2.887	3.015	3.107	3.008	+ 7
Tirol	1.621	1.626	1.705	1.673	1.680	+ 4
	Lehrer in VBÄ					in %
Bund	397,92	394,49	402,20	410,67	421,74	+ 6
Oberösterreich	363,00	359,50	362,70	362,00	358,00	- 1
Steiermark	368,17	369,39	381,04	385,47	386,40	+ 5
Tirol	182,66	189,77	188,49	193,15	198,19	+ 9

<sup>1</sup> ohne Refundierungen des Bundes an die Länder (50 % der Personalausgaben für Landeslehrer)

Quelle: BMLFUW, BMUKK, Ämter der Landesregierungen in Oberösterreich, Steiermark und Tirol



### **Prüfungsablauf und -gegenstand**

**1** Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2010 das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen. Ziele der Überprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der Ziele und Zielerreichung, der Zuständigkeiten, der Gewinnung von Kennzahlen für Bund und Länder, der Aufgabenerfüllung des Bundes und der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol sowie der bildungspolitischen Interessen. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2005/2006 bis 2009/2010. Einzelne land- und forstwirtschaftliche Schulen, die Privatschulen, die land- und forstwirtschaftlichen Bundesanstalten sowie die Aus- und Fortbildung der Lehrer waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

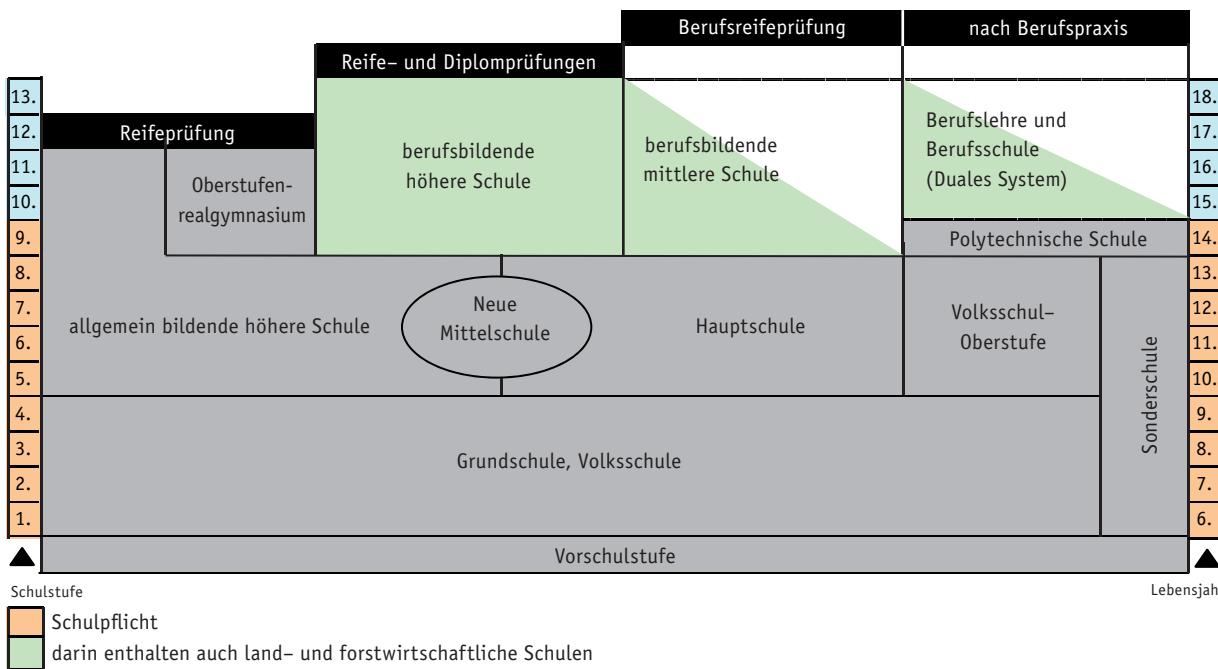
Prüfungshandlungen setzte der RH im BMLFUW, im BMUKK und bei den Ämtern der Landesregierungen in Oberösterreich, der Steiermark und Tirol.

Zu dem im Februar 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLFUW, das BMUKK sowie die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol im Zeitraum von Mai bis Juni 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2011.

### **Stellung im österreichischen Schulwesen**

**2** (1) Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen ist Teil des berufsbildenden Schulwesens in Österreich. Es umfasst höhere Schulen, ein- bis vierjährige Fachschulen (mittlere Schulen) sowie Berufsschulen. Die folgende Abbildung macht dies deutlich:

Abbildung 1: Bildungswege in Österreich



Quelle: BMUKK, adaptiert durch RH

(2) Gemessen an den Schülerzahlen ist das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen klein: im Schuljahr 2009/2010 betrug sein Anteil an den Gesamtschülerzahlen – das waren 1.182.471 – rd. 1,5 %.

(3) Der Anteil der 15-jährigen Schüler, die sich für eine Ausbildung an einer land- und forstwirtschaftlichen Schule entschieden, betrug im Schuljahr 2009/2010 mit 4.463 Schülern 4,9 %:



## Stellung im österreichischen Schulwesen

<b>Tabelle 1:</b> Wahl des Schultyps bei 15-jährigen Schülern im Schuljahr 2009/2010		<b>15-Jährige</b>	<b>Anteil<sup>1</sup></b>
<b>Schultyp</b>		Anzahl	in %
allgemein bildende Schulen	allgemein bildende Pflichtschulen	7.517	8,3
	allgemein bildende höhere Schulen	20.838	23,0
Berufsschulen	gewerbliche und kaufmännische Schulen	21.342	23,6
	land- und forstwirtschaftliche Schulen	107	0,1
berufsbildende mittlere Schulen	technische und gewerbliche Schulen	2.859	3,2
	kaufmännische Schulen	2.954	3,3
	wirtschaftliche Schulen	2.524	2,8
	sozialberufliche Schulen	539	0,6
	land- und forstwirtschaftliche Schulen	3.722	4,1
berufsbildende höhere Schulen	technische und gewerbliche Schulen	10.958	12,1
	kaufmännische Schulen	7.921	8,8
	wirtschaftliche Schulen	5.600	6,2
	land- und forstwirtschaftliche Schulen	634	0,7
sonstige Schulen		2.991	3,3
<b>Schulen gesamt</b>		<b>90.506</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Statistik Austria; RH

(4) Einer von zwanzig Schülern einer berufsbildenden Schule besuchte im Schuljahr 2009/2010 eine land- und forstwirtschaftliche Schule:

<b>Tabelle 2:</b> Schüler an berufsbildenden Schulen im Schuljahr 2009/2010			
<b>Schultyp</b>	<b>Schüler</b>	<b>davon an land- und forstwirtschaftlichen Schulen</b>	<b>Anteil</b>
		Anzahl	in %
berufsbildende höhere Schulen	137.534	3.830	2,8
berufsbildende mittlere Schulen	51.712	13.186	25,5
Berufsschulen	140.256	883	0,6
<b>berufsbildende Schulen gesamt</b>	<b>329.502</b>	<b>17.899</b>	<b>5,4</b>

Quelle: Statistik Austria



# BMLFUW BMUKK

Stellung im österreichischen Schulwesen

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Schüler der land- und forstwirtschaftlichen Schulen besuchten überwiegend eine mittlere Schule (Fachschule) (rd. 74 %); im Gegensatz dazu lag im Bereich der übrigen berufsbildenden Schulen das Schwer gewicht zu annähernd gleichen Teilen bei den höheren Schulen und den Berufsschulen (jeweils mehr als 40 %).

**3.1** Die Statistik Austria berechnete langfristige Trends für den Schulbesuch<sup>1</sup>. Allgemein wird ein stärkerer Zustrom zu den berufsbildenden höheren Schulen zu Lasten der berufsbildenden mittleren Schulen (Fachschulen) prognostiziert.

Eine Ausnahme von dieser Entwicklung bilden die land- und forstwirtschaftlichen Schulen:

- Für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen ist bis 2025 mit einer starken Abnahme der Schülerzahl zu rechnen (minus 25 %).
- An den land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen wird langfristig ein Anstieg der Schülerzahl um 2 % erwartet. Die Entwicklung ist hier von großen regionalen Disparitäten geprägt. Allerdings werden den ländlich geprägten Bezirken Oberösterreichs und der Steiermark bis zum Jahr 2025 um bis zu 10 % sinkende Schülerzahlen prognostiziert.
- Für die land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen wird langfristig ein sehr starker Rückgang erwartet (minus 49 %).

**3.2** Der RH empfahl dem BMLFUW und den überprüften Ländern, bei Standortüberlegungen und Investitionsentscheidungen die langfristigen Prognosen der Schülerzahlen mit einfließen zu lassen.

**3.3** Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass generell ein Trend zu höherer Bildung bestünde. Weiters sei in den letzten Schuljahren die Abweisungsquote an den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen stark gestiegen. Die aktuelle Entwicklung zeige auch, dass in den letzten Jahren die Anzahl der Schüler in den Fachschulen gestiegen sei. Es würden jedoch aus strukturellen Überlegungen auch land- und forstwirtschaftliche Fachschulen geschlossen. Das BMLFUW erstelle bei Investitionsentscheidungen langfristige Schulentwicklungs konzepte, bei denen verschiedenste Parameter einfließen würden.

<sup>1</sup> Schulbesuchsprognose 2006/2025 (Trendvariante), veröffentlicht 2008



## Stellung im österreichischen Schulwesen

*Nach Ansicht des Landes Tirol sei die Auffassung des RH, wonach ein Schülerrückgang im Ausmaß von 49 % im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen zu erwarten sei, im Hinblick auf den geringen Anteil von Berufsschülern an der Gesamtzahl der Schüler der landwirtschaftlichen Schulen irreführend.*

- 3.4** Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW und dem Land Tirol, dass die dargestellten Trendzahlen nicht von ihm selbst, sondern von der Statistik Austria stammten und auf eine Schulbesuchsprognose von 2006 bis 2025 Bezug nahmen.

## Kompetenzverteilung

Verfassungsrechtliche Grundlagen

- 4** Art. 14a des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) räumt den Ländern im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen größeren Einfluss ein als im übrigen Schulwesen: Die Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens sind in Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich Landessache. Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich insbesondere auf die Gesetzgebung für das Dienstrecht der Landeslehrer, auf die Grundsatzgesetzgebung für die Berufs- und Fachschulen sowie auf Gesetzgebung und Vollziehung für die höheren Schulen und die einjährige Forstfachschule in Waidhofen/Ybbs. Im Gegensatz dazu ist gemäß Art. 14 B-VG die Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des übrigen Schulwesens grundsätzlich Bundessache.

Die Sonderstellung ergibt sich aus der historischen Entwicklung. Mangels einer Einigung der politischen Parteien klammerte das B-VG im Jahr 1920 die Kompetenzregelung auf dem Gebiet des gesamten Schulwesens aus. Damit bestand weiterhin die bis ins Jahr 1867 zurückreichende so genannte paktierte Gesetzgebung, wonach gesetzliche Regelungen nur durch übereinstimmende Bundes- und Landesgesetze erfolgen konnten. Für die Vollziehung war der Bund zuständig.

Erst die Schulverfassungsnotquelle 1962 brachte das Ende der paktierten Gesetzgebung für das allgemeine Schulwesen. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen blieb ausgeklammert. Für diesen Bereich galt weiter die paktierte Gesetzgebung.

Nach mehreren ergebnislosen Anläufen kam im Jahr 1975 auch für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen eine politische Einigung zustande. Die Schulverfassungsnotquelle 1975 fügte den Art. 14a in das B-VG ein, der heute noch gilt.



Kompetenzverteilung

# BMELFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Vollziehung

## 5.1 (1) Derzeitige Gesetzeslage

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Verantwortlichkeiten im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen im Vergleich zum übrigen berufsbildenden Schulwesen:

## Kompetenzverteilung

**Abbildung 2:** Vergleich der Verantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen

	LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHE SCHULEN			ÜBRIGE BERUFSBILDENDE SCHULEN		
	Pflichtschulen	mittlere Schulen	höhere Schulen	Pflichtschulen	mittlere Schulen	höhere Schulen
Berufsschulen	Land- und forstwirtschaftliche Fachschulen	Forstfachschule des Bundes (Waidhofen/Ybbs)	land- und forstwirtschaftliche	Berufsschulen	Fachschulen	technische, kaufmännische, wirtschaftliche
Äußere Organisation der Schulen <sup>1</sup>	Grundsatzgesetze: Bund Ausführungsgesetze: Land Vollziehung: Land	Bund		Grundsatzgesetze: Bund Ausführungsgesetze: Land Vollziehung: Land	Bund	
Errichtung/Auflassung der Schulen	Amt der LReg./der luf-Schulbeirat ist zu hören	BMLFUW		Amt der LReg./in Stmk und Tirol ist der Berufsschulbeirat zu hören	LSR/BMUKK	
Schulerhalter	Land – Amt der LReg.	Bund – BMLFUW		Land – Amt der LReg.	Bund – LSR/BMUKK	
Einteilung der Schulsprengel	Land – Amt der LReg.	es gibt keine		Land – Amt der LReg.	es gibt keine	
Lehrpläne	Land – Amt der LReg.	BMUKK/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)		BMUKK (Rahmenlehrpläne)/ Amt der LReg. (Detaillehrpläne)/ Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	BMUKK/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	
Diensthoheit über Lehrer (u.a. Aufnahme/Versetzung)	Land – Amt der LReg.	Bund – BMLFUW		Land – Amt der LReg.; Bund – LSR, wenn gem. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz übertragen	Bund – LSR/BMUKK	
Lehrer-Dienstrecht	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Bund – BMLFUW		Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Bund – BMUKK	
Bezahlung der Lehrer	Land zahlt/Bund refundiert 50 %	Bund – BMLFUW		Land zahlt/Bund refundiert 50 %	Bund – LSR/BMUKK	
Schulaufsicht	Land – Amt der LReg.	Bund – BMUKK		Bund – LSR		

<sup>1</sup> Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG; Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschrüterzahlen und Unterrichtszeit



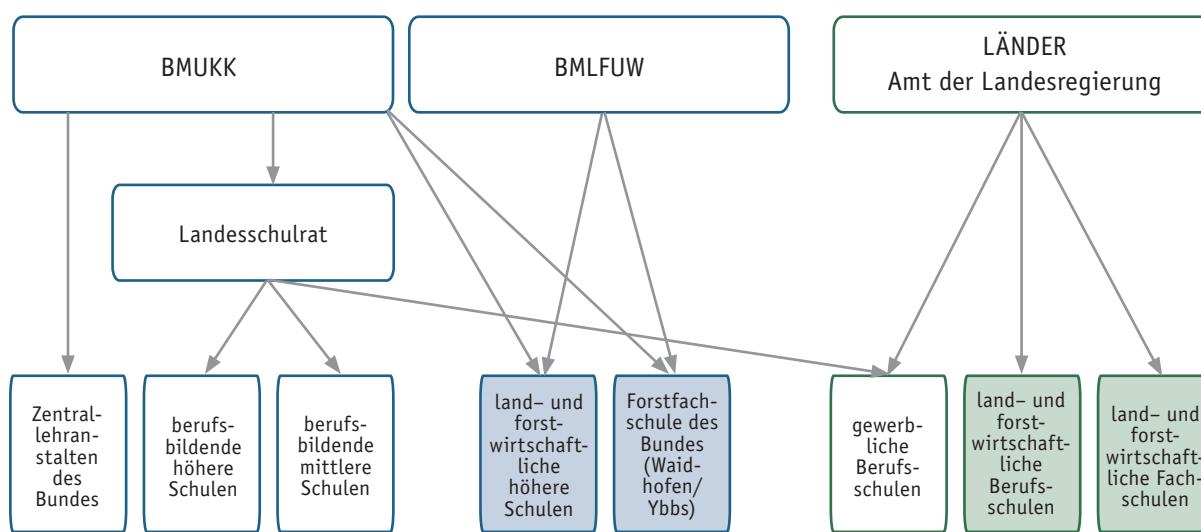
Kompetenzverteilung

# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Für die Vollziehung des berufsbildenden Schulwesens stellen sich die Verantwortlichkeiten wie folgt dar:

**Abbildung 3: Vollziehungsverantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen**



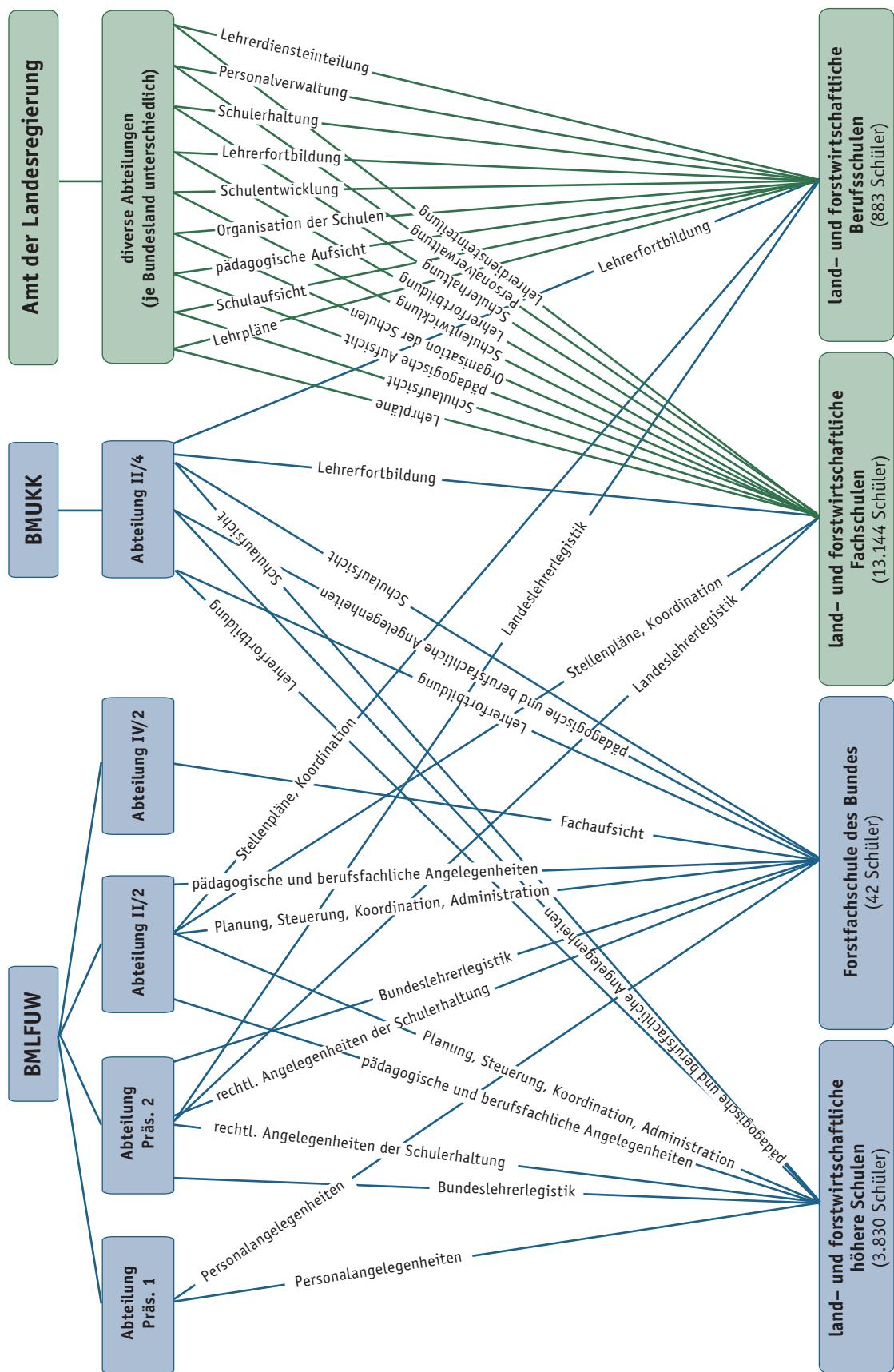
Quelle: RH

Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen nimmt im österreichischen Bildungssystem eine Sonderstellung ein. Dazu trägt die – verglichen mit dem übrigen Schulwesen – völlig andere Kompetenzverteilung sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern bei. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden berufsbildenden Schulsystemen bestehen

- bei den mittleren Schulen in der Vollziehungskompetenz der Länder für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen – für die übrigen berufsbildenden mittleren Schulen ist der Bund (BMUKK) zuständig – und
- in der zwischen dem BMLFUW und dem BMUKK geteilten Verantwortlichkeit für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen – für die übrigen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen ist das BMUKK allein verantwortlich (TZ 12, 13).

## Kompetenzverteilung

Abbildung 4: System der Vollziehung für land- und forstwirtschaftliche Schulen





## (2) Reformbestrebungen

Experten des Instituts für höhere Studien (IHS), des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) sowie des RH formulierten 2009 im Rahmen der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform Lösungsvorschläge für ein zukunftssicheres Schulsystem. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen war in die Reformbestrebungen nicht einbezogen.

Unter Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen sind für eine Organisationsreform nach Ansicht der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schuleinrichtung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und Outcomeorientierung),
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring und
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Sinne dieser Grundsätze sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulen für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

**5.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, dem BMUKK und den überprüften Ländern, das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen.



## Kompetenzverteilung

**5.3** Das BMLFUW wies für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen auf das Fehlen einer Verwaltungsebene (Landesschulrat) hin, weshalb die gesamte Verwaltung sowie die Verwaltung der dazugehörigen Forschungseinrichtungen unmittelbar durch das BMLFUW sowie das BMUKK vollzogen werde.

Das BMLFUW teilte weiters mit, dass besondere Aufgabenstellungen und Spezifika die Eigenständigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens rechtfertigen würden. Im Hinblick auf eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens sei es sinnvoll, dass das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in den Bereichen der Schulgesetzgebung, des Dienstrechts und im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einer allfälligen Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern mitgedacht werde. Eine Einbeziehung des durch Jahrzehnte hindurch gewachsenen und bewährten land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens in das allgemeine Schulwesen werde jedoch als nicht erstrebenswert erachtet.

Das BMUKK wies darauf hin, dass die pädagogischen Reformmaßnahmen des BMUKK, wie z.B. die neue standardisierte und kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung oder auch die geplante neue Oberstufe auf Basis eines Kurssystems auch die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen beträfen.

Das Land Oberösterreich merkte an, dass durch die Einbeziehung des landwirtschaftlichen Schulwesens in eine Gesamtreform die derzeit bestehenden systembedingten Hindernisse bei der Durchlässigkeit der Bildungssysteme beseitigt werden könnten.

**5.4** Der RH wertete es als erfreulich, dass das BMLFUW eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens befürwortet. Es war dem RH allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb die Einbeziehung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens in das allgemeine Schulwesen nicht „erstrebenswert“ wäre, zumal das BMLFUW eine Begründung dafür schuldig blieb.

## Ziele

### Rechtliche Vorgaben

**6** (1) Die land- und forstwirtschaftlichen höheren Lehranstalten sollen den Schülern eine höhere allgemeine und fachliche Bildung vermitteln, die sie zur Ausübung einer gehobenen Berufstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft befähigt, und sie zur Hochschulreife führen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> § 9 Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz

(2) Nach den rechtlichen Vorgaben des Bundes sollen die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen (= mittlere Schulen) die Schüler auf die selbständige Führung eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs oder Haushalts vorbereiten und ihre Allgemeinbildung erweitern.<sup>3</sup>

Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholen im Wesentlichen diese Ziele. Darüber hinaus sind die Förderung des bäuerlichen Berufsstandes (Steiermark<sup>4</sup>) bzw. die Förderung der Verbundenheit der Schüler mit der Land- und Forstwirtschaft (Tirol<sup>5</sup>) genannt.

Die Forstfachschule des Bundes soll qualifiziertes Personal für die Arbeit in größeren Forstbetrieben ausbilden<sup>6</sup>.

(3) Nach den rechtlichen Vorgaben des Bundes sollen die land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen den Schülern die Grundausbildung für eine Berufstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft vermitteln und ihre Allgemeinbildung erweitern<sup>7</sup>.

Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholen – wie bei den Fachschulen – im Wesentlichen diese Ziele.

(4) Die Bildungsziele sind in den Lehrplänen konkretisiert. Entsprechende Verordnungen erließen das BMUKK für die höheren Schulen und die Forstfachschule des Bundes sowie die Länder für die Berufs- und Fachschulen.

### Evaluierung der Zielerreichung

**7.1** (1) Laut dem Agrarischen Bildungsbericht 2008, herausgegeben vom BMLFUW, hatte etwa die Hälfte der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft eine einschlägige Berufs- und Fachschule abgeschlossen.

Die Absolventen der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen waren zu rd. 60 % in „wissensintensiven Dienstleistungen“<sup>8</sup> oder in Berufen mit Leitungsfunktion tätig. Etwas unter 20 % übten land- und forstwirtschaftliche Berufe im Haupterwerb aus.

<sup>3</sup> § 1 Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen

<sup>4</sup> § 23 Steiermärkisches land- und forstwirtschaftliches Schulgesetz

<sup>5</sup> § 20 Tiroler Landwirtschaftliches Schulgesetz 1988

<sup>6</sup> § 118 Forstgesetz 1975

<sup>7</sup> § 1 Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen

<sup>8</sup> z.B. Forschungs- oder Beratungstätigkeit



## Ziele

(2) An den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen hatte das BMLFUW von November 2009 bis Jänner 2010 eine Absolventenbefragung durchgeführt. 76 % der Absolventen gaben an, zukunftsorientiert ausgebildet worden zu sein. Insbesondere wurden die Vermittlung von Fachwissen und sozialer Kompetenz sowie die Praxisorientierung positiv hervorgehoben.

Im Jahr 2008 führte das BMLFUW eine Absolventenbefragung sowie eine Telefonumfrage an Forstbetrieben durch. Die Ergebnisse mündeten 2009 in ein neues Berufsbild für Forstwarte.

(3) Oberösterreich verwies auf eine vor rd. zehn Jahren durchgeführte Absolventenbefragung. 98 % der Schulabgänger hätten innerhalb kurzer Zeit einen Arbeitsplatz gefunden oder eine weitere Ausbildung begonnen.

Das Land Steiermark hatte vom November 2006 bis Juni 2007 eine Evaluierung seiner land- und forstwirtschaftlichen Schulen durchgeführt. Demnach bekamen 96 % der Schulabgänger sofort einen Arbeitsplatz oder einen weiterführenden Ausbildungsplatz.

Für Tirol lagen keine vergleichbaren Studien vor. Das Amt der Tiroler Landesregierung teilte mit, dass die Absolventen der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen ohne Probleme am Arbeitsmarkt unterkämen.

**7.2** Der Agrarische Bildungsbericht 2008 und die vorliegenden Absolventenbefragungen zeigten nach Ansicht des RH, dass die land- und forstwirtschaftlichen Schulen ihrer Rolle in der Bildungslandschaft gerecht wurden.

Der RH empfahl insbesondere dem Land Tirol eine Evaluierung der Zielerreichung. Zusätzlich sollten das BMLFUW und die überprüften Länder regelmäßige Evaluierungen des gesamten land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens durchführen.

**7.3** *Nach Ansicht des BMLFUW würden die Feststellungen des RH bestätigen, dass in der Land- und Forstwirtschaft noch ein Bildungsnachholbedarf bestünde. Im Zusammenhang mit der Ausbildung im land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulwesen würde eine große Zufriedenheit bestehen, vor allem durch das Vorhandensein der räumlichen Resourcen und der hervorragenden Lehrerpersönlichkeiten. Das BMLFUW habe die Ausbildung zum Forstwirt an der Forstfachschule des Bundes analysiert. Eine Absolventenbefragung und eine Telefonumfrage in Forstbetrieben habe zu einem neuen Berufsbild „Forstwirt“ geführt. Es sei mit einer Abnahme des Forstwartebedarfs in Österreich nicht zu rechnen.*

*Das Land Oberösterreich teilte mit, es werde im Jahr 2011 eine Evaluierung der späteren Berufstätigkeit von Schulabsolventen in einer verbesserten Form wieder durchführen. Es sei geplant, diese Evaluierungen künftig in statistisch aussagekräftigen regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Einer bundesweit vereinheitlichten Evaluierungsme thode stehe Oberösterreich positiv gegenüber und werde sich konstruktiv bei einer allfälligen Umsetzung einbringen.*

*Das Land Tirol teilte den Standpunkt des RH hinsichtlich des Einsatzes von Evaluierungen der Zielerreichung in land- und forstwirtschaftlichen Schulen; es werde in Hinkunft regelmäßig entsprechende Evaluierungen vornehmen.*

### Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

**8.1** (1) Das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) veröffentlichte in seinem „Nationalen Bildungsbericht Österreich 2009“ folgende Bildungsausgaben für land- und forstwirtschaftliche sowie für die übrigen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen:

Tabelle 3: Öffentliche Bildungsausgaben 2006 je Schüler				
	land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	land- und forstwirtschaftliche Fachschulen	übrige berufsbildende mittlere und höhere Schulen	berufsbildende mittlere und höhere Schulen gesamt
in EUR <sup>1</sup>				
Personalausgaben	13.671	8.960	6.744	7.060
Sachausgaben	5.560	3.422	1.547	1.760
Investitionen	873	692	134	187
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>20.104</b>	<b>13.075</b>	<b>8.426</b>	<b>9.007</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BIFIE, Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009; RH

Das BIFIE vermerkte, dass den land- und forstwirtschaftlichen Schulen meist Lehr- und Versuchsbetriebe sowie Internate angeschlossen waren.



## Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

Das BMLFUW wies in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom Juli 2010 darauf hin, dass es sich bei den Angaben im Nationalen Bildungsbericht 2009 um eine „Vermengung von Ausgabenpositionen“ handle, „die nicht als Bildungsausgaben gerechnet werden dürfen“, etwa jene „für Forschung, Versuchstätigkeit, Schülerheime und Lehrbetriebe“.

(2) Auf der Grundlage der von der Statistik Austria veröffentlichten Daten betragen im Jahr 2006 die durchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgaben je Schüler in allen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen 9.306 EUR (2008: 10.282 EUR). Die zugrunde liegenden Basisdaten stimmten nicht überein mit jenen des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2009.

(3) Im Jahr 2009 beliefen sich die Ausgaben für land- und forstwirtschaftliche Schulen je Schüler wie folgt:

<b>Tabelle 4: Öffentliche Bildungsausgaben 2009 je Schüler</b>			
	<b>Personalausgaben</b>	<b>laufender Aufwand</b>	<b>Gesamt</b>
in EUR			
Bund	10.989	6.021	17.010
Oberösterreich	8.873	1.699	10.572
Steiermark	12.089	4.610	16.699
Tirol	9.435	2.938	12.373

Quellen: BMLFUW; Ämter der Landesregierungen; Berechnungen des RH

(4) Die Gründe für die unterschiedlichen öffentlichen Bildungsausgaben der beiden berufsbildenden Schulsysteme waren im Detail nicht eruierbar. Dies auch deshalb, weil gebarungsrelevante Daten für das gesamte berufsbildende Schulwesen, wie z.B. Schülerzahlen, Lehrerpersonalausgaben, tatsächlich verbrauchte Lehrer-Werteinheiten, Ausgaben für Verwaltungspersonal und Sachausgaben nicht vorlagen bzw. so unterschiedlich beschaffen waren, dass detaillierte, plausible Vergleiche nicht möglich waren.

Es bestanden allerdings Unterschiede insbesondere bei den Verantwortlichkeiten (TZ 4, 5), beim Controlling des Bundes, das bei den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen weitgehend fehlte (TZ 10), bei der Organisation der Schulen (TZ 12, 16), der Lehrerbefestigung (TZ 17), den Führungsfunktionen an Schulen (TZ 19) sowie



# BMLFUW BMUKK

Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

in der Größe der Schulen (vielfach kleine land- und forstwirtschaftliche Schulen) (TZ 11, 15).

Oberösterreich hatte für seine land- und forstwirtschaftlichen Schulen andere Rahmenbedingungen als die Steiermark, Tirol und der Bund: In Oberösterreich waren den Schulen keine Lehrbetriebe angeschlossen; für die Ausübung von Praxisarbeiten besuchten die Schüler schulfremde Praxisbetriebe, mit denen diesbezügliche Vereinbarungen abgeschlossen waren.

**8.2** Der RH wies auf die deutlich höheren Ausgaben für land- und forstwirtschaftliche Schulen (BMLFUW und Länder) im Vergleich zu den übrigen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen (BMUKK) hin. Der RH stellte zudem sowohl bei den Personalausgaben als auch beim laufenden Aufwand innerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Schulen erhebliche Unterschiede fest. Ebenso wies er auf die festgestellten Unterschiede in den Basisdaten hin.

Der RH empfahl dem BMLFUW, dem BMUKK und den überprüften Ländern, aussagekräftige Benchmarks und Kenndaten für die Bildungsausgaben der verschiedenen Schulsysteme zu entwickeln, um detaillierte Vergleiche anstellen und Kostentreibern entgegenwirken zu können. Das BMUKK sollte sich bei schulbezogenen Auswertungen um einheitliche Datengrundlagen bemühen.

**8.3** Nach Ansicht des BMLFUW seien die errechneten Kennzahlen nicht vergleichbar. Es fehle die Berücksichtigung der Kombination von Ausbildung und Forschung an vier Standorten der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen. Weiters sei eine Kostendeckung durch Einnahmenerzielung weit über den üblichen Schulbereich gegeben. Die im Stadium der Implementierung befindliche Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung werde künftig aussagekräftige Daten zu den Bildungsausgaben ermöglichen. Die höheren öffentlichen Ausgaben bei den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen würden vor allem aus Aufwendungen resultieren, die im übrigen Schulwesen nicht anfallen (Ausgaben für Unterbringung, Erzieherdienste, Lehrbetriebe, Forschungsleistungen usw.). Das BMLFUW habe eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Ländervertretern installiert, welche zwecks besserer Steuerung auf Basis eines aussagekräftigen Zahlenmaterials Benchmarks und Kenndaten erarbeiten solle.

Das BMUKK wies darauf hin, dass aus kompetenzrechtlichen Gründen nur das BMLFUW über die Daten für land- und forstwirtschaftliche Schulen verfüge. Das BMUKK würde es begrüßen, wenn auch die Daten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens – analog zu



## Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

*den anderen berufsbildenden Schulen – in detaillierter Form zur Verfügung stünden; dadurch könnten Berechnungen von Schülerströmen etc. erleichtert werden. Im eigenen Bereich würde das BMUKK über lückenlose Daten für berufsbildende mittlere und höhere Schulen verfügen.*

*Das Land Oberösterreich führte aus, dass die Unterschiede in den Ausgaben je Schüler mit großer Wahrscheinlichkeit auf unterschiedliche Berechnungsgrundlagen der Ausgaben in den verschiedenen Schulsystemen zurückzuführen seien. Im Übrigen unterstützte das Land Oberösterreich die Empfehlung des RH zur Entwicklung von Kenndaten und Benchmarks.*

*Das Land Steiermark wies darauf hin, dass im übrigen berufsbildenden mittleren Schulwesen weder Lehr- und Versuchsbetriebe noch Internate angeschlossen seien. Um der Vielseitigkeit der Ausbildung gerecht zu werden, sei es notwendig, Lehrwerkstätten und Lehrbetriebe zur Verfügung zu stellen. Innerhalb des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens wirke besonders das in die Bundeszuständigkeit fallende land- und forstwirtschaftliche höhere Schulwesen kostentreibend. Dem Land Steiermark sei nicht nachvollziehbar gewesen, inwieweit Einnahmen bei der schülerbezogenen Kostenbetrachtung berücksichtigt wurden. Die Personalausgaben sowie die laufenden Aufwände in der Steiermark seien deshalb höher, weil Kosten für Internate, Lehrbetriebe und Versuchseinrichtungen anfielen sowie durch die kleinen Schulstrukturen schülerbezogen höhere Einrechnungen bzw. durch die Altersstruktur der Lehrkräfte höhere Bezugskosten entstehen würden.*

*Auch das Land Tirol wies auf den höheren Aufwand an land- und forstwirtschaftliche Schulen für Internate, Erzieherdienste und Lehrbetriebe sowie auf die Vernachlässigung der Einnahmen hin. Die Aussage des RH, wonach das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen doppelt so teuer war als das übrige berufsbildende Schulwesen, würde bedingt nur auf die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen des Bundes zutreffen. Weiters seien die berufsbildenden Pflichtschulen in der Betrachtung weitgehend vernachlässigt worden. Das Land Tirol stellte überdies Vergleiche zu den Polytechnischen Schulen an. Abschließend bezeichnete das Land Tirol die Lehrbetriebe an den Schulen als unabdingbar.*

**8.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW und den Ländern Steiermark und Tirol, dass er – im Einklang mit dem BIFIE – auf die Lehr- und Versuchsbetriebe sowie Internate an den land- und forstwirtschaftlichen Schulen hingewiesen hatte. Die Behauptung des BMLFUW, wonach bestimmte Ausgaben im übrigen Schulwesen nicht anfallen würden, erwies sich allerdings als nicht zutreffend. Es gibt vielmehr konkrete



# BMLFUW BMUKK

Ausgaben im berufsbildenden Schulwesen

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Beispiele für derartige Ausgaben auch bei den übrigen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen sowie bei den berufsbildenden Pflichtschulen. Eine diesbezügliche Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens liegt demnach nicht vor. Im Übrigen war ein Ziel der Geburungsüberprüfung, die Ausgaben der verschiedenen Schulsysteme zu vergleichen.

Der RH stellte gegenüber dem BMUKK klar, dass ihm die an sich gute Datenlage im Bereich der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen bekannt war. Er wies jedoch auf den Umstand hin, dass dem BMUKK ein getrennter Werteinheitenverbrauch für Lehrer an berufsbildenden mittleren und an berufsbildenden höheren Schulen nicht zur Verfügung stand.

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass sich die dargestellten Bildungsausgaben des Jahres 2009 auf die Angaben des BMLFUW und der drei überprüften Länder gründeten. Im Rahmen seiner Erhebungen legte der RH besonderes Augenmerk auf die Vergleichbarkeit der erhaltenen Daten.

Der RH entgegnete den Ländern Steiermark und Tirol, dass es – wie das Beispiel des Landes Oberösterreich zeigt – offensichtlich nicht unabdingbar notwendig ist, Lehrwerkstätten und Lehrbetriebe an der Schule zur Verfügung zu stellen.

Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass sich berufsbildende Pflichtschulen weder mit berufsbildenden mittleren noch mit berufsbildenden höheren Schulen vergleichen lassen. Auch das BIFIE hat die berufsbildenden Pflichtschulen in seine Vergleiche nicht einbezogen. Infolge der äußerst geringen Bedeutung dieses Schultyps für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen (vgl. Tabelle 2: nur rd. 0,6 % aller Berufsschüler bzw. rd. 4,9 % aller Schüler einer land- und forstwirtschaftlichen Schule besuchten im Schuljahr 2009/2010 eine land- und forstwirtschaftliche Berufsschule) verzichtete der RH darauf, die vergleichenden Darstellungen entsprechend zu erweitern. Ähnliches gilt für die Polytechnischen Schulen, die nicht zu den berufsbildenden Schulen zu zählen sind.



## **Finanzierung der Landeslehrer**

**9.1** Die Schulverfassungsnovelle 1975<sup>9</sup> regelt die Kostentragung für die Besoldung (Aktivitäts- und Pensionsaufwand) der Lehrer an öffentlichen land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. Der Bund hat demnach diese Kosten zu tragen, „insoweit keine anderweitige bundesgesetzliche Regelung besteht“.

Eine solche „anderweitige“ Regelung enthält das jeweilige Finanzausgleichsgesetz: Der Bund ersetzt den Ländern von den Kosten der Aktivbezüge dieser Lehrer 50 % (Refundierung).

Ungeachtet der tatsächlich beschäftigten Lehrer fror das BMLFUW das Budget für die Landeslehrer ab dem Jahr 2008 mit österreichweit rd. 41 Mill. EUR ein und verteilte diesen Betrag auf die Länder. Schon in den Jahren davor bestanden Auffassungsunterschiede zwischen Bund und Ländern über die Höhe der Refundierung.

Das Land Steiermark brachte in diesem Zusammenhang im August 2010 eine Klage gemäß Art. 137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) gegen den Bund ein und forderte die seiner Ansicht nach ausstehenden Beträge von rd. 8,28 Mill. EUR für die Jahre 2005 bis 2009.

**9.2** Ungeachtet des Ausgangs des Verfahrens vor dem VfGH sollte das BMLFUW künftig gemeinsam mit den Ländern klare und verbindliche Vorgaben für die Refundierung der Kosten für Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen ausarbeiten.

Im Zuge einer Gesamtreform der Schulverwaltung wäre eine Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung anzustreben.

**9.3** Das BMLFUW wies darauf hin, dass eine Arbeitsgruppe Bund-Länder ein Werteinheitenmodell erarbeitet habe, welches aber nicht die Zustimmung aller Bundesländer gefunden habe. Das BMLFUW strebe ein koordiniertes Vorgehen im Wege einer 15a-Vereinbarung an. Daneben wären auch Änderungen beim nächsten Finanzausgleichsgesetz zu überlegen.

*Das Land Oberösterreich teilte mit, dass mittlerweile auch Burgenland und Oberösterreich Klage beim VfGH gegen den Bund erhoben hätten. Oberösterreich unterstützte die Empfehlung des RH hinsichtlich klarer und verbindlicher Vorgaben und verlange deren Umsetzung. Weiters sei es zur Mitarbeit bei der Erstellung der Vorgaben bereit. Der Empfehlung des RH nach Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung werde zugestimmt.*

<sup>9</sup> Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975, BGBl. Nr. 316/1975



Finanzierung der Landeslehrer

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

*Auch das Land Steiermark informierte darüber, dass sich Burgenland und Oberösterreich der Klage angeschlossen hätten. Jedoch war die Empfehlung des RH nach Ausarbeitung klarer und verbindlicher Vorgaben für das Land Steiermark nicht nachvollziehbar, weil solche bereits existierten.*

*Das Land Tirol vermeinte, dass als Benchmark das „Drei-Werteinheiten-Modell“ eingeführt worden sei. Die Empfehlung des RH nach Ausarbeitung klarer und verbindlicher Vorgaben werde ausdrücklich begrüßt. Das Land Tirol habe in der Vergangenheit wiederholt die Rechtswidrigkeit und Sachfremdheit der vom BMLFUW versuchten „Deckelung“ der Personalausgaben betont.*

**9.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Klagen der Länder Burgenland, Oberösterreich und Steiermark gegen den Bund offensichtlich das Fehlen zweifelsfreier Regelungen für Bund und Länder belegen.

Gegenüber dem Land Tirol merkte der RH im Hinblick auf das erwähnte „Drei-Werteinheiten-Modell“<sup>10</sup> an, dass ein solches in dieser Form nicht in Kraft getreten war.

## Landeslehrer-Controlling des Bundes

**10.1** Für die Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen gab es keine – der Landeslehrer-Controllingverordnung des BMUKK ähnliche – normative Regelung zur Information, Kontrolle und Abrechnung des Personalaufwands. Das BMLFUW versandte zwar im Jahr 2007 den Entwurf einer Controllingverordnung zur Begutachtung, bisher trat diese allerdings nicht in Kraft.

Dem BMLFUW standen daher keine Daten zur Steuerung des Ressourceneinsatzes, wie etwa Informationen über die Verwendung und die Besoldung von Lehrern, in ausreichender Qualität zur Verfügung. Ein effektives Controlling wie im BMUKK fehlte im BMLFUW weitgehend.

Oberösterreich und Tirol meldeten dem BMLFUW die Refundierungsdaten nur summarisch, die Steiermark detaillierter.

**10.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, gemeinsam mit dem BMF und den Ländern eine Controllingverordnung zu erarbeiten, die sich an jener des BMUKK orientiert. Dabei wären die Länder zu verpflichten, dem Bund die für ein Controlling notwendigen Daten zu übermitteln.

<sup>10</sup> Modell zur Berechnung der Planstellen, wobei jedem Schüler drei Werteinheiten zugerechnet und aus der Summe der Werteinheiten die Dienstposten berechnet werden



## Landeslehrercontrolling des Bundes

**10.3** Das BMLFUW erklärte in seiner Stellungnahme, es habe gemeinsam mit dem BMF und den Ländern unter Berücksichtigung der Erfahrungen des BMUKK eine Controllingverordnung erarbeitet. Diese verpflichte die Länder, die notwendigen Daten zu übermitteln. Die Umsetzung sei für das Jahr 2011 geplant.

*Das Land Oberösterreich stimmte der Empfehlung des RH zu.*

*Das Land Steiermark konnte die Feststellung des weitgehend fehlenden Controllings für die Steiermark nicht nachvollziehen. Da im land- und forstwirtschaftlichen mittleren Schulwesen sowohl die Ausführungsge setzgebung als auch die Vollziehung den Ländern vorbehalten sei, könne auch die Steuerung des Ressourceneinsatzes grundsätzlich nur durch die Länder erfolgen und nicht durch das BMLFUW.*

*Nach den Angaben des Landes Tirol habe es dem BMLFUW die wesent lichsten Parameter, die Auskunft über Ort und Ausmaß des Ressourcen einsatzes geben, monatlich zur Verfügung gestellt. Das Land Tirol teile den Standpunkt des RH nicht, eine Controllingverordnung zu erarbeiten.*

**10.4** Der RH wies gegenüber den Ländern Steiermark und Tirol darauf hin, dass das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen im Gefüge des gesamtösterreichischen Schulwesens derzeit eine Sonderstellung ein nimmt. Diese ergibt sich u.a. aus der Tatsache, dass das BMUKK auf grund der Verordnungsermächtigungen des jeweils gültigen Finanz ausgleichsgesetzes und des Bildungsdokumentationsgesetzes für Landeslehrer – mangels Kompetenz mit Ausnahme solcher an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen – eine Landes lehrer-Controllingverordnung erlassen hat, das BMLFUW hinsichtlich des Controllings der Personalausgaben an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen bisher jedoch nicht. Der RH kritisierte die konsequenterweise daraus resultierende schlechtere Datenlage für das BMLFUW. Aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle darf es nämlich keinen Unterschied machen, welches Bundesressort für die Kontrolle und Abrechnung der Besoldungskosten für Landes lehrer zuständig ist.



# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

### Schulverwaltung Bund

Standorte der  
Bundesschulen

**11.1** (1) Die folgende Tabelle zeigt die Standorte der elf land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen des Bundes. Acht verschiedene Fachrichtungen wurden angeboten:

**Tabelle 5: Schulstandorte und Fachrichtungen der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen im Schuljahr 2009/2010**

Bundesland	Standort	Fachrichtungen	Schüler
Kärnten	Pitzelstätten	Land- und Ernährungswirtschaft	404
Niederösterreich	Klosterneuburg	Wein- und Obstbau	156
	Sitzenberg	Land- und Ernährungswirtschaft	155
	Wieselburg	Landwirtschaft; Lebensmittel- und Biotechnologie; Landtechnik	740
Oberösterreich	Elmberg	Land- und Ernährungswirtschaft	341
	St. Florian	Landwirtschaft	317
Salzburg	Ursprung	Landwirtschaft	368
Steiermark	Bruck/Mur	Forstwirtschaft	394
	Raumberg	Landwirtschaft	436
Tirol	Kematen	Land- und Ernährungswirtschaft	236
Wien	Schönbrunn	Gartenbau; Garten- und Landschaftsgestaltung	140
<b>Summe</b>			<b>3.687<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> Von Tabelle 2 abweichende Zahl liegt an unterschiedlicher Datenquelle — siehe dazu auch TZ 8.

Quelle: BMLFUW

Die einjährige Forstfachschule des Bundes zur Ausbildung von Forstwarten hatte ihren Standort in Niederösterreich (Waidhofen/Ybbs). Die Schülerzahl im Schuljahr 2009/2010 betrug 42, verteilt auf zwei Klassen.

(2) Die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen des Bundes wiesen im Schnitt weniger Schüler und Klassen je Schule auf als die übrigen berufsbildenden höheren Schulen:



## Schulverwaltung Bund

**Tabelle 6: Vergleich der land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen mit den übrigen berufsbildenden höheren Schulen, Schuljahr 2009/2010**

	Schüler je Schule	Klassen je Schule	Schüler je Klasse <sup>1</sup>
land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	319	11	29
übrige berufsbildende höhere Schulen	458	19	25

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen

Datenquelle: Statistik Austria

(3) Das BMLFUW beabsichtigte, die Schulstandorte zu erhalten. Überlegungen bestanden, mittlere und höhere Schulen räumlich zusammenzulegen.

**11.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, den von der Statistik Austria erwarteten Schülerrückgang in den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen (TZ 3) in seine Schulstandortstrategie langfristig einzubeziehen.

**11.3** *Das BMLFUW wies darauf hin, dass die Schulstandorte historisch begründet seien. Die Vielfalt und der Umfang des Bildungs-, Beratungs- und Forschungsangebots seien jedenfalls im Rahmen einer strukturellen Beurteilung zu berücksichtigen. Die Nachfrage nach land- und forstwirtschaftlicher höherer Bildung sei derzeit enorm hoch. Die Trendeinschätzung der Statistik Austria sei aus heutiger Sicht kritisch zu betrachten.*

Verwaltungsorganisation Bund

**12** (1) Im BMLFUW waren vier Abteilungen in drei Sektionen mit Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens befasst. Dies betraf insbesondere das Lehrerdienstrecht und die Schulerhaltung.

Nach Angaben des BMLFUW waren Bedienstete im Ausmaß von 9,5 VBÄ für die Erfüllung dieser Aufgaben tätig.

(2) Im BMUKK war eine in der Sektion II – Berufsbildendes Schulwesen, Erwachsenenbildung und Schulsport – angesiedelte Abteilung zuständig. Im Einzelnen umfasste der Aufgabenbereich dieser Abteilung pädagogische und berufsfachliche Angelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen höheren Lehranstalten und der Forstfachschule, die Lehrerfortbildung sowie die Schulaufsicht.

Den Personaleinsatz für die Erfüllung dieser Aufgaben ermittelte das BMUKK mit 1,9 VBÄ.



(3) Die 11,4 VBÄ in den beiden Ministerien hatten das Personal an den Schulen (Lehrer, Verwaltungspersonal und sonstiges Personal) im Ausmaß von 969,4 VBÄ zu verwalten.

## Schulaufsicht Bundesschulen

**13.1** Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen ist vom Geltungsbereich des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes ausgenommen<sup>11</sup>. Daher waren die Landesschulräte für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen und die Forstfachschule nicht zuständig. Diese Schulen unterstanden hinsichtlich der Schulaufsicht unmittelbar dem BMUKK. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben – der Aufsicht über zwölf Schulen mit 422 Lehrern (in VBÄ) – war eine Abteilung im BMUKK befasst.

Probleme ergaben sich an den Schnittstellen zwischen BMLFUW und BMUKK. Für die Aufnahme von Lehrern und die Bestellung von Direktoren war das grundsätzlich nicht mit Schulfragen befasste BMLFUW zuständig, für die Beurteilung der Unterrichtsqualität hingegen das BMUKK. Wesentliche Informationen der Schulorganisation (z.B. Mehrdienstleistungen der Lehrer) standen nur dem BMLFUW, nicht aber dem BMUKK zur Verfügung.

**13.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, das BMUKK in Lehrerpersonalangelegenheiten einzubinden, soweit pädagogische Belange berührt werden.

**13.3** Nach Angaben des BMLFUW bestünde eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Abteilungen des BMLFUW und des BMUKK. Es würden regelmäßige Abstimmungsgespräche und gemeinsame Schuldirektorenkonferenzen stattfinden.

*Das BMUKK gab zu diesem Thema keine Stellungnahme ab.*

**14.1** Zur Sicherung und Weiterentwicklung der Unterrichtsqualität an den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen und der Forstfachschule diente das Qualitätsmanagementsystem Q-hlfs. Es handelte sich dabei um eine spezielle Ausformung des im berufsbildenden Schulwesen eingesetzten Qualitätsmanagementsystems QIBB.

Wesentliche Elemente des Q-hlfs waren Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Schulaufsicht mit den Schulen sowie die Erstellung von Leitbildern und Schulprogrammen. Letztere waren Grundlage für die Unterrichtsplanung. Ausgehend von den Evaluierungsberichten der Schulen erstellte die Schulaufsicht jährliche Qualitätsberichte.

<sup>11</sup> § 1 Abs. 2 Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F.



## Schulverwaltung Bund

**14.2** Der RH beurteilte das Qualitätsmanagementsystem Q-hlfs zur permanenten Weiterentwicklung der Schulqualität als positiv. Insbesondere die Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie das Berichtswesen des Q-hlfs trugen zur Qualitätssicherung und -kontrolle bei.

**14.3** Nach Angaben des BMLFUW werde die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementsystems Q-hlfs im land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulwesen vom BMUKK und vom BMLFUW arbeitsteilig getragen.

*Das BMUKK gab zu diesem Thema keine Stellungnahme ab.*

## Schulverwaltung Länder

Schulstandorte in den Ländern

**15.1** (1) Ein Standorte-Vergleich der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol ergab Folgendes:

**Tabelle 7: Vergleich der Standorte der Landesschulen für das Schuljahr 2009/2010<sup>1</sup>**

	Standorte	Schüler	Schüler je Standort	Standorte unter 40 Schüler	Standorte zwischen 41 und 99 Schüler	Standorte über 100 Schüler
Oberösterreich	18	2.969	165	0	1 (6 %)	17 (94 %)
Steiermark	33	3.008	91	5 (15 %)	16 (48 %)	12 (37 %)
Tirol	6	1.680	280	1 (17 %)	1 (17 %)	4 (66 %)

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Ämter der Landesregierungen

In Oberösterreich und Tirol gab es überwiegend große Standorte, an denen mehrere Fachrichtungen angeboten wurden. Demgegenüber wies die Steiermark auch viele kleine Standorte mit jeweils nur einer Fachrichtung auf.

(2) Die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen (Länderkompetenz) waren österreichweit – gemessen an den Schülerzahlen pro Schulstandort – annähernd gleich groß wie die übrigen berufsbildenden mittleren Schulen (Bundeskompetenz). Große Unterschiede waren allerdings bei den Berufsschulen festzustellen. Siehe dazu Tabelle 8:



Schulverwaltung Länder

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

**Tabelle 8:**

**Vergleich der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen mit den übrigen berufsbildenden mittleren Schulen und den übrigen Berufsschulen, Schuljahr 2009/2010**

	Schüler je Schule	Klassen je Schule	Schüler je Klasse <sup>1</sup>
<b>land- und forstwirtschaftliche Fachschulen</b>	137	6	25
Oberösterreich	158	6	25
Steiermark	88	4	24
Tirol	249	10	26
<b>übrige berufsbildende mittlere Schulen</b>	116	5	23
<b>land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen</b>	98	6	17
Oberösterreich	60	4	15
Steiermark	89	5	18
Tirol	161	9	18
<b>übrige Berufsschulen</b>	923	44	21

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen

Datenquelle: Statistik Austria

(3) Die überprüften Länder verfolgten hinsichtlich der Standortentwicklung folgende Strategien:

Oberösterreich

- Beibehaltung der Standorte zur regionalen Abdeckung der Bildungsbedürfnisse im ländlichen Raum;
- Synergieeffekte durch Zusammenlegung von Schulen, insbesondere im Kontext mit langfristigen Investitionsentscheidungen:
  - mit Beginn des Schuljahres 2009/2010 wurde der Standort Wels aufgelassen und die bis dahin dort geführte Fachschule an den Standort Lambach verlegt;
  - im Jahr 2011 sollen die Fachschulen Altmünster und Weyregg zusammengelegt werden;
- Spezialschulen mit bundesweitem (z.B. Fachschule Lambach – Pferdewirtschaft), bzw. landesweitem Einzugsgebiet (Fachschule Ritzlhof – Gartenbau).



## Schulverwaltung Länder

### Steiermark

- Schulen sollen geschlossen bzw. zusammengelegt werden, wenn über drei Schuljahre hinweg die Mindestschülerzahl von 20 je Klasse nicht erreicht wird;
- beispielsweise wurden 2009 die Fachschulen Friedberg und Hartberg zusammengelegt;
- geplant ist die Zusammenlegung der Fachschulen Neudorf-Wagna und Neudorf;
- langfristig sollen die vier einjährigen Fachschulen aufgelassen werden.

### Tirol

- Fortsetzung der Standortkonzentration:
  - aufgrund der demographischen Entwicklung soll der Schulstandort Breitenwang mit Ende des Schuljahres 2010/2011 geschlossen werden;
  - weiters ist für spätestens Ende 2011 die Eingliederung der Expositur Bruck/Ziller in die Fachschule Rotholz vorgesehen;
- tirolweite Schwerpunktsetzung an den einzelnen Standorten, z.B. Forstwirtschaftsausbildung und biologische Schweinehaltung (Rotholz), alternative Tierhaltungsformen, Biokräuter und Bienenwirtschaft (Imst) sowie Bioenergie, Natur- und Landschaftsschutz (Lienz).

**15.2** Der RH beurteilte das Vorhandensein von Standortstrategien in den überprüften Ländern positiv. Er empfahl insbesondere dem Land Steiermark, seine Bemühungen um eine Effizienz- und Standortoptimierung zu verstärken.

**15.3** Nach Angaben des Landes Oberösterreich entstünden durch die Zusammenlegungen von Schulen in Wels/Lambach und in Altmünster/Weyregg sehr große Schulen mit bis zu 15 Klassen.

*Das Land Steiermark informierte darüber, dass die Fachschule Neudorf-Wagna mit Ende des Schuljahres 2011/2012 in die Fachschule Neudorf einfließen werde. Zum gleichen Termin würden die Fachschulstandorte Übersbach und Stockschloß aufgelassen. Im oberen Ennstal würden die Schulstandorte Grabnerhof und Haus am neuen Schulstandort Gröbming konzentriert. Die Fachschule Gröbming werde mit dem bestehenden Schulstandort Grabnerhof unter Erweiterung um die*



Schulverwaltung Länder

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

*notwendigen Kapazitäten konzentriert. Damit würden bereits Bemühungen um Effizienz und Standortoptimierungen vorzeitig umgesetzt.*

Verwaltungsorganisation Länder

**16.1** (1) In den Ämtern der Landesregierungen vollzogen jeweils mehrere Organisationseinheiten die Aufgaben der Schulverwaltung. Die Aufgaben umfassten die Schulerhaltung, die Personalverwaltung für Lehrer und das sonstige Personal, die Lehrerdiensteinteilung, die Organisation der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen, die Erstellung der Lehrpläne und die Schulaufsicht.

In Oberösterreich waren ein Referat und zwei Abteilungen in drei verschiedenen Direktionen befasst.

In der Steiermark waren die Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens in einer Fachabteilung zusammengefasst. Lediglich das sonstige Personal fiel in die Zuständigkeit der Personalabteilung.

In Tirol vollzogen drei Abteilungen in drei verschiedenen Gruppen die Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens. Überdies waren Dienstrechtsangelegenheiten des sonstigen Personals zum Teil an die Schulen ausgelagert.

(2) Um die Effizienz der Verwaltungsstrukturen einzuschätzen, setzte der RH den Personaleinsatz in den Ämtern der Landesregierungen in Relation zum Personal an den Schulen (Lehrer, Verwaltungspersonal und sonstiges Personal):

**Tabelle 9:** Verwaltungspersonal für land- und forstwirtschaftliche Landesschulen im Schuljahr 2009/2010

	Verwaltungspersonal in den Ämtern der Landesregierungen	Personal an den Schulen	Relation
in VBÄ			
Oberösterreich	10,15	514,58	1:51
Steiermark	16,50	659,98	1:40
Tirol	3,80	319,86	1:84

Quelle: Ämter der Landesregierungen



## Schulverwaltung Länder

**16.2** Die aufgezeigten Unterschiede ließen auf unterschiedlich effiziente Verwaltungsstrukturen in den Ländern schließen. Der RH empfahl daher den überprüften Ländern, Maßnahmen zur Straffung der Verwaltungsstrukturen zu setzen.

**16.3** Das Land Oberösterreich gab an, dass mit dem Zusammenlegen von Schulstandorten und der Auflösung von Direktionen eine Straffung der Verwaltungsstrukturen einhergehe. Weitere Standortoptimierungen würden derzeit sondiert. Nach Abschluss der Standortoptimierung und Schulzusammenführungen sei auch ein Rückgang des Verwaltungsaufwands in den Zentralstellen möglich.

Das Land Steiermark wies darauf hin, dass das in Tabelle 9 ausgewiesene Personal an den Schulen für die Steiermark nicht das Personal an einem Volksbildungsheim, die Lehrlinge und die pensionierten Lehrkräfte enthalte, weshalb die Steiermark im Vergleich schlechter dargestellt worden sei. Abweichend von allen anderen Bundesländern werde in der Steiermark die gesamte Lehrerverwaltung einschließlich Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht zentral von der Schulbehörde durchgeführt, weshalb ein direkter Vergleich mit diesen Bundesländern nicht möglich sei. In Erwartung des sowohl rechtlichen als auch im Bereich des Controllings zunehmenden Mehraufwands schiene eine weitere Straffung der Verwaltungsstrukturen nicht möglich.

Das Land Tirol gab in seiner Stellungnahme an, es sei von der Empfehlung des RH auszunehmen. Tirol weise mit Abstand die straffste Verwaltungsstruktur auf.

**16.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass sich die in Tabelle 9 ausgewiesenen Zahlen auf die Angaben der drei überprüften Länder gründeten. Im Rahmen seiner Erhebungen legte der RH besonderes Augenmerk auf die Vergleichbarkeit der erhaltenen Daten.

Der RH stellte klar, dass er seine Empfehlung nicht nur an einzelne, sondern grundsätzlich an alle Länder aussprach. Aufgrund der aufgezeigten Unterschiede in drei ausgewählten Ländern ist es zweckmäßig, wenn alle Länder vergleichbare Benchmarks erheben, die Best-Practice-Methoden identifizieren und diese im Sinne von Benchlearning in der eigenen Verwaltung umsetzen.



Schulverwaltung Länder

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Besoldung der  
Landeslehrer

**17.1** (1) Die Gesetzgebung in Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen ist Bundessache<sup>12</sup>. Der Bund setzte diesen Verfassungsauftrag mit der Erlassung des Land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes (LLDG 1985) um.

Für das Besoldungsrecht dieser Lehrer verweist das LLDG 1985 auf die Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956<sup>13</sup>. Somit gilt dieses Bundesgesetz auch für die Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Schulen.

Für die Vollziehung des Dienstrechts sind die Länder zuständig. Die Sonderbestimmung des § 117 LLDG 1985 ermöglicht es den Ländern, den Lehrern eine ruhegenussfähige „außerordentliche Zulage“ zu gewähren, soweit diese zur Beseitigung von Härten angemessen ist. Der Wortlaut des § 117 LLDG 1985 lässt offen, in welchen Fällen eine Härte vorliegt.

Alle im freien Ermessen liegenden Personalmaßnahmen über die Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen, die finanzielle Auswirkungen für den Bund nach sich ziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen<sup>14</sup>.

(2) In den überprüften Ländern waren unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Lehrerbesoldung festzustellen:

Oberösterreich

Oberösterreich gewährte den Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu den bundesgesetzlich vorgesehenen Gehältern weitere Zahlungen im Ausmaß von rd. 820.000 EUR (2009). Diese setzten sich wie folgt zusammen:

- rd. 661.000 EUR Leistungszulagen;
- rd. 154.000 EUR freiwillige Sozialleistungen sowie
- rd. 5.000 EUR Zuwendungen aus Anlass von Dienstjubiläen.

<sup>12</sup> Art. 14a Abs. 3 lit. b B-VG

<sup>13</sup> § 114 Abs. 1 Z 1 LLDG 1985

<sup>14</sup> Art. IV Abs. 3 lit. b der Schulverfassungsnotquelle 1975, BGBl. Nr. 316/1975



## Schulverwaltung Länder

Damit kostete ein Lehrer in Oberösterreich im Schnitt rd. 2.300 EUR pro Jahr mehr, als die bundesgesetzlichen Vorschriften vorsahen.

Oberösterreich verwies auf einen Regierungsbeschluss vom 12. März 1979 und auf § 117 LLDG 1985. Aus „Gründen der Billigkeit“ sollten „die günstigeren landesgesetzlichen Bestimmungen für die Landesbediensteten auch auf die Lehrer angewendet werden“. Die unterschiedliche Bezahlung von Landeslehrern und sonstigen Landesbediensteten sah das Land als eine die Zulagen begründende Härte im Sinn des § 117 LLDG 1985.

Oberösterreich holte die Zustimmung des Bundes nicht ein und beanspruchte auch keine Refundierung vom Bund. Da die Zuzahlungen ruhegenussfähig waren, war der Bund als Träger der gesamten Kosten der Lehrerpensionen jedoch Jahrzehnte lang finanziell belastet, etwa im Jahr 2010 mit rd. 102.000 EUR. Der Bund hatte aufgrund fehlender Kontrollen von den höheren Pensionen keine Kenntnis, er kam den von Oberösterreich diesbezüglich gestellten Forderungen nach, ohne diese zu beanstanden.

Oberösterreich gab an, dass „aufgrund der finanziellen Situation des Landes Oberösterreich die finanzielle Bedeckbarkeit der Leistungen gemäß dem Regierungsbeschluss vom 12. März 1979 nicht mehr gegeben war“. Deshalb erhielten die ab 13. September 2010 aufgenommenen Lehrer keine Leistungszulage mehr.

Im Gegensatz zu den Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen gewährte Oberösterreich den Lehrern an den übrigen Berufsschulen – trotz gleicher Rechtslage – zu den bundesgesetzlich vorgesehenen Gehältern keine derartigen Zulagen.

### Steiermark

Die Steiermark bezahlte den Lehrern ausschließlich die bundesgesetzlich vorgesehenen Gehälter.

### Tirol

Seit dem Jahr 1965 gewährte Tirol Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen Personalzulagen und Zuschüsse zur Kinderzulage bis zur Höhe der für Landesbedienstete vorgesehenen Zulagen. Weiters erhielten die Lehrer vom Land jährlich ein so genanntes Weihnachtsgeld. Diese Gehaltszuzahlungen des Landes beliefen sich gemäß dem Landesrechnungsabschluss 2008 auf rd. 830.000 EUR.



Damit kostete ein Lehrer in Tirol im Schnitt rd. 4.300 EUR pro Jahr mehr, als die bundesgesetzlichen Vorschriften vorsahen.

Nach eigenen Angaben gewährte Tirol die Gehaltszuzahlungen auf Basis des § 117 LLDG 1985: Wie Oberösterreich sah auch Tirol die Zulagen begründende Härte laut § 117 LLDG 1985 in der unterschiedlichen Bezahlung von Landeslehrern und sonstigen Landesbediensteten. Die Ausgaben hierfür trug Tirol; es beanspruchte vom Bund keine Refundierung. Dies galt auch für die höheren Pensionen aufgrund der ruhegenussfähigen Zulagen. Im Landesrechnungsabschluss 2008 waren für Pensionszuzahlungen rd. 210.000 EUR ausgewiesen.

Da für den Bund keine finanziellen Belastungen verbunden waren, fühlte sich Tirol nicht verpflichtet, den Bund über die Gehaltszuzahlungen zu informieren.

Im Gegensatz zu den Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen gewährte Tirol den Lehrern an den übrigen Berufsschulen – trotz gleicher Rechtslage – zu den bundesgesetzlich vorgesehenen Gehältern keine derartigen Zulagen.

**17.2** Die Verwaltungspraxis in den Ländern führte zu erheblichen Unterschieden in der Besoldung der Landeslehrer; daraus resultierten Mehrbelastungen für die Landeshaushalte in Oberösterreich und Tirol sowie im Falle von Oberösterreich auch für den Bundeshaushalt.

Der RH schloss sich der Argumentation von Oberösterreich und Tirol, wonach die unterschiedliche Bezahlung der Landeslehrer und der übrigen Landesbediensteten eine Härte darstellen würde, nicht an. Allein der Umstand, dass unterschiedliche Berufsgruppen, wenn auch beim selben Dienstgeber, ungleiche Gehälter beziehen, kann nicht als Härte interpretiert werden. Für die Zuzahlungen bestand daher keine geeignete Rechtsgrundlage.

Der RH bemängelte, dass der Vollzug in den Ländern trotz einer einheitlichen bundesgesetzlichen Grundlage (Gehaltsgesetz 1956) unterschiedlich war. Er empfahl Oberösterreich und Tirol, die Gehaltszuzahlungen einzustellen, weil eine unterschiedliche Entlohnung unterschiedlicher Berufsgruppen keine Härte darstellt.

**17.3** Das BMLFUW betonte in seiner Stellungnahme, dass die Bestimmung des § 117 LLDG restriktiv und nur für Härtefälle anzuwenden sei. Die Anwendung durch die Länder bedürfe der Zustimmung des BMLFUW im Einvernehmen mit dem BMF. Dem BMLFUW sei der oberösterreichische Regierungsbeschluss vom 12. März 1979 nicht bekannt gewe-



## Schulverwaltung Länder

*sen. Das BMLFUW schloss sich der Ansicht des RH an, wonach eine unterschiedliche Bezahlung von Landeslehrern und übrigen Landesbediensteten keine Härte im Sinn des § 117 LLDG darstellt.*

*Das Land Oberösterreich wies darauf hin, dass es Lehrern, die ab 13. September 2010 in ein Dienstverhältnis zu einer landwirtschaftlichen Berufs- und Fachschule aufgenommen werden, die Leistungszulage nicht mehr gewährt. Für bestehende Lehrverhältnisse hätte aufgrund der bestehenden Judikatur eine Aberkennung dieser Zahlung nicht erwogen werden können.*

*Nach Angaben des Landes Tirol würden die Lehrer an den landwirtschaftlichen Schulen hinsichtlich der Personal- und Kinderzulage seit mehr als 40 Jahren wie die Landesbediensteten der allgemeinen Verwaltung behandelt. Der Anspruch auf Personalzulage wäre für die derzeitigen Bezieher als wohlerworbenes Recht anzusehen. Die Landesregierung werde der Empfehlung des RH nicht folgen. Im Übrigen würden Lehrer an Berufsschulen aufgrund gewährter Sonderverträge mehr verdienen als solche an land- und forstwirtschaftlichen Schulen. Nur durch die Gewährung der Personalzulage würden Lehrer an landwirtschaftlichen Schulen eine an Berufsschullehrergehälter heranreichende Entlohnung erhalten.*

- 17.4** Den Ländern Oberösterreich und Tirol entgegnete der RH, dass gemäß § 117 Abs. 2 LLDG 1985 ausdrücklich kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von außerordentlichen Zulagen, Versorgungsgenüssen und Zuwendungen besteht. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Land Oberösterreich bisher – sowohl nach den Erhebungsergebnissen des RH als auch nach der vorliegenden Stellungnahme – nicht versucht hatte, eine derartige Zahlung abzuerkennen.

Gegenüber dem Land Tirol verwies der RH auf die Stellungnahme des BMLFUW, wonach die Bestimmung des § 117 LLDG 1985 restriktiv und nur für Härtefälle anzuwenden wäre. Im Übrigen ist es aufgrund der derzeitigen Kompetenz- und Rechtslage nicht Angelegenheit der Länder, die Besoldung der Landeslehrer eigenmächtig zu ändern.



Schulverwaltung Länder

# BMFLUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Erfüllung der Lehrverpflichtung

**18.1** (1) Das LLDG 1985 sieht für Lehrer mehrere Möglichkeiten vor, ihre Lehrverpflichtungen zu erfüllen. Der Lehrer ist nach Möglichkeit im vollen Ausmaß seiner Lehrverpflichtung zur Unterrichtserteilung heranzuziehen<sup>15</sup>. Darüber hinaus werden folgende Tätigkeiten in die Lehrverpflichtung eingerechnet<sup>16</sup>:

- Verwendung im Lehrbetrieb oder im Lehrhaushalt;
- Erzieherdienst;
- Tätigkeiten bei einer Dienststelle der Landesverwaltung.

Die Möglichkeit, seine Lehrverpflichtung mit Diensten in der Landesverwaltung, also mit schulfremden Tätigkeiten, zu erfüllen, findet sich außer im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen in keinem anderen Schulbereich.

(2) Nach den Angaben von Oberösterreich und Tirol entfielen rd. 80 % der Lehrertätigkeiten auf den Unterricht. Auf Erzieherdienste entfielen 14 % (Oberösterreich) bzw. 16 % (Tirol).

In Tirol waren Lehrer im Rahmen ihrer Lehrverpflichtung sowohl im Lehrbetrieb/Lehrhaushalt als auch in der Landesverwaltung, z.B. bei der Erstellung des Bodenkatasters, bei der Landesforstinspektion oder im Kuratorium „Schöneres Tirol“, tätig (rd. 1 %). In Oberösterreich gab es keine Lehrbetriebe und grundsätzlich auch keine Verwendung von Lehrern in der Landesverwaltung.

Nach den Angaben der Steiermark war die Auswertung des Verbrauchs der Werteinheiten im Schuljahr 2009/2010 „mangels Aufzeichnungen bzw. Vernetzungen nicht möglich“. Lehrer seien jedoch in Dienststellen der Landesverwaltung tätig gewesen.

Die Steiermark und Tirol beanspruchten für Tätigkeiten der Lehrer in der Landesverwaltung keine Bundesrefundierung.

(3) Als Sonderfall der Tätigkeit eines Lehrers in der Landesverwaltung ist jene als Schulaufsichtsorgan zu werten. Die Refundierung der Gehälter für Schulaufsichtsorgane durch den Bund erfolgte in unterschiedlicher Weise.

<sup>15</sup> § 43 Abs. 2 LLDG 1985

<sup>16</sup> §§ 59 und 60 LLDG 1985; mit 0,5 Werteinheiten je tatsächlich geleisteter Stunde



## Schulverwaltung Länder

In Oberösterreich war eine Lehrerin zu 85 %, in Tirol eine zu 50 % als Schulaufsichtsorgan in der Landesverwaltung tätig.

Der Bund refundierte Oberösterreich 50 % der vollen Gehaltskosten, also inklusive jenes Teils, der auf die Inspektionstätigkeit entfiel. Tirol finanzierte diese Tätigkeit zur Gänze aus eigenen Mitteln, eine Bundesrefundierung erfolgte nicht.

Die übrigen Schulaufsichtsorgane waren Verwaltungsbedienstete des jeweiligen Landes; eine Refundierung war daher ausgeschlossen.

(4) Wie bei den übrigen Berufsschulen konnten Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen ihre Lehrverpflichtung mit Erzieherdiensten erfüllen. Während der Bund den Ländern jenen Mehraufwand, der durch die Verwendung von Lehrern an den übrigen Berufsschulen als Erzieher entstand, nicht ersetzte<sup>17</sup>, fand sich keine gleichlautende Bestimmung für Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. Das hatte zur Folge, dass im land- und forstwirtschaftlichen Schulbereich diese Tätigkeiten in die Bundesrefundierung einbezogen waren. Der RH ermittelte die zusätzliche jährliche Belastung des Bundes näherungsweise mit rd. 1,5 Mill. EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 0,8 Mill. EUR (Tirol).

**18.2** Bei Gesamtbetrachtung des Einsatzes der Lehrer erfüllten Oberösterreich und Tirol die Vorgabe, Lehrer nach Möglichkeit in vollem Ausmaß der Lehrverpflichtung im Unterricht zu verwenden. Im Einzelfall nutzten die Länder einen Gestaltungsspielraum, der in weiterer Folge auch für den Bund finanzielle Auswirkungen hatte.

Angesichts der qualifizierten Ausbildung von Lehrern und den für sie anfallenden Kosten war eine außerschulische Verwendung in der Landesverwaltung nicht zu rechtfertigen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, das bundesweite Ausmaß der nicht unterrichtenden Tätigkeiten von Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen lehrerbezogen von den Ländern anzufordern. In weiterer Folge wäre im LLDG 1985 eine Obergrenze für das Ausmaß der nicht unterrichtenden Tätigkeiten, die zur Erfüllung der Lehrverpflichtung herangezogen werden können, festzulegen. Die Einrechnung von Tätigkeiten in der Landesverwaltung in die Lehrverpflichtung wäre zu beenden.

<sup>17</sup> § 121 Abs. 1 Z 1 LDG 1984



Schulverwaltung Länder

# BMLFUW BMUKK

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Ebenso sollten das BMLFUW und das BMUKK prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung der Erziehertätigkeit im Hinblick auf die Refundierung durch den Bund sachlich gerechtfertigt ist.

**18.3** Das BMLFUW stimmte der Empfehlung des RH zu, das bundesweite Ausmaß der nicht unterrichtenden Tätigkeiten lehrerbezogen von den Ländern anzufordern. Sowohl die Einführung einer Obergrenze für das Ausmaß von nicht unterrichtenden Tätigkeiten als auch die Einrechnung von Tätigkeiten in der Landesverwaltung in die Lehrverpflichtung sollten einer Prüfung unterzogen werden. Im Falle von Lehrern, die auch mit einer Inspektionsfunktion betraut sind, ergäbe sich nach Ansicht des BMLFUW keine Kostenbeteiligungspflicht des Bundes. Das BMLFUW sagte überdies zu, die unterschiedliche Behandlung der Erziehertätigkeit im Hinblick auf die Refundierung durch den Bund auf deren sachliche Rechtfertigung prüfen und in weiterer Folge beseitigen zu wollen.

Das BMUKK gab an, dass es für eine Abstandnahme von der geltenden Regelung über die Refundierung der Kosten der Erzieher an übrigen Berufsschulen durch den Bund – insbesondere für eine allfällige Ausweitung – keinen Anlass gäbe.

Das Land Oberösterreich betonte, dass die 50 %-Refundierung durch den Bund für die auch als Schulaufsichtsorgan tätige Lehrerin gerechtfertigt gewesen wäre.

Nach den Angaben des Landes Steiermark seien Lehrkräfte nur im minimalen Ausmaß in der Landesverwaltung eingesetzt worden. Da die Einrechnung von Tätigkeiten in der Landesverwaltung in die Lehrverpflichtung für besonders qualifizierte Lehrkräfte punktuell auch in Zukunft sinnvoll und notwendig sein werde, wäre diese weiterhin zu ermöglichen, solange sie kostenneutral sei.

Das Land Tirol gab an, dass Lehrer in den aufgezählten Bereichen seit einigen Jahren nicht mehr eingesetzt würden. Zur unterschiedlichen Behandlung der Erziehertätigkeit bemerkte das Land Tirol, dass die Übernahme dieser Tätigkeiten den Lehrkräften an landwirtschaftlichen Schulen im LLDG 1985 zur Pflicht gemacht sei; eine entsprechende Verpflichtung sei für Berufsschullehrer im LDG 1984 nicht angeordnet.

**18.4** Der RH wies gegenüber dem BMUKK darauf hin, dass bei derzeitiger Rechtslage hinsichtlich der Bundesrefundierung von Erziehertätigkeiten gleiche Sachverhalte zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen. Keinesfalls empfahl der RH, von der bestehenden Kostentragungspflicht des Bundes für Lehrer an gewerblichen berufsbildenden Pflichtschulen abzugehen.



## Schulverwaltung Länder

Gegenüber dem Land Oberösterreich verwies der RH auf die Stellungnahme des BMLFUW, welches eine Kostenbeteiligungspflicht des Bundes im Falle der Ausübung der Schulaufsicht verneinte.

Gegenüber dem Land Steiermark verwies der RH auf den Widerspruch zwischen der Stellungnahme, wonach die Lehrkräfte nur im minimalen Ausmaß in der Landesverwaltung eingesetzt worden wären, und den Angaben während der Gebarungsüberprüfung, wonach die Auswertung des Verbrauchs der Werteinheiten im Schuljahr 2009/2010 „mangels Aufzeichnungen bzw. Vernetzungen nicht möglich“ war. Im Übrigen findet sich die Möglichkeit, die Lehrverpflichtung mit Diensten in der Landesverwaltung, also mit schulfremden Tätigkeiten, zu erfüllen, außer im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen in keinem anderen Schulbereich.

Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass sich seine Feststellungen über Tätigkeiten in der Landesverwaltung auf Angaben des Amtes der Tiroler Landesregierung gründeten. Zu den Erzieherdiensten präzisierte der RH, dass land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer gemäß § 31 Abs. 2 LLDG 1985 verpflichtet werden können, Erzieherdienste zu leisten. Gemäß § 52 Abs. 14 LDG 1984 ist die Beschäftigung von Berufsschullehrern als Erzieher nur mit Zustimmung des Berufsschullehrers zulässig. Die Tiroler Rechtsansicht, wonach sich die Pflicht zur Übernahme von Erziehertätigkeiten an land- und forstwirtschaftlichen Schulen bereits aus dem Gesetz ergäbe, stand daher im Widerspruch zur Kann-Bestimmung des LLDG 1985. Es verblieb somit der Anschein, dass gleiche Sachverhalte – Leistung von Erziehertätigkeiten – im Hinblick auf die Refundierung durch den Bund für Lehrer verschiedener Schultypen unterschiedlich behandelt werden.

### Unterrichtsfremde Funktionen

**19.1** (1) In Oberösterreich waren Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen mit mehreren Fachrichtungen zur „fach- und schulbezogenen Unterstützung des Direktors“ ernannt<sup>18</sup>. Dafür erhielten diese Lehrer eine Einrechnung in die Lehrverpflichtung von 1,5 Werteinheiten und eine Aufwandsvergütung im Ausmaß von 2 % des Gehalts der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V. Der Bund refundierte diese Aufwandsvergütung im Sinne des jeweils gültigen Finanzausgleichsgesetzes zu 50 %.

Die Steiermark vergab keine derartigen Funktionen, weil an den zumeist kleinen Schulen eine Bestellung von Lehrern als Direktor-Stellvertreter oder Fachvorstand nicht notwendig war.

<sup>18</sup> siehe § 55 Abs. 5 Oö Land- und forstwirtschaftliches Schulgesetz



In Tirol waren für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen, denen ein Wirtschaftsbetrieb und ein Schülerheim angeschlossen waren, Lehrer als Stellvertreter des Leiters bestellt<sup>19</sup>. Ein Fachvorstand wurde bestellt, wenn in einer Fachschule der Fachrichtung Landwirtschaft eine Fachschule einer anderen Fachrichtung oder eine Berufsschule angeschlossen war. Tirol gewährte den betreffenden Lehrern eine Vergütung aus Landesmitteln und beanspruchte vom Bund keine diesbezügliche Refundierung.

(2) Das LLDG 1985 enthielt bezüglich der angeführten Funktionen keine Regelungen. Das Gehaltsgesetz 1956 sah daher keine entsprechenden Dienstzulagen vor.

Für die nicht land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen waren vergleichbare Funktionen vorgesehen.<sup>20</sup>

**19.2** Die Vorgangsweise von Oberösterreich und Tirol entbehrte einer geeigneten bundesgesetzlichen Grundlage. Sie war aber vom Ergebnis her sparsam und zweckmäßig gegenüber der Führung kleiner Schulen mit jeweils eigenem Direktor (wie in der Steiermark).

Der RH empfahl daher dem BMLFUW – vorbehaltlich einer allfälligen Neugestaltung des Lehrerdienstrechts –, sich für eine Novellierung des LLDG 1985 und des Gehaltsgesetzes 1956 einzusetzen, um auch für die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen kostengünstige Leitungsstrukturen gesetzlich zu verankern.

**19.3** *Das BMLFUW sagte zu, sich bei einer Neugestaltung des Lehrerdienstrechts unter Bedachtnahme auf die Größe einer Schule dafür einzusetzen, auch für die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen kostengünstige Leitungsstrukturen gesetzlich zu verankern.*

*Das Land Oberösterreich betonte, dass es im Hinblick auf die bundesgesetzlich vorgegebenen dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen derzeit keinen Anreiz für das vom RH gewürdigte Ziel gäbe, Schulen zusammenzulegen und damit Kosten einzusparen. Deshalb sei auch aktuell eine mangelnde Akzeptanz durch die Betroffenen für derart sinnvolle Maßnahmen festzustellen. Der Bundesgesetzgeber solle daher entsprechende gesetzliche Bestimmungen schaffen. Das Land Oberösterreich unterstützte die Empfehlung des RH an das BMLFUW, die gesetzlichen Grundlagen für kostengünstige Leitungsstrukturen zu schaffen.*

<sup>19</sup> siehe § 10 Abs. 2 Tiroler Landwirtschaftliches Schulgesetz 1988

<sup>20</sup> § 52 Abs. 11 LDG 1984: Direktor-Stellvertreter an Berufsschulen; § 3 Abs. 6 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz (BLVG): Fachvorstände an Fachschulen § 58 Abs. 1 Gehaltsgesetz 1956: Direktorstellvertreter an Berufsschulen; Fachvorstände an Fachschulen



## Schulverwaltung Länder

*Das Land Tirol betonte, dass die in den land- und forstwirtschaftlichen Ausbildungsstätten arbeitenden Lehrpersonen gegenüber dem gesamten anderen Schulbereich des Bundes und der Länder schlechter gestellt seien, weil sie für viele Funktionen, die an einer großen Schule auszuüben sind (Direktor-Stellvertreter bzw. Administrator, Fachvorstand, Fachkoordinator, Internatsleiter usw.), keinerlei Einrechnungen bzw. Abgeltungen erhalten würden.*

### Schulaufsicht Landesschulen

#### Schulaufsichtsorgane

- 20** Die jeweiligen Landesgesetze sahen besondere Schulaufsichtsorgane vor. Diese waren entweder Bedienstete des Amtes der Landesregierung – mit entsprechender Lehrbefähigung und mehrjähriger Lehrpraxis – oder land- und forstwirtschaftliche Lehrer.

In den überprüften Ländern waren 2,00 (Oberösterreich), 2,15 (Steiermark) und 1,35 (Tirol) Schulaufsichtsorgane (in VBÄ) tätig.

#### Qualitätssicherung

- 21.1** (1) Die Sicherung der Qualität des Unterrichts erfolgte in den Ländern in erster Linie durch die zuständigen Schulaufsichtsorgane und die Schulleiter.

Oberösterreich verfolgte vorrangig das Ziel, die pädagogische Kompetenz der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen systematisch zu sichern und zu verbessern sowie zeitgemäße Unterrichtsformen und –methoden einzuführen. In diesem Zusammenhang erfolgte einerseits die Ausrichtung der Lehrerfortbildung, andererseits wurden Inspektionsschwerpunkte festgelegt und gezielte Inspektionen durchgeführt. Eine Evaluierung der Wirkung war in regelmäßigen Abständen vorgesehen. Zusätzlich führten die Schulaufsichtsorgane den Vorsitz bei Abschlussprüfungen.

In der Steiermark dienten der Qualitätssicherung in erster Linie Schul- und Unterrichtsbesuche durch Schulaufsichtsorgane sowie deren Vorsitzführung bei Abschlussprüfungen; weiters wurde dieses Thema in Konferenzen und Workshops behandelt. Der Weiterbildung der Lehrer maß die Steiermark einen hohen Stellenwert bei. Alle zwei Jahre fanden extern begleitete Evaluierungen der Berufs- oder Bildungslaufbahn der Absolventen der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen statt. Darüber hinaus gab es Befragungen der Schüler, Absolventen, Eltern und Wirtschaftstreibenden.



Schulverwaltung Länder

# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

In Tirol beteiligten sich alle land- und forstwirtschaftlichen Schulen am laufenden Selbstevaluierungssystem SEIS. Darin wurden folgende Bereiche beleuchtet: Lernen und Lehren, Schulkultur, Führung und Schulmanagement sowie Professionalität der Lehrkräfte. Weiters setzte das Land Fortbildungsschwerpunkte für die Lehrer.

(2) Die Länder hielten jährliche bundesweite Expertenkonferenzen ab, an denen die Schulaufsichtsorgane und Vertreter des BMLFUW und des BMUKK teilnahmen. Neben einem Erfahrungsaustausch waren die Länder bestrebt, gemeinsame Entwicklungsimpulse für die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu setzen. Beispielsweise entwickelten die Länder zwar unverbindliche, aber österreichweit einheitliche „Rahmenlehrpläne“ für einzelne Fachrichtungen.

Das im übrigen berufsbildenden Schulwesen verwendete Qualitätssicherungsinstrument QIBB war Gegenstand der Expertenkonferenz 2009: Niederösterreich berichtete über positive Erfahrungen mit dem Einsatz eines QIBB-Instruments.

**21.2** Der RH anerkannte das Bemühen der überprüften Länder, qualitätsichernde Maßnahmen für die land- und forstwirtschaftlichen Schulen zu setzen. Insbesondere beurteilte der RH die Initiative der Länder zum bundesweiten Meinungsaustausch bei den Expertenkonferenzen als positiv.

Er empfahl den Ländern, in einem Diskussionsprozess mit dem BMUKK die Vorteile eines einheitlichen Qualitätssicherungsinstruments, wie es mit dem QIBB im gesamten übrigen berufsbildenden Schulwesen angewendet wird, zu erörtern.

**21.3** *Das Land Oberösterreich gab an, dass das Thema QIBB bei der Expertenkonferenz der Schulaufsichtsorgane im Mai 2011 auf der Tagesordnung gestanden sei. Ziel sei die flächendeckende Einführung von QIBB im gesamten landwirtschaftlichen Schulbereich.*

*Das Land Steiermark informierte darüber, dass ab Herbst 2011 QIBB als Qualitätssicherungsinstrument eingeführt werden solle.*

*Das Land Tirol verwies auf das seit 2009 angewendete Evaluierungssystem SEIS und betonte, in die Prozessentwicklung von QIBB zu keinem Zeitpunkt eingebunden gewesen zu sein.*



## Schulverwaltung Länder

**21.4** Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass zwecks Herstellung größtmöglicher Transparenz und Durchführung von Qualitätsvergleichen über Bundesländergrenzen hinweg ein bundesweit einheitliches Qualitäts-sicherungsinstrument für berufsbildende Schulen angewendet werden sollte.

### Abschlussraten

**22.1** (1) Der RH erheb für das Schuleintrittsjahr 2005/2006 die Abschlussraten<sup>21</sup> an mehrjährigen land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen. Diese lagen für Oberösterreich und Tirol, nicht jedoch für die Steiermark<sup>22</sup> vor:

**Tabelle 10: Vergleich der Abschlussraten an mehrjährigen land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen je Fachrichtung**

	<b>Oberösterreich</b>		<b>Tirol</b>	
	Schuleintritte 2005/2006	Abschlüsse	Schuleintritte 2005/2006	Abschlüsse
Hauswirtschaft	498	292 (59 %)	240	138 (58 %)
Landwirtschaft	597	290 (49 %)	318	187 (59 %)
Pferdewirtschaft	49	45 (92 %)	–	–
Gartenbau	57	42 (74 %)	–	–

Quelle: Ämter der Landesregierungen

<sup>21</sup> Gibt Auskunft über den Anteil jener Schüler einer Kohorte, die eine begonnene Ausbildung (definiert über Fachrichtung und Ausbildungsdauer) abgeschlossen haben.

<sup>22</sup> In der Steiermark erhielten Schüler, die eine mehrjährige Ausbildung abgebrochen hatten, ein Jahres- und/oder Abschlusszeugnis der jeweils kürzeren Schulform (Lehrpläne waren entsprechend aufeinander abgestimmt). Gezählt wurden die Abschlüsse – unabhängig von der ursprünglichen Ausbildungsintention. Eine Darstellung der Abschlussrate einer Schülertkohorte war dem Land Steiermark daher nicht möglich.



In den mengenmäßig bedeutsamsten Fachrichtungen Haus- und Landwirtschaft bewegten sich die Abschlussraten zwischen 49 % und 59 %. Ein Teil der Verluste (Dropout) war darauf zurückzuführen, dass mit dem Besuch einer land- und forstwirtschaftlichen Fachschule das letzte Jahr der Schulpflicht erfüllt werden konnte.

(2) Oberösterreich führte zur Erhöhung der Abschlussraten persönliche Aufnahmegespräche und praxisbezogene Eignungstests (Pferdewirtschaft) ein; zur Ausweitung der Berufsperspektiven wurden Lehrpläne und die Anrechnung auf Lehrzeiten verbessert. Die Schulaufsicht vereinbarte mit den Schulen Entwicklungsziele zur Erhöhung der Aufstiegsquoten.

Tirol verstärkte für Schüler der achten Schulstufe die Informationen über das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen. Weiters wurde der Förderunterricht ausgeweitet.

**22.2** Der RH erachtete die Abschlussraten der am stärksten besuchten Fachrichtungen Haus- und Landwirtschaft mit Werten zwischen 49 % und 59 % als niedrig.

Er empfahl daher Oberösterreich und Tirol, die Bemühungen zur Erhöhung der Abschlussraten verstärkt fortzusetzen und länderübergreifende Maßnahmen zu entwickeln. Das Land Steiermark sollte die Bildungsstatistik in Bezug auf Abschlussraten transparent gestalten.

**22.3** Nach den Angaben des Landes Oberösterreich stünden die Bemühungen zur Erhöhung der Abschlussraten laufend im Zentrum der Schulentwicklung. Die Abschlussraten an den landwirtschaftlichen Fachschulen seien Jahr für Jahr gestiegen.

*Das Land Steiermark betonte, dass eine unverzerrte Darstellung der Verbleiberate mit den derzeitigen Erhebungsmethoden nicht möglich sei. Regelmäßige Erhebungen in der Steiermark würden zeigen, dass 96 % der Schüler der landwirtschaftlichen Fachschulen bereits kurz vor Ende der Ausbildung einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz bzw. einen weiterführenden Schulplatz sichergestellt hätten.*

*Das Land Tirol wies auf eine verbesserte Förderung von lernschwächeren Schülern und die österreichweite Einführung von kompetenzorientierten und standardbasierten Lehrplänen hin. Auch die Schaffung von Zusatzqualifikationen für Berufe und Dienstleistungen im ländlichen Raum sowie die Erschließung neuer Berufsfelder seien geeignete Mittel, um das Wachstum der Absolventenraten voranzutreiben.*



## Schulverwaltung Länder

**22.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass – wie die Beispiele der Länder Oberösterreich und Tirol zeigten – die Erhebung der Abschlussraten je Fachrichtung möglich war. Die Kenntnis über diese Kenngröße ist für den bildungsverantwortlichen Rechtsträger notwendig, um wirksam steuern zu können.

### Schulentwicklung Fachschulen

**23.1** In Oberösterreich konnte aus den Absolventenbefragungen<sup>23</sup> und den Beobachtungen der Schulaufsichtsorgane geschlossen werden, dass eine beträchtliche Zahl von Absolventen nach einer Fachschule eine gewerbliche Lehre begonnen hatte und derart zweiberuflich ausgebildet worden war.

Das Land Oberösterreich reagierte darauf mit dem AusbildungsmodeLL „LandWirtschaft“, in dem eine land- und forstwirtschaftliche Fachschule und eine gewerbliche Lehre insgesamt in fünf Jahren abgeschlossen werden, was einer wechselseitigen Anrechnung – und einer Einsparung von Ausbildungszeiten – im Ausmaß von einem Schuljahr entspricht. Im Prüfungszeitraum Schuljahr 2005/2006 bis Schuljahr 2009/2010 schlossen 255 Schüler diesen zweiberuflichen Ausbildungsweg ein.

In der Steiermark verblieben etwa 60 % der Absolventen der Haus- und Ernährungswirtschaft in der Region und arbeiteten vor allem in Tourismus, Gastronomie und Handel. Absolventen dieses Fachbereichs konnten nach Abschluss der vierjährigen Fachschule nahtlos zur Lehrabschlussprüfung in diversen touristischen und kaufmännischen Berufen in der Wirtschaftskammer antreten.

Drei Viertel der Tiroler land- und forstwirtschaftlichen Betriebe waren Neben- und Zuerwerbsbetriebe. Die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen vermittelten daher auch Lerninhalte, die für das Erlernen eines zweiten Berufs wichtig waren und dort zu Verkürzungen der Lehrzeit führten. Beispielsweise wurden im Fachbereich Hauswirtschaft die Schwerpunkte Tourismus, Soziales und Krankenpflege gesetzt. Eine Schulkooperation der land- und forstwirtschaftlichen Fachschule mit der Handelsakademie Imst zielte darauf ab, auch Kombinationen mit dem kaufmännischen Bereich zu erleichtern.

**23.2** Der RH bewertete die in den geprüften Ländern gesetzten Maßnahmen der Schulentwicklung als positive Beispiele einer lebensweltnahen und effizienten Verschränkung von Ausbildungswegen.

<sup>23</sup> Die letzte umfassende Erhebung für Oberösterreich stammt aus 1999.



# BMLFUW BMUKK

**Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen**

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMLFUW, BMUKK,  
Länder Oberöster-  
reich, Steiermark,  
Tirol

(1) Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen wäre in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen. **(TZ 5)**

(2) Es wären aussagekräftige Benchmarks und Kenndaten für die Bildungsausgaben der verschiedenen Schulsysteme zu entwickeln, um detaillierte Vergleiche anstellen und Kostentreibern entgegenwirken zu können. **(TZ 8)**

BMLFUW, BMUKK

(3) Das BMLFUW und das BMUKK sollten prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung der Erziehertätigkeit im Hinblick auf die Refundierung durch den Bund sachlich gerechtfertigt ist. **(TZ 18)**

BMUKK

(4) Das BMUKK sollte sich bei schulbezogenen Auswertungen um einheitliche Datengrundlagen bemühen. **(TZ 8)**

BMLFUW

(5) In Lehrerpersonalangelegenheiten wäre das BMUKK einzubinden, soweit pädagogische Belange berührt werden. **(TZ 13)**

(6) Der von der Statistik Austria erwartete Schülerrückgang in den land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen wäre in die Schulstandortstrategie des BMLFUW langfristig einzubeziehen. **(TZ 11)**

(7) Das bundesweite Ausmaß der nicht unterrichtenden Tätigkeiten von Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen wäre lehrerbezogen von den Ländern anzufordern. In weiterer Folge wäre im Land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer-Dienstrechtsgegesetz (LLDG 1985) eine Obergrenze für das Ausmaß der nicht unterrichtenden Tätigkeiten, die zur Erfüllung der Lehrverpflichtung herangezogen werden können, festzulegen. **(TZ 18)**

(8) Die Einrechnung von Tätigkeiten in der Landesverwaltung in die Lehrverpflichtung der Landeslehrer wäre zu beenden. **(TZ 18)**



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMLFUW und Länder  
Oberösterreich,  
Steiermark, Tirol

(9) Das BMLFUW sollte sich – vorbehaltlich einer allfälligen Neugestaltung des Lehrerdienstrechts – für eine Novellierung des LLDG 1985 und des Gehaltsgesetzes 1956 einsetzen, um auch für die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen kostengünstige Leistungsstrukturen gesetzlich zu verankern. (TZ 19)

(10) Bei Standortüberlegungen und Investitionsentscheidungen sollten die langfristigen Prognosen der Schülerzahlen einfließen. (TZ 3)

(11) Es wären regelmäßige Evaluierungen des gesamten land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens durchzuführen. (TZ 7)

(12) Das BMLFUW sollte gemeinsam mit den Ländern klare und verbindliche Vorgaben für die Refundierung der Kosten für Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen ausarbeiten. (TZ 9)

(13) Im Zuge einer Gesamtreform der Schulverwaltung wäre eine Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung anzustreben. (TZ 9)

(14) Das BMLFUW sollte gemeinsam mit dem BMF und den Ländern eine Controllingverordnung erarbeiten, die sich an jener des BMUKK orientiert. Dabei wären die Länder zu verpflichten, dem Bund die für ein Controlling notwendigen Daten zu übermitteln. (TZ 10)

Länder Oberöster-  
reich, Steiermark  
und Tirol

(15) In einem Diskussionsprozess mit dem BMUKK wären die Vorteile eines einheitlichen Qualitätssicherungsinstruments, wie es mit dem QIBB im gesamten übrigen berufsbildenden Schulwesen angewendet wird, zu erörtern. (TZ 21)

(16) Maßnahmen zur Straffung der Verwaltungsstrukturen wären zu setzen. (TZ 16)

Länder Oberöster-  
reich und Tirol

(17) Die Zahlung von Zulagen zusätzlich zu den bundesgesetzlich vorgesehenen Gehältern wäre einzustellen, weil eine unterschiedliche Entlohnung unterschiedlicher Berufsgruppen keine Härte im Sinn des § 177 LLDG 1985 darstellt. (TZ 17)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

# BMLFUW BMUKK

## Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

(18) Die Bemühungen zur Erhöhung der Abschlussraten wären verstärkt fortzusetzen und länderübergreifende Maßnahmen zu entwickeln. **(TZ 22)**

Land Steiermark

(19) Die Steiermark sollte die Bemühungen um eine Effizienz- und Standortoptimierung verstärken. **(TZ 15)**

(20) Die Steiermark sollte die Bildungsstatistik in Bezug auf Abschlussraten transparent gestalten. **(TZ 22)**

Land Tirol

(21) Tirol sollte eine Evaluierung der Zielerreichung hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Schulen durchführen. **(TZ 7)**





# Bericht des Rechnungshofes

## Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	246
Abkürzungsverzeichnis	247
Glossar	249

**BMVIT**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und Technologie

### Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

KURZFASSUNG	254
-------------	-----

Prüfungsablauf und -gegenstand	262
--------------------------------	-----

Rechtliche und strategische Vorgaben	262
--------------------------------------	-----

Charakteristik des Streckennetzes	267
-----------------------------------	-----

Nebenbahnnetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf	273
---	-----

Systemvorteile/-nachteile Bahn	284
--------------------------------	-----

Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB-Unter- nehmensgruppe	287
--	-----

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	300
--	-----

**ANHANG**

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen	303
--	-----

Bund 2011/9

245

# Tabellen Abbildungen

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Gliederung des ÖBB-Streckennetzes	268
Abbildung 1:	ÖBB-Streckennetz (Stand Mai 2010)	269
Abbildung 2:	Strecken-km je Einwohner und je km <sup>2</sup> Fläche (normiert auf Österreich ohne Wien = 100 %)	271
Abbildung 3:	EU-Vergleich: Bahnstrecken je Einwohner und Landesfläche (normiert auf EU-27 = 100 %)	272
Tabelle 2:	Infrastrukturaufwand je Streckenkategorie	277
Tabelle 3:	Kostendeckungsgrade Infrastruktur-Betrieb je Streckenkategorie	279
Abbildung 4:	Infrastrukturaufwand und Infrastrukturbenutzungs- entgelt je Streckenkategorie	279
Tabelle 4:	Finanzierung des ÖBB-Bahnverkehrs durch Bund und Länder	281
Tabelle 5:	Bund-Länder-Anteile an der Finanzierung des ÖBB-Bahnverkehrs	282
Tabelle 6:	Systemvorteile/-nachteile Bahn versus Bus im Personenverkehr	285
Tabelle 7:	Systemvorteile/-nachteile Bahn versus LKW im Güterverkehr	286
Tabelle 8:	Ergebnisse des Regionalbahnkonzepts	288
Tabelle 9:	Streckeneinstellungen (2001 bis September 2010)	295
Tabelle 10:	Analyse der Strecken des Niederösterreich-Vertrags	297



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
km	Kilometer
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
Nr.	Nummer
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBB-Holding AG	Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft
ÖBB-Infrastruktur AG	ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft
ÖBB-Personenverkehr AG	ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft



# Abkürzungen

PKW	Personenkraftwagen
Rail Cargo Austria AG	Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel



# Glossar

## Glossar

### Absatzgesellschaft

Verkehrsunternehmen, die für ihre Kunden Verkehrsdienstleistungen (Transportleistungen) im Personen- oder Güterverkehr durchführen; in der ÖBB-Unternehmensgruppe: ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG

### Anschlussbahn

Nicht-öffentliche Eisenbahnanlagen, die dem angeschlossenen Unternehmen den direkten Zugang ins öffentliche Schienennetz ermöglichen; damit können Güter direkt von Haus zu Haus – ohne Wechsel des Verkehrsträgers – transportiert werden. Die Gleisanlage steht in der Regel bis zur Anschlussweiche im Eigentum des Unternehmens.

### Ausphasungsstrecken

Strecken, von denen sich die ÖBB-Infrastruktur AG kurz-, mittel-, oder langfristig zurückziehen will, d.h. die an andere Betreiber abgegeben werden oder eingestellt werden sollen.

### Bruttotonnen

Gesamtgewicht von Fracht und Wagenmaterial

### Ergänzungsnetz

Begriff der ÖBB-Netzsegmentierung: Strecken, die nicht Kernnetz sind (2.155 km, das sind 37 % des gesamten ÖBB-Streckennetzes)

### Hauptbahn

Begriff gemäß § 4 Eisenbahngesetz 1957: Strecken mit besonderer Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr (international oder regional), das sind alle Strecken, die mit Verordnung zu Hochleistungsstrecken oder Hauptbahnen erklärt wurden.

Im ÖBB-Streckennetz: rd. 2.700 km (das sind 47 % des ÖBB-Streckennetzes)

# Glossar



## Kernnetz

Begriff der ÖBB-Netzsegmentierung: Das Kernnetz umfasst das A- und B1-Netz, das sind wichtige Strecken für den Personen- und Güterverkehr mit beidseitiger Netzeinbindung, wichtige Verbindungen im internationalen und Nahverkehr, Strecken mit höherer Gewichtsbelastbarkeit und höherer Zugkilometer-Leistung, Umleitungsstrecken (3.604 km, das sind 63 % des gesamten ÖBB-Streckennetzes).

## Nebenbahn

Begriff gemäß § 4 Eisenbahngesetz 1957: Strecken ohne besondere Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr; das sind alle Strecken, die keine Hauptbahnen sind.

Im ÖBB-Streckennetz: rd. 3.060 km (das sind 53 % des ÖBB-Streckennetzes)

## gemeinwirtschaftliche Leistungen

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.

## Infrastrukturbenutzungsentgelt

Von den Verkehrsunternehmen an den Infrastrukturbetreiber zu entrichtendes Entgelt für die Benutzung der Schieneninfrastruktur (Schienennaut).

## Niederösterreich-Vertrag

Grundsatzvereinbarung vom 14. Jänner 2010, abgeschlossen zwischen der Republik Österreich, dem Land Niederösterreich, der ÖBB-Holding AG, der ÖBB-Infrastruktur AG, der ÖBB-Produktion GmbH, der ÖBB-Technische Services GmbH, der ÖBB-Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG, mit welcher das Eigentum an 28 Strecken mit insgesamt rd. 620 km von der ÖBB-Infrastruktur AG an das Land Niederösterreich übertragen wurde.



# Glossar

## Privatbahn

Alle Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Ausnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe; unabhängig davon, ob sie im Eigentum der öffentlichen Hand oder im Privateigentum stehen; die in Österreich tätigen Privatbahnen stehen überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand.

## Regionalbahn

Begriff des ÖBB–Regionalbahnkonzepts; mäßig belastete Strecken mit primär regionalem Charakter (rd. 2.240 km)

## Systemadäquanz

Strecken, für die aufgrund der Verkehrsnachfrage die Systemvorteile der Schiene zum Tragen kommen. Kriterien der ÖBB–Unternehmensgruppe für die Systemadäquanz von Strecken:

- im Personenverkehr: Potenzial von mehr als 2.000 Reisenden pro Tag
- im Güterverkehr: Potenzial von mehr als 250.000 Gesamtbruttotonnen pro Jahr

## Taktverkehr

Personenverkehr, bei dem die Züge nach einem Fahrplan zu regelmäßigen, sich wiederholenden Intervallen (z.B. Stunden-, Halbstundentakt) verkehren.

## Verkehrsaufkommen

Anzahl der beförderten Personen bzw. Gewicht der beförderten Güter

## Verkehrsleistung

Die Verkehrsleistung verknüpft das Verkehrsaufkommen mit den zurückgelegten Kilometern (z.B. Tonnenkilometer, Personenkilometer).

# Glossar



Verkehrsdiensteverträge der Länder

Bestellungen von Verkehrsleistungen bei den Bahnunternehmen durch die Länder

## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie**

### **Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung**

Das ÖBB–Nebenbahn–Ergänzungsnetz hatte insbesondere für den Personenverkehr geringe Bedeutung. Diese tendenziell am schwächsten ausgelasteten 30 % des gesamten ÖBB–Streckennetzes waren für etwa 6 % des Fahrgastaufkommens und etwa 13 % des Güterverkehrsaufkommens auf der Schiene verantwortlich. Sie verursachten einen Infrastrukturbetriebsaufwand in einer Größenordnung von jährlich etwa 97 Mill. EUR und durchschnittliche Infrastrukturinvestitionen von jährlich etwa 31 Mill. EUR.

Der Betriebsaufwand des Nebenbahn–Ergänzungsnetzes war nur zu einem sehr geringen Teil durch Einnahmen aus der Benutzung der Infrastruktur (Infrastrukturbenutzungsentgelt) gedeckt. Die potenziell sehr niedrigen Kostendeckungsgrade im Nebenbahn–Ergänzungsnetz reflektierten die geringe Auslastung dieser Strecken. Die Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb der ÖBB–Nebenbahn–Strecken erfolgte zum weitaus überwiegenden Teil aus Mitteln des Bundes.

Bezüglich der Abgabe von Strecken an das Land Niederösterreich verfügte die ÖBB–Infrastruktur AG über keine qualifizierten Grundlagen zur Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises und des vereinbarten Kostenbeitrags für Reinvestitionsmaßnahmen (keine Aufschlüsselung für die Grundstücke hinsichtlich Grundstücksgrößen, Flächenwidmung, Kontaminierungsrisiken; keine überschlagsmäßige Bewertung der einzelnen Grundstücke und keine Aufstellung der notwendigen Reinvestitionsmaßnahmen).



## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Kosten und den verkehrspolitischen Nutzen des ÖBB-Nebenbahnenetzes zu analysieren und insbesondere die Eignung der Bahn zur Versorgung/Anbindung der Bevölkerung und Betriebe außerhalb von Ballungsgebieten sowie Hauptverkehrsstrecken zu beurteilen. (TZ 1)

### Schienennetz im EU- und internationalen Vergleich

Österreich verfügte über ein dichtes Bahnstreckennetz, das im EU-Vergleich aber keine Extremstellung einnimmt. (TZ 8)

Das Land Niederösterreich verfügte – sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch an der Landesfläche – über ein deutlich dichteres Bahnenetz als andere Bundesländer. Relativ dichte Streckennetze wiesen auch Kärnten und Oberösterreich auf. Relativ am dünnsten war das ÖBB-Streckennetz in Salzburg; hier gab es im Jahr 2010 keine Nebenbahnen im Eigentum der ÖBB-Infrastruktur AG mehr. (TZ 7)

### ÖBB-Nebenbahnenet – Definition, Streckeneigenschaften

Das Eisenbahnnetz unterschied zwischen Hauptbahnen, denen größere Verkehrsbelastung zukommt, und Nebenbahnen. Während Hauptbahnen grundsätzlich der behördlichen Zuständigkeit des Bundesministers unterlagen, war für Nebenbahnen in der Regel der jeweilige Landeshauptmann zuständig. Mit der rechtlichen Einordnung als Nebenbahn waren überdies bau-, betriebsführungs- und sicherungstechnische Erleichterungen verbunden. (TZ 2)

Das BMVIT hatte wichtige Bahnverbindungen – entgegen den gesetzlichen Vorgaben – nicht zu Hauptbahnen erklärt und damit dem Gesetzeszweck, die Hauptbahnen einem einheitlichen, im BMVIT konzentrierten Vollzug zu unterwerfen, nicht Rechnung getragen. (TZ 2)



Kurzfassung

**BMVIT**

## Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

Die Strecken mit der geringsten Verkehrsbedeutung waren jene, die ÖBB-intern als Ergänzungsnetz qualifiziert wurden (Nebenbahn-Ergänzungsnetz: 1.975 km Strecke – 34 % des ÖBB-Streckennetzes). Die Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes waren nur zu 16 % elektrifiziert, so gut wie immer eingleisig und oftmals durch ungünstige Linienführung (geländennahe, kurvenreiche Strecken oder größere Steigungen) gekennzeichnet. Bei Strecken, deren Einstellung oder Abgabe diskutiert wurde, handelte es sich im Wesentlichen um Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes. (TZ 2, 5, 6)

### ÖBB-Nebenbahnnetz – Rechtliche und strategische Vorgaben

Die gesetzlichen Vorgaben betreffend Umfang und Qualität des Nebenbahnnetzes waren nur sehr allgemeiner Natur und zogen für die Frage, welche Strecken ein ÖBB-Netz beinhalten muss, keine klare Grenze. Auch die vertraglichen Vorgaben des BMVIT beinhalteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine strategischen Vorgaben zur Frage der Attraktivierung bzw. des Rückzugs von Nebenbahnstrecken. (TZ 3)

Aus rechtlicher Sicht stand der Einstellung von schlecht ausgelasteten, unwirtschaftlichen Bahnen nichts entgegen. (TZ 3)

Konkrete Zielvorgaben des Bundes betreffend Nebenbahnen bestanden nicht. Eine diesbezügliche Klarstellung des BMVIT wäre sowohl für die eigene Förder- und Bestellpraxis (z.B. Anschlussbahnförderungen, Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen) als auch zur Unterstützung der Strategiefindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe hilfreich. (TZ 4)

### ÖBB-Nebenbahnnetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

Das ÖBB-Nebenbahn-Ergänzungsnetz nahm insbesondere für den Personenverkehr eine untergeordnete Rolle ein: 30 % des Streckennetzes waren für etwa 6 % des Fahrgastaufkommens und etwa 13 % des Güterverkehrsaufkommens auf der Schiene verantwortlich. (TZ 9)

Eine ÖBB-interne Analyse zeigte, dass von den rd. 50 untersuchten Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 21 Strecken weder im Güter- noch im Personenverkehr das für einen zweckmäßigen Bahnverkehr erforderliche Verkehrsaufkommen erfüllten. (TZ 9)



## Kurzfassung

Die ÖBB-Unternehmensgruppe führte zwar wiederholt Projekte, die eine Reduktion des Streckennetzes zum Ziel hatten, durch. Allerdings hatte sie die Auswirkung einer solchen Reduktion auf das Fahrgast- und Güterverkehrsaufkommen im Bereich Schiene sowie die verkehrspolitische Tragweite der Netzeinschränkungen nicht in nachvollziehbarer Weise transparent gemacht. (TZ 9)

Eine Analyse der Kosten zeigte:

- 34 % des Streckennetzes verursachten im Jahr 2009 einen Infrastrukturbetriebsaufwand in einer Größenordnung von jährlich etwa 97 Mill. EUR (7 % des gesamten ÖBB-Infrastrukturbetriebsaufwands) und durchschnittliche Infrastrukturinvestitionen für die Jahre 2005 bis 2009 von jährlich etwa 31 Mill. EUR (2 % der gesamten ÖBB-Infrastrukturinvestitionen).

Dabei ist hinsichtlich der erforderlichen Investitionen jedoch zu beachten, dass die Investitionen der vergangenen Jahre nicht den künftigen Investitionsbedarf widerspiegeln: Die ÖBB-Holding AG ging von einem Investitionsbedarf für anstehende Ersatzinvestitionen von jährlich rd. 84,5 Mill. EUR aus; dies entsprach mehr als dem Doppelten der bisherigen jährlichen Infrastrukturinvestitionen. (TZ 11)

- Der Kostendeckungsgrad für den Infrastruktur-Betrieb lag im Nebenbahn-Ergänzungsnetz mit rd. 14 % deutlich unter dem des Gesamtnetzes (rd. 30 %). Die prozentuell sehr niedrigen Kostendeckungsgrade im Nebenbahn-Ergänzungsnetz reflektierten die geringe Auslastung dieser Strecken. (TZ 12)

Die Infrastruktur des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes wurde mit öffentlichen Mitteln in der Größenordnung von über 100 Mill. EUR pro Jahr finanziert; dies zum weitaus überwiegenden Teil aus Mitteln des Bundes. (TZ 13)

Vor dem Hintergrund der Hinweise, dass für einen Teil der Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes kein ausreichendes Potenzial an Personenverkehrs- und Güterverkehrsfrage bestand, war der hohe Mitteleinsatz jedenfalls nicht für alle zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betriebenen Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes durch Kundennutzen und verkehrspolitische Wirksamkeit gerechtfertigt. (TZ 13)



Kurzfassung

# BMVIT

## Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

### Systemvorteile/-nachteile Bahn und verkehrspolitische Bedeutung der Nebenbahnen

#### Die Systemvorteile der Bahn kommen

- bei hohem Fahrgastaufkommen (Verbindung von Ballungszentren, Beförderung entlang von Hauptverkehrsachsen) und
- im Transport von großen bzw. schweren Gütermengen insbesondere über größere Entfernung

zum Tragen. [\(TZ 14\)](#)

Für die Erschließung von schwach besiedelten oder stark zersiedelten Räumen, d.h. bei geringem Fahrgastpotenzial ist der Bus der Bahn sowohl aus Kostengesichtspunkten aber auch bei umweltbezogener Betrachtung vorzuziehen. Dagegen bot die Bahn unter Umweltgesichtspunkten im Güterverkehr in der Regel gegenüber dem Straßentransport Vorteile. [\(TZ 14\)](#)

#### Datenqualität und Controlling der ÖBB-Unternehmensgruppe

Kenndaten betreffend Verkehrsaufkommen/Verkehrsleistung, Betriebsaufwand, Erträge und Infrastrukturinvestitionen lagen zwar in einzelnen Datenerfassungssystemen der ÖBB-Gesellschaften vor, eine systemisierte Zusammenführung und automatisierte Auswertung der Daten für einzelne Strecken oder Streckenkategorien hinsichtlich gefahrener Kilometer, Betriebsaufwand, Erträge aus Infrastrukturbenutzungsentgelt und Zuschüssen sowie Infrastrukturinvestitionen war jedoch nicht möglich. [\(TZ 10\)](#)

Wichtige steuerungsrelevante Informationen – z.B. Ertrags- und Kostensituation einzelner Strecken bzw. Streckenkategorien für das ÖBB-Management – waren nicht unmittelbar abrufbar. Zusammenfassende Aussagen über die Verkehrsleistung, Ertrags- und Kostensituation einzelner Strecken bzw. Streckenkategorien waren nur mit hohem Aufwand und mit systembedingten Unschärfen möglich. [\(TZ 10\)](#)



## Kurzfassung

### ÖBB–Nebenbahnen – Strategieprojekte der ÖBB–Unternehmensgruppe

Die ÖBB–Unternehmensgruppe führte in den Jahren 2005 bis 2010 drei – teilweise parallelaufende – Projekte durch, die sich (auch) mit der Frage der Zukunft der Nebenbahnen befassten: Projekt Regionalbahnkonzept, Projekt Zielnetz 2025+, Projekt Flächenpräsenz. (TZ 15 bis 20) Dabei war eine Tendenz der ÖBB–Unternehmensgruppe zum Rückzug von zunehmend mehr Strecken des Nebenbahnenetzes erkennbar. (TZ 19)

#### Projekt Regionalbahnkonzept

Mit dem Regionalbahnkonzept erfolgte eine systematische und auch kostenmäßige Analyse der ÖBB–Strecken mit schwachem Verkehrsaufkommen. Es kategorisierte die Regionalbahnstrecken und empfahl für 569 km eine Abgabe bzw. Einstellung. (TZ 16)

#### Projekte Zielnetz und Flächenpräsenz

Die maßgebenden Kriterien für die Frage der Einstellung/Abgabe bzw. des Weiterbetriebs von Nebenbahnstrecken (Hauptkriterien eines systemadäquaten Bahnverkehrs) waren zur Zeit der Gebrauchsüberprüfung folgende:

- im Personenverkehr ein Potenzial von mehr als 2.000 Reisenden pro Tag und
- im Güterverkehr ein solches von mehr als 250.000 Gesamtbruttotonnen pro Jahr. (TZ 17)

Unter Bezugnahme auf diese Kriterien der Systemadäquanz und weitere Kriterien wie z.B. Netzbedeutung und Reinvestitionsbedarf qualifizierte die ÖBB–Unternehmensgruppe insgesamt 1.345 km ÖBB–Strecken als nicht systemadäquat und damit als kurz-, mittel- bzw. langfristig abzugebende/einzustellende Strecken („auszuphasende Strecken“). Die Qualifikation als auszuphasende Strecken war nicht ausreichend transparent aus der Anwendung der Kriterien und dem erhobenen Datenmaterial abgeleitet, die Anwendung der Beurteilungskriterien auf die betrachteten Strecken war nicht durchgängig dokumentiert und insbesondere war eine systematische Anwendung der Zielnetzkriterien (Fahrgast- und Güterverkehrspotenziale) als Basis für die Empfehlung zur Ausphasung der Strecken nicht nachvollziehbar. (TZ 17 bis 19)



Kurzfassung

**BMVIT**

### Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

Beschlüsse der verantwortlichen Gremien der ÖBB–Unternehmensgruppe (insbesondere der ÖBB–Infrastruktur AG) zur Frage der Beibehaltung bzw. Einstellung/Abgabe von schwach ausgelasteten Strecken lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor. (TZ 20)

Auch der von der ÖBB–Infrastruktur AG dem BMVIT zur Abstimmung vorgelegte Entwurf eines Zielnetzes (als Planungsgrundlage für den künftigen Investitionsbedarf) enthielt keine Liste der auszuphasenden Strecken und stellte damit nicht klar, welche Bedeutung Nebenbahnen in Zukunft zukommen soll (d.h. in welche Strecken zu investieren wäre und welche einzustellen oder abzugeben wären). (TZ 20)

### ÖBB–Nebenbahnenetz – Abgabe von Strecken an das Land Niederösterreich

Im Jänner 2010 unterzeichneten die Republik Österreich, das Land Niederösterreich und die ÖBB–Unternehmensgruppe eine Grundsatzvereinbarung bezüglich der Übergabe von insgesamt 28 Eisenbahnstrecken (rd. 620 km – einschließlich der zugehörigen Anlagen und Immobilien) an das Land Niederösterreich. Zum überwiegenden Teil handelte es sich um Strecken, die de facto bereits außer Betrieb standen und um Schmalspurstrecken, die mangels Vernetzung geringe Bedeutung für das ÖBB–Gesamtnetz hatten. (TZ 23, 24)

Der Vertrag sah einen Kaufpreis in der Höhe von 15 Mill. EUR sowie einen von der ÖBB–Infrastruktur AG (bzw. letztlich vom Bund) zu tragenden Kostenbeitrag für zukünftige Reinvestitionsmaßnahmen in Höhe von 72,5 Mill. EUR vor. Außerdem sicherte der Bund im Wege der Privatbahnförderung für die vom Land Niederösterreich weiterbetriebenen Schmalspurstrecken im Zeitraum von 2011 bis 2024 Mittel in der Höhe von maximal 45 Mill. EUR sowie eine Beauftragung von zusätzlichen Bahnleistungen im Land Niederösterreich (betrifft gemeinwirtschaftliche Leistungen und Verkehrsdienvestverträge) zu. (TZ 23)

Qualifizierte Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung des Kaufpreises und des Kostenbeitrages konnte die ÖBB–Infrastruktur AG nicht vorlegen. Für eine Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises und des vereinbarten Kostenbeitrags für Reinvestitionsmaßnahmen wären eine Aufschlüsselung der einzelnen Grundstücke hinsichtlich Grundstücksgrößen, Flächenwidmung, Kontaminierungsrisiken sowie eine zumindest überschlagsmäßige Bewertung der einzelnen Grundstücke und eine Aufstellung der notwendigen Reinvestitionsmaßnahmen erforderlich gewesen. (TZ 23)



## Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der Übereignung von Strecken an das Land Niederösterreich erfolgte im Jahr 2010 eine Reihe von Streckeneinstellungen; es handelte sich dabei um Strecken, die überwiegend bereits mehrere Jahre lang nicht mehr befahren wurden und für die eine öffentliche Interessentensuche für einen Nachfolgebetrieb erfolglos geblieben war. (TZ 21)

Aufgrund der Eigentumsübertragung der Strecken an das Land Niederösterreich, welche eine Reduktion des von der ÖBB-Infrastruktur AG bereitzustellenden Streckennetzes nach sich zog, müsste auch eine entsprechende Reduktion des Bundeszuschusses für die Bereitstellung und Instandhaltung der ÖBB-Schieneninfrastruktur von 7,9 Mill. EUR (lt. ÖBB-Infrastruktur AG) bis zu 15 Mill. EUR (lt. BMVIT) jährlich erfolgen. (TZ 24)

## ÖBB–Nebenbahnenetz – Abgabe weiterer Strecken

Nennenswerte Eigentumsübertragungen von Strecken aus dem ÖBB-Streckennetz betrafen im Jahr 2006 die Schafbergbahn und im Jahr 2008 die Pinzgauer Lokalbahn (insgesamt rd. 58,2 km Nebenbahnenstrecken in Salzburg). (TZ 22) Im Sommer 2010 führte die ÖBB-Infrastruktur AG auch erste Gespräche mit dem Land Oberösterreich bezüglich der Übernahme von Strecken durch das Land. (TZ 25)



## Kenndaten zu den Nebenbahnen

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Betriebspflichten und Finanzierungsrahmen finden sich in folgenden Gesetzen: – Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.F. BGBl. I Nr. 25/2010 (§§ 4, 12, 19, 28, 29) – Bundesbahngesetz, BGBl. 825/1992 i.d.F. BGBl. I Nr. 95/2009 (§§ 6, 10, 31, 42) – Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 (ÖPNRV-G 1999), BGBl. I Nr. 204/1999 i.d.F. BGBl. I Nr. 32/2002 (§ 7)
-------------------------	--

## Mitteleinsatz für ÖBB-Streckennetz; Vergleich Gesamtnetz – Nebenbahnen

	Gesamtnetz	Hauptbahnen	Nebenbahnen	Nebenbahn- Ergänzungsnetz <sup>1</sup>
Streckenlänge	in km			
	5.759	2.699	3.060	1.975
	in % des Gesamtnetzes			
	100	47	53	34
Betriebsaufwand <sup>2</sup> im Jahr 2009	in Mill. EUR			
	1.409	1.084	325	97
	in %			
	100	77	23	7
durchschnittliche jährliche Investitionen der Jahre 2005 bis 2009	in Mill. EUR			
	1.873	1.722	151	31
	in %			
	100	92	8	2

<sup>1</sup> Das Nebenbahn-Ergänzungsnetz ist eine Teilmenge des Nebenbahnenetzes.

<sup>2</sup> Betriebsaufwand in der Systematik der ehemaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG: direkt zuordenbare Kosten (z.B. Löhne, Gehälter, Material und Betriebsmittel) plus die über Umlagen (Hilfs- und Nebenkostenstellen) den Nebenbahnen zuordnabaren Aufwendungen



## Prüfungsablauf und –gegenstand

**1** Der RH überprüfte im Mai und Juni 2010 die Gebarung des BMVIT sowie der ÖBB–Unternehmensgruppe (ÖBB–Holding AG, ÖBB–Infrastruktur AG, Netz– und Streckenentwicklung GmbH, ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) hinsichtlich des Mitteleinsatzes, der strategischen Positionierung sowie der Zweckmäßigkeit der Erhaltung und des Betriebs von Nebenbahnen.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Kosten und den verkehrspolitischen Nutzen des ÖBB–Nebenbahnenetzes zu analysieren und insbesondere die Eignung der Bahn zur Versorgung/Anbindung der Bevölkerung und Betriebe außerhalb von Ballungsgebieten sowie Hauptverkehrsstrecken zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2005 bis September 2010; der Fokus der Prüfung lag auf den Entwicklungen der Jahre 2007 bis 2009.

Zu dem im Jänner 2011 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ÖBB–Holding AG im März 2011 – auch im Namen der ÖBB–Infrastruktur AG, Netz– und Streckenentwicklung GmbH, ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG – eine konzernübergreifende Stellungnahme ab. Das BMVIT übermittelte seine Stellungnahme im Mai 2011. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2011.

## Rechtliche und strategische Vorgaben

### Rechtlicher Rahmen

Begriff Hauptbahn – Nebenbahn

**2.1** Hauptbahnen sind gemäß § 4 Eisenbahngesetz 1957 für den öffentlichen Verkehr bestimmte Schienenbahnen, denen „größere Verkehrsbedeutung“ zukommt. Das sind

- einerseits Strecken, die per Verordnung der Bundesregierung zu Hochleistungsstrecken erklärt wurden, und
- zum anderen Strecken, die der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie wegen ihrer besonderen Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr (insbesondere mit internationalen Verbindungen oder im Regionalverkehr) mittels Verordnung zu Hauptbahnen erklärt hat.



Alle anderen Schienenbahnen<sup>1</sup> sind Nebenbahnen.

Während Hauptbahnen grundsätzlich der behördlichen Zuständigkeit des Bundesministers unterlagen, war für Nebenbahnen in der Regel der jeweilige Landeshauptmann zuständig. Mit der rechtlichen Einordnung als Nebenbahn waren überdies bau-, betriebsführungs- und sicherungstechnische Erleichterungen verbunden.

Vom 5.759 km langen ÖBB-Streckennetz waren 2.699 km zu Hochleistungsstrecken erklärt; darüber hinaus waren vom BMVIT keine weiteren Strecken zu Hauptbahnen erklärt; die restlichen Strecken (3.060 km) galten somit als Nebenbahnen im Sinne des Eisenbahngesetzes 1957. Darunter fielen auch stark ausgelastete Strecken und grenzüberschreitende Strecken wie z.B. die Strecken Feldkirch – Lindau, Wien – Pressburg, Wien – Tulln, einige Wiener Schnellbahnstrecken, Spittal/Millstättersee – Innichen (Südtirol).

Die ÖBB-Unternehmensgruppe maß deutlich mehr Strecken eine größere Verkehrsbedeutung zu (insgesamt 3.604 km Kernnetz) als von der Hochleistungsstrecken-Verordnung umfasst waren.

**2.2** Der RH hielt fest, dass das BMVIT wichtige Bahnverbindungen – entgegen den gesetzlichen Vorgaben – nicht zu Hauptbahnen erklärt hatte und damit dem Gesetzeszweck, die Hauptbahnen einem einheitlichen, im BMVIT konzentrierten Vollzug zu unterwerfen, nicht Rechnung trug. Er wiederholte seine – schon im Bericht über die Sicherheit auf Nebenbahnen (Reihe Bund 2008/1) sowie in der diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2011/3) abgegebene – Empfehlung, alle Schienenbahnen mit besonderer Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr zu Hauptbahnen zu erklären.

**2.3** Laut *Stellungnahme des BMVIT würde die Erlassung einer Hauptbahnverordnung dazu führen, dass die eisenbahnerrechtliche Zuständigkeit der betreffenden Strecken zwar grundsätzlich beim Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, die Zuständigkeit nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz jedoch bei der jeweiligen Landesregierung läge. Dieses Auseinanderfallen der Zuständigkeiten würde zu Rechtsunsicherheiten und Nachteilen führen. Eine Novelle zum Eisenbahngesetz 1957, die diesen Erwägungen Rechnung trägt, sei in Vorbereitung.*

<sup>1</sup> sofern sie nicht Straßenbahnen im Sinne des Eisenbahngesetzes 1957 waren



## Rechtliche und strategische Vorgaben

**2.4** Der RH erachtete es als zweckmäßig, alle Strecken mit größerer Verkehrsbedeutung rechtlich gleich zu behandeln, um einen einheitlichen, konzentrierten Vollzug dieser Strecken im BMVIT zu gewährleisten.

Betriebspflicht für Nebenbahnen

**3.1** Bundesbahngesetz und Eisenbahngesetz 1957 enthielten Verpflichtungen der ÖBB-Unternehmensgruppe (insbesondere der ÖBB-Infrastruktur AG), die auch für die Frage des Weiterbetriebs/der Einstellung von Nebenbahnstrecken Bedeutung hatten:

(1) § 31 Bundesbahngesetz verpflichtete die ÖBB-Infrastruktur AG zu Bau, Instandhaltung und Betrieb einer bedarfsgerechten und sicheren Schieneninfrastruktur.

(2) § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz sah seit der Novelle BGBl. I Nr. 95/2009 als Planungsgrundlage für den künftigen Investitionsbedarf die Erstellung eines zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG, dem BMVIT und dem BMF abgestimmten Zielnetzes vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war noch kein Einvernehmen über das künftige ÖBB-Zielnetz erzielt worden (TZ 20).

(3) § 28 Eisenbahngesetz 1957 sah eine grundsätzliche Betriebspflicht für bestehende Eisenbahnstrecken vor und erlaubt die dauernde Einstellung des Betriebs nur,

- wenn der Weiterbetrieb wirtschaftlich unzumutbar war und
- eine Interessentensuche für einen Nachfolgebetrieb (Übernahmeangebot für die Strecke) erfolglos blieb sowie
- mit behördlicher Genehmigung des BMVIT.

Über die gesetzlichen Betriebspflichten hinaus hat der Bund (das BMVIT) vertragliche Möglichkeiten – insbesondere im Rahmen der Bezuschussung von Bau und Instandhaltung der Infrastruktur –, steuernd auf den Umfang und die Qualität des Nebenbahnnetzes einzuwirken.

Die Zuschussverträge zwischen BMVIT und ÖBB-Infrastruktur AG (sowie ihren Vorgängergesellschaften) enthielten zwar Informationen zu Betrieb und Weiterentwicklung des Gesamtnetzes (auch Investitionsrahmen für einzelne Strecken), sie waren jedoch ihrer Intention nach nicht darauf ausgerichtet, strategische Zielsetzungen für die künftige Größe und Ausgestaltung des Nebenbahnnetzes vorzugeben. § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz sieht seit der Novelle BGBl. I Nr. 95/2009 mit der Vereinbarung eines Zielnetzes ein solches strategisches Instrument vor.



Die Wirtschaftlichkeit von Strecken (und damit die Zulässigkeit der dauernden Einstellung) hing nicht unwesentlich von der Abgeltung von Verkehrsleistungen der Eisenbahnunternehmen (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und Privatbahnen) durch die öffentliche Hand ab.

**3.2** Der RH hielt fest, dass die gesetzlichen Vorgaben betreffend Umfang und Qualität des Nebenbahnnetzes nur sehr allgemeiner Natur waren und für die Frage, welche Strecken ein ÖBB-Netz beinhalten muss, keine klare Grenze zogen. Auch die vertraglichen Vorgaben des BMVIT beinhalteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine strategischen Vorgaben zur Frage der Attraktivierung bzw. des Rückzugs von Nebenbahnstrecken. Aus rechtlicher Sicht stand der Einstellung von schlecht ausgelasteten, unwirtschaftlichen Bahnen damit nichts entgegen.

Der RH empfahl dem BMVIT und der ÖBB-Infrastruktur AG, mit dem Zielnetz (das Planungsgrundlage für die Zuschüsse des Bundes zur Schieneninfrastruktur und für die Planung der Investitionen ins Netz ist) neben den Schwerpunkten des Netzausbau jedenfalls folgende Fragestellungen abzustimmen:

- ob und welche schwach ausgelasteten Nebenbahnstrecken einge stellt/abgegeben sowie
- welche Nebenbahnstrecken attraktiviert werden sollen.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG daher weiters, dem BMVIT einen entsprechend erweiterten Zielnetzentwurf vorzulegen (TZ 20).

**3.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei den Empfehlungen des RH durch die erneute Vorlage des Zielnetzes 2025+ im Jänner 2011 sowie die Bestätigung durch BMVIT und BMF im Februar 2011 zwischenzeitlich Rechnung getragen worden.*

**3.4** Der RH anerkannte, dass das zwischen ÖBB-Unternehmensgruppe, BMVIT und BMF im Februar 2011 vereinbarte Zielnetzpapier mit den Adäquanzkriterien einen Anhaltspunkt schafft, ab welcher Auslastung (Fahrgastfrequenz bzw. Tonnagen) ein Schienenverkehrsangebot angemessen und effizient ist. Er hielt allerdings fest, dass in der Zielnetzvereinbarung lediglich Strecken genannt wurden, deren weitere Entwicklung erst überprüft werden soll, und somit noch keine Entscheidungen zur Frage der Beibehaltung bzw. Einstellung/Abgabe von schwach ausgelasteten Strecken getroffen wurden.



## Rechtliche und strategische Vorgaben

### Strategische Vorgaben des Bundes

**4.1** Der Bund und im Besonderen das BMVIT bekannten sich in den Regierungsprogrammen der letzten Jahre (Regierungsprogramm 2007 bis 2010 und Regierungsprogramm 2008 bis 2013) wie auch in verschiedenen strategischen Grundsatzpapieren (Generalverkehrsplan Österreich 2002, Strategiepapier Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr, Österreichisches Gesamtverkehrskonzept 1991) zu folgenden

Grundsätzen und Zielen, die für die strategische Ausrichtung von Nebenbahnen bzw. deren Fortführung oder Einstellung Relevanz hatten:

- die strategische Ausrichtung der ÖBB-Unternehmensgruppe auf die Stärken des Verkehrsträgers Schiene auszurichten und zu konzentrieren,
- verstärkte Anstrengungen zur Senkung der Kosten der ÖBB-Unternehmensgruppe zu unternehmen,
- die Verkehrspolitik nach wirtschaftlichen Kriterien auszurichten und regionale Bedürfnisse (Anschluss sicherung und verstärkter Einsatz von Bussen) – wie im Regionalbahnkonzept dargestellt – flexibel zu berücksichtigen,
- das Angebot an öffentlichem Personennahverkehr sowohl in qualitativer (vor allem Modernisierung des Wagenmaterials) als auch in quantitativer Hinsicht zu verbessern sowie
- Bahn und Bus besser aufeinander abzustimmen.

Darüber hinausgehende Konkretisierungen bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

**4.2** Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine konkreten Zielvorgaben des Bundes betreffend Nebenbahnen bestanden. Aus Sicht des RH wäre eine diesbezügliche Klarstellung des BMVIT sowohl für die eigene Förder- und Bestellpraxis (z.B. Anschlussbahnförderungen, Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen) als auch zur Unterstützung der Strategiefindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe hilfreich.

Im Sinne einer Wahrnehmung der verkehrspolitischen Verantwortung als Hauptfinanzierer des Systems Bahn (TZ 13) empfahl der RH dem BMVIT daher klarzustellen, in welchem Umfang eine Flächenversorgung mit Schieneninfrastruktur zweckmäßig ist und finanziell unterstützt wird sowie in welchem Ausmaß die Bereitstellung von Regionalverkehr als Aufgabe der ÖBB-Unternehmensgruppe angesehen wird



Rechtliche und strategische Vorgaben

# BMVIT

Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

(Grenzen der Systemadäquanz des ÖBB-Streckennetzes). Diese strategischen Erwägungen des BMVIT sollten sodann in die Zielnetzvereinbarung mit der ÖBB-Infrastruktur AG einfließen (TZ 3, 20).

**4.3** Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei dieser Kritikpunkt durch die Festlegung der Systemadäquanz-Kriterien – in enger Abstimmung mit dem BMVIT und unter Heranziehung von wissenschaftlichen Parametern der Verkehrsplanung – im Zielnetz 2025+ bereinigt worden.

Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme auch auf den im März 2011 mit der ÖBB-Personenverkehr AG abgeschlossenen Verkehrsdiestevertrag hin, mit dem das vom Bund bestellte Verkehrsangebot auf den einzelnen Strecken zuggenau festgelegt worden sei.

**4.4** Der RH erkannte, dass mit den Adäquanzkriterien ein Anhaltspunkt geschaffen wurde, ab welcher Auslastung (Fahrgastfrequenz bzw. Tonagen) ein Schienenverkehrsangebot angemessen und effizient ist. Allerdings wurden mit dem Zielnetz 2025+ keine Entscheidungen zur Frage der Beibehaltung bzw. Einstellung/Abgabe von schwach ausgelasteten Strecken getroffen. Durch das Fehlen verkehrspolitischer Zielvorgaben wird eine diesbezügliche Entscheidung erschwert.

Im Übrigen wies der RH darauf hin, dass der vom BMVIT in seiner Stellungnahme angesprochene zwischen SCHIG und ÖBB-Personenverkehr AG abgeschlossene Verkehrsdiestevertrag zur Abgeltung der Leistungen im Personenverkehr kein strategisches Leitkonzept darstellt; vielmehr sollten verkehrspolitische Zielvorgaben des Bundes die Basis für solche Verträge bilden.

## Charakteristik des Streckennetzes

### Historische Entwicklung des Nebenbahnnetzes

**5** Das Nebenbahnnetz in Österreich stammt überwiegend aus der Zeit von 1880 bis 1915 und wurde damals als Grundstein für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen angesehen. Mit dem Ausbau eines leistungsfähigen Straßennetzes einerseits sowie der zunehmenden Verfügbarkeit des PKW für breite Bevölkerungskreise und der Abwanderung der Bevölkerung aus ländlichen Regionen andererseits ging eine Verlagerung des Personenverkehrs wie auch des Güterverkehrs auf die Straße einher.



## Charakteristik des Streckennetzes

### Nebenbahn-Ergänzungsnetz – Charakteristik

**6.1** Die folgende Tabelle und Abbildung geben einen Überblick über das im Eigentum der ÖBB-Infrastruktur AG stehende Streckennetz:

Tabelle 1: Gliederung des ÖBB-Streckennetzes		
ÖBB-Streckennetz	Streckenlänge in km	Anteil Streckenlänge in % des Gesamtnetzes
Gesamtnetz	5.759	100
davon: Hauptbahnen	2.699	47
Nebenbahnen	3.060	53
davon: Nebenbahn-Ergänzungsnetz	1.975	34



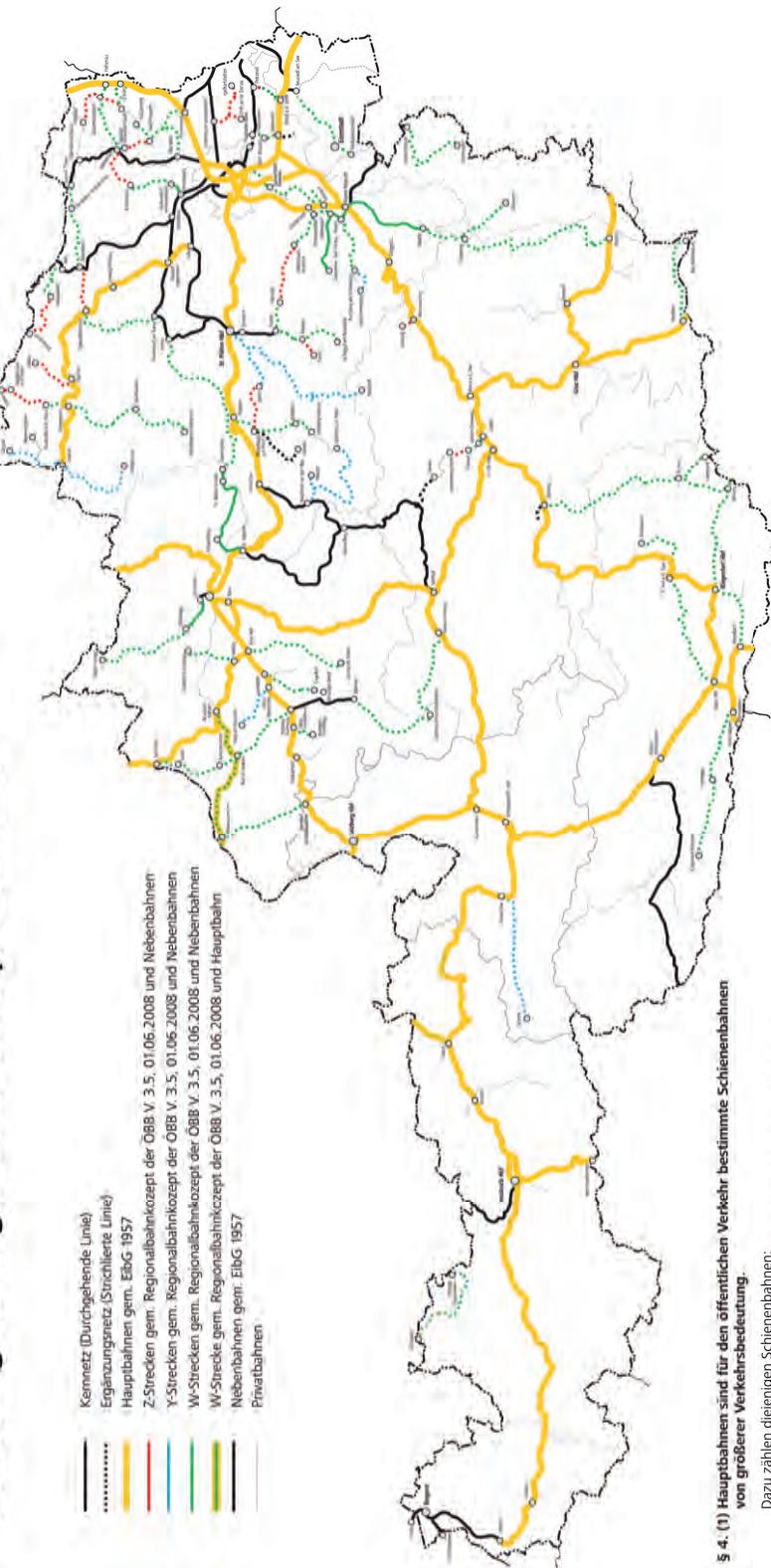
# BMVIT

## Charakteristik des Streckennetzes

## Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

Abbildung 1:  
ÖBB-Streckennetz (Stand Mai 2010)

### Hauptbahn - Nebenbahn gem. Eisenbahngesetz und Strecken gem. Regionalbahenkozept ÖBB V. 3.5



gelb = Hauptbahnen/alle anderen Farben = Nebenbahnen (punktiert = Ergänzungsnetz)

Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG



## Charakteristik des Streckennetzes

Mehr als die Hälfte des ÖBB-Streckennetzes (5.759 km) bestand aus Nebenbahnen (3.060 km). Die Strecken mit der geringsten Verkehrsbedeutung waren jene, die ÖBB-intern als Ergänzungsnetz qualifiziert wurden (Nebenbahn-Ergänzungsnetz: 1.975 km, das sind 34 % des ÖBB-Streckennetzes). Bei den Strecken, deren Einstellung oder Abgabe an andere Eigentümer erfolgte bzw. diskutiert wurde, handelte es sich im Wesentlichen um Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes (TZ 15 bis 25).

Während Hauptbahnen in der Regel elektrifiziert (90 %) waren, traf dies nur auf 16 % der Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes zu. Nebenbahnen des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes waren so gut wie immer eingleisig und oftmals durch ungünstigere Linienführung (geländennahe, kurvenreiche Strecken oder größere Steigungen) als die Hauptbahnen gekennzeichnet. Auch entsprachen Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes hinsichtlich der Qualität (Streckenklassen) mitunter nicht den Bedürfnissen des Güterverkehrs (z.B. eingeschränkte Befahrbarkeit mit modernen Triebfahrzeugen und Güterwagen, die ohne Umladevorgänge auch für den weiteren Transportlauf im anschließenden Hauptnetz geeignet sind).

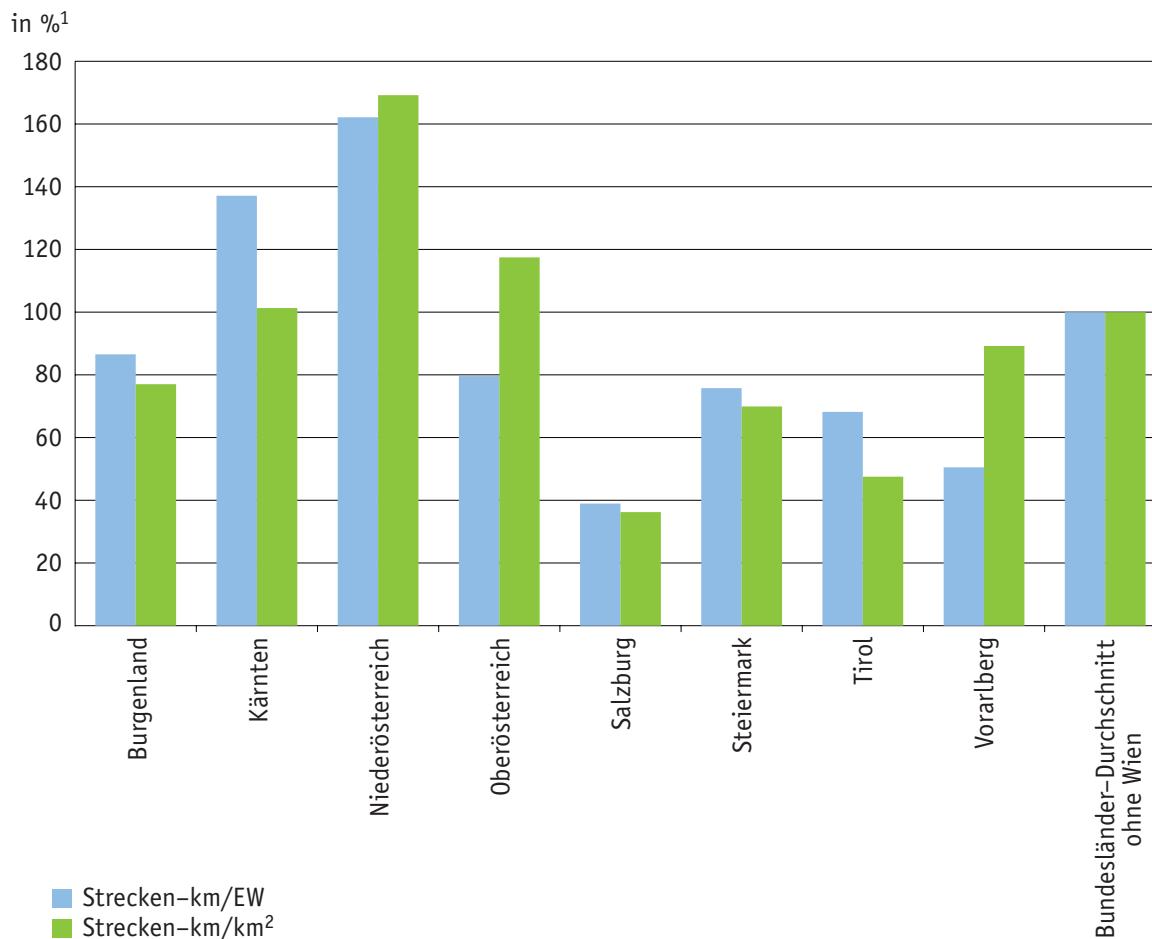
- 6.2** Die Gebarungsüberprüfung durch den RH zeigte, dass die Frage des Rückzugs der ÖBB-Unternehmensgruppe von Strecken in der Regel Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes und damit die Bahnen mit der geringsten infrastrukturellen Ausstattung sowie der geringsten Verkehrsbedeutung betraf.

### **Streckennetz im Bundesländervergleich**

- 7.1** Das ÖBB-Streckennetz war in den österreichischen Bundesländern unterschiedlich dicht ausgeprägt.

Bezogen auf die Einwohnerzahl und die Landesfläche wiesen die österreichischen Bundesländer folgende Netzdichte auf:

Abbildung 2: Strecken-km je Einwohner und je km<sup>2</sup> Fläche  
(normiert auf Österreich ohne Wien = 100 %)



<sup>1</sup> im Vergleich zum Österreichschnitt ohne Wien

Quelle: ÖBB-Streckenkilometerdaten 2010; Statistik Austria: Einwohnerzahlen 2007

Die Abbildung zeigt, dass das Land Niederösterreich – sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch an der Landesfläche – über ein deutlich dichteres Bahnnetz verfügte als andere Bundesländer. Dies lag insbesondere an der hohen Dichte an Nebenbahnstrecken in Niederösterreich (eine etwa doppelt so hohe Dichte je Einwohner wie der Bundesländer-Durchschnitt ohne Wien). Relativ dichte Streckennetze wiesen auch Kärnten und Oberösterreich auf. Relativ am dünnsten war das ÖBB-Streckennetz in Salzburg; hier gab es im Jahr 2010 keine Nebenbahnen im Eigentum der ÖBB-Infrastruktur AG mehr.

**7.2** Der RH hielt fest, dass Niederösterreich über das mit Abstand dichteste ÖBB-Streckennetz (Nebenbahnnetz) verfügte.

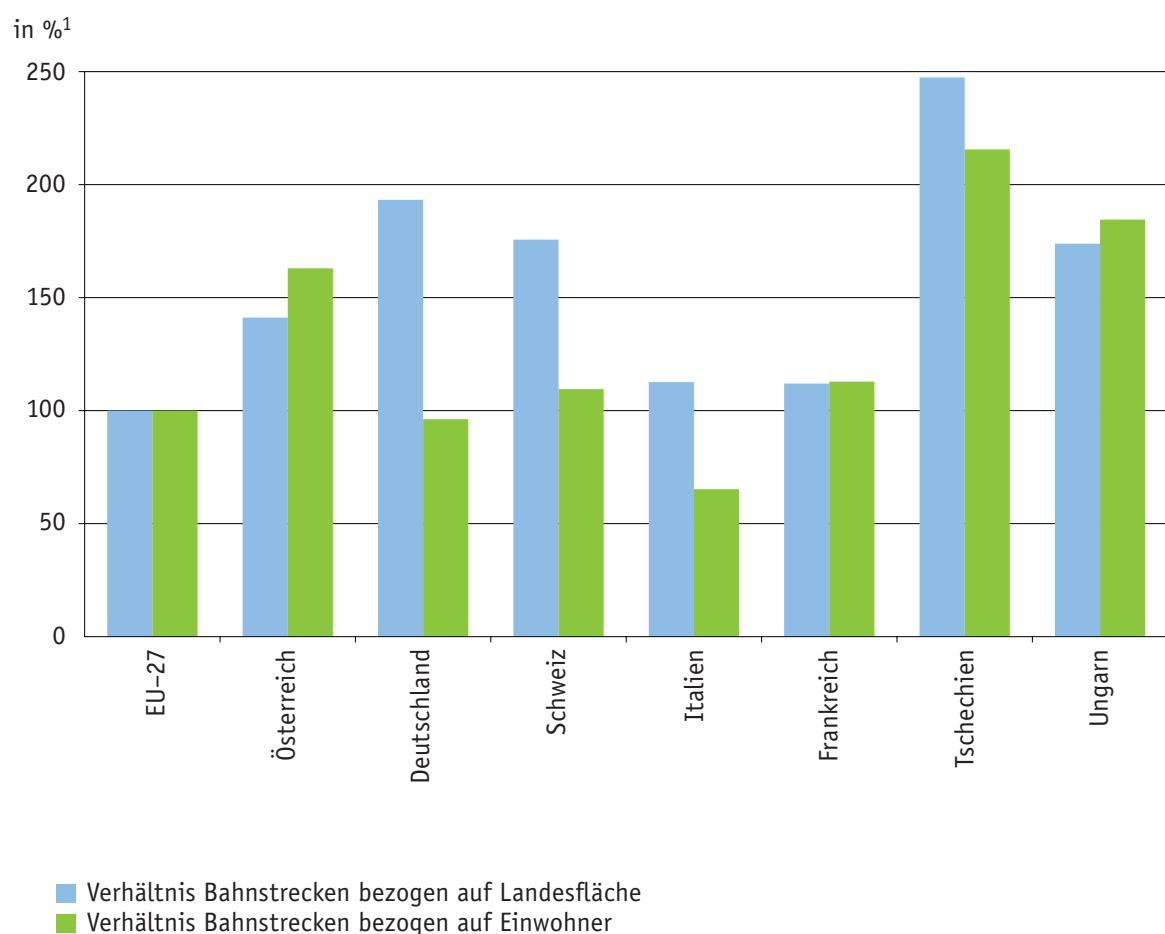
## Charakteristik des Streckennetzes

### Streckennetz im EU-Vergleich

**8.1** Das österreichische Eisenbahnnetz war deutlich dichter als der EU-Schnitt: bezogen auf die Einwohnerzahl um 63 % (Österreich: 698 Strecken-km je Million Einwohner; EU-27: 428 Strecken-km je Million Einwohner) und bezogen auf die Landesfläche um 41 % (Österreich: 69 Strecken-km je 1.000 km<sup>2</sup>; EU-27: 49 Strecken-km je 1.000 km<sup>2</sup>).

Im Vergleich zu seinen Nachbarstaaten lag Österreich in einem mittleren Bereich: Das österreichische Streckennetz war bezogen auf die Einwohnerzahl dichter als die Schienennetze Deutschlands und der Schweiz, bezogen auf die Landesflächen dagegen weniger dicht. Die Länder der ehemaligen Donaumonarchie hatten ein ähnlich dichtes Eisenbahnnetz wie Österreich.

Abbildung 3: EU-Vergleich: Bahnstrecken je Einwohner und Landesfläche  
(normiert auf EU-27 = 100 %)



<sup>1</sup> im Vergleich zum EU-27-Schnitt

Quelle: EU energy and transport in figures, Statistical Pocketbook 2009, Datenstand: 2007

**8.2** Der RH hielt fest, dass Österreich über ein dichtes Bahnstreckennetz verfügt. Das österreichische Bahnnetz war etwa 50 % dichter als der EU-Schnitt, nahm aber im EU-Vergleich keine Extremstellung ein.

## **Nebenbahnnetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf**

### **Verkehrsaufkommen auf Nebenbahnen**

**9.1** Der RH setzte sich im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit der Frage auseinander, wie viel Verkehrsaufkommen/Verkehrsleistung auf Nebenbahnen (im Nebenbahn-Ergänzungsnetz) erbracht wird und welche Auswirkungen der Wegfall von Strecken für das Fahrgastaufkommen der ÖBB-Personenverkehr AG bzw. für das Güterverkehrsaufkommen der Rail Cargo Austria AG hätte.

Unterlagen des Projekts Zielnetz gingen davon aus, dass der Wegfall von 23,6 % des Streckennetzes (Wegfall der zur Einstellung/Abgabe vorgeschlagenen Ausphasungsstrecken) eine Verringerung des Verkehrsaufkommens von 1,1 % im Personenverkehr und 1,4 % im Güterverkehr bedingen werde. Diese Aussage war nicht mit Kenndaten hinterlegt und für den RH nur teilweise nachvollziehbar.

Weitere Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Frage der Verkehrsleistung/des Verkehrsaufkommens auf Nebenbahnen ergaben sich aus:

#### (1) Daten des Projekts Flächenpräsenz

Eine vom RH vorgenommene Analyse der von der ÖBB-Holding AG im Rahmen des Projekts Flächenpräsenz zusammengestellten Daten zeigte, dass auf den tendenziell am schwächsten ausgelasteten rd. 30 % des Gesamtnetzes

- etwa 6 % der Fahrgäste auf der Schiene, d.h. unterproportional wenige, befördert wurden sowie
- diese Strecken für rd. 13 % des Gesamtgüterverkehrsaufkommens auf der Schiene verantwortlich zeichneten (unter Hinzurechnung des Weitertransports der Güter im Hauptbahnnetz) und damit zum Gesamtgüterverkehrsaufkommen ebenfalls unterproportional beitrugen.



## Nebenbahnenetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

Von den insgesamt rd. 50 untersuchten Nebenbahnstrecken erfüllten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 21 Strecken weder im Güter- noch im Personenverkehr das für einen zweckmäßigen Bahnverkehr erforderliche Verkehrsaufkommen.<sup>2</sup>

### (2) Simulation der ÖBB-Personenverkehr AG

Die ÖBB-Personenverkehr AG verfügte über Simulationen, wie sich die Verkehrsnachfrage im Personenverkehr verändern würde, wenn schlecht ausgelastete Strecken eingestellt würden. Die Simulationen kamen zum Ergebnis, dass mit der (ersatzlosen) Einstellung der am schlechtesten ausgelasteten rd. 27 % des ÖBB-Gesamtnetzes (etwa die Hälfte aller Nebenbahnen) an Werktagen rd. 5 % weniger Personen-kilometer in Zügen der ÖBB-Personenverkehr AG zurückgelegt würden. Das Ergebnis bestätigte die Auswertungen der Daten des Projekts Flächenpräsenz, die ebenfalls auf das – im Verhältnis zur Strecken-länge – geringe Fahrgastaufkommen hinwiesen.

### (3) Analysen der Rail Cargo Austria AG

Analysen der Rail Cargo Austria AG hielten fest, dass etwa zwei Drittel der (Schienen-)Transporte der Rail Cargo Austria AG, auf den – die Betriebe anbindenden – Anschlussbahnen starteten oder endeten sowie dem Nebenbahn-Ergänzungsnetz teilweise eine wichtige Funktion als Verbindung zwischen dem Hauptbahnnetz und den Anschlussbahnen zukam (Zubringerfunktion). Gleichzeitig zeigte sich die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung, denn ein systemadäquat hohes Güterverkehrsaufkommen war nur auf einem Teil der Anschlussbahnen und nur auf einem Teil der Nebenbahnen zu verzeichnen.

- 9.2** Die Analyse des RH sowie die Simulation der ÖBB-Personenverkehr AG deuteten darauf hin, dass das Nebenbahn-Ergänzungsnetz für den Personenverkehr eine untergeordnete Rolle einnahm (30 % des Strecken-netzes waren für etwa 6 % des Fahrgastaufkommens auf der Schiene verantwortlich).

Insgesamt zeigten die ÖBB-internen Daten, dass eine Reihe von Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes zur Zeit der Gebarungsüber-prüfung das für einen zweckmäßigen Bahnbetrieb erforderliche Verkehrsaufkommen weder im Güter- noch im Personenverkehr erreichte.

<sup>2</sup> Einige dieser Strecken waren allerdings in Teilabschnitten systemadäquat oder wiesen ein Potenzial auf.



Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe zwar wiederholt Projekte durchführte, die eine Reduktion des Streckennetzes zum Ziel hatten, jedoch die Auswirkung einer solchen Reduktion auf das Fahrgast- und Güterverkehrsaufkommen im Bereich Schiene sowie die verkehrspolitische Tragweite der Netzeinschränkungen nicht in nachvollziehbarer Weise transparent gemacht hätte.

Um einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen, empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe und dem BMVIT,

- für die einzelnen Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes die betriebswirtschaftliche Aufwands- und Ertragssituation (infrastrukturseitig und für die Absatzgesellschaften) sowie den kurz- und mittelfristigen Investitionsbedarf zur Aufrechterhaltung bzw. Schaffung eines attraktiven, kundenorientierten Betriebs zu klären (TZ 11, 12),
- das Verkehrsaufkommen/Verkehrsleistung im Personen- und im Güterverkehr auf den einzelnen Strecken – unter Bedachtnahme auf ein weiteres Potenzial der Strecke bei allfälliger Attraktivierung – transparent zu machen (TZ 19) sowie die sachliche Basis für die Abschätzung der verkehrspolitischen Tragweite von Netzeinschränkungen zu vertiefen,
- die Bedeutung der jeweiligen Strecke für die Funktionsfähigkeit des Netzes (Bedeutung als Ausweichstrecke oder Verbindungsstrecke) offenzulegen und

auf dieser Basis eine Entscheidung über die Einstellung/Abgabe von Strecken bzw. deren Weiterbetrieb/Attraktivierung zu treffen (TZ 3).

**9.3** Laut *Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG* seien die genannten Kriterien im Rahmen des Konzernprojekts Flächenpräsenz als Beurteilungskriterien herangezogen worden. Die Ergebnisse fänden sich im Zielnetz 2025+ wieder und würden die Basis für zukünftige Beschlüsse zur Einstellung/Abgabe von Strecken bilden.

**9.4** Nach Ansicht des RH (TZ 18, 19) wandte die ÖBB-Unternehmensgruppe bei der Bewertung der einzelnen Nebenbahn-Strecken grundsätzlich zweckmäßige Beurteilungskriterien an und war bemüht, eine objektive Datenbasis als Entscheidungsgrundlage zusammenzustellen. Der RH hatte jedoch beanstandet, dass die systematische Anwendung der Beurteilungskriterien auf die betrachteten Strecken nicht durchgängig dokumentiert war. In diesem Zusammenhang merkt er an, dass auch das nunmehr beschlossene Zielnetzpapier keine Erläuterungen (betreffend Bedeutung der Strecke für die Funktionsfähigkeit



## Nebenbahnenetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

des Netzes, Fahrgastzahlen, Potenzialabschätzungen, Investitionsbedarf) zu den Strecken, deren weitere Entwicklung überprüft werden soll, enthält.

### Kosten der Nebenbahnen

Controlling

**10.1** In der ÖBB-Infrastruktur AG bestanden für die Bereiche Betrieb, Wartung und Instandsetzung einerseits sowie die Bereiche Reinvestition und Erneuerung andererseits jeweils spezifische Controlling-Systeme, die sich hinsichtlich der Erfassungssystematik und der Abgrenzung der Strecken unterschieden.<sup>3</sup>

Die Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) verfügten ebenfalls über unabhängige und mit den übrigen Konzerndaten weitgehend inkompatible Datenstrukturen.

Eine systemisierte Zusammenführung und automatisierte Auswertung der Daten für einzelne Strecken oder Streckenkategorien hinsichtlich gefahrener Kilometer, Betriebsaufwand, Erträge aus Infrastrukturbenutzungsentgelt und Zuschüssen sowie Infrastrukturinvestitionen war damit nicht möglich. Zur Generierung von Gesamtaussagen mussten in den Einzelsystemen vorhandene Kenndaten erst aufwendig zusammengeführt werden.

**10.2** Der RH hielt fest, dass Kenndaten zwar in einzelnen Datenerfassungssystemen vorlagen, wichtige steuerungsrelevante Informationen für das ÖBB-Management jedoch nicht unmittelbar abrufbar waren. Zusammenfassende Aussagen über die Verkehrsleistung, Ertrags- und Kosten situation einzelner Strecken bzw. Streckenkategorien waren nur mit hohem Aufwand und mit systembedingten Unschärfen möglich.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG und den übrigen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe, im Sinne von Transparenz und effizienten Steuerungsmöglichkeiten ein Unternehmens-Controlling einzurichten, das

- die Zurechnung der Infrastrukturaufwendungen für Betrieb/Bereitstellung, Instandhaltung (einschließlich Inspektion und Wartung), Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zu – nach einheitlichen Grundsätzen definierten – Streckenabschnitten erlaubt sowie

<sup>3</sup> Die ehemalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG und die ehemalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG verschmolzen gemäß BGBl. I Nr. 95/2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2009 zu einer gemeinsamen ÖBB-Infrastruktur AG. Die nunmehrige ÖBB-Infrastruktur AG setzte zur Zeit der Gebungsüberprüfung (Mai und Juni 2010) nach wie vor getrennte Controlling-Systeme ein.


**Nebenbahnen – Verkehrsaufkommen,  
Kosten und Zuschussbedarf**
**Nebenbahnen – Kosten und  
verkehrspolitische Bedeutung**

- eine Verschränkung der Informationen über Aufwände, Erträge (Infrastrukturbenutzungsentgelt, Tarifeinnahmen und Zuschüsse) und Verkehrsleistungen erleichtert.

Weiters wäre die Wahl der controllingrelevanten Streckenabschnitte auch mit den Absatzgesellschaften der Unternehmensgruppe abzustimmen, um im Bedarfsfall eine Zusammenführung der Daten zu erleichtern.

**10.3** Laut *Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei durch die Zusammenführung der beiden Infrastruktur-Gesellschaften zur ÖBB-Infrastruktur AG die Basis für den Aufbau eines Anlageninformationssystems sowie einer gemeinsamen Strecken- und Anlagenerfolgsrechnung geschaffen worden. Die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente zu einem integrierten System habe 2010 begonnen und werde 2011 fortgesetzt.*

**Infrastruktur-Kosten**

**11.1** Der RH führte die Daten aus den unterschiedlichen Controllingsystemen (TZ 10) zusammen und erstellte eine näherungsweise Zurechnung der Infrastrukturkosten zu den einzelnen Streckenkategorien:

<b>Tabelle 2: Infrastrukturaufwand je Streckenkategorie</b>				
	Gesamtnetz	Hauptbahnen	Nebenbahnen	Nebenbahn-Ergänzungsnetz
Streckenlänge	in km			
	5.759	2.699	3.060	1.975
Betriebsaufwand <sup>1</sup> im Jahr 2009	in % des Gesamtnetzes			
	100	47	53	34
durchschnittliche jährliche Investitionen der Jahre 2005 bis 2009	in Mill. EUR			
	1.409	1.084	325	97,2
	in %			
	100	77	23	7
	in Mill. EUR			
	1.873	1.722	151	31,3
	in %			
	100	92	8	2

<sup>1</sup> Betriebsaufwand in der Systematik der ehemaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG: direkt zuordenbare Kosten (z.B. Löhne, Gehälter, Material und Betriebsmittel) plus die über Umlagen (Hilfs- und Nebenkostenstellen) den Nebenbahnen zuordenbaren Aufwendungen



## Nebenbahnnetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

Die Tabelle zeigt, dass das – die Hälfte des ÖBB-Streckennetzes bildende – Nebenbahnnetz etwa ein Viertel (23 %) des jährlichen Betriebsaufwands für Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastruktur verursachte und durchschnittlich 8 % der jährlichen Infrastrukturinvestitionen in Anspruch nahm (vor allem Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen).

Betrachtet man nur das Nebenbahn-Ergänzungsnetz (34 % des Streckennetzes) – und damit die tendenziell am schwächsten ausgelasteten Strecken des ÖBB-Streckennetzes – zeigt sich, dass in dieses 7 % des Infrastrukturbetriebsaufwands (97,2 Mill. EUR im Jahr 2009) und durchschnittlich 2 % der Infrastrukturinvestitionen flossen (durchschnittlich 31,3 Mill. EUR pro Jahr für den Zeitraum 2005 bis 2009).

Hinsichtlich der erforderlichen Investitionen in das Nebenbahn-Ergänzungsnetz ist zu beachten, dass die Investitionen der vergangenen Jahre nicht den künftigen Investitionsbedarf widerspiegeln: Die ÖBB-Holding AG ermittelte im Rahmen des Projekts Flächenpräsenz den Investitionsbedarf (im Wesentlichen) des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes und ging von einem Investitionsbedarf für anstehende Ersatzinvestitionen von jährlich rd. 84,5 Mill. EUR aus. Dieser Betrag entsprach mehr als dem Doppelten der bisherigen jährlichen Infrastrukturinvestitionen in das Nebenbahn-Ergänzungsnetz.

**11.2** Der RH hielt fest, dass die Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes einen infrastrukturseitigen Betriebsaufwand in einer Größenordnung von jährlich etwa 97 Mill. EUR verursachten. Weiters war absehbar, dass eine angemessene Erhaltung dieser Strecken in Zukunft deutlich höhere Investitionen erfordern würde (rd. 84,5 Mill. EUR pro Jahr) als in den vergangenen Jahren getätigten wurden. Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes (TZ 13) erachtete der RH eine Entscheidung der ÖBB-Unternehmensgruppe und des BMVIT über die Frage, für welche Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes ein Weiterbetrieb nicht zweckmäßig ist, für unabdingbar.

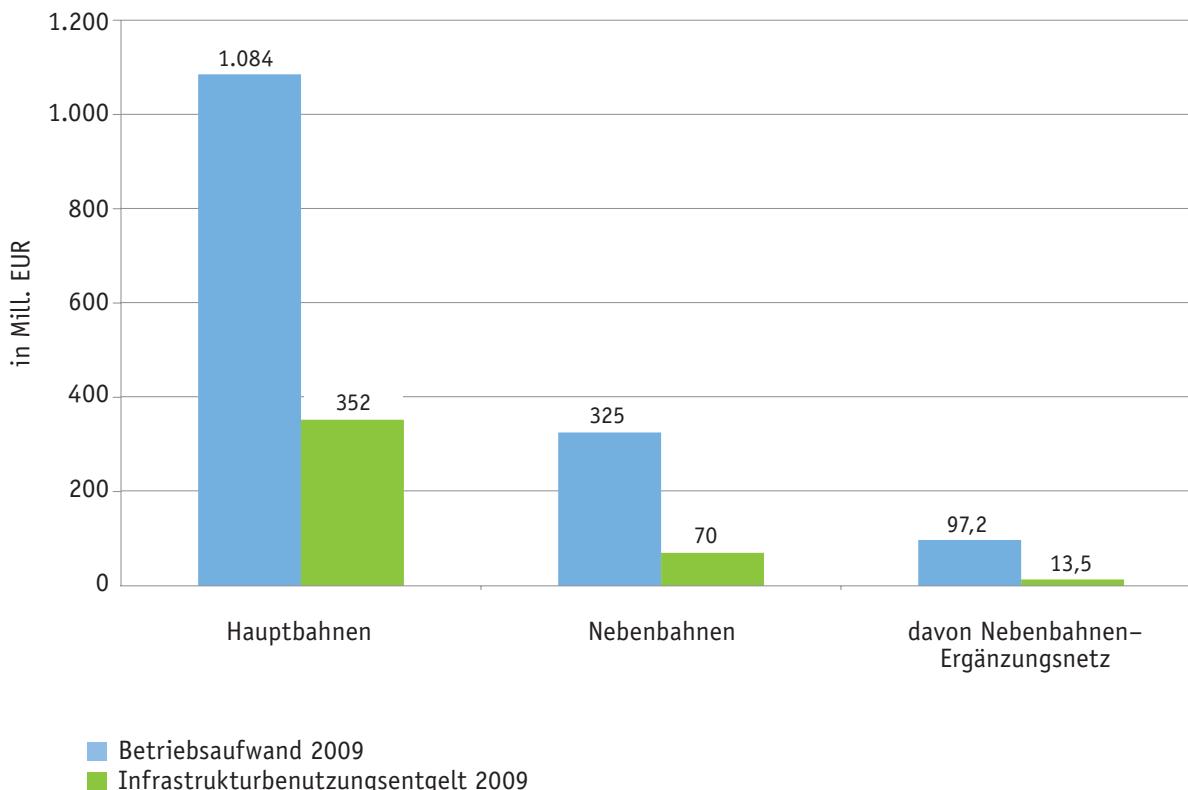
Kostendeckungsgrad  
(Infrastruktur-Betrieb)

**12.1** Ein vom RH auf Basis einer Zusammenführung verschiedener Datenquellen angestellter Vergleich des Betriebsaufwands für Bereitstellung und Instandhaltung mit den Einnahmen aus der Benutzung der Infrastruktur (Infrastrukturbenutzungsentgelt) machte deutlich, dass der Kostendeckungsgrad im Nebenbahn-Ergänzungsnetz (rd. 14 %) deutlich unter dem des Gesamtnetzes (rd. 30 %) liegt.

**Tabelle 3: Kostendeckungsgrade Infrastruktur-Betrieb je Streckenkategorie**

Streckenkategorie	Kostendeckungsgrad Infrastruktur Betrieb Jahr 2009 in %
Hauptbahnen	32
Nebenbahnen	21
Nebenbahn-Ergänzungsnetz	14
Gesamtstreckennetz	30

Der Zuschussbedarf (Unterdeckung – ohne Berücksichtigung des Bundeszuschusses) lag im Nebenbahn-Ergänzungsnetz bei rd. 84 Mill. EUR im Jahr.

**Abbildung 4: Infrastrukturaufwand und Infrastrukturbenutzungsentgelt je Streckenkategorie**



## Nebenbahnenetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

**12.2** Der Betriebsaufwand des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes war nur zu einem sehr geringen Teil durch Einnahmen aus der Benutzung der Infrastruktur (Infrastrukturbenutzungsentgelt) gedeckt. Die prozentuell sehr niedrigen Kostendeckungsgrade im Nebenbahn-Ergänzungsnetz reflektierten die geringe Auslastung dieser Strecken.

### Zuschüsse der öffentlichen Hand

**13.1** Bund und – in geringem Ausmaß<sup>4</sup> auch – Länder finanzierten den Bahnverkehr mit 2,08 Mrd. EUR jährlich (bezogen auf 2009)<sup>5</sup>. Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung befasste sich der RH mit der Frage, welcher Anteil an Zuschüssen der öffentlichen Hand auf das Nebenbahnenetz bzw. die besonders schwach ausgelasteten Strecken des ÖBB-Streckennetzes entfiel. Die Zurechnung der öffentlichen Mittel auf Nebenbahnstrecken erfolgte auf Basis von Schätzungen der ÖBB-Unternehmensgruppe und Näherungsrechnungen auf Basis der im Rahmen des Projekts Flächenpräsenz erhobenen Daten.

<sup>4</sup> Die Länderzuschüsse machten nur rd. 8 % der Zuschüsse der öffentlichen Hand zum ÖBB-Gesamtstreckennetz aus.

<sup>5</sup> ohne Pensionszuschüsse

**Nebenbahnen – Verkehrsaufkommen,  
Kosten und Zuschussbedarf**
**Nebenbahnen – Kosten und  
verkehrspolitische Bedeutung**
**Tabelle 4: Finanzierung des ÖBB–Bahnverkehrs durch Bund und Länder**

Zuschüsse/Bestellungen Bund und Länder im Jahr 2009	für Gesamtstrecken- netz in Mill. EUR <sup>1</sup>	Anteil für Neben- bahnstrecken in % <sup>2</sup>	Anteil für Strecken des Projekts Flächenpräsenz in % <sup>3</sup>
<b>Bund:</b>			
Zuschüsse des Bundes für Bereitstellung und Instand- haltung der Schieneninfra- struktur <sup>4</sup>	1.029,6	25	12
<b>Bund:</b>			
Zuschüsse des Bundes zu Schieneninfrastruktur- Investitionen <sup>5</sup>	222,0	7	nicht behandelt <sup>6</sup>
<b>Bund:</b>			
Bestellung von Schien- personenverkehr durch den Bund (gemeinwirtschaftliche Leistungen Personenverkehr)	532,0	32	6
<b>Bund:</b>			
Förderung von Güterverkehr auf der Schiene durch den Bund (gemeinwirtschaftliche Leis- tungen Güterverkehr)	101,5	gering	nicht behandelt
<b>Bund:</b>			
Finanzierung der Lehrlings- und Schülerfreifahrten aus dem Familienlastenausgleichsfonds	rd. 30,0	23	nicht behandelt
<b>Länder:</b>			
Kostenbeiträge der Länder für Schieneninfrastruktur	49,7	20	nicht behandelt
<b>Länder:</b>			
Bestellung von Schien- personenverkehr durch die Länder (Verkehrsdienstes- verträge)	114,0	58	16
<b>SUMME/Anteile insgesamt</b>	<b>2.078,8</b>	<b>25</b>	<b>rd. 9<sup>7</sup> (Näherungswert)</b>
<b>Bezug</b>	<b>Gesamtstreckennetz</b>	<b>Nebenbahnstrecken</b>	<b>Strecken des Projekts Flächenpräsenz</b>
		in km	
Streckenlänge	5.759	3.060	1.755
		in %	
Anteil Streckenlänge	100	53	30

1 Werte lt. ÖBB-Holding AG–Geschäftsbericht 2009

2 geschätzt von der ÖBB–Unternehmensgruppe im Zuge der Gebarungsüberprüfung

3 Erhoben von der ÖBB–Unternehmensgruppe im Zuge des Projekts Flächenpräsenz. Spiegelt im Wesentlichen das Nebenbahn–Ergänzungsnetz wider (89 % des Nebenbahn–Ergänzungsnetzes betrachtet).

4 Zuschuss gemäß § 42 Bundesbahngesetz i.d.F. vor der Novelle BGBl. I Nr. 95/2009

5 Zuschuss gemäß § 43 Bundesbahngesetz i.d.F. vor der Novelle BGBl. I Nr. 95/2009

6 Näherungsweise kann von einem Anteil am Zuschuss von 1,5 % ausgegangen werden.

7 Für die im Projekt Flächenpräsenz nicht erfassten Rubriken wurden vom RH Schätzwerte unter Berücksichtigung aller im Zuge der Gebarungsüberprüfung erhobenen Daten herangezogen.



## Nebenbahnenetz – Verkehrsaufkommen, Kosten und Zuschussbedarf

Die Tabelle zeigt, dass auf das – die Hälfte des ÖBB-Streckennetzes bildende – Nebenbahnenetz etwa ein Viertel der Zuschüsse der öffentlichen Hand entfiel. Betrachtet man die Strecken des Projekts Flächenpräsenz (30 % des Gesamtstreckennetzes – tendenziell die am schwächsten ausgelasteten Strecken), so ist festzustellen, dass auf diese größtenteils 9 % der Zuschüsse entfielen.

Die Zuschüsse zur ÖBB-Schieneninfrastruktur und die Finanzierung von ÖBB-Schienenverkehrsleistungen erfolgten zum weitaus überwiegenden Teil durch den Bund (für die Nebenbahnen zu etwa 86 %). Bei der Nebenbahninfrastruktur lag der Finanzierungsanteil des Bundes bei über 96 %.<sup>6</sup>

**Tabelle 5: Bund–Länder–Anteile an der Finanzierung des ÖBB–Bahnverkehrs**

Zuschüsse/Bestellungen (Infrastruktur und Absatzbereich)	Anteil Finanzierung Gesamtstreckennetz	Anteil Finanzierung Nebenbahnstrecken
in %		
durch Bund	92	86
durch Länder	8	14

Für die Frage, welche Zuschussnotwendigkeiten mit dem Rückzug der ÖBB-Infrastruktur AG von Strecken wegfallen könnten und damit welche Einsparungspotenziale sich für die öffentliche Hand ergäben, war Folgendes zu beachten:

- Keine automatische Reduktion des Zuschussbedarfs durch bloße Eigentumsübertragung

Die Änderung des Eigentümers der Eisenbahninfrastruktur (z.B. Eigentumsübertragung an die Länder – TZ 23, 24) führt in der Regel zu einer stärkeren Beteiligung der Länder an der Finanzierung, jedoch noch nicht zu einer Verringerung des Zuschussbedarfs der öffentlichen Hand insgesamt.

<sup>6</sup> Die Hauptverantwortung des Bundes zur Finanzierung der ÖBB–Unternehmensgruppe ergibt sich aus § 42 Bundesbahngesetz.



- Kosten für Alternativangebote an öffentlichem Verkehr

Die Einstellung einer Nebenbahn erfordert unter Umständen den Ausbau eines alternativen Angebots (z.B. Einrichtung oder Ausbau eines Busverkehrs). Der Zuschuss-Finanzierungsbedarf aus öffentlichen Mitteln wird für diese allerdings in der Regel geringer sein als für einen Bahnbetrieb (TZ 14).

- Kostenremanenz

Mit dem Wegfall einer Strecke fallen nicht automatisch alle ihr zugerechneten Kosten weg (Overheadkosten, Fixkostenanteile). Es war daher davon auszugehen, dass sich bei Wegfall von Strecken der Zuschussbedarf nicht in dem vollen Ausmaß der in der Tabelle 4 ausgewiesenen Anteile reduziert.

**13.2** Wenn auch eine exakte Zurechnung von Kosten (TZ 11) und Zuschüssen zum Nebenbahn-Ergänzungsnetz nicht möglich war, kann doch davon ausgegangen werden, dass alleine die Infrastruktur des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes mit öffentlichen Mitteln in der Größenordnung von über 100 Mill. EUR pro Jahr finanziert wurde; dies zum weitesten überwiegenden Teil aus Mitteln des Bundes.

Vor dem Hintergrund der Hinweise, dass für einen Teil der Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes kein ausreichendes Potenzial an Personenverkehr- und Güterverkehrsnachfrage bestand (TZ 9), war aus Sicht des RH der hohe Mitteleinsatz jedenfalls nicht für alle zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betriebenen Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes durch Kundennutzen und verkehrspolitische Wirksamkeit gerechtfertigt.

Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe und dem BMVIT, eine Entscheidung zu treffen, für welche Strecken des Nebenbahn-Ergänzungsnetzes ein Weiterbetrieb nicht zweckmäßig ist (TZ 9, 19, 20).



## Systemvorteile/-nachteile Bahn

**14.1** Der RH setzte sich im Rahmen der Gebarungsüberprüfung auch mit der Frage auseinander, unter welchen Rahmenbedingungen (potentielle Fahrgäste bzw. Transportmengen) die Systemvorteile der Bahn zum Tragen kommen und daher ein Bahnangebot aus verkehrspolitischer, umweltbezogener sowie volkswirtschaftlicher Sicht zweckmäßig erscheint. Sowohl aus der verkehrswissenschaftlichen Literatur als auch aus Untersuchungen und Studien des BMVIT sowie der ÖBB-Unternehmensgruppe waren folgende Faktoren ableitbar:

**Tabelle 6: Systemvorteile/-nachteile Bahn versus Bus im Personenverkehr**

Bahn	Bus
<b>Systemeigenschaften</b>	
linienbezogenes Verkehrsmittel zur Beförderung vieler Personen zwischen Ballungsräumen oder in dicht besiedelten Regionen	flächenbezogenes Verkehrsmittel zur feinmaschigen Erschließung der Fläche in ländlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte
<b>Kapazität</b>	
hohe Kapazität (80 bis 1.100 Sitzplätze je Zug)	geringe Kapazität (max. 50 bzw. 90 Sitzplätze je Bus)
<b>Kosten</b>	
hohe Kosten für Bahninfrastruktur; diese werden über das Infrastrukturbenutzungsentgelt teilweise auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen umgelegt	wenn Straßen noch nicht an der Kapazitätsgrenze: geringe Grenzkosten für Straßeninfrastruktur, weil auch andere Verkehrsteilnehmer die Straße benutzen; Vorteil für Verkehrsunternehmungen: die Infrastrukturstarkosten des niederrangigen Verkehrsnetzes werden nicht direkt den Verkehrsteilnehmern überbunden
hohe Anschaffungskosten für Wagenmaterial (etwa das Sechs- bis Zehnfache der Anschaffungskosten eines Busses)	Anschaffungskosten für Busse wesentlich geringer als für Züge
damit höhere durchschnittliche Kosten je km im Zugverkehr (Durchschnitt: rd. 12 EUR je Zug-km der ÖBB-Personenverkehr-AG; im Nebenbahn-Ergänzungsnetz: ab 6 EUR je Zug-km)	damit geringere Kosten je km im Busverkehr (rd. 3 EUR je Bus-km der ÖBB-Postbus GmbH)
<b>Komfort</b>	
tendenziell höherer Fahrkomfort durch die schienengebundene Führung und dadurch kürzer empfundene Fahrzeiten als beim Bus	tendenziell niedrigerer Fahrkomfort und dadurch um bis zu 26 % längere empfundene Fahrzeiten als bei der Bahn
auf Nebenbahnen mitunter kein Zugbegleiter	Lenker ist direkter Ansprechpartner für Informationen, gibt Sicherheitsgefühl
<b>Reisezeiten/Versorgungssicherheit/Zuverlässigkeit</b>	
in der Regel längere Zugangswege (Bahnhöfe bisweilen dezentral gelegen), die sich im Nahverkehr in längeren Gesamtwegzeiten niederschlagen	in der Regel direktere Anbindung von Ortszentren und damit kürzere Zugangswege
geringe Beeinträchtigungen durch andere Verkehrsmittel	anfällig für Verspätungen durch Stau auf der Straße
bei Störung/Sperre der Gleise liegt Verkehr auf der Bahn lahm	Bus flexibler bei Störungen (Alternativroute)
<b>Umweltfreundlichkeit</b>	
bei entsprechender Mindestauslastung umweltfreundliches Verkehrsmittel, geringerer Energieverbrauch und geringere Emissionen (insbesondere bei Elektro-Antrieb)	bei geringer Anzahl an beförderten Personen umweltfreundlicher als Dieselzug (CO <sub>2</sub> -Emissionen eines Dieselzugs je km etwa 4,7 Mal höher als jene eines Linienbusses)



## Systemvorteile/-nachteile Bahn

**Tabelle 7: Systemvorteile/-nachteile Bahn versus LKW im Güterverkehr**

<b>Systemeigenschaften Bahn</b>	
linienbezogenes Verkehrsmittel zur Beförderung großer/schwerer Gütermengen über große Distanzen	
<b>Kapazität</b>	
hohe Kapazität	
<b>Kosten/Preise</b>	
bei kleinen Gütermengen (Einzelwagenverkehr) höhere Kosten als LKW; bei großen Gütermengen/schweren Gütern (Ganzzüge <sup>1</sup> ) über große Distanzen geringere Kosten	
<b>Komfort/Logistikanforderungen</b>	
beim LKW direkter Tür zu Tür-Transport – logistischer Aufwand damit gering; direkte Anbindung von Betrieben an das öffentliche Schienennetz über Anschlussbahnen; bei multimodaler Anbindung (Verbindung LKW-Schiene) höherer logistischer Aufwand	
<b>Umweltfreundlichkeit</b>	
Bezogen auf die Umweltfreundlichkeit ist die Bahn im Allgemeinen (selbst dieselbetriebene Züge) dem LKW weit überlegen. Ein Fernverkehrs-LKW verursacht einen etwa fünf Mal höheren CO <sub>2</sub> -Ausstoß je transportierter Tonne als ein dieselbetriebener Zug.	

<sup>1</sup> Beladung des gesamten Zugs durch ein Unternehmen

**14.2** Der RH hielt fest, dass die klaren Systemvorteile der Bahn in ihrer hohen Kapazität, also

- bei hohem Fahrgastaufkommen (Verbindung von Ballungszentren, Beförderung entlang von Hauptverkehrsachsen) und
- im Transport von großen bzw. schweren Gütermengen insbesondere über größere Entfernung

liegen.

Für die Erschließung von schwach besiedelten oder stark zersiedelten Räumen, d.h. bei geringem Fahrgastpotenzial ist der Bus der Bahn sowohl aus Kostengesichtspunkten aber auch bei umweltbezogener Betrachtung vorzuziehen. Für den Güterverkehr deutete allerdings eine Studie des BMVIT darauf hin, dass unter Umweltgesichtspunkten in der Regel selbst dieselbetriebene Bahnen im Güterverkehr – aufgrund der geringeren Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Emissionen – gegenüber dem Straßenverkehr Vorteile boten.

## Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

Die von der ÖBB–Infrastruktur AG (im Zuge des Projekts Zielnetz – TZ 17) entwickelten Kriterien für Personenverkehr (Potenzial von 2.000 Fahrgästen pro Tag) und Güterverkehr (Potenzial von 250.000 Gesamtbruttotonnen pro Jahr) erwiesen sich vor diesem Hintergrund als zweckmäßige Maßstäbe, um in einer Erstanalyse zu klären, für welche Strecken ein Weiterbetrieb durch die ÖBB–Infrastruktur AG gerechtfertigt ist.

## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

### **Strategieprojekte der ÖBB–Unternehmensgruppe**

#### Überblick

- 15** Die ÖBB–Unternehmensgruppe führte in den Jahren 2005 bis 2010 drei – teilweise parallelaufende – Projekte, die sich (auch) mit der Frage der Zukunft der Nebenbahnen befassten:
- Projekt Regionalbahnkonzept (Projekt der ÖBB–Holding AG),
  - Projekt Zielnetz (zunächst Projekt der ÖBB–Holding AG; ab 2008 Projekt der ÖBB–Infrastruktur AG) und
  - Projekt Flächenpräsenz (Projekt der ÖBB–Holding AG).

#### Projekt Regionalbahnkonzept

- 16.1** In einem Memorandum vom Februar 2005 kamen der damalige Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und der damalige Bundesminister für Finanzen sowie der Vorstand der ÖBB–Holding AG überein, bis Ende September 2005 ein Konzept für eine Nebenbahnreform auszuarbeiten. Dieses Konzept sollte insbesondere auf eine effiziente Erbringung des öffentlichen Nahverkehrs („unter Einbindung des Postbusses“) und auf eine verstärkte regionale Verantwortung abzielen. Hauptziele waren, eine klare strategische Ausrichtung festzulegen und ein jährliches Einsparungspotenzial von zumindest 20 Mill. EUR zu generieren.

Nachdem das erste bis September 2005 ausgearbeitete „Regionalbahnkonzept 2005“ nicht auf die Zustimmung des damaligen Vorstands der ÖBB–Holding traf, veranlasste die ÖBB–Holding AG im Frühjahr 2006 die Weiterentwicklung des Konzepts unter Einbindung der beiden damaligen ÖBB–Infrastruktur AG, der ÖBB–Personenverkehr AG sowie der Rail Cargo Austria AG. In Arbeitsgruppen wirkten weiter Vertreter des BMVIT, des BMF und der Länder mit.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

Im Juni 2008 legte der Projektleiter den Projektabschlussbericht vor, der die Regionalbahnstrecken kategorisierte und für 569 km eine Abgabe bzw. Einstellung empfahl:

**Tabelle 8: Ergebnisse des Regionalbahnkonzepts**

Kategorie	Streckenlänge	Streckenbeschreibung	vorgeschlagene Maßnahmen
Z-Strecken	254 km	schon derzeit unbefahrene Strecken oder Streckenabschnitte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antrag auf dauernde Einstellung des Betriebs</li> <li>• Entwicklung von Nachnutzungskonzepten</li> </ul>
Y-Strecken	315 km	Schmalspurbahnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gesamthaft Übergabe an Nachfolgebetreiber</li> </ul>
W-Strecken	1.668 km	Strecken, die Attraktivierungmaßnahmen erfordern – unter Umständen auch durch Busverkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung gesamthafter Mobilitätskonzepte</li> <li>• Optimierung der Anschlussverbindungen</li> <li>• Produktivitätssteigerungen durch intensive Maßnahmen</li> </ul>

Weiters hielt der Projektabschlussbericht fest, dass

- die wesentlichen Stellhebel hinsichtlich möglicher Einsparungen primär innerhalb der Infrastrukturbereiche und nicht in den Absatzbereichen lagen,
- das im Memorandum vom Februar 2005 angepeilte Ziel, zumindest 20 Mill. EUR pro Jahr einzusparen, nur unter Berücksichtigung zukünftig notwendiger Instandsetzungs- und Erneuerungsinvestitionen möglich wäre und
- die Ergebniswirkungen innerhalb der ÖBB–Unternehmensgruppe – insbesondere bei der Abtretung von Strecken an die Länder – nicht mit den Ergebniswirkungen für die Republik Österreich gleichzusetzen wären.

Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG sowie der ÖBB–Infrastruktur AG genehmigten das Regionalbahnkonzept im Juni und Juli 2008. Konkrete Umsetzungsschritte wurden nicht beschlossen.

**16.2** Der RH anerkannte die mit dem Regionalbahnkonzept erfolgte, systematische und auch kostenmäßige Analyse der ÖBB–Strecken mit schwachem Verkehrsaufkommen.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

## BMVIT

### Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

Der RH kritisierte, dass das Regionalbahnkonzept zwar in den Vorstands- und Aufsichtsratssitzungen der ÖBB–Holding AG und der ÖBB–Infrastruktur AG genehmigt worden war, die Gremien jedoch keine konkreten weiteren Maßnahmen, wie etwa Aussagen zur Aufnahme von Verhandlungen mit Bundesländern oder zur Einleitung von Attraktionsmaßnahmen, beschlossen hatten.

#### Projekte Zielnetz und Flächenpräsenz

#### Start Projekt Zielnetz

**17.1** Im März 2007 beauftragte der Vorstand der ÖBB–Holding AG die Erarbeitung eines Zielnetzes<sup>7</sup>. Im März 2008 legte der Projektleiter den Projekt–Abschlussbericht vor, in dem keine Aussagen über die Einstellung oder Abtretung von Strecken getroffen wurden.

In der Folge übernahm die ÖBB–Infrastruktur AG dieses Projekt und führte es unter derselben Projektleitung weiter (Projekttitle: Zielnetz 2025+). Ein schriftlicher Projektauftrag lag nicht vor. Neben der Klärung der Ausbaubedürfnisse war eines der Ziele des Projekts, jene Strecken zu identifizieren, auf denen keine „systemadäquate Nachfrage“ (d.h. eine für einen Bahnbetrieb zu geringe Nachfrage) bestand, und zu klären, welche Nebenbahnstrecken eingestellt bzw. abgegeben werden sollen. Im Projekt arbeiteten neben ÖBB–Mitarbeitern auch Vertreter des BMVIT, des BMF und der SCHIG mit.

Das Projektteam entwickelte unter Bedachtnahme auf den Systemvorteil der Bahn als Massentransportmittel und unter betriebstechnischen Gesichtspunkten (Berücksichtigung von Fahrzeug– und Streckenkapazität, Fahrtenhäufigkeit, Taktverkehr) folgende zwei Hauptkriterien eines systemadäquaten Bahnverkehrs:

- Personenverkehr: Potenzial von mehr als 2.000 Reisenden pro Tag (1.000 Reisende je Richtung) und
- Güterverkehr: Potenzial von mehr als 250.000 Gesamtbruttotonnen pro Jahr.

Die Kriterien wurden jeweils für den Personen– und den Güterverkehr in getrennten Prozessen auf in Diskussion stehende Strecken angewandt. Eine zusammenfassende Liste, die für die einzelnen Strecken (jeweils für Personen– und für Güterverkehr) die Ist–Aufkommen und die Potenziale darstellt sowie aufgrund eines Filterprozesses klar aus-

<sup>7</sup> Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung setzte sich nur mit dem Teil des Projekts, der die Frage der Ausphasung von Strecken traf, auseinander.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

weist, welche Strecken des ÖBB–Streckennetzes beide Kriterien nicht erfüllten, konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

**17.2** Der RH anerkannte den systematischen Ansatz zur Filterung von nicht–systemadäquaten Strecken unter Berücksichtigung des aktuellen Verkehrsaufkommens sowie von Kundenpotenzialen im Falle einer Attraktivierung von Strecken. Die Kriterien erachtete er als plausibel begründet und als zweckmäßige Maßstäbe, um in einer Erstanalyse zu klären, für welche Strecken ein Weiterbetrieb durch die ÖBB–Infrastruktur AG gerechtfertigt ist (TZ 14).

Der RH kritisierte jedoch, dass die Anwendung dieser Kriterien nicht systematisch dokumentiert war. Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, in einem ersten Analyseschritt die für die Systemadäquanz von Strecken definierten Kriterien nachvollziehbar auf das gesamte Streckennetz anzuwenden.

**17.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG seien die angeführten Kriterien auch auf das Hauptbahnnetz angewendet worden.*

**17.4** Der RH hielt fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG – trotz Aufforderung – Ergebnisse einer Anwendung der Systemadäquanzkriterien auf das gesamte Streckennetz nicht vorlegen konnte.

### Start Projekt Flächenpräsenz

**18.1** Die ÖBB–Holding AG initiierte im Oktober 2008 das Projekt Flächenpräsenz. Ein schriftlicher Projektauftrag lag nicht vor. In einem Kick-off Meeting im Jänner 2009 nannte das Projektteam u.a. die Senkung von Reinvestitionskosten und Effizienzsteigerungen als Ziele des Projekts.

Das Projektteam (bestehend aus Vertretern der verschiedenen ÖBB–Unternehmen) erstellte für rd. 50 Strecken des Nebenbahn–Ergänzungsnetzes (normalspurige noch in Betrieb befindliche Strecken des Regionalbahnkonzepts und ausgewählte Strecken des Nebenbahnnetzes – 1.755 km) eine Übersicht mit einer Reihe von entscheidungsrelevanten Daten:

- beförderte Personen und Tonnen;
- Erlöse (einschließlich Infrastrukturzuschüsse und Leistungsaufträge von Bund und Ländern) sowie Kostendeckungsgrade;
- Buchwerte und künftiger Reinvestitionsbedarf.



**18.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der ÖBB–Holding AG, im Rahmen des Projekts Flächenpräsenz für in Diskussion stehende Strecken eine objektive Datenbasis als Entscheidungsgrundlage zusammenzustellen (Erhebung umfangreicher Daten betreffend Beförderungsdaten, Erlöse, Investitionsbedarf).

### Verschränkung der Projekte Zielnetz und Flächenpräsenz

**19.1** In einer „Expertenklausur Regionalbahnen“ im September 2009 bewerteten Vertreter der ÖBB–Holding AG, der ÖBB–Infrastruktur AG, der ÖBB–Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG die einzelnen Strecken des Projekts Flächenpräsenz unter Bedachtnahme auf

- die ersten Ergebnisse des Projekts Zielnetz,
- die Netzbedeutung der Strecken,
- den künftigen Reinvestitionsbedarf sowie
- aufrechte Verträge der Absatzgesellschaften (z.B. Verkehrsdienvestverträge, Anschlussbahnverträge) und der Infrastruktur AG.

Die Expertengruppe empfahl – mit jeweils knapp gehaltenen Begründungen –, 29 Strecken kurz-, mittel- oder langfristig „auszuphasen“ (einzustellen oder abzugeben). In der Folge ergänzte die Projektgruppe diese um fünf weitere Strecken (zur langfristigen Ausphasung). Die Ergebnisse wurden der ÖBB–Holding AG, der ÖBB–Infrastruktur AG und den Absatzgesellschaften im November 2009 in einem Managementmeeting präsentiert.

Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Zielnetzunterlage qualifizierte insgesamt 1.345 km ÖBB–Strecken als nicht systemadäquat (das waren die Ausphasungsstrecken aus dem Projekt Flächenpräsenz zuzüglich der in der Grundsatzvereinbarung dem Land Niederösterreich übertragenen Strecken).

**19.2** Der RH hielt fest, dass eine Tendenz der ÖBB–Unternehmensgruppe zum Rückzug von zunehmend mehr Strecken des Nebenbahnnetzes erkennbar war: Während die Endversion des Regionalbahnkonzepts aus dem Jahr 2008 noch die Abgabe von 569 km Strecke vorsah, wurden in der aktuellen Zielnetzunterlage 1.345 km Strecke als nicht systemadäquat bezeichnet.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

Der RH erkannte, dass die ÖBB–Unternehmensgruppe bei der Bewertung der einzelnen Strecken grundsätzlich zweckmäßige Beurteilungskriterien anwandte. Er kritisierte jedoch, dass die Anwendung der Beurteilungskriterien auf die betrachteten Strecken nicht durchgängig dokumentiert war und insbesondere eine systematische Anwendung der Zielnetzkriterien (Fahrgast- und Güterverkehrspotenziale) als Basis für die Empfehlung zur Ausphasung der Strecken nicht nachvollziehbar war.

Der RH empfahl dem BMVIT, der ÖBB–Infrastruktur AG und den übrigen Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe, in Fortführung der bisherigen Bemühungen insbesondere folgende Kriterien für die Frage der Einstellung/Abgabe bzw. Beibehaltung von ÖBB–Strecken heranzuziehen:

- Verkehrsaufkommen/Verkehrsleistung im Personen– und im Güterverkehr auf den einzelnen Strecken unter Bedachtnahme auf ein weiteres Potenzial der Strecke bei allfälliger Attraktivierung:
  - potenzielles Verkehrsaufkommen an Fahrgästen/Personenkilometer;
  - potenzielles Verkehrsaufkommen an beförderten Gütern/Tonnenkilometer;
- Bedeutung der jeweiligen Strecke für die Funktionsfähigkeit des Netzes (Bedeutung als Ausweichstrecke oder Verbindungsstrecke),
- betriebswirtschaftliche Aufwands– und Ertragssituation (infrastrukturstetig und für die Absatzgesellschaften) der jeweiligen Strecke sowie
- kurz– und mittelfristiger Investitionsbedarf zur Aufrechterhaltung bzw. Schaffung eines attraktiven, kundenorientierten Betriebs auf der jeweiligen Strecke.

Der RH empfahl weiters, die Gründe für die Entscheidung zur Einstellung/Abgabe einzelner Strecken transparent zu dokumentieren.

**19.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG würden die genannten Kriterien im Rahmen des Konzernprojekts Flächenpräsenz als Beurteilungskriterien herangezogen. Die Ergebnisse fänden sich im Zielnetz 2025+ wieder und würden die Basis für zukünftige Beschlüsse zur Einstellung/Abgabe von Strecken bilden. Die Dokumentation der Anwendung der Kriterien erfolge im Rahmen eines Berichts an den Vorstand*



*der ÖBB–Infrastruktur AG, eines Vorstandsbeschlusses und unter Einbeziehung des Aufsichtsrates der ÖBB–Infrastruktur AG.*

*Grundsätzlich merke die ÖBB–Unternehmensgruppe an, dass Transparenz (Detailunterlagen) die Verhandlungsposition des ÖBB–Konzerns und des Bundes gegenüber den Partnern schwächen könnte.*

- 19.4** Der RH erachtete eine sorgfältige und transparente Dokumentation der Anwendung aller Ausphasungskriterien (in Form eines Berichts) als Basis für die Entscheidungsfindung in den Leitungsorganen für unabdingbar.

#### Entscheidungsfindung in den Gremien

- 20.1** Im Dezember 2009 genehmigten der Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Infrastruktur AG den Entwurf zum Zielnetz als Grundlage zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem BMVIT. Den Beschlüssen lag eine Präsentationsbeilage zugrunde, die vorsah, keine weiteren Investitionen in Strecken ohne systemadäquate Nachfrage zu tätigen, jedoch keine Liste der auszuphasenden Strecken enthielt.

Am 15. März 2010 übermittelte der Vorstandssprecher der ÖBB–Infrastruktur AG dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie den von der Projektgruppe erarbeiteten Zielnetzvorschlag mit dem Ersuchen um Zustimmung bzw. um Anregungen und Ergänzungen, um eine finale Abstimmung herbeiführen zu können. Entsprechend der Beschlussfassung in der ÖBB–Infrastruktur AG enthielt der Zielnetzvorschlag keine Liste der auszuphasenden Strecken.

Im Antwortschreiben vom 29. April 2010 beurteilte der Bundesminister das Papier als geeignete Grundlage für den weiteren Abstimmungsprozess, kündigte jedoch an, dass eine formelle Zustimmung erst nach Abschluss des laufenden Evaluierungsprozesses im Zusammenhang mit der beabsichtigten Budgetkonsolidierung gegeben werden könne.

- 20.2** Der RH kritisierte, dass sich die ÖBB–Unternehmensgruppe zwar seit Anfang 2009 mit der Frage der Systemadäquanz von Nebenbahnstrecken auseinandersetzte, jedoch auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine grundsätzlichen Beschlüsse der verantwortlichen Gremien zur Frage der Beibehaltung bzw. Einstellung/Abgabe von schwach ausgelasteten Strecken vorlagen.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

Er kritisierte weiters, dass der Zielnetzentwurf der ÖBB–Infrastruktur AG keine Liste der auszuphasenden Strecken enthielt und damit nicht klarstellte, welche Bedeutung Nebenbahnen in Zukunft zukommen soll (d.h. in welche Strecken zu investieren wäre und welche einzustellen oder abzugeben wären).

Um einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen, empfahl der RH dem BMVIT und der ÖBB–Infrastruktur AG, im Rahmen der Zielnetzvereinbarung eine Entscheidung über die Einstellung/Abgabe von Strecken bzw. deren Weiterbetrieb/Attraktivierung zu treffen (TZ 3, 9, 11, 13).

- 20.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei der Empfehlung des RH dahingehend Rechnung getragen worden, dass in die an das BMVIT übermittelte Endversion des Zielnetzentwurfs eine Listendarstellung der zu evaluierenden Strecken– bzw. Streckenteile aufgenommen worden sei.*
- 20.4** Der RH betonte, dass auch in der Zielnetzvereinbarung vom Februar 2011 lediglich Strecken genannt wurden, deren weitere Entwicklung erst überprüft werden soll, aber noch keine Entscheidungen zur Frage der Beibehaltung bzw. Einstellung/Abgabe von schwach ausgelasteten Strecken getroffen wurde.

## Dauerhafte Ein- stellungen von Strecken

- 21.1** Folgende Strecken des ÖBB–Netzes wurden in den letzten zehn Jahren bescheidmäßigt dauerhaft eingestellt:



Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen  
der ÖBB–Unternehmensgruppe

**BMVIT**

**Nebenbahnen – Kosten und  
verkehrspolitische Bedeutung**

**Tabelle 9: Streckeneinstellungen (2001 bis September 2010)**

Strecken	Streckenlänge in km	Datum Bescheid (dauernde Einstellung)
Rohr – Bad Hall (OÖ)	4,0	Juni 2004
Bad Pirawarth – Dobermannsdorf: Abschnitt Sulz – Nexing – Zistersdorf Stadt (NÖ)	13,0	Juni 2006
Poysdorf – Dobermannsdorf (NÖ)	20,0	Jänner 2007
Wietersdorf – Hüttenberg (Kärnten)	10,0	Februar 2007
Korneuburg – Hohenau: Abschnitt Ernstbrunn – Mistelbach – Lokalbahn (NÖ)	19,0	März 2008
Mürzzuschlag – Neuberg Ort (Steiermark)	13,0	März 2008
Lambach – Gmunden: Teilabschnitt Gmunden/Engelhof – Gmunden/Seebahnhof (OÖ)	2,0	Oktober 2008
Launsdorf – Hochosterwitz – Hüttenberg: Abschnitt km 17,8 bis 20,5 (Kärnten)	2,7	Dezember 2008
Freiland – Törnitz (NÖ)	9,0	März 2010
Göpfritz – Raabs (NÖ)	19,0	April 2010
Siebenbrunn – Leopoldsdorf – Engelhartstetten (NÖ)	22,0	April 2010
Breitstetten – Orth a.d. Donau (NÖ)	6,0	April 2010
Weissenbach – Neuhaus – Hainfeld (NÖ)	25,0	April 2010
Mank – Wieselburg (NÖ)	19,5	September 2010
Bad Pirawarth – Gaweinstal Brünnerstraße (NÖ)	3,4	September 2010
Zellerndorf – Sigmundsherberg (NÖ)	16,8	September 2010
Bruck a.d. Leitha, Anschlussbahn – Petronell (NÖ)	4,0	September 2010
<b>Summe 2000 bis September 2010</b>	<b>208,4</b>	

Während in den Jahren 2001 bis 2006 nur zwei Strecken (rd. 17 km Strecke) dauerhaft eingestellt wurden, waren es in den vier Jahren zwischen 2007 und September 2010 insgesamt 15 Strecken mit rd. 191 km Strecke (TZ 3). Es handelte sich dabei um Strecken, die überwiegend bereits mehrere Jahre lang nicht mehr befahren wurden und für die eine öffentliche Interessentensuche für einen Nachfolgebetrieb erfolglos geblieben war.

**21.2** Der Schwerpunkt der Streckeneinstellungen erfolgte im Jahr 2010 im Zusammenhang mit der Übereignung von Strecken an das Land Niederösterreich (TZ 23).



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

### Abgabe von Strecken in Salzburg

**22** Nennenswerte Eigentumsübertragungen von Strecken aus dem ÖBB-Streckennetz betrafen im Jahr 2006 die Schafbergbahn und im Jahr 2008 die Pinzgauer Lokalbahn (insgesamt rd. 58,2 km Nebenbahnstrecken in Salzburg).

### Abgabe von Strecken in Niederösterreich

#### Grundsatzvereinbarung mit dem Land Niederösterreich

**23.1** Die ÖBB–Unternehmensgruppe setzte sich bereits bei Erstellung des Regionalbahnkonzeptes mit der möglichen Abgabe von ÖBB–Strecken an andere Betreiber auseinander. So erörterte der Vorstand der ÖBB–Holding AG in einer Sitzung im April 2006 den möglichen Verkauf von Nebenbahnstrecken an das Land Niederösterreich.

Seit dem Jahr 2008 gab es konkrete Verkaufsverhandlungen zwischen dem Land Niederösterreich, dem BMVIT und der ÖBB–Unternehmensgruppe. Am 14. Jänner 2010 unterzeichneten die Republik Österreich, das Land Niederösterreich und die ÖBB–Unternehmensgruppe eine „Grundsatzvereinbarung bezüglich der Übergabe von Eisenbahnstrecken an das Land Niederösterreich sowie die Finanzierung des in Niederösterreich erbrachten Schienenverkehrs“. Der Vertrag enthielt folgende, die Schieneninfrastruktur betreffende Vereinbarungen:

- Verkauf von 28 Strecken (einschließlich der zugehörigen unbeweglichen und beweglichen Anlagen und Immobilien) der ÖBB–Infrastruktur AG an das Land Niederösterreich;
- vom Land Niederösterreich zu entrichtender Kaufpreis von 15 Mill. EUR;
- einmaliger Kostenbeitrag der ÖBB–Infrastruktur AG an das Land Niederösterreich in Höhe von 72,5 Mill. EUR für zukünftige Reinvestitionsmaßnahmen;
- ÖBB–Infrastruktur AG setzt auf zwei – in ihrem Eigentum verbleibenden – Strecken (Erlaufbahn, Traisentalbahn) auf ihre Kosten jene erforderlichen Investitionsmaßnahmen, um den Fahrplan einzuhalten;
- der Bund stellt im Wege der Privatbahnförderung für die vom Land Niederösterreich weiterbetriebenen Schmalspurstrecken im Zeitraum von 2011 bis 2024 Mittel in der Höhe von maximal 45 Mill. EUR zur Verfügung;



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

## BMVIT

### Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

- das Land Niederösterreich verpflichtet sich zum Weiterbetrieb von vier Strecken mindestens bis zum Jahr 2030 (Mariazellerbahn, Schneebergbahn, beide Teile der Waldviertler Schmalspurbahn).

Darüber hinaus enthielt der Vertrag auch Verpflichtungen des Bundes und des Landes Niederösterreich zur Beauftragung von zusätzlichen Bahnleistungen im Land Niederösterreich (betrifft gemeinwirtschaftliche Leistungen und Verkehrsdiesteverträge), die nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung waren.

Von den rd. 620 km an das Land Niederösterreich verkauften Strecken waren im Jahr 2010 nur mehr 320 km tatsächlich in Betrieb.

**Tabelle 10: Analyse der Strecken des Niederösterreich–Vertrags**

Streckenkategorie	Anzahl der Strecken	Streckenlänge in km
Normalspurstrecken	3	80
Schmalspurstrecken	6	240
bereits eingestellte bzw. nicht mehr befahrene Strecken	19	300
<b>gesamt</b>	<b>28</b>	<b>620</b>

Die Vorstände und Aufsichtsräte der ÖBB–Holding AG sowie der ÖBB–Infrastruktur AG genehmigten schließlich in den Monaten Jänner bis März 2010 den Vertragsabschluss.

Der Vereinbarung des Kaufpreises einerseits sowie des von der ÖBB–Infrastruktur AG (bzw. letztlich vom Bund – TZ 24) zu tragenden Infrastruktur–Kostenbeitrags andererseits lagen seitens der ÖBB–Infrastruktur AG folgende Überlegungen zugrunde:

- Kaufpreis von 15 Mill. EUR

Zur Ermittlung des Kaufpreises wandte die ÖBB–Infrastruktur AG zwei unterschiedliche Ansätze an. Einerseits betrug der Buchwert der Strecken abzüglich Rückstellungen 15,15 Mill. EUR. Andererseits setzte sie einen Grundstückspreis von 1,50 EUR je m<sup>2</sup> an, wodurch sich ein Gesamt–Kaufpreis von 15,78 Mill. EUR ergab. Auf dieser Basis wurde in den Verhandlungen ein Kaufpreis von 15 Mill. EUR festgelegt.



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

Detaillierte Unterlagen zur Kaufpreisermittlung (wie etwa eine Aufschlüsselung der einzelnen Grundstücke hinsichtlich Grundstücksgrößen, Flächenwidmung, Kontaminierungsrisken sowie Verkehrswertgutachten bzw. überschlagsmäßige Bewertungen der einzelnen Grundstücke) konnte die ÖBB–Infrastruktur AG nicht vorlegen.

- Kostenbeitrag für zukünftige Reinvestitionsmaßnahmen in Höhe von 72,5 Mill. EUR

Zur Ermittlung des Kostenbeitrags für zukünftige Reinvestitionsmaßnahmen teilte die ÖBB–Infrastruktur AG dem RH mit, dass dieser ein Ergebnis der Verhandlungen zwischen Republik Österreich, Land Niederösterreich und der ÖBB–Unternehmensgruppe gewesen sei. Eine Aufstellung und Kalkulation der notwendigen Reinvestitionsmaßnahmen konnten nicht vorgelegt werden.

**23.2** Der RH hielt fest, dass die mit dem Niederösterreich–Vertrag erfolgte Abgabe von Strecken weitgehend in Einklang mit der Linie des Regionalbahnkonzepts und des Zielnetzes (Abgabe von nicht systemrelevanten Strecken) stand. Zum überwiegenden Teil handelte es sich um Strecken, die de facto bereits außer Betrieb standen und um Schmalspurstrecken, die mangels Vernetzung geringe Bedeutung für das ÖBB–Gesamtnetz hatten.

Dass die Eigentumsübertragung von Strecken im Bundesland Niederösterreich ansetzte, war sachlich gerechtfertigt, weil dieses Bundesland (absolut und auch proportional zu den Einwohnern) den höchsten Anteil an Nebenbahnen aufwies (TZ 7).

Der RH kritisierte allerdings, dass die ÖBB–Infrastruktur AG keine qualifizierten Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung des Kaufpreises von 15 Mill. EUR und zur Ermittlung des Kostenbeitrags von 72,5 Mill. EUR vorlegen konnte.

Für eine Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises und des vereinbarten Kostenbeitrags für Reinvestitionsmaßnahmen wären nach Ansicht des RH eine Aufschlüsselung der einzelnen Grundstücke hinsichtlich Grundstücksgrößen, Flächenwidmung, Kontaminierungsrisiken sowie zumindest überschlagsmäßige Bewertungen der einzelnen Grundstücke und eine Aufstellung der notwendigen Reinvestitionsmaßnahmen erforderlich gewesen. Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, künftig für eine transparente Kalkulation und Dokumentation der Grundstückstransaktionen zu sorgen.



**24.1** Die Eigentumsübertragung der Strecken an das Land Niederösterreich hatte folgende unmittelbare Auswirkungen auf Zuschussverpflichtungen des Bundes:

- Zuschuss an die ÖBB–Infrastruktur AG zum Infrastruktur–Betrieb:

Als Folge der Reduktion des von der ÖBB–Infrastruktur AG bereitzustellenden Streckennetzes errechnete die ÖBB–Infrastruktur AG eine Verringerung des Bundeszuschusses für die Bereitstellung und Instandhaltung der Gesamtschienen–Infrastruktur<sup>8</sup> in der Höhe von jährlich 7,9 Mill. EUR. Das BMVIT ging von einer Reduzierung des Zuschusses in der Höhe von jährlich bis zu 15 Mill. EUR aus.

Soweit die übertragenen Bahnstrecken weiterbetrieben werden, muss künftig das Land Niederösterreich für die Kosten des Bahnbetriebs aufkommen.

- Privatbahnförderung und Kostenbeitrag für zukünftige Reinvestitionsmaßnahmen:

Mit der Eigentumsübertragung wurde das Land Niederösterreich für Infrastrukturinvestitionen verantwortlich; gleichzeitig entstand die Verpflichtung des Bundes, maximal 45 Mill. EUR Privatbahnförderung für diese Strecken zur Verfügung zu stellen (bis zum Jahr 2024).

Weiters ging die ÖBB–Infrastruktur AG davon aus, dass die 72,5 Mill. EUR für Investitionen in die an das Land Niederösterreich abgetretene Schieneninfrastruktur (TZ 23) ebenfalls weitgehend vom Bund abgedeckt werden.

Darüber hinaus muss künftig das Land Niederösterreich für die Infrastrukturinvestitionen auf den weiterbetriebenen Strecken aufkommen.

**24.2** Der RH hielt fest, dass die Reduktion des von der ÖBB–Infrastruktur AG bereitzustellenden Streckennetzes eine entsprechende Reduktion des Bundeszuschusses für die Bereitstellung und Instandhaltung der ÖBB–Schieneninfrastruktur nach sich ziehen muss. Er empfahl dem BMVIT, vermindernde Zuschussnotwendigkeiten infolge einer Verkleinerung des Streckennetzes in den Verträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz zu berücksichtigen.

<sup>8</sup> Zuschuss gemäß § 42 Bundesbahngesetz i.d.F. vor der Novelle BGBl. I Nr. 95/2009



## Nebenbahnen – Projekte und Maßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe

- 24.3** Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine entsprechende Regelung, wonach die jährlichen Zuschussbeträge um den anteiligen Betriebsführungs- und Instandhaltungsaufwand für nicht mehr betriebene Schieneninfrastruktur zu reduzieren sind, schon im Zuschussvertrag gemäß § 42 (alt) Bundesbahngesetz enthalten gewesen; auch der Ende März 2011 für die Jahre 2011 bis 2016 abgeschlossene Zuschussvertrag gemäß § 42 Abs. 1 (neu) enthalte eine solche Regelung.
- 24.4** Der RH wies auf die Notwendigkeit hin, im Sinne der Nachvollziehbarkeit die konkrete Berechnung und beträchtliche Festsetzung der Zuschusshöhe zu dokumentieren.

### Mögliche Abgabe von Strecken in Oberösterreich

- 25** Im Sommer 2010 führte die ÖBB–Infrastruktur AG erste Gespräche mit dem Land Oberösterreich bezüglich der Übernahme von Strecken durch das Land. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle gab es keine schriftlichen Verhandlungsergebnisse.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMVIT

- (1) Im Sinne einer Wahrnehmung der verkehrspolitischen Verantwortung als Hauptfinanzierer des Systems Bahn wäre klarzustellen, in welchem Umfang eine Flächenversorgung mit Schieneninfrastruktur zweckmäßig ist und finanziell unterstützt wird sowie in welchem Ausmaß die Bereitstellung von Regionalverkehr als Aufgabe der ÖBB–Unternehmensgruppe angesehen wird (Grenzen der Systemadäquanz des ÖBB–Streckennetzes). Diese strategischen Erwägungen des BMVIT sollten sodann in die Zielnetzvereinbarung mit der ÖBB–Infrastruktur AG einfließen. (TZ 4)
- (2) Im Sinne der Vorgaben des Eisenbahngesetzes 1957 wären alle Schienenbahnen mit besonderer Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr mit Verordnung zu Hauptbahnen zu erklären. (TZ 2)
- (3) In den Verträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz wären verminderte Zuschussnotwendigkeiten infolge einer Verkleinerung des ÖBB–Streckennetzes zu berücksichtigen. (TZ 24)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

# BMVIT

Nebenbahnen – Kosten und  
verkehrspolitische Bedeutung

BMVIT, ÖBB-Infrastruktur AG und  
übrige Gesellschaften  
der ÖBB-Unternehmensgruppe

(4) Um einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen, wäre zu entscheiden,

- ob und welche schwach ausgelasteten Nebenbahnstrecken eingestellt/abgegeben sowie
- welche Nebenbahnstrecken attraktiviert werden sollen. (TZ 3, 9, 11, 13, 20)

(5) Folgende Kriterien wären für die Frage der Einstellung/Abgabe bzw. Beibehaltung von ÖBB-Strecken heranzuziehen:

- Verkehrsaufkommen/Verkehrsleistung im Personen- und im Güterverkehr auf den einzelnen Strecken unter Bedachtnahme auf ein weiteres Potenzial der Strecke bei allfälliger Attraktivierung:
  - potenzielles Verkehrsaufkommen an Fahrgästen/Personenkilometer;
  - potenzielles Verkehrsaufkommen an beförderten Gütern/Tonnenkilometer;
- Bedeutung der jeweiligen Strecke für die Funktionsfähigkeit des Netzes (Bedeutung als Ausweichstrecke oder Verbindungsstrecke),
- betriebswirtschaftliche Aufwands- und Ertragssituation (infrastrukturseitig und für die Absatzgesellschaften) der jeweiligen Strecke sowie
- kurz- und mittelfristiger Investitionsbedarf zur Aufrechterhaltung bzw. Schaffung eines attraktiven, kundenorientierten Betriebs auf der jeweiligen Strecke. (TZ 9, 19)

(6) Die Gründe für die Entscheidung zur Einstellung/Abgabe einzelner Strecken wären transparent zu dokumentieren. (TZ 19)



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

ÖBB-Infrastruktur AG  
und übrige Gesell-  
schaften der ÖBB-  
Unternehmensgruppe

(7) Im Sinne von Transparenz und effizienten Steuerungsmöglichkeiten wäre ein Unternehmens-Controlling einzurichten, das

- die Zurechnung der Infrastrukturaufwendungen für Betrieb/Bereitstellung, Instandhaltung (einschließlich Inspektion und Wartung), Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zu – nach einheitlichen Grundsätzen definierten – Streckenabschnitten erlaubt sowie
- eine Verschränkung der Informationen über Aufwände, Erträge (Infrastrukturbenutzungsentgelt, Tarifeinnahmen und Zuschüsse) und Verkehrsleistungen erleichtert.
- Weiters wäre die Wahl der controllingrelevanten Streckenabschnitte auch mit den Absatzgesellschaften der Unternehmensgruppe abzustimmen, um im Bedarfsfall eine Zusammenführung der Daten zu erleichtern. (TZ 10)

ÖBB-Infrastruktur AG

(8) Dem BMVIT wäre ein Zielnetzentwurf vorzulegen, der auch Pläne für das Nebenbahnnetz (d.h. zur Einstellung bzw. Attraktivierung von Strecken) enthält. (TZ 3)

(9) Die für die Systemadäquanz von Strecken definierten Kriterien wären in einem ersten Analyseschritt nachvollziehbar auf das gesamte Streckennetz anzuwenden. (TZ 17)

(10) Eigentumsübertragungen hätten in Zukunft auf Basis einer transparenten Kalkulation und Dokumentation der Grundstückstransaktionen zu erfolgen. (TZ 23)



**BMVIT**

**ANHANG  
Entscheidungsträger**

## **ANHANG**

### **Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen**

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck



**BMVIT**ANHANG  
Entscheidungsträger**Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Wolfgang REITHOFER  
(31. März 2004 bis 29. Mai 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER  
(seit 26. Juni 2007)

Stellvertreter des Dr. Siegfried DILLERSBERGER  
Vorsitzenden (31. März 2004 bis 11. Mai 2007)

Dr. Johannes STROHMEYER  
(22. August 2005 bis 29. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER  
(26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)

Franz RAUCH  
(31. März 2004 bis 26. Mai 2010)

Wilhelm HABERZETTL  
(seit 31. März 2004)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER  
(31. März 2008 bis 26. Mai 2010 und seit 7. Juni 2010)



## Vorstand

Mitglieder

Mag. Martin HUBER  
(1. November 2004 bis 22. April 2008)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(27. April 2004 bis 31. Oktober 2008)

Gustav POSCHALKO  
(1. Dezember 2007 bis 31. März 2010)

Dipl.-Ing. Peter KLUGAR  
(1. Dezember 2007 bis 31. Juli 2010)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA  
(seit 1. November 2008)

Ing. Franz SEISER  
(seit 1. April 2010)

Mag. Christian KERN  
(seit 7. Juni 2010)



## **ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft** (vormals ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)<sup>1</sup>

## Aufsichtsrat

Vorsitzender Mag. Martin HUBER  
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER  
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

Ing. Franz SEISER  
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des Ing. Rudolf FISCHER  
Vorsitzenden (16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER  
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.-Ing. Peter KLUGAR  
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER  
(seit 26. Juni 2008)

Mag. Christian KERN  
(seit 10. Juni 2010)

<sup>1)</sup> Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB-Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.



## Vorstand

### Mitglieder

Dipl.-Ing. Thomas TÜRINGER  
(16. März 2005 bis 18. Februar 2006)

Dipl.-Ing. Dr. Alfred ZIMMERMANN  
(16. Februar bis 6. Dezember 2006)

Mag. Gilbert TRATTNER  
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER  
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY  
(seit 16. März 2005)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ  
(seit 1. August 2008)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER  
(seit 1. August 2009)



**BMVIT**

**ANHANG  
Entscheidungsträger**

## **ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft**

### **Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Fredmund MALIK  
(27. August 2004 bis 3. April 2007)

Dr. Brigitte EGGLER-BARGHER  
(9. Mai bis 29. Mai 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER  
(29. Mai 2007 bis 13. August 2010)

**Mag. Christian KERN**  
(seit 13. August 2010)

Stellvertreter des Dr. Wolfgang REITHOFER  
Vorsitzenden (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 STROHMEYER  
(9. Mai bis 29. Mai 2007)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA  
(29. Mai bis 30. November 2007)

Dipl.-Ing. Dr. Friedrich ZIBUSCHKA  
(5. Dezember 2007 bis 13. August 2010)

Franz RAUCH  
(16. April 2008 bis 13. August 2010)

**Ing. Franz SEISER**  
(seit 13. August 2010)

**Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER**  
(seit 13. August 2010)



## Vorstand

### Mitglieder

Dipl.-Bw. Rüdiger VORM WALDE  
(27. August 2004 bis 18. Jänner 2005)

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)

Andreas FUCHS  
(1. März 2010 bis 1. Juni 2011)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA  
(1. Dezember 2007 bis 28. April 2010)

Mag. Gabriele LUTTER  
(1. Dezember 2007 bis 1. Juni 2011)

Dr. Werner KOVARIK  
(5. August 2008 bis 1. Juni 2011)

Mag. Georg LAUBER  
(seit 26. Jänner 2011)

Birgit WAGNER  
(seit 1. April 2011)



**BMVIT**

**ANHANG  
Entscheidungsträger**

## Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft

### Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Kari KAPSCH (23. September 2004 bis 13. April 2007)
	Franz RAUCH (19. April bis 26. Juni 2007)
	Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER (26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010 und 25. November 2010 bis 15. Februar 2011)
	Mag. Christian KERN (7. Juni bis 25. November 2010 und seit 15. Februar 2011)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Franz RAUCH (19. April 2006 bis 19. April 2007 und 26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010)
	Dr. Veronika KESSLER (9. Mai bis 29. Mai 2007)
	Mag. Erich SÖLLINGER (17. Mai 2004 bis 19. April 2006)
	Ing. Franz SEISER (seit 7. Juni 2010)
	Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER (9. Juni bis 25. November 2010 und seit 4. Februar 2011)



## Vorstand

### Mitglieder

Ferdinand SCHMIDT  
(1. Oktober 2004 bis 15. September 2010)

Gustav POSCHALKO  
(1. Oktober 2004 bis 31. Jänner 2008)

Mag. Erich SÖLLINGER  
(19. April 2006 bis 31. Dezember 2007)

Dr. Günther RIESSLAND  
(1. Jänner 2008 bis 25. November 2010)

Friedrich MACHER  
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Mag. Christian KERN  
(25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

**Andreas FUCHS**  
(seit 25. November 2010)

**Erik REGTER**  
(seit 15. Februar 2011)



**BMVIT**

**ANHANG  
Entscheidungsträger**

## **Netz- und Streckenentwicklung GmbH**

### **Geschäftsführung**

Mag. Alfred LUTSCHINGER  
(4. Juli bis 31. Dezember 2006)

Dipl.-Ing. Robert PRINZ  
(seit 1. Jänner 2007)





Wien, im September 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2011/1      Bericht des Rechnungshofes
- Buchhaltungsagentur des Bundes
  - PRINT and MINT SERVICES GmbH
  - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS
  - Klassenschülerhöchstzahl 25
  - Controlling im Bundesschulwesen
  - Studienbeiträge
  - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt
    - Neusiedl am See
  - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/2      Bericht des Rechnungshofes
- Filmförderung in Österreich
  - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol
  - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs
  - MedAustron
- Reihe Bund 2011/3      Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Institute of Technology GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und EntwicklungsgmbH
  - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung
  - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013
  - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung
  - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein
  - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen
- Reihe Bund 2011/4      Bericht des Rechnungshofes
- Bundespressedienst
  - Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung
  - Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen
  - Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung
  - Klima- und Energiefonds
  - Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung
  - Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung
  - Militärische Vertretungen im Ausland



- Reihe Bund 2011/5      Bericht des Rechnungshofes
- Grundlagen der Fiskalpolitik
  - Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)
  - Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen
  - Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen
  - Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter
  - Aktionsplan Erneuerbare Energie
- Reihe Bund 2011/6      Bericht des Rechnungshofes
- Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder
  - Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wettterdienste
  - Einsatzgruppen zur Bekämpfung der Straßenkriminalität bei den Landespolizeikommanden; Follow-up-Überprüfung
  - Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung; Follow-up-Überprüfung
  - Wiener Hafen, GmbH & Co KG; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/7      Bericht des Rechnungshofes
- Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)
- Reihe Bund 2011/8      Bericht des Rechnungshofes
- Einführung des Pensionskontos
  - Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.
  - Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung
  - Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz
  - Wissensmanagement im BMI und im BMLVS
  - Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes
  - Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße
  - Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte
  - Frauenförderung an Universitäten
  - Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung

R  
H

