

(2) Laut Mitteilung des BMF richte sich die Realisierung weiterer Kennzahlen immer nach einer eingehenden Priorisierung aller IT-Anforderungen im BMF. Nicht jede mögliche Verbesserung des Kennzahlensystems sei in Ansehung der begrenzten Budget- und Personalressourcen umsetzbar.

Qualitätssicherung

31.1 Eine der Aufgaben des Amtsfachbereichs in der FV⁴⁹ war es, laufende Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu setzen. Zu diesem Zweck enthielten die Zielvereinbarungen eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen pro Team, die durch den Fachbereich einer Qualitätskontrolle unterzogen werden sollten. Die Festlegung der Anzahl der Geschäftsfälle erfolgte in den Zielvereinbarungen der FV. Für die GPLA bestanden keine expliziten Vorgaben für Qualitätssicherungsmaßnahmen, weil es in den meisten Finanzämtern keine eigenen BV-Teams mit ausschließlich GPLA-Prüfern gab und die GPLA-Prüfer daher in gemischte BV-Teams eingegliedert waren.

Auch bei den KVT gab es keine Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätsmaßnahmen. Es waren daher standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA vorgesehen.

31.2 Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, GPLA-Prüfungen – unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – einer nachgängigen Qualitätskontrolle hinsichtlich der formalen und materiellen Richtigkeit der Verfahren zu unterziehen. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit sollte die Qualitätskontrolle gemeinsam von KVT und FV durch fachkundige Mitarbeiter, die mit der GPLA befasst sind, erfolgen. Damit könnten Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert werden. Dies wäre auch ein Schritt zur Verbesserung der Qualität und würde einen Lerneffekt im Bereich der jeweils anderen Prüfinstitution erzielen sowie eine einheitliche Bearbeitung der Fälle sicherstellen.

31.3 (1) *Laut Mitteilung der KVT und des Hauptverbandes würden die KVT und das BMF jährlich zumindest ein Audit in einem Bundesland durchführen. Durch Befragung der mit der GPLA befassten Prüfer und Mitarbeiter im Rahmen eines Fragenkatalogs würden dabei Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert und gegebenenfalls auch*

⁴⁹ Der Amtsfachbereich ist eine standortübergreifende Organisationseinheit im Finanzamt. Ihm obliegt u.a. die Koordination, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der fachlichen Qualität in Form besonderer Unterstützung der BV-Teams in Fachfragen.



Controlling

beseitigt. Allgemein gültige Feststellungen würden in den Gremien der GPLA diskutiert und aufbauende Umsetzungsvorschläge erarbeitet.

(2) Laut Stellungnahme des BMF erstrecke sich die nachgängige Qualitätssicherung, die jährlich Bestandteil der Zielvereinbarungen sei, selbstverständlich auch auf GPLA-Fälle bzw. künftig auch auf Zweitfreigabefälle.

Eine laufende gemeinsame Qualitätssicherung durch Mitarbeiter der KVT und der FV erscheine nicht machbar. Allenfalls könne im Rahmen eines gemeinsamen Audits der Schwerpunkt auf formeller und materieller Qualitätskontrolle liegen.

(3) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr bestätigte, dass im RH-Prüfungszeitraum bundesweit keine GPLA-Themenfelder für die Qualitätssicherung vorgegeben gewesen waren. Der Fachbereich des Finanzamtes habe nunmehr im Zuge der finanzamtsinternen Fallauswahl Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt und diese jeweils mit dem Prüfer und dem zuständigen Teamleiter besprochen.

31.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, zumal es mit Ausnahme der Audits bisher weder bei den KVT noch in der FV Vorgaben für nachgängige, fallbezogene Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA gab. Im Sinne des Lerneffekts und der Förderung der Zusammenarbeit erachtete er gemeinsame Qualitätssicherungsmaßnahmen durch fachkundige Mitarbeiter als zweckmäßig und auch umsetzbar.

Personal

Personalstand

32.1 (1) Die Anzahl der GPLA-Prüfer der KVT und der FV, ausgedrückt in Vollbeschäftigungäquivalenten (VBA), entwickelte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

Tabelle 10: Anzahl der GPLA-Prüfer¹ bundesweit (jeweils zum 31. Dezember)

	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in VBA				in %
KVT	236,2	238,8	236,6	239,8	1,5
FV	233,2	238,2	236,4	242,6	4,0
Summe	469,4	477,0	473,0	482,4	2,8

¹ Teamleiter, Abteilungsleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

Quellen: BMF (Leistungsorientierte Steuerung vom 16. Februar 2011), Hauptverband

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 auf 2010 in den KVT um 1,5 % und in der FV um 4,0 %.

(2) Als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten in der Balanced Scorecard vorgesehen.

Ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der GPLA-Prüfer (in VBÄ) im Dezember 2010 ergab folgendes Bild:

Tabelle 11: GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010

	Sollstand laut Prüfungsbeirat	Iststand Dezember 2010	Abweichung Soll/Ist	
			in VBÄ	in %
KVT ¹	275	239,8	- 35,2	- 13
FV	275	242,6	- 32,4	- 12

¹ Abweichend vom Sollstand laut Prüfungsbeirat enthielt der Dienstpostenplan des Hauptverbandes zum 1. Jänner 2010 Planstellen im Ausmaß von 273,94 VBÄ.

Quellen: BMF, Hauptverband

Im Dezember 2010 waren sowohl in den KVT als auch in der FV bedeutend weniger Prüfer tätig als laut Sollstand Planstellen vorgesehen waren.

Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel⁵⁰ begrenzt.

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV jedenfalls in mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Selbst bei hoch angesetzten Personalkosten eines Prüfers in der höchsten Gehaltseinstufung von rd. 75.000 EUR brachte

⁵⁰ § 625 Abs. 8 ff ASVG sieht eine Deckelung des Verwaltungsaufwandes der Krankenversicherungsträger vor. Derzeit sind 5 % des Aufwandes für GPLA-Prüfer gem. § 625 Abs. 9 ASVG i.V.m. § 625 Abs. 12 Z 4 lit. c ASVG von dieser Deckelung ausgenommen. Eine Änderung der Bestimmung durch die gänzliche Ausnahme des Aufwandes für GPLA-Prüfer von der Verwaltungskostendeckelung war zwar in der Fassung des Ministerialentwurfs (ME 181/ME XXIV. GP vom 14. Juli 2010), jedoch nicht mehr in der letztlich beschlossenen Fassung des Lohn und Sozialdumping Bekämpfungsgesetzes vorgesehen.



Personal

ein Prüfer-VBÄ im Jahr 2010 ein Mehrergebnis von rd. 900.000 EUR. Bei einer aus den Ist-Daten abgeleiteten, durchschnittlichen Einbringlichkeit von rd. 70 % (das sind rd. 630.000 EUR) bringen GPLA-Prüfer damit mehr als das Achtfache ihrer Kosten (siehe auch Tabelle 1, wobei darin die Einbringlichkeit des Mehrergebnisses keine Berücksichtigung fand).

Hinzu kommen die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen.

(3) Die folgende Übersicht enthält die regionale Verteilung der GPLA-Prüfer in den KVT und der FV⁵¹:

Tabelle 12: Anzahl der GPLA-Prüfer¹ regional (zum 31. Dezember 2010)

	KVT		FV	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %
Wien ²	57,0	24	73,6	30
Niederösterreich	29,0	12	33,8	14
Burgenland	9,0	4	7,0	3
Oberösterreich	42,5	18	35,0	14
Steiermark	31,0	13	27,0	11
Kärnten	17,0	7	16,6	7
Salzburg	17,0	7	16,5	7
Tirol	23,0	9	23,6	10
Vorarlberg	11,7	5	9,5	4
VAEB ³	2,6	1	-	-
Summe	239,8	100	242,6	100

¹ Teamleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

² Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 auch für große Körperschaften in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig. Einzelne Wiener Finanzämter sind auch für das Umland von Wien zuständig (Finanzamt Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf; Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg, Finanzamt Wien 12/13/14 Purkersdorf).

³ Die VAEB ist österreichweit zuständig.

Quellen: BMF, Hauptverband

Die Übersicht zeigt eine regional ungleichmäßige Personalverteilung zwischen den KVT und der FV. Sowohl die KVT als auch die FV verzeichneten in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland den höchsten Personalanteil. Die Anzahl der GPLA-Prüfer in den KVT

⁵¹ GPLA-Prüfer der FV waren an nahezu jedem Finanzamtsstandort tätig, bei den KVT gab es nur ein GPLA-Team bzw. eine Abteilung pro Bundesland. Im Sinne der besseren Vergleichbarkeit erfolgte die Darstellung der Prüferanzahl je Bundesland.

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

war in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland jedoch um 19,4 VBÄ geringer und in Oberösterreich um 7,5 VBÄ höher als in den Finanzämtern der jeweiligen Region. Obwohl die Finanzämter in Niederösterreich einerseits aufgrund der Zuständigkeitsregelungen des § 15 AVOG durch das Finanzamt Wien 1/23 und andererseits aufgrund der Zuständigkeit anderer Wiener Finanzämter für Unternehmen im Umland von Wien entlastet waren, war die Anzahl der GPLA-Prüfer um 4,8 VBÄ höher als in der NÖGKK, welche seit 2007 GPLA-Prüfer abgebaut hatte.

(4) Ein Ziel des Reformprojekts GPLA war die Erreichung eines Gleichstands des Prüferpersonals bei den KVT und in der FV. Im Jahr 2008 betrug die Prüferanzahl in beiden Institutionen jeweils rd. 239 VBÄ. Allerdings hatten die Prüfer der FV im Vergleich zu jenen der KVT zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen (siehe TZ 10). In den Finanzämtern erledigten größtenteils GPLA-Prüfer Innendiensttätigkeiten, es gab kein eigenes Personal für Erhebungen. Dies obwohl diese zusätzlichen Aufgaben laut einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 nicht von Lohnabgabenprüfern wahrzunehmen waren und nicht im Einklang mit den Vorgaben des Prüfungsbeirats standen, wonach die Prüfungstätigkeit dadurch zu optimieren sei, dass die GPLA-Prüfer keine GPLA-fremden Aufgaben wahrzunehmen hätten. Darüber hinaus führten die GPLA-Prüfer in der FV die GPLA-spezifische IT-Betreuung selbst durch.

Ein detaillierter Vergleich des GPLA-Personals am Beispiel der WGKK und der Finanzämter der Region Wien im Jahr 2010 zeigte folgendes Ergebnis:

Tabelle 13: GPLA Personal¹ WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010)

	WGKK	Finanzämter Region Wien ²
	in VBÄ	
Prüfer	57	73,6
Erhebungsdienst	18	-
Innendienst	33	4,5
Gesamt	108	78,1

¹ in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

² In den Finanzämtern der Region, mit Ausnahme des Finanzamt Wien 1/23, waren die GPLA-Prüfer organisatorisch in gemischte BV-Teams eingegliedert. Innendienstmitarbeiter dieser Finanzämter waren hauptsächlich für die Wahrnehmung von BV-Agenden zuständig. Die Darstellung beinhaltet daher nur Mitarbeiter des Innendienstes, welche ausschließlich GPLA-Agenden wahrnahmen (Finanzamt Wien 1/23).

Quellen: BMF, Finanzamt Wien 1/23, WGKK



Personal

Der Anteil der im Innendienst im Bereich GPLA tätigen Mitarbeiter betrug bei der WGKK 31 % und in den Finanzämtern der Region Wien 6 % der im Bereich der GPLA zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Das Verhältnis der GPLA-Innendienstmitarbeiter zur Anzahl des zur Verfügung stehenden Personals war damit bei der WGKK um das Fünffache höher als in den Finanzämtern der Region Wien.

32.2 (1) Die Analyse des Personalstands in der GPLA zeigte, dass die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, nicht erfüllt wurde. Der Personalstand gegenüber 2001 wurde zwar erhöht (siehe TZ 3), im Jahr 2010 waren sowohl bei den KVT als auch in der FV bis zu 13 % der Planstellen nicht besetzt; damit wurden die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände in beiden Institutionen nicht erreicht.

Wie der RH aufzeigte, übertraf der durch jeden Prüfer generierte Nutzen dessen Kosten um mehr als das Siebenfache.

Nach Ansicht des RH sollte im Hinblick auf den Gesamtpersonaleinsatz eine Abwägung zwischen den Vorteilen der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten erfolgen. Dabei wäre u.a. zu berücksichtigen, dass die GPLA in Folge der verstärkten Bekämpfung des Abgabenbetrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. mit der Einrichtung der Finanzpolizei zusätzliche Aufgabenfelder erhielt.

Unter diesen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale (siehe TZ 3) empfahl der RH den KVT und dem BMF, den Personaleinsatz durch den Prüfungsbeirat zu evaluieren und gegebenenfalls die offenen Planstellen im Bereich der GPLA zu besetzen.

(2) Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, die Prüfer regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten.

(3) Die bei den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch Mitarbeiter des Innendienstes bewertete der RH als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer verstärkt in ihrem speziell geschulten Tätigkeitsbereich Verwendung fanden. Der RH empfahl dem BMF, für den GPLA-Bereich Innendienstpersonal einzusetzen, um die GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Aufgaben zu entlasten. Damit könnte auch das Reformziel eines Gleichstands des Personals bei den KVT und der FV erreicht werden.

32.3 (1) Laut *Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes würden die Prüferplanstellen bei den KVT trotz des drückenden Verwaltungskostendeckels grundsätzlich regelmäßig besetzt werden. Die nicht vollständige Erfüllung des vorgesehenen VBÄ-Kontingents liege an der laufenden Fluktuation des Personals und der verhältnismäßig langen Ausbildungsdauer.*

(2) Die KVT, der Hauptverband und das BMF wiesen auf den Auftrag des Prüfungsbeirats hin, Maßnahmen dahingehend zu erarbeiten, dass eine kontinuierliche Personalplanung erstellt werde; diese Maßnahmen sollten sicherstellen, dass eine durchgehende Prüferanzahl von 250 VBÄ auf beiden Seiten im Rahmen der GPLA zur Verfügung stehe.

(3) Laut Mitteilung des BMF entfalle ab 2012 die Kostendeckelung innerhalb der KVT, eine Aufstockung der Prüfungsressourcen auf insgesamt 250 Prüfer werde in den KVT bis 2013 angestrebt. Seitens der FV sei die Problematik der gesetzlichen Vorgabe, dass nur 50 % der Abgänge nachbesetzt werden könnten, durch geeignete Maßnahmen zu lösen. Zudem wies das BMF auf den angedachten Personalaufnahmestopp der Bundesregierung hin.

Eine regional ausgewogene Prüferverteilung werde auf Seiten der FV durch den „gelebten“ Personaleinsatzplan (PEP) gewährleistet. Im Hinblick auf die Rotation der Prüfungsfälle könne die unausgewogene Prüferverteilung durch entsprechende Arbeitsverlagerung wie im Rahmen der aktuell praktizierten Nachbarschaftshilfe kompensiert werden.

Nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen des RH plane das BMF für 2012 Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Bereich der GPLA, wobei eine Verdichtung der Prüforganisation auf Seiten der FV zumindest in der Region Wien angedacht sei.

(4) Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Zunahme der Prüfer in der FV mit 4 % höher gewesen sei als jene in den KVT (1,5 %), es jedoch in der FV weder ein Back-Office noch einen Erhebungsdienst gäbe.

Leistungskennzahlen

33.1 (1) Der RH verglich die im Prüfungszeitraum erbrachten Leistungen der Finanzämter und der KVT anhand folgender ausgewählter Kennzahlen:

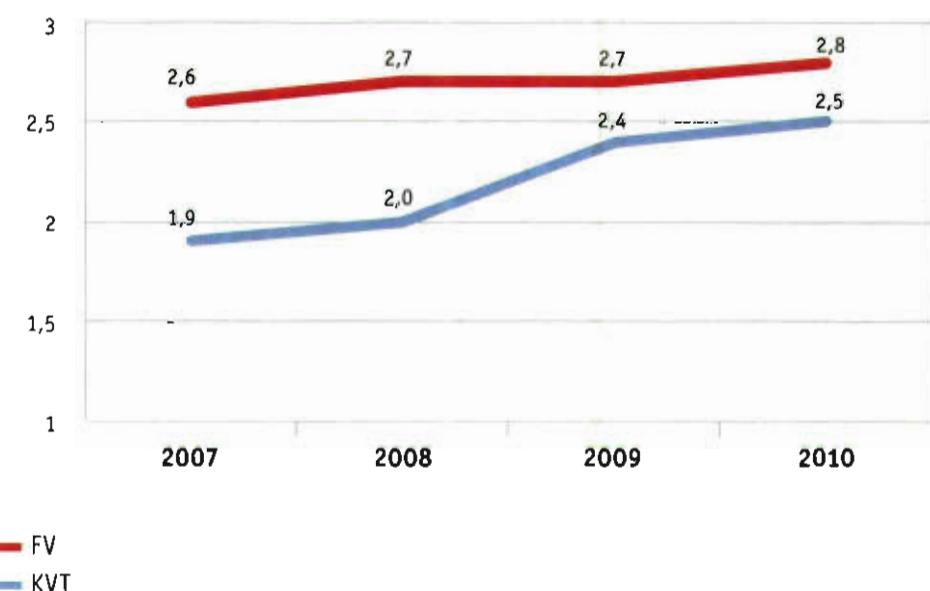
- Falltage je Prüfung,
- Mehrergebnis je Falltag,

Personal

- durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010.

(2) Ein Vergleich der pro Fall benötigten Tage (Falltage) der beiden Organisationseinheiten in den Jahren 2007 bis 2010 brachte folgendes Ergebnis:

Abbildung 10: Falltage je Prüfung



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage.

(3) Das Mehrergebnis je Falltag stellte sich in den Jahren 2007 und 2010 wie folgt dar:



Personal

BMF BMG BMASK

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)**
Tabelle 14: Mehrergebnis je Falltag

	2007		2010		Veränderung 2007/2010	
	in Mill. EUR				in %	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
ME ohne Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	1.464	3.026	2.114	4.092	44	35
ME SV-Beiträge	2.080	1.372	2.818	1.876	35	37
ME Gesamt	3.544	4.398	4.932	5.968	39	36
ME Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	–	8.388	–	7.853	–	– 6
ME SV-Beiträge	8.592	–	11.544	–	34	–
ME Gesamt	8.592	8.388	11.544	7.853	34	– 6
ME inklusive Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	1.055	3.847	1.566	4.648	48	21
ME SV-Beiträge	3.900	1.162	5.082	1.599	30	38
ME Gesamt	4.955	5.009	6.648	6.247	34	25

Quellen: BMF, Auswertungen des RH

Das Mehrergebnis je Falltag ohne Insolvenzen erhöhte sich von 2007 auf 2010 bei den KVT um 39 %, in der FV um 36 %. Inklusive den Insolvenzfällen war bei den KVT ein Anstieg um 34 % und in der FV um 25 % zu verzeichnen.

(4) Die durchschnittliche Dauer der 2010 abgeschlossenen GPLA-Prüfungen kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 15: Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010

	Prüfungen	Prüfungsauftrag bis Beginn	Beginn bis Approbation	Prüfungsauftrag bis Approbation
	Anzahl		in Tagen	
KVT	14.819	56,42	54,68	111,10
FV	10.667	38,09	58,72	96,81
Summe	25.486	48,75	56,37	105,11

Quellen: BMF, Auswertungen des RH



Personal

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Besonders auffällig war, dass die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV war. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf.

- 33.2 Die Auswertungen des RH zeigten, dass sich die Arbeitsweisen der beiden beteiligten Institutionen trotz der Idee einer gemeinsamen Prüfung unterschiedlich auswirkten. Besonders auffällig war die uneinheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf die geprüften Abgaben und Beiträge, je nachdem, welche Institution die Prüfungen durchführte (siehe auch TZ 36).

Der RH empfahl sowohl den KVT als auch dem BMF, detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen.

- 33.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn keine aussagekräftige Kennzahl. Dass eine PLA vom Zeitpunkt der Zuteilung bis zum Prüfungsabschluss beim KVT durchschnittlich um ein bis zwei Wochen dauere als in der FV, liege am Zuteilungsmodus der Abteilungsleitungen in Verbindung mit der Tatsache, dass nur alle ein bis zwei Wochen ein Berichtstag vorgesehen sei, an dem die neuen Prüfdaten von den Prüforganen auf das Notebook überspielt würden. Dass daraus negative Ableitungen im Hinblick auf die Dauer der Prüfung interpretiert würden, finde in der Realität keine Spiegelung.*

(2) *Laut Mitteilung des BMF werde die Verdichtung der Prüforganisation PLA – in einem ersten Schritt in der Region Wien – auch eine Analyse und Optimierung der Prozessabläufe umfassen. Eine detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalyse sollte in einem gemeinsamen Workshop (KVT und FV) unter Einbindung von Vertretern aus den Regionen erarbeitet werden. Erst daraus könnten dann allfällige Maßnahmen für eine Effizienzsteigerung bei den PLA-Prüfungen abgeleitet werden.*

- 33.4 Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die unterschiedliche Dauer ein Indiz und damit eine wesentliche Kennzahl für die Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen der KVT und der FV



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

darstellte. Diese waren nach Ansicht des RH auf die unterschiedliche Innendienst-Unterstützung zurückzuführen.

Um die Produktivität der GPLA zu steigern und eine einheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf hohem Niveau zu erreichen, wiederholte der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband seine Empfehlung, umfassende Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen durchzuführen.

Ausbildung

Grundausbildung

- 34.1** Die Bestellung zum GPLA-Prüfer erforderte bei den KVT die Absolvierung einer Grundausbildung, einer Sozialversicherungs-Fachausbildung und einer GPLA-spezifischen Fachausbildung. In der FV waren eine Grundausbildung und eine Ausbildung zum Außenprüfer zu absolvieren. Zusätzlich mussten die GPLA-Prüfer beider Institutionen einen Personalverrechnungskurs besuchen.

Die Grundausbildung erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK, in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie (BFA).

Beide Institutionen legten die Schulungsinhalte der Grundausbildung unabhängig voneinander fest. Diese stellten sich wie folgt dar:

Lerninhalte der Grundausbildung KVT:

Prüfungsgebiete der Grundausbildung⁵²:

- Österreichisches Sozialversicherungsrecht unter Berücksichtigung des Aufgabenbereichs des Versicherungsträgers
- Arbeitslosenversicherungsrecht
- Grundzüge der Staatsbürgerkunde
- Grundzüge des Arbeitsrechts sowie des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechts der Verwaltungsangestellten

⁵² Prüfungsgebiete der Grundausbildung mit Abschlussprüfung gem. § 21a Abs. 3 der Dienstordnung A für die Angestellten bei den Sozialversicherungsträgern Österreichs 2005 (Fassung inklusive 80. Änderung)



Ausbildung

Lerninhalte der Grundausbildung FV:

Einführungsmodul Steuer⁵³:

- Abgabenarten und Aufkommen, Finanzausgleich
- Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer
- Lohnsteuer/Lohnverrechnung
- Umsatzsteuer
- Körperschaftsteuer
- Grundzüge der Buchhaltung und des Rechnungswesens
- Bundesabgabenordnung inklusive Einhebungs-, Exekutions-, Insolvenzrecht
- Abgabeninformationssysteme
- Unternehmens und Gesellschaftsrecht
- Behördenaufbau
- Fallbeispiele aus dem Ertragsteuerrecht, Umsatzsteuerrecht
- Zollverfahren
- Grundzüge des Familienlastenausgleichs

34.2 Wie aus der Auflistung ersichtlich, bezogen sich die vermittelten Wissensinhalte der Grundausbildung ausschließlich auf den eigenen Stammbereich der jeweiligen Institution.

Fachausbildung

35.1 Auch die Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK und in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie.

Während in der FV das Fachausbildungskonzept für GPLA-Prüfer bundesweit einheitlich war, kamen bei den KVT unterschiedliche Ausbildungspläne zur Anwendung.

⁵³ gem. Grundausbildungsverordnung-BMF BGBl. II Nr. 308/2009



Ausbildung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Im Jahr 2007 starteten das BMF und die KVT Optimierungsprojekte, welche für die Aus- und Fortbildung einheitliche Ausbildungsstandards vorsahen.

Dennoch blieben die Ausbildungsinhalte und die Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildungen unterschiedlich, wie folgende Tabellen zeigen:

Tabelle 16: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT

Fachausbildung (Theorie) ¹	Dauer in Tagen
Rechtsgrundlagen der GPLA (Anwendung der GPLA-Grundsätze in der Praxis; Bundesabgabenordnung, Instrument der Schätzung)	4 Tage
Arbeitsrecht (Grundsätze Arbeitsrecht, Entgeltbegriff, Urlaubsrecht, Arbeitszeitgesetz)	5 Tage
Rechtsrecherche	begleitend
Steuerrecht (Lohnsteuer, Lohnzettel, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag, Arbeitnehmer-Veranlagung, Auslandsbeziehungen, Kommunalsteuer)	10 Tage
Buchhaltung, Bilanzierung	5 Tage
Summe in Wochen	4,8 (24 Tage)

¹ gemäß dem Ausbildungsplan GPLA-Prüfer (Sozialversicherung) laut Beschluss des Kooperationsbeirats CC-GPLA SV vom 16. Oktober 2007

Quelle: Hauptverband

Ausbildung

Tabelle 17: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung FV

Außenprüfer-Fachmodul GPLA ¹	Dauer in Stunden
Berichtstechnik	16
Prüfungsverfahren	36
Umsatzsteuer	6
Auslandsbeziehungen	10
Bundesabgabenordnung	8
Gesellschafts-, Handels- und Aktienrecht	8
Einkommensteuer (Lohnsteuer)	28
Lohnverrechnung und Arbeitsrecht	10
Allgemeines Sozialversicherungsrecht	10
Kommunalsteuer	6
Gebühreninfo	4
Zollinfo	4
Abgabensicherung	6
BMF-Aktuelle Entwicklungen	2
Abschlussarbeit	8
Moderiertes Feedback	1
Summe in Wochen	5,09² (163 Stunden)

¹ gemäß dem Leitfaden des BMF-330106/0002-I/21/2006 „Praktische und theoretische Ausbildung von AußenprüferInnen“ vom 25. September 2009

² bei 32 Stunden/Woche

Quelle: BMF

Die Fachausbildung war in der FV modular aufgebaut, die Lerninhalte wurden in Unterrichtseinheiten vermittelt; demgegenüber boten die KVT mehrere Lerninhalte innerhalb eines Themenbereichs an. Die Ausbildungsdauer war bei den KVT kürzer als in der FV.

35.2 Die Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT und in der FV entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung weithin uneinheitlich. Insbesondere wegen der völlig unterschiedlichen Grundausbildung bestünde bei der nachfolgenden Fachausbildung erhöhter Koordinierungsbedarf, der aber nicht erfüllt wurde. Damit war ein wesentliches Ziel der GPLA, nämlich die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards, nicht umgesetzt. Auffällig war die mit einem Anteil von rd. 6 % vergleichsweise kurze Schulung der FV-Prüfer im Hinblick auf Sozialversicherungs-Inhalte. Die Prüfung der SV-Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und Johngestaltender Vorschriften voraus. Nach Ansicht des RH bestand deshalb vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf im Bereich des Melde-,



Ausbildung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Versicherungs- und Beitragswesens, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, im Rahmen des Prüfungsbeirats den GPLA-Prüfern eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskooperation anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden.

- 35.3 (1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei dem RH insoweit zuzustimmen, als die Aus- und Weiterbildung der GPLA-Prüfer auf aktuellere Beine gestellt werden sollte. Es werde zwar weiterhin nicht anders möglich sein, als die Grundausbildung und auch weite Teile der Fachausbildung im Stamminstitut zu absolvieren, jedoch sei es für alle Prüfer wichtig, möglichst intensive Kenntnisse vom jeweils anderen Partner zu erlangen. Bislang erfolge diese Schulung wechselseitig vor allem in einem sechswöchigen Praxisteil, der allerdings schon einiges an fachlicher Vorqualifikation bedinge. Eine entsprechende Theorieausbildung fehle hier. Die Bundesfinanzakademie (BFA) biete zwar immer wieder Kurse an, die (auch) für GPLA-Prüfer interessant seien, könne aber gleichzeitig nicht allen Interessenten Platz bieten. Trotz aller Schwächen dieser Einrichtung sei das Fehlen eines Pendants auf SV-Seite markant.**

In den letzten Monaten seien erste, zielgerichtete Sondierungsgespräche geführt worden, die mittelfristig zur Etablierung einer „Prüferakademie“ auf Seiten der KVT führen sollten. Diese sollte im Rahmen der Akademie des Hauptverbandes etabliert werden, wobei eine zentrale Organisation und eine dezentrale Durchführung der Kurse angedacht würden. Neben der intensiven fachlichen Ausbildung vor allem der Prüfer der FV würden hier Potenziale für die kontinuierliche Weiterbildung der Prüfer beider Organisationen erblickt. Gleichzeitig könne bei entsprechender Handhabung auch der behauptete Mangel an Qualitätssicherung endgültig beseitigt werden. Erste dementsprechende Konzepte seien bereits ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt worden. In diesem Zusammenhang verwies der Hauptverband auf das Vorhaben zur Schaffung einer Österreichischen Verwaltungshochschule im Zuge des Stabilitätspakets.

- (2) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die vom RH angeführten einheitlichen Ausbildungsstandards sowie auf im Rahmen der Neustrukturierung der Ausbildung entwickelte Standards für die Ausbildung der Prüfer der jeweils anderen Institution.**

Ausbildung

In der am 1. Dezember 2011 veröffentlichten Richtlinie „Funktionsausbildung in der FV“ sei die Absolvierung eines wechselseitigen Praktikums (BMF – GKK) mit der Dauer von sechs Wochen verankert worden, für das gemeinsam mit der SV ein Ausbildungsplan ausgearbeitet worden sei. Für Bedienstete des BMF im Bereich der GPLA sei diese organisationsübergreifende Maßnahme verpflichtend. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Ausbildungsstandards im Bereich GPLA werde für auszubildende KVT-GPLA-Prüfer die Möglichkeit geboten, ein analoges Praktikum von ebenfalls ca. sechs Wochen in einem Finanzamt zu absolvieren.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Ansicht des RH, dass es zweckmäßig sei, die Fachausbildung der Prüforgane der KVT und der FV zu vereinheitlichen. Derzeit stünden die Kurse in der Bundesfinanzakademie (Fachausbildung und Fortbildung) auch den Prüfern der KVT offen. Die KVT würden derzeit unter der Führung des Hauptverbandes an einem Modul für die Fachausbildung (speziell SV- und Arbeitsrecht, geplante Dauer zwei Wochen) arbeiten, das den Prüforganen der FV kostenlos, im Gegenzug zu den Kursen der Bundesfinanzakademie, angeboten werden sollte.

35.4 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der institutionseinschlägigen Grundausbildung weiterhin noch Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich bestanden. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, neben dem wechselseitigen Praktikum von sechs Wochen ausreichende vertiefende theoretische Schulungen durch beide Institutionen – zweckmäßigerweise in Form einer Schulungskooperation – mit dem Ziel eines einheitlichen Wissensstands am Ende der Fachausbildung anzubieten.

Der RH bewertete in diesem Zusammenhang die Bemühungen der KVT und des Hauptverbandes, das institutionenübergreifende Schulungsangebot zu erweitern, positiv, erachtete jedoch die Schaffung einer gemeinsamen Schulungskooperation für zweckmäßiger, als eine eigene Prüferakademie der KVT parallel zur Bundesfinanzakademie einzurichten.

Fortbildung

36.1 (1) Fortbildungsangebote bestanden für GPLA-Prüfer beider Institutionen an der Bundesfinanzakademie. Es fehlte ein gleichwertiges Angebot der KVT für Prüfer der FV.

Die folgende Tabelle zeigt die Teilnehmeranzahl an GPLA-Schulungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010:



Ausbildung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Tabelle 18: Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010

	KVT	FV
Anzahl der GPLA-Prüfer (VBÄ)	239,8	242,6
Teilnahmen bundesweit	40	525
Teilnahmen in %	7	93
Teilnehmer im Verhältnis zu Prüfern in %	17	216

Quellen: BMF, Hauptverband

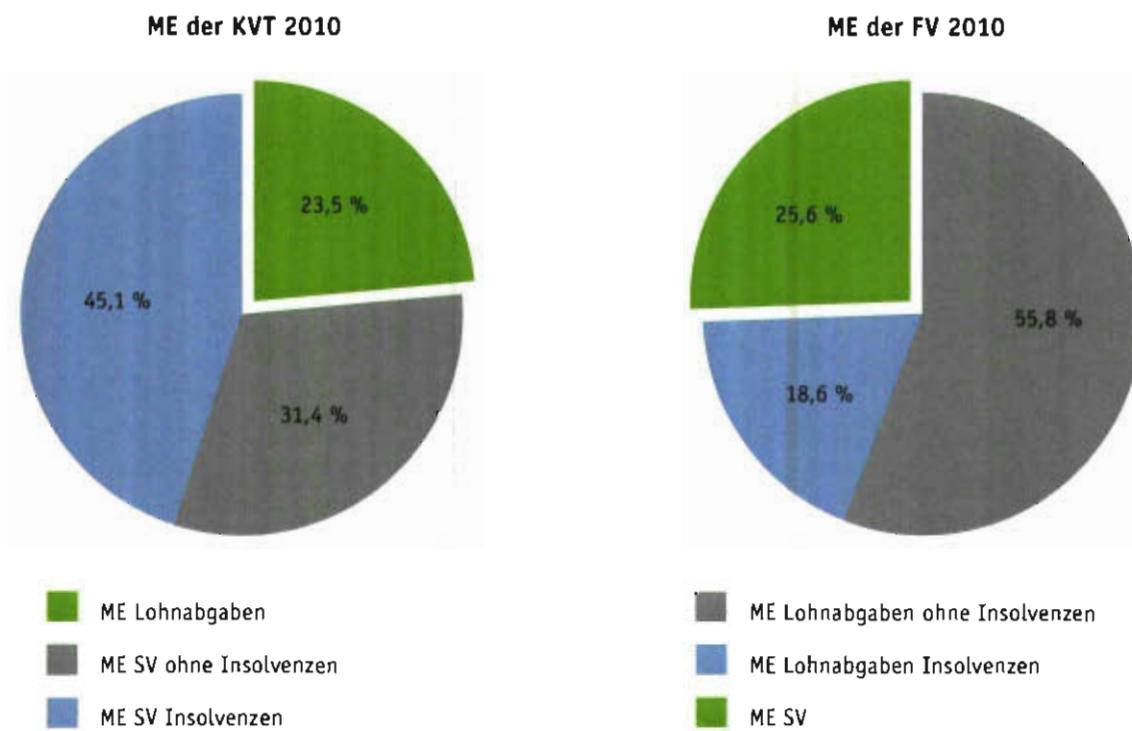
Die GPLA-Prüfer nahmen die Fortbildungsangebote der Bundesfinanzakademie in höchst unterschiedlichem Ausmaß wahr. Während die Prüfer der FV im Jahr 2010 durchschnittlich je zwei Schulungen absolvierten, betrug dieser Wert bei den KVT nur 0,17.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch.

(2) Laut den Vorgaben des Prüfungsbeirats im Rahmen der Balanced Scorecard für das Jahr 2010 wären die GPLA-Mehrergebnisse durch gezielte und qualifizierte Weiterbildung der Prüfer zu optimieren. Die Mehrergebnisse je Prüfer stellten sich im Jahr 2010 anteilig wie folgt dar:

Ausbildung

Abbildung 11: Verteilung der Mehrergebnisse der KVT und der FV 2010



Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Auswertungen des RH

Die Prüfer beider Institutionen konnten im Jahr 2010 rund drei Viertel ihres Gesamterfolgs im jeweils eigenen Bereich erzielen; im jeweils anderen Bereich rund ein Viertel ihres Gesamterfolgs. Damit verfehlten sie den bereits im Jahr 2003 festgelegten Zielwert, der ein Mehrergebnis von 30 % im jeweils anderen Bereich vorsah. Zudem war mit fast der Hälfte ein hoher Anteil am Mehrergebnis SV-Beiträge der KVT auf die Insolvenzen zurückzuführen.

Die gezielte und qualifizierte Weiterbildung war nicht als Maßnahme zur Erreichung des Ziels der Harmonisierung des Prüfungsprozesses in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats (siehe TZ 29) enthalten.

(3) Für alle GPLA-Prüfer war grundsätzlich eine praxisbezogene Fortbildung vorgesehen, wenn ein fachlicher Bedarf bestand. Zu diesem Zweck sollten die Prüfer an gemischten Teamprüfungen bei der jeweils anderen Institution teilnehmen. Bisher fanden derartige Kooperationen



Ausbildung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

nur auf Initiative des Finanzamtes Freistadt Rohrbach Urfahr gemeinsam mit der OÖGKK statt.

- 36.2** Eines der Ziele der GPLA war, einen einheitlichen Wissensstand aller GPLA-Prüfer herzustellen. Der RH bemängelte, dass bislang keine Institution den Wissensstand der Prüfer evaluiert hatte. Damit war jedoch der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt.

Die aufgezeigte ungleiche Verteilung der Mehrergebnisse der Prüfungen je Institution ließ darauf schließen, dass der Schwerpunkt der Prüfungen jeweils noch im eigenen Bereich bestand bzw. dass im jeweils anderen Bereich Wissensdefizite und damit noch Schulungsbedarf vorlagen. Damit griff die vom Prüfungsbeirat vorgegebene Maßnahme zur Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer nicht im erforderlichen Ausmaß. Zudem erachtete der RH die gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer auch als Maßnahme zur Erreichung eines weiteren Ziels des Prüfungsbeirats – der Harmonisierung der Prüfungsprozesse – als unabdingbar.

Der RH empfahl deshalb den KVT und dem Hauptverband, den FV-Prüfern Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten, regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen und den KVT-Prüfern verstärkt den Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen.

Als weitere Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie den Nutzen daraus zu evaluieren. Weiters empfahl der RH, regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. einen regelmäßigen Austausch aktueller Praxisfragestellungen zu institutionalisieren.

- 36.3 (1)** Laut *Stellungnahme des BMF würden gemischte Teamprüfungen unter anderem zum Zwecke der praxisbezogenen Fortbildung bereits durchgeführt. Die Anregung des RH werde aufgenommen.*

2008 seien in der FV für die Intensivierung des fachlichen Informations- und Erfahrungsaustausches sowie die Besprechung aktueller Praxisfragen sogenannte „Wissensnetzwerke (WIN)“-Veranstaltungen geschaffen worden, an denen Mitarbeiter beider Prüforganisationen teilnehmen würden. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen stünden allen Prüfern (FV und KVT) zur Verfügung. Zusätzlich würden jährlich GPLA-Infotage in jedem Bundesland stattfinden.



Ausbildung

(2) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr wies darauf hin, dass die im Fachgebiet Sozialversicherung erfolgte Vermittlung von praxisorientierten Fachinformationen bzw. die erfolgreiche Unterstützung im Bereich Prüfungstechnik durch die OÖGKK im Zuge der RH-Prüfung erfolgreich evaluiert worden sei.

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei das Fortbildungsan-gebot grundsätzlich durchaus zufriedenstellend.

36.4 (1) Der RH wies das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr darauf hin, dass er seine Empfehlung in Anlehnung an dessen erfolgreiche Ko-operation mit der OÖGKK als Beispiel eines Best Practice abgegeben hatte.

(2) Aufgrund der aufgezeigten ungleichen Verteilung der Mehrergeb-nisse bekräftigte der RH gegenüber dem FA Wien 1/23, dass Wissens-defizite im jeweils anderen Bereich durch entsprechende theoretische und praxisbezogene Fortbildungen, wie bspw. gemeinsame Praxis-workshops und gemeinsame Teamprüfungen, auszugleichen wären.

Internes Kontrollsyste

IT-Berechtigungen (Rollen)

37.1 (1) Die KVT verwalteten die erforderlichen IT-Berechtigungen (Rollen) zur Abwicklung der GPLA-Prüfungsfälle in dem vom BMF zur Verfü-gung gestellten Prüfverwaltungsprogramm BP 2000⁵⁴.

Die Rollen stellten sicher, dass die Zuteilung, die Stornierung oder ein Wechsel von Prüfungsfällen nur durch die Abteilungsleitung oder über deren Auftrag vom Innendienst, jedoch nicht durch die Prüfer, durchgeführt wurden.

(2) Für die Mitarbeiter der FV waren im BP 2000 eigene GPLA-Rollen vergeben. Teamleiter und GPLA-Prüfer hatten jeweils zu ihren stan-dardmäßigen BV-Rollen zusätzlich eigene GPLA-Rollen zugeordnet.

⁵⁴ Für die im Bereich der GPLA tätigen Mitarbeiter der KVT waren die notwendigen Lese und Schreibberechtigungen entsprechend den jeweiligen Aufgaben und Funktionen zu den Rollen Abteilungsleiter SV, Prüfer SV und Innendienst SV zusammengefasst. Zusätzliche Auskunfts-Rollen ermöglichten Leserechte auf Prüfplänen anderer Orga-nisationseinheiten.



Internes Kontrollsysteem

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Bei zwei vom RH überprüften Finanzämtern⁵⁵ waren entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF⁵⁶ die Zusatzfunktionen als Teamleiterstellvertreter zeitlich unbefristet an die Teamexperten vergeben; damit konnten diese die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter auf Dauer ausüben.

37.2 Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen.

37.3 Das BMF sagte zu, die Einhaltung der zeitlichen Befristung der Vertreterregelung künftig im Rahmen von Audits des Internen Kontrollsystems zu überprüfen.

Freigaben –
Vier-Augen-Prinzip

38.1 (1) Die abschließende Genehmigung eines Prüfungsvorgangs erfolgte bei den KVT selbständig durch die Prüfer. Im Rahmen der Erledigung war eine zusätzliche Freigabe durch die Abteilungsleitung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht vorgesehen.

In den KVT bestanden jedoch verschiedene Melde- und Informationspflichten der Prüfer gegenüber den Abteilungsleitern, bei denen die Initiative regelmäßig vom Prüfer ausging, sowie interne Abläufe, die bei besonderen Fällen eine rechtzeitige Information der Abteilungsleitung durch die eigenen Prüfer sicherstellen sollten.

Nach den Angaben der KVT betraf dies bspw.:

- Meldungen in Fällen, bei denen sich ein Mehrergebnis in einer bestimmten Höhe abzeichnete,
- Meldungen über Schätzungen bzw. Vereinbarungen mit den Unternehmen betreffend die Bemessungsgrundlagen für die lohnabhängigen Abgaben (bspw. aufgrund fehlender Unterlagen) oder bei Gutschriften,
- Informationspflichten im Fall von zu erwartenden Interventionen oder Rechtsmitteln,
- Probe- bzw. Kontrollabrechnungen durch Innendienst-Sachbearbeiter,

⁵⁵ Finanzamt Wien I/23; Finanzamt Kufstein Schwaz

⁵⁶ Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010, TZ 5, S. 9 Abs. 3 bis 5



Internes Kontrollsyste

- logische und formale Kontrollen nach Prüfungsabschluss, Controlling,
- falltagesbezogene Überwachung sowie Listen über offene, bereits vor längerer Zeit zugeteilte Fälle.

Bei den KVT war ein für den Bereich der GPLA wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsyste (IKS) nicht durchgängig vorhanden und uneinheitlich. Beispiele für den Status des IKS bzw. einzelne IKS-Elemente in den KVT waren:

- stichprobenweise Kontrollen wurden durchgeführt (NÖGKK, VGKK),
- jedes GPLA-Ergebnis⁵⁷ wurde vom Vorgesetzten kontrolliert und mit dem Prüfer besprochen (VAEB),
- IKS-Konzepte waren in Entwicklung (TGKK, WGKK, STGKK),
- es gab Überlegungen, stichprobenweise Kontrollen und Feedback an die Prüfer durch die GPLA-Gruppenleitung vorzunehmen (OÖGKK).

Im Sinne der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips gab es etwa bei der WGKK interne Vorgaben für den Einsatz von Prüfteams statt Einzelprüfern, abhängig von der Mitarbeiteranzahl der Unternehmen.

(2) Nach dem Genehmigungserlass des BMF aus dem Jahr 2010⁵⁸ waren in der FV Genehmigungen von Erledigungen im Außendienst und damit auch jene der GPLA grundsätzlich den Teamleitern vorbehalten. Das dadurch gewährleistete Vier-Augen-Prinzip war zusätzlich als eine der möglichen Sicherungsmaßnahmen im Strategiepapier Internes Kontrollsyste des BMF⁵⁹ festgelegt.

Die Teamleiter ließen sich zur Genehmigung die Prüfungsakte vorlegen bzw. zogen die Prüfer zur Besprechung bei. Auch den Teamexperten waren Genehmigungsrechte – insbesondere im Vertretungsfall – eingeräumt. Voraussetzung war, dass die Vorerledigung nicht vom selben Mitarbeiter durchgeführt wurde und das Vier-Augen-Prinzip gewahrt blieb.

Die Freigabe selbst geprüfter Fälle war jedoch unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips für den Teamexperten als Teamleiterstellvertre-

⁵⁷ 72 GPLA-Fälle im Jahr 2010

⁵⁸ Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010

⁵⁹ Strategiepapier Internes Kontrollsyste GZ BMF08300/0001IV/2/2010 vom 6. April 2010, TZ 1.1.A und 3.1



Internes Kontrollsystem

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

ter technisch möglich, wenn für ihn die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war.

(3) Als Anwendung des Vier-Augen-Prinzips war auch der generell vorgesehene Wechsel der „Poolzuständigkeit“ zwischen den KVT und der FV bei nachfolgenden Prüfungen desselben Unternehmens vorgesehen. Allerdings war nach Punkt 4.1 der GPLA-Grundsätze (siehe TZ 5) für die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Eisenbahn- und Bergbaubetrieben, dazu zählten auch alle Seilbahnunternehmen, ausschließlich die VAEB zuständig. Die bundesweit exklusive Zuständigkeit der VAEB verhinderte die wechselnde Prüfung durch verschiedene Prüfer. Zudem standen bei der VAEB nur Prüferressourcen von insgesamt 2,6 VBÄ zur Verfügung.

(4) Weder bei den KVT noch in der FV gab es explizite Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA (siehe TZ 31).

38.2 (1) Nach Ansicht des RH stellte die Nachkontrolle eines Prüfungsergebnisses durch eine zweite, fachkundige Person einen wesentlichen Teil des IKS zur Vermeidung von Fehlern und Malversationen dar. Er erachtete das durchgängige Vier-Augen-Prinzip der FV im Bereich der GPLA als zweckmäßig.

Der RH empfahl den KVT, die Entwicklung der entsprechenden IKS-Konzepte voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen.

(2) Der RH wies auf den Mangel im IKS in der FV hin, wonach Teamexperten die technische Möglichkeit hatten, eigene Erledigungen zu genehmigen.

Er empfahl dem BMF, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden. Dies würde auch dem Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF entsprechen.

(3) Der RH beurteilte die für Eisenbahn und Bergbauunternehmen bestehende exklusive Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüferressourcen als nachteilig. Er empfahl der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit ein-



Internes Kontrollsyste

zubereihen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfungspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der VAEB und der FV durchzuführen sowie innerhalb der VAEB möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten (siehe TZ 25).

(4) Der RH empfahl dem BMF und den KVT, das IKS zu stärken, indem auch für die GPLA-Erledigungen Qualitätssicherungsmaßnahmen vorgesehen werden. Nach Ansicht des RH wären jedenfalls auch die Zweitfreigabefälle (siehe TZ 39) miteinzubereihen (siehe auch TZ 31).

38.3 (1) *Laut Stellungnahmen der KVT und des Hauptverbandes würden die vom RH aufgezeigten IKS-relevanten Maßnahmen bei den KVT durchgeführt. Diese würden für die Außenprüfung im Jahr 2012 in einen strukturierten Vorgang gegossen, sodass auch formell ein standardisiertes IKS vorgewiesen werden könne.*

(2) Nach Ansicht des BMF sei ein Mangel am IKS nicht erkennbar, weil der Genehmigungserlass die vom RH kritisierte Freigabe als unzulässig regeln würde. Eine automationsunterstützte Implementierung einer Freigabesperrre wäre zwar als optimierte Maßnahme möglich, allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen diese zu priorisieren (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes).

38.4 Da letztlich nur die technische Umsetzung die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellt, erachtete der RH die automationsunterstützte Unterbindung der Freigabe eigener Erledigungen durch das BMF weiterhin für zweckmäßig.

Bescheid –
Zweitfreigaben

39.1 (1) Die geprüften Unternehmen erhielten das Sozialversicherungs- Ergebnis der GPLA in der Regel in Form einer Beitragsvorschreibung (Rechnung) übermittelt. Eine bescheidmäßige Feststellung war gem. § 410 Abs. 1 Z 7 ASVG erst über Verlangen der Unternehmen vorgesehen.

Es waren keine weiteren Verfahrensschritte bei der Bearbeitung von Prüfungsergebnissen betreffend SV-Beiträge nach einer Prüfung durch andere KVT oder die FV außer bei der NÖGKK⁶⁰ und der SGKK⁶¹ vorgesehen.

⁶⁰ stichprobenweise Überprüfung schwerpunktmaßig bei hohen Nachforderungen oder Rückverrechnungen

⁶¹ Informationsvereinbarung mit FV



Internes Kontrollsysteem

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

(2) Die Lohnabgaben nach einer GPLA setzte das jeweils zuständige Finanzamt gem. § 92 BAO mit Bescheid fest. Für die Teamleiter GPLA in der FV war nach einer Prüfung durch einen KVT die sogenannte Zweitfreigabe vorgesehen. Dafür schuf das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 eine eigene Bildschirmmaske (Sozialversicherungsfälle für Zweitfreigaben). Die angezeigten Fälle waren in Form einer gruppenweisen Freigabe dargestellt. Den Teamleitern standen die Entscheidungsmöglichkeiten

- Verarbeitung ohne Änderungsmöglichkeit (Freigabe) oder
- Nichtverarbeitung der Originaldaten aus der Prüfsoftware (Nichtfreigabe)

zur Auswahl.

Im Fall der Nichtverarbeitung war eine automatisationsunterstützte Weiterbearbeitung nicht möglich. Bescheide, Bericht und Buchungen waren händisch zu erstellen bzw. durchzuführen. Die Teamleiter wendeten diese Erledigungsart infolge des damit verbundenen Mehraufwandes nur in Ausnahmefällen an. Eine Auswertung des BMF enthielt seit 2006 bundesweit insgesamt 35 Fälle. Um die aufwändige Bearbeitung zu vermeiden, führten die Teamleiter nach eigenen Angaben notwendige Berichtigungen auch in Form von Erhebungs- oder Rechtsmittelverfahren durch.

Den Teamleitern standen zur Entscheidungsfindung eine Ergebnisübersicht und das elektronische Archiv zur Verfügung. Zusätzlich war es ihnen durch Fallaktivierung möglich, die Daten des Prüfungsfalls auf den eigenen Rechner in die Prüfsoftware zu laden, um die Ergebnisse und die getroffenen Feststellungen einzusehen. Zum Zeitpunkt der Zweitfreigaben hatten die Teamleiter jedoch keinen elektronischen Zugriff auf die zu den Prüfungsfällen gehörenden, entscheidungsrelevanten Unterlagen der Prüfer der KVT. Diese waren aufgrund des internen Arbeitsablaufs der KVT meist noch nicht eingescannt und damit noch nicht im elektronischen Archiv vorhanden (siehe TZ 15, 24).

Für den betroffenen FV-Teamleiter ergab sich, im Vergleich zu den Fällen des eigenen Teams, zum Zeitpunkt der möglichen Freigabe eines Sozialversicherungs-Prüfungsfalls eine schlechte Informationslage:

- kein laufender Kontakt zu den KVT-Prüfern bei Fragen zu den Prüfungsfällen, kein Prüfakt im Finanzamt,



Internes Kontrollsyste

- relativ aufwändiger „Download“ der Fälle zur Überprüfung in der Prüfsoftware und
- keine Unterlagen im elektronischen Archiv, da die KVT Scannvorgänge erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen.

39.2 Der RH beurteilte die vom BMF angeordnete Zweitfreigabe durch die FV-Teamleiter insbesondere im Hinblick auf das IKS positiv. Wie die geringe Anzahl der Nichtfreigabeentscheidungen zeigte, stellte diese aufgrund fehlender Automatisationsunterstützung des weiteren Verfahrens nur eine Lösung für Ausnahmefälle dar.

Der RH empfahl den KVT, hinsichtlich der Zweitfreigaben in der FV dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den KVT der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden (siehe TZ 15, 24).

Abschluss von Prüfungsfällen

40.1 Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen (für SV-Beiträge) oder Bescheiden (für Lohnabgaben) sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. Das BMF führte fallweise Auswertungen nicht abschließend verarbeiteter Fälle durch und übermittelte diese zum Abgleich der zuständigen KVT.

40.2 Der RH empfahl dem KVT und dem BMF, die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle zu identifizieren und künftig eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen.

40.3 *Laut Stellungnahmen der KVT, des Hauptverbandes und des BMF sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden.*

Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit der KIAB bzw. der Finanzpolizei

41.1 Die Agenden für Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung waren bei den KVT unterschiedlichen Organisationseinheiten übertragen.

In der FV gab es dafür eigens eingerichtete Teams (Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB) in den Finanzämtern, welche ihre Informationen auch den KVT übermittelten. Die darauf aufbauenden



Zusammenarbeit

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Erhebungen der KVT führten in der Regel zu Beitragsvorschreibungen. Mit 1. Jänner 2011 wurde die KIAB in „Finanzpolizei“ umbenannt.

Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten auch für die FVPrüfer wertvolle Informationen dar.⁶²

41.2 Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei sowie deren Zusammenarbeit werden mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes sowie den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen⁶³ der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. Der RH empfahl den KVT und dem BMF, den Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken.

41.3 *(1) Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit sowohl mit der Finanzpolizei als auch mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei der Informationsaustausch durch die Finanzpolizeikoordinatoren und die „Pools Finanzpolizei“ in den Finanzämtern, in welchen auch Mitarbeiter der Teams Betriebsveranlagung und damit der GPLA vertreten seien, sichergestellt.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 analysiere wie jedes Jahr die Prozesse der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen Organisationseinheiten im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten.

41.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass in Anbetracht der umfassenden Befugnisse der Finanzpolizei und des zunehmenden Sozialbeitrags vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch unerlässlich war, und empfahl deshalb weiterhin, diesen zu verstärken. Durch eine Sensibilisierung für die Erfordernisse der jeweils anderen Institution bzw. Organisationseinheit könnten zudem die Wirkungen der Kontrollen bzw. Prüfungen erhöht werden.

⁶² Die Verwertbarkeit der KIAB-Kontrollmitteilungen war für die GPLA aufgrund des unterschiedlichen zeitlichen Betrachtungszeitraums eingeschränkt. Da die Feststellungen der KIAB oft nur einen zum aktuellen Ermittlungszeitpunkt der KIAB nachweisbaren Sachverhalt betrafen, während die GPLA bereits abgelaufene Meldezeiträume betrachtete, konnten die Kontrollmitteilungen der KIAB nur eingeschränkt im Rahmen der GPLA verwertet werden.

⁶³ Mit den aus dem Betriebsbekämpfungsgesetz 2010 (BGBl. I Nr. 105/2010) resultierenden Änderungen des § 12 AVOG 2010 bekam die Finanzpolizei ab 1. Jänner 2011 erweiterte Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse zugewiesen.

Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung

42.1 (1) Die Einhebung und Einbringung der SV-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“. Diese war bei den vom RH überprüften KVT organisatorisch unterschiedlich eingebunden⁶⁴. Die Mitarbeiter der Beitragseinhebung stellten den Kontakt mit den Prüfern entweder direkt oder über die Abteilungsleitung her.

(2) In der FV waren für die Einhebung und Einbringung der Lohnabgaben⁶⁵ bundesweit einheitlich die Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern zuständig.

Bei vollstreckbaren Rückständen oder Aussetzungen der Einbringung sollten die GPLA-Prüfer laut internen Anweisungen vor dem Prüfungsbeginn, bei einem voraussichtlich hohen Mehrergebnis vor dem Prüfungsabschluss Kontakt mit den Abgabensicherungsteams aufnehmen. Dieser zeitnahe Informationsfluss sollte einen kontinuierlichen Abbau von Abgahenrückständen bewirken.

Die bestehenden Vorgaben für GPLA-Prüfer der FV bezüglich der Informationspflichten an die Abgabensicherungsteams wurden in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt. Einheitliche, umfassende Regelungen für den Informationsaustausch fanden sich in einem Entwurf des die Abgabensicherung betreffenden Teils im OHB. Dieser war jedoch bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ebenso wenig umgesetzt wie die Übermittlung von Kontrollmitteilungen an die Abgabensicherungsteams.

Die GPLA-Prüfer der FV hatten elektronischen Zugriff auf die Abgabekonten der FV und die von der FV gesetzten Einbringungsmaßnahmen bei den Arbeitgebern.

(3) Die GPLA erstreckte sich gemäß den GPLA-Grundsätzen der KVT auch auf die Feststellung von betrieblichen und außerbetrieblichen Sachverhalten, die für die Abgaben und Beitragserhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung waren. Diese waren an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

Tatsächlich beschränkte sich der diesbezügliche Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern auf Einzelfälle oder betraf automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000. Den KVT-Prüfern

⁶⁴ GPLA und Beitragseinhebung in unterschiedlichen Organisationseinheiten oder beide in einer Abteilung

⁶⁵ mit Ausnahme der Kommunalsteuer, welche durch die Städte und Gemeinden eingehoben wird



Zusammenarbeit

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

standen bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 zur Verfügung. Die FV-Prüfer erhielten jedoch keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten, weil eine einheitliche IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung sich erst bei einzelnen KVT in einer Einführungsphase befand.

42.2 (1) Ein frühzeitiger Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern ist für den Erfolg von abgabenbehördlichen Maßnahmen essenziell. Die bei Prüfungen erhobenen Informationen (z.B. über Bankverbindungen, offene Forderungen oder laufende Geschäftsbeziehungen) sind für mögliche Einbringungsschritte und Sicherstellungsmaßnahmen wertvoll. Der RH empfahl dem BMF, so rasch wie möglich bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern im OHB festzulegen und deren Einhaltung zu überprüfen.

(2) Nach Ansicht des RH bestand aufgrund des mangelnden Informationsaustausches zwischen Abgabensicherung und Beitragseinhebungen einerseits und den GPLA-Prüfern der jeweils anderen Institution andererseits eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Einbringung der aus GPLA-Prüfungen entstandenen Nachforderungen. Im Sinn einer gemeinsamen Prüfung wären die in den Grundsätzen festgelegten wechselseitigen Informationspflichten auch hinsichtlich der Beitragseinhebung und Abgabensicherung sicherzustellen.

Dazu empfahl der RH den KVT und dem BMF, grundlegende Informationen aus der Abgaben und Beitragseinhebung in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifenden gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der FV erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den KVT von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden.

(3) Der RH empfahl den KVT, nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen.

42.3 (1) Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.



Zusammenarbeit

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei zwischenzeitig die Zusammenarbeit und Informationsweitergabe zwischen Abgabensicherungsteams und GPLA-Prüfern im OHB geregelt, dafür sei auch ein eigenes Formular entwickelt worden.

Aus Sicht des BMF bestehe für die FV kein Handlungsbedarf betreffend den Einbau grundlegender Informationen aus der Abgaben- und Beitragseinhebung, da diese Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 den Prüfern beider Prüforganisationen zur Verfügung stünden.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 teilte mit, dass der Informationsaustausch während der Prüfung zwischen GPLA-Prüfern der FV und der Abgabensicherung OHB-mäßig festgelegt sei und gelebt werde.

42.4 Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch im Hinblick auf den in den Grundsätzen festgelegten Umfang der GPLA (alle Sachverhalte, die für die Abgaben- und Beitragseinhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung sind) mangelhaft war. Allen Prüfern standen lediglich bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 der FV zur Verfügung.

Auch im Interesse der Einschätzung der Zahlungsmoral und damit der Risikobeurteilung eines Dienstgebers wären die gegenseitigen Informationspflichten sicherzustellen. Dazu wären vor allem auch Informationen der Beitragseinhebung allen GPLA-Prüfern im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung zu stellen und allen Prüfern der Zugriff auf Daten betreffend Abgaben- und Beitragseinhebung zu ermöglichen. Zudem sollten die angeführten Kontrollmitteilungen auch institutionenübergreifend übermittelt und ausgetauscht werden (siehe auch TZ 15 und 29).

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

43.1 (1) Die Verwaltungsreformpapiere des BMF aus den Jahren 2001/2002 führten als ein Ziel der GPLA die Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben an. Die bisherigen Grundsätze des Anspruchsprinzips⁶⁶ für den Bereich der Sozialversicherung und des Zuflussprinzips⁶⁷ für den Bereich der Steuern standen demnach nicht zur Diskussion.

⁶⁶ Die Beiträge sind zumindest von jenem Entgelt abzuführen, auf das ein Dienstnehmer arbeitsrechtlich und aufgrund lohngestaltender Vorschriften Anspruch hat, unabhängig davon, ob das Entgelt bezahlt wurde oder nicht.

⁶⁷ Der Lohnsteuer und anderen Abgaben (DB, DZ, KommSt) unterliegt jenes Entgelt, das tatsächlich bezahlt wurde.



BMF BMG BMASK

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 9) darauf hingewiesen, dass weit über die GPLA hinausgehende Synergieeffekte und damit Kosteneinsparungen für die betroffenen Unternehmen und die beteiligten Prüforganisationen durch eine Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften erreicht werden könnten. Deshalb hatte der RH dem BMF empfohlen, die Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und SV-Beiträge geltenden Rechtsvorschriften durch eine ressortübergreifende Initiative in Gang zu setzen.

Initiativen und Reformvorschläge zur Vereinfachung und Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Lohnabgaben und Versicherungsbeiträge lagen vor; diese fanden jedoch bis dato keine Umsetzung. Die Reformvorschläge reichten von einer Reduktion der Beitragsgruppen bis zu einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe und einem integrierten Steuertarif für Arbeitnehmer⁶⁸.

Statt zu einer Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität⁶⁹.

Aufgrund fehlender Harmonisierung und Durchforstung der Rechtsvorschriften führten manche Sachverhalte zu einer unterschiedlichen steuerrechtlichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung. In den §§ 3 und 68 EStG 1988 wie auch in § 49 ASVG waren zahlreiche Befreiungstatbestände von der Steuer- bzw. Sozialversicherungspflicht vorgesehen, die jedoch nicht im jeweils anderen Bereich Deckung fanden⁷⁰. Damit erfolgte kein Angleich der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen und Bemessungsgrundlagen.

Die zeitintensive Ermittlung der arbeitsrechtlichen Entgeltansprüche und der Beitragsgruppen sowie die korrekte Beurteilung der abga-

⁶⁸ Die Einführung einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe statt der einzelnen lohnabhängigen Dienstgeberabgaben und -beiträge und ein integrierter Steuertarif auf Arbeitnehmerseite, in dem Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer nach dem gleichen System mit einem einzigen Abgabensatz eingehoben werden, könnte laut den Reformunterlagen zu massiven Verwaltungsvereinfachungen und Kosteneinsparungen in der Verwaltung und für Unternehmen im Bereich der Lohnverrechnung führen.

⁶⁹ Der Anstieg der Komplexität sowie die Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems werden allein durch den Umfang des Einkommensteuergesetzes 1988 evident. Dieses enthält mittlerweile per 1. Februar 2011 mit 191 Teilziffern in § 124b EStG mehr Ergänzungen bzw. Übergangs-vorschriften als die derzeit bestehenden 153 Gesetzesparagraphen.

⁷⁰ So waren z.B. die Fehlgeldentschädigung oder das Werkzeuggeld zwar steuerpflichtig, aber sozialversicherungsrechtlich beitragsfrei. Umgekehrt waren die Trinkgelder, Schmutzzulagen und Überstundenzuschläge steuerfrei, mussten jedoch in die Beitragsgrundlage zur SV eingerechnet werden.



Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

benrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen der Entgeltbestandteile beanspruchten wertvolle, umfassende Ressourcen der Lohnverrechner und Verwaltungsorgane. Die Rechtsvorschriften erlaubten zum Teil einen Gestaltungsspielraum, der einerseits das Ausnutzen der Rechtsvorschriften und andererseits daraus resultierende hohe Verwaltungskosten für diese Optimierungen bewirkte.

(2) Im Rahmen eines Dienstverhältnisses leisteten Arbeitnehmer wie auch Dienstgeber Versicherungsbeiträge sowie sonstige Beiträge und Umlagen⁷¹. Die für die Vorschreibung dieser (Versicherungs-)Beiträge und Umlagen angewandten Beitragssätze⁷² richteten sich nach der Einstufung eines Arbeitnehmers in eine bestimmte Beitragsgruppe. Bei der Einstufung waren neben Unterscheidungen wie z.B. in Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge oder geringfügig Beschäftigte auch Kriterien wie etwa Lebensalter oder Einkommen zu beachten⁷³. Daneben gab es selbst innerhalb einer einzelnen Beitragsgruppe – abhängig von der beruflichen Tätigkeit oder regionalen Gesichtspunkten⁷⁴ – diverse Befreiungen und demzufolge unterschiedliche Beitragssätze⁷⁵.

Im Bereich der Lehrlinge waren für die Lehrjahre teils verschiedene Beitragssätze zu entrichten. Für die Jägerlehrlinge etwa wurden drei eigene Beitragsgruppen geschaffen. Zum Stichtag 31. Dezember 2009 gab es österreichweit insgesamt 24 Jägerlehrlinge⁷⁶.

Die Maßnahmen der Förderung von älteren Arbeitnehmern, Lehrlingen und Personen mit niedrigeren Einkünften durch Verringerung oder Befreiung von Versicherungsbeiträgen führten zu einem Anstieg von 104 Beitragsgruppen im Jahr 1989 auf nunmehr 361 Beitragsgruppen im Jahr 2009.

Die Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte bei der Abstimmung der Sozialversicherungs-Konten zu einem enormen Mehraufwand. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer verursachte einen hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte auf-

⁷¹ sogenannte SV-Beiträge

⁷² Prozentsätze des Arbeitsentgelts

⁷³ z.B. Verrechnungsgruppen für verminderte Arbeitslosenversicherungsbeiträge bei geringem Einkommen (N25a, N25b, N25c)

⁷⁴ So war bei Jägerlehrlingen und bei Lehrlingen in der Land und Forstwirtschaft nur in den Ländern Steiermark und Kärnten die Landarbeiterkammerumlage zu entrichten.

⁷⁵ So gibt es u.a. in der Beitragsgruppe A1 (Arbeiter) Beitragssätze in Höhe von 39,90 % (Entgeltfortzahlungsgesetz), 41,90 % (Nachschwerarbeitsgesetz) oder etwa 38,90 % (Hausbesorger). In der Beitragsgruppe D1p fanden sich Beitragssätze in Höhe von 38,40 % (z.B. Unterrichtspraktikanten), 38,85 % (Lehrbeauftragte) und 39,35 % (Poststellenleiter).

⁷⁶ davon drei Lehrlinge in der Beitragsgruppe D8w, 13 in D7w und acht in D3w



BMF BMG BMASK

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

grund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden.

43.2 (1) Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung; sie senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. Die in der öffentlichen Verwaltung durchgeföhrten Personaleinsparungen der letzten Jahre stehen überdies zunehmenden Aufgaben und immer komplexeren Rechtsmaterien gegenüber. Die Lohnverrechnung und die Lohnfindung sowie deren Kontrolle sind teuer und zeitaufwändig.

Das Ziel der Verwaltungsreform aus den Jahren 2001/2002 der Angleichung der Bemessungsgrundlage für alle lohnabhängigen Abgaben konnte nicht erreicht werden. Deshalb wiederholte der RH seine Empfehlung aus dem Jahr 2004 (Reihe Bund 2004/2, TZ 9), die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck sollten die KVT, das BMF und der Hauptverband so rasch wie möglich die bereits vorliegenden Reformvorschläge evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften ausarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufbereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Der RH empfahl weiters, die nach einer Reform frei werdenden Kapazitäten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte und der Präventivwirkung zur Sicherung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge sowie der Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten für die Versicherten einzusetzen und damit den unter TZ 32 aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abzudecken.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Förderung von Dienstnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen zu einer kaum mehr durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte. Dies bewirkte einen vermeidbaren Anstieg des Verwaltungsaufwands infolge aufwändiger Kontrollen sowie eine eingeschränkte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Jede Änderung im Beitragsgruppenschema zog weiters eine Aktualisierung der Prüfsoftware nach sich.

Die Gewährung von Förderungen über Materiengesetze, welche eine grundsätzlich andere Zielrichtung verfolgen, erachtete der RH daher als unzweckmäßig, wie bspw. eine Verwendung der Beitragsgruppen als sozialpolitisches und arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument.



Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Er empfahl den KVT und dem Hauptverband, auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung hinzuwirken.

43.3 (1) Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.

(2) Das BMF befürwortete eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge; diese sei aber auf politischer Ebene abzustimmen und bedürfe des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 werde die Forderung des RH bezüglich einer Durchforstung und Angleichung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen in der Lohnverrechnung von den Praktikern in den Ämtern unterstützt (z.B. Dienstnehmer- und Dienstgeberabgabe, Begrenzung des Jahressechstel mit doppelter SV-Höchstbemessungsgrundlage, Zuwendungen von dritter Seite bis jetzt SV-pflichtig, Lohnsteuerpflicht nur dann, wenn Verkürzung des Zahlungsweges nachgewiesen werden kann etc.).

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

44 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Krankenversicherungsträger, BMF und Hauptverband

(1) Aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wären zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im Organisationshandbuch der Finanzverwaltung in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren. (TZ 5)

(2) Die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge wären zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck wären die bereits vorliegenden Reformvorschläge so rasch wie möglich zu evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften auszuarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufzubereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten sollten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte eingesetzt werden und damit den aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abdecken. (TZ 43)



BMF BMG BMASK

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

- (3) Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. (TZ 25)
- (4) Im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen. (TZ 25)
- (5) Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl wäre eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durchzuführen. (TZ 27)
- (6) Bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle wäre auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen. (TZ 29)
- (7) Das Mehrergebnis wäre, wie bereits in anderen Bereichen der Finanzverwaltung üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und Finanzverwaltung) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht. (TZ 29)
- (8) Es wären auch qualitative Zielgrößen wie bspw. Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts, Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen. (TZ 29)
- (9) Die Insolvenzfälle wären bei Festlegung der Zielwerte gesondert zu berücksichtigen. (TZ 29)
- (10) Das Kennzahlensystem wäre, zusätzlich zur getrennten Darstellung der Prüfungsdichte nach Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung und der Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle, zur Verbesserung um weitere Kennzahlen – bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und das einbringliche Mehrergebnis – zu ergänzen. (TZ 30)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(11) GPLA-Prüfungen sollten einer nachgängigen Qualitätskontrolle durch fachkundige Mitarbeiter von Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung, die mit der GPLA befasst sind, unterzogen werden. In die Fallauswahl wären auch die Zweitfreigabefälle miteinzubeziehen. (TZ 31, 38)

(12) Den GPLA-Prüfern wäre im Rahmen des Prüfungsbeirats eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskooperation anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden. (TZ 35)

(13) Als Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse wären gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie der Nutzen daraus zu evaluieren. (TZ 36)

(14) Regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. ein regelmäßiger Austausch aktueller Praxisfragestellungen wären zu institutionalisieren. (TZ 36)

Krankenversicherungsträger und BMF

(15) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen. (TZ 21)

(16) Die Prüfer wären anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen. (TZ 21)

(17) Die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(18) Eine gemeinsame (elektronische) „Plattform“ für einen vollständigen Wissens und Unterlagen austausch wäre zu schaffen, damit die mit der GPLA befassten Mitarbeiter in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügen. (TZ 11, 24)

(19) Der jeweils anderen Institution (Krankenversicherungsträger bzw. BMF) wäre ein uneingeschränkter Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren. (TZ 15, 22, 24)



BMF BMG BMASK

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

- (20) Den Prüfern wären im Vorfeld der Prüfung vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und um die Prüfungen zu beschleunigen. (TZ 15)
- (21) Die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen wären so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen. (TZ 16)
- (22) Im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts wären die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen Krankenversicherungsträger als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. (TZ 16)
- (23) Gemischte Teamprüfungen wären vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau zu forcieren. Dazu wären die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln. (TZ 17)
- (24) Die jeweils andere Institution (Krankenversicherungsträger bzw. Finanzverwaltung) wäre in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. (TZ 19)
- (25) Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt, wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen und die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der Finanzverwaltung bzw. der Prüfungsberichtigungen der Krankenversicherungsträger umfassend zu informieren. (TZ 19)
- (26) Im Sinne der gemeinsamen Prüfung sowie der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit wäre von den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu den gleichen Informationen ermöglichen sowie als Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen dienen. (TZ 24)
- (27) Für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen. (TZ 24)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(28) Die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, wäre durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen. (TZ 24)

(29) Die sogenannte „Prüffallbevorratung“ wäre zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen. (TZ 26)

(30) Die Prüfungsfälle wären gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. (TZ 27)

(31) Es wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden. (TZ 27)

(32) Eine ausgewogene Prüfungsdichte wäre bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetrieb) verringert und die Präventivwirkung gestärkt werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. (TZ 28)

(33) Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer wäre im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten durchzuführen. (TZ 28)

(34) Im Hinblick auf den durch die Prüfer generierten Nutzen wären die Vorteile der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten abzuwägen. Der Personaleinsatz sollte unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale durch den Prüfungsbeirat evaluiert werden; gegebenenfalls sollten die offenen Planstellen im Bereich der GPLA besetzt werden. (TZ 32)

(35) Die Prüfer wären regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten. (TZ 32)

(36) Detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, wären zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen. (TZ 33)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Krankenversiche-
rungsträger und
Hauptverband

(37) Die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle wären zu identifizieren und künftig wäre eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen. (TZ 40)

(38) Der Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA wäre im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken. (TZ 41)

(39) Grundlegende Informationen aus der Abgaben- und Beitrags- einhebung wären in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifend gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der Finanzverwaltung erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den Krankenversicherungsträgern von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden. (TZ 42)

(40) Auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung wäre hinzuwirken. (TZ 43)

(41) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung und der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise soweit wie möglich wahrnehmen kann. (TZ 7)

(42) Die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung wäre in den GPLA- Grundsätzen zu verankern. (TZ 25)

(43) Eine dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der Finanzverwaltung entsprechende Funktion wäre auf Seiten der Krankenversicherungsträger einzurichten und ein diesbezüglicher Ansprechpartner für die Finanzverwaltung namhaft zu machen. (TZ 9)

(44) Den Prüfern der Finanzverwaltung wären Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten und den Prüfern der Krankenversicherungsträger verstärkt der Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen; weiters wären regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen. (TZ 36)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Krankenversiche-
rungsträger

(45) Die Entwicklung der entsprechenden Konzepte eines Internen Kontrollsystems wäre voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsyste m einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobencziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen. (TZ 38)

(46) Hinsichtlich der Zweitfreigaben in der Finanzverwaltung wäre dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den Krankenversicherungsträgern der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden. (TZ 18, 24, 39)

(47) Nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung wären den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen. (TZ 42)

Versicherungsanstalt
für Eisenbahnen und
Bergbau, BMF und
Hauptverband

(48) Die Fälle der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wären in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfingsspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau und der Finanzverwaltung durchzuführen sowie innerhalb der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten. (TZ 25, 38)

BMF

(49) Die Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA wären soweit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Darüber hinaus wäre eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis zweckmäßig. (TZ 8)

(50) Der Fachsupport wäre auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fach-



BMF BMG BMASK

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

experten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären. (TZ 9)

(51) Die GPLA-Prüfer wären – vor allem im Hinblick auf die Erhöhung ihrer produktiven Prüfungszeit – durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen. (TZ 10, 32)

(52) Die Controllingdaten wären zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen. (TZ 28)

(53) Die Prüfung von Insolvenzfällen wäre bei der Berechnung der Prüfungsdichte nur einmal zu zählen. (TZ 28)

(54) Die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung wäre in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen. (TZ 37)

(55) Die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten wäre automatisationsunterstützt zu unterbinden. (TZ 38)

(56) Bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern wären so rasch wie möglich im Organisationshandbuch festzulegen und deren Einhaltung wäre zu überprüfen. (TZ 42)





Bericht des Rechnungshofes

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**



[Redacted area]



Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	140
Glossar	141

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Finanzen

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung	145
Prüfungsablauf und -gegenstand	153
Überblick	153
Allgemeines und Strategie	154
Planung	157
Wirtschaftlichkeit	161
Betrieb	163
Rechtliche Fragen und Grundlagen	166
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	173
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	175

ANHANG



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BStG 1971	Bundesstraßengesetz 1971, BGBI. Nr. 286/1971 i.d.g.F.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBI. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FH Wien	Fachhochschule Wien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
km/h	Kilometer pro Stunde
lt.	laut
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StVO	Straßenverkehrsordnung 1960, BGBI. Nr. 159/1960
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VMIS	Verkehrsmanagement- und Informationssystem ASFINAG
z.B.	zum Beispiel



Glossar

Glossar

Anzeigequerschnitt

Dabei handelt es sich um eine Verkehrszeichenbrücke, auf der Wechselverkehrszeichen montiert sind.

Flächendeckende Verkehrsdatenerfassung

Entlang der Fahrbahn montierte Detektoren, Kontrolleinrichtungen und Sensoren erfassen Frequenz, Geschwindigkeit und Abstand der Fahrzeuge, Wetterdaten, Fahrbahnverhältnisse, Lärm- und Schadstoffemissionen sowie besondere Ereignisse wie Unfälle, Pannen oder Geisterfahrer. Diese Daten werden zentral verarbeitet und laufend aktualisiert.

Informationsquerschnitt

Dabei handelt es sich um eine Verkehrszeichenbrücke, auf der dynamische Verkehrsinformationstafeln (Wechseltextanzeigen) montiert sind.

Korridormangement

Korridormangement bedeutet die Verbesserung der grenzüberschreitenden Koordination der Verkehrssteuerung zwischen zwei oder mehreren Staaten.

Netzbeeinflussung

Im Rahmen der Netzbeeinflussung wird der Verkehr von überlasteten oder grenzbelasteten Strecken auf jene Netzteile, die noch Reserven aufweisen, umgelenkt.

Netzmaschen

Netzmaschen stellen Routen im Straßennetz inklusive geeigneter Alternativrouten dar. Im Falle von Störungen auf Straßenabschnitten einer Netzmasche kann mittels Wegweisung auf Alternativrouten umgelenkt werden.

Glossar



Streckenbeeinflussungsanlagen

Streckenbeeinflussungsanlagen dienen zur Stabilisierung des Verkehrsflusses an einer knotenfreien Strecke und beinhalten in der Regel Anlagen zur Geschwindigkeitshomogenisierung (Wechselverkehrszeichen) und zur Fahrstreifensignalisierung (Sperre von Fahrstreifen).

Telematik, Verkehrstelematik

Der Begriff Telematik steht für die integrierte Anwendung von Technologien der Telekommunikation, Automation und Informatik. Die Verkehrstelematik kombiniert Verkehrsbeeinflussung, Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfassung, Übermittlung, Aufbereitung und Nutzbarmachung von Verkehrsinformationen.

Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Diese sollen zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur besseren Ausnutzung der Leistungsfähigkeit der Straßen sowie zur Steigerung des Fahrkomforts beitragen. Zu den wesentlichen Maßnahmen der Beeinflussung gehören Netz- bzw. Streckenbeeinflussungen, Wechselwegweisungen und Informationseinrichtungen.

Wechseltextanzeigen

Wechseltextanzeigen sind dynamische Verkehrsinformationstafeln. Die Inhalte folgen internationalen Standardisierungen und sehen in der Regel ein Verkehrszeichen linksseitig vor und geben rechtsseitig dreizeilig ein Ereignis, den Ort und eine Handlungsempfehlung an.

Wechselverkehrszeichen

Wechselverkehrszeichen sind Verkehrszeichen zur Beeinflussung des Verkehrsablaufs (Geschwindigkeitsbeschränkungen, Überholverbote, Fahrstreifensignalisierung usw.), die bei Bedarf gezeigt, geändert oder aufgehoben werden.



Glossar

Wechselwegweisung (Alternativroutensteuerung)

Die Wechselwegweisung dient der Entlastung von Netzabschnitten mit Verkehrsbehinderungen durch Umlenkung von Teilverkehrsströmen sowie der Verringerung bzw. Verminderung von Stör- und Staueinflüssen. Sie ist eine wesentliche Art der Netzbeeinflussung und beschränkt sich in der Regel auf einige überregionale Ziele und Fernziele.





**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Finanzen**

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

Die ASFINAG setzte die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2009 zur Verkehrstelematik veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Auf systematische Grundlagen gestützte Evaluierungen führten zu einer Redimensionierung bei Anzahl und Ausstattung von Verkehrstelematikprojekten und zu Einsparungen von rd. 108 Mill. EUR – inklusive Reduzierung des sonstigen Investitionsprogramms von rd. 192 Mill. EUR. Auch organisatorische Änderungen bei Strategie, Recht und Personal bewirkten Verbesserungen im operativen Betrieb. Offen blieb die einheitliche Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen und von Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Fruchtgenussrecht oder zum Sachanlagevermögen der ASFINAG sowie der Abschluss der Jahreszielvereinbarungen vor Beginn des betreffenden Jahres.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Verkehrstelematik war die Beurteilung der Umsetzung von Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Umsetzung die ASFINAG zugesagt hatte. (TZ 1)

Überblick

Organisationsänderungen innerhalb der ASFINAG führten u.a. im Jahr 2008 zur Auflösung der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH. Ihre Agenden wurden innerhalb der ASFINAG thematisch auf drei Tochtergesellschaften aufgeteilt und die Projekte redimensioniert. (TZ 2)



Kurzfassung

Aufgabenabgrenzung

Die Empfehlung des RH, zwischen den drei ab dem Jahr 2008 mit der Verkehrstelematik befassten Tochtergesellschaften Aufgabenabgrenzungen festzulegen, setzte die ASFINAG wie folgt um:

- die ASFINAG Bau Management GmbH mit der zuständigen Abteilung „Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung“ war für die Abwicklung der Neubauprojekte verantwortlich;
- der ASFINAG Service GmbH oblag der Betrieb und die Erhaltung der Anlagen;
- deren Abteilung „Verkehrsmanagement“ war für die vier Hauptbereiche „Konzeptives Netzmanagement, operativer Bereich mit den Überwachungszentralen, Verkehrstechnik und Systemtechnik“ zuständig;
- deren Abteilung „Elektromaschinelle Erhaltung“ besorgte den technischen Betrieb und das Instandhaltungsmanagement von telematischen Anlagen;
- die ASFINAG Maut Service GmbH war mit der Abteilung „Telematische Dienste“ für die Entwicklung und Umsetzung telematischer Dienste im Rahmen von Projekten, auch in Zusammenarbeit mit anderen Partnern (z.B. ORF, ÖAMTC), zuständig;
- das Verkehrsmanagement Informationssysteme Competence Center der Abteilung „Systementwicklung“ beschäftigte sich mit der Entwicklung und dem Ausbau der Systemtechnik/Software sowie mit der Implementierung telematischer Netzwerke. (TZ 3)

Einbeziehung des BMVIT

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, im Zuge der Bemühungen um eine Optimierung der Telematikprojekte auch die zuständige Fachabteilung des BMVIT in die Überlegungen einzubeziehen, durch regelmäßige Einladung der zuständigen Fachabteilung des BMVIT zu Präsentationen von Quartalsberichten der Begleitenden Kontrolle bzgl. der Errichtung von Abschnitten neuer Verkehrsbeeinflussungsanlagen um. (TZ 4)



Kurzfassung

BMVIT BMF**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Öffentlichkeitsarbeit, verkehrserzieherische Maßnahmen

Der Empfehlung des RH, zur Erhöhung des Wirkungsgrades der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und vermehrt verkehrserzieherische Maßnahmen zu setzen, kam die ASFINAG nach. Ab dem Jahr 2009 informierte sie in zahlreichen Zeitungseinschaltungen, Presseaussendungen und Pressegesprächen über die Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Eine Reihe von Projekten hatte die Hebung der Akzeptanz von Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Ziel. Zur Steigerung der Wirksamkeit und Akzeptanz setzte die ASFINAG mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen gekoppelte Überwachungseinrichtungen ein. (TZ 5)

Internationale Vernetzung

Durch Abschluss und Aktivierung von drei Traffic Management Plans (Tauern- und Pyhrn-Korridor, Tauern-Karawanken-Korridor, Brenner- und Tauern-Route) setzte die ASFINAG die Empfehlung des RH, die internationale Vernetzung verstärkt fortzusetzen, um die positiven Effekte der verkehrstelematischen Einrichtungen möglichst umfassend zu nutzen, um. (TZ 6)

Ausbau

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, den weiteren Ausbau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bedarf, Nutzen und allfällige Einsparungspotenziale durch Redimensionierung zu prüfen, durch Erstellung eines mit dem Aufsichtsrat und dem Eigentümer abgestimmten Redimensionierungskonzepts um. Im Ergebnis verfolgte sie fünf von vormals neun geplanten Streckenbeeinflussungsanlagen und zwei von vormals sieben geplanten Netzmaschen nicht mehr weiter. Die damit zusammenhängenden Einsparungen beliefen sich auf rd. 108 Mill. EUR. (TZ 7)

Kostenschätzung

Die ASFINAG rechnete nach Neudimensionierung und Vorlage der aktuellen Kostenplanungen mit verbleibenden Gesamtkosten für Verkehrsbeeinflussungs- und Netzsteuerungsanlagen von rd. 115 Mill. EUR. Dies stellte eine Reduktion von rd. 108 Mill. EUR dar (inklusive Reduzierung des sonstigen Investitionsprogramms um 84 Mill. EUR ergibt sich eine Einsparung von 192 Mill. EUR).



Kurzfassung

Zwischenzeitlich vorliegende Angebotspreise bezüglich Wechselverkehrszeichen und Stahlbau lagen im Bereich der Kostenschätzungen. Darüber hinaus hatte die ASFINAG auch die internen Planungskosten berücksichtigt. Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH somit um. (TZ 8)

Bauweise

Zur Nutzung von Einsparungspotenzialen hatte der RH empfohlen, die Anforderungen an die Bauweise von Verkehrszeichenbrücken zu überprüfen. Nach Erstellung einer neuen Richtlinie führte die ASFINAG Anzeigequerschnitte bis zu einer Stützweite von 28 m in Einfachriegelkonstruktion aus. Infolge geringerer Stahlmengen und einer geringeren Zahl von Anzeigeelementen pro Anzeigequerschnitt rechnete die ASFINAG im Mittel statt mit bisher rd. 256.000 EUR nunmehr mit rd. 170.000 EUR für einen Anzeigequerschnitt. Sie setzte die Empfehlung des RH damit um. (TZ 9)

Wechselverkehrszeichen

Die Empfehlung des RH, bei der Beschilderung von Verkehrszeichenbrücken die Anzahl der Wechselverkehrszeichen zu reduzieren, setzte die ASFINAG nach Absprache mit dem BMVIT und nach Erstellung einer internen Richtlinie um. Bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage A2-A3-A21 Ost konnten dadurch bereits rd. 614.000 EUR eingespart werden. (TZ 10)

Grundlagen

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, vor wesentlichen Systementscheidungen mit einem hohen Investitionsvolumen umfassende und sorgfältig erhobene Grundlagen zu schaffen, um. Anstatt der bisherigen Nutzen-Kosten-Untersuchungen führte sie nun eine Nutzwertanalyse sowie eine vertiefte Nutzen-Kosten-Analyse durch. Die Bewertungen erfolgten nicht nur für den gesamten Bereich einer Verkehrsbeeinflussungsanlage, sondern für jeden darin liegenden Straßenabschnitt zwischen zwei Anschlussstellen und für jede Fahrtrichtung. (TZ 11)



Kurzfassung

BMVIT BMF**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Nutzen-Kosten-Untersuchungen

Die Empfehlung des RH, für alle bereits bestehenden Verkehrsbeeinflussungsanlagen Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen und das Ausbauprogramm bis zum Vorliegen aussagekräftiger Daten zu unterbrechen, setzte die ASFINAG um. Bis April 2008 nahm sie eine Evaluierung der bestehenden Methodik der Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine zweistufige Neuberechnung vor, die zu veränderten Nutzen-Kosten-Faktoren und somit zu einer Redimensionierung des Ausbauprogramms führten. (TZ 12)

Wirtschaftlichkeit

Da das Arbeitspaket „Verkehrstechnische Wirkungsanalyse“ zur Zeit der Follow-up-Überprüfung gerade ausgeschrieben war, war die Empfehlung des RH, bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol auf Grundlage korrigierter Zeit- und Zinskosten sowie auf Basis von jährlichen Unfalluntersuchungen künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen, erst teilweise umgesetzt. Die übrigen Arbeitspakete (u.a. Verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse) sowie die Erstellung eines Endberichts plante die ASFINAG in weiterer Folge selbst durchzuführen. (TZ 13)

Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt

Der Empfehlung des RH, vor Einführung technologisch-innovativer Systeme wie der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt Betriebserfahrungen zu gewinnen, kam die ASFINAG nach. Sie hatte zur laufenden Verfolgung der Schaltzeiten eine Auswertungsmöglichkeit eingerichtet. Sämtliche Verordnungen für die Geschwindigkeitsbeschränkungen waren ordnungsgemäß kundgemacht worden. Weitere Standorte für Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt plante die ASFINAG nicht. (TZ 14)

Operatoren

Die ASFINAG kam der Empfehlung des RH, für eine Optimierung des Einsatzes der Operatoren und eine Bestimmung der durch die Zusammenlegung der ASFINAG Verkehrssteuerung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen zu erzielenden Synergien konkrete Konzepte als Entscheidungsgrundlage zu erstellen, nach. Ein



Kurzfassung

Betriebskonzept sowie die Ausschreibung der System- und Wartentechnik lagen bereits vor. In den nächsten zwei Jahren plante die ASFINAG außerdem die Regionalisierung der Verkehrssteuerung durch in bereits vorhandenen Tunnelüberwachungszentralen integrierte Verkehrsmanagementzentralen. (TZ 15)

Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen

Die Empfehlung des RH, rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerungsanlagen bereits in der Planungsphase mit dem Verordnungsgeber zu klären, setzte die ASFINAG um. Die Verkehrsgutachter wurden z.B. bei den Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23 und Linz bereits im Vorfeld miteinbezogen. (TZ 16)

Zuordnung des Anlagevermögens

Bei Beibehaltung der Erfassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen im Sachanlagevermögen der ASFINAG hatte der RH empfohlen, zwischen dem Bund – als dem gemäß BStG 1971 zivilrechtlichen Eigentümer der Verkehrsbeeinflussungsanlagen – und der ASFINAG eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen. Diese Empfehlung setzte die ASFINAG nach Herstellung einer Übereinstimmung zwischen BMF und Finanzprokuratur über die bisherige Vorgangsweise teilweise um. Das BMF sagte zu, eine offizielle Stellungnahme zur bisherigen Praxis zu übermitteln, um diese auch formal zu bestätigen. (TZ 17)

Die Empfehlung des RH, die unterschiedliche Zuordnung von Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen und jenen der Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Fruchtgenussrecht bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG mit dem Bund abzustimmen, war nicht umgesetzt. (TZ 18)

Externer Personaleinsatz

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, Kernkompetenzen, die bisher durch Mitarbeiter externer Auftragnehmer bzw. mit Werkverträgen wahrgenommen worden waren, sowohl für den Aufbau von Know-how als auch aus Kostengründen durch eigene Mitarbeiter abzudecken, durch Eingliederung der Leistungen der ehemals externen Mitarbeiter um. Externe Personen wurden nunmehr lediglich in Einzelfällen herangezogen. (TZ 19)



Kurzfassung

BMVIT BMF**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Der Empfehlung des RH, Dienstleistungsaufträge vor ihrer Verlängerung hinsichtlich ihrer Preisangemessenheit, der Einholung von Vergleichsangeboten und der Dauer der Beauftragung zu evaluieren und dafür konzerninterne Regelungen auszuarbeiten, kam die ASFINAG nach. Sie hatte ab 2008 damit begonnen, ein umfangreiches Prozessmanagement auszuarbeiten. Erweiterungen des Vertragsgegenstands und Zusatzaufträge sowie die Fortschreibung von Verträgen müssen nunmehr in einem standardisierten „Prüfbericht Zusatzangebot“ unter Berücksichtigung von Plausibilität und Preisangemessenheit dargestellt werden. (TZ 20)

Jahreszielvereinbarungen

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, die für die Auszahlung von Bonifikationen ausschlaggebenden Jahreszielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen, nicht um. (TZ 21)

Variable Bezugsbestandteile

Der Empfehlung des RH, die Auszahlung variabler Bezugsbestandteile (Bonifikationen) konzernweit erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechenden Evaluierungen vorzunehmen, kam die ASFINAG teilweise nach. Ab Beginn des Jahres 2011 wurden bei neuen Verträgen die Bonifikationen nicht mehr akontiert, sondern ausschließlich erst nach Evaluierung der Zielerreichung im nächsten Jahr ausbezahlt. Die bestehenden Verträge waren noch nicht bereinigt. (TZ 22)



Kenndaten zur ASFINAG Verkehrstelematik			
Rechtsträger			
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) bzw. die mit der Thematik befassten Tochtergesellschaften	ASFINAG Verkehrstelematik GmbH	Errichtung 17. November 2004, Auflösung durch Verschmelzung mit der ASFINAG Bau Management GmbH am 7. Juni 2008, rückwirkend zum 31. Dezember 2007	
	ASFINAG Service GmbH	Abteilung Verkehrsmanagement: u.a. Betrieb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und Verkehrsmanagementzentralen	
	ASFINAG Bau Management GmbH	Abteilung Elektrotechnische & Maschinelle Ausrüstung: u.a. Planung und Errichtung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen	
	ASFINAG Maut Service GmbH	Abteilung Telematische Dienste: u.a. Aufbereitung und Verteilung von Verkehrsinformationen	
ASFINAG Service GmbH, Abteilung Verkehrsmanagement			
	2009	2010	2011
Budget in Mill. EUR	2,80	3,73	4,65 ¹
Personalstand ("Headcount") zum 31. Dezember	37	45 ²	66 ³
Investitionsvorhaben:			
Erweiterung Verkehrsmanagement- und Informationssystem (VMIS plus) Projektkosten IT & Zentralentechnik	rd. 29 Mill. EUR		
Ausbau Verkehrsbeeinflussungsanlagen Außenanlagen	183,36 Mill. EUR		
Zentralentechnik, Verkehrsdatenerfassung	56,50 Mill. EUR		
Investitionssumme bis September 2011 Außenanlagen	134,50 Mill. EUR		
Zentralentechnik, Verkehrsdatenerfassung	49,03 Mill. EUR		
Länge des Autobahnen- und Schnellstraßennetzes (2011)	2.176 km		
Länge des Netzes mit Verkehrsbeeinflussung (2011)	rd. 721 km		

Alle Kostenangaben stellen Nettobeträge (ohne Umsatzsteuer) dar.

¹ Erwartung 2011

² u.a. Übernahme aus der ASFINAG Maut Service GmbH (+7)

³ u.a. Übernahme der Operatoren der regionalen Verkehrsmanagementzentralen Kaisermühlen, Wels, St. Michael (+29)



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2011 bei der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) zum Thema Verkehrstelematik die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung im Jahr 2008 abgegeben und deren Verwirklichung die ASFINAG zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2009/9 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Die ASFINAG hatte im November 2009 den Umsetzungsstand zu den Empfehlungen des RH übermittelt. Zu fünf dieser Empfehlungen¹ hatte der RH im Mai 2010 den Umsetzungsstand zusätzlich nachgefragt. Das Ergebnis des Umsetzungsstandes und des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG im März 2012 und das BMF im Mai 2012 Stellung. Das BMVIT nahm das Prüfungsergebnis im April 2012 ohne Abgabe einer Stellungnahme zur Kenntnis. Der RH erstattete keine Gegenäußerung.

Überblick

- 2 Organisationsänderungen innerhalb der ASFINAG führten u.a. im Jahr 2008 zur Auflösung der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH. Ihre Agenden wurden innerhalb der ASFINAG thematisch auf drei Tochtergesellschaften aufgeteilt und die Projekte redimensioniert. Die Ziele der Redimensionierungen und Umplanungen in den Jahren 2009 und 2010 waren vor allem:
- Erarbeitung einer standardisierten Methodik zur Bewertung von geplanten und bestehenden Anlagen;
 - die Berücksichtigung der Anforderungen aus Betrieb und Verkehrs-diensten;
 - eine standardisierte, transparente Kostenermittlung und
 - die Redimensionierung der baulichen Anlagen bzw. der Ausführungsstandards.

¹ die Schlussempfehlungen 4, 5, 12, 13 und 19



Allgemeines und Strategie

Aufgabenabgrenzung

3.1 Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, zwischen den drei ab dem Jahr 2008 mit der Verkehrstelematik befassten Tochtergesellschaften Aufgabenabgrenzungen festzulegen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die ASFINAG Bau Management GmbH den Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen und die ASFINAG Service GmbH den Betrieb der Anlagen übernehme. Die ASFINAG Maut Service GmbH sei für die abgeleiteten Informationsdienste zuständig. Die Aufgabenabgrenzung, die Schnittstellen und Prozesse seien definiert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine klare Aufgabentrennung bestand:

- die ASFINAG Bau Management GmbH mit der zuständigen Abteilung „Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung“ war für die Abwicklung der Neubauprojekte verantwortlich;
- der ASFINAG Service GmbH² oblag der Betrieb und die Erhaltung der Anlagen;
- deren Abteilung „Verkehrsmanagement“ war für die vier Hauptbereiche „Konzeptives Netzmanagement, operativer Bereich mit den Überwachungszentralen, Verkehrstechnik und Systemtechnik“ zuständig;
- deren Abteilung „Elektromaschinelle Erhaltung“ besorgte den technischen Betrieb und das Instandhaltsmanagement von telematischen Anlagen³;
- die ASFINAG Maut Service GmbH war mit der Abteilung „Telematische Dienste“ für die Entwicklung und Umsetzung telematischer Dienste im Rahmen von Projekten, auch in Zusammenarbeit mit anderen Partnern (z.B. ORF, ÖAMTC)⁴ zuständig;

² Hervorgegangen aus der Verschmelzung der zuvor bestehenden ASFINAG Autobahn Servicegesellschaften Ost, Nord und Süd zur ASFINAG Service GmbH im Jahr 2009.

³ Für die telematischen Anlagen in Tirol und Vorarlberg war dafür die ASFINAG Alpenstraßen GmbH verantwortlich.

⁴ z.B. TMC plus mit der ORF-Verkehrsredaktion, ASFINAG-Videosystem (Video-Masterplan, derzeit 4.000 Kameras), nationale und internationale (EU) Förderprojekte und -programme in der Telematik (z.B. Easyway), Weiterentwicklung der Telematik in F&E-Projekten (COOPERS)



Allgemeines und Strategie

BMVIT BMF
**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

- das Verkehrsmanagement Informationssysteme Competence Center der Abteilung „Systementwicklung“ beschäftigte sich mit der Entwicklung und dem Ausbau der Systemtechnik/ Software sowie mit der Implementierung telematischer Netzwerke.

3.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Einbeziehung des
BMVIT

- 4.1 Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, im Zuge der Bemühungen um eine Optimierung der Telematikprojekte zu erwägen, auch die zuständige Fachabteilung des BMVIT in die Überlegungen einzubeziehen.**

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Fachabteilungen des BMVIT sowohl in generellen als auch in konkreten Fragestellungen systematisch einbezogen würden (quartalsweise Termine, Bauprogramm, jährliche Einvernehmensherstellung).

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG das BMVIT regelmäßig zu Präsentationen von Quartalsberichten der Begleitenden Kontrolle bzgl. der Errichtung von Abschnitten neuer Verkehrsbeeinflussungsanlagen eingeladen hatte und jeweils ein Vertreter der zuständigen Fachabteilung des BMVIT an diesen Präsentationen teilnahm.

4.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Öffentlichkeitsarbeit,
verkehrserzieherische
Maßnahmen

- 5.1 Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht zur Erhöhung des Wirkungsgrades der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und vermehrt verkehrserzieherische Maßnahmen zu setzen. Der RH hatte den geringen Grad der Einhaltung und die zum Teil hohen Geschwindigkeitsüberschreitungen als problematisch bewertet, da die Wirksamkeit von Verkehrsbeeinflussungsanlagen von einem hohen Akzeptanzgrad abhängt.**

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass das neue Konzept zur Errichtung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen medial intensiv kommuniziert worden sei (Presse- und Fachkonferenzen und Zeitungseinschaltungen). Das Thema verkehrserzieherische Maßnahmen werde losgelöst von Verkehrsbeeinflussungsanlagen gemeinsam mit dem BMI weiterentwickelt (Section Control, Front Radar, Abstandsmessungen).



Allgemeines und Strategie

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG ab dem Jahr 2009 in zahlreichen Zeitungseinschaltungen, Presseaussendungen und Pressegesprächen über die Verkehrsbeeinflussungsanlagen informierte. Weitere Maßnahmen betrafen die Durchführung von Projekten wie die Ermittlung des Customer Satisfaction Index (CSI) 2010 und 2011 zur Erhebung der Kundenzufriedenheit sowie die Untersuchung „Effiziente Verkehrsabwicklung durch Alternativrouten“.

Im Laufen befand sich das gemeinsam mit der FH Wien durchgeführte Projekt zum Thema Akzeptanz, Wahrnehmung, Nutzen von und Zufriedenheit mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Ziel war die Entwicklung konkreter Ideen für Kommunikationsmaßnahmen, womit einer jugendlichen Zielgruppe (18 bis 30 Jahre und aktive Autofahrer – vor allem Führerscheinneulinge) der Nutzen von Verkehrsbeeinflussungsanlagen transparent und greifbar nähergebracht werden sollte.

Weiters stellte der RH fest, dass zum Thema Überwachungsmaßnahmen regelmäßig Kontakte zwischen der ASFINAG und dem BMI im Rahmen von Jours fixes und eines Lenkungsausschusses „Verkehrsüberwachung“ stattfanden, die die Belange der Verkehrsüberwachung durch Section Control, Frontradar und die Verknüpfung von Überwachungseinrichtungen mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Gegenstand hatten. Mittlerweile wurden zur Steigerung der Wirksamkeit und Akzeptanz auf verschiedenen Autobahnen und Schnellstraßen neun mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen gekoppelte Überwachungseinrichtungen (Frontradar) in Betrieb genommen.

5.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Internationale Vernetzung

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die internationale Vernetzung verstärkt fortzusetzen, um die positiven Effekte der verkehrs-telematischen Einrichtungen möglichst umfassend zu nutzen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die internationale (wie auch die nationale) Vernetzung intensiv fortgesetzt werde. Mitte 2009 sei z.B. in Abstimmung mit Slowenien und Kroatien der Traffic Management Plan für den Tauern- und Pyhrn-Korridor in Betrieb genommen worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zusätzlich im Jahr 2010 der Traffic Management Plan für die Brenner- und Tauernroute zwischen Österreich, Deutschland und Italien aktiviert wurde. Dieser erlaubt es, den



Transitverkehr großräumig wechselseitig auf die Brenner- bzw. Tauernroute umzuleiten. Der Informationsaustausch zwischen den nationalen Kontaktpunkten betreffend die notwendigen Anzeigen erfolgt über zweisprachige FaxFormulare. Mit diesen beiden Plänen und dem Traffic Management Plan für den Tauern-Karawanken-Korridor hatte die ASFINAG somit drei Pläne aktiviert.

Für den Traffic Management Plan Danube zwischen Österreich, Ungarn und der Slowakei lag zwar ein Konzept vor, er wurde jedoch noch nicht aktiviert.

6.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Planung

Ausbau

7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, den weiteren Ausbau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bedarf, Nutzen und allfällige Einsparungspotenziale durch Redimensionierung zu prüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass ein durchgängiges Redimensionierungskonzept erstellt und mit dem Aufsichtsrat⁵ und dem Eigentümer abgestimmt worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG die Evaluierung der geplanten telematischen Einrichtungen hinsichtlich des Nutzens und der betrieblichen Erfordernisse durchgeführt hatte. Im Ergebnis verfolgte sie fünf von vormals neun geplanten Streckenbeeinflussungsanlagen und zwei von vormals sieben geplanten Netzmäschern nicht mehr weiter. Die ASFINAG bezifferte die damit zusammenhängenden Einsparungen auf rd. 108 Mill. EUR. Der Vorstand beschloss diese Vorgangsweise im Juni 2009.

Das sonstige Investitionsprogramm (Projekt-Gruppe U.52), das um rd. 84 Mill. EUR auf rd. 68,33 Mill. EUR (Stand März 2009; Stand Ende 2011: rd. 69,42 Mill. EUR) gekürzt worden war, hat die ASFINAG zwischenzeitig teilweise umgesetzt. Die Investitionssumme betrug bis Ende 2011 rd. 34,67 Mill EUR.

Der RH stellte weiters fest, dass die ASFINAG ab Mitte August 2009 mögliche Vereinfachungen bei Bau und Ausrüstung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen bei den in Planung befindlichen Neubaupro-

⁵ 155. Aufsichtsratssitzung vom 2. Juli 2009



Planung

projekten berücksichtigte und auch ältere Planungen nach diesem Standard modifizierte und realisierte.

7.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Kostenschätzung

8.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht realistische Kostenschätzungen unter Einbeziehung aller in Frage kommender Komponenten empfohlen. Auch interne Kosten, wie z.B. interne Planungskosten, wären von Anfang an in die Schätzung einzubeziehen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sich die Planungssicherheit durch ein neues und einheitliches Planungsverfahren deutlich verbessert habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG, nach Vorlage der aktuellen Kostenplanungen, die verbleibenden Gesamtkosten nach Neudimensionierung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und der Netzsteuerungsmaßnahmen auf rd. 115 Mill. EUR schätzte. Dies stellte eine Reduktion von rd. 108 Mill. EUR (rd. 48 %) der mit Stand 2009 veranschlagten rd. 223 Mill. EUR dar.

Die Kostenschätzungen der ASFINAG bezüglich Wechselverkehrszeichen und Stahlbau in den Bereichen A2, A9, A12, A23 wichen nur geringfügig von den Positionen der Bieter in den Leistungsverzeichnissen ab. Darüber hinaus hatte die ASFINAG zwischenzeitlich auch die internen Planungskosten berücksichtigt, so dass realistische Kostenschätzungen vorlagen.

8.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Bauweise

9.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, zur Nutzung von Einsparungspotenzialen die Anforderungen an die Bauweise von Verkehrszeichenbrücken (Steg- und Wannenverblechung, Blechgehäuse, Doppelriegelkonstruktion) zu überprüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass künftig eine überarbeitete Version der Verkehrszeichenbrücken zum Einsatz komme. Die Einsparungen pro Querschnitt würden für die Einfachriegelkonstruktion 20.000 EUR, für die Wechselverkehrszeichenreduktion 15.000 EUR und für die allgemeine Überarbeitung 5.000 EUR, in Summe etwa ein Viertel der bisherigen Kosten pro Anzeigequerschnitt, betragen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass – nach Erstellung einer neuen Richtlinie – für Anzeigequerschnitte bis zu einer Stützweite von 28 m in der Regel Einfachriegelkonstruktionen auszuführen waren. Diese Standards kamen bei allen neuen Projekten für Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Einsatz⁶. Darüber hinaus wurde u.a. bei Verkehrszeichenbrücken für Wechseltextanzeigen im untergeordneten Netz auf die Schildverbleichung verzichtet. Infolge der reduzierten Stahlautonnage (10 t statt 15 t) und einer geringeren Zahl von Anzeigeelementen pro Anzeigequerschnitt rechnete die ASFINAG im Mittel statt mit bisher rd. 256.000 EUR nunmehr mit rd. 170.000 EUR für einen Anzeigequerschnitt.⁷

9.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wechselverkehrszeichen

10.1 In seinem Vorbericht hatte der RH empfohlen, bei der Beschilderung von Verkehrszeichenbrücken die Möglichkeit, jeweils nur ein Wechselverkehrszeichen B bzw. F⁸ pro Fahrbahnquerschnitt oberhalb der Fahrbahn vorzusehen, zu überprüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass Wechselverkehrszeichen B künftig in reduzierter Anzahl, Wechselverkehrszeichen F nicht mehr verbaut werden würden.

⁶ Dies waren die Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23/S1, A23/S2 (in Bau), Graz (in Bau), Salzburg (in Planung) und Linz (in Planung).

⁷ Dies führte u.a. in der Kostenschätzung der geplanten Verkehrsbeeinflussungsanlage Graz zu Einsparungen von rd. 8,16 Mill. EUR.

⁸ Wechselverkehrszeichen B dienen z.B. zur Anzeige von Überholverboten und Baustellen; Wechselverkehrszeichen F dienen z.B. zur Anzeige des Grundzustands bei Systemausfällen

Planung

Beispiel für Wechselverkehrszeichen B und F



Quelle: RH

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG nach Absprache mit dem BMVIT und nach Erstellung einer internen Richtlinie⁹ im August 2009 nur mehr den Einsatz eines einzigen nicht fahrstreifenbezogenen Wechselverkehrszeichens B („Gefahrenzeichen“) pro Fahrbahnquerschnitt sowie den Wegfall des Wechselverkehrszeichens F vorsah. Durchschnittlich erwartete die ASFINAG pro Anzeigequerschnitt eine Reduktion von sieben auf vier Zeichen.

Bei der zwischenzeitlich errichteten Verkehrsbeeinflussungsanlage A2-A3-A21 Ost waren die den neuen Richtlinien entsprechenden Änderungen bereits berücksichtigt worden. Durch die Reduzierung der Anzahl der Wechselverkehrszeichen B und den Wegfall der Wechselverkehrszeichen F konnten rd. 614.000 EUR eingespart werden.¹⁰ Ins-

⁹ Planungshandbuch der ASFINAG:
PLaPB 800.551.1000_Verkehrsbeeinflussungsanlagen (VBA)_Technische Richtlinie:
Jänner 2011

¹⁰ Es war davon auszugehen, dass im vorliegenden Fall das volle Potenzial einer Kostenreduzierung nicht ausgeschöpft werden konnte, da frustrierte Kosten, Stornokosten und Zusatzleistungen (Verblendungen, Bemusterung, Neuerstellung der Schemapläne) anfielen. Die Auftragssumme lag bei rd. 10,55 Mill. EUR.



gesamt betragen die Minderkosten nach Saldierung mit Mehrkosten rd. 453.000 EUR.

10.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wirtschaftlichkeit

Grundlagen

- 11.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, dass vor wesentlichen Systementscheidungen mit einem hohen Investitionsvolumen umfassende und sorgfältig erhobene Grundlagen geschaffen werden sollten.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG auf die Neubewertung und Redimensionierung des Jahres 2009 verwiesen. Die Methodik sowie die zugrunde liegenden Ansätze wären geprüft und mit Kenntnissen aus der Umsetzung deutscher Anlagen abgeglichen worden. Auf die Kostenseite würde besonders Bedacht genommen. Die Bewertungsgrundlagen würden nach Vorliegen weiterer Erkenntnisse entsprechend adaptiert werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG anstatt der bisherigen Nutzen-Kosten-Untersuchungen nun eine Nutzwertanalyse (Betrachtung von Planfällen) sowie eine vertiefte Nutzen-Kosten-Analyse durchführte. Die Nutzwertanalyse berücksichtigte neben volkswirtschaftlichen Kriterien auch Anforderungen aus dem Betrieb (wie z.B. die betriebliche Einsatzqualität). Die Bewertungen erfolgten nicht nur für den gesamten Bereich einer Verkehrsbeeinflussungsanlage, sondern pro Straßenabschnitt (in der Regel zwischen zwei Anschlussstellen) und Fahrtrichtung. In einer Sensitivitätsanalyse wurden die Auswirkungen der Unfälle (in der Regel vermiedene Unfallkosten) gesondert betrachtet.

11.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Nutzen-Kosten-Untersuchungen

- 12.1** Infolge unsicherer bzw. ungünstiger Nutzenfaktoren hatte der RH in seinem Vorbericht die Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen für alle bereits bestehenden Verkehrsbeeinflussungsanlagen und die Unterbrechung des Ausbauprogramms bis zum Vorliegen aussagekräftiger Daten empfohlen.

In ihrer damaligen Stellungnahme hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die neu eingerichtete Arbeitsgruppe „VBA Neudimensionierung“ neben der Betrachtung der Wirksamkeit ex-ante auch die Betrachtung der Wirksamkeit ex-post durchzuführen habe. Die diesbezüglichen konzeptio-



Wirtschaftlichkeit

nellen Arbeiten würden im Jahr 2009 beginnen. Ziel der Betrachtung ex-post sei es, eine Standard-Bewertung für alle Verkehrsbeeinflussungsanlagen zu erarbeiten, die auch die Regelmäßigkeit der Durchführung definiert.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Neuevaluierung der Nutzen-Kosten-Faktoren bis Ende Mai 2009 abgeschlossen werden konnte.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG bis April 2008 eine Evaluierung der bestehenden Methodik der Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine zweistufige Neuberechnung vorgenommen hatte, die zu veränderten Nutzen-Kosten-Faktoren und somit zu einer Redimensionierung des Ausbauprogramms führten. Davon betroffen waren die Streckenbeeinflussungsanlagen Niederösterreich A1/A21 West, A22, Semmering/Wechsel, Klagenfurt und Vorarlberg. Somit verblieben lediglich die Streckenbeeinflussungsanlagen im Bereich A23, Linz, Graz und Salzburg zur Fertigstellung.¹¹ Im Bereich der Netzbbeeinflussung konnte bei den Netzmärschen Voralpenkreuz und Wiener Neustadt mit der bestehenden Infrastruktur das Auslangen gefunden werden.

12.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol

13.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol auf Grundlage korrigierter Zeit- und Zinskosten sowie auf Basis von jährlichen Unfalluntersuchungen künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sie eine entsprechende Konzeption für die ex-post-Untersuchung erarbeitet habe. Die Arbeiten für die ex-post-Betrachtung sollten für die Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol im Sommer 2010 beginnen und spätestens im Frühjahr 2011 abgeschlossen sein.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Untersuchung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol in unterschiedliche Arbeitspakete unterteilt worden war. Das Basis-Arbeitspaket „Verkehrstechnische Wirkungsanalyse“ war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung gerade ausgeschrieben. Die übrigen Arbeitspakete (u.a. Verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse) sowie die Erstellung eines Endberichts plante die ASFINAG selbst durchzuführen.

¹¹ Beispielsweise reduzierte sich durch die Überarbeitung der Nutzen-Kosten-Faktoren die volkswirtschaftliche Deckung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Klagenfurt von 1,17 auf 0,28 und der Verkehrsbeeinflussungsanlage Semmering/Wechsel von 1,48 auf 0,39.



Wirtschaftlichkeit

BMVIT BMF**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Das Leistungsbild der Ausschreibung erstellte die ASFINAG auf Basis eines Konzepts für eine standardisierte ex-post-Untersuchung für sämtliche Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Erst nach Abschluss der Untersuchung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol und einer Evaluierung der Vorgehensweise wollte die ASFINAG weitere Verkehrsbeeinflussungsanlagen einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung unterziehen.

13.2 Der RH erachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt, da sich die Überprüfung noch in der Ausschreibungsphase befand. Der RH empfahl neuerlich, künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen.

13.3 *Die ASFINAG teilte mit, dass die Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol derzeit auf Basis des 2011 erstellten Konzepts zur standardisierten ex-post-Untersuchung für Verkehrsbeeinflussungsanlagen überprüft werde.*

Mit der Durchführung der verkehrstechnischen Wirkungsanalyse sei nach Abwicklung eines Vergabeverfahrens das Institut für Straßen- und Verkehrswesen der TU Graz beauftragt worden. Mit einem Ergebnis sei im Mai 2012 zu rechnen.

Die verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse werde von Experten der ASFINAG mit Unterstützung des Kuratoriums für Verkehrssicherheit durchgeführt. Auf Basis der vergleichenden Betrachtung werden Aussagen und Erkenntnisse in Bezug auf signifikante Unterschiede in der Unfallentwicklung, in der Unfallkostenentwicklung und in den Unfalltypen zwischen den Vergleichsabschnitten erarbeitet und begründet.

Danach würden die Ergebnisse zusammengeführt und Kosten und Nutzen nach der Barwertmethode gegenübergestellt. Ebenso werde der volkswirtschaftliche Deckungsbeitrag dargestellt.

Der Endbericht werde im Herbst 2012 erwartet.

Betrieb

Verkehrsbeeinflus-
sungsanlagen-Um-
welt

14.1 Vor dem Hintergrund der Aktivierungs- und Schaltzeiten hatte der RH in seinem Vorbericht empfohlen, vor Einführung technologisch-innovativer Systeme wie der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt Betriebserfahrungen zu gewinnen. Zuvor wären Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen.



Betrieb

Im November 2009 hatte die ASFINAG zugesagt, bei künftigen technologisch-innovativen Systemen diese Empfehlung zu berücksichtigen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG zur Flexibilisierung der Geschwindigkeitsbeschränkungen Anlagen mit dem Ziel errichtet hatte, Temporeduktionen gemäß Immissionsschutzgesetz-Luft¹² für die jeweils erforderliche Dauer zu schalten. Die dynamische Steuerung sollte sicherstellen, dass die Dauer der Beschränkung (in der Regel 100 km/h) situationsangepasst und möglichst kurz gehalten wird.

Mittlerweile wurde die in die Verkehrsbeeinflussungsanlage-Umwelt Graz integrierte Multifunktionale Lärmschutzanlage Gleisdorf rück- und umgebaut.¹³ Die Steuerung erfolgte nicht mehr über Messungen des Umgebungslärms, sondern durch eine Berechnung aufgrund des Verkehrsaufkommens. Das von der ASFINAG beauftragte Verkehrsgutachten ging davon aus, dass durch die lärmgesteuerte Anlagenschaltung etwa 10 % bis 20 % der Verkehrsteilnehmer in ihrem Fahrverhalten beeinflusst werden. Diese Funktion stellte eine Sonderlösung innerhalb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt dar.

Die ASFINAG hatte zur laufenden Verfolgung der Schaltzeiten nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft eine Auswertungsmöglichkeit für die Bundesländer eingerichtet. Zusätzlich wurden für die Länder Tirol und Oberösterreich tagesscharfe Schaltungsauswertungen nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft bereitgestellt. Die Auswertungen der letzten Jahre zeigten Schaltzeiten von rd. 30 % bis 40 % der Gesamtjahreszeit. Die Ergebnisse der Auswertungen legten nahe, dass eine dynamische Anzeige einer statischen Beschilderung vorzuziehen war.¹⁴

¹² Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I Nr. 115/1997

¹³ Die Funktionalität der Multifunktionalen Lärmschutzanlage in Gleisdorf war bereits vor 2009 aufgrund defekter Steuerrechner, Wechselverkehrszeichen und fehlender Wartung nicht mehr gegeben. Ziel der Anlage war es, die Lärmbelastung der Siedlungsbereiche im entsprechenden Abschnitt um 1 bis 5 dB zu reduzieren und auf die Errichtung höherer Lärmschutzwände zu verzichten. Im Rahmen der Integration in die Verkehrsbeeinflussungsanlage Umwelt Graz erfolgte eine Sanierung und ein Umbau. Zwei Anzeigegerüstschnitte wurden demontiert, zwei weitere versetzt.

¹⁴ Schaltungen der Anlagen werden durch das Überschreiten eines Schwellenwertes ausgelöst. Sie bleiben in der Regel mindestens eine halbe Stunde aktiv. Wird die Schaltschwelle unterschritten, wird die Schaltung aufgehoben. Die Auswertungen aus Oberösterreich zeigten für das Jahr 2010 eine mittlere tägliche Schaltdauer von acht bis neun Stunden und von rd. 35 % der Gesamtjahreszeit an. Der Minimalwert lag bei rd. 30 Minuten, der Maximalwert bei rd. 20 Stunden. Auch die Standorte der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol zeigten mittlere tägliche Schaltdauern von acht bis neun Stunden und Minimalwerte von einer Stunde sowie Maximalwerte von rd. 22 Stunden.

Die Verordnungen für die Geschwindigkeitsbeschränkungen waren zwischenzeitig in allen Fällen ordnungsgemäß kundgemacht worden.¹⁵ Weitere Standorte für Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt plante die ASFINAG nicht, weshalb auch keine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt werden konnte. Für entsprechende Maßnahmen sah das Immissionsschutzgesetz-Luft nach einer Novellierung im August 2010 eine Kostenbeteiligung der Länder vor.¹⁶

14.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Operatoren

- 15.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für eine Optimierung des Einsatzes der Operatoren und eine Bestimmung der durch die Zusammenlegung der ASFINAG Verkehrssteuerung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen zu erzielenden Synergien konkrete Konzepte als Entscheidungsgrundlage zu erstellen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens verwies die ASFINAG auf eine mittlerweile durchgeführte Machbarkeitsstudie. Verschiedene Varianten unter Bewertung der Investitionskosten und des Einsparungspotenzials hätten zu dem Ergebnis geführt, die geplante Zusammenlegung bis Ende 2012 umzusetzen. Für die gemeinsame Betriebsführung würde die Erstellung eines Betriebskonzepts für den Standort Inzersdorf ausgeschrieben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Betriebskonzept sowie die Ausschreibung der System- und Wartentechnik bereits vorlagen.¹⁷ Demnach waren in Wien nach Zusammenführung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen an einem derzeit noch nicht festgelegten Zentralstandort lediglich Operatoren für die nationale und internationale Verkehrssteuerung vorgesehen. Darüber hinaus plante die ASFINAG in den nächsten zwei Jahren die Regionalisierung der Verkehrssteuerung. Diese sollte durch in bereits vorhandenen Tunnelüberwachungszentralen integrierte Verkehrsmanagementzentralen erfolgen. Durch diese Zusammen-

¹⁵ Im Großraum Graz war bis zum Jahr 2008 die in der Verordnung angeordnete Geschwindigkeitsbeschränkung im Bereich der A2 nicht gesetzmäßig kundgemacht worden und daher nicht rechtswirksam. Die Steiermärkische Landesregierung hatte mittlerweile eine angepasste Verordnung kundgemacht.

¹⁶ § 14 Abs. 6a der Novelle zum Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. Nr. 77/2010 sah vor, dass bei Adaptierungen die Kosten des Verkehrsbeeinflussungssystems und zusätzliche Betriebskosten dem Bund vom Land zu ersetzen sind. Bei Neubauten sind die Errichtungs- und Betriebskosten des Verkehrsbeeinflussungssystems anteilmäßig zwischen Bund und Ländern gemäß dem voraussichtlichen Verwendungszweck der Anlage aufzuteilen.

¹⁷ Die Ausschreibung wurde im Oktober 2011 veröffentlicht. Die Ausführung der Detailplanung war für das Jahr 2012, die Bauausschreibung und Errichtung ab 2013 vorgesehen.



führung erwartete sich die ASFINAG künftig Personaleinsparungen,¹⁸ da Tunnelüberwachung und Verkehrssteuerung von denselben Operatoren wahrgenommen werden sollen.

In den in Frage kommenden Tunnelüberwachungszentralen waren bereits eigene Bedienstationen für die Verkehrssteuerung vorhanden. Die datentechnische Kommunikation zwischen den Systemen war geregelt. Wesentliche Umbau- bzw. Adaptierungskosten waren daher nicht zu erwarten. Die ASFINAG plante darüber hinaus ein Projekt zur vollständigen Zusammenführung der beiden Bedienoberflächen in ein System bis Ende 2013. Die Schätzkosten dafür betrugen rd. 1,5 Mill. EUR. Diese vollständige Integration der beiden Systeme verfolgte die ASFINAG – aufgrund der hohen Kosten – vorerst aber nicht.

15.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Rechtliche Fragen und Grundlagen

Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen

16.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerungsanlagen bereits in der Planungsphase mit dem Verordnungsgeber zu klären.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass dieser Empfehlung bei allen aktuellen Projekten entsprochen werde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG bereits im Februar 2009 mit dem BMVIT vereinbart hatte, den Verkehrsgutachter schon im Vorfeld – in der Planungsphase – miteinzubeziehen, um eventuell später auftretende Probleme zu verhindern. Noch vor der Bauausschreibung wird die Erstellung eines verkehrstechnischen Gutachtens beauftragt. Nach Fertigstellung der Anlage kann die Verordnung auf der Grundlage des dann aktualisierten Gutachtens erlassen werden. Die letzten diesbezüglichen Gutachten lagen dem RH vor (z.B. Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23 und Linz).

16.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

¹⁸ Reduzierung von rd. 21 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2010 auf rund zehn Vollzeitäquivalente im Jahr 2015 nach Regionalisierung der Steuerung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und Transfer von fünf Operatoren in die regionale Verkehrsmanagementzentrale Wien. Die Planungen vor der Redimensionierung waren noch von rd. 24 Vollzeitäquivalenten ausgegangen.



Zuordnung des Anlagevermögens

17.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei Beibehaltung der Erfassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen im Sachanlagevermögen der ASFINAG zwischen dem Bund – als dem gemäß BStG 1971 zivilrechtlichen Eigentümer der Verkehrsbeeinflussungsanlagen – und der ASFINAG eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen.

(2) Der RH hatte in seinem Vorbericht dazu ausgeführt, dass sich zuvor – im Herbst 2003 – die Frage der vermögensrechtlichen Zuordnung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen gestellt hatte. Die Finanzprokuratur hatte in einem Gutachten vom Oktober 2003 festgestellt, dass Autobahnen samt jenen baulichen Anlagen, die gemäß § 3 BStG 1971 Bestandteil der Autobahnen sind, zivilrechtlich im Eigentum des Bundes stünden. Dies gelte nach Auffassung der Finanzprokuratur auch für jene Teile des Verkehrsmanagement- und Informationssystems (VMIS), die als „bauliche Anlagen im Zuge der Autobahnen“ zu betrachten seien, wie etwa Anzeigeeinrichtungen.

In steuerrechtlicher Hinsicht seien laut diesem Gutachten bei der Errichtung des VMIS eigenständige Wirtschaftsgüter geschaffen worden, die entsprechend der einschlägigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs steuerlich der ASFINAG zuzurechnen, von ihr zu aktivieren und auf die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer abzuschreiben seien. In einem im Juni 2007 aktualisierten Gutachten kam die Finanzprokuratur abermals zu den gleichen Schlussfolgerungen.

(3) Die ASFINAG hatte in ihrer damaligen Stellungnahme mitgeteilt, dass sie sich nach der Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers richte, wonach es sich bei den Verkehrsbeeinflussungsanlagen um Vermögensgegenstände handle, die wirtschaftlich eindeutig der ASFINAG zugehörig wären und kein Unterschied zwischen der steuerrechtlichen Beurteilung und der Beurteilung nach unternehmensrechtlichen Vorschriften bestehe.

(4) In seiner Stellungnahme zum Vorbericht hatte das BMF mitgeteilt, dass die Trennung hinsichtlich der ASFINAG als „wirtschaftlicher Eigentümer“ und dem Bund als „zivilrechtlicher Eigentümer“ aus der Sicht des BMF zweckmäßig sei. Es werde daher geprüft, ob eine vertragliche Regelung der Überlassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen an die ASFINAG zur wirtschaftlichen Nutzung abgeschlossen werden solle.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass der Sachverhalt gemeinsam mit dem BMF bearbeitet werde und ein endgültiges Ergebnis noch nicht vorliege.



Rechtliche Fragen und Grundlagen

(5) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF nach Gesprächen mit der ASFINAG die Notwendigkeit einer vertraglichen Regelung für überschießend hielt. Die gesetzlichen Grundlagen¹⁹ sowie der Fruchtgenussvertrag würden die Aufgaben hinreichend regeln. Das BMF teilte die Sichtweise der Finanzprokuratur, dass mit der bisherigen Vorgehensweise fortgefahren werden solle. Es sagte zu, der ASFINAG eine offizielle Stellungnahme zur bisherigen Praxis zu übermitteln, um diese auch formal zu bestätigen.

17.2 Die Empfehlung des RH, eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen, war teilweise umgesetzt, weil die Ausfertigung der offiziellen Stellungnahme noch ausstand. Diese vom BMF vorgeschlagene Vorgangsweise stellte zwar keine vertragliche Vereinbarung dar, der RH hielt diese Vorgangsweise jedoch für ausreichend. Er empfahl dem BMF, diese offizielle Stellungnahme umgehend auszufertigen.

17.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Ausarbeitung befindet.*

18.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht die unterschiedliche Erfassung von Verkehrszeichenbrücken beanstandet. So wurden Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen als zum Tunnel gehörige Einrichtungen betrachtet und somit als Zugänge zum Fruchtgenussrecht behandelt, hingegen die der Verkehrsbeeinflussungsanlagen dem Sachanlagevermögen der ASFINAG zugerechnet. Der RH hatte empfohlen, die Zuordnung dieser Investitionen mit dem Bund abzustimmen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass eine Abstimmung mit dem BMF erfolgt sei und Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Sachanlagevermögen der ASFINAG gehören.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Frage der unterschiedlichen Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken noch nicht endgültig geklärt war. Das BMF erklärte im November 2011 dazu, dass es der konsistenten Behandlung der Verkehrszeichenbrücken vor Tunnels bzw. Brücken besondere Beachtung schenken werde.

18.2 Die Empfehlung der einheitlichen Behandlung der Verkehrszeichenbrücken war nicht umgesetzt, weil die Abstimmung zwischen ASFINAG und BMF noch nicht erfolgt war. Der RH empfahl neuerlich, die Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken als Zugänge zum Fruchtgenussrecht

¹⁹ ASFINAG-Gesetz, BGBl. Nr. 591/1982, ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997, BGBl. I Nr. 113/1997



bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG mit dem BMF abzustimmen.

18.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass die Sachlage der Zuordnung klar sei. Lediglich die vom BMF zugesagte offizielle Bestätigung sei noch ausständig.

(2) Das BMF teilte mit, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Ausarbeitung befindet.

Externer Personaleinsatz

19.1 (1) Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, Kernkompetenzen, die bisher durch Mitarbeiter externer Auftragnehmer bzw. mit Werkverträgen wahrgenommen worden waren, längerfristig sowohl für den Aufbau von Know-how als auch aus Kostengründen durch eigene Mitarbeiter abzudecken.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass seit 2008 ein verstärktes „Insourcing“ von Schlüsselkompetenzen stattfinde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Werkverträge und die Verträge mit den externen Auftragnehmern nicht mehr verlängert und die Leistungen der ehemals externen Mitarbeiter eingegliedert wurden. Externe Personen wurden mittlerweile nur mehr in Einzelfällen, um aktuellen Spitzenbedarf abzudecken (z.B. im Kundenmanagement der ASFINAG Maut Service GmbH) oder bei speziellem, kurzfristigem Personalbedarf, herangezogen. Die ASFINAG-Richtlinie „Personalbeschaffung“ sah die Anstellung von Leasingpersonal als „Sonderfälle“ vor, ohne jedoch die Voraussetzungen dafür näher zu bezeichnen.

19.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um. Er empfahl ergänzend, in der Richtlinie „Personalbeschaffung“ die Voraussetzungen für das Heranziehen externen Personals näher auszuführen.

19.3 Die ASFINAG teilte mit, dass ein Katalog der Kriterien, die bereits derzeit implizit Anwendung finden, bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinie eingearbeitet werde.

20.1 Da Dienstleistungsaufträge ohne Einholung von Vergleichsangeboten mehrmals verlängert wurden, hatte der RH der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, diese Verträge hinsichtlich ihrer Preisangemessenheit, der Einholung von Vergleichsangeboten und der Dauer der Beauftragung zu evaluieren. Zu diesen Themenstellungen wären konzerninterne Regelungen auszuarbeiten.



Rechtliche Fragen und Grundlagen

Im November 2009 hatte die ASFINAG ausgeführt, dass die entsprechende Vorgangsweise in internen Regelungen abgebildet worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG ab 2008 damit begonnen hatte, ein umfangreiches Prozessmanagement auszuarbeiten. Grundlage bildete die ASFINAG-Richtlinie „Prozessmanagement“. Sämtliche Prozesse waren unter dem Prozessmanagementportal „ADONIS“ abrufbar. Der Teilprozess „Vertrag abwickeln“ wurde bereits im Jänner 2009 eingeführt. Erweiterungen des Vertragsgegenstands und Zusatzaufträge sowie die Fortschreibung von Verträgen mussten in einem standardisierten „Prüfbericht Zusatzangebot“ dargestellt werden. Darin waren auch die Plausibilität und Marktangemessenheit der Preise festzuhalten.

20.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Jahreszielvereinbarungen

21.1 Aufgrund der sehr späten Vereinbarung von Jahreszielen mit dem damaligen Geschäftsführer der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH hatte der RH der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, die für die Auszahlung von Bonifikationen ausschlaggebenden Jahreszielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass für die ab November 2009 bestellten Geschäftsführer die schriftliche Zielvereinbarung bis 31. Jänner eines jeden Jahres zu erfolgen hatte. Andernfalls würde die Akontierung der Bonifikation unterbrochen.

Gemäß einem ab 1. Jänner 2011 geltenden Geschäftsführervertrag, abgeschlossen im Dezember 2010, hatte die Zielvereinbarung spätestens bis 15. Jänner zu erfolgen.

Im ASFINAG-Leitfaden „Personalführung“ vom Februar 2011 war die Zielvereinbarung für Jänner/Februar des betreffenden Jahres vorgesehen.

21.2 Der RH erachtete die Empfehlung als nicht umgesetzt, weil die Jahreszielvereinbarungen nicht vor Beginn des betreffenden Jahres abgeschlossen wurden. Er empfahl erneut, die Zielfestlegungen jedenfalls vor Beginn des Leistungszeitraumes vorzunehmen²⁰.

²⁰ siehe Bericht des RH über die Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“), Reihe Bund 2011/7, S. 230, TZ 4



21.3 Die ASFINAG führte dazu aus, dass die Jahreszielvereinbarungen von Strategie und Jahresplanung abgeleitet würden. Für die konkrete Formulierung sei in vielen Fällen das Vorliegen der Vorjahresergebnisse notwendig (z.B. Finanzergebnis, Verkehrsentwicklung, Unfallstatistik). Im Folgenden würden ausgehend von den Zielen für Vorstand und Geschäftsführer die Ziele der untergeordneten Führungskräfte und Mitarbeiter abgeleitet. Dazu seien auch gesellschaftsübergreifende Abstimmungen notwendig. Auf Ebene der Geschäftsführer und Gesellschaften würden die Ziele mit spätestens Ende Jänner fixiert, für Geschäftsführer mit neuen Verträgen mit 15. Jänner. Für die Vereinbarungen mit den Abteilungsleitern, Teamleitern und in der Folge mit den Mitarbeitern sei Jänner und Februar vorgesehen. Es handle sich nicht um die bloße Formulierung von Routinetätigkeiten. Die Zielvereinbarungen würden in Form persönlicher Gespräche getroffen, um den Mitarbeitern ihren Anteil an der Strategiumsetzung und an den Gesamtzielen zu vermitteln.

Variable Bezugsbestandteile

22.1 Variable Bezugsbestandteile waren mit 50 % als monatliches Akonto mit dem fixen Monatsbezug, die weiteren 50 % nach Evaluierung am Ende des Geschäftsjahres überwiesen worden. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht empfohlen, die Auszahlung variabler Bezugsbestandteile (Bonifikationen) konzernweit erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechenden Evaluierungen vorzunehmen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sie die Empfehlung umgesetzt habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass ab dem Jahr 2009 allen Mitarbeitern mit variablen Bezugsbestandteilen die Bonifikation generell Ende Jänner ausbezahlt wurde. Geschäftsführer erhielten die Bonifikation gemäß Vertrag am Letzten jenes Kalendermonats, in dem der Jahresabschluss durch die Generalversammlung genehmigt wurde. Ab Beginn des Jahres 2011 wurden die Bonifikationen nicht mehr akontiert, sondern ausschließlich erst nach Evaluierung der Zielerreichung im nächsten Jahr ausbezahlt. Auch die Vorstandsverträge wurden in dieser Hinsicht bereinigt. Bei Verträgen, die davor abgeschlossen worden waren, blieb die Akontierung vorerst bestehen. Die ASFINAG plante, auch diese Verträge nach Ablauf der Befristung der neuen Vorgangsweise anzupassen.

Die Konsequenzen für verspätete Zielvereinbarungen wurden insoferne verschärft, als für jeden Monat der verspäteten Abgabe auch die Auszahlung der Bonifikation zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen konnte.



Rechtliche Fragen und Grundlagen

Sollte bis zum 15. Juli eines Jahres die Zielvereinbarung nicht vorliegen, konnte die Auszahlung der Bonifikation zur Gänze entfallen.

- 22.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt, da die Regelung nur auf neue Verträge angewandt werden konnte. Die bestehenden Verträge waren noch nicht bereinigt. Er empfahl weiterhin, die variablen Bezugsbestandteile (Bonifikationen) erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechender Evaluierung auszuzahlen.
- 22.3 *Die ASFINAG teilte mit, dass mit der Neubestellung von Geschäftsführern und den neuen Verträgen Bonifikationen zukünftig nur mehr nach Evaluierung der Zielerreichung ausbezahlt werden.*

**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

- 23 Der RH stellte fest, dass von 20 überprüften Empfehlungen des Vorbereiteten 15 vollständig und drei teilweise umgesetzt wurden. Zwei Empfehlungen waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt.

Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

ASFINAG

- (1) Bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol wäre künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. (TZ 13)
- (2) Die Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken als Zugänge zum Fruchtgenussrecht bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG sollte mit dem BMF abgestimmt werden. (TZ 18)
- (3) In der Richtlinie „Personalbeschaffung“ sollten die Voraussetzungen für das Heranziehen externen Personals näher ausgeführt werden. (TZ 19)
- (4) Jahreszielvereinbarungen wären rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen. (TZ 21)
- (5) Die variablen Bezugsbestandteile (Bonifikationen) wären erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechender Evaluierung auszuzahlen. (TZ 22)

BMF

- (6) Die offizielle Stellungnahme des BMF bezüglich der Überlassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen an die ASFINAG zur wirtschaftlichen Nutzung sollte umgehend ausgefertigt werden. (TZ 17)



[Redacted]



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

**Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens**

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck



**BMVIT BMF****ANHANG
Entscheidungsträger****Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Johann QUENDLER
(12. Juni 2002 bis 29. Dezember 2006)

Dr. Eduard SAXINGER
(29. März 2007 bis 24. Juni 2010)

Dr. Claudia KAHR
(seit 24. Juni 2010)

Stellvertreter des Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT
Vorsitzenden (13. März 2002 bis 29. März 2005)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(29. März 2005 bis 27. Juni 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(seit 24. Mai 2007)

Vorstand Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(15. September 2001 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mag. Christian TRATTNER
(11. Februar 2002 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mathias REICHOLD
(1. Juli 2006 bis 25. Oktober 2007)

Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(seit 25. Oktober 2007)

Dr. Klaus SCHIERHACKL
(seit 25. Oktober 2007)



[Redacted]



Bericht des Rechnungshofes

**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 182

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie**

AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung _____ 183

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 190

Unternehmen _____ 191

Gesellschaftsvertrag _____ 191

Strategie _____ 193

Organisation _____ 194

Wirtschaftliche Entwicklung _____ 198

Personal _____ 204

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 211

ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____ 213

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AIT	AIT Austrian Institute of Technology GmbH
ARC	Austrian Research Centers GmbH – ARC
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VBA	Vollbeschäftigungsequivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

**BMVIT**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

AIT Austrian Institute of Technology GmbH; Follow-up-Überprüfung

Die AIT Austrian Institute of Technology GmbH (vormals Austrian Research Centers GmbH – ARC) und das BMVIT setzten die Empfehlungen des RH, die er 2009 veröffentlicht hatte, überwiegend um. Handlungsbedarf bestand noch hinsichtlich der Umsetzung des weiteren Einsparungspotenzials sowie der Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild im Rahmen des Personalplanungskonzepts

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT) – ehemalige Austrian Research Centers GmbH – ARC (ARC) – war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Gesellschaftsvertrag

In Umsetzung der Empfehlung des RH beschloss die Generalversammlung der AIT im Februar 2009 eine Neufassung des Gesellschaftsvertrags. Darin wurde die Forschungstätigkeit der Gesellschaft schwerpunktmäßig auf den Bereich der strategischen Vorlaufforschung in fünf eigenständigen Geschäftsbereichen (siehe TZ 5) ausgerichtet. Weiters wurde eine inhaltliche Ausrichtung der AIT auf zentrale Infrastrukturprobleme der Zukunft und eine Anbindung an die thematisch fokussierte Industrie sowie auf Auftraggeber aus öffentlichen Institutionen angestrebt. Damit determinierten die Eigentümer die Aufgaben der Gesellschaft ausreichend. (TZ 3)

Um eine Eigentümerstruktur zu gewährleisten, die der Aufgabenstruktur der Gesellschaft bestmöglich entspricht, entwickelte die AIT unter externer Beteiligung mehrere Modelle. Dabei wurden, aufbauend auf einer definierten Zeitlinie, Konstruktionsüberlegungen zur Eigentümerstruktur und zum Governance-System ange-



Kurzfassung

stellte. Die Gesellschafteranteile der ehemaligen Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ sowie ein Notar) übernahm zur Gänze der Verein zur Förderung von Forschung und Innovation, der die Interessen der Industrie sowie ihrer Partner wahrnahm. Hierdurch wurde die Empfehlung des RH umgesetzt. (TZ 4)

Strategie

Die AIT kam der Empfehlung des RH nach und entwickelte eine auf den detaillierten Unternehmenszweck ausgerichtete Strategie mit hohem Operationalisierungsgrad. Sie verfügte nunmehr sowohl über Strategien für fünf Departments (Energy, Foresight & Policy Development, Health & Environment, Mobility, Safety & Security) als auch über eine zusammenfassende Gesamtunternehmensstrategie. Die operative Umsetzung erfolgte durch eine mit dem BMVIT für das Jahr 2009 gültige abgeschlossene Leistungsvereinbarung. In der Folge schloss die AIT mit dem BMVIT für die Jahre 2010 bis 2013 eine weitere Leistungsvereinbarung ab. Es war geplant, bis zum Jahr 2013 einen Finanzierungsschlüssel von 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung), 30 % Contract Research (Auftragsforschung), bezogen auf die fünf Departments der AIT, zu erreichen. (TZ 5)

Organisation

Die AIT folgte der Empfehlung des RH, die Aufgabentrennung in Forschung und in kaufmännische Bereiche im Zuge des Organisationsentwicklungsprozesses zu überdenken und für verbesserte Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und kaufmännischen Bereichen zu sorgen. Durch die Implementierung des Rollenbilds des Departmentcontrolling in der AIT sowie durch neu geschaffene Forschungsmanagementinstrumente (bspw. Roadmaps zur Beurteilung der Zielerreichung in verschiedenen Planungsdimensionen) gelang eine weitgehende Verschränkung zwischen der inhaltlich-strategischen und der kaufmännischen Planung. Durch das bewusst im strategischen Umfeld verankerte neu etablierte Departmentcontrolling war die Überführung der in den strategischen Bereichen gewonnenen Erkenntnisse in die kommerzielle Planung – und damit die Zusammenarbeit – deutlich verbessert. (TZ 6)



Kurzfassung

**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Die AIT setzte die Empfehlung des RH zur Einsparung einer Hierarchieebene um. Dies erfolgte aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung vom August 2008 im Wege der Neuausrichtung der AIT. (TZ 7)

Darüber hinaus erfolgte eine Reduzierung der Geschäftsfelder von ursprünglich rd. 40 auf nunmehr 21. Dadurch erfolgte der Ablauf der Managementprozesse wesentlich schneller, unmittelbarer sowie mit geringeren Kosten: Alleine durch die Einsparung eines Bereichsleiters konnten bspw. großenordnungsmäßig jährlich mindestens 205.000 EUR eingespart werden. (TZ 7)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH bezüglich der Schaffung eines zentralen Forschungscontrollings nach einheitlichen Grundsätzen, welches das strategische und operative Controlling zusammenführt, im Wege organisatorischer Veränderungen teilweise um. Durch die standardisierte Kommunikation zwischen den Departmentcontrollern, der Geschäftsführung und den Departmentleitern besteht nunmehr die Möglichkeit, Risiken und Chancen frühzeitig zu erkennen und in die rollierende Mittelfristplanung als Korrekturgrößen aufzunehmen. Durch diese Vorgangsweise ist sowohl die Beurteilung des Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets möglich. Noch offen war die Vertiefung der Zusammenführung von strategischem und operativem Controlling. (TZ 8)

Die AIT kam der Empfehlung des RH nach Einführung einer Internen Revision nach. Sie richtete 2009 eine Interne Revision als Stabstelle der Geschäftsführung ein. Eine entsprechende Geschäftsordnung und eine Qualitätsmanagement-Richtlinie sowie jährliche Prüfungspläne regelten deren Tätigkeit. Für die Jahre 2009 und 2010 lagen bereits Tätigkeitsberichte vor. (TZ 9)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH zur Einrichtung eines kennzahlengestützten Controllinginstruments um. In weiterer Folge ersetzte das von der AIT entwickelte kennzahlengestützte Controllinginstrument die vormals aufwendig erstellte händische Auswertung. Dies ermöglichte sowohl die Beurteilung des kommerziellen Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets. (TZ 9)



Kurzfassung

Wirtschaftliche Entwicklung

Das BMVIT setzte durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit der AIT für das Jahr 2009 und für die Periode 2010 bis 2013, in denen die Voraussetzungen für die Gewährung der Fördermittel geregelt waren, die diesbezügliche Empfehlung des RH um. Die Leistungsvereinbarungen enthielten detaillierte Regelungen über die Art und Höhe der zur Verfügung gestellten Budgets sowie über den zu erreichenden Aufteilungsschlüssel nach Forschungsarten. Weiters waren in den Leistungsvereinbarungen als Voraussetzung für die Gewährung von Förderungen Ziele und Berichtspflichten normiert. (TZ 10)

Der Empfehlung des RH betreffend die rasche Umsetzung des vorhandenen Einsparungspotenzials in Bezug auf die Gemeinkosten sowie die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Raum- und Flächennutzung kam die AIT teilweise nach. Sie berichtete in einer Aufsichtsratssitzung 2010 über im Jahr 2008 realisierte Einsparungen im Bereich der zentralen Verwaltung von rd. 1,8 Mill. EUR. Das Ergebnis der vom RH empfohlenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Raum- und Flächennutzungen mit Stärken- und Schwächenanalysen der jeweiligen Standorte war Gegenstand der dritten Aufsichtsratssitzung 2010. Die Realisierung weiteren Einsparungspotenzials war noch nicht erreicht. (TZ 11)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine Vollkostenrechnung einzuführen, um damit die volle Ergebnisverantwortlichkeit ihrer Geschäftsbereiche herbeizuführen. Die AIT kam dieser Empfehlung nach, indem sie mit Budgetwirksamkeit von 2009 alle Gemeinkosten im Sinne der Vollkostenrechnung den Kostenträgern zurechnete. (TZ 12)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH, eine grundsätzliche Entscheidung über Art und Umfang der Auftragsforschung herbeizuführen, um. Die Generalversammlung der AIT beschloss im August 2008 die Grundlage der gegenwärtigen strategischen Ausrichtung. Dabei wurde die bereits erwähnte Aufteilung in 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung) und 30 % Contract Research (Auftragsforschung) beschlossen. Auch die beiden mit dem BMVIT abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen behandeln die strategische Aufteilung der Forschungstätigkeit der Gesellschaft. (TZ 13)



Kurzfassung



**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Die AIT folgte der Empfehlung des RH und richtete zur einheitlichen und professionellen Vermarktung der Auftragsforschungsarbeiten ein Forschungsmarketing ein. Den unterschiedlichen Kundenstrukturen trug die AIT durch differenzierte Marktbearbeitungsstrategien der einzelnen Departments Rechnung. Die Departmentstrategien waren durch ihren gleichen Aufbau unternehmensintern vergleichbar, dadurch waren einheitliche Vorgaben für ein Forschungsmarketing vorhanden. In den Departmentstrategien wurden je nach Forschungsgebiet bzw. je nach Partnern unterschiedliche Verwertungsansätze und Tätigkeitsfelder formuliert. Neben den vergleichbaren Departmentstrategien bestand eine weitere Gemeinsamkeit darin, dass aufbauend auf einer Ist-Analyse des jeweiligen Departments Schlüsselprojekte und entsprechendes Personal sowie die dazu erforderlichen strategischen Partner definiert wurden. Diese fanden im Zuge der mehrjährigen Planung Eingang in die Gesamtsteuerung des Unternehmens. Die themen- und marktbezogene Ausrichtung gewährleistete die strukturierte Vermarktung von Auftragsforschungsarbeiten. (TZ 14)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, durch massive ausgabenseitige Einsparungen, in erster Linie im Personalbereich, eine rasche und nachhaltige Sanierung der AIT einzuleiten. Die AIT kam dieser Empfehlung teilweise nach, indem sie den Personalstand im AIT-Konzern seit 2007 von rd. 910 VBÄ auf rd. 874 VBÄ (Ende 2011) senkte. Eine vom RH beauftragte Auswertung durch die AIT zeigte, dass die durchschnittlichen Steigerungen der Personalkosten im Zeitraum 2007 bis 2010 mit 2,2 % pro Jahr unter den bisherigen durchschnittlichen Steigerungsraten (durch Kollektivvertrag und Indexierungen) von 3,5 % pro Jahr lagen. Mit der Abflachung der Personalkostensteigerung verbunden war eine deutliche Verbesserung des Konzernergebnisses. Der Bilanzgewinn wurde 2009 mit 600.000 EUR und 2010 mit 3,9 Mill. EUR ausgewiesen. Für 2011 erwartete die Gesellschaft einen Bilanzgewinn von 6,1 Mill. EUR. Zudem tätigte die AIT zahlreiche Restrukturierungsmaßnahmen, wie z.B. die Durchführung mehrerer Ausgliederungen. Dennoch bestand noch Handlungsbedarf betreffend ausgabenseitige Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung sicherzustellen. (TZ 15)

Personal

Die AIT folgte der Empfehlung des RH betreffend die Erstellung restriktiver und zielgerichteter Personalvorgaben sowie die Setzung zentraler Steuerungsmaßnahmen teilweise. Der Personalplanungsprozess der AIT erfolgte ausgehend von der Ebene der Departments

Kurzfassung

sowohl in quantitativer und qualitativer Hinsicht bottom-up. Top-down Vorgaben des Managements im Sinne einer Gesamtunternehmenssteuerung erfolgten für den überwiegenden Teil der im Konzern eingesetzten Berufsbilder und -gruppen. Quantitative Personalplanungselemente (z.B. Personalaufwand) wurden im Zuge der regelmäßig durchgeführten Mittelfristplanung einem zentralen Monitoring unterzogen. Für die einzelnen Berufsgruppen definierte die AIT standardisierte Rollenbilder und Karrieremodelle. Ein umfassendes, schriftliches Personalplanungskonzept zur Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild wurde allerdings – wie die AIT argumentierte – wegen der für eine Forschungseinrichtung notwendigen Marktflexibilität nicht erstellt. (TZ 16)

Die Empfehlung des RH, die Dienstverträge mit Bezugs-Überzahlung gegenüber dem Kollektivvertragslohn auf deren Angemessenheit zu überprüfen und erforderlichenfalls Maßnahmen zur Senkung der Kosten zu veranlassen, setzte die AIT um. Sie beauftragte 2009 einen externen Berater zur Analyse der Gehaltsstruktur im Konzern. Der Berater kam zu dem Ergebnis, dass die Bandbreite der Gehälter marktkonform sei. Eine interne Auswertung der AIT betreffend die Gehaltsstruktur aller Konzernmitarbeiter ergab, dass die durchschnittlichen Überzahlungen seit Anfang 2008 von 18,5 % auf 16,4 % Anfang 2011 rückläufig waren. Der RH überprüfte die Einstufung der im Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2011 neu eingetretenen 245 Mitarbeiter. Demnach waren vier Personen (1,6 %) mit mehr als 30 % gegenüber dem Kollektivvertrag eingestuft. Diese Überzahlungen machten rd. 5,7 % der Gesamtüberzahlungen dieser Gruppe aus. (TZ 17)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH um, durch verbindliche organisatorische Vorgaben sicherzustellen, dass künftig freie Dienstverträge nicht zur Kapazitätsaufstockung abgeschlossen werden und dadurch keine unbeabsichtigten regulären Dienstverhältnisse entstehen. Durch das Qualitätsmanagement der AIT wurden in die personalspezifischen Prozessbeschreibungen Informationen und Handlungsweisen für die richtige Auswahl des geeigneten Dienstverhältnisses aufgenommen. Die Zahl der langfristig eingesetzten Dienstnehmer auf Konzernebene konnte seit Ende 2007 von 59 Personen auf nunmehr 23 Personen (Ende 2011) deutlich gesenkt werden. Verbunden mit der Senkung der Zahl freier Dienstnehmer war auch ein Absinken des Rückstellungsbedarfs von rd. 599.000 EUR Ende 2007 auf rd. 181.000 EUR Ende 2010. (TZ 18)



Kurzfassung

BMVIT**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Das BMVIT und die AIT setzten die Empfehlung des RH zur nachvollziehbaren Dokumentation der Auswahlentscheidungen für Leitungsgremien durch die nunmehr in Papierform, in versperrbaren Behältnissen, strukturiert und nachvollziehbar aufbewahrten wesentlichen Unterlagen um. (TZ 19)

Die Empfehlung des RH, mit Besserstellung verbundene Änderungen von Geschäftsführerverträgen grundsätzlich erst nach Wirksamwerden des gesamten Vertrags anzuwenden, setzte die AIT durch Definition der diesbezüglichen Vorgangsweise um. (TZ 20)

Die AIT kam der Empfehlung des RH, individuelle Gegebenheiten bei der Ausgestaltung von Dienstverträgen zu berücksichtigen, nach. Sie definierte durch das Qualitätsmanagement in den personalspezifischen Prozessbeschreibungen zahlreiche Modelle, die im Falle einer Abweichung vom Standarddienstvertrag im Anstellungsvertrag zu berücksichtigen waren. (TZ 21)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH nach einer vorausschauenden und rechtskonformen Vertragsgestaltung dahingehend um, dass die nunmehrigen Geschäftsführerverträge auf Basis der Vertragsabstimmungsverordnung (bspw. Berücksichtigung einer außerordentlichen Kündigung) abgeschlossen werden. (TZ 22)

Der Empfehlung des RH zur ausnahmslosen Anwendung der Vertragsabstimmungsverordnung für Verträge von Geschäftsführern kamen das BMVIT bezüglich der Gestaltung der Verträge für AIT-Geschäftsführer und die AIT bezüglich der Verträge für Geschäftsführer von Beteiligungsgesellschaften nach. (TZ 23)



Kenndaten der AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT) ¹				
Gesellschafter	50,46 % Bund (vertreten durch BMVIT) 49,54 % Verein zur Förderung von Forschung und Innovation			
Unternehmensgegenstand	Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen einschließlich der damit verbundenen wissenschaftlichen Publikation und Dokumentation für Wirtschaft, Wissenschaft und öffentliche Stellen			
	2008	2009	2010	2011
Gebarung				
in Mill. EUR				
Erträge	119,5	120,1	125,0	119,0
<i>davon Zuwendungen des Bundes</i>	38,9	43,4	43,5	39,4
Aufwendungen	116,0	117,1	122,1	118,0
<i>davon Personalkosten</i>	63,7	65,0	64,1	63,2
Betriebsergebnis	3,5	3,0	2,9	1,1
Bilanzergebnis	- 3,3	0,6	3,9	6,2
Anzahl				
Mitarbeiter ²	873,8	866,2	870,1	834,9
langfristig beschäftigte freie Dienstnehmer	30	30	23	23

¹ vormals Austrian Research Centers GmbH – ARC

² in Vollbeschäftigungäquivalenten (im Jahresdurchschnitt)

Quellen: Jahresabschlussberichte 2007 bis 2010; eigene Angaben der AIT

Prüfungsablauf und -gegenstand

Der RH überprüfte im September 2011 die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung der Austrian Research Centers GmbH – ARC (ARC) (seit Juni 2009 AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT)) sowie des BMVIT abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2009/3 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das zwischen BMVIT und AIT abgestimmte Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gab die AIT Austrian Institute of Technology GmbH im März 2012 eine Stellungnahme ab. Das BMVIT verzichtete im März 2012 auf eine Stellung-



**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

nahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung zur Stellungnahme der AIT Austrian Institute of Technology GmbH im Mai 2012.

Unternehmen

- 2 Die im Eigentum der Republik Österreich und Unternehmen der österreichischen Wirtschaft stehende damalige ARC hatte ihrem Gesellschaftsvertrag zufolge insbesondere Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen einschließlich der damit verbundenen wissenschaftlichen Publikationen und Dokumentationen für Wirtschaft, Wissenschaft und öffentliche Stellen durchzuführen.

Im Juni 2009 erfolgte durch Eintragung im Firmenbuch die Umbenennung der Austrian Research Centers GmbH – ARC in die nunmehrige AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT).

Gesellschaftsvertrag

Unternehmenszweck

- 3.1 Der RH hatte der ARC und dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, die Forschungsausrichtung der ARC im Gesellschaftsvertrag detaillierter festzulegen.

Nach den damaligen Feststellungen hatte eine vom BMVIT beauftragte externe Evaluierung der Gesellschaft bereits 2005 darauf hingewiesen, dass Zielpositionierung und Unternehmenszweck der Gesellschaft nicht ausreichend klar definiert waren (z.B. Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen (siehe TZ 2 Vorbericht)). Dementsprechend wurden diese von den einzelnen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen. Insbesondere kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass Aussagen der Eigentümer hinsichtlich des Auftrags der Gesellschaft (Mission) fehlten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Beschlussfassung über die zukünftige Ausrichtung der AIT in der Generalversammlung vom 5. August 2008 erfolgt sei. Den neugefassten Gesellschaftsvertrag der AIT hätte die Generalversammlung am 9. Februar 2009 beschlossen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Generalversammlung der AIT am 9. Februar 2009 eine Neufassung des Gesellschaftsvertrags beschlossen hatte. Darin wurde die Forschungstätigkeit der Gesellschaft schwerpunktmäßig auf den Bereich der strategischen Vorlaufforschung in fünf eigenständigen Geschäftsbereichen (siehe dazu TZ 5) ausgerichtet.



Gesellschaftsvertrag

tet. Weiters wurde eine inhaltliche Ausrichtung der AIT auf zentrale Infrastrukturprobleme der Zukunft und eine Anbindung an die thematisch fokussierte Industrie sowie auf Auftraggeber aus öffentlichen Institutionen angestrebt.

- 3.2** Durch die entsprechenden Änderungen im Gesellschaftsvertrag wurde die Empfehlung des RH umgesetzt. Durch die Festlegung der fünf Geschäftsbereiche determinierten die Eigentümer die Aufgaben der Gesellschaft ausreichend.

Gesellschaftsanteile

- 4.1** Der RH hatte dem BMVIT und der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die Eigentumsverhältnisse an der ARC zu überdenken und eine Eigentümerstruktur anzustreben, die der Aufgabenstruktur der Gesellschaft bestmöglich entspricht.

Eigentümer der ARC waren die Republik Österreich (50,46 % des Stammkapitals), 38 Unternehmen der österreichischen Wirtschaft (47,69 % des Stammkapitals) und ein Notar (1,85 % des Stammkapitals). Die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen hatten gezeigt, dass zwischen den beiden Syndikatsgruppen „Republik Österreich“ und „alle übrigen Gesellschafter“ vielfach unterschiedliche Interessen hinsichtlich der Ausrichtung der ARC bestanden hatten. Eine Evaluierung der ARC aus 2005 hatte darauf hingewiesen, dass die Gruppe „alle übrigen Gesellschafter“ vielfach keinen Nutzen in ihrer Beteiligung an der Gesellschaft gesehen hätte. Weiters wären die Interessen der Wirtschaft in die Gesamtsteuerung der ARC nicht integriert gewesen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte das BMVIT mitgeteilt, dass eine Neustrukturierung der Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ und ein Notar) erfolgt sei. Die entsprechenden Geschäftsannteile in Höhe von insgesamt 49,54 % wären gebündelt dem Verein für Forschung und Innovation übertragen worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT im Zuge der Neuregelung der Eigentumsverhältnisse Überlegungen zu mehreren Modellen bezüglich des Aufbaus eines AIT-Governancesystems und zur Neuordnung der Eigentümerstruktur anstellte. Diese erfolgten mit externer Begleitung unter Beachtung von Vergleichsmodellen. Dabei wurden, aufbauend auf einer definierten Zeitlinie, Konstruktionsüberlegungen zur Eigentümerstruktur und zum Governancesystem angestellt. Die Gesellschafteranteile der ehemaligen Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ und ein Notar) übernahm zur Gänze der Verein zur Förderung von Forschung und Innovation, der die Interessen der Industrie sowie



Gesellschaftsvertrag



**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

ihrer Partner wahrnahm. Die Übernahme erfolgte durch Beschluss der Generalversammlung vom 8. Oktober 2008.

- 4.2** Nach Ansicht des RH war die Übertragung der zahlreichen kleinen Geschäftsanteile auf einen gleichwertigen Geschäftspartner von Vorteil. Durch die Umsetzung der Empfehlung gelang es, die unterschiedlichen Interessen der Unternehmen der Wirtschaft bereits im Verein zu berücksichtigen.

Das BMVIT und die AIT setzten die Empfehlung des RH daher um.

Strategie

- 5.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht der ARC empfohlen, nach Festlegung des detaillierten Unternehmenszwecks durch die Gesellschafter, eine darauf ausgerichtete Strategie mit hohem Operationalisierungsgrad auszuarbeiten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Grundpositionierung des Unternehmens durch das von allen Gremien bereits beschlossene Unternehmenskonzept fixiert sei. Dies wäre auch Teil des neugefassten Gesellschaftsvertrags. Der Aufsichtsrat hätte im Dezember 2009 eine Vierjahresstrategie und eine kaufmännische Vierjahresplanung hinsichtlich Strategie, Budget und der zu erreichenden Ziele beschlossen. Der Prozess zur Erlangung der Vierjahresprogramme und die daran gekoppelte Finanzierungsvereinbarung wären im Qualitätsmanagementsystem beschrieben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT sowohl über einzelne Departmentstrategien (Energy, Foresight & Policy Development, Health & Environment, Mobility, Safety & Security) als auch über eine zusammenfassende Gesamtunternehmensstrategie verfügte. Diese waren aus den im neu gefassten Gesellschaftsvertrag formulierten Unternehmenszwecken (TZ 3) ableitbar.

Die operative Umsetzung der Unternehmensstrategie erfolgte durch eine im Jahr 2009 für das Jahr 2009 gültige mit dem BMVIT abgeschlossene Leistungsvereinbarung. In der Folge schloss die AIT mit dem BMVIT für die Jahre 2010 bis 2013 eine weitere Leistungsvereinbarung ab. In den Leistungsvereinbarungen waren die Voraussetzungen für die Gewährung der Basisfinanzierung durch das BMVIT sowie die zur Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Leistungsvereinbarung notwendigen Indikatoren enthalten. Zusätzlich war geplant, bis zum Jahr 2013 einen Finanzierungsschlüssel von 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung), 30 % Con-



tract Research (Auftragsforschung) – bezogen auf die fünf Departments der AIT – zu erreichen.

- 5.2** Die Empfehlung des RH wurde durch die konkretisierte und mit operativen Parametern unterlegte Strategie in Verbindung mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarungen umgesetzt.

Organisation

Organisationsstruktur

- 6.1** Der RH hatte dem BMVIT und der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die weitgehende Aufgabentrennung in Forschung und kaufmännische Bereiche zu überdenken und ein integriertes Forschungsmanagement zu etablieren sowie für eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Forschungs- und den kaufmännischen Bereichen des Unternehmens zu sorgen.

Bei der ARC hatten Probleme und Defizite durch Informationsbarrieren, Doppelorganisationen sowie Kompetenzstreitigkeiten bestanden. Ein wesentlicher Grund dafür war die in den Statuten bzw. in der Geschäftsordnung vorgesehene weitgehende Trennung der Zuständigkeiten der Geschäftsführer in administrative Angelegenheiten und Forschungsaufgaben gewesen. Außerdem hatten die Statuten unklare bzw. widersprüchliche Aufgabenzuweisungen enthalten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im Rahmen des neu gestalteten Konzernplanungs- und Konzernsteuerungsprozesses neue Berufsbilder und Rollen für Forschung und administrative Bereiche hinsichtlich Etablierung eines integrierten Forschungsmanagements definiert worden wären. Dadurch seien transparente und effiziente Abläufe gewährleistet.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT im Zuge des Organisationsentwicklungsprozesses die bestehende Aufgabentrennung in Forschung und kaufmännische Bereiche in Richtung eines integrierten Forschungsmanagements überdachte. Dieses wurde im Konzernplanungs- und Steuerungsprozess fest verankert und im Qualitätsmanagementsystem abgebildet sowie darüber laufend dem Aufsichtsrat berichtet.

Durch die Implementierung des Rollenbilds des Departmentcontrollings in der AIT sowie durch neu geschaffene Forschungsmanagementinstrumente (bspw. Roadmaps zur Beurteilung der Zielerreichung in verschiedenen Planungsdimensionen) gelang der Gesellschaft eine weitgehende Verschränkung zwischen der inhaltlich-strategischen und der kaufmännischen Planung. In das Aufgabengebiet des Departmentcon-