



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/14

Bericht des Rechnungshofes

**System der
Gesundheitsvorsorge**

**Belegmanagement in
Akutkrankenanstalten mit
dem Schwerpunkt
„Procuratio-Fälle“;
Follow-up-Überprüfung**

Rettungsgasse

**ÖBB-Produktion
Gesellschaft mbH – Einsatz-
planung der Lokreihe 1014**

**Risikomanagement in der
Finanzverwaltung**

Rechnungshof
GZ 860.165/002-1B1/14

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

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

Herausgegeben:

Wien, im November 2014



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



Bericht des Rechnungshofes

System der Gesundheitsvorsorge

**Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem
Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“;
Follow-up-Überprüfung**

Rettungsgasse

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung
der Lokreihe 1014**

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMG
BMASK
BMFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Gesundheit
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Familien und Jugend

System der Gesundheitsvorsorge _____ 5

BMG

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit

Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem
Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“; Follow-up-Überprüfung _____ 51

BMI
BMVIT

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Verkehr, Innovation und Technologie

Rettungsgasse _____ 97

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung
der Lokreihe 1014 _____ 163

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen

Risikomanagement in der Finanzverwaltung _____ 209





Bericht des Rechnungshofes

System der Gesundheitsvorsorge





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

BMG
BMASK
BMFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Gesundheit
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Familien und Jugend

System der Gesundheitsvorsorge

KURZFASSUNG	12
Prüfungsablauf und -gegenstand	17
Allgemeines	18
Internationaler Vergleich der Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention	21
Ist-Stand der Gesundheitsvorsorge	23
Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention	27
Mutter-Kind-Pass	35
Schlussempfehlungen	49

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Öffentliche Gesundheitsausgaben in Österreich 2011__	21
Tabelle 2:	Öffentliche Gesundheitsausgaben in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Jahr 2011 _____	22
Tabelle 3:	Öffentliche Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention _____	24
Tabelle 4:	Auszug aus der Präventionsbilanz der österreichischen Sozialversicherung 2011 _____	25
Tabelle 5:	Abstimmung der Mittel _____	29
Tabelle 6:	Fünf Untersuchungen der Schwangeren _____	36
Tabelle 7:	Neun Untersuchungen des Kindes _____	36
Abbildung 1:	Entwicklung von perinataler Sterblichkeit und Säuglingssterblichkeit _____	37
Tabelle 8:	Aufwendungen für den Mutter-Kind-Pass und Anzahl an Entbindungen 2008 bis 2011 _____	38
Abbildung 2:	Aufgabenwahrnehmung Mutter-Kind-Pass _____	41

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
FGÖ	Fonds Gesundes Österreich
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
Mio.	Million(en)
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel





BMG BMASK BMFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Familien und Jugend

System der Gesundheitsvorsorge

Für Österreich gab es bis Ende 2013 keinen aktuellen Überblick, welche Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention von Bund, Ländern bzw. den Sozialversicherungsträgern gesetzt wurden. Die letzte umfassende Übersicht war im Jahr 2004 erstellt worden. Eine Strategie, welche die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung umfasste, lag lediglich für 3,5 Mio. EUR von rd. 461 Mio. EUR vor. Für das Jahr 2014 waren eine Neuerhebung der Maßnahmen und eine stärker abgestimmte Vorgehensweise geplant.

Im österreichischen Gesundheitswesen fließt der Großteil der öffentlichen Mittel in die kurative Versorgung und weniger als 2 % in die Gesundheitsförderung und Prävention von Krankheiten. Deutschland und die Schweiz wenden mehr Mittel dafür auf (3,7 % bzw. 2,1 % im Jahr 2011).

Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bei der Organisation des Mutter-Kind-Passes war zwischen BMG, Sozialversicherung und Familienlastenausgleichsfonds getrennt. Dies führte u.a. zu teuren Änderungen im Untersuchungsprogramm, deren Nutzen nicht erwiesen war. So verblieb die interne Untersuchung entgegen der Empfehlung eines Expertengremiums im Programm, wodurch jährliche Mehrkosten von rd. 2 Mio. EUR entstanden. Durch nachträgliche Programmanpassungen für die Jahre 2008 und 2009 fielen weitere 6,5 Mio. EUR an.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Ist-Standes der Vorsorgemaßnahmen, der im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsausgaben für die Gesundheitsvorsorge verwendeten Mittel (auch im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz), der Abstimmung der Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsvorsorge zwischen den Systempartnern Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger sowie die Analyse des Vorsorgeinstruments Mutter-Kind-Pass. (TZ 1)

Allgemeiner Teil

Allgemeines

Das System der Gesundheitsvorsorge war intransparent. Dies hing mit der Verwendung unterschiedlicher Begriffe in den einschlägigen Rechtsvorschriften zusammen, die letztlich alle auf den Erhalt der Gesundheit bzw. auf die Vermeidung von Erkrankungen abzielten. Weitere Gründe waren der fehlende aktuelle Gesamtüberblick über die von den Systempartnern gesetzten Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention und das Fehlen einer alle Systempartner umfassenden Strategie zur systematischen Planung, Erfassung und Evaluierung der Maßnahmen der Gesundheitsförderung. (TZ 2)

Internationaler Vergleich der Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention

In Österreich fließen die öffentlichen Gesundheitsausgaben zu einem vergleichsweise hohen Prozentsatz in die versorgende (kurative) Medizin (58,5 % im Jahr 2011). Mit 1,9 % der öffentlichen Gesundheitsausgaben lagen die Mittel für Prävention und Gesundheitsschutz z.B. hinter jenen in Deutschland (3,7 %) und der Schweiz (2,1 %) zurück. (TZ 3)

Ist-Stand der Gesundheitsvorsorge

Gemäß dem System of Health Accounts der OECD fielen in Österreich im Jahr 2011 rd. 460,8 Mio. EUR für Gesundheitsförderung und Prävention an. Es lag jedoch keine vollständige und institutionenübergreifende Aufstellung über alle Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich vor. Während der Gebärungsüberprüfung zu Beginn des Jahres 2014 beauftragte das BMG

eine Neuerhebung bzw. Aktualisierung der Daten und deren Vergleich mit den Daten der OECD. (TZ 4)

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsvorsorge und Prävention

Im Jahr 2008 erarbeitete das BMG den Entwurf eines „Bundesgesetzes zur Verankerung einer abgestimmten Gesundheitsförderung und Prävention“. Dieser sah u.a. die Erfassung und Abstimmung der Aktivitäten der einzelnen Leistungsträger (Träger der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung sowie Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Bund, Bundesländer, Städte und Gemeinden sowie Gesundheit Österreich GmbH) vor. Weiters sollte eine zentrale Projektdatenbank geführt werden. Der Gesetzesentwurf wurde nicht beschlossen. (TZ 5)

Anteil der abgestimmten Mittel

Im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention gab es bis Ende 2013 für den bei weitem überwiegenden Teil der Mittel (2011 rd. 461 Mio. EUR) keine systemumfassende Strategie. Lediglich für 3,5 Mio. EUR existierte eine Gebietskörperschaften und Sozialversicherung umfassende Strategie. Strategien für Teilsysteme wie die „Prioritätensetzung“ des Hauptverbandes waren vorhanden. (TZ 6)

Im Zuge der Gesundheitsreform 2013 war eine inhaltlich abgestimmte Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung sicherzustellen, um eine Stärkung der Gesundheitsförderung in Österreich als wesentliches Element der partnerschaftlichen Zielsteuerung-Gesundheit zu gewährleisten. Dies umfasste jährlich die angeführten 3,5 Mio. EUR plus neu hinzu kommende 15 Mio. EUR. Bund, Länder und Sozialversicherung vereinbarten darüber hinaus, weitere in ihren Wirkungsbereich fallende Agenden der Gesundheitsförderung an der abgestimmten Vorgehensweise (Gesundheitsförderungsstrategie) zu orientieren. Als Grundlage dafür war die gemeinsame Festlegung einer Gesundheitsförderungsstrategie bis Ende 2013 vorgesehen. Diese wurde auf 2014 verschoben. (TZ 6)

Kurzfassung**Fragebogenerhebung durch den Fonds Gesundes Österreich**

Der Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) förderte Projekte im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention (z.B. Bewegungsförderung, Suchtprävention). Er hatte gemäß dem Gesundheitsförderungsgesetz seine Maßnahmen und Initiativen mit bestehenden Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention abzustimmen. Eine dazu im Jahr 2008 durchgeführte Fragebogenerhebung bei den Ländern und einigen Ministerien zur Erfassung der Projektkosten und Fördersummen für die einzelnen Projekte führte wegen der mangelnden Bereitschaft des Bundes und der Länder, dem FGÖ ausreichende Informationen über ihre Aktivitäten in der Gesundheitsförderung und Prävention zu geben, sowie der fehlenden systematischen Erfassung und Dokumentation der Daten, nicht zum gewünschten Ergebnis. (TZ 7)

Abstimmung von Förderdatenbanken durch den Fonds Gesundes Österreich

Im Jahr 2010 wurden alle vom FGÖ geförderten Projekte erstmals über den sogenannten „FGÖ-Projektguide“ eingereicht. Dabei handelte es sich um eine elektronische Antragstellung für Projektförderungen. Die Daten aus den beantragten und bewilligten Projekten flossen in die Datenbank des FGÖ-Projektguides ein, wodurch sich die systematische Verfügbarkeit von Daten aus den Projektanträgen erhöhte. (TZ 8)

Der FGÖ unternahm im Jahr 2013 Anstrengungen, seine Datenbank mit der Förderdatenbank des Landes Steiermark abzustimmen, um eine Zusammenführung der Daten zu ermöglichen. Dies stellte einen ersten Schritt in Richtung einer zentralen Datenbank dar. (TZ 8)

Mutter–Kind–Pass**Einführung**

Das Mutter–Kind–Pass–Untersuchungsprogramm war als Instrument zur gesundheitlichen Vorsorge für Schwangere und Kleinkinder bis zum 62. Lebensmonat gesetzlich vorgesehen. Der Vorsorgeaspekt wurde im Entwicklungsverlauf des Mutter–Kind–Passes, der im Jahr 1974 eingeführt wurde, verstärkt und umfasste Ansätze mit dem Ziel, gesundheitliche Komplikationen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft und der kindlichen Entwicklung zu vermeiden oder zu vermindern. (TZ 9)

Gesamtaufwendungen und Nutzen des Mutter-Kind-Passes

In den Jahren 2008 bis 2011 stiegen die Gesamtaufwendungen für den Mutter-Kind-Pass von 51,3 Mio. EUR auf 53,8 Mio. EUR. (TZ 10)

Der Nutzen des Mutter-Kind-Passes bzw. einzelner Untersuchungen wurde seit seiner Einführung vor rd. 40 Jahren nicht evaluiert. (TZ 10)

Aufgabenwahrnehmung

Beim Mutter-Kind-Pass beruhten Akteure und Aufgaben auf gesetzlichen Vorgaben. Das BMG legte das Untersuchungsprogramm fest und gab damit die Kosten vor, die zu zwei Drittel vom Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) und zu einem Drittel von der Sozialversicherung zu tragen waren. Die Sozialversicherung war zudem für die operative Abwicklung mit den Ärzten zuständig. Die Trennung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bei der Organisation des Mutter-Kind-Passes führte u.a. zu kostenmäßig bedeutsamen Änderungen im Untersuchungsprogramm. (TZ 11)

Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramm und Programmänderungen

Die Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramme wurden mit der Mutter-Kind-Pass-Verordnung 2002 festgelegt. Durch die Aufhebung einer Verordnungsnovelle noch vor ihrem Inkrafttreten verblieb die interne Untersuchung – entgegen der Empfehlung eines Expertengremiums – Programmbestandteil des Mutter-Kind-Passes. Dadurch entstanden jährlich Kosten von rd. 1,95 Mio. EUR. (TZ 13, 14)

Aufgrund von Layoutänderungen des Mutter-Kind-Pass-Dokuments konnten auch ärztliche Leistungen in den Mutter-Kind-Pass eingetragen werden, die nicht Bestandteil der Untersuchungsprogramme waren. In der Folge wurden derartige Leistungen verstärkt von den Ärzten erbracht und verrechnet. Um eine Finanzierung dieser Leistungen zu ermöglichen, wurden sie mit einer Verordnungsnovelle nachträglich zum Inhalt der Untersuchungsprogramme für die Jahre 2008 und 2009 gemacht. Bei einzelnen der sechs Leistungen (Streptokokkentest, Glucosetoleranztest, Rheususkörperchen test, Bilirubinbestimmung, Anti-D-Prophylaxe und HIV-Test) bestand ein Beschluss des Obersten Sanitätsrats, dass diese nicht im Mutter-Kind-Pass verankert werden sollten. Die Gesamtkosten

Kurzfassung

für diese nachträglichen Programmanpassungen beliefen sich auf rd. 6,5 Mio. EUR. (TZ 15)

Qualitätssicherung

Die qualitätsbezogenen Maßnahmen des BMG hinsichtlich des Mutter-Kind-Passes waren nicht ausreichend, weil eine standardisierte Vorgangsweise zu Untersuchungsinhalt und -umfang nicht gewährleistet war. So war bspw. im Mutter-Kind-Pass-Dokument unter dem Begriff Untersuchungsbefund nur einzutragen, ob die Organbefunde auffällig waren oder nicht, nicht aber, welche Organbefunde erforderlich waren. (TZ 16)

Inanspruchnahme – Gesamtmonitoring

Weder das BMG noch der Hauptverband verfügten über einen Gesamtüberblick der tatsächlichen Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen. Dadurch waren fundierte Aussagen über Inanspruchnahmeraten nicht möglich. (TZ 17)



BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

Kenndaten zum System der Gesundheitsvorsorge					
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit, BGBl. I Nr. 200/2013 Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008 i.d.g.F. Gesundheitsförderungsgesetz, BGBl. I Nr. 51/1998 i.d.g.F. Gesundheitsqualitätsgesetz, BGBl. I Nr. 179/2004 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBl. I Nr. 103/2001 i.d.g.F. Mutter-Kind-Pass-Verordnung 2002, BGBl. II Nr. 470/2001 i.d.g.F.				
Gebahrung	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR				in %
Bund	140,28	138,12	134,84	132,21	- 5,8
Länder	80,33	73,50	81,43	79,79	- 0,7
Gemeinden	25,37	25,81	24,76	25,28	- 0,4
Sozialversicherung	206,91	213,87	219,95	223,52	+ 8,0
gesamt	452,90	451,30	460,97	460,79	+ 1,7

Gebahrung Mutter-Kind-Pass	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR				in %
Familienlastenausgleichsfonds	33,13	33,50	35,49	36,08	+ 8,9
Sozialversicherung	18,14	18,63	17,26	17,69	- 2,5
gesamt	51,27	52,13	52,76	53,77	+ 4,9

Quellen: Statistik Austria, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Bundesrechnungsabschlüsse 2008 bis 2011

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im September und Oktober 2013 das System der Gesundheitsvorsorge im BMG, im BMFJ¹, im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und in der Gesundheit Österreich GmbH.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Ist-Standes der Vorsorgemaßnahmen, der im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsausgaben für die Gesundheitsvorsorge verwendeten Mittel (auch im Vergleich

¹ Seit März 2014 war das BMFJ für den Familienlastenausgleichsfonds zuständig, der rund zwei Drittel der Kosten für den Mutter-Kind-Pass trug (vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMWFJ).

Prüfungsablauf und –gegenstand

zu Deutschland und der Schweiz), der Abstimmung der Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsvorsorge zwischen den Systempartnern Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger sowie die Analyse des Vorsorgeinstruments Mutter-Kind-Pass.

Der RH verwendet in seinem Bericht vorrangig die Begriffe Gesundheitsförderung und Prävention und meint damit alle Maßnahmen, welche die Förderung des Gesundbleibens bzw. die Vermeidung oder Reduzierung von Krankheiten betreffen.

Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011.

(2) Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) im Mai 2014, das BMFJ im Juni 2014, der Hauptverband im Juli 2014 und das BMG im August 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2014, gegenüber der GÖG war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Allgemeines

2.1 (1) Der Begriff der Gesundheitsvorsorge wurde z.B. im ASVG und dessen Parallelgesetzen verwendet, ebenso im Bundesministeriengesetz bei der Festlegung der Zuständigkeit des BMG². Eine klare Definition dieses Begriffs erfolgte in diesen Gesetzen nicht.

(2) Die Gesundheitsförderung zielte gemäß dem Gesundheitsqualitätsgesetz³ darauf ab, den Menschen ein hohes Maß an Selbstbestimmung über ihre Gesundheit zu ermöglichen und sie zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen.

Das Gesundheitsförderungsgesetz⁴ sah Maßnahmen und Initiativen vor, die zur Erreichung folgender Zielsetzungen beitragen sollen:

- Erhaltung, Förderung und Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung im ganzheitlichen Sinn und in allen Phasen des Lebens sowie
- Aufklärung und Information über vermeidbare Krankheiten und über die Gesundheit beeinflussende seelische, geistige und soziale Faktoren.

² „Dazu gehören insbesondere auch Angelegenheiten der Gesundheitsvorsorge einschließlich der Gesundheitsvorsorge für den schulischen Bereich.“

³ BGBl. I Nr. 179/2004

⁴ BGBl. I Nr. 51/1998

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

(3) Der Begriff Prävention war z.B. im – vom BMG herausgegebenen – Handbuch für den öffentlichen Gesundheitsdienst als „Krankheitsverbeugung bzw. –vermeidung“ definiert:⁵

Abhängig vom Zeitpunkt, zu dem eine vorbeugende Maßnahme gesetzt werden kann, unterschied das Handbuch zwischen Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention:

- Die Primärprävention dient der Verhinderung der Krankheitsentstehung bei noch gesunden Menschen, bspw. durch Vermeidung von Risikofaktoren (nicht rauchen, nicht fett essen usw.).
- Die Sekundärprävention dient der Verhinderung des Fortschreitens eines frühen symptomlosen Erkrankungsstadiums bei beschwerdefreien Menschen (Person fühlt sich gesund). Dabei gilt es, die durch sogenannte Früherkennungsuntersuchungen entdeckten Krankheitsfrühstadien einer frühzeitigen Behandlung zuzuführen.
- Die Tertiärprävention dient schließlich der Verhinderung einer Verschlimmerung von bereits aufgetretenen Erkrankungen bzw. der Vermeidung von Folgeschäden oder Behinderungen bei kranken Menschen. Dazu zählen bspw. eine effektive Behandlung und entsprechende Rehabilitationsmaßnahmen.

(4) Im Rahmen der Gesundheitsreform 2013 erfolgten Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben wie bspw. bei der Krankenversicherung. Gemäß § 116 Abs. 1 Z 1 ASVG hatte diese Vorsorge für die Früherkennung von Krankheiten⁶ und aufgrund der Novellierung des § 116 Abs. 1 Z 5 ASVG zusätzlich für Prävention⁷ zu treffen. Im ASVG wurden daher die Begriffe Gesundheitsvorsorge, Krankheitsfrüherkennung, Krankheitsverhütung, Gesundheitsfürsorge, Prävention und Gesundheitsförderung verwendet.

(5) Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention wurden von den Systempartnern Bund, Länder und Sozialversicherungsträger durchgeführt. Auch der FGÖ förderte Projekte in diesen Bereichen (vgl. TZ 7 und 8). Es gab aber keinen aktuellen Gesamtüberblick, welche Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention von den

⁵ „Dabei gilt es, den Eintritt von Ereignissen oder Umständen, die zu Gesundheitsbeeinträchtigungen, Erkrankungen, zu deren Verschlimmerungen oder zum Auftreten von mit diesen Krankheiten im Zusammenhang stehenden Folgeerscheinungen und Behinderungen sowie deren Fortschreiten führen, zu vermeiden, zu verzögern oder weniger wahrscheinlich zu machen.“

⁶ und Erhaltung der Volksgesundheit

⁷ neben der zielgerichteten, wirkungsorientierten Gesundheitsförderung (Salutogenese)

Allgemeines

Systempartnern gesetzt wurden (vgl. TZ 4). Ebenso fehlte eine sämtliche Systempartner umfassende Strategie, um Maßnahmen der Gesundheitsförderung systematisch planen, erfassen und evaluieren zu können (vgl. TZ 6).

- 2.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das System der Gesundheitsvorsorge intransparent war. Dies hing mit der Verwendung unterschiedlicher Begriffe in den einschlägigen Rechtsvorschriften zusammen, die letztlich alle auf den Erhalt der Gesundheit bzw. auf die Vermeidung von Erkrankungen abzielten. Weitere Gründe für die Intransparenz des Systems waren der fehlende aktuelle Gesamtüberblick über die von den Systempartnern gesetzten Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention und das Fehlen einer alle Systempartner umfassenden Strategie zur systematischen Planung, Erfassung und Evaluierung der Maßnahmen der Gesundheitsförderung.

Der RH empfahl dem BMG und dem Hauptverband, akkordierte Begriffsdefinitionen zu erarbeiten, um die Basis für eine Leistungsabstimmung zwischen den Systempartnern zu schaffen. Er empfahl weiters, alle für Gesundheitsförderung und Prävention aufgewendeten Mittel einer gemeinsamen Strategie und damit einer abgestimmten Vorgehensweise zu unterstellen sowie einen aktuellen Gesamtüberblick sicherzustellen (vgl. TZ 4 und 6).

- 2.3** (1) *Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die unterschiedlichen Begriffsdefinitionen sich auch dadurch ergäben, dass Gesundheitsförderung einen relativ jungen Fachbereich darstelle, welcher in älteren gesetzlichen Bestimmungen noch nicht bzw. mit historischen Begriffen berücksichtigt worden sei. Bei künftigen Gesetzesvorhaben werde auf eine einheitliche Begrifflichkeit zu achten sein. Als Grundlage dafür solle das der aktuell beschlossenen Gesundheitsförderungsstrategie angeschlossene Glossar Anwendung finden, das mit den Glossaren der Rahmen-Gesundheitsziele und des FGÖ kompatibel sei.*

(2) *Der Hauptverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Rahmen-Gesundheitsziele mit Nationalen Aktionsplänen zur Ernährung und Bewegung sowie mit dem Kindergesundheitsdialog bereits definitorische Festlegungen zu den Begrifflichkeiten der Gesundheitsförderung und Prävention enthalten würden.*

Internationaler Vergleich der Mittel für Gesundheits- förderung und Prävention

3.1 Im österreichischen Gesundheitswesen fließt der Großteil der öffentlichen Mittel in die (kurative) Versorgung und weniger als 2 % in die Prävention von Krankheiten. Laut dem System of Health Accounts der OECD⁸ verteilten sich in Österreich im Jahr 2011 die Gesamtausgaben für Gesundheit wie folgt:

Tabelle 1: Öffentliche Gesundheitsausgaben in Österreich 2011

Art der Gesundheitsleistung	Österreich	OECD	Differenz
	in %		
Leistungen der kurativen Gesundheitsversorgung	58,5	54,5	+ 4,0
Langzeitpflege	15,6	14,1	+ 1,5
Ambulante Abgabe medizinischer Güter	13,4	16,2	- 2,8
Leistungen der rehabilitativen Gesundheitsversorgung	4,7	3,0	+ 1,7
Verwaltung und Versicherung der Gesundheitsversorgung	3,1	3,3	- 0,2
Hilfsleistungen der Gesundheitsversorgung	2,8	5,4	- 2,6
Prävention und Gesundheitsschutz ¹	1,9	3,4	- 1,5
Sonstige Leistungen	0,0	0,1	- 0,1

¹ Die verwendeten Begriffe wurden der deutschsprachigen Übersetzung des OECD-Manuals entnommen. „Prävention und Gesundheitsschutz“ entspricht den in diesem Bericht verwendeten Begriffen „Gesundheitsförderung und Prävention“.

Quelle: OECD

Österreich lag im Jahr 2011 bei den kurativen Mitteln an der sechsten Stelle und bei den Mitteln für Prävention und Gesundheitsschutz an der 16. Stelle der 20 Staaten, für die vollständige Daten der OECD vorlagen.

Ein Vergleich der öffentlichen Gesundheitsausgaben Deutschlands, Österreichs und der Schweiz ergab folgendes Bild:

⁸ Das System of Health Accounts ist eine internationale Statistik über öffentliche und private Gesundheitsausgaben, die darin in einer vergleichbaren Struktur dargestellt werden.

Der Vergleich mit den OECD-Werten erfolgte mit den Daten jener 19 Staaten, von denen wie bei Österreich vollständige Daten vorlagen.

2011 war zum Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsergebnisses das aktuellste verfügbare Jahr.

Internationaler Vergleich der Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention

Tabelle 2: Öffentliche Gesundheitsausgaben in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Jahr 2011

	Deutschland	Österreich	Schweiz
	in Mio. EUR		
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	2.592.600,0	300.712,4	475.513,8
Öffentliche Gesundheitsausgaben	224.618,0	24.707,8	33.985,3
Öffentliche Ausgaben für Prävention und Gesundheitsschutz ¹	8.199,0	460,8	704,9
	in %		
Öffentliche Gesundheitsausgaben in % des BIP	8,7	8,2	7,1
Prävention und Gesundheitsschutz ¹ in % der öffentlichen Gesundheitsausgaben	3,7	1,9	2,1

¹ Die verwendeten Begriffe wurden der deutschsprachigen Übersetzung des OECD-Manuals entnommen. „Prävention und Gesundheitsschutz“ entspricht den in diesem Bericht verwendeten Begriffen „Gesundheitsförderung und Prävention“.

Quelle: OECD

Es zeigte sich, dass in Deutschland bei einem im Vergleich zu Österreich deutlich höheren Anteil an Präventionsmaßnahmen (3,7 %) die Gesundheitsausgaben trotzdem einen höheren Anteil des BIP ausmachten (8,7 %), während in der Schweiz bei einem annähernd gleich hohen Anteil der Präventionsausgaben (2,1 %) die Gesundheitsausgaben einen kleineren Anteil am BIP (7,1 %) beanspruchten.

3.2 Der RH hielt fest, dass in Österreich die öffentlichen Gesundheitsausgaben mit 58,5 % im Jahr 2011 zu einem vergleichsweise hohen Prozentsatz in die versorgende (kurative) Medizin fließen. Mit 1,9 % der öffentlichen Gesundheitsausgaben lagen die Mittel für Prävention und Gesundheitsschutz z.B. hinter jenen in Deutschland (3,7 %) und der Schweiz (2,1 %) zurück.

3.3 Das BMG verwies in seiner Stellungnahme im Hinblick auf den im internationalen Vergleich niedrigen Anteil der Mittel für Prävention und Gesundheitsschutz darauf, dass durch die Zielsteuerung Gesundheit in den nächsten zehn Jahren 150 Mio. EUR zusätzlich zur Verfügung gestellt würden.

**Ist-Stand der
Gesundheits-
vorsorge**

4.1 (1) Eine aktuelle Gesamtübersicht über die in Österreich gesetzten Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention war nicht vorhanden. Weder das BMG noch der Hauptverband verfügten über einen Überblick, welche Maßnahmen von den anderen Systempartnern gesetzt wurden. Zudem war das BMG nicht im Detail über die Aktivitäten der anderen Bundesministerien zur Gesundheitsförderung und Prävention informiert, der Hauptverband nicht über jene der einzelnen Sozialversicherungsträger.

(2) Der letzte umfassende Überblick über die Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention wurde vom Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) im Auftrag des BMG im Jahr 2004 (mit Daten des Jahres 2001) erstellt. Ein Versuch des FGÖ im Jahr 2008, einen Überblick über die Gesundheitsförderungsstrukturen in Österreich mittels Fragebogenerhebung bei den Ländern und den Bundesministerien zu gewinnen, führte nicht zum gewünschten Erfolg. Ein Grund dafür lag in der mangelnden Bereitschaft der Länder und des Bundes, Auskunft über ihre Aktivitäten in der Gesundheitsförderung und Prävention zu geben (vgl. TZ 7).

Zu Beginn des Jahres 2014 wurde während der Gebarungsüberprüfung durch den RH die Gesundheit Österreich GmbH mit einer Neuerhebung bzw. Aktualisierung der zuletzt für das Jahr 2001 vom ÖBIG erhobenen Daten beauftrag⁹. Die Unterschiede zu internationalen Erhebungen der OECD sollten beschrieben und aktuelle Entwicklungen wie die Rahmen-Gesundheitsziele sollten berücksichtigt werden. Als Nutzen für den Auftraggeber wurde die Nutzung einer systematischen Übersicht als Grundlage für die Planung von Gesundheitsförderung und Prävention genannt.

(3) Aktuelle Daten zur Gesundheitsförderung und Prävention wurden von der Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) für das System of Health Accounts der OECD zusammengestellt. Nachdem die Verwendung von Begriffen wie Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitsvorsorge etc. nicht klar definiert war (vgl. TZ 2), war auch nicht eindeutig definiert, welche Ausgaben von der Statistik Austria zu erfassen waren. Darüber hinaus erfolgte die Zusammenstellung nicht in Kenntnis der tatsächlich gesetzten einzelnen Maßnahmen, sondern als Auszug aus den verfügbaren Rechenwerken der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger.

⁹ Beauftragung und Finanzierung durch das BMG, Kofinanzierung durch den Hauptverband

Ist-Stand der Gesundheitsvorsorge

Gemäß dem System of Health Accounts stellten sich die öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention¹⁰ in den Jahren 2008 bis 2011 bei den Systempartnern Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger wie folgt dar:

Tabelle 3: Öffentliche Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR				in %
Bund	140,28	138,12	134,84	132,21	– 5,8
Länder	80,33	73,50	81,43	79,79	– 0,7
Gemeinden	25,37	25,81	24,76	25,28	– 0,4
Sozialversicherungsträger	206,91	213,87	219,95	223,52	+ 8,0
gesamt	452,90	451,30	460,97	460,79	+ 1,7

Quelle: Statistik Austria, System of Health Accounts

Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention stiegen demnach von 2008 bis 2011 um 7,9 Mio. EUR (1,7 %) an. Maßnahmen der Rehabilitation (Tertiärprävention) waren in dieser Tabelle nicht enthalten, weil sie gemäß den internationalen Vorgaben in einer eigenen Kategorie berücksichtigt wurden. Knapp die Hälfte der Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention fielen bei den Sozialversicherungsträgern an (2011: 223,52 Mio. EUR).

(4) In der vom Hauptverband erstellten Präventionsbilanz der österreichischen Sozialversicherung waren für das Jahr 2011 für den Bereich der Krankenversicherung folgende Ausgaben ausgewiesen:

¹⁰ Diese entsprechen den im internationalen Vergleich „Prävention und Gesundheitsschutz“ genannten Ausgaben.



Ist-Stand der Gesundheitsvorsorge

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

Tabelle 4: Auszug aus der Präventionsbilanz der österreichischen Sozialversicherung 2011

	in Mio. EUR
Gesundheitsförderung und sonstige Maßnahmen zur Erhaltung der Volksgesundheit (u.a. humangenetische Vorsorgemaßnahmen, FSME-Impfungen)	38,5
Impfungen (einschließlich Kinderimpfkonzept, ohne FSME)	2,4
Präventive Leistungen im niedergelassenen Bereich	261,2
Präventive Leistungen in der Zahnmedizin	68,2
Mutter-Kinder-Pass-Untersuchungen ¹	17,5
Jugendlichenuntersuchungen	2,5
Vorsorgeuntersuchungen	90,0
Medizinische Rehabilitation	338,7
Maßnahmen zur Festigung der Gesundheit (Kuren) und Krankheitsverhütung	79,7
	898,9

¹ Nettoaufwand nach Abzug der Kostenerstattung des Bundes

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Die Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention im Jahr 2011 betrugen laut Präventionsbilanz im Bereich der Krankenversicherung rd. 899 Mio. EUR. Im Vergleich dazu waren die in den OECD-Daten enthaltenen öffentlichen Ausgaben der Sozialversicherung für Gesundheitsförderung und Prävention mit rd. 224 Mio. EUR um rd. 75 % niedriger.

Der Unterschied erklärt sich zum einen dadurch, dass in der Präventionsbilanz auch die präventiven Leistungen im niedergelassenen Bereich wie z.B. Laboruntersuchungen und Mammografien enthalten waren. Diese wurden vom Hauptverband mit 12 % des Gesamtaufwands im kurativen Bereich hochgerechnet und betrugen im Jahr 2011 rd. 261 Mio. EUR. Zum anderen waren in der Präventionsbilanz auch Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation (rd. 339 Mio. EUR) sowie Maßnahmen zur Festigung der Gesundheit (Kuren) und Krankheitsverhütung (rd. 80 Mio. EUR) ausgewiesen¹¹.

¹¹ Die Präventionsausgaben der Unfallversicherung (rd. 141 Mio. EUR) und der Pensionsversicherung (rd. 722 Mio. EUR) betrafen vorwiegend Maßnahmen der Rehabilitation und wurden aus diesem Grund nicht näher behandelt.

Ist-Stand der Gesundheitsvorsorge

- 4.2** Der RH kritisierte, dass keine vollständige und institutionenübergreifende Aufstellung über alle Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich vorlag. Er beurteilte deshalb die während seiner Gebarungsüberprüfung beauftragte Neuerhebung bzw. Aktualisierung der Daten und deren Vergleich mit den Daten der OECD positiv. Der RH verwies auf seine Empfehlung, akkordierte Begriffsdefinitionen zu erarbeiten (vgl. TZ 2), weil eine klare Abgrenzung der Leistungen die Basis für eine fundierte Erhebung darstellt.

Um bis zum Vorliegen der neu beauftragten Studie über eine möglichst umfassende Übersicht für Steuerungszwecke verfügen zu können, empfahl der RH dem BMG und dem Hauptverband, in einem ersten Schritt aus den bereits vorhandenen Unterlagen die Informationen zu Gesundheitsförderung und Prävention zusammenzuführen.

- 4.3** (1) *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Anfang 2015 erste Ergebnisse einer Update-Erhebung der Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention zu erwarten seien. Die Aktualisierung der Begriffe Gesundheitsförderung und Prävention als Abgrenzungskriterium für die Erhebung der Ausgaben werde ein erster wichtiger Schritt dieser Erhebung sein, die auch zu einem gemeinsamen Verständnis und mehr Transparenz beitragen werde.*

(2) Der Hauptverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ihm aufgrund der Dokumentation von geplanten und umgesetzten Maßnahmen mit Anfang Jänner 2014 ein Gesamtüberblick für die Sozialversicherung vorliege. Die darin dokumentierten Maßnahmen sollten in das im Bundeszielsteuerungsvertrag festgelegte Monitoring der Gesundheitsförderungsstrategie einfließen. Ein entsprechendes Gesamtkonzept werde von den Partnern des Bundeszielsteuerungsvertrags erarbeitet.

Hinsichtlich des Auszugs aus der Präventionsbilanz der österreichischen Sozialversicherung wies der Hauptverband darauf hin, dass sich die Darstellung im Bericht nur auf die Ausgaben der sozialen Krankenversicherung bezogen habe und Maßnahmen durch die Unfallversicherung (2011: 140,7 Mio. EUR) und die Pensionsversicherung (2011: 722 Mio. EUR) nicht ausgewiesen worden seien.

- 4.4** Der RH stellte gegenüber dem Hauptverband klar, dass die Präventionsausgaben der Unfallversicherung und der Pensionsversicherung vorwiegend Maßnahmen der Rehabilitation betrafen. Diese werden in internationalen Vergleichen (siehe TZ 3) in einer eigenen Kategorie berücksichtigt, weshalb sie in diesem Bericht nicht näher behandelt werden.

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

Gesetzesentwurf zur Verankerung einer abgestimmten Gesundheitsförderung und Prävention

5.1 Im Jahr 2008 erarbeitete das BMG den Entwurf eines „Bundesgesetzes zur Verankerung einer abgestimmten Gesundheitsförderung und Prävention“. Dieser Entwurf sah vor, der Bundesgesundheitsagentur u.a. folgende Aufgaben zu übertragen:

- Festlegung vorrangiger Ziele der Gesundheitsförderung und Prävention,
- Festlegung von Gesamtstrategien und zielgruppenspezifischen Strategien zur Erreichung der Ziele,
- Abstimmung der Maßnahmen der verschiedenen Leistungsträger,
- Vergabe von Fördermitteln zur Umsetzung der festgelegten Ziele und Strategien an die Leistungsträger und
- Erstellung eines Gesundheitsförderungs- und Präventionsberichts.

Als Leistungsträger wurden die Träger der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung sowie der Hauptverband, der Bund, die Bundesländer, die Städte und Gemeinden sowie die Gesundheit Österreich GmbH definiert.

Die Gesamtstrategie sollte zur nachhaltigen Sicherstellung der Gesundheit der Bevölkerung nicht nur den Gesundheitssektor, sondern alle Politikfelder (wie Umweltrecht, Baurecht, Verkehrsrecht) einbeziehen („Health in All Policies“-Ansatz). Im Sinne eines „Health in All Policies“-Ansatzes umfassen die Rahmen-Gesundheitsziele¹² für Österreich Ziele wie bspw. die Sicherstellung einer sauberen Umwelt und qualitativ hochwertiger Lebensmittel, die Förderung des Bewusstseins für Gesundheitsvorsorge und die Integration von ausreichend Bewegung in den Alltag inklusive Infrastruktur (Radwege, Spielplätze, Pausenräume in Schulen etc.).

¹² Die Rahmen-Gesundheitsziele wurden ab Herbst 2011 von einem sektorenübergreifend und interdisziplinär zusammengesetzten Plenum erarbeitet. Die fachliche Koordination und Begleitung erfolgte durch das BMG und die Gesundheit Österreich GmbH. Die Rahmen-Gesundheitsziele wurden im Juni 2012 von der Bundesgesundheitskommission sowie im Juli 2012 vom Ministerrat und Nationalrat beschlossen. Die im Zuge der Gesundheitsreform 2013 beschlossene Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit, BGBl. I Nr. 200/2013 richtet sich gemäß Art. 4 an den Rahmen-Gesundheitszielen aus. Die aus den Rahmen-Gesundheitszielen abgeleiteten konkreten Ziele und Maßnahmen für die einzelnen Politikbereiche lagen Ende November 2013 noch nicht vor.

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

Im Gesetzesentwurf war vorgesehen, dass der Bundesgesundheitsagentur ab dem Jahr 2010 jährlich Mittel von 90 Mio. EUR für die Finanzierung von Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention vom Bund zur Verfügung gestellt werden.

Geplant war in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung bzw. Führung einer Projektdatenbank durch die Gesundheit Österreich GmbH. Diese allgemein zugängliche strukturierte Projektdatenbank sollte laufende und bereits abgeschlossene Aktivitäten zur Gesundheitsförderung und Prävention enthalten. Maßnahmen und Initiativen, für die Fördermittel vergeben wurden, sollten jedenfalls in die Datenbank aufgenommen werden.

Der Gesetzesentwurf wurde nicht beschlossen.

- 5.2** Der RH erachtete die im Gesetzesentwurf vorgesehene Erfassung und Abstimmung der Aktivitäten der einzelnen Leistungsträger als unabdingbar, um eine Gesamtstrategie im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention entwickeln zu können (vgl. TZ 6). Den im Entwurf genannten Betrag von jährlich 90 Mio. EUR konnte der RH allerdings nicht nachvollziehen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Führung einer zentralen Projektdatenbank stellt aus Sicht des RH ein geeignetes Instrument dar, um eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen (vgl. TZ 8).

Anteil der abgestimmten Mittel

- 6.1** (1) Für den bei weitem überwiegenden Teil der von den Systempartnern (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) bereitgestellten Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention (2011 rd. 461 Mio. EUR) gab es keine systemumfassende Strategie.

Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) war für den Bereich Gesundheitsförderung und Prävention eine Gesamtsteuerung auf österreichischer Ebene durch die Bundesgesundheitskommission, das Organ der Bundesgesundheitsagentur, vorgesehen.

Die Bundesgesundheitsagentur hatte jährlich 3,5 Mio. EUR ihrer Mittel zur Förderung wesentlicher Gesundheitsförderungs- und Vorsorgeprogramme sowie für Behandlungsmaßnahmen mit überregionaler Bedeutung zu verwenden. Die Verwendung war von Bund, Ländern und Sozialversicherung einvernehmlich festzulegen.



Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

Für diese 3,5 Mio. EUR gab es eine vom ÖBIG im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur erstellte Gesamtstrategie. Sie gab als Kriterien für Projekte u.a. einen hohen Gesundheitsnutzen, einen Bedarfsnachweis, die Nachhaltigkeit der erzielten Veränderungen, klare und operationalisierte Ziele, ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, eine einheitliche Dokumentation und Transparenz in der Mittelverwendung vor.

Für seinen eigenen Bereich der Sozialversicherungsträger hatte der Hauptverband eine „Prioritätensetzung in der Gesundheitsförderung und Prävention 2009 bis 2013“ erstellt, um Maßnahmen der Gesundheitsförderung systematisch planen, erfassen und evaluieren zu können. Er hielt darin u.a. ausdrücklich fest, dass im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen alle beteiligten Akteure vor große Herausforderungen stellten und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Kompetenz die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung stärker als bisher gemeinsame und abgestimmte Maßnahmen setzen sollten.

Bis Ende des Jahres 2013 war für die Aktivitäten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention noch keine umfassende Strategie vorhanden. Die Abstimmung der Mittel stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Abstimmung der Mittel	
Mittel der Gesundheitsförderung und Prävention	Status der Abstimmung
457,5 Mio. EUR: Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung	keine alle Systempartner umfassende Strategie
3,5 Mio. EUR: wesentliche Gesundheitsförderungs- und Vorsorgeprogramme der Bundesgesundheitsagentur	„Strategie zur Verwendung der Vorsorgemittel“

Quelle: RH

Eine gemeinsame alle Systempartner umfassende Strategie gab es also bis Ende 2013 für weniger als 1 % aller Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention.

(2) Im Zuge der Gesundheitsreform 2013 sollte die Gesundheitsförderung gestärkt werden. Zu diesem Zweck waren in allen Landesgesundheitsfonds so genannte Gesundheitsförderungsfonds einzurichten, die mit insgesamt 150 Mio. EUR für zehn Jahre dotiert waren. Diese Mittel waren zu 130 Mio. EUR von der Sozialversicherung und zu 20 Mio. EUR von den Ländern aufzubringen. Eine zwischen dem Bund, den Ländern und der Sozialversicherung abgestimmte Vorgangsweise sollte auch für diese Mittel sichergestellt werden. Als Grundlage

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

dafür war die gemeinsame Festlegung einer Gesundheitsförderungsstrategie bis Ende 2013 vorgesehen. Diese wurde auf 2014 verschoben.

Der Bundes-Zielsteuerungsvertrag¹³ hielt in Art. 12 fest, dass eine inhaltlich abgestimmte Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung sicherzustellen sei, um eine Stärkung der Gesundheitsförderung in Österreich als wesentliches Element der partnerschaftlichen Zielsteuerung-Gesundheit zu gewährleisten. Gemäß Art. 12 Abs. 1 umfasste die Abstimmung die oben dargestellten 3,5 Mio. EUR plus die neu hinzukommenden 15 Mio. EUR pro Jahr. In Abs. 4 vereinbarten die Vertragsparteien darüber hinaus, weitere in ihren Wirkungsbereich fallende Agenden der Gesundheitsförderung an der abgestimmten Vorgehensweise (Gesundheitsförderungsstrategie) zu orientieren.

- 6.2** Der RH kritisierte, dass die einzige alle Systempartner umfassende Strategie – nämlich jene der Bundesgesundheitsagentur – bis Ende 2013 nur für weniger als 1 % aller Mittel für Gesundheitsförderung und Prävention verbindlich war.¹⁴ Er begrüßte daher die Zielsetzung im Rahmen der Gesundheitsreform 2013, eine inhaltlich abgestimmte Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung herzustellen¹⁵. Er empfahl dem BMG und dem Hauptverband sicherzustellen, dass tatsächlich alle für Gesundheitsförderung und Prävention aufgewendeten Mittel einer gemeinsamen Strategie und damit einer abgestimmten Vorgehensweise unterstellt werden.

Der RH anerkannte die bestehenden Strategien der Sozialversicherung und der Bundesgesundheitsagentur im Zusammenhang mit der Verwendung von Gesundheitsförderungsmitteln.

- 6.3** *(1) Das BMG stimmte in seiner Stellungnahme den Ausführungen des RH bezüglich der Notwendigkeit einer guten Abstimmung der Aktivitäten zur Gesundheitsförderung und Prävention grundsätzlich zu. Mit den Rahmen-Gesundheitszielen und der Zielsteuerung Gesundheit habe die Gesundheitspolitik bereits auf diese zentrale Notwendigkeit reagiert und wesentliche Eckpunkte für eine Neuorientierung der Gesundheits-*

¹³ Abgeschlossen zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung, beruhend auf der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit, sowie dem Gesundheits-Zielsteuerungsgesetz, BGBl. I Nr. 81/2013, unter Berücksichtigung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, mit der die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens geändert wird.

¹⁴ Vergleiche auch die Positionen des RH zur Verwaltungsreform, Reihe 2011/1, S. 267, in denen der RH eine bessere Koordination der Maßnahmen der Gesundheitsförderung und die Erstellung eines mit anderen Förderungsgebern abgestimmten Gesundheitsförderungskonzepts für notwendig erachtet hat.

¹⁵ Die als Grundlage für die abgestimmte Vorgangsweise vorgesehene Gesundheitsförderungsstrategie war bis Ende 2013 nicht fertig gestellt.



politik in Österreich festgelegt. Insbesondere solle es dadurch auch zu einer Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich kommen. So seien neun der zehn Rahmen-Gesundheitsziele in diesem Bereich angesiedelt.

Bereits bestehende Gesundheitsziele auf Länderebene sowie Pläne und Strategien des BMG seien in die Rahmen-Gesundheitsziele eingeflossen, bei allen neuen Strategien von öffentlicher Seite sei bereits auf ein mit den Partnern abgestimmtes Vorgehen und einheitliche Begriffsdefinitionen geachtet worden.

Die Gesundheitsförderungsstrategie sei am 21. März 2014 beschlossen worden und diene nunmehr als Grundlage für die abgestimmte Verwendung der Mittel. Sie bilde einen für die nächsten zehn Jahre gültigen Rahmen für breit abgestimmtes, ziel- und wirkungsorientiertes, qualitätsgesichertes sowie partnerschaftliches Handeln im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich. Ein Monitoring des gesundheitlichen Outcomes der Maßnahmen sowie die Unterstützung überregionalen Lernens und eines Erfahrungsaustauschs werde ab 2014 mit allen Stakeholdern entwickelt werden.

Die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Gesundheitsförderungsstrategie orientiere sich an den Rahmen-Gesundheitszielen und an den – im Einklang mit den Rahmen-Gesundheitszielen stehenden – Landesgesundheitszielen. Sie umfasse alle Interventionsfelder, in denen Gesundheitsförderung und Prävention in den nächsten zehn Jahren in Österreich umgesetzt werden solle und für die Mittel der Gesundheitsförderungsfonds sowie die aktuell bis 2016 zur Verfügung gestellten Vorsorgemittel wirkungsorientiert verwendet werden müssten.

(2) Der Hauptverband verwies ebenfalls auf die inzwischen beschlossene Gesundheitsförderungsstrategie und zitierte aus deren Zielen, die eine politikfeldübergreifende Zusammenarbeit und eine breit abgestimmte Vorgehensweise im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention einschließen. Er wies weiters darauf hin, dass die Strategie nicht nur die vereinbarte Abstimmung von Bund, Ländern und Sozialversicherung vorsehen würde, sondern auch das Bestreben, alle weiteren Akteure der Gesundheitsförderung und Prävention einzubinden.

Hinsichtlich der Strategie „Prioritätensetzung in der Gesundheitsförderung und Prävention 2009 bis 2013“ hielt der Hauptverband fest, dass es sich um eine strategische Ausrichtung der gesamten Sozialversicherung handle. Die Inhalte dieser Strategie sowie deren Umsetzung seien in Abstimmung mit dem BMG und dem FGÖ erfolgt.

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

(3) Die GÖG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass mit der Gesundheitsförderungsstrategie erstmals, wie vom RH gefordert, eine verbindliche nationale Strategie vorliege, die alle Systempartner zu abgestimmtem Handeln im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention verpflichte. Des Weiteren verwies die GÖG auf das Gesundheitsförderungsgesetz, auf die Förderstrategie des FGÖ und die vom FGÖ durchgeführten Evaluierungen sowie auf eine von der GÖG aktuell durchgeführte Studie¹⁶, die eine Grundlage für ein umfassendes österreichisches Gesundheitsförderungs- und Präventionskonzept bieten könne.

- 6.4** Der RH anerkannte den mittlerweile erfolgten Beschluss der Gesundheitsförderungsstrategie und insbesondere die darin erfolgte Definition eines Gesamtrahmens für alle Gesundheitsförderungsmaßnahmen von Bund, Ländern und Sozialversicherung wie auch aller weiteren Akteure der Gesundheitsförderung in Österreich. Positiv beurteilte der RH weiters das in der Gesundheitsförderungsstrategie festgeschriebene Vorhaben, die Umsetzung der Strategie durch ein Monitoring zu begleiten und auch auf Landesebene zu unterstützen.

Fragebogenerhebung
durch den Fonds
Gesundes Österreich

- 7.1** (1) Der FGÖ¹⁷ wurde mit dem im Jahr 1998 in Kraft getretenen Gesundheitsförderungsgesetz eingerichtet.¹⁸ Dem Fonds standen für Zwecke der Gesundheitsförderung, –aufklärung und –information jährlich 7,25 Mio. EUR aus dem Aufkommen aus der Umsatzsteuer nach Maßgabe des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes zur Verfügung.

Der FGÖ hatte gemäß dem Gesundheitsförderungsgesetz seine Maßnahmen und Initiativen mit bestehenden Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention abzustimmen. Dies setzte ausreichende Informationen über die Aktivitäten der anderen Systemteilnehmer im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention voraus.

In den Jahren 1998 bis Ende 2012 wurden österreichweit beim FGÖ 2.330 Projekte beantragt; davon wurden 1.170 Projekte genehmigt, wobei die genehmigte Fördersumme in den 15 Jahren insgesamt 53,6 Mio. EUR (Jahresdurchschnittswert rd. 3,6 Mio. EUR) betrug. Die geförderten Projekte betrafen Themen wie Übergewicht und Adi-

¹⁶ „Betriebliche Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich. Bestandsaufnahme. Internationale Evidenz und Perspektiven.“ im Auftrag von BMG, BMASK, Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer.

¹⁷ Fonds im Sinne des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes, BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F.; der FGÖ ist ein Geschäftsbereich der Gesundheit Österreich GmbH, deren Alleingesellschafter der Bund ist.

¹⁸ Bundesgesetz über Maßnahmen und Initiativen zur Gesundheitsförderung, –aufklärung und –information



Abstimmung der Aktivitäten der
Gesundheitsförderung und Prävention

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

positas, Bewegungsförderung, Suchtprävention, psychische Gesundheit etc. in bestimmten Lebenswelten (z.B. Schule, Gemeinde, Stadt, Arbeitsplatz, Betrieb).

(2) Ein umfassender Überblick über die Leistungen und Ausgaben der öffentlichen Hand für Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention wurde erstmals für die Jahre 1996 und 2001 vom ÖBIG im Auftrag des Gesundheitsressorts erstellt. Im Jahr 2008 unternahm der FGÖ im Auftrag des Gesundheitsressorts den Versuch, für die Jahre 2005 bis 2007 eine Übersicht über die Gesundheitsförderungsstrukturen in Österreich zu erstellen und sich einen Überblick über Projekte der Gesundheitsförderung und Primärprävention zu verschaffen, die durch Projektförderung des FGÖ und der Länder finanziert wurden. Zudem sollten jene Bundesministerien einbezogen werden, die ebenfalls Projekte in diesem Bereich förderten.

Die Erhebung basierte auf Recherchen in der Förderdatenbank des FGÖ, Internetrecherchen und einer Fragebogenerhebung in den Ländern sowie bei einigen Bundesministerien bzw. bei Organisationen, die von Ländern bzw. den Bundesministerien mit Landes- bzw. Bundesmitteln unterstützt wurden. Die Fragebogenerhebungen sollten in Hinkunft regelmäßig erfolgen, ebenso war ein Rückfluss der Informationen an die Länder geplant, um den Austausch über die Aktivitäten und deren Übertragbarkeit zu fördern.

Mittels Fragebogen sollten insbesondere der Titel des Projekts, die durchführende Organisation, der Ansprechpartner, die Projektkosten und die Fördersumme der einzelnen Projekte erhoben werden. Nach Rücklauf der Fragebögen zeigte sich, dass die Mehrheit der Länder nur unzureichende Angaben über die von ihnen geförderten Projekte machte und bspw. für die einzelnen Projekte keine Projektkosten und Fördersummen angab. Ebenso waren die Angaben der befragten Bundesministerien aufgrund fehlender Informationen zu einzelnen Projekten unzureichend.

Der FGÖ hielt in seinem Bericht vom Oktober 2008 gegenüber dem BMG fest, dass systematische Auswertungen zu den Fördersummen nicht möglich gewesen seien, weil viele Daten zu Strukturen und Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention von den finanzierenden Einrichtungen nicht, nur zum Teil oder nur unsystematisch dokumentiert wurden.

Abstimmung der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Prävention

Abstimmung von Förderdatenbanken durch den Fonds Gesundes Österreich

- 7.2** Der RH kritisierte die mangelnde Bereitschaft des Bundes und der Länder, dem FGÖ ausreichende Informationen über ihre Aktivitäten in der Gesundheitsförderung und Prävention zu geben sowie die fehlende systematische Erfassung und Dokumentation dieser Aktivitäten.

Der RH empfahl dem BMG, gemeinsam mit dem Hauptverband und den Ländern Grundlagen für eine einheitliche und systematische Dokumentation der Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention zu schaffen sowie einen regelmäßigen Datenaustausch sicherzustellen (vgl. TZ 8).

- 8.1** Im Jahr 2010 wurden beim FGÖ erstmals alle Projekte zur Gesundheitsförderung und Prävention über den so genannten „FGÖ-Projektguide“ eingereicht. Dabei handelte es sich um eine elektronische Antragstellung für Projektförderungen. Die Daten aus den beantragten und bewilligten Projekten flossen in die Datenbank des FGÖ-Projektguides ein, wodurch sich die systematische Verfügbarkeit von Daten aus den Projekten erhöhte.

Der FGÖ unternahm im Jahr 2013 Anstrengungen, seine Datenbank mit der Förderdatenbank des Landes Steiermark abzustimmen, um eine Zusammenführung der Daten zu ermöglichen. Dabei waren zahlreiche Fragen zu klären, z.B. wie aus der Förderdatenbank des Landes Steiermark jene Projekte herausgefiltert werden können, die sich der Gesundheitsförderung und Prävention im Sinne des FGÖ widmen bzw. wie die Datenübermittlung funktionieren könnte. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung durch den RH war die Abstimmung noch nicht abgeschlossen.

- 8.2** Der RH erachtete die Datenbank des FGÖ als geeignetes Mittel, tiefer gehende Auswertungen über jene Projekte durchzuführen, die vom FGÖ gefördert wurden.

Der RH begrüßte die Bestrebungen des FGÖ, in seine Datenbank auch Informationen über die Förderung von Projekten auf Landesebene zu integrieren. Aus Sicht des RH stellt dies einen ersten Schritt in Richtung einer zentralen Datenbank dar.

Der RH empfahl dem BMG, auf die Einrichtung einer zentralen Datenbank hinzuwirken, in welche die Aktivitäten aller Leistungsträger im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention strukturiert aufgenommen werden, um eine Abstimmung der Aktivitäten und einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen. In diese Datenbank sollten bereits vorhandene Datenbanken einzelner Leistungsträger (z.B. beim FGÖ,



BMG BMASK BMFJ

Abstimmung der Aktivitäten der
Gesundheitsförderung und Prävention

System der Gesundheitsvorsorge

auf Landesebene) integriert werden. Ebenso wäre sicherzustellen, dass eine Schnittstelle zu einer gesamtösterreichischen Förderungsdatenbank hergestellt werden kann.

- 8.3** Die GÖG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Förderungsdatenbank des FGÖ (der Projektguide) inzwischen erprobt, weiterentwickelt und ausgereift sei. Sie biete die Möglichkeit, Daten zu den Antragstellern und den Projektdurchführern, den Projektkosten und der Projektfinanzierung sowie den inhaltlichen und methodischen Merkmalen der Projekte zu erfassen und auszuwerten. Die Datenbank sei schnittstellenkompatibel und könne bundesweit organisationsbezogen angebunden sowie – nach Spezifizierung von Eingabemasken – zur Befüllung durch die verschiedensten Systempartner vom FGÖ zur Verfügung gestellt werden.

Mutter–Kind–Pass

Einführung

- 9** Das Mutter–Kind–Pass–Untersuchungsprogramm¹⁹ war als Instrument zur gesundheitlichen Vorsorge für Schwangere und Kleinkinder bis zum 62. Lebensmonat gesetzlich vorgesehen²⁰. Die erste gesetzliche Grundlage des Mutter–Kind–Passes trat im Jahr 1974 in Kraft. Der Vorsorgeaspekt wurde im Entwicklungsverlauf des Mutter–Kind–Passes verstärkt²¹ und umfasste Ansätze mit dem Ziel, gesundheitliche Komplikationen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft und der kindlichen Entwicklung zu vermeiden oder zu vermindern.

Die Untersuchungsprogramme waren in der Mutter–Kind–Pass–Verordnung 2002 geregelt und gestalteten sich i.d.F. BGBl. II Nr. 448/2009 in Grundzügen wie folgt:

¹⁹ Im Berichtstext verwendete der RH die Wortfolge Mutter–Kind–Pass für das Vorsorgeinstrument, das Untersuchungsprogramm und das Dokument (papierener Pass) grundsätzlich synonym.

²⁰ Der für die Untersuchten kostenlose Mutter–Kind–Pass war seit 2002 im Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG), BGBl. I Nr. 103/2001 geregelt, das eine Koppelung von Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen an den Kinderbetreuungsgeldbezug in voller Höhe vorsah.

²¹ Zu Beginn lag der Fokus auf der Sicherstellung der medizinischen Grundbetreuung.

Mutter–Kind–Pass

Tabelle 6: Fünf¹ Untersuchungen der Schwangeren

Gynäkologische Untersuchung bis 16. Schwangerschaftswoche (SSW) einschließlich Blut- ² und Ultraschalluntersuchung in 8. bis 12. SSW
Gynäkologische Untersuchung in 17. bis 20. SSW einschließlich Interne Untersuchung und Ultraschalluntersuchung in 18. bis 22. SSW
Gynäkologische Untersuchung in 25. bis 28. SSW einschließlich Blutuntersuchung
Gynäkologische Untersuchung in 30. bis 34. SSW einschließlich Ultraschalluntersuchung in 30. bis 34. SSW
Gynäkologische Untersuchung in 35. bis 38. SSW

¹ Mit Ausnahme der drei Ultraschalluntersuchungen waren alle Untersuchungen für den Kinderbetreuungsgeldbezug in voller Höhe maßgeblich.

² Die Blutuntersuchungen betrafen jeweils unterschiedliche Parameter wie bspw. die Hämoglobinwertbestimmung oder einen HIV-Test.

Quelle: Mutter–Kind–Pass–Verordnung 2002 i.d.F. BGBl. II Nr. 448/2009

Tabelle 7: Neun¹ Untersuchungen des Kindes

Untersuchung in 1. Lebenswoche (LW) einschließlich Hüftultraschalluntersuchung
Untersuchung in 4. bis 7. LW einschließlich orthopädischer Untersuchung und Hüftultraschalluntersuchung in 6. bis 8. LW
Untersuchung zwischen 3. und 5. Lebensmonat (LM)
Untersuchung zwischen 7. und 9. LM einschließlich HNO–Untersuchung
Untersuchung zwischen 10. und 14. LM einschließlich Augenuntersuchung
Untersuchung zwischen 22. und 26. LM einschließlich fachärztlicher Augenuntersuchung
Untersuchung zwischen 34. und 38. LM
Untersuchung zwischen 46. und 50. LM
Untersuchung zwischen 58. und 62. LM

¹ Mit Ausnahme der beiden Ultraschalluntersuchungen waren die Untersuchungen bis zum 14. LM für den Kinderbetreuungsgeldbezug in voller Höhe maßgeblich.

Quelle: Mutter–Kind–Pass–Verordnung 2002 i.d.F. BGBl. II Nr. 448/2009

Mit der Verordnungsnovelle BGBl. II Nr. 448/2009 wurde das Untersuchungsprogramm für die Schwangere um eine Ersttrimesterultraschalluntersuchung, einen HIV-Test und einen Glukosetoleranztest erweitert (vgl. TZ 14).

Gesamtaufwendungen und Nutzen des Mutter–Kind–Passes

10.1 (1) Totgeburten²² und bis zum siebenten Lebenstag Verstorbene wurden zur perinatalen Sterblichkeit zusammengefasst, vor dem ersten Lebensjahr Verstorbene wurden durch die Säuglingssterblichkeit beschrieben. Eine geringe perinatale Sterblichkeit und Säuglingssterb-

²² Als totgeboren galt ein Fötus, wenn das Geburtsgewicht mindestens 500 Gramm aufwies und kein Lebenszeichen erkennbar war.



Mutter-Kind-Pass

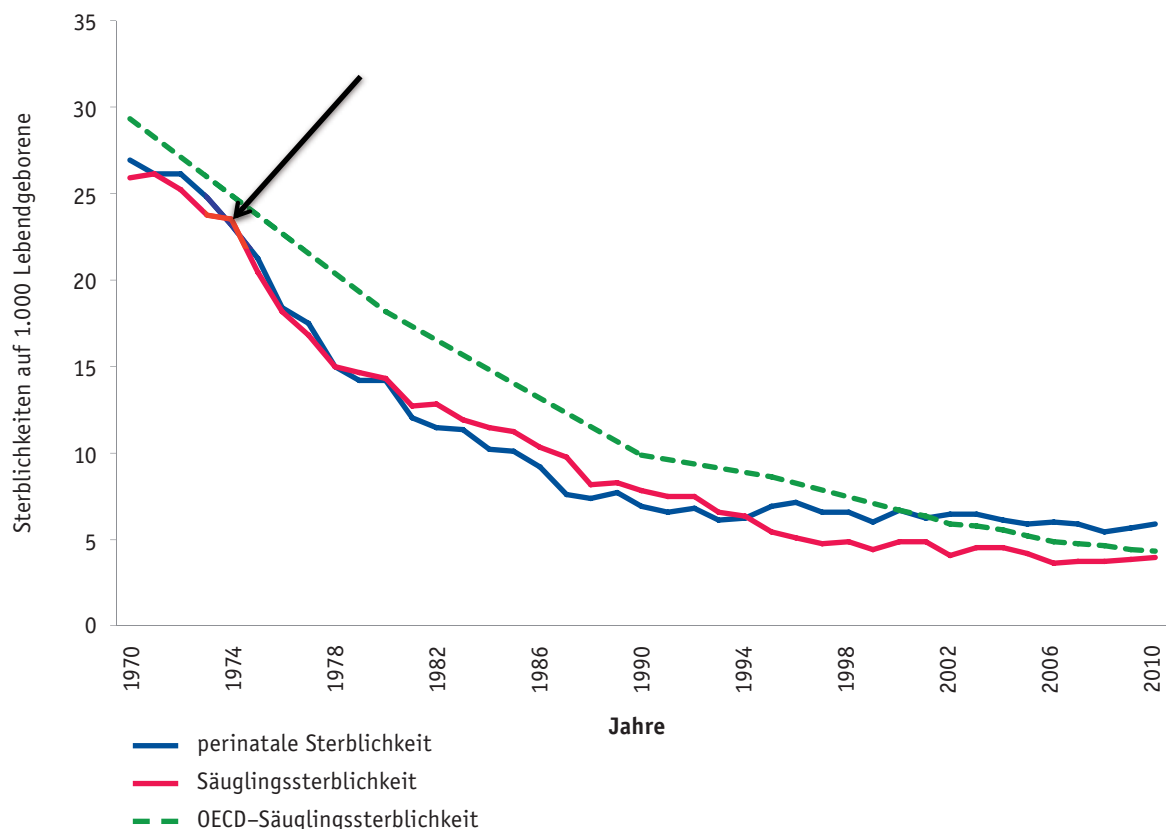
BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

lichkeit galten u.a. als Qualitätsindikatoren für pränatal diagnostische Versorgung und Geburtsmedizin.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der perinatalen Sterblichkeit und der Säuglingssterblichkeit bezogen auf 1.000 Lebendgeborene von 1970 bis 2010 in Österreich²³. Im Vergleich dazu stellt die strichlierte Linie die Entwicklung der Säuglingssterblichkeit von 1970 bis 2010 im OECD-Durchschnitt²⁴ dar. Der Pfeil markiert das Einführungsjahr des Mutter-Kind-Passes.

Abbildung 1: Entwicklung von perinataler Sterblichkeit und Säuglingssterblichkeit



Quellen: Statistik Austria und OECD; Darstellung RH

Wie die Grafik zeigt, sanken die Säuglingssterblichkeit und die perinatale Sterblichkeit von 1970 bis 2010 in Österreich deutlich. Diese positive Entwicklung traf im Wesentlichen auch auf die Säuglings-

²³ Quelle: Statistik Austria; Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung

²⁴ Quelle: OECD; Die OECD in Zahlen und Fakten 2013

Mutter-Kind-Pass

sterblichkeit im OECD-Durchschnitt zu, wobei diese mit einem Wert von 4,3 im Jahr 2010 leicht über dem Wert von 3,9 in Österreich lag. In den vergangenen Jahrzehnten verbesserten sich die Lebensbedingungen (etwa im Hygienebereich) und die medizinische Versorgung kontinuierlich.

Der Nutzen des Mutter-Kind-Passes bzw. einzelner Untersuchungen wurde seit seiner Einführung vor rd. 40 Jahren noch nicht evaluiert.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Aufwendungen für den Mutter-Kind-Pass und die Anzahl an Entbindungen in den Jahren 2008 bis 2011:

Tabelle 8: Aufwendungen für den Mutter-Kind-Pass und Anzahl an Entbindungen 2008 bis 2011					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	Aufwendung in Mio. EUR				in %
FLAF	33,13	33,50	35,49	36,08	+ 8,9
Sozialversicherung	18,14	18,63	17,26	17,69	- 2,5
gesamt	51,27	52,13	52,76	53,77	+ 4,9
	Entbindungen				
	67.964	68.343	69.413	69.848	+ 2,8

Quellen: Hauptverband; Bundesrechnungsabschlüsse 2005 bis 2011

In den Jahren 2008 bis 2011 stiegen die Gesamtaufwendungen für den Mutter-Kind-Pass von 51,3 Mio. EUR auf 53,8 Mio. EUR, wobei die jährliche Steigerung rd. 1,6 % betrug. Im gleichen Zeitraum stiegen die öffentlichen Gesundheitsausgaben um rd. 4,2 % pro Jahr. Allerdings trafen potenzielle Faktoren des Kostenanstiegs im Gesundheitsbereich, wie zunehmende Überalterung, teure Arzneimittel oder hohe Gerätekosten, beim Mutter-Kind-Pass weitgehend nicht zu. Im Vergleichszeitraum stiegen die Entbindungsfälle von 67.964 auf 69.848 um rd. 2,8 %.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass die Aufwendungen für den Mutter-Kind-Pass im Jahr 2011 rd. 54 Mio. EUR betrugen. Hinsichtlich des Nutzens des Mutter-Kind-Passes stellte der RH fest, dass der Beitrag des Mutter-Kind-Passes zur Senkung der perinatalen Sterblichkeit und der Säuglingssterblichkeit in den vergangenen Jahrzehnten unbekannt blieb, weil keine Evaluation der Untersuchungen im Hinblick auf den Gesundheitsnutzen erfolgte.



Mutter–Kind–Pass

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

Der RH erachtete eine Evaluation des Mutter–Kind–Passes als erforderlich. In diesem Zusammenhang empfahl er dem BMG, in Abstimmung mit dem Hauptverband die einzelnen Untersuchungen und den Mutter–Kind–Pass insgesamt hinsichtlich des Kosten–Nutzen–Verhältnisses zu evaluieren. Dazu sollten sowohl seit bereits längerem durchgeführte als auch neu aufgenommene Untersuchungen einer Überprüfung im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz unterzogen werden.

- 10.3** *(1) Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es zur Neuorientierung der Eltern–Kind–Vorsorge ein wissenschaftliches Konzept beauftragt habe. Die nun vorliegenden Ergebnisse der Studie „Eltern–Kind–Vorsorge neu“ würden die Konzeptionierung eines am Bedarf orientierten Vorsorgeprogramms unterstützen. Im Herbst 2014 werde der Prozess zur zeitgemäßen Weiterentwicklung des Mutter–Kind–Passes gestartet, wobei die Vorbereitungen dazu bereits sehr intensiv seien.*

Weiters hielt das BMG in seiner Stellungnahme fest, dass in den Mutter–Kind–Pass neu aufzunehmende Untersuchungen in den Jahren 1998 bis 2010 durch die Mutter–Kind–Pass–Kommission nach den geltenden Screening–Kriterien der WHO bewertet worden seien. In der Studie „Eltern–Kind–Vorsorge neu“ seien auch sämtliche im Rahmen des Mutter–Kind–Pass–Programms vorgesehenen Untersuchungen hinsichtlich ihrer Evidenz analysiert und bewertet worden.

(2) Der Hauptverband stellte dazu fest, dass im BMG umfangreiche Arbeiten zum Projekt „Eltern–Kind–Vorsorge neu“ laufen würden. Dieses zukunftsorientierte Projekt werde als sinnvoller erachtet als eine Evaluierung des derzeitigen Mutter–Kind–Passes im Hinblick auf Evidenz, Wirksamkeit, Sicherheit und Kosteneffektivität.

- 10.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMG zur Neukonzeption der Eltern–Kind–Vorsorge und zeitgemäßen Weiterentwicklung des Mutter–Kind–Passes. Er entgegnete jedoch, dass die Bewertung neu in den Mutter–Kind–Pass aufzunehmender Untersuchungen nach den Screening–Kriterien der WHO eine Evaluierung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses einzelner Untersuchungen bzw. des Mutter–Kind–Passes insgesamt nicht ersetzen konnte.

Gleiches galt für die in der Studie „Eltern–Kind–Vorsorge neu“ vorgenommene Analyse und Bewertung sämtlicher im Rahmen des Mutter–Kind–Pass–Programms vorgesehenen Untersuchungen hinsichtlich ihrer Evidenz. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf eine

Mutter-Kind-Pass

Schlussfolgerung der Studie „Eltern-Kind-Vorsorge neu“²⁵, wonach neben der regelmäßigen Überprüfung der Evidenzgrundlage eine begleitende Evaluierung des Programms zum rechtzeitigen Erkennen eines veränderten Bedarfs sowie zur Zielüberprüfung durchgeführt werden sollte. Er hielt daher seine Empfehlung, die einzelnen Untersuchungen und den Mutter-Kind-Pass insgesamt hinsichtlich des Kosten-Nutzens-Verhältnisses zu evaluieren, aufrecht.

Der RH sah jedoch mit dem Projekt „Eltern-Kind-Vorsorge neu“ und der zeitgemäßen Weiterentwicklung des Mutter-Kind-Passes die Gelegenheit, von Beginn an ein Konzept zur begleitenden Evaluierung der Vorsorgemaßnahmen festzulegen.

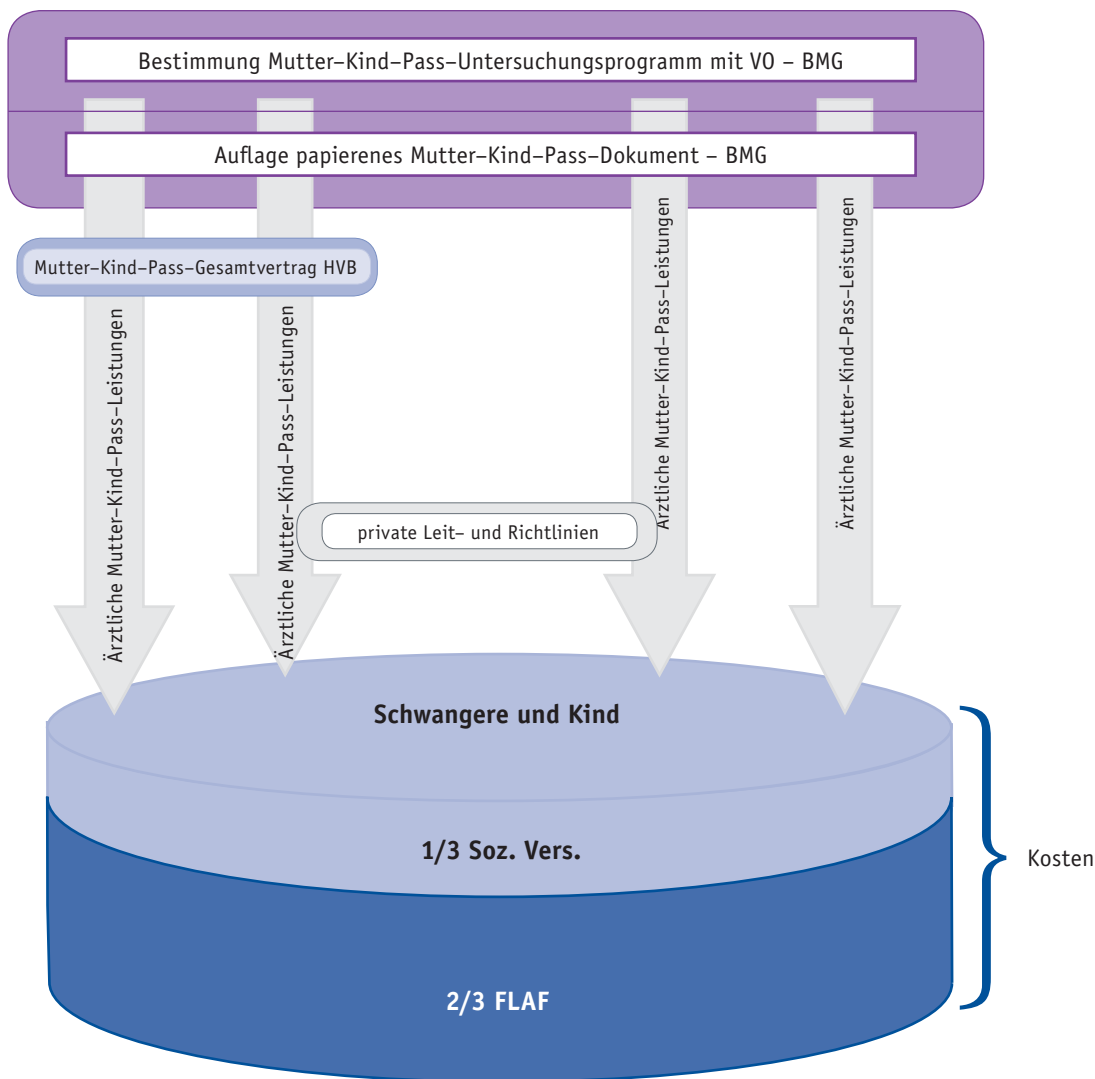
**Aufgaben-
wahrnehmung**

- 11.1** Beim Mutter-Kind-Pass beruhten Akteure²⁶ und Aufgaben auf gesetzlichen Vorgaben. Die folgende Abbildung zeigt in Grundzügen die Aufgabenwahrnehmungen im Rahmen des Mutter-Kind-Passes:

²⁵ Reinsperger I., Winkler R., Piso B. Eltern-Kind-Vorsorge neu Teil IX: Empfehlungen aus evidenzbasierten Leitlinien für Screenings von Schwangeren und Kindern (0–6 Jahre). HTA-Projektbericht. 2013; Nr. 62. Wien: Ludwig Boltzmann Institut für Health Technology Assessment.

²⁶ Krankenfürsorgeeinrichtungen wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit weggelassen.

Abbildung 2: Aufgabenwahrnehmung Mutter-Kind-Pass



Quelle: Darstellung RH

Wie die Grafik zeigt, erfolgte die Auflage des Mutter-Kind-Pass-Dokuments und die Bestimmung der Untersuchungsprogramme und damit die Vorgabe der Kosten durch das BMG. Die Kosten hatten zu zwei Dritteln der vom BMFJ verwaltete Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF) und zu einem Drittel die Krankenversicherungsträger zu tragen²⁷. Regelungen zur Durchführung und Honorierung der Untersuchungen enthielt ein zwischen dem Hauptverband und der Österreichischen Ärztekammer abgeschlossener Gesamtvertrag. Zur sachgerechten Untersuchungsdurchführung dienten, neben einem Leitfaden des BMG²⁸, unverbindliche Leit- und Richtlinien privater Fachor-

²⁷ Bei Nichtversicherten hatte der FLAF die Untersuchungskosten zur Gänze zu tragen.

²⁸ Der als Ausfüllhilfe bezeichnete Leitfaden des BMG war auf die Schwangere und die Phase unmittelbar nach der Geburt beschränkt.

Mutter-Kind-Pass

ganisationen. Vertragspartner der Krankenversicherungsträger (Vertragsärzte) oder andere Gesundheitsdienstleister (z.B. Wahlärzte) nahmen die Untersuchungen vor.

- 11.2** Der RH hielt fest, dass beim Vorsorgeinstrument Mutter-Kind-Pass das BMG die Inhalte und damit die Kosten vorgab, die zu zwei Drittel vom FLAF und zu einem Drittel von der Sozialversicherung zu tragen waren. Die Sozialversicherung war zudem für die Abgeltung und Abwicklung von ärztlichen Mutter-Kind-Pass-Leistungen zuständig. Der RH kritisierte, dass die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bei der Organisation des Mutter-Kind-Passes getrennt waren, was dazu führte, dass nicht auf einen sparsamen Mitteleinsatz geachtet wurde (vgl. TZ 14 und 15).

Aus Sicht des RH wäre es daher sinnvoll, die Organisation des Mutter-Kind-Passes zu vereinfachen und sicherzustellen, dass die inhaltlichen Vorgaben zum Mutter-Kind-Pass von einem Systempartner gestaltet werden, der auch zur Finanzierung beiträgt. Dadurch könnten die Mutter-Kind-Pass-Leistungen zweckmäßiger, sparsamer und wirtschaftlicher geregelt werden. Der RH empfahl daher dem BMG, dem Hauptverband und dem für die Verwaltung des FLAF zuständigen BMFJ, auf die zu einer Konzentration der Zuständigkeiten erforderlichen gesetzlichen Regelungen hinzuwirken.

- 11.3** *(1) Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass sich die Organisation des Mutter-Kind-Passes aus den bestehenden rechtlichen Grundlagen ergebe. Im Falle einer Organisationsänderung solle die fachliche Zuständigkeit für den Mutter-Kind-Pass jedenfalls beim BMG liegen.*

(2) Der Hauptverband gab dazu an, dass gesetzliche Regelungen bzw. Organisationsregelungen der Bundesverwaltung außerhalb der Zuständigkeit der Sozialversicherung lägen.

(3) Das BMFJ wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass gemäß § 7 Abs. 1 des Kinderbetreuungsgeldgesetzes Änderungen im Zusammenhang mit dem Mutter-Kind-Pass der Einvernehmensherstellung zwischen BMG und BMFJ bedürften und dieses Einvernehmen in der Darstellung des RH nicht abgebildet sei.

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMFJ, dass der Überprüfungszeitraum der Geburtsüberprüfung im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011 umfasste. Er wies darauf hin, dass erst mit der Novelle BGBl. I Nr. 197/2013 die Einvernehmensherstellung festgelegt worden sei. Bis zum 31. Oktober 2013 war der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen für die Festlegung des Mutter-Kind-Pass-Programmes zuständig,



Mutter-Kind-Pass

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

was dem Wortlaut der Stammfassung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes aus dem Jahr 2001 entsprach. Der RH wies schließlich darauf hin, dass es sich bei der Mutter-Kind-Pass-Verordnung 2002 um eine Verordnung des BMG handelte.

Im Übrigen hielt der RH seine Empfehlung, auf die zu einer Konzentration der Zuständigkeiten erforderlichen gesetzlichen Regelungen hinzuwirken, aufrecht.

Mutter-Kind-Pass-Kommission des Obersten Sanitätsrats

12.1 Der Oberste Sanitätsrat war ein in seiner Aufgabenwahrnehmung unabhängiges Expertengremium zur Abgabe von Empfehlungen und zur Beratung des BMG im Zusammenhang mit dem Stand der medizinischen Wissenschaft. Änderungsvorschläge zum Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramm wurden durch die dem Obersten Sanitätsrat zugeordnete Mutter-Kind-Pass-Kommission fachlich bewertet und nach Dringlichkeit gereiht (vgl. TZ 14).

12.2 Der RH wies auf die Bedeutung eines Beratungsorgans wie den Obersten Sanitätsrat bzw. die Mutter-Kind-Pass-Kommission im Zusammenhang mit dem Stand der medizinischen Wissenschaft hin und sah in Empfehlungen auf Expertenebene grundsätzlich eine geeignete Grundlage für die Gestaltung des Mutter-Kind-Pass-Programms.

12.3 *Der Hauptverband pflichtete dem RH bei und merkte ergänzend an, dass sich ein beratendes Expertengremium lediglich aus Vertretern der Systempartner (Bund und Sozialversicherung) zusammensetzen sollte.*

Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramm und Programmänderungen

13 Nach Änderung der gesetzlichen Grundlage wurden die überwiegend sekundärpräventiv ausgerichteten und als Screening²⁹ konzipierten Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramme mit der Mutter-Kind-Pass-Verordnung 2002 (Mutter-Kind-Pass-Verordnung), BGBl. II Nr. 470/2001, festgelegt. Zwei Verordnungsnovellen in den Jahren 2008 und 2009 betrafen Programmänderungen, wovon jene aus dem Jahr 2008 noch vor ihrem Inkrafttreten wieder aufgehoben wurde.

14.1 Im Jahr 2008 wurden mit einer Verordnungsnovelle (BGBl. II Nr. 430/2008) Änderungen des Untersuchungsprogramms für die Schwangere verfügt, die mit Jänner 2010 in Kraft treten sollten. Dies betraf u.a. den Entfall

²⁹ Dabei handelte es sich um systematische Verfahren bestehend aus Testabfolgen zur Erkennung von unerkannten Krankheiten oder Defekten. Da Screenings grundsätzlich nicht als diagnostische Tests konzipiert waren, mussten positive Resultate durch einen zweiten diagnostischen Test gesichert werden.

Mutter–Kind–Pass

der internen Untersuchung und die Einführung eines oralen Glukosetoleranztests sowie eines Ersttrimesterultraschalls. Die Änderungen beruhten auf Empfehlungen des Obersten Sanitätsrats (vgl. TZ 12).

Die Verordnungsnovelle, BGBl. II Nr. 448/2009, vom Dezember 2009 hob die oben angeführte Novelle aus dem Jahr 2008 noch vor ihrem Inkrafttreten auf. Das BMG begründete dieses Vorgehen damit, dass der in der Verordnungsnovelle 2008 vorgesehene Entfall der internen Untersuchung teilweise stark umstritten war. Damit blieb die interne Untersuchung entgegen den Empfehlungen des Obersten Sanitätsrats bzw. der Mutter–Kind–Pass–Kommission Programmbestandteil des Mutter–Kind–Passes und zusätzlich wurden neue Untersuchungen eingeführt (oraler Glukosetoleranztest, ein HIV–Test sowie ein Ersttrimesterultraschall). Nach Angaben des BMG beliefen sich die Kosten der internen Untersuchung auf rd. 1,95 Mio. EUR jährlich.

14.2 Der RH kritisierte, dass die interne Untersuchung, entgegen den Empfehlungen des Obersten Sanitätsrats bzw. der Mutter–Kind–Pass–Kommission, im Mutter–Kind–Pass–Programm verblieben war. Damit entstanden Mehrkosten für den Mutter–Kind–Pass. Der RH empfahl dem BMG, für die Gestaltung des Mutter–Kind–Pass–Programms Empfehlungen auf unabhängiger und objektiver Expertenebene als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen (vgl. TZ 12).

14.3 (1) *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die von der Mutter–Kind–Pass–Kommission empfohlene Abschaffung der internen Untersuchung letztlich am massiven Widerstand der Ärztekammer gescheitert sei.*

(2) Laut Stellungnahme des Hauptverbandes habe die Verordnungsnovelle aus dem Jahr 2008, die noch vor Inkrafttreten aufgehoben wurde, neben dem Entfall der internen Untersuchung auch die Empfehlung enthalten, in der Schwangerschaft eine Vorsorgeuntersuchung in Anspruch zu nehmen. Die Verknüpfung mit der Vorsorgeuntersuchung habe nicht den Empfehlungen des Obersten Sanitätsrates entsprochen, weshalb sich der Hauptverband im Jahr 2008 dagegen ausgesprochen habe. Aus den gleichen Gründen habe er sich auch für den Entfall der internen Untersuchung im Jahr 2009 ausgesprochen.

14.4 Der RH wies darauf hin, dass sich neben der unabhängigen und objektiven Expertenebene auch der Hauptverband für den Entfall der internen Untersuchung aussprach.



Mutter-Kind-Pass

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

- 15.1** Um die Dokumentationsfunktionalität des Mutter-Kind-Passes im Rahmen der Mutter-Kind-Vorsorge zu verbessern, erfolgten in den Jahren 2008 und 2009 Layoutänderungen des vom BMG herausgegebenen Mutter-Kind-Pass-Dokuments. Dabei sollten bestimmte ärztliche Leistungen in den Mutter-Kind-Pass eingetragen werden können, die jedoch nicht Bestandteil der Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramme waren. Mit diesen Dokumentationsvorgaben konnte der Eindruck erweckt werden, dass die zu dokumentierenden Leistungen im Rahmen des Mutter-Kind-Passes verordenbar wären.

In der Folge wurden sechs derartige Leistungen (Streptokokkentest, Glucosetoleranztest, Rhesusantikörpersuchtest, Bilirubinbestimmung, Anti-D-Prophylaxe und HIV-Test) im Zuge des Mutter-Kind-Passes verstärkt von den Ärzten erbracht und den Krankenversicherungsträgern verrechnet. Diese forderten eine Teilfinanzierung durch den FLAF, was aufgrund der damals geltenden Mutter-Kind-Pass-Verordnung nicht möglich war.

Um eine Finanzierung durch den FLAF dennoch zu ermöglichen, wurden diese sechs Leistungen mit der im Dezember 2009 kundgemachten Verordnungsnovelle, BGBl. II Nr. 448/2009, nachträglich zum Inhalt der Untersuchungsprogramme für die Jahre 2008 und 2009 gemacht. Bei einzelnen dieser sechs Leistungen bestand ein Beschluss des Obersten Sanitätsrats, dass diese nicht im Mutter-Kind-Pass verankert werden sollten. Die Gesamtkosten für diese nachträglichen Programmanpassungen beliefen sich auf rd. 6,5 Mio. EUR³⁰, wovon rd. 4,3 Mio. EUR auf den FLAF entfielen.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass durch unklare Dokumentationsvorgaben im Mutter-Kind-Pass in Verbindung mit einer rückwirkenden Änderung des Untersuchungsprogramms Mehrkosten von rd. 6,5 Mio. EUR entstanden waren. Er wies darauf hin, dass bei einzelnen der sechs Leistungen des nachträglich festgelegten Untersuchungsprogramms ein Beschluss des Obersten Sanitätsrats bestand, dass diese nicht im Mutter-Kind-Pass verankert werden sollten. Er empfahl dem BMG, in Hinblick von rückwirkenden Programmänderungen im Mutter-Kind-Pass Abstand zu nehmen.
- 15.3** *Der Hauptverband merkte ergänzend an, dass rückwirkende Programmänderungen zukünftig vermeidbar seien, wenn Änderungen bzw. Ergänzungen des Mutter-Kind-Pass-Untersuchungsprogramms zwischen den Systempartnern abgestimmt würden.*

³⁰ aufgrund einer Schätzung des Hauptverbands

Mutter–Kind–Pass

Qualitätssicherung

- 16.1** Vorgaben des BMG zu Umfang und Inhalt der Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen³¹ enthielten die mit Verordnung festgelegten Untersuchungsprogramme³², das Mutter–Kind–Pass–Dokument und ein Leitfaden³³.

Für die Untersuchung des Kindes zwischen dem 58. und 62. Lebensmonat sah die Verordnung lediglich „eine ärztliche Untersuchung des Kindes“ vor. Im Mutter–Kind–Pass–Dokument war dazu unter dem Begriff Untersuchungsbefund z.B. einzutragen, ob die Organbefunde auffällig waren oder nicht. Welche Organbefunde erforderlich waren, enthielten die Vorgaben nicht.

- 16.2** Der RH erachtete die qualitätsbezogenen Maßnahmen des BMG hinsichtlich des Mutter–Kind–Passes als nicht ausreichend, weil eine standardisierte Vorgangsweise zu Untersuchungsinhalt und –umfang nicht gewährleistet war. Der RH erachtete eine standardisierte Vorgangsweise als wesentlich, um frühzeitig Erkrankungen zu erkennen und damit die Folgekosten für das Gesundheitswesen in der Zukunft zu reduzieren.

Er empfahl daher dem BMG, einen Qualitätsstandard zur Durchführung der Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen zu erlassen und dessen verbindliche Anwendung sicherzustellen.

- 16.3** (1) *Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass neben seinem als Ausfüllhilfe bezeichneten Leitfaden ein weiterer Leitfaden – Mutter–Kind–Pass pädiatrischer Teil – allen Anwendern zur Verfügung stehe. Hierin werde verständlich und klar dargelegt, worauf bei der Untersuchung von Organbefunden im 58. – 62. Lebensmonat besonders zu achten sei. Das BMG führte weiter aus, dass bei der beabsichtigten Weiterentwicklung des Mutter–Kind–Passes die Qualitätssicherung wesentlich zu verankern sein werde.*

(2) Der Hauptverband schloss sich der Empfehlung des RH an.

³¹ Mit den als Screening konzipierten Kindesuntersuchungen sollten bspw. Hodenhochstand oder Schwerhörigkeit vorzeitig erkannt werden.

³² Beispielsweise war der Umfang der Kindesuntersuchung in der Mutter–Kind–Pass–Verordnung wie folgt festgelegt: Feststellung von Körpergewicht und Körperlänge, Erhebung von Beobachtungen der Mutter und Krankheitsanamnese, ärztliche Untersuchung sowie Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Untersuchungen. Auf die in dem jeweiligen Alter erreichte Entwicklung war Bedacht zu nehmen.

³³ Der als Ausfüllhilfe bezeichnete Leitfaden des BMG betraf nicht die genannte Kindesuntersuchung. Er war auf die Schwangere und die Phase unmittelbar nach der Geburt beschränkt.



Mutter-Kind-Pass

BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

16.4 Der RH verwies das BMG auf seine Ausführungen unter TZ 11, wonach zur sachgerechten Untersuchungsdurchführung, neben einem Leitfaden des BMG (bezeichnet als Ausfüllhilfe), unverbindliche Leit- und Richtlinien privater Fachorganisationen dienten. Er hielt darüber hinaus eigene Vorgaben des BMG für eine standardisierte Vorgangsweise als wesentlich, um insbesondere die Effektivität des Vorsorgeinstruments zu erhöhen. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, einen Qualitätsstandard zu erlassen und dessen verbindliche Anwendung sicherzustellen.

Inanspruchnahme
– Gesamtmonitoring

17.1 Von Vertragsärzten verrechnete Mutter-Kind-Pass-Leistungen erfasste der Hauptverband in einer Sonderleistungsstatistik. Ein Gesamtmonitoring über die Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Leistungen war mit dieser Statistik nur eingeschränkt möglich, weil von anderen Gesundheitsdienstleistern³⁴ durchgeführte Untersuchungen fehlten. Damit verfügte das BMG über keinen Gesamtüberblick über die tatsächliche Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Leistungen.

Um die Inanspruchnahme des Mutter-Kind-Passes anhand der Sonderleistungsstatistik zu beurteilen, wählte der RH die erste Schwangerschaftsuntersuchung und die achte Kindesuntersuchung aus und verglich deren Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2012. Der Vergleich zeigte, dass im Betrachtungszeitraum die Inanspruchnahme der Schwangerschaftsuntersuchung von 64.332 auf 51.565 sank und die Inanspruchnahme der Kindesuntersuchung hingegen im gleichen Zeitraum von 17.871 auf 40.258 stieg. Warum diese Entwicklung gegenläufig war, konnte aufgrund der mangelhaften Datenlage nicht geklärt werden³⁵.

17.2 Der RH kritisierte, dass weder das BMG noch der Hauptverband über einen Gesamtüberblick der tatsächlichen Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen verfügten und dadurch fundierte Aussagen über Inanspruchnahmeraten nicht möglich waren.

Der RH empfahl dem BMG, gemeinsam mit dem Hauptverband ein Gesamtmonitoring über die Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen einzurichten.

17.3 (1) *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Evaluierung der Inanspruchnahme der Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen ein Ausbau des Datenspektrums, insbesondere durch Einbeziehung der durch Wahlärzte durchgeführten Mutter-Kind-Pass Untersuchungen, begrüßt*

³⁴ beispielsweise Wahlärzte oder Elternberatungsstellen der Länder

³⁵ Die Entwicklung konnte auf einer sich tatsächlich ändernden Inanspruchnahme beruhen oder bspw. auf einer vermehrten Inanspruchnahme von Wahlärzten.

Mutter-Kind-Pass

werde. Weiters wies das BMG darauf hin, dass der Anstieg der achten Kindesuntersuchung zwischen 2002 und 2012 dadurch erklärbar sei, dass diese Untersuchung erst im Jahr 2002 eingeführt wurde. Daraus resultiere auch der geringe Ausgangswert im Jahr 2002.

(2) Der Hauptverband stimmte der Empfehlung des RH zu. Er wies darauf hin, dass, bedingt durch die Systematik zur Verrechnung von Mutter-Kind-Pass-Leistungen, ein Gesamtmonitoring aufwandserhöhend wäre.

- 17.4** Der RH entgegnete dem BMG, dass die achte Kindesuntersuchung bereits im Jahr 1987 Bestandteil des Mutter-Kind-Pass-Programms war. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, ein Gesamtmonitoring über die Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen einzurichten.



BMG BMASK BMFJ

System der Gesundheitsvorsorge

Schlussempfehlungen

Allgemeiner Teil

BMG und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungs- träger

(1) Es sollten akkordierte Begriffsdefinitionen erarbeitet werden, um die Basis für eine Leistungsabstimmung zwischen den Systempartnern zu schaffen. (TZ 2)

(2) Um bis zum Vorliegen der neu beauftragten Studie über eine möglichst umfassende Übersicht für Steuerungszwecke verfügen zu können, sollten in einem ersten Schritt aus den bereits vorhandenen Unterlagen die Informationen zu Gesundheitsförderung und Prävention zusammengeführt werden. (TZ 4)

(3) Es sollte sichergestellt werden, dass tatsächlich alle für Gesundheitsförderung und Prävention aufgewendeten Mittel einer gemeinsamen Strategie und damit einer abgestimmten Vorgehensweise unterstellt werden. (TZ 6)

BMG

(4) Gemeinsam mit dem Hauptverband und den Ländern sollten die Grundlagen für eine einheitliche und systematische Dokumentation der Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention geschaffen sowie ein regelmäßiger Datenaustausch sichergestellt werden. (TZ 7)

(5) Es sollte auf die Einrichtung einer zentralen Datenbank hingewirkt werden, in welche die Aktivitäten aller Leistungsträger im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention strukturiert aufgenommen werden, um eine Abstimmung der Aktivitäten und einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen. In diese Datenbank sollten bereits vorhandene Datenbanken einzelner Leistungsträger (z.B. beim FGÖ, auf Landesebene) integriert werden. Ebenso wäre sicherzustellen, dass eine Schnittstelle zu einer gesamtösterreichischen Förderungsdatenbank hergestellt werden kann. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

Mutter-Kind-Pass

BMG

(6) In Abstimmung mit dem Hauptverband sollten die einzelnen Untersuchungen und der Mutter-Kind-Pass insgesamt hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses evaluiert werden. Dazu sollten sowohl seit bereits längerem durchgeführte als auch neu aufgenommene Untersuchungen einer Überprüfung im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz unterzogen werden. (TZ 10)

(7) Für die Gestaltung des Mutter-Kind-Pass-Programms sollten Empfehlungen auf unabhängiger und objektiver Expertenebene als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. (TZ 14)

(8) In Hinkunft sollte von rückwirkenden Programmänderungen im Mutter-Kind-Pass Abstand genommen werden. (TZ 15)

(9) Es sollte ein Qualitätsstandard zur Durchführung der Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen erlassen und dessen verbindliche Anwendung sichergestellt werden. (TZ 16)

(10) Es sollte gemeinsam mit dem Hauptverband ein Gesamtmonitoring über die Inanspruchnahme von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen eingerichtet werden. (TZ 17)

BMG, BMFJ, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungs- träger

(11) Um die Mutter-Kind-Pass-Leistungen zweckmäßiger, sparsamer und wirtschaftlicher zu regeln, sollte die Organisation des Mutter-Kind-Passes vereinfacht werden und auf die zu einer Konzentration der Zuständigkeiten erforderlichen gesetzlichen Regelungen hingewirkt werden. (TZ 11)



Bericht des Rechnungshofes

**Belegsmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“;
Follow-up-Überprüfung**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	54
Abkürzungsverzeichnis	55

BMG

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Belegsmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	58
Prüfungsablauf und -gegenstand	63
Procuratio-Fälle in Wiener Akutkrankenanstalten	64
Procuratio-Management in den Krankenanstalten	70
Schnittstelle Pflegebereich	80
Mehrkosten durch Procuratio-Fälle – Potenziale	90
Schlussempfehlungen	92

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Belagsdauer/-tage von Procuratio-Patienten 2008 bis 2013 _____	66
Tabelle 2:	Durchschnittliche Belagsdauern Procuratio-Patienten (ohne AKH Wien) _____	68
Tabelle 3:	Procuratio-Patienten zum Stichtag 30. Juni 2013 _____	91

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH Wien	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DIAG	Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen
EUR	Euro
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KAV	Wiener Krankenanstaltenverbund
KH	Krankenhaus
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PIK	Patientenorientierte integrierte Krankenversorgung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSG	Regionaler Strukturplan Gesundheit Wien
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“; Follow-up-Überprüfung

Der Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV), der Fonds Soziales Wien, der Wiener Gesundheitsfonds, der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und das Ordenskrankenhaus Göttlicher Heiland (KH Göttlicher Heiland) setzten die Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2011 zum Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“ abgegeben hatte, im Wesentlichen um.

Der KAV und der Fonds Soziales Wien setzten eine Reihe von organisatorischen und personellen Maßnahmen, wodurch seit 2008 die Anzahl der Procuratio-Fälle von 990 auf 584 (– 41 %) sowie die Belagstage sowohl als Behandlungs- als auch als Pflegefall um insgesamt rd. 49 % bzw. 67 % deutlich gesenkt werden konnten. Im Jahr 2013 war bei der durchschnittlichen Belagsdauer allerdings wieder eine Steigerung erkennbar.

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung des RH an den KAV, den Fonds Soziales Wien und den Hauptverband nach einer Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2007. Der Fonds Soziales Wien leistete nach wie vor keine Akontozahlungen betreffend die Pflegeentgelte an den KAV.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Follow-up-Überprüfung des Belegsmanagements in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“ war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegenüber dem Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV), dem Fonds Soziales Wien, dem Wiener Gesundheitsfonds, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und dem Ordenskrankenhaus Göttlicher Heiland (KH Göttlicher Heiland) abgegeben hatte. (TZ 1)

Anzahl der Procuratio-Fälle

Der Wiener Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung des RH, für eine lückenlose und richtige Dokumentation der Procuratio-Fälle in der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung Sorge zu tragen, teilweise um, indem zur Beobachtung der Entwicklung die Procuratio-Fälle in den Fondskrankenanstalten im Rahmen der jährlichen Datenplausibilitätsprüfung gesondert ausgewertet wurden und auch Plausibilitätsprüfungen bei einer Belagsdauer von mehr als 200 Tagen durchgeführt wurden. Die Notwendigkeit eines akutstationären Aufenthalts von sogenannten Langliegern, die weniger als 200 Tage im Krankenhaus lagen und nicht als Procuratio-Fälle ausgewiesen waren, wurde hingegen nicht überprüft. Eine lückenlose Erfassung war somit nicht sichergestellt. (TZ 2)

Belagsdauer der Procuratio-Patienten

Der KAV und der Fonds Soziales Wien setzten die Empfehlung des RH nach einer Fortsetzung der Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle um, indem sie durch eine Reihe von organisatorischen und personellen Maßnahmen die durchschnittliche Belagsdauer als Behandlungs- und als Pflegefall von 2008 auf 2013 um 13,4 % bzw. um 44 % verkürzten. Die Belagstage von Procuratio-Fällen als Behandlungsfall verringerten sich in diesem Zeitraum um rd. 49 % und als Pflegefall um 67 %. Im Jahr 2013 war – im Vergleich zu 2012 – jedoch wieder eine steigende Tendenz erkennbar. (TZ 3)

**Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“****Procuratio-Fälle nach medizinischen Fachrichtungen**

Die Empfehlung des RH, die Procuratio-Patienten nur im Falle einer eventuellen medizinischen Notwendigkeit in den Abteilungen für Chirurgie und Unfallchirurgie zu belassen, ansonsten jedoch ihre interdisziplinäre Belegung anzustreben, setzte der KAV ebenfalls um. So wurden seit 2008 die durchschnittlichen Belagsdauern in beiden Abteilungen deutlich reduziert (Chirurgie: – 17,1 %, Unfallchirurgie: – 26,1 %) und mit dem elektronischen Belagsmanagement im Krankenhausinformationssystem impuls.kis das Konzept der interdisziplinären Belegung forciert. (TZ 4)

Procuratio-Fälle auf Akutgeriatrien

Der KAV setzte die Empfehlung des RH, in das Sophienspital als Akutgeriatrie potenzielle Procuratio-Patienten nicht direkt mit der Rettung ohne vorherige Begutachtung einzuweisen, teilweise um; der Anteil der potenziellen Procuratio-Patienten, der direkt mit der Rettung eingewiesen wurde, war seit 2008 von 90 % auf 40 % im Jahr 2012 deutlich gesunken. (TZ 5)

Maßnahmen der Generaldirektion des KAV

Da die Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung 2007 betreffend Procuratio-Patienten noch nicht erfolgt war, setzten der KAV, der Fonds Soziales Wien und der Hauptverband diese Empfehlung des RH nicht um. Folglich war auch die Anpassung der KAV-internen Richtlinie weiterhin ausständig. Auch der zwischen KAV, dem Fonds Soziales Wien und der Wiener Gebietskrankenkasse (WGKK) 2009/2010 erstellte Leitfaden betreffend Procuratio-Fälle war nicht wirksam geworden. (TZ 6)

Procuratio-Management als Teil des Entlassungsmanagements

Indem der KAV das Entlassungsmanagement weiter ausbaute (Entlassungsmanager insgesamt: September 2013: 36,63 VZÄ) und das Projekt „Patientenorientierte integrierte Krankenversorgung“ (PIK) mittlerweile abschloss, setzte er die entsprechende Empfehlung des RH um. (TZ 7)

Kurzfassung

Der KAV setzte die Empfehlung des RH, die aktive frühzeitige Vorbereitung der Entlassung bei der weiteren Etablierung des Entlassungsmanagements zu berücksichtigen, um, indem er mit dem standardisierten Anforderungsformular frühzeitig die notwendigen Informationen für die Entlassungsmanager erhob. (TZ 8)

Der KAV erweiterte die Evaluierungsdatenbank um entsprechende Auswertungsmöglichkeiten und setzte damit die Empfehlung des RH, für die Bedarfserhebung und Dokumentation der Leistungen des Entlassungsmanagements die Funktionsweise der Evaluierungsdatenbank weiter auszubauen und zu verbessern, um. (TZ 9)

Problemfelder beim Procuratio-Management

Der KAV und der Hauptverband setzten die Empfehlung des RH nach einer Klärung, wer die Information des Patienten über das Ende der Anstaltspflege durchführt, um, indem einvernehmlich die Krankenanstalten des KAV die Verständigung der Procuratio-Patienten vornahmen. Diese Vorgangsweise war jedoch nicht schriftlich festgelegt. (TZ 10)

Sachwalterschaftsverfahren

Der KAV, der Fonds Soziales Wien und das KH Göttlicher Heiland informierten die Patienten verstärkt über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht und setzten damit die entsprechende Empfehlung des RH um. (TZ 11)

Sonstige Verzögerungen

Die Empfehlung des RH, die Informationsweitergabe an die Krankenanstalten des KAV im Bereich des Procuratio-Managements zu verbessern und zu standardisieren, setzte der Fonds Soziales Wien um, indem eine standardisierte Rückmeldung des Bearbeitungsstatus bzw. Information über fehlende Unterlagen zeitnah erfolgte. (TZ 12)

Verrechnung der Pflegeentgelte

Da der Fonds Soziales Wien nach wie vor keine laufenden Akontozahlungen der Pflegeentgelte für die Procuratio-Fälle an den KAV tätigte und erst im August 2012 Zahlungen für die Jahre 2010 und

**Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“**

2011 sowie im Oktober 2013 für das Jahr 2012 leistete, setzte er die Empfehlung des RH nicht um. Darüber hinaus überwies der Fonds Soziales Wien nur die Eigenleistungen der Patienten an den KAV. (TZ 13)

Weiters war die (finanzielle) Zuständigkeit des Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle dem Grunde und der Höhe nach nicht eindeutig und nachvollziehbar geregelt. Ferner bestanden zwischen der Stadt Wien und dem Fonds Soziales Wien Auffassungsunterschiede über für Procuratio-Fälle zur Verfügung stehende finanzielle Mittel. Anhand der dem RH im Rahmen der Follow-up-Überprüfung vorgelegten Unterlagen war eine Klärung, ob bzw. in welcher Höhe der Fonds Soziales Wien ab 2010 finanzielle Mittel für die Begleichung der Forderungen des KAV für Procuratio-Fälle von der Stadt Wien erhalten hatte, nicht möglich. (TZ 13)

Bearbeitung der Förderanträge

Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH, bei der Bearbeitung der Förderanträge verfahrensverkürzende Maßnahmen zu ergreifen, um, indem er bspw. das Case-Management und die Platzvermittlung personell ausbaute sowie das IT-System verbesserte. Dadurch verringerten sich die Wartezeiten auf einen Pflegeheimplatz von 35 Tagen (2009) auf 21 Tage (2013) um 40 %. Er verfügte jedoch nach wie vor nur über eingeschränkte Abfragemöglichkeiten beim Zentralen Melderegister. (TZ 14)

Die Empfehlung des RH, die nachhaltige Vermeidung von Vorauszahlungen der zu Pflegenden für das Pflegeheim im Interesse finanzschwacher Patienten anzustreben, setzte der Fonds Soziales Wien um, indem er in den jährlich wiederkehrenden Tarifvereinbarungen die Träger der anerkannten Pflegeeinrichtungen verpflichtete, von vom Fonds Soziales Wien geförderten Pflegebedürftigen keine Zuzahlungen zu verlangen. (TZ 15)

Vermittlung der Pflegeheimplätze

Der Fonds Soziales Wien nahm eine zentrale Vermittlung aller geförderten Pflegeheimplätze vor; durch die automationsunterstützte Vorschlagsliste war gewährleistet, dass der Dringlichkeit des Pflegebedarfs entsprechend frei werdende Plätze immer zuerst Kunden mit Procuratio-Aufenthalt angeboten wurden. Die Wahlfreiheit der Kunden war durch die Aufforderung, Wohn- und Pflegeheime aus dem

Kurzfassung

an sie ausgehändigten Informationsmaterial auszuwählen, gegeben. Durch diese Maßnahmen setzte der Fonds Soziales Wien die entsprechende Empfehlung des RH um. (TZ 16)

Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH nach einem Vier-Augen-Prinzip bei der Zuteilung der Pflegeheimplätze teilweise um, indem nur bei dringend gebotener Vorreihung eines Klienten im Rahmen der automationsunterstützten Vorschlagsliste das Vier-Augen-Prinzip durch die verpflichtende Genehmigung durch das Case Management und die entsprechende Dokumentation im Verlaufsprotokoll gewahrt wurde. (TZ 17)

Die Empfehlung des RH nach einer Verbesserung der IT-Lösung bei der Vermittlung der Pflegeheimplätze setzte der Fonds Soziales Wien durch die Einrichtung der automationsunterstützten Vorschlagsliste um. (TZ 18)

Stationäre Langzeitpflege

Der Fonds Soziales Wien vermittelte auch Pflegeheimplätze in allen Einrichtungen anerkannter privater Träger und bot Kunden während der Wartezeit auf ihre Wunschplätze Übergangslösungen an. Weiters war ein Ausbau der Pflegeheimplätze insgesamt sowie von solchen für Patienten mit speziellen Anforderungen erfolgt. Damit setzte der Fonds Soziales Wien die entsprechende Empfehlung des RH um. (TZ 19)

Mehrkosten durch Procuratio-Fälle – Potenziale

Der KAV setzte die Empfehlung des RH, im Zuge der Optimierung des Procuratio-Managements verstärkt kostendämpfende Maßnahmen zu forcieren, um, indem sowohl die Anzahl der Procuratio-Patienten als auch die Belagstage dieser Patienten reduziert wurden. Strukturelle Maßnahmen ergriff der KAV dahingehend, dass entsprechend dem Regionalen Strukturplan Gesundheit Wien (RSG) die Akutgeriatrie von 229 Betten im Jahr 2010 auf geplante 288 Betten im Jahr 2020 ausgebaut werden soll; damit kann ein Pflegebedarf sowohl im Krankenhaus als auch in einem Pflegeheim verringert bzw. verzögert werden. (TZ 20)

Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

Kenndaten zu Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“						
Kompetenzrechtliche Grundlage	Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten, BGBl. Nr. 1/1930 Art. 15 B-VG, Angelegenheiten der Sozialhilfe, BGBl. Nr. 1/1930					
Bundesrecht	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.					
Landesrecht	Wiener Krankenanstaltengesetz 1987 (Wr. KAG), LGBL. Nr. 23/1987 i.d.g.F. Wiener Sozialhilfegesetz (WSHG), LGBL. Nr. 11/1973 i.d.g.F.					
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl					in %
Procuratio-Fälle Wien gesamt	1.249	1.202	982	741	588	- 52,9
<i>davon KAV-Spitäler</i>	1.223	1.199	982	741	584	- 52,2
	Anzahl zum Stichtag 30. Juni 2013					
Procuratio-Fälle KAV-Spitäler	39					
durchschnittliche Belagsdauer	Mittelwert in Tagen					
als Behandlungsfall ¹	42,0	38,9	37,9	38,1	39,5	- 6,0
als Pflegefall	45,1	38,1	33,9	24,8	31,5	- 30,2

¹ ohne Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus (AKH Wien)

Quellen: KAV; DIAG

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis November 2013 beim Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV), beim Fonds Soziales Wien, beim Wiener Gesundheitsfonds, beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und im Ordenskrankenhaus Göttlicher Heiland¹ (KH Göttlicher Heiland) die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt Procuratio-Fälle“² abgegeben hatte. Der in der Reihe Wien 2011/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

¹ Rechtsträgerin ist die Krankenhaus Göttlicher Heiland GmbH

² Als Procuratio-Fälle bezeichnet das Wiener Magistrat jene Fälle, bei denen eine pflegebedürftige Person auf Kosten oder unter Kostenbeteiligung eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers in einer (öffentlichen) Krankenanstalt der Stadt Wien gepflegt wird, ohne dass die Anstaltspflege durch die Notwendigkeit ärztlicher Behandlung bedingt ist.

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 Wien 2012/6 veröffentlicht. Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat zu allen Empfehlungen des RH Stellung genommen, die den KAV, den Fonds Soziales Wien und den Wiener Gesundheitsfonds betrafen.

Zu dem im April 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Hauptverband im Juni 2014 und die Stadt Wien im September 2014 Stellung; das KH Göttlicher Heiland verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2014.

Procuratio-Fälle in Wiener Akutkrankenanstalten

Anzahl der
Procuratio-Fälle

2.1 (1) Der RH hatte dem Wiener Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, für eine lückenlose und richtige Dokumentation der Procuratio-Fälle in der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung Sorge zu tragen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Abgeltung eines stationären Aufenthalts als Behandlungsfall höher war als jene als Pflegefall.³

(2) Der Wiener Stadtsenat hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme, wonach der Wiener Gesundheitsfonds in Zukunft sein Augenmerk verstärkt auf die korrekte Dokumentation der Procuratio-Fälle lege, unverändert aufrecht bleibe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die von den Fondskrankenanstalten dokumentierten Procuratio-Fälle im Rahmen der jährlichen Datenplausibilitätsprüfung gesondert ausgewertet wurden, um ihre Entwicklung zu beobachten. Darüber hinaus wurden u.a. auch jene Fälle ausgewertet, die im Anschluss an den akutstationären Aufenthalt in den Pflegeeinrichtungen weiter betreut wurden. Weiters überprüfte der Wiener Gesundheitsfonds alle Fälle mit einer Belagsdauer von mehr als 200 Tagen auf ihre medizinische Plausibilität.

Die Notwendigkeit eines akutstationären Aufenthalts von sogenannten Langliegern, die weniger als 200 Tage im Krankenhaus lagen und nicht als Procuratio-Fälle ausgewiesen waren, wurde hingegen nicht überprüft. Eine lückenlose Erfassung war somit nicht sichergestellt.

³ zur Zeit des Vorberichts: Abgeltung eines stationären Aufenthalts als Behandlungsfall mindestens 132,50 EUR pro Tag für 2008, Abgeltung eines stationären Aufenthalts als Pflegefall: 79,94 EUR pro Tag



Procuratio-Fälle in Wiener
Akutkrankenanstalten



Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

- 2.2** Der Wiener Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem zur Beobachtung der Entwicklung die Procuratio-Fälle in den Fondskrankenanstalten im Rahmen der jährlichen Datenplausibilitätsprüfung gesondert ausgewertet und auch Plausibilitätsprüfungen bei einer Belagsdauer von mehr als 200 Tagen durchgeführt wurden.

Diese Überprüfungen deckten jedoch – abgesehen von den Fällen mit Belagsdauern über 200 Tage, die bspw. 2012 nur 0,5 % aller Langlieger über 28 Tage betrafen – lediglich solche Fälle ab, die bereits als Procuratio-Fälle ausgewiesen waren. Daher empfahl der RH dem Wiener Gesundheitsfonds ergänzend, eine zumindest stichprobenartige Überprüfung von nicht als Procuratio-Fälle ausgewiesenen Langliegern zu erwägen (siehe auch TZ 6).

- 2.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde geprüft, ob eine stichprobenartige Überprüfung von nicht als Procuratio-Fälle ausgewiesenen Langliegern einen nachweisbaren Nutzen für die Verbesserung der Steuerung des Belegmanagements bringe. Im positiven Fall werde ein geeigneter systematischer Prüfvorgang für Langlieger entwickelt werden.*

Belagsdauer der
Procuratio-Patienten

- 3.1** (1) Der RH hatte dem KAV und dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 2, 5) empfohlen, die Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle fortzusetzen, mit dem Ziel, sowohl die Belagsdauer als Behandlungs- als auch als Pflegefall zu verkürzen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Versorgung von Pflegefällen in Krankenanstalten kostenintensiver war als in den entsprechenden Pflegeeinrichtungen und nicht den primären Aufgaben einer Krankenanstalt entsprach.

(2) Der Wiener Stadtsenat hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, das Ziel, die Belagsdauer sowohl als Behandlungs- als auch als Pflegefall zu verkürzen, sei durch zielgerichtete interne Strategien und optimierte Prozesse umgesetzt worden und werde laufend evaluiert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Belagsdauern bzw. -tage der Procuratio-Patienten von 2008 (Vorbericht) bis 2013 in den KAV-Häusern wie folgt entwickelten:

Procuratio-Fälle in Wiener Akutkrankenanstalten

Tabelle 1: Belagsdauer/–tage von Procuratio–Patienten 2008 bis 2013							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung seit 2008
	Belagsdauer/–tage						in %
als Behandlungsfall ¹							
Mittelwert	45,6	42,0	38,9	37,9	38,1	39,5	– 13,4
gesamt	44.994	50.360	45.812	36.687	27.840	22.885	– 49,1
als Pflegefall							
Mittelwert	56,2	45,1	38,1	33,9	24,8	31,5	– 44,0
gesamt	55.660	55.140	45.739	33.259	18.409	18.387	– 67,0

¹ ohne AKH Wien

Quellen: KAV; Berechnungen RH

Die durchschnittliche Belagsdauer als Behandlungsfall reduzierte sich von 2008 auf 2013 um 13,4 % und als Pflegefall um 44 %. Absolut betrachtet verringerten sich die Belagstage von Procuratio-Fällen in diesem Zeitraum als Behandlungsfall von 44.994 Tagen auf 22.885 Tage um 49,1 % und als Pflegefall von 55.660 Tagen (2008) auf 18.387 Tage (2013) um 67 %.

Der Fonds Soziales Wien zog für die Berechnung der Belagsdauer als Pflegefall (von Fonds Soziales Wien als Wartezeit auf einen Pflegeheimplatz bezeichnet) hingegen nicht den Mittelwert, sondern den Median mit der Begründung heran, dass dadurch „Ausreißer“ unberücksichtigt blieben. Diese Berechnung ergab laut Fonds Soziales Wien für 2009 35 Tage bzw. für 2013 21 Tage und damit eine Reduktion der Wartezeit auf einen Pflegeheimplatz von 2009 bis 2013 um 40 %.

Die vom KAV und vom Fonds Soziales Wien genannten Gründe für die Reduktion der Belagsdauern – bspw. der Ausbau des Entlassungsmanagements, der personelle Ausbau der Pflegeheimplatzvermittlung, die Vermittlung auch privater Plätze sowie der Ausbau der Pflegeheimplätze – waren auch für den RH nachvollziehbar (siehe TZ 7, 16, 19). Für den Anstieg der Belagsdauern im Jahr 2013 gaben der KAV und der Fonds Soziales Wien als möglichen Grund insbesondere immer länger dauernde Sachwalterschaftsverfahren an.

- 3.2** Der KAV und der Fonds Soziales Wien setzten die Empfehlung des RH um, indem sie durch eine Reihe von Maßnahmen die durchschnittliche Belagsdauer als Behandlungs- und als Pflegefall seit 2008 um 13,4 % bzw. um 44 % verkürzten.



Procuratio-Fälle in Wiener
Akutkrankenanstalten



Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

Im Hinblick auf den neuerlichen Anstieg dieser Mittelwerte von 2012 auf 2013 (durchschnittliche Belagsdauer als Behandlungsfall: + 3,4 % bzw. als Pflegefall: + 27 %) empfahl der RH dem KAV und dem Fonds Soziales Wien, die konkreten Gründe für diese steigende Tendenz zu evaluieren und die Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle weiterhin fortzusetzen.

- 3.3** *Laut Mitteilung der Stadt Wien seien bei der Interpretation der Durchschnittswerte u.a. jene Fälle zu berücksichtigen, bei denen es aufgrund der laufenden Bestellung eines Sachwalters besonders lange dauern würde, bis rechtsgültige Entscheidungen durch das Pflegeschaftsgericht getroffen würden. Überdies könne es zu Verzögerungen bei der Pflegeplatzvermittlung im Zusammenhang mit – aus medizinischer Sicht – erforderlichen Einzelzimmern kommen.*

Seitens des KAV sei vorgesehen, auch den Prozess des Entlassungsmanagements im Krankenhausinformationssystem impuls.kis abzudecken. Dadurch solle ermöglicht werden, mit einer rechtzeitigen Pflege- und Sozialanamnese eine Betreuungs- und Versorgungskontinuität sowie Zielgenauigkeit in der Betreuung herzustellen. Steigende Tendenzen der durchschnittlichen Belagsdauer und die Gründe hierfür sollten dadurch identifiziert werden können und eine Gegensteuerung zeitnah möglich sein.

Procuratio-Fälle
nach medizinischen
Fachrichtungen

- 4.1** (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, aus Gründen einer bedarfsorientierten Ressourcennutzung die Procuratio-Patienten nur im Falle einer eventuellen medizinischen Notwendigkeit in den Abteilungen für Chirurgie und Unfallchirurgie zu belassen, ansonsten jedoch ihre interdisziplinäre Belegung anzustreben.

(2) Der Wiener Stadtsenat hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das interdisziplinäre Belagsmanagement seit längerer Zeit in Anwendung sei und durch maßgeschneiderte IT-Anwendungen die dafür notwendige prozessorientierte Unterstützung erhalten würde. Den jeweiligen Bettenbestand und die entsprechende Maßnahmensetzung der interdisziplinären Belegung pro Krankenanstalt würde der KAV mehrmals täglich abrufen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich der Anteil der Procuratio-Patienten im Jahr 2013 in den im Vorbericht betrachteten Abteilungen der KAV-Spitäler im Vergleich zu 2008 nicht wesentlich veränderte. So lagen in den Abteilungen für Innere Medizin (einschließlich Akutgeriatrie) rd. 64 % (2008: rd. 60 %) der Procuratio-Patienten, in den Abteilungen für Psychiatrie und Neurologie jeweils zwischen rd. 7 %

Procuratio-Fälle in Wiener Akutkrankenanstalten

und rd. 15 % (2008: zwischen rd. 8 % und 12 %) sowie in den Abteilungen für Chirurgie und Unfallchirurgie rd. 4 % bzw. rd. 6 % (2008: in beiden jeweils rd. 5 %).

Allerdings ging – wie die nachfolgende Tabelle zeigt – die durchschnittliche Belagsdauer 2013 im Vergleich zum Jahr 2008 in den genannten Abteilungen um bis zu 33 % zurück, wobei verglichen mit 2012⁴ wieder überwiegend eine steigende Tendenz zu erkennen war (siehe auch TZ 3).

Tabelle 2: Durchschnittliche Belagsdauern Procuratio-Patienten (ohne AKH Wien)			
Abteilungen	2008	2013	Veränderung seit 2008
	in Tagen		in %
Psychiatrie	144	125	– 13,2
Neurologie	133	93	– 30,1
Chirurgie	105	87	– 17,1
Innere Medizin (mit Akutgeriatrie)	91	61	– 33,0
Unfallchirurgie	92	68	– 26,1

Quellen: KAV; Berechnungen RH

Die Gesamtzahl der Belagstage der Procuratio-Patienten reduzierte sich von 2008 auf 2013 in der Abteilung für Chirurgie um rd. 62 % von 4.735 Tagen auf 1.823 Tage und in der Abteilung für Unfallchirurgie um rd. 40 % von 3.758 Tagen auf 2.244 Tage.⁵

Die interdisziplinäre Belegung im KAV wurde durch das Krankenhausinformationssystem impuls.kis-Belagsmanagement unterstützt (Inbetriebnahme im 2. Quartal 2011). Dieses enthielt strukturierte, elektronische Stationsverzeichnisse und erlaubte einen tagesaktuellen Überblick über freie und ausgelastete Stationen.

- 4.2** Der KAV setzte die Empfehlung des RH um, indem die Belagsdauern in den Abteilungen für Chirurgie und Unfallchirurgie deutlich reduziert wurden; mit dem elektronischen Belagsmanagement im Krankenhausinformationssystem impuls.kis wurde das Konzept der interdisziplinären Belegung forciert.

⁴ Durchschnittliche Belagsdauern 2012: Psychiatrie: 80 Tage; Neurologie: 79 Tage; Chirurgie 73 Tage; Innere Medizin (mit Akutgeriatrie): 55 Tage; Unfallchirurgie: 72 Tage

⁵ ohne AKH Wien



Procuratio-Fälle in Wiener
Akutkrankenanstalten



Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

Hinsichtlich der steigenden Tendenz im Jahr 2013 verwies der RH auf seine Empfehlung zu TZ 3.

Procuratio-Fälle auf
Akutgeriatrien

5.1 (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 9) empfohlen, in das Sophienspital als Akutgeriatrie potenzielle Procuratio-Patienten nicht direkt mit der Rettung ohne vorherige Begutachtung einzuweisen. Im Sophienspital war dies im Jahr 2008 bei rd. 90 % der Procuratio-Patienten der Fall. Dies vor dem Hintergrund, dass eine Akutgeriatrie neben der Behandlung von akuten Erkrankungen alter Menschen auch deren Fähigkeit zur weitgehend selbstständigen Lebensführung erhalten bzw. wiederherstellen soll.

(2) Der Wiener Stadtsenat hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nach dem neuen Regionalen Strukturplan Gesundheit Wien 2020⁶, der sich damals im Begutachtungsstatus befunden hatte, mit einem deutlichen Ausbau der Akutgeriatrie zu rechnen sei. Das Sophienspital werde nach den Vorgaben des Spitalskonzepts 2030 mit Ende 2016 geschlossen, wobei die Leistungen innerhalb des KAV verlagert würden und somit erhalten blieben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Jahr 2012 40 % der Procuratio-Patienten ohne vorherige Begutachtung direkt durch die Rettung in das Sophienspital eingewiesen wurden (zehn von 25 späteren Procuratio-Patienten).

Laut Wiener Spitalskonzept 2030 soll die Akutgeriatrie des Sophienspitals bis etwa Ende 2016 in das Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel (KH Hietzing) übersiedelt werden. Dort besteht eine Zentrale Aufnahme- und Erstversorgungseinrichtung, in der laut KAV derzeit⁷ jeder mit der Rettung eingelieferte Patient vor einer etwaigen stationären Aufnahme begutachtet wird.

5.2 Der KAV setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem der Anteil der potenziellen Procuratio-Patienten, der direkt mit der Rettung eingewiesen wurde, seit 2008 von 90 % auf 40 % (2012) deutlich reduziert wurde.

Vor dem Hintergrund, dass die Akutgeriatrie der Remobilisation von betagten Patienten und nicht der Betreuung von Pflegebedürftigen dient, empfahl der RH, bis zur endgültigen Übersiedlung in das KH Hietzing die Anzahl von potenziellen Procuratio-Patienten, die

⁶ Anmerkung des RH: Der RSG 2020 wurde mittlerweile beschlossen. Betreffend Ausbau der Akutgeriatrie siehe TZ 20.

⁷ Eine Ausweitung auf alle Patienten ist bis 2019/2020 vorgesehen.

direkt durch die Rettung eingewiesen werden, nach Möglichkeit weiter zu verringern.

- 5.3** *Die Stadt Wien teilte mit, dass der KAV – in Anpassung an die geplante Auflösung des Standortes Sophienspital – die Anzahl von potenziellen Procuratio-Patienten, die direkt durch die Rettung dort eingewiesen würden, kontinuierlich reduziere.*

Procuratio-Management in den Krankenanstalten

Maßnahmen der
Generaldirektion
des KAV

- 6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 10) dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und dem Hauptverband die Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung 2007 zur Vorgangsweise beim Procuratio-Management und darauf aufbauend die Anpassung der KAV-internen Richtlinie empfohlen. Dies vor dem Hintergrund, dass die zwischen dem KAV und dem Fonds Soziales Wien 2007 geschlossene Kooperationsvereinbarung nicht den Bestimmungen des Wiener Krankenanstaltenvertrags⁸ entsprach; während dieser nämlich eine unverzügliche Meldung eines Procuratio-Falls an den Sozialversicherungsträger vorsah, normierte die Kooperationsvereinbarung eine der Meldung vorangehende 14-tägige Überprüfungsfrist des Fonds Soziales Wien nach Einlangen des Förderantrags. Weiters waren in die Kooperationsvereinbarung nicht alle vom Prozess betroffenen Institutionen (z.B. Krankenversicherungsträger) einbezogen.

(2) Der Wiener Stadtsenat hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass aufgrund der in Umsetzung befindlichen Änderungen im Tarifsysteem die Überarbeitung der Richtlinie derzeit noch nicht abgeschlossen sei. Der Hauptverband hatte mitgeteilt, dass aus seiner Sicht der Feststellung nichts hinzuzufügen sei und er keinen Einfluss auf die Richtlinie habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der KAV und der Fonds Soziales Wien zur Zeit der Gebärungsüberprüfung an einer Neuformulierung der Kooperationsvereinbarung aus 2007 arbeiteten. Ein Entwurf, welcher im Aufbau der Kooperationsvereinbarung 2007 ähnlich war, sah die vom RH beanstandete 14-tägige Frist nicht mehr vor; die an sich zweckmäßige Verständigung des jeweiligen Sozialversicherungsträgers war gar nicht mehr geregelt. Demgegenüber enthielt der Entwurf u.a. eine Verpflichtung zur Vorabklärung der Rehabilitationsfähigkeit der Patienten (als Leistung der Sozialversicherungsträger) sowie geänderte Verrechnungsmodalitäten zwischen dem KAV und dem Fonds Soziales

⁸ § 4 Abs. 3 Wiener Krankenanstaltenvertrag zwischen der Stadt Wien als Rechtsträgerin der städtischen Krankenanstalten und dem Hauptverband vom 11. Mai 1977

Wien (siehe TZ 13). Eine Einbeziehung des Hauptverbands war weiterhin nicht vorgesehen.

Der Hauptverband verwies in diesem Zusammenhang auf einen zwischen dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und der Wiener Gebietskrankenkasse (WGKK) 2009/2010 erstellten Leitfaden betreffend Procuratio-Fälle, der jedoch nicht wirksam geworden sei. Weiters verwies der Hauptverband darauf, dass er über keine Normsetzungskompetenz außerhalb des Bereichs seiner Mitglieder verfüge. Als klassisches Nahtstellenproblem zwischen Gesundheits- und Sozialbereich wäre diese Frage auf Landesebene im Rahmen der Landesgesundheitsplattform bzw. der Landeszielsteuerung zwischen dem Land als sowohl Krankenhaus- wie auch Sozialhilfeträger und den örtlich zuständigen Krankenversicherungsträgern zu vereinbaren, weil die Nahtstellen ausdrücklich Teil der Art. 15a B-VG Vereinbarung Zielsteuerung-Gesundheit⁹, BGBl. I Nr. 200/2013, seien.

Mangels einer neuen Kooperationsvereinbarung war auch die vom RH empfohlene Überarbeitung der KAV-internen Richtlinie noch nicht erfolgt.

- 6.2** Der KAV und der Fonds Soziales Wien setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil bislang noch keine Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung erfolgte. Folglich war auch die Anpassung der KAV-internen Richtlinie weiterhin ausständig. Der Hauptverband war in die Erstellung des Entwurfs einer neuen Kooperationsvereinbarung nicht einbezogen worden. Auch der zwischen dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und der WGKK 2009/2010 erstellte Leitfaden betreffend Procuratio-Fälle war nicht wirksam geworden.

Der RH erachtete es weiterhin für zweckmäßig, dass sich alle vom Procuratio-Verfahren betroffenen Institutionen auf eine gemeinsame Vorgangsweise verständigen. Vor dem Hintergrund der in der Art. 15a B-VG Vereinbarung Zielsteuerung-Gesundheit vorgesehenen Zuständigkeit für Nahtstellen sowie einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit empfahl er der Stadt Wien und dem Wiener Gesundheitsfonds, die Procuratio-Thematik in den Gremien des Wiener Gesundheitsfonds, in denen sowohl das Land als auch die Sozialversicherungen vertreten sind, zu behandeln.

⁹ Art. 2: Der Geltungsbereich der geplanten Zielsteuerung-Gesundheit umfasst in struktureller und organisatorischer Hinsicht alle intra- und extramuralen Bereiche des österreichischen Gesundheitswesens sowie etwaige betroffene Nahtstellen (z.B. zum Pflege- und Rehabilitationsbereich).

Procuratio-Management in den Krankenanstalten

Unabhängig davon empfahl der RH dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und dem Hauptverband (betreffend die WGKK), die Bemühungen um eine abgestimmte Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen wieder aufzunehmen und in einer gemeinsamen (Kooperations)Vereinbarung festzulegen. Diese sollte unter Bedachtnahme auf das Wohl der Patienten zu einer weiteren Optimierung des Procuratio-Verfahrens beitragen und keinesfalls etwa zu einer Verlängerung der Belagsdauern führen.

- 6.3** *(1) Laut Stellungnahme der Stadt Wien (auch zu TZ 10) werde der Wiener Gesundheitsfonds die Procuratio-Thematik zur weiteren Befassung in die zuständigen Gremien einbringen. Weiters sei eine neue Kooperationsvereinbarung zur Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen von den Vertragspartnern Fonds Soziales Wien und KAV im Juli 2014 abgeschlossen worden; die diesbezüglichen Empfehlungen des RH seien darin berücksichtigt worden.*

(2) Der Hauptverband teilte mit, dass er als Dachverband an der Abwicklung der Vertragsbeziehungen mit einzelnen Anbietern in der Regel nicht beteiligt sei. Die angeführte (Kooperations)Vereinbarung wäre durch die WGKK abzuschließen; der Hauptverband habe diesbezüglich keine Möglichkeit zur Einflussnahme. Entsprechende Vorberatungen sollten in der Wiener Zielsteuerungskommission stattfinden, in welcher der Hauptverband jedoch ebenfalls nicht vertreten sei (vgl. §§ 8 f. Wiener Gesundheitsfonds-Gesetz 2013, LGBL. Nr. 42/2013).

- 6.4** *(1) Gegenüber der Stadt Wien wertete der RH das Bestreben, die zuständigen Gremien des Wiener Gesundheitsfonds mit der Procuratio-Thematik zu befassen, positiv. Er wies darauf hin, dass seine Empfehlung auch darauf abzielte, ebenso mit der WGKK eine (Kooperations)Vereinbarung zu treffen, um zwischen allen maßgeblich vom Procuratio-Verfahren betroffenen Institutionen eine abgestimmte Vorgangsweise sicherzustellen.*

(2) Gegenüber dem Hauptverband stellte der RH klar, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war, dass der Hauptverband versuchen sollte, auf ein Engagement der WGKK hinsichtlich einer (Kooperations)Vereinbarung mit dem Fonds Soziales Wien und dem KAV zur Sicherstellung einer abgestimmten Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen hinzuwirken.



**Procuratio-Management in den
Krankenanstalten**



**Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“**

Procuratio-
Management als Teil
des Entlassungs-
managements

7.1 (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 12, 13) empfohlen, das Entlassungsmanagement¹⁰ bzw. das entsprechende Teilprojekt „Patientenorientierte integrierte Krankenversorgung“ (PIK) in den Krankenanstalten des KAV weiter zu forcieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass der KAV die Implementierung des Entlassungsmanagements fortgesetzt habe. Mit Stichtag 1. Mai 2012 gäbe es 39 Dienstposten für das Entlassungsmanagement. Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) seien derzeit 33,75 VZÄ Entlassungsmanager tätig. Der weitere Ausbau und die zahlenmäßige Vermehrung seien in der Planung festgelegt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Teilprojekt PIK im März 2010 fertiggestellt wurde. Das Modell orientierte sich bspw. an internationalen Entlassungsmanagementmodellen aus Deutschland und der Schweiz. Das Ziel war, im Aufnahme- und Entlassungsmanagementprozess sowohl Wirtschaftlichkeit als auch Patientenorientierung in Einklang zu bringen.

Die bereits im Vorbericht angesprochene Potenzialerhebung¹¹ aus dem Jahr 2005 sah insgesamt 71 Dienstposten für das Entlassungsmanagement in den KAV-Häusern vor. Im September 2013 gab es weiterhin insgesamt 39¹² solche Dienstposten, jedoch mit einer Besetzung von nunmehr 36,63 VZÄ.

Laut KAV sei 2014 die Schaffung von weiteren 15 und 2015 von zusätzlichen 16 Dienstposten für das Entlassungsmanagement geplant, um schließlich über 70 diesbezügliche Dienstposten zu verfügen.

¹⁰ Darunter versteht man die Organisation, Koordination und Dokumentation der notwendigen Maßnahmen und Informationen (sowie die damit verbundene notwendige Personalausstattung) bei einer anstehenden Entlassung aus dem Krankenhaus in die häusliche Betreuung und Pflege (z.B. Heimhilfe, (medizinische) Hauskrankenpflege, Besuchsdienst, Essen auf Rädern, Reinigungsdienst etc.), aber auch in ein Pflegeheim, um eine integrierte und lückenlose Versorgung des Patienten sicherzustellen.

¹¹ Grundlage dafür war eine Erhebung an 19 Krankenanstalten in Wien, durchgeführt von der Universität Wien. Das Ergebnis legte dar, dass etwa 12 % der Patienten die Leistungen eines Entlassungsmanagements benötigten und der durchschnittliche Arbeitsaufwand je Procuratio-Patienten etwa drei Stunden betrug. Die Evaluierungsdatenbank im Krankenhausinformationssystem impuls.kis zeigte, dass der tatsächliche Arbeitsaufwand je Procuratio-Patienten bis zu sechs Stunden betragen konnte.

¹² Anzahl der Dienstposten in den Krankenanstalten des KAV: Donaupital 6, Krankenhaus Floridsdorf 3, Krankenhaus Rudolfstiftung 6 (zur Zeit der Gebärungsüberprüfung eine Mitarbeiterin in Karenz), Kaiser-Franz-Josef-Spital 4, KH Hietzing 6, Orthopädisches Krankenhaus Gersthof 1, Otto-Wagner-Spital 4, Therapiezentrum Ybbs an der Donau 1 und Wilhelminenspital 7

Procuratio-Management in den Krankenanstalten

Zur Unterstützung der Entlassungsmanager und zur Optimierung der Entlassungsvorbereitung fanden jährlich an der Akademie für Fortbildungen und Sonderausbildungen – Bereich Pflege Lehrgänge mit dem Titel „Aktuelle Themen im Entlassungsmanagement“ statt.

7.2 Der KAV setzte die Empfehlung des RH um, indem er das Entlassungsmanagement weiter ausbaute und das Projekt PIK mittlerweile abschloss. Vor dem Hintergrund der bereits vor rund neun Jahren erfolgten Potenzialerhebung und der laut Wiener Spitalskonzept 2030 geplanten Standortkonzentration empfahl der RH dem KAV, den Bedarf an Entlassungsmanagern in den einzelnen Häusern regelmäßig zu evaluieren, um einen optimalen Ressourceneinsatz sicherzustellen.

8.1 (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, die aktive frühzeitige Vorbereitung der Entlassung bei der weiteren Etablierung des Entlassungsmanagements zu berücksichtigen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die aktive frühzeitige Vorbereitung der Entlassung durch ein standardisiertes Anforderungsformular von den Stationen an die Entlassungsmanager erfolge.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass grundsätzlich bereits im Zuge der stationären Aufnahme eines Patienten mit dem standardisierten Anforderungsformular „Zuweisung Entlassungsmanagement“ wichtige Informationen für die Überprüfung eines möglichen Versorgungsbedarfs nach dem Krankenhausaufenthalt ermittelt wurden.

Dieses Anforderungsformular diene der Zuweisung der Procuratio-Patienten zum Entlassungsmanagement. Dadurch konnten die Entlassungsmanager in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Stationsleitungen auch frühzeitig Entlassungsvorbereitungen treffen, um für die Betreuungs- und Versorgungskontinuität der Procuratio-Patienten zu sorgen.

8.2 Der KAV setzte die Empfehlung des RH um, indem er mit dem standardisierten Anforderungsformular frühzeitig die notwendigen Informationen für die Entlassungsmanager erhob.



Procuratio-Management in den
Krankenanstalten



Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

9.1 (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, für die Bedarfserhebung und Dokumentation der Leistungen des Entlassungsmanagements die Funktionsweise der Evaluierungsdatenbank¹³ weiter auszubauen und zu verbessern.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die Evaluierungsdatenbank um die Möglichkeit, Auswertungen durchführen zu können, erweitert worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die in allen KAV-Häusern eingesetzte Evaluierungsdatenbank im März 2011 um Auswertungsmöglichkeiten erweitert wurde; sie ermöglichte nunmehr bspw. Auswertungen über die Gesamtanzahl der Procuratio-Patienten, die Bearbeitungszeit sowie die jeweils erbrachten Leistungen der Entlassungsmanager. Es waren acht vordefinierte Standardberichte¹⁴ möglich. Je nach User-Berechtigung konnte ein Bericht unternehmensweit, anstaltsweit, abteilungsweit bzw. nur für eine Kostenstelle angezeigt werden.

9.2 Der KAV setzte die Empfehlung des RH um, indem er die Evaluierungsdatenbank um Auswertungsmöglichkeiten hinsichtlich der vom Entlassungsmanagement erbrachten Leistungen erweiterte.

Problemfelder
beim Procuratio-
Management

Information des Patienten über die Asylisierung

10.1 (1) Der RH hatte dem KAV und dem Hauptverband in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, zu klären, wer die Information des Patienten über das Ende der Anstaltspflege (Asylierung¹⁵) durchführt.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass in jeder Krankenanstalt des KAV ein eigener Procuratio-Referent dafür zuständig sei, rasch zu kommunizieren und die entsprechenden Informationen unverzüglich an die Stationen bzw. die Patienten in geeigneter Form zu übermitteln.

Der Hauptverband hatte mitgeteilt, dass nach dem Wiener Krankenanstaltenvertrag der Versicherungsträger der Krankenanstalt unverzüglich mitzuteilen habe, wenn er die weitere Kostenübernahme ablehne.

¹³ Die Evaluierungsdatenbank ist eine KAV-weite Statistik-Auswertungs-Applikation für die Entlassungsmanager und dokumentiert die Leistungen im Entlassungsmanagement.

¹⁴ z.B. Entlassungsmanager Evaluierung Gesamt, Entlassungsmanager Evaluierung Jahr oder Entlassungsmanager Evaluierung Monat

¹⁵ Bei den Procuratio-Fällen kam es gleichzeitig mit dem Ende des Bedarfs an medizinischer Behandlung zu einer Ablehnung der Kostentragung durch den Krankenversicherungsträger (sogenannte Asylierung).

Procuratio-Management in den Krankenanstalten

Eine vertragliche Verpflichtung der Anstalt, dies auch dem Versicherten mitzuteilen, sei aus diesem Vertrag nicht ersichtlich und müsse dort auch nicht geregelt sein. Sie würde sich vorrangig aus dem Behandlungsvertrag zwischen Krankenanstalt und Patient ergeben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Erstinformation des Procuratio-Patienten über das Ende der Anstaltspflege durch den behandelnden Arzt oder gemeinsam mit der Stationsführung erfolgte. Für die Koordination der Informationen zwischen Procuratio-Patienten, Angehörigen, Sozialarbeitern, Krankenkassen und Fonds Soziales Wien waren sogenannte Procuratio-Referenten zuständig.

Der Procuratio-Referent war ein Mitarbeiter der Krankenhausverwaltung und hatte u.a. die Aufgabe, den Procuratio-Patienten bzw. dessen gesetzlichen Vertreter darüber zu verständigen, dass der Krankenversicherungsträger die weitere Finanzierung als Behandlungsfall abgelehnt hatte und der Patient somit als Pflegefall galt. Dies erfolgte mit dem Formular „Verständigung über Kassenablehnung, KAV-SD 947“ innerhalb einer Woche nach der Erstinformation.

Über die Verständigung der Procuratio-Patienten (Versicherungsnehmer) durch die Krankenanstalten bestand laut übereinstimmenden Angaben des KAV und des Hauptverbands Einvernehmen. Eine schriftliche Festlegung dieser Vorgangsweise bestand nicht.

- 10.2** Der KAV und der Hauptverband setzten die Empfehlung des RH um, indem einvernehmlich der KAV die Verständigung der Procuratio-Patienten vornahm. Dieser setzte Procuratio-Referenten auch dazu ein, die Information über das Ende der Anstaltspflege rechtzeitig und nachweislich an die Procuratio-Patienten bzw. deren Vertreter sicherzustellen.

Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang seine Empfehlung, die Bemühungen um eine abgestimmte Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen wieder aufzunehmen sowie in einer gemeinsamen (Kooperations)Vereinbarung festzulegen (siehe TZ 6); er empfahl aus Gründen der Nachvollziehbarkeit sowie im Interesse der Rechtssicherheit dem KAV und dem Hauptverband ergänzend, darin auch die Vorgangsweise betreffend die Verständigung der Procuratio-Patienten festzuhalten.



Procuratio-Management in den
Krankenanstalten



Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

10.3 (1) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei eine neue Kooperationsvereinbarung zur Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen von den Vertragspartnern Fonds Soziales Wien und KAV im Juli 2014 abgeschlossen worden; die diesbezüglichen Empfehlungen des RH seien darin berücksichtigt worden.

(2) Der Hauptverband teilte mit, dass er als Dachverband an der Abwicklung der Vertragsbeziehungen mit einzelnen Anbietern in der Regel nicht beteiligt sei. Die angeführte (Kooperations)Vereinbarung wäre durch die WGKK abzuschließen; der Hauptverband habe diesbezüglich keine Möglichkeit zur Einflussnahme.

10.4 (1) Der RH wies darauf hin, dass seine Empfehlung auch darauf abzielte, ebenso mit der WGKK eine (Kooperations)Vereinbarung zu treffen, um zwischen allen maßgeblich vom Procuratio-Verfahren betroffenen Institutionen eine abgestimmte Vorgangsweise sicherzustellen.

(2) Gegenüber dem Hauptverband stellte der RH klar, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war, dass der Hauptverband versuchen sollte, auf ein Engagement der WGKK hinsichtlich einer (Kooperations)Vereinbarung mit dem Fonds Soziales Wien und dem KAV zur Sicherstellung einer abgestimmten Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen hinzuwirken.

Sachwalterschaftsverfahren

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und dem KH Göttlicher Heiland empfohlen, die Patienten verstärkt über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht¹⁶ zu informieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die Patienten und Angehörigen entsprechend den individuellen Gegebenheiten sowie situationsbedingt umfassend informiert würden.

Das KH Göttlicher Heiland hatte mitgeteilt, dass die Patienten und deren Angehörige bei Bedarf von Ärzten, Sozialarbeitern und vom Pflegepersonal von der Möglichkeit der Einrichtung einer Vorsorgevollmacht informiert würden.

¹⁶ Mit einer Vorsorgevollmacht wird jemand ermächtigt, für eine andere Person Entscheidungen zu treffen (z.B. über medizinische Behandlungen oder über die Aufnahme in eine Pflegeeinrichtung), wenn diese dazu nicht mehr imstande ist.

Procuratio-Management in den Krankenanstalten

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in den KAV-Häusern die Patienten entsprechend der individuellen Gegebenheiten und – sofern aufgrund des Krankheitsbildes indiziert – über die Möglichkeiten der Vorsorgevollmacht informiert wurden. Diese Informationsweitergabe erfolgte im Rahmen eines Gesprächs mit den Sozialarbeitern, den Entlassungsmanagern, den behandelnden Ärzten oder gemeinsam durch die Stationsführung; dabei wurde den Patienten auch die unten angeführte Broschüre des Fonds Soziales Wien übergeben. Vereinzelt fanden Mitarbeiterveranstaltungen zu diesem Thema statt.

Der Fonds Soziales Wien publizierte im November 2012 eine Broschüre, die auch Informationen zum Thema Vorsorgevollmacht enthielt. Der Fonds Soziales Wien informierte vorzugsweise präventiv über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht, etwa bei der Beratung über ambulante Pflege und Betreuung. Außerdem beriet der Kontaktbesuchsdienst der Stadt Wien im Auftrag des Fonds Soziales Wien bei Bedarf über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht. Weiters fand eine für alle Mitarbeiter des Kundenservice verpflichtende Fortbildung zum Thema statt.

Das KH Göttlicher Heiland verwies ebenfalls auf die im Krankenhaus aufliegende Informationsbroschüre des Fonds Soziales Wien. Weiters würden die Antragsformulare an potenziell in Frage kommende Patienten bei der Aufnahme ausgehändigt. Im Rahmen der Pflegeanamnese werde ferner abgefragt, ob eine Vollmacht bestehe und auf deren Nutzen hingewiesen. Regelmäßig fanden entsprechende Mitarbeiterschulungen statt. Darüber hinaus gab es eine Leitlinie zu diesem Thema.

- 11.2** Der KAV, der Fonds Soziales Wien und das KH Göttlicher Heiland setzten die Empfehlung des RH um, indem sie die Patienten verstärkt über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht informierten.

Gerade wegen der immer wieder ins Treffen geführten langen Sachwalterschaftsverfahren (siehe dazu TZ 3) empfahl der RH dem KAV, dem Fonds Soziales Wien und dem KH Göttlicher Heiland, diese Bemühungen fortzusetzen. Dabei wären insbesondere vom KAV verstärkt entsprechende Schulungen/Informationsveranstaltungen durchzuführen und die Mitarbeiter diesbezüglich anzuweisen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die Mitarbeiter bereits darüber in Kenntnis gesetzt worden, die Patienten über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht zu informieren. Insbesondere werde auf das Angebot der Onlinebestellung der dieses Thema beinhaltenden Informationsbroschüre des Fonds Soziales Wien aufmerksam gemacht werden.*

- 11.4** Im Hinblick auf den von einer möglichen Vorsorgevollmacht betroffenen Personenkreis sollte nach Auffassung des RH einer ausführlichen persönlichen Information samt direkter Aushändigung der Broschüre des Fonds Soziales Wien der Vorzug gegeben werden. In diesem Zusammenhang wiederholte der RH seine insbesondere an den KAV gerichtete Empfehlung nach einer verstärkten Durchführung von Mitarbeiter-Schulungen/Informationsveranstaltungen zu diesem Thema.

Sonstige Verzögerungen

- 12.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) dem Fonds Soziales Wien empfohlen, die Informationsweitergabe an die Krankenanstalten des KAV im Bereich des Procuratio-Managements zu verbessern und zu standardisieren, um Verlängerungen des Krankenhausaufenthalts zu vermeiden.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass der Fonds Soziales Wien dem KAV standardisiert in jedem Procuratio-Fall zeitnah den Bearbeitungsstatus sowie die allenfalls fehlenden Unterlagen melden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass ein bedarfsorientierter Informationsaustausch zwischen dem Fonds Soziales Wien und den Krankenanstalten per E-Mail stattfand, der sich folgendermaßen gestaltete:

Die Krankenanstalten übermittelten dem Fonds Soziales Wien Listen mit stationär aufgenommenen Patienten, die einen Pflegeheimantrag gestellt hatten. Der Fonds Soziales Wien meldete zurück, welche Unterlagen zur Ausstellung einer Förderbewilligung noch erforderlich waren oder ob es bereits eine Förderbewilligung gab. In der Folge informierten die Krankenanstalten den Fonds Soziales Wien, wenn Unterlagen nicht beigebracht werden konnten. Diese forderte der Fonds Soziales Wien bei den zuständigen Magistratsabteilungen an. Zuletzt informierte der Fonds Soziales Wien die Krankenanstalten per E-Mail über die Verständigung des Förderungsnehmers über die Bewilligung seiner Förderung.

- 12.2** Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem eine standardisierte Rückmeldung des Bearbeitungsstatus bzw. Information über fehlende Unterlagen zeitnah erfolgte.

Schnittstelle Pflegebereich

Verrechnung der Pflegeentgelte

13.1 (1) Der RH hatte dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, im Interesse termingerechter Bezahlung der Pflegeentgelte für die Procuratio-Fälle zumindest laufend Akontozahlungen an die Krankenanstalten des KAV zu veranlassen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Fonds Soziales Wien auf Basis der Kooperationsvereinbarung 2007 die Eigenleistung bei Procuratio-Patienten einhob und die mit dem KAV vereinbarten Pflegeentgelte (bestehend aus den Eigenleistungen der Patienten und dem Differenzbetrag auf 79,94 EUR pro Pflege-tag) an diesen bzw. dessen Krankenanstalten leisten sollte. Die Leistung dieser Pflegeentgelte an den KAV war zeitlich verzögert erfolgt.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme unverändert aufrecht bleibe, wonach der Fonds Soziales Wien eine direkte Budgetzuteilung befürworte, hingegen in der Teilabrechnung mit den Krankenanstalten einen erheblichen Mehraufwand in der Administration und Verrechnung sehe und die verspätete Überweisung keinen Einfluss auf die Betriebsergebnisse des Fonds Soziales Wien und des KAV habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass laut Fonds Soziales Wien die Eigenleistungen der Procuratio-Patienten

- für die Jahre 2010 (rd. 1,7 Mio. EUR) und 2011 (rd. 1,3 Mio. EUR) im August 2012 und
- für das Jahr 2012 (rd. 1 Mio. EUR) im Oktober 2013

an den KAV überwiesen wurden. Für das Jahr 2013 waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Zahlungen erfolgt. Insgesamt war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung laut KAV ein Betrag von rd. 5 Mio. EUR offen (davon für 2010 bis 2012: rd. 3,6 Mio. EUR als Differenzbetrag zwischen Eigenleistung der Kunden und Betrag pro Pflege-tag laut Kooperationsvereinbarung 2007).

Der Fonds Soziales Wien war der Ansicht, dass die Kooperationsvereinbarung im Zusammenhang mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung rückwirkend ab dem Jahr 2010 aufgehoben worden und er auch sonst nicht für die Finanzierung von Procuratio-Patienten zuständig sei. Er habe seit 2010 keine Budgetmittel unter dem Titel Procuratio erhalten und überweise deshalb seither nur mehr die Eigenleistungen der Patienten an den KAV.

Demgegenüber führte die Stadt Wien aus, dass für 2010 ein einmaliger Mitteltransfer in Höhe von 3,3 Mio. EUR an den Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle erfolgt sei¹⁷, der zu einer Erhöhung der „Basisdotation“ für die Folgejahre geführt habe. Ab dem Voranschlag 2011 sei es in der Verantwortung des Fonds Soziales Wien gelegen, Vorsorge für eventuelle Mehrbedarfe unter diesem Titel zu treffen.

Der KAV und der Fonds Soziales Wien einigten sich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung darüber, die Kooperationsvereinbarung rückwirkend aufzulösen und über die Tatsache, noch offene Forderungen abzuschreiben. Ein jährlicher Abgleich der zum Stichtag 31. Dezember jeweils noch offenen Forderungen des KAV mit dem Fonds Soziales Wien fand nicht statt.¹⁸ Die Höhe der offenen Beträge wurde unterschiedlich beziffert.¹⁹

Auch ein Entwurf der neuen Kooperationsvereinbarung (siehe TZ 6) sah nur die Überweisung der Eigenleistungen an den KAV vor.

- 13.2** Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil er nach wie vor keine Akontozahlungen tätigte und erst im August 2012 Zahlungen für die Jahre 2010 und 2011 sowie im Oktober 2013 für das Jahr 2012 leistete. Darüber hinaus überwies der Fonds Soziales Wien nur die Eigenleistungen der Patienten an den KAV.

Der RH wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass die (finanzielle) Zuständigkeit des Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle dem Grunde und der Höhe nach nicht eindeutig und nachvollziehbar geregelt war. Weiters bestanden zwischen der Stadt Wien und dem Fonds Soziales Wien Auffassungsunterschiede über für Procuratio-Fälle zur Verfügung stehende finanzielle Mittel. Anhand der dem RH im Rahmen der Follow-up-Überprüfung vorgelegten Unterlagen war eine Klärung, ob bzw. in welcher Höhe der Fonds Soziales Wien ab 2010 finanzielle Mittel für die Begleichung der Forderungen des KAV von der Stadt Wien erhalten hatte, nicht möglich.

¹⁷ aus dem Ansatz 4110 – Allgemeine Sozialhilfe in den Ansatz 4001 – Fonds Soziales Wien

¹⁸ Deshalb waren die Forderungen des KAV – je nachdem, ob sie dem RH vom KAV oder vom Fonds Soziales Wien bekannt gegeben wurden – unterschiedlich hoch ausgewiesen – bspw.: für 2010: KAV: rd. 3,9 Mio. EUR, Fonds Soziales Wien: rd. 3,3 Mio. EUR; für 2012: KAV: rd. 1,6 Mio. EUR, Fonds Soziales Wien: rd. 1,8 Mio. EUR.

¹⁹ Der KAV vertrat bspw. die Ansicht, dass die Forderungen für 2010 bereits beglichen wurden, weil er die Zahlungen jeweils auf die ältesten Forderungen aufrechnete.

Schnittstelle Pflegebereich

Der RH empfahl dem Fonds Soziales Wien, im Interesse termingerechter Bezahlung der Pflegeentgelte für die Procuratio-Fälle, zumindest laufend Akontozahlungen an die Krankenanstalten des KAV zu veranlassen.

Weiters empfahl er der Stadt Wien, die Zuständigkeit für die Abgeltung von Procuratio-Fällen in Wiener Krankenanstalten sowie die daraus resultierenden Leistungsverpflichtungen klar und nachvollziehbar festzulegen. Darüber hinaus empfahl der RH der Stadt Wien, nach Klärung der Frage, ob bzw. in welcher Höhe der Fonds Soziales Wien für diese Leistungen seit 2010 finanzielle Mittel von ihr erhalten hat, eine Einigung zwischen dem KAV und dem Fonds Soziales Wien über allenfalls noch offene Forderungen des KAV herbeizuführen. Für die künftige Abwicklung der Procuratio-Fälle wäre eine transparente Vorgangsweise für die Verrechnung zu veranlassen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien würde eine Teilabrechnung mit den Krankenanstalten aus Sicht des Fonds Soziales Wien einen erheblichen Mehraufwand in der Administration und Verrechnung verursachen. Bei einer einmaligen Übermittlung der bezahlten Beträge der Kunden könne jedoch sichergestellt werden, dass alle erfolgten Teilzahlungen im richtigen Zeitraum berücksichtigt würden.*

Betreffend die Zuständigkeit für die Abgeltung von Procuratio-Fällen werde darauf hingewiesen, dass diese grundsätzlich bei den Krankenanstalten, welche den Kunden die entsprechenden Kostennoten fällig stellten, liege.

Hinsichtlich der empfohlenen Einigung über noch offene Forderungen zwischen dem KAV und dem Fonds Soziales Wien wies die Stadt Wien darauf hin, dass beim Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle keine Budgetmittel vorgesehen seien. Der KAV übermittle dem Fonds Soziales Wien eine Zahlungsaufforderung, in der die Forderungen an die Kunden dargestellt seien. Die bezahlten Beiträge der Kunden würden einmal jährlich an den KAV übermittelt. Der Differenzbetrag zwischen der Zahlungsaufforderung und den tatsächlich bezahlten Beiträgen sei durch den KAV abzuschreiben, wobei für die Gebarung der Stadt Wien dadurch kein Mehraufwand entstehe.

Zur künftigen Abwicklung der Procuratio-Fälle sei bereits im Jahr 2013 vereinbart worden, dass der Fonds Soziales Wien weiterhin die Kostenbeiträge der Kunden für den KAV einhebe und einmal jährlich an diesen überweise; die Differenz zu den angefallenen Tarifen sei vom KAV anzuschreiben.

- 13.4** Der RH verblieb – im Interesse termingerechter Bezahlung der Entgelte für die Procuratio-Fälle – bei seiner Empfehlung an den Fonds Soziales Wien, zumindest laufend Akontozahlungen an die Krankenanstalten des KAV zu veranlassen.

Die Ausführungen der Stadt Wien, wonach beim Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle keine Budgetmittel vorgesehen seien, nahm der RH zur Kenntnis. Diese ließen seiner Auffassung nach aber offen, ob bzw. in welcher Höhe der Fonds Soziales Wien ab 2010 finanzielle Mittel für die Begleichung der Forderungen des KAV von der Stadt Wien erhalten hatte.

Hinsichtlich der Ausführungen der Stadt Wien, wonach durch die Abschreibung der Differenzbeträge für die Gebarung der Stadt Wien kein Mehraufwand entstehe, wies der RH darauf hin, dass – auch wenn das Vermögen des KAV vom übrigen Vermögen der Stadt Wien gesondert verwaltet wurde – die Stadt Wien Rechtsträgerin war, weil der KAV über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügte.

Bearbeitung der
Förderanträge

- 14.1** (1) Der RH hatte dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, bei der Bearbeitung der Förderanträge verfahrensverkürzende Maßnahmen zu ergreifen, um die Belagsdauer der Procuratio-Patienten in den Krankenanstalten zu verkürzen. Dies vor dem Hintergrund, dass sich die Bearbeitungsfrist häufig durch fehlende (Melde) Unterlagen verlängert hatte.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass der Fonds Soziales Wien weiterhin bemüht sei, erweiterte Abfragemöglichkeiten beim Zentralen Melderegister zu erwirken.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Fonds Soziales Wien nach wie vor nur über eingeschränkte Abfragemöglichkeiten beim Zentralen Melderegister verfügte. Wenn der Nachweis der Staatsbürgerschaft nicht (rechtzeitig) zur Verfügung stand, stellte er im Zuge der Bewilligung von Anträgen auf stationäre Pflege und Betreuung diesbezügliche Anfragen bei der Magistratsabteilung 35²⁰; teilweise verzögerte Rückmeldungen²¹ verlängerten laut Fonds Soziales Wien die Bewilligungsdauer. Im Vergleich zum Vorbericht wurde dem Fonds Soziales Wien zusätzlich für einen Teil der Fälle (Kunden mit Mindestsiche-

²⁰ Einwanderung, Staatsbürgerschaft, Standesamt

²¹ zu insgesamt 50 bis 70 Anfragen im Jahr – eher geringe Häufigkeit laut Fonds Soziales Wien

Schnittstelle Pflegebereich

rungsbezug²²) ein Zugriffsrecht auf bestimmte Daten der Magistratsabteilung 40 eingeräumt.

Um die Verfahrensdauer für die Bearbeitung von Förderanträgen zu verkürzen, traf der Fonds Soziales Wien inzwischen jedoch im eigenen Bereich eine Reihe von Maßnahmen, wie etwa den personellen Ausbau des Case-Managements und der Platzvermittlung (eigener Mitarbeiter für Procuratio-Fälle) oder die Verbesserung des IT-Systems, in dem die Procuratio-Fälle priorisiert gereiht wurden (siehe TZ 16). Der Fonds Soziales Wien hob positiv hervor, dass mit der Verbesserung der von den Krankenanstalten übermittelten pflegerelevanten Unterlagen die Entscheidungsgrundlagen häufiger vollständig waren.

- 14.2** Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem er Maßnahmen setzte, die insgesamt verfahrensverkürzend wirkten. Dadurch verringerten sich die Wartezeiten auf einen Pflegeheimplatz in den letzten Jahren von 35 Tagen (2009) auf 21 Tage (2013) um 40 % (siehe auch TZ 3).

Der RH empfahl jedoch dem Fonds Soziales Wien ergänzend, seine Bemühungen um erweiterte Abfragemöglichkeiten beim Zentralen Melderegister fortzusetzen.

- 14.3** *Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es zur Umsetzung der Empfehlung des RH einer entsprechenden Novellierung des Meldegesetzes 1991 bedürfe, weil der Fonds Soziales Wien nur über eine eingeschränkte Zugriffsberechtigung auf das Zentrale Melderegister verfüge.*

- 15.1** (1) Der RH hatte dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, die nachhaltige Vermeidung von Vorauszahlungen der zu Pflegenden für das Pflegeheim im Interesse finanzschwacher Patienten anzustreben. Dies vor dem Hintergrund, dass es in einigen privaten Pflegeeinrichtungen zumindest bis zum Jahr 2008 zu sogenannten Vorfinanzierungen (Vorauszahlungen der zu Pflegenden für das Pflegeheim) gekommen war.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme, wonach die privaten Pflegeeinrichtungen gemäß den Tarifvereinbarungen 2009 keine Zu- bzw. Vorauszahlungen mehr fordern würden, unverändert aufrecht bliebe.

²² laut Fonds Soziales Wien eher selten, weil die meisten Kunden Pensionsbezieher waren



Schnittstelle Pflegebereich

Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Fonds Soziales Wien die Träger der anerkannten²³ privaten Pflegeeinrichtungen im Rahmen der jährlichen Tarifvereinbarungen („Tarifbrief“) verpflichtete, von den vom Fonds Soziales Wien geförderten Kunden keine Zuzahlungen zu verlangen. Darunter verstand der Fonds Soziales Wien laufende wie auch im Voraus verlangte Zuzahlungen.²⁴

Im Übrigen wurde mit der Umstellung auf kostendeckende Tarife im KAV, „Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser der Stadt Wien mit sozialmedizinischer Betreuung“, im Jahr 2012 auch in die sogenannten Preisbriefe (entspricht den Tarifbriefen bei privaten Einrichtungen) die Verpflichtung aufgenommen, keine Zu- bzw. Vorauszahlungen von pflegebedürftigen Kunden des Fonds Soziales Wien zu fordern.

15.2 Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem er in den jährlich wiederkehrenden Tarifvereinbarungen die Träger der anerkannten Pflegeeinrichtungen verpflichtete, von vom Fonds Soziales Wien geförderten Pflegebedürftigen keine Zuzahlungen zu verlangen.

Vermittlung der
Pflegeheimplätze

16.1 (1) Der RH hatte dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, die zentrale Vermittlung aller geförderten Pflegeheimplätze unter Beachtung der Wahlfreiheit der Klienten zügig voranzutreiben, um die Pflegeheimplätze transparent und der Dringlichkeit des Pflegebedarfs entsprechend zu vergeben.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme, nach der die Zuteilung der Pflegeheimplätze für private Pflegeeinrichtungen in Zukunft analog zu den städtischen Einrichtungen unter Verwendung des gleichen Systems erfolgen würde, unverändert aufrecht bleibe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Fonds Soziales Wien die Pflegeheimplätze des KAV, „Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser der Stadt Wien mit sozialmedizinischer Betreuung“, alle frei werdenden Wohn- und Pflegeheimplätze des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser sowie die Pflegeheimplätze aller Einrich-

²³ Anerkannte Wohn- und Pflegeeinrichtungen erfüllen die allgemeinen und speziellen Förderrichtlinien des Fonds Soziales Wien.

²⁴ Implizit werden die Kunden im Antragsformular „auf Förderung für stationäre Pflege und Betreuung oder betreutes Wohnen“ aufmerksam gemacht, dass die Förderung vom Fonds Soziales Wien direkt an die Einrichtung bezahlt und über den geförderten Betrag seitens der Einrichtung an den Kunden keine Rechnung übermittelt werde.

Schnittstelle Pflegebereich

tungen anerkannter privater Träger und somit alle geförderten Pflegeheimplätze zentral vermittelte.

Die Zuteilung der Pflegeheimplätze erfolgte durch die automationsunterstützte Vorschlagsliste aus dem Klientenverwaltungssystem. Aufgrund der durch das System vorgegebenen Kriterien dieser Vorschlagsliste ergab sich folgende verbindliche Reihung:

- Wartedauer nach Ausstellung der Förderbewilligung (je länger ein Kunde wartete, umso weiter oben war er in der Liste gereiht),
- „Procuratio-Fälle“ vor „Nicht-Procuratio-Fällen“ und
- Aufnahme von Kunden aus Krankenanstalten vor Kunden, die direkt von zu Hause in ein Pflegeheim aufgenommen werden sollen.

Die Personalressourcen in der Pflegeheimplatzvermittlung im Fonds Soziales Wien wurden von einem VZÄ auf drei erhöht.²⁵ Jede Pflegeheimplatzvermittlung war in der Verlaufsdocumentation abgebildet, im Klientenverwaltungssystem dokumentiert und damit auswertbar. Im Informationsmaterial des Fonds Soziales Wien wurden öffentliche und private Einrichtungen gleichermaßen dargestellt und die Kunden aufgefordert, bis zu drei Wohn- und Pflegeheime bekannt zu geben.

- 16.2** Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem er eine zentrale Vermittlung aller geförderten Pflegeheimplätze vornahm. Durch die automationsunterstützte Vorschlagsliste war gewährleistet, dass der Dringlichkeit des Pflegebedarfs entsprechend frei werdende Plätze immer zuerst Kunden mit Procuratio-Aufenthalt angeboten wurden. Die Wahlfreiheit der Kunden war durch die Aufforderung, Wohn- und Pflegeheime aus dem an sie ausgehändigten Informationsmaterial auszuwählen, gegeben.

²⁵ Dabei war ein Mitarbeiter für die Vermittlung von Pflegeheimplätzen des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser und einer von KAV-Plätzen zuständig; ein dritter Mitarbeiter übernahm die Platzvermittlung in private Einrichtungen und war gleichzeitig auch die Vertretung für die anderen Mitarbeiter. Zusätzlich gab es einen Mitarbeiter in der Administration, der ebenfalls für die Platzvermittlung eingeschult war und im Bedarfsfall ebenfalls vertreten konnte.

17.1 (1) Der RH hatte dem Fonds Soziales Wien in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, bei der Zuteilung der Pflegeheimplätze auf die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips zu achten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme, wonach die Pflegeheimplatzzuteilung unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips umgehend umgesetzt worden sei, unverändert aufrecht bleibe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Reihung der Klienten durch eine automationsunterstützte verbindliche Vorschlagsliste (siehe dazu auch TZ 16) erfolgte. Dadurch werde laut Fonds Soziales Wien ein Vier-Augen-Prinzip bei der Zuteilung von Pflegeheimplätzen im Normalfall nicht mehr benötigt. Eine Vorreihung anhand definierter Dringlichkeitskriterien war nur mit Zustimmung des Case Managements zulässig. Der dringende Bedarf wurde im Verlaufsprotokoll vermerkt.

17.2 Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem nur bei dringend gebotener Vorreihung eines Klienten im Rahmen der automationsunterstützten Vorschlagsliste das Vier-Augen-Prinzip durch die verpflichtende Genehmigung durch das Case Management und die entsprechende Dokumentation im Verlaufsprotokoll gewahrt wurde.

Der RH verkannte nicht, dass die Reihung bei der Zuteilung von Pflegeheimplätzen durch die automationsunterstützte Vorschlagsliste verbindlich vorgegeben war. Es wäre jedoch bei der Zuteilung der Pflegeheimplätze stets auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten.

17.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden durch die gewählte Vorgangsweise (automatisierte Vorschlagsliste, Abweichung nur in begründeten Dringlichkeitsfällen mit verpflichtender Genehmigung durch den Case Manager) sämtliche persönliche Entscheidungen im Bereich der Pflegeplatzvermittlung strikt dem Vier-Augen-Prinzip unterliegen.*

17.4 Der RH wies darauf hin, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war, nicht nur im Fall von Abweichungen von der Vorschlagsliste, sondern bei allen Zuteilungen von Pflegeplätzen auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten.

Schnittstelle Pflegebereich

18.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 21) hatte der RH dem Fonds Soziales Wien empfohlen, die IT-Lösung bei der Vermittlung der Pflegeheimplätze zu verbessern, um eine bessere Handhabung und eine aktuelle sowie transparente Darstellung der Vergabe von Pflegeheimplätzen zu bewirken.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die IT-Lösung zur Anwendung eines einheitlichen Regelwerks für die Vermittlung von Kunden auf Pflegeheimplätze implementiert und in Verwendung sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass alle auf einen Pflegeheimplatz wartenden Kunden im Klientenverwaltungssystem des Fonds Soziales Wien verwaltet wurden. Die Mitarbeiter der Pflegeheimplatzvermittlung arbeiteten die von diesem System erstellte Vorschlagsliste (siehe TZ 16) der vorgegebenen Reihung entsprechend ab.

Darüber hinaus arbeitete der Fonds Soziales Wien an einer standardisierten „Trägerkommunikation“, einem einheitlichen Tool für die Meldung und Belegung freier Plätze. Der Vorteil der Trägerkommunikation lag laut Fonds Soziales Wien in den jederzeit und in Echtzeit abrufbaren nach Leistungsarten gegliederten Pflegeheimplätzen auf Basis der Kapazitäten einschließlich deren Status wie z.B. frei, in Bearbeitung (durch den Fonds Soziales Wien), reserviert, gesperrt und belegt.

18.2 Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem er durch die automationsunterstützte Vorschlagsliste die IT-Lösung in Richtung einer aktuellen sowie transparenten Darstellung der Vergabe von Pflegeheimplätzen verbesserte.

Der RH empfahl dem Fonds Soziales Wien im Sinne einer weiteren Optimierung des Procuratio-Managements, die Implementierung der Trägerkommunikation rasch voranzutreiben.

18.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien arbeite der Fonds Soziales Wien intensiv an der Umsetzung der Trägerkommunikation. Dadurch sollen für die Kunden maximale Transparenz betreffend mögliche Wartezeit und Reihung sowie eine zeitgerechte Vorbereitung auf den Einzug in eine Einrichtung erzielt werden. Beim Fonds Soziales Wien werde dadurch eine zusätzliche Optimierung der Steuerung der Belegung sowie des Platzangebots erreicht.*



Schnittstelle Pflegebereich

BMG

Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“Stationäre
Langzeitpflege

19.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 23) dem Fonds Soziales Wien angesichts langer Wartezeiten²⁶ auf einen Pflegeheimplatz empfohlen, neben einer Detailanpassung der Kapazitäten in der stationären Langzeitpflege eine vermehrte Vermittlung der Procuratio-Patienten in private Pflegeeinrichtungen anzustreben. Zusätzlich sollten den Klienten sogenannte Übergangslösungen angeboten werden, wenn sich die Wartezeit auf einen Wunsch-Pflegeheimplatz als zu lang erweisen sollte.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass die bisherige Stellungnahme, nach der es sich bei den angeführten Wartezeiten um Pflegeheimplätze in notwendigen Spezialbereichen (z.B. Wachkomaversorgung) handeln würde und eine vermehrte Vermittlung von Procuratio-Patienten in private Pflegeeinrichtungen weder Änderungen an der Gesamtkapazität noch an den Wartezeiten ergeben würden, unverändert aufrecht bleibe. Die bisherige Verteilung beruhe auf einer Kooperationsvereinbarung zwischen KAV und Fonds Soziales Wien vom März 2008, wonach auf Wunsch des KAV 50 % der Aufnahmen in den öffentlichen Geriatriezentren aus städtischen Krankenanstalten erfolgen sollen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Wartezeiten auf einen Pflegeheimplatz seit 2009 deutlich verkürzt (siehe TZ 3). Wie in TZ 16 erwähnt, vermittelte der Fonds Soziales Wien auch die Pflegeheimplätze aller Einrichtungen anerkannter privater Träger; für die Platzvermittlung in private Einrichtungen war nunmehr ein eigener Mitarbeiter zuständig.

Zur Detailanpassung der Kapazitäten stellte der RH nunmehr fest, dass im Vergleich zu 2009 (7.580) im Jahr 2013 insgesamt 7.935 Pflegeheimplätze zur Verfügung standen; dabei wurden 45 neue Pflegeheimplätze für spezielle Anforderungen geschaffen. Im Bereich des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser wurde das Kontingent von 180 auf 380 Wohnplätze mit Betreuungs- und Pflegeleistungen mit teilweise speziellen Leistungen betreffend Demenz und Remobilisation angehoben.

Laut Auskunft der Stadt Wien²⁷ soll die Bedarfsplanung für Pflege und Betreuung alle fünf Jahre aktualisiert werden; die letzte Bedarfsplanung stammte aus 2009, eine Überarbeitung sei für 2014 vorgesehen.

²⁶ Mittelwert: knapp über 40 Tage im 1. Halbjahr 2009

²⁷ Magistratsabteilung 24, Gesundheits- und Sozialplanung

Schnittstelle Pflegebereich

Die im Nachfrageverfahren angesprochene Kontingentregelung mit dem KAV, wonach 50 % der Aufnahmen in den öffentlichen Geriatriezentren aus städtischen Krankenanstalten erfolgen sollen, wurde durch die verbindliche IT-unterstützte Vorschlagsliste aufgehoben. Weiters führte der Fonds Soziales Wien aus, dass den Kunden bei längeren Wartezeiten auf ihr Wunschpflegeheim ein vorübergehender Aufenthalt in anderen Heimen angeboten wurde.

- 19.2** Der Fonds Soziales Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem er auch die Pflegeheimplätze aller Einrichtungen anerkannter privater Träger vermittelte und Kunden während der Wartezeit auf ihre Wunschplätze Übergangslösungen anbot. Weiters war ein Ausbau der Pflegeheimplätze insgesamt sowie von solchen für Patienten mit speziellen Anforderungen erfolgt.

Der RH beurteilte das Vorhaben der Stadt Wien positiv, die Bedarfsplanungen regelmäßig den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Mehrkosten durch Procuratio-Fälle – Potenziale

- 20.1** (1) Der RH hatte dem KAV in seinem Vorbericht (TZ 25) empfohlen, im Zuge der Optimierung des Procuratio-Managements verstärkt strukturelle Maßnahmen (z.B. Schließung einer Station) zu forcieren, um eine Kostendämpfung zu bewirken. Dies vor dem Hintergrund, dass die insgesamt 150 Procuratio-Patienten zum Stichtag 30. Juni 2009 auf die einzelnen Stationen der jeweiligen Krankenanstalten verteilt waren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte der Wiener Stadtsenat mitgeteilt, dass der KAV strukturelle Maßnahmen zur Kostendämpfung nach den Vorgaben des Wiener Spitalskonzepts 2030 sowie den Vorgaben des RSG konsequent umsetzen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich zum Stichtag 30. Juni 2013 in den Krankenanstalten des KAV 39 Procuratio-Patienten befanden. Die Procuratio-Patienten verteilten sich auf die einzelnen Krankenanstalten des KAV wie folgt:

Tabelle 3: Procuratio-Patienten zum Stichtag 30. Juni 2013

Krankenanstalten	Procuratio-Patienten
	Anzahl
Kaiser-Franz-Josef-Spital	13
KH Hietzing	8
Donauspital	8
Wilhelminenspital	6
AKH Wien ¹	1
Krankenanstalt Rudolfstiftung	1
Otto-Wagner-Spital	1
Sophienspital	1
Gesamt	39

¹ zum Stichtag 1. Juli 2013

Quelle: KAV

Die Tabelle zeigt, dass nunmehr – im Unterschied zur Ausgangslage im Vorbericht – in allen Krankenanstalten die Gesamtzahl der Procuratio-Patienten deutlich unter der Idealgröße einer eigenen Station mit rd. 30 Betten lag. Dies bildete die Wirkung der bereits dargestellten Maßnahmen seit dem Vorbericht ab, durch welche die Anzahl der Procuratio-Patienten (von 2008 (990 Fälle) auf 2013 (584 Fälle) um rd. 40 %) und die Belagstage sowohl als Behandlungs- als auch als Pflegefall (siehe TZ 3) deutlich gesenkt werden konnten.

Strukturelle Maßnahmen ergriff der KAV dahingehend, dass entsprechend dem RSG die Akutgeriatrie von 229 Betten im Jahr 2010 auf geplante 288 Betten im Jahr 2020 ausgebaut werden soll.

20.2 Vor dem Hintergrund, dass Belagstage in Krankenanstalten²⁸ deutlich kostenintensiver waren als solche in Pflegeeinrichtungen, setzte der KAV die Empfehlung des RH um, indem sowohl die Anzahl der Procuratio-Patienten als auch die Belagstage dieser Patienten reduziert wurden. Mit dem geplanten Ausbau der Akutgeriatrie soll älteren Menschen die Rückkehr in das häusliche Umfeld ermöglicht werden; dadurch kann ein Pflegebedarf sowohl im Krankenhaus als auch in einem Pflegeheim verringert bzw. verzögert werden.

²⁸ Belagstag in Krankenanstalten: durchschnittlich rd. 850 EUR pro Tag,
Belagstag in städtischen Pflegeeinrichtungen: durchschnittlich rd. 270 EUR pro Tag

Schlussempfehlungen

- 21** Der RH stellte fest, dass der Wiener Krankenanstaltenverbund von zehn überprüften Empfehlungen acht umgesetzt, eine teilweise umgesetzt sowie eine nicht umgesetzt hatte. Der Fonds Soziales Wien hatte von elf überprüften Empfehlungen acht umgesetzt, eine teilweise sowie zwei nicht umgesetzt. Der Wiener Gesundheitsfonds setzte die an ihn gerichtete Empfehlung teilweise um. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger setzte von zwei Empfehlungen eine um; eine weitere Empfehlung blieb offen. Das Ordenskrankenhaus Göttlicher Heiland setzte die Empfehlung um.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Wien 2011/2					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Wiener Krankenanstaltenverbund					
2, 5	Fortsetzung der Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle	3	X		
7	Belassung von Procuratio-Patienten nur im Falle einer medizinischen Notwendigkeit in den Abteilungen für Chirurgie und Unfallchirurgie	4	X		
9	Keine Einweisung von potenziellen Procuratio-Patienten in das Sophienspital als Akutgeriatrie ohne vorherige Begutachtung	5		X	
10	Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung 2007 zur Vorgangsweise beim Procuratio-Management und Anpassung der Richtlinie des Wiener Krankenanstaltenverbunds	6			X
12, 13	Weitere Forcierung des Entlassungsmanagements in den Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbunds	7	X		
13	Berücksichtigung der aktiven frühzeitigen Vorbereitung der Entlassung bei der weiteren Etablierung des Entlassungsmanagements	8	X		
13	Ausbau und Verbesserung der Funktionsweise der Evaluierungsdatenbank	9	X		
15	Klärung der Frage, wer die Information des Patienten über das Ende der Anstaltspflege durchführt	10	X		
16	Verstärkte Information der Patienten über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht	11	X		
25	Forcierung struktureller Maßnahmen zur Kostendämpfung	20	X		

Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Wien 2011/2					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Fonds Soziales Wien					
2, 5	Fortsetzung der Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle	3	X		
10	Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung 2007 zur Vorgangsweise beim Procuratio-Management und Anpassung der Richtlinie des Wiener Krankenanstaltenverbunds	6			X
16	Verstärkte Information der Patienten über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht	11	X		
17	Verbesserung der Informationsweitergabe des Fonds Soziales Wien an die Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbunds im Bereich des Procuratio-Managements	12	X		
18	Veranlassung von zumindest laufenden Akontozahlungen an die Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbunds	13			X
19	Anwendung verfahrensverkürzender Maßnahmen bei der Bearbeitung von Förderanträgen	14	X		
19	Vermeidung von Vorauszahlungen der zu Pflegenden an das Pflegeheim	15	X		
20	Zügiges Vorantreiben der zentralen Vermittlung aller geförderten Pflegeheimplätze	16	X		
20	Wahrung des Vier-Augen-Prinzips bei der Zuteilung von Pflegeheimplätzen	17		X	
21	Verbesserung der IT-Lösung bei der Vermittlung von Pflegeheimplätzen	18	X		
23	Vermehrte Vermittlung von Procuratio-Patienten in private Pflegeeinrichtungen	19	X		
Wiener Gesundheitsfonds					
3	Lückenlose und richtige Dokumentation der Procuratio-Fälle in der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung	2		X	
Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger					
10	Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung 2007 zur Vorgangsweise beim Procuratio-Management und Anpassung der Richtlinie des Wiener Krankenanstaltenverbunds	6			X
15	Klärung der Frage, wer die Information des Patienten über das Ende der Anstaltspflege durchführt	10	X		
Krankenhaus Göttlicher Heiland GmbH					
16	Verstärkte Information der Patienten über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht	11	X		

Schlussempfehlungen

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Wiener Krankenanstaltenverbund, Fonds Soziales Wien, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

(1) Die Bemühungen um eine abgestimmte Vorgangsweise bei Procuratio-Fällen wären wieder aufzunehmen und in einer gemeinsamen (Kooperations)Vereinbarung festzulegen. Darin sollte auch festgehalten werden, wer die Information des Patienten über das Ende der Anstaltspflege vorzunehmen hat. (TZ 6, 10)

Wiener Krankenanstaltenverbund, Fonds Soziales Wien, Ordenskrankenhaus Göttlicher Heiland

(2) Die Bemühungen, Patienten verstärkt über die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht zu informieren, wären fortzusetzen. Dabei wären insbesondere vom Wiener Krankenanstaltenverbund verstärkt entsprechende Schulungen/Informationsveranstaltungen durchzuführen und die Mitarbeiter diesbezüglich anzuweisen. (TZ 11)

Stadt Wien, Wiener Gesundheitsfonds

(3) Vor dem Hintergrund der in der Art. 15a B-VG Vereinbarung Zielsteuerung-Gesundheit vorgesehenen Zuständigkeit für Nahtstellen sowie einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit wäre die Procuratio-Thematik in den Gremien des Wiener Gesundheitsfonds, in denen sowohl das Land als auch die Sozialversicherungen vertreten sind, zu behandeln. (TZ 6)

Wiener Krankenanstaltenverbund, Fonds Soziales Wien

(4) Es wären die konkreten Gründe für die sich aufgrund der Mittelwerte ergebende steigende Tendenz bei den Belagsdauern als Behandlungs- und als Pflegefall zu evaluieren und die Optimierung des Managements für Procuratio-Fälle weiterhin fortzusetzen. (TZ 3)

Stadt Wien

(5) Die Zuständigkeit für die Abgeltung von Procuratio-Fällen in Wiener Krankenanstalten sowie die daraus resultierenden Leistungsverpflichtungen wären klar und nachvollziehbar festzulegen. (TZ 13)

(6) Nach Klärung der Frage, ob bzw. in welcher Höhe der Fonds Soziales Wien für Procuratio-Fälle seit 2010 finanzielle Mittel von der Stadt Wien erhalten hat, wäre eine Einigung zwischen dem Wiener Krankenanstaltenverbund und dem Fonds Soziales Wien über allenfalls noch offene Forderungen des Wiener Krankenanstaltenverbunds herbeizuführen. (TZ 13)



Schlussempfehlungen

BMG

**Belegmanagement in Akutkrankenanstalten
mit dem Schwerpunkt „Procuratio-Fälle“**

(7) Für die künftige Abwicklung der Procuratio-Fälle wäre eine transparente Vorgangsweise für die Verrechnung zu veranlassen. (TZ 13)

Wiener Gesundheitsfonds

(8) Es wäre eine zumindest stichprobenartige Überprüfung von nicht als Procuratio-Fälle ausgewiesenen Langliegern zu erwägen. (TZ 2)

Wiener Krankenanstaltenverbund

(9) Vor dem Hintergrund, dass die Akutgeriatrie der Remobilisation von betagten Patienten und nicht der Betreuung von Pflegebedürftigen dient, wäre bis zur endgültigen Übersiedlung in das Krankenhaus Hietzing die Anzahl von potenziellen Procuratio-Patienten, die direkt durch die Rettung eingewiesen werden, nach Möglichkeit weiter zu verringern. (TZ 5)

(10) Der Bedarf an Entlassungsmanagern in den einzelnen Wiener Krankenanstaltenverbunds-Häusern wäre regelmäßig zu evaluieren, um einen optimalen Ressourceneinsatz sicherzustellen. (TZ 7)

Fonds Soziales Wien

(11) Im Interesse termingerechter Bezahlung der Pflegeentgelte für die Procuratio-Fälle wären zumindest laufend Akontozahlungen an die Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbunds zu veranlassen. (TZ 13)

(12) Die Bemühungen um erweiterte Abfragemöglichkeiten beim Zentralen Melderegister wären fortzusetzen. (TZ 14)

(13) Bei der Zuteilung der Pflegeheimplätze wäre stets auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten. (TZ 17)

(14) Im Sinne einer weiteren Optimierung des Procuratio-Managements wäre die Implementierung der Trägerkommunikation rasch voranzutreiben. (TZ 18)





Bericht des Rechnungshofes

Rettungsgasse





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	100
Abkürzungsverzeichnis _____	101

BMI
BMVIT

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Verkehr, Innovation und Technologie

Rettungsgasse

KURZFASSUNG _____	104
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	111
Entwicklung _____	111
Informations- und Kommunikationskampagne _____	123
Überwachung _____	139
Evaluation _____	151
Schlussempfehlungen _____	159

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	161
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bildung der Rettungsgasse _____	112
Tabelle 1:	Chronologische Übersicht Rettungsgasse _____	113
Tabelle 2:	Aufwendungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (exkl. USt) _____	114
Abbildung 2:	Schematische Bildung der Rettungsgasse in Österreich und der Tschechischen Republik _____	117
Tabelle 3:	Übersicht Gesamtkosten der ASFINAG im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (exkl. USt) ____	133
Tabelle 4:	Anzeigen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (Bezirkshauptmannschaften inkl. Wien und Graz) ____	141
Abbildung 3:	Getötete Verkehrsteilnehmer auf dem österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetz von 2003 bis 2013 _____	152

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BJA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BVergG	Bundesvergabegesetz
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FSG	Führerscheingesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StVO	Straßenverkehrsordnung 1960
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer

Abkürzungen



VN Vereinte Nationen

Z Ziffer
z.B. zum Beispiel

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Verkehr, Innovation und Technologie

Rettungsgasse

Die ASFINAG begleitete das – nach deutschem Vorbild auf österreichischen Autobahnen und Schnellstraßen nach Vorarbeiten des BMVIT mit Jänner 2012 eingeführte – System der Rettungsgasse durch eine umfassende Informations- und Kommunikationskampagne. Die Gesamtaufwendungen der Umsetzung betrugen rd. 4,62 Mio. EUR.

Der Aufgabenumfang der ASFINAG war anfänglich nicht klar definiert und abgegrenzt. Dies führte zu Zeitdruck und Mehrkosten während der Planungsphase. Die Vergabe und Abwicklung der Informations- und Kommunikationskampagne durch die ASFINAG waren nachvollziehbar. Aufgrund der umfassenden Kommunikations- und Produktionsmaßnahmen der Kampagne war der Anteil der Agenturleistungen höher als bei vergleichbaren Verkehrssicherheitskampagnen des BMVIT. Weder BMVIT noch ASFINAG hatten bei Direktvergaben für einzelne Beratungsleistungen Vergleichsangebote eingeholt.

Regelungen zu Rettungsgassen in den Nachbarländern bzw. auf europäischer Ebene waren uneinheitlich.

Evaluation und Erfahrungsberichte schätzten die Funktion der Rettungsgasse positiv ein, konnten allerdings keine Zeitersparnis bei der Zufahrt zum Einsatzort nachweisen, obwohl dies einer der maßgebenden Gründe für deren Einführung gewesen war.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Entwicklung und Umsetzung der Rettungsgasse in Österreich, insbesondere der Informations- und Kommunikationskampagne, der Überwachung bzw. des Monitorings sowie der Wirkungen. (TZ 1)

Entwicklung

Das System der Rettungsgasse trat nach Vorbereitungsarbeiten des BMVIT und der ASFINAG am 1. Jänner 2012 auf den österreichischen Schnellstraßen und Autobahnen mit der 24. Novelle der Straßenverkehrsordnung in Kraft. Die Einführung der Rettungsgasse war u.a. von Einsatzorganisationen und einer breiten politischen Debatte vor dem Hintergrund von berichteten positiven Erfahrungen aus Deutschland gefordert worden. Eine Informations- und Kommunikationskampagne begleitete die Umsetzung. (TZ 2)

Die diesbezüglich angefallenen Gesamtkosten lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei rd. 4,62 Mio. EUR (exkl. USt) und umfassten vor allem Aufwendungen für die Informations- und Kommunikationskampagnen in den Jahren 2011 bis 2013 sowie Rechts- und Medienberatung und unterschiedliche Gutachten. (TZ 2)

Printschaltungen wurden sowohl von der ASFINAG als auch vom BMVIT beauftragt. Eine Abstimmung zwischen den beiden Stellen war nicht erkennbar. (TZ 2)

Begründet wurde die Einführung der Rettungsgasse vor allem damit, dass Einsatzfahrzeuge bei der Zufahrt zum Unfallort Zeit gewinnen würden und dass ein Pannestreifen nicht überall verfügbar war. Diese Zeitgewinne sollten bis zu vier Minuten betragen bzw. hatten sich BMVIT und ASFINAG sogar auf durchschnittlich vier Minuten schnellere Zufahrtszeiten bezogen. Studien bzw. entsprechende Nachweise dafür lagen zur Zeit der Einführung allerdings nicht vor. (TZ 3)

Zum Zeitpunkt der Einführung der Rettungsgasse war Deutschland das einzige Nachbarland mit einer ähnlichen gesetzlichen Regelung wie Österreich. Bestimmungen bestanden mittlerweile in den meisten Nachbarländern Österreichs, diese unterschieden sich jedoch von der österreichischen Regelung. In Italien war auf Autobahnen und Schnellstraßen hingegen keine Rettungsgasse zu bilden. (TZ 4)

Koordinationsversuche bzw. Schritte zur Harmonisierung auf europäischer Ebene hatte das BMVIT im Zuge der Umsetzung und danach nicht unternommen, die nach Ansicht des RH zweckmäßig gewesen wären. Die Koordination hatte lediglich national auf der Ebene der Einsatzorganisationen und der ASFINAG stattgefunden. (TZ 4)

Entgegen dem Regierungsprogramm 2008 bis 2013 bzw. während der Vorbereitungsarbeiten zur Rettungsgasse schloss das BMVIT eine Pannestreifenfreigabe, eine Änderung der baulichen Ausgestaltung oder eine Abschaffung der Pannestreifen im Zusammenhang mit der gegenständlichen Umsetzung der Rettungsgasse aus. (TZ 5)

Hinsichtlich der Benutzung des Pannestreifens im Zusammenhang mit der Rettungsgassenbildung bestanden weiterhin unterschiedliche Rechtsauffassungen in der Umsetzung bzw. Unklarheiten im Vollzug der Straßenverkehrsordnung. (TZ 5)

Das BMVIT richtete für die Abwicklung der Einführung der Rettungsgasse eine nachvollziehbare Projektstruktur mit thematischen Arbeitsgruppen sowie der Einbeziehung aller Beteiligten ein. (TZ 6)

Informations- und Kommunikationskampagne

Obwohl mit Informationskampagnen zur Verkehrssicherheit in der Regel das BMVIT bzw. der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds befasst waren und Kampagnen mit einem vergleichbaren Gesamtvolumen abgewickelt hatten, betraute das BMVIT die ASFINAG mit der Abwicklung der Informations- und Kommunikationskampagne, obwohl bei der ASFINAG diesbezüglich fachliche Ressourcen fehlten. Eine umfassende Klarstellung erfolgte allerdings erst mit dem Ministerratsbeschluss vom Mai 2011. Die ASFINAG hatte bereits Verfahrensschritte zu einer Kampagne gesetzt, obwohl der Umfang unklar war bzw. ein entsprechender Ministerratsbeschluss nicht vorausgesetzt werden konnte. (TZ 7)

Die Betrauung der ASFINAG mit der Informations- und Kommunikationskampagne erforderte von dieser zusätzliche Ressourcen, so dass sie Medien- und rechtliche Beratung in Höhe von 56.100 EUR bzw. rd. 34.600 EUR (exkl. USt) beauftragte. Diese Kosten bzw. die entsprechenden Stundensätze lagen dabei über jenen, die das BMVIT bzw. der Verkehrssicherheitsfonds bei vergleichbaren Kampagnen aufgewendet hatten. (TZ 7)

Kurzfassung

Die Wertermittlung und somit die Wahl der Abwicklung des Wettbewerbs durch die ASFINAG war mangelhaft. Die ASFINAG schätzte den Auftragswert der zu vergebenden Agenturleistungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse auf unter 193.000 EUR, so dass ein Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung möglich war. Dies obwohl das BMVIT die Gesamtkosten für die Kampagne bereits Anfang Februar 2011 auf rd. 4 Mio. EUR bis 5 Mio. EUR geschätzt hatte und anteilige Agenturleistungen, bei Berücksichtigung ähnlicher Verkehrssicherheitskampagnen, jedenfalls über diesem Betrag lagen. Die ASFINAG hatte bezüglich der Vergabe der Agenturleistungen weder ausreichende Grundlagen über den Umfang der Informations- und Kommunikationskampagne noch eine Schätzung der Höhe der Agenturleistungen ausgearbeitet. (TZ 8)

Die ASFINAG entschied sich vorerst für einen geladenen Wettbewerb, zu dem sie eine beschränkte Anzahl an Teilnehmern einlud. Mit dem Beschluss des Ministerrats vom Mai 2011 und einer negativen rechtsgutachterlichen Beurteilung bezüglich des gewählten Wettbewerbs verzichtete die ASFINAG jedoch auf die Beauftragung der Leistungen des Wettbewerbssiegers und bereitete stattdessen ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich vor. (TZ 9)

Die ASFINAG stand, durch die Entscheidung einen Wettbewerb durchzuführen, der nach der Bekanntgabe des Wettbewerbssiegers gestoppt wurde, für das nachfolgende Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung unter Zeitdruck. Sie erwarb, nach Verhandlungen im Juni 2011, die Rechte für die Nutzung einer Bildmarke („Key Visual“) des Wettbewerbssiegers um 90.000 EUR, die dieser zuvor um 25.000 EUR angeboten hatte, um eine Weiterverwendung zu sichern. Der Zeitdruck wirkte sich ungünstig auf den Kaufpreis aus. (TZ 9)

Das nunmehr gewählte Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung wickelte die ASFINAG ohne Zeitverzögerungen ab. Die Beauftragung der Agenturleistung erfolgte in einer Rahmenvereinbarung mit einer Auftragssumme von rd. 526.000 EUR. (TZ 10)

Die beauftragte Agentur und die ASFINAG setzten zwischen 2011 und 2013 zahlreiche Werbemaßnahmen in Printmedien, TV und Radio sowie auf Plakaten, Transparenten und in elektronischen Medien um. Die Schaltungen wiesen eine nachvollziehbare, reichweitenangepasste Streuung auf und entsprachen den Anforderungen und Meldepflichten des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes. (TZ 11, 12)

Die Kosten, die die ASFINAG zur Implementierung des Systems Rettungsgasse in Österreich aufwandte, lagen bei rd. 4,5 Mio. EUR. Die abgerechneten Schaltungskosten der Informations- und Kommunikationskampagne entsprachen grundsätzlich den Angeboten. Aufgrund der kostenintensiveren Kommunikations- und Produktionsmaßnahmen der Kampagne zur Einführung der Rettungsgasse lag der Anteil der Agenturleistungen an den Gesamtkosten mit rd. 16,3 % jedoch höher als bei ähnlichen Verkehrssicherheitskampagnen des BMVIT. (TZ 13)

Der Bekanntheitsgrad als auch das Wissen über die Rettungsgasse waren, nach der umfassenden Informations- und Kommunikationskampagne mit entsprechenden Kosten (siehe TZ 13), breit verankert. Darüber hinaus beauftragten ASFINAG und BMVIT verschiedene – nicht aufeinander abgestimmte – Meinungsumfragen unterschiedlicher Stellen. Konkrete und messbare Wirkungsziele gab die ASFINAG nicht vor. (TZ 14)

Die ASFINAG beauftragte einen Medienberater für eine vergaberechtliche und fachliche Expertise bzw. Kommunikationsberatung und Handlungsempfehlungen zum Ausschreibungsprojekt um rd. 56.100 EUR, ohne Vergleichsangebote einzuholen, obwohl sie dies in internen Richtlinien vorsah. Obwohl die ASFINAG auf drei vergabezuständige Mitarbeiter in der Organisationseinheit Bauwirtschaft und Vergabe zurückgreifen konnte, wandte sie für rechtliche Beratung im Zuge des Vergabeverfahrens rd. 34.600 EUR auf. (TZ 15)

Die Sicherung entsprechender Internetadressen („Domain“) für die Kampagne zur Rettungsgasse erfolgte zu spät, so dass diese bereits vergeben waren. (TZ 16)

Überwachung

Die von BMVIT und Einsatzorganisationen als wesentlich erkannte Überwachung der Rettungsgasse durch die Polizei war vor dem Hintergrund der Priorität von Hilfe im Einsatzfall sowie der Herausforderung, Amtshandlungen in Rettungsgassen durchzuführen, nur eingeschränkt möglich. Besondere Überwachungsanordnungen der zuständigen Landesregierungen lagen nicht vor. (TZ 17)

Die Anzahl der in den Jahren 2012 und 2013 von der Polizei im Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften und der Landespolizeidirektion Wien ausgestellten Anzeigen im Zusammenhang mit der Nichtbildung und dem verbotenen Durchfahren der Rettungs-

Kurzfassung

gasse war mit 586 im Vergleich zu anderen Übertretungen der Straßenverkehrsordnung relativ gering, ebenso wie die eingehobenen Straf gelder. (TZ 18, 19)

Für den Fall der Behinderung von Einsatzfahrzeugen sahen die Strafbestimmungen bei Nichtbilden oder Befahren der Rettungsgasse einen Strafraum von 72 EUR bis 2.180 EUR vor. Im Falle einer entsprechenden Übertretung ohne Behinderung konnten bis zu 726 EUR Strafe verhängt werden. Im Durchschnitt lag die erhobene Strafhöhe mit rd. 104 EUR im unteren Bereich des Strafraums; seit Einführung der Rettungsgasse betrugen die Strafge ldeinnahmen rd. 33.000 EUR. (TZ 19)

Die Erfassung und Bearbeitung von Anzeigen desselben Deliktes erfolgte innerhalb der Bundespolizei unterschiedlich. Darüber hinaus konnten die gesetzlichen Widmungsempfänger der Straf gelder, die ASFINAG und das BMI, diese mangels Abrechnung nicht nach einzelnen Übertretungen aufschlüsseln und waren somit nicht in der Lage, die in den Jahren 2012 und 2013 in Höhe von rd. 46,52 Mio. EUR bzw. 47,30 Mio. EUR für Übertretungen der Straßenverkehrsordnung zugeflossenen Gelder zuzuordnen und die Rechtmäßigkeit der Aufteilung nachzuvollziehen. (TZ 18, 19)

Im Gegensatz zum Behindern eines Einsatzfahrzeuges durch verbotenes Befahren des Pannestreifens stellte derselbe Tatbestand in der Rettungsgasse kein Vormerkdelikt gemäß Führerscheingesetz dar. (TZ 20)

Der Gesetzesentwurf des BMVIT zur Überwachung der einzelnen Strafbestimmungen zur Rettungsgasse durch die Exekutive war weder mit dem BMI noch dem Verfassungsdienst abgestimmt. Dennoch gab das BMVIT die Maßnahmen zur Videoüberwachung der Rettungsgasse bekannt und beauftragte erst danach ein Rechtsgutachten zur Klärung datenschutzrechtlicher Fragestellungen. Die Abstimmung zwischen BMI, BMVIT und ASFINAG zu den Fragen der technischen Umsetzung und des Datenschutzes war verbesserungswürdig. (TZ 21, 23)

Mit den bestehenden Möglichkeiten war es nur eingeschränkt möglich, die korrekte Bildung der Rettungsgasse sichtbar zu überwachen bzw. Fehlverhalten angemessen zu sanktionieren, weil vornehmlich Kennzeichen von stehenden oder in Schrittgeschwindigkeit fahrenden Fahrzeugen erfasst werden konnten. (TZ 22)

Mit der Ermöglichung zur Videoüberwachung war ein nicht zur Gänze bekannter finanzieller und organisatorischer Aufwand verbunden. Die Kosten des Betriebs hätte das BMI zu tragen, während die Strafgeleinnahmen zu 80 % der ASFINAG zu widmen wären. (TZ 22, 23)

Evaluation

Die Anzahl der schwerverletzten bzw. getöteten Verkehrsteilnehmer auf dem Autobahn- und Schnellstraßennetz hatte sich in den letzten Jahren verringert. Diese Entwicklung war allerdings Ergebnis zahlreicher Maßnahmen und konnte nicht ausschließlich auf die Einführung der Rettungsgasse zurückgeführt werden. (TZ 24)

Der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds im BMVIT beauftragte im Juni 2012 ein Unternehmen um 72.339,95 EUR mit der Abwicklung der „Evaluation Rettungsgasse“ ohne Vergleichsangebote einzuholen. Der Auftragnehmer stand bereits mehr als ein Jahr vor der Vergabe fest und hatte bereits vor der Beauftragung mit der Leistungserstellung begonnen. (TZ 25)

Die im Rahmen dieser Evaluation angebotene Untersuchung der Anfahrtszeiten beteiligter Einsatzorganisationen, um eine mögliche Zeitersparnis aufzuzeigen, konnte der Auftragnehmer aufgrund unterschiedlicher Datenerfassungssysteme nicht umsetzen. Die Evaluation konnte, auch nach Hinzuziehen weiterer Daten, keine Zeitersparnis bei der Zufahrt zum Einsatzort durch die Rettungsgasse feststellen, obwohl dies einer der maßgebenden Gründe für deren Einführung gewesen war. (TZ 26)

Die Einschätzungen und Berichte der Einzelorganisationen über die Funktionsfähigkeit der Rettungsgasse waren deutlich niedriger ausgeprägt als bspw. Bekanntheitsgrad, Wissen und Einstellung der Lenker nach den unterschiedlichen Befragungen. Im Rahmen der Evaluation hatten Einsatzkräfte der Rettungsorganisationen das Funktionieren der Rettungsgasse überwiegend als „sehr gut“ oder „gut“ eingeschätzt (62 %). Im Gegensatz dazu protokollierten die niederösterreichischen Feuerwehren bei der Hälfte (50 %) ihrer Einsätze das Funktionieren der Rettungsgasse als „sehr gut“ oder „gut“. (TZ 27)

Kurzfassung

Laut „Evaluation Rettungsgasse“ kam es bei zwei Drittel der Einsätze zu Behinderungen. Neben der zufriedenstellenden Bildung der Rettungsgasse auf Autobahnen und Schnellstraßen mit zwei Fahrstreifen sowie bei Herannahen von Einsatzfahrzeugen lagen die verbleibenden Probleme vor allem bei der Bildung der Rettungsgasse auf drei oder mehr Fahrstreifen bzw. in den Verflechtungsbereichen, bei Staus und stockendem Verkehr sowie im Wissensstand ausländischer Lenker. (TZ 27)

Kenndaten zur Rettungsgasse	
Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger	
Bund	BMI BMVIT
Unternehmen	ASFINAG – Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
Gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz über den Führerschein (Führerscheinggesetz – FSG), BGBl. I Nr. 120/1997 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO), BGBl. Nr. 159/1960 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG), BGBl. I Nr. 125/2011 i.d.g.F. Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000 – DSG 2000), BGBl. I Nr. 165/1999 i.d.g.F.
Maßnahme	Inkrafttreten: 1.1.2012 durch BGBl. I Nr. 59/2011, § 46 Abs. 6 StVO: Stockt der Verkehr auf einer Richtungsfahrbahn in einem Abschnitt mit mindestens zwei Fahrstreifen, so müssen Fahrzeuge für die Durchfahrt von Einsatzfahrzeugen in der Mitte zwischen den Fahrstreifen, in Abschnitten mit mehr als zwei Fahrstreifen zwischen dem äußerst linken und dem daneben liegenden Fahrstreifen, eine freie Gasse bilden (Rettungsgasse); diese Gasse darf, außer von Einsatzfahrzeugen, nur von Fahrzeugen des Straßendienstes und Fahrzeugen des Pannendienstes benützt werden.
Aufwendungen gesamt	rd. 4,62 Mio. EUR
davon	
<i>Informationskampagne (Beauftragung ASFINAG)</i>	rd. 3,99 Mio. EUR
<i>Leistungen ASFINAG</i>	rd. 520.000 EUR
<i>Leistungen BMVIT</i>	rd. 110.000 EUR

Quellen: ASFINAG; BMVIT



Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2013 bis Februar 2014 die Umsetzung und die damit in Zusammenhang stehende Gebarung der „Rettungsgasse“ auf dem österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßennetz. Die Erhebungen erfolgten bei den zuständigen Ressorts BMI und BMVIT sowie der ASFINAG. Darüber hinaus führte der RH Gespräche mit Einsatzorganisationen. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2013.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Entwicklung und Umsetzung, der Informations- und Kommunikationskampagne, der Überwachung bzw. des Monitorings sowie der Wirkungen.

Zu dem im Juni 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ASFINAG im Juli 2014 eine Stellungnahme ab. Das BMVIT sowie das BMI übermittelten ihre Stellungnahmen im September 2014.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2014.

Entwicklung

Chronologie und Aufwand

2.1 (1) Nachdem zwischen 2004 und 2006 u.a. die österreichische Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr Vorschläge zur Einführung des Systems „Rettungsgasse“¹ vorgelegt hatte, die auf Berichten von positiven Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz beruhten, setzten sich vor allem Einsatzorganisationen wie der Österreichische Bundesfeuerwehrverband und das Österreichische Rote Kreuz sowie eine breite politische Debatte für die Einführung einer Rettungsgasse in Österreich ein.

Im Jahr 2008 nahm die Bundesregierung die Überprüfung einer möglichen Einführung der Rettungsgasse in das Regierungsprogramm 2008–2013 auf. Nach der Erstellung eines Detailkonzepts durch die ASFINAG im Jahr 2009 präsentierte das BMVIT im November 2010 ein Umsetzungskonzept zur Einführung und in weiterer Folge eine entsprechende Gesetzesnovelle (siehe Tabelle 1).

¹ Eine in etwa fahrstreifenbreite Durchfahrtsmöglichkeit für Einsatzfahrzeuge, die durch angepasstes Ausweichen der Verkehrsteilnehmer entsteht.

Entwicklung

Abbildung 1: Bildung der Rettungsgasse



Quelle: ASFINAG

Die Rettungsgasse trat nach Vorbereitungsarbeiten des BMVIT und der ASFINAG am 1. Jänner 2012 auf den österreichischen Schnellstraßen und Autobahnen mit der 24. Novelle der Straßenverkehrsordnung (StVO) in Kraft.² Eine Informations- und Kommunikationskampagne begleitete die Umsetzung. Im Februar 2014 präsentierte das BMVIT eine „Evaluation Rettungsgasse“. Die wesentlichsten Meilensteine sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

² Somit mussten bei Staubildung bzw. bei stockendem Verkehr alle Fahrzeuge, die den linken Fahrstreifen befahren, nach links und alle anderen so weit nach rechts wie notwendig fahren, um dazwischen eine freie Spur zu bilden. Dabei konnte auch der Pannenstreifen benützt werden.

Tabelle 1: Chronologische Übersicht Rettungsgasse

Regierungsprogramm 2008 bis 2013	2008	Regierungsprogramm 2008–2013: „Die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Freigabe von Pannestreifen, die zugleich auch das System der „Rettungsgasse“ bilden, wird geprüft.“
Detailkonzept	2009 bis Juli 2010	Erstellung Detailkonzept zur Einführung der Rettungsgasse in Österreich durch die ASFINAG
Umsetzungskonzept	22. November 2010	Pressekonferenz: BMVIT, ASFINAG und Einsatzorganisationen stellten bei einer Pressekonferenz das Umsetzungskonzept für die Rettungsgasse vor (ab 1. Jänner 2012)
Beginn der Umsetzung	17. Dezember 2010	Kick-off Meeting BMVIT, Lenkungsgremium mit Festlegung der Arbeitsgruppen (siehe TZ 6)
Kommunikation	Februar 2011	Empfehlung des Lenkungsgremiums, die operative Abwicklung der Kampagne der ASFINAG zu übertragen (siehe TZ 7)
Geladener Wettbewerb	Februar 2011 bis März 2011	Geladener Realisierungswettbewerb im Unterschwellenbereich (Wettbewerbsunterlagen bis Jurysitzung) (siehe TZ 9)
Ministerratsbeschluss	24. Mai 2011	Beschluss Ministerrat u.a., dass der Straßenerhalter für eine breitflächige, aber maßvolle, effiziente und informativ gestaltete Informationskampagne zu sorgen habe
Verhandlungsverfahren Informations- und Kommunikationskampagne	Juni 2011	Aussendung Teilnahmeantrag Informations- und Kommunikationskampagne Rettungsgasse (siehe TZ 10)
Nationalratsbeschluss	6. Juli 2011	Beschluss Nationalrat 24. StVO–Novelle: „Rettungsgasse“
Beauftragung Informations- und Kommunikationskampagne	September 2011	Beauftragung durch die ASFINAG (siehe TZ 10)
Abwicklung Informations- und Kommunikationskampagne	Dezember 2011 bis März 2012 und April bis Mai 2013	Umsetzung der Informations- und Kommunikationskampagne durch Agentur (Print-, TV- und Radioschaltungen sowie Folder und Plakate) (siehe TZ 11)
Inkrafttreten der 24. StVO–Novelle	1. Jänner 2012	Einführung des Systems Rettungsgasse
Beauftragung „Evaluation Rettungsgasse“	Juni 2012	Beauftragung der Evaluation durch das BMVIT (siehe TZ 25)
Präsentation Evaluation	Februar 2014	Pressekonferenz zur Evaluation: Bilanz zwei Jahre Rettungsgasse (siehe TZ 27)

Quellen: ASFINAG, BMVIT; RH

Entwicklung

(2) Die Gesamtkosten zur Implementierung des Systems Rettungsgasse in Österreich lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei rd. 4,62 Mio. EUR (exkl. USt) und umfassten vor allem Aufwendungen für die durch die ASFINAG durchgeführten Kommunikationskampagnen.

Darüber hinaus fielen für Entwicklungsleistungen der ASFINAG (u.a. Rechts- und Medienberatung – siehe TZ 7 – sowie Personalaufwand) und für Aufwendungen des BMVIT, u.a. für Studien, Gutachten und die Evaluation der Rettungsgasse, zusätzliche Kosten an (siehe Tabelle 2).

(3) Neben der Kommunikationskampagne der ASFINAG, die rd. 4,50 Mio. EUR exkl. USt umfasste und u.a. Kosten für Printschaltungen und Medienberatung beinhaltete, trug das BMVIT Kosten von rd. 115.000 EUR exkl. USt, wovon rd. 34.000 EUR auf Printschaltungen und rd. 70.000 EUR auf die Evaluation der Rettungsgasse entfielen.

Tabelle 2: Aufwendungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (exkl. USt)	
	in EUR
Kommunikationskampagne 2011/2012	3.014.377,26
Kommunikationskampagne 2013	973.268,96
Leistungen ASFINAG vor allem Medienberatung, Aufdruck Zeitvignetten, Personalaufwand u.a. im Service Center sowie Rechtsberatung	516.832,02
Leistungen BMVIT vor allem Studien, Gutachten	114.670,42
Summe	4.619.148,66

Quellen: ASFINAG; BMVIT

2.2 Der RH wies darauf hin, dass mehrere Stellen Printschaltungen beauftragten und vermochte diesbezüglich keine Abstimmung zu erkennen. Der RH empfahl der ASFINAG und dem BMVIT, künftig Kommunikationskampagnen an einer Stelle zu konzentrieren.

2.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT erfolge dies bereits. Die vom RH angesprochenen Printschaltungen informierten über die neu gestaltete und um die Rettungsgasse ergänzte „Erste-Hilfe-Karte“, die im BMVIT entwickelt worden sei.*

(2) *Laut Stellungnahme der ASFINAG seien sämtliche Printschaltungen zur Information über die Rettungsgasse und ihre Funktionsweise über die ASFINAG im Rahmen der entsprechenden Kampagne erfolgt. Zudem*

verwies sie auf die um die Rettungsgasse ergänzte „Erste-Hilfe-Karte“, die im BMVIT entwickelt worden sei. Die ASFINAG-Kommunikation sei darüber zu jedem Zeitpunkt informiert gewesen.

- 2.4** Der RH vermerkte die Abstimmungsbemühungen zwischen BMVIT und ASFINAG positiv; für ihn war allerdings auch die um die Rettungsgasse ergänzte „Erste-Hilfe-Karte“ Teil der Informationskampagne Rettungsgasse.

Anfahrtszeiten und
Netzverfügbarkeit

- 3.1** Begründet wurde die Einführung der Rettungsgasse vor allem damit, dass Einsatzfahrzeuge bei der Zufahrt zum Unfallort Zeit gewinnen würden und dass ein Pannestreifen nicht überall verfügbar war.

(1) Die ASFINAG arbeitete in den Jahren 2009 und 2010 einen Konzept- bzw. einen Ergebnisbericht Rettungsgasse aus, der im November 2010 auch dem Nationalrat als parlamentarischer Bericht vorlag. In diesem Bericht waren u.a. Aussagen des Österreichischen Roten Kreuzes enthalten, die auf einen Zeitgewinn von bis zu vier Minuten bei der Benützung einer Rettungsgasse verwiesen.³

Das BMVIT verwies in seiner Pressemeldung vom November 2010 auf Erfahrungen deutscher Rettungsorganisationen, die aufgrund der Rettungsgassen sogar im Durchschnitt um vier Minuten schneller am Unfallort seien. Auch ein Bericht an den Aufsichtsrat der ASFINAG vom März 2011 hielt fest, dass Einsatzkräfte im Durchschnitt vier Minuten früher am Unglücksort eintrafen.

Entsprechende Nachweise der geringeren Anfahrtszeit, z.B. aus dem deutschen Rettungswesen, lagen allerdings nicht vor.

Die Informations- und Kommunikationskampagne der ASFINAG verwies letztendlich auf mögliche Zeitgewinne von bis zu vier Minuten.

(2) Vor Inkrafttreten der Rettungsgasse mit 1. Jänner 2012 hatten Einsatzfahrzeuge den Pannestreifen zu benutzen. Auch wenn die Breite der Pannestreifen in der Regel für die Fortbewegung einer Reihe mehrspuriger Fahrzeuge ausreichte, hatte die ASFINAG bereits in einem Bericht im Jahr 2011 festgestellt, dass lediglich auf einem Drittel des Autobahnen- und Schnellstraßennetzes ein mindestens drei Meter breiter Pannestreifen vorhanden war. Bei rd. 30 % des Netzes betrug die

³ Durch den zeitlichen Mittelwert der Steigerung der Überlebenschance von Unfallopfern durch schnelle Erstbehandlung (1 Minute = 10 % mehr Überlebenschance), errechnete sich in weiterer Folge eine Steigerung der Überlebenschance um 40 %.

Entwicklung

Pannenstreifenbreite weniger als zwei Meter, womit eine ausreichende Fläche für mehrspurige Fahrzeuge nicht mehr gegeben war.

Auch waren im Bereich von Aus- und Einfahrten, Pannenbuchten, Raststationen bzw. im Bereich von Brücken keine Pannenstreifen vorhanden.

3.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass weder für die zitierten durchschnittlichen vier Minuten noch für einen Zeitgewinn von bis zu vier Minuten entsprechende Studien bzw. Nachweise vorlagen.

(2) Unter dem Gesichtspunkt, dass auf einem Teil des Autobahnen- und Schnellstraßennetzes der Pannenstreifen nur eingeschränkt zur Verfügung stand, hielt der RH die Überlegungen zur Implementierung des Systems Rettungsgasse grundsätzlich für nachvollziehbar.

Europäische Regelungen

4.1 (1) Die Regelungen zur Rettungsgasse waren auf europäischer Ebene uneinheitlich. Bestimmungen zur Rettungsgasse bestanden im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung in den Nachbarländern Deutschland, Tschechische Republik, Slowenien und Ungarn. In der Schweiz war das System der Rettungsgasse als Empfehlung verankert, aber nicht verpflichtend.

(2) Zum Zeitpunkt der Einführung der Rettungsgasse in Österreich war Deutschland das einzige Nachbarland mit einer ähnlichen gesetzlichen Regelung. In Deutschland war die Bildung der Rettungsgasse⁴ auf Autobahnen und Außerortsstraßen seit dem Jahr 1982 vorgesehen. Das BMVIT erachtete eine Orientierung der Rettungsgasse an der deutschen Regelung als zweckmäßig.

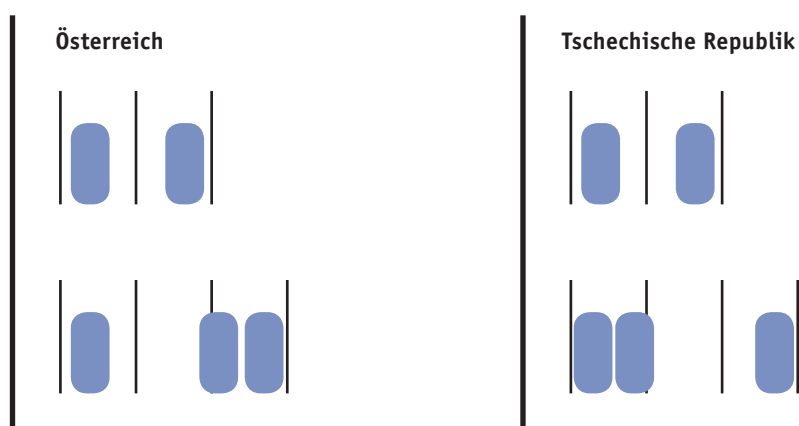
(3) Darüber hinaus bestand auch in der Tschechischen Republik seit 2005 eine Verpflichtung zur Bildung einer Rettungsgasse. Diese war allerdings leicht abweichend geregelt. Während in Deutschland ebenso wie in Österreich bei drei Fahrstreifen zwischen dem linken und den verbleibenden rechten Fahrstreifen eine freie Gasse zu bilden war, lagen für die Bildung der Rettungsgasse bei vier Fahrstreifen in Deutschland verschiedene Interpretationen vor.⁵

⁴ durch § 11 Abs. 2 der deutschen StVO i.d.g.F.

⁵ Der deutschen Rechtslage folgend war auf der „mittleren Trennlinie“ eine freie Gasse zu bilden. So wäre gemäß Kommentar zur deutschen StVO § 11 Abs. 2 i.d.g.F. und u.a. der Deutschen Verkehrswacht bei vier Fahrstreifen die Rettungsgasse zwischen den beiden linken und den beiden rechten Fahrstreifen zu bilden. Der Landesfeuerwehrverband Bayern sah allerdings analog zur österreichischen Regelung vor, dass die Rettungsgasse bei einer drei- oder vierspurigen Autobahn immer zwischen der äußeren linken und den danebenliegenden Fahrbahnen zu bilden war.

In der Tschechischen Republik hatten, im Gegensatz zu Österreich, bei Fahrbahnen mit mehr als zwei Fahrstreifen jene Fahrzeuge am rechten Fahrstreifen nach rechts und alle anderen nach links auszuweichen.

Abbildung 2: Schematische Bildung der Rettungsgasse in Österreich und der Tschechischen Republik



Quelle: RH

(4) In Italien war auf Autobahnen und Schnellstraßen hingegen keine Rettungsgasse zu bilden; die Einsatzfahrzeuge auf Autobahnen hatten dort den Pannestreifen zu verwenden. In anderen europäischen Ländern wie Belgien, Bulgarien, Niederlande, Frankreich, Großbritannien, Polen, Rumänien und Spanien war eine Rettungsgasse im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung nicht gesetzlich vorgesehen.

(5) Koordinationsversuche bzw. Schritte zur Harmonisierung auf europäischer Ebene im Zuge der Umsetzung der Rettungsgasse in Österreich unternahm das BMVIT nicht. Das BMVIT hielt dazu fest, dass die Rettungsgasse als straßenpolizeiliche Angelegenheit nicht vom EU-Recht umfasst war.⁶ Dementsprechend hatte eine Koordination des BMVIT lediglich national auf der Ebene der Einsatzorganisationen und der ASFINAG stattgefunden.

⁶ Im Gegensatz zum „Wiener Übereinkommen“, das als Staatsvertrag durch die VN-Konferenz in Wien 1968 erarbeitet wurde und u.a. grundlegende Fragen des Verkehrs international einheitlich behandelte (u.a. Verkehrszeichen, Farben), waren die Straßenverkehrsordnungen Sache der Nationalstaaten. Reisende hatten sich bezüglich der Vorschriften in den jeweiligen Ländern entsprechend kundig zu machen.

Entwicklung

(6) Die vom BMVIT beauftragte „Evaluation Rettungsgasse“ (siehe TZ 25) sah u.a. eine EU-weite Vereinheitlichung des Systems „Rettungsgasse“ vor. Auch in den Rückmeldungen der vom RH im Jänner 2014 bezüglich der Strafverfahren befragten Länder und Bezirkshauptmannschaften wurde insbesondere auf die Situation der Durchreisenden im Nord-Süd Reiseverkehr verwiesen, die über die bestehende Regelung in Österreich keinerlei Kenntnis hätten und sich vielfach nicht entsprechend verhielten. Dementsprechend wäre eine gesamteuropäische Regelung gefordert bzw. könnten durch einheitlichere Regelungen Missverständnisse von ausländischen Lenkern reduziert werden.

Letztlich sah auch eine EU-Richtlinie⁷ u.a. eine stärkere Angleichung und bessere Umsetzung der Vorschriften im Bereich der Straßenverkehrssicherheit zwischen den Mitgliedstaaten vor.

- 4.2** Der RH stellte fest, dass in den Nachbarländern Österreichs zum Teil unterschiedliche Bestimmungen für das Verhalten im Zusammenhang mit Rettungsgassen bestanden. Er bemängelte, dass das BMVIT von der Aufnahme der Rettungsgasse in das Regierungsprogramm im Jahr 2008 bis zur Einführung im Jahr 2012 keine entsprechenden Abstimmungsversuche auf europäischer Ebene unternommen hatte, die seiner Ansicht nach zweckmäßig gewesen wären.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der durch das BMVIT beauftragten Evaluation Rettungsgasse sowie den Praxiserfahrungen mit ausländischen Lenkern empfahl der RH dem BMVIT, auf europäischer Ebene für eine stärkere Angleichung der Vorschriften im Bereich der Rettungsgassen, insbesondere zwischen den Nachbarländern, aber auch den übrigen Mitgliedstaaten, hinzuwirken.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT handle es sich bei den Bestimmungen zur Rettungsgasse um straßenpolizeiliche Regelungen, die vom Gemeinschaftsrecht nicht umfasst seien, so dass auch keine „europäische Ebene“, auf der auf eine Vereinheitlichung gedrängt werden könnte, existiere.*

Das BMVIT verwies weiters auf die Bestimmungen in Deutschland und der Tschechischen Republik, die nicht übereinstimmend waren. Somit sei es nicht nachvollziehbar, dass Österreich verpflichtet sein sollte, dafür zu sorgen, dass andere europäische Staaten diesbezüglich Regelungen einführen. In letzter Konsequenz würde diese Empfehlung dazu führen, dass neue Verhaltensvorschriften nur noch eingeführt würden,

⁷ EU-Richtlinie 2011/82 vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austausches von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte

wenn vorher dafür gesorgt sei, dass auch zumindest die österreichischen Nachbarstaaten idente Regelungen schaffen. Aus der Sicht des BMVIT könne daher dieser Empfehlung nicht gefolgt werden.

- 4.4** Der RH teilte die diesbezüglichen Bedenken des BMVIT nicht. Unzweifelhaft waren die Bestimmungen zur Rettungsgasse, wie auch der RH festgestellt hatte, nationales Recht und somit unabhängig von der EU in Österreich festzulegen. Demnach bemängelte der RH weder ein juristisches Versäumnis des BMVIT noch schlug er vor, Verhaltensvorschriften erst mit Zustimmung der Nachbarstaaten einzuführen.

Der RH vermisste allerdings Abstimmungsversuche auf europäischer Ebene. Fragen des Straßenverkehrs wurden durchaus auf europäischer Ebene besprochen (u.a. High Level Group on Road Safety), selbst wenn diese nicht immer – wie zuletzt die EU-Richtlinie zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (siehe TZ 27) – in Gesetzgebung mündeten.

Demgemäß empfahl der RH dem BMVIT erneut, im Rahmen seiner Möglichkeiten auf einheitliche Regelungen bzw. eine Angleichung der Vorschriften hinzuwirken. Der RH erachtete es vor dem Hintergrund der genannten Beispiele nämlich für wenig zweckmäßig, dass Lenker für die Bildung einer Rettungsgasse in der Tschechischen Republik im Ereignisfall möglicherweise linksseitig, in Österreich rechtsseitig und in Italien gar nicht auszuweichen hatten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Praxiserfahrungen mit ausländischen Lenkern und die vom BMVIT beauftragte „Evaluation Rettungsgasse“ eine EU-weite Vereinheitlichung empfohlen hatte.

Pannestreifen-
benutzung

- 5.1** (1) Sowohl im Regierungsprogramm 2008 – 2013 als auch noch im Bericht der ASFINAG zur Einführung der Rettungsgasse in Österreich vom Juli 2010 war die Einführung der Rettungsgasse mit der Möglichkeit der Freigabe des Pannestreifens für den Verkehr verknüpft.⁸ Mit Bezug auf die Pannestreifenfreigaben in Deutschland und vor dem Hintergrund der erweiterten Kapazitäten auf stärker belasteten Abschnitten des Autobahnen- und Schnellstraßennetzes, hatte dies vor allem die ASFINAG angestrebt.

⁸ Regierungsprogramm 2008 – 2013: „Die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Freigabe von Pannestreifen, die zugleich auch das System der „Rettungsgasse“ bilden, wird geprüft.“

Entwicklung

Die Straßenverkehrsordnung sah nicht zwingend einen Pannestreifen vor.⁹ Wenn dieser breit genug ist, könnte er als Fahrstreifen umgewidmet werden. Die Umsetzung der Rettungsgasse stellte somit eine wesentliche Voraussetzung dar, in weiterer Folge bestehende Pannestreifen für den Verkehr temporär freigeben zu können oder auf diesen gänzlich zu verzichten.

(2) Im Rahmen der Planungen zur Umsetzung der Rettungsgasse im Jahr 2011 stellte das BMVIT jedoch klar, dass die Themen Rettungsgasse und Pannestreifenfreigabe getrennt zu sehen wären. Es schloss eine Änderung der Pannestreifenfreigabe, der baulichen Ausgestaltung oder eine Abschaffung der Pannestreifen im Zusammenhang mit der gegenständlichen Umsetzung der Rettungsgasse aus.

Das Benutzungsverbot für den Pannestreifen verblieb im Gesetz unverändert.¹⁰ Die Einführung der Rettungsgasse in Österreich erfolgte im Rahmen eines ergänzenden Absatzes in der Straßenverkehrsordnung. Der Pannestreifen musste für die Bildung einer Rettungsgasse nicht zwingend mitbenutzt werden, er konnte allerdings mitbenutzt werden, um den Einsatzkräften eine ausreichend breite Rettungsgasse zur Verfügung zu stellen. Auch die ASFINAG hatte in ihrer Informations- und Kommunikationskampagne immer auf die mögliche Benutzung des Pannestreifens im Zusammenhang mit der Rettungsgasse hingewiesen.

BMVIT und ASFINAG gingen im Rahmen der geplanten Umsetzung davon aus, dass es diesbezüglich keiner Sonderregelungen bedürfe und das Verbot des Befahrens des Pannestreifens ähnlich der deutschen Rechtslage bestehen bleiben könne.¹¹ In den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf¹² war angeführt, dass, sofern ein Pannestreifen vorhanden war, ein Ausweichen auf den Pannestreifen zwecks Bildung der Rettungsgasse – vergleichbar dem Einfahren in eine Kreuzung trotz roter Ampel, um einem Einsatzfahrzeug Platz zu machen – als gerechtfertigt anzusehen sein werde.

⁹ Der Pannestreifen war dabei der rechts neben den Fahrstreifen einer Richtungsfahrbahn befindliche befestigte Teil der Straße und somit Teil der Fahrbahn: § 2 Abs. 1 Z 6a StVO i.d.g.F.

¹⁰ § 46 Abs. 4 lit. d StVO i.d.g.F.

¹¹ Bezüglich des Überfahrens von Bodenmarkierungen, um einem Einsatzfahrzeug Platz zu machen (§ 26 Abs. 5 StVO i.d.g.F.), wurde – auch ohne explizite gesetzliche Regelung – auf die bestehende Judikatur verwiesen. Daher sollte für die Begutachtung keine ausdrückliche Regelung für diese Fälle in die StVO aufgenommen werden.

¹² zu § 46 Abs. 6 StVO in der Fassung BGBl. I Nr. 59/2011

(3) Dennoch führte die Frage der Pannestreifenbenutzung in Zusammenhang mit der Rettungsgasse in den Jahren 2012 und 2013 zu zahlreichen Anfragen an das BMVIT. Dementsprechend war die gesetzliche Verpflichtung zur Rettungsgassenbildung – abhängig von der Fahrbahnbreite – nur möglich, wenn gleichzeitig das Benutzungsverbot für den Pannestreifen übertreten wurde. Insbesondere, da die Rettungsgasse bereits bei stockendem Verkehr und nicht erst bei Herannahen eines Einsatzfahrzeuges zu bilden war. Auf diese Problematik war auch im Zuge des Begutachtungsverfahrens hingewiesen worden. Nunmehr hatte die Polizei bei Anzeigen wegen verbotenen Befahrens von Pannestreifen festzustellen, ob dieses Befahren im Zuge der Bildung der Rettungsgasse oder aus sonstigen Gründen erfolgte.

Im Rahmen der vom RH bezüglich des Vollzugs befragten Länder und Bezirkshauptmannschaften wies u.a. die Abteilung Verkehrsrecht des Landes Salzburg im Februar 2014 erneut darauf hin, dass es nach wie vor gesetzlich verboten sei, für die Bildung der Rettungsgasse den Pannestreifen zu benützen.¹³

5.2 (1) Der RH hielt fest, dass entgegen dem Regierungsprogramm 2008 – 2013 eine Pannestreifenfreigabe, eine Änderung der baulichen Ausgestaltung oder eine Abschaffung der Pannestreifen im Zusammenhang mit der gegenständlichen Umsetzung der Rettungsgasse in Österreich nun nicht mehr vorgesehen war.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass hinsichtlich der Benutzung des Pannestreifens im Zusammenhang mit der Rettungsgassenbildung weiterhin unterschiedliche Rechtsauffassungen in der Umsetzung bzw. Unklarheiten im Vollzug der Straßenverkehrsordnung in Österreich bestanden. Der RH empfahl daher dem BMVIT, bezüglich der Benutzung des Pannestreifens im Zusammenhang mit der Bildung der Rettungsgasse im Sinne der Rechtssicherheit eine Klarstellung zu veranlassen.

5.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass diese Fragen bereits im Vorfeld diskutiert und eine ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht für notwendig erachtet worden sei; auch in Deutschland, dessen Bestimmungen über die Rettungsgasse als Vorbild dienten, gebe es eine derartige Regelung nicht. Das BMVIT sei gerne bereit, diese Frage nochmals mit Experten zu diskutieren, stehe der Empfehlung jedoch reserviert gegenüber. Seiner Ansicht nach sei eine Präjudizwirkung einer solchen Bestimmung dahingehend zu befürchten, dass ein Ausweichen für Einsatzfahrzeuge nicht mehr uneingeschränkt möglich wäre, sofern es dann keine ausdrückliche gesetzliche Erlaubnis dafür*

¹³ Das Verbot nach § 46 Abs. 4 lit. d StVO i.d.G.F. werde demnach durch § 46 Abs. 6 StVO nicht aufgehoben.

Entwicklung

gebe. Dies wäre nach Ansicht des BMVIT nicht wünschenswert und könnte weitere legistische Maßnahmen hinsichtlich anderer Bestimmungen nach sich ziehen.

- 5.4** Der RH erwiderte, dass er dem BMVIT nicht notwendigerweise eine alternative, gesetzliche Lösung empfahl, sondern im Rahmen seiner Prüfung im Bereich der Überwachung feststellte, dass – auch auf behördlicher Seite – mit Bezug auf die Pannestreifenbenutzung unterschiedliche Rechtsauffassungen und Vorgangsweisen in der Anwendung der Straßenverkehrsordnung bestanden, was deren Vollzug erschwerte. Der RH hielt daher seine Empfehlung bezüglich einer Klarstellung aufrecht.

Projektstruktur

- 6.1** Das BMVIT richtete für die Abwicklung der Einführung der Rettungsgasse ein Lenkungsgremium ein und hielt in regelmäßigen Abständen Besprechungen mit allen Beteiligten ab. Darüber hinaus legte das BMVIT eine Projektleitung mit jeweils einem Vertreter des BMVIT und der ASFINAG fest und bestimmte Arbeitsgruppen für Logistik, Kommunikation, Betrieb und bauliche Maßnahmen. Zusätzlich waren Einsatzorganisationen und Interessenvertretungen in den Prozess involviert.

Zwischen Dezember 2010 und Juni 2012 fanden sechs Sitzungen des Lenkungsgremiums statt, die von thematischen Arbeitsgruppen ergänzt wurden und die Planungen, Vergaben und Umsetzung steuernd begleiteten.

- 6.2** Für die Projektabwicklung zur Einführung der Rettungsgasse erachtete der RH die Projektstruktur, die thematischen Arbeitsgruppen sowie die Einbeziehung aller Beteiligten als nachvollziehbar.

Informations- und Kommunikationskampagne

Kampagnen-trägerschaft

7.1 (1) Mit Informationskampagnen zur Verkehrssicherheit waren in der Regel das BMVIT bzw. der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds¹⁴ im BMVIT befasst. So hatten diese in den Jahren zuvor beispielsweise die Kampagnen „Alkohol am Steuer“ sowie das Projekt „Pass auf mich auf! Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ mit einem Gesamtvolumen von jeweils rd. 4,5 Mio. EUR abgewickelt. Das BMVIT bzw. der Verkehrssicherheitsfonds führten dabei Vergaben und Kampagnen zum Teil selbst durch oder bedienten sich dabei für die Vergabe der Bundesbeschaffung GmbH (BBG).¹⁵

Im Fall der Rettungsgasse beschloss das BMVIT bereits im Rahmen der Vorarbeiten im Februar 2011, die ASFINAG mit der Abwicklung einer Kampagne zu betrauen.¹⁶ Die ASFINAG, der zum damaligen Zeitpunkt der Umfang der Kommunikationskampagne nicht klar war, führte sodann einen Wettbewerb durch, um einen Auftragnehmer für eine Kampagne zur Einführung der Rettungsgasse zu ermitteln. Im März 2011 erfolgten die Präsentationen und die Bekanntgabe des Wettbewerbsergebnisses. In weiterer Folge war der Zuschlag durch die ASFINAG vorgesehen (siehe TZ 8).

Die Beauftragung zur Abwicklung einer umfassenden Informations- und Kommunikationskampagne der ASFINAG, die letztendlich auch für die ASFINAG klarstellte, dass sie für die Information der Autofahrer verantwortlich war, erfolgte allerdings erst mit dem Ministerratsbeschluss vom 24. Mai 2011.

(2) Die Beauftragung der ASFINAG mit der Informations- und Kommunikationskampagne erforderte in weiterer Folge fachliche Ressourcen, die sie nach eigenen Angaben nicht selbst erbringen konnte. Sie beauftragte daher mit Juni 2011 u.a. einen Medienberater (siehe TZ 15) um 56.100 EUR (exkl. USt). Darüber hinaus wandte sie für rechtliche Beratung im Zuge des Vergabeverfahrens rd. 34.600 EUR (exkl. USt) auf. Die Stundensätze lagen zwischen 175 EUR und 275 EUR und betrugen im Mittel rd. 221 EUR.

¹⁴ Zeitnah fand eine Gebarungsüberprüfung des RH zum Verkehrssicherheitsfonds statt.

¹⁵ Die BBG stand im Eigentum der Republik Österreich und wurde als Beschaffungsdienstleister für Bundeseinrichtungen eingerichtet.

¹⁶ Im Februar 2011 empfahl die Kommunikationsgruppe, bestehend aus Vertretern des BMVIT und der ASFINAG, einhellig, dem Lenkungsausschuss die operative Abwicklung der Kampagne der ASFINAG zu übertragen.

Informations- und Kommunikationskampagne

(3) Im Vergleich dazu lagen die Kosten der vom BMVIT bzw. dem Verkehrssicherheitsfonds beauftragten Bundesbeschaffung GmbH (BBG) für die Abwicklung der Kampagne „Pass auf mich auf! Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,5 Mio. EUR in Summe bei 29.009,43 EUR (inkl. USt). Die Stundensätze der BBG für juristische Dienstleistungen im Rahmen dieser Kampagne betrugen dabei rd. 114 EUR.¹⁷

- 7.2** Der RH hielt fest, dass die ASFINAG bereits Verfahrensschritte zu einer Kampagne gesetzt hatte, obwohl der Umfang unklar war bzw. ein entsprechender Ministerratsbeschluss nicht vorausgesetzt werden konnte. Der RH kritisierte auch, dass der Aufgabenumfang der ASFINAG diesbezüglich von Anfang an nicht definiert und klar abgegrenzt war.

Der RH stellte fest, dass grundsätzlich ein Informationsbedarf der Allgemeinheit gegeben war. Vor dem Hintergrund der fehlenden fachlichen Ressourcen bei der ASFINAG sowie der Erfahrung des BMVIT bzw. des Verkehrssicherheitsfonds mit Kommunikationskampagnen in dieser Größenordnung war es für den RH nicht schlüssig, dass die ASFINAG die entsprechende Informationskampagne durchführen musste; dies insbesondere, weil fachliche Ressourcen für Rechts- und Medienberatungen von der ASFINAG zugekauft werden mussten. Die Rechtsberatungskosten von rd. 34.600 EUR und Medienberatungskosten von 56.100 EUR bzw. auch deren Stundensätze lagen dabei deutlich über den Kosten einer von der Größenordnung vergleichbaren Kampagnenabwicklung des BMVIT.

Der RH merkte daher kritisch an, dass die Projektgruppe im BMVIT, das in regelmäßigen Abständen Kommunikationskampagnen abgewickelt hatte, durch die Betrauung der ASFINAG zumindest im Bereich der Vorbereitung höhere Kosten in Kauf nahm. Er empfahl daher dem BMVIT, den Aufgabenumfang für durch die ASFINAG umzusetzende Maßnahmen zeitgerecht, klar und vollständig zu definieren bzw. abzugrenzen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Aufgabenumfang für die ASFINAG zeitgerecht, klar und vollständig definiert gewesen; durch den Ministerratsbeschluss am 24. Mai sei er lediglich bekräftigt worden. Im Februar 2011 habe die Projektgruppe empfohlen, die Kampagne an die ASFINAG als Straßenbetreiberin zu übertragen. In der*

¹⁷ Bei den von der BBG GmbH angebotenen Stundensätzen handelte es sich in der Regel um vom BMF genehmigte Tarife. Deshalb konnte von der Einholung informeller Preisauskünfte anderer Stellen abgesehen werden. Auch die ASFINAG hatte über die BBG Ausschreibungen etwa für Dienstwagen, Drucksorten, Streusalz oder Strom getätigt. Dass die BBG auch Ausschreibungen für Kommunikationskampagnen durchgeführt hatte, war in der ASFINAG nicht bekannt, die ASFINAG hatte daher auch keine Kosten für eine etwaige Abwicklung der Ausschreibung durch die BBG angefragt.



Informations- und Kommunikations-
kampagne

BMI BMVIT

Rettungsgasse

2. Sitzung des Lenkungsremiums Rettungsgasse am 11. März 2011 hätten sich alle Mitglieder des Lenkungsremiums einstimmig für die Umsetzung der Kommunikationsmaßnahmen bzw. der bewusstseinsbildenden Kampagne (u.a. Beauftragung Agentur, Marketingmaßnahmen) über die ASFINAG ausgesprochen.

Unklar sei nach Ansicht des BMVIT zudem, weshalb der RH fehlende fachliche Ressourcen der ASFINAG für die Umsetzung einer Kampagne festgestellt habe, obwohl diese über eine eigene Kommunikationsabteilung verfüge und laufend Informationskampagnen durchführe.

- 7.4** Der RH hielt dem BMVIT entgegen, dass der Wechsel der Vergabeverfahren bzw. der späte Start für die Arbeiten an der Umsetzung der bewusstseinsbildenden Kampagne erst nach dem Ministerratsbeschluss am 24. Mai 2011 nicht darauf schließen ließ, dass der Aufgabenumfang bereits zu Beginn des Jahres 2011 zeitgerecht, klar und vollständig definiert worden war. Er verwies diesbezüglich auch auf das Gutachten zur Wahl der Verfahren, in dem die Unklarheit bezüglich des Leistungsumfangs festgehalten worden war.

Bezüglich der Ressourcen erinnerte der RH das BMVIT daran, dass zum damaligen Zeitpunkt die EU-weite Ausschreibung einer Kommunikationskampagne für die ASFINAG, auch im Hinblick auf Ausschreibungen und Vergaben, eine neue Herausforderung darstellte. Das BMVIT hatte hingegen derartige Kampagnen bereits – noch dazu ohne vergleichbare externe Beraterleistungen – abgewickelt. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Vergabeverfahren

- 8.1** Bereits in den Vorarbeiten zur Rettungsgasse der Jahre 2009 und 2010 hatten sowohl die ASFINAG als auch die Einsatzorganisationen eine möglichst breite Informations- und Kommunikationskampagne zur Einführung der Rettungsgasse in Österreich als notwendig erachtet. Ziel war es, einen Auftragnehmer für die Umsetzung dieser Kampagne zu suchen und eine Agentur mit entsprechend umfassendem Serviceangebot zu finden.¹⁸ Die ASFINAG schrieb somit die Agenturleistungen aus. Diesbezüglich war der Auftragswert zu ermitteln.

Unter dem Aspekt, eine große Bevölkerungsgruppe zu informieren und eine Änderung des Verkehrsverhaltens zu erwirken, schätzte das BMVIT, auf Basis ähnlicher Kampagnen des Verkehrssicherheitsfonds, die Gesamtkosten für eine derartige Informations- und Kommunikationskampagne Anfang Februar 2011 auf rd. 4 Mio. EUR bis 5 Mio. EUR.

¹⁸ In einer Besprechung der Arbeitsgruppe Kommunikation hielten die Teilnehmer darüber hinaus fest, dass eine Agentur gesucht werde, die ein „full“ Service anbieten konnte.

**Informations- und Kommunikations-
kampagne**

Ein Vergleich des RH mit zwei ähnlichen Verkehrssicherheitskampagnen des BMVIT bzw. des Verkehrssicherheitsfonds zeigte darüber hinaus, dass die diesbezüglichen Agenturleistungen bei Gesamtkosten der jeweiligen Verkehrssicherheitskampagne rd. 2,52 Mio. EUR bzw. 3,92 Mio. EUR und somit bei rd. 13,6 % bzw. rd. 13,4 % der Gesamtkosten und somit im Oberschwellenbereich lagen.

Die ASFINAG schätzte allerdings den Auftragswert für Agenturleistungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse auf unter 193.000 EUR, wodurch ein Verfahren im Unterschwellenbereich und ohne vorherige Bekanntmachung möglich war.¹⁹ Eine detaillierte Kostenschätzung bzw. Berechnungsgrundlagen für diesen Betrag fehlten jedoch. Die ASFINAG entschied sich somit für einen geladenen Wettbewerb, zu dem sie eine beschränkte Anzahl an Teilnehmern einlud.²⁰

In weiterer Folge beurteilte ein von einem Berater der ASFINAG beauftragter Gutachter die Entscheidung, einen geladenen Wettbewerb einem EU-weiten Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung gemäß Bundesvergabegesetz²¹ vorzuziehen, als kritisch und hielt darüber hinaus fest, dass die ASFINAG möglicherweise mit finanziellen Nachteilen in Folge von Vergabeverstößen zu rechnen habe.²² Die ASFINAG verfolgte den Wettbewerb nach Mai 2011 nicht weiter (siehe TZ 9).

- 8.2** Der RH beurteilte die Wertermittlung und somit die Wahl und Abwicklung des Wettbewerbs durch die ASFINAG als mangelhaft. Er kritisierte, dass die ASFINAG bezüglich der Vergabe der Agenturleistungen weder ausreichende Grundlagen über den Umfang der Informations- und Kommunikationskampagne noch die Schätzung der Höhe der Agenturleistungen ausgearbeitet hatte.

¹⁹ Im Unterschwellenbereich (bis 193.000 EUR) ließ das Gesetz mehrere Möglichkeiten zu. Im darüber liegenden Oberschwellenbereich ist i.d.R. eine EU-weite Ausschreibung in einem Offenen Verfahren bzw. einem Nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung notwendig.

²⁰ Bei einem geladenen Wettbewerb war gemäß § 26 Abs. 7 Bundesvergabegesetz i.d.g.F. vom Auslober eine beschränkte Anzahl von geeigneten Wettbewerbsteilnehmern unmittelbar zur Vorlage von Wettbewerbsarbeiten aufzufordern.

²¹ Bei einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung wurden, nachdem eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich und im Oberschwellenbereich europaweit zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert worden war, ausgewählte Bewerber zur Abgabe von Angeboten eingeladen.

²² Gemäß Rechtsgutachten lagen u.a. zwei wesentliche Vergabeverstöße vor: Die ASFINAG hatte es unterlassen, den Grundsatz der Anonymität der Wettbewerbsunterlagen zu gewährleisten und in den Wettbewerbsunterlagen unzureichende Beurteilungskriterien, um ein nachvollziehbares Wertungsergebnis zu erhalten, festgelegt.

Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass die ASFINAG umfassende Agenturleistungen für eine Informations- und Kommunikationskampagne mit einem geschätzten Umfang von 4 Mio. EUR bis 5 Mio. EUR durch einen geladenen Wettbewerb im Unterschwellenbereich vergeben wollte.

Der RH empfahl daher der ASFINAG, künftig die Grundlagen zur Abschätzung von Auftragswerten zur Vergabe von Leistungen nachvollziehbar zu dokumentieren und Verfahren zu wählen, die den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes entsprechen.

8.3 *Die ASFINAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im „Geladenen Wettbewerb“ ausschließlich eine schriftliche Darstellung der Kommunikationsstrategie und des Kreativkonzeptes sowie den Entwurf einer Marke / Key Visual beauftragt habe. Die Kostenannahme sei zu diesem Zeitpunkt und für das Leistungspaket realistisch und bestmöglich gemacht worden. Darüber hinaus sei die ASFINAG in dieser Phase davon ausgegangen, dass sich die Einsatzorganisationen, auf deren Betreiben die Rettungsgasse eingeführt worden sei, maßgeblich und finanziell an der Informationskampagne beteiligen würden.*

8.4 Der RH erinnerte die ASFINAG daran, dass sie zwar eine schriftliche Darstellung der Kommunikationsstrategie und des Kreativkonzeptes sowie den Entwurf einer Marke / Key Visual beauftragt hatte, der ausgeschriebene Wettbewerb hingegen ein umfassenderes Leistungsbild erforderte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die negative Beurteilung bezüglich des Wettbewerbsverfahrens durch das von der ASFINAG beauftragte Gutachten sowie das letztlich alternativ durchgeführte Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich.

Die ausgebliebene finanzielle Beteiligung der Einsatzorganisationen war dem RH bekannt. Der RH erachtete es jedoch als fraglich, ob eine allfällige Beteiligung derselben – bei einer Informations- und Kommunikationskampagne mit einem geschätzten Umfang von 4 Mio. EUR bis 5 Mio. EUR – zu einer wesentlichen Reduktion der Kampagnenkosten und somit zur Senkung der Vergabeschwellenwerte hätte führen können. Darüber hinaus wären derartige finanzielle Beteiligungen im Vorfeld zu klären gewesen.

Seine Empfehlung, Grundlagen zur Abschätzung von Auftragswerten zur Vergabe von Leistungen nachvollziehbar zu dokumentieren und Verfahren zu wählen, die den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes entsprechen, hielt der RH aufrecht.

Informations- und Kommunikationskampagne

9.1 Im Februar 2011 lud die ASFINAG im Rahmen des gewählten Wettbewerbs fünf Teilnehmer ein. Nach der Absage von zwei Teilnehmern erfolgte im März 2011 die Präsentation der drei verbliebenen Wettbewerbsarbeiten, die Jurybewertung und die Bekanntgabe des Wettbewerbsergebnisses.²³ Der Wettbewerbssieger bot u.a. die Abwicklung der Informations- und Kommunikationskampagne zu 75.000 EUR und die Entwicklung einer Bildmarke („Key Visual“)²⁴ zu 25.000 EUR als Leistungen an. In den Wettbewerbsbestimmungen hielt die ASFINAG fest, im Anschluss an die Durchführung des Wettbewerbs ein Verhandlungsverfahren zur Vergabe eines Dienstleistungsauftrags²⁵ mit dem Wettbewerbssieger durchzuführen.

Nach dem zwischenzeitlichen Beschluss des Ministerrats vom Mai 2011, in dem festgelegt wurde, dass der Straßenerhalter ASFINAG für eine breitflächige Informations- und Kommunikationskampagne zu sorgen hatte, und der negativen gutachterlichen Beurteilung (siehe TZ 8) bezüglich des Wettbewerbs, verzichtete die ASFINAG auf die Beauftragung der Leistungen des Wettbewerbssiegers und bereitete stattdessen ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich vor.

Gleichzeitig hatte die ASFINAG mit dem Sieger des vorangegangenen Wettbewerbs Verhandlungen aufgenommen. Allerdings nicht zur Vergabe des Dienstleistungsauftrags, sondern über die Nutzung der Bildmarke („Key Visual“). Nachdem die Jury des geladenen Wettbewerbs das „Key Visual“ des Wettbewerbssiegers positiv bewertet hatte, sollten die teilnehmenden Agenturen des künftigen Verhandlungsverfahrens dieses als Grundlage übernehmen und der Bestbieter dieses umsetzen.

Die ASFINAG erwarb nach Verhandlungen im Juni 2011 die Rechte für die Nutzung des „Key Visuals“ des Wettbewerbssiegers um 90.000 EUR. Vergleichswerte für diesen Kaufpreis lagen nicht vor.²⁶ Im Gegenzug verzichtete der Wettbewerbssieger, im Zusammenhang mit dem Verhandlungsverfahren und dem vorhergehenden Wettbewerb, auf die Geltendmachung jeglicher Ansprüche, insbesondere Schadenersatzansprüche.

²³ Die Agenturen sollten Erfahrung in der Abwicklung großer Kampagnen haben und unter den TOP 10 im Agenturranking sein.

²⁴ Ein „Key Visual“ war in der Regel ein Bild- und visuelles Grundmotiv, das die Positionierung einer Marke oder eines Unternehmens abbildet und in Kampagnen verwendet wird, um den Wiedererkennungswert zu erhöhen.

²⁵ gemäß § 30 Abs. 2 Z 6 BVergG i.d.g.F.

²⁶ Ein von der ASFINAG beauftragter Medienberater bewertete diesen Preis allerdings als marktkonform.



Informations- und Kommunikations-
kampagne

BMI BMVIT

Rettungsgasse

9.2 Der RH merkte kritisch an, dass die ASFINAG durch die Entscheidung, einen Wettbewerb durchzuführen, der nach der Bekanntgabe des Wettbewerbssiegers gestoppt wurde, für das nachfolgende Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung unter Zeitdruck stand. Dies führte dazu, dass die ASFINAG vor dem Hintergrund der bereits laufenden Arbeiten zum neu auszuschreibenden Verhandlungsverfahren gezwungen war, rasch eine Entscheidung über den Ankauf der Marke aus dem vorhergehenden Wettbewerbsverfahren herbeizuführen, was sich nach Ansicht des RH ungünstig auf den Kaufpreis auswirkte.

Gleichzeitig verkannte der RH nicht die Vorteile der Weiterverwendung einer bereits als positiv bewerteten Bildmarke im Rahmen der Kampagne. Er kritisierte jedoch den Kaufpreis der Rechte für die weitere Nutzung des „Key Visuals“, da das ursprüngliche Angebot des Wettbewerbssiegers um 65.000 EUR günstiger war als der letztliche Kaufpreis.

Vergabe

10.1 Da die ASFINAG das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung aufgrund der Zeitverzögerungen durch den geladenen Wettbewerb erst im Juni 2011 begonnen hatte, war der Zeitraum bis zum angestrebten Beginn der Informations- und Kommunikationskampagne mit Oktober 2011 knapp.²⁷

Die Bekanntmachung der Ausschreibung für die Agenturleistungen der Informations- und Kommunikationskampagne erfolgte nunmehr europaweit im Juni 2011. In den Teilnahmeantragsunterlagen war festgelegt, dass im Zuge eines Auswahlverfahrens anhand von Auswahlkriterien fünf geeignete Teilnehmer zur Abgabe eines Angebots eingeladen werden.

Aus vier eingelangten Angeboten ermittelte die Jury²⁸ anhand der Zuschlagskriterien bzw. der Jurybewertung einen Bestbieter. Mit diesem fand im September 2011 eine Verhandlung statt.²⁹ Die Beauftragung der Agenturleistung in einer Rahmenvereinbarung mit einer Auftragssumme von rd. 526.000 EUR (exkl. USt) erfolgte durch die ASFINAG am 27. September 2011.

²⁷ Der ursprüngliche Zeitplan sah eine Vergabe der Agenturleistung bis August 2011 vor. Der Beginn der Informations- und Kommunikationskampagne bzw. der Kernzeitraum war mit Oktober 2011 bis März 2012 angegeben.

²⁸ Die Jury bestand aus drei externen Experten sowie aus jeweils einem Vertreter der ASFINAG und des BMVIT.

²⁹ U.a. führte die Verhandlung zu einem Nachlass von 25.000 EUR.

Informations- und Kommunikationskampagne

- 10.2** Der RH wies kritisch auf den selbst verschuldeten Zeitdruck hin, hob jedoch die Abwicklung des Verhandlungsverfahrens ohne Zeitverzögerung positiv hervor.

Abwicklung

Werbemaßnahmen

- 11.1** (1) Nach einer Vorbereitungszeit nahm die beauftragte Agentur Anfang Oktober 2011 die ersten Werbemaßnahmen (Schaltungen) in Printmedien, Fernsehen und Radio vor. Diese Maßnahmen erstreckten sich bis März 2012.

Nach einer Zwischenevaluation und kritischen Medienberichten im Zusammenhang mit der Rettungsgasse beschloss der Vorstand der ASFINAG im April 2013, einen weiteren Kampagnenschwerpunkt mit einem Budget von 1 Mio. EUR durchzuführen. Dies erfolgte durch Abruf aus der Rahmenvereinbarung mit der im September 2011 diesbezüglich beauftragten Agentur. Der Schwerpunkt lag auf Zeitungs- und – mit deutlich geringerem Umfang – auf Online-Schaltungen.

(2) Die Kampagne umfasste u.a. 136 Anzeigen in Tageszeitungen und Magazinen sowie Advertorials, 681 Fernsehspots und 223 Hörfunkspots.³⁰ Die Inserate bzw. Schaltungen wurden auf Basis des angebotenen Mediaplans der ASFINAG vor Ausführung zur Freigabe vorgelegt.

Die Schaltungen im Fernsehen und Radio des Mediaplans wiesen eine reichweitenangepasste Streuung in allen großen Kanälen auf.

Der RH stellte in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Inserate auf die Printmedien den zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Auflagen der für die Marktanteile bzw. Reichweiten heranzuziehenden Österreichischen Auflagenkontrolle (ÖAK) gegenüber.³¹ Dabei war die anteilige Aufteilung der Schaltungen insbesondere bei den Tageszeitungen gut vergleichbar und entsprach dort im Wesentlichen der Auflagenstärke der Druckauflagen.

³⁰ Weitere Maßnahmen betrafen rd. 608 Mobiltafeln, Autobahntafeln und Brückentransparente sowie rd. 2.000.000 Informationsbroschüren.

³¹ Die ÖAK hatte als Verein „Österreichische Gemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern/Österreichische Auflagenkontrolle“ die Beschaffung, Bereitstellung und Veröffentlichung von vergleichbaren und objektiv ermittelten Unterlagen über die Verbreitung von Printmedien und anderen Werbeträgern in Österreich zum Ziel.

- 11.2** Der RH erachtete den Einsatz der Werbemaßnahmen der Informations- und Kommunikationskampagne im Zusammenhang mit der Rettungsgasse als nachvollziehbar. Die Aufteilung der Inserate bzw. Printschaltungen des Medienplans auf die Tageszeitungen entsprach im Wesentlichen der Auflagenstärke gemäß Österreichischer Auflagenkontrolle.

Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz

- 12.1** (1) Mit dem Inkrafttreten des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes (MedK-TG)³² im Juli 2012 traf die ASFINAG die Verpflichtung, jene Beträge, die für Werbemaßnahmen und sonstige entgeltliche Veröffentlichungen in periodischen Druckwerken als Werbeaufträge sowie in periodischen elektronischen Medien aufgewendet wurden, der Kommunikationsbehörde (KommAustria) bekanntzugeben.³³

Die Kommunikationskampagnen erstreckten sich über einen Zeitraum von Dezember 2011 bis März 2012 sowie von April bis Mai 2013.

Die entsprechenden Aufträge der Informations- und Kommunikationskampagne Rettungsgasse aus den Jahren 2011 und 2012 in Höhe von rd. 1,83 Mio. EUR mussten nicht bekanntgegeben werden, weil die ASFINAG sie noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgewickelt hatte.

Für das Jahr 2013 lagen die entsprechenden Informationen vor. Im zweiten Quartal 2013 meldete die ASFINAG fristgerecht eine Gesamtsumme von rd. 1,75 Mio. EUR für alle Aufträge über sämtliche kommerzielle Kommunikation und Werbung. Darunter waren rd. 800.000 EUR für Aufträge im Zusammenhang mit der Rettungsgasse nach Medien aufgeschlüsselt.³⁴

³² BGBl. I Nr. 125/2011

³³ Eine quartalsmäßige Bekanntgabe des Auftraggebers, des Namens des periodischen Mediums und der Gesamthöhe des geleisteten Entgelts für Veröffentlichungen in dem jeweiligen periodischen Medium hatte zu erfolgen.

³⁴ Die tatsächlichen Gesamtkosten im Zusammenhang mit der Rettungsgasse lagen etwas höher (rd. 973.000 EUR). Dem Gesetz entsprechend mussten lediglich Aufträge mit einer Gesamthöhe des Entgelts über 5.000 EUR von einem Medieninhaber in einem periodischen Medium – exkl. USt und 5 % Werbeabgabe – bekanntgegeben werden.

**Informations- und Kommunikations-
kampagne**

(2) Gemäß den gesetzlichen Vorschriften hatten die Inhalte ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers stand.³⁵

Die ASFINAG verwendete in den ausgeschriebenen Inhalten lediglich Informationen über die Rettungsgasse und keine Werbeaufträge ohne konkreten Informationsgehalt, die ausschließlich oder teilweise der Vermarktung ihrer Tätigkeit dienten. Personenbezogene Inserate, u.a. von Amts- oder Entscheidungsträgern bzw. Organen der Gesellschaft, erfolgten nicht. Durch die Tätigkeit als Straßenerhalter war der inhaltliche Zusammenhang zur Rettungsgasse mit dem Wirkungsbereich bzw. Bezug zur Tätigkeit der ASFINAG gegeben. In den vom RH angeforderten Belegexemplaren waren bezahlte Anzeigen und Advertorials als solche gekennzeichnet.

- 12.2** Der RH stellte fest, dass sämtliche Aufträge mit einem Gesamtentgelt über 5.000 EUR, die im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Einführung der Rettungsgasse standen, gemäß Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, von der ASFINAG an die Behörde gemeldet wurden. Die Inhalte wiesen einen konkreten Informationsgehalt auf und entsprachen den Anforderungen im Sinne des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes.

Kosten

- 13.1** (1) Die Kosten, die die ASFINAG zur Implementierung des Systems Rettungsgasse in Österreich bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung aufwandte, lagen bei rd. 4,5 Mio. EUR und umfassten die Kommunikationskampagnen bis März 2012 bzw. in weiterer Folge bis Mai 2013 sowie zusätzliche Leistungen (siehe Tabelle 3).

³⁵ „Inhaltliche Anforderungen“ im Sinne des § 3a MedK-TG i.d.g.F.



Informations- und Kommunikations-
kampagne

BMI BMVIT

Rettungsgasse

Tabelle 3: Übersicht Gesamtkosten der ASFINAG im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (exkl. USt)

	Kosten	Anteile	
	in EUR ¹	in %	
Kommunikationskampagne 2011/2012	3.014.377,26	100,0	66,9
Agenturleistungen	614.101,00	20,4	
Medienleistungen	1.832.871,70	60,8	
Produktionskosten	567.404,56	18,8	
Kommunikationskampagne 2013	973.268,96	100,0	21,6
Agenturleistungen	37.772,75	3,9	
Medienleistungen	869.607,51	89,3	
Produktionskosten	65.888,70	6,8	
Leistungen ASFINAG	400.247,97		8,9
u.a. davon Ankauf Key Visual	90.000,00		
u.a. davon Medienberatung	56.100,00		
u.a. davon Aufdruck Zeitvignetten	36.487,00		
u.a. davon ASFINAG Service Center	36.130,05		
u.a. davon Rechtsberatung	34.552,70		
Personalkosten ASFINAG	116.584,05		2,6
Summe ASFINAG	4.504.478,24		100

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ASFINAG

(2) Gegenüber der beauftragten Agenturleistung von rd. 526.000 EUR (exkl. USt) für die Kommunikationskampagne 2011/2012 vergütete die ASFINAG letztendlich rd. 614.000 EUR (siehe Tabelle 3).³⁶

Der Anteil der Agenturleistungen an den Gesamtkosten der Kommunikationskampagne in der ersten Periode 2011/2012 betrug rd. 20,4 % und in der zweiten Periode 2013, in der hauptsächlich ein Schwerpunkt mit Inseraten gesetzt wurde, rd. 3,9 % (siehe Tabelle 3). Somit waren Produktions- und Agenturkosten in dieser Periode deutlich niedriger. Insgesamt ermittelte der RH für die gesamte Informations- und Kommunikationskampagne von 2011 bis 2013 einen Anteil der Agenturleistungen an den Gesamtkosten von rd. 16,3 %.

³⁶ Zusätzlich waren Leistungsumfänge gemäß Angebot mit 40.320 EUR für Besprechungen und 76.500 EUR für Regieleistungen festgelegt. Diese wurden allerdings nicht zur Gänze ausgeschöpft.

**Informations- und Kommunikations-
kampagne**

Im Vergleich dazu lagen bei Verkehrssicherheitskampagnen mit ähnlicher Größe und Medienstreuung des BMVIT bzw. des Verkehrssicherheitsfonds die Anteile der Agenturleistungen bei rd. 13,6 % (bei Gesamtkosten der betreffenden Verkehrssicherheitskampagne von rd. 2,5 Mio. EUR) bzw. rd. 13,4 % (bei Gesamtkosten der betreffenden Verkehrssicherheitskampagne von rd. 3,9 Mio. EUR).

(3) Die Gesamtkosten für Printschaltungen der ersten Periode bis 2012 umfassten beispielsweise rd. 1,05 Mio. EUR. Für Schaltungen im Fernsehen produzierte die Agentur einen TV-Spot um rd. 144.000 EUR. Zusätzlich setzte die Agentur eine Reihe von weiteren umfassenden Maßnahmen wie Plakate und Transparente, Mobile Plakattafeln, Schulungsvideos und -folder, Homepage und Social Media ein.³⁷ Für darüber hinaus anfallende Zusatzleistungen ließ die Agentur jeweils einen Kostenvoranschlag, den sie auf Grundlage des Angebots erstellte, von der ASFINAG genehmigen.

Der RH prüfte stichprobenartig die Rechnungen aus den Jahren 2011 und 2012 und stellte fest, dass die abgerechneten Kosten der Grundleistungen im Wesentlichen den Angeboten aus dem Leistungsverzeichnis entsprachen. Die Printschaltungen waren gegenüber den Tarifen der Tageszeitungen zum Teil zwischen rd. 15 % und rd. 40 % rabattiert.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Anteil der Agenturleistungen der umfassenden Informations- und Kommunikationskampagne zur Rettungsgasse an den Gesamtkosten mit rd. 16,3 % höher lag als bei Verkehrssicherheitskampagnen des BMVIT bzw. des Verkehrssicherheitsfonds mit vergleichbarem Umfang und vergleichbaren Gesamtkosten, bei denen der Anteil bei rd. 13,4 % bzw. rd. 13,6 % lag.

Nicht zuletzt aufgrund der umfassenden Kommunikations- und Produktionsmaßnahmen der Kampagne zur Einführung der Rettungsgasse waren somit auch die Aufwendungen für Agenturleistungen vergleichsweise kostenintensiv. Positiv hob der RH hervor, dass bezüglich der Schaltkosten in den Printmedien Rabatte von bis zu 40 % erzielt werden konnten.

- 13.3** Die ASFINAG ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass die Agenturleistungen bei der Kampagne „Rettungsgasse“ höher als bei einzelnen Kampagnen gewesen seien, weil – anders als bei Verkehrssicherheitskampa-

³⁷ Der Begriff „Social Media“ umfasst i.d.R. digital-basierte Medien, die in Funktion und Wirkung wesentlich auf dem Austausch sowie auf der Selbstproduktion der Benutzer beruhen (u.a. Blogs bzw. Mikroblogs wie Twitter, Soziale Netzwerke wie Facebook oder LinkedIn und Content Communities wie YouTube).



Informations- und Kommunikations-
kampagne

BMI BMVIT

Rettungsgasse

gnen – nicht bloß eine (Kreativagentur), sondern drei Agenturen (Kreativ-, PR- und Mediaagentur) mit Leistungen beauftragt worden seien.

Wirkung

14.1 (1) In den Ausschreibungsunterlagen zur Informations- und Kommunikationskampagne hatte die ASFINAG das zentrale Kommunikationsziel folgendermaßen festgelegt: „Die Zielgruppenvertreter sollen per 1. Jänner 2012 „im Schlaf wissen“, was eine Rettungsgasse ist und wie, wann und wo sie zu bilden ist“. Konkretere und messbare Wirkungsziele, wie sie u.a. auch das BMVIT bei Verkehrssicherheitskampagnen verwendete (z.B. Zielvorgaben bezüglich anteiliges Erreichen einer bestimmten Zielgruppe oder anteiliger Verhaltensänderungen und Wissen, Ziele zum Zustimmungs- und Verständnisgrad der Kernaussagen),³⁸ gab die ASFINAG allerdings nicht vor.

(2) Zur Abfrage der Wirkung wurden allerdings verschiedene Befragungen herangezogen:

- Im Rahmen der Evaluation Rettungsgasse durch einen Auftragnehmer des BMVIT (siehe TZ 25) hatte ein Marktforschungsinstitut im November 2011, Juli 2012 und im November 2012 Befragungen durchgeführt. Die Kosten dafür lagen bei 35.040 EUR (inkl. USt). Die Fragen betrafen sowohl die Bekanntheit des Begriffs „Rettungsgasse“ als auch die Einschätzung der Befragten hinsichtlich ihres Wissens bezüglich der erforderlichen Handlungen.
- Die ASFINAG präsentierte im Februar 2012 eine eigene Umfrage eines um 6.900 EUR (exkl. USt) beauftragten Instituts. Auch hier betrafen die wesentlichsten Fragen die Bekanntheit und die persönlichen Erfahrungen sowie das Wissen über die Bildung von Rettungsgassen.
- Das BMVIT beauftragte im April 2013 eine weitere Marktforschungsgesellschaft mit einer Umfrage um 5.850 EUR (inkl. USt). Die Fragestellungen bezogen sich u.a. auf die Sinnhaftigkeit der Rettungsgasse, erlebte Behinderungen sowie die Meinung zu Videoüberwachung.

³⁸ z.B. zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. einem Nachlaufzeitpunkt nach Ende der Informations- und Kommunikationskampagne

Informations- und Kommunikationskampagne

Im Rahmen dieser Umfragen nahmen sowohl die Bekanntheit des Begriffs „Rettungsgasse“ als auch die Einschätzung der Befragten hinsichtlich ihres Wissens bezüglich der erforderlichen Handlungen im Untersuchungszeitraum deutlich zu.³⁹ Ebenso wurde die Sinnhaftigkeit der Rettungsgasse überwiegend positiv eingeschätzt.⁴⁰

- 14.2** Der RH anerkannte, dass sowohl der Bekanntheitsgrad als auch das Wissen über die Rettungsgasse mittlerweile breit verankert waren. Dies allerdings vor dem Hintergrund einer umfassenden Informations- und Kommunikationskampagne mit entsprechenden Kosten (siehe TZ 13). In diesem Zusammenhang hinterfragte der RH kritisch die nicht aufeinander abgestimmten Meinungsumfragen unterschiedlicher Stellen.

Der RH merkte an, dass in den Ausschreibungsunterlagen zwar Kommunikationsziele formuliert, diese aber vergleichsweise allgemein gehalten waren. Es war demnach der ASFINAG nicht möglich festzustellen, wann sie eine Kampagne nach Erreichung allfälliger Ziele auch beenden könnte. Der RH empfahl der ASFINAG daher, für zukünftige Informationskampagnen messbare Wirkungsziele zu formulieren.

- 14.3** *Die ASFINAG sicherte in ihrer Stellungnahme eine Umsetzung dieser Empfehlung für künftige Kampagnen zu.*

Beratung

- 15.1** (1) Die ASFINAG beauftragte einen Medienberater um 56.100 EUR (exkl. USt) für eine vergaberechtliche und fachliche Expertise bzw. Kommunikationsberatung und Handlungsempfehlungen zum Ausschreibungsprojekt.

Die Beauftragung erfolgte in Form von Direktvergaben ab Juni 2011. Diese war bei geistigen Dienstleistungen zulässig, wenn der Auftragswert ohne Umsatzsteuer 100.000 EUR nicht erreichte. Gemäß Vergabegesetz war allerdings u.a. eine Prüfung der Preisangemessenheit durchzuführen und schriftlich festzuhalten.⁴¹ Die ASFINAG begründete die Direktvergabe ohne Vergleichsangebote mit der Reputation des Bera-

³⁹ Zum Beispiel stieg die Bekanntheit von 73 % auf 98 %. Ebenso gaben mehr als die Hälfte (54 %) der Befragten an, die bereits Erfahrung mit dem Bilden einer Rettungsgasse hatten, dass die Bildung der (letzten) Rettungsgasse „sehr gut“ bzw. „eher gut“ funktioniert hatte.

⁴⁰ 75 % „sinnvoll“ bzw. „sehr sinnvoll“

⁴¹ BVergG § 42 i.d.g.F.: Sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar war, sind der Gegenstand und Wert des Auftrages, der Name des Auftragnehmers sowie die Prüfung der Preisangemessenheit schriftlich festzuhalten.

ters; die Einholung von Vergleichsangeboten sah sie allerdings auch in internen Richtlinien vor.⁴²

(2) Auch wenn die ASFINAG auf drei vergabezuständige Mitarbeiter in der Organisationseinheit Recht und neun Mitarbeiter in der Organisationseinheit Bauwirtschaft und Vergabe zurückgreifen konnte, wandte sie für rechtliche Beratung im Zuge des Vergabeverfahrens rd. 34.600 EUR (exkl. USt) auf.

- 15.2** Der RH verwies darauf, dass externe Beratungsleistungen lediglich dann in Anspruch zu nehmen wären, wenn kein entsprechendes internes Know-how vorhanden war. Er merkte vor dem Hintergrund der Direktvergabe von Beraterleistungen ohne das Einholen von Vergleichsangeboten kritisch an, dass mit dieser Vorgangsweise weder die Preisangemessenheit geprüft werden konnte noch den eigenen, internen Richtlinien der ASFINAG entsprochen wurde. Der RH empfahl daher der ASFINAG, sicherzustellen, dass auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote eingeholt werden, allein um die gesetzlich geforderte Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen.⁴³

Vor dem Hintergrund der externen Beratungsleistungen im Bereich Recht und Vergabe empfahl der RH der ASFINAG, sich bei Ausschreibungen und Vergaben verstärkt der eigenen Personalressourcen zu bedienen.

- 15.3** *Die ASFINAG sicherte in ihrer Stellungnahme zu, auf die Einholung von Vergleichsangeboten auch bei Auftragsvergaben unter den Grenzen des Bundesvergabegesetzes unter Wahrung der Angemessenheit des Aufwands zu achten. Die Einholung von Vergleichsangeboten sei bei der ASFINAG Standard. Lediglich in gesonderten Fällen werde in Absprache mit dem Vorstand davon Abstand genommen.*

Bezüglich der Personalressourcen merkte die ASFINAG an, dass zum damaligen Zeitpunkt die EU-weite Ausschreibung einer Kommunikationskampagne für das Unternehmen auch im Hinblick auf Ausschreibungen und Vergaben eine neue Herausforderung dargestellt habe. Bei nachfolgenden Ausschreibungen von Kreativ- und Medialeistungen bediene sich die ASFINAG weitgehend eigener Ressourcen.

⁴² Die internen Richtlinien der ASFINAG sahen dies in der Regel bereits ab 400 EUR vor.

⁴³ siehe u.a. RH Bund 2013/2 – Vergabepaxis im BMI

**Informations- und Kommunikations-
kampagne**

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass auch bei – unter bestimmten Bedingungen zulässigen – Direktvergaben die Einholung von Vergleichsangeboten zweckmäßig ist. So sahen die internen Richtlinien der ASFINAG die Einholung von Vergleichsangeboten bereits bei geringen Beträgen vor.

Der RH begrüßte das Bekenntnis der ASFINAG, sich bei nachfolgenden Ausschreibungen weitgehend eigener Ressourcen zu bedienen.

Rettungsgasse.at

- 16.1** Bereits im Konzept bzw. Ergebnisbericht Rettungsgasse aus dem Jahr 2009 hielt die ASFINAG zur empfohlenen Einführung der Rettungsgasse fest, dass im Rahmen der als wesentlich erachteten Kommunikationsmaßnahmen die Internetadresse („Domain“) www.rettungsgasse.at zu beschaffen sei.

Zwischenzeitlich sicherte sich der Eigentümer eines Kommunikationsberatungsunternehmens, der zuvor im Kabinett des BMVIT tätig gewesen war, die Domain www.rettungsgasse.at.⁴⁴

Im Juni 2011 stellte die Arbeitsgruppe fest, dass bezüglich des Ankaufs von www.rettungsgasse.at nunmehr Kontakt mit dem Eigentümer aufzunehmen wäre. Im Rahmen der Verhandlungen erzielte die ASFINAG mit diesem aufgrund überzogener Preisforderungen jedoch keine Einigung. Erst im Juli 2011 sicherte sich die ASFINAG die verbleibenden geeigneten Domains.⁴⁵ Im Protokoll des 4. Lenkungsausschusses vom September 2011 vermerkte die ASFINAG, dass die Domain www.rettungsgasse.at geschützt sei und stattdessen die Domain www.rettungsgasse.com verwendet werden müsse.

Nachdem der Inhaber der Domain www.rettungsgasse.at diese Seite mit Inhalten nutzte, setzte die ASFINAG im Rahmen der Informations- und Kommunikationskampagne ein Projekt zur Suchmaschinenoptimierung bezüglich der eigenen Internetdomains wie www.rettungsgasse.com um. Dies war mit Kosten von rd. 7.200 EUR verbunden.

- 16.2** Der RH bemängelte, dass weder BMVIT noch ASFINAG die Domain www.rettungsgasse.at rechtzeitig gesichert hatten, obwohl diese Notwendigkeit bereits frühzeitig erkennbar bzw. 2009 gefordert worden war. Vor dem Hintergrund der Planungen zur Informationskampagne

⁴⁴ u.a. auch www.rettungsgasse.co.at und www.rettungsgasse.org

⁴⁵ u.a. www.machdierreteungsgasse.info, www.mach-die-reteungsgasse.net und www.reteungsgasse.net



Informations- und Kommunikations-
kampagne

BMI BMVIT

Rettungsgasse

im Jahr 2011 erfolgte die Sicherung der verbleibenden Domains mit Juli 2011 ebenso spät.

Der RH anerkannte, dass die ASFINAG einen nachträglichen Kauf aufgrund überzogener Preisforderungen abgelehnt hatte, hielt aber fest, dass dadurch Mehrkosten für die Suchmaschinenoptimierung angefallen waren.

Der RH empfahl dem BMVIT und der ASFINAG, bei Projekten, die eine öffentlichkeitswirksame Medienpräsenz erfordern, die entsprechenden Internet-Adressen rechtzeitig zu sichern.

16.3 *Das BMVIT nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und merkte an, dass zum Zeitpunkt der möglichen Sicherung der Internetadresse noch keine Intention des BMVIT zur legislatischen Umsetzung absehbar gewesen sei.*

16.4 Nach Ansicht des RH wäre genügend Zeit zur Sicherung der Adresse zur Verfügung gestanden. So hielten das Konzept bzw. der Ergebnisbericht Rettungsgasse aus dem Jahr 2009 – auch dem BMVIT vorgelegen – fest, dass im Rahmen der als wesentlich erachteten Kommunikationsmaßnahmen die entsprechende Internetadresse zu beschaffen sei. Das Umsetzungskonzept für die Rettungsgasse wurde zudem am 22. November 2010 vorgestellt; hingegen stellte die Arbeitsgruppe des BMVIT erst im Juni 2011 fest, dass bezüglich des Ankaufs von www.rettungsgasse.at nunmehr Kontakt mit dem Eigentümer aufzunehmen wäre.

Überwachung

Verkehrsüberwachung **17.1** (1) Neben Informationsmaßnahmen empfahlen die Arbeitsgruppen des BMVIT, die Einsatzorganisationen und die durch das BMVIT durchgeführte Evaluation als wesentliche Kriterien für die Wirksamkeit, die korrekte Bildung der Rettungsgasse sichtbar zu überwachen bzw. Fehlverhalten angemessen zu sanktionieren.

(2) Auf Autobahnen war die jeweilige Landesregierung für die Anordnung der Verkehrsüberwachung bzw. die Angelegenheiten der Verkehrspolizei zuständig.⁴⁶ Die Handhabung der Überwachung erfolgte durch die Organe der Bundespolizei. Anordnungen der Landesregierungen zur

⁴⁶ § 94a StVO i.d.g.F.

Überwachung

(schwerpunktmäßigen) Verkehrsüberwachung der Rettungsgasse lagen seit deren Inkraftsetzung im Jänner 2012 allerdings nicht vor.⁴⁷

(3) Länder und Polizei stellten klar, dass u.a. bei Verkehrsunfällen rasche Hilfe Priorität vor der Ahndung von Rettungsgassendelikten hatte. Darüber hinaus verwiesen sie vor dem Hintergrund der Gesetzeslage (u.a. Bildung bei stockendem Verkehr) auf die Herausforderung, bei Lenkern, die sich möglicherweise nicht bestimmungskonform verhalten hatten, Anhaltung, Datenaufnahme und Anzeigeerstattung in der Rettungsgasse durchzuführen.

- 17.2** Nachdem besondere Anordnungen zur Verkehrsüberwachung der Rettungsgasse nicht vorlagen und bei Verkehrsunfällen Hilfe Priorität vor Strafen hatte, war nach Ansicht des RH davon auszugehen, dass die zur Erhöhung der Wirkung notwendige und angestrebte Überwachung der Rettungsgasse nur eingeschränkt durchgeführt werden konnte.

Anzeigen

- 18.1** (1) Mit der Rettungsgasse waren in der Regel zwei Übertretungen verbunden: die Nichtbildung⁴⁸ und das verbotene Durchfahren,⁴⁹ jeweils im Zusammenhang mit einer Behinderung der Einsatzfahrzeuge. Nachdem die Rettungsgasse grundsätzlich bei stockendem Verkehr zu bilden war, konnten diese Übertretungen auch ohne Behinderung von Einsatzfahrzeugen geahndet werden.⁵⁰

(2) Der RH versuchte daher im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung mit Hilfe des BMI und der Länder, die mit der Rettungsgasse in Zusammenhang stehenden Anzeigen, Verfahren und Strafgelder der Jahre 2012 und 2013 zu erheben. Die Bundespolizei bearbeitete dieselbe Übertretung jedoch unterschiedlich:

- Die Organe der Bundespolizei erfassten die Anzeigen im Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften für die Delikte einheitlich codiert. Diese wurden u.a. im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung für die Rettungsgassendelikte ausgewertet.
- Mit Ausnahme der Stadt Graz waren in diesem System keine Anzeigen im Wirkungsbereich der Landespolizeidirektionen (Standorte

⁴⁷ Vereinzelt wurde in Form von Dienstanweisungen geregelt, dass in der Anfangsphase auf Aufklärung zu achten und mit Abmahnungen vorzugehen sei.

⁴⁸ § 46 Abs. 6 StVO i.d.g.F. in Verbindung mit § 99 Abs. 2 lit. c Z 9 StVO i.d.g.F.

⁴⁹ § 46 Abs. 6 StVO i.d.g.F. in Verbindung mit § 99 Abs. 2 lit. c Z 10 StVO i.d.g.F.

⁵⁰ § 46 Abs. 6 StVO i.d.g.F. in Verbindung mit § 99 Abs. 3 lit. a StVO i.d.g.F.

ehemaliger Bundespolizeidirektionen)⁵¹ enthalten; diese erfassten die Anzeigen differenziert.⁵² Für die Landespolizeidirektion Wien erfolgte im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung aufgrund der Bedeutung eine gesonderte Auswertung.⁵³

(3) In den Jahren 2012 und 2013 zeigte die Polizei im Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften und der Landespolizeidirektion Wien 586 Lenker im Zusammenhang mit der Rettungsgasse auf Autobahnen und Schnellstraßen an (siehe Tabelle 4). Dem standen beispielsweise rd. 9,67 Mio. Anzeigen an Geschwindigkeitsübertretungen im selben Zeitraum – allerdings auf allen Straßen – gegenüber.

Die Verteilung der Anzeigen in den Ländern entsprach in etwa der Verkehrsleistung bzw. den Unfällen mit Personenschaden. Etwas mehr als die Hälfte der Anzeigen im Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften (53 %) betraf dabei das vorschriftswidrige Befahren der Rettungsgasse, 47 % der angezeigten Lenker hatten die Rettungsgasse nicht gebildet.

Tabelle 4: Anzeigen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse (Bezirkshauptmannschaften inkl. Wien und Graz)

Bundesländer	Anzeigen 2012	Anzeigen 2013
Burgenland	0	1
Kärnten	10	3
Niederösterreich	102	183
Oberösterreich	20	27
Salzburg	20	14
Steiermark	6	20
Tirol	9	8
Vorarlberg	8	9
Wien	89	57
Summe	264	322

Quelle: BMI

⁵¹ Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Leoben, Linz, Rust, Salzburg, Schwechat, St. Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien, und Wiener Neustadt. Die Stadt Graz war allerdings im Rahmen eines Pilotprojektes im System enthalten.

⁵² Die Landespolizeidirektionen verwendeten auch – sofern sie automatisiert bzw. codiert erfasst waren – nicht dieselben Codes für die Delikte.

⁵³ Vor dem Hintergrund des Erhebungsaufwandes bzw. der Lage abseits des für die Rettungsgasse wesentlichen Autobahn- und Schnellstraßennetzes sowie der im Vergleich zu anderen Verwaltungsübertretungen geringen Fallzahl, hatte der RH auf eine Einzelerhebung der übrigen Landespolizeidirektionen verzichtet.

Überwachung

- 18.2** Seit der Einführung der Rettungsgasse im Jahr 2012 zeigte die Polizei 586 Lenker wegen Nichtbildung bzw. verbotenen Durchfahrens der Rettungsgasse an; diese Zahl war im Vergleich zu Anzeigen anderer Übertretungen der Straßenverkehrsordnung relativ gering. Die Verteilung auf die Bundesländer erschien dem RH, vor dem Hintergrund der Verkehrsstärken und des Unfallgeschehens, nachvollziehbar.

Der RH hielt ergänzend kritisch fest, dass die Erfassung und Bearbeitung von Anzeigen, auch desselben Delikts, innerhalb der Bundespolizei unterschiedlich erfolgte. Er empfahl dem BMI, für alle Organe der Bundespolizei ein einheitliches, automationsunterstütztes System zur Erfassung und Abwicklung von Übertretungen der Straßenverkehrsordnung einzusetzen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden die verschiedenen EDV-Systeme zur Abwicklung der Anzeigeerstattung bzw. für das Strafverfahren aus der vor der Behördenreform bestehenden Organisationsform resultieren. Das BMI befinde sich derzeit im Umsetzungsprozess eines EDV-Projekts (Protokollierungs-Anzeigen- und Datensystem), wobei innerhalb desselben seit April 2014 ein System „Verwaltungsstrafverfahren Neu“ mit einheitlichem Exekutiv- und Behördenteil für die Landespolizeidirektionen bestehe. Darüber hinaus sei den EDV-Verantwortlichen der Landesregierungen eine Übernahme auch für die organisatorisch den Ländern unterstehenden Behördenbereiche (Bezirksverwaltungsbehörden) angeboten worden. Bisher habe allerdings lediglich die burgenländische Landesregierung das System des BMI übernommen.*

- 18.4** Der RH wertete die Entwicklung des Systems „Verwaltungsstrafverfahren Neu“ positiv. Er empfahl dem BMI, im Sinne der Einheitlichkeit und Transparenz darauf hinzuwirken, dass auch weitere Länder das System des BMI übernehmen.

Strafhöhen und Strafgelder

- 19.1** (1) Bei Behinderung von Einsatzfahrzeugen sahen die Strafbestimmungen bei Nichtbilden oder Befahren der Rettungsgasse einen Strafrahmen von 72 EUR bis 2.180 EUR vor. Im Falle einer entsprechenden Übertretung ohne Behinderung konnten bis zu 726 EUR Strafe verhängt werden. Die Ergebnisse bzw. Empfehlungen der Evaluation Rettungsgasse sahen u.a. vor dem Hintergrund dieser Beträge eine verstärkte Überwachung und Sanktionierungen vor.

(2) Die Strafgeldgebarung lief über die Bankkonten und das Rechnungswesen der jeweiligen Behörden. Die Bezirkshauptmannschaften bzw. Landespolizeidirektionen überwiesen die Strafgelder an die jeweiligen Widmungsempfänger. Derart eingehobene Strafgelder waren zwischen

dem Straßenerhalter (in diesem Fall der ASFINAG) und dem BMI im Verhältnis 80 : 20 aufzuteilen.⁵⁴

In den Jahren 2012 bzw. 2013 vereinnahmte die ASFINAG insgesamt rd. 72,14 Mio. EUR bzw. 67,02 Mio. EUR sowie das BMI insgesamt 46,52 Mio. EUR bzw. 47,30 Mio. EUR an Strafgeldern aus Übertretungen der Straßenverkehrsordnung. Eine Aufgliederung dieser Einnahmen nach Übertretungen bzw. einzelnen Deliktgruppen wie Geschwindigkeitsübertretungen oder eben auch dem Befahren oder Nichtbilden der Rettungsgasse war den Empfängern nicht möglich. Es gab auch kein Einnahmen-Controlling, das sicherstellen konnte, dass die Aufteilung der Gelder der gesetzlichen Widmung entsprach.

(3) Nachdem die Summe der Straf gelder einzelner Übertretungen, wie z.B. der Rettungsgasse, bei den Widmungsempfängern BMI und ASFINAG nicht erhoben werden konnte, übermittelten die Länder auf Anfrage des RH die für Übertretungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse eingeleiteten Strafverfahren und die Höhe der ausgesprochenen Strafen für den Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften aus den Jahren 2012 und 2013.

Die Straf gelder, die in diesem Zusammenhang verhängt wurden, lagen demnach insgesamt bei 32.634 EUR. Die Einnahmen konnten durch die zum Teil noch laufenden Verfahren bzw. bis zur tatsächlichen Vereinnahmung der Straf gelder noch von diesem Betrag abweichen.⁵⁵ Die rechnerische durchschnittliche Strafhöhe betrug rd. 104 EUR.

(4) Verfahren und Strafen im Wirkungsbereich der Landespolizeidirektionen waren in dieser Auswertung allerdings nicht enthalten.⁵⁶ Die Auswertung blieb somit unvollständig, weil zu einer lückenlosen Erfassung – von Anzeigen über ein Verfahren bis zu einem Strafbescheid – österreichweit kein durchgängiges und einheitliches EDV-System vorlag. Eine Abfrage der aufgrund der signifikanten Anzahl an Anzeigen (siehe Tabelle 4) diesbezüglich relevanten Landespolizei-

⁵⁴ § 100 Abs. 7 und 10 StVO i.d.g.F. Der Straßenerhalter hatte die Straf gelder für Zwecke der Verkehrssicherheit zu verwenden; das BMI zur Abdeckung des exekutivdienstlichen Aufwandes.

⁵⁵ In der Regel führten nicht alle Anzeigen zu Strafverfahren, darüber hinaus lagen vereinzelt Einstellungen, Abmahnungen und Abtretungen vor.

⁵⁶ Ebenso nicht z.B. Statutarstädte wie Krems und Waidhofen an der Ybbs, die mit der Besorgung der Bezirksverwaltungsaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich betraut waren. Diese spielten jedoch bezüglich ihrer Lage in Bezug auf das für die Rettungsgasse wesentliche Autobahn- und Schnellstraßennetz eine untergeordnete Rolle.

Überwachung

direktion Wien konnten weder die Landespolizeidirektion selbst noch das BMI mit vertretbarem Aufwand durchführen.⁵⁷

- 19.2** Die Summe der Strafge­lder, die in den Jahren 2012 und 2013 im Zusammenhang mit der Rettungsgasse eingehoben wurde, war gering. Die durchschnittlichen Strafen lagen, vor dem Hintergrund des Strafrahmens von bis zu 726 EUR bzw. im Behinderungsfall bis zu 2.180 EUR, mit rd. 104 EUR pro Strafe im unteren Bereich des Strafrahmens.

Der RH bemängelte ergänzend, dass die gesetzlichen Widmungsempfänger, wie BMI und ASFINAG, lediglich einen Gesamtbetrag an Strafge­ldern erhielten, den diese mangels aufgeschlüsselter Abrechnung nicht nachvollziehen konnten. Der RH kritisierte, dass somit das BMI, dem in den Jahren 2012 und 2013 Strafge­lder in Höhe von rd. 46,52 Mio. EUR bzw. 47,30 Mio. EUR zugeflossen waren, nicht in der Lage war, diese Ge­lder zuzuordnen und somit die Rechtmäßigkeit der Aufteilung bzw. der Überweisungen nachzuvollziehen. Dementsprechend empfahl er dem BMI, ein einheitliches Verbuchungssystem bzw. Kassenprogramm unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Relationen anzuregen, um Einnahmehöhe und Rechtmäßigkeit der aus den Strafge­ldwidmungen eintreffenden Überweisungen zuordnen und kontrollieren zu können.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei im System „Verwaltungsstrafverfahren Neu“ nunmehr ein Verrechnungstool implementiert worden, das aufgrund des Deliktes sowie des Ortes der Übertretung den Widmungsträger (Straßenerhalter) ermittle. Aufgrund dieser Informationen werde nunmehr eine Statistik (Abrechnung) generiert, die für die voranschlagswirksame Verbuchung im HV–SAP herangezogen werde. Diese Vorgehensweise bestehe bei allen Landespolizeidirektionen sowie bei den Bezirkshauptmannschaften des Landes Burgenland. Weiters sei ein bundesweites einheitliches Verrechnungsprogramm mit einer direkten Schnittstelle zum System „Verwaltungsstrafverfahren Neu“ geplant.*

⁵⁷ Eine manuelle Auswertung war nach Angaben der Landespolizeidirektion Wien mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden. Ergänzend verzichtete der RH vor dem Hintergrund des Erhebungsaufwands bzw. der Lage abseits des für die Rettungsgasse wesentlichen Autobahn- und Schnellstraßennetzes sowie der im Vergleich zu anderen Verwaltungsübertretungen geringen Fallzahl auf eine Einzelerhebung der übrigen Landespolizeidirektionen.

Vormerkdelikte

20.1 Für bestimmte Verkehrsdelikte war nach Rechtskraft der Bestrafung im Führerscheinregister eine Vormerkung einzutragen. Diese führte ab zwei Vormerkungen innerhalb von zwei Jahren u.a. zu Schulungsmaßnahmen bzw. letztendlich zum Führerscheinentzug. Das BMVIT bescheinigte diesem System positive Wirkungen bzw. insbesondere einen Rückgang der Wiederholungstaten.

Das Behindern eines Einsatzfahrzeuges, Fahrzeuges des Straßendienstes, der Straßenaufsicht oder des Pannendienstes durch verbotenes Befahren des Pannestreifens stellte ein Vormerkdelikt gemäß Führerscheingesetz dar.⁵⁸

Das verbotene Befahren und das Nichtbilden einer Rettungsgasse bei gleichzeitiger Behinderung eines Einsatzfahrzeuges, Fahrzeuges des Straßendienstes oder Fahrzeugen des Pannendienstes fielen zwar unter die verschärfte Strafdrohung⁵⁹ und damit in den höheren Strafrahmen bis 2.180 EUR. Diese Strafbestimmungen stellten aber keinen Straftatbestand im Sinne des Vormerksystems dar. Eine entsprechende Änderung im Zusammenhang mit der Rettungsgasse hatte das BMVIT nicht vorgesehen.

20.2 Nach Ansicht des RH erschien es im Hinblick auf die bestehenden Pannestreifenregelungen und die ohnehin eingeschränkten Möglichkeiten der Überwachung durch die Exekutive konsequent, das Befahren der Rettungsgasse unter denselben Tatbestandsvoraussetzungen, wenn damit eine Behinderung von Einsatzfahrzeugen verbunden war, als Vormerkdelikt aufzunehmen.

Er empfahl daher dem BMVIT, eine Regelung über das behindernde Befahren der Rettungsgasse als Vormerkdelikt gemäß Führerscheingesetz zu prüfen.

20.3 *Das BMVIT stimmte in seiner Stellungnahme mit dem RH überein, dass derzeit das Befahren des Pannestreifens als Vormerkdelikt vorgesehen ist, wenn damit eine Behinderung von Einsatzfahrzeugen verbunden ist. Es könne daher auch das Befahren der Rettungsgasse, sofern eine Behinderung von Einsatzfahrzeugen vorliege, als Vormerkdelikt aufgenommen werden und somit eine entsprechende Änderung des Führerscheingesetzes im Zuge einer nächsten Novelle zur Diskussion gestellt werden. Das BMVIT verwies darauf, dass es diesbezüglich letztlich einer politischen Entscheidung bedürfe.*

⁵⁸ Gemäß § 46 Abs. 4 lit. d StVO i.d.g.F. bzw. § 30a Abs. 2 Z 8 FSG i.d.g.F.

⁵⁹ des § 99 Abs. 2c Z 9 und 10 der StVO i.d.g.F.

Überwachung

Monitoring Rettungsgasse

Abstimmung

- 21.1** Die ASFINAG unternahm mit August 2012 den Vorstoß, die Einhaltung der Bestimmungen zur Rettungsgasse mittels bestehender Verkehrsbeobachtungskameras zu überwachen (Projekt „Monitoring Rettungsgasse“). Sie arbeitete gemeinsam mit dem BMVIT an einem Vorschlag für eine entsprechende Änderung der Straßenverkehrsordnung.⁶⁰

Die Einbindung des BMI erfolgte im Spätherbst 2012, wobei vorerst die technische Umsetzung zwischen der ASFINAG und dem BMI geklärt werden sollte. Diese Abstimmungen fanden bis März 2013 zwischen der ASFINAG und dem Landespolizeikommando Niederösterreich statt. Die Fachabteilungen des BMVIT und des BMI waren über die Ergebnisse der technischen Umsetzung jedoch nicht zur Gänze informiert. Der bis Anfang April 2013 erarbeitete finale Gesetzestext war mit dem BMI nicht abgestimmt.

Die zuständige Bundesministerin für Verkehr, Infrastruktur und Technologie, Doris Bures, gab am 4. April 2013 in einer Pressekonferenz des BMVIT die Maßnahmen zur Videoüberwachung der Rettungsgasse bekannt. Erst danach beauftragte das Kabinett im BMVIT am 12. April 2013 mündlich ein Rechtsgutachten zur Klärung der Verfassungskonformität des vorliegenden Entwurfs mit Bezug auf den Datenschutz.⁶¹ Eine Übermittlung des gegenständlichen Entwurfs an das BMI erfolgte mit 30. April 2013. Eine Befassung durch den Verfassungsdienst des BKA erfolgte nicht.

Das Vorhaben wurde dem Datenschutzrat im BKA aufgrund dessen Einladung am 23. April 2013 erstmals vorgestellt. Dieser ersuchte das BMVIT im Mai 2013 zweimal um Übermittlung des diesbezüglichen Rechtsgutachtens. Das BMVIT übermittelte dieses allerdings erst im Juni 2013, wo eine weitere Behandlung erfolgte. Zu diesem Zeitpunkt hatte das BMI den vorliegenden Entwurf mit Ende Mai 2013 bereits abgelehnt. Eine parlamentarische Begutachtung bzw. eine Novellierung kam nicht zustande. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stellte das BMVIT weiterführende Überlegungen in diese Richtung an.

⁶⁰ Bereits zum damaligen Zeitpunkt erachteten die ASFINAG und die Fachabteilung des BMVIT eine Abstimmung mit dem Verfassungsdienst des BKA bzw. der Datenschutzkommission bzw. dem Datenschutzrat als sinnvoll.

⁶¹ Aufzeichnungen von personenbezogenen Daten, wie z.B. Kennzeichen von Kraftfahrzeugen, stellten einen Eingriff in das Grundrecht auf der Datenschutz dar und bedurften daher einer rechtlichen Absicherung.

21.2 In Anbetracht der Herausforderungen der Überwachung der einzelnen Strafbestimmungen zur Rettungsgasse durch die Exekutive (siehe TZ 17) waren für den RH die Bestrebungen des BMVIT bezüglich einer bildunterstützten Überwachung nachvollziehbar.

Der RH kritisierte jedoch den Abstimmungsprozess im Verlauf der Arbeiten. So legte das BMVIT etwa den ursprünglichen Gesetzesentwurf dem Verfassungsdienst des BKA nicht vor. Der RH erachtete die Bekanntgabe von Überwachungsmaßnahmen durch das BMVIT über einen weder mit dem BMI noch dem Verfassungsdienst abgestimmten finalen Gesetzesentwurf zur Zielerreichung nicht zweckmäßig. Insbesondere bemängelte er, dass die Beauftragung eines Rechtsgutachtens zur Klärung datenschutzrechtlicher Fragestellungen durch das BMVIT erst danach erfolgte. Darüber hinaus erachtete der RH die Abstimmungen zwischen BMI, BMVIT und ASFINAG insbesondere zu den Fragen der technischen Umsetzung für verbesserungsfähig.

Videoüberwachung

22.1 (1) BMVIT und ASFINAG planten in diesem Zusammenhang vor allem eine Bestrafung jener Verkehrsteilnehmer, die eine Rettungsgasse missbräuchlich nutzten bzw. Einsatzfahrzeuge behinderten.⁶² Eine flächendeckende Überwachung und Bestrafung im Zusammenhang mit der Nichtbildung der Rettungsgasse sollte nicht erfolgen. Die zwischen der ASFINAG und dem Landespolizeikommando Niederösterreich 2012 und 2013 durchgeführten technischen Abstimmungen zur Datenübertragung stellten allerdings klar, dass die vorhandenen Kameras, die der Verkehrsüberwachung dienten, vor allem Kennzeichen von stehenden bzw. Fahrzeugen mit Schrittgeschwindigkeit erkennen konnten.

(2) Während die Pressemeldung des BMVIT Anfang April 2013 rd. 800 Kamerastandorte vorsah, informierte das BMVIT den Datenschutzrat am 23. April 2013 von rd. 83 Standorten, für die ein Gutachten allerdings noch nicht vorlag. Letztlich wählte die ASFINAG 49 Standorte aufgrund von Unfall- und Staudaten aus, die aus ihrer Sicht für eine Überwachung geeignet waren.

An derartigen Standorten waren die zu kontrollierenden Abschnitte durch das BMVIT mit Verordnung festzulegen und zu kennzeichnen, wobei für die konkrete Anordnung der Kontrolle und auch als Auftraggeber im Sinne des Datenschutzgesetzes (DSG)⁶³ die jeweilige Lan-

⁶² u.a. auf Basis der erläuternden Bemerkungen im Gesetzesentwurf

⁶³ Artikel 2 § 4 Z 4 DSG i.d.g.F.

Überwachung

desregierung als Behörde zuständig war. Letztlich wären allfällige Verordnungen nur an jenen Standorten zulässig, an denen aufgrund von straßenbaulichen Gegebenheiten, Verkehrsbeobachtungen und Erfahrungen zu erwarten war, dass bei Staugefahr das Befahren der Rettungsgasse für Einsatzfahrzeuge aufgrund rechtswidrigen Verhaltens erschwert sein wird.

(3) Die Polizei verfügte an fünf Standorten⁶⁴ über entsprechende, mit den Kameras der ASFINAG verbundene Videobedienstationen. Das BMI äußerte im Jänner 2013 den Wunsch, auch die anderen Standorte anzubinden. Die Kosten für die Einrichtung von zumindest rd. 5.000 EUR pro Anbindung sollten von der ASFINAG getragen werden, die dies in Aussicht stellte. Das Monitoring und Abarbeitung der Daten war ausschließlich durch Organe der Bundespolizei vorgesehen, wo entsprechende Betriebs- und Personalkosten anfielen. Allfällige Strafgeleinnahmen waren hingegen in Übereinstimmung mit der Straßenverkehrsordnung zu 80 % der ASFINAG und zu 20 % dem BMI zuzuteilen.

22.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Arbeitsgruppen des BMVIT, die Einsatzorganisationen und die durch das BMVIT durchgeführte Evaluation zur Rettungsgasse als wesentliche Kriterien für deren Wirksamkeit empfohlen hatten, die korrekte Bildung sichtbar zu überwachen bzw. Fehlverhalten angemessen zu sanktionieren (siehe TZ 17). Mit den bestehenden Möglichkeiten war dies jedoch nur eingeschränkt möglich.

Dem RH erschien ein Überwachungssystem, das vornehmlich Kennzeichen von stehenden oder in Schrittgeschwindigkeit fahrenden Fahrzeugen erfassen konnte, nur bedingt zur angestrebten Überwachung von missbräuchlichen Durchfahrten der Rettungsgasse geeignet (siehe TZ 23).

(2) Der RH hielt fest, dass im Gegensatz zu einer flächendeckenden Überwachung nunmehr von einer reduzierten Anzahl an Kamerastandorten ausgegangen wurde. Er merkte an, dass die Grundlagen für allfällige Verordnungen im Anlassfall verkehrstechnisch zu begründen wären.

(3) Der RH hielt ungeachtet von allfälligen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit fest, dass bereits mit der Ermöglichung zur Videoüberwachung ein nicht zur Gänze bekannter finanzieller und organisatorischer Aufwand verbunden ist. Ergänzend merkte er an, dass die

⁶⁴ Innsbruck, Linz, Salzburg, St. Pölten, Wien

Kosten des Betriebes das BMI zu tragen hätte, während die Strafgeld-einnahmen mehrheitlich der ASFINAG zu widmen wären (siehe TZ 18).

Datenschutz

23.1 (1) Das BMI hatte sich vor allem aus datenschutzrechtlicher Sicht vor dem Hintergrund einer automatischen Überwachung Unbeteiligter kritisch zum vorliegenden Entwurf des BMVIT geäußert. Es leitete diesen im Mai 2013 an den Datenschutzrat und an den Landesamtsdirektor von Niederösterreich zur datenschutzrechtlichen Beurteilung weiter und bemängelte insbesondere die Unklarheit der Behördenzuständigkeit bzw. des Auftraggebers, die Fragen der Löschung von nicht mehr benötigten Daten sowie die zweckfremde Verwendung von Kameras Dritter (in diesem Fall der ASFINAG).⁶⁵

(2) Das vom BMVIT bezüglich des vorgelegten Entwurfs beauftragte Rechtsgutachten erkannte hingegen einen vertretbaren Eingriff in den Datenschutz. Am 28. Mai 2013 nahm die zuständige Bundesministerin für Inneres, Johanna Mikl-Leitner, dahingehend Stellung, dass vor dem Hintergrund offener, vor allem datenschutzrechtlicher und technischer Fragen, derzeit keine Zustimmung des BMI erfolgen könne.

(3) Demgegenüber war die Ermöglichung der Bildüberwachung und Speicherung, bei der vor allem durch die 22. StVO-Novelle (im Jahr 2009) die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen worden waren, um im Zuge der Dokumentation von Verkehrsübertretungen Lichtbilder vom Lenker eines Fahrzeuges anzufertigen und zur späteren Identifizierung zu verwenden, ein Wunsch des BMI gewesen und gemeinsam mit BMVIT und BKA ausgearbeitet worden.

23.2 Der RH erinnerte das BMI daran, dass noch vor einigen Jahren vergleichbare Bestimmungen zur automationsunterstützten Bildüberwachung und Speicherung in Zusammenarbeit zwischen BMI, BKA und BMVIT erarbeitet werden konnten.

Nach Ansicht des RH wäre jedoch, vor dem Hintergrund des technischen und organisatorischen Aufwands, die Verhältnismäßigkeit derartiger Maßnahmen zu bedenken. Er empfahl daher dem BMVIT und dem BMI, gemeinsam ein Konzept zu erstellen, das technisch und organisatorisch die Abläufe und den Aufwand einer bildunterstütz-

⁶⁵ In der Regel erfolgte die Handhabung der Verkehrspolizei durch die Verkehrsbehörde bzw. die Exekutive, wobei die Exekutive als Dienstleister im Sinne des Datenschutzgesetzes (Art. 2 § 4 Z 5 bzw. §§ 10 und 11 DSG) im Auftrag der jeweiligen Verkehrsbehörde tätig war.

Überwachung

ten Überwachung im Zusammenhang mit der Rettungsgasse darlegt bzw. klarstellt, in welcher Form die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen gewährleistet ist. In weiterer Folge wäre eine Entscheidung über die weitere Vorgangsweise zu treffen und gegebenenfalls ein mit dem BMI und dem Verfassungsdienst abgestimmter Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

- 23.3** *(1) Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein hausinterner Entwurf für eine entsprechende Novellierung der Straßenverkehrsordnung vorgelegen sei, wobei das BMVIT, gestützt auf das von ihm in Auftrag gegebene Rechtsgutachten, von der grundsätzlichen, datenschutzrechtlichen Zulässigkeit einer solchen videounterstützten Überwachung ausgehe. Ein Ausräumen sämtlicher Bedenken im Vorhinein sei nicht für notwendig erachtet worden, weil im Fall einer Begutachtung sowohl BKA als auch Datenschutzrat damit befasst worden wären.*

Die Bedenken des BMI seien für das BMVIT nicht absehbar gewesen, zumal bereits bestehende Bestimmungen zur bildgebenden Überwachung auf Initiative des BMI Aufnahme in das Gesetz gefunden hätten und der Wunsch des BMI nach videounterstützter Überwachung bestanden habe.

Eine Koordination der organisatorischen Abläufe erscheine dem BMVIT, vor dem Hintergrund der Ähnlichkeit mit den bestehenden Bestimmungen, nicht erforderlich. Ebenso entziehe sich eine allfällige Bereitschaft des BKA, an Gesetzentwürfen mitzuwirken, dem Einflussbereich des BMVIT.

(2) Laut Stellungnahme des BMI habe es ursprünglich an einem vom BMVIT initiierten Projekt zur technischen Überwachung der Rettungsgasse unter Beteiligung der ASFINAG mitgearbeitet. Allfällige Abstimmungsprobleme lägen nicht im Bereich des BMI. Das BMI habe die noch zu klärenden Fragen datenschutzrechtlicher und technisch organisatorischer Natur gegenüber dem BMVIT aufgezeigt und vorgeschlagen, das Ergebnis der laufenden Gebarungsüberprüfung durch den RH abzuwarten und dann zielführende Maßnahmen zu erarbeiten. Die Initiative dazu solle aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeit des BMVIT von dort ausgehen.

- 23.4** Der RH erinnerte das BMVIT daran, dass es die Maßnahmen zur Videoüberwachung der Rettungsgasse Anfang April 2013 bekanntgegeben und erst danach mündlich ein Rechtsgutachten zur Klärung der Verfassungskonformität des vorliegenden Entwurfs beauftragt hatte.

Ungeachtet dessen stellte der RH gegenüber dem BMVIT und dem BMI klar, dass er eine bildunterstützte Überwachung im Zusammenhang mit der Rettungsgasse nicht empfohlen hatte, sondern empfahl, ein gemeinsames Konzept zu erstellen, das die technischen und organisatorischen Abläufe und den Aufwand einer solchen bildunterstützten Überwachung darlegt bzw. die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sicherstellt.

Die bisherigen Bemühungen zur bildunterstützten Überwachung der Rettungsgasse ließen nach Ansicht des RH eine Kooperation und Koordination der Abläufe zweckmäßig erscheinen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung.

Evaluation

Verkehrssicherheit

24.1 Ein wesentliches Argument für die Einführung der Rettungsgasse war die mit der angestrebten Reduktion der Zufahrtszeiten zur Unfallstelle erwartete Lebensrettungsfunktion. Beispielsweise rechneten ASFINAG, BMVIT und Einsatzorganisationen bei um vier Minuten schnelleren Zufahrtszeiten mit steigenden Überlebenschancen für Unfallopfer um bis zu 40 %.

Die Anzahl der erfolgreich gebildeten bzw. der nicht gebildeten Rettungsgassen war nicht lückenlos systematisch erfassbar, da nicht feststand, wo und wann auf dem Autobahn- und Schnellstraßennetz stockender Verkehr bzw. Staus auftreten würden.

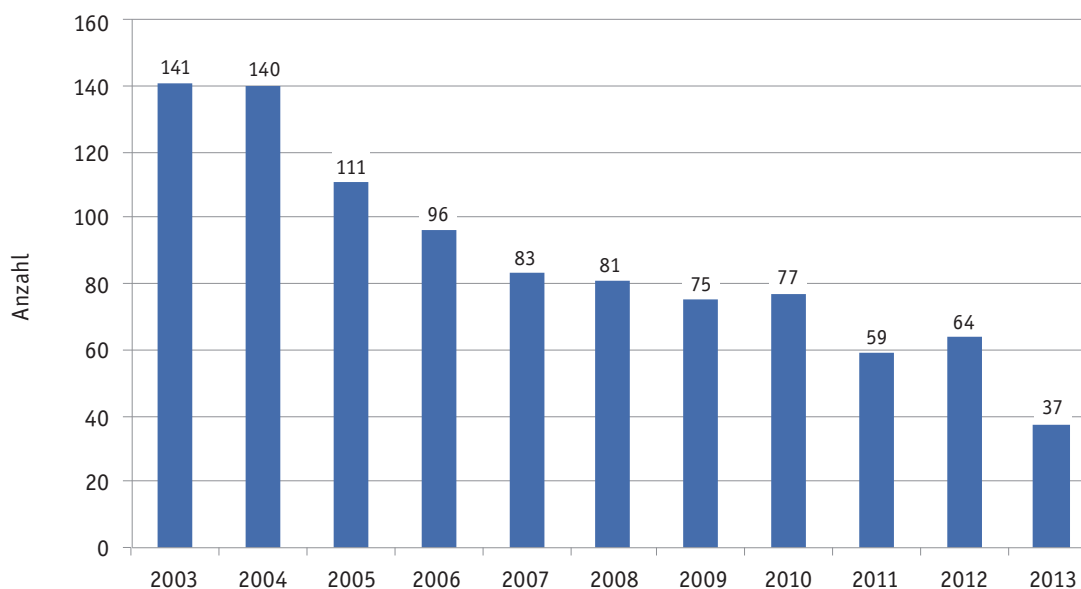
Insgesamt war die Zahl der getöteten Verkehrsteilnehmer auf Österreichs Autobahnen und Schnellstraßen trotz gestiegener Gesamtfahrleistung innerhalb der letzten zehn Jahre von 141 im Jahr 2003 auf 37 im Jahr 2013 gesunken (siehe Abbildung 3). Diese Entwicklung war jedoch nicht nur auf Einzelfaktoren zurückzuführen, sondern u.a. Ergebnis zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, insbesondere im Tunnel- und Baustellenbereich.

Auch die jährlichen Unfälle mit Personenschaden auf Autobahnen und Schnellstraßen waren bis 2011 rückläufig. Aufgrund einer ab Jänner 2012 geänderten statistischen Erhebungsmethode stiegen diese

Evaluation

allerdings von 1.788 auf 2.354 an. Ein Vergleich mit den Ergebnissen davor war nicht zulässig.⁶⁶

Abbildung 3: Getötete Verkehrsteilnehmer auf dem österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetz von 2003 bis 2013



Quellen: ASFINAG; BMI

24.2 Zur angestrebten Funktion der Rettungsgasse im Bereich der Lebensrettung hielt der RH fest, dass die positiv hervorzuhebende Reduktion der Anzahl der schwerverletzten bzw. getöteten Verkehrsteilnehmer auf dem österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetz nicht ausschließlich auf die Rettungsgasse zurückgeführt werden kann.

⁶⁶ Es war nunmehr von einer höheren Vollständigkeit als bei den bisher erfassten Daten auszugehen, weil die statistische Meldung nun direkt an die für den Unfallakt notwendige Erstellung der Verkehrsunfallsanzeige gekoppelt war. Darüber hinaus flossen auch nachträglich bekannt gewordene Ergebnisse sowie Verletzungsanzeigen in die Statistik ein. Dementsprechend wurden durch die Statistik Austria auch keine Veränderungsdaten zum Vorjahr bzw. den Vorjahren ausgewiesen.

Evaluation
Rettungsgasse

25.1 (1) Der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds im BMVIT beauftragte im Juni 2012 ein Unternehmen um 72.339,95 EUR (inkl. USt) mit der Abwicklung der „Evaluation Rettungsgasse“. Als vereinbarte Inhalte waren vor allem quantitative und qualitative Erhebungen bzw. Befragungen vorgesehen.

Das BMVIT hatte dem Auftragnehmer bereits im Jahr 2011 den Auftrag zur Evaluation zugesichert.⁶⁷ Erste Erhebungen hatte der Auftragnehmer im November 2011, vor dem Inkrafttreten der Rettungsgasse, in Form einer „Vorher-Untersuchung“ durchgeführt⁶⁸, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine Beauftragung vorlag.

(2) Die Beauftragung erfolgte als Direktvergabe im Juni 2012. Diese war bei geistigen Dienstleistungen zulässig, wenn der Auftragswert ohne USt 100.000 EUR nicht erreichte. Gemäß Vergabegesetz war allerdings u.a. eine Prüfung der Preisangemessenheit durchzuführen und schriftlich festzuhalten.⁶⁹

Das BMVIT war der Ansicht, dass der Auftragnehmer als einzige Organisation in Österreich sowohl verkehrsrechtliches als auch verkehrstechnisches und verkehrspsychologisches Know-how auf wissenschaftlichem Niveau vereinte. Vergleichsangebote oder Preisankünfte anderer Anbieter holten das BMVIT bzw. der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds dementsprechend nicht ein.

(3) Eine Präsentation der Ergebnisse erfolgte im Februar 2014. Der vertraglich zugesicherte Fertigstellungszeitpunkt von 15 Monaten nach der Auftragsvergabe hatte sich damit um rd. 5 Monate verzögert. Darüber hinaus konnte durch die Anzahl der Beobachtungsprotokolle im Rahmen dieser Evaluation für eines der beauftragten Arbeitspakete keine ausreichend große Stichprobe erzielt werden.

25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Auftragnehmer für die Evaluation bereits mehr als ein Jahr vor der Vergabe feststand und der Auftragnehmer bereits vor der Beauftragung mit der Leistungserstellung begonnen hatte. Ein Einholen von Vergleichsangeboten und auch allfällige „Vorher-Untersuchungen“ wären jedenfalls rechtzeitig vor dem Inkrafttreten der Rettungsgasse möglich gewesen. Der RH kritisierte

⁶⁷ Auch in der zweiten Sitzung des Lenkungsausschusses vom März 2011 war die Beauftragung bereits festgehalten.

⁶⁸ u.a. auch um erforderliche Vorher-Nachher-Untersuchungen durchführen zu können

⁶⁹ § 42 BVergG i.d.g.F.: Sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar war, sind der Gegenstand und Wert des Auftrages, der Name des Auftragnehmers sowie die Prüfung der Preisangemessenheit schriftlich festzuhalten.

Evaluation

daher die Durchführung der Vergabe unter Ausschluss des Wettbewerbs.

Ein qualitatives Alleinstellungsmerkmal des Auftragnehmers vermochte der RH, vor dem Hintergrund der mehrheitlich in Befragungsform vorliegenden Ergebnisse der Evaluation, ebenfalls nicht zu erkennen. Er empfahl dem BMVIT sicherzustellen, dass auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote eingeholt werden, allein um die gesetzlich geforderte Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen. Der RH empfahl dem BMVIT, Verträge vor Beginn der Leistungserbringung abzuschließen.

- 25.3** *Das BMVIT sicherte zu, auf die Einholung von Vergleichsangeboten auch bei der Auftragsvergabe unter den Grenzen des Bundesvergabegesetzes – unter Wahrung der Angemessenheit des Aufwands – zu achten. Im konkreten Fall sei die Angemessenheit des Preises geprüft, auf die Einholung von Vergleichsangeboten aber verzichtet worden.*

Ferner stimmte das BMVIT der Empfehlung, Verträge vor Beginn der Leistungserbringung abzuschließen, zu. Verträge des Österreichischen Verkehrssicherheitsfonds seien auch bisher grundsätzlich vor Beginn der Leistungserbringung abgeschlossen worden. Im konkreten Fall sei im Lenkungsgremium bereits am 11. März 2011 festgelegt worden, welches Unternehmen die Evaluierung Rettungsgasse durchführen solle. Die Beauftragung dieses Unternehmens sei erst im Juni 2012 erfolgt, weil das hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen endgültig ausverhandelte Angebot erst am 27. April 2012 durch das Unternehmen übermittelt worden sei.

- 25.4** Der RH erwiderte, dass die Festlegung, welches Unternehmen eine Evaluierung durchführen sollte, auf Basis von Vergleichsangeboten hätte erfolgen sollen.

Anfahrtszeiten

26.1 Im Rahmen der Evaluation sollten u.a.:

- die durchschnittlichen Anfahrtszeiten vor und nach Einführung der Rettungsgasse ermittelt werden sowie
- eine mögliche Reduktion der Anfahrtszeiten validiert werden.

Im Angebot zur Evaluation Rettungsgasse sicherte der Auftragnehmer demnach zu, zur Beurteilung der Dauer der Einsätze durchschnittliche Einsatzzeiten der Blaulichtorganisationen der vergangenen Jahre heranzuziehen, um eine mögliche Zeitersparnis aufzuzeigen.

Im Ergebnis der Evaluation konnten jedoch die als Kooperationspartner des Auftragnehmers tätigen Einsatzorganisationen keine validen Daten bezüglich der Anfahrtszeiten der einzelnen Einsätze aus den vergangenen Jahren zur Verfügung stellen. Dies war u.a. in den unterschiedlichen Erfassungssystemen begründet. Bei einer daraufhin vorgenommenen Auswertung der Anfahrtszeiten nachträglich hinzugezogener Daten von Einsatzorganisationen konnten keine eindeutigen Aussagen – weder positiv noch negativ – über die Veränderung der durchschnittlichen Anfahrtszeiten durch die Einführung der Rettungsgasse getroffen werden. Einzelne qualitative Aussagen im Rahmen der Evaluation gingen von einer geringfügigen Beschleunigung bei Funktionieren der Rettungsgasse aus.

26.2 Der RH verkannte nicht die Schwierigkeiten einer systematischen Erfassung und Abgrenzung von Fahrtzeiten. Er hielt dennoch kritisch fest, dass aus den bisherigen Erfahrungen keine Zeitersparnis bei der Zufahrt zum Einsatzort durch die Rettungsgasse festgestellt werden konnte, obwohl dies einer der maßgebenden Gründe für deren Einführung gewesen war.

Die bereits im Angebot zur Evaluation formulierte Leistung „durchschnittliche Einsatzzeiten der Blaulichtorganisationen der vergangenen Jahre heranzuziehen, um eine mögliche Zeitersparnis aufzuzeigen“, erwies sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfassungssysteme als unrealistisch. Dies hätte dem Auftragnehmer nach Ansicht des RH jedoch schon bekannt sein müssen, bevor er eine entsprechende Leistung anbot.

Evaluation

Funktionalität

27.1 (1) Weitere Ergebnisse der „Evaluation Rettungsgasse“ lagen in Form von drei Arbeitspaketen vor:

- Ein Marktforschungsinstitut hatte Befragungen (November 2011, Juli 2012 und November 2012) unter Lenkern durchgeführt (siehe TZ 14). Im Rahmen der Evaluation wurden darüber hinaus im zweiten Arbeitspaket Interviews ausgewertet, die vor allem feststellten, dass die Funktionalität stark von den Gegebenheiten im Einsatzgebiet abhing, die Bildung bei zwei Fahrstreifen wesentlich besser als bei drei oder mehreren Fahrstreifen funktionierte und dass es in Verflechtungsbereichen und bei Einmündungsstellen vermehrt zu Schwierigkeiten gekommen war.⁷⁰
- Das dritte Arbeitspaket betraf Beobachtungen, die Einsatzkräfte im Rahmen ihrer Tätigkeit protokollierten. Von den Einsatzkräften der Rettungsorganisationen wurde das Funktionieren der Rettungsgasse überwiegend als „sehr gut“ oder „gut“ eingeschätzt (62 %). Im Gegensatz dazu protokollierten die niederösterreichischen Feuerwehren lediglich bei der Hälfte (50 %) ihrer dokumentierten Einsätze das Funktionieren der Rettungsgasse als „sehr gut“ oder „gut“. Zu Behinderungen durch Fahrzeuge, die eine Rettungsgasse zu spät bildeten, kam es demnach bei zwei Drittel der Einsätze. In bis zu 81 % aller Einsatzfälle war jedoch letztendlich ein Durchfahren der Rettungsgasse möglich.

(2) Diverse Berichte von Einsatzorganisationen, Projektbeteiligten sowie auch der vom RH im Jänner 2014 bezüglich der Strafverfahren befragten Länder und Bezirkshauptmannschaften stellten neben der verhältnismäßig zufriedenstellenden Bildung der Rettungsgasse auf Autobahnen und Schnellstraßen mit zwei Fahrstreifen und bei Herannahen von Einsatzfahrzeugen, mehrheitlich folgende verbleibende Problemstellungen im Zusammenhang mit der Rettungsgasse fest:

- die Bildung der Rettungsgasse auf Autobahnen und Schnellstraßen mit drei oder mehr Fahrstreifen bzw. in den Verflechtungsbereichen bei Anschlussstellen,

⁷⁰ In diesbezüglich maßgeblichen Abschnitten hatte die ASFINAG im Jahr 2011 die Verwendung von vorhandenen elektronischen Überkopfanzeigen geprüft: Auf Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollte durch das Einspielen von Informationen vor einer Unfallstelle zur Bildung einer Rettungsgasse aufgefordert werden.

- die Bildung der Rettungsgasse bei beginnenden Staus und stockendem Verkehr,
- den Wissenstand, das Verhalten und die Sanktionierung ausländischer Lenker.⁷¹

27.2 Der RH hielt fest, dass die Einschätzungen und Berichte der Einsatzorganisationen über die Funktionsfähigkeit der Rettungsgasse deutlich niedriger ausgeprägt waren als beispielsweise Bekanntheitsgrad, Wissen und Einstellung der Lenker nach den unterschiedlichen Befragungen. Demnach kam es laut „Evaluation Rettungsgasse“ bei zwei Drittel der Einsätze zu Behinderungen.

Neben den Empfehlungen zu einer Vereinheitlichung der Rettungsgassenbestimmungen auf Ebene der EU bzw. der Nachbarländer (siehe TZ 4) empfahl der RH dem BMI im Hinblick auf die Strafverfolgung ausländischer Lenker, auch die Möglichkeiten der EU-Richtlinie zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte („Crossborder Enforcement“ Richtlinie) aktiv zu nutzen.

Darüber hinaus empfahl der RH der ASFINAG, allfällige künftige Maßnahmen zur Rettungsgasse schwerpunktmäßig auf die Abschnitte mit drei oder mehr Fahrstreifen und Stauhäufigkeiten zu konzentrieren und dort z.B. wenig kostenintensive Brückentransparente zu verwenden sowie die vorhandenen Verkehrsbeeinflussungsanlagen bzw. Wechseltextanzeigen bezüglich Hinweismöglichkeiten zur Rettungsgassenbildung zu prüfen.

27.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI seien im Hinblick auf die Strafverfolgung Verwaltungsübertretungen betreffend die Rettungsgasse nunmehr im Tatbestandskatalog des Systems „Verwaltungsstrafverfahren Neu“ eingearbeitet worden. Daten der ausländischen Zulassungsbesitzer würden seit Juni 2014 bei Anzeigen an die Behörden automatisch im Wege der nationalen Kontaktstelle des BMI von jenen Mitgliedstaaten generiert, die diese Richtlinie umgesetzt hätten und an die Strafbehörden übermittelt. Derzeit seien Abfragen mit folgenden Mitgliedstaaten möglich: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Litauen, Niederlande, Polen, Schweden und Ungarn.*

⁷¹ Dies, obwohl die ASFINAG in diesem Zusammenhang rd. 2 Mio. Folder mit mehrsprachigen Informationen an den Grenzen zur Verfügung gestellt hatte. Ergänzend war mit Bezug auf die Sanktionierung die sogenannte „Crossborder-Enforcement“ Richtlinie 2011/82 der EU bis November 2013 durch Österreich umzusetzen, mit der das Befahren der Rettungsgasse unter den Tatbestand des unbefugten Befahrens eines Fahrstreifens („emergency corridor“ in der Richtlinie) subsumiert wurde.

Evaluation

(2) Laut Stellungnahme der ASFINAG würden die Informationsaktivitäten bereits auf die für Kunden komplexeren Straßenabschnitte (mit drei oder mehr Fahrstreifen) konzentriert. Dazu seien bereits vor Monaten kostengünstige und überarbeitete Brückentransparente eingesetzt worden.

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Auf europäischer Ebene wäre auf eine stärkere Angleichung der Vorschriften im Bereich der Rettungsgassen insbesondere zwischen den Nachbarländern, aber auch den übrigen Mitgliedstaaten hinzuwirken. (TZ 4)

(2) Bezüglich der Benutzung des Pannestreifens im Zusammenhang mit der Bildung der Rettungsgasse wäre im Sinne der Rechtssicherheit eine Klarstellung zu veranlassen. (TZ 5)

(3) Der Aufgabenumfang für durch die ASFINAG umzusetzende Maßnahmen wäre zeitgerecht, klar und vollständig zu definieren bzw. abzugrenzen. (TZ 7)

(4) Eine Regelung über das behindernde Befahren der Rettungsgasse als Vormerkdelikt gemäß Führerscheingesetz wäre zu prüfen. (TZ 20)

(5) Auch bei Direktvergaben wären Vergleichsangebote einzuholen, um die gesetzlich geforderte Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen. (TZ 25)

(6) Verträge wären vor Beginn der Leistungserbringung abzuschließen. (TZ 25)

BMI

(7) Für alle Organe der Bundespolizei wäre ein einheitliches, automationsunterstütztes System zur Erfassung und Abwicklung von Übertretungen der Straßenverkehrsordnung einzusetzen. (TZ 18)

(8) Ein einheitliches Verbuchungssystem bzw. Kassenprogramm wäre unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Relationen anzuregen, um Einnahmehöhe und Rechtmäßigkeit der aus den Strafgeldwidmungen eintreffenden Überweisungen zuordnen und kontrollieren zu können. (TZ 19)

(9) Im Hinblick auf die Strafverfolgung ausländischer Lenker wären die Möglichkeiten der EU-Richtlinie zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte („Crossborder Enforcement“ Richtlinie) aktiv zu nutzen. (TZ 27)

Schlussempfehlungen

BMVIT und BMI

(10) Gemeinsam wäre ein Konzept zu erstellen, das technisch und organisatorisch die Abläufe und den Aufwand einer bildunterstützten Überwachung im Zusammenhang mit der Rettungsgasse darlegt bzw. klarstellt, in welcher Form die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen gewährleistet ist. In weiterer Folge wäre eine Entscheidung über die weitere Vorgangsweise zu treffen und gegebenenfalls ein mit dem BMI und dem Verfassungsdienst abgestimmter Gesetzesentwurf auszuarbeiten. (TZ 23)

ASFINAG

(11) Die Grundlagen zur Abschätzung von Auftragswerten zur Vergabe von Leistungen wären nachvollziehbar zu dokumentieren und Verfahren zu wählen, die den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes entsprechen. (TZ 8)

(12) Für zukünftige Informationskampagnen wären messbare Wirkungsziele zu formulieren. (TZ 14)

(13) Auch bei Direktvergaben wären Vergleichsangebote einzuholen, um die gesetzlich geforderte Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen. (TZ 15)

(14) Bei künftigen Ausschreibungen und Vergaben sollte sich die ASFINAG verstärkt der eigenen Personalressourcen bedienen. (TZ 15)

(15) Künftige Maßnahmen mit Bezug zur Rettungsgasse wären schwerpunktmäßig auf Abschnitte mit drei oder mehr Fahrstreifen und Stauhäufigkeiten zu konzentrieren. Dort könnten beispielsweise wenig kostenintensive Brückentransparente verwendet sowie vorhandene Verkehrsbeeinflussungsanlagen bzw. Wechseltextanzeigen bezüglich Hinweismöglichkeiten zur Rettungsgassenbildung geprüft werden. (TZ 27)

BMVIT und ASFINAG

(16) Künftig wären Kommunikationskampagnen an einer Stelle zu konzentrieren. (TZ 2)

(17) Bei Projekten, die eine öffentlichkeitswirksame Medienpräsenz erfordern, wären die entsprechenden Internet-Adressen rechtzeitig zu sichern. (TZ 16)



BMI BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs– Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Claudia KAHR (seit 23. Juni 2010)
Stellvertreter des Vorsitzenden	DI Herbert KASSER (seit 26. September 2014)
	DI Horst PÖCHHACKER (seit 24. Mai 2007)

Vorstand

Vorsitzender	Dipl.–Ing. Alois SCHEDL (seit 25. Oktober 2007)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Klaus SCHIERHACKL (seit 25. Oktober 2007)



Bericht des Rechnungshofes

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung
der Lokreihe 1014**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	166
Abkürzungsverzeichnis	167
Glossar	169

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung
der Lokreihe 1014

KURZFASSUNG	172
Prüfungsablauf und –gegenstand	178
Grundlagen	179
Cross-Border-Leasing (CBL)	182
Betrieb der Lokreihe 1014	184
Wirtschaftliche Situation	193
Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014	198
Schlussempfehlungen	204

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	206
--	-----

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausbesserungen nach Kilometerleistungen 2005 bis 2009 _____	187
Tabelle 2:	Materialaufwand _____	187
Tabelle 3:	Ausbesserungskosten 2005 bis 2009 _____	188
Tabelle 4:	Untauglichkeitsfälle 2000 bis 2009 _____	190
Tabelle 5:	Mängelhäufigkeit in km _____	191
Tabelle 6:	Entscheidungsmatrix für die Lokreihe 1014 _____	192
Tabelle 7:	Aufwand für die Lokreihe 1014 _____	193
Tabelle 8:	Produktkategorien in den Bereichen Personen-/ Güterverkehr sowie zusätzliche Leistungen _____	195
Tabelle 9:	Erlöse der Lokreihe 1014 _____	195
Tabelle 10:	Aufwand und Erlöse der Lokreihe 1014 _____	197

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzung
a.o.	außerordentlich
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
CBL	Cross Border Leasing
etc.	et cetera
EUR	Euro
EXPO	Exposition Universelle Internationale, Weltausstellung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hz	Hertz, Einheit für die Frequenz
IFRS	International Financial Reporting Standards
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angaben
km	Kilometer
kV	(Kilo-)Volt, Einheit für die elektrische Spannung
kW	(Kilo-)Watt, Einheit für die Leistung
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen (alt) vor Inkrafttreten des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 (ÖBB-Reform)
ÖBB-Produktion	ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH
ÖBB-Technische Services	ÖBB-Technische Services-Gesellschaft mbH
ÖBB-Unternehmensgruppe	ÖBB-Unternehmensgruppe im Sinne des Bundesbahngesetzes

Abkürzungen



PMU	Produktionsmangel Untauglichkeit
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonne
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
U.S.	United States
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Lokreihe

Die Lokreihe bezeichnet eine Flotte von Triebfahrzeugen gleicher Bauart.

Cross-Border-Leasing (CBL)

Darunter versteht man eine Leasingvariante zwischen Vertragspartnern, die ihren Sitz in verschiedenen Staaten haben, um auf Grundlage der unterschiedlichen Gesetzgebung insbesondere steuerliche Vorteile zu nutzen.

Hinterstellung

Hinterstellung bezeichnet ein Abstellen z.B. eines Triebfahrzeugs auf einem Bahngelände, ohne jedoch das Triebfahrzeug außer Betrieb zu nehmen.

Betriebsuntersuchung

Darunter versteht man die kleinste Planausbesserung.

Planausbesserung

Dies ist eine Ausbesserung, die nach den in der Instandhaltungsanweisung vorgegebenen Wartungsintervallen durchgeführt wird.

Bedarfsausbesserung

Dies ist eine Ausbesserung, die im Bedarfsfall (z.B. Defekt am Triebfahrzeug, Motorschaden etc.) zusätzlich zu den Planausbesserungen durchgeführt wird.

Unfallausbesserung

Dies ist eine Ausbesserung, die in Folge eines Unfalls zusätzlich zu den Planausbesserungen durchgeführt wird.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung der Lokreihe 1014

In den Jahren 1993/1994 kaufte die ÖBB 18 Triebfahrzeuge der Baureihe 1014 zu einem Stückpreis von 3,97 Mio. EUR. In den Jahren 2008 bis 2010 – rd. 15 Jahre nach dem Kauf – wertete die ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH die Triebfahrzeuge auf einen Schrottwert von 15.000 EUR pro Stück ab; die reguläre Abschreibungsdauer hätte 30 Jahre betragen. In den Jahren 2005 bis 2009 erwirtschaftete die Lokreihe 1014 einen negativen Ergebnisbeitrag von rd. 21 Mio. EUR. Die Versuche, die Triebfahrzeuge – beginnend im Jahr 2010 – zu verkaufen, waren bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolglos.

Die ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH ließ seit 2006 bei der Lokreihe 1014 keine Teilausbesserungen mehr durchführen. Dadurch konnten einzelne Triebfahrzeuge nicht mehr eingesetzt werden. Das minderte die Verkaufschancen.

Eine ergebnisorientierte Flottensteuerung war aufgrund einheitlicher Verrechnungssätze des im Einsatz befindlichen Verrechnungssystems für alle Triebfahrzeuge der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH nicht möglich. So war nicht ableitbar, ob mit einer Lokreihe günstiger produziert werden konnte als mit einer anderen. Damit fehlten wesentliche Informationen für eine effektive Unternehmenssteuerung. Es bestanden daher keine Anreize, die Kosten zu senken.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Strategie, der Einsatzplanung, der Weiterverwendung und des Verkaufs, des derzeitigen Zustands sowie der Aufwands- und Erlösstruktur der Lokreihe 1014. Bei der Lokreihe 1014 handelte es sich um eine Kleinserie von 18 Triebfahrzeugen, die in den Jahren 1993 und 1994 von der ÖBB gekauft worden waren. (TZ 1)

Grundlagen, Strategie

Die Lokreihe 1014 war eine eigens für die ÖBB entwickelte und hergestellte Triebfahrzeugflotte. Die Anschaffungskosten der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 waren im Vergleich zur Lokreihe 1116 erheblich höher (pro Stück um rd. 1,3 Mio. EUR, in Summe rd. 23,4 Mio. EUR), obwohl die Lokreihe 1014 auf einer älteren Technik beruhte und eine geringere Leistung erbrachte. (TZ 2)



Quelle: RH



Kurzfassung

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

Eine Flottenstrategie der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH (ÖBB-Produktion) war weder im Jahr 2005 noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung von der Geschäftsführung genehmigt worden. Im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit einer effizienten und effektiven Erreichung der Unternehmensziele wäre eine Flottenstrategie für alle Lokreihen möglichst bald festzuschreiben. (TZ 3)

**Cross-Border-
Leasing**

In zwei CBL-Verträgen waren 16 der 18 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 gebunden (Laufzeiten rd. 26 bzw. rd. 19 Jahre). Die Auflösung der beiden CBL-Verträge schlug sich mit – 1,9 Mio. EUR im Jahresergebnis 2009 der ÖBB-Produktion nieder. (TZ 4)

Die Vertragsstruktur der CBL-Verträge war komplex und mit Risiken behaftet. Unter anderem stellten die lange Vertragsdauer, verbunden mit der eingeschränkten rechtlichen Verfügbarkeit des verleasteten Rollmaterials bzw. mit dem möglichen Ausfall oder der Ratingverschlechterung des Vertragspartners, erhebliche Risiken dar. (TZ 4)

**Betrieb der
Lokreihe 1014****Einsatzplanung**

Die ÖBB-Produktion reduzierte seit dem Jahr 2006 und damit nur zwölf Jahre nach deren Anschaffung den planmäßigen Einsatz der Lokreihe 1014. Seit dem Fahrplanwechsel 2009/2010 berücksichtigte die ÖBB-Produktion die Triebfahrzeuge in der Einsatzplanung nicht mehr. Obwohl die Fahrzeuge offiziell nicht außer Dienst gestellt waren, war zur Zeit der Gebarungsprüfung eine Wiederinbetriebnahme der Triebfahrzeuge nicht geplant und wäre mit Kosten von mindestens 2,1 Mio. EUR verbunden gewesen. Im Hinblick auf die für die Lokreihe 1014 angesetzte Nutzungsdauer von 30 Jahren zeigte dies die Unwirtschaftlichkeit der Lokreihe 1014 auf (geringe Einsatz-km, hohe Instandhaltungskosten und Abschreibung auf den Schrottwert trotz noch 15-jähriger Restnutzungsdauer). (TZ 5)

Instandhaltungen und Reparaturen

Die Instandhaltungs- und Reparaturkosten der Lokreihe 1014 im Zeitraum 2005 bis 2009 waren gegenüber der Lokreihe 1016/1116 um rd. 0,28 EUR/km höher. Die Lokreihe 1014 wies eine doppelt so hohe Häufigkeit bei den Bedarfsausbesserungen auf. Die ÖBB-Produktion ließ seit 2006 bei der Lokreihe 1014 keine Teilausbesserungen mehr durchführen. Dadurch konnten einzelne Triebfahr-

Kurzfassung

zeuge nicht mehr eingesetzt und mussten abgestellt werden. Das minderte die Verkaufschancen. (TZ 6)

Zuverlässigkeit/Ausfallshäufigkeit

Die Mängel, die zu einem Ausfall der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 führten, traten wesentlich häufiger auf als bei der Lokreihe 1116. Die von der ÖBB definierte planmäßige Verfügbarkeit (und Zuverlässigkeit) war mit 82 % im Vergleich zur Lokreihe 1116 mit 91 % bzw. 92 % deutlich niedriger angesetzt und konnte trotzdem mit einer tatsächlichen Verfügbarkeit von 67 % (im Jahr 2009) nicht erreicht werden. (TZ 7)

Aktueller Zustand/Restleistungspotenzial

Kein Triebfahrzeug der Lokreihe 1014 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betriebsbereit. Die Triebfahrzeuge befanden sich in unterschiedlichen technischen Zuständen, wobei einige mit einem Aufwand von rd. 200.000 EUR pro Fahrzeug in betriebsbereiten Zustand versetzt werden hätten können. Der schlechte Zustand wirkte sich sowohl auf eine mögliche Wiederinbetriebnahme als auch auf den von der ÖBB-Produktion eingeleiteten Verkauf negativ aus. (TZ 8)

Wirtschaftliche Situation**Aufwand**

Durch die kontinuierliche Verminderung der Erhaltungsarbeiten an der Lokreihe 1014 zwischen den Jahren 2005 und 2009 und die in den darauf folgenden Jahren nahezu komplette Einstellung der Erhaltungsarbeiten verschlechterte sich der Zustand der Triebfahrzeuge. Eine neuerliche Inbetriebnahme wäre nur mit sehr hohem Aufwand möglich gewesen. Dadurch wurden auch die Chancen eines möglichen Verkaufs der Triebfahrzeuge vermindert. (TZ 9)

In den Jahren 2005 bis 2013 fiel insgesamt ein Aufwand von rd. 33,30 Mio. EUR (inkl. a.o. AfA) für die Lokreihe 1014 an. In den Jahren 2008 bis 2010 erfolgte eine Abwertung auf einen Schrottwert von 15.000 EUR je Triebfahrzeug (255.000 EUR für alle 17 Triebfahrzeuge) ohne eine vorausgehende Bewertung. (TZ 9)

Erlöse

Die Erlöse waren aus den Daten des Rechnungswesens (SAP) nicht ableitbar. Die daher mit einer Hilfsrechnung ermittelten Erlöse nahmen zwischen den Jahren 2005 und 2009 – mit Ausnahme des Jahres 2007 – stetig ab. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der eingesetzten Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 in diesem Zeitraum stetig abnahm. (TZ 10)

Eine ergebnisorientierte Flottensteuerung war aufgrund einheitlicher Verrechnungssätze des im Einsatz befindlichen Verrechnungssystems für alle Triebfahrzeuge der ÖBB-Produktion nicht möglich. So war nicht ableitbar, ob mit einer Lokreihe günstiger produziert werden konnte als mit einer anderen. Damit fehlten wesentliche Informationen für eine effektive Unternehmenssteuerung. Es bestanden keine Anreize, die Kosten zu senken. (TZ 10)

Aufwands-/Erlös-Struktur

Der negative Ergebnisbeitrag der Lokreihe 1014 betrug in den Jahren 2005 bis 2013 rd. – 24,48 Mio. EUR. Ein Großteil war durch die angefallene außerordentliche Abschreibung der Lokreihe 1014 bedingt. (TZ 11)

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

Beschluss zum Verkauf

Der mögliche Verkaufspreis war nicht durch eine Bewertung ermittelt worden. Bei dem von der Geschäftsführung der ÖBB-Produktion im Februar 2009 geschätzten Kaufpreis (rd. 15 Mio. EUR) lag der durchschnittliche Preis bei rd. 882.000 EUR pro Triebfahrzeug, beim Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion bei rd. 113.600 EUR pro Triebfahrzeug. Der RH wies auf die nicht nachvollziehbaren großen Unterschiede der Verkaufspreise in den beiden Beschlüssen hin. (TZ 12, 13)

Kaufpreisermittlung

Die Ermittlung eines möglichen Kaufpreises (17 Triebfahrzeuge zu rd. 12 Mio. EUR) für die Lokreihe 1014 beruhte auf einem undatierten und nicht unterfertigten Dokument eines Kaufinteressenten. (TZ 13)

Kurzfassung**Weitergaberecht und Konkurrenzklausel**

Die in den Standard-Kaufverträgen der ÖBB-Produktion enthaltene Konkurrenzklausel schränkte den Käuferkreis stark ein und stellte de facto einen Ausschlussgrund für mögliche Mitbewerber am Markt dar. (TZ 14)

Verkaufsaktivitäten durch die ÖBB-Produktion

Der Verkaufsprozess war nicht strukturiert und unsystematisch. Ein Verkauf der Triebfahrzeuge erfolgte nicht nach dem Ausscheiden der Triebfahrzeuge aus dem Planbetrieb bzw. nach Auflösung der CBL-Verträge. Damals war der Gesamtzustand der Triebfahrzeuge noch besser als nach jahrelangem Stillstand. Das Festhalten am Gesamtverkauf aller Triebfahrzeuge sowie am ohne Bewertung ermittelten Kaufpreis von rd. 12 Mio. EUR wirkte sich negativ auf den Verkaufsprozess aus. Eine Vermietung der Triebfahrzeuge von der ÖBB-Produktion wurde insbesondere aus Kostentragsgründen abgelehnt. Kostenabschätzungen über die Wirtschaftlichkeit der Weiterverwendung lagen nicht vor. (TZ 15)

Konzernrichtlinie Einkauf und Materialwirtschaft

Die ÖBB-Produktion versuchte zwei Jahre lang – entgegen den Bestimmungen der entsprechenden Konzernrichtlinie – die Lokreihe 1014 ohne Einbindung des strategischen Konzerneinkaufes und der ÖBB-Technische Services-Gesellschaft mbH (ÖBB-Technische Services) zu verkaufen. (TZ 16)

Verkaufsaktivitäten durch die ÖBB-Technische Services Gesellschaft mbH

Ab Jänner 2012 übernahm die ÖBB Technische Services Gesellschaft mbH die Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014, nachdem eine diesbezügliche zwischen ÖBB-Technische Services Gesellschaft mbH und ÖBB-Produktion abgeschlossene Vereinbarung in Kraft getreten war. Die ÖBB-Produktion ging lange von einem sehr hohen Kaufpreis (rd. 12 Mio. EUR) aus. Der geforderte Verkaufspreis war erst im März 2013 nach Abstimmung mit dem Eigentümer ÖBB-Produktion von rd. 12 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR gesenkt worden, da es bis zu diesem Zeitpunkt zu keinem Verkauf der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 kam. Durch die Verkaufsaktivitäten der ÖBB-Technische Services stellte sich die geringe Verkaufswahr-



ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung der Lokreihe 1014

scheinlichkeit der Lokreihe 1014 heraus, auf die die ÖBB-Produktion nicht ausreichend reagierte. (TZ 17)

Kenndaten der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014					
Anzahl	18 Stück (davon ein Triebfahrzeug im Jahr 2001 ausgebrannt)				
Baujahr	1993 und 1994				
kein Planbetrieb seit	Dezember 2009				
Betriebsjahre	16 Jahre				
wirtschaftliche Lebensdauer	30 Jahre				
Antriebsleistung	3.000 kW				
Höchstgeschwindigkeit	160 km/h				
Gesamtgewicht	74 t (inkl. 8 t Ballast)				
Anschaffungskosten	3,97 Mio. EUR/Triebfahrzeug				
Buchwert zum 31. Dezember 2008	0,015 Mio. EUR/Triebfahrzeug				
Aufwand und Erlöse der Lokreihe 1014					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mio. EUR ¹				
Erlöse ²	2,45	1,80	2,17	1,41	1,00
Aufwand ³	2,99	2,96	2,13	19,91	1,81
Ergebnisbeitrag	– 0,54	– 1,16	0,04	– 18,50	– 0,81
	2010	2011	2012	2013	2010 bis 2013 gesamt
	in Mio. EUR ¹				
Erlöse ²	–	–	–	–	8,83
Aufwand ³	3,43	0,07	–	0,01	33,30
Ergebnisbeitrag	– 3,43	– 0,07	–	– 0,01	– 24,48

¹ Rundungsdifferenzen

² laut Hilfsrechnung der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH

³ inkl. der a.o. Afa

Quellen: ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH; RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von November 2013 bis Februar 2014 die Gebarung der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH (ÖBB-Produktion)¹ und der ÖBB-Technische Services Gesellschaft mbH (ÖBB-Technische Services) betreffend die Einsatzplanung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014. Bei der Lokreihe 1014 handelt es sich um eine Kleinserie von 18 Triebfahrzeugen, die in den Jahren 1993 und 1994 von der ÖBB gekauft worden waren.

Die Prüfung umfasste den Zeitraum 2009 bis 2013. Aufgrund des nicht mehr erfolgten Einsatzes der Lokreihe 1014 ab dem Fahrplanwechsel Dezember 2009 weitete der RH seine Prüfungshandlungen auch auf davorliegende Jahre aus, um einen umfassenden Überblick über den Einsatz und die finanzielle Gebarung der Lokreihe 1014 geben zu können.²

Weitere wichtige Ereignisse – wie z.B. der Ankauf der Triebfahrzeuge – wurden auch für weiter zurückliegende Jahre dargestellt, um einen umfassenden und zusammenhängenden Überblick geben zu können.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Strategie,
- der Einsatzplanung,
- der Weiterverwendung und des Verkaufs,
- des derzeitigen Zustands sowie
- der Aufwands- und Erlösstruktur

der Lokreihe 1014.

Zu dem im Juni 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ÖBB-Produktion im Juli 2014 eine Stellungnahme ab. Eine ergänzende Stellungnahme der ÖBB-Produktion zum Prüfungsergebnis erfolgte im Oktober 2014. Das BMVIT teilte dem RH im Juli 2014 mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2014.

¹ Im Zeitraum 1. Jänner 2005 bis 17. Dezember 2009 firmierte die Gesellschaft unter ÖBB-Traktion Gesellschaft mbH. Im Folgenden wird – auch für die Zeit vor dem 17. Dezember 2009 – der Name ÖBB-Produktion verwendet.

² Die Darstellung der Erlöse erfolgte für die Jahre 2005 bis 2009, da danach aufgrund des nicht mehr erfolgten Einsatzes der Triebfahrzeuge dieser Lokreihe keine Erlöse mehr anfielen. Die Darstellung des Aufwands erfolgte für die Jahre 2005 bis 2013.



ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH – Einsatzplanung der Lokreihe 1014

Grundlagen

Chronologie

2.1 (1) Die folgende Chronologie listet die wichtigsten Ereignisse zur Lokreihe 1014 auf:

Chronologie	
Datum	Aktivität
April 1992	Unterfertigung der Bestellverträge
Juni 1993 bis Juli 1994	Auslieferung der 18 Triebfahrzeuge an die ÖBB, davon 16 Triebfahrzeuge in späterer Folge mit CBL-Verträgen finanziert und 2 Triebfahrzeuge ÖBB-finanziert
Mai 1995	Bindung von sieben Triebfahrzeugen in einem CBL-Vertrag
April 1997	Bindung von weiteren neun Triebfahrzeugen in einem CBL-Vertrag
Dezember 2001	ein Triebfahrzeug vollständig ausgebrannt und daher ausgeschieden
Dezember 2003 bis August 2005	Einsatz von drei Triebfahrzeugen beim City Airport Train (CAT)
2008 bis 2010	Abwertung der 17 Triebfahrzeuge auf einen Schrottwert von 15.000 EUR pro Stück
Februar 2009	Festlegung eines möglichen Verkaufspreises von 15 Mio. EUR durch die Geschäftsführung der ÖBB-Produktion für die verbliebenen 17 Triebfahrzeuge
Juni 2009	vorzeitige Auflösung beider CBL-Verträge, in welchen 16 Triebfahrzeuge gebunden waren
Juni 2009	Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion zum Verkauf der Triebfahrzeuge
Dezember 2009	Ausscheiden aus dem Planbetrieb
2010 und 2011	Verkaufsaktivitäten durch ÖBB-Produktion
Oktober bis November 2011	Projekt zum Verkauf an Rail Cargo Hungaria (Projekt Sissi)
ab Jänner 2012	Verkaufsaktivitäten durch ÖBB-Technische Services
November 2013	Überstellung von 14 Triebfahrzeugen von Wien nach St. Pölten

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

(2) Die Lokreihe 1014 ist eine eigens für die ÖBB entwickelte und hergestellte Triebfahrzeugflotte. Die Triebfahrzeuge waren ursprünglich für den Einsatz im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Österreich und Ungarn im Rahmen der Weltausstellung EXPO 1995 in Wien und Budapest gedacht. Die Lokreihe 1014 war mit Zweifrequenztechnik (ermöglicht die Nutzung zweier verschiedener Stromsysteme, konkret 15 kV/16,7 Hz und 25 kV/50 Hz) ausgerüstet und daher fähig, sowohl im österreichischen als auch im ungarischen Bahnnetz zu fahren. Ein Triebfahrzeug wog 66 Tonnen, mit Ballastgewichten zur Erhöhung der

Grundlagen

Zugkraft 74 Tonnen und erbrachte eine Leistung von 3.000 kW. Trotz Absage der Weltausstellung³ hielten die ÖBB an der Beschaffung der Lokreihe 1014 fest.

Im Vergleich dazu besaß ein Triebfahrzeug der Lokreihe 1144⁴ ein Gewicht von 84 Tonnen mit einer Leistung von 5.280 kW, jenes der Lokreihen 1016/1116⁵ wog 86 Tonnen mit einer Leistung von 6.400 kW. Mit den beiden Lokreihen 1144 und 1016/1116 wickelt die ÖBB Unternehmensgruppe derzeit auf den elektrischen Strecken den überwiegenden Schienenverkehr ab.

Die ÖBB kaufte die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 im Jahr 1992 an. Die Auslieferung erfolgte von Juni 1993 bis Juli 1994 an die ÖBB. Laut den Verträgen beliefen sich die Kosten einer Lokomotive auf rd. 3,55 Mio. EUR (48,8 Mio. Schilling). Durch Zusatzbestellungen und -ausrüstungen betrug der tatsächliche Preis eines Triebfahrzeugs 3,97 Mio. EUR; alle 18 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 kosteten 71,46 Mio. EUR. Der Ankauf weiterer Triebfahrzeuge war zwar geplant, wurde aber nicht getätigt.

Im Vergleich dazu lag der Preis eines (zwischen 2000 und 2008 angeschafften) Triebfahrzeuges der Lokreihe 1016 bei 2,45 Mio. EUR, der Lokreihe 1116 bei 2,65 Mio. EUR und der Lokreihe 1216 bei 3,65 Mio. EUR.

Die ÖBB schloss 1995 und 1997 zwei Cross-Border-Leasing (CBL)-Verträge (Laufzeiten rd. 26 bzw. rd. 19 Jahre) über 16 der 18 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 ab und schränkte damit ihre Eigentumsrechte und die Verfügbarkeit über diese Triebfahrzeuge ein⁶. Im Jahr 2009 löste die ÖBB-Produktion die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 aus den Verträgen heraus und hob damit die Beschränkungen auf (siehe TZ 4).

2.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Anschaffungskosten der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 im Vergleich zur Lokreihe 1116 erheblich höher waren (pro Stück um rd. 1,3 Mio. EUR; in Summe rd. 23,4 Mio. EUR),

³ Die Wiener Bevölkerung sprach sich im Rahmen einer Volksbefragung im Mai 1991 zu rd. 65 % gegen eine Weltausstellung in Wien aus.

⁴ Die Lokreihe 1144 ist eine zwischen 1978 und 1995 hergestellte Baureihe und stellte bis zur Anschaffung der Lokreihen 1016/1116/1216 das Rückgrat der ÖBB-Triebfahrzeuge dar.

⁵ Die Lokreihen 1016/1116 sind Baureihen neuerer Generation (2000 bis 2006) mit Markennamen „Taurus“. Die ÖBB-Produktion verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über 332 Stück.

⁶ Einschränkungen betrafen u.a. den Verkauf, die Vermietung bzw. die Instandhaltung der Fahrzeuge.

obwohl die Lokreihe 1014 auf einer älteren Technik beruhte und eine geringere Leistung erbrachte.

Strategie

3.1 Weder im Jahr 2005 (Gründung der ÖBB-Produktion) noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine von der Geschäftsführung bzw. dem Aufsichtsrat der ÖBB-Produktion genehmigte Flottenstrategie vorhanden⁷. Allerdings erstellte der Leiter Fahrzeugtechnik der ÖBB-Produktion für die Jahre 2006, 2007 und 2009 schriftliche Flottenstrategien. Sie waren aber nicht durch die Geschäftsführung genehmigt worden.

Während die Lokreihe 1014 in den Strategiepapieren 2006 und 2007 des Leiters Fahrzeugtechnik noch für den Planbetrieb berücksichtigt war, sah die ÖBB-Produktion diese ab 2009 nur mehr für den Verkauf vor. Bereits 2007 war in den Strategiepapieren des Leiters Fahrzeugtechnik vorgesehen, die Lokreihe 1014 bis 2012 sukzessive aus dem Planbetrieb herauszunehmen und nicht mehr einzusetzen⁸. Durch die CBL-Verträge waren sie jedoch in einem jederzeit einsetzbaren Zustand zu erhalten. Nachdem Mitte 2009 die CBL-Verträge aufgelöst wurden, entfiel dieses Erfordernis und alle Triebfahrzeuge wurden bereits Ende 2009 hinterstellt (Abstellen eines Triebfahrzeuges, ohne es außer Betrieb zu nehmen) und für einen möglichen Verkauf vorgesehen.

3.2 Der RH wies kritisch auf die nicht von der Geschäftsführung genehmigte Flottenstrategie hin und empfahl der ÖBB-Produktion im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit einer effizienten und effektiven Erreichung der Unternehmensziele, eine Flottenstrategie für alle Lokreihen möglichst bald festzuschreiben. Diese sollte u.a. enthalten:

- Die Einsatzgebiete für die jeweilige Lokreihe (Personen- und/oder Güterverkehr),
- die Planung des Einsatzes der einzelnen Lokreihen in enger Abstimmung mit den Bestellern (überwiegend die Muttergesellschaften ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft und Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft),
- die Festlegung der örtlichen Stationierung der Lokflotten (Standortdefinition) sowie

⁷ Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion erwähnte in einer Aufsichtsrats-sitzung im Dezember 2011: Generell ist festzuhalten, dass eine Flottenstrategie möglichst bald festgeschrieben werden muss.

⁸ Der weitere Einsatz der Lokreihe 1014 hing von der Einsatzplanung bzw. -erhöhung (deutlich mehr als 100.000 km/Lok und Jahr) und der damit verbundenen nur bei Einsatz-erhöhung erforderlichen Investitionen in die Instandhaltung (rd. 12,8 Mio. EUR) ab.

Grundlagen

- die Planung allfälliger Verwertungsstrategien der einzelnen Lokreihen nach deren Einsatzende.

3.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Produktion sei die Flottenstrategie laufend konzernintern besprochen und evaluiert worden. Die Kritik des RH beziehe sich auf die mangelnde Dokumentation der Genehmigungsprozesse. Die Empfehlung des RH werde im laufenden Strategieprozess bereits umgesetzt.*

3.4 Der RH hielt den Ausführungen der ÖBB-Produktion entgegen, dass er nicht die mangelnde Dokumentation der Genehmigungsprozesse, sondern die fehlende Genehmigung an sich kritisierte. Im Übrigen wertete der RH die Umsetzung seiner Empfehlung im laufenden Strategieprozess positiv.

Cross-Border-Leasing (CBL)

4.1 (1) Unter Cross-Border-Leasing (CBL) werden grenzüberschreitende Leasinggeschäfte verstanden, die insbesondere den Zweck haben, steuerliche Vorteile (z.B. Steuerstundungseffekte), die sich infolge der grenzüberschreitenden Vertragssystematik ergeben, zu nutzen. Dazu wurden Anlagegüter (z.B. Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014) dem ausländischen Investor zur Verfügung gestellt (verkauft oder verleast) und vom Eigentümer zurückgeleast. Ein Teil des Steuerstundungseffekts war der sogenannte Nettobarwertvorteil (zukünftige Zahlungsströme, die auf den Beginn der Vertragslaufzeit abgezinst wurden), der dem Leasingnehmer (ÖBB) bei Vertragsabschluss zugute kam.

Die Vertragsstruktur der CBL-Verträge war komplex und mit Risiken behaftet. Unter anderem stellten die lange Vertragsdauer, verbunden mit der eingeschränkten rechtlichen Verfügbarkeit des verleasteten Rollmaterials bzw. mit dem möglichen Ausfall oder der Ratingverschlechterung des Vertragspartners, erhebliche Risiken dar. So bestand eine CBL-Transaktion aus rd. 20 Einzelverträgen mit zum Teil verschiedenen Beteiligten.

(2) Die ÖBB bzw. die ÖBB-Unternehmensgruppe schlossen im Zeitraum von 1995 bis 2006 insgesamt 22 CBL-Transaktionen mit einem Volumen von rd. 4,4 Mrd. EUR ab. Die Anlagegüter waren insbesondere Triebfahrzeuge, Personen- und Güterwaggons, Busse, Streckensteuerungssysteme oder Verschiebebahnhöfe. Der RH überprüfte CBL-Verträge der ÖBB-Unternehmensgruppe bereits im Jahr 2008 und stellte die Ergebnisse in seinem Bericht Reihe Bund 2010/7 „Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutschen Bank AG“ dar.

(3) In zwei CBL-Verträgen⁹ waren 16 der 18 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 gebunden. Die ÖBB-Unternehmensgruppe leaste sieben Fahrzeuge im am 17. Mai 1995 abgeschlossenen Vertrag „1. U.S. Cross-Border-Leasingtransaktion“, für rd. 26 Jahre, und neun Fahrzeuge im am 23. April 1997 abgeschlossenen Vertrag „5. ÖBB Cross-Border Leasingtransaktion“, für rd. 19 Jahre. Die CBL-Verträge enthielten die Verpflichtung, die Fahrzeuge in betriebsfähigem Zustand zu erhalten. Die ÖBB-Unternehmensgruppe unternahm im Jahr 2009 aufgrund der beabsichtigten Außerdienststellung bzw. des Hinterstellens Anstrengungen, die 1014er Triebfahrzeuge aus den CBL-Verträgen herauszulösen. Die ÖBB-Produktion löste mit 30. Juni 2009 alle 16 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 aus den CBL-Verträgen heraus. Ab diesem Zeitpunkt verfügte die ÖBB-Produktion über das uneingeschränkte Eigentum der Triebfahrzeuge. Im Jahresabschluss 2009 schlug sich die Auflösung der beiden CBL-Verträge als negativer Einmaleffekt von rd. – 1,9 Mio. EUR nieder¹⁰.

- 4.2** Der RH wies kritisch auf die bestehenden Risiken von CBL-Verträgen hin und verwies auf seinen Bericht Reihe Bund 2010/7, in dem er sich u.a. mit den Risiken von CBL-Verträgen kritisch auseinandergesetzt hatte.

Der RH beanstandete, dass die lange Vertragsdauer, verbunden mit der eingeschränkten rechtlichen Verfügbarkeit des verleasteten Rollmaterials bzw. mit dem möglichen Ausfall oder der Ratingverschlechterung des Vertragspartners, erhebliche Risiken darstellten. Außerdem entstanden Kosten, weil die Lokomotiven aufgrund der Verträge in einem jederzeit einsetzbaren Zustand zu erhalten waren. Er wies kritisch auf den – durch die verfrühte Auflösung der CBL-Verträge verursachten – negativen Einmaleffekt in Höhe von – 1,9 Mio. EUR auf den Betriebserfolg der ÖBB-Produktion im Jahr 2009 hin.

⁹ Infolge der Neustrukturierung der ÖBB trat die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als Rechtsnachfolger in die CBL-Verträge ein. Innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe verleaste die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft (ab 2009 ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft) die verleasteten Anlagegüter an die betroffenen Gesellschaften, z.B. die ÖBB-Produktion, die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft und die Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft weiter. Zwei Triebfahrzeuge waren für einen möglichen Ersatz bei Totalschaden eines vertraglich gebundenen Fahrzeuges vorgesehen und deshalb nicht in den CBL-Verträgen gebunden.

¹⁰ Die Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft übergab dem RH ein Dokument, aus dem sich ein anderer Wert des negativen Ergebniseffektes errechnete als im testierten Jahresabschluss 2009 der ÖBB-Produktion angeführt wurde. Im Jahresabschluss schien der Wert nach IFRS-Bewertung und nicht der niedrigere Wert nach UGB-Bewertung auf. Der Wert nach UGB betrug rd. – 0,8 Mio. EUR.

Cross-Border-Leasing (CBL)

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, zukünftig bei vorzeitigen Auflösungen von CBL-Verträgen negative Effekte auf den Betriebserfolg zu vermeiden bzw. gering zu halten.

4.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Produktion hätten die in Frage stehenden CBL-Verträge nachweislich insgesamt einen positiven Ergebniseffekt von ca. 13,5 Mio. EUR (für die geprüfte Lokreihe 1,7 Mio. EUR) gehabt. Zudem seien die vom RH ausgesprochenen Empfehlungen zur Zeit der Gebarungsprüfung schon lange nachweislich umgesetzt gewesen, weil bereits 70 % sämtlicher CBL-Verträge aufgelöst waren und dabei einen Barwertvorteil von rd. 200 Mio. EUR realisiert worden wäre. Darüber hinaus sei hinsichtlich des Managements des CBL-Portfolios eine laufende, umfangreiche und detaillierte Berichterstattung an den Vorstand und Aufsichtsrat der ÖÖ-Holding AG erfolgt.*

4.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass CBL-Verträge hohe Risiken in sich bargen und dass die Auflösung der beiden CBL-Verträge – in welchen die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 enthalten waren – einen negativen Einmaleffekt in Höhe von – 1,9 Mio. EUR auf den Betriebserfolg der ÖBB-Produktion im Jahr 2009 hatte.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, bei jeder Auflösung von CBL-Verträgen negative Effekte auf den Betriebserfolg zu vermeiden.

Betrieb der Lokreihe 1014**Einsatzplanung**

5.1 (1) Bedingt durch die geringe Stückzahl (18 bzw. 17 nach Ausfall infolge Brandschadens) der Lokreihe 1014 setzte die ÖBB-Produktion diese ausschließlich an einem Standort (Wien Südbahnhof, ab dem Jahr 2009 Wien Matzleinsdorf) ein und plante den Einsatz der Triebfahrzeuge mit zum Teil grenzüberschreitenden Fahrten in der Ostregion. Zwischen den Jahren 2005 und 2009 war die Lokreihe 1014 zu 98 % im Personenverkehr und zu 2 % im Güterverkehr im Einsatz.

Der Einsatz der Triebfahrzeuge ging von zwölf¹¹ im Jahr 2006 auf fünf Fahrzeuge im Jahr 2009 zurück. Eine Hauptursache dafür waren anstehende Planausbesserungsarbeiten, die aufgrund der hohen Kosten nicht mehr durchgeführt wurden, aber für den weiteren Einsatz gemäß den internen Wartungsvorschriften der ÖBB-Unternehmensgruppe Voraussetzung waren.

¹¹ Von den 17 Triebfahrzeugen der Lokreihe 1014 waren fünf hinterstellt bzw. als Reserve vorgesehen.

Die ÖBB-Produktion setzte die Lebensdauer der 1014er Triebfahrzeuge mit 30 Jahren¹² fest. Seit dem Fahrplanwechsel 2009/2010 berücksichtigte die ÖBB-Produktion die Triebfahrzeuge in der Einsatzplanung – trotz noch 15-jähriger Restnutzungsdauer – nicht mehr. Obwohl die Fahrzeuge nicht außer Dienst gestellt waren, war zur Zeit der Gebärungsprüfung eine Wiederinbetriebnahme der Triebfahrzeuge nicht geplant und wäre mit Kosten von mindestens 2,1 Mio. EUR verbunden gewesen.

(2) Seit dem Jahr 2006 gingen die Triebfahrzeugführerschulungen für die Lokreihe 1014 zurück. Wurden in den Jahren 2006 und 2007 noch 15 bis 20 Triebfahrzeugführer geschult, fanden 2008 und 2009 keine Schulungen mehr statt. Für einen wirtschaftlichen Betrieb von zehn Triebfahrzeugen waren 105 Triebfahrzeugführer nötig¹³.

Die geringe Flottenstückzahl (18 bzw. 17 Stück) brachte einen erhöhten Aufwand u.a. in der Einsatzplanung, den Instandhaltungskosten sowie der Triebfahrzeugführerplanung und –einsatz mit sich, weil für jede Lokreihe spezielle Instandhaltungsanweisungen bzw. Spezialwerkzeuge und –einrichtungen hergestellt wurden bzw. Triebfahrzeugführer geschult werden mussten. Diese zusätzlichen Kosten waren für eine Lokreihe mit geringer Stückzahl beinahe ebenso hoch wie jene bei einer Lokreihe mit hoher Stückzahl.

(3) Die ÖBB-Produktion – als Tochtergesellschaft der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft (50 %) und der Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft (50 %) – bot Produktkategorien für den Fahrbetrieb des Schienenpersonenverkehrs bzw. des Schienengüterverkehrs an. Diese enthielten keine spezifischen Festlegungen auf Lokreihen, sondern waren durch verschiedene Parameter, wie z.B. zu erreichende Geschwindigkeit, zu ziehendes Rollmaterial, Mehrsystemfähigkeit des Triebfahrzeuges etc. definiert. Obwohl die Produktkategorien der Bezeichnung¹⁴ nach mehr als nur das Triebfahrzeug umfassten, wurden immer nur die Triebfahrzeuge (inklusive Triebfahrzeugführer) bestellt.

5.2 Der RH stellte fest, dass auf der Grundlage der Einsatzplanung und der abnehmenden Typenschulung der Lokreihe 1014 für Triebfahrzeugführer die ÖBB-Produktion den planmäßigen Einsatz der Lokreihe 1014

¹² Das AfA-Ende für die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 war im Jahr 2023 bzw. 2024 vorgesehen.

¹³ Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Triebfahrzeugführern hängt u.a. von deren Einsatzmöglichkeiten – Anzahl der Schulungen auf verschiedenen Triebfahrzeugen bzw. Strecken – und damit der Möglichkeit, Triebfahrzeuge/Züge wirtschaftlich in einer Dienstschrift zu binden, ab.

¹⁴ In den Produktkategorien der ÖBB-Produktion war immer der ganze Zug inkl. Wagons dargestellt, obwohl nur das Triebfahrzeug tatsächlich bestellt wurde.

Betrieb der Lokreihe 1014

seit dem Jahr 2006 reduzierte. Dies deutete auf eine – zumindest seit dem Jahr 2006 und damit nur zwölf Jahre nach deren Anschaffung – geplante Außerdienststellung der Lokreihe 1014 hin. Im Hinblick auf die für die Lokreihe 1014 angesetzte Nutzungsdauer von 30 Jahren wies der RH kritisch auf den unwirtschaftlichen Einsatz der Lokreihe 1014 (geringe Einsatz-km, hohe Instandhaltungskosten und Abschreibung auf den Schrottwert trotz noch 15-jähriger Restnutzungsdauer) durch die ÖBB-Produktion hin.

Instandhaltung und Reparaturen

6.1 (1) Triebfahrzeuge wurden nach genau vorgegebenen, in sogenannten Dienstbehelfen abgebildeten, Instandhaltungsanweisungen gewartet. Instandhaltungsarbeiten bezeichneten die nach bestimmten Laufleistungsintervallen festgelegten Planausbesserungen. Neben Planausbesserungen wurde zwischen Bedarfsausbesserungen – darunter werden Reparaturen infolge eines aufgetretenen elektrischen/mechanischen/technischen Schadens verstanden – und Unfallausbesserungen unterschieden. Die ÖBB-Technische Services führte sämtliche Instandhaltungs- wie auch Reparaturarbeiten an Triebfahrzeugen auf der Grundlage eines mit der ÖBB-Produktion vereinbarten Rahmenvertrages und eines jährlich adaptierten Jahresleistungsvertrages durch.

Während für die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 alle 10.000 km eine Betriebsuntersuchung bzw. alle 900.000 km (mit 20 %iger Toleranz 1.080.000 km) eine Teilausbesserung¹⁵ vorgeschrieben war, waren solche für die Lokreihe 1016/1116 alle 20.000 km bzw. alle 1.500.000 km vorgesehen. An den 1014er Triebfahrzeugen waren häufiger Planausbesserungsarbeiten durchzuführen. Die Wartungsvorschriften sahen bei den Triebfahrzeugen der Lokreihe 1014 bis zur Teilausbesserung (bei einer Laufleistung von 1.080.000 km) 108 Planausbesserungen, bei der Lokreihe 1016/1116 bis zur Teilausbesserung (bei einer Laufleistung von 1.500.000 km) 75 Planausbesserungen vor.

Seit dem Jahr 2006 unterließ es die ÖBB-Produktion, die anstehenden Teilausbesserungen bei den Fahrzeugen der Lokreihe 1014 bei der ÖBB-Technische Services in Auftrag zu geben und hinterstellte diese sukzessive.

¹⁵ Entspricht der größten vorgesehenen Planausbesserung (Teil-Ausbesserung). Zwischen Betriebsuntersuchungen und Teilausbesserungen fanden Fristuntersuchungen statt.



Betrieb der Lokreihe 1014

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**
Tabelle 1: Ausbesserungen nach Kilometerleistungen 2005 bis 2009

2005 bis 2009	Summe der gefahrenen km	Planausbesserung		Bedarfsausbesserung		Unfallausbesserung	
Lokreihe		Anzahl					
		in km	in km/Ausbesserung				
1014 (17 Stück)	6.857.650	700	9.797	2.238	3.064	25	274.306
1016/1116 (332 Stück)	324.573.911	21.810	14.882	52.320	6.204	1.000	324.574

Quellen: ÖBB-Technische Services GmbH; RH

Der Vergleich der Ausbesserungen zwischen den Lokreihen 1014 und 1016/1116 zeigte, dass Bedarfsausbesserungen – also jene, die infolge eines mechanischen/elektrischen/technischen Gebrechens notwendig wurden – im Verhältnis zu den gefahrenen Kilometerleistungen bei der Lokreihe 1014 zweimal häufiger (alle 3.064 km bei der Lokreihe 1014 im Vergleich zu alle 6.204 km bei der Lokreihe 1016/1116) durchgeführt wurden.

Der Materialaufwand stellte sich bei den betrachteten Lokreihen wie folgt dar:

Tabelle 2: Materialaufwand

2005 bis 2009				
Lokreihe	Materialaufwand	km-Leistung gesamt	Materialaufwand/ gefahrte km	Materialaufwand/ Triebfahrzeug
	in EUR	in km	EUR/km	EUR/Fahrzeug
1014 (17 Stück)	1.748.987	6.857.650	0,26	102.882
1116 (282 Stück)	42.889.919	273.915.525	0,16	152.092
1016/1116 (332 Stück)	56.569.470	324.573.911	0,17	170.390

Quellen: ÖBB-Technische Services GmbH; RH

Betrieb der Lokreihe 1014

Der jeweilige Materialaufwand war bei der Lokreihe 1014 rd. 1,5-mal so hoch wie bei der Lokreihe 1016/1116.

Tabelle 3: Ausbesserungskosten 2005 bis 2009				
Lokreihe	Kosten gesamt	Kosten je Triebfahrzeug	km-Leistung gesamt	Kosten je km
	in EUR		in km	EUR/km
1014 (17 Stück)	4.195.043	246.767	6.857.650	0,61
1116 (282 Stück)	84.881.084	300.997	273.915.525	0,31
1016/1116 (332 Stück)	106.735.377	321.492	324.573.911	0,33

Quellen: ÖBB-Technische Services GmbH; RH

Die gesamten – im Verhältnis zur gefahrenen Kilometerleistung gesetzten – Ausbesserungskosten der Lokreihe 1014 betrugen fast das Doppelte (0,61 EUR für die Lokreihe 1014, 0,33 EUR für die Lokreihe 1016/1116 und damit um 0,28 EUR/km mehr) als die der Lokreihe 1016/1116.

6.2 Der RH stellte fest, dass die Instandhaltungs- und Reparaturkosten der Lokreihe 1014 im Zeitraum 2005 bis 2009 gegenüber der Lokreihe 1016/1116 um rd. 0,28 EUR/km höher waren und darüber hinaus die Lokreihe 1014 eine doppelt so hohe Häufigkeit bei den Bedarfsausbesserungen aufwies. Er hielt kritisch fest, dass die ÖBB-Produktion seit 2006 bei der Lokreihe 1014 keine Teilausbesserungen mehr durchführen ließ. Dadurch konnten einzelne Triebfahrzeuge nicht mehr eingesetzt und mussten abgestellt werden, wodurch die Verkaufschancen vermindert wurden.

6.3 *Die ÖBB-Produktion teilte mit, dass es jeder betriebswirtschaftlichen Logik widerspreche, eine technisch veraltete kostenintensive Kleinstserie zu unproportional hohen Kosten in Betrieb zu halten, um sie möglicherweise verkaufen zu können. Die Einstellung der Teilausbesserungen sei schon aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus erfolgt, weil Ersatzteile nur schwer und zu hohen Kosten erhältlich gewesen seien. Eine Minderung der Verkaufschancen habe sich dadurch nicht ergeben. Der Verkauf einer technisch veralteten Kleinstserie sei herausfordernd. Andererseits sei es Bestandteil des Verkaufsprozesses gewesen, den potenziellen Interessenten die Wiederinbetriebstellung der Triebfahrzeuge mitanzubieten.*



Betrieb der Lokreihe 1014

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

 Zuverlässigkeit/
Ausfallshäufigkeit

6.4 Der RH entgegnete, dass die Triebfahrzeuge zumindest bis 2009 in betriebsbereitem Zustand erhalten hätten werden müssen, um die vertraglichen CBL-Verpflichtungen zu erfüllen (siehe TZ 4). Er hielt fest, dass betriebsbereite Fahrzeuge und zeitnahe Verkaufsaktivitäten (in den Jahren 2009 oder 2010) die Verkaufschancen wesentlich erhöht hätten.

7.1 (1) Die fehlende technische Weiterentwicklung infolge der Auflösung des für die elektrischen Teile verantwortlichen Herstellerunternehmens wirkte sich negativ auf die Ersatzteilbeschaffung (Ersatzteile wurden nicht mehr hergestellt, Teile von anderen Anbietern wurden vom Hersteller nicht empfohlen) und auf die Fehlerbehebungen aus. Gleichartige Fehler traten immer wieder auf und konnten nicht gänzlich beseitigt werden. Dies wirkte sich negativ auf die Zuverlässigkeit der Lokreihe 1014 aus und vermehrte die Ausfallshäufigkeit im Betrieb.

Eine Weiterentwicklung bzw. Modernisierung zur Erhöhung der Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der Lokreihe 1014 hätte zu hohen Kosten durch die erforderlichen Eingriffe (Kühlkonzept, Verkabelung, Transformator, Leittechnik, usw.) geführt. Laut Angaben der ÖBB-Produktion konnte die Flotte der Lokreihe 1014 mit den vorhandenen Lagerbeständen bis 2009 in Betrieb gehalten werden, mangels Alternativen auch zum Teil durch die Rückgewinnung von Teilen aus abgestellten Triebfahrzeugen. Die zunehmend fehlenden Komponenten stellten nach Angaben der ÖBB-Produktion eine längerfristige Erhaltung bzw. einen Einsatz in Frage.

Im Zeitraum 2000 bis 2009 erfasste die ÖBB-Produktion insgesamt 1.207 „Produktionsmangel Untauglichkeit“ (PMU). „Produktionsmangel Untauglichkeit“ bedeutet, dass eine ordnungsgemäße Weiterfahrt nicht mehr möglich ist, eine Hilfs- bzw. Ersatzlokomotive beigestellt werden muss und der Bahnkunde einen echten Qualitätsmangel¹⁶ erleidet. Die häufigsten Ursachen betrafen den Stromrichter bzw. dessen Umfeld, die Elektronik inkl. Display, die Batterie und den Hilfsstromrichter sowie eine Vielzahl anderer Mängel, wie z.B. die Druckluft, Stromabnehmer, Heizung, Beleuchtung etc. In den Jahren 2010 bis 2013 lagen keine PMU mehr vor, weil die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 in keinem planmäßigen Betrieb vorgesehen waren.

¹⁶ Ein Qualitätsmangel für den Bahnkunden liegt z.B. bei einer Verspätung bzw. beim Ausfall des Zuges vor.

Betrieb der Lokreihe 1014

Tabelle 4: Untauglichkeitsfälle 2000 bis 2009

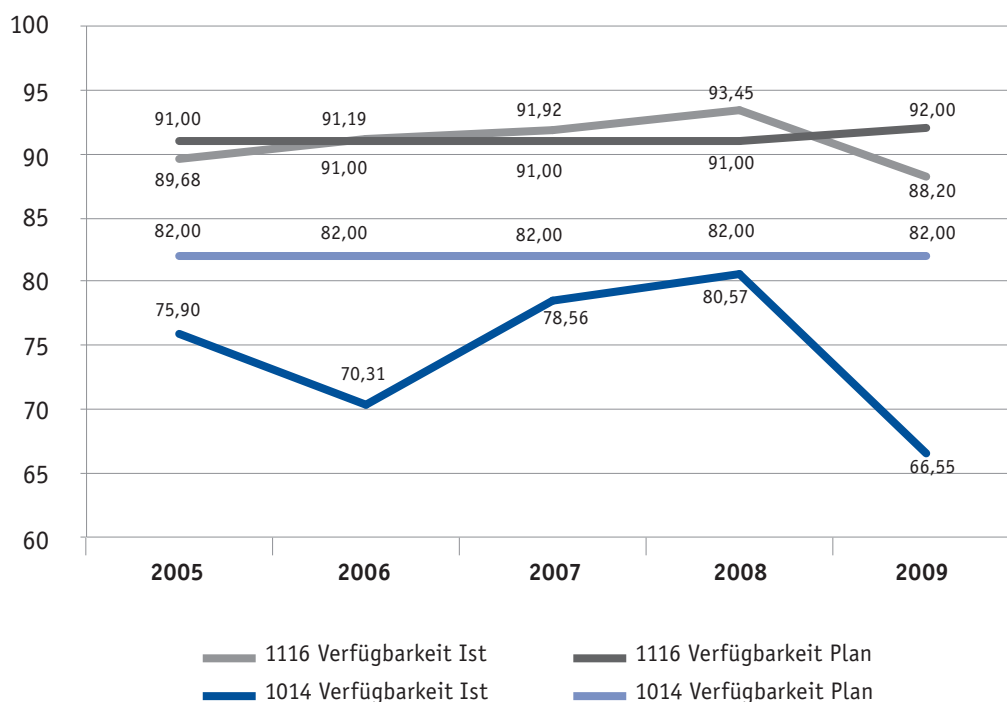
Lokreihe	Anzahl Fahrzeuge	Anzahl PMU	Verhältnis PMU pro Fahrzeug
1014	17	1.207	71
1116	282	4.176	15

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Die Ausfallshäufigkeit der Lokreihe 1014 war im Gegensatz zu der Lokreihe 1116 mehr als viermal so hoch.

(2) Die Verfügbarkeit der Lokreihe 1014 in den Jahren 2005 bis 2009 stellte sich wie folgt dar:

Abbildung: Verfügbarkeit 2005 bis 2009



Quellen: ÖBB-Produktion; RH



Betrieb der Lokreihe 1014


**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

Die ÖBB-Produktion definierte eine planmäßige Verfügbarkeit der Lokreihe 1014 mit 82 %. Diese konnte im Jahresdurchschnitt (2005 bis 2009) nicht erreicht werden. Lediglich in einzelnen Monaten lag der Ist-Wert über dem Plan-Wert. Die tatsächliche Verfügbarkeit sank im Jahr 2009 auf rd. 67 %.

Tabelle 5: Mängelhäufigkeit in km						
	2005	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2005 bis 2009
	in km					
1014	16.243	11.811	22.738	27.144	23.906	20.368
1116	77.339	116.509	157.859	230.093	224.559	161.272

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Die tatsächliche Verfügbarkeit war eine unmittelbare Folge der häufig auftretenden PMU. Durchschnittlich trat alle rd. 20.000 km eine PMU bei der Lokreihe 1014 auf; die Lokreihe 1014 wies gegenüber der Lokreihe 1116 eine achtmal höhere Mängelhäufigkeit auf.

- 7.2** Der RH stellte fest, dass die Mängel, die zu einem Ausfall der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 führten, wesentlich häufiger auftraten als bei der Lokreihe 1116. Er hielt kritisch fest, dass die von der ÖBB definierte planmäßige Verfügbarkeit (und Zuverlässigkeit) mit 82 % im Vergleich zur Lokreihe 1116 mit 91 % bzw. 92 % deutlich niedriger angesetzt war und trotzdem mit einer tatsächlichen Verfügbarkeit von 67 % (im Jahr 2009) nicht erreicht werden konnte.

Aktueller Zustand/
Restleistungs-
potenzial

- 8.1** Alle 17 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 waren seit Ende 2009 hinterstellt; die ÖBB-Produktion ließ nur in sehr geringem Umfang Ausbesserungen in den Folgejahren durchführen¹⁷. Der betriebssichere Einsatz der Triebfahrzeuge ohne entsprechende Wartungsarbeiten war nicht mehr möglich. Dies zeigte sich auch bei der Überführung von 14 Fahrzeugen nach St. Pölten im November 2013. Diese mussten – in zwei Tranchen – von einem Triebfahrzeug einer anderen Lokreihe gezogen und mit einem Hilfszug der ÖBB-Technische Services auf das Werksgelände in St. Pölten überstellt werden.

Die ÖBB-Produktion untersuchte im Jahr 2011 zwei Varianten der Wiederinbetriebnahme der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014. Sie kalkulierte einen Aufwand von rd. 2,1 Mio. EUR für die Wiederinbetriebnahme

¹⁷ Einige Triebfahrzeuge wurden nach 2009 noch vereinzelt für Messfahrten bzw. für Ballastfahrten eingesetzt.

Betrieb der Lokreihe 1014

von zehn Fahrzeugen (rd. 0,2 Mio. EUR pro Fahrzeug; davon sieben weitere Fahrzeuge als Ersatzteilsponder) bzw. von rd. 22,3 Mio. EUR für den Umbau („Refurbishment“) für 16 Fahrzeuge (rd. 1,4 Mio. EUR pro Fahrzeug). Während bei der ersten Variante die Nutzungsdauer der Fahrzeuge weitere fünf Jahre betrug, erhöhte sich die Nutzungsdauer bei der zweiten Variante auf 20 Jahre. Die günstigere Lösung basierte auf der bestehenden Technik der Lokreihe 1014, währenddessen die kostenintensivere Variante den Austausch wesentlicher elektrischer bzw. elektronischer Bauteile vorsah, wodurch auch in Zukunft Ersatzteile zur Verfügung gestanden wären. Die ÖBB-Produktion entschied sich, keine weiteren Instandsetzungsmaßnahmen der Lokreihe 1014 durchzuführen.

Tabelle 6: Entscheidungsmatrix für die Lokreihe 1014		
	Wiederinbetriebnahme	Umbau („Refurbishment“)
betriebsfähige Triebfahrzeuge	10 (7 Ersatzteilsponder)	16 (1 Ersatzteilsponder)
Kosten	rd. 2,1 Mio. EUR	rd. 22,3 Mio. EUR
Kosten pro Lokomotive	rd. 0,2 Mio. EUR	rd. 1,4 Mio. EUR
Kosten für Instandhaltung	rd. 0,75 EUR pro km	k. A.
Nutzungsdauer	4,7 Mio. km/5 Jahre	16 Mio. km/20 Jahre
Verfügbarkeit	80 %	85 %
Leistung (Dauerbetrieb/30 Min.)	3.000/3.400 kW	3.000/4.000 kW
Zulassung in Österreich	vorhanden	Neuzulassung

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Zehn Triebfahrzeuge waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in einem Zustand, der eine Wiederinbetriebnahme – wenn auch unter hohen Kosten (rd. 2,1 Mio. EUR) – ermöglichte. Die Wiederinbetriebnahme von 16 Triebfahrzeugen wäre nur mit sehr hohem Aufwand (rd. 22,3 Mio. EUR) möglich gewesen. Das 18. Triebfahrzeug brannte bereits im Jahr 2001 beinahe vollständig aus und kam für eine Instandsetzung nicht mehr in Frage.

Die Triebfahrzeuge waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an drei Standorten abgestellt:

- 14 Stück: Wien Matzleinsdorf, ÖBB-Betriebsgelände/Werk ÖBB-Technische Services St. Pölten. Die in Wien Matzleinsdorf hinterstellten Triebfahrzeuge wurden im November 2013 nach St. Pölten auf das Werksgelände der ÖBB-Technische Services überstellt.



Betrieb der Lokreihe 1014

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

- 2 Stück: Werk ÖBB-Technische Services GmbH Linz
- 2 Stück: Ehemaliges Werk ÖBB-Technische Services Wels

8.2 Der RH stellte kritisch fest, dass kein Triebfahrzeug der Lokreihe 1014 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betriebsbereit war. Die Triebfahrzeuge befanden sich in unterschiedlichen technischen Zuständen, wobei zehn Triebfahrzeuge mit einem Aufwand von rd. 200.000 EUR pro Fahrzeug in betriebsbereiten Zustand versetzt werden hätten können. Er hielt kritisch fest, dass der schlechte Zustand sich sowohl auf eine mögliche Wiederinbetriebnahme als auch auf den von der ÖBB-Produktion eingeleiteten Verkauf negativ auswirkte.

Wirtschaftliche Situation

Aufwand

9.1 Der für die Lokreihe 1014 in den Jahren 2005 bis 2013 angefallene Aufwand ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 7: Aufwand für die Lokreihe 1014										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2005 bis 2013
	in EUR ¹									
Erhaltung	1.424.437	1.431.162	585.888	325.275	368.868	46.127	53.548	508	5.355	4.241.169
sonstiger Materialaufwand	1.233	470	40	–	–	–	–	–	–	1.743
Schäden	30.777	4.152	23.412	24.141	18.199	–	–	–	–	100.681
sonstiger betrieblicher Aufwand	17.788	8.495	3.282	903	5.648	13.558	7.587	–	–	57.261
AfA	1.512.870	1.513.126	1.513.379	1.513.136	318.566	233.381	2.211	1.485	–	6.608.153
a.o. AfA	–	–	–	18.048.880	1.095.871	3.141.603	8.892	–	–	22.295.246
Summe Aufwand	2.987.105	2.957.406	2.126.001	19.912.335	1.807.152	3.434.669	72.238	1.993	5.355	33.304.253

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Die gesamten Aufwendungen im Zeitraum 2005 bis 2013 betrugen rd. 33,30 Mio. EUR. Der Aufwand für die Erhaltung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 sank von rd. 1,42 Mio. EUR im Jahr 2005 auf rd. 5.400 EUR im Jahr 2013. In den Jahren 2008 bis 2010 wertete die ÖBB-Produktion die Lokreihe 1014 mit einer Sonderabschreibung auf einen Schrottwert von 15.000 EUR pro Triebfahrzeug ab

Wirtschaftliche Situation

(255.000 EUR für alle 17 Triebfahrzeuge). Eine vorausgehende Bewertung der Triebfahrzeuge fand nicht statt. Mit der Hinterstellung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 zum Zeitpunkt des Fahrplanwechsels 2009/2010 wurden die Erhaltungsarbeiten fast zur Gänze eingestellt, wie aus Tabelle 7 ersichtlich ist.

- 9.2** Der RH merkte an, dass in den Jahren 2005 bis 2013 ein Aufwand von rd. 33,30 Mio. EUR (inkl. a.o. AfA) für die Lokreihe 1014 angefallen war. Er kritisierte die Abwertung auf einen Schrottwert von 15.000 EUR je Triebfahrzeug in den Jahren 2008 bis 2010 ohne eine vorausgehende Bewertung. Der RH erachtete eine solche als Entscheidungsgrundlage für die erfolgte Abwertung als notwendig.

Der RH stellte kritisch fest, dass sich durch die kontinuierliche Verminderung der Erhaltungsarbeiten an der Lokreihe 1014 zwischen den Jahren 2005 und 2009 und die in den darauf folgenden Jahren nahezu komplette Einstellung der Erhaltungsarbeiten der Zustand der Triebfahrzeuge verschlechterte. Eine neuerliche Inbetriebnahme wäre nur mit sehr hohem Aufwand möglich gewesen und dadurch wurden auch die Chancen eines möglichen Verkaufs der Triebfahrzeuge vermindert.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge eine mögliche Weiterverwendung oder Verwertung zu prüfen (siehe TZ 3).

Weiters empfahl der RH der ÖBB-Produktion, vor der Abwertung von Fahrzeugen auf den Schrottwert eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen.

- 9.3** *Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, vor der Abwertung von Fahrzeugen auf den Schrottwert eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen, zu.*

Erlöse

- 10.1** (1) Die Darstellung der Erlöse erfolgte für die Jahre 2005 bis 2009, da die Lokreihe 1014 ab dem Jahr 2010 nicht mehr eingesetzt wurde. Die in diesem Zeitraum erwirtschafteten Erlöse der Lokreihe 1014 waren aufgrund der bei der ÖBB-Produktion angewandten Verrechnungssystematik aus den Daten des Rechnungswesens (SAP) nicht ableitbar.

Die Verrechnungssystematik der ÖBB-Produktion basierte auf einzelnen Produktkategorien:



Wirtschaftliche Situation

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**
Tabelle 8: Produktkategorien in den Bereichen Personen-/Güterverkehr sowie zusätzliche Leistungen

Personenverkehr	Güterverkehr	zusätzliche Leistungen
railjet	Einzelwagenverkehr	Verschub mit Elektro-/Dieseltriebfahrzeugen
Fernverkehr	Ganzzugverkehr	Verschub mit funkgesteuerten Triebfahrzeugen
Nahverkehr	Kombinierter Ladungsverkehr	Triebfahrzeugführer für Triebwagenbereitschaft
	Rollende Landstraße	Serviceleistungen

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Die Produktkategorien legten ein an die ÖBB-Produktion zu zahlendes Entgelt pro Triebfahrzeug für die jeweils erbrachten Zugstunden und Zugkilometer fest. Welches Triebfahrzeug (z.B. Lokreihe 1014 oder 1116) eingesetzt wurde, hatte keinen Einfluss auf den verrechneten Kostensatz des jeweiligen Produktes; es erfolgte die Verrechnung eines einheitlichen Kostensatzes. In den Kostensätzen waren neben den Kosten des Triebfahrzeuges auch das Personal, die Overheadkosten, die Konzernumlage sowie Energiekosten enthalten.

(2) Die ÖBB-Produktion nahm aufgrund vorliegender Nachkalkulationen früherer Jahre eine Darstellung der Erlöse auf Ersuchen des RH anhand einer Hilfsrechnung vor. So konnten näherungsweise die Erlöse der einzelnen Jahre der Lokreihe 1014 ermittelt werden.

Tabelle 9: Erlöse der Lokreihe 1014

	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
	in Mio. EUR					
Erlöse	2,45	1,80	2,17	1,41	1,00	8,83

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Erlöse zwischen den Jahren 2005 und 2009 – mit Ausnahme des Jahres 2007 – stetig abnahmen. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der eingesetzten Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 in diesem Zeitraum stetig abnahm.

(3) Die ÖBB-Produktion wies darauf hin, dass die Hilfsrechnung eine isolierte ausschnittsweise Betrachtung der Lokreihe 1014 darstellte, nicht repräsentativ war und nicht auf andere Lokreihen der ÖBB-Pro-

Wirtschaftliche Situation

duktion umgelegt werden konnte. Laut ÖBB-Produktion umfasste der in den Systemen abgebildete und für alle Triebfahrzeuge einheitliche Kostensatz sämtliche Kostenpositionen und hatte sich als Verrechnungs- und Steuerungsinstrument bewährt.

(4) Aufgrund der stark negativen Jahresergebnisse der ÖBB-Produktion in den Jahren 2008 bis 2012 wurde die Gesellschaft im Jahr 2012 als Service Center innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe positioniert. Ziel war die Bilanzierung eines ausgeglichenen Ergebnisses, wobei aber ein entsprechendes Kostenmanagement zu gewährleisten wäre. Durch die Service Center Logik wurden die angefallenen Aufwendungen in der ÖBB-Produktion für die Bereitstellung der Leistungen an die jeweiligen Auftraggeber (Muttergesellschaften ÖBB Personenverkehr Aktiengesellschaft und Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft) weiterverrechnet. Daraus resultierte, dass die an die Auftraggeber verrechneten Preise (Erlöse) den angefallenen Aufwendungen entsprechen sollten und somit ein Ergebnis von annähernd „Null“ in der Gesellschaft aus der Leistungsverrechnung erzielt werden sollte.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass eine ergebnisorientierte Flottensteuerung aufgrund einheitlicher Verrechnungssätze für alle Triebfahrzeuge der ÖBB-Produktion nicht möglich war. Ob mit einer Lokreihe günstiger produziert werden konnte als mit einer anderen war daher mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Einsatz befindlichen Verrechnungssystemen nicht ableitbar. Damit fehlten wesentliche Informationen für eine effektive Unternehmenssteuerung. Weiters bestand durch die Service Center Logik für die ÖBB-Produktion kein Anreiz, die Kosten zu senken.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, eine ergebnisorientierte Flottensteuerung einzurichten, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass innerhalb des Service Centers ein entsprechendes Kostenmanagement zu gewährleisten wäre. Dies könnte den kostenmäßig optimalen Einsatz der jeweiligen Lokreihen gewährleisten, weil aufgrund des einheitlichen Verrechnungssatzes keine kostenmäßige Unterscheidung zwischen den ältesten und den neuesten in Betrieb befindlichen Triebfahrzeugen möglich war.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Produktion teile sie die Kritik des RH, mangels einer Ertragsrechnung pro Triebfahrzeug sei es nicht möglich, eine ergebnisorientierte Steuerung der Triebfahrzeugflotte durchzuführen, nicht. Vielmehr vertrat sie die Ansicht, dass die Flottensteuerung ausschließlich kostenseitig zu erfolgen habe und hier die Aufwendungen bekannt gewesen waren. Weiters liefere eine Ertragsrechnung pro Triebfahrzeug keinen Mehrwert für die Flottensteuerung*



Wirtschaftliche Situation

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

und mache daher keinen Sinn. Dieser Empfehlung des RH werde daher nicht entsprochen.

- 10.4** Anknüpfend an die Ausführungen der ÖBB-Produktion wies der RH darauf hin, dass eine ergebnisorientierte Flottensteuerung aufgrund der einheitlichen Verrechnungssätze für alle Triebfahrzeuge der ÖBB-Produktion nicht möglich war. Einerseits fehlten wesentliche Informationen für eine effektive Unternehmenssteuerung, andererseits bestand durch die Service Center Logik für die ÖBB-Produktion kein Anreiz, die Kosten zu senken.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, eine ergebnisorientierte Flottensteuerung einzurichten, um den kostenmäßig optimalen Einsatz der jeweiligen Lokreihen gewährleisten zu können.

Aufwands-/Erlös-
struktur

- 11.1** Die Darstellung der Aufwands-/Erlösstruktur erfolgte für die Jahre 2005 bis 2013.

Tabelle 10: Aufwand und Erlöse der Lokreihe 1014										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR ¹									
Erlöse	2,45	1,80	2,17	1,41	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,83
Aufwand ²	2,99	2,96	2,13	19,91	1,81	3,43	0,07	0,00	0,01	33,30
Ergebnisbeitrag	- 0,54	- 1,16	0,04	- 18,50	- 0,81	- 3,43	- 0,07	0,00	- 0,01	- 24,48

¹ Rundungsdifferenzen

² inkl. a.o. Afa

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Auch wenn die Erlöse nur eine Näherung darstellten, betrug der so ermittelte negative Ergebnisbeitrag, den die ÖBB-Produktion in den Jahren 2005 bis 2013 mit der Lokreihe 1014 erwirtschaftete, in Summe rd. - 24,48 Mio. EUR.

- 11.2** Der RH kritisierte den durchgehend negativen Ergebnisbeitrag, der durch die Lokreihe 1014 in den Jahren 2005 bis 2013 entstand. Er hielt fest, dass ein Großteil des negativen Gesamtbetrags (rd. - 24,48 Mio. EUR) durch die angefallene außerordentliche Abschreibung der Lokreihe 1014 bedingt war.

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

Beschluss zum Verkauf

12.1 Die Geschäftsführung der ÖBB-Produktion behandelte einen möglichen Verkauf¹⁸ der Lokreihe 1014 (17 Triebfahrzeuge) im Februar 2009. Eine Bewertung der Lokreihe 1014 lag weder zu diesem Zeitpunkt noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH vor. Ziel war es trotzdem, aus dem Verkauf der Lokreihe 1014 einen Erlös von 15 Mio. EUR zu lukrieren. Dies ergab einen möglichen Verkaufserlös von rd. 882.000 EUR pro Triebfahrzeug.

In einem Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion vom Juni 2009¹⁹ wurde ein Verkauf der Triebfahrzeuge der Baureihen 2043, 2143, 1014, 1822, 1042 und 1142 mit einem gesamten Verkaufserlös von mehr als 10 Mio. EUR genehmigt. In Summe umfasste der genehmigte Verkauf 88 Triebfahrzeuge. Dies ergab einen durchschnittlich zu erzielenden Verkaufserlös von rd. 113.600 EUR pro Triebfahrzeug.

12.2 Der RH kritisierte, dass die möglichen Kaufpreise durch keine Bewertung begründet waren. Bei dem von der Geschäftsführung der ÖBB-Produktion im Februar 2009 geschätzten Kaufpreis lag der durchschnittliche Preis bei rd. 882.000 EUR pro Triebfahrzeug, beim Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion bei rd. 113.600 EUR pro Triebfahrzeug. Der RH wies auf die nicht nachvollziehbaren großen Unterschiede der Kaufpreise in den beiden Beschlüssen hin.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, in Zukunft vor dem Beschluss des Verkaufs von Triebfahrzeugen eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können.

12.3 *Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, in Zukunft vor dem Beschluss des Verkaufs von Triebfahrzeugen eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können, zu.*

Kaufpreisermittlung

13.1 Die ÖBB-Produktion begann ab Dezember 2009²⁰, nachdem sich die Lokreihe 1014 nicht mehr im Einsatz befand, mit Verkaufsaktivitäten.

¹⁸ siehe Protokoll des Jour Fixe der Geschäftsführer der ÖBB-Produktion vom 12. Februar 2009

¹⁹ siehe Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion vom 15. Juni 2009

²⁰ Ab dem Fahrplanwechsel 2009/2010 im Dezember 2009 wurde die Lokreihe 1014 nicht mehr eingesetzt; lt. ÖBB-Produktion fiel die Entscheidung dazu, weil aufgrund der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 weniger Triebfahrzeuge benötigt wurden.



Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014


**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

Zur Ermittlung eines möglichen Kaufpreises teilte die ÖBB-Produktion dem RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mit, dass dieser aufgrund eines „Letter of Intent“²¹ aus dem Jahr 2009 zwischen einem Interessenten und der ÖBB-Produktion festgelegt worden war. Der Interessent nannte einen Stückpreis von 700.000 EUR für die Lokreihe 1014. Dies ergab bei 17 Triebfahrzeugen eine Summe von rd. 12 Mio. EUR.

Neben der Lokreihe 1014 gab das Unternehmen in diesem Dokument das Interesse für weitere 58 zum Verkauf stehende Triebfahrzeuge anderer Lokreihen ab und übermittelte auch für diese Preisvorstellungen. Trotz mehrmaliger Nachfrage des RH konnte die ÖBB-Produktion diesen „Letter of Intent“ nur undatiert und nicht unterfertigt vorlegen. Nach dieser Interessensbekundung, welche laut ÖBB-Produktion Grundlage für einen möglichen Kaufpreis für die Lokreihe 1014 war, kam es jedoch zu keinen weiteren Verkaufsverhandlungen mit diesem Unternehmen.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass die Ermittlung des möglichen Kaufpreises auf einem undatierten und nicht unterfertigten Dokument beruhte, aus dem die Bewertung nicht nachvollziehbar war und die ÖBB-Produktion diesen ohne eigene Bewertung übernahm.

Er bekräftigte seine Empfehlung, in Zukunft zur Kaufpreisfindung von Triebfahrzeugen eine vorausgehende interne Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen.

Weitergaberecht und
Konkurrenzklausele

- 14.1** Die Standard-Kaufverträge der ÖBB-Produktion enthielten die Verpflichtung für den Käufer, die vertragsgegenständlichen Triebfahrzeuge bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Übergabe nicht in einem Wettbewerbsverkehr zur ÖBB-Produktion auf der Schieneninfrastruktur in den Staaten Österreich, Deutschland oder der Schweiz einzusetzen. Diese Verpflichtung wurde bei einer Weiterveräußerung oder Weitervermietung der Fahrzeuge auch auf den oder die Käufer oder Mieter überbunden (Konkurrenzklausele).
- 14.2** Der RH kritisierte die in den Standard-Kaufverträgen der ÖBB-Produktion enthaltene Konkurrenzklausele, da diese den Käuferkreis stark einschränkte und de facto einen Ausschlussgrund für mögliche Mitbewerber am Markt darstellte.

²¹ Interessensbekundung eines Unternehmens für den Kauf von Triebfahrzeugen der ÖBB-Produktion

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, die Konkurrenzklausel in Zukunft in ihren Verträgen nicht mehr vorzusehen.

14.3 *Die ÖBB-Produktion teilte mit, dass der Empfehlung, die in den Standard-Kaufverträgen enthaltene Konkurrenzklausel in Zukunft nicht mehr anzuwenden, nicht gefolgt werde. Triebfahrzeuge an konkurrierende Unternehmen zu verkaufen, widerspreche der Konzernstrategie und gereiche zum Nachteil des Unternehmens und des Eigentümers (Republik Österreich).*

14.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, die Konkurrenzklausel in Zukunft in Verträgen nicht mehr vorzusehen, da diese den Käuferkreis stark einschränkte und de facto einen Ausschlussgrund für mögliche Mitbewerber am Markt darstellte.

Verkaufsaktivitäten
durch die ÖBB-
Produktion

15.1 (1) In den Jahren 2010 und 2011 waren zwei Mitarbeiter der ÖBB-Produktion nacheinander mit dem Verkauf betraut. Ein strukturierter und geplanter Ablauf samt zugehöriger Dokumentation des Verkaufsprozesses war für diese beiden Jahre nicht nachvollziehbar. Die ÖBB-Produktion gab an, in diesem Zeitraum mit mehreren möglichen Käufern Kontakt aufgenommen und Verkaufsgespräche geführt zu haben, die aber nicht erfolgreich waren. Ein Unternehmen bekundete im Februar 2010 sein Interesse, die 17 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 entweder zu kaufen oder zu mieten. Eine Miete lehnte die ÖBB-Produktion insbesondere aus Kostentragungsgründen (z.B. Instandhaltung) ab.

Im Sommer 2010 fragte ein Unternehmen aus der Schweiz an, im September 2010 ein Unternehmen aus Tschechien und im Februar 2011 fanden Verkaufsverhandlungen mit einem Unternehmen aus Schweden statt. Die ÖBB-Produktion strebte jedoch nur einen Gesamtverkauf aller Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 an und hielt an einem Gesamtpreis von rd. 12 Mio. EUR fest. Notwendige Instandsetzungskosten waren im Gesamtpreis nicht enthalten.

Zwischen Oktober und Dezember 2011 bestanden Überlegungen²², die Lokreihe 1014 der Rail Cargo Hungaria zu verkaufen und dort für den Güterverkehr in Ungarn einzusetzen. Anfang Dezember 2011 stoppte die Rail Cargo Hungaria das Projekt, weil Zweifel hinsichtlich der technischen Eignung der Lokreihe 1014 beim vorgesehenen Einsatz im Güterverkehr bestanden.

²² Projekt Sissi



Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014


**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

(2) Im Jahr 2007 verkaufte die ÖBB-Produktion drei Triebfahrzeuge der Baureihe 1012 zu einem Stückpreis von 180.000 EUR, während sie pro Triebfahrzeug der Lokreihe 1014 rd. 700.000 EUR verlangte (TZ 13). Diese Triebfahrzeuge waren zum Zeitpunkt des Verkaufs im Jahr 2007 rd. zehn Jahre alt und erbrachten eine höhere Leistung (rd. 6.400 kW) als die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 (rd. 3.000 kW).

- 15.2** Der RH kritisierte die nicht strukturierte und unsystematische Vorgangsweise beim Verkaufsprozess. Nach Ansicht des RH wäre der Verkauf der Triebfahrzeuge bevorzugt nach dem Ausscheiden der Triebfahrzeuge aus dem Planbetrieb bzw. nach Auflösung der CBL-Verträge durchzuführen gewesen, weil zu diesem Zeitpunkt der Gesamtzustand der Triebfahrzeuge noch besser war als nach jahrelangem Stillstand.

Ebenso bemängelte der RH ein Festhalten am Gesamtverkauf aller Triebfahrzeuge sowie am ohne Bewertung ermittelten Kaufpreis von rd. 12 Mio. EUR. Der von der ÖBB-Produktion geforderte Preis erschien im Hinblick darauf, dass noch umfangreiche Instandsetzungsarbeiten notwendig wären, um die Triebfahrzeuge wieder in Betrieb nehmen zu können, hoch. Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2007 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1012 zu einem Stückpreis von 180.000 EUR verkauft worden waren.

Der RH bemängelte weiters, dass eine Vermietung der Triebfahrzeuge von der ÖBB-Produktion grundsätzlich abgelehnt wurde. Nach Ansicht des RH wäre zumindest eine Kostenabschätzung betreffend einer Vermietung anzustellen gewesen, um die Wirtschaftlichkeit einer Weiterverwendung beurteilen zu können.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, zukünftig eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

- 15.3** *Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, zukünftig eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen, zu.*

Konzernrichtlinie
Einkauf und Material-
wirtschaft

- 16.1** Laut der Konzernrichtlinie Einkauf und Materialwirtschaft²³ müssen Waren, die aus wirtschaftlichen/technischen Gründen nicht mehr benötigt werden, in Abstimmung mit dem strategischen Konzerneinkauf

²³ Konzernrichtlinie Einkauf und Materialwirtschaft seit dem Jahr 2005 in verschiedenen Fassungen gültig, aktuelle Fassung vom 13. September 2011

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

durch die zuständige Einkaufsorganisation der Lead Buyer Gesellschaft verkauft werden. Lead Buyer Gesellschaft für Triebfahrzeuge war die ÖBB-Technische Services (siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2011/2 „Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs, TZ 17“, in welchem die Nichteinhaltung der Konzernrichtlinie auch kritisch gewürdigt wurde).

Nach dem Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion im Juni 2009 versuchte die ÖBB-Produktion, die 17 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 zu verkaufen. Ab Jänner 2012 trat eine zwischen ÖBB-Technische Services und ÖBB-Produktion abgeschlossene Vereinbarung in Kraft, laut der die ÖBB-Technische Services die Verwertung von Triebfahrzeugen der ÖBB-Produktion übernahm. In Folge wurde auch ein Ablaufprozess für die Verwertung erarbeitet und dokumentiert.

- 16.2** Der RH bemängelte, dass die ÖBB-Produktion zwei Jahre lang – entgegen den Bestimmungen der entsprechenden Konzernrichtlinie – versuchte, die Lokreihe 1014 ohne Einbindung des strategischen Konzerneinkaufes und der ÖBB-Technische Services zu verkaufen.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, in Zukunft die Konzernrichtlinien einzuhalten.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Produktion seien sämtliche jeweils gültige Konzernrichtlinien eingehalten worden. Im konkreten Fall sei aber aufgrund der komplexen Technik – abweichend von den Konzernrichtlinien – vereinbart worden, dass die Gesprächsführung durch die verantwortlichen Techniker zu übernehmen sei.*

- 16.4** Der RH entgegnete, dass die Konzernrichtlinien einzuhalten sind. Abweichungen von den Konzernrichtlinien, wie sie im Fall der Verkaufsversuche der Lokreihe 1014 stattfanden, sind zu vermeiden. Eine Vereinbarung, dass abweichend von den Konzernrichtlinien, aufgrund der komplexen Technik die Gesprächsführung durch die verantwortlichen Techniker zu führen sei, wurde dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt.

Verkaufsaktivitäten durch die ÖBB-Technische Services

- 17.1** Ab Jänner 2012 übernahm die ÖBB-Technische Services die Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014. Der ab Jänner 2012 zuständige Mitarbeiter hatte diesbezüglich im Zeitraum Jänner 2012 bis Februar 2013 Kontakte mit 20 Interessenten, wobei einige davon nur mündliche Gespräche waren, über die keine Aufzeichnungen vorlagen.

Der ab März 2013 zusätzlich beigezogene Mitarbeiter startete Verkaufsverhandlungen mit drei weiteren Unternehmen, die jedoch ebenso zu keinem Verkauf der Lokreihe 1014 führten, obwohl der geforderte Verkaufspreis im März 2013 nach Abstimmung mit dem Eigentümer ÖBB-Produktion von rd. 12 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR gesenkt worden war.

Seit April 2013 erstellte die ÖBB-Technische Services auch periodische Berichte²⁴ über den jeweils aktuellen Status der Fahrzeugverwertung, in welchen auch die Lokreihe 1014 enthalten war. In einem Bericht vom November 2013²⁵ wurde der realistische Verkaufserlös für die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 mit rd. 5 Mio. EUR angegeben und eine geringe Verkaufswahrscheinlichkeit festgestellt. Im Bericht vom März 2014 war weder ein möglicher Verkaufserlös noch eine Verkaufswahrscheinlichkeit enthalten.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Produktion lange von einem sehr hohen Kaufpreis (rd. 12 Mio. EUR) ausging. Durch die Verkaufsaktivitäten der ÖBB-Technische Services stellte sich die geringe Verkaufswahrscheinlichkeit der Lokreihe 1014 heraus, auf die die ÖBB-Produktion nicht ausreichend reagierte.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 vorzunehmen und diese als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen.

- 17.3** *Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 vorzunehmen und diese als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen, zu.*

Sie teilte weiters mit, dass in Folge aktueller Entwicklungen (2. Halbjahr 2014) beschlossen worden sei, einen Einsatz der Lokreihe 1014 in Kroatien in Betracht zu ziehen. Im Herbst 2014 erfolge eine Prüfung der Kosten-, Qualitäts- und Zulassungserfordernisse. Dies habe zum vorläufigen Stopp der Verkaufsaktivitäten der Lokreihe 1014 geführt.

- 17.4** Der RH beurteilte die Überlegungen der ÖBB-Produktion, einen Einsatz der Lokreihe 1014 in Kroatien in Betracht zu ziehen, als positiv.

²⁴ Berichte zur Fahrzeugverwertung wurden lt. ÖBB-Technische Services seit 15. Juni 2013 in 14-tägigen Abständen erstellt.

²⁵ Status 15. November 2013

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH hervor:

(1) Im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit einer effizienten und effektiven Erreichung der Unternehmensziele wäre eine Flottenstrategie für alle Lokreihen möglichst bald festzuschreiben. Diese sollte u.a. enthalten:

- Die Einsatzgebiete für die jeweilige Lokreihe (Personen- und/oder Güterverkehr),
- die Planung des Einsatzes der einzelnen Lokreihen in enger Abstimmung mit den Bestellern (überwiegend die Muttergesellschaften ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft und Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft),
- die Festlegung der örtlichen Stationierung der Lokflotten (Standortdefinition),
- die Planung allfälliger Verwertungsstrategien der einzelnen Lokreihen nach deren Einsatzende. (TZ 3)

(2) Zukünftig wären bei vorzeitigen Auflösungen von CBL-Verträgen negative Effekte auf den Betriebserfolg zu vermeiden bzw. gering zu halten. (TZ 4)

(3) Für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge wäre eine mögliche Weiterverwendung oder Verwertung zu prüfen. (TZ 9)

(4) Vor der Abwertung von Fahrzeugen auf den Schrottwert wäre eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen. (TZ 9)

(5) Es wäre eine ergebnisorientierte Flottensteuerung einzurichten, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass innerhalb des Service Centers ein entsprechendes Kostenmanagement zu gewährleisten wäre. Dies könnte den kostenmäßig optimalen Einsatz der jeweiligen Lokreihen gewährleisten, weil aufgrund des einheitlich angewandten Verrechnungssatzes keine kostenmäßige Unterscheidung zwischen den ältesten und den neuesten in Betrieb befindlichen Triebfahrzeugen möglich ist. (TZ 10)



Schlussempfehlungen

BMVIT

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

(6) Vor dem Beschluss zum Verkauf von Triebfahrzeugen wäre eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können. (TZ 12, 13)

(7) Die Konkurrenzklausel wäre in Zukunft in den Kaufverträgen der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH nicht mehr vorzusehen. (TZ 14)

(8) Eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge wäre anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen. (TZ 15)

(9) Die Konzernrichtlinien wären einzuhalten. (TZ 16)

(10) Eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 wäre vorzunehmen und diese wäre als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen. (TZ 17)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)



ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Produktion Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

KR Gustav POSCHALKO
(14. April 2008 bis 22. April 2010)

KR Friedrich MACHER
(22. April 2010 bis 29. November 2010)

Ing. Franz SEISER
(17. Dezember 2010 bis 28. Februar 2014)

[Siegfried STUMPF](#)
(seit 27. März 2014)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Ferdinand SCHMIDT
(6. Dezember 2004 bis 25. Jänner 2010)

Dr. Werner KOVARIK
(22. April 2010 bis 17. Dezember 2010)

Andreas FUCHS
(17. Dezember 2010 bis 8. Oktober 2012)

Mag. Georg LAUBER
(9. Oktober 2012 bis 27. März 2014)

[Dr. Georg KASPERKOVITZ](#)
(seit 27. März 2014)

Geschäftsführung

Mitglieder

Ferdinand SCHMIDT
(25. Jänner 2010 bis 31. März 2014)

[Ing. Bernhard BENES](#)
(seit 1. Juli 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	212
Abkürzungsverzeichnis	214
Glossar	216

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Risikomanagement in der Finanzverwaltung**

KURZFASSUNG	222
Prüfungsablauf und -gegenstand	235
Rechtsgrundlagen	236
Risikostrategie des BMF	241
Zentrales Risikomanagement im BMF	244
Einzelne Risiken	259
Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern	286
Personal	294
Risiko-, Informations- und Analysezentrum	300
Schlussempfehlungen	308

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schritte des Compliance-Risiko- management-Prozesses _____	240
Tabelle 1:	Umsetzung der Empfehlungen aus dem Projekt „Risikomanagement im BMF“ _____	247
Tabelle 2:	Risikomanagement – Stand der Umsetzung in den BMF-Sektionen _____	255
Abbildung 2:	Nachforderungen aus Veranlagungen _____	266
Abbildung 3:	Risikoquote der nicht entrichteten Abgaben zum Fälligkeitszeitpunkt _____	267
Tabelle 3:	Abgabenerklärungen; 2008 bis 2012 _____	269
Tabelle 4:	Kontrollfälle in den Finanzämtern; 2008 bis 2012 ____	270
Tabelle 5:	Kontrollquoten in der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	271
Tabelle 6:	Kontrollquoten in der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	272
Tabelle 7:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	273
Tabelle 8:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	273
Tabelle 9:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen nach Finanzämtern; 2008 bis 2012 _____	274
Tabelle 10:	Anteile der Kontrollkriterien; 2008 bis 2012 _____	276
Tabelle 11:	Außenprüfungen – Prüfungsdichte; 2008 bis 2012 ____	280
Tabelle 12:	Außenprüfungen – Mehrergebnisse; 2008 bis 2012 ____	280

Tabellen Abbildungen

Tabelle 13:	Vollstreckbare Abgabenrückstände; 2008 bis 2012 _____	283
Tabelle 14:	Maßnahmen und Erfolge im Einbringungs- verfahren; 2008 bis 2012 _____	283
Tabelle 15:	Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Zahlungsaufschub; 2008 bis 2012 _____	284
Tabelle 16:	Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer; 2008 bis 2012 _____	284
Abbildung 4:	Anteil der Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Vorschreibungen; 2008 bis 2012 _____	285
Tabelle 17:	Leistungen an Finanzämter von anderen Organisationseinheiten und vice versa _____	292
Tabelle 18:	Personalressourcen _____	294
Tabelle 19:	Lehrgang Risikomanagement – Teilnehmer _____	296
Tabelle 20:	Personal in den Finanzämtern; 2008 bis 2012 _____	297
Tabelle 21:	Durchschnittliche Kosten und Mehrergebnisse je VBÄ; 2008 bis 2012 _____	298
Tabelle 22:	Durchschnittliche Anzahl und Kosten der Bediensteten im RIA; 2008 bis 2012 _____	301
Tabelle 23:	Risikoauswahl; 2008 bis 2012 _____	303
Tabelle 24:	Durchschnittliches Mehrergebnis je Fall; 2008 bis 2012 _____	304

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AB	parlamentarische Anfragebeantwortung
Abs.	Absatz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
d.i.	das ist
engl.	englisch
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
ev.	eventuell
(f)f.	(fort)folgend
GAP	General Administrative Principles
GP	Gesetzgebungsperiode
GPLA	Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben
IEC	Internationale Elektrotechnische Kommission; Normierungsorganisation mit Sitz in Genf für Normen im Bereich der Elektrotechnik und Elektronik. Einige Normen werden gemeinsam mit ISO entwickelt.
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
INTOSAI GOV	INTOSAI-Leitlinien für Good Governance
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
i.Z.m.	im Zusammenhang mit

Abkürzungen

k.A.	keine Angabe(n)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONR	Regeln des Österreichischen Normungsinstituts
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
S.	Seite(n)
SE	Schlussempfehlung
SZK	Steuer- und Zollkoordination des BMF
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar



Glossar

Nachfolgend werden Begriffe i.Z.m. dem Risikomanagement in der Finanzverwaltung erläutert.

Central Liaison Office (CLO)

Teil der Steuerfahndung im BMF; zuständige Behörde für die internationale Amtshilfe im Bereich der direkten und indirekten Steuern.

Dezentrale Risikomanager

Risikomanager in den Sektionen des BMF, welche die Risiken der Abteilungen für die eigene Sektion koordinieren und an den zentralen Risikomanager berichten.

Einreichungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen zu gering veranschlagt oder verringert wird, weil Steuerzahler ihre Steuererklärung nicht rechtzeitig einreichen.

Erklärungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen dadurch gemindert wird, dass in die Steuererklärungen versehentlich oder bewusst falsche Zahlen eingesetzt wurden.

Internal Control – Integrated Framework – COSO

Das Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) veröffentlichte 1992 das Rahmenwerk „Internal Control – Integrated Framework“ mit fünf Komponenten (Kontrollumfeld, Risikobeurteilung, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation sowie Überwachung). Das Rahmenwerk wurde im Frühjahr 2013 überarbeitet und erlaubt nunmehr Organisationen, ihr Internes Kontrollsystem systematisch anhand von 17 Prinzipien und den fünf Komponenten auszurichten.

INTOSAI-Richtlinie GOV 9130

Die Richtlinie GOV 9130 „Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor – weitere Informationen zum Thema ‚umfassendes Risikomanagement‘“ wurde im Jahr 2007 von der International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) angenommen. Sie skizziert einen Rahmen für die Anwendung eines Risikomanagements im Bereich der öffentlichen Hand und liefert Grundlagen für dessen Bewertung.

Kassenwesen

Umfasst die verschiedenen Typen von Registrierkassen und Kassensystemen sowie die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Losungsermittlung durch diese.

Registerrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil Personen, die nicht für eine Eintragung in Betracht kommen, in das Steuerregister eingetragen werden, oder Personen eingetragen bleiben, die die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllen, oder Personen, die die Voraussetzung für eine Eintragung erfüllen, sich nicht eintragen lassen, oder das Register falsche Angaben enthält.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)

Eine 2005 eingerichtete Abteilung der Steuer- und Zollkoordination des BMF mit eigenen personellen und sachlichen Ressourcen, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) zu unterstützen.

Risikoeigner

Bezeichnung für die operativen Risikoverantwortlichen im BMF; sie werden über die dezentralen Risikomanager in den Risikomanagement-Prozess integriert.

Glossar



Risikokultur

Die Bereitschaft aller Managementmitglieder, Risiken bewusst wahrzunehmen und Sensibilität gegenüber den Risikofaktoren zu üben. Teil der Risikokultur ist, wie über Risiken untereinander kommuniziert wird.

Risikomanagement

Im weiteren Sinne wird unter Risikomanagement eine risikobewusste Unternehmensführung verstanden. Es betrifft Risiken und Chancen, die die Wertschöpfung beeinflussen und ist ein „Prozess, ausgeführt durch Überwachungs- und Leitungsorgane, Führungskräfte und Mitarbeiter einer Organisation, angewandt bei der Strategiefestlegung sowie innerhalb der Gesamtorganisation, gestaltet um die die Organisation beeinflussenden, möglichen Ereignisse zu erkennen, und um hinreichende Sicherheit bezüglich des Erreichens der Ziele zu gewährleisten“.¹

Risikomanagement in Finanzverwaltungen

Methode zur Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltungen beim Umgang mit Risiken. Denkbare Ergebnisse sind Maßnahmen, die nicht gesetzeskonformes Verhalten von Steuerzahlern vermeiden sollen, bzw. in den Fällen, in denen ein aktives Einschreiten als erforderlich angesehen wird, eine gezieltere Auswahl unter den verschiedenen Handhabungsmöglichkeiten ermöglichen.²

Risikomanagement-Prozess

Trägt dazu bei, die einzelnen Schritte der Entscheidungsfindung besser unterscheiden zu können. Diese umfassen u.a. die Identifikation der Risiken, die Analyse der identifizierten Gefahren (Eintrittswahrscheinlichkeiten, Auswirkungen), die Risikobewältigung bzw. -beherrschung, die Risikoüberwachung sowie die Risikoberichterstattung.

¹ Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2004, S. 2

² Leitfaden – Risikomanagement für Steuerverwaltungen, Europäische Kommission, 2006

Risikomanagement-System

Gesamtheit aller Aufgaben, Aufgabenträger und Regelungen zur Umsetzung eines Risikomanagements; es umfasst auch die Teilaufgabenwahrnehmung durch Interne Revisionen, Interne Kontrollsysteme sowie die Anwendung von Risikocontrolling bzw. -reporting. Es zielt darauf ab, durch dokumentierte organisatorische Regelungen sicherzustellen, dass die Risikosituationen in regelmäßigen Abständen neu bewertet, die Ergebnisse an die (oberste) Führungsebene kommuniziert und rechtzeitig adäquate Risikobewältigungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Stabsstelle

Spezialisierte Leitungshilfsstelle, die fachspezifische Aufgaben ohne Fremdentscheidungs- und Weisungskompetenzen wahrnimmt. Sie ist bei der obersten oder mittleren Leitungsebene angesiedelt und erfüllt Aufgaben, die zum Bereich der jeweiligen Instanz gehören; Leitungsstellen sollen dadurch quantitativ und qualitativ verbessert werden.

Steuer- und Zollkoordination (SZK)

Sie ist in fünf Regionen (Wien, Ost, Mitte, West und Süd) gegliedert und leitet, koordiniert bzw. berät inhaltlich sowie organisatorisch deren nachgeordnete Finanz- und Zollämter und unterstützt gleichzeitig die Zentralleitung bei der Umsetzung von Richtlinien und Erlässen.

Zahlungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil die aufgrund von Steuererklärungen und -bescheiden geschuldeten Beträge nicht gezahlt werden.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Besteht aus dem zentralen und den dezentralen Risikomanagern in den Sektionen des BMF; zusammen sind sie für die Entwicklung und Umsetzung eines zentralen Risikocontrollings mit strategischer Ausrichtung zuständig.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Das BMF bekannte sich in einem Grundsatzpapier aus 2010 zu einem „ganzheitlichen Risikomanagement“ und zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt. Eine umfassend dokumentierte Risikostrategie, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätten, sowie Risikorichtlinien lagen im BMF nicht vor.

Wesentliche Empfehlungen des Ergebnisberichts zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 waren im BMF nicht umgesetzt.

Bislang erfolgte weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF, noch fand eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten statt.

Das BMF hatte bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen.

Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen.

Zwischen 2008 und 2012 reduzierten sich die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber.

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/-prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten aber mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des im BMF eingesetzten Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung, der mit Aufgaben des Risikomanagements befassten Organisationseinheiten sowie ihrer Zusammenarbeit, der dafür eingesetzten Personalressourcen, der Ziele, der Zielerreichung, der Wirkungen und der Erfolge des Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung sowie der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung des Risiko-, Informations- und Analyse zentrums (RIA). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2012. Die Gebarungsüberprüfung fand im BMF bei den – maßgeblich mit dem Steuervollzug befassten – Sektionen (Sektion IV, V und VI)¹, im RIA sowie in ausgewählten Finanzämtern statt. Das Risikomanagement des BMF in den Bereichen Gebühren, Verkehrsteuern, Glücksspiel, Verbrauchsteuern und Zölle war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Die österreichische Finanzverwaltung sah sich spezifischen Risiken (z.B. dem Risiko der Nichterfüllung durch den Steuerpflichtigen) ausgesetzt. Die Bedeutung dieser Risiken nahm kontinuierlich zu. Bei der gegenständlichen Gebarungüberprüfung stand daher die Beurteilung des Risikomanagements des BMF in Bezug auf die spezifischen Risiken im Steuervollzug im Vordergrund. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Auf nationaler Ebene bestand keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesministerien. (TZ 2)

¹ Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie; E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

Auf internationaler Ebene bestanden mehrere unverbindliche Richt- und Leitlinien zum Risikomanagement; deren Anwendung beruhte auf Freiwilligkeit. Die Ausrichtung und Ausgestaltung eines Risikomanagements an diesen Richt- und Leitlinien würde jedoch eine standardisierte und vergleichbare Vorgehensweise im öffentlichen Bereich und Hilfestellung bei der Ausgestaltung eines Risikomanagement-Systems in der Praxis ermöglichen. (TZ 3)

Zwei Leitfäden der Europäischen Union zum Risikomanagement aus den Jahren 2006 und 2010 waren speziell für die nationalen Steuerverwaltungen ausgearbeitet; sie enthielten jedoch bloße Empfehlungen, die keine rechtlichen Bindungswirkungen entfalteten. Die Ausführungen in den Leitfäden stellten einen Mehrwert für die nationalen Steuerverwaltungen dar, weil sie geeignete Grundlagen zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in nationalen Steuerverwaltungen enthielten. (TZ 4)

Im September 2010 erließ der Schweizer Bundesrat neue Weisungen über die Risikopolitik des Bundes, deren Koordinationsstelle in der Eidgenössischen Finanzverwaltung konzentriert war. Die Vorgehensweise der Schweiz bei der Einrichtung und Anwendung des Risikomanagements Bund spiegelte die Bedeutung des Risikomanagements wider. Die geltenden Vorschriften trugen durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems bei. (TZ 4)

Risikostrategie des BMF

Das BMF bekannte sich in einem Grundsatzpapier aus 2010 zu einem „ganzheitlichen Risikomanagement“ und zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt. Eine umfassend dokumentierte Risikostrategie, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätte, sowie Risikorichtlinien lagen im BMF nicht vor. Solche würden nicht nur zur Erhöhung der Transparenz beitragen, sondern wären auch zweckmäßig, um das Risikobewusstsein des BMF und die Festigung einer Risikokultur bei den betroffenen Organisationseinheiten zu stärken. Damit könnten auch konkrete Vorgaben für den Umgang mit Risiken auf operativer Ebene festgelegt werden, die in Folge überprüft werden könnten. (TZ 5)

Kurzfassung

Im Rahmen eines funktionierenden Risikomanagement-Systems werden die potenziellen Risiken in einem Risikomanagement-Prozess identifiziert, bewertet und bekämpft. Die Bewertung erfolgt mit den Dimensionen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. In einer daraus abgeleiteten Risikomatrix wird erkennbar, welche Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen sind und welche als Restrisiko akzeptiert werden können. (TZ 6)

Das BMF hatte bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen. (TZ 6)

Zentrales Risikomanagement im BMF

Das BMF beauftragte 2010 einen Mitarbeiter der Internen Revision im BMF mit der ausschließlichen Leitung des Projekts „Risikomanagement im BMF“, welches im Juli 2011 abgeschlossen war. Der Projektergebnisbericht vom Oktober 2011 sah ein zentrales Risikomanagement-Konzept vor und enthielt zahlreiche zweckmäßige Empfehlungen. Die Empfehlungen deckten die Elemente ab, die für die konkrete Ausgestaltung eines zentralen Risikomanagement-Systems entscheidend (bspw. Risikostrategie, Organisation, Berichtswesen) und für eine erfolgreiche Umsetzung im BMF grundlegend waren. (TZ 7)

Für das zentrale Risikomanagement im BMF lag keine umfassende und verbindliche Aufbauorganisation vor (z.B. fehlende Zuweisung von Aufgaben an den zentralen und die dezentralen Risikomanager). Zudem mangelte es an ablauforganisatorischen Regelungen bzw. deren schriftlicher Fixierung in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und ressource technischer Hinsicht (z.B. Fehlen einer Organisationsrichtlinie und eines Risikomanagement-Handbuchs). (TZ 8)

Bislang erfolgte weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF noch fand eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten statt. (TZ 8)

Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 war im BMF für das zentrale Risikomanagement keine aufgabenadäquate Stabsstelle eingerichtet. Die Implementierung des zentralen Risikomanagements erfolgte im Jahr 2012 im Rahmen der bestehenden Linien-Organisation der Sektion I (Präsidialsektion) durch Zuordnung eines zentralen Risikomanagers für die Risiken im gesamten BMF. (TZ 9)

Dem RH war nicht nachvollziehbar, ob der zentrale Risikomanager eine Befugnis hatte, Arbeitsaufträge an die Sektionen – dort etwa an die dezentralen Risikomanager – oder an nachgeordnete Dienststellen zu erteilen. Diese unklare Kompetenzabgrenzung erschwerte die Aufgabenerfüllung des zentralen Risikomanagers erheblich. (TZ 10)

In den Sektionen war die Etablierung von dezentralen Risikomanagern vorgesehen. Diese fanden in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF keine Erwähnung. Rollen- bzw. Aufgabenbeschreibungen für diese Funktionen fehlten. Deshalb war deren Aufgabenwahrnehmung hauptsächlich von Eigeninitiative und Kreativität der betroffenen Mitarbeiter abhängig. (TZ 10)

Bislang war weder ein Risiko-Komitee – als dessen Hauptaufgabe die Ausarbeitung einer Risikostrategie und einer Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement definiert war – eingerichtet, noch fanden Sitzungen statt, obwohl die Sektionsleiter des BMF im Dezember 2011 den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse und damit der Schaffung eines Risiko-Komitees erteilten. Deshalb waren bislang auch keine Organisationsrichtlinien erstellt bzw. beschlossen worden. (TZ 11)

Dem zentralen Risikomanager oblag die Konsolidierung der Risikoinformationen aus den Sektionen zu einem quartalsweisen Gesamtbericht, den neben dem Bundesminister auch das Kabinett, der Generalsekretär und die Sektionschefs erhielten. Für die Jahre 2012 und 2013 erstellte der zentrale Risikomanager mehrere Quartals-Risikoberichte, die er kontinuierlich weiterentwickelte, um deren Qualität und Aussagekraft zu verbessern. Ein dokumentierter Geschäftsprozess bzw. Vorgaben zu Inhalt, Aufgabenverteilung, Fristen und Kommunikation der Quartals-Risikoberichte lagen nicht vor. (TZ 12)

Kurzfassung

Die fehlende Gesamtstrategie wirkte sich auch auf die Sektions-ebene im BMF aus. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im BMF keine Organisationsrichtlinie vor, welche die Verantwortlichkeiten, die Aufgabenerfüllung und die Ressourcen für das Risikomanagement-System im BMF regelte. (TZ 13)

Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 hatten die Sektionen V und VI keinen dezentralen Risikomanager eingerichtet. (TZ 13)

In den Sektionen waren bereits Arbeitsabläufe und Prozesse in Teilbereichen dokumentiert. Das Risikomanagement in den Sektionen war allerdings gesamthaft formal und teilweise auch faktisch nicht institutionalisiert, die jeweiligen Verantwortlichkeiten ließen sich nur anlass- bzw. aufgabenbezogen ableiten. Für Risikomanagement-Aktivitäten der dezentralen Risikomanager waren keine eigenen Ressourcen vorgesehen. (TZ 13)

Das Risikomanagement-Verständnis war in den Sektionen des BMF unterschiedlich ausgeprägt. Während etwa die Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle) bereits ein sehr umfassendes und detailliertes Verständnis von Risiken für die Abgabener- und -einhebung zeigte, identifizierte die Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht) als potenzielle Steuerrechtsrisiken nur internationale Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission sowie nationale Verfahren vor dem VfGH. Ein potenzielles Abgabenausfallsrisiko wegen der Komplexität des Steuerrechts insgesamt war im Teilbericht der Sektion VI weder identifiziert noch bewertet, weil sie dieses als reines Vollzugsrisiko wertete, wofür nach ihrer Ansicht die Sektion IV zuständig wäre. In der Sektion V war kein dezentraler Risikomanager in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF bzw. in der Rollenbeschreibung ausgewiesen, die Zuständigkeiten für Risikomanagement-Themen waren je nach Aufgabenbereich bzw. Hierarchie festgelegt. (TZ 14)

Einzelne Risiken

Im BMF war hauptsächlich die Sektion IV mit der Bekämpfung der Risikogruppen Register-, Einreichungs-, Erklärungs- und Zahlungsrisiko befasst. Sie hatte dafür ein Risikomanagementkonzept entwickelt und eine Risikolandkarte erstellt. Nach den Angaben des BMF war die Risikolandkarte nicht auf dem neuesten Stand, was deren gewinnbringende Nutzung behinderte. (TZ 15)

Dem BMF lagen weder über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer noch über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren gesonderte Auswertungen vor. Ebenso wenig lagen Gesamtevaluierungen vor. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Prüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (siehe Reihe Bund 2014/1). (TZ 16)

Abgabenerklärungen für Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer waren grundsätzlich bis Ende April bzw. bei elektronischer Übermittlung bis Ende Juni des Folgejahres einzureichen. Abweichend davon galten gemäß interner Vorschriften des BMF Abgabenerklärungen ohne Fristverlängerungsansuchen als rechtzeitig, wenn sie bis spätestens 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres von berufsmäßigen Parteienvertretern (Quotenvertretern) für ihre Klienten eingebracht wurden. Über die Reihenfolge der einzureichenden Abgabenerklärungen – etwa nach der Höhe der zu erwartenden Abgabennachforderungen – enthielten die Vorschriften keine Angaben. (TZ 17)

Eine vom BMF erstellte Zeitreihenanalyse des Veranlagungsverlaufs für die Veranlagungsjahre 2007 bis 2011 zeigte, dass es jeweils ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres sowohl zu einem Anstieg der Nachforderungen aus Veranlagungen als auch der Risikoquote, d.i. der Anteil der im Fälligkeitsmonat nicht entrichteten Abgaben an den fälligen Abgaben, kam. Die Finanzämter konnten zwar jederzeit Abgabenerklärungen vorzeitig abberufen, um dem Risiko der verspäteten Entrichtung entgegenzuwirken. Das BMF gab allerdings auf Nachfrage des RH bekannt, dass es über keine Auswertung betreffend Anzahl und Wirkungen der vorzeitigen Abberufungen durch die Finanzämter verfügte. (TZ 17)

Die Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren auf die Finanzämter – gemessen an den dort zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten – sehr unterschiedlich verteilt. Sowohl in der Allgemein- als auch in der Betriebsveranlagung differierte die Arbeitsauslastung bundesweit um weit mehr als das Doppelte. Damit waren unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten und -qualitäten nicht auszuschließen. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. (TZ 19)

Kurzfassung

Für die Teams der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung bestand die Möglichkeit, im Zuge der Bearbeitung für das laufende Veranlagungsjahr oder für die Folgejahre eine Überprüfung durch Setzen eines internen Kontrolljahres zu veranlassen. Nach den Auswertungen des RH auf Basis der vom BMF zur Verfügung gestellten Daten waren derartige Fälle sowohl hinsichtlich der Trefferanzahl als auch der Spruchbetragsänderungen erfolgreich. Die Bereitschaft zur Kennzeichnung eines internen Kontrolljahres war jedoch in den Finanzämtern höchst unterschiedlich. Die Bandbreite reichte in der Allgemeinveranlagung zwischen 0,1 % und 7,0 % der insgesamt ausgewählten Fälle, bei der Betriebsveranlagung sogar zwischen 1,8 % und 25,2 %. Dies lag v.a. daran, dass derartige Fälle nicht für die Zielerreichung im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungen zählten. (TZ 20)

Die Fallauswahlkriterien unterlagen einem ständigen Wandel; bisher eingesetzte Kriterien machten bei Bedarf neuen Platz. Mit deren Wegfall verzichtete das BMF allerdings auf die Überprüfung von ehemals als kontrollwürdig eingestuften Fällen. Das BMF konnte allerdings mit den derzeit verwendeten IT-Systemen nicht nachvollziehen, welches Auswahlkriterium bei einer Mehrfachauswahl zu einem Treffer führte und in welcher Höhe die einzelnen Auswahlkriterien zu betragslichen Änderungen beitrugen. (TZ 21)

Das BMF konnte die Prüfungsdichte, also den Anteil der geprüften an den prüfungswürdigen Fällen, zwischen 2008 und 2012 um rd. 7 % erhöhen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Mehrergebnisse sogar um rd. 30 %, 2012 ergab sich jedoch gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang von rd. 7 %. (TZ 22)

Das BMF war nicht in der Lage, detaillierte Angaben über den budgetwirksamen Anteil an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen zu machen. Damit blieb dem BMF eine aussagekräftige Evaluierung der Außenprüfungen verwehrt. (TZ 22)

Zwischen 2008 und 2012 stiegen die vollstreckbaren Abgabenrückstände bei der Umsatzsteuer nur um rd. 3 %, die Einnahmen jedoch um rd. 13 %. Hingegen sanken die Einnahmen bei der Körperschaftsteuer um rd. 10 %, die vollstreckbaren Abgabenrückstände stiegen aber um rd. 17 %. (TZ 23)

Im gleichen Zeitraum stiegen die Abgabenrückstände mit Zahlungsaufschub um rd. 3 %. Der größte Anstieg war mit rd. 17 % bei den Zahlungserleichterungen zu verzeichnen, gefolgt von den Aussetzungen der Einbringung mit rd. 9 %. (TZ 23)

Die von den Finanzämtern verfügbaren Löschungen und Nachsichten von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sanken zwischen 2009 und 2012 um rund ein Drittel; gemessen an den Vorschreibungen betrugen die Abschreibungen in den Jahren 2009 bis 2012 rd. 1 %. (TZ 23)

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Die Kommunikation des BMF mit den Finanzämtern zu zentralen Themen des Risikomanagements und ausgewählten Risikofeldern funktionierte nicht. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen. (TZ 24)

Den Finanzämtern war das zentrale Risikomanagement im BMF nicht bekannt. Ebenso wenig kannten sie die – für Finanzämter wesentlichen – Inhalte der zentral erstellten Risikomanagement-Berichte mit den dort erwähnten Risikofeldern. Sie erledigten die Aufgaben und Abläufe des Risikomanagements im Zuge der laufenden Arbeitsaufträge des BMF, ohne die jeweiligen Hintergründe zu kennen und ohne für das Risikomanagement spezielle Ressourcen zur Verfügung zu haben. (TZ 24)

Das BMF hatte die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen nicht ausreichend geklärt. Einen „lokalen“ Risikomanager im Finanzamt hatte das BMF in Planung, jedoch noch nicht umgesetzt. Der fachliche Wissensaustausch zu Risikomanagement-Themen zwischen dem zentralen Risikomanager und den Finanzämtern fand nicht unmittelbar statt. (TZ 24)

Das Verständnis der Finanzämter von Risikomanagement war sehr weit gefasst. Sie nannten jährliche Vorgaben aus den Zielvereinbarungen, konkrete Maßnahmen der Betrugsbekämpfung sowie die allgemeine Minimierung des Abgabenrisikos. (TZ 24)

Für die Finanzämter bestanden zahlreiche einzelne Vorschriften mit Elementen des Risikomanagements nebeneinander, ohne Themen des Risikomanagements systematisch zu berücksichtigen. Ein Leitfaden zur Abdeckung der vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen fehlte. (TZ 24)

Kurzfassung

Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle) mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zielvorgaben zum Risikomanagement waren demnach zentral vorgegeben. (TZ 25)

Die Finanzämter legten dem RH Beispiele für eingebrachte Stellungnahmen, Verbesserungsvorschläge bzw. Projekte der Finanzämter zum Thema Risikomanagement vor, die z.T. auch umgesetzt wurden. Das BMF gab den Finanzämtern jedoch nicht immer Feedback zu deren Vorschlägen. (TZ 25)

Die Finanzämter hatten eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen an das BMF und an andere Organisationseinheiten zu erbringen. Deren Leistungen an die Finanzämter waren aus der Sicht der Finanzämter nicht aufeinander abgestimmt, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements nicht erkennbar und die Ressourcensteuerung nicht auf die Anforderungen an die Finanzämter abgestimmt. (TZ 26)

Personal

Das BMF hatte keinen umfassenden Überblick über die im BMF und den nachgeordneten Dienststellen eingesetzten Personalressourcen i.Z.m. dem Risikomanagement. (TZ 27)

Weder der Projektauftrag noch das Projektergebnis aus 2011 enthielten Angaben zu den Qualifikationen für die Ausübung von Risikomanagementtätigkeiten. (TZ 28)

Für Mitarbeiter der Zentralleitung und des RIA setzte das BMF Bildungsschwerpunkte zum Thema Risikomanagement. Dazu zählte die Absolvierung des Risikomanagementlehrgangs des Österreichischen Controller-Instituts mit einer Zertifizierung zum betrieblichen Risikomanager. Allerdings nahmen bisher nur wenige Personen des zentralen Risikomanagements an dem Lehrgang Risikomanagement teil. (TZ 28)

Zwischen 2008 und 2012 reduzierten sich die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber. (TZ 29)

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/–prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren. (TZ 29)

Durchschnittliche Kosten und Mehrergebnisse je VBÄ; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung						
Kosten je VBÄ	40.986	42.975	44.367	47.965	49.844	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	123.273	114.988	118.856	129.311	136.072	+ 10
Kosten–Nutzen–Verhältnis	3,0	2,7	2,7	2,7	2,7	– 9
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Innendienst						
Kosten je VBÄ	42.712	44.744	46.327	50.689	52.266	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	195.846	401.233	2.818.227 ¹	441.982	605.480	+ 209
Kosten–Nutzen–Verhältnis	4,6	9,0	60,8	8,7	11,6	+ 153
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Außendienst						
Kosten je VBÄ	46.449	49.016	51.001	55.572	57.328	+ 12
Mehrergebnisse je VBÄ	502.451	528.330	507.998	526.200	479.034	– 6
Kosten–Nutzen–Verhältnis	10,8	10,8	10,0	9,5	8,4	– 23
Großbetriebsprüfung						
Kosten je VBÄ	54.621	58.494	61.521	68.809	73.929	+ 20
Mehrergebnisse je VBÄ	1.067.083	827.146	1.104.430	2.316.915	2.250.746	+ 104
Kosten–Nutzen–Verhältnis	19,5	14,1	18,0	33,7	30,4	+ 56

¹ darin enthalten ein Fall des Finanzamtes Innsbruck, der aufgrund eines falschen Erklärungsbetrages ein überdurchschnittlich hohes Mehrergebnis aufwies

Quellen: BMF; RH

In den Jahren 2008 bis 2012 war der Nutzen der Finanzbediensteten – gemessen nach den festgesetzten Mehrergebnissen – im Durchschnitt zwölfmal so hoch wie deren Kosten; im Jahr 2011 betrug das Kosten–Nutzen–Verhältnis bei den Bediensteten der Großbetriebsprüfung sogar rund das 34–Fache. Aber auch die Bediensteten der Teams Allgemeinveranlagung in den Finanzämtern, die v.a. beantragte Arbeitnehmerveranlagungen zu bearbeiten hatten, erzielten ein Kosten–Nutzen–Verhältnis bis zum Dreifachen. (TZ 29)

Kurzfassung

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) wurde im Jahr 2005 eingerichtet, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) durch die Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und durch (Weiter-)Entwicklung entsprechender Tools für ein modernes Risikomanagement wirksam zu unterstützen. (TZ 30)

Die Basis für die Analysetätigkeit des RIA bildete ein Auszug der Daten der Abgabepflichtigen aus dem Datawarehouse der Finanzverwaltung, den die Bundesrechenzentrum GmbH dem RIA monatlich übermittelte. Nach Auskunft des RIA fehlten jedoch für erforderlich erachtete Daten für wichtige Abfragemöglichkeiten wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen. Dies verhinderte effizientere Risiko-Analysen. (TZ 32)

Für Außenprüfungen (Betriebsprüfungen) war jährlich ein Prüfungsplan zu erstellen. Das BMF stellte den Finanzämtern eine zentrale Fallauswahl für die vom Außendienst zu überprüfenden Fälle zur Verfügung, u.a. aus einer Risikoauswahl. Die Festlegung der Fälle für die Risikoauswahl oblag dem RIA. (TZ 33)

Das durchschnittliche Mehrergebnis der Risikoauswahl-Fälle hatte sich zwischen 2008 und 2012 nahezu verdreifacht. Im Gegensatz dazu stieg das gesamte durchschnittliche Mehrergebnis nur um rd. 11 %. (TZ 33)

Für die generelle Bekämpfung der unerlaubten Steuervermeidung ist es zwecks Wahrung der Steuergerechtigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wichtig, dass das RIA die entsprechenden Fälle identifiziert und die Fallauswahl bundesweit vornimmt. Die Risikoauswahl durch das RIA war daher ein geeignetes Instrument, um bundesweit einheitlich bestimmte Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen. Eine regelmäßige Evaluierung der Risikofaktoren unter Zugrundelegung der Erfahrungen der betroffenen Finanzämter bzw. Prüfer fehlte jedoch. (TZ 33)

Durch nicht ordnungsgemäß geführte Registrierkassen und Kassensysteme konnte es zu einer lückenhaften Erfassung der Transaktionen bzw. zu Manipulationen der Daten und damit zu Abgabenverkürzungen kommen. Daher schulten Mitarbeiter des RIA seit dem Jahr 2010 rd. 1.000 Finanzbedienstete, um sie für diesen Risikobereich zu sensibilisieren. Allerdings fehlte eine Quantifizierung der

Feststellungen bei nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensystemen. (TZ 34)

Das RIA fungierte u.a. als Forschungs- und Entwicklungsabteilung im Bereich der Datenanalyse und der Aufdeckung von Risiken im Steuer- und Zollbereich. Es analysierte Steuerdaten der Abgabepflichtigen und verknüpfte diese mit anderen Daten, um Auffälligkeiten feststellen zu können. Allerdings war es nicht Aufgabe des RIA, Betriebsprüfungen durchzuführen. Dadurch war es dem RIA auch nicht möglich, unmittelbar zu verifizieren, ob die selbst gewonnenen Informationen zielführend und bundesweit von gleicher Bedeutung für die Aufdeckung von Malversationen waren. Ein standardisierter Evaluierungsprozess der Risikoauswählfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter fehlte. (TZ 35)

Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Rechtsgrundlagen

- Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

allgemeine Richt- bzw. Leitlinien zum Risikomanagement

- Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor – Weitere Informationen zum Thema ‚umfassendes Risikomanagement‘, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), GOV 9130, 2007
- Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992 i.d.F. 2013
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004
- International Organization for Standardization (ISO): ISO 9000 – Qualitätsmanagement; ISO 31000:2009 – Risikomanagement; ISO/IEC 31010:2009 – Risikobewertung
- Austrian Standards Institute, Normenfamilie ONR 49000
- Praxisleitfaden und Leitlinien zum Risikomanagement (GAP003), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001 und 2004
- Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“, Europäische Kommission, 2010
- Leitfaden Risikomanagement für Steuerverwaltungen, Europäische Kommission, 2006

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Einnahmen in Mio. EUR					in %
Einkommen- und Vermögensteuern	34.796,71	30.432,03	31.292,41	33.942,52	35.683,15	+ 3
davon						
veranlagte Einkommensteuer	2.741,78	2.605,40	2.668,39	2.678,21	2.601,95	– 5
Lohnsteuer	21.308,44	19.897,47	20.433,42	21.783,87	23.391,98	+ 10
Körperschaftsteuer	5.934,42	3.834,25	4.632,62	5.277,10	5.326,63	– 10
Umsatzsteuer	21.853,08	21.628,28	22.466,69	23.391,39	24.602,33	+ 13
	Anzahl der Außenprüfungen ¹					
Finanzämter	60.636	64.731	68.018	68.695	70.938	+ 17
Großbetriebsprüfung	2.517	5.385	5.166	5.356	4.938	+ 96
	Mehrergebnisse nach Außenprüfungen in Mio. EUR					
Finanzämter	655,92	689,17	672,89	702,93	632,54	– 4
Großbetriebsprüfung	685,45	479,49	587,74	1.174,88	1.117,79	+ 63
	Anzahl der Innenprüfungen					
Allgemeinveranlagung	754.308	680.672	658.664	669.533	640.322	– 15
Teams Betriebsveranlagung/-prüfung	356.448	354.558	355.021	435.805	537.457	+ 51
	Mehrergebnisse nach Innenprüfungen in Mio. EUR					
Allgemeinveranlagung	143,35	133,96	137,09	145,83	142,98	< – 1
Teams Betriebsveranlagung/-prüfung	208,49	438,86	3.114,06 ²	487,30	676,81	+ 225
	Löschungen und Nachsichten in Mio. EUR					
von den Finanzämtern ³ verfügte Abschreibungen (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer)	k.A.	410,74	405,31	302,16	276,76	– 33 ⁴

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Fortsetzung: Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung						
	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	Veränderung 1.1.2009 bis 1.1.2013
	Personal in VBÄ ⁴					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung	1.162,90	1.164,97	1.153,43	1.127,71	1.050,75	– 10
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/ –prüfung – Innendienst	1.064,55	1.093,78	1.104,97	1.102,54	1.117,81	+ 5
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/ –prüfung – Außendienst ⁵	1.305,44	1.304,44	1.324,59	1.335,86	1.320,44	+ 1
Großbetriebsprüfung	642,36	579,69	532,17	507,09	496,63	– 23
RIA ⁶	30,85	29,36	30,57	31,66	30,68	– 1
	Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen					
Allgemeinveranlagung	3.747.224	3.603.167	3.680.541	3.697.303	3.608.805	– 4
Teams Betriebsveranlagung/ –prüfung	1.423.880	1.483.544	1.526.370	1.573.131	1.790.060	+ 26

¹ ohne Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

² darin enthalten ein Fall des Finanzamtes Innsbruck, der aufgrund eines falschen Erklärungsbetrages ein überdurchschnittlich hohes Mehrergebnis aufwies

³ ohne Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern

⁴ Veränderung 2009 bis 2012

⁵ ohne Bedienstete der Gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)

⁶ Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2008 bis 2012; BMF

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August bis November 2013 das Risikomanagement der Finanzverwaltung. Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung

- des im BMF eingesetzten Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung,
- der mit Aufgaben des Risikomanagements befassten Organisationseinheiten sowie ihrer Zusammenarbeit,
- der dafür eingesetzten Personalressourcen,
- der Ziele, der Zielerreichung, der Wirkungen und der Erfolge des Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung sowie
- der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung des Risiko-, Informations- und Analysezentrums (RIA).

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2012. Die Gebärungsüberprüfung fand im BMF bei den – maßgeblich mit dem Steuervollzug befassten – Sektionen (Sektion IV, V und VI)² statt. Weitere Prüfungshandlungen setzte der RH im RIA sowie in ausgewählten Finanzämtern, nämlich Wien 8/16/17 mit Sonderzuständigkeit Infocenter für gesamt Wien, Wien 9/18/19/Klosterneuburg mit Sonderzuständigkeit Strafsachen für gesamt Wien sowie Hollabrunn/Korneuburg/Tulln, wo ab Mitte 2010 ein Pilotversuch zum Thema Risikomanagement mit dem Schwerpunkt Personalrisiko stattfand.

Das Risikomanagement des BMF in den Bereichen Gebühren, Verkehrsteuern, Glücksspiel, Verbrauchsteuern und Zölle war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung.

Zu dem im Juni 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im September 2014 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im Oktober 2014.

(2) Die österreichische Finanzverwaltung sah sich spezifischen Risiken ausgesetzt, wie z.B. dem Risiko der Nichterfüllung durch den Steuerpflichtigen (durch Abgabenhinterziehung bzw. fehlerhafte Steuererklärungen) oder dem Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Steuerpflichtigen (Vollziehungsrisiken).

Die Bedeutung dieser Risiken nahm kontinuierlich zu, denn die Komplexität und Innovation von Unternehmensstrukturen, neuen Finanzprodukten, der Vielzahl an steuerpflichtigen Personen und zu besteuerten Dienstleistungen und die Entwicklungen im elektronischen Geschäftsverkehr stiegen. Bei der gegenständlichen Gebärungsüberprüfung stand daher die Beurteilung des Risikomanagements des BMF in Bezug auf die spezifischen Risiken im Steuervollzug im Vordergrund.

Rechtsgrundlagen

Allgemeines

- 2.1** (1) Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene bestand eine Reihe von freiwilligen und unverbindlichen Richt- und Leitlinien für die Ausgestaltung, Anwendung und Kontrolle eines Risikomanagements im öffentlichen Bereich. Als reine Handlungsanleitungen bzw. Empfehlungen stellten sie vorrangig ein Instrument der Qualitätssicherung dar. Konkrete Vorschriften in Bezug auf die Ausgestaltung eines Risikomanagements für den öffentlichen Bereich, insbesondere die Finanzver-

² Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie; E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

waltung, fanden sich auf nationaler Ebene weder in Gesetzen noch in Verordnungen.

(2) In Österreich führte § 7 Abs. 4 Bundesministeriengesetz 1986 lediglich aus, dass Einrichtungen für den Bereich eines ganzen Bundesministeriums oder eines Teiles eines solchen zur inneren Revision der Verwaltung und zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung geschaffen werden können; dies galt folglich auch für die Ausgestaltung eines Risikomanagements.³

Im Gegensatz dazu bestanden mehrere rechtliche Vorgaben für die Anwendung eines Risikomanagements im Unternehmensbereich (z.B. Corporate Governance Kodex, Bankwesengesetz, Pensionskassengesetz).⁴

- 2.2** Der RH hielt fest, dass auf nationaler Ebene keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesministerien bestand.

Der RH empfahl dem BMF, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinzuwirken und dessen Anwendung verbindlich vorzusehen. Wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems sollten gesetzlich festgeschrieben werden, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde nach Vorlage entsprechender Erfolgsfaktoren des BMF-Risikomanagements auf die Einführung eines bundesweiten Risikomanagements hingewirkt. Betreffend die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems stelle sich die Frage, ob die Erstellung eines derartigen Gesetzes in den Aufgabenbereich des BMF falle. Hierbei wären jedenfalls die im BHG 2013 enthaltenen Ansätze für ein haushaltsbezogenes Risikomanagement zu berücksichtigen (Budgetcontrolling – Controllingverordnung 2013, Beteiligungs- und Finanzcontrolling § 67 BHG 2013, ÖBFA § 79 (5) BHG 2013).*

³ Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

⁴ So darf etwa die Finanzmarktaufsichtsbehörde Bewilligungen für Kreditinstitute nach dem Bankwesengesetz nur erteilen, wenn das Kreditinstitut über ein Risikomanagement verfügt. Bankwesengesetz – BWG, BGBl. Nr. 532/1993 i.d.g.F.

Rechtsgrundlagen

Ausgestaltung von Risikomanagement-Prozessen auf internationaler Ebene

2.4 Der RH wies das BMF darauf hin, dass es jedenfalls die Möglichkeit hätte, einen Gesetzesvorstoß für ein bundesweites Risikomanagement in der Bundesverwaltung zu initiieren und mit den übrigen Bundesressorts zu akkordieren.

3.1 Auf internationaler Ebene bestanden mehrere unverbindliche Richt- und Leitlinien zum Risikomanagement, wie z.B.

- INTOSAI-Richtlinie GOV 9130 (2007)⁵,
- Rahmenwerk „Internal Control – Integrated Framework“ – COSO I (1992)⁶,
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework – COSO II (2004)⁷,
- ISO 9000 (Qualitätsmanagement),
- ISO 31000:2009 (Risikomanagement),
- ISO/IEC 31010:2009 (Risikobewertung)⁸,
- Praxisleitfaden der OECD zum Risikomanagement (GAP003); weitere Leitlinien und Informationen zum Compliance Risk Management (2004).⁹

Eine Anwendung dieser (inter-)nationalen Richt- und Leitlinien in Bezug auf das Risikomanagement beruhte auf Freiwilligkeit.

Dem BMF waren diese internationalen Richt- und Leitlinien bekannt; sie fanden auch – in Teilbereichen – Anwendung (siehe TZ 7 ff., TZ 15 ff.).

⁵ abrufbar unter <http://www.intosai.org/de/issai-executive-summaries/intosai-leitlinien-fuer-good-governance-intosai-gov.html>

⁶ veröffentlicht vom Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO); das COSO-Rahmenwerk wurde im Frühjahr 2013 überarbeitet

⁷ abrufbar unter <http://www.coso.org/erm-integratedframework.htm>

⁸ Diese Normen waren z.T. auch für Österreich – durch das Normungsinstitut „Austrian Standards Institute“ – übernommen worden (z.B. Normenfamilie ONR 49000).

⁹ abrufbar unter <http://www.oecd.org>

Ausgestaltung von Risikomanagement-Prozessen auf europäischer Ebene

3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ausrichtung und Ausgestaltung eines Risikomanagements an diesen Richt- und Leitlinien trotz der freiwilligen Anwendbarkeit eine standardisierte und vergleichbare Vorgehensweise im öffentlichen Bereich und Hilfestellung bei der Ausgestaltung eines Risikomanagement-Systems in der Praxis ermöglichen würde.

4.1 (1) Im Auftrag der Europäischen Kommission startete auf europäischer Ebene die Arbeitsgruppe „Risikoanalyse“ im Jahr 2004 mit der Ausarbeitung des „Leitfaden – Risikomanagement für Steuerverwaltungen“.¹⁰ Der Leitfaden, der von Steuerbeamten für Steuerbeamte erstellt worden war, wurde im Februar 2006 von der Europäischen Kommission veröffentlicht und identifizierte folgende vier Risikokategorien:

- Registerrisiko,
- Einreichungsrisiko,
- Erklärungsrisiko,
- Zahlungsrisiko.

Die vom BMF genannten Risiken und Maßnahmen zu diesen Risikogruppen werden in den TZ 15 ff. eingehend dargestellt.

Der Leitfaden enthielt auch Länderbeispiele hinsichtlich der organisatorischen Aspekte des Risikomanagements. Zum Risikomanagement in der österreichischen Finanzverwaltung war vermerkt: „Risikomanagement ist ein wesentlicher Teil der ständigen Betrugsbekämpfung in Österreich. Zuständig für das Risikomanagement ist das RIA, eine landesweit fungierende Einheit, die nur dem Finanzministerium (Betrugsbekämpfungseinheit) rechenschaftspflichtig ist“ (siehe TZ 30 ff.).

(2) Im Jahr 2008 begann auf europäischer Ebene eine neue Arbeitsgruppe mit der Aktualisierung des Leitfadens.¹¹ Das Ergebnis veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2010 (Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“); er enthielt ein eigenes Compliance-Risikomanagement-Modell. Dabei wurde der

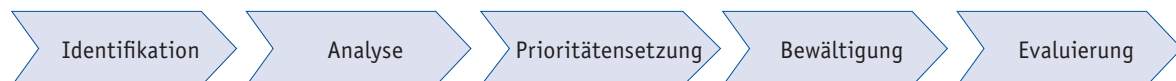
¹⁰ Die Arbeitsgruppe bestand aus acht EU-Mitgliedstaaten: Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Vereinigtes Königreich und Österreich.

¹¹ Finnland, Irland, Lettland, Niederlande, Slowakei und Slowenien. Drei Arbeitsgruppen unter dem Vorsitz Italiens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs, in denen beinahe alle EU-Mitgliedstaaten vertreten waren, lieferten Beiträge für die Aktualisierung des Leitfadens.

Rechtsgrundlagen

Compliance-Risikomanagement-Prozess als Regelkreis mit fünf Schritten dargestellt:

Abbildung 1: Schritte des Compliance-Risikomanagement-Prozesses



Quellen: Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“, Europäische Kommission, 2010; RH

Bei den angeführten Länderbeispielen zu den organisatorischen Aspekten des Compliance-Risikomanagements informierte der Leitfaden in Bezug auf Österreich u.a. wie folgt: „Risikomanagement ist ein wesentlicher Teil der ständigen Betrugsbekämpfung in Österreich. Für das Risiko- und Befolgungsmanagement ist die Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung)¹² des Bundesministeriums für Finanzen verantwortlich, [...] Das Hauptziel besteht in der Entwicklung von Strategien zur Einflussnahme auf das Verhalten der Steuerpflichtigen und zur Minderung der Steuerhinterziehung. Das Risikomanagement wird vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) unterstützt.“

(3) Als weiteres Länderbeispiel kann die Schweiz angeführt werden, die bereits im Jahr 2004 die Grundlagen für ein „Risikomanagement Bund“ gelegt hat. Im September 2010 erließ der Schweizer Bundesrat neue Weisungen über die Risikopolitik des Bundes.¹³ Das Risikomanagement Bund umfasste auch ein Handbuch¹⁴, das die Risikostrategie, die Organisation des Risikomanagements, das Berichtswesen sowie die Schnittstellen (z.B. Internes Kontrollsystem) zum Gegenstand hatte (siehe hierzu auch TZ 7 ff.).

- 4.2** (1) Die beiden Leitfäden der Europäischen Union aus den Jahren 2006 und 2010 waren speziell für die nationalen Steuerverwaltungen ausgearbeitet; sie enthielten jedoch bloße Empfehlungen, die keine rechtlichen Bindungswirkungen entfalteten. Dessen ungeachtet stellten die Leitfäden einen Mehrwert für die nationalen Steuerverwaltungen dar,

¹² Die Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung) besteht aus den Abteilungen IV/1 (Verwaltungsmanagement der Steuer- und Zollverwaltung), IV/2 (Organisation der Steuer- und Zollverwaltung, Glücksspiel) und IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll).

¹³ Die Eidgenössische Finanzverwaltung erließ hierzu zusätzliche Richtlinien über das Risikomanagement Bund, 11/2011.

¹⁴ Handbuch zum Risikomanagement Bund, 4/2013

weil sie geeignete Grundlagen zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in nationalen Steuerverwaltungen enthielten. Zusätzlich ermöglichten die aufgezeigten Praxisbeispiele einzelner EU-Mitgliedstaaten Ländervergleiche.

Wie in den TZ 15 ff. dargestellt, entwickelte das BMF eine Reihe von Maßnahmen zur Risikobekämpfung in der Finanzverwaltung.

(2) Nach Ansicht des RH spiegelte die Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft bei der Einrichtung und Anwendung des Risikomanagements Bund die große Bedeutung des Risikomanagements wider. Die geltenden Vorschriften trugen durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems bei.

Der RH empfahl dem BMF, sich bei der weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft zu orientieren.

4.3 *Das BMF stimmte dieser Empfehlung zu, sie sei bereits in Prozess. Mit der Schweizer Eidgenossenschaft sei Kontakt aufgenommen und ein Wissensaustausch im Lauf.*

Risikostrategie des BMF

Strategie des BMF

5.1 (1) In einem Grundsatzpapier vom 10. September 2012 formulierte das BMF seine „Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“. Für den Bereich der (steuerlichen) Abgaben war ein „ganzheitliches Risikomanagement“ die „Grundlage für eine moderne Prüfungs- und Kontrolltätigkeit und einen gezielten Ressourceneinsatz“. Dieses sollte u.a. dazu dienen, das Abgabenaufkommen zu sichern, Steuerlücken zu schließen und eine faire und gleichmäßige Besteuerung in der Vollziehung zu gewährleisten. Das BMF bekannte sich in diesem Grundsatzpapier darüber hinaus in einem Kapitel über die „effiziente Verwaltung“ zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt.¹⁵

¹⁵ Strategie des BMF, 2012, S. 2 ff.

Risikostrategie des BMF

(2) Im „Strategiebericht 2009–2013“¹⁶ der Bundesregierung – Untergliederung 15 Finanzverwaltung – waren als wichtigste Maßnahmen und Reformen zur Sicherstellung der zentralen Aufgabenerfüllung des BMF u.a. die „Hebung der Abgabemoral (Tax Compliance)“ sowie die „Prüfung, Kontrolle und Betrugsbekämpfung (z.B. Weiterentwicklung des Risikomanagements in Richtung einer Risikoindexierung als Grundlage für einen effektiven Einsatz der Ressourcen in Hoch-Risikobereichen)“ angeführt.

Auch der jüngste Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018¹⁷ verwies auf die Bedeutung der „einheitlichen, risiko-orientierten Prüfungs- und Kontrolltätigkeit“ i.Z.m. der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung, der Abgabemoral und der Bekämpfung der Schattenwirtschaft.

(3) Eine schriftlich dokumentierte Risikostrategie bzw. -richtlinien, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätten und Vorgaben zu den BMF-Risiken enthalten würden, legte das BMF nicht vor. Laut Angaben des BMF wäre seine aktuelle Risikopolitik „aus den Risikoberichten ersichtlich“.

5.2 Der RH stellte fest, dass das BMF über keine umfassend dokumentierte Risikostrategie verfügte. Nach Ansicht des RH hätte eine von der allgemeinen Strategie des BMF abgeleitete Risikostrategie jedoch als Konzept dienen können, um Ziele für das zentrale Risikomanagement im BMF zu definieren und eine Zielerreichung überprüfbar zu machen. Er kritisierte, dass das BMF die bestehenden risikopolitischen Grundsätze bislang nicht zu einer umfassenden Risikostrategie weiterentwickelte; es waren auch keine Risikorichtlinien vorhanden, die den Zusammenhang zwischen der Risikopolitik und den Risikosteuerungsmaßnahmen des BMF herstellen hätten können. Das Berichtswesen war dafür nicht ausreichend geeignet, weil es – als zentrales Kommunikationsmittel – zwar bei Bedarf Handlungsempfehlungen zur Risikosteuerung zuließ, jedoch nicht die Festlegung von langfristig ausgerichteten Risikozielen bzw. -vorgaben (z.B. Ausmaß, Zeithorizont) ersetzen konnte.

Eine dokumentierte Risikostrategie würde darüber hinaus – wie in der Schweizer Eidgenossenschaft (siehe TZ 4) – nicht nur zur Erhöhung der Transparenz beitragen, sondern wäre auch zweckmäßig, um das Risi-

¹⁶ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2009–2013, Bericht der Bundesregierung, Strategiebericht 2009–2013 gemäß § 12g BHG, Untergliederung 15 Finanzverwaltung, S. 38 f.

¹⁷ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018, Bericht der Bundesregierung, Strategiebericht 2015–2018 gemäß § 14 BHG 2013, Untergliederung 15 Finanzverwaltung, S. 50



Risikostrategie des BMF



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

kobewusstsein des BMF und die Festigung einer Risikokultur bei den betroffenen Organisationseinheiten zu stärken. Damit könnten auch konkrete Vorgaben für den Umgang mit Risiken auf operativer Ebene festgelegt werden, die in Folge überprüft werden könnten.

Der RH empfahl dem BMF daher, die ressortspezifischen Risiken zu definieren, geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festzulegen und aktuell zu halten. Die Wirkungen der Risikostrategie wären regelmäßig zu evaluieren.

5.3 *Nach den Angaben des BMF werde den Empfehlungen bereits nachgegangen und seien in Erarbeitung.*

Risikoakzeptanz in
der Finanzverwaltung

6.1 (1) Im Rahmen eines funktionierenden Risikomanagement-Systems werden die potenziellen Risiken in einem Risikomanagement-Prozess identifiziert, bewertet und bekämpft. Die Bewertung erfolgt mit den Dimensionen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. In einer daraus abgeleiteten Risikomatrix wird erkennbar, welche Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen sind und welche als Restrisiko akzeptiert werden können.

(2) Die österreichische Finanzverwaltung entwickelte ein risikoorientiertes System der Auswahl der zu kontrollierenden Fälle sowohl für den Innen- als auch den Außendienst, weil sie mit dem vorhandenen Personal nicht in der Lage war, sämtliche Abgabefälle auf deren Richtigkeit zu überprüfen (siehe TZ 19 ff.).

Der RH ersuchte das BMF, ihm im Jahresvergleich jenes Restrisiko für Abgabenausfälle zu benennen, welches es mit dem praktizierten System bereit war einzugehen. Nach den Angaben des BMF nähme es trotz einer restriktiven Personalstrategie der Bundesregierung keine Steuerausfälle in Kauf. Allerdings könnten mit einem der Aufgabenstellung angepassten Ressourceneinsatz noch höhere Ergebnisse bei der Einnahmenverwaltung erzielt werden.

6.2 Der RH kritisierte, dass das BMF bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert hatte. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichten, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen.

Risikostrategie des BMF

Der RH empfahl dem BMF, eine umfassende Risikoanalyse mit den akzeptierten und nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken zu erstellen und in regelmäßigen Abständen zu erneuern. Den Ergebnissen entsprechend wären das für eine zuverlässige Risikobekämpfung erforderliche System – Auswahl der Fälle; Qualität und Intensität der Fallbearbeitung; dafür erforderliches Personal – zu identifizieren und den politischen Entscheidungsträgern zu kommunizieren.

6.3 *Das BMF lege laut Stellungnahme bei der Auswahl der Prüfungsfälle für den Innendienst und den Außendienst den Schwerpunkt auf Hochrisikofälle und Fälle mit erhöhtem Risiko. Dementsprechend bestehe bei den nicht in das Kontrollregime aufgenommenen Fällen ein Restrisiko in der Form, dass Bemessungsgrundlagen für die Festsetzung von Abgaben nicht vollständig erklärt werden. Eine Bewertung oder auch nur Einschätzung dieses Restrisikos sei nicht möglich. Daraus könne keinesfalls abgeleitet werden, dass das BMF dadurch einen Steuerausfall akzeptiere, zumal die Erfahrung zeige, dass diese Fälle bei entsprechenden Hinweisen überprüft und Abgaben festgesetzt und einbringlich gemacht würden.*

6.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass eine Schwerpunktsetzung bei der Prüfauswahl auf Hochrisikofälle und Fälle mit erhöhtem Risiko eine umfassende Risikoanalyse der (nicht) akzeptierten Abgabenausfallsrisiken nicht ersetzt. Überdies orientierte sich die Fallauswahl nicht allein an einem abstrakt definierten Risiko, sondern hing ganz wesentlich von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Er hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Projekt „Risikomanagement im BMF“

7.1 (1) Bereits seit 2005 war im BMF ein Risikomanagement-System im Einsatz – als integrierter Teil der Aufgabenerledigung. Parallel dazu wurde eine Arbeitsgruppe „Risiko“ (mit Fachexperten aus den Sektionen) zur Entwicklung eines steuerungsintegrierten Risikomanagements eingerichtet, die bis 2010 aktiv war.

(2) Nach einer Gebarungsüberprüfung des RH¹⁸, die Schwächen im Bereich des Risikomanagements bei Finanzierung und Veranlagung aufdeckte, und einem Prüfbericht der Internen Revision des BMF¹⁹ gab der damalige Generalsekretär des BMF im Jahr 2010 das umfassende Projekt „Risikomanagement im BMF“ in Auftrag. Die Interne Revision

¹⁸ Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften, Reihe Bund 2009/8

¹⁹ Risikomanagement der Steuerverwaltung – BMF Zentralleitung, Schlussbericht der Internen Revision, 2010



stellte in ihrem Bericht fest, dass es kein „Central Risk Management“ im BMF gäbe und sektionsspezifische Risikoberichte nur z.T. vorlägen. Sie empfahl u.a. die Einrichtung einer obersten Risikomanagement-Funktion für alle Risiken des Ressorts und die Festlegung von Aufgaben und Funktionen der Risikoexperten. Diesen Empfehlungen entsprach das BMF bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nur z.T. mit der Einrichtung eines zentralen Risikomanagers (siehe unten und TZ 10).

(3) Das BMF beauftragte 2010 einen Mitarbeiter der Internen Revision im BMF mit der ausschließlichen Leitung des Projekts „Risikomanagement im BMF“, welches im Juli 2011 abgeschlossen war. Der Projektergebnisbericht vom Oktober 2011 sah ein zentrales Risikomanagement-Konzept vor und enthielt folgende wesentliche Empfehlungen:

- Risikomanagement wird als Führungsaufgabe verstanden,
- zentrales Risikomanagement als unternehmensweites integriertes Risikomanagement-System mit Einbindung aller wesentlichen Geschäftsbereiche (Sektionen, ausgelagerte Unternehmen des BMF) (siehe TZ 9, 24),
- zentrales Risikomanagement als Stabsstelle, die an das Generalsekretariat angebunden ist und fachlich der Bundesministerin untersteht (siehe TZ 9),
- kein Eingriff in die bestehenden Zuständigkeiten gemäß der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF,
- zentraler Risikomanager, der die Ressortleitung bei wichtigen Risikoentscheidungen durch eine fundierte Fachexpertise unterstützt; er darf nicht den Risikoeignern²⁰ unterstellt sein; er muss einen direkten Zugang zur Ressortleitung bzw. zum Risiko-Komitee haben (siehe TZ 10 f.),
- dezentrale Risikomanager in den Sektionen, welche die Risiken der Abteilungen für die eigene Sektion koordinieren und an den zentralen Risikomanager berichten (siehe TZ 10),
- Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Risikomanagement und den Sektionen (dezentrale Risikomanager) mit Hilfe von formalen Regelwerken (Risikorichtlinien, siehe TZ 5, 10),

²⁰ Als Risikoeigner werden die operativen Risikoverantwortlichen bezeichnet, die sich in den Sektionen bzw. Abteilungen befinden; sie werden über die dezentralen Risikomanager in den Risikomanagement-Prozess integriert.

Zentrales Risikomanagement im BMF

- Sektionen und Abteilungen sind für ihre eigenen Risiken verantwortlich (siehe TZ 10, 13),
- Risiko-Komitee, bildet gemeinsam mit der Stabsstelle zentrales Risikomanagement die oberste Fachinstanz für Risikomanagementfragen (siehe TZ 11),
- qualitativ hochwertige Risikoberichte und „ad-hoc“-Berichte für aktuelle Risiken (siehe TZ 12) und
- für die Weiterführung, Priorität und Intensität des Projekts „zentrales Risikomanagement im BMF“ ist eine grundsätzliche Entscheidung der Bundesministerin erforderlich.

7.2 Nach Ansicht des RH waren die Empfehlungen des Prüfberichts der Internen Revision ebenso wie die Ergebnisse zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus dem Jahr 2011 zweckmäßig, um ein umfassendes zentrales Risikomanagement im BMF einzurichten. Die Empfehlungen deckten die Elemente ab, die für die konkrete Ausgestaltung eines zentralen Risikomanagement-Systems entscheidend (bspw. Risikostrategie, Organisation, Berichtswesen) und für eine erfolgreiche Umsetzung im BMF grundlegend waren.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, ein zentrales Risikomanagement einzuführen, um Herausforderungen und Folgen von Fehlentwicklungen mit bedeutsamen monetären Auswirkungen (z.B. Finanz- und Bankenkrise) im Finanzbereich entgegentreten zu können.

Implementierung
eines zentralen
Risikomanagements
im BMF

8.1 (1) Der Generalsekretär und die Sektionsleiter im BMF erteilten im Dezember 2011 dem Projektleiter den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse, der auch ein klares Bekenntnis der Ressortleitung für die Implementierung eines zentralen Risikomanagements enthielt. Die Umsetzung eines zweistufigen Risikomanagementansatzes (Koordination durch eine Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ und Koordination der dezentralen Risikomanager in ihren Bereichen) sowie der weiteren Empfehlungen erfolgte bislang nur teilweise. Es fehlten bspw. Organisationsrichtlinien, risikopolitische Leitlinien, ein Risikomanagement-Handbuch bzw. verbindliche Arbeitsanweisungen, die organisatorische Regelungen und Maßnahmen des Risikomanagement-Systems festgelegt hätten.

Dies verdeutlicht die folgende beispielhafte Übersicht:

Tabelle 1: Umsetzung der Empfehlungen aus dem Projekt „Risikomanagement im BMF“		
Empfehlungen	Umsetzung durch das BMF	TZ
Risikostrategie; organisations- und risikopolitische Leitlinien; Risikomanagement-Handbuch	nein	4, 5, 8
Stabsstelle „Zentrales Risikomanagement“	unzureichend	9, 10
zentraler Risikomanager	ja, unzureichend bei Kompetenzen	10, 27 f.
dezentrale Risikomanager	teilweise und unzureichend	10, 27 f.
Risiko-Komitee	nein	11
qualitativ hochwertige Risikoberichte und „ad-hoc“-Berichte	teilweise	12

Quelle: RH

(2) Laut Projektergebnisbericht 2011 wären die Einrichtung des zentralen Risikomanagements sowie die in den Risikoberichten enthaltenen Handlungsempfehlungen regelmäßig auf ihre Wirkung hin zu überprüfen. Das Risikomanagement-System des BMF wäre demnach jährlich bzw. alle zwei Jahre einem Review zu unterziehen, um die Angemessenheit des Aufwands bzw. die aktuelle Gesamtrisikosituation zu überprüfen; diese Überprüfungen fanden bislang nicht statt.

- 8.2** (1) Nach Ansicht des RH wäre es für eine erfolgreiche Umsetzung eines zentralen Risikomanagements erforderlich, dass die Entscheidung von der Führungsspitze mitgetragen wird, weil diese im Rahmen einer Mentorenrolle zur Initiierung und Förderung des Projekterfolgs maßgeblich beiträgt. Ein zentrales Risikomanagement hätte darüber hinaus neben konkreten Durchführungshandlungen der Beteiligten (z.B. durch den zentralen Risikomanager) auch aus formalen Strukturen zu bestehen, die deren Aufgaben bzw. -wahrnehmung regeln. Für das zentrale Risikomanagement im BMF lag jedoch keine umfassende und verbindliche Aufbauorganisation vor (z.B. fehlende Zuweisung von Aufgaben an den zentralen und die dezentralen Risikomanager). Zudem mangelte es an ablauforganisatorischen Regelungen bzw. deren schriftlicher Fixierung in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und ressourcentechnischer Hinsicht (z.B. Fehlen einer Organisationsrichtlinie und eines Risikomanagement-Handbuchs).

Der RH empfahl dem BMF daher, den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projekter-

Zentrales Risikomanagement im BMF

gebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umzusetzen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass bislang weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF erfolgte noch eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten stattfand.

Er empfahl dem BMF, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien zum Zeitpunkt der Prüfung keine Abnahme des Projektergebnisberichts und kein Beschluss zur Umsetzung der Projektergebnisse durch die Sektionsleiter vorgelegen. Der Projektergebnisbericht beinhalte Empfehlungen, die vom damaligen zentralen Risikomanager ohne finale Abstimmung mit der AG-ZRM (Arbeitsgemeinschaft zentrales Risikomanagement) erstellt worden seien. Die Sektionsleiter hätten daher keinen Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse erteilen können, hätten jedoch zugestimmt, dass „die Ergebnisse und Empfehlungen des zentralen Risikomanagements an die jeweilige Sektion wieder zurückgespiegelt werden“ (Protokoll der Sektionsleiter-Runde 1. Dezember 2011). Da der Projektergebnisbericht von den Sektionsleitern somit nicht habe abgenommen werden können, seien keine Maßnahmen auf Basis dieser Projektergebnisse gesetzt worden.*

Seit dem Prüfungszeitraum des RH habe es einige sowohl organisatorische, strukturelle als auch personelle Veränderungen im Risikomanagement der Finanzverwaltung gegeben. Die Weiterentwicklung des zentralen Risikomanagements gemeinsam mit den dezentralen Risikomanagern sowie mit der Internen Revision sei im Prozess. Das Aufsetzen eines Risikomanagement-Prozesses (Governance) sei in Vorbereitung.

Abgesehen davon werde vorgeschlagen, dass eine gesamtheitliche Risikostrategie erarbeitet und danach in die dafür notwendige Aufbau- und Ablauforganisation eingearbeitet wird.

Das BMF stimmte in seiner Stellungnahme weiters der Empfehlung des RH zu, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten; diesbezüglich sollte ein sinnvoller Evaluierungszeitraum gewählt werden.



- 8.4** Der RH verwies auf das vom BMF in seiner Stellungnahme erwähnte Protokoll der Sektionsleiterkonferenz vom 1. Dezember 2011. Demzufolge berichtete der damalige Generalsekretär: „Zustimmung für die Umsetzung des Projektes seitens FBM liegt vor.“ Weder aus dem Projektauftrag vom 4. November 2010 noch aus anderen vorgelegten Unterlagen war abzuleiten, dass die Projektergebnisse bzw. -empfehlungen mit der AG-ZRM abzustimmen gewesen wären. Vielmehr sah der Projektauftrag vor, ins Projektkernteam Personen „lt. Nennung der Sektionsleiter – nach Möglichkeit Mitglieder der AG-Risiko“ zu entsenden. Durch deren Einbindung in das Projektkernteam sah der RH eine allenfalls notwendige Abstimmung als ausreichend gewahrt.

In seiner Stellungnahme führte das BMF weiter aus, dass bislang keine Maßnahmen auf Basis des Projektergebnisses erfolgt seien. Dies war dem RH insofern nicht nachvollziehbar, weil bspw. nach Vorlage des Ergebnisberichts der ehemalige Projektleiter als zentraler Risikomanager in die Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF integriert und das Berichtswesen umgestellt wurden.

Der RH verblieb daher bei seiner Auffassung, dass die Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, so rasch wie möglich umzusetzen wären.

Stabsstelle zentrales
Risikomanagement
im BMF

- 9.1** Der Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 sah die Einrichtung eines zentralen Risikomanagements als möglichst unabhängige Stabsstelle – mit Richtlinienkompetenz – vor. In diesem Sinne teilte auch die damalige Bundesministerin für Finanzen, Maria Fekter, in einer parlamentarischen Anfragenbeantwortung im Jänner 2013 mit, dass im BMF seit 2011 eine Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ eingerichtet sei. Die Implementierung des zentralen Risikomanagements erfolgte im Jahr 2012 im Rahmen der bestehenden Linien-Organisation der Sektion I (Präsidialsektion) durch Zuordnung eines zentralen Risikomanagers für die Risiken im gesamten BMF; eine eigene Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ wurde nicht eingerichtet.

Der Projektergebnisbericht sah überdies vor, dass mit der Einrichtung eines zentralen Risikomanagements kein direkter Eingriff in die Zuständigkeiten gemäß der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF erfolgen sollte. Das bedeutete, dass die Souveränität der einzelnen Sektionen des BMF auch im Hinblick auf die Aufgaben i.Z.m. dem zentralen Risikomanagement gewahrt bleiben sollte.

Zentrales Risikomanagement im BMF

- 9.2** Die Aufgaben, welche das zentrale Risikomanagement im BMF wahrzunehmen hatte, umfassten das gesamte Ressort. Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 war im BMF für das zentrale Risikomanagement keine Stabsstelle eingerichtet. Allerdings war auch nicht sichergestellt, dass das zentrale Risikomanagement die volle Unterstützung aller Sektionen im BMF erhielt.

Nach Ansicht des RH hätte jedoch das BMF – unabhängig von der Frage der Einrichtung einer eigenen Stabsstelle – in erster Linie die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das zentrale Risikomanagement seine Aufgaben in vollem Umfang erfüllen kann.

Der RH empfahl, das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten auszustatten.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne die operative Durchführung des zentralen Risikomanagements erst nach Vorlage einer Risikostrategie diskutiert und beschlossen werden. Eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt.*

Zentraler und dezentraler Risikomanager im BMF

- 10.1** (1) Das zentrale Risikomanagement sollte laut Projektergebnisbericht 2011 aus dem zentralen Risikomanager und den dezentralen Risikomanagern in den Sektionen bestehen. Zusammen wären sie für die Entwicklung und Umsetzung eines zentralen Risikocontrollings mit strategischer Ausrichtung zuständig. Der zentrale Risikomanager sollte v.a. die Kernrisiken steuern und koordinieren, die notwendigen Ressourcen und die Risikokommunikation sicherstellen, das Risikomanagement-System mit all seinen Elementen bewerten und ein (Risiko-) Berichtswesen gestalten und aktualisieren.

Nach erfolgter Beschlussfassung zur Implementierung des Projekts „Risikomanagement im BMF“ im Jahr 2011 fungierte der Projektleiter zugleich und zunächst informell als Risikomanager der Sektion I (Präsidialsektion). Eine aktuelle Rollen- bzw. Funktionsbeschreibung sowie ein Kompetenzenkatalog für den zentralen Risikomanager lagen nicht vor.

(2) In den Sektionen war die Etablierung von dezentralen Risikomanagern für die Risiken der Abteilungen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des dezentralen Risikomanagement-Systems, der Risikokommunikation in der jeweiligen Sektion und der Berichterstattung an den zentralen Risikomanager vorgesehen.



Zentrales Risikomanagement im BMF



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Das BMF konnte keine näher definierten verbindlichen, inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben für dezentrale Risikomanager vorlegen; das BMF gab für die Sektionen lediglich Ansprechpartner bzw. Risikoverantwortliche/Fachexperten bekannt, die allerdings in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF nicht als dezentrale Risikomanager ausgewiesen waren (siehe TZ 13).

- 10.2** Dem RH war nicht nachvollziehbar, ob der zentrale Risikomanager eine Befugnis hatte, Arbeitsaufträge an die Sektionen – dort etwa an die dezentralen Risikomanager – oder an nachgeordnete Dienststellen zu erteilen. Nach Ansicht des RH erschwerte diese unklare Kompetenzabgrenzung die Aufgabenerfüllung des zentralen Risikomanagers erheblich.

Er kritisierte weiters, dass die dezentralen Risikomanager in den Sektionen in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF keine Erwähnung fanden. Rollen- bzw. Aufgabenbeschreibungen für diese Funktionen fehlten. Deshalb war deren Aufgabenwahrnehmung hauptsächlich von Eigeninitiative und Kreativität der betroffenen Mitarbeiter abhängig.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festzulegen und deren Funktionen in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne die operative Durchführung des zentralen Risikomanagements nach Vorlage einer Risikostrategie diskutiert und beschlossen werden. Eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt. Weiters werde das BMF eine Änderung der Geschäfts- und Personaleinteilung in die Wege leiten und seine Bemühungen daran setzen, dies durch Umschichtungen im Ressort möglich zu machen.*

Risiko-Komitee

- 11.1** Im Projektergebnisbericht 2011 war die Einrichtung eines Risiko-Komitees vorgesehen, das aus den Sektionsleitern bzw. zusätzlichen Fachexperten und dem zentralen Risikomanager bestehen sollte. Als Hauptaufgabe war die Ausarbeitung einer Risikostrategie und einer Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement definiert, welche die Zusammenarbeit des zentralen Risikomanagements mit den Sektionen regeln sollte; außerdem sollte es bei komplexen Risikofragen bzw. Bewertungen und Hochrisikoentscheidungen zu Rate gezogen werden. Das Risiko-Komitee sollte mindestens einmal jährlich tagen, um wesentliche Entscheidungen treffen zu können.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Bislang war weder ein Risiko-Komitee eingerichtet noch fanden Sitzungen statt.

- 11.2** Der RH wies kritisch auf das Fehlen eines Risiko-Komitees hin, obwohl die Sektionsleiter des BMF im Dezember 2011 den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse und damit der Schaffung eines Risiko-Komitees erteilten (siehe TZ 7). Deshalb waren bislang auch keine Organisationsrichtlinien erstellt bzw. beschlossen worden.

Der RH empfahl dem BMF, im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011 umgehend ein Risiko-Komitee einzurichten, welches die Risikostrategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt. Dies wäre nach Ansicht des RH notwendig, um ein funktionierendes und institutionalisiertes zentrales Risikomanagement im BMF zu etablieren.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde der Einrichtung eines Risiko-Komitees zugestimmt. Es werde angedacht, dass das Komitee aus der Sektionsleiter-Runde (allenfalls erweitert durch beratende Experten) bestehen solle. Darüber hinaus werde vorgeschlagen, dass die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) die Risikostrategie vorbereitet und diese dem Risiko-Komitee und in der Folge der Ressortleitung zur Zustimmung vorlegen solle. In der Folge könne dann von der AG-ZRM eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt werden, die ebenfalls dem Risiko-Komitee und der Ressortleitung zur Zustimmung vorzulegen sei.*

- 11.4** Der RH würdigte die Einbindung einer Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement bei der Umsetzung des zentralen Risikomanagements im BMF. Für deren zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung wäre aber jedenfalls die bereits 2010 im Schlussbericht der Internen Revision zum „Risikomanagement der Steuerverwaltung“ angeführte Empfehlung – klare Festlegung von Aufgaben und Funktionen der Mitglieder der Arbeitsgruppe Risikomanagement – umzusetzen.

Berichtswesen

- 12.1** (1) Vor Durchführung des Projekts „Risikomanagement im BMF“ erfolgte das Berichtswesen durch eine Arbeitsgruppe im Sinne von Managementinformationen und sektionsspezifischen Dokumentationen; im jährlichen Risikobericht wurden die Maßnahmen der jeweiligen Sektionen zusammenfassend dargestellt.

Der Projektergebnisbericht 2011 sah als Kernstück der Risikoberichterstattung die Erstellung von qualitativ hochwertigen Quartals-Risikoberichten vor (siehe TZ 7). Dazu sollten die dezentralen Risikomanagement-

ger der jeweiligen Sektionen die periodenbezogenen Veränderungen der Risiken – bedingt durch die Risikofaktoren und die Umsetzung der Maßnahmen zur Risikobehandlung – an das zentrale Risikomanagement liefern. Dem zentralen Risikomanager oblag dann die Konsolidierung der Risikoinformationen aus den Sektionen zu einem quartalsweisen Gesamtbericht, den neben dem Bundesminister auch das Kabinett, der Generalsekretär und die Sektionschefs erhielten. Für die Jahre 2012 und 2013 erstellte der zentrale Risikomanager mehrere Quartals-Risikoberichte, die er kontinuierlich weiterentwickelte, um deren Qualität und Aussagekraft zu verbessern.²¹ Ein dokumentierter Geschäftsprozess bzw. Vorgaben zu Inhalt, Aufgabenverteilung, Fristen und Kommunikation der Quartals-Risikoberichte lagen jedoch nicht vor. Dadurch erschwerte sich die Konsolidierung der Risikoinformationen erheblich.

(2) Weiters sah der Projektergebnisbericht 2011 die Erstellung von ad-hoc-Berichten durch das zentrale Risikomanagement zu aktuellen Themen vor (z.B. Banken- und Finanzkrise); bislang war kein derartiger Bericht erstellt worden.

- 12.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des zentralen Risikomanagers, die Qualität und Aussagekraft der Quartals-Risikoberichte weiterzuentwickeln. Die Übermittlung der Berichte an den erweiterten Adressatenkreis gewährleistete, dass der Nutzen eines zentralen Risikomanagements einer breiteren Führungsebene zur Kenntnis gebracht und als Basis für strategische Entscheidungen herangezogen werden konnte.

Er wies jedoch darauf hin, dass für derartige Entscheidungen sowie deren Überwachung und Steuerung klare verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Berichterstattung unerlässlich wären. Das Berichtswesen sollte daher Mindestanforderungen hinsichtlich Aufbau, Vollständigkeit, Zeitnähe und Verantwortlichkeiten erfüllen. Dadurch würde sich nach Ansicht des RH auch der Aufwand des zentralen Risikomanagers bei der Konsolidierung der Risikoinformationen verringern.

Der RH empfahl dem BMF, den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit zu regeln sowie schriftlich zu dokumentieren.

²¹ Ein Quartals-Risikobericht enthielt u.a. eine Risikolandkarte der BMF-Kernrisiken, Risikofelder (Rechtsrisiken, Personalrisiken, Budget des Bundes, Zahlungsrisiken, Bekämpfung der Abgabenhinterziehung, IT-Sicherheit, Steuereinnahmen) und Risikobewertungen und -trends.

Zentrales Risikomanagement im BMF

12.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde vorgeschlagen, dass nach Zustimmung zur Risikostrategie die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen erarbeiten und dem Risiko-Komitee zur Zustimmung vorlegen solle.*

12.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 11.

Aufgaben der Organisationseinheiten
– Umsetzung in den
Sektionen des BMF

13.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im BMF keine Organisationsrichtlinie vor, welche die Verantwortlichkeiten, die Aufgabenerfüllung und die Ressourcen für das Risikomanagement-System im BMF regelte. So waren in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF mit Stand September 2013 die zuständigen sektionsspezifischen Risikokoordinatoren (dezentrale Risikomanager) nicht formal ausgewiesen und in den Sektionen z.T. auch nicht vorhanden.

(2) Die Umsetzung des Risikomanagement-Systems in den überprüften Sektionen (Sektion IV mit dem Schwerpunkt Gruppe IV/A, Sektion V, Sektion VI)²² war höchst unterschiedlich, wie die folgende Übersicht zeigt:

²² Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

Tabelle 2: Risikomanagement – Stand der Umsetzung in den BMF-Sektionen

	Sektion IV (ohne Zölle)¹	Sektion V²	Sektion VI³
Richtlinien	Organisationsrichtlinie in Entwurfsform vorhanden	ISO-Zertifizierung nach ISO 27001 für Informationssicherheit	keine eigenen Vorgaben
Aktivitäten/Ressourcen	im Rahmen der laufenden Tätigkeit waren Mitarbeiter mit Risikoagenden befasst; keine genauen Angaben über Ressourcen für Risikomanagement		
dezentraler Risiko- manager – formal	nicht in Geschäfts- und Personaleinteilung bzw. Rollenbeschreibung ausgewiesen, jedoch Bezug auf Planung und Koordinierung von Risikomanagement-Prozessen in zugehöriger Abteilung	nicht in Geschäfts- und Personaleinteilung bzw. Rollenbeschreibung ausgewiesen	
dezentraler Risiko- manager – faktisch	ein nicht formal ausgewiesener Gesamtkoordinator	kein Gesamtkoordinator, Risikomanagement anlass- bzw. aufgabenbezogen	
Risikoeigner (Fachzuständigkeiten)	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, insbesondere Schwerpunkt Gruppe IV/A Betrugsbekämpfung; Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, insbesondere Schwerpunkt Risikomanagement im Rahmen von IT-Projekten; Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, bspw. Einzelfälle (EuGH, VfGH, VwGH); Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen
Risikomanagement- Prozesse	dokumentiert im Zuge der laufenden Tätigkeit	dokumentiert im Zuge von IT-Projekten	dokumentiert im Zuge der laufenden Tätigkeit, bspw. Formularprozess
sektionsinterne Risiko- management-Sitzungen	keine eigenen Risikomanagement-Sitzungen, sondern bei Arbeitssitzungen		
sektionsübergreifende Risikomanagement- Sitzungen	keine eigenen Risikomanagement-Sitzungen, sondern bei Arbeitssitzungen		
Schnittstellen BMF	derzeit keine Arbeitssitzungen, anlass- und aufgabenbezogen		
Schnittstellen zum zentralen Risiko- manager	derzeit keine Arbeitssitzungen, anlass- und aufgabenbezogen bzw. mit Beiträgen der Sektionen für die Quartals-Risikoberichte an den zentralen Risikomanager		
Kommunikation mit nachgeordneten Dienst- stellen/Finanzämtern	Risikoberichte zentral erstellt; Kommunikation im Anlassfall, vorwiegend top-down		

¹ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle² Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government³ Steuerpolitik und Steuerrecht

Quellen: BMF; RH

Zentrales Risikomanagement im BMF

Allen vom RH überprüften Sektionen des BMF war gemeinsam, dass das Risikomanagement anlass- bzw. aufgabenbezogen ausgeübt wurde und demnach das BMF keine genauen Ressourcen für Risikomanagement-Aktivitäten identifizieren und quantifizieren konnte (siehe TZ 27).

Die Gruppe IV/A, welche die zentrale Steuerung für die Sektion IV inne hatte, verfügte über einen Entwurf einer Organisationsrichtlinie, der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt war. Eine Person der Sektion IV nahm die Aufgaben eines dezentralen Risikomanagers wahr. Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 hatten die Sektionen V und VI keinen dezentralen Risikomanager eingerichtet.

Für die inhaltliche Erstellung der Risikomanagementberichte (siehe TZ 12) waren Ansprechpersonen in den Sektionen namhaft gemacht. Die Risikomanagement-Aktivitäten führten die jeweiligen Verantwortlichen aufgabenbezogen bzw. im Anlassfall dokumentiert durch, z.B.

- bei der Erstellung der Quartals-Risikoberichte,
- im Zuge von IT-Projekten,
- im Zuge der Zertifizierung nach ISO 27001 für Informationssicherheit,
- im Zuge von Arbeitsabläufen, z.B. beim Prozess zur Erstellung von Steuerformularen in der Sektion VI.

13.2 Die fehlende Gesamtstrategie wirkte sich auch auf die Sektionsebene im BMF aus. Der RH anerkannte zwar, dass in den Sektionen Arbeitsabläufe und Prozesse in Teilbereichen dokumentiert waren bzw. in einer Sektion der Entwurf einer Organisationsrichtlinie vorlag. Er kritisierte allerdings, dass das Risikomanagement in den Sektionen des BMF gesamthaft formal und teilweise auch faktisch nicht institutionalisiert war und sich die jeweiligen Verantwortlichkeiten nur anlass- bzw. aufgabenbezogen ableiten ließen. Auch kritisierte er, dass für Risikomanagement-Aktivitäten der dezentralen Risikomanager keine eigenen Ressourcen vorgesehen waren.

Der RH empfahl dem BMF, Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager für Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal zu betrauen. Weiters wären für diese dezentralen Risikomanager die erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um im BMF die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems gewährleisten zu können.



Zentrales Risikomanagement im BMF



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

13.3 In seiner Stellungnahme stimmte das BMF der Empfehlung zu.

Risikomanagement-
Verständnis im BMF

14.1 (1) Das Risikomanagement-Verständnis war in den Sektionen des BMF unterschiedlich ausgeprägt. Die Sektion IV²³ zeigte bereits ein sehr umfassendes und detailliertes Verständnis von Risiken für die Abgabener- und -einhebung. Sie entwickelte eine eigene Risikolandkarte mit den identifizierten Risiken und nahm in einigen Fällen Bewertungen vor (siehe TZ 15). Im Sinne dieses Verständnisses arbeiteten der zentrale und der dezentrale Risikomanager der Sektion IV eng zusammen, was u.a. in einer detaillierten Berichterstattung zum Ausdruck kam.

Demgegenüber identifizierte die Sektion VI²⁴ als potenzielle Steuerrechtsrisiken nur internationale Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission sowie nationale Verfahren vor dem VfGH. Ein potenzielles Abgabenausfallsrisiko wegen der Komplexität des Steuerrechts insgesamt war im Teilbericht der Sektion VI weder identifiziert noch bewertet, weil sie dieses als reines Vollzugsrisiko wertete, wofür nach ihrer Ansicht die Sektion IV zuständig wäre.

In der Sektion V²⁵ waren die Zuständigkeiten für Risikomanagement-Themen je nach Aufgabenbereich bzw. Hierarchie festgelegt. Risikomanagement-Aufgaben übernahmen die jeweiligen Projektverantwortlichen im Rahmen von IT-Projekten.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen und den dezentralen Risikomanagern fand überwiegend im Rahmen der quartalsweise zu erstellenden Beiträge der Sektionen zu den Risikoberichten statt. Die Dokumentation von Risikomanagement-Themen je Sektion fand sich in diesen Berichten.

Die Sektionsverantwortlichen übermittelten die Berichtsteile an den zentralen Risikomanager, der die Themen einer inhaltlichen Würdigung unterzog und den Gesamtbericht erstellte. Fehlten die Kurzberichte der dezentralen Risikomanager, so z.B. für das erste Quartal 2013 im Berichtsteil der Sektion VI zum Thema Steuereinnahmen, übernahm der zentrale Risikomanager diese Aufgabe.

²³ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle

²⁴ Steuerpolitik und Steuerrecht

²⁵ Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government

Zentrales Risikomanagement im BMF

14.2 (1) Der RH bemängelte die unterschiedlichen Risikokulturen der Sektionen im BMF. Er verwies i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechts und dem daraus resultierenden Abgabenausfallsrisiko auf seine Berichte über die Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (Reihe Bund 2013/3) und Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung (Reihe Bund 2013/6). Dort stellte er bereits fest, dass sich die zahlreichen und z.T. komplizierten Bestimmungen über Begünstigungen nachteilig auf den Vollzug auswirkten. Sinkende Personalressourcen und eine Zunahme des Rechtsbestands bewirkten insgesamt eine Verringerung der Kontrolldichte. Damit nahm das BMF das Risiko zu niedriger Steuerfestsetzungen und in weiterer Folge von ungewollten Steuerausfällen in Kauf.

Der RH verwies auf seinen Bericht zur Vereinfachung des Abgabenrechtes (Reihe Bund 1997/5), in dem er empfahl, ein weitgehend vereinfachtes, klares und überschaubares Abgabenrecht zu schaffen.

Weiters kritisierte der RH, dass

- die Sektionen im BMF (mit Ausnahme der Sektion IV) die Schnittstelle zum zentralen Risikomanagement überwiegend nur im Zuge der Quartals-Risikoberichte nutzten,
- die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen im BMF betreffend das Risikomanagement nicht institutionalisiert war und
- die Mitarbeit zur Erstellung der Quartals-Risikoberichte nicht von allen Sektionen erfolgte.

Der RH empfahl dem BMF, das i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechtes stehende Abgabenausfallsrisiko zu identifizieren, zu analysieren, zu bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Weiters wären durch geeignete Maßnahmen wie etwa Schulungen das Risikomanagement-Verständnis im BMF in allen Sektionen auf einen gleich hohen Stand zu bringen und der Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen zu verstärken.

14.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF würden bei neuen legislatischen Bestimmungen im Zuge der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung die erforderlichen Ressourcen ermittelt und festgehalten werden. Weiters würden Gegenmaßnahmen zu neuen Risiken infolge neuer gesetzlicher Bestimmungen immer in die Wege geleitet werden, sei es die Definition von Risikokriterien bei Vorbescheidkontrollen oder das Setzen von Prüfungs-*



schwerpunkten. Das BMF merkte weiters an, dass potenzielle Abgabenausfallsrisiken durch die Komplexität des Steuerrechts auch Risiken im Vollzug kreieren würden. Komplexe Regelungen könnten z.B. auch zu rechtlichen Risiken wie höchstgerichtlichen Verfahren führen, aber auch zu Aufkommensrisiken. Die scheinbar unterschiedlichen Risikokulturen der Sektionen seien auf die unterschiedliche Natur der Risiken und deren potenziellen Folgen ihrer Realisierung zurückzuführen und würden auf einer gemeinsamen den Bedürfnissen angepassten Risikokultur basieren. Die Sektion VI des BMF stehe bereits mit der Sektion IV in einem ständigen Austausch und standardisierten Prozess, um steuerliche Risiken zu identifizieren und entsprechende legislative und administrative Maßnahmen vorzubereiten.

(2) Das BMF stimmte der Empfehlung im Hinblick auf einen verstärkten Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen zu. Die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) sei in der Weiterentwicklung im regelmäßigen Austausch sowie im Prozess der Weiterentwicklung eingebunden.

- 14.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass er – ungeachtet allfälliger Unterschiede in der Natur der Risiken und deren potenziellen Folgen ihrer Realisierung – ein ressortweites gemeinsames Verständnis für die Anliegen des Risikomanagements und seine Detailspekte, wie z.B. das Risiko der Komplexität des Steuerrechts, für unerlässlich erachtete, um den Risiken in der Finanzverwaltung bestmöglich zu begegnen.

Einzelne Risiken

Allgemeines

- 15.1** (1) In der Folge stellt der RH die vom BMF genannten Risiken und Maßnahmen zu den vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen dar, nämlich zum Register-, Einreichungs-, Erklärungs- und Zahlungsrisiko.

In seiner Abgabenstrategie (siehe TZ 5) legte das BMF folgende strategische Ziele fest:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommens,
- Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit,
- Unterstützung allgemeiner politischer Anliegen,

Einzelne Risiken

- Erhöhung der Abgabengerechtigkeit,
- Reduktion der Administrationskosten und
- Stärkung der Abgabencompliance.

In der Abgabenstrategie war weiters festgehalten, dass Maßnahmen für eine gezielte Betrugsbekämpfung einzusetzen wären, wo die Angebote zur Erreichung einer freiwilligen Abgabencompliance nicht ausreichten. Ein ganzheitliches Risikomanagement sollte die Grundlage für eine moderne Prüfungs- und Kontrolltätigkeit und einen gezielten Ressourceneinsatz in die Hochrisikobereiche bilden. Die zeitnahe Identifizierung der Hochrisikobereiche sollte durch moderne Methoden und Technologien der Risikoanalyse erfolgen.

Damit spiegelten sich die Vorgaben der Abgabenstrategie des BMF größtenteils mit den in den Leitfäden der Europäischen Kommission (siehe TZ 4) formulierten Zielen:

- höhere Steuerdisziplin,
- Steuern effizient und genau erheben,
- moderne, kundenorientierte Steuerorganisation und
- Zahlung von Steuern.

(2) Im BMF war hauptsächlich die Sektion IV²⁶ mit der Bekämpfung dieser Risikogruppen befasst. Beginnend im Jahr 2007 hatte sie dafür ein Risikomanagementkonzept entwickelt und eine Risikolandkarte erstellt, welche aus 69 Einzelrisiken bestand, die mit einem Datenblatt zur Risikobeschreibung versehen waren. Davon entfielen 49 auf den Bereich Steuer, 16 auf den Bereich Zoll und vier auf allgemeine Themen.

Die Interne Revision des BMF hatte im Jahr 2012 empfohlen, eine Aktualisierung der Risikolandkarte vorzunehmen sowie die Bewertung der Risiken auf den neuesten Stand zu bringen. Nach den Angaben des BMF war die Empfehlung der Internen Revision noch nicht umgesetzt.

²⁶ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



Einzelne Risiken



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

- 15.2** Der RH bewertete die Erstellung einer detaillierten Risikolandkarte als eine zweckmäßige Herangehensweise im Rahmen des Risikomanagements. Für deren gewinnbringende Nutzung wäre es allerdings erforderlich, die Inhalte aktuell zu halten.

Der RH empfahl dem BMF, die Risikolandkarte der Sektion IV laufend zu servicieren und zu aktualisieren.

- 15.3** *Das BMF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis.*

Registerrisiko

- 16.1** (1) Als Registerrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil Personen, die nicht für eine Eintragung in Betracht kommen, in das Steuerregister eingetragen werden, oder Personen eingetragen bleiben, die die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllen, oder Personen, die die Voraussetzungen für eine Eintragung erfüllen, sich nicht eintragen lassen, oder das Register falsche Angaben enthält.

(2) Das BMF bezeichnete gegenüber dem RH als wesentliches Ziel die vollständige²⁷ und richtige Erfassung von abgabenrechtlich relevanten Subjekten. Unternehmen ohne abgabenrechtliche Relevanz sollten zeitnah identifiziert und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten deregistriert werden.

Als Strategie nannte das BMF die freiwillige und richtige Registrierung, welche durch eine Mischung aus risikoorientierten Antrittsbesuchen, „Present Observations“²⁸ und der Umsetzung des Programms „erstes Unternehmerjahr“ für Nichtrisikounternehmen zu fördern wäre.

(3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:

- Nichtmeldung abgabenrechtlich relevanter Tatsachen durch bislang nicht registrierte Steuersubjekte;

²⁷ Unter vollständig ist nicht allein der Umstand der Erfassung zu verstehen, sondern eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Einordnung in die richtige Branche und Betriebskategorie sowie die Vollständigkeit aller für das Abgabeverfahren relevanten Daten.

²⁸ Present Observation ist die weitere Beobachtung und periodische Überprüfung von Hochrisikofällen. Damit soll verhindert werden, dass bei anfänglich unauffälligen Abgabepflichtigen Abgabenausfälle auftreten.

Einzelne Risiken

- Registrierung zur Erlangung einer Steuernummer oder UID-Nummer, um Zugang zum EU-weiten Markt zu bekommen und um geplante Betrugshandlungen umsetzen zu können;
- Nutzen von Online-Handelsplattformen unter dem Deckmantel der Anonymität zur Durchführung von Handelsgeschäften ohne abgabenrechtliche Konsequenzen;
- Nichtmeldung einer Betriebsaufgabe oder Betriebsstilllegung und Weiterverwendung der UID-Nummer für illegale Marktaktivitäten.

Als gesetzte Maßnahmen bezeichnete das BMF v.a. risikoorientierte Antrittsbesuche bei der Vergabe einer Steuernummer oder UID-Nummer, die Betreuung im ersten Unternehmerjahr sowie den Abgleich mit den Informationen aus dem Firmenbuch und dem Gewerbeverzeichnis.

Dem BMF lagen weder über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer noch über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren gesonderte Auswertungen vor. Ebenso wenig lagen Gesamtevaluierungen vor.

(4) Das BMF habe nach eigenen Angaben im Rahmen von Antrittsbesuchen im Bereich des Altmetallhandels und Emissionszertifikatehandels sichtbare Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs erzielen können. Im Bereich des Energiehandels hätten bereits auf Vorrat gegründete „Missing Trader“²⁹ identifiziert und aus dem Verkehr gezogen werden können.

16.2 Der RH kritisierte die fehlenden Daten über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer und über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren.

Der RH verwies i.Z.m. dem Registerrisiko auf seine Prüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern (siehe Reihe Bund 2014/1) und rief insbesondere folgende Empfehlungen in Erinnerung:

- Die Wirkungen der Antrittsbesuche wären zu evaluieren und dementsprechend entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen (SE 6);

²⁹ Beim Karussellbetrug (engl.: missing trader Intra-Community fraud) wirken mehrere Unternehmen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammen; ein Händler in der Lieferkette führt die von seinem Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt ab.

- Present Observations sollten auch ohne vorherige Antrittsbesuche ermöglicht werden (SE 11);
- es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können (SE 15);
- es wäre darauf hinzuwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden (SE 18);
- es wäre dafür zu sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden (SE 20);
- den Finanzämtern sollte ein Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche – mit klaren Anweisungen zur Verfügung gestellt werden (SE 22);
- es wäre sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit einer Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden (SE 25);
- eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern sollte durchgeführt werden, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können; mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden (SE 27).

Der RH empfahl überdies, eine elektronisch auswertbare Dokumentation der amtswegig oder auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Vergabe einer Steuernummer sowie der dazu von den Finanzämtern gesetzten Maßnahmen und ihrer Ergebnisse vorzusehen, um einerseits den Grad der Zielerreichung (Abgabencompliance – rechtsrichtige Registrierung) und andererseits die unterschiedliche Wirksamkeit von Maßnahmen messen zu können.

16.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass der Nutzen einer Umsetzung dieser Empfehlung nicht erkennbar sei, weil die Abgabencompliance nicht ausschließlich von der freiwilligen Beantragung einer Steuernummer abhängig sei. Es könnten vielmehr Steuernummern auch in betrügerischer Absicht beantragt werden (Umsatzsteuerbetrug). Die*

Einzelne Risiken

vom Finanzamt gesetzten Maßnahmen/Ergebnisse seien zwar erkennbar, nicht jedoch in einer einheitlichen technischen Lösung auswertbar.

- 16.4** Der RH erinnerte das BMF an die von ihm selbst identifizierten Risiken sowohl im amtswegigen (Nichtmeldung abgabenrechtlich relevanter Tatsachen durch bislang nicht registrierte Steuersubjekte) als auch im Antragsverfahren (Registrierung zur Erlangung einer Steuernummer oder UID-Nummer, um Zugang zum EU-weiten Markt zu bekommen und um geplante Betrugshandlungen umsetzen zu können) zur Vergabe einer Steuernummer. Er wies erneut darauf hin, dass ohne entsprechende Kennzeichnung und Auswertungsmöglichkeit der beiden Verfahren Informationen fehlen, die zur Evaluierung von Zielen und Wirkungen erforderlich wären.

Einreichungsrisiko

- 17.1** (1) Als Einreichungsrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen zu gering veranschlagt oder verringert wird, weil Steuerpflichtige ihre Steuererklärung nicht rechtzeitig einreichen.

(2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel neben der rechtzeitigen auch die vollständige, den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Einreichung der Abgabenerklärungen. Als Strategie nannte das BMF eine vereinfachte Einreichung von Abgabenerklärungen über Finanz-Online (keine Papierübermittlung, keine Beilagen und Belege) und eine schnellere Verarbeitung von Abgabenerklärungen durch die elektronische Übermittlung (Wegfall der händischen Erfassung).

(3) Nach den Angaben des BMF habe das Risiko der Nichtabgabe oder der verspäteten Abgabe von Steuererklärungen dazu geführt, dass die Finanzverwaltung nicht oder verspätet Kenntnis von Abgabenansprüchen erhielt und daher in Risikofällen erst zeitverzögert Schritte zur Sicherstellung der Abgabentrachtung veranlassen konnte.

Es habe bisher folgende Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken gesetzt:

- mittels eines IT-gestützten Überwachungssystems Fälle mit fehlenden Abgabenerklärungen identifizieren, erinnern und/oder zur Schätzung an das zuständige Team im Finanzamt übermitteln;
- durch Verspätungszuschläge auf die Abgaben(nach)forderungen verspätet eingereichte Abgabenerklärungen sanktionieren;

- im Falle von Nachforderungen bei nach dem 30. September des Folgejahres eingereichten Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen Anspruchszinsen³⁰ verhängen;
- die Einreichung von Abgabenerklärungen durch Androhung und Verhängung von Zwangsstrafen erzwingen;
- finanzstrafrechtliche Sanktionen androhen und verhängen.

(4) Nach den Angaben des BMF habe die Bestimmung über die Anspruchszinsen bewirkt, dass es im September und Oktober des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres zu nennenswerten Anzahlungen an Einkommen- und Körperschaftsteuer für noch nicht veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen gekommen wäre.

(5) Zur Frage der rechtzeitigen Einreichung von Abgabenerklärungen für Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer legt die BAO gemäß § 134 Abs. 1 grundsätzlich fest, dass die Übermittlung bis Ende April bzw. bei elektronischer Abgabe bis Ende Juni des Folgejahres zu erfolgen hat.

Abweichend davon galten gemäß interner Vorschriften des BMF Abgabenerklärungen ohne Fristverlängerungsansuchen als rechtzeitig, wenn sie bis spätestens 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres von berufsmäßigen Parteienvertretern (Quotenvertretern) für ihre Klienten eingebracht wurden (Quotenregelung). Die Quotenvertreter waren verpflichtet, von den am 30. September des auf das Veranlagungsjahr folgenden Kalenderjahres noch offenen Quotenfällen

- bis zum 31. Oktober desselben Jahres 20 %,
- bis zum 30. November desselben Jahres 40 %,
- bis zum 31. Jänner des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 60 %,
- bis Ende Februar des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 80 % und
- bis zum 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 100 %

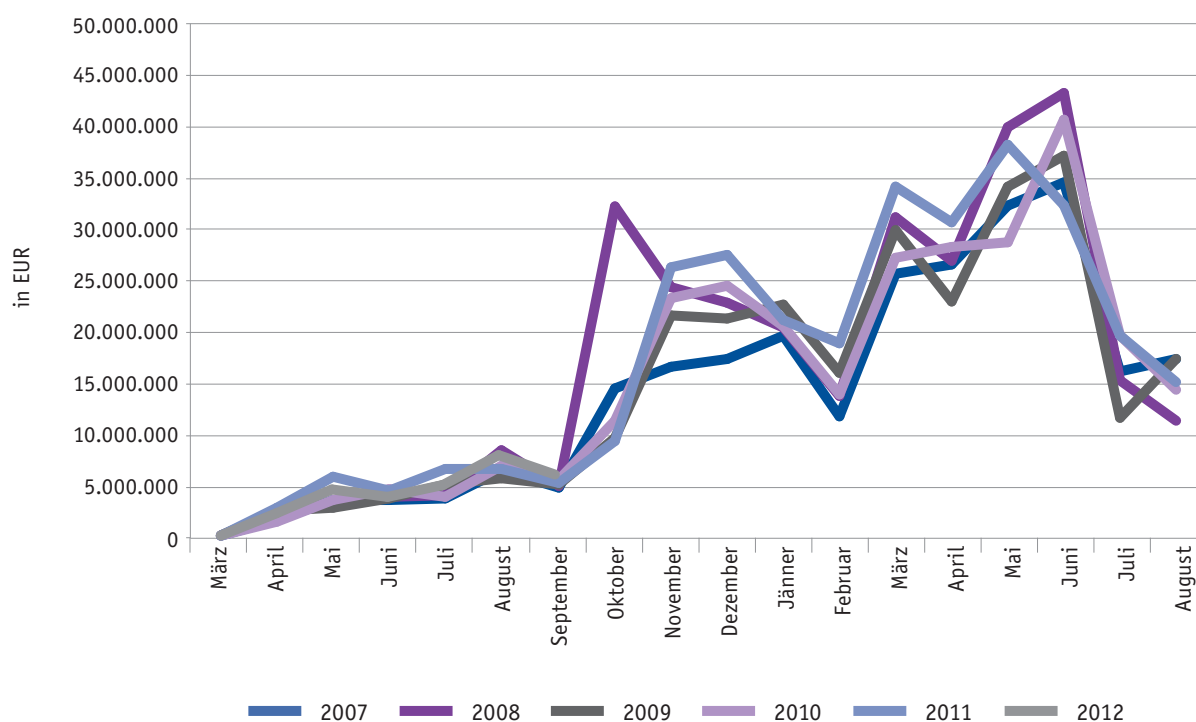
³⁰ § 205 BAO

Einzelne Risiken

der Abgabenerklärungen einzubringen. Über die Reihenfolge der einzureichenden Abgabenerklärungen – etwa nach der Höhe der zu erwartenden Abgabennachforderungen – enthielt das Organisationshandbuch des BMF keine Angaben.

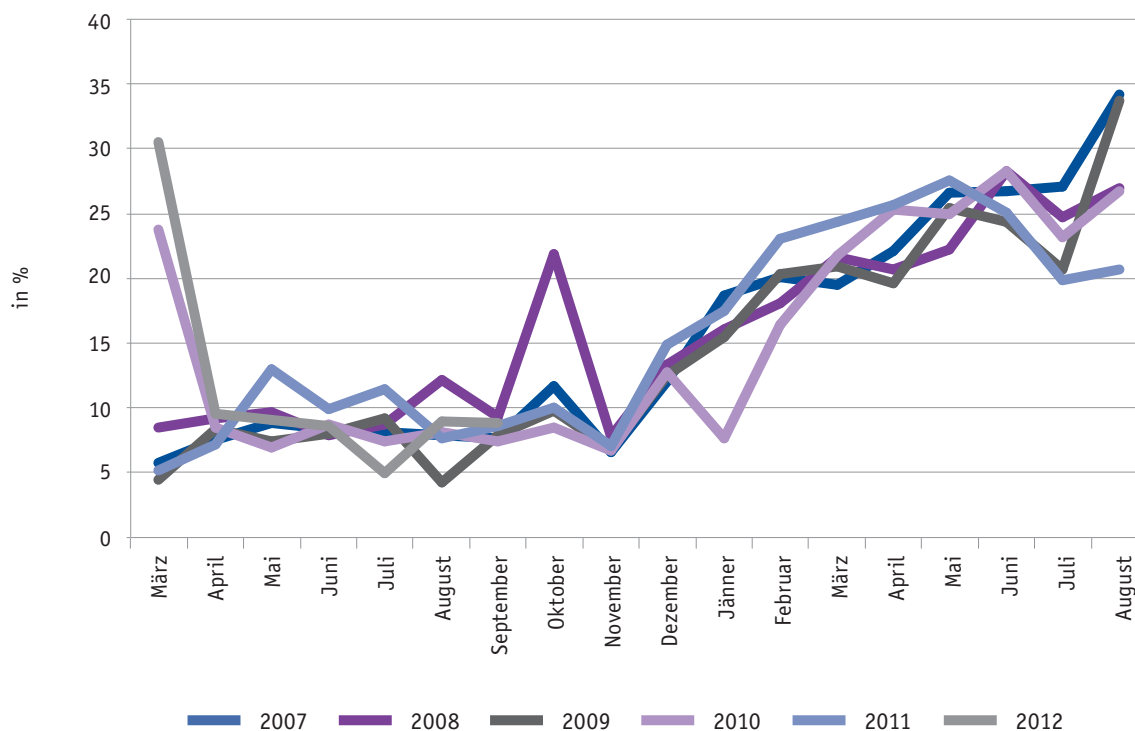
Eine vom BMF erstellte Zeitreihenanalyse des Veranlagungsverlaufs für die Veranlagungsjahre 2007 bis 2011 zeigte, dass es jeweils ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres sowohl zu einem Anstieg der Nachforderungen aus Veranlagungen als auch der Risikoquote, d.i. der Anteil der im Fälligkeitsmonat nicht entrichteten Abgaben an den fälligen Abgaben, kam.

Abbildung 2: Nachforderungen aus Veranlagungen



Quelle: BMF

Abbildung 3: Risikoquote der nicht entrichteten Abgaben zum Fälligkeitszeitpunkt



Quelle: BMF

Die Finanzämter konnten zwar jederzeit Abgabenerklärungen vorzeitig abberufen, um dem Risiko der verspäteten Entrichtung entgegenzuwirken. Das BMF gab allerdings auf Nachfrage des RH bekannt, dass es über keine Auswertung betreffend Anzahl und Wirkungen der vorzeitigen Abberufungen durch die Finanzämter verfügte.

- 17.2** Der RH anerkannte die vom BMF getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Einreichungsrisikos. Um die Wirksamkeit der vorzeitigen Abberufung von Abgabenerklärungen beurteilen zu können, wären jedoch nach Ansicht des RH detaillierte Analysen notwendig. Allenfalls wäre nach durchgeführter Evaluierung auch eine zielgerichtete Ausweitung der vorzeitigen Abberufungen zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf die ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres stark steigenden Nachforderungen aus Veranlagungen und die erhöhte Risikoquote geeignete Maßnahmen – wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung – zu ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen.

Einzelne Risiken

- 17.3** *Nach den Angaben des BMF nehme es die Empfehlung insofern auf, als die Auswirkungen einer Änderung der Quotenregelung auf die Abläufe in den Finanzämtern in einem ersten Schritt zu analysieren seien. Eine händische Abberufung von Einzelfällen sei bereits jetzt möglich, jedoch nicht gezielt auswertbar. Eine Entscheidung darüber, ob eine automatisierte Abberufung von Nachforderungsfällen entwickelt wird, sei davon abhängig, welche Überlegungen im Zusammenhang mit der bestehenden Quotenregelung angestellt werden.*
- 17.4** Der RH verwies auf die steigende Risikoquote der nicht zum Fälligkeitszeitpunkt entrichteten Abgaben, welche die Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zur Abwehr finanzieller Nachteile für den Abgabengläubiger als dringlich erscheinen lässt.

Erklärungsrisiko

Allgemein

- 18** (1) Erklärungsrisiko bezeichnet das Risiko, dass das Steueraufkommen dadurch gemindert wird, dass in die Steuererklärungen versehentlich oder bewusst falsche Zahlen eingesetzt werden.
- (2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel die inhaltlich richtige Übermittlung eines möglichst hohen Anteils an Abgabenerklärungen an das zuständige Finanzamt. Damit könnten Kontrollressourcen auf risikoreiche Fälle konzentriert und frühzeitig Maßnahmen zur Einbringung von Abgabenerklärungen gesetzt werden.
- Die Strategie des BMF war auf eine vollständige und rechtzeitige Abgabenerklärung ausgerichtet.
- (3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:
- falsch bzw. fehlerhaft ausgefüllte Steuererklärungen;
 - unrichtige Angaben in den Steuererklärungen;
 - nicht nachvollziehbare Abweichungen zu den Angaben der Vorjahre;
 - unterschiedliche Angaben in den einzelnen Verfahren;
 - fehlende Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen;
 - Betriebsaufgabe, Veräußerung, Todesfall;
 - unberechtigte Steuerrückforderungen.



Einzelne Risiken



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

In der Folge stellt der RH einzelne Aspekte des Erklärungsrisikos näher dar.

Arbeitsauslastung der Finanzämter bei Innenprüfungen

19.1 (1) Wesentlicher Bestandteil des Veranlagungsverfahrens war die risikoorientierte Fallauswahl für die Innenprüfung. Die anhand von festgelegten Fallauswahlkriterien zentral vom BMF ausgewählten Fälle waren von den Teams in den Finanzämtern vor Erstellung des Erstbescheides (Vorbescheidkontrolle) oder danach (Nachbescheidkontrolle) zu überprüfen. Daneben bestand für Finanzbedienstete die Möglichkeit, aufgrund von besonderen Kenntnissen im Einzelfall eine Kontrolle für das folgende Veranlagungsjahr zu veranlassen (internes Kontrolljahr).

(2) Die Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 3: Abgabenerklärungen; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl der Abgabenerklärungen					in %
Allgemeinveranlagung	3.747.224	3.603.167	3.680.541	3.697.303	3.608.805	– 4
Betriebsveranlagung	1.423.880	1.483.544	1.526.370	1.573.131	1.790.060	+ 26
Gesamt	5.171.104	5.086.711	5.206.911	5.270.434	5.398.865	+ 4

Quellen: BMF; RH

In den Jahren zwischen 2008 und 2012 stieg die Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen um 4 %; bei der Allgemeinveranlagung war eine fallende (– 4 %), bei der Betriebsveranlagung hingegen eine stark steigende Tendenz (+ 26 %) festzustellen.

Einzelne Risiken

Demgegenüber erhielten die Finanzämter die folgende Anzahl von Kontrollfällen zur Überprüfung:

Tabelle 4: Kontrollfälle in den Finanzämtern; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl der Kontrollfälle					in %
Allgemeinveranlagung						
Vorbescheidkontrolle	682.017	615.809	598.657	613.128	606.676	– 11
Nachbescheidkontrolle	63.315	54.582	48.947	46.207	25.713	– 59
internes Kontrolljahr	8.976	10.281	11.060	10.198	7.933	– 12
Gesamt	754.308	680.672	658.664	669.533	640.322	– 15
Betriebsveranlagung						
Vorbescheidkontrolle	135.452	155.822	170.163	212.286	317.741	+ 135
Nachbescheidkontrolle	180.631	153.994	142.013	188.209	192.105	+ 6
internes Kontrolljahr	40.365	44.742	42.845	35.310	27.611	– 32
Gesamt	356.448	354.558	355.021	435.805	537.457	+ 51

Quellen: BMF; RH

Das BMF verlagerte die Kontrollen der Finanzämter zwischen 2008 und 2012 von der Allgemein- zur Betriebsveranlagung. Während die Abgabenerklärungen in der Allgemeinveranlagung um 4 % zurückgingen, nahmen die Kontrollfälle um 15 % ab. Gegenläufig verlief die Entwicklung in der Betriebsveranlagung; dort war ein Anstieg der Abgabenerklärungen um 26 %, jedoch ein noch deutlicherer Anstieg der Kontrollfälle um 51 % zu verzeichnen.

Gemessen an der Gesamtanzahl der Abgabenerklärungen verteilten sich die Kontrollfälle in der Allgemeinveranlagung auf die Regionen (Kontrollquote) wie folgt:

Tabelle 5: Kontrollquoten in der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	in %				
Region Wien	21	19	19	20	19
Region Ost	20	18	18	18	18
Region Mitte	20	19	18	18	17
Region Süd	19	18	17	17	17
Region West	19	21	18	19	18
Gesamt	20	19	18	18	18
Minimum	19	18	17	17	17
Maximum	21	21	19	20	19

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Kontrollfälle in der Allgemeinveranlagung ging zwischen 2008 und 2012 insgesamt um zwei Prozentpunkte zurück. Die wenigsten Kontrollfälle erhielten die Finanzämter der Region Süd, die meisten jene der Region Wien bzw. im Jahr 2009 der Region West. Die Streuung betrug bis zu drei Prozentpunkte.

Eine Untersuchung auf Ebene der Finanzämter zeigte hingegen eine weit stärkere Streuung zwischen 14 % und 26 %; in den Teams Allgemeinveranlagung kam es sogar zu einer Streuung zwischen 14 % und 27 %.

In der Betriebsveranlagung verteilten sich die Kontrollfälle – gemessen an der Gesamtzahl der Abgabenerklärungen – auf die Regionen (Kontrollquote) wie folgt:

Einzelne Risiken

Tabelle 6: Kontrollquoten in der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in %				
Region Wien	24	22	23	27	29
Region Ost	23	22	22	27	28
Region Mitte	24	23	24	29	30
Region Süd	23	22	22	27	29
Region West	24	24	25	29	31
Gesamt	24	23	23	28	29
Minimum	23	22	22	27	28
Maximum	24	24	25	29	31

Anmerkung: ohne Umsatzsteuer-Ausländerfälle im Finanzamt Graz-Stadt

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Kontrollfälle in der Betriebsveranlagung stieg zwischen 2008 und 2012 um fünf Prozentpunkte. Die wenigsten Kontrollfälle erhielten die Finanzämter der Regionen Ost und Süd, die meisten jene der Region West. Die Streuung betrug bis zu drei Prozentpunkte.

Eine Untersuchung auf Ebene der Finanzämter zeigte hingegen eine weit stärkere Streuung zwischen 20 % und 33 %; in den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung kam es sogar zu einer Streuung zwischen 19 % und 43 %.

Der RH ermittelte aus den angeführten Kontrollfällen und den vom BMF zur Verfügung gestellten Personalzahlen der Veranlagungsteams die durchschnittliche Anzahl der bei der Innenprüfung je VBÄ zu bearbeitenden Abgabenerklärungen (Arbeitsauslastung).



Einzelne Risiken



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Tabelle 7: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	Kontrollfälle je VBÄ				
Region Wien	791	717	718	756	774
Region Ost	600	519	524	544	560
Region Mitte	670	594	587	616	638
Region Süd	596	531	514	538	556
Region West	598	598	532	537	540
Gesamt	649	584	571	594	609
Minimum	596	519	514	537	540
Maximum	791	717	718	756	774
Unterschiedsfaktor	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4

Quellen: BMF; RH

Tabelle 8: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	Kontrollfälle je VBÄ				
Region Wien	302	287	298	363	415
Region Ost	277	274	295	375	462
Region Mitte	336	325	345	419	506
Region Süd	396	378	302	376	497
Region West	392	387	394	476	572
Gesamt	335	324	321	395	481
Minimum	277	274	295	363	415
Maximum	396	387	394	476	572
Unterschiedsfaktor	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4

Quellen: BMF; RH

Einzelne Risiken

Auf Ebene der Finanzämter betrug der Unterschiedsfaktor sowohl in der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung sogar weit mehr als das Doppelte.

Tabelle 9: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen nach Finanzämtern; 2008 bis 2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
	Kontrollfälle je VBÄ				
Allgemeinveranlagung					
Minimum	455	401	379	405	371
Maximum	946	813	827	892	907
Unterschiedsfaktor	2,1	2,0	2,2	2,2	2,4
Betriebsveranlagung					
Minimum	220	215	206	255	317
Maximum	499	459	464	546	666
Unterschiedsfaktor	2,3	2,1	2,3	2,1	2,1

Quellen: BMF; RH

19.2 Die Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren auf die Finanzämter – gemessen an den dort zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten – sehr unterschiedlich verteilt. Sowohl in der Allgemein- als auch in der Betriebsveranlagung differierte die Arbeitsauslastung bundesweit um weit mehr als das Doppelte. Der RH wies darauf hin, dass damit unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten und -qualitäten nicht auszuschließen waren. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.³¹ Der RH wertete dies als Indiz dafür, dass das BMF seine Steuerung im Bereich des Erklärungsrisikos nicht ausreichend wahrgenommen hatte.

Der RH verwies auf seine Berichte zur Betriebsveranlagung (Reihe Bund 2007/12) und zur Arbeitnehmerveranlagung (Reihe Bund 2007/6), in denen er für beide Bereiche eine bundesweit gleichmäßige Verteilung der Arbeitsbelastung empfohlen hatte, um zu verhindern, dass die Kontrollen von Steuerfällen wegen unterschiedlicher Kapazitäten der Finanzämter mit ungleicher Intensität erfolgen. Die Auswertungen des RH belegten, dass das BMF diese Empfehlungen bisher nicht umgesetzt hatte.

³¹ „Die Abgabenbehörden haben darauf zu achten, dass alle Abgabepflichtigen ... gleichmäßig behandelt werden ...“ (§ 114 Abs. 1 BAO)

Der RH empfahl dem BMF erneut, spätestens nach Abschluss einer umfassenden Personalbedarfserhebung (siehe TZ 29) und unter Berücksichtigung einer Risikostrategie (siehe TZ 5) für eine bundesweit ausgewogene Arbeitsauslastung bei Innenprüfungen von Steuerfällen zu sorgen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen – ohne Unterschied des Finanzamts-Standorts – mit gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität erfolgen können.

19.3 *Nach Angaben des BMF würde die Arbeitsauslastung im Rahmen des jährlichen Zielvereinbarungsprozesses bzw. bei der Verhandlung der Ziele für das nächste Jahr im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung berücksichtigt. Die entsprechende Personaldotierung erfolge auf Basis der jährlichen Personaleinsatzplanung. Da die Personaldecke für die Finanzverwaltung durch den für das jeweilige Jahr geltenden Stellenplan begrenzt wäre, sei es vielmehr erforderlich, das Leistungsangebot der Finanzverwaltung dem gesetzlich vorgegebenen Personalstand anzupassen.*

19.4 Der RH erwiderte dem BMF, dass er Überlegungen allein im Hinblick auf eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals als nicht zielführend erachtete. Vielmehr sollte das BMF für die Finanzverwaltung eine umfassende und bundesweite Personalbedarfserhebung mit den folgenden Eckpfeilern durchführen:

- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
- 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Personalressourcen;
- 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten–Nutzen–Erwägungen (Personalkosten versus erhöhte Abgabeneinnahmen; siehe TZ 29);
- 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität.

Einzelne Risiken

Kontrollkriterien für die Innenprüfung

20.1 Für die Auswahl der Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren verschiedene Kontrollkriterien ausschlaggebend.

Tabelle 10: Anteile der Kontrollkriterien; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	in %				
Allgemeinveranlagung					
Vorbescheidkontrolle 1	90,4	90,5	90,9	91,6	94,7
internes Kontrolljahr	1,2	1,5	1,7	1,5	1,2
Nachbescheidkontrolle 1	7,3	7,3	6,8	5,9	3,9
Nachbescheidkontrolle 2	0,9	0,6	0,4	0,6	0,1
Nachbescheidkontrolle Zufall	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1
Betriebsveranlagung					
Vorbescheidkontrolle 1	38,0	43,9	47,9	48,7	59,1
internes Kontrolljahr	11,3	12,6	12,1	8,1	5,1
Nachbescheidkontrolle 1	37,5	31,0	34,1	27,9	19,5
Nachbescheidkontrolle 2	11,7	10,3	4,3	13,0	14,0
Nachbescheidkontrolle Zufall	1,5	2,1	1,6	2,3	2,2

Anmerkungen:

Vorbescheidkontrolle 1: elektronische Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung vor Bescheiderstellung aufgrund definierter Risikokriterien; hohes steuerliches Risiko

internes Kontrolljahr: durch Finanzamtsbedienstete veranlasste Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung vor Bescheiderstellung aufgrund einer Kennzeichnung

Nachbescheidkontrolle 1: elektronische Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung nach Bescheiderstellung aufgrund definierter Risikokriterien; hohes steuerliches Risiko

Nachbescheidkontrolle 2: wie Nachbescheidkontrolle 1, jedoch geringeres steuerliches Risiko

Nachbescheidkontrolle Zufall: Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung nach Bescheiderstellung aufgrund eines Zufallsprinzips

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Vorbescheidkontrollfälle nahm zwischen 2008 und 2012 deutlich zu, jener der Nachbescheidkontrollfälle ab. Dies entsprach den Vorgaben des BMF und den Intentionen der Finanzämter, Überprüfungen bereits vor der Bescheiderstellung vorzunehmen.

Für die Teams der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung bestand die Möglichkeit, im Zuge der Bearbeitung für das laufende Veranlagungsjahr oder für die Folgejahre eine Überprüfung durch Setzen eines internen Kontrolljahres zu veranlassen. Nach den Auswertungen des

RH auf Basis der vom BMF zur Verfügung gestellten Daten waren derartige Fälle sowohl hinsichtlich der Trefferanzahl als auch der Spruchbetragsänderungen erfolgreich.

Die Bereitschaft zur Kennzeichnung eines internen Kontrolljahres war jedoch in den Finanzämtern höchst unterschiedlich. Die Bandbreite reichte in der Allgemeinveranlagung zwischen 0,1 % und 7,0 % der insgesamt ausgewählten Fälle, bei der Betriebsveranlagung sogar zwischen 1,8 % und 25,2 %. Dies lag v.a. daran, dass derartige Fälle nicht für die Zielerreichung im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungen zählten.

- 20.2** Der RH war der Ansicht, dass Kontrollfälle, deren Überprüfung auf der Basis der Einschätzung erfahrener Mitarbeiter erfolgte, einen wesentlichen Teil zur gleichmäßigen Besteuerung und zur Abgabecompliance beitrugen. Auch unter Beachtung eines risikoorientierten Kontrollansatzes waren diese Fälle aufgrund der festgestellten Erfolge zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem BMF, den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen auf einen möglichst bundesweit gleichmäßigen Wert zu steigern und in die jährlichen Zielvereinbarungen einzubeziehen.

- 20.3** *Nach den Angaben des BMF sei ein entsprechender Vorschlag in den kommenden Zielvereinbarungsprozess für das Jahr 2015 zur Diskussion mit den Finanzämtern eingemeldet worden.*

Evaluierung der Fallauswahlkriterien für die Innenprüfung

- 21.1** Nach den Angaben des BMF wären im Rahmen der Optimierung und Evaluierung der Fallauswahlkriterien folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Qualitätssicherung durch das Produktmanagement;
- Anregungen der Finanzämter, des bundesweiten Fachbereichs und der Fachabteilungen im BMF;

Einzelne Risiken

- Vorschläge aus Audits³²;
- Empfehlungen der Internen Revision;
- Empfehlungen des RH;
- Gesetzesänderungen.

Die Fallauswahlkriterien unterlagen einem ständigen Wandel; bisher eingesetzte Kriterien machten bei Bedarf neuen Platz. Dabei hatte das BMF – unter Beachtung der vorhandenen Personalressourcen – neben den Risikoüberlegungen auch die Gesamtauswahlquote zu berücksichtigen. Mit dem Wegfall von Fallauswahlkriterien verzichtete das BMF allerdings auf die Überprüfung von ehemals als kontrollwürdig eingestuften Fällen.

Entscheidungen im Hinblick auf die (Weiter-)Verwendung einzelner Fallauswahlkriterien traf das BMF v.a. anhand von Trefferquoten. Dabei erfasste es jene Fälle, bei denen die Finanzämter nach Innenprüfungen Änderungen gegenüber den von den Abgabepflichtigen erklärten Werten vornahmen.

Das BMF konnte allerdings mit den derzeit verwendeten IT-Systemen nicht nachvollziehen, welches Auswahlkriterium bei einer Mehrfachauswahl zu einem Treffer führte und in welcher Höhe die einzelnen Auswahlkriterien zu betraglichen Änderungen beitrugen. Bei der Bearbeitung eines Kontrollfalls mit mehreren Fallauswahlkriterien war es nämlich möglich, dass eines, mehrere, alle oder keines davon für Änderungen gegenüber den vom Abgabepflichtigen erklärten Werten ursächlich verantwortlich waren und damit zu einem Treffer führten.

In diesem Zusammenhang beantwortete das BMF ein Ersuchen des RH auch dementsprechend abschlägig, ihm die Mehrergebnisse weggefallener Fallauswahlkriterien jeweils für das Jahr vor deren Eliminierung bekanntzugeben; eine derartige Auswertung wäre nach den Angaben des BMF nur mittels extrem zeitaufwändiger Recherchen möglich.

³² „Das Audit soll die Qualität des gesamten Verwaltungshandelns sicherstellen. Es trägt zur fachlichen Qualitätssicherung bei, indem es sich auf eine einheitliche Rechtsanwendung und –auslegung, eine ordnungsgemäße und effiziente Abwicklung der Prozesse konzentriert und versteht sich daher als Unterstützungsinstrument für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dienststellen.“ Quelle: Geschäftsbericht 2011 der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung, S. 26 f.

- 21.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF zur Verbesserung der risikoorientierten Fallauswahl für die Innenprüfung. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass dem BMF auf Basis der bestehenden IT-Systeme keine validen risikoorientierten Evaluierungsergebnisse hinsichtlich jedes einzelnen Fallauswahlkriteriums vorlagen.

Der RH empfahl dem BMF, die IT-Systeme weiter zu verbessern und zu verfeinern, um IT-gestützte aussagekräftige Evaluierungen aller Fallauswahlkriterien für Innenprüfungen durchführen und Entscheidungsgrundlagen für deren Verwendung für die Innenprüfung schaffen zu können. So könnten die Finanzämter bei der Fallerledigung bspw. jenen Auswahlcode anführen, der für eine Änderung des Bescheidspruchs verantwortlich war.

- 21.3** *Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Finanzverwaltung über moderne IT-Systeme verfüge. Die zuständige Sektion V des BMF werde jedoch im Rahmen der Möglichkeiten (v.a. im Hinblick auf die Personal- und Budgetressourcen) die Empfehlung des RH betreffend „IT-Systeme verbessern und verfeinern“ umsetzen. Es würden im Bereich der Finanzverwaltung auch weiterhin die neuesten IT-Systeme eingesetzt und weiterentwickelt werden, um die Effizienz und Effektivität zu steigern. Die Fallauswahlkriterien der Innenprüfung würden – gemeinsam mit Praktikern und den Amts- und bundesweiten Fachbereichen – jährlich evaluiert und optimiert. Die Umsetzung neuer legislatischer Maßnahmen erfordere auch deren Überprüfung, unter Umständen zulasten anderer Kriterien. Auswertungen der „Top Ten“ (Kriterien mit der höchsten Trefferquote) würden periodisch vorgenommen werden und schon jetzt Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz der Kriterien in der Innenprüfung liefern. Darüber hinaus habe sich auch die Innenprüfung an den knappen Personal- und Budgetressourcen zu orientieren, wo entsprechende Vorgaben bestünden.*

- 21.4** Der RH würdigte die Bemühungen des BMF im Hinblick auf eine Optimierung der Fallauswahlkriterien. Er wiederholte jedoch seine Kritik, wonach dem BMF auf Basis der bestehenden IT-Systeme keine validen risikoorientierten Evaluierungsergebnisse hinsichtlich jedes einzelnen Fallauswahlkriteriums vorlagen.

Außenprüfung

- 22.1** (1) Das BMF gab an, die Auswahl der Außenprüfungsfälle der Finanzämter setze sich aus zentral und zu einem hohen Anteil aus lokal ausgewählten Fällen zusammen. Für Letztere stünden den Teamleitern elektronische Auswahlinstrumente, Vermerke und Erkenntnisse der

Einzelne Risiken

Innenkontrollen in Veranlagungsverfahren sowie weiteres Kontrollmaterial, bspw. Kontrollmitteilungen anderer Dienststellen oder der Finanzpolizei, zur Verfügung.

(2) Das BMF konnte die Prüfungsdichte, also den Anteil der geprüften an den prüfungsrelevanten Fällen, zwischen 2008 und 2012 um rd. 7 % erhöhen:

Tabelle 11: Außenprüfungen – Prüfungsdichte; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
erledigte Außenprüfungen ¹	78.394	80.715	83.676	84.797	87.902	+ 12
prüfungsrelevante Fälle	1.165.253	1.188.933	1.202.806	1.170.526	1.217.843	+ 5
Prüfungsdichte in %	6,7	6,8	7,0	7,2	7,2	+ 7

¹ inkl. Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

Quelle: BMF

Die bei Außenprüfungen erzielten Mehrergebnisse stiegen zwischen 2008 und 2012 um rd. 30 %, wobei sie von 2011 auf 2012 wieder um rd. 7 % fielen:

Tabelle 12: Außenprüfungen – Mehrergebnisse; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Finanzämter	655,92	689,17	672,89	702,93	632,54	– 4
Großbetriebsprüfung	685,45	479,49	587,74	1.174,88	1.117,79	+ 63
Gesamtsumme¹	1.341,38	1.168,66	1.260,64	1.877,81	1.750,32	+ 30

¹ ohne Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Auffallend war die große Steigerung bei der Großbetriebsprüfung (+ 63 %); die Mehrergebnisse der Finanzämter sanken jedoch im gleichen Zeitraum um 4 %.



Einzelne Risiken



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

(3) Der RH ersuchte das BMF um Bekanntgabe des budgetwirksamen Anteils an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen nach Außenprüfungen. Dem BMF waren detaillierte Angaben dazu aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht möglich. Es schätzte den Anteil auf rd. 80 %.

22.2 Der RH hielt positiv fest, dass das BMF die Prüfungsdichte um rd. 7 % erhöhen konnte und die Mehrergebnisse zwischen 2008 und 2012 um rd. 30 % anstiegen.

Er kritisierte jedoch, dass das BMF nicht in der Lage war, detaillierte Angaben über den budgetwirksamen Anteil an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen zu machen. Damit blieb dem BMF eine aussagekräftige Evaluierung der Außenprüfungen verwehrt. Er verwies auf seine Berichte zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2), zur Außenprüfung bei den Finanzämtern (Reihe Bund 2005/7) sowie zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA/Reihe Bund 2012/6), wo er bereits empfohlen hatte, das Kennzahlensystem um das einbringliche Mehrergebnis zu ergänzen.

Der RH empfahl dem BMF erneut, das Ausmaß der Entrichtung der rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnisse zu erheben und die gewonnenen Ergebnisse für eine zielgerichtete Steuerung der Ressourcen zu verwenden.

22.3 *Nach Angaben des BMF sei eine automatisierte Auswertung rechtskräftig vorgeschriebener Mehrergebnisse nicht möglich und werde auch in den nächsten Jahren nicht herbeizuführen sein. Eine annäherungsweise Auswertung könne nur händisch oder über die eine Nachforderung auslösenden Geschäftsfälle ohne Berücksichtigung des Rechtskraftkriteriums erfolgen.*

22.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass letztlich das rechtskräftige und auch einbringliche Mehrergebnis ein wesentliches Kriterium zur Evaluierung der Außenprüfungen darstellen würde.

Zahlungsrisiko

23.1 (1) Als Zahlungsrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil die aufgrund von Steuererklärungen und -bescheiden geschuldeten Beträge nicht gezahlt werden.

(2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel die rechtzeitige und vollständige Entrichtung fälliger Abgaben. Die zeitnahe Bearbeitung

Einzelne Risiken

neuer Rückstandsfälle solle dazu beitragen, neue Abgabenschuldner frühzeitig zu erkennen.

(3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:

- verspätete Entrichtung von Abgabenschuldigkeiten mangels liquider Mittel;
- auf die Nichtentrichtung von Abgabenschuldigkeiten ausgerichtete betrügerische Aktivitäten;
- Zahlungsunwilligkeit;
- Zahlungsverzögerung durch Ausnutzen von Zahlungsverfahrensvereinfachungen;
- Insolvenzrisiko mit anschließendem Abgabenausfall.

Nach den Angaben des BMF habe es bisher folgende Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken gesetzt:

- neue Abgabenrückstandsfälle zeitnah identifizieren und einer Bearbeitung (Erstkontakt mit der Abgabensicherung) zuführen;
- Altfälle und Dauerkunden konsequent bearbeiten;
- die für die Abgabeneinbringung zur Verfügung stehenden Instrumente nützen;
- Insolvenzanträge forcieren;
- Risikofälle durch den Einsatz von Rückstandsanalysen früh erkennen;
- bei finanzpolizeilichen Kontrollen und Aktionstagen im Baugewerbe verstärkt Sicherstellungsaufträge³³ ausfertigen und Forderungspfändungen veranlassen;
- Liquiditätsprüfungen durchführen, um v.a. die Steuerquelle zu erhalten und den weiteren Anstieg der Steuerrückstände zu vermeiden.

³³ Die Abgabenbehörde kann, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den die Abgabenvorschriften die Abgabepflicht knüpfen, selbst bevor die Abgabenschuld dem Ausmaß nach feststeht, bis zum Eintritt der Vollstreckbarkeit (§ 226) an den Abgabepflichtigen einen Sicherstellungsauftrag erlassen, um einer Gefährdung oder wesentlichen Erschwerung der Einbringung der Abgabe zu begegnen (§ 232 BAO).

(4) Das BMF habe nach eigenen Angaben die vollstreckbaren Abgabenrückstände in den letzten Jahren trotz steigender Einnahmen (siehe Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung) stabil halten können.

Tabelle 13: Vollstreckbare Abgabenrückstände; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Umsatzsteuer	797,90	781,95	743,42	779,08	818,53	+ 3
Einkommensteuer	388,23	388,55	383,85	386,29	372,58	- 4
Körperschaftsteuer	116,86	116,02	128,12	136,60	136,53	+ 17
Gesamt	1.302,99	1.286,52	1.255,39	1.301,97	1.327,64	+ 2

Quellen: BMF; RH

Die Anzahl der von den Finanzämtern durchgeführten ergebnisrelevanten Maßnahmen im Einbringungsverfahren (z.B. Pfändungen, Versteigerungen) stieg von 2008 bis 2012 um rd. 10 %. Die dabei eingebrachten Abgabenbeträge waren 2012 um rd. 28 % höher als 2008.

Tabelle 14: Maßnahmen und Erfolge im Einbringungsverfahren; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
Einbringungsmaßnahmen	386.656	403.567	415.839	415.993	424.994	+ 10
	in Mio. EUR					
dadurch entrichtete Abgabenbeträge	759,41	918,98	877,70	897,03	975,02	+ 28

Quellen: BMF; RH

Die von Zahlungsaufschüben betroffenen Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer entwickelten sich wie folgt:

Einzelne Risiken

Tabelle 15: Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Zahlungsaufschub; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Aussetzung der Einbringung ¹	1.441,88	1.503,91	1.564,40	1.577,76	1.577,26	+ 9
Aussetzung der Einhebung ²	945,95	680,46	847,47	857,39	880,27	- 7
Insolvenz	296,20	275,53	244,82	226,95	297,84	+ 1
Zahlungserleichterung ³	167,23	155,04	216,62	211,27	195,10	+ 17
Gesamt	2.851,25	2.614,94	2.873,31	2.873,37	2.950,47	+ 3

Anmerkungen:

¹ Aussetzung der Einbringung gemäß § 231 BAO

² Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO

³ Stundungs- oder Ratenbewilligung gemäß § 212 BAO

Quellen: BMF; RH

Die Abgabenrückstände mit Zahlungsaufschub stiegen insgesamt um rd. 3 %. Der größte Anstieg war mit rd. 17 % bei den Zahlungserleichterungen zu verzeichnen, gefolgt von den Aussetzungen der Einbringung mit rd. 9 %.

Die von den Finanzämtern verfügbaren Abschreibungen (Löschungen³⁴ und Nachsichten³⁵) von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 16: Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Löschungen	k.A.	409,02	399,36	301,27	275,71	- 33
Nachsichten	k.A.	1,72	5,95	0,89	1,05	- 39
Abschreibungen gesamt	k.A.	410,74	405,31	302,16	276,76	- 33

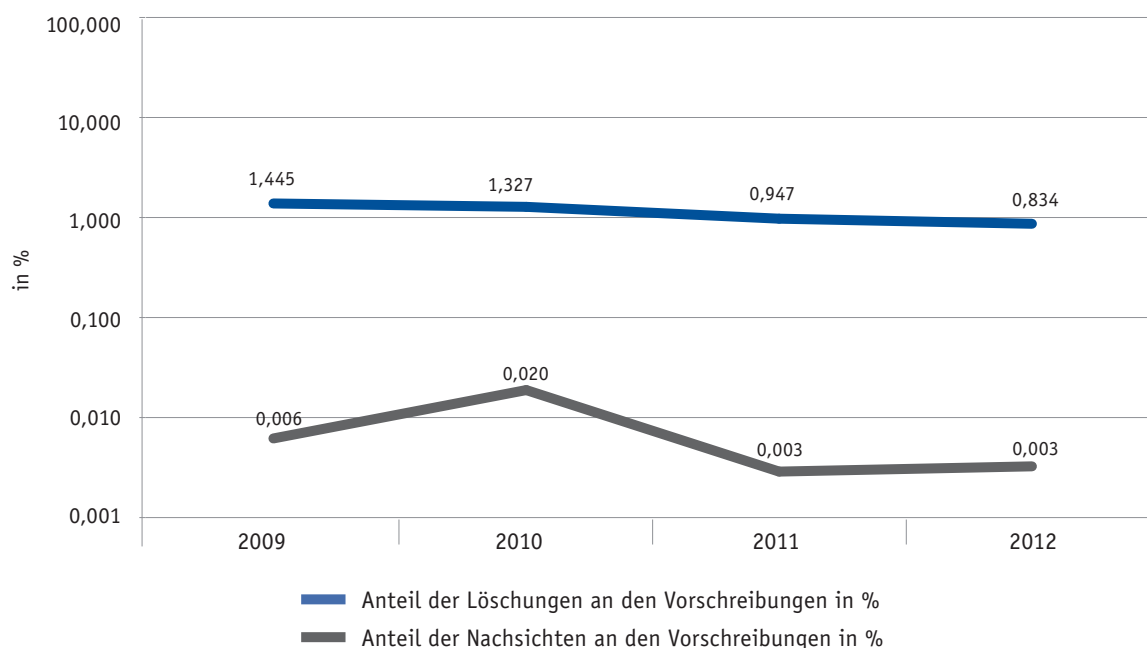
Quellen: BMF; RH

³⁴ Fällige Abgabenschuldigkeiten können von Amts wegen durch Abschreibung gelöscht werden, wenn alle Möglichkeiten der Einbringung erfolglos versucht worden oder Einbringungsmaßnahmen offenkundig aussichtslos sind und aufgrund der Sachlage nicht angenommen werden kann, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Erfolg führen werden (§ 235 BAO).

³⁵ Fällige Abgabenschuldigkeiten können auf Antrag des Abgabepflichtigen ganz oder z.T. durch Abschreibung nachgesehen werden, wenn ihre Einhebung nach der Lage des Falles unbillig wäre (§ 236 BAO).

Gemessen an den jeweiligen Vorschriften stellten sich diese Abschreibungen wie folgt dar:

Abbildung 4: Anteil der Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Vorschriften; 2008 bis 2012



Quellen: BMF; RH

Die von den Finanzämtern verfügbaren Löschungen und Nachsichten von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sanken zwischen 2009 und 2012 um rund ein Drittel; gemessen an den Vorschriften betrugen die Abschreibungen in den Jahren 2009 bis 2012 rd. 1 %.

23.2 Der RH wertete es als positiv, dass zwischen 2008 und 2012 die vollstreckbaren Abgabenrückstände bei der Umsatzsteuer nur um rd. 3 % stiegen, die Einnahmen jedoch um rd. 13 %. Hingegen wies er kritisch auf die Entwicklung bei der Körperschaftsteuer hin, wo die Einnahmen um rd. 10 % sanken, die vollstreckbaren Abgabenrückstände aber um rd. 17 % stiegen.

Der RH empfahl dem BMF, v.a. die vollstreckbaren Körperschaftsteuer-rückstände und sämtliche Abschreibungen einem detaillierten Prozess im Rahmen des Risikomanagement-Systems zu unterziehen und deren weitere Entwicklung zeitnah zu beobachten. Weiters wären geeignete Maßnahmen zur Minimierung der damit verbundenen Abgabenausfallsrisiken zu ergreifen.

Einzelne Risiken

23.3 *Gemäß der Stellungnahme des BMF wäre beim Vergleich der Entwicklung der Körperschaftsteuer zu berücksichtigen, dass 2008 das letzte der überhitzten Boomjahre vor der Finanz- und Wirtschaftskrise gewesen und es allein dadurch gegenüber den Folgejahren zu erhöhten Abgabeneinnahmen gekommen sei. Die Einnahmenentwicklung 2008 bis 2013 zeige nach einem Tiefststand für 2009 (rd. 3.834 Mio. EUR) einen deutlichen Trend nach oben mit einem Wert für das Jahr 2013 (rd. 6.018 Mio. EUR), der über dem Ausgangswert 2008 läge. Für 2012 wäre darüber hinaus noch die Auswirkung einer Gutschrift von 150 Mio. EUR aus einer Gruppenbesteuerung erkennbar.*

Ähnliches gelte für die Entwicklung der Körperschaftsteuerrückstände im Zeitraum 2008 bis 2013 (2008 rd. 116 Mio. EUR, 2013 rd. 141 Mio. EUR). Der vom RH angesprochene Anstieg habe bereits in den Jahren 2010 bis 2011 eingesetzt und wäre ebenfalls auf die in diesem Zeitraum herrschende Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, wobei ein Anstieg um 20 Mio. EUR im Vergleich zu jährlichen Einnahmen in der Größenordnung von 4 Mrd. EUR bis 5 Mrd. EUR als moderat bezeichnet werden könne, wenngleich das BMF nicht verkenne, dass auch für diese Rückstände alle Anstrengungen unternommen werden müssten, um sie einbringlich zu machen.

Die Entwicklung der Rückstände sei Teil der Zielvereinbarung und würde laufend einem Monitoring unterzogen. Löschungen unterlägen einer Meldeverpflichtung an das BMF und würden stichprobenweise einer Überprüfung unterzogen. Die Empfehlung wäre daher bereits umgesetzt.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Schnittstelle zum zentralen Risikomanagement im BMF

24.1 (1) Gemäß den Angaben des BMF und der Finanzämter selbst waren diese mit Aufgaben des lokalen, nicht jedoch des zentralen Risikomanagements befasst.

Den Finanzämtern war das zentrale Risikomanagement im BMF nicht bekannt. Ebenso wenig kannten sie die – für Finanzämter wesentlichen – Inhalte der zentral erstellten Risikomanagement-Berichte mit den dort erwähnten Risikofeldern. Sie erledigten die Aufgaben und Abläufe des Risikomanagements im Zuge der laufenden Arbeitsaufträge des BMF, ohne die jeweiligen Hintergründe zu kennen und ohne für das Risikomanagement spezielle Ressourcen zur Verfügung zu haben. Alle drei vom RH überprüften Finanzämter teilten mit, dass für die Risikoidentifizierung jeder Mitarbeiter im Rahmen seiner Auf-



gabenerfüllung zuständig wäre. Einen „lokalen“ Risikomanager im Finanzamt hatte das BMF in Planung, jedoch noch nicht umgesetzt.

Zwischen den Finanzämtern ergaben sich wesentliche Unterschiede in den Abläufen durch ihre (Sonder-)Zuständigkeiten. Mit der Übersiedlung von sieben Finanzämtern in Wien in das Finanzamtszentrum Wien ab Mitte Dezember 2012 war eine organisatorische Zusammenlegung der Aufgaben Infocenter auf das Finanzamt Wien 8/16/17 verbunden. Dadurch fungierte es als Schnittstelle zu den übrigen Finanzämtern – z.B. bei Neuaufnahmen von Steuerpflichtigen und Antrittsbesuchen – und hatte den diesbezüglichen Risikobereich (mangelndes Personal und Kommunikation) zu bewältigen.

Eine weitere Sonderzuständigkeit erhielt das Finanzamt Wien 9/18/19/Klosterneuburg mit der Zuständigkeit als Finanzstrafbehörde erster Instanz für ganz Wien. Dadurch war das Finanzamt einerseits Schnittstelle zu allen Teams Betriebsveranlagung/-prüfung, andererseits führte es regelmäßige Vernetzungen mit Staatsanwaltschaft, Steuerfahndung und Strafrechtspflege für die Region Wien durch. Überdies war dieses Finanzamt nach eigenen Angaben mit sehr komplexen und öffentlichkeitswirksamen Fällen belastet.

Das Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln vereinte unter einer Amtsleitung drei örtlich getrennte und etwa gleich große Standorte. Es beschäftigte sich seit Mitte 2010 intensiv mit dem Personalrisiko und der nachhaltigen Mitarbeiterführung.

Die Sonderzuständigkeiten der Wiener Finanzämter sowie die dadurch bedingten speziellen Anforderungen waren in Folge einheitlich geltender Zielvorgaben vom BMF nicht als besondere Risikofaktoren berücksichtigt.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen. Risikomanagement-Themen besprachen die Finanzämter im Rahmen von Arbeitssitzungen. Eine Kommunikation zwischen den Finanzämtern und dem zentralen Risikomanager fand nicht statt.

(3) Das Verständnis der Finanzämter von Risikomanagement war sehr weit gefasst. Sie nannten jährliche Vorgaben aus den Zielvereinbarungen, konkrete Maßnahmen der Betrugsbekämpfung sowie die allgemeine Minimierung des Abgabenrisikos.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Die Finanzämter führten eine Vielzahl von bestehenden Vorschriften – wie z.B. Richtlinien, Erlässe, Organisationshandbuch, Kontrakte, welche Elemente des Risikomanagements enthielten – als Problem an, vermissten jedoch einen eigenen zusammenfassenden Leitfaden für das Risikomanagement.

- 24.2** (1) Der RH kritisierte im Hinblick auf ein wirkungsvolles Risikomanagement-System die mangelnde Kommunikation des BMF mit den Finanzämtern zu zentralen Themen des Risikomanagements und ausgewählten Risikofeldern.

Er wies darauf hin, dass das BMF die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen nicht ausreichend geklärt hatte und die Sonderzuständigkeiten der Finanzämter in der Risikoplanung keine Berücksichtigung fanden.

Der RH empfahl dem BMF,

- den Finanzämtern die Risikofelder und die Schwerpunktsetzung im Risikomanagement laufend zu kommunizieren,
- die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen festzulegen und
- Sonderzuständigkeiten von Finanzämtern – wie etwa im Finanzamt Wien 8/16/17 und im Finanzamt Wien 9/18/19/Klosterneuburg – als Risikofaktoren in der Ressourcenplanung und den Zielvorgaben zu berücksichtigen.

- (2) Der RH kritisierte weiters, dass der fachliche Wissensaustausch zu Risikomanagement-Themen zwischen dem zentralen Risikomanager und den Finanzämtern nicht unmittelbar stattfand.

Der RH empfahl dem BMF, den fachlichen Austausch zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern zu institutionalisieren.

- (3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Finanzämter zahlreiche einzelne Vorschriften mit Elementen des Risikomanagements nebeneinander bestanden, ohne Themen des Risikomanagements systematisch zu berücksichtigen. Ein Leitfaden zur Abdeckung der vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen fehlte.



Er empfahl dem BMF, für die Finanzämter einen Risikoleitfaden zu entwickeln, der alle maßgeblichen Anordnungen und Informationen zum Risikomanagement zusammenfasst.

24.3 *(1) Nach den Angaben des BMF seien Schwerpunktsetzungen im Risikomanagement regelmäßig Thema in zentralen und regionalen Steuerungsmeetings sowie des Zielvereinbarungsprozesses und würden auf diesem Wege den Führungskräften vermittelt. Soweit erforderlich würden Schwerpunktthemen auch in regionalen Schulungs- und Vernetzungsveranstaltungen an operative Führungskräfte (meist Teamleiter, aber auch Teamexperten Spezial) vermittelt. Die Empfehlung im Hinblick auf das Kommunizieren der Risikofelder und der Schwerpunktsetzung im Risikomanagement durch das BMF an die Finanzämter sei daher bereits umgesetzt.*

(2) Die Betreuung des lokalen Risikomanagements in den Finanzämtern sei mit Jahresbeginn 2014 an die Betrugsbekämpfungskoordinatoren übertragen worden. Die Empfehlung im Hinblick auf eine Festlegung der Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und der damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen sei daher bereits umgesetzt.

(3) Im gemeinsamen Zielvereinbarungsplanungsprozess sowie im Personaleinsatzplanungsprozess würden Sonderaufgaben und Sonderzuständigkeiten in die Planung einfließen und bei den Ressourcen berücksichtigt werden. Die Empfehlung sei daher bereits umgesetzt.

(4) Das BMF führe Informationsaustauschveranstaltungen mit den Betrugsbekämpfungskoordinatoren der Regionalmanagements durch, die ihrerseits Tagungen mit den Betrugsbekämpfungskoordinatoren der Finanzämter abhalten würden. Einmal im Jahr gebe es Tagungen aller Betrugsbekämpfungskoordinatoren im BMF. Die Empfehlung im Hinblick auf eine Institutionalisierung des fachlichen Austauschs zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern sei daher bereits umgesetzt.

(5) Nach den Angaben des BMF könne der Empfehlung im Hinblick auf die Entwicklung eines Risikoleitfadens für die Finanzämter gefolgt werden.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Risikosteuerung der Finanzämter

25.1 (1) Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV³⁶ mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zielvorgaben zum Risikomanagement waren demnach zentral vorgegeben. Die Umsetzung in der Praxis erfolgte mit vielen Einzelmaßnahmen, wie z.B. Kontrolllisten, Berichtsaufträgen oder einer risikoorientierten Fallauswahl.

(2) Die Finanzämter legten dem RH Beispiele für eingebrachte Stellungnahmen, Verbesserungsvorschläge bzw. Projekte der Finanzämter zum Thema Risikomanagement vor; einige der eingebrachten Verbesserungsvorschläge der Finanzämter wurden umgesetzt. Teilweise erhielten die Finanzämter keine Rückmeldung des BMF.

Ein Pilotprojekt fand etwa im Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln zum Personalrisikomanagement statt. Es behandelte die Themen Engpass-, Anpassungs-, Austritts- und Motivationsrisiko und führte zu entsprechenden Analysen und Empfehlungen. Dieses Pilotprojekt wurde jedoch aus Ressourcengründen nicht bundesweit umgesetzt, obwohl die Interne Revision des BMF das Projekt im Jahr 2013 positiv bewertet hatte.

25.2 Der RH anerkannte, dass sich die Finanzämter mit dem Thema Risikomanagement beschäftigten und aktiv praxisorientierte Verbesserungsvorschläge machten, die z.T. auch umgesetzt wurden. Er kritisierte allerdings das BMF, welches den Finanzämtern nicht immer Feedback zu deren Vorschlägen gab.

Der RH empfahl dem BMF, die Risikosteuerung der Finanzämter nicht ausschließlich top-down vorzunehmen, sondern diese verstärkt einzubinden. Das BMF sollte daher den Finanzämtern proaktiv die Möglichkeit einräumen, Verbesserungsvorschläge einzubringen, diese mit den Verantwortlichen im BMF zu erörtern und damit aktiv am Risikomanagementprozess mitzuwirken, um wertvolle Praxiserfahrungen für das zentrale Risikomanagement gewinnen zu können. Weiters empfahl er, das Pilotprojekt zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln bundesweit umzusetzen.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF hätten die Finanzämter jederzeit die Möglichkeit, proaktiv Verbesserungsvorschläge einzubringen und mit den verantwortlichen Personen zu diskutieren. Im Regelfall erfolge dies über die regionalen und in weiterer Folge zentralen Steuerungsmeetings und über Vernetzungen und Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen-*

³⁶ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

bereichen. Damit sei sichergestellt, dass Erfahrungen aus der Praxis in Risikosteuerungsmaßnahmen einfließen können.

(2) Das BMF gab weiters an, dass eine flächendeckende Umsetzung des Pilotprojekts zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln nicht vorgesehen sei, aber individuelle, nach den Erfordernissen des Standortes angepasste Maßnahmen und deren Kommunikation in den unterschiedlichen Vernetzungsveranstaltungen seien Ausfluss aus den Ergebnissen des Pilotprojekts. Die erstellten Berichte und Beiträge der Arbeitsgruppe „Personalrisikomanagement“ würden auf der Systematik, den Inhalten und den Personalrisikofeldern, welche im Zuge des Pilotprojekts am Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln entwickelt worden seien, basieren und in diesem Risikofeld bereits in einer bundesweiten Dimension eingesetzt werden.

- 25.4** Der RH anerkannte, dass das BMF Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Pilotprojekts zum Personalrisikomanagement ankündigte. Es blieb jedoch bei seiner Empfehlung auf flächendeckende Umsetzung.

Leistungsaustausch
zwischen Finanz-
ämtern und anderen
Organisationseinheiten

- 26.1** (1) Die drei vom RH geprüften Finanzämter gaben an, im Rahmen des Risikomanagements folgende Unterstützungsleistungen von anderen Organisationseinheiten zu erhalten bzw. an andere Organisationseinheiten zu erbringen:

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Tabelle 17: Leistungen an Finanzämter von anderen Organisationseinheiten und vice versa

	Leistungen an das Finanzamt	Leistungen vom Finanzamt
BMF	Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Kontrolllisten, Jahresprüfungsplan, Schulungen, elektronische Finanzdokumentation, Datenbanken	Berichtspflichten, Informationen, Anfragen, Genehmigungsersuchen, Meldungen z.B. „Aggressive Tax Planning“, Meldung von Betrugsmustern, Vernetzungen
RIA	Risikoauswahllisten, Prüffälle	Dateneingaben, Mitarbeit bei Evaluierung der Datenbanken der Betriebsprüfung
Steuerfahndung	Informationsaustausch, anlassbezogene Unterstützung bei Verfolgung von Steuersündern, ev. Hausdurchsuchungen	praktische Ausbildung von Mitarbeitern, bei Bedarf Zurverfügungstellung von Ressourcen (Prüforgane)
Finanzpolizei	Betrugsbekämpfung, Ermittlungen Sozialbetrug, Antrittsbesuche bei Risikofällen, Anzeigenmanagement	Prüfer- und Spezialistenpool für Aktionen, fachliche Unterstützung
andere	Regionalmanagement (Leistungsberichte), Steuer- und Zollkoordination, Central Liaison Office, Kontrollmaterial z.B. von Gebietskrankenkassen, Finanzprokuratur: rechtliche Unterstützung	Beantwortung internationaler Auskunftsersuchen (Central Liaison Office), Inkassos und Erhebungen für andere Ämter und Behörden, Meldung von Prüfungsfällen an die Großbetriebsprüfung, Koordinierung Aus- und Fortbildungen

Quelle: Finanzämter

Die Leistungen des BMF an die Finanzämter waren zum Großteil Vorgaben wie z.B. Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Kontrolllisten, Jahresprüfungspläne oder technische Unterstützungen. Die Leistungen der Finanzämter an das BMF umfassten im Wesentlichen die Erfüllung von Aufträgen, die Einhaltung von Vorgaben, Meldungen an das BMF, die Beantwortung von Anfragen und die Erstellung von Berichten.

Die vom RIA identifizierten Risikofälle erhielten die Finanzämter mit Risikoauswahllisten bzw. den Jahresprüfungsplänen. Die Kriterien, nach denen das RIA die Risikoauswahlfälle selektierte, waren den Finanzämtern nicht bekannt. Eine Evaluierung der Prüfungsfälle und der Kriterien fand in den Finanzämtern nicht statt.

Mit der Steuerfahndung fand im Wesentlichen ein Informationsaustausch statt; die Finanzämter erhielten anlassbezogene Unterstützung. Sie unterstützten die Steuerfahndung und die Finanzpolizei mit Ressourcen, umgekehrt erhielten die Finanzämter Unterstützung bei Risikofällen und dem Anzeigenmanagement.

Die Kommunikation mit sonstigen Institutionen erfolgte über einen Informationsaustausch bzw. über Vernetzungen.

(2) Gesamthaft beurteilten die Finanzämter die Unterstützungsleistungen als fallbezogen und ohne zusammenhängende Systematik.



Risikomanagement in ausgewählten
Finanzämtern



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Sie bemängelten

- das Fehlen eines geschlossenen Gesamtsystems des Risikomanagements verbunden mit
- einem einheitlichen Regelwerk für die Finanzämter und
- eine unzureichende quantitative und qualitative zentrale Ressourcensteuerung.

Als Verbesserungsvorschläge führten sie u.a. ein einheitliches Regelwerk für die Umsetzung der Aufgaben des Risikomanagements sowie einen quantitativ und qualitativ angepassten Ressourceneinsatz, insbesondere in den Bereichen, die mit der Aufbereitung und Bearbeitung von Risikofällen betraut waren (wie z.B. Teams Infocenter, Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung), an.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass die Finanzämter eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen an das BMF und an andere Organisationseinheiten zu erbringen hatten. Er kritisierte, dass deren Leistungen aus der Sicht der Finanzämter nicht aufeinander abgestimmt, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements nicht erkennbar und die Ressourcensteuerung nicht auf die Anforderungen an die Finanzämter abgestimmt waren.

Der RH empfahl dem BMF, den Leistungsaustausch zwischen den Finanzämtern und anderen Organisationseinheiten insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen eines effektiven Risikomanagement-Systems zu definieren und wirkungsorientiert zu optimieren sowie den Finanzämtern einen systematischen Gesamtleitfaden zum Risikomanagement mit der Festlegung der für diese Aufgaben nötigen Ressourcen anzubieten.

26.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass der Leistungsaustausch zwischen Finanzämtern und dem BMF im Rahmen der Aufgabenanalyse evaluiert und angepasst werden würde. Soweit der Leistungsaustausch mit anderen operativen Einheiten erforderlich sei (z.B. Steuerfahndung, Finanzpolizei), erfolge dieser auf Basis bestehender Vorschriften und/oder Leistungsvereinbarungen mit der jeweiligen operativen Einheit. Ein zusätzlicher Regulierungsbedarf bestehe dafür aus Sicht des BMF nicht, was einer Zusammenführung in einem Gesamtleitfaden Risikomanagement nicht entgegenstünde.*

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

- 26.4** Der RH erachtete es als unerlässlich, die Leistungen der Finanzämter an das BMF und an andere Organisationseinheiten aufeinander abzustimmen, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements unter Einbindung der Finanzämter herzustellen und die Ressourcensteuerung auf die Anforderungen an die Finanzämter abzustimmen.

Personal

- Personalressourcen** **27.1** (1) Die Anzahl der Mitarbeiter, die mit Aufgaben des Risikomanagements der Finanzverwaltung befasst waren, war dem BMF nur für das zentrale Risikomanagement und die Interne Revision bekannt. Den damit verbundenen Zeitaufwand gab das BMF nur für den zentralen Risikomanager an, der seine Ressourcen gänzlich für Aufgaben des Risikomanagements verwendete.

Tabelle 18: Personalressourcen		
	in Köpfen	Zeitaufwand
BMF Zentralleitung		
zentrales Risikomanagement	15 bis 20	1 VBÄ; Rest nicht bekannt
sonstige Abteilungen	aufgabenbezogen, nicht quantifizierbar	nicht bekannt
Nachgeordnete Dienststellen		
Finanzämter	aufgabenbezogen, nach Bedarf, nicht quantifizierbar	nicht bekannt
Interne Revision		
	6; prüfplanbezogen	2,66 VBÄ

Quelle: BMF

- (2) Nach den Angaben des BMF waren im Bereich des zentralen Risikomanagements 15 bis 20 Mitarbeiter mit Agenden des Risikomanagements befasst; eine Konkretisierung erfolgte nicht. Formalisierte Regelungen betreffend deren Zuständigkeiten fanden sich jedoch nur für vier Mitarbeiter in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF. Die restlichen Mitarbeiter erbrachten Risikomanagementtätigkeiten anlassbezogen und ohne konkrete Formalisierung. Vom BMF wurde je Sektion ein Ansprechpartner als Risikoverantwortlicher namhaft gemacht. Für weitere Mitarbeiter, die mitunter auch risikomanagementbezogene Tätigkeiten ausübten bzw. mit zentralen Risikomanagementaufgaben betraut waren, bestanden weder Regelungen in der Geschäfts- und

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Personaleinteilung des BMF, noch konnten die betroffenen Personen namhaft gemacht werden.

(3) Nach Angabe des BMF bestünden im Bereich der nachgeordneten Dienststellen Risikomanagementarbeitsplätze, bei denen ein expliziter Schwerpunkt auf der Risikoanalyse bzw. dem Risikomanagementprozess läge. Solche Arbeitsplätze fänden sich bspw. im RIA (siehe TZ 30 ff.). Eine Auswertung über die Anzahl der Personen, die mit Agenden des Risikomanagements befasst waren, war dem BMF jedoch nicht möglich, da nahezu jede Tätigkeit von Bediensteten der Finanzverwaltung Risikomanagementkomponenten beinhalte und eine solche nicht quantifizierbar wäre. Die Gewichtung der Risikomanagementtätigkeiten wäre in den Finanzämtern insbesondere von der Rolle (bspw. Teamleiter Betriebsveranlagung/-prüfung, Prüfer, Innendienst), der Situation und der Organisationseinheit abhängig. Das BMF plane jedoch, künftig eine Personalressourcenbindung für Aufgaben des lokalen Risikomanagements mit der Einrichtung eines Betrugsbekämpfungskoordinators bei den Finanzämtern zu schaffen.

27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMF keinen umfassenden Überblick über die im BMF und in den nachgeordneten Dienststellen eingesetzten Personalressourcen i.Z.m. dem Risikomanagement hatte.

Qualifikationen

28.1 (1) Weder der Projektauftrag noch das Projektergebnis aus 2011 enthielten Angaben zu den Qualifikationen für die Ausübung von Risikomanagementtätigkeiten.

Das Austrian Standards Institute erstellte Normen zum Risikomanagement für Organisationen und Systeme. Gemäß der ONR 49003 – Anforderungen an die Qualifikation des Risikomanagers – sollte ein Risikomanager

- Ziel und Zweck des Risikomanagements aufzeigen und die Risikoeigner überzeugen, dass Risikomanagement für die Organisation und für das System wichtig und nützlich ist,
- die im Risikomanagement verwendeten Begriffe verstehen, richtig anwenden und vermitteln können,
- die verschiedenen Anwendungsbereiche für das Risikomanagement bezüglich Organisation, Systeme, Produkte, Dienstleistungen, Projekte, Prozesse und dergleichen sowie bezüglich der dort maßgeblichen Risikoarten zweckmäßig festlegen,

Personal

- die Grundsätze des Risikomanagements verarbeiten und anwenden können,
- die Berührungspunkte und Wechselwirkungen zwischen dem Risikomanagement und dem betrieblichen Management erfassen und situationsgerecht verwerten können.

(2) Das BMF setzte Bildungsschwerpunkte zum Thema Risikomanagement für Mitarbeiter der Zentralleitung und des RIA. Dazu zählte die Absolvierung des Risikomanagementlehrgangs des Österreichischen Controller-Instituts mit einer Zertifizierung zum betrieblichen Risikomanager.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl jener Mitarbeiter, die seit 2009 den Lehrgang Risikomanagement absolvierten:

Tabelle 19: Lehrgang Risikomanagement – Teilnehmer	
Dienststelle	Anzahl der Teilnehmer
BMF–Zentralleitung	
zentraler Risikomanager	1
Sektion IV	2
sonstige	1
RIA	13
Interne Revision	4
Summe	21

Quelle: BMF

28.2 Der RH wertete die für Mitarbeiter der BMF–Zentralleitung und des RIA gesetzten Bildungsschwerpunkte als positiv. Allerdings nahmen bisher nur wenige Personen des zentralen Risikomanagements an dem Lehrgang Risikomanagement teil.

Der RH empfahl daher dem BMF, dafür zu sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren.

28.3 *Das BMF stimmte dem RH zu, die Empfehlung werde bereits umgesetzt. Es würden, aufgrund der unterschiedlichen Themenstellungen und der unterschiedlichen Bedarfe, gemeinsame Workshops zu diesem Thema*

durchgeführt werden. Weiters sei angedacht, Ausbildungen für spezifische Risikomanagementweiterbildungen zur Verfügung zu stellen.

Kosten–Nutzen–
Abwägung in der
Finanzverwaltung

29.1 (1) Das Personal veränderte sich in den Finanzämtern (Teams Allgemeinveranlagung und Teams Betriebsveranlagung/–prüfung) und der Großbetriebsprüfung wie folgt:

Tabelle 20: Personal in den Finanzämtern; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in VBÄ					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung	1.162,90	1.164,97	1.153,43	1.127,71	1.050,75	– 10
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Innendienst	1.064,55	1.093,78	1.104,97	1.102,54	1.117,81	+ 5
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Außendienst ¹	1.305,44	1.304,44	1.324,59	1.335,86	1.320,44	+ 1
Großbetriebsprüfung	642,36	579,69	532,17	507,09	496,63	– 23
Gesamt	4.175,25	4.142,88	4.115,16	4.073,20	3.985,63	– 5

¹ ohne Bedienstete der Gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)

Anmerkung: durchschnittliche Jahresanzahl in VBÄ, nur Aktive (keine Karenzen und Vorruhestände)

Quelle: BMF

Ein leichter Anstieg der Personalzahlen in den Teams Betriebsveranlagung/–prüfung stand einem deutlichen Personalrückgang in den Teams Allgemeinveranlagung und v.a. in der Großbetriebsprüfung gegenüber. Insgesamt war in den Finanzämtern und der Großbetriebsprüfung zwischen den Jahren 2008 und 2012 ein Personalrückgang um 5 % zu verzeichnen.

(2) Der RH erhob die durchschnittlichen Kosten der Bediensteten (je VBÄ) in den Finanzämtern (Teams Allgemeinveranlagung und Teams Betriebsveranlagung/–prüfung) und der Großbetriebsprüfung sowie die in diesen Organisationseinheiten erzielten durchschnittlichen Mehrergebnisse je VBÄ.

Personal

Tabelle 21: Durchschnittliche Kosten und Mehrergebnisse je VBÄ; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung						
Kosten je VBÄ	40.986	42.975	44.367	47.965	49.844	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	123.273	114.988	118.856	129.311	136.072	+ 10
Kosten–Nutzen–Verhältnis	3,0	2,7	2,7	2,7	2,7	– 9
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Innendienst						
Kosten je VBÄ	42.712	44.744	46.327	50.689	52.266	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	195.846	401.233	2.818.227 ¹	441.982	605.480	+ 209
Kosten–Nutzen–Verhältnis	4,6	9,0	60,8	8,7	11,6	+ 153
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Außendienst						
Kosten je VBÄ	46.449	49.016	51.001	55.572	57.328	+ 12
Mehrergebnisse je VBÄ	502.451	528.330	507.998	526.200	479.034	– 6
Kosten–Nutzen–Verhältnis	10,8	10,8	10,0	9,5	8,4	– 23
Großbetriebsprüfung						
Kosten je VBÄ	54.621	58.494	61.521	68.809	73.929	+ 20
Mehrergebnisse je VBÄ	1.067.083	827.146	1.104.430	2.316.915	2.250.746	+ 104
Kosten–Nutzen–Verhältnis	19,5	14,1	18,0	33,7	30,4	+ 56

¹ darin enthalten ein Fall des Finanzamtes Innsbruck, der aufgrund eines falschen Erklärungsbetrages ein überdurchschnittlich hohes Mehrergebnis aufwies

Quellen: BMF; RH

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/–prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten mit ihren Kontrollen ausnahmslos um ein Vielfaches höhere Mehrergebnisse als sie dem BMF Kosten verursachten. Unter Mehrergebnissen waren dabei Beträge zu verstehen, die aufgrund von Kontrollhandlungen zu höheren Vorschriften auf Abgabenkonto führten.

In den Jahren 2008 bis 2012 war der Nutzen der Finanzbediensteten – gemessen nach den festgesetzten Mehrergebnissen – im Durchschnitt zwölfmal so hoch wie deren Kosten; im Jahr 2011 betrug das Kosten–Nutzen–Verhältnis bei den Bediensteten der Großbetriebsprüfung sogar rund das 34–Fache. Aber auch die Bediensteten der Teams Allgemeinveranlagung in den Finanzämtern, die v.a. beantragte Arbeitnehmerveranlagungen zu bearbeiten hatten, erzielten ein Kosten–Nutzen–Verhältnis bis zum Dreifachen. Bei den Bediensteten in den Teams

Betriebsveranlagung/-prüfung verschob sich dieses Verhältnis in den Jahren zwischen 2008 und 2012 vom Außendienst zum Innendienst.

- 29.2** Zwischen 2008 und 2012 zeigte sich eine Reduktion der Betriebsprüfer-VBÄ um rd. 131. Die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung reduzierten sich sogar um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Berichte zur Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (Reihe Bund 2013/3) und Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht (Reihe Bund 2013/6).

Der RH verdeutlichte mit seinen Berechnungen, dass die Finanzbediensteten mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse erzielten im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren. Abgabenausfälle in nicht kontrollierten Fällen waren damit nicht auszuschließen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018. Im Kapitel über „Steuerbetrug bekämpfen und Steuerumgehung unterbinden“ sah die Bundesregierung u.a. vor, dass „im operativen Finanzverwaltungsbereich ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen ist“.

Er empfahl dem BMF, die vom RH aufgezeigte wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt zu berücksichtigen, um dessen eigene strategische Zielsetzungen – wie Sicherung des Abgabenaufkommens, Schließung von Steuerlücken und Gewährleistung einer fairen und gleichmäßigen Besteuerung in der Vollziehung (siehe TZ 5) – wirkungsvoller erreichen und die Abgabenrisiken minimieren zu können. Weiters sollte das BMF eine umfassende Personalbedarfserhebung vornehmen, welche sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko (siehe TZ 6) berücksichtigt.

- 29.3** *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die dem BMF vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Personalressourcen im Stellenplan festgelegt und als Konstante zu betrachten seien. Eine Personalbedarfserhebung auf Basis der bestehenden Aufgabenstellung wäre jedenfalls sehr aufwändig und kaum erfolversprechend. Im Wege der Aufga-*

Personal

benanalyse könne es zu einer Anpassung des Leistungsangebotes der Finanzverwaltung an den Personalstand mit einer Konzentration auf die Kernaufgaben kommen.

- 29.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass die Personalressourcen nur deshalb als Konstante zu betrachten wären, weil das BMF bisher noch keine schlüssige und nachvollziehbare Personalbedarfserhebung, gestützt auf Risiko- sowie Kosten-Nutzen-Überlegungen, durchführte. Zu den Eckpfeilern einer solchen Erhebung verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 19.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Allgemeines

- 30** Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) wurde im Jahr 2005 eingerichtet, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) durch die Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und durch (Weiter-)Entwicklung entsprechender Tools für ein modernes Risikomanagement wirksam zu unterstützen.³⁷

Das RIA war eine Abteilung der Steuer- und Zollkoordination, wobei die Dienstaufsicht dem Gruppenleiter IV/A³⁸ des BMF oblag. Fachlich war es dem Abteilungsleiter der Abteilung IV/3³⁹ des BMF unterstellt.

Das RIA befasste sich u.a. mit den vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen sowie mit weiteren Aufgaben, etwa dem Kassenwesen (siehe TZ 34). Für die Arbeit der Finanzämter stellte es bundesweite Risikoauswertungen zur Verfügung.

Die Abteilung IV/3 des BMF und das RIA legten jährliche Zielvereinbarungen mit wechselnden Schwerpunkten fest. Es erfolgte eine halbjährliche Berichtserstattung an die Gruppe IV/A und die Abteilung IV/3 des BMF.

Im Organisationserlass aus dem Jahr 2010 waren für die Finanzverwaltung die folgenden Kernaufgaben des RIA angeführt:

- Risikoanalyse Steuer – Fallauswahl (siehe TZ 33): Aus den Daten der Finanzverwaltung stellte das RIA den Finanzämtern Informationen zur Steuerung des Risikomanagements zur Verfügung;

³⁷ Organisationserlass Risiko-, Informations- und Analysezentrum vom 23. Dezember 2010

³⁸ Steuer- und Zollverwaltung

³⁹ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum

BMF

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

- Prüfsoftware ACL und Prüfungsautomatisierung: Das RIA ergriff die erforderlichen Maßnahmen zur vereinfachten Verwendung von ACL für Außenprüfer der Finanzverwaltung, wie bspw. Weiterentwicklung, Qualitätsverbesserung;
- Standard Audit File-Tax: Das RIA begleitete den Einsatz des Standard Audit File-Tax in der Finanzverwaltung sowie die Weiterentwicklung i.Z.m. Prüfroutinen in technischer Hinsicht;
- Prüfungs- und Analysetechnik: Das RIA sorgte u.a. für die Implementierung von Risikomanagement in den Prüfungsbetrieb;
- Internetmonitoring: Das RIA überwachte Auktions- und Verkaufsplattformen und wertete diese aus; es deckte potenzielle Steuerpflichtige im Internet auf.

Personal

- 31** Die Anzahl der im RIA beschäftigten Bediensteten (für den Finanz- und Zollbereich) sowie deren Kosten stellten sich zwischen 2008 und 2012 wie folgt dar:

Tabelle 22: Durchschnittliche Anzahl und Kosten der Bediensteten im RIA; 2008 bis 2012					
2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
					in %
Anzahl in Köpfen					
31,52	30,08	31,59	33,75	32,48	+ 3
Anzahl in VBÄ					
30,85	29,36	30,57	31,66	30,68	– 1
Kosten in Mio. EUR					
1,63	1,64	1,78	2,03	2,04	+ 25

Anmerkung: nur Aktive (keine Karenzen und Vorruhestände)

Quelle: BMF

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Datenanalysen

32.1 Die Basis für die Analysetätigkeit des RIA bildete ein Auszug der Daten der Abgabepflichtigen aus dem Datawarehouse der Finanzverwaltung, den die Bundesrechenzentrum GmbH dem RIA monatlich übermittelte.

Die Datenanforderungen waren vom RIA in Lastenheften genau beschrieben, welche an die Abteilungen IV/3⁴⁰ und V/2⁴¹ adressiert waren. Nach Auskunft des RIA fehlten jedoch die in diesen Lastenheften für erforderlich erachteten Daten für wichtige Abfragemöglichkeiten wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen.

Darüber hinaus analysierte das RIA u.a. Daten aus dem Grundstücksinformationssystem der Finanzverwaltung und dem Firmenbuch und betrieb Internetrecherchen.

32.2 Der RH beurteilte die Datenanalysen des RIA grundsätzlich als gutes Werkzeug, um Auffälligkeiten und Trends bei Abgabepflichtigen zu erkennen und daraus prüfungswürdige Risikofälle (siehe TZ 33) auszuwählen. Er kritisierte jedoch die fehlenden Abfragemöglichkeiten und Daten für das RIA, die effizientere Risikoanalysen verhinderten.

Er empfahl dem BMF, dem RIA die fehlenden Abfragemöglichkeiten bzw. Daten (wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen) so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen, um treffsicherere Risikoanalysen durchführen zu können.

32.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, es werde die Sache im Sinne des RH aufgreifen und überprüfen, welche Datenzugriffsmöglichkeiten für welche Zwecke dem RIA noch eingeräumt werden.*

Fallauswahl

33.1 (1) Für Außenprüfungen (Betriebsprüfungen) war zur Steuerung des Prüferereinsatzes, entsprechend dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, jährlich ein Prüfungsplan zu erstellen. Neben den von den Finanzämtern selbst auszuwählenden Fällen (Einzelfallauswahl) auf Basis von eigenen Wahrnehmungen, Anzeigen, Kontrollmitteilungen oder erhobenen prüfungsrelevanten Sachverhalten durch die Finanzpolizei stellte das BMF den Finanzämtern eine zentrale Fallauswahl für die vom Außendienst zu überprüfenden Fälle (wie etwa die Risikoauswahlfälle des RIA) zur Verfügung. Diese Fälle wählte das BMF nach folgenden Kriterien aus:

⁴⁰ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle

⁴¹ IT und Rechnungswesen der Finanzämter und Großbetriebsprüfungen

- Risikoauswahl: Durch Analysen der Steuerdaten von Abgabepflichtigen und sonstigen Datenerhebungen wie bspw. im Zuge des Internetmonitoring bewertete das RIA das Steuerausfallrisiko und gewichtete die für die einzelnen Abgabenarten definierten Risikofaktoren; damit kam es zur Auswahl der Risikofälle für jedes Finanzamt (siehe TZ 32, 35);
- Zeitauswahl: Die am längsten nicht geprüften Fälle werden in den Prüfungsplan aufgenommen;
- Gegenprüfungen (seit dem Jahresprüfungsplan 2013): Dabei handelte es sich um Betriebsprüfungen, die von einem anderen als dem örtlich und sachlich zuständigen Finanzamt durchzuführen waren.

Die Festlegung der Fälle für die Risikoauswahl oblag dem RIA und fiel in dessen Kernaufgabenbereich „Risikoanalyse Steuer“. Das RIA evaluierte die Risikofaktoren regelmäßig und passte sie an aktuelle Risikofelder an. Allerdings flossen in diese Evaluierungen die Erfahrungswerte der betroffenen Finanzämter bzw. deren Prüfer nicht ein (siehe TZ 35).

(2) Die Anzahl und die Mehrergebnisse der geprüften und abgeschlossenen Risikoauswahlfälle der Betriebsprüfung entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 23: Risikoauswahl; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
Fälle	907	993	1.379	1.546	1.495	+ 65
	in Mio. EUR					
Mehrergebnis	5,46	15,18	29,98	39,63	25,64	+ 370

Quelle: BMF

Der Anteil der Risikoauswahlfälle bei der Betriebsprüfung stieg von rd. 6 % im Jahr 2008 auf rd. 11 % im Jahr 2012. Der Anteil der Mehrergebnisse dieser Fälle erhöhte sich von rd. 1 % im Jahr 2008 auf rd. 7 % im Jahr 2012.

Das durchschnittliche Mehrergebnis aller durchgeführten Betriebsprüfungen (ohne Großbetriebsprüfung) im Vergleich zu jenem aus der Risikoauswahl entwickelte sich wie folgt:

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Tabelle 24: Durchschnittliches Mehrergebnis je Fall; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
durchschnittliches Mehr- ergebnis gesamt	24.435	27.244	26.569	27.654	27.013	+ 11
durchschnittliches Mehr- ergebnis Risikoauswahl	6.024	15.287	21.741	25.633	17.149	+ 185

Quelle: BMF

Im Jahr 2008 belief sich das durchschnittliche Mehrergebnis aus der Risikoauswahl auf ein Viertel im Vergleich zum gesamten durchschnittlichen Mehrergebnis. Bis zum Jahr 2011 stieg der Anteil auf 93 %, fiel jedoch 2012 wieder auf 63 %.

(3) Im Zuge der Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems waren ab 2013 Gegenprüfungen durchzuführen. Dies waren Betriebsprüfungen von einem anderen als dem örtlich und sachlich zuständigen Finanzamt. Das BMF erwartete sich damit eine verstärkte Beachtung des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und eine stärkere Malversationsvermeidung. Das RIA wählte auch diese Prüffälle aus. Eine Evaluierung nahm das BMF bisher noch nicht vor, weil diese Prüfungen erstmals 2013 stattfanden.

- 33.2** Das durchschnittliche Mehrergebnis der Risikoauswahl-Fälle hatte sich zwischen 2008 und 2012 nahezu verdreifacht. Im Gegensatz dazu stieg das gesamte durchschnittliche Mehrergebnis nur um rd. 11 %.

Für die generelle Bekämpfung der unerlaubten Steuervermeidung ist es zwecks Wahrung der Steuergerechtigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wichtig, dass das RIA die entsprechenden Fälle identifiziert und die Fallauswahl bundesweit vornimmt. Der RH sah daher in der Risikoauswahl durch das RIA ein geeignetes Instrument, um bundesweit einheitlich bestimmte Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen. Er vermisste jedoch eine regelmäßige Evaluierung der Risikofaktoren unter Zugrundelegung der Erfahrungen der betroffenen Finanzämter bzw. Prüfer.

Der RH empfahl daher, die Risikofaktoren auch weiterhin den aktuellen Entwicklungen anzupassen. Das RIA sollte dabei regelmäßig die Erfahrungen der Finanzämter und Betriebsprüfer berücksichtigen.

Weiters sollte das BMF die seit 2013 durchgeführten Gegenprüfungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkungen evaluieren.

33.3 *(1) Nach den Angaben des BMF würde eine Anpassung an aktuelle Entwicklungen laufend erfolgen und werde auch in Zukunft fortgesetzt. Durch die Betrugsbekämpfungskoordinatoren in den Finanzämtern sollte der Informationsfluss über aktuelle Entwicklungen an das BMF und an das RIA verstärkt und verbessert werden.*

(2) Hinsichtlich der Gegenprüfungen habe lt. BMF der Evaluierungsprozess bereits begonnen.

Kassenwesen

34.1 Im Kernaufgabenbereich der Prüfungs- und Analysetechnik beschäftigten sich Mitarbeiter des RIA auch mit dem Kassenwesen. Durch nicht ordnungsgemäß geführte Registrierkassen und Kassensysteme in der Wirtschaft konnte es zu einer lückenhaften Erfassung der Transaktionen bzw. zu Manipulationen der Daten und damit zu Abgabenverkürzungen kommen. Daher schulten Mitarbeiter des RIA seit dem Jahr 2010 rd. 1.000 Finanzbedienstete, um sie für diesen Risikobereich zu sensibilisieren.

Da sich österreichweit die Feststellungen im Bereich von nicht ordnungsgemäßen Kassensystemen erhöht hatten – genaue Zahlen konnte das RIA nicht zur Verfügung stellen –, erließ das BMF auf Initiative des RIA die Kassenrichtlinie 2012 als Grundlage für eine einheitliche Verwaltungspraxis im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Neben den Mitarbeitern des RIA waren auch Vertreter der Wirtschaft und der Kammer der Wirtschaftstrehänder bei der Erarbeitung der Kassenrichtlinie 2012 eingebunden.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2012 ein Kassennetzwerk eröffnet, das mittlerweile bundesweit rd. 160 Teilnehmer (Mitarbeiter der Betriebsprüfung, Finanzpolizei, IT-Fahndung, Abteilung IV/2 und IV/3 des BMF und RIA) umfasst. Dadurch soll ein rascher Informationsaustausch in der ordnungsgemäßen Kassenführung bzw. in der Kassenprüfung ermöglicht werden, so dass neue Risikofelder hinsichtlich der Datenmanipulation und Abgabenverkürzung schnell erkannt und bundesweit weitergegeben werden können, um mit entsprechenden Prüfungsmaßnahmen rasch darauf reagieren zu können.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

34.2 Der RH beurteilte die Schulungstätigkeit des RIA sowie die Mitwirkung an der Kassenrichtlinie 2012 als wesentlichen Beitrag, um Abgabenverkürzungen im Bereich des Kassenwesens entgegenwirken zu können. In der Schaffung eines Kassennetzwerkes, in das Mitarbeiter aller Regionen eingebunden waren, sah er ein zweckmäßiges Instrument, um einen bundesweiten Informationsaustausch zu ermöglichen, weil die Finanzverwaltung ständig aufkommende Probleme erkennen und rasch darauf reagieren konnte. Er vermisste allerdings eine Quantifizierung der Feststellungen bei nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensystemen.

Der RH empfahl, den Risikobereich der nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensysteme regelmäßig zu evaluieren.

34.3 *Das BMF führte in seiner Stellungnahme an, dass Entwicklungen auf dem Sektor Registrierkassen vom RIA laufend beobachtet und analysiert würden. Über Kassennachschaun (seit 2014 institutionalisiert) würden zusätzlich Erfahrungswerte gewonnen.*

Risikoanalyse Steuer

35.1 Das RIA fungierte u.a. als Forschungs- und Entwicklungsabteilung im Bereich der Datenanalyse und der Aufdeckung von Risiken im Steuer- und Zollbereich. Es analysierte Steuerdaten der Abgabepflichtigen und verknüpfte diese mit anderen Daten wie bspw. jenen aus dem Grundstücksinformationssystem der Finanzverwaltung, um Auffälligkeiten feststellen zu können. Allerdings war es nicht Aufgabe des RIA, Betriebsprüfungen durchzuführen. Dadurch war es dem RIA auch nicht möglich, unmittelbar zu verifizieren, ob die selbst gewonnenen Informationen zielführend und bundesweit von gleicher Bedeutung für die Aufdeckung von Malversationen waren. Ein standardisierter Evaluierungsprozess der Risikoauswahlfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter fehlte.

35.2 Der RH sah das RIA – insbesondere im Hinblick auf dessen Kosten (siehe TZ 31) in Verbindung mit den Mehrergebnissen aus der Risikoauswahl (siehe TZ 33) – als zweckmäßige Einrichtung, um aus umfassenden Datenanalysen bundesweite Risikofaktoren und mögliche Prüffelder aufzuzeigen. Um die Zweckmäßigkeit dieser Risikofaktoren bzw. Prüffelder besser beurteilen zu können, wären nach Auffassung des RH praktische Erfahrungswerte erforderlich. Diese könnten bspw. durch „Pilotprüfungen“⁴² oder durch einen verstärkten und standardisierten Informationsaustausch zwischen dem RIA und den Mitarbeitern der Finanzämter gesammelt werden. Da diese Pilotprüfungen Prüffres-

⁴² Betriebsprüfungen, die von Betriebsprüfern aufgrund der vom RIA neu aufgezeigten Risikofelder durchzuführen wären, um deren Zweckmäßigkeit feststellen zu können.



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

sourcen binden würden, wären diese in den Zielvereinbarungen der Finanzämter entsprechend zu berücksichtigen.

Der RH empfahl, einen standardisierten Evaluierungsprozess der Risikoauswahlfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter einzurichten, um feststellen zu können, inwieweit es sich bei den ausgewählten Fällen tatsächlich um prüfungswürdige Steuersubjekte handelt.

35.3 *Nach den Angaben des BMF sei diese Empfehlung insoweit bereits umgesetzt, als im Organisationshandbuch des BMF geregelt worden sei, dass für Prüfungen, die dem RIA zur Evaluierung bestimmter Risikofelder dienen, eine Berichtspflicht über den Betrugsbekämpfungskordinator im Finanzamt bestehe.*

Schlussempfehlungen

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

(1) Das BMF sollte auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinwirken und dessen Anwendung verbindlich vorsehen. (TZ 2)

(2) Wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems sollten gesetzlich festgeschrieben werden, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken. (TZ 2)

(3) Das BMF sollte sich bei der weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft orientieren. (TZ 4)

(4) Das BMF sollte die ressortspezifischen Risiken definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festlegen und aktuell halten. (TZ 5)

(5) Die Wirkungen der Risikostrategie wären regelmäßig zu evaluieren. (TZ 5)

(6) Das BMF sollte eine umfassende Risikoanalyse mit den akzeptierten und nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken erstellen und in regelmäßigen Abständen erneuern. (TZ 6)

(7) Den Ergebnissen entsprechend wären das für eine zuverlässige Risikobekämpfung erforderliche System – Auswahl der Fälle; Qualität und Intensität der Fallbearbeitung; dafür erforderliches Personal – zu identifizieren und den politischen Entscheidungsträgern zu kommunizieren. (TZ 6)

(8) Das BMF sollte den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umsetzen. (TZ 8)

(9) Das BMF sollte künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten. (TZ 8)

(10) Das BMF sollte das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten ausstatten. (TZ 9)

(11) Das BMF sollte die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festlegen. (TZ 10)

(12) Deren Funktionen wären in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen. (TZ 10)

(13) Das BMF sollte im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011 umgehend ein Risiko-Komitee einrichten, welches die Risikostrategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt, um ein funktionierendes und institutionalisiertes zentrales Risikomanagement im BMF zu etablieren. (TZ 11)

(14) Das BMF sollte den Geschäftsprozess der Berichtserstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit regeln sowie schriftlich dokumentieren. (TZ 12)

(15) Das BMF sollte Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager für Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal betrauen. (TZ 13)

(16) Weiters wären für diese dezentralen Risikomanager die erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um im BMF die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems gewährleisten zu können. (TZ 13)

(17) Das BMF sollte das i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechtes stehende Abgabenausfallsrisiko identifizieren, analysieren, bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. (TZ 14)

(18) Das BMF sollte den Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen verstärken. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

(19) Das BMF sollte die Risikolandkarte der Sektion IV laufend servicieren und aktualisieren. (TZ 15)

(20) Das BMF sollte eine elektronisch auswertbare Dokumentation der amtswegig oder auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Vergabe einer Steuernummer sowie der dazu von den Finanzämtern gesetzten Maßnahmen und ihrer Ergebnisse vorsehen, um einerseits den Grad der Zielerreichung (Abgabencompliance – rechtsrichtige Registrierung) und andererseits die unterschiedliche Wirksamkeit von Maßnahmen messen zu können. (TZ 16)

(21) Das BMF sollte im Hinblick auf die ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres stark steigenden Nachforderungen aus Veranlagungen und die erhöhte Risikoquote geeignete Maßnahmen – wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung – ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen. (TZ 17)

(22) Das BMF sollte spätestens nach Abschluss einer umfassenden Personalbedarfserhebung und unter Berücksichtigung der Risikostrategie für eine bundesweit ausgewogene Arbeitsauslastung bei Innenprüfungen von Steuerfällen sorgen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen – ohne Unterschied des Finanzamts-Standorts – mit gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität erfolgen können. (TZ 19)

(23) Das BMF sollte den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen auf einen möglichst bundesweit gleichmäßigen Wert steigern. (TZ 20)

(24) Das BMF sollte den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen in die jährlichen Zielvereinbarungen einbeziehen. (TZ 20)

(25) Das BMF sollte die IT-Systeme weiter verbessern und verfeinern, um IT-gestützte aussagekräftige Evaluierungen aller Fallauswahlkriterien für Innenprüfungen durchführen und Entscheidungsgrundlagen für deren Verwendung für die Innenprüfung schaffen zu können. So könnten die Finanzämter bei der Fallerledigung bspw. jenen Auswahlcode anführen, der für eine Änderung des Bescheidspruchs verantwortlich war. (TZ 21)

(26) Das BMF sollte das Ausmaß der Entrichtung der rechtskräftig vorgeschriebenen Mehreergebnisse erheben und die gewonnenen Ergebnisse für eine zielgerichtete Steuerung der Ressourcen verwenden. (TZ 22)

(27) Das BMF sollte v.a. die vollstreckbaren Körperschaftsteuerrückstände und sämtliche Abschreibungen einem detaillierten Prozess im Rahmen des Risikomanagement-Systems unterziehen und deren weitere Entwicklung zeitnah beobachten. (TZ 23)

(28) Das BMF sollte geeignete Maßnahmen zur Minimierung der damit verbundenen Abgabenausfallsrisiken ergreifen. (TZ 23)

(29) Das BMF sollte den Finanzämtern die Risikofelder und die Schwerpunktsetzung im Risikomanagement laufend kommunizieren. (TZ 24)

(30) Das BMF sollte die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen festlegen. (TZ 24)

(31) Das BMF sollte Sonderzuständigkeiten von Finanzämtern – wie etwa im Finanzamt Wien 8/16/17 und im Finanzamt Wien 9/18/19/Klosterneuburg – als Risikofaktoren in der Ressourcenplanung und den Zielvorgaben berücksichtigen. (TZ 24)

(32) Das BMF sollte den fachlichen Austausch zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern institutionalisieren. (TZ 24)

(33) Das BMF sollte für die Finanzämter einen Risikoleitfaden entwickeln, der alle maßgeblichen Anordnungen und Informationen zum Risikomanagement zusammenfasst. (TZ 24)

(34) Das BMF sollte die Risikosteuerung der Finanzämter nicht ausschließlich top-down vorzunehmen, sondern diese verstärkt einbinden. (TZ 25)

(35) Das BMF sollte daher den Finanzämtern proaktiv die Möglichkeit einräumen, Verbesserungsvorschläge einzubringen, diese mit den Verantwortlichen im BMF zu erörtern und damit aktiv am Risikomanagementprozess mitzuwirken, um wertvolle Praxiserfahrungen für das zentrale Risikomanagement gewinnen zu können. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

(36) Das BMF sollte das Pilotprojekt zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln bundesweit umsetzen. (TZ 25)

(37) Das BMF sollte den Leistungsaustausch zwischen den Finanzämtern und anderen Organisationseinheiten insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen eines effektiven Risikomanagementsystems definieren und wirkungsorientiert optimieren. (TZ 26)

(38) Das BMF sollte den Finanzämtern einen systematischen Gesamtleitfaden zum Risikomanagement mit der Festlegung der für diese Aufgaben nötigen Ressourcen anbieten. (TZ 26)

(39) Das BMF sollte dafür sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren. (TZ 28)

(40) Das BMF sollte die vom RH aufgezeigte wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt berücksichtigen, um dessen eigene strategische Zielsetzungen – wie Sicherung des Abgabenaufkommens, Schließung von Steuerlücken und Gewährleistung einer fairen und gleichmäßigen Besteuerung in der Vollziehung – wirkungsvoller erreichen und die Abgabenrisiken minimieren zu können. (TZ 29)

(41) Weiters sollte das BMF eine umfassende Personalbedarfserhebung vornehmen, welche sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko berücksichtigt. (TZ 29)

(42) Das BMF sollte dem RIA die fehlenden Abfragemöglichkeiten bzw. Daten (wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen) so rasch wie möglich zur Verfügung stellen, um treffsicherere Risikoanalysen durchführen zu können. (TZ 32)

(43) Das BMF sollte die Risikofaktoren auch weiterhin den aktuellen Entwicklungen anpassen. Das RIA sollte dabei regelmäßig die Erfahrungen der Finanzämter und Betriebsprüfer berücksichtigen. (TZ 33)



Schlussempfehlungen



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

(44) Das BMF sollte die seit 2013 durchgeführten Gegenprüfungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkungen evaluieren. (TZ 33)

(45) Das BMF sollte den Risikobereich der nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen regelmäßig evaluieren. (TZ 34)

(46) Das BMF sollte einen standardisierten Evaluierungsprozess der Risikoauswahlfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter einrichten, um feststellen zu können, inwieweit es sich bei den ausgewählten Fällen tatsächlich um prüfungswürdige Steuersubjekte handelt. (TZ 35)

Wien, im November 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





Bisher erschienen:

- | | |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2014/1 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien – Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern |
| Reihe Bund 2014/2 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – EU-Finanzbericht 2011 – Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG – Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien |
| Reihe Bund 2014/3 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Verlängerung der Bundesstraßen – Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung – Pilotprojekt e-Medikation – Pilotprojekt Freiwilligenmiliz – Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten – Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung – Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2014/4 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien |
| Reihe Bund 2014/5 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen – Liegenschaftstransaktionen des BMLVS, der ASFINAG und des Stadtentwicklungsfonds Korneuburg – Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren – Bundeswohnbaufonds – Militärische Vertretungen im Ausland; Follow-up-Überprüfung – Blutversorgung durch die Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien; Follow-up-Überprüfung |

Reihe Bund 2014/6	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank– Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)– Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG– Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst– Stipendienstiftung der Republik Österreich– Kriegsoffer- und Behindertenfonds
Reihe Bund 2014/7	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012– Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS– Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in burgenländischen Krankenanstalten– Justizbetreuungsagentur– ÖBB-Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn– Binnenschiffahrtsfonds
Reihe Bund 2014/8	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz– Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger– Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU– Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus
Reihe Bund 2014/9	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Bedarfsorientierte Mindestsicherung– Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte; Follow-up-Überprüfung– Universitätslehrgänge; Follow-up-Überprüfung– Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark; Follow-up-Überprüfung
Reihe Bund 2014/10	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Bundestheater-Holding GmbH– Öffentliche Pädagogische Hochschulen– Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up-Überprüfung– Verein Schulungszentrum Fohnsdorf– Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration



- Reihe Bund 2014/11 Bericht des Rechnungshofes
- Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg
 - Weinmarketing
 - Familie & Beruf Management GmbH
- Reihe Bund 2014/12 Bericht des Rechnungshofes
- Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark
 - Science Park Graz GmbH
 - Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich
- Reihe Bund 2014/13 Bericht des Rechnungshofes
- VERBUND International GmbH
 - Gewährung von Landesbeiträgen zur Verhinderung und Beseitigung katastrophengebinder Schäden
 - Strukturreform der Bezirksgerichte
 - Attachéwesen
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in Salzburger Krankenanstalten; Follow-up-Überprüfung



