



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2  
A-1033 Wien  
Postfach 240

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

## RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 18. JULI 2013

REIHE BUND 2013/6

TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM  
KÖRPERSCHAFTSTEUERRECHT MIT DEM SCHWERPUNKT  
GRUPPENBESTEUERUNG

SYSTEM DER LEBENSMITTELSICHERHEIT IM BUND SOWIE IN  
DEN LÄNDERN SALZBURG UND VORARLBERG

PERSONALEINSATZ UND DIENSTZUTEILUNGEN BEI DER POLIZEI

SCHÜLER MIT MIGRATIONS Hintergrund, ANTWORTEN DES  
SCHULSYSTEMS40

## INHALTSVERZEICHNIS

### TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM KÖRPERSCHAFTSTEUERRECHT MIT DEM SCHWERPUNKT GRUPPENBESTEUERUNG

Prüfungsziele .....	6
Definition der Steuerbegünstigung .....	6
Förderungsbericht der Bundesregierung .....	6
Anzahl der Maßnahmen .....	6
Einnahmenausfälle .....	7
Ziele .....	8
Wirkungen .....	8
Verwaltungsaufwand .....	9
Umfang und Komplexität des Steuerrechtsbestands .....	9
Ausmaß des Verwaltungsaufwands .....	9
Gruppenbesteuerung .....	10
Allgemeines .....	10
Gruppenbesteuerungssysteme in der EU .....	10
Das österreichische System der Gruppenbesteuerung .....	10
Finanzamtszuständigkeit für Unternehmensgruppen .....	12
Verfahren zur Anerkennung und Besteuerung von Unternehmensgruppen .....	12
Risikomanagement .....	14
Verluste ausländischer Gruppenmitglieder .....	15
Bildungsmaßnahmen .....	17
Schlussempfehlungen .....	17

### SYSTEM DER LEBENSMITTELSICHERHEIT IM BUND SOWIE IN DEN LÄNDERN SALZBURG UND VORARLBERG

Prüfungsziele .....	22
Grundlagen .....	22
Revisionen .....	23
Probenziehungen .....	23
Personal .....	24
Eigenkontrollen durch die Lebensmittelunternehmer .....	25

Durchsetzung des Lebensmittelrechts .....	25
Zertifikate .....	26
IT-Ausstattung .....	26
Information der Öffentlichkeit .....	26
Schlussempfehlungen .....	27
<b>PERSONALEINSATZ UND DIENSTZUTEILUNGEN BEI DER POLIZEI</b>	
Prüfungsziel .....	30
Organisation der Sicherheitsexekutive .....	31
Personalausstattung .....	31
Verhältnis zwischen angezeigten Straftaten und Personalausstattung .....	32
Personalmanagement .....	32
Sicherheitsvereinbarungen mit vier Bundesländern .....	33
Steuerung des Personaleinsatzes .....	33
Dienstzeitsysteme .....	34
Dienstzuteilungen .....	34
Sonderkommissionen .....	36
Schlussempfehlungen .....	37
<b>SCHÜLER MIT MIGRATIONS HinterGRUND, ANTWORTEN DES SCHULSYSTEMS</b>	
Prüfungsziele .....	40
Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen .....	40
Schülerstatistiken .....	41
Entwicklung der Schülerzahlen .....	41
Sozioökonomische Faktoren .....	42
Ziele und Strategien .....	42
Koordination .....	43
Schnittstellen .....	43
Maßnahmen im vorschulischen Bereich .....	43
Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I .....	44
Sprachförderzentrum Wien .....	44

Förderung in Deutsch .....	44
Grundlagen .....	44
„Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler .....	45
Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler .....	46
Aus- und Fortbildung der Lehrer .....	46
Förderung in Erstsprachen .....	47
Interkulturelles Lernen .....	47
Schlussempfehlungen .....	48

## **TRANSPARENZ VON BEGÜNSTIGUNGEN IM KÖRPERSCHAFTSTEUERRECHT MIT DEM SCHWERPUNKT GRUPPENBESTEUERUNG**

Das österreichische Körperschaftsteuerrecht enthielt 2011 110 Begünstigungsmaßnahmen, die fast ausschließlich unbefristet galten. Das BMF schätzte im Förderungsbericht 2010 die Einnahmehausfälle für die dort ausgewiesenen sechs Kategorien auf rd. 455 Mio. EUR oder rd. 10 % der jährlichen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer. Der überwiegende Teil dieser Einnahmehausfälle war der Kategorie Gruppenbesteuerung (450 Mio. EUR) zuzurechnen.

Dem BMF war der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mangels gesonderter Aufzeichnungen nicht bekannt. Der RH erhob dafür einen Betrag von rd. 15 Mio. EUR für das Jahr 2011; davon entfielen rd. 7 Mio. EUR auf den Vollzug der Gruppenbesteuerung.

Für diese Begünstigungen lag kein umfassendes und systematisches Konzept vor, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Die konkreten Ziele und Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht waren überwiegend nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz. Das BMF nahm keine Beurteilung vor, ob die Steuerbegünstigungen den Mitteleinsatz in Form von Steuerausfällen rechtfertigten sowie geeignet, notwendig und angemessen waren, ihr Ziel und die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen.

Seit 2005 gilt in Österreich — ohne europarechtliche Vorgaben — das System der Gruppenbesteuerung. In einer Unternehmensgruppe können seither finanziell verbundene Unternehmen — auch ausländische Körperschaften ohne regionale Einschränkung — ihre Gewinne und Verluste ausgleichen und damit die Steuerlast mindern.

Im Vergleich zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die Gruppenbesteuerungssysteme anwendeten, war die österreichische Gruppenbesteuerung sehr weiträumig gestaltet.

Im Vollzug bestand insbesondere bei ausländischen Gruppenmitgliedern ein erhöhtes Abgabenrisiko. Inländische Körperschaften machten seit Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung in den Veranlagungsjahren 2005 bis 2010 rd. 3,104 Mrd. EUR an Verlusten und rd. 0,545 Mrd. EUR an Nachversteuerungsbeträgen ihrer ausländischen Gruppenmitglieder geltend.

## PRÜFUNGSZIELE

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

## DEFINITION DER STEUERBEGÜNSTIGUNG

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

## FÖRDERUNGSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

### Anzahl der Maßnahmen

Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts der Bundesregierung (Förderungsbericht) hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen. (TZ 3)

Der Förderungsbericht enthielt in seiner Fassung für das Jahr 2010 im Kapitel über indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG 1988) sechs Kategorien. (TZ 3)

Im Vergleich zu diesen sechs Kategorien erhob der RH unter der Annahme einer weiten Begriffsauslegung im Einvernehmen mit dem BMF im Körperschaftsteuerrecht insgesamt 110 Begünstigungsmaßnahmen im Gesetzesrang. Der Förderungsbericht fasste Begünstigungen zu Gruppen zusammen, weshalb die einzelnen Maßnahmen nicht ersichtlich waren. Nicht im Förderungsbericht enthalten waren etwa Begünstigungen für abzugsfähige Aufwendungen und Ausgaben (§ 11 KStG 1988), für Prämienrückerstattungen (§ 17 KStG 1988), Einkünfte bei beschränkter Steuerpflicht (§ 21 KStG 1988) sowie bei der Erhebung der Steuer (§ 24 KStG 1988). Es mangelte somit an Transparenz. (TZ 3)

### Einnahmenausfälle

Der Förderungsbericht 2010 bezifferte die Einnahmenausfälle infolge der indirekten Förderungen nach dem KStG 1988 für die Jahre 2008 bis 2010 mit jeweils 455 Mio. EUR. Der überwiegende Teil dieser Einnahmenausfälle war der Kategorie Gruppenbesteuerung (450 Mio. EUR) zuzurechnen. Allerdings fehlten bei vier dieser sechs Kategorien die konkreten Beträge gänzlich. Die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht minderten die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden beträchtlich. (TZ 3, 4)

Mangels detaillierter und umfassender Kenntnis der Wirkungen sämtlicher Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht fehlten sowohl dem Gesetzgeber als auch der Bundesregierung und insbesondere dem BMF die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine gezielte Steuerung und eine sorgfältige Prüfung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich. (TZ 4)

Ab dem Förderungsbericht 2009 änderte das BMF die Schätzungsmethode und damit den Wert für die Einnahmenausfälle aus der Gruppenbesteuerung ohne Angabe von Gründen und ohne die Berechnungsgrundlagen darzulegen. Die bis dahin enthaltene Kategorie „Prämienrückerstattungen bei Versicherungen“ war ebenfalls ohne Angabe von Gründen nicht mehr enthalten. (TZ 4)

Der jährliche Förderungsbericht lieferte weder dem Nationalrat noch der interessierten Öffentlichkeit umfassende Informationen über die Art und Anzahl der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sowie über deren finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte. (TZ 4)

Weiters ließ der Förderungsbericht keinen Rückschluss auf die Höhe der (geschätzten) finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen zu, wenn mehrere dieser Maßnahmen in einer Summe dargestellt waren, wie bei der Gruppenbesteuerung. (TZ 4)

Die im Förderungsbericht gewählte Darstellungsweise mit der Zusammenfassung von Begünstigungen vermittelte den Eindruck, es gäbe in Österreich nur wenige steuerliche Begünstigungen. (TZ 4)

Der Förderungsbericht enthielt bei der Körperschaftsteuer nur Schätzungen oder Hochrechnungen, nicht jedoch die tatsächlich entstandenen Einnahmenausfälle. (TZ 4)

Der Förderungsbericht enthielt bei vier von sechs angeführten Kategorien nicht einmal geschätzte oder hochgerechnete Beträge. (TZ 4)

## ZIELE

In seiner Abgabenstrategie nannte das BMF vier allgemein gehaltene Ziele. Es verfügte aber über kein umfassendes und systematisches Konzept für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Die konkreten Ziele und Wirkungen waren überwiegend nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz. Evaluierungen zur Beurteilung der Zielerreichung und der Wirkungen unterblieben. Das BMF nahm keine Beurteilung vor, ob die Steuerbegünstigungen den Mittelausgaben in Form von Steuerausfällen rechtfertigten sowie geeignet, notwendig und angemessen waren, ihr Ziel und die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen. (TZ 5, 6)

Nach Ansicht des RH sind allgemein gehaltene Zielformulierungen für die Beurteilung der Zielerreichung nicht geeignet und kein Maßstab für die Erfolgskontrolle. (TZ 5)

Die Steuerbegünstigungen im Körperschaftsteuerrecht galten fast ausschließlich unbefristet, mit Ausnahme jener bei Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften. Die Normierung von unbefristeten Ausnahmeregelungen bewirkte, dass die Notwendigkeit der Beibehaltung der Begünstigungen nicht in regelmäßigen Abständen überprüft wurde. Es war daher in der Regel unklar, ob die Maßnahmen immer noch benötigt wurden, um die ursprünglich beabsichtigten Ziele zu erreichen, oder ob der gänzliche Wegfall, Änderungen oder Alternativen zweckmäßiger wären. (TZ 5)

## WIRKUNGEN

Das BMF führte keine Messungen und Analysen der Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht durch. Es beauftragte zwar das Institut für Höhere Studien (IHS) mit dem Projekt „Ökonomische Bewertung der Vorschläge zur Reichensteuer“; der Endbericht dazu erfolgte im Dezember 2011 und befasste sich im zweiten Teil mit Überlegungen zur Gruppenbesteuerung. Aussagen zu konkreten Wirkungen der Gruppenbesteuerung seit ihrer Einführung traf die beauftragte Studie in ihrem Endbericht jedoch nicht. Das BMF dokumentierte diese Studie weder im Elektronischen Akt (ELAK), noch lagen dazu sonstige schriftliche Unterlagen vor; es konnte das Auftragsvolumen weder dem Inhalt nach noch betragsmäßig belegen. (TZ 6)

Das BMF sah in der Gruppenbesteuerung einen Beweggrund für Unternehmen, ihre Headquarter in Österreich beizubehalten oder neu zu gründen. Es konnte aber anhand der selbst verwalteten Datenlage keine überprüfbaren Angaben über die Wirkungen der Gruppenbesteuerung seit ihrer Einführung machen; insbesondere war es dem BMF nicht möglich, aus seinen Datenbeständen die Anzahl der steuerlich erfassten Headquarter, die



Anzahl der dort beschäftigten Arbeitnehmer sowie den konkreten Nutzen dieser Headquarter für Österreich darzulegen. (TZ 6)

## VERWALTUNGSaufWAND

### Umfang und Komplexität des Steuerrechtsbestands

Der Umfang des Rechtsbestands im KStG 1988 vergrößerte sich seit dessen Einführung 1988 beträchtlich, er vervierfachte sich. Seither erfolgten 60 Novellen, das sind durchschnittlich rd. 2,5 pro Jahr. Der Vergleich der Bestimmungen der Gruppenbesteuerung mit der Vorgängerbestimmung über Organschaften in der Erstversion des KStG 1988 ergab eine Versiebenfachung des Rechtsbestands. (TZ 7)

Die Finanzämter, die Großbetriebsprüfung und die Interne Revision des BMF schätzten die Komplexität der Bestimmungen über die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht hoch ein. (TZ 7)

### Ausmaß des Verwaltungsaufwands

Dem BMF war der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mangels gesonderter Aufzeichnungen nicht bekannt. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung zur Gruppenbesteuerung im Jahr 2012 räumte das BMF selbst ein, dass „aufgrund der Komplexität und Unterschiedlichkeit der Fälle die Auswirkungen nur im Einzelfall beurteilt werden“ könnten. Das BMF schätzte den Arbeitsaufwand der Finanzämter für den Vollzug verhältnismäßig hoch ein. (TZ 7, 8)

Der RH erhob dafür anhand von Schätzungen der Finanzämter, der Großbetriebsprüfung und des BMF einen Betrag von rd. 15 Mio. EUR für das Jahr 2011. Davon entfielen rd. 7 Mio. EUR auf den Vollzug der Gruppenbesteuerung. (TZ 8)

Nach den Angaben des BMF betragen von 2005 bis 2011 die gesamten IT-Kosten für den Vollzug von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht rd. 1,06 Mio. EUR. Die Einführung der Gruppenbesteuerung verursachte allein rd. 0,59 Mio. EUR. (TZ 8)

Zahlreiche Gesetzesnovellen mit immer umfangreicheren und detaillierteren Bestimmungen führten zu einer wachsenden Verkomplizierung des Körperschaftsteuerrechts und damit zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug. (TZ 8)

## GRUPPENBESTEUERUNG

### Allgemeines

Seit 2005 besteht in Österreich für Körperschaften die Möglichkeit, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen. In einer solchen können seither finanziell verbundene Unternehmen — auch ausländische Körperschaften ohne regionale Einschränkung — ihre Gewinne und Verluste ausgleichen und damit die Steuerlast mindern. (TZ 9)

Seit der Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung im Jahr 2005 entwickelten sich die Unternehmensgruppen, bestehend aus Gruppenkörperschaften (Gruppenträger und Gruppenmitglieder), wie folgt: (TZ 9)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderungen 2005 bis 2011
	Anzahl							in %
Unternehmensgruppen	1.190	1.704	2.103	2.470	2.828	3.125	3.404	+ 186
Gruppenkörperschaften	5.955	7.959	9.708	11.204	12.217	13.910	15.112	+ 154

Quellen: BMF (Stand 18. Juli 2012); RH

### Gruppenbesteuerungssysteme in der EU

In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten bestanden Arten von Gruppenbesteuerungssystemen. Allen war gemein, dass sie grundsätzlich rechtlich selbständige Gesellschaften steuerlich als wirtschaftliche Einheit betrachteten und zwischen diesen einen Verlustausgleich ermöglichten. Es bestanden aber unterschiedliche Anforderungen z.B. bezüglich Mindestbeteiligungsquote, Rechtsform des Gruppenträgers, Zeitraum der Wirtschaftsjahre (Bilanzstichtag) oder der erforderlichen Bindungsfrist. (TZ 11)

Drei EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien und Österreich) verfügten im Jahr 2011 über eine grenzüberschreitende — über den EU/ EWR-Raum hinausgehende — Gruppenbesteuerung; neun EU-Mitgliedstaaten kannten kein System der Gruppenbesteuerung. (TZ 11)

### Das österreichische System der Gruppenbesteuerung

Das österreichische System der Gruppenbesteuerung sah die Möglichkeit der steuermindernden Verwertung laufender Verluste ausländischer Gruppenmitglieder vor; Gewinne ausländischer Gruppenmitglieder durfte Österreich nicht besteuern. (TZ 12)

Im Vergleich zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die Gruppenbesteuerungssysteme anwendeten, war die österreichische Gruppenbesteuerung sehr weiträumig gestaltet. Überdies sahen die österreichischen Bestimmungen eine deutlich niedrigere Mindestbeteiligungsquote und eine kürzere Bindungsfrist als in manchen anderen EU-Mitgliedstaaten vor. (TZ 12)

Seit der Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung im Jahr 2005 stieg die Gesamtzahl der ausländischen Gruppenmitglieder auf mehr als das Dreifache (von 515 auf 1.792; + 248 %). Im selben Zeitraum vergrößerte sich die Zahl der Gruppenkörperschaften (Gruppenträger und Gruppenmitglieder) nur auf mehr als das Doppelte (von 5.955 auf 15.112; + 154 %). (TZ 9, 12)

Knapp die Hälfte aller ausländischen Gruppenmitglieder war im „EU/ EWR-Raum“ ansässig; rd. 20 % waren aus „sonstigen Ländern“. Ein Drittel aller ausländischen Gruppenmitglieder hatte allerdings keine Länderkennzeichnung in den Datenbanken der Finanzverwaltung. Informationen über den Sitz der ausländischen Gruppenmitglieder sind jedoch für Zwecke des Risikomanagements, des Controlling und der strategischen Steuerung unerlässlich. Trotz der bedeutenden steuerlichen Effekte einer laufenden Verwertung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder sowie des starken Anstiegs solcher Fälle ließ das Datenmaterial des BMF somit keine validen Aussagen zu deren tatsächlicher Verteilungsstruktur zu. (TZ 12)

Die Aufnahme von ausländischen Gruppenmitgliedern in eine österreichische Unternehmensgruppe aus Staaten, mit denen Österreich keine Doppelbesteuerungsabkommen bzw. Amtshilfeabkommen geschlossen hatte, war zulässig und in der Praxis auch anzutreffen, wie z.B. bei Burundi, Costa Rica und Panama. Dadurch nahm Österreich ein erhöhtes Risiko unrechtmäßiger Geltendmachung von Auslandsverlusten in Kauf. Amtshilfverfahren zwecks Erhalt von steuerlich relevanten Informationen waren in diesen Fällen nicht möglich. Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit im Bereich der Gruppenbesteuerung zwischen den österreichischen Abgabenbehörden und jenen anderer Staaten waren folglich uneinheitlich. (TZ 12)

Nach den Angaben der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung wurde seit der Einführung der Gruppenbesteuerung kein einziges Amtshilfverfahren im Zusammenhang mit der Geltendmachung bzw. Nachversteuerung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder durchgeführt, weder bei der Steuerfestsetzung noch im Rahmen von Außenprüfungen. Lange Wartezeiten und ein hoher Verwaltungsaufwand stellten dafür keine ausreichende Begründung dar. (TZ 12)

### Finanzamtszuständigkeit für Unternehmensgruppen

Das BMF stellte seit Einführung der Gruppenbesteuerung 2005 keine einheitliche organisatorische Struktur hinsichtlich der Verteilung der Gruppenakten auf die Finanzämter und in den Finanzämtern sicher. (TZ 13)

Für Unternehmensgruppen besteht in der Finanzverwaltung eine Sonderzuständigkeit; es ist jeweils ein Finanzamt für alle Gruppenkörperschaften einer Unternehmensgruppe zuständig. (TZ 13)

Mit Ende 2011 waren insgesamt 3.404 Gruppenträger mit 9.916 inländischen und 1.792 ausländischen Gruppenmitgliedern steuerlich erfasst. Diese 15.112 Gruppenakten waren ungleich auf die Finanzämter verteilt. Eine deutliche Konzentration bestand bei den bundesweit sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis. (TZ 13)

Auch innerhalb der Finanzämter lag keine einheitliche organisatorische Struktur vor. (TZ 13)

### Verfahren zur Anerkennung und Besteuerung von Unternehmensgruppen

Voraussetzung für die Bildung einer Unternehmensgruppe war ein schriftlicher Gruppenantrag; die Übermittlung war ausschließlich in Papierform möglich. (TZ 14)

Ein vom BMF erstellter „Leitfaden Gruppenantrag“ war rechtlich nicht bindend; er fand damit auch nicht überall Anwendung. Die Finanzämter gingen daher bei der Überprüfung der Aufnahmevoraussetzungen unterschiedlich vor. (TZ 14)

Die Finanzämter hatten die Angaben der einlangenden Gruppenanträge nach erfolgter Überprüfung elektronisch in einem speziellen IT-Verfahren (P-Verfahren) zu erfassen. Zur fachlichen und elektronischen Unterstützung wandten sie sich vielfach an das Produktmanagement und die IT-Abteilung des BMF. Dadurch entstanden teils massive Verzögerungen, die auch Auswirkungen auf die nachfolgenden Veranlagungsverfahren — bis zur drohenden Verjährung — mit sich brachten. (TZ 15)

Insbesondere in den Anfangsjahren (Veranlagungen 2005 bis 2007) waren am Ende des jeweiligen Folgejahres so gut wie keine Veranlagungen durchgeführt. Mit November 2010 waren jedenfalls 121 Veranlagungsfälle des Jahres 2005 von Verjährung bedroht. (TZ 15)

Die Rechtsgrundlagen über die Gruppenbesteuerung waren bereits zu vollziehen, obwohl das BMF aufgrund der Komplexität der Normen und deren Umsetzung das elektronische

Veranlagungsverfahren noch längere Zeit nicht in vollem Umfang zur Verfügung stellen konnte. (TZ 15)

Im Jahr 2011 stellte das BMF den Finanzämtern für ausländische Gruppenmitglieder eine elektronische Akteninfo („Verlustdatenbank“) zur Verfügung, die je beteiligter Gruppenkörperschaft einen detaillierten Überblick über sämtliche geltend gemachten und nachversteuerten Verluste der einzelnen ausländischen Gruppenmitglieder bieten sollte. Der RH stellte in der Verlustdatenbank mehrere zweifelhafte Vorgänge fest. (TZ 16)

Das Vorliegen der Voraussetzungen für das Bestehen einer Unternehmensgruppe war gegenüber allen den Antrag unterfertigten Körperschaften bescheidmäßig festzustellen. (TZ 17)

Die Inhalte von elektronisch und händisch erstellten Gruppenfeststellungsbescheiden waren ohne eine sachliche Rechtfertigung bundesweit uneinheitlich. Die betroffenen Gruppenkörperschaften waren nicht in der Lage, die elektronische Erfassung im P-Verfahren zu überprüfen und allenfalls erforderliche Rechtsmittel zeitnah und nicht erst im Rahmen der Veranlagungsverfahren einzubringen. (TZ 17)

Sämtliche Akten einer Unternehmensgruppe waren im zuständigen Finanzamt des Gruppenträgers zu führen. Nach Rechtskraft eines Gruppenfeststellungsbescheids waren vielfach Aktenabtretungen erforderlich. Das neu zuständige Finanzamt musste die Akten händisch anfordern und deren Einlangen überwachen. Dieses Verfahren war nicht zweckmäßig, weil es wertvolle Ressourcen band. (TZ 18)

Informationen über das Verfahren zur Anerkennung einer Unternehmensgruppe waren in einem separaten — nicht elektronischen — Aktenteil zusammengefasst. (TZ 19)

Die Prüfungszuständigkeit für Gruppenkörperschaften war abhängig von Umsatz- bzw. Erlösgrenzen; das Überschreiten löste die Zuständigkeit der Großbetriebsprüfung aus. Ab 1. Jänner 2009 war die Großbetriebsprüfung für alle Unternehmensgruppen prüfungszuständig, wenn der Gruppenträger oder zumindest ein Gruppenmitglied den Sitz im Ausland hatten. Trotz ihrer umfassenden Prüfungszuständigkeit verfügte die Großbetriebsprüfung nur über unzureichende und nicht aussagekräftige Informationen hinsichtlich der Anzahl und des Umfangs der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Unternehmensgruppen. Dem BMF war nicht bekannt, in wie vielen Fällen die Finanzbehörden Verluste ausländischer Gruppenmitglieder im Rahmen von Außenprüfungen kontrolliert hatten. (TZ 20)

Obwohl Mitte 2012 der Veranlagungsfortschritt für die Veranlagungsjahre 2005 bis 2008 zwischen 98 % (2008) und 100 % (2005) lag, waren zum gleichen Zeitpunkt lediglich zwischen 16 % (2008) und 34 % (2005) aller Unternehmensgruppen zur Gänze geprüft, zwischen 73 % (2008) und 44 % (2005) aller Unternehmensgruppen waren noch vollkommen ungeprüft. (TZ 20)

Das österreichische Steuerrecht bot den Gruppenkörperschaften die Gestaltungsmöglichkeit, unterschiedliche Bilanzstichtage zu wählen. Diese erhöhten nicht nur die Komplexität für den Vollzug, sondern konnten auch steuerliche Vorteile infolge zeitlich verzögerter Steuervorschreibungen bewirken. (TZ 21)

Eine im Ministerialentwurf des BMF zum Budgetbegleitgesetz 2009 enthaltene Bestimmung zur Vereinheitlichung der Bilanzstichtage wurde nicht beschlossen. (TZ 21)

#### Risikomanagement

Die Auswahl der Fälle für die Innenprüfung erfolgte zentral durch die IT, vor allem aufgrund von bundesweit einheitlichen Risikokriterien. (TZ 23)

Nach den Angaben der Finanzämter war bei der Innenprüfung ein hoher Anteil von Gruppenbesteuerungsfällen zu kontrollieren. Vor Erlassung des Körperschaftsteuerbescheids für die Unternehmensgruppe war regelmäßig ein Kontrollhinweis vorgesehen. (TZ 23)

Das BMF führte bislang noch keine Evaluierung dieses Kontrollhinweises durch. Allgemeine, undifferenzierte Kontrollhinweise verursachten einen vermeidbaren Arbeitsaufwand im Innendienst und bargen das Risiko von ungenügender Prüfungsintensität in sich. (TZ 23)

Die Auswahl der Außenprüfungsfälle erfolgte IT-unterstützt durch die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung. Die Unternehmensgruppen als solche bildeten bisher kein eigenes Kriterium für die Risikoauswahl. Sowohl die Großbetriebsprüfung als auch die IT-Abteilung des BMF überlegten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Maßnahmen zur Verbesserung der Risikoauswahl. (TZ 24)

Die Überprüfung von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht war im Einzelfall abhängig von den gewählten Prüfungsschwerpunkten. Nach Angaben des BMF bestanden für die Durchführung von Außenprüfungen i.Z.m. Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht bzw. Unternehmensgruppen grundsätzlich keine besonderen Vorgaben. Die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung hätten vielmehr selbst Prüfungsschwerpunkte zu setzen. Grundsätzlich würden die Ergebnisse ausländischer Gruppenmitglieder einer eingehenden Prüfung unterzogen, wenn ein Verlust nach Österreich verrechnet wird. Verluste ausländischer

Gruppenmitglieder wären damit immer ein Prüfungsschwerpunkt. Allerdings stellte der RH bei einer Außenprüfung anders gewählte Prüfungsschwerpunkte fest, eine Überprüfung der Auslandsverluste erfolgte somit nicht. (TZ 24)

#### Verluste ausländischer Gruppenmitglieder

Inländische Körperschaften machten seit Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung in den Veranlagungsjahren 2005 bis 2010 rd. 3,104 Mrd. EUR an Verlusten ihrer ausländischen Gruppenmitglieder geltend und meldeten rd. 0,545 Mrd. EUR an Nachversteuerungsbeträgen. (TZ 26)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
	in Mio. EUR <sup>1</sup>						
Verluste ausländischer Gruppenmitglieder	- 217,52	- 473,15	- 490,31	- 701,54	- 696,00	- 525,23	- 3.103,75
Nachversteuerungsbeträge ausländischer Gruppenmitglieder	0,04	18,08	49,85	122,89	114,03	240,27	545,16
<b>Gesamt</b>	<b>- 217,48</b>	<b>- 455,06</b>	<b>- 440,46</b>	<b>- 578,65</b>	<b>- 581,96</b>	<b>- 284,97</b>	<b>- 2.558,58</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF (Stand 18. Juli 2012); RH

Das BMF gab zu den steuerlichen Auswirkungen der Verluste ausländischer Gruppenmitglieder keine Auskunft. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom Mai 2010 wies das BMF darauf hin, dass aus den geltend gemachten Verlusten „keine Rückschlüsse darauf gezogen werden können, wie viel dieser Verluste — durch den Ausgleich mit Gewinnen der Gruppe — auch verwertet werden konnten“. (TZ 26)

Der RH errechnete für den Zeitraum von 2005 bis 2010 mögliche Einnahmehausfälle bei der Körperschaftsteuer — gegenverrechnet mit Nachversteuerungen — i.Z.m. Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder von maximal 640 Mio. EUR, allerdings unter der Annahme einer vollständigen und sofortigen Verwertung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder sowie ohne die Berücksichtigung der Mindestkörperschaftsteuer. (TZ 26)

Die Finanzverwaltung verfügte über einen unvollständigen Informationsstand zu ausländischen Sachverhalten. Der Hälfte aller befragten Finanzämter lagen keine beglaubigten Übersetzungen (nicht lesbarer) ausländischer Rechnungsabschlüsse bzw. Bescheide vor; ein weiteres Viertel erhielt diese nur sporadisch. Zwei Drittel der befragten Finanzämter

erhielten keine amtlichen Bestätigungen ausländischer Behörden über Verluste der ausländischen Gruppenmitglieder übermittelt. (TZ 26)

In nahezu allen Auslandsfällen erfolgte noch nie eine Änderung der erstgemeldeten Verluste. Demgegenüber hatten die Finanzämter zum Vergleich bspw. für das Veranlagungsjahr 2005 bereits 57 % der österreichischen Erstbescheide von Gruppenkörperschaften durch Folgebescheide ersetzt. Es lag daher der Schluss nahe, dass die Abgabepflichtigen ihre erhöhte Mitwirkungspflicht nicht ausreichend erfüllten. (TZ 26)

Die Finanzämter überprüften mangels einheitlicher Vorgaben Auslandsverluste im Rahmen von Innenprüfungen unterschiedlich. Mehrheitlich führten sie keine besonderen Erhebungen durch, sondern verwiesen auf die Prüfzuständigkeit der Großbetriebsprüfung bei Unternehmensgruppen mit ausländischen Gruppenmitgliedern. (TZ 26)

Prüfungshandlungen waren aus den Steuerakten nicht immer ersichtlich; schriftliche Unterlagen zu Umrechnungsergebnissen von Auslandsverlusten waren nur gelegentlich vorzufinden. (TZ 26)

Trotz der einschlägigen Vorgaben des BMF waren nicht alle Steuererklärungen hinsichtlich der Geltendmachung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder vollständig ausgefüllt. Damit war die vom BMF vorgesehene lückenlose Nachversteuerung geltend gemachter Auslandsverluste nicht sichergestellt. (TZ 26)

Anders als bei inländischen Gruppenkörperschaften fanden Außenprüfungen i.Z.m. Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder nicht an Ort und Stelle statt, weil Prüfungshandlungen auf fremdem Staatsgebiet unzulässig waren. Derartige Außenprüfungen beschränkten sich auf reine Plausibilitätskontrollen jener Unterlagen, welche die ausreichend beteiligten inländischen Gruppenkörperschaften im Rahmen der erhöhten Mitwirkungspflicht vorgelegt hatten. (TZ 26)

Zusammenfassend erkannte der RH im bestehenden Verfahren zur Geltendmachung und Nachversteuerung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder insbesondere folgende Risikofaktoren:

- verwaltungsaufwändige Steuerbestimmungen hinsichtlich ausländischer Gruppenmitglieder (z.B. Überprüfung der steuerlichen Umrechnungen),
- weltweit ansässige ausländische Gruppenmitglieder, ohne Rücksicht darauf, ob mit dem betreffenden Staat eine umfassende Amtshilfe besteht,



- unzureichende Beachtung der erhöhten Mitwirkungspflicht,
- bestehende Kontrolllücken bei Innenprüfungen,
- stark eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten bei Außenprüfungen im Vergleich zu inländischen Gruppenkörperschaften,
- keine durchgängigen automatisierten Nachversteuerungen,
- mangelnde Kenntnis sämtlicher verfahrensrelevanter ausländischer Steuerrechte. (TZ 26)

#### Bildungsmaßnahmen

Die Erhebungen des RH ergaben, dass bundesweit ein erheblicher Schulungsbedarf für den Vollzug der Gruppenbesteuerung bestand; dies betraf sowohl die Finanzämter als auch die Großbetriebsprüfung. (TZ 27)

#### **Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF hervor:**

- (1) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass für Österreich eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen formuliert wird. (TZ 2)*
- (2) Die Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sollten — im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition — jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte erhoben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat möglichst detailliert berichtet werden. (TZ 4)*
- (3) Bei allenfalls notwendigen Schätzungen der Wirkungen von Steuerbegünstigungen sollte das BMF die Schätzungsmethoden offenlegen und bei unsicherer Datenlage eine statistische Bandbreite angeben. (TZ 4)*
- (4) Für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sollten quantitative und qualitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festgelegt werden. (TZ 5)*
- (5) Die Ziele wären eindeutig zu formulieren, um die Zielerreichung und die Wirkungen überprüfen, aktiv steuern und gegebenenfalls notwendige Änderungen mit sachgerechten Begründungen herbeiführen zu können. (TZ 5)*

*(6) Es sollte in einem Gesamtkonzept festgelegt werden, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung und die Wirkungen der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. (TZ 5)*

*(7) Es wäre regelmäßig und umfassend zu evaluieren, ob die Beibehaltung der Begünstigung zur Zielerreichung noch notwendig ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden bzw. ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht. (TZ 5)*

*(8) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass solche Evaluierungen vor einer allfälligen Verlängerung durchgeführt werden. (TZ 5)*

*(9) Über die erzielten Ergebnisse wäre umfassend Bericht zu erstatten, bspw. dem Nationalrat im Rahmen des Förderungsberichts. (TZ 5)*

*(10) Es wären umfassende Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen i.Z.m. Steuerbegünstigungen regelmäßig durchzuführen. (TZ 6)*

*(11) Jedenfalls wären die in der politischen Diskussion verwendeten Sachargumente zu evaluieren und darzustellen, wie etwa im Fall der Headquarter bei der Gruppenbesteuerung. (TZ 6)*

*(12) Schriftliche Unterlagen zu beauftragten Studien sollten jedenfalls im ELAK dokumentiert werden, um die Vertragsinhalte und die Ausgabegebarung nachvollziehbar sicherzustellen. (TZ 6)*

*(13) Das BMF sollte die bestehenden Begünstigungen kritisch durchforsten und evaluieren, mit dem Ziel, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Körperschaftsteuerrecht hinzuwirken. Dies würde den Abgabepflichtigen die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen. (TZ 8)*

*(14) Das österreichische System der Gruppenbesteuerung sollte im Hinblick auf das damit verbundene Abgabenerisiko und den hohen Verwaltungsaufwand durch die Abgabenbehörden einer umfassenden Evaluierung unterzogen und im Interesse der Steuerzahler eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden. (TZ 10)*

*(15) Es sollte eine vollständige (Nach-)Erfassung der Länderkennzeichnungen bei ausländischen Gruppenmitgliedern in den Datenbanken der Finanzverwaltung veranlasst werden. (TZ 12)*

(16) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass künftig ausländische Gruppenmitglieder — außerhalb des EU/EWR-Raums — nur dann in einer Unternehmensgruppe zugelassen werden, wenn mit dem betreffenden Staat eine umfassende Amtshilfe besteht. (TZ 12)

(17) Im Hinblick auf die Komplexität der Gruppenbesteuerung und das damit erforderliche Expertenwissen sollte eine einheitliche Verteilung der Gruppenakten auf die Finanzämter vorgesehen und die Bestimmungen der Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Durchführung des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes 2010 dementsprechend geändert werden. Eine bundesweite Zuständigkeit bei einem Finanzamt wäre dabei ebenso in Betracht zu ziehen wie etwa eine Verteilung auf ein Finanzamt je Region der Finanzverwaltung. (TZ 13)

(18) Die Gruppenakten wären in den Finanzämtern auf wenige BV-Teams zu konzentrieren. (TZ 13)

(19) Das BMF sollte das Verfahren zur steuerlichen Anerkennung von Unternehmensgruppen elektronisch über Finanz-Online ermöglichen. (TZ 14)

(20) Es sollte für einheitliche und verbindliche Verfahrensabläufe bei der Anerkennung von Unternehmensgruppen mit verpflichtenden Mindestanforderungen gesorgt werden. (TZ 14)

(21) Finanz-Online sollte soweit wie möglich mit dem P-Verfahren verknüpft werden. (TZ 15)

(22) Es sollten elektronische Prüfroutinen im Verfahren zur steuerlichen Anerkennung von Unternehmensgruppen programmiert werden, um in Zukunft die Verfahren zu beschleunigen, rascher für Rechtssicherheit zu sorgen und für die Bediensteten zeit- und ressourcen-aufwändige Eingabe- und Prüfverfahren zu vermeiden. (TZ 15)

(23) Das BMF sollte im Gesetzwerdungsprozess darauf hinwirken, dass neue Steuervorschriften sowohl rechtzeitig als auch möglichst einfach elektronisch umgesetzt werden können. Dies würde die verstärkte Einbindung aller von einer Umsetzung betroffenen Abteilungen im BMF erfordern. (TZ 15)

(24) Die elektronische Verlustdatenbank für ausländische Gruppenmitglieder sollte künftig mit präziseren und verlässlicheren Informationen ausgestattet sein, um dem Anspruch, den Finanzämtern elektronische Hilfsmittel zur Überprüfung der Einhaltung von Steuerbestimmungen zur Verfügung zu stellen, in einem größeren Ausmaß als bisher gerecht zu werden. Dazu wären von den Gruppenkörperschaften mehr Informationen abzuverlangen. (TZ 16)

*(25) Die Inhalte der derzeitigen Gruppenfeststellungsbescheide sollten mit dem Ziel ausreichender Rechtssicherheit evaluiert werden. Dabei wäre auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu klären, ob in Hinkunft Angaben über Beteiligungsverhältnisse und -ausmaße sowie die Gruppenstruktur enthalten sein sollten. (TZ 17)*

*(26) Das BMF sollte das Verfahren zur Abtretung von Gruppenakten nach der Erlassung von Gruppenfeststellungsbescheiden automatisieren und elektronisch überwachen. (TZ 18)*

*(27) Für eine elektronische Archivierung von Informationen über Unternehmensgruppen wäre zu sorgen, damit die Finanzbediensteten möglichst einfach und ohne hohen Zeitaufwand darauf zugreifen können. (TZ 19)*

*(28) Das BMF sollte der Großbetriebsprüfung umfassende Informationen über die in ihre Prüfungszuständigkeit fallenden Unternehmensgruppen zur Verfügung stellen. (TZ 20)*

*(29) Es sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei der elektronischen Erfassung von Außenprüfungen i.Z.m. ausländischen Gruppenmitgliedern sichergestellt werden. (TZ 20)*

*(30) Das BMF sollte auf Regelungen zu einer einheitlichen und raschen Ergebniszurechnung in Unternehmensgruppen hinwirken. (TZ 21)*

*(31) Die bestehenden Risikokriterien bei der Auswahl von Gruppensteuerfällen zur Innenprüfung wären zu evaluieren. Für eine solche Auswahl wären jedenfalls sämtliche in den Datenbanken des BMF vorhandenen Informationen — etwa im P-Verfahren oder in der Verlustdatenbank i.Z.m. ausländischen Gruppenmitgliedern — zu berücksichtigen. (TZ 23)*

*(32) Die Risikoauswahl zur Außenprüfung bei Fällen der Gruppenbesteuerung sollte geschärft und gezielt deren Besonderheiten berücksichtigt werden, insbesondere i.Z.m. Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder. (TZ 24)*

*(33) Das BMF sollte im Hinblick auf das hohe Abgabenerisiko bei Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder ein Maßnahmenpaket umsetzen, wie etwa die Festlegung von:*

- Mindestanforderungen für Abgabepflichtige hinsichtlich der zu übermittelnden Unterlagen,*
- verpflichtenden Angaben zum steuerlichen Ergebnis für jedes ausländische Gruppenmitglied in der Steuererklärung, getrennt nach aus- und inländischem Steuerrecht,*
- klaren Abgrenzungen von Kontrolltätigkeiten bei Innen- und Außenprüfungen,*

*- Hilfestellungen des BMF für die Kontrolle der Verluste (z.B. Leitfaden, Checkliste),*

*- Nutzung der elektronischen Akteninfo („Verlustdatenbank“) für die elektronische Risikoauswahl. (TZ 26)*

*(34) Sowohl Fachschulungen als auch IT-Verfahrensschulungen zur Gruppenbesteuerung, insbesondere über das ausländische Steuerrecht, sollten intensiviert werden. (TZ 27)*

*(35) Den befassten Bediensteten sollten die für die Bearbeitung der Gruppensteuerfälle notwendigen Informationsquellen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 27)*

## **SYSTEM DER LEBENSMITTELSICHERHEIT IM BUND SOWIE IN DEN LÄNDERN SALZBURG UND VORARLBERG**

**Unklare Rechtsvorschriften und zahlreiche Verwaltungsaufgaben erschwerten den Lebensmittelaufsichtsorganen die Konzentration auf das Kerngeschäft (Revisionen und Probenziehungen). Insbesondere in Vorarlberg entfiel darauf nur rund die Hälfte der Gesamttätigkeit.**

**Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe bereitete Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Reduzierung der Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Lebensmittelaufsicht vor und entwickelte auch Modelle zur verbesserten Kontrolle von Hochrisikobetrieben.**

**Die Datenqualität im Bereich der Revisionen von Lebensmittelunternehmen war in den Ländern Salzburg und Vorarlberg mangelhaft. Für die Soll- und Ist-Revisionen lagen keine aussagekräftigen Daten vor.**

### **PRÜFUNGSZIELE**

Prüfungsziele waren die Beurteilung der Organisation und Personalausstattung der Aufsichtsbehörden, der Wahrnehmung der Kontrollaufgaben und der Information der Bevölkerung durch Aufsicht sowie durch Unternehmen und die Analyse des Zusammenwirkens zwischen Bund, Ländern und Lebensmittelunternehmen. (TZ 1)

### **GRUNDLAGEN**

Das Lebensmittelrecht war in den Mitgliedstaaten der EU weitgehend harmonisiert. Eine Vielzahl von Rechtsakten der EU beinhaltet unmittelbar anwendbares Lebensmittelrecht. Innerstaatliche gesetzliche Grundlage des Lebensmittelrechts war das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG). (TZ 2)

Der Bundesminister für Gesundheit war für die Planung der Betriebsrevisionen und Probenziehungen unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen und wirksamen Kontrolle zuständig. Die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) unterstützte das BMG bei der Erstellung eines Revisionsplans sowie eines Probenplans und stellte Laborkapazitäten für die Untersuchung und Begutachtung der von den Aufsichtsorganen gezogenen Lebensmittelproben bereit. (TZ 3)

Die Kontrolle der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften sowie die Wahrnehmung damit einhergehender behördlicher Aufgaben oblag in mittelbarer Bundesverwaltung den zuständigen Landeshauptleuten und den diesen zugeordneten Aufsichtsorganen. (TZ 3)

Die Länder Salzburg und Vorarlberg hatten diese Aufgaben auf ihre Organisationseinheiten für Lebensmittelaufsicht und Veterinärangelegenheiten aufgeteilt. (TZ 3, 4)

## REVISIONEN

Im Bereich der Lebensmittelaufsicht waren die Betriebe in neun Risikokategorien mit bestimmten Kontrollfrequenzen gegliedert. Die der Einstufung in die Kategorien zugrundeliegenden Risikofaktoren konnten sich u.a. durch neue Produktionsmethoden verändern. (TZ 5)

Die Datenqualität im Bereich der Revisionen war mangelhaft. (TZ 6)

Für die Revisionen der Lebensmittelaufsichten in Salzburg und Vorarlberg lagen weder Soll- noch Ist-Daten in aussagekräftiger Form vor. Die Anzahl der Soll-Revisionen konnte nicht ermittelt werden, weil den beiden Ländern die Anzahl der von ihnen zu prüfenden Betriebe nicht genau bekannt war. Die Anzahl der Ist-Revisionen war wenig aussagekräftig, weil Teilrevisionen (Kontrolle nur eines bestimmten Bereichs in einem Betrieb) unterschiedlich in die Jahre 2009 bis 2011 eingerechnet wurden. Von den Veterinärdirektionen durchgeführte Revisionen wurden nicht nur von diesen, sondern teilweise auch von den Lebensmittelaufsichten an das BMG gemeldet und im Lebensmittelsicherheitsbericht zu hoch ausgewiesen. (TZ 5 bis 7)

Hochrisikobetriebe sollten nach Ansicht einer im März 2011 eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe verstärkt durch ausgebildete Spezialisten kontrolliert werden. Die Arbeitsgruppe entwickelte dazu drei Modelle. Modell 1 sah die Bereitstellung von Spezialisten in jedem Land vor, Modell 2 den Austausch von Spezialisten zwischen den Ländern und Modell 3 eine bundesweit agierende Stelle („Bundesamt für Lebensmittelsicherheit“) mit zusätzlichem Personal (21 Personen). Die Finanzierung eines solchen Bundesamtes war noch nicht geklärt. Schritte zur Umsetzung eines der vorgeschlagenen Modelle erfolgten bisher nicht. (TZ 8)

## PROBENZIEHUNGEN

Die Probenpläne, welche die zu ziehenden Proben nach statistischen Gesichtspunkten auf Bundesländer und Warengruppen aufteilen, wurden in einer Arbeitsgruppe von Vertretern

des Bundes und der Länder besprochen und danach vom Bundesminister für Gesundheit erlassen. Während aus Sicht der Länder Salzburg und Vorarlberg die Proben stark zentral vorgegeben waren, bestand aus Sicht des BMG ein weitreichendes Mitspracherecht der Länder. (TZ 9)

Ein Soll-Ist-Vergleich für die Probenziehungen zeigte, dass im Jahr 2011 in Salzburg 83,4 % und in Vorarlberg 78,0 % der vorgegebenen Proben tatsächlich gezogen wurden. Der steigende Erfüllungsgrad bei den Probenziehungen der Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg beruhte insbesondere auf der Reduktion der Sollvorgaben. (TZ 9)

## PERSONAL

Die Landeshauptleute bedienten sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben besonders geschulter Organe als Aufsichtsorgane (Lebensmittelaufsichtsorgane und in der Aufsicht tätige Tierärzte). Das Land Salzburg verfügte 2011 über 9,6 Lebensmittelaufsichtsorgane, das Land Vorarlberg über 9,8. Als Grund für die nur teilweise Erfüllung des Revisions- und Probenplans wurde Personalmangel und ein erheblich gesteigener Arbeitsaufwand seit dem Inkrafttreten des LMSVG mit 1. Jänner 2006 angegeben. (TZ 10)

Eine Analyse der Tätigkeiten der Lebensmittelaufsichtsorgane ergab, dass im Land Vorarlberg der Außendienstanteil zur Durchführung des Kerngeschäfts (Revisionen, Probenziehungen) im Jahr 2011 bei nur 53,1 % der Arbeitszeit lag. Für die Lebensmittelaufsichtsorgane in Salzburg waren für das Jahr 2011 mangels detaillierter Zeitaufzeichnung keine derartigen Daten verfügbar. (TZ 10)

Die Meldungen der Länder Salzburg und Vorarlberg betreffend die Anzahl der für den Vollzug des LMSVG tätigen Aufsichtsorgane (Lebensmittelaufsicht, Veterinäre) an das BMG waren nicht korrekt und damit nicht verwertbar. (TZ 11)

Im Jahr 2011 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, um Modelle zur Arbeitsentlastung und Effizienzsteigerung in der Vollziehung des LMSVG zu evaluieren. Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass österreichweit 92 Lebensmittelorgane fehlten, um die Vorgaben erfüllen zu können. Die Konzentration der Lebensmittelaufsicht auf ihre Kernaufgaben wurde laut Bericht der Arbeitsgruppe auch durch zahlreiche Verwaltungstätigkeiten erschwert. Im Bericht der Arbeitsgruppe waren zahlreiche Empfehlungen zur Arbeitsentlastung und Effizienzsteigerung (z.B. Entlastung des qualifizierten Personals von der Ziehung statistischer Zufallsproben) enthalten. Schritte zur Umsetzung der Vorschläge der Arbeitsgruppe erfolgten bislang nicht. (TZ 12)



## EIGENKONTROLLEN DURCH DIE LEBENSMITTELUNTERNEHMER

Die Lebensmittelunternehmer hatten gemäß einer EU-Verordnung verpflichtend Eigenkontrollen durchzuführen. Dabei sollten sie Verfahren, die auf den sogenannten HACCP-Grundsätzen beruhen (Hazard Analysis and Critical Control Points (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte)), anwenden. Die Verordnung ließ allerdings den Unternehmern entweder Ermessensspielraum, indem sie Ausdrücke wie „erforderlichenfalls“, „geeignet“, „angemessen“ verwendete, oder sie gab nur das Qualitätsziel vor und ließ den Weg dahin offen. So waren z.B. die Unterlagen über Eigenkontrollen „während eines angemessenen Zeitraums“ aufzubewahren, der Umfang der Unterlagen war nicht näher bestimmt. (TZ 13)

Damit die Lebensmittelunternehmer die Anforderungen der EU- Hygienevorschriften leichter handhaben konnten, wurden vom Bundesminister für Gesundheit Leitlinien für eine gute Hygiene- und Verfahrenspraxis erlassen, die aber nicht verbindlich waren. (TZ 13)

Die Aufsichtsorgane waren nur befugt, im Rahmen der Kontrolle vor Ort Geschäftsunterlagen einzusehen und Kopien davon anzufertigen. Eine Anforderung von Unterlagen bereits vor der Kontrolle war nicht vorgesehen. (TZ 13)

In Vorarlberg wurden im Jahr 2011 bei 212 Überprüfungen von Eigenkontroll-Systemen in 196 Fällen zumindest kleine Mängel gefunden (rd. 92 %). In Salzburg konnte dem RH eine derartige Auswertung nicht zur Verfügung gestellt werden. (TZ 13)

## DURCHSETZUNG DES LEBENSMITTELRECHTS

Die Lebensmittelaufsichtsorgane verfügten über zahlreiche Möglichkeiten, um bei Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften vorgehen zu können (z.B. Aufforderung zur Mängelbehebung, Anzeige). (TZ 15)

Im Jahr 2011 wurden von den Lebensmittelaufsichtsorganen in Salzburg 114 und in Vorarlberg 190 Anzeigen bei Verwaltungsstrafbehörden eingebracht. Die Bezirksverwaltungsbehörden waren gesetzlich verpflichtet, die Landeshauptleute über den Ausgang der anhängigen Strafverfahren zu verständigen. Die Lebensmittelaufsichten in Salzburg und Vorarlberg verfügten dennoch über keine ausreichende Information, welche Strafverfahren von den Bezirksverwaltungsbehörden eingestellt worden waren bzw. zu einem Straferkenntnis geführt hatten. (TZ 15)

## ZERTIFIKATE

Für den Export von Lebensmitteln (z.B. Käse) wurden in Vorarlberg Zertifikate für die Unternehmen ausgestellt. Die Kosten für die Behörde betreffend die Zertifikate war unterschiedlich hoch und betragen bei aufwendigen Zertifikaten bis zu 100 EUR. In Vorarlberg waren im Jahr 2011 für die Ausstellung eines Zertifikates vom Unternehmer 2,80 EUR zu entrichten. Der Kostendeckungsgrad betrug daher bei aufwendigen Zertifikaten rd. 3 %. (TZ 16)

In Vorarlberg wurden nach den vorgelegten Unterlagen im Jahr 2011 von der Lebensmittelaufsicht 1.378 Zertifikate ausgestellt, wofür die Behörde Verwaltungsabgaben von 3.858,40 EUR vereinnahmte. Demgegenüber wurden in Salzburg im Jahr 2011 drei Gesundheitszertifikate zum Export nicht tierischer Lebensmittel ausgestellt und 92,40 EUR eingehoben. (TZ 16)

## IT-AUSSTATTUNG

Die Lebensmittelaufsichtsbehörden verwendeten österreichweit das Amtliche Lebensmittel-, Informations- und Auswertesystem (ALIAS). Zentrales IT-System der tierärztlichen Aufsichtsbehörden war das Veterinärinformationssystem (VIS). (TZ 18)

Zwischen ALIAS und VIS existierte eine Schnittstelle, die allerdings in der Vergangenheit Schwierigkeiten beim Datenabgleich verursachte. Sowohl in ALIAS als auch in VIS waren programmtechnische Neuerungen in Vorbereitung. (TZ 18)

Wie ein Test des RH ergab, war es im VIS möglich, Daten bundesländerübergreifend zu verändern. (TZ 18)

## INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT

Lebensmittelunternehmer im Einzelhandel waren verpflichtet, die Öffentlichkeit unverzüglich zu informieren, wenn sie Grund zur Annahme hatten, dass ein von ihnen vertriebenes Lebensmittel gesundheitsschädlich war und dadurch eine größere Bevölkerungsgruppe gefährdet war oder ein lebensmittelbedingter Krankheitsausbruch vorlag. (TZ 19)

Die Information der Öffentlichkeit über die Gesundheitsschädlichkeit von Produkten durch den Unternehmer hatte durch Aushang bei den Kassen zu erfolgen. Der Aushang musste deutlich sichtbar und leicht lesbar sein. (TZ 19)

Der Bundesminister für Gesundheit hatte eine Information der Öffentlichkeit zu veranlassen, wenn der begründete Verdacht bestand, dass Lebensmittel gesundheitsschädlich waren und die Bevölkerung dadurch gefährdet war. Eine Novelle des LMSVG ermöglichte im Jahr 2010 eine vergleichsweise frühere Information der Öffentlichkeit, allerdings nach wie vor nur im Falle einer Gemeingefährdung. (TZ 20)

Eine Information der Verbraucher über einzelne Betriebe mit mangelhaften Hygienebedingungen war aufgrund dieser Bestimmung nicht möglich. Das Land Vorarlberg schlug in diesem Zusammenhang dem BMG vor, eine Verordnungsermächtigung in das LMSVG aufzunehmen. (TZ 20)

Im Auftrag des BMG wurde im November 2011 von der AGES ein Bericht über die Lebensmittelsicherheit und Hygiene im Privathaushalt erstellt. Aufgrund der Untersuchungen wurde festgehalten, dass in der Bevölkerung erhebliches Unwissen bezüglich Krankheitserreger in Lebensmitteln sowie beim Hygieneverhalten besteht. (TZ 21)

**Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:**

**BMG**

*(1) Die Risikokategorien der Revisionspläne sollten regelmäßig überarbeitet werden, weil sich Risikofaktoren u.a. durch neue Produktionsmethoden ändern können. (TZ 5)*

*(2) Das Berichtsformular für die Meldung der Ist-Revisionen sollte überarbeitet werden, um auch die Teilrevisionen berücksichtigen zu können. (TZ 6)*

*(3) Die Modelle zur Kontrolle von Hochrisikobetrieben sollten vor einer Entscheidung nochmals durchgerechnet und es sollte die Finanzierung geklärt werden. (TZ 8)*

*(4) Die Meldeinhalte von Personalabfragen sollten gemeinsam mit den Ländern klargestellt und die Formulare überarbeitet werden. (TZ 11)*

*(5) Es sollte darauf hingewirkt werden, dass im Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz die Möglichkeit für die Aufsicht geschaffen wird, bereits vor der Revision die Unterlagen der Unternehmer über die Eigenkontrollen anzufordern, um insbesondere bei umfangreichen Dokumentationen die Effizienz der Kontrolle durch die Aufsicht zu erhöhen. (TZ 13)*

*(6) Um die Überprüfung der Eigenkontrolle der Unternehmer durch die Aufsicht zu erleichtern, sollten verbindliche Mindeststandards für die Durchführung der Eigenkontrollen der Unternehmer und deren Dokumentation festgelegt werden. (TZ 13)*

*(7) Es sollten geeignete rechtliche Maßnahmen erwogen werden, um Kontrollergebnisse nicht nur in aggregierten Übersichten, sondern auch auf Ebene des einzelnen Betriebs der Öffentlichkeit zugänglich machen zu können, um die Eigenkontrolle in den Lebensmittelunternehmen zu fördern. (TZ 20)*

*(8) Es sollte geprüft werden, wie der Einzelhandel stärker in die Information der Endverbraucher einbezogen werden könnte. (TZ 21)*

#### **BMG, Land Salzburg, Land Vorarlberg**

*(9) Das in den Ländern vorhandene Wissen über die Verhältnisse vor Ort sollte stärker in die Probenplanung einbezogen werden. (TZ 9)*

*(10) Bei programmtechnischen Neuerungen in den Systemen VIS und ALIAS wäre darauf zu achten, dass keine Parallelstrukturen aufgebaut und Doppelgleisigkeiten, insbesondere doppelte Eingaben in beide Systeme, vermieden werden. Im Zusammenhang mit den Zugriffsberechtigungen in VIS und ALIAS sollte sichergestellt werden, dass Datenbestände nicht unbefugt geändert werden können. (TZ 18)*

#### **Land Salzburg, Land Vorarlberg**

*(11) Die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe sollte genauer erfasst werden, weil erst dadurch die konkrete Anzahl der Soll-Revisionen und damit der Umfang der wahrzunehmenen Prüfaufgaben nachvollziehbar ermittelt werden können. (TZ 5)*

*(12) Um die Datenqualität ihrer Meldungen an das BMG zu heben, sollten die Daten der Organisationseinheiten für Lebensmittelaufsicht und Veterinärangelegenheiten in nachvollziehbarer Weise abgestimmt werden, um einen doppelten Ausweis im Lebensmittelsicherheitsbericht zu vermeiden. (TZ 7)*

*(13) Vor einer allfälligen Personalaufstockung sollte sichergestellt werden, dass das vorhandene Personal in der Lebensmittelaufsicht möglichst effizient eingesetzt wird. (TZ 10)*

*(14) Nach Vorliegen einer rechtlichen Grundlage sollten die Unterlagen der Unternehmen über ihre Eigenkontrollen stichprobenartig angefordert werden, weil dadurch mit geringem Aufwand zusätzliche Informationen eingeholt, die Überprüfung vor Ort besser vorbereitet,*

*die Anzahl der Betriebskontakte erhöht und damit die Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit erhöht werden könnten. (TZ 13)*

*(15) Es sollte sichergestellt werden, dass Informationen über den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren von den Bezirksverwaltungsbehörden systematisch übermittelt werden, damit die Lebensmittelaufsichten vom Ausgang der auf ihre Tätigkeit zurückzuführenden Verwaltungsstrafverfahren Kenntnis erlangen. (TZ 15)*

*(16) Es sollte im Rahmen der Kontrolltätigkeit darauf geachtet werden, dass die Aushänge, mit denen der Unternehmer die Öffentlichkeit über die Gesundheitsschädlichkeit von Produkten informiert, alle erforderlichen Informationen enthalten und für den Verbraucher gut sichtbar angebracht sind. (TZ 19)*

#### **Land Salzburg**

*(17) Die Ergebnisse der Kontrolle der unternehmerischen Eigenkontrollen sollten ausgewertet werden, um bessere Grundlagen für eine risikoorientierte Revisionsplanung zu erhalten. (TZ 13)*

#### **Land Vorarlberg**

*(18) Eine Intensivierung des Kerngeschäfts (Revisionen, Probenziehungen) sollte sichergestellt werden. (TZ 10)*

*(19) Der Kostendeckungsgrad bei Zertifikaten für den Export von Lebensmitteln sollte deutlich erhöht werden. (TZ 16)*

## **PERSONALEINSATZ UND DIENSTZUTEILUNGEN BEI DER POLIZEI**

Das BMI verfügte über keine definierten Kriterien für die Festlegung der Personalstände. Die Personalausstattung der Dienststellen war historisch gewachsen. Nach der Schengen-Erweiterung erfolgte eine Neusystemisierung der Planstellen erst mit 3,5-jähriger Verspätung. Die damit verbundene Reduzierung des Sollstandes war zum 1. Jänner 2012 im Iststand noch nicht umgesetzt. Insbesondere die Dienststellen mit grenzbezogenen Aufgaben im Osten Österreichs wiesen noch höhere Personalstände als vorgesehen auf.

Bei der konkreten Personalsteuerung und -zuteilung war es nicht nachvollziehbar, inwiefern die jeweiligen Steuerungsparameter einfließen, weil eine objektive Gewichtung der Parameter fehlte.

Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung einzelner Organisationseinheiten stockte das BMI den Personalstand regelmäßig mittels Dienstzuteilungen auf. Der Gesetzgeber definierte Dienstzuteilungen als vorübergehende Maßnahme. Tatsächlich dauerten Dienstzuteilungen in den untersuchten Organisationseinheiten 2012 durchschnittlich zwischen rund drei und rund sieben Jahren, in einigen Fällen deutlich über 20 Jahre.

Die Dienstzuteilungsgebühren für den Zeitraum von 2007 bis 2011 betragen jährlich durchschnittlich 10,06 Mio. EUR. Das BMI hatte keine Information über Anzahl und Dauer der behördeninternen Dienstzuteilungen in den nachgeordneten Sicherheitsbehörden und -dienststellen und verfügte dadurch über keinen gesamthaften österreichweiten Überblick.

Das BMI wendete für den Einsatz der Exekutivbediensteten unterschiedliche Dienstplanarten an. Die gewählten Dienstplanarten führten im Jahr 2010 in Niederösterreich und Wien zu insgesamt mehr als 1,1 Mio. systemimmanenten Überstunden. Dies entsprach in Niederösterreich 79 % und in Wien 41 % aller angefallenen Überstunden.

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Personalzuweisungen zur Sicherheitsexekutive sowie die Beurteilung des Personalmanagements, des Personaleinsatzes und der Praxis der Dienstzuteilungen im Hinblick auf eine effektive und effiziente Erfüllung polizeilicher Aufgaben, weiters die Ermittlung der Kosten von Dienstzuteilungen sowie die Beurteilung der Einrichtung und Organisation von Sonderkommissionen. (TZ 1)

## ORGANISATION DER SICHERHEITSEXEKUTIVE

Die Sicherheitsexekutive bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus den Sicherheitsbehörden und den diesen beigegebenen oder unterstellten Wachkörpern. Zum Stichtag 1. Jänner 2012 gehörten Exekutivbedienstete im Ausmaß von rd. 27.387 VBÄ dem Wachkörper Bundespolizei an. (TZ 2)

## PERSONAL AUSSTATTUNG

Für die Personalausstattung der Sicherheitsbehörden und -dienststellen insbesondere mit Exekutivbediensteten bestanden keine nachvollziehbaren und verbindlichen Kriterien. Die Personalausstattung war — ebenso wie die Dienststellenstruktur — auf historische Entwicklungen zurückzuführen. Das BMI verfügte über keine definierten Kriterien für die Festlegung der Personalstände. (TZ 5)

Der österreichweite Iststand an Exekutivbediensteten lag im Zeitraum von 2007 bis 2012 (jeweils zum Stichtag 1. Jänner) immer über dem im Personalplan festgelegten Höchststand, dies in einer Bandbreite zwischen 52 VBÄ (2009) und 552 VBÄ (2008). (TZ 6)

In den einzelnen Planstellenbereichen der Zentralstelle<sup>1</sup> des BMI, vor allem in der Zentralleitung<sup>2</sup>, wichen die tatsächlichen Personalstände der Exekutivbediensteten stark vom Personalplan ab. In der Zentralleitung waren Exekutivbedienstete im Ausmaß zwischen 425,50 (2007) und 491 VBÄ (2010) beschäftigt, obwohl der Personalplan höchstens 14 Planstellen für Exekutivbedienstete vorsah. (TZ 7)

Die Veränderungen im Personalbereich zwischen 2007 und 2012 führten in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien zu wesentlichen Diskrepanzen zwischen Soll- und Istständen: Die vom BMI im Sollstand vorgegebene Reduktion an Exekutivbediensteten wurde im Iststand im Burgenland um mehr als die Hälfte und in Niederösterreich um mehr als drei Viertel verfehlt; die für Wien vorgegebene Erhöhung wurde um mehr als das Fünffache überschritten. (TZ 8)

<sup>1</sup> Für Darstellungszwecke fasste der RH unter dem Begriff Zentralstelle die Zentralleitung und die im Personalplan gesondert ausgewiesenen Organisationseinheiten Bundeskriminalamt (BK), EKO Cobra und Sicherheitsakademie (SIK) zusammen. Der Begriff Zentralleitung umfasst das Kabinett der Bundesministerin (KB), die Sektion I (ohne SIK), die Sektion II (einschließlich Flugpolizei), die Sektion III, die Sektion IV (einschließlich Büro für Interne Angelegenheiten/Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BIA/BAK)). Der Bereich der Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden ist nicht enthalten.

<sup>2</sup> Zentralstelle abzüglich Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie.

## VERHÄLTNIS ZWISCHEN ANGEZEIGTEN STRAFTATEN UND PERSONAL AUSSTATTUNG

Ein Bundesländer-Vergleich zeigte Unterschiede im Verhältnis der angezeigten Straftaten zur Ausstattung mit Exekutivbediensteten: In Wien lag der Anteil der Exekutivbediensteten deutlich unter dem Anteil der angezeigten Straftaten (- 10,8 Prozentpunkte). Hingegen war die Personalausstattung in jenen Bundesländern, die bis zur Schengen-Erweiterung 2007 über eine EU-Außengrenze verfügt hatten, im Verhältnis zu den Strafanzeigen besonders hoch: Die Differenz zwischen Anteil an Exekutivbediensteten und Anteil an Strafanzeigen betrug im Burgenland + 3,91 Prozentpunkte, in Niederösterreich + 3,07 Prozentpunkte, in der Steiermark + 2,12 Prozentpunkte und in Kärnten + 1,84 Prozentpunkte. (TZ 9)

Die Zahl der angezeigten Straftaten war im Bereich der Ballungszentren deutlich höher als im übrigen Bundesgebiet: Auf die Bundespolizeidirektionen — das waren 14 von 100 Behörden-sprengel der erstinstanzlichen Sicherheitsbehörden — entfielen deutlich mehr als die Hälfte aller angezeigten Straftaten. In den — nach Wien — vier größten Landeshauptstädten Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck lag der Anteil an Exekutivbediensteten unter dem Anteil der angezeigten Straftaten. Die stärkste Divergenz bestand in Graz, wo 39,44 % der auf die Steiermark entfallenden Straftaten zu bewältigen waren und 27,5 % des den Bezirks- und Stadtpolizeikommanden zugehörenden Personals zur Verfügung standen. (TZ 10)

## PERSONALMANAGEMENT

Das BMI hatte im Zusammenhang mit der Schengen-Erweiterung keine ausreichenden, mit dem Erweiterungsdatum (21. Dezember 2007) wirksam werdenden organisatorischen und personellen Maßnahmen getroffen. Erst mit 3,5-jähriger Verspätung (Mitte 2011 statt Ende 2007) waren Dienststellenstruktur und Planstellen den neuen Anforderungen durch die Schengen-Erweiterung — weg von den Grenzkontrollen hin zu Ausgleichsmaßnahmen (AGM) — angepasst worden. (TZ 11)

Das BMI hatte die Personalausstattung (Soll- und Iststand) der AGM-Struktur gegenüber dem Grenzdienst zum Stand 1. Jänner 2007 in etwa halbiert. Dennoch lag der Iststand (ohne Berücksichtigung der AGM-Sachbereiche<sup>3</sup>) zum 1. Jänner 2012 immer noch um rd. 208 VBÄ (= 16 %) über dem Sollstand. (TZ 12)

Über Anzahl und Personalausstattung der AGM-Sachbereiche konnte das BMI keine nachvollziehbaren Daten bekanntgeben. (TZ 13)

<sup>3</sup> in bestehenden Polizei- und Fachinspektionen außerhalb der AGM-Struktur eingerichtete Sachbereiche mit AGM-Aufgaben





Im Zuge der Umstellung auf die AGM-Struktur nutzte das BMI die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten zur amtswegigen Versetzung von Beamten — unter Berücksichtigung ihrer persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse — nicht. Durch einen Erlass vom Jänner 2011, wonach keine amtswegigen Versetzungen über Bezirksgrenzen ohne Einwilligung des Betroffenen vorgenommen werden sollten, hatte es sich der Möglichkeit begeben, eine den Gebarungsgrundsätzen entsprechende Personalstruktur im Wachkörper Bundespolizei zu schaffen. Ein bedarfsgerechter Personaleinsatz war aus diesem Grund nur in Form von kostenintensiven Dienstzuteilungen möglich. (TZ 14)

Dadurch hielt das BMI punktuell Personalstände aufrecht, obwohl nach dem von ihm selbst errechneten Personalbedarf und der daraus resultierenden Systemisierung kein entsprechender Personalbedarf gegeben war. Bspw. verfügte das Bezirkspolizeikommando Gmünd mit 1. Jänner 2007 über 201 Planstellen für den Grenzdienst (Iststand: 170,75 VBÄ). Im Zuge der Errichtung der AGM-Struktur reduzierte das BMI die 201 Planstellen auf 20 und wies diese der neu errichteten Polizeiinspektion Gmünd-AGM zu. Der Iststand dieser Dienststelle betrug mit 1. Jänner 2012 101,55 VBÄ. Der Sollstand wurde dadurch um rd. 400 % überschritten. (TZ 14)

#### SICHERHEITSVEREINBARUNGEN MIT VIER BUNDESLÄNDERN

Das BMI schloss mit den Bundesländern Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien Sicherheitsvereinbarungen ab. In diesen sagte das BMI u.a. personelle Maßnahmen (Neuaufnahmen, Versetzungen) zu. Den Vereinbarungen konnten keine sachlichen Kriterien für die seitens des BMI zugesagten Personalmaßnahmen entnommen werden. (TZ 15)

#### STEUERUNG DES PERSONALEINSATZES

Zur Steuerung des Personaleinsatzes der Exekutive verfügte das BMI über mehrere Instrumente (z.B. Dienstzeitmanagement 2005, Sicherheitsmonitor, Elektronische Dienstdokumentation) und Parameter (z.B. sicherheitsdienstliche Grundversorgung, gleichmäßige Belastungsverteilung). Eine nachvollziehbare und transparente Gewichtung der definierten Steuerungsparameter lag nicht vor. (TZ 18)

Das BMI führte die Elektronische Dienstdokumentation mit dem Ziel einer transparenten Darstellung der tatsächlich erbrachten Leistungen und einer Entlastung der Bediensteten vom Verfassen von Berichten und Statistiken ein. (TZ 19)

Mit der Elektronischen Dienstdokumentation verfügte das BMI über Daten, um Regionen zu vergleichen und damit den Personalstand belastungsadäquat zu systemisieren. (TZ 19)

Durch die Zusage im Handbuch der Elektronischen Dienstdokumentation, aufgrund der Ergebnisse der Elektronischen Dienstdokumentation keine Dienststellen aufzulassen, schränkte das BMI jedoch seine Möglichkeiten der Personalsteuerung ein. (TZ 19)

Ein durchgängiges Personalentwicklungskonzept für Exekutivbedienstete, insbesondere im Hinblick auf Erst- und Folgeverwendungen, fehlte. (TZ 16)

Die Möglichkeit der systemimmanenten Versetzung (erleichterte Versetzung, wenn dies nach der Natur des Dienstes notwendig war) war auf Exekutivbedienstete (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes eingeschränkt. (TZ 17)

#### DIENSTZEITSYSTEME

Das BMI wendete für den Einsatz der Exekutivbediensteten unterschiedliche Dienstplanarten an (u.a. Normaldienstplan, Wechseldienstplan, Gruppendienstplan) und hatte damit auch sieben Jahre nach der Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei noch kein gesamtheitliches Dienstzeitsystem geschaffen. Dies, obwohl das BMI ein solches in der eigenen Strategie „INNEN.SICHER.“ als vorteilhaft ansah. Schriftliche Kriterien zum Einsatz der jeweiligen Dienstplanarten existierten nicht. (TZ 20)

Die gewählten Dienstplanarten führten im Jahr 2010 in Niederösterreich und Wien zu insgesamt mehr als 1,1 Mio. systemimmanenten Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs. Dies entsprach in Niederösterreich 79 % und in Wien 41 % aller angefallenen Überstunden. (TZ 21, 22)

Im Stadtpolizeikommando Schwechat plante das Landespolizeikommando Niederösterreich ein Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans, weil das bisherige Gruppendienstsystem auf dem Flughafen Schwechat in der Nacht zu einem nicht benötigten personellen Überhang führte. Personalintensive Bereiche wie der Flughafen Schwechat waren jedoch in der Konzeption des Pilotprojekts nicht einbezogen. (TZ 21)

Positiv waren Bemühungen des BMI, die Personaleinsatzplanung zu vereinheitlichen und österreichweit einen elektronischen Personaleinsatzplan zu implementieren. (TZ 23)

#### DIENSTZUTEILUNGEN

Das BMI hatte keine Informationen über die behördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten von den nachgeordneten Dienstbehörden und damit keinen gesamthaften österreichweiten Überblick über Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen.

Regelmäßige Auswertungen der tatsächlichen Dauer von Dienstzuteilungen und die Ermittlung von Kennzahlen waren nicht vorgesehen. Dadurch verfügte das BMI über keine fundierten Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen. (TZ 27)

Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung einzelner Organisationseinheiten stockte das BMI den Personalstand regelmäßig mittels Dienstzuteilungen auf. In der Zentralstelle traten Dienstzuteilungen im überwiegenden Ausmaß im Exekutivdienst auf. Es wurden jährlich durchschnittlich 14,67 VBÄ abgegeben und 720,82 VBÄ — d.h. rd. 49 Mal so viel — aufgenommen. Durchschnittlich waren jährlich mehr als zwei Drittel der in der Zentralstelle dienstzugeordneten Exekutivbediensteten für das EKO Cobra und für das Bundeskriminalamt tätig. Mehr als drei Viertel des Personals des EKO Cobra bzw. 37 % des Personals des Bundeskriminalamts wurden durchschnittlich jährlich durch Dienstzuteilungen gestellt. (TZ 25)

Die überwiegende Zahl der dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten erfolgte im Osten von Österreich (Burgenland, Niederösterreich, Wien): Die Dienstbehörden in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien bekamen rd. 15 % der Dienstzuteilungen und stellten zugleich rd. 57 % der Dienstzuteilungen. Die Zentralstelle erhielt insgesamt rd. 83 % der dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen. (TZ 26)

Die Dienstzuteilungen nach Wien dienten nur in Ausnahmefällen zur Stärkung der Personalsituation in den Stadtpolizeikommanden. So wurden bspw. jährlich durchschnittlich 43,41 % den Organisationseinheiten Polizeianhaltezentrum und der Abteilung Fremdenpolizei und Anhaltevollzug dienstzugeteilt. (TZ 26)

Durch Dienstzuteilungen entstanden regelmäßig Abweichungen des Personalstands vom vorgesehenen Iststand. (TZ 26)

Der Gesetzgeber definierte Dienstzuteilungen als vorübergehende Maßnahme. Tatsächlich dauerten Dienstzuteilungen in den untersuchten Organisationseinheiten 2012 durchschnittlich zwischen rund drei und rund sieben Jahren, in einigen Fällen deutlich über 20 Jahre. (TZ 28)

Die durchschnittliche Dauer der abgebenden Dienstzuteilungen bei den Landespolizeikommanden Niederösterreich (von 2,42 Jahren auf 3,35 Jahre) und Wien (von 1,47 Jahren auf 4,85 Jahre) sowie die durchschnittliche Dauer der aufnehmenden Dienstzuteilungen beim Bundeskriminalamt (von 2,82 Jahren auf 4,15 Jahre) stiegen im Prüfungszeitraum deutlich an. (TZ 28)

§ 22 Abs. 1 Reisegebührenvorschrift (RGV) beschränkte den Anspruch auf eine Zuteilungsgebühr bei jenen Beamten, die ab dem 1. Jänner 2011 dienstzugeteilt wurden, grundsätzlich bis zum 180. Tag der Dienstzuteilung, ausgenommen jene Bereiche, in denen es „in der Natur des Dienstes“ lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt. Hier blieb der Anspruch auf Zuteilungsgebühr während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung gewahrt. Diese Ausnahmeregelung bot dem BMI einen breiten Interpretationsspielraum. Es erklärte in einem Erlass vom Juni 2011 u.a. folgende Bereiche als von der Ausnahme umfasst: das EKO Cobra, die Sondereinheit für Observation, die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität, das Operative Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen, ausgewählte Sonderkommissionen, die Polizeiinspektion Traiskirchen-EAST, die Polizeiinspektion St. Georgen im Attergau-EAST und die Büros für Observation und Verdeckte Ermittlungen des Bundeskriminalamts. (TZ 29)

Für einen dienstzugeteilten Bediensteten fielen bei einer Dienstzuteilungsdauer von 30 Tagen Ausgaben in Höhe von mindestens 1.242,00 EUR an und bei einer Dienstzuteilungsdauer von 180 Tagen Ausgaben in Höhe von 4.347,00 EUR. War der Bedienstete einer Organisationseinheit zugeteilt, bei der es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dienstzuteilung 180 Tage überschritt, so gebührten ihm bei einer Dienstzuteilungsdauer von 365 Tagen mindestens 8.176,50 EUR. (TZ 30)

Die Dienstzuteilungsgebühren für Exekutivbedienstete für den Zeitraum 2007 bis 2011 betragen jährlich durchschnittlich 10,06 Mio. EUR und bewegten sich zwischen 8,95 Mio. EUR (2007) und 10,63 Mio. EUR (2008). Das BMI führte keine Analyse der Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen pro Organisationseinheit durch. (TZ 31)

#### SONDERKOMMISSIONEN

Der Begriff Sonderkommissionen (SOKO) bezeichnete eine Ermittlungsgruppe, die das BMI primär beim Bundeskriminalamt einrichtete. Zweck von SOKOs war vor allem die anlassbezogene Verfolgung und Aufklärung strafbarer Handlungen. Die personelle Besetzung erfolgte durch Dienstzuteilungen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten des BMI. (TZ 32)

Für SOKOs gab es keine speziellen Organisationsvorschriften. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag lediglich der Entwurf einer Richtlinie vor. (TZ 33)

Im überprüften Zeitraum gab es insgesamt elf als SOKO einzustufende Ermittlungsgruppen im Bereich des Bundeskriminalamts und von zwei Landeskriminalämtern. Zusätzlich hatte das BMI im Bereich der Zentralstelle die SOKO Ost eingerichtet. (TZ 34)

Das BMI löste die SOKO Ost in ihrer ursprünglichen Form nach drei Monaten wieder auf, setzte aber weiterhin Schwerpunktmaßnahmen unter der Bezeichnung „SOKO Ost“. Zur SOKO Ost konnte das BMI keine vollständigen Informationen über Anzahl und Dauer der rd. 200 Dienstzuteilungen geben. (TZ 34)

Mehr als der Hälfte der SOKOs waren lediglich mündlich eingerichtet worden. Daher waren Strategien und Ziele nicht nachvollziehbar. (TZ 35)

Die Erlässe zur Einrichtung der SOKO Kfz, der SOKO Kfz West und der SOKO Ost enthielten u.a. nähere Ausführungen zu Aufgaben, Zielen, Ablauf und Berichtspflichten. Es fehlten allerdings quantifizierte Zielsetzungen. (TZ 36)

Ein aussagekräftiges Berichtswesen war nur teilweise vorhanden. Fünf SOKOs hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ihre Tätigkeit abgeschlossen, nur in einem Fall gab es einen internen Abschlussbericht. (TZ 37)

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

*(1) Für die Personalausstattung insbesondere mit Exekutivbediensteten wären nachvollziehbare und verbindliche Kriterien (z.B. angezeigte Straftaten, Einwohnerzahl) festzulegen. (TZ 5)*

*(2) Der im Personalplan des Bundesfinanzgesetzes festgelegte Höchststand an Exekutivbediensteten wäre einzuhalten. (TZ 6)*

*(3) Der Bedarf an Exekutivbediensteten in der Zentralstelle, insbesondere in der Zentralleitung, wäre zu evaluieren und die Personalausstattung im Sinne der Planstellenwahrheit und der Transparenz zu gestalten. (TZ 7)*

*(4) Im Sinne der Planstellenwahrheit wären nach Überprüfung der Sollstände unter Berücksichtigung nachvollziehbarer Belastungskriterien ehestmöglich die Iststände der Exekutivbediensteten an die vom BMI festgelegten Sollstände anzugleichen. (TZ 8)*

*(5) Die Personalsituation bei den Exekutivbediensteten wäre unter Heranziehung nachvollziehbarer Belastungskriterien (z.B. angezeigte Straftaten) zu evaluieren und die Personalstände (Soll und Ist) allenfalls durch Umschichtungen aus wenig belasteten Bereichen zu erhöhen. (TZ 9, 10)*

- (6) Es wäre sicherzustellen, dass bei künftig absehbaren Veränderungen in den Aufgabensstellungen der Polizei rechtzeitig klare Konzepte zur Bewältigung neuer Herausforderungen erstellt und diese zügig umgesetzt werden. (TZ 11)
- (7) Es wären geeignete Datengrundlagen zur Gewährleistung eines exakten Überblicks über den Personalstand im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen (AGM-Bereich) zu schaffen. (TZ 13)
- (8) Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sparsamen Einsatz der personellen Ressourcen der Bundespolizei wären zu nutzen und die erforderliche Zahl an Exekutivbediensteten zu jenen Dienststellen zu versetzen, bei denen ein dringender Personalbedarf bestand. (TZ 14)
- (9) Sicherheitsvereinbarungen wären künftig sachliche Kriterien zugrunde zu legen. (TZ 15)
- (10) Ein gesamthaftes Personalentwicklungskonzept für Exekutivbedienstete wäre umgehend auszuarbeiten. (TZ 16)
- (11) Es wären Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu setzen. Insbesondere sollte auf eine Änderung des § 41 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 dahingehend hingewirkt werden, dass das Instrument der systemimmanenten Versetzung nicht nur auf eingeteilte Beamte (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes beschränkt ist. (TZ 17)
- (12) Es wäre eine objektive Gewichtung der Steuerungsparameter für die Personalsteuerung festzulegen. (TZ 18)
- (13) Die Möglichkeiten der Elektronischen Dienstdokumentation wären als Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes zu nutzen, um eine möglichst gleiche Output-Belastung aller Exekutivbediensteten sicherzustellen. (TZ 19)
- (14) Das in der Strategie „INNEN.SICHER.“ des BMI und im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene gesamtheitliche und flexible Dienstzeitsystem wäre zu erarbeiten. (TZ 20 bis 22)
- (15) Das Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans im Stadtpolizeikommando Schwechat wäre auf die personalintensiven Bereiche zu erweitern. (TZ 21)
- (16) Für alle Organisationseinheiten wären der mittelfristige Bedarf an Personal zu ermitteln, die nötigen Planstellen anzuweisen und das Personal grundsätzlich über Versetzungen bereitzustellen. (TZ 25, 28)

*(17) Für das Einsatzkommando Cobra wäre — unter Sicherstellung einer den besonderen Anforderungen entsprechenden Entlohnung — ein flexibles Bedarfsverwendungssystem einzurichten, das nicht auf längerfristigen Dienstzuteilungen beruht. (TZ 25)*

*(18) Es wären regelmäßige österreichweite Auswertungen über Anzahl und Dauer von Dienstzuteilungen durchzuführen, insbesondere auch zu den Dienstzuteilungsströmen zwischen Burgenland, Niederösterreich, Wien und der Zentralstelle, und entsprechende Kennzahlen, z.B. Dienstzuteilungstage, zu ermitteln. Weiters wäre zu prüfen, inwieweit Dienstzuteilungen durch verbesserte und bedarfsgerechte Personalplanung vermeidbar wären. Insbesondere sollten Dienstzuteilungen, die über 180 Tage dauern, in regelmäßigen Intervallen auf deren Bedarf geprüft werden. (TZ 26 bis 28, 31)*

*(19) Die bereits im Entwurf vorliegende Sonderkommission-Richtlinie (SOKO-Richtlinie) wäre rasch und konsequent fertigzustellen. (TZ 33)*

*(20) Die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost und der damit in Verbindung stehenden Dienstzuteilungen wäre zu prüfen. Im positiven Fall wären klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen. (TZ 34)*

*(21) Sonderkommissionen wären künftig ausschließlich in schriftlicher Form einzurichten. (TZ 35)*

*(22) Zur besseren Erfolgsevaluierung von Sonderkommissionen wären quantifizierte Ziele — soweit möglich — schon bei der Einrichtung einer Sonderkommission konkret vorzugeben. (TZ 35, 36)*

*(23) Die Quartalsberichte wären um einen internen Abschlussbericht nach Ende einer Sonderkommission zu ergänzen. (TZ 37)*

## **SCHÜLER MIT MIGRATIONS HinterGRUND, ANTWORTEN DES SCHULSYSTEMS**

**Für den Lernerfolg der Schüler mit Migrationshintergrund war vor allem die Kenntnis der Unterrichtssprache maßgeblich. Das BMUKK setzte allgemeine und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen; Letztere umfassten insbesondere Fördermaßnahmen in Deutsch und in den Erstsprachen sowie das Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“.**

**Zu diesen Fördermaßnahmen lagen allgemein gehaltene Zielformulierungen vor, jedoch keine aussagekräftigen Kenngrößen zur Zielüberprüfung. Evaluierungsergebnisse gab es nur für eine einzige Fördermaßnahme. Das BMUKK konnte teilweise die Ausgaben zu den Fördermaßnahmen nur durch Schätzungen beziffern.**

**Zusätzlich erschwerte dem BMUKK die zersplitterte Kompetenzlage im allgemein bildenden Pflichtschulwesen die Koordination der Fördermaßnahmen; sie führte auf Länderebene zu unterschiedlichen Datenerfassungen und Dokumentationen; dies minderte die Transparenz.**

### **PRÜFUNGSZIELE**

Ziele der Schwerpunktprüfung waren die Beurteilung der Effektivität der spezifischen Fördermaßnahmen in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) und in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht) sowie des Unterrichtsprinzips „Interkulturelles Lernen“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen) sowie an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen. Die Beurteilung der Ziele und Strategien zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund und die Darstellung der sozioökonomischen Faktoren waren weitere Prüfungsschwerpunkte. (TZ 1)

Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Gebarungsüberprüfung auf Wien, weil in Wien der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 50 % weit über dem österreichweiten Anteilswert (rd. 22,1 %) lag. (TZ 1)

### **ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER FÖRDERMAßNAHMEN**

Das BMUKK reagierte auf die sich ständig ändernden Bedingungen bei der sprachlichen Förderung der Schüler mit Migrationshintergrund und setzte entsprechende Maßnahmen:



muttersprachlicher Unterricht und Sprachförderkurse bereits in den 1970er Jahren; in den 1990er Jahren Übernahme dieser Maßnahmen in das Regelschulwesen; zweckgebundene Planstellen für Sprachförderkurse ab 2006. (TZ 3)

## SCHÜLERSTATISTIKEN

Das BMUKK, das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und die Statistik Austria legten ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Fördermaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wich zudem vom internationalen Standard ab. Aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen war die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben. (TZ 4)

## ENTWICKLUNG DER SCHÜLERZAHLEN

Die Gesamtzahl der Schüler an den allgemein bildenden Pflichtschulen und den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen sank in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 7,6 %, in Wien betrug der Rückgang rd. 2,9 %. Während sich sowohl die Schüleranzahl mit inländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. - 7,9 %, Wien: - 3,5 %) als auch die mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. - 4,6 %, Wien: rd. - 0,6 %) verringerte, nahm die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zu (Österreich: rd. 9,9 %, Wien rd. 8,4 %). (TZ 5)

Der höchste Anstieg war hier mit rd. 22,7 % (Österreich) bzw. rd. 18,9 % (Wien) an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen zu verzeichnen. Im überprüften Zeitraum zeigte sich, dass Schüler mit Migrationshintergrund nach Abschluss der Volksschule vermehrt an die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wechselten. (TZ 5)

In Österreich lag der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler für alle überprüften Schularten im Schuljahr 2006/2007 bei rd. 18,6 % und stieg bis zum Schuljahr 2010/2011 auf rd. 22,1 %. Die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen hatten im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 15,7 % die wenigsten Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. Bei den Sonderschulen war dieser Anteil mit rd. 28,5 % besonders hoch. (TZ 5)

In Wien war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zur Gesamtzahl der Schüler mit rd. 50 % mehr als doppelt so hoch

wie der österreichische Anteilswert (rd. 22,1 %). Im Schuljahr 2010/2011 betrug dieser für Hauptschulen (inklusive Neue Mittelschulen) rd. 61 % und für Polytechnische Schulen rd. 62,1 %; der niedrigste Wert lag für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen vor (rd. 31,8 %). (TZ 5)

Im Schuljahr 2010/2011 war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im 5. Wiener Gemeindebezirk (Bezirk Margareten) mit 88,8 % am höchsten, gefolgt vom 16. Bezirk (Ottakring) und dem 20. Bezirk (Brigittenau) mit je 79,6 %. Am niedrigsten war dieser Anteil im 13. Bezirk (Hietzing) mit 23,2 % und im 1. Bezirk (Innere Stadt) mit 34,5 %. (TZ 5)

Die Entwicklung der Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im überprüften Zeitraum (Österreich: rd. + 9,9 %, Wien: rd. + 8,4 %) verdeutlichte, dass Schüler mit Migrationshintergrund eine bedeutende Größe im österreichischen Schulsystem darstellten und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen erforderlich waren. (TZ 5)

#### SOZIOÖKONOMISCHE FAKTOREN

Mehrere Studien zeigten, dass die Bildungsleistungen von Schülern mit Migrationshintergrund schlechter waren als jene von Schülern ohne Migrationshintergrund. Schüler mit Migrationshintergrund befanden sich häufiger in bildungsrelevanten Risikolagen und waren daher öfters mit unvorteilhafteren Ausgangsbedingungen konfrontiert als Schüler ohne Migrationshintergrund. (TZ 6)

#### ZIELE UND STRATEGIEN

Österreich nahm bei den auf europäischer Ebene angeregten Themenstellungen und Maßnahmen zur Integration von Schülern mit Migrationshintergrund aktiv teil. Dieses Engagement ermöglichte es Österreich, nationale Erfahrungen und Anliegen in einem breiten internationalen Forum zu diskutieren und dadurch neu gewonnene Erkenntnisse in die nationale Bildungspolitik einzubringen. (TZ 7)

Als gezielte Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache waren in den Schulsystemen zwei Formen vorherrschend, die auch kombiniert werden konnten: Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen (für einen begrenzten Zeitraum) sowie umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung. Die meisten europäischen Staaten boten diese Modelle parallel an; das österreichische Bildungssystem sah ausschließlich die umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung vor. (TZ 7)

Das BMUKK und der Stadtschulrat für Wien formulierten in ihren strategischen Grundlagen zu den zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund (Förderung in Deutsch, Förderung in den Erstsprachen, Interkulturelles Lernen) keine aussagekräftigen Kenngrößen, die eine Überprüfung der Ziel- bzw. Wirkungserreichung ermöglichten. (TZ 8)

Die zersplitterte Kompetenzlage im Bereich des allgemein bildenden Pflichtschulwesens erschwerte für das BMUKK die Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsvollen und zielsystematischen Strategie, die mit quantifizierbaren Indikatoren unterlegt war. Die unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuständigkeit führte auf Länderebene zu nicht standardisierten Datenerfassungen und Dokumentationen; dies minderte die Transparenz. Die bestehende Kompetenzlage — im Zuständigkeitsbereich der Länder — erschwerte es dem BMUKK, konkrete Aussagen zu Ausgaben, Verfügbarkeit und Qualität der umgesetzten Fördermaßnahmen an allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern zu treffen. (TZ 9)

## KOORDINATION

Im Bereich der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund waren viele strategische Ansätze und Einzelmaßnahmen vorhanden sowie eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure — auch über das Schulsystem hinaus — aktiv. Dies erschwerte die Koordination und Abstimmung erheblich. (TZ 10)

## SCHNITTSTELLEN

### Maßnahmen im vorschulischen Bereich

Maßnahmen des BMUKK im vorschulischen Bereich für Kinder mit Migrationshintergrund unterstützten die Kinder darin, gleichwertige Startbedingungen beim Schuleintritt vorzufinden. Solche Maßnahmen waren z.B. der Pflichtgegenstand „Deutsch als Zweitsprache“ in der Kindergartenpädagogik-Ausbildung, Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz oder die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung für Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen durch das BIFIE. Letzteres Verfahren kam jedoch — aufgrund der Kompetenzlage — nicht flächendeckend zum Einsatz. (TZ 11)

Anstatt auf vorhandene Kompetenzen bzw. Ressourcen in Form des vom BIFIE entwickelten Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung zurückzugreifen, beauftragte das BMUKK im Jahr 2011 die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdiagnostik in Deutsch für die Primarstufe<sup>1</sup> und die Sekundarstufe I<sup>2</sup>. (TZ 11)

#### Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I

Kompetenz- und datenschutzrechtliche Bestimmungen standen einer direkten Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe entgegen. Die Schulleiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch; Doppelerhebungen waren die Folge. In Wien erstellten der Stadtschulrat für Wien und die Magistratsabteilung 10 (Wiener Kindergärten) für das Schuljahr 2012/2013 eine Zustimmungserklärung für die Erziehungsberechtigten, um eine direkte Datenweitergabe zu ermöglichen. (TZ 12)

An der Schnittstelle Primarstufe zu Sekundarstufe I (Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen) war die Weitergabe der Schülerstammbblätter vorgesehen. (TZ 12)

#### Sprachförderzentrum Wien

Das im September 2006 für Schüler mit Migrationshintergrund gegründete Sprachförderzentrum Wien führte Fortbildungen für Lehrer durch, obwohl gemäß § 8 des Hochschulgesetzes für die Fort- und Weiterbildung der Lehrer die Pädagogischen Hochschulen zuständig waren. (TZ 13)

### FÖRDERUNG IN DEUTSCH

#### Grundlagen

Die Teilnahme an Sprachförderkursen — als einer der zwei vom RH überprüften Maßnahmen der Förderung in Deutsch — setzte die Einstufung als außerordentlicher Schüler voraus. Wesentliches Entscheidungskriterium für diese Einstufung waren die (mangelnden) Sprachkenntnisse der Schüler in der Unterrichtssprache Deutsch. Zu deren Feststellung gab es österreichweit keine verbindlichen Vorgaben und damit kein einheitliches Verfahren. Dies, obwohl mit dem Status des außerordentlichen Schülers neben den finanziellen Folgen für

<sup>1</sup> erste bis vierte Schulstufe

<sup>2</sup> fünfte bis neunte Schulstufe

das BMUKK (z.B. Teilnahme an Sprachförderkursen) weitreichende rechtliche Folgen für die Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) verbunden waren. (TZ 14, 15)

Die Anzahl der Schüler mit außerordentlichem Status nahm in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 25,7 % und in Wien um rd. 29,4 % ab. Dies ließ darauf schließen, dass die sprachliche Frühförderung in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen erste Erfolge zeigte. (TZ 14)

Auf Bundesebene existierten keine verbindlichen Vorgaben des BMUKK für einen einheitlichen Einsatz von Lernfortschrittsdokumentationen (durchgängige Aufzeichnung der Entwicklung der Sprachkenntnisse). Es konnte daher keine wirkungsorientierte Qualitätskontrolle erfolgen. Die in Wien in den allgemein bildenden Pflichtschulen eingesetzte Lernfortschrittsdokumentation beurteilte der RH positiv. (TZ 16)

#### „Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler

Die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ war für ordentliche Schüler vorgesehen. Sie war seit dem Schuljahr 1992/1993 an den allgemein bildenden Pflichtschulen Teil des Regelschulwesens. Genaue Zielvorgaben lagen nicht vor, eine Evaluierung war seit der Einführung, und damit seit 20 Jahren, nicht erfolgt. In Ermangelung von Daten konnte der RH weder die Ziel- bzw. Wirkungserreichung noch die Effizienz des Personaleinsatzes beurteilen. (TZ 17)

Das BMUKK hatte für den überprüften Zeitraum keine Daten über den konkreten Personaleinsatz und die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen. (TZ 17)

Auch der Stadtschulrat für Wien konnte für den überprüften Zeitraum den konkreten Personaleinsatz bzw. die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen nicht bekanntgeben. (TZ 18)

Der Stadtschulrat für Wien ersetzte die Sprachfördermaßnahme „Förderunterricht in Deutsch“, die bis 2009/2010 Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch zugedacht war, ab dem Schuljahr 2011/2012 durch die allen Schülern zugute kommende Maßnahme „Lesen/Deutschkompetenz“. Der Erfolg der nunmehr breit gestreuten Maßnahme blieb abzuwarten. (TZ 18)

### Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler

Aus Mitteln des zweckgebundenen Zuschlags „Sprachförderkurse“ konnten die Länder ab dem Schuljahr 2006/2007 für Volksschulen, ab 2008/2009 für Haupt- und Polytechnische Schulen und ab 2010/2011 auch die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen Planstellen für Sprachförderkurse abrufen. Die jeweils zweijährige Befristung des Zuschlags war nicht zweckmäßig, weil nachhaltige und planungssichere Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler einer längerfristigen Maßnahme bedürfen. (TZ 19)

Der bundesweite Rückgang der Anzahl an außerordentlichen Schülern an allgemein bildenden Pflichtschulen im überprüften Zeitraum hatte Auswirkungen auf die zweckgebundenen Lehrerplanstellen: Sowohl die Anzahl der abgerufenen Planstellen (- 8,3 %) als auch die Ausgaben (- 1,4 %) sanken. (TZ 19)

Die bisherigen Evaluierungen der Sprachförderkurse enthielten keine qualitative Beurteilung, wie bspw. die Verbesserung der Sprachkompetenz. (TZ 19)

In Wien besuchte im Schuljahr 2010/2011 weniger als die Hälfte (rd. 41,1 %) der außerordentlichen Schüler an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen Sprachförderkurse. (TZ 20)

### Aus- und Fortbildung der Lehrer

Im Studienjahr 2011/2012 nahmen von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern lediglich 4.173 (rd. 3,6 %) an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinsichtlich Fördermaßnahmen in Deutsch teil. (TZ 21)

Die Pädagogischen Hochschulen gestalteten ihr Ausbildungsangebot hinsichtlich Fördermaßnahmen in Deutsch autonom. Dadurch war die Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich österreichweit nicht einheitlich. Sowohl in der Aus- als auch in der Fort- und Weiterbildung waren Lehrveranstaltungen zu Fördermaßnahmen in Deutsch an den Pädagogischen Hochschulen nicht verpflichtend. (TZ 21)

Der Stadtschulrat für Wien verlangte von allen Lehrern an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen, die erstmals einen Sprachförderkurs abhielten, eine verpflichtende Fortbildung. (TZ 21)

## FÖRDERUNG IN ERSTSPRACHEN

Der muttersprachliche Unterricht richtete sich an Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Aufenthaltsdauer sowie ihrer Deutschkompetenz. Seit dem Schuljahr 1992/1993 war der muttersprachliche Unterricht als eigenes Unterrichtsfach Teil des österreichischen Regelschulwesens. Die Lehrpläne enthielten keine Zielvorgaben bezüglich des Sprachkompetenzniveaus und keine Standards im Sinne einer einheitlichen Qualitätssicherung. Das BMUKK hatte den muttersprachlichen Unterricht seit der Einführung in das Regelschulwesen nicht evaluiert. (TZ 22)

Das BMUKK konnte keine Angaben über die tatsächlich angefallenen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht machen. Dadurch fehlten dem BMUKK Grundlagen zur Steuerung sowie zur Sicherstellung von Kostenwahrheit und Transparenz. Die vom BMUKK geschätzten Ausgaben stiegen im überprüften Zeitraum österreichweit um rd. 44,3 % (von rd. 9,65 Mio. EUR auf rd. 13,92 Mio. EUR); in Wien stiegen sie um mehr als die Hälfte (von rd. 5,45 Mio. EUR auf rd. 8,34 Mio. EUR). (TZ 23, 24)

Die unverbindliche Übung bzw. der Freigegegenstand „Muttersprachlicher Unterricht“ wurde österreichweit in 23 Sprachen, in Wien in 19 Sprachen angeboten. Österreichweit nahm an ihm rund ein Fünftel der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch teil; in Wien mehr als ein Viertel. Gründe für die höhere Teilnahme in Wien waren die große Anzahl und vielschichtige Zusammensetzung an Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch in Verbindung mit der hohen Schuldichte. Rund 60 % aller muttersprachlichen Lehrer waren in Wien im Einsatz. (TZ 23, 24)

Das BMUKK bot ab dem Studienjahr 2012/2013 für die Aus- und Fortbildung der Lehrer den Lehrgang „Muttersprachlicher Unterricht: Erstsprachen unterrichten im Kontext von Migration“ an der Pädagogischen Hochschule Wien an. Damit stand — erstmals seit der Übernahme des muttersprachlichen Unterrichts in das Regelschulwesen — eine einheitliche Ausbildung zur Verfügung. Eine Beurteilung der Wirkung dieser Maßnahme war aufgrund der kurzen Laufzeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich. (TZ 25)

## INTERKULTURELLES LERNEN

Das Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“ sollte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bzw. zur besseren gegenseitigen Wertschätzung, zum Erkennen von Gemeinsamkeiten und zum Abbau von Vorurteilen beitragen. (TZ 26)

Die für die Abwicklung der im Rahmen von „Interkulturellem Lernen“ durchgeführten Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit — eine Chance!“ angefallenen Ausgaben waren im

überprüften Zeitraum um rd. 90,3 % gestiegen — von rd. 46.000 EUR im Schuljahr 2006/2007 auf rd. 88.000 EUR im Schuljahr 2011/2012. (TZ 27)

In den Studienjahren 2009/2010 bis 2011/2012 nahmen von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern rd. 16.200 an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ teil; dies entsprach einer jährlichen Teilnahmequote von rd. 5 %. (TZ 28)

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

**BMUKK**

- (1) Die Begriffsdefinition für Schüler mit Migrationshintergrund wäre dem internationalen Standard anzugleichen. (TZ 4)*
- (2) Zur Optimierung des bestehenden Systems der Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache wäre das umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) kritisch zu beobachten. (TZ 7)*
- (3) Es wäre ein Berichtswesen aufzubauen, das nicht nur die einzelnen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen auf Bundes- und Länderebene darstellt, sondern auch die damit verbundenen gesamthaften Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten abbildet. (TZ 8)*
- (4) Es wäre weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen in einer Hand zu konzentrieren. (TZ 9)*
- (5) Die Bemühungen bei der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund sollten fortgesetzt und auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems verstärkt werden. (TZ 10)*
- (6) Es wäre darauf hinzuwirken, dass das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen von allen Ländern angewendet wird. (TZ 11)*
- (7) Das BMUKK sollte sich einen Überblick über die Umsetzung bzw. Anwendung des von ihm zur Verfügung gestellten Maßnahmenpakets in den Ländern verschaffen. (TZ 11)*



- (8) Bei der Entwicklung von Instrumenten zur Sprachstandsdiagnostik sollten künftig verstärkt eigene Sachkompetenzen und Personalressourcen genutzt werden. (TZ 11)
- (9) Es wäre darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Primarstufe erfolgen kann. (TZ 12)
- (10) Das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich sollte — unter Einbeziehung der Erfahrungen des Stadtschulrats für Wien mit seinem Sprachkompetenzmodell und der Landesschulräte — evaluiert und, bis zu einer Regelung über die verpflichtende Weitergabe der Daten vom vorschulischen Bereich an die Primarstufe, in der Primarstufe eingesetzt werden. (TZ 15)
- (11) Eine standardisierte Lernfortschrittsdokumentation, in der Informationen zum erreichten Sprachniveau enthalten sind, wäre für alle außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund einzuführen. (TZ 16)
- (12) Die Lernfortschrittsdokumentationen sollten dem Schülerstammbblatt beigelegt werden, um eine durchgängige Dokumentation des sprachlichen Lernfortschritts der Schüler mit Migrationshintergrund sicherzustellen. (TZ 16)
- (13) Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ wären zu definieren und die Maßnahme wäre zu evaluieren. (TZ 17)
- (14) Für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ sollten umgehend standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben eingeführt werden. (TZ 17, 18)
- (15) Die Maßnahme Sprachförderkurse sollte auf einen längeren Zeitraum ausgelegt werden, um die Nachhaltigkeit und Planungssicherheit sicherzustellen. (TZ 19)
- (16) Bei den Evaluierungen der Sprachförderkurse wären künftig auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen. (TZ 19)
- (17) Eine einheitliche und verpflichtende Aus- und Weiterbildung für Lehrer, die im Rahmen der Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichten, sollte mit den Pädagogischen Hochschulen vereinbart werden. (TZ 21)

*(18) Geeignete Maßnahmen sollten entwickelt bzw. Anreize geschaffen werden, um die Teilnehmerzahlen an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für Fördermaßnahmen in Deutsch zu erhöhen. (TZ 21)*

*(19) Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen für den muttersprachlichen Unterricht wären zu definieren und die Zielerreichung wäre zu evaluieren. (TZ 22, 23)*

*(20) Die tatsächlichen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht sollten erhoben werden. (TZ 23)*

*(21) Der Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ sollte den Pädagogischen Hochschulen weiterhin als Schwerpunkt vorgegeben werden. (TZ 28)*

*(22) Auf eine erhöhte Inanspruchnahme der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ wäre hinzuwirken. (TZ 28)*

#### **Stadtschulrat für Wien**

*(23) Sämtliche Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer, die Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichten, sollten von der Pädagogischen Hochschule Wien durchgeführt werden. (TZ 13)*

*(24) Die Lehrerplanstellen für Sprachförderkurse wären ausschließlich für die Durchführung von Sprachförderkursen einzusetzen; integrative und unterrichtsparallele Fördermaßnahmen („Deutsch als Zweitsprache“) wären aus den Stellenplänen der Länder zu bedecken. (TZ 20)*

*(25) Der Entwicklung des Ressourceneinsatzes für den muttersprachlichen Unterricht wäre künftig erhöhtes Augenmerk zuzuwenden. (TZ 24)*

#### **BMUKK und Stadtschulrat für Wien**

*(26) Die konzeptionelle Ausgestaltung der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund wäre mit messbaren Zielvorgaben und aussagekräftigen Kenngrößen zu ergänzen. (TZ 8)*