



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2009/13

Bericht des Rechnungshofes

Sanitätswesen im Bundesheer
– Militärische Planungen

Umsatzbesteuerung
ausländischer Unternehmer

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

Justizanstalt Stein;
Follow-up-Überprüfung

Organisation und Wirk-
samkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung



Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: druck aktiv OG

Herausgegeben: Wien, im Dezember 2009



Bericht des Rechnungshofes

Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Flüchtlingsbetreuung; Follow-up-Überprüfung

Justizanstalt Stein; Follow-up-Überprüfung

Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung



Inhalt

| | | |
|-----------------------|---|----|
| | Abkürzungsverzeichnis | 3 |
| Vorbemerkungen | Vorlage an den Nationalrat | 5 |
| | Berichtsaufbau | 5 |
| BMLVS | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport | |
| | Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen | 7 |
| BMF | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen | |
| | Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer | 37 |
| BKA BMI | Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes des Bundesministeriums für Inneres | |
| | Flüchtlingsbetreuung; Follow-up-Überprüfung | 71 |
| BMJ | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz | |
| | Justizanstalt Stein; Follow-up-Überprüfung | 87 |
| BMUKK | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur | |
| | Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung | 99 |



Abkürzungen

| | |
|----------|---------------------------------------|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BKA | Bundeskanzleramt |
| BM... | Bundesministerium... |
| BMBWK | für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| BMF | für Finanzen |
| BMI | für Inneres |
| BMJ | für Justiz |
| BMLV | für Landesverteidigung |
| BMLVS | für Landesverteidigung und Sport |
| BMUKK | für Unterricht, Kunst und Kultur |
| bspw. | beispielsweise |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| insg. | insgesamt |
| IT | Informationstechnologie |
| lt. | laut |
| Mill. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| Nr. | Nummer |
| PC | Personalcomputer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |

Abkürzungen



| | |
|------|---------------|
| S. | Seite(n) |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| z.B. | zum Beispiel |

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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

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

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



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen

Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport plante, den Sanitätsdienst im Bundesheer vor allem für internationale Einsätze um 317 Personen, davon 141 Ärzte, aufzustocken. Berechnungen der Mehrausgaben lagen aber nicht vor. Der RH bezifferte die Mehrausgaben mit rd. 19 Mill. EUR pro Jahr.

Im Inland konnte die Sanitätsversorgung trotz hoher Aufwendungen und sehr geringer Auslastung der militärischen Krankenanstalten nur durch Zukauf von Leistungen sichergestellt werden.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Auswirkungen der Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission ÖBH 2010 im Sanitätswesen, insbesondere im Hinblick auf Kooperationen mit zivilen Einrichtungen. (TZ 1)

Internationale Verpflichtungen und nationale Umsetzung

Österreich verpflichtete sich zu humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Im Jahr 2003 setzte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung die Bundesheerreformkommission zur Erstellung entsprechender Vorschläge ein. Nach Empfehlung der Bundesheerreformkommission sollte das Bundesheer bis 2010 imstande sein, künftig zumindest ein Jahr lang eine multinationale Brigade im Ausland zu führen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, nämlich die Möglichkeit, Berufssoldaten zu Auslandseinsätzen zu verpflichten, bestand bis dahin nicht. Im Jahr 2004 erteilte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung den Auftrag, die Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission zu planen. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Auswirkungen auf den Sanitätsbereich

Für den Sanitätsbereich bedeuteten die Reformvorschläge der Bundesheerreformkommission eine grundlegende Änderung. Während der Sanitätsdienst bisher darauf ausgerichtet war, außerhalb der Einsätze nur die Präsenzdiener medizinisch zu versorgen und Einsätze erst nach einer Mobilmachung durchzuführen, sollte er nunmehr die Truppe bei Einsätzen im In- und Ausland mit präsenten Kräften unterstützen. (TZ 3)

Konzepte

Die operativen Konzepte betreffend das Sanitätswesen waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht fertiggestellt; sowohl das operative Konzept „Militärisches Gesundheitswesen“ als auch der Fähigkeitenkatalog für die Sanitätstruppe befanden sich erst im Entwurfsstadium. Trotzdem wurden bereits der Stellenplan sowie organisatorische Änderungen im Bereich der Grundorganisation im Sanitätswesen in Kraft gesetzt. (TZ 5)

Grundlagen der Planung

Während für Einsätze im Ausland entsprechende Planungen vorlagen, fehlten diese weitgehend, vor allem für die medizinische Versorgung der Präsenzdiener im Inland. Grundsätzlich bestanden unterschiedliche Anforderungen der sanitätsdienstlichen Versorgung im Einsatzfall und bei der medizinischen Versorgung außerhalb der Einsätze. (TZ 3, 6)

Das BMLVS plante, weiterhin drei eigene Krankenanstalten (Wien, Graz, Innsbruck) zu betreiben, ohne aber für die Anzahl und Größe eine Bedarfserhebung durchgeführt zu haben. (TZ 10)

Die Planung berücksichtigte nicht, dass

- die durchschnittliche Auslastung des stationären Bereichs der militärischen Krankenanstalten nur rd. 5 % betrug; (TZ 10)
- die Kosten pro Belagstag rund das Zweieinhalbfache jener der Wiener Krankenanstalten auswies; (TZ 11)



Kurzfassung

BMLVS

**Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen**

- die jährlichen Ausgaben für die organisatorisch neu vorgesehenen Bataillonsärzte mehr als doppelt so hoch wären wie jene der Heeresvertragsärzte; (TZ 13)
- Synergien beim Einsatz von medizinischen Geräten an gemeinsamen Standorten von Militärspital und Stellungskommission nicht genutzt wurden; (TZ 22)
- im Heeresspital in Wien von 43 Militärärzten 21 eine erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung ausübten; davon führten 13 Militärärzte eine Kassenordination, obwohl sie zu einer Wochendienstzeit von 40 bzw. 41 Stunden verpflichtet waren. (TZ 15)

Richtlinie für Sonderverträge mit neu eintretenden Militärärzten

Trotz Ablauf der Ermächtigung im Jahr 2008, mit einer Richtlinie Sonderverträge mit neu eintretenden Militärärzten abzuschließen, nahm das BMLVS ohne die vorgesehene gebotene Evaluierung sowie Verlängerung der Richtlinie zwölf weitere Militärärzte auf. (TZ 12)

Personalaufstockung im medizinischen Bereich

Um die Gesamtziele der Sanitätsversorgung zu erreichen, sah die Planung mit absoluter Priorität eine Personalaufstockung vor allem im Bereich der Militärärzte vor. Die dafür notwendige Berechnung der Mehrausgaben fehlte. Der RH bezifferte sie mit 19 Mill. EUR pro Jahr. Das BMLVS verfügte auch nicht flächendeckend über die seit 2005 für Bundesdienststellen gesetzlich vorgesehene Kosten- und Leistungsrechnung. (TZ 4, 9)

Journaldienste

Im Heeresspital in Wien wurden bei den Journaldiensten laufend die Bestimmungen des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes – KA–AZG verletzt; zum Teil wurde den Vorgaben der Gleitzeitregelung für Militärärzte nicht entsprochen. (TZ 14)

Kurzfassung

Aus- und Fortbildung

Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen des Sanitätspersonals beruhen ausschließlich auf deren Eigeninitiative. Wegen der fehlenden verpflichtenden Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in zivilen Einrichtungen und des geringen Patientenaufkommens in den eigenen Einrichtungen konnten die medizinischen Qualifikationen nicht erhalten und die Fähigkeiten des Sanitätspersonals nicht weiterentwickelt werden. (TZ 18)

Obwohl in der Sanitätsschule in Wien sechs Ärzte beschäftigt waren, entstanden zusätzliche Ausgaben für externe Vortragende (2008 rd. 22.000 EUR). Auch die Gesundheits- und Krankenpflegeschule in Wien konnte aufgrund geringer Teilnehmerzahlen nicht wirtschaftlich geführt werden. Die Möglichkeit zur kostenfreien Ausbildung an zivilen Einrichtungen wurde nicht genutzt. (TZ 20, 21)

Patiententransport

Um rd. 900.000 EUR angekaufte Notarztwagen wurden insofern nicht zweckentsprechend verwendet, als die angestrebte Einbindung in zivile Notarztsysteme bisher nicht erfolgte. (TZ 16)

Bei der Rückholung verletzter oder erkrankter Soldaten aus dem Ausland wurden eigene Ressourcen nicht genützt. Die Ausbildung des Sanitätspersonals für ein lufttransportfähiges Patientenbetreuungs-Container-System (Anschaffungspreis rd. 1,2 Mill. EUR) erfolgte nicht rechtzeitig; die Einsatzfähigkeit des neu angekauften Systems verzögerte sich. (TZ 17)

Kooperationen mit zivilen Einrichtungen

Bei den militärischen Krankenanstalten bestand grundsätzlich Interesse an Kooperationen mit zivilen Einrichtungen, jedoch stand im BMLVS jeweils der Neubau der militärischen Krankenanstalt im Mittelpunkt der Überlegungen. Lösungen unter Beibehaltung der bestehenden Krankenanstalten wurden nicht verfolgt. Die Anforderungen und Erwartungen über Art und Umfang der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern waren noch nicht festgelegt. (TZ 19) Im Sanitätszentrum West wurden vom Bundesheer ohne vertragliche Einigung bereits Übersiedlungsmaßnahmen durchgeführt und beim voraussichtlichen Kooperationspartner für die Planung des Neubaus rd. 80.000 EUR aufgewendet. (TZ 19)



Kurzfassung

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

Synergien

Militärspitäler und die am gleichen Standort untergebrachten Stellungskommissionen ließen vorhandene Synergien durch gemeinsamen Einsatz von medizinischen Geräten und durch Personalaus-hilfen ungenutzt. (TZ 22)

Kenndaten zum Sanitätswesen im Bundesheer

Rechtliche Grundlagen Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
Heeresgebührengesetz 2001 – HGG 2001, BGBl. I Nr. 31/2001 i.d.g.F.

Organisation des geplanten Sanitätsdienstes

Militärmedizinisches Zentrum in Wien Heeresspital in Wien
Sanitätsschule
Gesundheits- und Krankenpflegeschule
2 Sanitätsanstalten (Baden, St. Pölten)

Sanitätszentrum Süd Militärspital in Graz
Sanitätsanstalt in Klagenfurt

Sanitätszentrum West Militärspital in Innsbruck
Sanitätsanstalt in Salzburg

Sanitätsanstalt Hörsching
Krankenreviere in den Kasernen

Gebarung in Mill. EUR

| | |
|--|------|
| Aufwendungen der Spitäler im Jahr 2008 | 16,4 |
| externe Behandlungskosten ²⁾ | 4,8 |
| Gesamtkosten des Sanitätswesens ³⁾ im Jahr 2003 | 65,6 |

Medizinisches Sanitätspersonal¹⁾ Anzahl

| | |
|--------------------------------|-------|
| Personalstand Dezember 2008 | 731 |
| Organisationsplan Februar 2009 | 1.039 |

¹⁾ Ärzte, Sanitätsunteroffiziere (diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Notfallsanitäter)

²⁾ Konsiliarärzte und Behandlungen in zivilen Einrichtungen

³⁾ laut einer im Rahmen von Management ÖBH 2010 erstellten Einmalkostenrechnung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 2008 bis Februar 2009 die Gebarung des Sanitätswesens im Bundesheer – Militärische Planungen. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Auswirkungen der Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission ÖBH 2010 im Sanitätswesen, insbesondere im Hinblick auf Kooperationen mit zivilen Einrichtungen.

Zu dem im Mai 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im August 2009 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Zur besseren Lesbarkeit werden in diesem Berichtsbeitrag die Ressortbezeichnungen BMLV bzw. BMLVS einheitlich als BMLVS angeführt.

Internationale Verpflichtungen

- 2 Österreich erklärte sich im Rahmen seiner Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zur Teilnahme an internationalen Operationen der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Friedenssicherung bereit. Der Beitritt zur EU erfolgte 1995. Im selben Jahr trat Österreich der NATO–Partnerschaft für den Frieden bei und beschloss in der Folge die Zusammenarbeit im gesamten Bereich der friedensunterstützenden Operationen.

Der im Jahr 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam nahm die Petersberg–Aufgaben in den EU–Vertrag auf. Diese umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Dadurch war eine Änderung der Österreichischen Bundesverfassung erforderlich (Art. 23f B–VG). Im Jahr 2001 beschloss der Nationalrat eine neue Sicherheits– und Verteidigungsdoktrin.



Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen

Vorschläge der Bundesheerreform- kommission

3.1 Der damalige Bundesminister für Landesverteidigung setzte im Herbst 2003 die Bundesheerreformkommission ein, welche „die allgemeinen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Anpassung der militärischen Landesverteidigung an die Bedrohungen und Herausforderungen am Beginn des 21. Jahrhunderts“ schaffen sollte. Die Bundesheerreformkommission empfahl in ihrem Endbericht u.a. Nachfolgendes:

- Das Bundesheer sollte bis 2010 imstande sein, zumindest ein Jahr lang eine multinationale Brigade im Ausland über das gesamte Spektrum der Petersberg–Aufgaben zu führen. Diese Ambition bedeutete insbesondere, die Kernfunktion des Brigadestabs und den wesentlichen Teil der Kampf– und Unterstützungskräfte der Brigade zu stellen. Der Einsatz sollte in Abständen von drei bis vier Jahren wiederholbar sein.
- Die Aufgaben des Bundesheers – somit auch jene des Sanitätswesens – sollten weitgehend mit präsenten Kräften¹⁾ durchgeführt werden.

¹⁾ Dem Präsenzstand gehören Personen an, die Präsenz– oder Ausbildungsdienst leisten sowie jene, die in einem Dienstverhältnis zum Bundesheer stehen.

- Es wäre Vorsorge zu treffen, hinkünftig Berufssoldaten zu Auslandseinsätzen verpflichten zu können. Das Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland sieht nämlich vor, dass Personen nur aufgrund einer freiwilligen Meldung ins Ausland entsendet werden dürfen.

Im Jahr 2004 erteilte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung den Auftrag zur Planung der Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission (Projekt: Management ÖBH 2010).

3.2 Die Vorschläge der Bundesheerreformkommission bedeuteten grundlegende Änderungen für das Sanitätswesen. Während der Sanitätswesen bisher darauf ausgerichtet war, außerhalb der Einsätze im Wesentlichen nur die Präsenzdiener zu versorgen und Einsätze erst nach Mobilmachung durchführen konnte, sollte er nunmehr die Truppe bei Einsätzen im In– und Ausland mit präsenten Kräften unterstützen.

Kosten- und Leistungsrechnung

4.1 Das BMLVS ermittelte im Jahr 2003 im Zuge einer Einmalkostenrechnung für das Sanitätswesen Gesamtkosten in Höhe von 65,6 Mill. EUR. Trotz gesetzlicher Verpflichtung seit dem Jahr 2005¹⁾ lagen im BMLVS für die folgenden Jahre keine Auswertungen über die Gesamtkosten des Sanitätswesens vor. Grund dafür war, dass noch nicht in allen Bereichen die Daten für die Kostenrechnung erfasst wurden. Für die Militärspitäler in Innsbruck und in Graz wurden zwar seit dem Jahr 2007 Auswertungen erstellt, nicht jedoch für das Heeresspital in Wien. Dies hatte auch zur Folge, dass dem RH Quantifizierungen und ein Überblick über die Kostenentwicklung nur eingeschränkt möglich waren.

¹⁾ Gemäß § 82 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz – BHG, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F., sowie der Kosten- und Leistungsrechnungsverordnung – KLR-V, BGBl. II Nr. 526/2004, waren die Bundesministerien ab dem Jahr 2005 verpflichtet, eine umfassende und aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung für das jeweilige Ministerium zu erstellen.

4.2 Der RH erachtete die Kosten- und Leistungsrechnung als ein wesentliches Planungs-, Entscheidungs- und Managementinstrumentarium und empfahl, umgehend den diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen nachzukommen und aussagefähige Auswertungen auch für das Sanitätswesen zu erstellen.

4.3 Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Konzepte

5.1 Die operativen Konzepte betreffend das Sanitätswesen waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht fertiggestellt; sowohl das operative Konzept „Militärisches Gesundheitswesen“ als auch der Fähigkeitenkatalog für die Sanitätstruppe befanden sich erst im Entwurfsstadium. Trotzdem wurden bereits der Stellenplan sowie organisatorische Änderungen im Bereich der Grundorganisation²⁾ im Sanitätswesen in Kraft gesetzt.

²⁾ Unter Grundorganisation wird die oberste (militärstrategische) Führung, die obere (operative) Führung, die zentrale Logistik einschließlich der Militärspitäler, die Akademien und Schulen, die Ämter zur Unterstützung sowohl im strategischen wie auch im operativen Bereich, die Militärkommanden (mit der territorialen Verwaltung einschließlich der dezentralen Ergänzungs- und Stabstelleneinrichtungen, die Militärmusiken, die Übungsplatzorganisation etc.) sowie Einrichtungen, wie z.B. das Heeresgeschichtliche Museum, das Heeressportzentrum, verstanden.

5.2 Der RH beanstandete die Zeitverzögerung bei der Anpassung der Konzepte betreffend das Sanitätswesen an die geänderten militärischen Rahmenbedingungen. Er empfahl im Hinblick auf eine abgestimmte Vorgangsweise bei der Planung und Umsetzung, die Konzepte zügig fertigzustellen.



BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen

- 5.3 Laut Stellungnahme des BMLVS werde das Inkraftsetzen von Konzepten vor Strukturveränderungen angestrebt. An der Fertigstellung der Konzepte betreffend das Sanitätswesen werde gearbeitet.

Planungsansätze

- 6.1 Die Einsatzerfordernisse umfassten im Sanitätsdienst insbesondere
- die Notfallmedizin unter erheblich erschwerten Einsatzbedingungen,
 - die Katastrophenmedizin sowie
 - die Kriegschirurgie.

Für die medizinische Versorgung vor allem für die Präsenzdiener außerhalb der Einsätze bestand aber vor allem Bedarf an allgemeinmedizinischen Kenntnissen. Das BMLVS erarbeitete dafür jedoch keine Planungsgrundlagen.

- 6.2 Da sich die sanitätsdienstliche Versorgung im Einsatzfall von der medizinischen Versorgung außerhalb der Einsätze bzw. im Frieden grundsätzlich unterscheidet, empfahl der RH, eine auf diesen Bedarf ausgerichtete Planung für den Sanitätsdienst nach Wirtschaftlichkeitskriterien zu erstellen.

- 6.3 Laut Stellungnahme habe das BMLVS die Empfehlung des RH zur Kenntnis genommen und werde Optimierungspotenziale prüfen.

Grundlagen der Planung

Allgemeine Strategie

- 7 Das BMLVS sah vor, grundsätzlich eigene Spitäler zu betreiben, um für den Einsatzfall auch das Know-how zum Errichten und Betreiben einer klinischen Einrichtung zu erhalten. Eine Beschäftigung des Sanitätsfachpersonals in zivilen Krankenanstalten unter gleichzeitiger Aufgabe der eigenen Strukturen lehnte das BMLVS ab. Dies deshalb, um insbesondere das Personal besser an das Militär zu binden bzw. im Einsatzfall besser darüber verfügen zu können. Die militärischen Krankenanstalten hätten grundsätzlich jene Fächer zu betreiben, die für die Errichtung und den Betrieb einer Feldambulanz bzw. eines Feldspitals notwendig sind.

Grundlagen der Planung

Die Aufgabenstellung der militärischen Krankenanstalten in der Grundorganisation beinhaltete – zusätzlich zu der medizinischen Versorgung der Anspruchsberechtigten (vorwiegend Präsenzdiener) – im Wesentlichen die Ausbildung und den Erhalt der Einsatzqualifikation des Sanitätspersonals durch entsprechende Verwendung auch in zivilen Krankenanstalten. Weiters sollten die militärischen Krankenanstalten die Versorgung all jener Patienten übernehmen, die aufgrund ihrer spezifischen Verletzungsmuster bei Einsätzen in den zivilen Krankenanstalten nicht bzw. nicht dem internationalen Standard entsprechend behandelt werden können. Auch sollten in den militärischen Krankenanstalten u.a. die Eignungsuntersuchungen von Militärpiloten, Heerstauchern, Fallschirmspringern und des Personals für Auslandseinsätze durchgeführt werden.

Organisatorische Änderungen

- 8 Der Sanitätsdienst umfasste im Wesentlichen die Krankenreviere in den Kasernen mit dem truppenärztlichen Dienst, die Sanitätsanstalten sowie die militärischen Krankenanstalten in Wien, Graz und Innsbruck. Weiters betrieb das BMLVS in Wien eine Sanitätsschule sowie eine Gesundheits- und Krankenpflegeschule.

Im Bereich der Grundorganisation sah die Planung u.a. folgende Maßnahmen vor:

- Zusammenlegung von Heeresspital in Wien, Sanitätsschule und Gesundheits- und Krankenpflegeschule sowie der zwei Sanitätsanstalten Burgenland und Niederösterreich zum Militärmedizinischen Zentrum in Wien;
- Zusammenlegung von Militärspital in Innsbruck und Sanitätsanstalt in Salzburg zum Sanitätszentrum West;
- Zusammenlegung von Militärspital in Graz und Sanitätsanstalt in Klagenfurt zum Sanitätszentrum Süd;
- in der Folge Schließung der Sanitätsanstalten Burgenland und Niederösterreich;
- Verbleib der Sanitätsanstalt Oberösterreich in Hörsching;
- Bereitstellung von Notarztteams beim Militärmedizinischen Zentrum und bei den Sanitätszentren, um im Einsatzfall die Sanitätszüge der Bataillone zu verstärken, sowie



Grundlagen der Planung

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

- Reduzierung der Krankenreviere in Kasernen durch Auflassung von Standorten.

Aufgrund der Zusammenlegung bisher getrennter Teile der Sanitätsorganisation sowie der Schließung von zwei Sanitätsanstalten waren im neuen Organisationsplan des BMLVS rd. 60 Planstellen bei der Verwaltung weniger vorgesehen.

Im Bereich der Truppe sollten für Einsätze drei mobile Feldambulanzen mit entsprechender personeller Besetzung vorhanden sein. Gleichzeitig wurde je ein präsenster Sanitätszug¹⁾ unter dem Kommando eines Bataillonsarztes bei den Bataillonen und ein präsenster Brigadearzt bei jeder Brigade vorgesehen.

¹⁾ bestehend aus einer Ambulanzgruppe mit 16 Mann und fallweise ergänzt durch bis zu vier Notarzttrupps (bestehend aus Notarzt, Notfallsanitäter und Kraftfahrer)

Dazu sollte das präsenste Sanitätspersonal, insbesondere im Hinblick auf die Besetzung der geplanten drei Feldambulanzen, entsprechend aufgestockt werden. Diese Änderungen sowie der Stellenplan traten bereits im Februar 2009 in Kraft.

Geplante Personalaufstockung im medizinischen Bereich

9.1 Das gesamte medizinische Personal umfasste im Dezember 2008 177 Ärzte und 554 Sanitätsunteroffiziere (438 diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger und 116 Notfallsanitäter) und somit insgesamt 731 Militärpersonen.

Um die Gesamtziele im Bereich der Sanitätsversorgung zu erreichen, sah die Planung absolute Priorität für die Sicherstellung der Personalaufstockung, insbesondere im Bereich der Militärärzte, vor.

| | Militärärzte | Sanitätsunteroffiziere Anzahl | Summe ²⁾ |
|--|--------------|----------------------------------|---------------------|
| tatsächlicher Personalstand im Dezember 2008 | 177 | 554 | 731 |
| Organisationsplan neu vom Februar 2009 | 318 | 730 | 1.048 |
| Zuwachsbedarf | 141 | 176 | 317 |

²⁾ ohne Apotheker, Psychologen, medizinisch-technisches Personal, Assistenzpersonal, Lehrpersonal, ziviles Personal sowie Verwaltungspersonal

Grundlagen der Planung

Die Planung zum Ist-Stand im Dezember 2008 ergab einen zusätzlichen Gesamtpersonalbedarf beim medizinischen Personal von insgesamt 317 Personen (davon 141 Militärärzte). Berechnungen der Mehrausgaben dafür lagen im BMLVS nicht vor.

- 9.2** Der RH bezifferte die zusätzlichen Personalausgaben bei den Militärärzten und Sanitätsunteroffizieren – unter Zugrundelegung der Richtwerte für die Durchschnittspersonalausgaben¹⁾ und unter Berücksichtigung der Einsparung von 60 Planstellen (rd. 2,4 Mill. EUR) im Verwaltungsbereich – mit rd. 19 Mill. EUR pro Jahr.

¹⁾ Kundmachung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Richtwerte für die Durchschnittspersonalausgaben/-kosten, die Durchschnittsmietkosten und den kalkulatorischen Zinssatz, BGBl. II Nr. 50/2009

Er wies darauf hin, dass das BMLVS im Zuge der Planung für die neue Sanitätsstruktur des Bundesheers keine Berechnungen über die Mehrausgaben für die geplante Personalaufstockung anstellte.

Der RH empfahl, hinkünftig bei Änderungen von Strukturen des Bundesheers vorweg auch allfällige finanzielle Auswirkungen zu berechnen und bei den Entscheidungen zu berücksichtigen.

- 9.3** Laut Stellungnahme des BMLVS werde es die Empfehlung des RH bei künftigen Planungsänderungen nach Maßgabe der Möglichkeiten berücksichtigen.

Militärische Krankenanstalten

Auslastung

- 10.1** (1) Die durchschnittliche Auslastung der militärischen Krankenanstalten – bezogen auf die tatsächlich aufgestellten Betten – stellte sich wie folgt dar:

| Jahr | Heeresspital in Wien ²⁾ | Militärspital in Graz | Militärspital in Innsbruck |
|------|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | in % | | |
| 2005 | 29,4 | 48,2 | 38,4 |
| 2006 | 24,8 | 40,0 | 32,9 |
| 2007 | 18,7 | 34,0 | 24,5 |
| 2008 | 18,8 | 32,4 | 28,2 |

²⁾ abzüglich der Bettentage für Eignungsuntersuchungen (z.B. Pilotentauglichkeit)



Militärische Krankenanstalten

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

Gemäß einem BMLVS-internen Prüfungsbericht hingegen war im Jahr 2005 im Heeresspital in Wien von einer Auslastung von nur rd. 5 % auszugehen. Die Mehrheit der stationären Patienten wäre nämlich aufgrund der Diagnosen nicht zwingend stationär aufzunehmen gewesen¹⁾, sondern hätte auch z.B. in einem Krankenrevier behandelt werden können. Der RH ging aufgrund dieses internen Prüfungsberichts davon aus, dass die mit zivilen Einrichtungen vergleichbare Auslastung in allen militärischen Krankenanstalten daher erheblich geringer war, als in der Tabelle ausgewiesen.

¹⁾ grippale Infekte, Bronchitis, Kreislaufbeschwerden

Eine vom RH angeregte aktuelle Auswertung des BMLVS über das Jahr 2007 zeigte für das Heeresspital in Wien beim Anteil der stationären Pflegebedürftigkeit der Patienten keine Veränderung. Für die beiden Militärspitäler in Graz und Innsbruck lagen keine diesbezüglichen Auswertungen vor. Der RH ging von einem mit dem Heeresspital in Wien vergleichbaren Patientenaufkommen aus.

(2) Die militärischen Krankenanstalten verfügten nicht in allen medizinischen Fachrichtungen über entsprechende Ressourcen, um die auftretenden Krankheitsmuster der Anspruchsberechtigten zu versorgen. Aus diesem Grund kaufte das Bundesheer entweder Leistungen von Konsiliarärzten zu oder überwies Patienten in zivile Behandlungseinrichtungen. Laut Schätzung in einer Studie umfassten diese Leistungen rd. 50 % der Versorgungsleistungen. Die Ausgaben dafür betragen im Jahr 2007 rd. 6,1 Mill. EUR und im Jahr 2008 rd. 5,6 Mill. EUR.

(3) Für die Anzahl und Größe der zu planenden militärischen Krankenanstalten erfolgte keine Bedarfserhebung. Erst im Zuge der Gebärungsüberprüfung durch den RH beauftragte das BMLVS eine Bedarfserhebung zur Abschätzung der Anzahl der anspruchsberechtigten Patienten. Die Planung ging von den drei bestehenden Standorten in der vorhandenen Größe aus.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass die stationären Kapazitäten nicht auf den tatsächlichen Bedarf an zu erbringenden Versorgungsleistungen abgestimmt waren. Jegliche Planungsgrundlagen für die militärischen Krankenanstalten fehlten.

Der RH empfahl daher, die Kapazitäten und die Organisation insbesondere für die klinische Versorgung der Anspruchsberechtigten (Präsenzdiener) nach dem tatsächlichen Patientenansturm zu planen und aus wirtschaftlichen Gründen auch alternative Modelle (z.B. ähnlich wie für den Zivildienst) zu überlegen.

Militärische Krankenanstalten

10.3 In seiner Stellungnahme verwies das BMLVS zufolge der Wehrpflicht auf eine besondere Obsorge- und Dienstaufsichtspflicht des Bundesheers. Es nehme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und werde Optimierungspotenziale prüfen.

Kosten

11.1 Eine im Rahmen der Umsetzung des Projekts Management ÖBH 2010 gemeinsam mit einem externen Berater erstellte Studie kam zu dem Schluss, dass militärische Krankenanstalten im Vergleich zum zivilen Bereich deutliche Kostenvorteile aufwiesen. Als Vergleich wurden die öffentlichen Spitäler der Länder Wien und Burgenland herangezogen:

| 2003 | militärische Krankenanstalten | öffentliche Kranken- anstalten Burgenland | öffentliche Kranken- anstalten Wien |
|--|----------------------------------|--|--|
| | | Anzahl | |
| Betten | 289 | 1.248 | 10.960 |
| | | in % | |
| Auslastung | 25,4 | 71,2 | 81,2 |
| | | in EUR | |
| Kosten je tatsächlich aufgestellten Bett | 30.210 | 107.491 | 199.749 |

Die Studie wies darauf hin, dass die Auslastung der Militärspitäler jedoch deutlich geringer als in zivilen Krankenanstalten sei und die Anzahl der vorgehaltenen Betten eventuell dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden müsste.



Militärische Krankenanstalten

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

11.2 Unter Berücksichtigung der nicht stationär aufzunehmenden Patienten war die durchschnittliche Auslastung der Bettenstationen noch deutlich niedriger. Unter der Annahme einer Auslastung von 5 % für alle militärischen Krankenanstalten (siehe dazu TZ 10) ermittelte der RH daher Kosten je Belagstag von 1.654 EUR. Der Vergleich mit zivilen Einrichtungen stellte sich wie folgt dar:

| 2003 | militärische Krankenanstalten | öffentliche Kranken- anstalten Burgenland | öffentliche Kranken- anstalten Wien |
|--|----------------------------------|--|--|
| | in EUR | | |
| Kosten pro Belagstag lt. Studie | 326 | 413 | 674 |
| Kosten pro Belagstag bei 5 % Auslastung ¹⁾ | 1.654 | – | – |

¹⁾ Berechnung des RH

Der RH wies darauf hin, dass die bei Festlegung der Sanitätsstruktur erfolgte Annahme, die militärischen Krankenanstalten würden im Vergleich zu zivilen Spitälern eine deutlich günstigere Kostenstruktur aufweisen, nicht zutrifft. Die Kosten betragen rund das Zweieinhalbfache einer Wiener Krankenanstalt.

Er empfahl, die Kosten bei tatsächlicher Auslastung in den militärischen Krankenanstalten zu ermitteln und diese den Strukturüberlegungen im Sanitätswesen zugrunde zu legen.

11.3 Laut Stellungnahme des BMLVS nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis und werde Optimierungspotenziale prüfen.

Militärärzte

Entlohnung

12.1 (1) Entsprechend der Bundesheerreformkommission, Militärärzte marktgerecht zu entlohnen, erteilte das BKA im September 2005 dem BMLVS eine auf drei Jahre befristete Ermächtigung, nach einer Richtlinie Sonderverträge²⁾ mit neu eintretenden Militärärzten abzuschließen. Dadurch war es möglich, Militärärzte, die bereit waren, an Auslandseinsätzen teilzunehmen, nach einem eigenen Gehaltsschema zu entlohnen.

²⁾ nach § 36 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.

Militärärzte

(2) Vor Ablauf der Ermächtigung im Jahr 2008 sollte vom BMLVS eine Evaluierung vorgenommen werden. Obwohl weder eine Evaluierung noch eine Verlängerung der Richtlinie erfolgte, nahm das BMLVS nach Auslaufen der Ermächtigung bis Februar 2009 noch zwölf weitere Militärärzte auf.

12.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Richtlinie betreffend die Sonderverträge für Militärärzte umgehend zu evaluieren um deren Zweckmäßigkeit im Hinblick auf die Zielerreichung zur Rekrutierung von Militärärzten zu beurteilen.

12.3 Laut Stellungnahme des BMLVS werde eine Evaluierung der Richtlinie eingeleitet.

Heeresvertragsärzte

13.1 (1) Die Sanitätsanteile der präsenten Verbände des österreichischen Bundesheers waren bis zum Beginn der Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission dem Milizstand zugeordnet und daher nicht ständig verfügbar. Im Jahr 1979 hatte das BMLVS zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Präsenzdiener mit der Österreichischen Ärztekammer eine Gesamtvereinbarung getroffen, auf deren Basis Einzelverträge mit Ärzten geschlossen wurden. Nach dieser Gesamtvereinbarung hatten Ärzte, die im Umkreis einer Kaserne eine Ordination betrieben, die Möglichkeit, einen unbefristeten zivilrechtlichen Dienstvertrag abzuschließen.

Hauptaufgabe der Heeresvertragsärzte war die truppenärztliche Betreuung der Präsenzdiener und Ausbildungsdienst leistenden Personen sowie die Untersuchung aller Soldaten auf Dienstfähigkeit. Für Einsätze standen die Heeresvertragsärzte nicht zur Verfügung. Die medizinische Betreuung im Einsatz war Aufgabe der einzuberufenden Ärzte des Milizstands.

(2) Nach der Judikatur des Obersten Gerichtshofes unterlagen die Verträge der Heeresvertragsärzte dem Vertragsbedienstetengesetz des Bundes. Kündigungen wegen Bedarfsmangels waren daher nicht möglich.

Seit 1988, als der Oberste Gerichtshof erstmals die Anwendbarkeit des Vertragsbedienstetengesetzes bejahte, wurden 24 zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch tätige Heeresvertragsärzte unbefristet aufgenommen. Ab dem Jahr 2004 wurden Heeresvertragsärzte jedoch nur noch befristet aufgenommen.

Im Jahr 2004 waren im Bundesheer 79 Heeresvertragsärzte angestellt. Die Ausgaben hierfür betragen rd. 3,2 Mill. EUR jährlich. Im Jahr 2008 waren 52 Heeresvertragsärzte mit Gesamtausgaben in Höhe von rd. 2,4 Mill. EUR (durchschnittlich 47.000 EUR pro Arzt) tätig.

(3) Die Aufgaben der Heeresvertragsärzte sollten gemäß Planung an 23 neue präsente Bataillonsärzte übertragen werden. Für einen präsenten Bataillonsarzt betragen die jährlichen Ausgaben rd. 101.000 EUR und waren damit mehr als doppelt so hoch als die Ausgaben für einen Heeresvertragsarzt. Entgegen den ursprünglichen Plänen des BMLVS waren auch in der neuen Sanitätsorganisation Heeresvertragsärzte vorgesehen. Überlegungen, wie die medizinische Qualifikation der Bataillonsärzte zu erhalten wäre, fehlten.

- 13.2 Der RH beurteilte die Entscheidung des BMLVS, Heeresvertragsärzte nur noch zeitlich befristet anzustellen, positiv.

Er empfahl dem BMLVS, alternative Anstellungsmöglichkeiten für Heeresvertragsärzte zu prüfen.

Der RH empfahl weiters, den Einsatz präsenter Bataillonsärzte im Hinblick auf die höheren Ausgaben und die fehlende Möglichkeit zum Erhalt der medizinischen Qualifikation zu überdenken.

- 13.3 Laut Stellungnahme des BMLVS seien die Bataillonsärzte neuer Prägung für die systememinent notwendige Expertise im Bataillon vorgesehen und die höheren Ausgaben gerechtfertigt. Die weiteren Rahmenbedingungen zum Erhalt der notfallmedizinischen Fähigkeiten würden schrittweise mit der personellen Aufstockung zu schaffen sein. Die Heeresvertragsärzte – soweit in der Organisation noch vorgesehen – würden nur mehr befristet aufgenommen werden.

Journaldienste

- 14.1 (1) Zur Aufrechterhaltung des stationären Spitalbetriebs im Heeresspital in Wien leisteten die Militärärzte außerhalb der regulären Arbeitszeit Journaldienste. Gemäß dem Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz – KA–AZG¹⁾ und eines Erlasses des BMLVS durften weder zwei aufeinander folgende Dienste eingeteilt noch mehr als zwei Journaldienste pro Woche absolviert werden. Für die Abteilungen Chirurgie, Interne Medizin und Anästhesie wären grundsätzlich Fachärzte als dienstleistende Ärzte vorgesehen.

¹⁾ BGBl. I Nr. 8/1997 i.d.g.F.

Militärärzte

Den monatlichen Dienstplänen war hingegen zu entnehmen, dass pro Tag bis zu sieben Ärzte Journaldienst leisteten. Teilweise leisteten Ärzte bis zu 13 Journaldienste pro Monat. Demgegenüber wurden in den Militärspitalern in Graz und Innsbruck die Journaldienste bei vergleichbarem Patientenaufkommen von nur einem Arzt mit gültigem Notarztdiplom sichergestellt.

Die Journaldienste der einzelnen Fachabteilungen im Heeresspital in Wien waren zum Teil mit Fachärzten anderer Fachrichtungen besetzt. In diesen Fällen war eine zusätzliche Rufbereitschaft für den zuständigen Facharzt eingerichtet.

Die Anstaltsordnung sah vor, dass im Rahmen des Journaldiensts die Patienten dauernd zu überwachen und die notwendigen ärztlichen Versorgungsmassnahmen ohne unnötigen Aufschub sicherzustellen sind; Regelungen über Anzahl und Zusammensetzung des täglichen Journaldiensts in den militärischen Krankenanstalten fehlten.

(2) Die Dienst(Gleit)zeitregelungen der Militärärzte sahen die Mitnahme eines Zeitguthabens bzw. einer Zeitschuld von nur zehn Stunden in den nächsten Monat vor. Tatsächlich wurde diese Grenze im Heeresspital in Wien in Einzelfällen überschritten, die Ärzte führten teilweise keine Arbeitszeitaufzeichnungen.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass bei den Journaldiensten im Heeresspital in Wien laufend die Bestimmungen des KA–AZG verletzt wurden und den Vorgaben der Gleitzeitregelung für Militärärzte nicht entsprochen wurde.

Er empfahl, für die Journaldienste in den militärischen Krankenanstalten eine Regelung zu treffen, die entsprechend dem Patientenaufkommen wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam gestaltet ist und auch den gesetzlichen Vorgaben des KA–AZG entspricht.

Weiters empfahl er, im Rahmen der Dienstaufsicht die Einhaltung der Gleitzeitregelung im Heeresspital in Wien zu kontrollieren.

- 14.3** Laut Stellungnahme des BMLVS sei eine Neuregelung bzw. eine Evaluierung der Journaldienste eingeleitet. Unregelmäßigkeiten bei der Einhaltung der Gleitzeitregelung seien disziplinar gewürdigt und die Dienstaufsicht verstärkt worden.



Militärärzte

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische PlanungenNeben-
beschäftigungen

- 15.1** Von 43 im Heeresspital in Wien beschäftigten Ärzten übten 21 eine erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung aus. Von diesen führten 13 Ärzte eine Kassenordination.

Die Kassenverträge, die Militärärzte mit den Sozialversicherungsträgern abgeschlossen hatten, regelten die Öffnungszeiten der Ordinationen und hielten ab 2001 fest, dass die Ärzte neben dem Kassenvertrag eine Nebenbeschäftigung (z.B. in einem Krankenhaus) nur in einem durchschnittlichen Ausmaß von maximal zehn Wochenstunden ausüben durften.

Alle im Heeresspital Wien beschäftigten Ärzte hatten als Beamte bzw. Vertragsbedienstete eine Wochendienstzeit von 41 bzw. 40 Stunden zu erbringen.

Ein Vergleich der Öffnungszeiten der Privatordinationen der Militärärzte mit den im Heeresspital zu erbringenden Kernarbeitszeiten zeigte, dass sich diese teilweise überschneiden.

Das BMLVS nahm Nebenbeschäftigungsmeldungen entsprechend den Bestimmungen des Beamtendienstrechtsgesetzes 1979 – BDG 1979¹⁾ zur Kenntnis und führte keine Unvereinbarkeitsprüfungen durch. Eine Regelung betreffend Nebenbeschäftigungen von Militärärzten lag nicht vor.

¹⁾ BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

- 15.2** Der RH empfahl, bestehende Nebenbeschäftigungsverhältnisse bei Militärärzten auf ihre Vereinbarkeit mit den dienstlichen Anforderungen zu überprüfen. Weiters empfahl er, Nebenbeschäftigungen von Militärärzten grundsätzlich zu regeln und in regelmäßigen Abständen auch Aktualisierungen der Nebenbeschäftigungsmeldungen vorzusehen.
- 15.3** Laut Stellungnahme des BMLVS sei eine Überprüfung der Nebenbeschäftigungsverhältnisse eingeleitet. Künftig würden bei Sonderverträgen Nebenbeschäftigungen als genehmigungspflichtig vereinbart.

Patiententransport

Notarzwägen des Bundesheers

16.1 Das BMLVS beschaffte 2005 zehn Notarzwägen um insgesamt rd. 900.000 EUR. Davon wurden je vier dem Heeresspital in Wien und dem Militärspital in Graz sowie zwei dem Militärspital in Innsbruck zugewiesen. Vier dieser zehn Fahrzeuge waren an Militärflugplätze¹⁾ sowie zwei an Auslandskontingente abgestellt.

¹⁾ Langenlebarn, Hörsching, Graz-Thalerhof und Zeltweg

Das Nutzungskonzept sah vor, die Fahrzeuge u.a. zur Aus-, Fort-, und Weiterbildung der Notärzte und Sanitätsunteroffiziere sowie zur Erhaltung der Qualifikation des Sanitätspersonals mit notfallmedizinischer Ausbildung einzusetzen. Da das Bundesheer in Friedenszeiten nicht über das Patientenaufkommen verfügte, welches für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Notärzte und Notfallsanitäter erforderlich war, strebte das BMLVS die Einbindung in zivile Notarztsysteme an. Eine derartige Einbindung erfolgte bisher nicht.

16.2 Der RH bemängelte, dass die Notarzwägen aufgrund fehlender Kooperationen nicht zweckentsprechend verwendet wurden.

Er empfahl dem BMLVS, umgehend die Einbindung der Notarzwägen des Bundesheers in zivile Notarztsysteme zu betreiben, um sie zweckentsprechend verwenden zu können und damit die Aus-, Fort- und Weiterbildung des Sanitätspersonals des Bundesheers zu gewährleisten.

16.3 Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Einbindung in zivile Rettungssysteme angestrebt.

Patientenrückholung aus dem Ausland

17.1 (1) Das Bundesheer war für den Rücktransport erkrankter oder verletzter österreichischer Soldaten aus dem Ausland verantwortlich. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung schloss das BMLVS Verträge mit einem privaten Unternehmen ab, das die organisatorische Abwicklung der Rückholung bewerkstelligte. In allen Fällen erfolgte der Transport mit externer medizinischer Betreuung. Die Verträge mit dem Unternehmen beinhalteten auch den Transport erkrankter bzw. verletzter Soldaten vom Flughafen in ein Krankenhaus innerhalb Österreichs. Die Ausgaben beliefen sich im Zeitraum 2004 bis 2008 auf rd. 1,4 Mill. EUR. Die Unternehmung organisierte in diesem Zeitraum insgesamt 18 Rückholungen.



Patiententransport

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

(2) Da zivile Unternehmungen nicht in der Lage waren, Personen auch aus Kriegs- bzw. Krisengebieten zurückzuholen (repatriieren), beabsichtigte das BMLVS eine eigenständige Rückholung der verletzten Personen durch Ankauf eines lufttransportfähigen Patientenbetreuungs-Container-Systems¹⁾ und erstellte dazu im April 2005 ein militärisches Pflichtenheft. Darin waren die Anforderungen an das System und die Ziele dargestellt.

¹⁾ medizinische Versorgungseinrichtung für den Transport von verletzten Personen in zivilen oder militärischen Luftfahrzeugen

Das Gerät wurde um einen Preis von rd. 1,2 Mill. EUR beschafft.

Die zusätzlichen medizinischen und sicherheitstechnischen Aufgaben erforderten eine spezielle Ausbildung des Sanitätspersonals. Diese Ausbildung sollte zeitgleich mit der Beschaffung erfolgen, um bei Lieferung des Systems einsatzfähig zu sein. Ein entsprechendes Konzept zur Ausbildung des notwendigen Fachpersonals lag im BMLVS nicht vor.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass bei der organisatorischen Abwicklung der Rückholung von Patienten aus dem Ausland eigene Ressourcen nicht genutzt wurden. Weiters bemängelte er, dass die Einsatzfähigkeit des neu angekauften Systems durch die nicht rechtzeitige Ausbildung des Sanitätspersonals verzögert wurde.

Der RH empfahl daher, die organisatorische Abwicklung der Rückholung von Patienten aus dem Ausland mit vorhandenen Ressourcen des BMLVS durchzuführen und nicht extern zu vergeben.

Er regte darüber hinaus an, die eigenständige Rückholung verletzter und kranker Soldaten aus dem Ausland ehestmöglich sicherzustellen und auch den Transport der Patienten vom Flughafen zur Krankenanstalt innerhalb Österreichs durch heereigene Notarztteams durchzuführen, um diesbezügliche Kosten für Fremdleistungen einzusparen.

- 17.3** Laut Stellungnahme des BMLVS werde es diesbezüglich Optimierungspotenziale prüfen.

Kooperationen im Sanitätswesen

Aus-, Fort- und Weiterbildung des Sanitätspersonals

18.1 (1) Die medizinische Versorgung der Anspruchsberechtigten – vorwiegend Präsenzdiener – erfolgte durch den truppenärztlichen Dienst in den Kasernen (Krankenreviere), in den Sanitätsanstalten und in den militärischen Krankenanstalten. Diese Struktur sollte auch der Aus-, Fort- und Weiterbildung des für den Einsatz im In- und Ausland benötigten sanitätsdienstlichen Fachpersonals und zur Sicherstellung der personellen und materiellen Erfordernisse für Einsätze dienen.

(2) Sowohl die Bundesheerreformkommission als auch Management ÖBH 2010 gelangten in ihren Schlussfolgerungen zur Erkenntnis, dass in den militärischen Sanitätseinrichtungen aufgrund des qualitativ und quantitativ geringen Patientenaufkommens die einsatzrelevanten Fähigkeiten der Militärärzte und des Pflegepersonals nur unzureichend sichergestellt werden können. Es wurde daher als unerlässlich angesehen, die medizinische Qualifikation des Personals durch Kooperationen mit zivilen Gesundheitseinrichtungen zu erhalten. Das BMLVS stellte allerdings auch fest, dass eine verpflichtende Tätigkeit des Sanitätspersonals in zivilen Einrichtungen nicht möglich war, weil die dienstrechtlichen Voraussetzungen fehlten.¹⁾

¹⁾ Laut Beamtendienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 sind Dienstzuteilungen ohne Zustimmung des Dienstnehmers bis maximal 90 Tage möglich. Weiters bedürfen Entsendungen der Zustimmung des Dienstnehmers.

(3) Eine Kooperation im Hinblick auf Fort- und Weiterbildung des Sanitätspersonals in den militärischen Krankenanstalten bestand lediglich zwischen dem Militärspital in Innsbruck und der TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH. Im Rahmen einer bereits seit 1992 bestehenden Vereinbarung absolvierten in den Jahren 2007 und 2008 an der Universitätsklinik Innsbruck nur drei Militärärzte und drei diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen; in einem Fall erfolgte eine mehrmonatige Gastarztstätigkeit.

Die Militärärzte des Militärspitals in Graz führten fallweise Hospitationen im Rahmen von Einzelvereinbarungen in zivilen Krankenanstalten durch. In Wien wurde von den Militärärzten bisher keine Fort- und Weiterbildung in zivilen Krankenanstalten vorgenommen, jedoch betrieben rd. 50 % der Ärzte als Nebenbeschäftigung eine private Ordination.

(4) Für die Ausbildung der Sanitäter und Notfallsanitäter bestanden beim Bundesheer bundesweit Kooperationen mit zivilen Rettungsorganisationen und Krankenanstalten.



Kooperationen im Sanitätswesen

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

Das BMLVS ermöglichte für die Fort- und Weiterbildung einen tagesweise durchgeführten Dienst bei Rettungsorganisationen; zum Teil wurden diese Dienste als Nebenbeschäftigung ausgeübt. Diese Aktivitäten beruhten jedoch auf freiwilliger Initiative der Mitarbeiter.

Ein Konzept zur Fort- und Weiterbildung für Militärärzte, Notfall- und Rettungssanitäter sowie für Gesundheits- und Krankenpfleger lag nicht vor. Dieses sollte vorsehen, in welchem Ausmaß praktische Tätigkeiten in zivilen Einrichtungen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der medizinischen Qualifikation und ihrer für Einsätze notwendigen Fähigkeiten erforderlich wären.

- 18.2** Der RH stellte fest, dass Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Sanitätspersonal ausschließlich auf deren Eigeninitiative beruhten.

Der RH empfahl daher, ein alle Sanitätseinrichtungen umfassendes Konzept zu erarbeiten, das die medizinische und die militärmedizinische Fort- und Weiterbildung des gesamten Sanitätspersonals des Bundesheers im Rahmen von Kooperationen mit zivilen Einrichtungen vorsieht. Es sollten darin insbesondere die Kriterien und der Umfang der Maßnahmen zum Erhalt der medizinischen Qualifikation („training on the job“) festgelegt werden. Um in weiterer Folge die Umsetzung des Konzepts sicherzustellen, wäre in dienstrechtlicher Hinsicht Vorsorge zu treffen, dass Fort- und Weiterbildung in zivilen Einrichtungen auch verpflichtend möglich ist.

- 18.3** Laut Stellungnahme des BMLVS würden alle gesetzlich vorgeschriebenen praktischen Verwendungen in vollem Umfang erfüllt.

Kooperationen der
militärischen Krankenanstalten

- 19.1** (1) Das BMLVS führte mit dem Magistrat der Stadt Wien im Jahr 2004 Sondierungsgespräche über eine mögliche Kooperation mit dem Heeresspital in Wien. Es wurde überlegt, das Heeresspital Wien in einen beabsichtigten Neubau des Krankenhauses Wien-Nord zu integrieren, der auf einer Teilgrundstücksfläche der Van-Swieten-Kaserne errichtet werden sollte. Das BMLVS erachtete dabei vor allem die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur und der Großgeräte, wie Röntgenapparate, Labor etc., als Vorteil. Die Kooperationsgespräche verliefen ergebnislos.

Kooperationen im Sanitätswesen

(2) Die Medizinische Universität Graz bot 2004 dem damaligen Bundesminister für Landesverteidigung eine Kooperation mit dem Militärspital in Graz zur Errichtung eines Traumacenters an. Das Militärspital sollte in einen Neubau integriert werden. Im Jahr 2008 wurde eine gemeinsame Absichtserklärung zur Realisierung unterzeichnet; eine vertragliche Vereinbarung lag noch nicht vor.

(3) Seit 2003 bestanden Überlegungen hinsichtlich einer Kooperation des Militärspitals in Innsbruck mit dem Bezirkskrankenhaus Schwaz. Das BMLVS stellte im Rahmen der Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten fest, dass die Anforderungen an das medizinische Fachspektrum durch den Kooperationspartner nur zu 80 % abgedeckt würden. Das BMLVS hatte mit dem Kooperationspartner noch nicht geklärt, in welchem Ausmaß ein Personaleinsatz im zivilen Krankenanstaltenbetrieb erfolgen könnte. Ein Neubau des Militärspitals war vorgesehen.

In den Jahren 2006 und 2007 unterzeichnete der jeweilige Bundesminister für Landesverteidigung Absichtserklärungen für die in Aussicht genommene Kooperation. In gemeinsamen Arbeitsgruppen sollten die Bedingungen für die Zusammenarbeit, ein detailliertes Betriebskonzept, die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Finanzierung festgelegt und eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen werden.

Obwohl noch keine vertragliche Einigung über eine Kooperation zustande kam und eine Reihe von Fragestellungen ungeklärt waren, übersiedelte das Bundesheer bereits Teile des Kommandos des neu geschaffenen Sanitätszentrums West von Innsbruck in die Kaserne in Vomp. Beim Kooperationspartner wurden bereits für den Neubau der militärischen Krankenanstalt Planungskosten (Architektenhonorare) in Höhe von rd. 80.000 EUR aufgewendet.

- 19.2** Der RH hielt fest, dass das BMLVS ungeachtet des Interesses an Kooperationsmöglichkeiten für die Erhaltung der medizinischen Qualifikation des Sanitätspersonals stets den Neubau der jeweiligen militärischen Krankenanstalt in den Vordergrund stellte und Lösungen unter Beibehaltung der bestehenden Krankenanstalten nicht verfolgte.

Der RH empfahl dem BMLVS, vor der Umsetzung von einzelnen standortbezogenen Kooperationsprojekten für die militärischen Krankenanstalten den tatsächlichen Gesamtbedarf an stationären Kapazitäten realistisch festzulegen. Weiters wären Kriterien und Umfang von notwendigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in zivilen Einrichtungen für das Sanitätspersonal zu definieren.



Kooperationen im Sanitätswesen

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

19.3 Laut Stellungnahme des BMLVS würden die Empfehlungen des RH bei der weiteren Bearbeitung der Kooperationen berücksichtigt.

Sanitätsschule

20.1 Die Sanitätsschule in Wien hatte die Aufgabe, für die fachdienstliche und militärische Ausbildung des Sanitätspersonals, einschließlich der Ausbildungsplanung und –koordination, zu sorgen. Im Jahr 2008 fanden 41 Kurse mit insgesamt 792 Teilnehmern statt.

Das BMLVS sah ab Februar 2009 sechs Planstellen für Ärzte vor. Vier von ihnen hatten keine Lehrverpflichtung an der Sanitätsschule. Eine Reihe von Kursen wurde daher auch von externen Vortragenden durchgeführt und verursachte im Jahr 2008 Ausgaben von rd. 22.000 EUR.

Die Militärärzte der Sanitätsschule erbrachten im Zuge ihrer dienstlichen Tätigkeit keine kurativen Leistungen, sondern führten u.a. fachbezogene Projekte und Forschungsarbeiten durch.

20.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS für die Militärärzte in der Sanitätsschule überwiegend keine Lehrverpflichtung vorgab. Dadurch mussten Leistungen größtenteils von ressortinternen und externen Vortragenden erbracht werden; dies verursachte zusätzliche Ausgaben.

Der RH empfahl daher, die Militärärzte der Sanitätsschule umfassend in den Lehrbetrieb und – zur Aufrechterhaltung ihrer fachlichen Fähigkeiten – in den militärischen Krankenanstaltenbetrieb einzubinden.

20.3 Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, die anfallenden Kosten für externe Vortragende zu reduzieren.

Gesundheits- und
Krankenpflegeschule

21.1 (1) Im Jahr 1998 erfolgte die Gründung der Gesundheits- und Krankenpflegeschule (GuKS) am Standort der Van-Swieten-Kaserne in Wien. Laut BMLVS lagen der Gründung im Wesentlichen drei Überlegungen zugrunde:

- Schaffung einer auch im zivilen Bereich anerkannten Diplombildung,
- Ausbildung zu geringeren Kosten als an einer zivilen Schule (damaligen Erhebungen zufolge rd. 50.000 EUR je Schüler) sowie
- Vermeidung von Unvereinbarkeiten hinsichtlich Urlaubsansprüche der Bediensteten des BMLVS mit Schulferien an zivilen GuKS.

Kooperationen im Sanitätswesen

In der GuKS waren insgesamt neun Personen beschäftigt. Das BMLVS konnte dem RH keine Dokumente vorlegen, welche die Gründung der GuKS betrafen.

(2) Die Schulbetriebsbewilligung des Magistrats der Stadt Wien beinhaltete eine genehmigte Höchstschüleranzahl von maximal 30 Schülern pro Jahrgang. Ab 2001 befand sich die Schule mit drei Jahrgängen im Vollbetrieb. Die Teilnehmerzahlen stellten sich wie folgt dar:

| Lehrgang | Teilnehmer (Kursbeginn) | Teilnehmer (Abschluss) |
|-----------|----------------------------|---------------------------|
| | Anzahl | |
| 2004/2007 | 7 | 4 |
| 2005/2008 | 10 | 8 (3) ¹⁾ |
| 2006/2009 | 9 (1) ¹⁾ | – |
| 2007/2010 | 17 (9) ¹⁾ | – |
| 2008/2011 | 15 (1) ¹⁾ | – |

¹⁾ davon zivile Teilnehmer

Einer im Jahr 2006 erfolgten Prüfung des Heeresspitals, der Sanitätsschule sowie der GuKS in Wien durch das BMLVS zufolge, war in den nächsten Jahren keine Steigerung der Schülerzahlen zu erwarten. Dieser Prognose lag jedoch keine Bedarfserhebung zugrunde.

Das BMLVS konnte keine Auskunft über die tatsächlichen Kosten der Ausbildung an der GuKS erteilen. Erhebungen des RH zufolge wäre bei zivilen GuKS in den Bundesländern eine diesbezügliche Ausbildung nach entsprechender Eignungsprüfung grundsätzlich und zumeist ohne Kostenbeteiligung möglich.

21.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass aufgrund der künftig zu erwartenden niedrigen Schüleranzahlen der Betrieb einer eigenen GuKS als nicht zweckmäßig und wirtschaftlich erscheint.

Der RH empfahl daher, den Betrieb der GuKS einzustellen und den Ausbildungsbedarf durch Kooperationen mit zivilen Schulen in den Bundesländern sicherzustellen. Dadurch könnten auch Rekrutierungen für den Bedarf von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegern in den westlichen Bundesländern verbessert werden.



Kooperationen im Sanitätswesen

BMLVS

Sanitätswesen im Bundesheer –
Militärische Planungen

Nutzung von
Synergien

21.3 Laut Stellungnahme des BMLVS würden die Empfehlungen des RH bei künftigen Planungen berücksichtigt werden.

22.1 Die Stellungskommission und das Militärspital waren an zwei Standorten (Innsbruck, Graz) in jeweils der selben Kaserne untergebracht. Dennoch verfügten die Stellungskommissionen über eigene Untersuchungsgeräte, insbesondere über eigene Labors und Röntgengeräte. Eine Personalaushilfe in den jeweils anderen Dienststellen war nur schwer möglich. Die Stellungskommissionen waren als Referate den Ergänzungsabteilungen der Militärkommanden und damit dem Streitkräfteführungskommando unterstellt.

Die Militärspitäler hingegen unterstanden dem Kommando Einsatzunterstützung. Der Dienstweg lief daher über mehrere Stellen; eine Vertretungsregelung bestand nur in Graz in den Jahren 2005 und 2006.

22.2 Der RH empfahl, an gemeinsamen Standorten von Militärspital und Stellungskommission Synergien durch gemeinsamen Einsatz von medizinischen Geräten und durch unbürokratische Personalaushilfe zu nutzen.

22.3 Laut Stellungnahme des BMLVS sei die effiziente Nutzung von vorhandenen Großgeräten bereits Gegenstand einer Überprüfung durch die ressorteigene Innenrevision gewesen. Die Empfehlungen des RH würden weiterverfolgt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Im Hinblick auf eine abgestimmte Vorgangsweise bei der Planung und Umsetzung sollten die Konzepte für das Sanitätswesen zügig fertiggestellt werden. (TZ 5)

(2) Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen gegenüber der Einsatzorganisation sollte für den Sanitätsdienst außerhalb der Einsätze eine auf den Bedarf ausgerichtete Planung nach Wirtschaftlichkeitskriterien erstellt werden. (TZ 6)

(3) Bei künftigen Änderungen von Strukturen des Bundesheers wären vorweg auch allfällige finanzielle Auswirkungen zu berechnen und bei den Entscheidungen zu berücksichtigen. (TZ 9)

(4) Die Kosten der militärischen Krankenanstalten bei tatsächlicher Auslastung wären zu ermitteln und diese den Strukturüberlegungen im Sanitätswesen zugrunde zu legen. (TZ 11)

(5) Die Kapazitäten und die Organisation insbesondere für die klinische Versorgung der Anspruchsberechtigten (Präsenzdiener) außerhalb der Einsätze sollten nach dem tatsächlichen Patientenanstieg geplant und aus wirtschaftlichen Gründen auch alternative Modelle (ähnlich wie für den Zivildienst) erwogen werden. (TZ 10)

(6) Die Richtlinie betreffend Sonderverträge für Militärärzte wäre umgehend zu evaluieren und deren Zweckmäßigkeit im Hinblick auf die Zielerreichung zur Rekrutierung von Militärärzten zu beurteilen. (TZ 12)

(7) Der Einsatz präsenster Bataillonsärzte sollte im Hinblick auf die höheren Ausgaben und die fehlende Möglichkeit zum Erhalt der medizinischen Qualifikation überdacht werden. (TZ 13)

(8) Es sollten alternative Anstellungsmöglichkeiten für Heeresvertragsärzte geprüft werden. (TZ 13)

(9) Es wären aussagefähige Auswertungen im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung auch für das Sanitätswesen zu erstellen. (TZ 4)

(10) Es sollte ein alle Sanitätseinrichtungen umfassendes Konzept erarbeitet werden, das die medizinische und die militärmedizinische Fort- und Weiterbildung des gesamten Sanitätspersonals des Bundesheers im Rahmen von Kooperationen mit zivilen Einrichtungen vorsieht. Es sollten darin insbesondere auch die Kriterien und der Umfang der Maßnahmen zum Erhalt der medizinischen Qualifikation festgelegt werden. (TZ 18)

(11) Es wäre in dienstrechtlicher Hinsicht Vorsorge zu treffen, dass künftig die Fort- und Weiterbildung des Sanitätspersonals auch in zivilen Einrichtungen verpflichtend möglich ist. (TZ 18)

(12) Vor der Umsetzung von einzelnen standortbezogenen Kooperationsprojekten für die militärischen Krankenanstalten wäre der Gesamtbedarf an stationären Kapazitäten realistisch festzulegen. Weiters wären Kriterien und Umfang von notwendigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in zivilen Einrichtungen für das Sanitätspersonal zu definieren. (TZ 19)

(13) Die Militärärzte der Sanitätsschule wären umfassend in den Lehrbetrieb und – zur Aufrechterhaltung ihrer fachlichen Fähigkeiten – in den Krankenanstaltenbetrieb einzubinden. (TZ 20)

(14) Der Betrieb der Gesundheits- und Krankenpflegeschule wäre einzustellen und der Ausbildungsbedarf durch Kooperationen mit zivilen Schulen sicherzustellen. (TZ 21)

(15) Für die Journaldienste in den militärischen Krankenanstalten wäre eine Regelung zu treffen, die entsprechend dem Patientenaufkommen wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam gestaltet ist und auch den gesetzlichen Vorgaben des Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetzes – KA-AZG entspricht. (TZ 14)

(16) Die Einhaltung der Gleitzeitregelung im Heeresspital in Wien wäre im Rahmen der Dienstaufsicht zu kontrollieren. (TZ 14)

(17) Die Nebenbeschäftigungsverhältnisse bei Militärärzten wären auf ihre Vereinbarkeit mit den dienstlichen Anforderungen zu überprüfen. (TZ 15)

(18) Nebenbeschäftigungen von Militärärzten wären grundsätzlich zu regeln, und es wären in regelmäßigen Abständen auch Aktualisierungen der Nebenbeschäftigungsmeldungen vorzusehen. (TZ 15)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(19) Die organisatorische Abwicklung der Rückholung von Patienten aus dem Ausland sollte mit vorhandenen Ressourcen des BMLVS durchgeführt werden. (TZ 17)

(20) Die eigenständige Rückholung verletzter und kranker Soldaten aus dem Ausland sollte ehestmöglich sichergestellt und für den Transport vom Flughafen zur Krankenanstalt mit heeres eigenem Notarztteam gesorgt werden. (TZ 17)

(21) Die Einbindung der Notarztwägen des Bundesheers in zivile Notarztssysteme wäre umgehend zu betreiben. (TZ 16)

(22) An gemeinsamen Standorten von Militärspital und Stellungskommission wären Synergien durch gemeinsamen Einsatz von medizinischen Geräten und durch unbürokratische Personalaushilfe zu nutzen. (TZ 22)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Das bundesweit zuständige Finanzamt Graz–Stadt überwies in den Jahren 2003 bis 2007 rd. 4,6 Mrd. EUR Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer. Das waren pro Jahr mehr als 5 % des Umsatzsteueraufkommens. Aufgrund der stark steigenden Arbeitsbelastung konnten ab 2007 nur mehr ausgewählte Fälle kontrolliert werden. Da jedoch die im Verantwortungsbereich des BMF gelegene elektronische Fallauswahl für einen ganzen Bereich noch nicht ausgereift war, wurden in den Jahren 2007 und 2008 rd. 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt.

Für die Betrugsbekämpfung gab es weder Unterstützung durch das BMF noch stand dafür Personal zur Verfügung.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Tätigkeit des Finanzamts Graz–Stadt bei der Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer. Prüfungsschwerpunkte waren das Interne Kontrollsystem, das Risikomanagement, das Managementinformationssystem und die Betrugsbekämpfung. (TZ 1)

Daten und Fakten

Von 2003 auf 2007 stiegen die an ausländische Unternehmer überwiesenen Umsatzsteuerguthaben um rd. 38 % und die Erledigungen um rd. 81 % an. Die Anzahl der beim Finanzamt Graz–Stadt dafür eingesetzten Bediensteten reduzierte sich in diesem Zeitraum um rd. 21 %. (TZ 3, 4)

Auf einen Mitarbeiter entfielen im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 3,5-mal so viele Erledigungen wie im Jahr 2003. Dementsprechend verkürzte sich in diesem Zeitraum der für die Bearbeitung eines Falls zur Verfügung stehende Zeitrahmen um mehr als 70 %. (TZ 5)

Kurzfassung

Zielvereinbarungen und Controlling

Die Zielerreichung wurde durch zwei Messgrößen – Dauer und Qualität der Erledigung – dargestellt. Während das Finanzamt Graz–Stadt die vereinbarte durchschnittliche Erledigungsdauer verfehlte, konnte jene Messgröße, welche auf die Qualität der Erledigungen abstellte, knapp erreicht werden. Die Ergebnisse der beiden mit der Bearbeitung der ausländischen Unternehmer befassten Teams waren allerdings höchst unterschiedlich. (TZ 7)

Die monatlichen Controllingberichte enthielten die Ergebnisse zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen. Weitere steuerungsrelevante Informationen wurden standardmäßig nicht ausgewertet. Die Teamleiter hatten keine Möglichkeit, Kenntnis über die Erledigungszahlen oder Arbeitsrückstände ihrer Mitarbeiter zu erlangen. (TZ 8)

Das Controlling lieferte teilweise fehlerhafte Daten, weshalb dessen Aussagekraft beeinträchtigt war. (TZ 9)

Internationaler Vergleich

Die Kammer der Wirtschaftstreuhandler führte auf Ersuchen des RH im Oktober 2008 eine Befragung ihrer Mitglieder über die Erfahrungen mit Umsatzsteuererstattungen in der Schweiz und den zehn wichtigsten Außenhandelspartnerländern Österreichs in der EU durch. Daraus ging u.a. hervor, dass österreichische Unternehmer für die Erledigung ihrer Erstattungsanträge im Ausland häufig lange Wartezeiten in Kauf nehmen mussten. Während das Finanzamt Graz–Stadt rd. 80 % der Anträge innerhalb von sechs Monaten erledigte, waren in diesem Zeitraum bei den in die Befragung einbezogenen Ländern erst rd. 16 % der Anträge abschließend bearbeitet. (TZ 10)

Risikomanagement

Im Jahr 2007 verzeichnete das Finanzamt Graz–Stadt bei den ausländischen Unternehmern mehr als doppelt so viele Neuaufnahmen – dabei handelt es sich um die erstmalige Vergabe einer Steuernummer – wie im Jahr 2003. Für umfassende Überprüfungsverfahren blieb daher immer weniger Zeit. Veranlagungsverfahren waren besonders risikobehaftet, weil dabei Umsatzsteuerguthaben ohne vorherige Vorlage von Originalrechnungen an ausländische Unternehmer ausbezahlt wurden. (TZ 11)

Bei Neuaufnahme hat der Antragsteller eine behördliche Bescheinigung des Ansässigkeitsstaates über die Unternehmereigenschaft vorzulegen. Die Überprüfungsmöglichkeiten des Finanzamts waren allerdings begrenzt. So wurden die Bescheinigungen häufig in der jeweiligen Landessprache, ohne Beifügung einer deutschen Übersetzung, vorgelegt. Zudem war dem Finanzamt die Überprüfung der Echtheit der ausländischen Urkunden mit einem vertretbaren Aufwand oft nicht möglich. (TZ 12)

Wiederholt erhielten ausländische Unternehmer österreichische Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (UID-Nummern) – diese dienen der Identifikation eines Unternehmers gegenüber anderen Unternehmern im geschäftlichen Verkehr – ohne Vorliegen der Voraussetzungen. Das Finanzamt Graz-Stadt konnte eine Liste des BMF mit Missbrauchsverdachtsfällen aufgrund des großen Umfangs an Datensätzen nicht zeitnahe auswerten, so dass die beabsichtigte präventive Wirkung nicht voll zur Geltung kam. (TZ 13)

Von den erledigten Fällen war in den Jahren ab 2007 nur ein bestimmter Anteil kontrolliert worden. (TZ 14)

Im Jahr 2007 wurden von 5.584 Erledigungen mit Umsatzsteuer-rückzahlungen von insgesamt 684,73 Mill. EUR nur 30 Fälle sowie von Jänner bis September 2008 von 8.085 Erledigungen mit Rückzahlungen von insgesamt 373,86 Mill. EUR nur 157 Fälle aufgrund risikoadäquater Kriterien ausgewählt und kontrolliert. In Summe wurde etwa 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt. (TZ 15)

Im Jahr 2007 wurden rd. 93 % und bis Anfang Oktober 2008 rd. 95 % der für eine nachträgliche Kontrolle ausgewählten Fälle von den Mitarbeitern storniert. Ein Storno von Nachbescheidkontrollen konnte aufgrund einer ergebnislosen Kontrolle, oder wenn aus Zeitmangel keine Kontrolle stattgefunden hat, erfolgen. Mangels Erfassung der Stornogründe war nicht nachvollziehbar, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß Kontrollen durchgeführt wurden. (TZ 16)

Die Auswahlkriterien für die Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen berücksichtigten Gutschriften erst ab einer bestimmten Höhe, so dass Kontrolllücken bestanden. (TZ 17)

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem

Entgegen den Zielsetzungen im Reorganisationsprojekt war nach wie vor ein Teil der Fälle bestimmten Mitarbeitern fix zugeordnet, denen überdies auch umfassende Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse eingeräumt waren. (TZ 18)

Betrugsbekämpfung

Entgegen der FinanzOnline-Verordnung und trotz bestehender Rechtssicherheitsbedenken ermöglichte ein Erlass des BMF die Einbeziehung ausländischer Unternehmer in das FinanzOnline-Verfahren. (TZ 20)

Für die Betrugsbekämpfung gab es weder Unterstützung durch das BMF noch stand dafür Personal zur Verfügung. Die durchgeführten Maßnahmen beruhten auf der Initiative einzelner Bediensteter des Finanzamts Graz-Stadt. (TZ 21)

Zahlreiche Fallkonstellationen erfordern einen hohen Prüfungsaufwand und erschweren den Abgabenvollzug sowie die Betrugsbekämpfung. Die ordnungsgemäße Besteuerung des Versandhandels ist in der Praxis kaum möglich. (TZ 22)

Die Abgabenrückstände und die von der Einbringung ausgesetzten Rückstände stiegen von 2003 bis 2007 kontinuierlich an. (TZ 23)

Für die Außenprüfung im Bereich der ausländischen Unternehmer waren eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen zuständig. Seit 2004 fanden jährlich bei weniger als 1 % der Fälle Außenprüfungen statt. (TZ 24)



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Kenndaten zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

| | |
|------------------|--|
| Rechtsgrundlagen | <p>Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem</p> <p>8. Richtlinie 79/1072/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Inland ansässige Steuerpflichtige</p> <p>13. Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren der Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige</p> <p>Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.</p> <p>Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 18/1975 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der ein eigenes Verfahren für die Erstattung der abziehbaren Vorsteuern an ausländische Unternehmer geschaffen wird, BGBl. Nr. 279/1995 i.d.g.F.</p> |
|------------------|--|

| Überweisungen an ausländische Unternehmer ¹⁾ | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| | | | in Mill. EUR | | |
| Veranlagungsverfahren | 597,21 | 595,88 | 574,78 | 687,33 | 684,73 |
| Erstattungsverfahren | 150,07 | 303,44 | 254,88 | 423,30 | 345,15 |
| Summe | 747,28 | 899,32 | 829,66 | 1.110,63 | 1.029,88 |
| | | | Anzahl | | |
| Fälle | 50.695 | 62.819 | 71.487 | 83.294 | 91.275 |
| Erledigungen ²⁾ | 31.369 | 52.194 | 54.770 | 76.383 | 56.817 |
| Mitarbeiter ³⁾ | | | | | |
| im Finanzamt Graz–Stadt | 29,9 | 27,8 | 25,8 | 24,0 | 23,5 |
| in den Großbetriebsprüfungen | 14,5 | 13,5 | 15,5 | 14,5 | 16,5 |
| | | | in 1.000 EUR | | |
| Mehrergebnisse der Außenprüfungen | 30.750,1 | 24.393,8 | 57.536,7 | 40.559,4 | 24.369,6 |

¹⁾ Die Beträge beinhalten die Rückzahlungen und die Überrechnungen. Bei den Letztgenannten werden Guthaben auf andere Abgabenkonten überwiesen.

²⁾ Die Differenzen zwischen der Anzahl der Fälle (= Steuernummern) und den Erledigungen beruhen darauf, dass nicht zu jedem Fall jährlich Erstattungsanträge beim Finanzamt Graz–Stadt einlangen.

³⁾ jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quellen: BMF, Finanzamt Graz–Stadt

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2008 die Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer im Zusammenhang mit ausländischen Unternehmern sowie die Betrugsbekämpfung in diesem Bereich.

Die Gebarungsüberprüfung fand beim Finanzamt Graz–Stadt statt, dem dafür eine bundesweite Zuständigkeit eingeräumt ist.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Tätigkeit des Finanzamts Graz–Stadt bei der Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer. Insbesondere sollten Aussagen zu folgenden Themen getroffen werden:

- Welche Entwicklung nahmen die Umsatzsteuergutschriften und –zahllasten von ausländischen Unternehmern in Österreich?
- Waren eine effiziente Abwicklung der Verfahren und die Qualität der Erledigungen sichergestellt?
- Standen den Führungskräften ausreichende Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung?
- Inwieweit deckten die vorgesehenen Kontrollen das vorhandene Risikopotenzial ab?
- Standen für eine wirksame Betrugsbekämpfung ausreichend Personalressourcen und logistische Unterstützung zur Verfügung?
- Wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) anlässlich der Reorganisation der Arbeitsbereiche ausreichend berücksichtigt?

Zu dem im April 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Finanzamt Graz–Stadt und das BMF im Juli 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2009. Eine weitere Stellungnahme des BMF erging im Oktober 2009.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Begriffe

2 Einleitend werden im Bericht verwendete Begriffe und Zusammenhänge erläutert:

Systematik der Umsatzbesteuerung

Der Umsatzsteuer unterliegen

- Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt,
- der Eigenverbrauch im Inland,
- die Einfuhr von Gegenständen aus einem Drittland in das Inland und
- der innergemeinschaftliche Erwerb. Dabei gelangen Gegenstände aus einem EU-Mitgliedstaat für unternehmerische Zwecke in das Inland.

Der Unternehmer berechnet von den im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen die Umsatzsteuer und zieht davon jene Umsatzsteuerbeträge, die ihm für Leistungen an sein Unternehmen in Rechnung gestellt wurden, als Vorsteuer ab. Besteuert wird nur der im Unternehmen geschaffene Mehrwert.

Ausländische Unternehmer

Ausländische Unternehmer sind gemäß § 12 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz jene, „die ihr Unternehmen vom Ausland aus betreiben und im Inland weder eine Betriebsstätte haben noch Umsätze aus der Nutzung eines im Inland gelegenen Grundbesitzes erzielen“. Für sie ist eine bundesweite Zuständigkeit beim Finanzamt Graz-Stadt festgelegt.

Ausländische Unternehmer, die im Inland Umsätze tätigen, sind verpflichtet, diese im Wege monatlicher Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie einer Jahreserklärung dem Finanzamt Graz-Stadt bekanntzugeben und die darauf entfallende Umsatzsteuer zu entrichten. Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug steht grundsätzlich zu. Das Finanzamt Graz-Stadt führt in diesen Fällen ein **Veranlagungsverfahren** durch.

Begriffe

Erbringt ein ausländischer Unternehmer keine steuerbaren und steuerpflichtigen Umsätze in Österreich, kann der Anspruch auf Vergütung der Umsatzsteuer im Erstattungsverfahren geltend gemacht werden. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn

- nur steuerfreie Güter- oder Personenbeförderungen mit Schiffen oder Luftfahrzeugen durchgeführt werden oder
- nur Umsätze ausgeführt werden, für welche die Steuerschuld vom Leistungserbringer auf den Leistungsempfänger übergeht, oder
- nur elektronische Dienstleistungen vom Drittland aus an Nichtunternehmer erbracht werden und von der Sonderregelung des § 25a Umsatzsteuergesetz 1994 bzw. Art. 26c der 6. EG-Richtlinie Gebrauch gemacht wird.

Daten und Fakten

Ausgangssituation

- 3 Die Bearbeitung der Umsatzsteuer von ausländischen Unternehmern erfolgt durch zwei Teams der betrieblichen Veranlagung beim Finanzamt Graz-Stadt. Die Außenprüfungen nehmen eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen Graz, Linz und Innsbruck sowie in den beiden Großbetriebsprüfungen in Wien wahr.

Die im Erstattungsverfahren ausbezahlte Umsatzsteuer stieg von 2003 auf 2007 um rd. 130 % und im Veranlagungsverfahren um rd. 15 % an. Insgesamt stiegen die an ausländische Unternehmer überwiesenen Umsatzsteuerguthaben um rd. 38 % und die Erledigungen um rd. 81 % an.

Das Finanzamt Graz-Stadt überwies in den Jahren 2003 bis 2007 rd. 4,6 Mrd. EUR Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer. Das waren mehr als 5 % des Umsatzsteueraufkommens.



Daten und Fakten



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Personelle Ausstattung **4.1** Die Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer entwickelte sich wie folgt:

| Mitarbeiter ¹⁾ | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ²⁾ |
|--------------------------------|--------|------|------|------|------|--------------------|
| | Anzahl | | | | | |
| im Finanzamt Graz–Stadt: | | | | | | |
| Teams betriebliche Veranlagung | 29,7 | 27,7 | 25,7 | 23,7 | 23,1 | 24,1 |
| Außenprüfung | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,3 |
| in den Großbetriebsprüfungen | 14,5 | 13,5 | 15,5 | 14,5 | 16,5 | 16,5 |

¹⁾ jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ)

²⁾ Stand 30. Juni 2008

Quellen: BMF, Finanzamt Graz–Stadt

Während die Anzahl der Erledigungen von 2003 auf 2007 um mehr als 80 % anstieg und seit 2006 jährlich mehr als 1 Mrd. EUR an Umsatzsteuergutschriften ausbezahlt wurde, reduzierte sich die Anzahl der für die administrative Bearbeitung, die Qualitätskontrolle und die Außenprüfung eingesetzten Bediensteten um insgesamt rd. 10 %; beim Finanzamt Graz–Stadt um rd. 21 %. Für die Betrugsbekämpfung war kein Personal vorgesehen.

Zudem erwartete das Finanzamt Graz–Stadt bis 2010 in den beiden Bearbeitungsteams drei Übertritte in den Ruhestand. Dies entsprach einem Anteil von rd. 12 % der zum 30. Juni 2008 Beschäftigten.

4.2 Aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubeseetzen, so dass ausreichend Einarbeitungszeit zur Verfügung steht.

4.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die Erledigungsdauer durch Verbesserung der IT–Unterstützung und temporäre Personalverstärkung signifikant gesenkt worden.

Das Finanzamt Graz–Stadt wies darauf hin, dass aufgrund des Arbeitsanfalls ohnehin vier bis fünf Mitarbeiter mehr als im Personaleinsatzplan vorgesehen eingesetzt worden seien. Allerdings bestehe in der betrieblichen Veranlagung des Finanzamts Graz–Stadt seit Jahren eine personelle Unterbesetzung, die auch finanzamtsintern nicht ausgeglichen werden könne. Die Nachbesetzung eines Teamleiters sei bereits erfolgt.

Daten und Fakten

Arbeitsanfall **5.1** Die kontinuierliche Erhöhung der Fallzahlen und der Rückgang des Personaleinsatzes hatten Auswirkungen auf den durchschnittlichen Arbeitsanfall je Mitarbeiter und auf den durchschnittlichen Zeitrahmen, der einem Mitarbeiter für eine Erledigung zur Verfügung steht.¹⁾

¹⁾ Die Leistungszeit eines Bediensteten wurde gemäß Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 48/2008, mit 1.680 Stunden pro Jahr angesetzt.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ²⁾ | Veränderung 2003/2008 |
|-----------------------------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------------------|--------------------------|
| | Anzahl | | | | | | in % |
| Fälle gesamt | 50.695 | 62.819 | 71.487 | 83.294 | 91.275 | 98.695 | 95 |
| Fälle je VBÄ | 1.707 | 2.268 | 2.782 | 3.515 | 3.951 | 4.095 | 140 |
| Erledigungen ³⁾ gesamt | 31.369 | 52.194 | 54.770 | 76.383 | 56.817 | 90.846 | 190 |
| Erledigungen je VBÄ | 1.056 | 1.884 | 2.131 | 3.223 | 2.460 | 3.770 | 257 |
| | in Minuten | | | | | | in % |
| Zeitrahmen je Erledigung | 95 | 53 | 47 | 31 | 41 | 27 | - 72 |

²⁾ Fälle: Stand August 2008; Erledigungen: lt. Controlling Jänner bis Dezember 2008

³⁾ nur bescheidmäßige Erledigungen (ohne Wiederaufnahmen und Aufhebungen)

Quellen: BMF, Finanzamt Graz-Stadt, Auswertungen des RH

Auf einen Mitarbeiter der beiden für die Bearbeitung zuständigen Teams entfielen im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 3,5-mal so viele Erledigungen wie im Jahr 2003. Damit verbunden war eine Verkürzung des für eine Erledigung zur Verfügung stehenden Zeitrahmens von rd. 1,5 Stunden (2003) auf weniger als eine halbe Stunde (2008) oder um mehr als 70 %. Bei dieser Berechnung waren alle unterjährig anfallenden zusätzlichen Bearbeitungsschritte (bspw. die Bearbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen) sowie die Neuaufnahmen (das ist die erstmalige Vergabe einer Steuernummer an einen ausländischen Unternehmer) nicht berücksichtigt.

5.2 Im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls empfahl der RH dem Finanzamt Graz-Stadt als kurzfristig zu verwirklichende Maßnahmen,

- die qualifizierten Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten zu entlasten, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen, sowie
- Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team zu konzentrieren, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann.



Daten und Fakten

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Kennzahlen der Erstattungsverfahren

6.1 Die Erstattungsverfahren entwickelten sich wie folgt:

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ¹⁾ |
|--|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| | in EUR | | | | | |
| durchschnittliche Umsatzsteuererstattung je Erledigung | 5.008 | 5.171 | 4.836 | 5.456 | 6.329 | 6.379 |
| | in Mill. EUR | | | | | |
| durchschnittliche Umsatzsteuererstattung je Mitarbeiter und Jahr | 4,81 | 9,24 | 9,76 | 16,79 | 14,14 | 15,34 |

1) Stand August 2008

Quellen: BMF (Buchungen auf den Abgabekonten in den jeweiligen Kalenderjahren), Berechnungen des RH

6.2 Der durchschnittliche Erstattungsbetrag je Erledigung war im Jahr 2008 um rd. 27 % höher als im Jahr 2003. Der durchschnittliche Erstattungsbetrag je Mitarbeiter verdreifachte sich von 2003 auf 2008. Ein Mitarbeiter war im Jahr 2008 im Durchschnitt für mehr als 15 Mill. EUR an Umsatzsteuererstattung verantwortlich. Angesichts der dargestellten Entwicklung maß der RH dem IKS und dem Risikomanagement besondere Bedeutung bei.

Zielvereinbarungen

7.1 (1) Der Abschluss von Zielvereinbarungen auf Basis der Zielsetzungen des BMF ist seit dem Jahr 2005 Bestandteil des jährlichen Planungsprozesses der Finanzämter. Die Zielerreichung wurde durch zwei Kennzahlen gemessen. Für den Bereich der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer waren als Messgrößen die „Durchlaufzeit“ der Erledigungen und die „Trefferquote“ der durchgeführten Kontrollen festgelegt.

Die Durchlaufzeit zielte auf eine möglichst rasche Bescheiderstellung und damit auf eine optimale Servicierung der ausländischen Unternehmer, die Trefferquote auf die genaue Durchführung der Kontrollen sowie eine einheitlich hohe Erledigungsqualität ab.

(2) Insgesamt betrachtet wurde die vereinbarte durchschnittliche Erledigungsdauer verfehlt, jene Messgröße, welche auf die Qualität der Erledigungen abstellte, konnte knapp erreicht werden. Die Ergebnisse der beiden Teams waren allerdings höchst unterschiedlich.

- 7.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen.

Controlling

Kennzahlen

- 8.1 Die monatlichen Controllingberichte enthielten die Ergebnisse zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen. Standardmäßig wurden nicht alle aus der zur Verfügung stehenden Controlling–Datenbank auswertbaren Kennzahlen, die den Teamleitern steuerungsrelevante Informationen liefern könnten, übermittelt. Auch mit fallbezogenen Daten erfolgten keine weiteren Analysen auf regelmäßiger Basis. Kontrollen, die nach Bescheiderlassung stattfanden, waren in das Controlling nicht einbezogen.

Die beiden Teamleiter hatten keine Möglichkeit, Kenntnis über die Erledigungszahlen oder Arbeitsrückstände ihrer Mitarbeiter zu erlangen.

- 8.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, den Teamleitern nicht nur die Ergebnisse zu den in den Zielvereinbarungen enthaltenen Messgrößen zur Kenntnis zu bringen, sondern auch weitere steuerungsrelevante Daten und Auswertungen zur Verfügung zu stellen. Weiters sollten den Teamleitern Abfragemöglichkeiten über die Arbeitsergebnisse der Mitarbeiter eingeräumt werden.

Qualität der Controllingdaten

- 9.1 Eine stichprobenweise Überprüfung durch den RH ergab, dass die Auswertungen über die aufgrund von Kontrollen erzielten steuerlichen Mehrergebnisse äußerst fehlerhaft waren. Unter anderem war in mehreren Fällen das Mehrergebnis zu hoch ausgewiesen. In einem Fall betrug der Differenzbetrag 28,50 Mill. EUR, in zwei weiteren Fällen 1,40 Mill. EUR bzw. 1,30 Mill. EUR. Es zeigte sich, dass die als Kontrollerfolge ausgewiesenen Beträge auf bloßen Eingabefehlern beruhten, die vom Bearbeiter zumeist noch im Zuge der Datenerfassung korrigiert wurden.

Die dargestellte Systematik ließ darauf schließen, dass sich diese Fehlerquellen nicht nur auf die beiden vom RH überprüften Teams des Finanzamts Graz–Stadt beschränkten, sondern bundesweit in der betrieblichen Veranlagung auftraten und die Aussagekraft der Controllingdaten insgesamt beeinträchtigten.

- 9.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt,
- die Fehlerquellen, die zu den angeführten Differenzen zwischen den Daten aus der Controlling–Datenbank und jenen aus dem Abgabensinformationssystem führten, zu beheben sowie
 - die monetären Kontrollerfolge standardmäßig in die periodischen Controllingberichte einzubeziehen.
- 9.3 Laut Stellungnahme des BMF seien die Fehlerquellen behoben worden. Weiters würden in Hinkunft die monetären Kontrollerfolge in die Controllingauswertungen einbezogen.

Internationaler Vergleich

- 10.1 (1) Innerhalb der EU ist die Umsatzsteuer aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Regelungen weitgehend harmonisiert, so dass in allen EU–Mitgliedstaaten ähnliche Vorsteuererstattungsverfahren bestehen. Auch Drittstaaten, wie bspw. die Schweiz, haben Verfahren zur Erstattung der Vorsteuern an ausländische Unternehmer eingerichtet.

(2) Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder führte auf Ersuchen des RH im Oktober 2008 eine Befragung ihrer Mitglieder über die Erfahrungen mit Umsatzsteuererstattungen in der Schweiz und den zehn wichtigsten Außenhandelspartnerländern Österreichs in der EU (Basis: Warenexporte im Jahr 2007)¹⁾ durch.

¹⁾ Deutschland, Italien, Frankreich, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich, Ungarn, Spanien, Polen, Slowenien, Rumänien (Reihung nach Exportvolumen)

Die Fragen betrafen

- die Kooperationsbereitschaft der ausländischen Finanzverwaltungen,
- die Ordnungsmäßigkeit der Erledigungen und der Abwicklung sowie
- die durchschnittliche Verfahrensdauer.

Rund die Hälfte der rücklangenden Antworten betraf Erfahrungswerte mit Deutschland.

Internationaler Vergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Umfrage über die Kooperationsbereitschaft der ausländischen Finanzverwaltungen sowie die Ordnungsmäßigkeit der Erledigungen und der Abwicklung.

| | in % der Antworten |
|---------------------------------|-----------------------|
| Kooperationsbereitschaft | |
| hoch | 20,3 |
| mittel | 44,5 |
| gering | 35,2 |
| Ordnungsmäßigkeit | |
| ja | 89,8 |
| nein | 10,2 |

Quelle: Kammer der Wirtschaftstrehänder

(3) Aus der Befragung ging weiters hervor, dass österreichische Unternehmer für die Erledigung ihrer Erstattungsanträge im Ausland häufig lange Wartezeiten in Kauf nehmen mussten.

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Umfrage über die Verfahrensdauer.

| | erledigte Fälle in % |
|------------------|-------------------------|
| bis 6 Monate | 16,4 |
| 6 bis 12 Monate | 44,5 |
| 12 bis 24 Monate | 35,2 |
| über 24 Monate | 3,9 |

Quellen: Kammer der Wirtschaftstrehänder, Finanzamt Graz-Stadt

Obwohl ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Werten aus der Umfrage und jenen des Finanzamts Graz-Stadt wegen unterschiedlicher Grundlagen nicht möglich war, wiesen die deutlich unterschiedlichen Ergebnisse darauf hin, dass das Finanzamt Graz-Stadt Erstattungsanträge vergleichsweise zeitnahe erledigte. Rund 80 % der Anträge wurden innerhalb von sechs Monaten erledigt. In diesem Zeitraum waren bei den in die Befragung einbezogenen Ländern erst rd. 16 % der Anträge abschließend bearbeitet.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Eine Neuregelung auf EU-Ebene räumt ab 2010 den nationalen Finanzverwaltungen im Einzelfall nur mehr eine viermonatige Erledigungsdauer für die einzelnen Erstattungsanträge ein.

- 10.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Finanzamts Graz-Stadt, rasche Durchlaufzeiten zu erzielen.

Risikomanagement

- Neuaufnahmen 11.1 (1) Die Anzahl der Neuaufnahmen stieg seit dem Jahr 2003 kontinuierlich an.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Veränderung 2003/2007 |
|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| | | | Anzahl | | | in % |
| Erstattungsfälle | 5.507 | 11.455 | 11.985 | 12.034 | 11.211 | 104 |
| Veranlagungsfälle | 1.133 | 1.217 | 1.315 | 1.414 | 2.752 | 143 |
| <u>gesamt</u> | <u>6.640</u> | <u>12.672</u> | <u>13.300</u> | <u>13.448</u> | <u>13.963</u> | <u>110</u> |

Quelle: BMF (Abteilung V/2)

Im Jahr 2007 verzeichnete das Finanzamt Graz-Stadt bei den ausländischen Unternehmern mehr als doppelt so viele Neuaufnahmen wie im Jahr 2003. Im Jahr 2007 hatte ein Mitarbeiter im Durchschnitt 604 Neuaufnahmen zu erledigen, im Jahr 2003 waren es nur 224 gewesen. Für umfassende Überprüfungshandlungen blieb daher immer weniger Zeit.

Eine besonders hohe Steigerung an Neuzugängen war bei den Veranlagungsfällen zu verzeichnen. Im Jahr 2007 war die Anzahl der neu zu erfassenden Veranlagungsfälle fast doppelt so hoch wie im Jahr 2006.

(2) Nach Ansicht des RH waren die Veranlagungsverfahren im Falle von Guthaben im Allgemeinen mit einem höheren Risiko verbunden als die Erstattungsverfahren, weil dabei die Umsatzsteuerguthaben grundsätzlich ohne Vorlage von Originalrechnungen an die ausländischen Unternehmer ausbezahlt wurden. Schon bei Vorliegen geringer Umsätze war ein Veranlagungsverfahren durchzuführen. Zudem konnten die im Vergleich zum Erstattungsverfahren günstigeren Fristen beansprucht werden.

Risikomanagement

Prüfung der Unternehmereigenschaft

- 11.2** Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen umfassende Prüfungsschritte zu setzen. Die dafür erforderlichen personellen Ressourcen sollten bereitgestellt werden.
- 11.3** Das BMF und das Finanzamt Graz–Stadt verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die bevorstehende, aufgrund EU–rechtlicher Vorschriften erforderliche Verfahrensänderung ab 2010.
- 11.4** Der RH entgegnete, dass für Unternehmer aus Nicht–EU–Mitgliedstaaten sowie für die Veranlagungsverfahren keine Änderung eintritt und seine Feststellungen sowie Empfehlungen daher aufrecht bleiben.
- 12.1** Bei Neuaufnahme prüft das Finanzamt Graz–Stadt, ob es sich bei dem Antragsteller um einen Unternehmer handelt. Ausländische Unternehmer haben dem Finanzamt eine behördliche Bescheinigung des Ansässigkeitsstaates über die Unternehmereigenschaft vorzulegen.

Die Überprüfungsmöglichkeiten des Finanzamts waren allerdings begrenzt. So wurden die Unternehmerbescheinigungen häufig in der jeweiligen Landessprache, ohne Beifügung einer deutschen Übersetzung, vorgelegt. Zudem war dem Finanzamt die Überprüfung der Echtheit der ausländischen Urkunden mit einem vertretbaren Aufwand oft nicht möglich. Wichtige Informationen für die Einschätzung des Risikos standen bei ausländischen Unternehmern nicht zur Verfügung.

Darüber hinaus standen den zuständigen Teams des Finanzamts Graz–Stadt keine Abfragemöglichkeiten von internationalen Datenbanken zur Verfügung, um Hinweise über Branche, Betriebsgröße, Domizilgesellschaften usw. zu gewinnen.

Ab 2010 entfällt für das Finanzamt die Prüfung der Unternehmereigenschaft bei Unternehmern aus den EU–Mitgliedstaaten, soweit es sich um Erstattungsverfahren handelt. Die Prüfung erfolgt durch die jeweiligen nationalen Abgabenverwaltungen. Für Unternehmer aus EU–Mitgliedstaaten, die Umsätze im Inland haben und daher veranlagt werden, und für Unternehmer aus Drittstaaten tritt jedoch keine Änderung ein.

12.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers jene Daten zu erheben, die auch bei der Neuaufnahme eines inländischen Unternehmers festgestellt werden. Dies ist nach Ansicht des RH erforderlich, um notwendige Basisdaten für die Überprüfung geltend gemachter Umsatzsteuerguthaben zu erlangen. Voraussetzung dafür ist, dass

- die fremdsprachige Unternehmerbescheinigung der ausländischen Behörde erforderlichenfalls mit einer deutschen Übersetzung eingereicht wird, um es dem Finanzamt zu ermöglichen, spezifische Unternehmensmerkmale daraus zu entnehmen,
- den Mitarbeitern des Finanzamts Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken eingeräumt werden und
- Kooperationen mit Betrugsbekämpfungseinheiten, wie etwa mit „Internet & Cybercrime“ der Zollverwaltung, eingegangen werden, die im Amtshilfeweg Recherchen durchführen.

Umsatzsteuer–
Identifikations–
nummer

13.1 Zur Identifikation eines Unternehmers gegenüber anderen Unternehmern im geschäftlichen Verkehr dient die Umsatzsteuer–Identifikationsnummer (UID–Nummer).

Nach der Binnenmarktregelung setzt die Vergabe einer österreichischen UID–Nummer an einen ausländischen Unternehmer voraus, dass dieser im Inland Lieferungen oder Dienstleistungen erbringt, für die das Recht auf Vorsteuerabzug zusteht. Die UID–Nummern wurden vom Finanzamt Graz–Stadt ohne nähere Prüfung vergeben. Wiederholt erhielten ausländische Unternehmer UID–Nummern ohne Vorliegen eines Österreichbezugs.

Um Missbräuchen mit einer österreichischen UID–Nummer entgegenzuwirken, erstellte das BMF eine Liste mit Verdachtsfällen. Es war beabsichtigt, bei den betroffenen Fällen gegebenenfalls die UID–Nummern zurückzunehmen.

Aufgrund des großen Umfangs an Datensätzen war dem Finanzamt eine zeitnahe Auswertung dieser Liste nicht möglich, so dass die beabsichtigte präventive Wirkung nicht voll zur Geltung kam.

13.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, bei Vergabe von österreichischen UID–Nummern an ausländische Unternehmer das Vorliegen der Voraussetzungen zu überprüfen.

Risikomanagement

Kontrolldichte

- 14.1** Seit der Einführung der elektronischen Risikoauswahl im Jahr 2007 werden die Erstattungsanträge und die Umsatzsteuererklärungen vorerst ohne nähere Überprüfung in der IT erfasst. Aufgrund einer elektronischen Risikoauswahl werden den Bearbeitern Fälle zur Kontrolle – entweder vor oder nach Bescheiderlassung – zugewiesen. Die Kontrolldichte (der Anteil der zu kontrollierenden Fälle an der Gesamtzahl der erledigten Fälle) war nicht verbindlich festgelegt.
- 14.2** Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, die Kontrolldichte in jenem Umfang, wie im Reorganisationsprojekt beabsichtigt, festzulegen, wobei die Kontrollerfolge einzubeziehen wären.
- 14.3** Das BMF hielt eine Erhöhung der Kontrolldichte derzeit für nicht sinnvoll.

Elektronische Fallauswahl – Risikokriterien

- 15.1** Die elektronische Fallauswahl für die Veranlagung ausländischer Unternehmer beruhte auf denselben Risikokriterien wie für inländische Unternehmer. Gesonderte Risikokriterien waren nur für die Erstattungsanträge entwickelt worden.

Die Analyse der Risikokriterien für die Veranlagungsfälle ergab, dass im Jahr 2007 84 % und im Jahr 2008 90 % der zur Kontrolle vorgesehenen Fälle aufgrund nur eines Risikokriteriums ausgewählt wurden. Dieses war allerdings auf ausländische Unternehmer nicht anwendbar. Die tatsächliche Kontrolldichte bei den Veranlagungsfällen war daher sehr niedrig.

Im Jahr 2007 wurden von 5.584 Erledigungen mit Umsatzsteuerrückzahlungen von insgesamt 684,73 Mill. EUR nur 30 Fälle und von Jänner bis September 2008 von 8.085 Erledigungen mit Rückzahlungen von insgesamt 373,86 Mill. EUR nur 157 Fälle aufgrund risikoadäquater Kriterien zur Vorbescheidkontrolle ausgewählt. In Summe wurde etwa 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt.

- 15.2** Da die Rückforderung einer zu Unrecht in das Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwendig war bzw. erfolglos blieb, empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt,
- unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln,
 - die Datengrundlagen für eine Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen zu verbessern und

- das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer vermehrt von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

Da es sich bei den Antragstellern um Unternehmer ohne inländische Anknüpfungspunkte handelt, sollten Umsatzsteuergutschriften grundsätzlich vor Auszahlung überprüft werden. Ergibt eine nachträgliche Außenprüfung eine zu Unrecht erfolgte Auszahlung, ist die Rückforderung im Ausland größtenteils erfolglos.

Der RH wies das BMF weiters darauf hin, dass angesichts des kontinuierlich steigenden Auszahlungsvolumens sowie der steigenden Fall- und Erledigungszahlen die Ressourcen für die Durchführung stichhaltiger sowie risikoadäquater Kontrollen unangemessen knapp waren.

Er empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt, auf eine umfassende Bearbeitung der zur Kontrolle ausgewählten Fälle durch geschulte Mitarbeiter besonderen Wert zu legen.

- 15.3** Laut Stellungnahme des BMF könnten auf Basis der ab 2010 zur Verfügung stehenden verbesserten Daten Risikokriterien gezielter festgelegt werden. Damit würden eine bessere Auswahlqualität und eine Erhöhung der Trefferquote verbunden sein.

Das Finanzamt Graz-Stadt schloss sich der Ansicht des RH an, dass bessere und mehr Überprüfungshandlungen stattfinden sollten. Es wendete aber ein, dass bei den Fällen mit den höchsten Rückzahlungen in den letzten fünf Jahren zumindest eine Außenprüfung stattgefunden habe. Der Konkurrenz Qualität-Quantität sei das Finanzamt durch massive Weiterbildung und Organisationsoptimierung entgegengetreten.

- 15.4** Der RH erwiderte, dass das Abgehen von der lückenlosen Kontrolle aller eingereichten Umsatzsteuerguthaben zugunsten der elektronischen Auswahl von Kontrollfällen nur dann erfolgreich ist, wenn die Fallauswahl aufgrund risikoadäquater und treffsicherer Kriterien erfolgt. Die damit ausgewählten (Hoch-)Risikofälle wären dann vollständig zu überprüfen. Diese Systematik kann nicht durch Kontrollhandlungen bei unzutreffend ausgewählten Fällen ersetzt werden.

Angesichts der hohen Auszahlungsbeträge und des hohen Risikopotenzials wären die laufende Optimierung und Verbesserung der Grundlage für die Risikoauswahl unverzüglich in die Wege zu leiten.

Risikomanagement

Nachbescheidkontrollen

16.1 Kontrollen nach Bescheiderlassung sind zu stornieren, wenn diese zu keiner Änderung der Bemessungsgrundlage führen. Ein Storno von Nachbescheidkontrollen konnte aber auch erfolgen, wenn aus Zeitmangel keine Kontrolle stattgefunden hat. Die Erfassung der Stornogründe unterblieb größtenteils, obwohl diese elektronisch zu vermerken waren.

| | 2007 | | | 2008 ¹⁾ | | |
|--------|------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Kontrollen | stornierte Kontrollen | stornierte Kontrollen | Kontrollen | stornierte Kontrollen | stornierte Kontrollen |
| | Anzahl | | in % | Anzahl | | in % |
| gesamt | 426 | 398 | 93 | 547 | 522 | 95 |

¹⁾ bis 3. Oktober 2008

Quelle: Finanzamt Graz-Stadt

Mangels Erfassung der Stornogründe war nicht nachvollziehbar, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß Kontrollen durchgeführt wurden. Damit konnte keine Aussage über die Qualität der Erledigungen und die Treffsicherheit der Risikoauswahl getroffen werden.

16.2 Nach Ansicht des RH stellte die den Mitarbeitern eingeräumte Stornomöglichkeit bei den Nachbescheidkontrollen in der derzeit angewendeten Form einen kontrollfreien Raum dar.

Der RH empfahl dem BMF, Begründungscodes für die nachvollziehbare Darstellung der Nachbescheidkontrollen verbindlich vorzusehen. Weiters wiederholte er seine Empfehlung aus dem Bericht betreffend die Betriebsveranlagung (Reihe Bund 2007/12 S. 22), die Nachbescheidkontrollen in das Controlling einzubeziehen. Dies setzt nachvollziehbare Kontrollhandlungen voraus.



Risikomanagement

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen

17.1 (1) Neben der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuerjahreserklärungen besteht für alle Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 100.000 EUR überschritten haben, die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Da die Auswahlkriterien für die Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen Gutschriften erst ab einer bestimmten Höhe berücksichtigten und weder die Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen noch jene von Zusammenfassenden Meldungen¹⁾ überwacht wurde, bestanden Kontrolllücken.

¹⁾ Alle Unternehmer, die Waren an Geschäftspartner in anderen Mitgliedstaaten der EU liefern oder verbringen, müssen eine „Zusammenfassende Meldung über innergemeinschaftliche Lieferungen“ zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung einreichen.

(2) Das BMF übermittelte den Finanzämtern Überprüfungslisten zur Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Die Auswahlkriterien berücksichtigten Umsatzsteuergutschriften erst ab einem bestimmten Betrag, so dass Kontrolllücken bestanden.

17.2 Der RH empfahl dem BMF,

- die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen elektronisch zu überwachen sowie
- die Betragsgrenze, ab der Umsatzsteuergutschriften in die Überprüfung einbezogen werden, aufzuheben, weil dies Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet.

Dem Finanzamt Graz-Stadt empfahl der RH, bei Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen alle zur Verfügung gestellten Daten auszuwerten und im Sinne einer wirkungsvollen Betrugsbekämpfung zu nutzen.

Internes Kontrollsystem

Fallzuteilung

- 18.1** Die Fälle waren zwischen den Bearbeitungsteams nach dem Anfangsbuchstaben des Firmennamens des Abgabepflichtigen aufgeteilt. Innerhalb der Teams waren die Veranlagungsfälle bestimmten Mitarbeitern nach dem Anfangsbuchstaben des Firmennamens des Abgabepflichtigen fix zugeordnet. Die Erstattungsfälle wurden in der Reihenfolge ihres Einlangens ohne feste Zuteilung bearbeitet.

Im Verfahrensablauf konnten grundsätzlich alle Arbeitsschritte (Neuaufnahme eines Steuerpflichtigen, Veranlagung bzw. Festsetzung von Erstattungsbeträgen) von ein und demselben Mitarbeiter eigenverantwortlich durchgeführt werden.

Innerhalb eines Verfahrens wurde ein Bearbeiterwechsel angestrebt. Das elektronische Verfahren stellte den ab einer bestimmten Betragshöhe vorgesehenen Wechsel zwischen Bearbeiter und Genehmigendem nicht sicher.

- 18.2** Angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter hielt der RH die fixe Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, als nicht mit den Grundsätzen eines IKS vereinbar. Er empfahl dem Finanzamt Graz-Stadt, von der fixen Fallzuteilung an Mitarbeiter abzugehen und durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend einen Bearbeiterwechsel sicherzustellen.
- 18.3** Laut Stellungnahme des Finanzamts Graz-Stadt werde die Fallbearbeitung auf verschiedene Bearbeitungsstationen aufgeteilt, so dass eine Nachvollziehbarkeit der Kontrolle vorhanden sei.

Organisationsänderung

- 19.1** Im Jahr 2006 fand ein Projekt zur Reorganisation der Verfahrensabläufe in den Bearbeitungsteams statt. Dieses sollte Lösungsmöglichkeiten für die Bereinigung der angespannten Personalsituation angesichts laufend steigender Fallzahlen aufzeigen sowie Grundlagen für eine rasche und effiziente Arbeitsweise zur Erhöhung der Kundenzufriedenheit schaffen.

Die Eckpunkte der neu festgelegten Verfahrensabläufe bestanden im Wesentlichen in der mitarbeiterunabhängigen Arbeitsverteilung nach dem Stapelprinzip, der zentral gesteuerten Risikoauswahl und der Automatisierungen im Bereich der Auslandszustellungen.



Internes Kontrollsystem

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Zur Bewältigung des Arbeitsanfalls ohne Personalaufstockung sah das Reorganisationsprojekt vor, dass aufgrund einer zentralen elektronischen Fallauswahl nur mehr ein bestimmter Anteil vor Erledigung einer Prüfung unterzogen werden soll.

19.2 Die Vorschläge des Reorganisationsprojekts wurden weitgehend berücksichtigt. Die mitarbeiterunabhängige Arbeitsverteilung nach dem Stapelprinzip war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht durchgehend eingeführt. Die eingeführte elektronische Fallauswahl aufgrund von Risikokriterien wies noch erhebliche Mängel auf.

FinanzOnline

20.1 Die FinanzOnline-Verordnung 2006 (BGBl. II Nr. 97/2006 i.d.g.F.) regelt wesentliche Grundlagen für die Teilnahme am Verfahren FinanzOnline. Demnach sind neben berufsmäßigen Parteienvertretern nur Abgabepflichtige mit Wohnsitz, Sitz oder Geschäftsleitung im Inland und beschränkt Körperschaftsteuerpflichtige mit Betriebsstätte im Inland teilnahmeberechtigt. Da diese Kriterien auf ausländische Unternehmer ohne Sitz oder Betriebsstätte im Inland nicht zutreffen, sind sie von der Teilnahme am Verfahren FinanzOnline grundsätzlich ausgeschlossen.

Maßgebend für die Nichteinbeziehung ausländischer Unternehmer in das FinanzOnline-Verfahren war, dass

- die sichere Identifikation des Empfängers bei Zustellung der FinanzOnline-Zugangskennung im Ausland nicht gewährleistet werden kann und
- Schwierigkeiten bei der Feststellung der vertretungsbefugten Organe von ausländischen Gesellschaften bestehen können.

Dazu im Widerspruch steht ein Erlass des BMF, welcher die Erteilung und Zustellung von FinanzOnline-Zugangskennungen an ausländische Unternehmer zulässt.

20.2 Da die FinanzOnline-Verordnung ausländische Unternehmer wegen Rechtssicherheitsbedenken nicht in den Kreis der Teilnahmeberechtigten einbezog, empfahl der RH dem BMF, den Erlass, wonach FinanzOnline-Zugangskennungen an ausländische Unternehmer vergeben werden können, aufzuheben.

FinanzOnline

- 20.3** Laut Stellungnahme des BMF könne die Teilnahme ausländischer Unternehmer am FinanzOnline-Verfahren ermöglicht werden, wenn die Zustellung im Ausland mit jener im Inland vergleichbar sei. Bei ausländischen Gesellschaften sei die Vertretungsbefugnis zu klären.
- 20.4** Der RH wies darauf hin, dass das zweifelsfreie Abklären der erforderlichen Voraussetzungen in vielen Fällen nicht möglich und für das Finanzamt Graz-Stadt mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein wird.

Betrugsbekämpfung

Schwerpunkte

- 21.1** Die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung beruhen auf der Initiative einzelner Bediensteter des Finanzamts Graz-Stadt. Da keine gesonderten Personalressourcen zur Verfügung standen und eine Unterstützung durch das BMF fehlte, unterblieben systematische Schritte zur Sicherung der Abgabenansprüche. Zudem war der in die Sonderzuständigkeit des Finanzamts fallende Bereich der ausländischen Unternehmer nicht in bundesweite Konzepte zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingebunden.

Ein systematischer Datenaustausch und Kooperationen (Kontrollmitteilungen) mit anderen Dienststellen fanden nicht statt.

Die Betrugsbekämpfung stützt sich derzeit im Wesentlichen auf Kontrollmitteilungen und Amtshilfeersuchen. Das Finanzamt Graz-Stadt nutzte diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang. Im Jahr 2006 stellte es vier und im Jahr 2007 sechs Einzelamtshilfeersuchen.

Eine Prüfung des Europäischen Rechnungshofes über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ergab, dass gerade bei der internationalen Zusammenarbeit erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofes bedarf es einer intensiveren und zügigeren Zusammenarbeit, vermehrter Direktkontakte zwischen den örtlichen Steuerbehörden und einer verbesserten Überwachung, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten einander wirksame Unterstützung gewähren.



Betrugsbekämpfung

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

21.2 Die Betrugsbekämpfung sollte folgende Schwerpunkte aufweisen:

- Verhinderung der unberechtigten Geltendmachung von Umsatzsteuern im Erstattungs- oder Veranlagungsverfahren durch jene ausländischen Unternehmer, die beim Finanzamt Graz-Stadt steuerlich erfasst sind;
- Aufdeckung jener ausländischen Unternehmer, die steuerpflichtige Umsätze im Inland tätigen, die dafür anfallende Umsatzsteuer aber nicht entrichten sowie von Unternehmern, die im Rahmen des organisierten Betrugs tätig werden.

Dazu empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt

- eine Verbesserung des Risikomanagements,
- eine Erhöhung der personellen Ressourcen und
- die Einbeziehung des Bereichs der ausländischen Unternehmer in ein bundesweites Betrugsbekämpfungskonzept.

21.3 Laut Stellungnahme des BMF beinhaltet ein bereits gestartetes Projekt Risikomanagement u.a. auch, dass der Bereich der Umsatzsteuererstattung an ausländische Unternehmer einer umfassenden Analyse unterzogen würde. Dabei würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden.

Betrugsszenarien

22.1 Zahlreiche Fallkonstellationen erfordern einen hohen Prüfungsaufwand des Finanzamts und den Einsatz von gut ausgebildetem und erfahrenem Personal, wie folgende Beispiele zeigen:

(1) Im Erstattungsverfahren wurden in betrügerischer Weise gefälschte Rechnungen eingereicht, um Vorsteuern zu lukrieren. In einem Fall war das Datum auf den Tankrechnungen manipuliert und waren Vorsteuern in Höhe von 68.101 EUR doppelt geltend gemacht worden.

(2) In vielen Fällen handelte es sich bei den Machhabern ausländischer Unternehmen, die beim Finanzamt Graz-Stadt Umsatzsteuergutschriften geltend machten, um österreichische Staatsbürger, wobei Verflechtungen mit österreichischen Gesellschaften bestanden. Das Finanzamt kann allerdings in derartigen Fällen die wirtschaftlichen Hintergründe im Ausland nicht abschließend prüfen und nachweisen, dass es sich um Scheinfirmen handelt, so dass die beantragten Umsatzsteuern letztlich zu erstatten sind.

Betrugsbekämpfung

(3) Werden nach Erstattung der beantragten Umsatzsteuer die zugrunde liegenden Rechtsgeschäfte rückgängig gemacht, erlangt das Finanzamt Graz–Stadt davon im Allgemeinen keine Kenntnis, um die bereits ausbezahlte Umsatzsteuer zurückzufordern. Auf diese Weise versuchte ein ausländischer Unternehmer, Vorsteuern in Höhe von 941.300 EUR im Erstattungswege geltend zu machen.

(4) Ausländische Unternehmer, die Verkaufsveranstaltungen in Österreich durchführen, sind mit diesen Umsätzen im Inland steuerpflichtig. Bundesweite Maßnahmen zu ihrer steuerlichen Erfassung fanden nicht statt. Das Finanzamt wurde zumeist aufgrund von Anzeigen Dritter tätig, obwohl – wie das Mehrergebnis einer Außenprüfung von rd. 1,2 Mill. EUR zeigte – hohe Abgabebeträge betroffen sein konnten. Ähnliches gilt für ausländische Busunternehmer.

(5) Das Finanzamt ist bei der Veranlagung ausländischer Versandhändler, die mit ihren Warenlieferungen aus dem EU–Ausland an private Abnehmer im Inland umsatzsteuerpflichtig sind, darauf angewiesen, dass diese freiwillig ihren abgabenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Systematische Maßnahmen zum Vollzug der Versandhandelsregelung werden derzeit nicht getroffen, sind allerdings in der Praxis kaum möglich.

22.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, für eine systematische Betrugsbekämpfung im Bereich der Umsatzsteuer bei ausländischen Unternehmern folgende Maßnahmen zu setzen:

- Erhöhung der Personalressourcen;
- Durchführung von Schwerpunktaktionen (bspw. grenzüberschreitende Personentransporte, Werbeverkaufsveranstaltungen) verbunden mit einer zeitnahen Aufarbeitung der Ergebnisse;
- Optimierung der Zusammenarbeit mit anderen Finanzämtern, der Zollverwaltung, dem Risikoanalysezentrum und dem BMF;
- Sensibilisierung der Dienststellen der Abgabenverwaltung für die Anliegen der Betrugsbekämpfung im Bereich der ausländischen Unternehmer;
- verstärkte Nutzung von Kontrollmitteilungen und Schaffung einer bundesweiten Datenbank hierfür;



Betrugsbekämpfung

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

- Zusammenarbeit mit den Internetspezialisten der Zollverwaltung, um durch Internet-Recherche und Beobachtung des Online-Markts ausländische Versandhändler zu identifizieren und deren steuerliche Erfassung sicherzustellen;
- Verstärkung der internationalen Amtshilfe (Erhöhung der Anzahl der Amtshilfeersuchen);
- Schaffung einer amtsübergreifenden Informationsplattform von Risikounternehmen verbunden mit der Möglichkeit eines Abgleichs von Namen und Adressen, wie dies der RH bereits im Bericht betreffend die Abgabensicherung empfohlen hatte (Reihe Bund 2007/14 S. 22).

Die Europäische Kommission empfahl in ihrem Bericht über die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, die internationale Zusammenarbeit und Vernetzung durch

- einen umfassenderen Informationsaustausch,
- die Aufstockung des dafür zuständigen Personals und
- die Beseitigung der noch bestehenden rechtlichen Hindernisse (Datenschutzvorschriften)

zu verstärken.

Betrugsbekämpfung

Abgabenrückstände **23.1** Die Abgabenrückstände und die von der Einbringung ausgesetzten Rückstände stiegen von 2003 bis 2007 kontinuierlich an.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------|-------|-------|-------|-------|
| | in Mill. EUR | | | | |
| Rückstände ¹⁾ | 49,82 | 22,79 | 44,03 | 44,72 | 59,61 |
| davon | | | | | |
| Erstattungsfälle | 3,34 | 3,13 | 1,79 | 0,86 | 6,57 |
| Veranlagungsfälle | 46,48 | 19,66 | 42,24 | 43,86 | 53,04 |
| Aussetzung der Einbringung ¹⁾ | 1,80 | 10,08 | 6,96 | 8,11 | 9,29 |
| davon | | | | | |
| Erstattungsfälle | 0,11 | 0,73 | 0,79 | 0,79 | 0,80 |
| Veranlagungsfälle | 1,69 | 9,35 | 6,17 | 7,32 | 8,49 |
| Löschungen pro Jahr | 1,68 | 3,50 | 1,46 | 1,19 | 0,36 |
| davon | | | | | |
| Erstattungsfälle | 0,42 | 0,23 | 0,12 | 0,33 | 0,02 |
| Veranlagungsfälle | 1,26 | 3,27 | 1,34 | 0,86 | 0,34 |

¹⁾ jeweils zum 31. Dezember

Quelle: BMF

23.2 Die Rückforderung von zu Unrecht ausbezahlten Umsatzsteuerguthaben von ausländischen Unternehmern ist erfahrungsgemäß langwierig bzw. erfolglos, weil diese kein Vermögen im Inland haben. Der RH empfahl daher dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt, der Verhinderung der Entstehung von Abgabenrückständen besondere Bedeutung einzuräumen. Dies setzt neben der bereits angeführten treffsicheren Gestaltung des Risikomanagements eine Verstärkung der Betrugsbekämpfung mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen voraus.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Außenprüfung

24.1 Für die Außenprüfung im Bereich der ausländischen Unternehmer waren eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen zuständig. Die Prüfungstätigkeit zeigte folgende Entwicklung:

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|----------|--------------|----------|----------|
| | | | Anzahl | | |
| überprüfte Fälle | 492,0 | 329,0 | 458,0 | 543,0 | 498,0 |
| Prüfer ¹⁾ | 14,5 | 13,5 | 15,5 | 14,5 | 16,5 |
| Falltage | 1.788,0 | 1.295,0 | 1.932,0 | 2.309,0 | 2.091,0 |
| | | | in 1.000 EUR | | |
| Mehrergebnis | 30.750,1 | 24.393,8 | 57.536,7 | 40.559,4 | 24.369,6 |
| | | | in % | | |
| Anteil überprüfte Fälle an Gesamtfallzahl | 1,0 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,5 |

¹⁾ in VBÄ

Seit 2004 fanden jährlich bei weniger als 1 % der Fälle Außenprüfungen statt.

24.2 Der RH empfahl dem BMF, die Außenprüfungstätigkeit angesichts des hohen Steuerausfallrisikos zu intensivieren, wobei insbesondere auf Prüfungen vor Rückzahlung der Beträge zu achten wäre.

24.3 Laut Stellungnahme des BMF würde eine Intensivierung angestrebt.

Das Finanzamt Graz-Stadt wies darauf hin, dass die Forcierung der Außendiensttätigkeit nach Konsolidierung der Großbetriebsprüfungen neu zu ordnen sein werde und die Personalressourcen sowie die Durchführung der Prüfungen einer Reorganisation bedürften.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Finanzamt
Graz-Stadt

(1) Aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge sollten die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachbesetzt werden. (TZ 4)

(2) Das Controlling sollte nicht nur die aktuellen Kennzahlen zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen liefern, sondern weitere steuerungsrelevante Daten und Auswertungen zur Verfügung stellen. Den Teamleitern sollten überdies Abfragemöglichkeiten über die Arbeitsergebnisse der Mitarbeiter eingeräumt werden. (TZ 8)

(3) Die Fehlerquellen, die zu unrichtigen Daten im Controlling führen, sollten behoben werden. (TZ 9)

(4) Die monetären Kontrollerfolge sollten standardmäßig in die periodischen Controllingberichte einbezogen werden. (TZ 9)

(5) Da im Veranlagungsverfahren Umsatzsteuergutschriften im Allgemeinen ohne Vorlage von Originalbelegen ausbezahlt werden und gerade in diesem Bereich hohe Steigerungen bei den Neuzugängen zu verzeichnen waren (von 2006 auf 2007 um rd. 100 %), sollte bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers eine umfassende Prüfung erfolgen. Die dafür erforderlichen Ressourcen sollten bereitgestellt werden. (TZ 11)

(6) Der im Reorganisationsprojekt angestrebte Anteil an den Erledigungen sollte kontrolliert werden. (TZ 14)

(7) Angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, sollte unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen entwickelt werden. (TZ 15)

(8) Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen verbessert werden. (TZ 15)

(9) Das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer sollte vermehrt von den Nachauf die Vorbescheidkontrollen verlagert werden. (TZ 15)

(10) Auf eine umfassende Bearbeitung der zur Kontrolle ausgewählten Fälle durch geschulte Mitarbeiter wäre besonderer Wert zu legen. (TZ 15)

(11) Im Sinne der Betrugsbekämpfung sollten das Risikomanagement verbessert und der Bereich der ausländischen Unternehmer in ein bundesweites Betrugsbekämpfungskonzept eingebunden werden. (TZ 21)

(12) Für eine systematische Betrugsbekämpfung wäre(n)

- die Personalressourcen zu erhöhen,
- Schwerpunktaktionen (bspw. grenzüberschreitende Personentransporte, Werbeverkaufsveranstaltungen) verbunden mit einer zeitnahen Aufarbeitung der Ergebnisse durchzuführen,
- die Zusammenarbeit mit anderen Finanzämtern, der Zollverwaltung, dem Risikoanalysezentrum und dem BMF zu optimieren,
- die Dienststellen der Abgabenverwaltung für die Anliegen der Betrugsbekämpfung im Bereich der ausländischen Unternehmer zu sensibilisieren,
- Kontrollmitteilungen verstärkt zu nutzen und eine bundesweite Datenbank hierfür zu schaffen,
- mit den Internetspezialisten der Zollverwaltung verstärkt zusammenzuarbeiten, um durch Internet-Recherche und Beobachtung des Online-Marktes ausländische Versandhändler zu identifizieren und deren steuerliche Erfassung sicherzustellen,
- die internationale Amtshilfe (Erhöhung der Anzahl der Amtshilfeersuchen) zu verstärken und
- eine amtsübergreifende Informationsplattform von Risikounternehmen verbunden mit der Möglichkeit eines Abgleichs von Namen und Adressen zu schaffen. (TZ 22)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (13) Der Verhinderung der Entstehung von Abgabenrückständen sollte besondere Bedeutung eingeräumt werden, weil die Rückforderung von zu Unrecht ausbezahlten Umsatzsteuerguthaben von ausländischen Unternehmern erfahrungsgemäß langwierig bzw. erfolglos ist. (TZ 23)
- BMF
- (14) Die Kontrollen nach Bescheiderlassung sollten in das Controlling einbezogen werden. Dies setzt nachvollziehbare Kontrollhandlungen voraus. (TZ 16)
- (15) Die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen wäre elektronisch zu überwachen. (TZ 17)
- (16) Die Betragsgrenze, ab der Umsatzsteuergutschriften in die Überprüfung einbezogen werden, sollte aufgehoben werden, weil dies Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. (TZ 17)
- (17) Der Erlass, wonach ausländischen Unternehmern – entgegen der FinanzOnline-Verordnung – Zugangskennungen für das Finanz-Online-Verfahren erteilt werden, wäre aufzuheben. (TZ 20)
- (18) Die Außenprüfungstätigkeit sollte angesichts des hohen Steuerausfallrisikos intensiviert werden. (TZ 24)
- Finanzamt Graz-Stadt
- (19) Im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls sollte eine Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten erfolgen, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen. Weiters sollten Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team konzentriert werden, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann. (TZ 5)
- (20) Die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams sollten auf Grundlage einer Best Practice angeglichen werden, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen. (TZ 7)

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

(21) Bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers sollten jene Daten erhoben werden, die auch bei der Neuaufnahme eines inländischen Unternehmers festgestellt werden. Voraussetzung dafür ist, dass

- die fremdsprachige Unternehmerbescheinigung der ausländischen Behörde erforderlichenfalls mit einer deutschen Übersetzung eingereicht wird,
- den Mitarbeitern des Finanzamts Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken eingeräumt werden und
- Kooperationen mit Betrugsbekämpfungseinheiten, wie etwa mit jenen der Zollverwaltung, eingegangen werden, die im Amtshilfegeweg Recherchen durchführen. (TZ 12)

(22) Bei Vergabe von österreichischen Umsatzsteuer-Identifikationsnummern an ausländische Unternehmer sollte das Vorliegen der Voraussetzungen überprüft werden. (TZ 13)

(23) Bei Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen sollten alle zur Verfügung gestellten Daten ausgewertet und im Sinne einer wirkungsvollen Betrugsbekämpfung genutzt werden. (TZ 17)

(24) Angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter sollte von der fixen Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, abgegangen sowie durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend ein Bearbeiterwechsel sichergestellt werden. (TZ 18)



**Wirkungsbereich
des Bundeskanzleramtes
des Bundesministeriums für
Inneres**

Flüchtlingsbetreuung; Follow-up-Überprüfung

Das Bundesministerium für Inneres setzte von den Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, den überwiegenden Teil um.

Der mit 1. Juli 2008 eingerichtete Asylgerichtshof war bis Anfang 2009 nicht in der Lage, sein Leistungspotenzial voll auszuschöpfen. Die Vorgabe der Bundesregierung, die Verfahrensrückstände bis Ende 2010 abzubauen – und damit ein Einsparungspotenzial von rd. 37 Mill. EUR zu erzielen –, wird daher nicht zu erreichen sein.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung war die Beurteilung der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung das BMI zugesagt hatte. (TZ 1)

Österreichs Position im gesamteuropäischen Asylsystem

Das BMI kam der Empfehlung des RH nach, die Faktoren und Wechselwirkungen zu untersuchen, die bewirkten, dass Österreich zu einem Hauptlastträger des europäischen Asylsystems wurde. Die Erkenntnisse flossen in mehrere Reformen des Fremdenrechts ein. Im Jahr 2007 nahm Österreich EU-weit nicht mehr – wie 2004 – den vierten Rang sowohl im Verhältnis zur Bevölkerungszahl als auch hinsichtlich der absoluten Anzahl der Asylanträge, sondern den fünften Rang im Verhältnis zur Bevölkerungszahl und den siebenten Rang hinsichtlich der absoluten Anzahl der Asylanträge ein. (TZ 2)

Kurzfassung

Gesamtsteuerung des Asyl- und Fremdenwesens

Umgesetzt hat das BMI auch die Empfehlung des RH, durch die Gesamtsteuerung des Asyl- und Fremdenwesens die Datenqualität zu verbessern, um den Führungskräften eine geeignete Basis für Steuerungsmaßnahmen zu bieten. (TZ 5)

Betreuungsinformationssystem

Entsprechend der Empfehlung des RH setzte das BMI die Ergebnisse zur Verbesserung des Betreuungsinformationssystems in den Echtbetrieb um. Auch die Abnahme der Applikation durch die Fachabteilung erfolgte. (TZ 6)

Lastenverteilung

Die Empfehlung des RH, mit den Bundesländern Maßnahmen zur Senkung der Anzahl jener in den Bundesbetreuungsstellen untergebrachten Asylwerber zu vereinbaren, die bereits in den Verantwortungsbereich der Bundesländer fallen, wurde durch bindende Koordinationsratsbeschlüsse umgesetzt. Dadurch konnte eine Senkung der Quote dieser Asylwerber von 50 % (2006) auf 13 % (2009) erreicht werden. (TZ 7)

Beförderungs- und Transportleistungen

Der Empfehlung des RH entsprechend, wurden die Abrechnungsmodalitäten für Beförderungs- und Transportleistungen durch ein beauftragtes Unternehmen neu gestaltet. Monatliche Rechnungslegung und -überprüfung ermöglichten rasche Abrechnungen. (TZ 8)

Kontrolle von Datensätzen

Die Empfehlung des RH, zumindest zwei Bedienstete ausschließlich mit Datenkontrollaufgaben zu betrauen, wurde umgesetzt. Seit Jänner 2009 nahmen insgesamt neun Bedienstete diese Aufgaben wahr. (TZ 9)



Kurzfassung

BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

Vor-Ort-Kontrollen

Das BMI setzte die Empfehlung des RH zur Einrichtung eines gemeinsamen Kontrollgremiums mit den Bundesländern zur Durchführung regelmäßiger Vor-Ort-Kontrollen von Unterkünften um. Bis Ende 2008 fanden insgesamt 77 Kontrollen – unter fallweiser Beteiligung der Gruppen zur Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung des Bundesministeriums für Finanzen – statt. (TZ 10)

Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Das BMI setzte die Empfehlung, den Schwerpunkt von Rückkehrberatungsprojekten bereits in einem frühen Verfahrensstadium zu setzen und ein Anreizsystem für Fördernehmer zu berücksichtigen, um. Zwischenzeitlich hat das BMI seine Rückkehrberatungsaktivitäten evaluiert und entsprechende Anreize geschaffen. Dadurch konnte die Anzahl freiwilliger Rückkehrer von 1.405 im Jahr 2005 auf 2.732 im Jahr 2008 gesteigert werden. (TZ 12)

Finanzielle Auswirkungen des Verfahrensrückstaus

Die „Erarbeitung strategischer Vorgaben für den Abbau überlanger Verfahren“ und „Ausschöpfung der Leistungspotenziale des Unabhängigen Bundesasylsenates“ wurden nur teilweise umgesetzt. Die Vorgabe der Bundesregierung, Verfahrensrückstände bis Ende 2010 abzubauen, kann auf Basis der bisherigen Entwicklung nicht eingehalten werden. Das vom RH errechnete Einsparungspotenzial von 37 Mill. EUR – durch eine Verkürzung des Abbaueiterraums um ein Jahr – wird daher nicht erreicht werden. Durch Einrichtung eines Controllingausschusses beim Unabhängigen Bundesasylsenat und in Folge einer eigenen Controllingabteilung beim Asylgerichtshof sowie der Erhöhung der Anzahl juristischer Mitarbeiter wurde die Empfehlung in diesen Teilbereichen umgesetzt. (TZ 3)

Kurzfassung

Dublinverfahren

Das BMI setzte die Empfehlung des RH, zusätzliche Maßnahmen zur Steigerung der Effektivierungsquote der so genannten „Dublin-out“-Fälle (Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats zur Durchführung des Asylverfahrens) zu treffen, um. Als Ergebnis dieser Maßnahmen stieg die Effektivierungsquote (tatsächliche Außerlandesbringung) 2006 auf 38,2 %, 2007 auf 39,6 % und 2008 auf 35,1 %. Weiteres Optimierungspotenzial bestand jedoch. (TZ 4)

Koordinationsrat

Die Empfehlung des RH, einen institutionalisierten Konfliktregelungsmechanismus in die Grundversorgungsvereinbarung aufzunehmen, wurde nicht umgesetzt. Allerdings konnte der Empfehlung des RH insofern teilweise Rechnung getragen werden, als in den Sitzungen des Koordinationsrates in wesentlichen Bereichen bindende Beschlüsse gefasst werden konnten. (TZ 11)



BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung; Follow-up-Überprüfung

| Kenndaten zur Flüchtlingsbetreuung | | | | |
|---|----------------------|--------------|---------------------------|------------------------------|
| Gebarung | 2006 | 2007 | 2008 | Veränderung 2006 bis 2008 |
| Ausgaben des BMI | in Mill. EUR | | | in % |
| Flüchtlingsbetreuung | 138,8 | 104,5 | 94,2 | - 32,1 |
| davon Kostenersätze an die Länder (Grundversorgung) | 127,1 | 94,5 | 81,8 ¹⁾ | - 35,6 ¹⁾ |
| Integration und Rückkehrhilfe | 11,7 | 17,2 | 18,8 | + 60,7 |
| Summe | 150,5 | 121,7 | 113,0¹⁾ | - 24,9¹⁾ |
| Einnahmen des BMI | | | | |
| Kostenersätze der Länder (Grundversorgung) | 5,6 | 4,5 | 4,6 | - 17,9 |
| Rückersätze der EU ²⁾ | 3,2 | 2,5 | 2,3 | - 28,1 |
| Summe | 8,8 | 7,0 | 6,9 | - 21,6 |
| | Anzahl | | | |
| Asylanträge | 13.349 | 11.921 | 12.809 | - 4,0 |
| Erledigungen | 15.488 | 16.047 | 14.862 | - 4,0 |
| davon rechtskräftig positiv | 4.063 | 5.197 | 3.512 | - 13,6 |
| davon rechtskräftig negativ | 5.867 | 6.646 | 7.748 | + 32,1 |
| davon sonstige ³⁾ | 5.558 | 4.204 | 3.602 | - 35,2 |
| Bescheide gemäß § 8 Asylgesetz (rechtskräftig positiv) | 909 | 1.638 | 1.599 | + 75,9 |
| | Anzahl ⁴⁾ | | | |
| offene Verfahren | 39.743 | 33.886 | 31.073 | - 21,8 |
| davon offen in erster Instanz | 8.605 | 6.361 | 6.825 | - 20,7 |
| davon mit offener Rechtsmittelfrist | 1.242 | 1.124 | 986 | - 20,6 |
| davon offen in zweiter Instanz | 29.896 | 26.401 | 23.262 | - 22,2 |
| Fremde in Grundversorgung – in Bundesbetreuungseinrichtungen | 1.195 | 1.110 | 1.331 | + 11,4 |
| Fremde in Grundversorgung – gesamt | 27.910 | 24.563 | 23.468 | - 15,9 |
| davon 100 % Bund-Fälle (Deckelungsfälle) | 17.538 | 14.386 | 12.370 | - 29,5 |
| Flüchtlinge/Asylberechtigte in den Integrationswohnhäusern | 605 | 614 | 405 | - 33,1 |

¹⁾ Bis 2. März 2009 hatte das BMI den Ländern nur drei Quartale ersetzt.

²⁾ Projekte des Europäischen Flüchtlingsfonds und des Europäischen Integrationsfonds ab 2008

³⁾ Einstellung, Zurückweisung, Zurückziehung und Gegenstandslosigkeit

⁴⁾ zum Stichtag 31. Dezember

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jänner und Februar 2009 die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMI zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2007/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht 2008/13 veröffentlicht.

Zu dem im März 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI im Juni und das BKA im Juli 2009 Stellung. Die Gegenäußerungen zu den Stellungnahmen erstattete der RH im Juli 2009.

Österreichs Position im gesamteuropäischen Asylsystem

- 2.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Faktoren und Wechselwirkungen zu untersuchen, die bewirkt hatten, dass Österreich zu einem Hauptlastträger des europäischen Asylsystems wurde. Darauf aufbauend hatte er die Veränderung der Rahmenbedingungen in Hinblick auf eine ausgewogene Lastenverteilung angeregt.

Österreich hatte im Jahr 2004 EU–weit¹⁾ sowohl hinsichtlich der absoluten Anzahl der Asylanträge als auch im Verhältnis zur Bevölkerungsanzahl²⁾ den vierten Rang eingenommen.

¹⁾ Werte der EU 25 berücksichtigt

²⁾ Asylwerber pro 1.000 Einwohner

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI diese Faktoren im Rahmen der Entwicklung eines gesamthaften einheitlichen Steuerungsmodells für die Bereiche Migration, Asyl, Integration und Grundversorgung untersuchte. Diese Erkenntnisse flossen in mehrere Reformen³⁾ des Fremdenrechts ein.

³⁾ z.B. Asylgerichtshof–Errichtungsgesetz, BGBl. I Nr. 4/2008, und zahlreiche Novellen des Asyl–, Fremden–, Niederlassungs– und Aufenthaltsrechts

Im Jahr 2007 nahm Österreich hinsichtlich der absoluten Anzahl der Asylanträge den siebenten und im Verhältnis zur Bevölkerungsanzahl den EU–weit⁴⁾ fünften Rang ein, blieb somit aber immer noch einer der Hauptlastträger des europäischen Asylsystems.

⁴⁾ EU 25 (ohne Bulgarien und Rumänien)



BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

2.2 Das BMI setzte die Empfehlung des RH somit vollständig um.

Asylverfahren

Finanzielle Auswirkungen des Verfahrensrückstaus

3.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht angesichts der kostenseitigen Auswirkungen des Rückstaus offener Berufungsverfahren empfohlen:

- strategische Vorgaben für den Abbau überlanger Verfahren zu erarbeiten;
- Controllinginstrumente zu implementieren;
- eine Erhöhung der Anzahl juristischer Mitarbeiter auf einen befristeten Zeitraum zu erwägen;
- die Leistungspotenziale des Unabhängigen Bundesasylsenats (UBAS) voll auszuschöpfen.

Der Bund hatte zu 100 % die Betreuungskosten für Asylwerber zu tragen, deren Asylverfahren auch nach einem Jahr noch nicht rechtskräftig entschieden waren. Der RH hatte errechnet, dass eine Verkürzung der Erledigungszeit um ein Jahr Einsparungen von 37 Mill. EUR ergeben würde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Unabhängige Bundesasylsenat mit 1. Juli 2008 in den Asylgerichtshof (AGH) übergeführt wurde. Die Ressortzuständigkeit wechselte vom BMI ins BKA.

(1) Mit der Errichtung des AGH wurde der Abbau überlanger Verfahren (Deckelungsfälle) strategisches Teilziel. Diese Fälle konnten zwar reduziert werden, jedoch in weit geringerem Ausmaß, wie jene der gesamten offenen Asylverfahren. Nachstehende Tabelle stellt dies im Einzelnen dar:

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| offene Asylverfahren gesamt | 41.850 | 39.743 | 33.886 | 31.073 |
| Gesamtzahl der Deckelungsfälle | 15.543 | 17.538 | 14.386 | 12.370 |
| Deckelungsfälle I. Instanz | 1.532 | 1.521 | 747 | 823 |
| Deckelungsfälle II. Instanz | 13.956 | 15.982 | 13.624 | 11.536 |

Asylverfahren

(2) Im Jänner 2006 richtete der damalige UBAS einen Controllingausschuss ein. Der AGH baute bereits zu Beginn seiner Tätigkeit eine eigene Controllingabteilung auf, die systematisch ein Controllingsystem entwickelte, das alle wesentlichen steuerungsrelevanten Daten zur Verfügung stellt.

(3) Von Jänner 2006 bis Jänner 2009 erhöhte sich die Anzahl der juristischen Mitarbeiter von 20 auf 61, wovon 33 Mitarbeiter aufgrund befristeter Arbeitsleihverträge beschäftigt wurden.

(4) Dem AGH wurde die Personalvermehrung mit der Vorgabe der Bundesregierung, die Verfahrensrückstände bis 2010 abzubauen, zugestanden.

Der dieser Personalvermehrung zugrundeliegende Abbauplan des damaligen Unabhängigen Bundesasylsenates sah vor, dass 2009 und 2010 jährlich 20.000 Verfahren abgeschlossen werden müssten, um diese Vorgabe zu erfüllen. Der RH errechnete, dass zur Erfüllung des Abbauplans in den Jahren 2009 und 2010 zumindest 260 Verfahren pro Asylrichter erledigt werden müssten.

Im Jahr 2008 erreichten die Senatsmitglieder/Asylrichter durchschnittlich erst 208 Verfahrensabschlüsse. Aus der folgend dargestellten Tabelle ergibt sich, dass sich die mit der Einrichtung des AGH verbundene Personalvermehrung noch nicht positiv auf die Erledigungszahlen ausgewirkt hat. Die Erfüllung der Zielvorgabe der Bundesregierung erscheint daher aufgrund der bisherigen Entwicklung der Erledigungen im Asylverfahren nicht realistisch.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------|--------|--------|---------------------------------|
| Verfahrenseingänge | 11.666 | 11.831 | 10.246 | 9.328 |
| Verfahrensabschlüsse | 9.023 | 11.721 | 14.303 | 13.105 |
| Senatsmitglieder/Asylrichter | 33 | 47 | 53 | 53/77 ¹⁾ |
| durchschnittliche Verfahrensabschlüsse je Senatsmitglied/Asylrichter rd. | 273 | 249 | 270 | (123/85 ²⁾ insg. 208 |

¹⁾ Der zweite Wert bezieht sich auf den Stichtag 1. Juli 2008 (Einrichtung AGH).

²⁾ Dieser Wert zeigt die durchschnittlichen Verfahrensabschlüsse je Asylrichter für die zweite Jahreshälfte 2008.

Die Erfüllung wäre lediglich unter der Voraussetzung einer gegenüber 2008 durchschnittlichen rd. 29 %igen Steigerung der Erledigungen pro Richter in den Jahren 2009 und 2010 bei stabilem Verfahrenseingang möglich.

3.2 Die Empfehlung des RH wurde insofern teilweise umgesetzt,

- als die strategische Vorgabe zum Abbau überlanger Asylverfahren seit Errichtung des AGH vorlag,
- als Controllinginstrumente entwickelt wurden und
- als dem UBAS bzw. dem AGH mehr juristische Mitarbeiter zur Verfügung standen, davon 33 Mitarbeiter im Rahmen befristeter Arbeitsleihverträge.

Das Leistungspotenzial wurde jedoch nicht voll ausgeschöpft.

Der RH empfahl dem BKA die Bemühungen fortzusetzen, das Leistungspotenzial des AGH voll auszuschöpfen.

3.3 Laut Stellungnahme des BKA sei das Ziel des Rückstandsabbaus bis Ende 2010 so zu verstehen, dass bei einer Behörde mit täglichem Akten-einlauf offene Verfahren in Kauf genommen werden müssten. Rückstandsfreiheit wäre dann erreicht, wenn zu Beginn des Jahres 2011 nicht mehr als etwa 8.000 Verfahren – der Output eines halben Jahres – offen sind. Der Abbau der Altverfahren – von denen seit Gründung des AGH rd. 30 % abgeschlossen werden konnten – erscheine daher bis Ende 2010 realistisch. Von Jänner bis Mai 2009 seien bereits rd. 6.550 Verfahren abgeschlossen worden, was einer Steigerung der durchschnittlichen monatlichen Verfahrensabschlüsse um 16 % entspreche.

Mit dem AGH würde aber dennoch ständig über weitere Maßnahmen gesprochen, um die derzeitige Leistungskapazität zu erhöhen. So sei z.B. ein Mitarbeiter-Monitoring zur optimalen Steuerung des Mitarbeitereinsatzes und zur Erreichung eines hohen Effizienzgrads eingeführt worden. Weiters werde dem Gerichtshof intensive Hilfestellung bei einem Projekt zur Beschleunigung seiner Prozesse vermittelt.

3.4 Der RH anerkannte die vom BKA und AGH gesetzten Maßnahmen zur Ausschöpfung des Leistungspotenzials. Diese waren aus seiner Sicht auch geeignet, neue Rückstände zu verhindern.

Asylverfahren

Auch, wenn das BKA intern die Vorgabe der Bundesregierung anders interpretiert, so wären jedenfalls bis Ende 2010, unabhängig von der Anzahl offener Verfahren, jährlich 20.000 Fälle abzuschließen.

Wie das BKA aber in seiner Stellungnahme selbst ausführte, wären noch rd. 70 % der komplexen und arbeitsintensiven Altverfahren offen. Zudem sei eine unerwartete Steigerung des für 2009 prognostizierten Verfahrenseinflaß um rund ein Drittel eingetreten. Aus Sicht des RH ist daher das Abbauziel der Bundesregierung nicht zu erreichen.

Dublinverfahren

- 4.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, zusätzliche Maßnahmen zur Steigerung der Effektivierungsquote der so genannten „Dublin-out“-Fälle zu setzen. Nach den Kriterien der Dublin-Verordnung¹⁾ hatte ein Mitgliedstaat ein Konsultationsverfahren einzuleiten, wenn bereits ein anderer Mitgliedstaat zur Durchführung eines Asylverfahrens zuständig war („Dublin-out“-Fall). Erkannte ein konsultierter Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an, war der in Österreich gestellte Asylantrag durch Zurückweisung zu entscheiden; danach war die faktische Außerlandesbringung durch Abschiebung des Asylwerbers in diesen Staat vorgesehen.

¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003

Die Effektivierungsquote (tatsächliche Außerlandesbringung im Verhältnis der Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten zur Durchführung des Asylverfahrens) lag 2004 bei 17,0 % und 2005 bei nur 13,1 %.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI als Ergebnis mehrerer Optimierungsmaßnahmen die Effektivierungsquote 2006 auf 38,2 %, 2007 auf 39,6 % und 2008 auf 35,1 % steigern konnte.

- 4.2** Die Empfehlung wurde somit weitgehend umgesetzt. Der RH empfahl aber, weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effektivierungsquote (z.B. Intensivierung der Landtransporte) zu setzen.
- 4.3** Laut Stellungnahme des BMI seien bereits weitere Maßnahmen getroffen worden, wie z.B. die Einrichtung einer Sonderkommission „Fremdenpolizei/Dublin“. In den ersten vier Monaten des Jahres 2009 sei die Effektivierungsquote im Vergleich zum Vorjahr dadurch auf 38,4 % erhöht worden.



Asylverfahren

BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

Gesamtsteuerung des
Asyl- und Fremden-
wesens

- 5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht eine eingehende Iststandsanalyse vor allem in Hinblick auf die Verbesserung der Datenqualität und die Verhinderung von Doppelgleisigkeiten empfohlen. Das einzurichtende System sollte den Führungskräften zur frühzeitigen Abschätzung von Entwicklungen und als Basis für Steuerungsmaßnahmen dienen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI mit Einführung des Gesamtsteuerungssystems des Asyl- und Fremdenrechts im Dezember 2006 eine Zusammenführung des Informationsmanagements und Festlegung eindeutiger Verantwortlichkeiten für die Datenqualität erreichte. Seit Jänner 2007 bestand ein Steuerungsteam, das auf Basis von Auswertungen entsprechende strategische Steuerungsmaßnahmen festlegte.

- 5.2 Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt.

Betreuungs-
informationssystem

- 6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Ergebnisse des Planungsprojekts zur Verbesserung des Betreuungsinformationssystems möglichst rasch in den Echtbetrieb umzusetzen und die Voraussetzungen für die Abnahme der Applikation durch die zuständige Fachabteilung des BMI zu schaffen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Betreuungsinformationssystem verbessert und die Applikation durch die Fachabteilung abgenommen wurde.

- 6.2 Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt.

Lastenverteilung

- 7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, auf Ebene des Koordinationsrates mit den Bundesländern Maßnahmen zur Senkung der Anzahl jener in den Bundesbetreuungsstellen untergebrachten Asylwerber zu vereinbaren, die bereits in den Verantwortungsbereich der Bundesländer fielen.

Das BMI hatte zwischenzeitlich mit den Bundesländern Vereinbarungen – durch mehrere Beschlüsse des Koordinationsrates – getroffen, die zu einer nachhaltigen Senkung der Quote dieser Asylwerber führten. Während die Quote mit Stichtag 19. Jänner 2006 rd. 50 % betrug, lag sie mit 1. Jänner 2009 bei rd. 13 %.

- 7.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Asylverfahren

Beförderungs- und Transportleistungen

- 8.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine Neugestaltung der Abrechnungsmodalitäten von Transportleistungen, die von einem beauftragten Unternehmen erbracht wurden, zu erwirken. Eine zeitnahe und korrekte Rechnungslegung sollte eine ressourcenschonende Rechnungsprüfung gewährleisten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das beauftragte Unternehmen eine eigene Rechnungsgruppe eingerichtet hat und die Leistungen zwischenzeitlich monatlich abrechnet. Auf Basis der durch das BMI überprüften Monatsabrechnungen erfolgten jährliche Abrechnungen, die eine zeitnahe und ressourcenschonende Überprüfung und Abrechnung ermöglichen.

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

Kontrolle von Datensätzen

- 9.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht zur Sicherstellung kontinuierlicher Kontrollen von Datensätzen der Betreuungsdatenbank empfohlen, zumindest zwei Bedienstete ausschließlich mit diesen Aufgaben zu betrauen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass mit Jänner 2009 insgesamt neun Bedienstete Datenkontrollen durchführten.

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt.

Vor-Ort-Kontrollen

- 10.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, ein gemeinsames Kontrollgremium mit den Bundesländern einzurichten, das regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Diese sollten Informationen liefern, ob sich Grundversorgte auch tatsächlich in organisierten und privaten Unterkünften in den Bundesländern aufhalten oder ob die bei Aufnahme in die Grundversorgung erforderliche Voraussetzung der Hilfsbedürftigkeit in der Folge noch weiter besteht.

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine seit März 2007 im BMI eingerichtete Kontrollgruppe bis Ende 2008 insgesamt 77 Vor-Ort-Kontrollen durchführte. In diese Kontrollmaßnahmen waren die Grundversorgungsstellen der Bundesländer und die Asylbehörden eingebunden. An einzelnen Kontrollen nahmen auch Gruppen zur Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung (KIAB) des BMF teil.



Asylverfahren

BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

10.2 Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt. In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BMI, gemeinsam mit dem BMF Überlegungen anzustellen, Gruppen zur Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung ständig einzubinden.

10.3 Laut Stellungnahme des BMI sei infolge der Empfehlung des RH mit der KIAB ein Besprechungstermin vereinbart worden. Im Rahmen dieses Gesprächs seien Vertreter des BMF hinsichtlich der Schnittstellen zwischen KIAB-Kontrollen und der Grundversorgungsthematik verstärkt sensibilisiert worden. Darüber hinaus seien weitere Maßnahmen vereinbart worden, um eine nachhaltige verbesserte Zusammenarbeit gewährleisten zu können.

Koordinationsrat

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Koordinationsrat auf eine Änderung der Grundversorgungsvereinbarung zur Aufnahme eines institutionalisierten Konfliktregelungsmechanismus hinzuwirken. Als geeignete Lösung regte der RH die Etablierung einer Schiedsinstanz an, die bindend in angemessener Frist über Konflikte entscheiden sollte.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zwar kein institutionalisierter Konfliktregelungsmechanismus eingerichtet wurde, aber der Empfehlung des RH insofern teilweise Rechnung getragen wurde, als in den Sitzungen des Koordinationsrates in wesentlichen Bereichen bindende Beschlüsse gefasst werden konnten.

Ein dauernder und weiterhin offener ungelöster Konflikt war die Erfüllung der Unterbringungsquoten durch die Bundesländer.

11.2 Die Empfehlung des RH wurde nur teilweise umgesetzt. Der RH hielt daher seine Empfehlung zur Einführung eines institutionalisierten Konfliktregelungsmechanismus aufrecht.

11.3 Laut Stellungnahme des BMI sei der Empfehlung nachgekommen worden. Für Themen, die im Koordinationsrat auf Dauer keiner Beschlussfassung zugeführt werden könnten, bestünde die Möglichkeit, sie der nächsthöheren Ebene – dies wären die Konferenzen der Landesamtsdirektoren und der Landeshauptleute – als Tagesordnungspunkte vorzuschlagen.

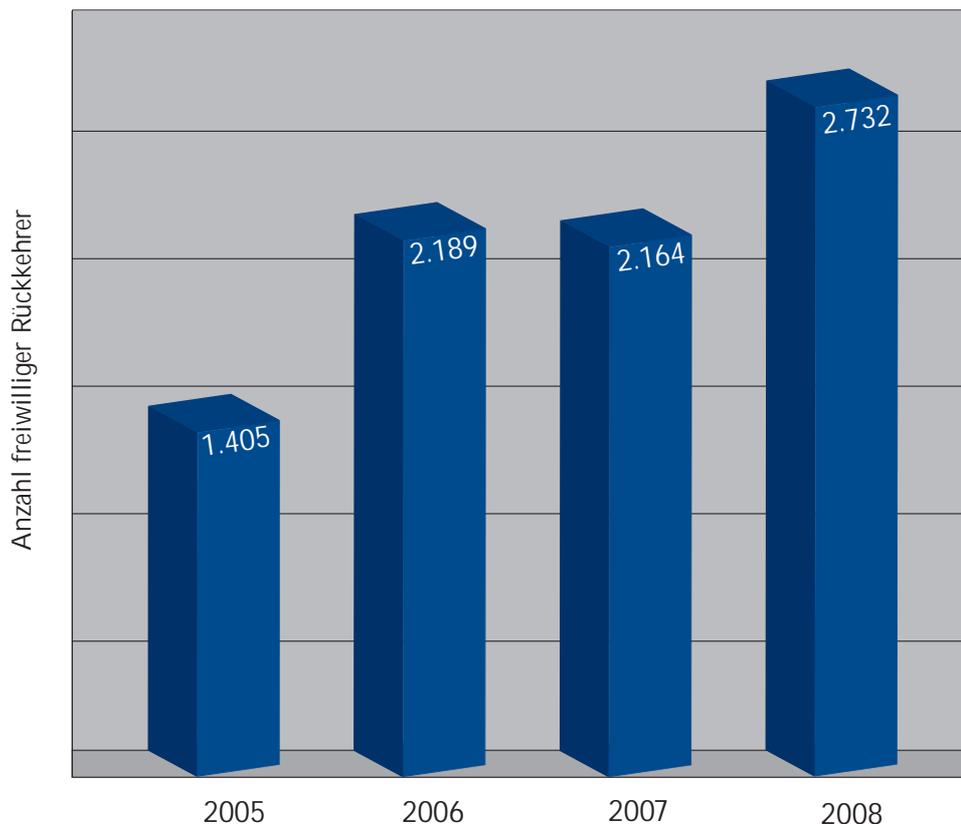
Asylverfahren

Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

12.1 Der RH hatte empfohlen, künftig den Schwerpunkt von Rückkehrberatungsprojekten bereits in einem frühen Verfahrensstadium zu setzen und ein Anreizsystem für Förderungsnehmer zu berücksichtigen.

Der RH stellte fest, dass das BMI mit der Erarbeitung eines Aktionsplans und ab Mai 2007 auf Basis des Europäischen Flüchtlingsfonds seine Aktivitäten evaluierte und Entwicklungen analysierte. Resultierend daraus wurden vermehrt Schwerpunkte in der frühen Rückkehrberatung gesetzt.

Als positiver Anreiz für die Förderungsnehmer diente die Möglichkeit des BMI, bei Übererfüllung der vereinbarten Zielzahlen, Überschreitungen des Projektbudgets zu genehmigen und Folgeaufträge zu vergeben. Die Anzahl freiwilliger Rückkehrer konnte aufgrund dieser Maßnahmen trotz rückläufiger Asylantragszahlen, wie aus folgender Grafik ersichtlich, kontinuierlich gesteigert werden.



12.2 Die Empfehlung des RH wurde vollständig umgesetzt.



BKA BMI

Flüchtlingsbetreuung;
Follow-up-Überprüfung

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

13 Der RH stellte fest, dass von elf überprüften Empfehlungen des Vorberichts acht vollständig umgesetzt wurden; drei Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt. Er hob die nachstehenden Empfehlungen hervor.

BKA (1) Die Bemühungen, die Leistungspotenziale des Asylgerichtshofs voll auszuschöpfen, sollten fortgesetzt werden. (TZ 3)

BMI (2) Es wären weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effektivierungsquote bei „Dublin-out“-Fällen zu setzen. (TZ 4)

(3) Gemeinsam mit dem BMF sollten Überlegungen zur permanenten Einbindung der Gruppen zur Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung in Vor-Ort-Kontrollen angestellt werden. (TZ 10)

(4) In die Grundversorgungsvereinbarung sollte ein institutionalisierter Konfliktregelungsmechanismus aufgenommen werden. (TZ 11)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Justizanstalt Stein; Follow-up-Überprüfung

Das BMJ und die Justizanstalt Stein setzten von den Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, den überwiegenden Teil entweder vollständig oder teilweise um. Die Maßnahmen zur Verbesserung der technischen Sicherheitsstandards in der Justizanstalt Stein waren allerdings noch nicht abgeschlossen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Justizanstalt Stein war, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMJ und die Justizanstalt Stein zugesagt hatten. (TZ 1)

IT-Anlagen in Hafträumen

Die Empfehlung, regelmäßige Kontrollen von PC der Insassen durchzuführen, wurde durch eine Dienstanweisung des Leiters der Justizanstalt Stein vollständig umgesetzt. (TZ 6)

Die Empfehlung, die bestehenden Richtlinien zur Verwendung von PC in Hafträumen zu überarbeiten, wurde teilweise umgesetzt, weil diese zwar überarbeitet, aber nicht in Kraft gesetzt wurden. (TZ 6)

Managementinformationssystem

Das BMJ bzw. die Vollzugsdirektion setzten die Empfehlung, dem Leiter der Justizanstalt Stein Abfragemöglichkeiten aus dem Managementinformationssystem des PM-SAP als Controlling- und Steuerungsinstrument einzuräumen, vollständig um. (TZ 8)

Kurzfassung

Vollzugsplan

Die Empfehlung, alle Insassengruppen der Justizanstalt Stein vom Vollzugsplan zu erfassen, wurde vollständig umgesetzt. (TZ 9)

Betriebsabrechnungsprogramm

Durch die neue Datenbank „Integrierte Wirtschaftsverwaltung“ wurde die Empfehlung, eine einheitliche Datenerfassung und somit auch Auswertung für Informations- und Steuerungszwecke zu ermöglichen, vollständig umgesetzt. (TZ 10)

Technische Sicherheitsstandards

Die Justizanstalt Stein traf Maßnahmen zur schrittweisen Verbesserung der technischen Sicherheit sowohl im Außen- als auch im Innenbereich. Die Empfehlung, die technischen Sicherheitsstandards umzusetzen, war somit nur teilweise verwirklicht. (TZ 2)

Einsatz eines Suchtmittelspürhunds

Durch die Prüfung des Einsatzes im Projekt „Suchtmittelspürhund im Strafvollzug“ wurde die Empfehlung, für die Justizanstalt Stein den Einsatz eines Suchtmittelspürhunds zu genehmigen, teilweise umgesetzt. (TZ 7)

Personal

Die Empfehlung, die Bewertungsstruktur der Dienstführendenplanstellen zu evaluieren und ein verbessertes Personaleinsatzkonzept zu erarbeiten, wurde nicht umgesetzt. (TZ 3)

Die Empfehlung, zwei Planstellen mit leitenden Justizwachebeamten zu besetzen, wurde nicht umgesetzt. (TZ 4)


**Justizanstalt Stein;
Follow-up-Überprüfung**

| Kenndaten zur Justizanstalt Stein | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gebahrung | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Ausgaben | in Mill. EUR | | | | |
| Personalausgaben | 12,98 | 13,86 | 14,13 | 13,95 | 14,43 |
| Sachausgaben | 8,80 | 9,24 | 9,97 | 11,69 | 12,36 |
| Summe | 21,78 | 23,10 | 24,10 | 25,64 | 26,79 |
| Einnahmen | | | | | |
| Summe | 0,83 | 1,31 | 1,12 | 1,19 | 1,26 |
| Ist-Personalstand¹⁾ | Anzahl | | | | |
| Beamte des Allgemeinen Verwaltungsdienstes | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Vertragsbedienstete ²⁾ | 19,25 | 19,25 | 18,25 | 18,75 | 19,75 |
| Exekutivdienst (E1/E2a/E2b/E2c) | 275 | 283 | 308 | 306 | 301 |
| Vertragsbedienstete des Justizwachdienstes | 21 | 30 | – | – | – |
| Personaleinsatzgruppe | – | – | 8 | 11 | 11 |
| Aspiranten | – | – | 5 | 5 | 5 |
| Insassenstand | | | | | |
| festgesetzte Belagsfähigkeit | 730 | 730 | 730 | 730 | 805 |
| Insassen gesamt ³⁾ | 787 | 829 | 839 | 813 | 830 |
| | in % | | | | |
| Ausländeranteil ³⁾ | 40,48 | 44,44 | 44,22 | 39,41 | 38,47 |

¹⁾ zum Stichtag 1. Jänner
²⁾ in Vollbeschäftigungsäquivalenten
³⁾ im Jahresdurchschnitt

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Jänner und Februar 2009 beim BMJ, bei der Vollzugsdirektion und der Justizanstalt Stein die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung das BMJ und die Justizanstalt Stein zugesagt hatten. Der in der Reihe Bund 2007/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2008/13 veröffentlicht.

Mit 1. Jänner 2007 wurde eine einheitliche, für ganz Österreich zuständige Vollzugsobehörde, die Vollzugsdirektion in Wien, eingerichtet. Sie ist sowohl fachlich als auch dienstrechtlich Oberbehörde aller Justizanstalten. Der Vollzugsdirektion obliegt die operative Durchführung des Strafvollzugs, dem BMJ obliegen die strategischen Angelegenheiten.

Mit der Übertragung der operativen Aufgaben vom BMJ an die Vollzugsdirektion beziehen sich die Empfehlungen, die im Vorbericht an das BMJ gerichtet waren, nunmehr auf die Vollzugsdirektion.

Zu dem im März 2009 an das BMJ, die Vollzugsdirektion und die Justizanstalt Stein übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMJ im Juli 2009 Stellung. Die Stellungnahmen der Vollzugsdirektion und der Justizanstalt Stein sind in der Stellungnahme des BMJ enthalten. Der RH erstattete im Juli 2009 seine Gegenäußerung.

Umsetzung der technischen Sicherheitsstandards

2.1 Der RH hatte der Justizanstalt Stein in seinem Vorbericht empfohlen, die technischen Sicherheitsstandards des BMJ umzusetzen und den Personaleinsatz auf Einsparungsmöglichkeiten zu evaluieren. Zur Umsetzung dieser Empfehlung war es erforderlich, die Sicherheitsstandards für verbindlich zu erklären und sämtliche Justizanstalten nach bestimmten Kategorien (z.B. Größe, Art des Vollzugs und strategische Ausrichtung der Anstalt) durch die Vollzugsdirektion zu erfassen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass die Sicherheitsstandards in einem Handbuch zusammengefasst und auf dem aktuellen Stand gehalten würden. Die diesbezüglichen Bemühungen würden längerfristig zu entsprechenden Anstaltskategorisierungen führen. In diesem Sinn würden die technischen Sicherheitseinrichtungen – auch in der Justizanstalt Stein – laufend verbessert.



Umsetzung der technischen
Sicherheitsstandards



Justizanstalt Stein;
Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass die technischen Sicherheitsstandards in einem Handbuch zusammengefasst waren. Die Vollzugsdirektion erklärte dieses aber noch nicht für verbindlich. Ebenso nahm sie noch keine Kategorisierung der Justizanstalten vor.

Die Justizanstalt Stein setzte nach zwei Fluchtversuchen Maßnahmen zur schrittweisen Verbesserung der technischen Sicherheit. Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen lag in der Verstärkung der Außenbereichssicherung.

Die Vollzugsdirektion beauftragte die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)¹⁾ mit der Verbesserung der inneren Sicherheit. Die Durchführung dieser baulichen Maßnahmen war für den Zeitraum von Anfang 2009 (Einreichung, Ausführung, Detailplanung) bis Ende 2010 (Abrechnung) festgelegt.

¹⁾ Geschäftsführungs- und Controllingleistungen hinsichtlich der Planung, Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Baumaßnahmen ab Vorentwurf bis zur Fertigstellung des Bauvorhabens im schlüsselfertigen benutzungsbewilligungsfähigen Zustand und Abrechnung des Bauvorhabens

Die Verbesserung der technischen Sicherheitsstandards war somit noch nicht abgeschlossen und der Personaleinsatz nicht evaluiert.

2.2 Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl der Vollzugsdirektion und der Justizanstalt Stein, auf eine zeitplangemäße Abwicklung der mit der BIG getroffenen Vereinbarung zu achten, weil die technische Sicherheit einen wesentlichen Faktor zur Gewährleistung der Sicherheit darstellt.

Der RH empfahl wie im Vorbericht dargestellt, den Personaleinsatz zu evaluieren, sowie in einem Handbuch verbindliche Sicherheitsstandards festzulegen und die Justizanstalten zu kategorisieren.

2.3 Laut Stellungnahme des BMJ werde auf die zeitplangemäße Abwicklung der mit der BIG getroffenen Vereinbarung zur Verbesserung der technischen Sicherheit geachtet werden. Auch wenn die budgetäre Lage beachtet werden müsse, würden die technischen Sicherheitsstandards dynamisch weiterentwickelt; Verbesserungen würden laufend in die Wege geleitet und umgesetzt. Aufgrund der umfangreichen Maßnahmen sei derzeit mit einer mehrjährigen Umsetzungsphase zu rechnen.

Nach Umsetzung der neuen Sicherheitsstandards seien diese und deren Einfluss auf den gesamten Personaleinsatz zu evaluieren.

Personal

Personaleinsatz- konzept

- 3.1** Der RH hatte dem BMJ (nunmehr zuständig die Vollzugsdirektion) und der Justizanstalt Stein in seinem Vorbericht empfohlen, die Bewertungsstruktur der Dienstführendenplanstellen zu evaluieren und ein verbessertes Personaleinsatzkonzept zu erarbeiten.

Das BMJ hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Projektarbeitsgruppe ein Konzept für die Umsetzung eines Gesamtstellenmodells für Justizanstalten erarbeitet habe. Dieses Konzept sehe ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Exekutivdienst und Allgemeinen Verwaltungsdienstplanstellen vor und habe eine einheitliche Bewertungsstruktur zum Ziel.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das im Rahmen des Nachfrageverfahrens vom BMJ angeführte Gesamtstellenmodell nicht der Empfehlung des RH entsprach.

Eine vom BMJ eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer einheitlichen Bewertungsstruktur von Dienstführendenplanstellen erstellte gemäß der Empfehlung des RH einen Entwurf für ein Konzept „Flexibler Personaleinsatz“. Im Hinblick auf die geplante Reorganisation der Strafvollzugsverwaltung setzte das BMJ Mitte des Jahres 2008 Maßnahmen zur Umsetzung des Projekts „Flexibler Personaleinsatz“ bis auf weiteres aus.

Unabhängig von der Umsetzung des Projekts „Flexibler Personaleinsatz“ stellte das BMJ zuletzt im Dezember 2008 einen Antrag an das BKA zur Neubewertung der Funktionen „Abteilungskommandant“ und „Betriebsleiter“. Das BKA teilte dem BMJ mit, dass der Antrag aus technischen Gründen nicht mehr im Stellenplan 2008 umgesetzt werden könne. Die nächste Möglichkeit dafür wäre der Personalplan 2009.

- 3.2** Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher der Vollzugsdirektion und der Justizanstalt Stein weiterhin, die Bewertungsstruktur der Dienstführendenplanstellen zu evaluieren und ein verbessertes Personaleinsatzkonzept zu erarbeiten.
- 3.3** Laut Stellungnahme des BMJ habe das BKA den beantragten Neubewertungen der Abteilungs- und Betriebsleiter zugestimmt. Die Umsetzung sei erst aufgrund des mit 1. Juli 2009 in Kraft getretenen Personalplans 2009 möglich.



Personal

Justizanstalt Stein;
Follow-up-Überprüfung

Personalausstattung
mit leitenden Justiz-
wachebeamten

- 4.1 Der RH hatte dem BMJ (nunmehr zuständig die Vollzugsdirektion) in seinem Vorbericht die Nachbesetzung der beiden freien Planstellen für leitende Justizwachebeamte empfohlen. Seit dem Jahr 2001 waren in der Justizanstalt Stein sechs leitende Planstellen (Verwendungsgruppe E1) systemisiert, wovon nur vier besetzt waren. Dieser Personalstand war wegen des breiten Aufgabenspektrums und der Fülle der Führungsaufgaben unzureichend.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass die beiden freien leitenden Planstellen der Justizanstalt Stein am Beginn des Jahres 2008 nachbesetzt worden seien.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die beiden Planstellen nicht besetzt waren.

Die Vollzugsdirektion schrieb im November 2008 die Leitung einer Planstelle aus; das Besetzungsverfahren war zur Zeit der örtlichen Überprüfung durch den RH noch nicht abgeschlossen.

Die Ausschreibung für die Leitung der anderen Planstelle war in Vorbereitung.

- 4.2 Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt seine zum Vorbericht abgegebene Empfehlung zur Nachbesetzung der freien leitenden Planstellen aufrecht.
- 4.3 Laut Stellungnahme des BMJ sei die Vollzugsdirektion beauftragt worden, einen Grundausbildungslehrgang für die Verwendungsgruppe E1 im Justizressort beginnend mit Februar 2010 durchzuführen. Zwei Lehrgangsplätze seien für die Justizanstalt Stein zu reservieren und sollten der Nachbesetzung der beiden freien Planstellen für leitende Justizwachebedienstete dienen.

IT-Anlagen in Hafträumen

Überarbeitung der
Richtlinien über den
Einsatz von PC

- 5.1 Der RH hatte dem BMJ (nunmehr zuständig die Vollzugsdirektion) in seinem Vorbericht empfohlen, die Richtlinien über den Einsatz von PC in Hafträumen der Justizanstalten zu überarbeiten. Darin wären künftig regelmäßige Kontrollen zu verankern sowie Ausbildungsstandards für kontrollierende Justizwachebeamte vorzugeben gewesen. Auch hätte geprüft werden sollen, ob das in der Justizanstalt Wien-Mittersteig erprobte System der PC-Nutzung hinsichtlich der Errichtungskosten für den künftigen Einsatz in Frage käme. Dieses sah ein Haftraumter-

IT-Anlagen in Hafträumen

minalsystem vor. Lediglich Peripheriegeräte verblieben in den Hafträumen, unerwünschte Endgeräte können nicht angeschlossen werden.

Das BMJ hatte in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass eine Arbeitsgruppe eingerichtet würde, um ein System der PC-Nutzung durch Insassen in Hafträumen zu entwickeln, das ohne unverhältnismäßige bauliche oder strukturelle Veränderungen realisiert werden könne.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass die eingesetzte Arbeitsgruppe bereits im Mai 2008 erste Zwischenergebnisse im Hinblick auf die angestrebten Erlassänderungen vorgelegt habe. Derzeit würden Gespräche mit Technikern geführt, um zu klären, ob die in Aussicht genommenen Komponenten bei der Ausgabe von PC an Insassen technisch umsetzbar seien.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Vollzugsdirektion die Richtlinien für die Ausgabe von PC samt Zubehör überarbeitete, ohne diese aber in Kraft zu setzen, weil die technische Machbarkeit der PC-Nutzung in den Hafträumen – Reduzierung der Missbrauchsmöglichkeit und Erhalt der optimalen PC-Nutzung zu Lernzwecken – noch nicht endgültig geklärt war.

- 5.2 Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Der RH empfahl der Vollzugsdirektion weiterhin, die Richtlinie über den PC in Hafträumen zu überarbeiten.
- 5.3 Laut Stellungnahme des BMJ seien zur Einrichtung eines eigenen Netzwerks für den Bereich der Insassen bereits Gespräche mit verschiedenen Unternehmen über die Durchführung von Teststellungen mit Haftraumterminals geführt worden. Diese Teststellungen sollen spätestens im Herbst 2009 beginnen und Ende des Jahres einer Evaluation unterzogen werden. Nach positivem Abschluss der Teststellungen werde eine Überarbeitung der Richtlinien über den Einsatz von PC bzw. die Anpassung des bestehenden Erlasses in Aussicht genommen.

Kontrolle

- 6.1 Der RH hatte der Justizanstalt Stein in seinem Vorbericht empfohlen, den Betrieb von PC in Hafträumen laufend zu kontrollieren. Da die Richtlinien des BMJ keine zeitlichen Vorgaben für Kontrollen der IT-Anlagen in Hafträumen enthalten hatten, waren diese in der Justizanstalt Stein nur anlassbezogen erfolgt.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens hatte die Justizanstalt Stein mitgeteilt, dass künftig Kontrollen von IT-Anlagen verstärkt durchgeführt würden.



Justizanstalt Stein; Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Dienstanweisung von Jänner 2009 wöchentliche stichprobenartige Kontrollen von PC der Insassen vorsah. Eine erste schwerpunktmäßige Überprüfung erfolgte Ende Jänner/Anfang Februar 2009.

6.2 Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Einsatz eines Suchtmittelspürhunds

7.1 Der RH hatte dem BMJ (nunmehr zuständig die Vollzugsdirektion) in seinem Vorbericht empfohlen, den Einsatz eines Suchtmittelspürhunds für die Justizanstalt Stein zu genehmigen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass in der Justizanstalt Sonnberg probeweise ein bei der Polizei ausgebildeter Suchtmittelspürhund im Einsatz sei. Der Hundeführer sei ein Justizwachebeamter. Nach Abschluss des Probezeitraums (Ende 2008) werde über den weiteren Einsatz von Suchtmittelspürhunden im Strafvollzug entschieden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Vollzugsdirektion das Projekt „Suchtmittelspürhunde für den Strafvollzug“ Ende 2007 genehmigt hat. Das zunächst auf ein Jahr begrenzte Projekt wurde aufgrund einer zu vertiefenden Evaluierung und Abklärung der Planstellenfrage für den Diensthundeführer bis Ende Mai 2009 verlängert. Der im Rahmen des Projekts in der Justizanstalt Sonnberg stationierte Suchtmittelspürhund stand auch der Justizanstalt Stein zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs zur Verfügung.

Im Jahr 2008 war der Suchtmittelspürhund insgesamt zehnmal in der Justizanstalt Stein eingesetzt, wobei in sieben Fällen eine Unterstützung durch Polizeidiensthunde erfolgte. In 60 % der Einsätze konnten Suchtmittel und andere verbotene Gegenstände sichergestellt werden. Die in der Justizanstalt Stein in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegene Zahl angezeigter Suchtmittelmissbrauchsfälle (2005: 49; 2006: 61; 2007: 70) sank im Jahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 36 %.

7.2 Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Der RH hielt an der im Vorbericht abgegebenen Empfehlung fest, den Einsatz eines Suchtmittelspürhunds für die Justizanstalt Stein zu genehmigen.

7.3 Laut Stellungnahme des BMJ würden vermehrte Visitationen unter Einsatz von Suchtmittelspürhunden befürwortet. Zum Einsatz eines eigenen Suchtmittelspürhunds in der Justizanstalt Stein verwies das BMJ darauf, dass mit der Hundehaltung nicht unwesentliche Kosten

Einsatz eines Suchtmittelspürhunds

verbunden seien und der Suchtmittelspürhund der Justizanstalt Sonberg sowie jene der Polizei jederzeit verfügbar seien. Eine Ausweitung des Hundeeinsatzes stoße derzeit an die Grenzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit insbesondere vor dem Hintergrund der bestehenden knappen personellen und finanziellen Ressourcen im Bereich der Justizanstalten.

- 7.4 Der in der Stellungnahme angeführte Kostenfaktor berücksichtigt aber nicht die Vorteile und den Nutzen des Einsatzes eines Suchtmittelspürhunds. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, den Einsatz eines Suchtmittelspürhunds für die Justizanstalt Stein zu genehmigen. Er erachtet dies aus präventiven Erwägungen als geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs.

Managementinformationssystem

- 8.1 Der RH hatte dem BMJ in seinem Vorbericht empfohlen, den Anstaltsleitern Abfragemöglichkeiten aus dem Managementinformationssystem des PM-SAP (Personalmanagementmodul) – zumindest hinsichtlich der Krankenstände – als Controlling- und Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass nunmehr allen Justizanstalten Zugänge zum Managementinformationssystem des Bundes zur Verfügung gestellt würden. Die Zugangsberechtigungen seien bereits vergeben worden, die Stabsstelle Strafvollzug werde die Einschulung übernehmen bzw. organisieren.

Der RH stellte nunmehr fest, dass seit Ende des Jahres 2008 den Leitern der Justizanstalten die Abfrageberechtigungen aus dem Managementinformationssystem des PM-SAP zur Verfügung standen. Diese waren in standardisierter Form (z.B. Abfrage nach Abwesenheiten wie Krankenstand, Urlaub und Pflegefreistellung) vorgegeben, konnten aber von den Anstaltsleitern auch bedarfsorientiert erstellt werden. Gleichzeitig waren die Anstaltsleiter berechtigt, Abfragen aus der Datenbank „Cognos“ zu tätigen. Damit war ein Kennzahlenvergleich mit anderen Justizanstalten möglich.

- 8.2 Die Empfehlung wurde somit vollständig umgesetzt.

Vollzugsplan

- 9.1 Der RH hatte dem BMJ in seinem Vorbericht empfohlen, die Anwendung des Vollzugsplans auf alle Insassen auszudehnen, weil dieser zunächst nur für neu aufgenommene Strafgefangene anzuwenden war. Auch wären höchstens vierwöchige Intervalle für die Fachteamsitzungen zur Erstellung des Vollzugsplans vorzusehen gewesen. Der



Vollzugsplan

BMJ

Justizanstalt Stein;
Follow-up-Überprüfung

Vollzugsplan beinhaltete die beabsichtigte Gestaltung einer mehr als 18-monatigen Haft eines Insassen hinsichtlich Betreuung, Vollzugslockerungen, Vorbereitung auf bedingte Entlassungen etc.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass seit Mitte 2007 der IT-unterstützte Vollzugsplan im Probetrieb u.a. in der Justizanstalt Stein eingesetzt sei. Erst nach einer problemlosen Anwendung des IT-unterstützten Vollzugsplans in den Probeanstalten könne an einen Einsatz in den anderen Justizanstalten gedacht werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im Laufe des Jahres 2008 der Vollzugsplan alle Insassengruppen der Justizanstalt Stein erfasst hat. Die Ergebnisse der Fachteamsitzungen wurden in der Integrierten Vollzugsverwaltung für jeden einzelnen Insassen elektronisch dokumentiert.

Die Fachteamsitzungen waren sowohl hinsichtlich des Teilnehmerkreises als auch der Terminfestlegung institutionalisiert. Diese Sitzungen fanden nunmehr in einem wöchentlichen (Neuzugänge) bis zu einem monatlichen Intervall statt.

9.2 Die Empfehlung wurde vollständig umgesetzt.

Betriebsabrechnungsprogramm

- 10.1** Der RH hatte dem BMJ in seinem Vorbericht empfohlen, im Rahmen der Erstellung der „Integrierten Wirtschaftsverwaltung“ die erkannten Schwächen des Betriebsabrechnungsprogramms zu vermeiden; mit der definitiven Einführung sollten eindeutige und ausreichend detaillierte Vorgaben für die Erfassung der betrieblichen Leistungsdaten erteilt werden.

Der Justizanstalt Stein hatte er empfohlen, klare Vorgaben für die einheitliche und vollständige Datenerfassung im Betriebsabrechnungsprogramm durch alle nutzenden Betriebe zu erstellen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMJ mitgeteilt, dass die Kritikpunkte bei der Konzeption der „Integrierten Wirtschaftsverwaltung“, die planmäßig mit 1. Jänner 2009 in Betrieb gehen werde, berücksichtigt würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Vollzugsdirektion zu Beginn des Jahres 2009 das bisher in der Justizanstalt Stein verwendete Betriebsabrechnungsprogramm durch die Datenbank „Integrierte Wirtschaftsverwaltung“ ersetzt hat. Die vollständige und einheitliche Datenerfas-

sung ist nunmehr aufgrund der ausschließlich über Masken erfolgenden Eingabemöglichkeit sichergestellt.

Die „Integrierte Wirtschaftsverwaltung“ ermöglichte bspw. die Abrechnung von Aufträgen, an denen mehrere Betriebe arbeiteten, als Sammelrechnung. Die einheitliche Datenerfassung stellte eine Grundlage für Auswertungsmöglichkeiten zu Informations- und Steuerungszwecken dar.

10.2 Die beiden Empfehlungen wurden vollständig umgesetzt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

11 Der RH stellte während der Gebarungsüberprüfung fest, dass von den zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf vollständig, drei teilweise und zwei nicht umgesetzt worden waren.

Die im Vorbericht an das BMJ gerichteten Empfehlungen betreffen nunmehr die Vollzugsdirektion.

Der RH hielt folgende Empfehlungen weiter aufrecht:

Vollzugsdirektion

(1) Die beiden freien Planstellen für leitende Justizwachebeamte wären nachzubesetzen. (TZ 4)

(2) Die Richtlinien über den Einsatz von PC in Hafträumen wären zu überarbeiten. (TZ 5)

(3) Der Einsatz eines Suchtmittelspürhunds für die Justizanstalt Stein wäre zu genehmigen. (TZ 7)

Justizanstalt Stein

(4) Der Personaleinsatz sollte nach Verbesserung der technischen Sicherheit evaluiert werden. (TZ 2)

Vollzugsdirektion und
Justizanstalt Stein

(5) Die Dienstführendenplanstellen der Justizanstalt Stein wären zu evaluieren und ein verbessertes Personaleinsatzkonzept wäre zu erarbeiten. (TZ 3)

(6) Auf eine zeitplangemäße Abwicklung der mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. getroffenen Vereinbarung zur Verbesserung der technischen Sicherheit sollte geachtet werden. (TZ 2)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Von den neun Empfehlungen des RH betreffend die Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, wurde der überwiegende Teil nicht umgesetzt. Defizite bestanden vor allem im Fehlen strategischer Ziele für die Schulaufsicht sowie eines einheitlichen und verbindlichen Qualitätsmanagementsystems.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Schulaufsicht war, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung die überprüfte Stelle zugesagt hatte. (TZ 1)

Personalausgaben

Der Empfehlung des RH, die Personalausgaben für die Schulaufsicht lückenlos festzustellen, wurde nicht entsprochen. Die Ausgaben für betraute Schulaufsichtsorgane sowie für das unterstützende Personal in den pädagogischen Abteilungen waren auch nach der Einführung des Personalverrechnungssystems PM-SAP nicht der Schulaufsicht zuordenbar. (TZ 2)

Aufgabenprofil der Schulaufsicht

Es waren weiterhin keine Zielvorgaben, Kontrollmaßstäbe sowie kein funktionierendes Berichtswesen vorhanden. Die Empfehlung des RH, strategische Ziele für die Schulaufsicht zu setzen, war somit nicht umgesetzt. (TZ 3)

Kurzfassung

Organisation

Die Empfehlung des RH, die Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterzuentwickeln, war durch sektionsübergreifende Kooperationen im Rahmen von Arbeitsgruppen teilweise umgesetzt. (TZ 4)

Regionale Bildungsplanung

Verbindliche Vorgaben zur einheitlichen Erstellung regionaler Bildungspläne fehlten, weil das BMUKK eine Reform der Verwaltung der Schulaufsicht abwarten wollte. Die Empfehlung des RH, regionale Bildungspläne für jedes Bundesland zu erstellen, war somit nicht umgesetzt. (TZ 5)

Qualitätssicherung

Die Empfehlung des RH, die Wahrnehmung der Qualitätssicherung durch die Schulaufsicht einzufordern, wurde mit der Einführung von qualitätssichernden Systemen, wie QIS – Qualität in Schulen und QIBB – Qualitätsinitiative berufsbildende Schulen, teilweise umgesetzt. Die Anwendung von QIS und QIBB beruhte auf freiwilliger Basis. (TZ 6)

Schulprogramme

Schulprogramme waren nach wie vor nicht gesetzlich verankert. Daher kam es zu keiner flächendeckenden Einführung. Der Empfehlung des RH wurde somit nicht entsprochen. (TZ 7)

Schulqualität

Die Empfehlung des RH, bei der Beschreibung von Schulqualität drei Bereiche (Input-, Prozess- und Produktqualität) zu unterscheiden, befand sich durch die gesetzliche Verankerung der Bildungsstandards und der Einführung der qualitätssichernden Systeme QIBB und QIS in Umsetzung. (TZ 8)



Kurzfassung

BMUKK

Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Ressourceneinsatz

Nach wie vor waren geeignete Methoden zur Ressourcensteuerung nicht festgelegt und für eine einheitliche IT-Unterstützung nicht gesorgt. (TZ 9)

Umfang und Durchführung der Schulinspektion

Der Empfehlung des RH, auf eine Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen hinzuwirken, wurde nicht entsprochen. Einheitliche Standards fehlten. (TZ 10)

Kenndaten zur Schulaufsicht

Rechtsgrundlagen

- Art. 81a und 81b Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)
- Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F.
- Aufgabenprofil der Schulaufsicht (Erlass des damaligen BMBWK, Ministerialverordnungsblatt Nr. 20/2000)

Schuljahr

2006/2007

2007/2008

in Mill. EUR

Personalausgaben für die Schulaufsichtsorgane¹⁾

19,6

18,7²⁾

Kalenderjahr

2006

2007

2008

2009

Anzahl

Planstellen³⁾

341

341

341

341

¹⁾ Personalausgaben der bestellten Schulaufsichtsorgane

²⁾ Die Personalausgaben sanken, weil es im Bereich der Schulaufsicht verstärkt zu Betrauungen der Funktionen kam. Diese Ausgaben waren im PM-SAP nicht der Schulaufsicht zuordenbar.

³⁾ laut Stellenplan

Quelle: BMUKK

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im März und April 2009 beim BMUKK die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsprüfung betreffend die Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht abgegeben und deren Verwirklichung die überprüfte Stelle zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2007/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2008/13 veröffentlicht.

Zu dem im Mai 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMUKK im Juli 2009 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Personalausgaben

2.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Personalausgaben für die Schulaufsicht lückenlos festzustellen, um eine wichtige Zahlenbasis für künftige strategische Entscheidungen zu schaffen. In den vom damaligen BMBWK angeführten Personalkosten fehlten u.a. die vom Bund refundierten Zahlungen für betraute Schulaufsichtsorgane sowie die Ausgaben für das unterstützende Personal in den pädagogischen Abteilungen (z.B. pädagogische Referenten, Schreibkräfte).

In seiner Stellungnahme hatte das BMBWK die Umsetzung der Empfehlung zugesagt.

Der RH stellte nunmehr fest:

Das nunmehrige BMUKK führte im Jahr 2006 das Personalverrechnungssystem PM-SAP ein, welches detaillierte Auswertungen der Personalausgaben der Landesschulräte ermöglichte. Die Ausgaben für betraute Schulaufsichtsorgane sowie für das unterstützende Personal in den pädagogischen Abteilungen waren jedoch nach wie vor nicht der Schulaufsicht zuordenbar.

2.2 Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher weiterhin, die Personalausgaben für die Schulaufsicht lückenlos festzustellen.



Personalausgaben

**Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung**

- 2.3 Laut Mitteilung des BMUKK sei mit Einführung des Personalverrechnungssystems PM-SAP eine umfassende Ermittlung der Personalausgaben der gesamten Schulaufsicht, ausgenommen der betrauten Schulaufsichtsorgane, die im Pflichtschulbereich tätig sind, möglich. Weiters teilte es mit, dass es im Zuge einer Novelle der Landeslehrer-Controlingverordnung eine Verpflichtung zur Abbildung der mit einer Schulaufsichtsfunktion betrauten Landeslehrer in der Landeslehrercontrolingdatenbank beabsichtige.

Schulaufsicht durch das BMUKK

Aufgabenprofil der
Schulaufsicht

- 3.1 Der RH hatte dem BMBWK in seinem Vorbericht empfohlen, strategische Ziele für die Schulaufsicht zu setzen. Das vom BMBWK erlassene Aufgabenprofil der Schulaufsicht war sehr allgemein gehalten. Es fehlten konkrete Handlungsanweisungen ebenso wie steuernde Regelungen.

Der RH stellte nunmehr fest:

Im BMUKK waren weiterhin keine Zielvorgaben, Kontrollmaßstäbe sowie kein funktionierendes Berichtswesen vorhanden, um die Anforderungen des Aufgabenprofils zu erfüllen.

Darüber hinaus kam es zu keiner Evaluierung des Aufgabenprofils. Das BMUKK verwies auf eine mögliche Reform der Verwaltung der Schulaufsicht.

- 3.2 Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher weiterhin, strategische Ziele für die Schulaufsicht zu setzen.
- 3.3 Laut Stellungnahme des BMUKK seien strategische Ziele für die Schulaufsicht durch die Einführung der Bildungsstandards, durch das Weißbuch für Qualitätsentwicklung und nun durch den nationalen Bildungsbericht als Rahmenbedingungen vorhanden. Die entsprechende Umsetzung erfordere eine erhöhte Eigenverantwortung der jeweiligen Akteure (Land-Region-Schule). Darüber hinaus würden schriftliche Vereinbarungen mit der Schulaufsicht getroffen.

Schulaufsicht durch das BMUKK

Organisation

- 4.1** Der RH hatte dem BMBWK in seinem Vorbericht empfohlen, die Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterzuentwickeln. Die strikte Trennung der Zuständigkeiten für allgemein bildende Schulen (Sektion I) einerseits und für berufsbildende Schulen (Sektion II) andererseits führte im Bereich der Schulaufsicht zu unterschiedlichen Vorgangsweisen.

In seiner Stellungnahme hatte das BMBWK mitgeteilt, dass eine sektionsübergreifende Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“ eingesetzt worden sei. Diese würde die Weiterentwicklung der Schulaufsicht und deren künftiges Aufgabenprofil erarbeiten.

Der RH stellte nunmehr fest:

Sektionsübergreifende Kooperationen im Rahmen von Arbeitsgruppen, wie z.B. „Schulaufsicht neu“, fanden statt. Durch die strikte Trennung der Zuständigkeit zwischen den Sektionen gab es jedoch nach wie vor kein gemeinsames Vorgehen in den Bereichen Kontrolle und Controlling.

- 4.2** Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Der RH hielt seine Empfehlung, die Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterzuentwickeln, aufrecht.
- 4.3** Laut Mitteilung des BMUKK werde eine einheitliche Organisation angestrebt.

Schulübergreifende Aufgaben

Regionale Bildungsplanung

- 5.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht die Erstellung von regionalen Bildungsplänen für jedes Bundesland empfohlen. Dazu wären auf Bezirksebene Strukturen zu schaffen, die eine schultypenübergreifende Koordination zwischen den Schulen eines Bezirkes sicherstellen.



Schulübergreifende Aufgaben

**Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung**

Der RH stellte nunmehr fest:

Im BMUKK waren keine verbindlichen Vorgaben zur einheitlichen Erstellung regionaler Bildungspläne vorhanden. Das BMUKK wartete eine Reform der Verwaltung der Schulaufsicht ab, um dann eine einheitliche Datenbringung sicherstellen zu können. Diese Daten sollten im Weiteren in einen nationalen Bildungsplan einfließen.

- 5.2 Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt daher seine Empfehlung, regionale Bildungspläne für jedes Bundesland zu erstellen, aufrecht.
- 5.3 Laut Stellungnahme des BMUKK bestünden in etlichen Bundesländern regionale Bildungspläne, für die der jeweilige Landesschulinspektor zuständig wäre. Nach der Präsentation des nationalen Bildungsberichts sei geplant, Schritte in Richtung einer Balance zwischen Input- und Outcome-Steuerung und einer Formulierung strategischer Ziele zu setzen. Das BMUKK verwies nochmals auf die beabsichtigte Verwaltungsreform.

Qualitätssicherung

- 6.1 Der RH hatte dem BMBWK in seinem Vorbericht empfohlen, die Wahrnehmung der Qualitätssicherung von der Schulaufsicht einzufordern. Dafür wären die im Aufgabenprofil der Schulaufsicht vorgesehenen qualitätssichernden Instrumente, wie bspw. Zielvereinbarungsgespräche sowie vergleichende Analysen von Schulprogrammen, zu operationalisieren.

Der RH stellte nunmehr fest:

Das BMUKK entwickelte sowohl im Bereich der allgemein bildenden Schulen (QIS – Qualität in Schulen; QIS) als auch bei den berufsbildenden Schulen (QIBB – Qualitätsinitiative berufsbildende Schulen; QIBB) Systeme, die qualitätssichernde Instrumente enthielten. Die Umsetzung beruhte allerdings auf freiwilliger Basis.

- 6.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt. Zur Gewährleistung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems empfahl der RH dem BMUKK, für die verbindliche Anwendung dieser qualitätssichernden Systeme zu sorgen. Dadurch könnten die Schulaufsichtsorgane ihre Kontroll- und Controllingfunktion effizienter wahrnehmen.

- 6.3** Laut Mitteilung des BMUKK sei durch die Einführung von QIBB und die Entwicklung von Bildungsstandards ein wesentlicher Beitrag zur Qualität und Qualitätssicherung an den Schulen geleistet worden. Gegenwärtig entstünden bereits Steuerungskreise, die durch die Einführung der Bildungsstandards eine Intensivierung erfahren würden.

Schulbezogene Aufgaben

Schulprogramme

- 7.1** Der RH hatte dem BMBWK in seinem Vorbericht die gesetzliche Verankerung von Schulprogrammen empfohlen. Im Rahmen von Schulinspektionen wären durch Evaluierung von Schulprogrammen Rückschlüsse auf die Qualität der einzelnen Schule möglich gewesen. Diese waren den Schulaufsichtsorganen aufgrund der fehlenden gesetzlichen Verpflichtung nur in Einzelfällen vorgelegt worden.

Der RH stellte nunmehr fest:

Die flächendeckende Einführung von Schulprogrammen war nach wie vor nicht gesetzlich verankert.

- 7.2** Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher weiterhin, die gesetzliche Verankerung von Schulprogrammen anzustreben.
- 7.3** Laut Stellungnahme des BMUKK werde im Zusammenhang mit der Übertragung von mehr Verantwortung an den Schulstandort eine verbindliche Verankerung von Schulprogrammen überlegt. Im berufsbildenden Schulwesen seien Schulprogramme bereits jetzt flächendeckend vorhanden.

Schulqualität

- 8.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht dem BMBWK empfohlen, bei der Beschreibung von Schulqualität drei Bereiche (Input-, Prozess- und Produktqualitäten) zu unterscheiden. Als Inputqualitäten wären z.B. die Qualifikation der Lehrer sowie Vorkenntnisse der Schüler zu nennen. Prozessqualitäten hätten u.a. die Arbeitsabläufe und die Schulorganisation zu erfassen. Die Produktqualität hätte sich auf die Erreichung der Leistungsziele, wie z.B. Lernleistungen der Schüler, zu beziehen.

In seiner Stellungnahme hatte das BMBWK mitgeteilt, bestrebt zu sein, die Schulaufsicht in Richtung einer zielorientierten Qualitätssicherung weiterzuentwickeln.



Schulbezogene Aufgaben

**Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung**

Der RH stellte nunmehr fest:

Mit der gesetzlichen Verankerung der Bildungsstandards im Jahr 2008 und der Einführung der qualitätssichernden Systeme QIBB und QIS setzte das BMUKK einen wichtigen Schritt in Richtung einer Qualitätssicherung in diesen drei Bereichen. Die Ergebnisse aus den daraus resultierenden Evaluierungen sollten in Schulentwicklungskonzepte einfließen.

- 8.2 Die Empfehlung des RH befand sich in Umsetzung.
- 8.3 Das BMUKK gab dazu keine Stellungnahme ab.

Ressourceneinsatz

- 9.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht dem BMBWK empfohlen, geeignete Methoden zur Ressourcensteuerung festzulegen und für eine einheitliche IT-Unterstützung zu sorgen. Die Schulaufsichtsorgane hatten sich unterschiedlicher Arbeitsmethoden (z.B. Einsatz von Computerprogrammen, Handzetteln) bedient. Dies hatte zu erheblichen Qualitätsunterschieden in der Aufgabenerfüllung geführt.

Der RH stellte nunmehr fest:

Einheitliche IT-Instrumente zur Ressourcensteuerung für die Schulaufsicht waren nicht vorhanden.

- 9.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher, geeignete Methoden zur Ressourcensteuerung festzulegen und für eine einheitliche IT-Unterstützung zu sorgen.
- 9.3 Laut Mitteilung des BMUKK plane es, den Informationsbedarf in Hinblick auf eine effiziente Aufgabenerfüllung und einen einheitlichen Ressourceneinsatz zu erheben und in Folge durch gezielte Schulungen einen verstärkten Einsatz der IT-Systeme zu erreichen.

Umfang und Durchführung der Schulinspektion

10.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht dem BMUKK empfohlen, auf eine Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen hinzuwirken. Teaminspektionen als wichtige Neuerung im Aufgabenprofil der Schulaufsicht waren nur selten durchgeführt worden. Österreichweite Standards zur Abwicklung von Einzel- und Teaminspektionen waren nicht vorgelegen.

Der RH stellte nunmehr fest:

In den Bundesländern bestanden unterschiedliche Modelle für Teaminspektionen. Auf Ebene der Landes- und Bezirksschulräte wurden eigenständig Projekte durchgeführt. Seitens des BMUKK gab es diesbezüglich keine Vorgaben.

10.2 Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher weiterhin, auf eine Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen hinzuwirken.

10.3 Laut Stellungnahme des BMUKK werde der gemeinsam mit der Schulaufsicht erarbeitete Qualitätsrahmen künftig eine wichtige Grundlage für die Durchführung von Schulinspektionen bieten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

11 Der RH stellte fest, dass von den neun überprüften Empfehlungen des Vorberichtes zwei teilweise und sechs nicht umgesetzt waren; eine befand sich in Umsetzung.

Der RH hielt folgende Empfehlungen weiter aufrecht:

(1) Die Personalausgaben für die Schulaufsicht wären lückenlos festzustellen. (TZ 2)

(2) Für die Schulaufsicht sollten strategische Ziele gesetzt werden. (TZ 3)

(3) Die Schulaufsicht sollte im BMUKK zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterentwickelt werden. (TZ 4)

(4) Regionale Bildungspläne wären für jedes Bundesland zu erstellen. (TZ 5)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMUKK

Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht;
Follow-up-Überprüfung

(5) Zur Gewährleistung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems sollte das BMUKK für eine verbindliche Anwendung der qualitätssichernden Systeme sorgen. (TZ 6)

(6) Die gesetzliche Verankerung von Schulprogrammen wäre anzustreben. (TZ 7)

(7) Das BMUKK sollte zur Ressourcensteuerung geeignete Methoden festlegen und für eine einheitliche IT-Unterstützung sorgen. (TZ 9)

(8) Das BMUKK sollte auf eine Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen hinwirken. (TZ 10)

Wien, im Dezember 2009

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2009/1 Berichte des Rechnungshofes; Wiedervorlage
- Band 1: 2007/14, 2007/15, 2008/3
 - Band 2: 2008/2, 2008/4
 - Band 3: 2008/5, 2008/6
 - Band 4: 2008/7, 2008/8
 - Band 5: 2008/9
 - Band 6: 2008/10
- Reihe Bund 2009/2 Bericht des Rechnungshofes
- „Universitätscontrolling“
 - Medizinische Universität Innsbruck;
 Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin
 - Schüler- und Lehrlingsfreifahrten
 - Österreichischer Rundfunk
- Reihe Bund 2009/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Research Centers GmbH – ARC
 - Eisenbahnprojekt Semmering-Basistunnel,
 Ausbau der Bestandsstrecke Semmering; Follow-up-Überprüfung
 - GIS Gebühren Info Service GmbH; Follow-up-Überprüfung
 - Bundesmobilienvverwaltung
 - Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Gnasbachregulierung sowie Aufsicht über
 Wasserregulierungsverbände
- Reihe Bund 2009/4 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds
 - Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland
 - Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau:
 Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes
 - ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
 Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes
 - Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt
 mit beschränkter Haftung
- Reihe Bund 2009/5 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2008
 - Aufgabenerfüllung und Organisation der Forstdienste in den Ländern

- Reihe Bund 2009/6 Bericht des Rechnungshofes
- Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens
 - Arbeitsmarktservice Oberösterreich, Salzburg und Steiermark – Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
 - Energiebesteuerung in Österreich; Follow-up-Überprüfung
 - Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung; Follow-up-Überprüfung
 - IG Immobilien Invest GmbH; Follow-up-Überprüfung
 - build! Gründerzentrum Kärnten GmbH
 - Unternehmensgruppe Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2009/7 Bericht des Rechnungshofes
- Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder
 - Entgelttrichtlinienverordnung und wirtschaftliche Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen
 - Ausgewählte Supportprozesse (Präsidialreform); Follow-up-Überprüfung
 - Arbeitsmarktservice Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Aufgabenerfüllung durch den chef- und kontrollärztlichen Dienst der Krankenversicherungsträger; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2009/8 Bericht des Rechnungshofes
- Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien
 - Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Bund
- Reihe Bund 2009/9 Bericht des Rechnungshofes
- Wissens- und Technologietransfer, Einwerbung und Verwaltung von Drittmitteln an den Technischen Universitäten Graz und Wien
 - Technische Universitäten Graz und Wien – Verwertung von Forschungsergebnissen
 - Struktur des Fremdsprachenunterrichts; Follow-up-Überprüfung
 - Pensionsversicherungsanstalt: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes
 - Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels
 - Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft: Verkehrstelematik
- Reihe Bund 2009/10 Bericht des Rechnungshofes
- Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder



- Reihe Bund 2009/11 Bericht des Rechnungshofes
- Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA und in der Austrian Development Agency
 - A4 Business Solutions GmbH
 - Entscheidungsvorbereitung bei den Höchstgerichten
 - Umweltsituation im Dreiländereck Österreich–Ungarn–Slowenien; Follow-up–Überprüfung
 - Westbahn – Ausgewählte Bauvorhaben; Follow-up–Überprüfung
- Reihe Bund 2009/12 Bericht des Rechnungshofes
- Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung
 - Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2
 - Harmonisierung der Zugsicherung
 - ÖBB–Unternehmensgruppe: Mobiltelefonrüstung und Mobiltelefonbeschaffung
 - Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren
 - Sportförderung im Bund und in den Ländern Oberösterreich und Tirol

