

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Nach den Angaben der Finanzämter erschien die Beurteilung von Auslandsverlusten generell schwierig, weil die erhöhte Mitwirkungspflicht der Abgabepflichtigen nicht die notwendigen Kenntnisse des ausländischen Steuerrechts ersetzen könne.

Auch das BMF sah den Schulungsbereich bei der Gruppenbesteuerung als problematisch an, weil aufgrund der Vielzahl der ausländischen Steuerrechte eine umfassende Schulung unmöglich sei. Allerdings waren solche Schulungsinhalte aus den Schulungsprogrammen der Bundesfinanzakademie nicht ersichtlich.

- 27.2 Die Erhebungen des RH ergaben, dass bundesweit ein erheblicher Schulungsbedarf für den Vollzug der Gruppenbesteuerung bestand; dies betraf sowohl die Finanzämter als auch die Großbetriebsprüfung. Hinsichtlich der ausländischen Steuerbestimmungen fehlte großteils das steuerliche Expertenwissen.

Der RH empfahl daher dem BMF, sowohl Fachschulungen als auch IT-Verfahrensschulungen zur Gruppenbesteuerung, insbesondere über das ausländische Steuerrecht, zu intensivieren und den befassten Bediensteten die für die Bearbeitung der Gruppensteuerfälle notwendigen Informationsquellen zur Verfügung zu stellen.

- 27.3 *Laut Stellungnahme des BMF melde es immer wieder Themen zur Gruppenbesteuerung für den Bildungskatalog der Bundesfinanzakademie (z.B. Anwenderdirekterschulung Direktbearbeitung Level 3, Gruppenbesteuerung IT; Fachseminar Gruppenbesteuerung); die Anregung des RH werde vom BMF im Grundsatz aufgegriffen.*

Im Jahr 2011 sei mit der Überarbeitung der Richtlinie Funktionsausbildung begonnen und diese einer neuen Systematik unterworfen worden. Diese regle arbeitsplatzspezifische Qualifizierungsmaßnahmen, welche zwingend nach Absolvierung der Grundausbildung zu leisten seien, um eine Funktion bekleiden zu können. Im Jahr 2012 sei die Funktionsausbildung für die Betriebliche Veranlagung Innendienst (für die Verwendungsgruppen A3/v3 und A2/v2) neu ausgerichtet worden. Das Thema Gruppenbesteuerung sei Gegenstand im neu geschaffenen Fachmodul Betriebliche Veranlagung Innendienst und solle einerseits die gesetzlichen Bestimmungen der Gruppenbesteuerung sowie andererseits die spezifischen IT-Anwendungen vermitteln.

Gruppenbesteuerung

Im laufenden Jahr 2013 sei mit der Überarbeitung des gesamten Bereichs der Außenprüfung begonnen worden. Die bisherigen Arbeitsergebnisse hätten deutlich auf Schulungsbedarf zum Thema Gruppenbesteuerung hingewiesen, sodass auch im Bereich der Außenprüfung vermehrt Schulungen angeboten werden würden.

Im Übrigen verwies das BMF auf seine Ausführungen zu TZ 14.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

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

(1) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass für Österreich eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen formuliert wird. (TZ 2)

(2) Die Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sollten – im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition – jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte erhoben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat möglichst detailliert berichtet werden. (TZ 4)

(3) Bei allenfalls notwendigen Schätzungen der Wirkungen von Steuerbegünstigungen sollte das BMF die Schätzungsmethoden offenlegen und bei unsicherer Datenlage eine statistische Bandbreite angeben. (TZ 4)

(4) Für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sollten quantitative und qualitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festgelegt werden. (TZ 5)

(5) Die Ziele wären eindeutig zu formulieren, um die Zielerreichung und die Wirkungen überprüfen, aktiv steuern und gegebenenfalls notwendige Änderungen mit sachgerechten Begründungen herbeiführen zu können. (TZ 5)

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

zu ziehen wie etwa eine Verteilung auf ein Finanzamt je Region der Finanzverwaltung. (TZ 13)

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

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

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

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

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

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

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

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

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

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

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

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

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

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

- Mindestanforderungen für Abgabepflichtige hinsichtlich der zu übermittelnden Unterlagen,
- verpflichtenden Angaben zum steuerlichen Ergebnis für jedes ausländische Gruppenmitglied in der Steuererklärung, getrennt nach aus- und inländischem Steuerrecht,



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

- klaren Abgrenzungen von Kontrolltätigkeiten bei Innen- und Außenprüfungen,
- Hilfestellungen des BMF für die Kontrolle der Verluste (z.B. Leitfaden, Checkliste),
- Nutzung der elektronischen Akteninfo („Verlustdatenbank“) für die elektronische Risikoauswahl. (TZ 26)

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

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

**R
/
H**



ANHANG

ANHANG

**Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte
ab 1. Jänner 2012**

R
H

Anhang: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|---------------------------|---|
| 1 | § 2 Abs. 1 | KStG Land- und forstwirtschaftliche Betriebe stellen niemals einen Betrieb gewerblicher Art einer Körperschaft des öffentlichen Rechts dar und sind somit grundsätzlich steuerfrei |
| 2 | § 5 Z 2 | KStG Steuerbefreiung für staatliche Monopolbetriebe |
| 3 | § 5 Z 3 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte Kreditinstitute |
| 4 | § 5 Z 4 | KStG Steuerbefreiung für Beteiligungsfondsgesellschaften |
| 5 | § 5 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Personengemeinschaften in den Angelegenheiten der Bodenreform |
| 6 | § 5 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte landesgesetzlich anerkannte Siedlungsträger |
| 7 | § 5 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Körperschaften, die der Förderung gemeinnütziger Zwecke dienen |
| 8 | § 5 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Körperschaften, die der Förderung mildtätiger Zwecke dienen |
| 9 | § 5 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Körperschaften, die der Förderung kirchlicher Zwecke dienen |
| 10 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für Pensionskassen hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens, wenn die Pensionszusagen 80 % des letzten laufenden Aktivbezuges nicht übersteigen |
| 11 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für ausländische Einrichtungen i.S.d. § 5 Z 4 des Pensionskassengesetzes hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens, wenn die Pensionszusagen 80 % des letzten laufenden Aktivbezuges nicht übersteigen |
| 12 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für Versicherungen hinsichtlich betrieblicher Kollektivversicherungen hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens, wenn die Pensionszusagen 80 % des letzten laufenden Aktivbezuges nicht übersteigen |
| 13 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für Pensionskassen hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens für alle Pensionszusagen, wenn eine Verminderung des Arbeitslohnes aus wirtschaftlich beachtlichen Gründen in den letzten Aktivitätsjahren vorliegt |
| 14 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für ausländische Einrichtungen i.S.d. § 5 Z 4 des Pensionskassengesetzes hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens für alle Pensionszusagen, wenn eine Verminderung des Arbeitslohnes aus wirtschaftlich beachtlichen Gründen in den letzten Aktivitätsjahren vorliegt |
| 15 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Steuerbefreiung für Versicherungen hinsichtlich betrieblicher Kollektivversicherungen hinsichtlich des einer Veranlagungs- oder Risikogemeinschaft zuzurechnenden Teiles des Einkommens für alle Pensionszusagen, wenn eine Verminderung des Arbeitslohnes aus wirtschaftlich beachtlichen Gründen in den letzten Aktivitätsjahren vorliegt |
| 16 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 1 | KStG Befreiung von der beschränkten Steuerpflicht für ausländische Einrichtungen i.S.d. § 5 Z 4 des Pensionskassengesetzes |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|--|--|
| 17 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 2 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte Unterstützungskassen |
| 18 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 2 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte sonstige Hilfskassen |
| 19 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 4 | KStG Steuerbefreiung für Arbeitnehmerförderstiftungen |
| 20 | § 5 Z 7 i.V.m. § 6 Abs. 5 | KStG Steuerbefreiung für Mitarbeitervorsorgekassen |
| 21 | § 5 Z 8 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte kleine Versicherungsvereine |
| 22 | § 5 Z 9 lit. a | KStG Steuerbefreiung für bestimmte Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 23 | § 5 Z 9 lit. b | KStG Steuerbefreiung für bestimmte Winzergenossenschaften |
| 24 | § 5 Z 10 i.V.m. § 6a | KStG Steuerbefreiung für bestimmte gemeinnützige Bauvereinigungen |
| 25 | § 5 Z 12 | KStG Steuerbefreiung für bestimmte Betriebe gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechtes |
| 26 | § 5 Z 13 | KStG Steuerbefreiung für Körperschaften, denen als Berufsvereinigung die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde |
| 27 | § 5 Z 14 i.V.m. § 6b und § 21 Abs. 2 Z 4 | KStG Steuerbefreiung für Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften |
| 28 | § 9 | KStG Gruppenbesteuerung: Zusammenfassung der steuerlichen Ergebnisse beim Gruppenträger; es reicht eine Beteiligung von mehr als 50 % am Kapital und an den Stimmrechten |
| 29 | § 9 | KStG Gruppenbesteuerung: ein einheitlicher Bilanzstichtag ist in der Gruppe nicht erforderlich; dadurch können sich Zinsgewinne beim Gruppenträger im Hinblick auf Gewinne von Gruppenmitgliedern ergeben, die erst Jahre später versteuert werden |
| 30 | § 9 Abs. 2 | KStG Gruppenbesteuerung: Verrechnung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder |
| 31 | § 9 Abs. 3 | KStG Gruppenbesteuerung: Gruppenträger kann auch eine Beteiligungsgemeinschaft sein |
| 32 | § 9 Abs. 3 | KStG Gruppenbesteuerung: Gruppenträger können nicht nur unbeschränkt, sondern auch beschränkt steuerpflichtige Gesellschaften sein |
| 33 | § 9 Abs. 4 | KStG Gruppenbesteuerung: finanzieller Verbund nicht nur bei unmittelbarer, sondern auch bei mittelbarer Beteiligung |
| 34 | § 9 Abs. 5 | KStG Gruppenbesteuerung: rückwirkende Anteilerwerbe und Anteilsübertragungen sind für die Frage der finanziellen Verbindung maßgebend (auch über den Anwendungsbereich des Umgründungssteuergesetzes hinausgehend) |
| 35 | § 9 Abs. 6 Z 6 | KStG Gruppenbesteuerung: im Falle des Untergangs des ausländischen Gruppenmitglieds ist der zuzurechnende Betrag an den Gruppenträger um nicht steuerwirksame Teilwertabschreibungen zu kürzen |
| 36 | § 9 Abs. 7 | KStG Gruppenbesteuerung: Firmenwertabschreibung |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|----------------------------------|--|
| 37 | § 9 i.V.m. § 24a Abs. 4 | KStG die Mindestkörperschaftsteuer für Gruppenbeteiligte mit Verlusten entfällt, wenn die errechnete Körperschaftsteuer in der Gruppe höher ist als die Summe der Mindestkörperschaftsteuern |
| 38 | § 10 Abs. 1 Z 1 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aufgrund einer Beteiligung an inländischen Kapitalgesellschaften in Form von Gesellschaftsanteilen |
| 39 | § 10 Abs. 1 Z 1 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aufgrund einer Beteiligung an inländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften in Form von Genossenschaftsanteilen |
| 40 | § 10 Abs. 1 Z 2 | KStG Steuerbefreiung für Rückvergütungen von inländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 41 | § 10 Abs. 1 Z 2 | KStG Steuerbefreiung für Bezüge aus Anteilen an körperschaftlich organisierten Personengemeinschaften (Agrargemeinschaften) |
| 42 | § 10 Abs. 1 Z 3 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aufgrund einer Beteiligung an inländischen Körperschaften in Form von Genussrechten |
| 43 | § 10 Abs. 1 Z 4 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aufgrund von Partizipationskapital |
| 44 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Kapitalgesellschaften |
| 45 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 46 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Rückvergütungen aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 47 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Bezüge aus Anteilen an körperschaftlich organisierten bestimmten ausländischen Personengemeinschaften (Agrargemeinschaften) |
| 48 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Körperschaften in Form von Genussrechten |
| 49 | § 10 Abs. 1 Z 5 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmtem ausländischem Partizipationskapital |
| 50 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Kapitalgesellschaften |
| 51 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 52 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Rückvergütungen aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| 53 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Bezüge aus Anteilen an körperschaftlich organisierten bestimmten ausländischen Personengemeinschaften (Agrargemeinschaften) |
| 54 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmten ausländischen Körperschaften in Form von Genussrechten |
| 55 | § 10 Abs. 1 Z 6 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aus einer Beteiligung an bestimmtem ausländischem Partizipationskapital |
| 56 | § 10 Abs. 1 Z 7 i.V.m. Abs. 2 | KStG Steuerbefreiung für Gewinnanteile aufgrund einer internationalen Schachtelbeteiligung |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|--|--|
| 57 | § 10 Abs. 3 KStG | Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne aufgrund einer internationalen Schachtelbeteiligung |
| 58 | § 10 Abs. 3 KStG | Steuerbefreiung für sonstige Wertänderungen aufgrund einer internationalen Schachtelbeteiligung |
| 59 | § 10 Abs. 3 KStG | Steuerbefreiung für Liquidationsgewinne aufgrund einer internationalen Schachtelbeteiligung |
| 60 | § 11 Abs. 1 Z 1 KStG | bei bestimmten Steuerpflichtigen sind Aufwendungen, soweit sie mit Einlagen und Beiträgen in unmittelbarem wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, als Betriebsausgaben abzugsfähig |
| 61 | § 11 Abs. 1 Z 4 KStG | in bestimmten Fällen sind Zinsen in Zusammenhang mit der Fremdfinanzierung des Erwerbes von Kapitalanteilen i.S.d. § 10 als Betriebsausgaben abzugsfähig |
| 62 | § 13 Abs. 1 Z 1 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | bestimmte Privatstiftungen können Zuwendungen auf 10 Jahre verteilt als Betriebseinnahmen ansetzen |
| 63 | § 13 Abs. 1 Z 1 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | bei bestimmten Privatstiftungen sind bestimmte Zuwendungen steuerfrei |
| 64 | § 13 Abs. 2 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | bestimmte Privatstiftungen sind mit bestimmten ausländischen Beteiligungserträgen steuerbefreit |
| 65 | § 13 Abs. 4 Z 1 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | aus einer Veräußerung von Anteilen an einer Körperschaft aufgedeckte stille Reserven können von den Anschaffungskosten eines anderen Anteils an einer Körperschaft abgesetzt werden (Übertragung stiller Reserven) |
| 66 | § 13 Abs. 4 Z 4 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | erfolgt keine Übertragung stiller Reserven, kann dafür ein steuerfreier Betrag gebildet werden |
| 67 | § 13 Abs. 5 Z 2 i.V.m. § 5 Z 11 KStG | Verschiebung der Steuerpflicht bei bestimmten Privatstiftungen |
| 68 | § 15 Abs. 1 KStG | bestimmte Zuführungen zu versicherungstechnischen Rückstellungen sind für Versicherungsunternehmen abzugsfähig |
| 69 | § 15 Abs. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 KStG | Versicherungsunternehmen können bestimmte Rückstellungen zum Ausgleich des schwankenden Jahresbedarfs steuerlich berücksichtigen |
| 70 | § 15 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 KStG | Versicherungsunternehmen können Rückstellungen für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle steuerlich berücksichtigen |
| 71 | § 15 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 KStG | Versicherungsunternehmen können sonstige Rückstellungen (§ 81c Abs. 3 D VII des Versicherungsaufsichtsgesetzes) steuerlich berücksichtigen |
| 72 | § 16 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 KStG | bestimmte Zuführungen zur geschäftsplanmäßigen Rückstellung für die nach Pensionsbeginn anfallenden Verwaltungskosten sind für Pensionskassen abzugsfähig |
| 73 | § 17 Abs. 1 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 KStG | bestimmte Prämienrückerstattungen bei Lebensversicherungen sind abzugsfähig |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|---|---|
| 74 | § 17 Abs. 1 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG bestimmte Prämienrückerstattungen bei Krankenversicherungen sind abzugsfähig |
| 75 | § 17 Abs. 1 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG bestimmte Prämienrückerstattungen bei Unfallversicherungen sind abzugsfähig |
| 76 | § 17 Abs. 1 Z 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG bestimmte Prämienrückerstattungen in anderen Versicherungszweigen sind abzugsfähig |
| 77 | § 17 Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG die Dotierungen für Rückstellungen für bestimmte Prämienrückerstattungen bei Lebensversicherungen sind abzugsfähig |
| 78 | § 17 Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG die Dotierungen für Rückstellungen für bestimmte Prämienrückerstattungen bei Krankenversicherungen sind abzugsfähig |
| 79 | § 17 Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG die Dotierungen für Rückstellungen für bestimmte Prämienrückerstattungen bei Unfallversicherungen sind abzugsfähig |
| 80 | § 17 Abs. 2 Z 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG die Dotierungen für Rückstellungen für bestimmte Prämienrückerstattungen in anderen Versicherungszweigen sind abzugsfähig |
| 81 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG Versicherungsunternehmen haben mindestens 20 % (statt 25 %) des Gewinnes aus dem Lebensversicherungsgeschäft zu versteuern |
| 82 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG Versicherungsunternehmen haben mindestens 20 % (statt 25 %) des Gewinnes aus dem Krankenversicherungsgeschäft zu versteuern |
| 83 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG Versicherungsunternehmen haben mindestens 20 % (statt 25 %) des Gewinnes aus dem Unfallversicherungsgeschäft zu versteuern |
| 84 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 | KStG Versicherungsunternehmen haben mindestens 20 % (statt 25 %) des Gewinnes aus den anderen Versicherungszweigen zu versteuern |
| 85 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 und § 108b EStG 1988 | KStG Versicherungsunternehmen müssen nicht mindestens 20 % des Gewinnes für Pensionszusatzversicherungen i.S.d. § 108b EStG 1988 versteuern |
| 86 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 und § 108h EStG 1988 | KStG Versicherungsunternehmen müssen nicht mindestens 20 % des Gewinnes für Versicherungen im Rahmen einer Zukunftsvorsorgeeinrichtung (Pensionsinvestmentfonds) i.S.d. § 108h Abs. 1 Z 1 lit. a EStG 1988 versteuern |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|---|---|
| 87 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 und § 108h EStG 1988 | KStG Versicherungsunternehmen müssen nicht mindestens 20 % des Gewinnes für Versicherungen im Rahmen einer Zukunftsvorsorgeeinrichtung (betriebliche Vorsorgekassen) i.S.d. § 108h Abs. 1 Z 1 lit. b EStG 1988 versteuern |
| 88 | § 17 Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 Z 3 und § 108h EStG 1988 | KStG Versicherungsunternehmen müssen nicht mindestens 20 % des Gewinnes für Versicherungen im Rahmen einer Zukunftsvorsorgeeinrichtung (Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem EWR-Vertragsstaat, die die Rentenversicherung betreiben) i.S.d. § 108h Abs. 1 Z 1 lit. c EStG 1988 versteuern |
| 89 | § 21 Abs. 1 Z 1a | KStG bestimmten beschränkt Steuerpflichtigen wird auf Antrag die Kapitalertragsteuer zurückgezahlt |
| 90 | § 21 Abs. 2 Z 1 | KStG bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Beteiligungserträge i.S.d. § 10 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 91 | § 21 Abs. 2 Z 1 | KStG bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind Beteiligungserträge i.S.d. § 10 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 92 | § 21 Abs. 2 Z 2 | KStG bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Einkünfte innerhalb eines Beteiligungsfonds steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 93 | § 21 Abs. 2 Z 2 | KStG bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind Einkünfte innerhalb eines Beteiligungsfonds steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 94 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind bestimmte Einkünfte aus der Überlassung von Kapital gemäß § 27 Abs. 2 Z 2 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 95 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind bestimmte Einkünfte aus der Überlassung von Kapital gemäß § 27 Abs. 2 Z 2 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 96 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind bestimmte Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen i.S.d. § 27 Abs. 3 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 97 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind bestimmte Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen i.S.d. § 27 Abs. 3 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 98 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind bestimmte Einkünfte aus Derivaten i.S.d. § 27 Abs. 4 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 99 | § 21 Abs. 2 Z 3 | KStG bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind bestimmte Einkünfte aus Derivaten i.S.d. § 27 Abs. 4 EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |

Fortsetzung: Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012

| Zähler | Rechtsvorschrift | Maßnahme |
|--------|----------------------|--|
| 100 | § 21 Abs. 2 Z 6 KStG | bei inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind bestimmte Kapitalerträge aufgrund von Zuwendungen i.S.d. § 27 Abs. 5 Z 7 1. Teilstrich EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 101 | § 21 Abs. 2 Z 6 KStG | bei unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die von der Körperschaftsteuerpflicht teilweise befreit sind (beschränkte Steuerpflicht), sind bestimmte Kapitalerträge aufgrund von Zuwendungen i.S.d. § 27 Abs. 5 Z 7 1. Teilstrich EStG 1988 steuerfrei und unterliegen nicht der beschränkten Steuerpflicht |
| 102 | § 23 Abs. 1 KStG | Freibetrag von bis zu 7.300 EUR jährlich bei Körperschaften, die der Förderung gemeinnütziger Zwecke dienen |
| 103 | § 23 Abs. 1 KStG | Freibetrag von bis zu 7.300 EUR jährlich bei Körperschaften, die der Förderung mildtätiger Zwecke dienen |
| 104 | § 23 Abs. 1 KStG | Freibetrag von bis zu 7.300 EUR jährlich bei Körperschaften, die der Förderung kirchlicher Zwecke dienen |
| 105 | § 23 Abs. 2 KStG | dieser Freibetrag kann von Körperschaften, die der Förderung gemeinnütziger Zwecke dienen, bis zu 10 Jahre mit künftigen Einkommen verrechnet werden |
| 106 | § 23 Abs. 2 KStG | dieser Freibetrag kann von Körperschaften, die der Förderung mildtätiger Zwecke dienen, bis zu 10 Jahre mit künftigen Einkommen verrechnet werden |
| 107 | § 23 Abs. 2 KStG | dieser Freibetrag kann von Körperschaften, die der Förderung kirchlicher Zwecke dienen, bis zu 10 Jahre mit künftigen Einkommen verrechnet werden |
| 108 | § 23a KStG | Begünstigung für Sanierungsgewinne |
| 109 | § 24 Abs. 4 Z 3 KStG | für die ersten 4 Kalendervierteljahre ab Eintritt in die unbeschränkte Steuerpflicht gilt für Kapitalgesellschaften eine verminderte Mindeststeuer |
| 110 | § 24 Abs. 4 Z 3 KStG | für die ersten 4 Kalendervierteljahre ab Eintritt in die unbeschränkte Steuerpflicht gilt für Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen eine verminderte Mindeststeuer |

**R
H**



Bericht des Rechnungshofes

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 118 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 119 |

BMG

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
GesundheitSystem der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie
in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

| | |
|---|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 121 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 128 |
| Grundlagen _____ | 128 |
| Revisionen _____ | 130 |
| Probenziehungen _____ | 137 |
| Personal _____ | 140 |
| Eigenkontrollen durch die Lebensmittelunternehmer _____ | 147 |
| Listerien _____ | 151 |
| Durchsetzung des Lebensmittelrechts _____ | 153 |
| Zertifikate _____ | 155 |
| Kontrolle in Zügen und Schiffen _____ | 156 |
| IT-Ausstattung _____ | 157 |
| Information der Öffentlichkeit _____ | 158 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 163 |

Tabellen Abbildungen

**R
/H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------------|--|------------|
| Tabelle 1: | Mit der Lebensmittelsicherheit befasste Organisationseinheiten | 130 |
| Tabelle 2: | Anzahl der Revisionen im Jahr 2010 | 132 |
| Tabelle 3: | Ist-Revisionen Salzburg und Vorarlberg | 133 |
| Tabelle 4: | Revisionen durch Tierärzte in Salzburger Fleischbetrieben | 134 |
| Tabelle 5: | Revisionen durch Tierärzte in Vorarlberger Fleischbetrieben | 135 |
| Tabelle 6: | Probenziehungen Salzburg | 138 |
| Tabelle 7: | Probenziehungen Vorarlberg | 139 |
| Tabelle 8: | Lebensmittelaufsichtsorgane Salzburg und Vorarlberg | 140 |
| Abbildung 1: | Tätigkeiten der Lebensmittelaufsichtsorgane | 141 |
| Tabelle 9: | Zeiterfassung der Vorarlberger Lebensmittelaufsichtsorgane 2011 | 142 |
| Tabelle 10: | Bestellte Aufsichtsorgane gemäß § 24 LMSVG im Jahr 2011 | 144 |
| Tabelle 11: | Von Salzburg und Vorarlberg gemeldete Tierärzte, 2009 bis 2011 | 145 |
| Tabelle 12: | Ergebnis der Kontrolle der Unternehmerischen Eigenkontrollen | 148 |
| Abbildung 2: | Listeriosefälle in Salzburg und Vorarlberg, 2009 bis 2011 | 152 |
| Tabelle 13: | Ergebnis der Revision einer Krankenhausküche | 153 |
| Tabelle 14: | Anzeigen in Salzburg und Vorarlberg 2011 | 154 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| Abs. | Absatz |
| AGES | Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH |
| ALIAS | Amtliches Lebensmittel-, Informations- und Auswertesystem |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| ff. | fort folgende |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| HACCP | Hazard Analysis and Critical Control Points (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte) |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| inkl. | inklusive |
| k.A. | keine Angabe |
| LMSVG | Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz |
| Mio. | Million(en) |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| VIS | Veterinärinformationssystem |
| z.B. | zum Beispiel |

R
H

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

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

Grundlagen

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

Kurzfassung

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

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

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

Revisionen

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

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

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

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

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

Probenziehungen

Die Probenpläne, welche die zu ziehenden Proben nach statistischen Gesichtspunkten auf Bundesländer und Warengruppen aufteilen, wurden in einer Arbeitsgruppe von Vertretern des Bundes und der Länder besprochen und danach vom Bundesminister für Gesundheit erlassen. Während aus Sicht der Länder Salzburg und Vorarlberg die Proben stark zentral vorgegeben waren, bestand aus Sicht des BMG ein weitreichendes Mitspracherecht der Länder. (TZ 9)

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

Personal

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

Eine Analyse der Tätigkeiten der Lebensmittelaufsichtsorgane ergab, dass im Land Vorarlberg der Außendienstanteil zur Durchführung des Kerngeschäfts (Revisionen, Probenziehungen) im Jahr 2011 bei nur 53,1 % der Arbeitszeit lag. Für die Lebensmittelaufsichtsorgane

Kurzfassung

in Salzburg waren für das Jahr 2011 mangels detaillierter Zeitaufzeichnung keine derartigen Daten verfügbar. (TZ 10)

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

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

Eigenkontrollen durch die Lebensmittelunternehmer

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

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

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



Kurzfassung

BMG

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

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

Durchsetzung des Lebensmittelrechts

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

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

Zertifikate

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

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

Kurzfassung**IT-Ausstattung**

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

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

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

Information der Öffentlichkeit

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

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

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

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



Kurzfassung



System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

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

| Kenndaten zum System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg | | | | | | |
|--|---|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|
| Rechtsgrundlagen | VO (EG) 178/2002, VO (EG) 852/2004, VO (EG) 853/2004, VO (EG) 854/2004, VO (EG) 882/2004 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz - LMSVG, BGBl. I Nr. 13/2006 | | | | | |
| Organisation | Planung von Betriebsrevisionen und Probenziehungen durch das BMG, Unterstützung durch die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) Organisation und Durchführung der amtlichen Kontrolle durch die Länder (Lebensmittelaufsichten und Veterinärdirektionen) | | | | | |
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Salzburg³ | | | Vorarlberg | | |
| | Anzahl | | | | | |
| Lebensmittelaufsicht¹ | | | | | | |
| Personal ² | 10,1 | 13,1 | 14,1 | 9,8 | 9,8 | 9,8 |
| Betriebsrevisionen | 3.311 | 1.350 | 858 | 822 | 1.357 | 984 |
| Lebensmittelproben | 1.057 | 989 | 1.679 | 1.230 | 1.189 | 1.316 |
| Veterinäre¹ | | | | | | |
| bestellte Tierärzte | 2 | - | 2 | 8 | 1 | 10 |
| beauftragte Tierärzte | 56 | 66 | 55 | 22 | 21 | 22 |
| Revisionen in Fleischbetrieben | 757 | 918 | 1.149 | 212 | 449 | 411 |
| Schlacht- und Fleischuntersuchungen (in Tausend) | 137 | 136 | 141 | 59 | 91 | 97 |
| Anzeigen | | | | | | |
| bei Verwaltungsstraßenbehörden | 149 | 72 | 114 | 265 | 199 | 190 |
| bei Staatsanwaltschaften | 2 | - | 1 | 7 | 5 | 6 |

¹ Wegen Problemen mit der Datenqualität bedürfen einige Kennzahlen einer näheren Erklärung, siehe dazu besonders die TZ 6 (bezüglich der Anzahl der Revisionen) und die TZ 10 (bezüglich der Anzahl der Tierärzte).

² in Vollzeitäquivalenten

³ 2009: Land 5,6; Landeshauptstadt 4,5; 2010: Land 9,6; Landeshauptstadt 3,5; 2011: Land 9,6; Landeshauptstadt 4,5; Die Landeshauptstadt Salzburg hatte ein eigenes Markt- und Veterinäramt, die Landeshauptstadt Bregenz nicht.

Quellen: Lebensmittelaufsichten und Veterinärdirektionen Salzburg und Vorarlberg

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Juni bis September 2012 das System der Lebensmittelsicherheit im Bund und in den Ländern Salzburg und Vorarlberg.

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

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2011.

Zu dem im Februar 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Vorarlberger Landesregierung im April 2013 und die Salzburger Landesregierung sowie das BMG im Mai 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMG und an die Vorarlberger Landesregierung im Juni 2013, zu der Stellungnahme der Salzburger Landesregierung war keine Gegenäußerung erforderlich.

Grundlagen**Rechtsgrundlagen**

- 2 (1) Das Lebensmittelrecht war in den Mitgliedstaaten der EU weitgehend harmonisiert. Eine Vielzahl von Rechtsakten der EU beinhaltete unmittelbar anwendbares Lebensmittelrecht.

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 als sogenannte Basisverordnung verpflichtete die Mitgliedstaaten, das EU-Lebensmittelrecht umzusetzen, dessen Anwendung auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu überwachen und amtliche Kontrollen durchzuführen.

Die Verordnungen (EG) Nr. 852/2004, (EG) Nr. 853/2004 und (EG) Nr. 854/2004 wurden als Hygienepaket bezeichnet und beinhalteten Regelungen zur Hygiene von Lebensmitteln und zur amtlichen Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs. Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 regelte die Überwachungstätigkeit der Mitgliedstaaten, indem sie diese verpflichtete, Überwachungssysteme zu errichten und deren Wirksamkeit zu überprüfen.

(2) Grundsätzlich sollten lebensmittelrechtliche Maßnahmen die gesamte Nahrungsmittelkette betreffen („from the farm to the fork“ – „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“). Die primäre Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit lag bei den Landwirten und den Lebensmittelunternehmen. Aufgabe der amtlichen Kontrolle war es, die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften durch die Unternehmer sicherzustellen.

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

(3) Innerstaatliche gesetzliche Grundlage des Lebensmittelrechts war das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG), BGBl. I Nr. 13/2006, auf dessen Grundlage Durchführungsverordnungen erlassen wurden. Futtermittel waren vom Geltungsbereich des LMSVG nicht umfasst, sondern im Futtermittelgesetz 1999, BGBl. I Nr. 139/1999, geregelt. Demgegenüber fand das LMSVG auch auf Waren Anwendung, die keine Lebensmittel sind (u.a. Kosmetika und Lebensmittel-Verpackungen).

Organisation

3 (1) Im System der Lebensmittelkontrolle war der Bundesminister für Gesundheit für die Planung der Betriebsrevisionen und Probenziehungen unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen und wirksamen Kontrolle zuständig. Er hatte gemäß § 30 Abs. 1 LMSVG einen mehrjährigen integrierten Kontrollplan zu erstellen. Dieser enthielt u.a. die organisatorischen Grundlagen für die Lebensmittelkontrolle¹ sowie die Schlachttier- und Fleischuntersuchungen². Der integrierte Kontrollplan hielt fest, dass gemäß § 31 LMSVG jährlich ein Revisions- und ein Probenplan zu erlassen waren. Dies wurde vom Bundesminister für Gesundheit jährlich in Form von Erlässen umgesetzt.

(2) Die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) unterstützte das BMG mit statistischem und fachlichem Know-how bei Erstellung des Revisionsplans (siehe TZ 5) sowie des Probenplans (siehe TZ 9) und stellte Laborkapazitäten für die Untersuchung und Begutachtung der von den Aufsichtsorganen gezogenen Lebensmittelproben bereit. Die Länder Kärnten, Vorarlberg und Wien verfügten über eigene Lebensmitteluntersuchungsanstalten. Der Bereich der Labororganisation war nicht Gegenstand dieser Überprüfung.

(3) Die Durchführung und Organisation der amtlichen Kontrolle war Aufgabe der Länder. Die Kontrolle der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften sowie die mit der Durchsetzung des Lebensmittelrechts einhergehenden behördlichen Aufgaben oblagen in mittelbarer Bundesverwaltung den zuständigen Landeshauptleuten und den diesen zugeordneten Aufsichtsorganen (amtliche Kontrolle gemäß Verordnung (EG) Nr. 882/2004).

¹ inkl. Trinkwasser, im Folgenden nicht gesondert behandelt

² inkl. Hygienekontrollen in zugelassenen Fleischlieferbetrieben sowie bei Direktvermarktern von Fleisch

Grundlagen

Die Länder Salzburg und Vorarlberg hatten diese Aufgaben auf ihre Organisationseinheiten für Lebensmittelaufsicht und für Veterinärangelegenheiten aufgeteilt.³

Organisation in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

4 Die Bezeichnungen der mit der Lebensmittelsicherheit befassten Organisationseinheiten waren in Salzburg und Vorarlberg verschieden. Im Rahmen dieser Prüfung verwendet der RH folgende Ausdrücke:

| Tabelle 1: Mit der Lebensmittelsicherheit befasste Organisationseinheiten | |
|---|--|
| Bezeichnung | Organisationseinheit |
| „Lebensmittelaufsicht“ für: | Referat 9/03 des Amtes der Salzburger Landesregierung (Lebensmittelaufsicht) Abteilung Amtliche Lebensmittelkontrolle des Instituts für Umwelt und Lebensmittelsicherheit (nachgeordnete Dienststelle der Abteilung IVb des Amtes der Vorarlberger Landesregierung) |
| „Veterinärdirektion“ für: | Referat 4/03 des Amtes der Salzburger Landesregierung (Veterinärdirektion) Abteilung Vb des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (Veterinärangelegenheiten) |
| „Aufsicht“: | Sammelbegriff für alle Einheiten |

Quellen: Lebensmittelaufsichten und Veterinärdirektionen Salzburg und Vorarlberg; RH

Dementsprechend wird im Folgenden „Lebensmittelaufsichtsorgan“ für einen Bediensteten der Lebensmittelaufsicht und „Veterinär“ oder „Tierarzt“ für einen Bediensteten der Veterinärdirektion verwendet. „Aufsichtsorgan“ steht für alle diese Bediensteten.

Revisionen

Soll-Vorgaben für die Revisionen der Lebensmittelaufsicht

5.1 (1) Die Landesbehörden hatten die Lebensmittelbetriebe gemäß den Revisionsplänen zu kontrollieren. Als Vorgabe des BMG waren im Bereich der Lebensmittelaufsicht die Betriebe in neun Risikokategorien gegliedert, wobei jeder Kategorie eine Kontrollfrequenz zugeordnet war. In der höchsten Stufe neun mussten alle Betriebe einmal jährlich kontrolliert werden, in der Stufe acht bspw. 80 % aller Betriebe.⁴ Das

³ Nach dem LMSVG konnten amtliche Kontrollaufgaben durch Verordnung des Landeshauptmanns auf Gemeinden übertragen werden. Im Land Salzburg wurde davon Gebrauch gemacht, lebensmittelrechtliche Behörde in der Stadt Salzburg als Gemeinde ist der Bürgermeister.

⁴ Für die tatsächliche Kontrollfrequenz wurden noch das betriebsorientierte und das kontrollergebnisorientierte Risiko einbezogen.

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

BMG gab also keine absolute Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe vor.

In der Risikostufe neun waren z.B. Konditoreien enthalten, weil diese in der Produktion häufig rohe Eier verwendeten. Risikofaktoren wie diese können sich allerdings im Zeitablauf ändern, in diesem Fall durch Verwendung von Eipulver, das deutlich länger haltbar ist und keine besondere Kühlung erfordert.

(2) Die Länder hatten anhand der Anzahl der Betriebe jeder Risikostufe die Soll-Anzahl der Betriebsrevisionen zu ermitteln. Dies war den Ländern Salzburg und Vorarlberg für die Jahre 2009 bis 2011 allerdings nicht möglich, weil diese von der genauen Anzahl der Betriebe keine Kenntnis hatten.

Die Salzburger Lebensmittelaufsicht gab an, dass es ihr aufgrund langjähriger Personalmangels nicht möglich gewesen sei, eine vollständige Liste aller zu prüfenden Betriebe zu führen. In verschiedenen Unterlagen schätzte sie die Betriebsanzahl zwischen 10.000 und 20.000 Betrieben. Die Vorarlberger Lebensmittelaufsicht verfügte über eine Statistik, aus der sich eine Gesamtanzahl von 5.220 Betrieben ergab. Allerdings waren darin Betriebe mehrfach erfasst.

5.2 Der RH kritisierte, dass den beiden Ländern die Anzahl der von ihnen zu prüfenden Betriebe nicht genau bekannt war. Er empfahl dem Land Vorarlberg und insbesondere dem Land Salzburg, die Anzahl der von ihnen zu kontrollierenden Betriebe genauer zu erfassen, weil erst dadurch die konkrete Anzahl der Soll-Revisionen und damit der Umfang der wahrzunehmenden Prüfaufgaben nachvollziehbar ermittelt werden können. Weiters empfahl der RH dem BMG, die Risikokategorien der Revisionspläne regelmäßig zu überarbeiten, weil sich Risikofaktoren u.a. durch neue Produktionsmethoden ändern können.

5.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass diese Empfehlung bereits im Mehrjährigen Integrierten Kontrollplan 2011 – 2015 berücksichtigt worden sei. Im Rahmen eines Projekts würden die Risikoeinstufungen derzeit überdacht und wo nötig angepasst. So sei bereits für den Revisions- und Probenplan 2013 eine Überarbeitung für Konditoreien erfolgt. Eine weitere Umsetzung sei mit dem Revisions- und Probenplan für das Jahr 2014 geplant.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde die Empfehlung an das BMG in gewissen Bereichen begrüßt, um nicht nachvollziehbare unterschiedliche Beurteilungen zu beenden. Darin sollten auch kontrollorientierte Risikobeurteilungen, wie z.B. die Betriebsgröße, einfließen.

Revisionen

Ben. Umgekehrt sollte die Risikoeinstufung im Sinne einer mehrjährigen Planbarkeit nicht zu oft geändert werden, weil dies auf Kosten der Auswertbarkeiten und Vergleichbarkeiten gehen könnte.

Hinsichtlich der Empfehlung, die Anzahl der Betriebe genauer zu erfassen, teilte das Land Vorarlberg mit, dass die Anzahl der zu prüfenden Betriebe nicht genau bekannt sei, jedoch nur in einem geschätzten Fehlerbereich von rd. 5 %. Bereits im vom RH geprüften Zeitraum sei darauf geachtet worden, die Zahl von Doppelnennungen im Betriebssystem ALIAS der Amtlichen Lebensmittelkontrolle zu reduzieren. Eine vollständige Bereinigung werde mit dem Einsatz von ALIAS.net ab dem Jahr 2014 und seitens der Amtlichen Fleischuntersuchung durch den Eintrag von Ergebnissen der Schlachtier- und Fleischuntersuchung im VIS – vermutlich auch ab 2014 – stattfinden.

Das Land Salzburg hielt fest, dass die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe durch einen automatischen Import der aktuellen VIS-Daten mit 22. Februar 2013 auf den ohne Personaleinsatz erreichbaren Stand gebracht worden sei. Eine kontinuierliche Datenpflege des gesamten Adressbestands sei aufgrund des Personalmangels nicht umsetzbar, Datenimporte aus dem VIS seien jedoch regelmäßig möglich.

Qualität der Daten zu den Soll- und Ist-Revisionen der Lebensmittelaufsicht

6.1 Der Bundesminister für Gesundheit nannte in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung folgende Anzahl von Soll- und Ist-Revisionen der Lebensmittelaufsichten im Jahr 2010:

| Tabelle 2: Anzahl der Revisionen im Jahr 2010 | | | | |
|---|----------|------------|---------------|---------------|
| | Salzburg | Vorarlberg | übrige Länder | Gesamt |
| | Anzahl | | | |
| Soll gemäß Revisionsplan | 6.672 | 4.261 | 45.986 | 56.919 |
| Ist laut Länder-Berichten | 1.350 | 1.357 | 40.822 | 43.529 |
| | in % | | | |
| Erfüllungsgrad | 20 | 32 | 89 | 76 |

Quellen: Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg; RH

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

Demnach wurde die Anzahl der Soll-Revisionen im Durchschnitt aller Länder zu rd. 76 % erfüllt, wobei der Erfüllungsgrad in Salzburg (20 %) und Vorarlberg (32 %) besonders niedrig war. Auf Nachfrage des RH gab das BMG an, dass die in der Anfragebeantwortung genannten Daten auf Länder-Meldungen beruhten.

Die Daten über die zu prüfenden Betriebe und damit die Anzahl der Soll-Revisionen waren aber, wie oben dargelegt, in den Ländern Salzburg und Vorarlberg für die Jahre 2009 bis 2011 nicht bekannt. Aus diesem Grund konnten dem RH von den beiden Ländern nur die tatsächlich durchgeführten Revisionen genannt werden. Diese stellten sich wie folgt dar:

| Tabelle 3: Ist-Revisionen Salzburg und Vorarlberg | | | |
|--|---------------|--------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl | | |
| Salzburg | 3.311 | 1.350 | 858 |
| Vorarlberg | 822 | 1.357 | 984 |

Quellen: Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg

Die beiden Lebensmittelaufsichten merkten dazu an, dass die Anzahl der Revisionen durch die unterschiedliche Berücksichtigung von Teilrevisionen (Kontrolle nur eines bestimmten Bereichs in einem Betrieb) wenig aussagekräftig war. Insbesondere wurden in Salzburg zusätzlich zu den Vollrevisionen im Jahr 2009 auch die Teilrevisionen von Stadt und Land Salzburg gemeldet und 2010 noch die Teilrevisionen der Stadt Salzburg. Die Vorgaben des BMG regelten dies nicht eindeutig.

- 6.2** Der RH hielt zusammenfassend kritisch fest, dass die Datenqualität im Bereich der Revisionen mangelhaft war und in den Ländern Salzburg und Vorarlberg für die Soll- und Ist-Revisionen keine aussagekräftigen Daten vorlagen.

Der RH empfahl deshalb dem BMG, das Berichtsformular für die Ist-Revisionen zu überarbeiten, um auch die Teilrevisionen berücksichtigen zu können. Eine Hebung der Qualität der Daten zu den Soll-Revisionen sollte sich bereits aus einer genauen Erfassung der Betriebsanzahl (siehe TZ 5) ergeben.

Revisionen

- 6.3 Das BMG teilte mit, dass aussagekräftigere Soll/Ist-Daten bereits in Zusammenhang mit der Kontrolle von Hochrisikobetrieben vorgeschlagen worden seien. Im Rahmen des Vorhabens „Revisions- und Probenplan NEU“ würden weitere Umsetzungen thematisiert werden.

Das Land Vorarlberg bestätigte, dass im überprüften Zeitraum die Anzahl der Vollrevisionen deutlich unter dem Plansoll gelegen sei. Der Grund dafür seien Ressourcenausfälle durch zwei Pensionierungen bei einer im Vergleich zu anderen Bundesländern generell sehr schlanken Personalausstattung gewesen. Die Abgänge seien im Jahr 2011 nachbesetzt worden und die beiden neuen Lebensmittelaufsichtsansorgane nach Absolvierung der umfassenden Ausbildung seit Kurzem eigenständig tätig, weshalb deutliche Steigerungen des Erfüllungsgrads des Revisions- und Probenplans zu erwarten seien. Für 2013 sei zudem eine weitere Stelle für die Abteilung Amtliche Lebensmittelkontrolle genehmigt worden.

Revisionen durch Tierärzte

- 7.1 Für die von Veterinären überprüften Betriebe waren gesonderte Planungen und Berichtsschemas vorhanden. Die Ermittlung der Anzahl der Betriebe war in diesem Bereich gesichert, weil die Fleischbetriebe genauer erfasst waren.

Die Hygienekontrollen in Fleischbetrieben stellten sich in Salzburg folgendermaßen dar:

| Tabelle 4: Revisionen durch Tierärzte in Salzburger Fleischbetrieben | | | |
|--|--------|-------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl | | |
| Soll laut speziellem Revisionsplan | 1.102 | 1.233 | 1.427 |
| Ist laut jährlicher Meldung | 757 | 918 | 1.149 |
| | in % | | |
| Erfüllungsgrad | 68,7 | 74,5 | 80,5 |

Quellen: Veterinärdirektion Salzburg; RH

In Salzburg lagen die Revisionen bei den Fleischbetrieben unter dem Soll, der Erfüllungsgrad stieg allerdings zwischen 2009 und 2011 von rd. 69 % auf rd. 81 % an.

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

In Vorarlberg zeigte sich folgendes Bild:

| Tabelle 5: Revisionen durch Tierärzte in Vorarlberger Fleischbetrieben | | | |
|---|-----------------|-----------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl | | |
| Soll laut speziellem Revisionsplan | 67 ¹ | 69 ¹ | 905 |
| Ist laut jährlicher Meldung | 212 | 449 | 411 |
| | in % | | |
| Erfüllungsgrad | – | – | 45,4 |

¹ Betriebsanzahl

Quellen: Abteilung für Veterinärangelegenheiten Vorarlberg; RH

Von der Vorarlberger Abteilung für Veterinärangelegenheiten wurden bis 2010 keine Soll-Werte, sondern die Anzahl der Fleischbetriebe gemeldet (2009: 67, 2010: 69). Dadurch konnte der Erfüllungsgrad für diese Jahre nicht ermittelt werden. Ab dem Jahr 2011 meldete auch Vorarlberg die Soll-Revisionen, aus 905 Soll-Revisionen und 411 tatsächlich durchgeführten Revisionen ergab sich ein Erfüllungsgrad von rd. 45 %.

Die Veterinäre meldeten ihre Revisionen an das BMG. Ebenso meldeten die Lebensmittelaufsichten Revisionszahlen an das BMG. Diese enthielten ihre eigenen Revisionen sowie Teile der von den Veterinären durchgeführten Revisionen. Diese doppelten Meldungen waren nicht explizit ausgewiesen. Im Lebensmittelsicherheitsbericht wurden vom BMG die Revisionsmeldungen der Veterinäre und der Lebensmittelaufsicht aneinandergereiht; die Revisionsanzahl insgesamt wurde daher zu hoch ausgewiesen.

7.2 Zur Hebung der Datenqualität ihrer Meldungen an das BMG empfahl der RH den Ländern Salzburg und Vorarlberg, die Daten ihrer Organisationseinheiten für Lebensmittelaufsicht und Veterinärangelegenheiten in nachvollziehbarer Weise abzustimmen, um einen doppelten Ausweis im Lebensmittelsicherheitsbericht zu vermeiden.

7.3 *Das Land Vorarlberg teilte mit, dass der Empfehlung des RH gefolgt worden sei. So sei eine klare Aufteilung der zu kontrollierenden Betriebe vorgenommen worden, so dass Überschneidungen in den Kontrollen hinkünftig nicht mehr erfolgen würden.*

Revisionen

Das Land Salzburg teilte mit, dass nach den vorliegenden Informationen diese Problematik in Salzburg nicht bestehe. Alle Meldungen, die beide Bereiche umfassen, würden zwischen Lebensmittelaufsicht und Veterinärdirektion abgestimmt und zentral von der Lebensmittelaufsicht an das BMG übermittelt werden.

Revisionen bei Hochrisikobetrieben

8.1 Als Hochrisikobetriebe definierte eine im März 2011 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe (siehe TZ 12) Betriebe, die gemäß § 10 LMSVG zugelassen sind, von deren Produkten ein erhöhtes Risiko durch bakterielle Zoonoseerreger ausgeht und die mittlere oder große Mengen produzieren bzw. verarbeiten. Diese Betriebe sollten nach Ansicht der Arbeitsgruppe verstärkt durch ausgebildete Spezialisten kontrolliert werden, wobei gezielt auf Schwachstellen in risikoreichen Produktionslinien einzugehen wäre. Das Know-how zur Kontrolle von Hochrisikobetrieben sei ebenso wie jenes zur Kontrolle anderer Spezialthemen, z.B. Lebensmittelkontaktmaterialien und Lebensmittelzusatzstoffe, noch aufzubauen.

Die Arbeitsgruppe entwickelte drei Modelle, wie die Kontrolle der Hochrisikobetriebe sichergestellt werden könnte. Der Aufwand für die drei Modelle wurde geschätzt, wobei davon ausgegangen wurde, dass österreichweit rd. 92 Lebensmittelorgane zur Erfüllung des Revisions- und Probenplans fehlen („Untererfüllung“).

- Modell 1 sah die Bereitstellung von Spezialisten in jedem Land vor. Dafür wurden österreichweit 63 Spezialisten (Personalaufwand rd. 4,8 Mio. EUR pro Jahr) als erforderlich angesehen. Eine Untererfüllung von 29 Lebensmittelaufsichtsorganen bliebe somit bestehen. Als Nachteil dieses Modells führte die Arbeitsgruppe an, dass jedes Land Spezialisten bereithalten müsste, die aufgrund einer relativ kleinen Zahl an Spezialbetrieben nicht ausgelastet seien und keine ausreichende Routine entwickeln könnten.
- Modell 2 sah den Austausch von Spezialisten zwischen den Ländern vor. Der Mehraufwand für die neun Länder sei vernachlässigbar. Die Untererfüllung von 92 Lebensmittelaufsichtsorganen bliebe bestehen. Die Umsetzung dieses Modells würde dazu führen, dass Spezialwissen zwischen den Ländern ausgetauscht würde und diese Spezialisten eine höhere Routine erwerben würden.
- Modell 3 sah vor, dass eine bundesweit agierende Stelle mit zusätzlichem Personal die Vollziehung der Spezialthemen übernimmt. Der Personalbedarf wurde mit 21 Personen (Personalaufwand rd. 1,6 Mio. EUR einschließlich Juristen und Verwaltungspersonal)

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

geschätzt. Eine Unterdeckung von 77 Lebensmittelaufsichtsorganen bliebe bestehen. Dieses Modell würde zur Entlastung der Lebensmittelkontrolle von Spezialthemen führen, allerdings müsste in den Ländern weiterhin Personal für vergleichbare Nicht-Hochrisikobetriebe (z.B. kleine Milchbetriebe im Gegensatz zu großen als Hochrisiko eingestuftem Milchverarbeitern) zur Verfügung stehen. Zur Frage der Finanzierung eines neu zu gründenden „Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit“ hielt der Bericht der Arbeitsgruppe fest, dass mehrere Varianten denkbar seien, z.B. „auch Gebühren durch die UnternehmerInnen für Spezialbetriebe, die bisher keine Gebühren entrichten mussten“.

Die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe betreffend Hochrisikobetriebe wurden im Bericht der Reformarbeitsgruppe des Bundesministers für Gesundheit und des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft berücksichtigt, der im Jahr 2012 dem Nationalrat vorgelegt wurde.⁵ Schritte zur Umsetzung eines der vorgeschlagenen Modelle sind bisher nicht erfolgt.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass eine verstärkte Kontrolle von Hochrisikobetrieben auch aus seiner Sicht erforderlich war. Er sah Vorteile im Modell 2 (Austausch von Spezialisten zwischen den Ländern), weil in den Ländern bereits derzeit hochqualifizierte Aufsichtsorgane verfügbar sind, die erforderliches Spezialwissen vergleichsweise rasch erwerben können. Durch den Austausch dieser Spezialisten zwischen den Ländern würde zudem eine einheitliche Vollziehung des LMSVG unterstützt.

Der RH empfahl dem BMG, vor der Entscheidung für ein Modell die Kosten nochmals durchzurechnen und die Finanzierung zu klären.

Probenziehungen

- 9.1** (1) Die Probenpläne für die Lebensmittelaufsicht wurden von der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) sehr detailliert ausgearbeitet. Sie teilten die zu ziehenden Proben nach statistischen Gesichtspunkten auf Länder und Warengruppen auf. Beispielsweise waren im Jahr 2011 in Salzburg im Einzelhandel 25 Proben aus Konditorbackwaren zu ziehen, zusätzlich sieben mit dem Schwerpunkt auf Transfettsäuren⁶; in Vorarlberg 17 bzw. zusätz-

⁵ Bericht aufgrund der Entschließung 189/E XXIV. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom Juli 2011 betreffend Reform und Neustrukturierung der Kontrollen entlang der Lebensmittelkette

⁶ Transfettsäuren entstehen durch die Härtung pflanzlicher Öle und sind vor allem in industriell produzierter Nahrung zu finden (z.B. in Pommes frites). Die Auswirkung auf die Gesundheit des Menschen ist schädlich.

Probenziehungen

lich fünf Proben. Dazu kamen noch sogenannte Verdachtsproben, die bei konkreten Problemen oder Beschwerden zu ziehen waren.

Die Probenpläne wurden – so wie die Revisionspläne – von Vertretern des Bundes und der Länder besprochen und danach vom Bundesminister für Gesundheit erlassen.

Die Länder Salzburg und Vorarlberg einerseits und das BMG andererseits hatten sehr unterschiedliche Wahrnehmungen vom Zustandekommen der Probenpläne. Während aus Sicht der Länder die Proben stark zentral vorgegeben waren, gab es aus Sicht des BMG ein weitreichendes Mitspracherecht der Länder.

(2) Ein Soll-Ist-Vergleich für die Probenziehungen ergab in Salzburg folgendes Bild:

| Tabelle 6: Probenziehungen Salzburg | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | Entwicklung 2009 bis 2011 |
| | Anzahl | | | in % |
| Soll gemäß Probenplan | 2.825 | 2.474 | 2.014 | – 28,7 |
| Ist laut jährlicher Meldung | 1.057 | 989 | 1.679 | + 58,8 |
| | in % | | | |
| Erfüllungsgrad | 37,4 | 40,0 | 83,4 | + 123,0 |

Quelle: Lebensmittelaufsicht Salzburg; RH

Es zeigte sich ein deutlicher Anstieg der gezogenen Proben im Jahr 2011, der durch zusätzlich eingestelltes Personal und eine Senkung der im Plan vorgesehenen Proben bedingt war. Der Erfüllungsgrad konnte dadurch von 37,4 % (2009) auf 83,4 % (2011) gesteigert werden.



Probenziehungen



System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Für Vorarlberg brachte der Vergleich folgendes Ergebnis:

| Tabelle 7: Probenziehungen Vorarlberg | | | | |
|---------------------------------------|--------|-------|-------|------------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | Entwicklung 2009 bis 2011 |
| | Anzahl | | | in % |
| Soll gemäß Probenplan | 2.343 | 2.080 | 1.688 | - 28,0 |
| Ist laut jährlicher Meldung | 1.230 | 1.189 | 1.316 | + 7,0 |
| | in % | | | |
| Erfüllungsgrad | 52,5 | 57,2 | 78,0 | + 48,6 |

Quellen: Amtliche Lebensmittelkontrolle Vorarlberg; RH

In Vorarlberg war die Erhöhung des Erfüllungsgrades bei den Probenziehungen von 52,5 % (2009) auf 78,0 % (2011) vor allem durch die Senkung der im Plan vorgesehenen Probenanzahl bedingt.

(3) Die Veterinäre hatten Schlachtier- und Fleischuntersuchungen sowie Rückstandskontrollen durchzuführen und im Verdachtsfall Proben für mikrobiologische Fleischuntersuchungen zu ziehen.

Im Jahr 2011 wurden in Salzburg 141.027 Schlachtier- und Fleischuntersuchungen durchgeführt, in Vorarlberg waren es 96.951.

9.2 Der RH empfahl dem BMG und den Ländern Salzburg und Vorarlberg, das in den Ländern vorhandene Wissen über die Verhältnisse vor Ort stärker in die Probenplanung einzubeziehen.

Er hielt auch kritisch fest, dass der steigende Erfüllungsgrad bei den Probenziehungen der Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg insbesondere auf der Reduktion der Sollvorgaben beruhte.

9.3 Laut Stellungnahme des BMG sei eine Arbeitsgruppe „Probenplan“ unter dem Vorsitz einer Expertin der AGES eingerichtet gewesen. Im Zuge der Evaluierung des Aufwands im Februar 2012 sei vereinbart worden, in die Arbeitsgruppe drei Länder zu nominieren. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe sei es, Ergebnisse der Probenuntersuchungen des Vorjahrs (Tätigkeitsbericht) zu analysieren und einen Vorschlag für einen Probenplan für das Folgejahr zu erstellen. Die Beschlussfassung für den Revisions- und Probenplan für das kommende Jahr erfolge in einer gemeinsamen Sitzung (BMG, Länder, AGES) im November jeden Jahres.

Probenziehungen

Das Land Salzburg hielt fest, dass Grundlagen für die Probenplanung die Risikobasierung und Erfordernisse der Statistik seien. Gemäß diesen Vorgaben würden die Proben in den Warengruppen mit Zahlen versehen. Seit 2009 habe sich die Dienststelle der Lebensmittelaufsicht um eine Reduzierung der zu ziehenden Proben bemüht. Auch in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sei der Vorschlag eingebracht worden, die Anzahl und Art der Proben zu überdenken und vor allem im Einzelhandel weniger und dafür bei den Herstellern mehr Proben zu ziehen. Diese Überlegungen seien vom Bund aufgenommen und seit 2012 in einer Arbeitsgruppe bearbeitet worden.

Personal

Aufsichtsorgane in Salzburg und Vorarlberg

10.1 (1) Gemäß § 24 LMSVG oblag die Kontrolle der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften den Landeshauptleuten. Sie hatten sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben besonders geschulter Organe als Aufsichtsorgane zu bedienen.

Die Aufsichtsorgane für die Schlachtier- und Fleischuntersuchung sowie für die Hygienekontrollen von Schlacht-, Zerlegungs- und Wildbearbeitungsbetrieben mussten ein Studium der Veterinärmedizin abgeschlossen haben.

(2) Die Lebensmittelaufsichten der Länder Salzburg und Vorarlberg verfügten über folgende Personalstände:

| Tabelle 8: Lebensmittelaufsichtsorgane Salzburg und Vorarlberg | | | |
|--|---------------------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| | Anzahl ¹ | | |
| Land Salzburg | 5,6 | 9,6 | 9,6 |
| Land Salzburg und Landeshauptstadt Salzburg | 10,1 | 13,1 | 14,1 |
| Land Vorarlberg | 9,8 | 9,8 | 9,8 |

¹ in Vollzeitäquivalenten

Quellen: Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg; RH

Im Land Salzburg wurde im Jahr 2010 die Lebensmittelaufsicht durch fünf Lebensmittelaufsichtsorgane in Ausbildung verstärkt. Unter Berücksichtigung der übrigen Änderungen ergab sich eine Aufstockung von 5,6 Vollzeitäquivalenten (2009) auf 9,6 Vollzeitäquivalente (2011).

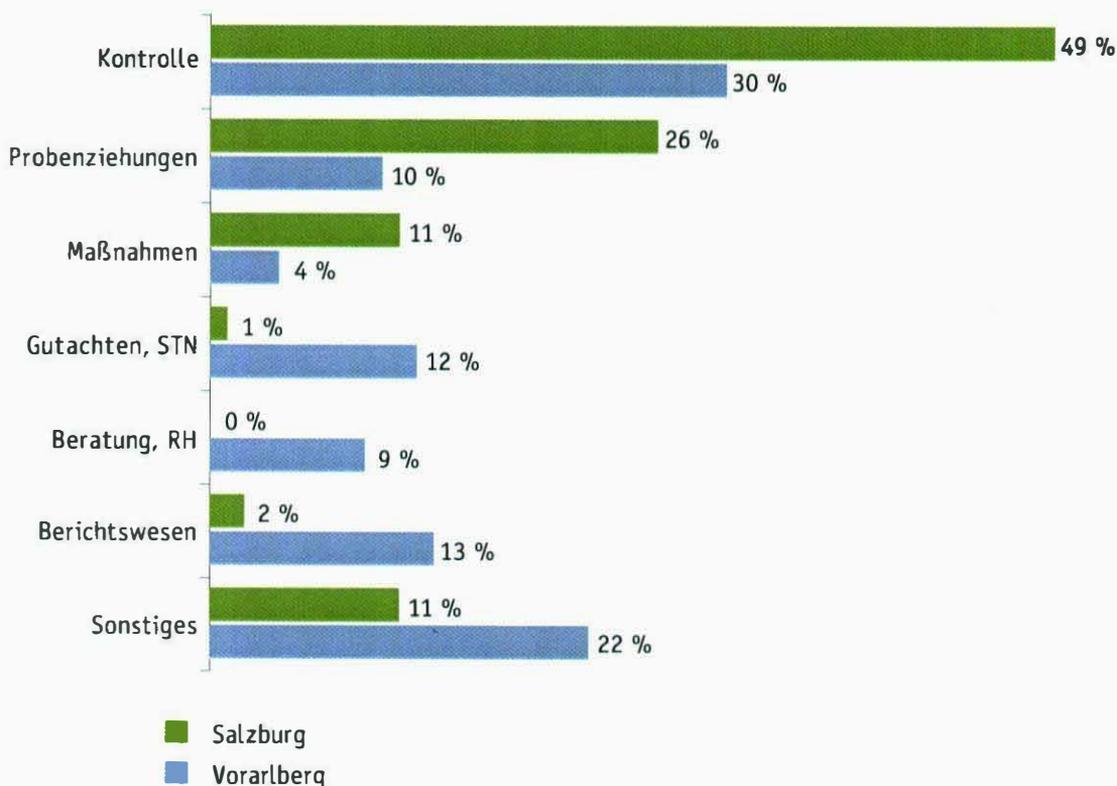
System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Die Lebensmittelaufsicht in Vorarlberg verfügte im Zeitraum 2009 bis 2011 über 9,8 Vollzeitäquivalente. Obwohl die Anzahl konstant blieb, erfolgten Änderungen, wie Pensionierungen, Aufstockung von Teilzeit auf Vollzeit sowie Aufnahme von Teilzeitkräften.

(3) Die Lebensmittelaufsichten in Salzburg und Vorarlberg begründeten die Nichterfüllung der Vorgaben des Proben- und Revisionsplans mit Personalmangel. Der Arbeitsaufwand sei zudem seit dem Inkrafttreten des LMSVG mit 1. Jänner 2006 erheblich gestiegen.

(4) Im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (siehe TZ 12) wurden die Tätigkeitsanteile der Lebensmittelaufsichtsorgane für das Jahr 2010 wie folgt dargestellt:

Abbildung 1: Tätigkeiten der Lebensmittelaufsichtsorgane



Quelle: Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Personal

Auffallend an dieser Tabelle war, dass bei den Lebensmittelaufsichtsorganen in Vorarlberg im Vergleich zu Salzburg deutlich weniger Arbeitszeit auf das Kerngeschäft (Revisionen, Probenziehungen) entfiel (Vorarlberg 40 %, Salzburg 75 %), dafür mehr Zeit für das Berichtswesen aufgewendet wurde (Vorarlberg 13 %, Salzburg 2 %).

(5) Einen hohen Innendienst- und geringen Außendienstanteil der Lebensmittelaufsichtsorgane in Vorarlberg ergab auch die Zeiterfassung für das Jahr 2011:

| Tabelle 9: Zeiterfassung der Vorarlberger Lebensmittelaufsichtsorgane 2011 | |
|---|------|
| | in % |
| Revisionen | 33,1 |
| Probenziehung | 20,0 |
| Gutachten | 9,4 |
| Allgemeine Organisation | 9,1 |
| Interne Kommunikation | 7,6 |
| Datenpflege | 6,0 |
| Aus- und Weiterbildung | 6,0 |
| Sonstiges | 8,8 |

Quelle: Lebensmittelaufsicht Vorarlberg

Der Außendienstanteil der Lebensmittelaufsichtorgane in Vorarlberg zur Erfüllung des Kerngeschäfts (Revisionen, Probenziehungen) lag im Jahr 2011 bei 53,1 %.

Für die Lebensmittelaufsichtsorgane in Salzburg waren für das Jahr 2011 mangels detaillierter Zeitaufzeichnung keine derartigen Daten verfügbar.

10.2 Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Vorarlberg vor einer allfälligen Personalaufstockung sicherzustellen, dass das vorhandene Personal in der Lebensmittelaufsicht möglichst effizient eingesetzt wird. Da die Lebensmittelaufsicht Vorarlberg über einen vergleichsweise geringen Außendienstanteil verfügte, empfahl der RH dem Land Vorarlberg, eine Intensivierung des Kerngeschäfts (Revisionen, Probenziehungen) sicherzustellen.

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

Die Zeiterfassung der Vorarlberger Lebensmittelaufsicht erachtete der RH als Best Practice.

- 10.3 *Das BMG hielt fest, dass der RH keine Bewertung der Personalausstattung der Länder durchgeführt und lediglich aus dem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zitiert habe, wonach österreichweit 92 Lebensmittelaufsichtsorgane fehlen (vgl. TZ 12). Die evident knappe Personalsituation des BMG sei nicht behandelt worden.*

Nach Ansicht des BMG seien auch bei effizientestem Einsatz der ExpertInnen der Lebensmittelaufsicht in den Ländern beim gegebenen Personalstand Untererfüllungen weiterhin zu erwarten. Um die Problemlage gesamthaft darzustellen, wäre es angemessen, auch auf diesen Umstand hinzuweisen.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei der vom RH konstatierte relativ hohe Zeitaufwand der Lebensmittelaufsichtsorgane für nicht dem LMSVG-Kerngeschäft zuzuordnende Tätigkeiten in Vorarlberg insbesondere dem Aufgabenfeld Sachverständige in bau- und gewerbe-rechtlichen Verhandlungen zuzuordnen. Im Umweltinstitut sei bereits eine interne Arbeitsgruppe zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Sachverständigenwesens und – damit verbunden – einer Reduktion des Aufwands eingerichtet worden, die entsprechende Optimierungen erarbeiten solle.

Mit „V aufkurs“ besitze Vorarlberg ein Instrument zur wirkungsorientierten Aufgaben-, Ressourcen- und Effizienzsteuerung. Die vom RH als Best Practice bezeichnete Zeiterfassung der Vorarlberger Lebensmittelaufsicht stelle ein wesentliches Steuerungselement dar. Die empfohlene Intensivierung des Kerngeschäfts werde bei den jährlichen Aufgabenplanungen verstärkt Berücksichtigung finden.

Das Land Salzburg teilte mit, dass rd. 15.000 Betriebe zu überwachen und jährlich rd. 2.000 amtliche Proben zu entnehmen seien. Dafür stünden 2013 rund zehn Vollzeitäquivalente zur Verfügung. Abgezogen sei ein Vollzeitäquivalent eines Lebensmittelinspektors, der die rd. 4.000 Trinkwasseranlagen – sie kommen zur Betriebszahl noch hinzu – zu überwachen habe. Hierbei seien die vielen Tätigkeiten nicht berücksichtigt, die derzeit nicht Inhalt des Revisions- und Probenplans seien (akute Abklärung von Krankheitsausbrüchen, Bearbeitung von

Personal

RASFF/RAPEX-Meldungen⁷, Vorbereitungszeit für Kontrollen, Nachkontrollen etc.).

Auch der effizienteste Einsatz der Lebensmittelinspektor/innen könne laut Stellungnahme des Landes Salzburg den gravierenden Personal-mangel nicht kompensieren, wobei auf eine effiziente Diensteinteilung bereits jetzt großes Augenmerk gelegt werde. Eine Effizienzsteigerung wäre vor allem durch klarere Rechtsvorschriften und die Umsetzung der Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu erreichen.

- 10.4 Der RH stellte klar, dass er die Personalsituation der Länder sehr wohl bewertet und empfohlen hatte, zuerst das vorhandene Personal möglichst effizient einzusetzen und erst danach eine allfällige Personalaufstockung zu erwägen.

Eine Personalaufstockung unabhängig davon, ob das Personal auch effizient eingesetzt ist, würde zu keiner Verbesserung führen und unnötige Kosten verursachen. Wenn ein effizienter Personaleinsatz sichergestellt ist und danach eine Personalaufstockung als erforderlich erachtet wird, sollte jedenfalls für einfache Tätigkeiten auch kostengünstiges Personal aufgenommen werden (vgl. TZ 12, Einzelhandels-Probenzieher).

Meldungen an das
BMG

- 11.1 Das BMG fragte die Anzahl der für den Vollzug des LMSVG tätigen Aufsichtsorgane anhand von Formularen ab. Die Länder Salzburg und Vorarlberg meldeten ihre bestellten Aufsichtsorgane gemäß § 24 LMSVG für das Jahr 2011 gemäß dem Formular des BMG wie folgt:

| Tabelle 10: Bestellte Aufsichtsorgane gemäß § 24 LMSVG im Jahr 2011 | | |
|--|----------|------------|
| | Salzburg | Vorarlberg |
| | Anzahl | |
| 1.1 § 24 Abs. 3 besonders geschulte Organe (nicht 2) | 8,6 | 7,0 |
| 1.2 Bedienstete wie Ärzte und Tierärzte, die nicht ausschließlich Kontrollen gemäß LMSVG durchführen | 2,0 | 15,0 |

Quellen: Auszug aus dem Formular des BMG; Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg; RH

⁷ RASFF: Rapid Alert System for Food and Feed (EU-Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel)
RAPEX: Rapid Exchange System (EU-Schnellwarnsystem nach der Produktsicherheitsrichtlinie)

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

Das Land Salzburg meldete unter Punkt 1.2 des Formulars zwei Bedienstete im Innendienst, das Land Vorarlberg dagegen 15 Bedienstete (sieben Amtstierärzte und acht Amtsärzte). Auch im Jahr 2009 und 2010 wichen die gemeldeten Daten der beiden Länder stark voneinander ab und waren nicht vergleichbar.

Eine weitere Personalabfrage des BMG betraf die im Rahmen der Schlachttier- und Fleischuntersuchung tätigen Personen. Die Meldungen der Länder Salzburg und Vorarlberg stellten sich wie folgt dar:

| Tabelle 11: Von Salzburg und Vorarlberg gemeldete Tierärzte, 2009 bis 2011 | | | | | | |
|---|---------------------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| | Anzahl ¹ | | | | | |
| Tierärzte | Salzburg | Vorarlberg | Salzburg | Vorarlberg | Salzburg | Vorarlberg |
| bestellt | 2 | 8 | – | 1 | 2 | 10 |
| beauftragt | 56 | 22 | 66 | 21 | 55 | 22 |

¹ in Köpfen

Quellen: Veterinärdirektion Salzburg; Abteilung für Veterinärangelegenheiten Vorarlberg

Sowohl die Meldung Salzburgs als auch jene Vorarlbergs war nicht korrekt. So wurden von Salzburg in den Jahren 2009 und 2011 zwei und im Jahr 2010 keine bestellten Tierärzte gemeldet, Vorarlberg meldete acht bestellte Tierärzte (2009), einen bestellten Tierarzt (2010) bzw. zehn bestellte Tierärzte (2011). Tatsächlich war sowohl in Salzburg als auch in Vorarlberg jeweils ein bestellter Tierarzt hauptsächlich mit Aufgaben gemäß dem LMSVG befasst. Die unterschiedlichen Meldungen resultierten daraus, dass Unklarheit bestand, ob auch andere bestellte Tierärzte (bspw. mit Schwerpunkt Tierschutz) zu melden waren.

- 11.2** Der RH kritisierte, dass die aufgrund von Formularen des BMG erfolgten Meldungen nicht korrekt und damit nicht verwertbar waren. Er empfahl dem BMG, gemeinsam mit den Ländern die Meldeinhalte von Personalabfragen klarzustellen und die Formulare zu überarbeiten.

Personal**Modelle zur
Arbeitsentlastung und
Effizienzsteigerung**

12.1 (1) Gemäß Beschluss der LandesgesundheitsreferentInnenkonferenz vom März 2011 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, um Modelle zur Arbeitsentlastung und Effizienzsteigerung in der Vollziehung des LMSVG zu evaluieren.

Die Arbeitsgruppe hielt fest, dass die rechtlichen Vorgaben und Spezialisierungen in den letzten Jahren stark gestiegen seien. Zur Erfüllung des Revisions- und Probenplans inklusive verstärkter Kontrolle von Hochrisikobetrieben (siehe TZ 8) würden österreichweit geschätzte 92 Lebensmittelaufsichtsorgane fehlen.

Die von der Arbeitsgruppe durchgeführte Analyse beschränkte sich auf den Wirkungsbereich der Lebensmittelaufsicht. Nicht in die Analyse einbezogen wurden die Bereiche Schlacht- und Fleischuntersuchung sowie Hygienekontrollen von Schlacht-, Zerlegungs- und Wildbearbeitungsbetrieben.

(2) Die Arbeitsgruppe schlug im Jahr 2011 u.a. zahlreiche Empfehlungen zur Arbeitsentlastung und Effizienzsteigerung vor. Da auch Routineaufgaben, wie die Ziehung von statistischen Zufallsproben, von besonders geschulten Lebensmittelaufsichtsorganen (Bedienstete des „gehobenen Dienstes“) durchgeführt wurden, empfahl die Arbeitsgruppe den Einsatz von Einzelhandels-Probenziehern (Bedienstete des „Fachdienstes“).

Die Konzentration der Lebensmittelaufsicht auf ihre Kernaufgaben wurde laut Bericht der Arbeitsgruppe auch durch zahlreiche Verwaltungstätigkeiten erschwert. So bestand bspw. eine Verpflichtung der Lebensmittelaufsicht, nach einer Probenziehung im Einzelhandel den Herstellerbetrieb schriftlich zu verständigen. Dies führte bei vielen Proben zu zeitaufwendigen Recherchen durch das Lebensmittelaufsichtsorgan.

Schritte zur Umsetzung der Vorschläge der Arbeitsgruppe erfolgten bislang nicht.

12.2 Der RH wertete die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Effizienzsteigerung und Reduzierung der Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Lebensmittelaufsicht positiv. Maßnahmen, wie die Entlastung des qualifizierten Personals von der Ziehung statistischer Zufallsproben bzw. die Information der Hersteller durch den Einzelhandel anstatt durch die Lebensmittelaufsicht, würden zu einer Reduktion der Verwaltungstätigkeiten und damit zu einer intensiveren Wahrnehmung des Kerngeschäfts beitragen.

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Eigenkontrollen durch die Lebens- mittelunternehmer

13.1 (1) Eigenkontrollen waren gemäß der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 verpflichtend von Lebensmittelunternehmern durchzuführen, um die lebensmittelrechtlichen Anforderungen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen ihres Verantwortungsbereichs zu erfüllen. Dabei sollten die Lebensmittelunternehmer Verfahren, die auf den sogenannten HACCP-Grundsätzen⁸ beruhen, anwenden.

Die Verordnung ließ allerdings den Unternehmern entweder Ermessensspielraum, indem sie Ausdrücke wie „erforderlichenfalls“, „geeignet“, „angemessen“ verwendete oder indem sie nur das Qualitätsziel vorgab und den Weg dahin offen ließ. So waren z.B. die Unterlagen über Eigenkontrollen „während eines angemessenen Zeitraums“ aufzubewahren, der Umfang der Unterlagen war nicht näher bestimmt.

(2) Innerstaatliche gesetzliche Grundlage war § 21 LMSVG, der festlegte, dass die Unternehmer verpflichtet waren, die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften durch Eigenkontrollen zu überprüfen und gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbehebung oder Risikominderung zu setzen.

Zur leichteren Handhabung der an die Lebensmittelunternehmer gestellten Anforderungen der EU-Hygienevorschriften wurden vom Bundesminister für Gesundheit unter Einbeziehung von Experten und Interessensvertretungen Leitlinien für eine gute Hygiene- und Verfahrenspraxis erlassen. So regelte bspw. die Leitlinie für Großküchen, Küchen des Gesundheitswesens und vergleichbare Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung⁹ detailliert die Anforderungen an Räume, Einrichtungen, Geräte und Geschirr, die Reinigung und Desinfektion, den Umgang mit Lebensmitteln, die Personalhygiene etc. und die Berücksichtigung dieser Punkte in einem HACCP-System.¹⁰

Diese Leitlinien waren aber nicht verbindlich, so dass es dem Unternehmer überlassen blieb, wie er die Hygieneverordnungen im eigenen Betrieb umsetzte. Dadurch entstanden immer wieder Diskussionen zwischen den Lebensmittelaufsichtsorganen und den Unternehmern, weshalb insgesamt weniger Revisionen durchgeführt werden konnten.

⁸ Hazard Analysis and Critical Control Points

⁹ Erlass des BMG 75210/0005-II/B/13/2011 vom 2.8.2011

¹⁰ z.B. Gefahr (HA) Salmonellen, Schimmelpilz etc., kritischer Kontrollpunkt (CCP) „Heißhalten“: Überwachung durch Messung der Kern-Temperatur, Sollbereich 75 Grad Celsius oder höher, Dokumentation der Temperaturmessungen in Checklisten, Korrekturmaßnahme neuerliches Durchlaufen des Garprozesses oder Verwerfen, regelmäßige Kontrolle der Prozesse durch die Küchenleitung

Eigenkontrollen durch die Lebensmittelunternehmer

(3) Die Eigenkontrollen des Lebensmittelunternehmers wurden durch Aufsichtsorgane im Rahmen von Betriebsrevisionen kontrolliert. Dabei wurde überprüft, ob der Unternehmer durch entsprechende Prüfungen der Produkte, der Produktionsvorgänge und der Betriebshygiene ausreichend sichergestellt hatte, dass alle Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllt werden.

Die Aufsichtsorgane waren¹¹ nur befugt, im Rahmen der Kontrolle vor Ort Geschäftsunterlagen einzusehen und Kopien davon anzufertigen. Eine Anforderung von Unterlagen bereits vor der Kontrolle war nicht vorgesehen.

(4) Die Vorgangsweise der Kontrollorgane wurde durch Verfahrensanweisungen geregelt. Nach Abschluss der Revision einschließlich der Überprüfung der Eigenkontrollen durch den Unternehmer erstellten sie einen Bericht, von dem sie im Falle einer Beanstandung auch dem Unternehmer eine Ausfertigung aushändigten. Das Ergebnis der Bewertung der Eigenkontrolle durch die Aufsicht wurde in das ALIAS-System (siehe TZ 18) unter dem Modul „Dokumentenprüfung“ eingetragen. Dabei kam eine Skala von 1 (besten Wert) bis 4 (schlechtester Wert) zur Anwendung.

Im Jahr 2011 stellten sich in Vorarlberg die Anzahl und das Ergebnis der Kontrolle der unternehmerischen Eigenkontrolle durch die Lebensmittelaufsicht wie folgt dar:

| Tabelle 12: Ergebnis der Kontrolle der Unternehmerischen Eigenkontrollen | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|
| Bewertung im ALIAS-System | „1“ | „2“ | „3“ | „4“ |
| Anzahl der Unternehmen | 16 | 79 | 116 | 1 |

Quellen: Amtliche Lebensmittelkontrolle Vorarlberg; RH

In Vorarlberg wurden also im Jahr 2011 bei 212 Überprüfungen von Eigenkontroll-Systemen in 196 Fällen zumindest kleine Mängel gefunden (rd. 92 %).

In Salzburg konnte dem RH eine derartige Auswertung nicht zur Verfügung gestellt werden.

¹¹ gemäß § 35 Abs. 2 Z 3 LMSVG



Eigenkontrollen durch die
Lebensmittelunternehmer



System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

- 13.2** Der RH erachtete die Eigenkontrolle der Unternehmer als wichtigen Baustein im System der Lebensmittelsicherheit. Ebenso hielt er eine effiziente Überprüfung der Eigenkontrollen der Unternehmer durch die Aufsicht für wesentlich.

Er empfahl dem BMG darauf hinzuwirken, dass im LMSVG die Möglichkeit für die Aufsicht geschaffen wird, bereits vor der Revision die Unterlagen der Unternehmer über die Eigenkontrollen (z.B. HACCP, mikrobiologische Untersuchungsergebnisse, Rückverfolgbarkeit) anzufordern. Insbesondere bei umfangreichen Dokumentationen könnte dadurch die Effizienz der Kontrolle durch die Aufsicht erhöht werden.

Den Ländern Salzburg und Vorarlberg empfahl der RH, nach Vorliegen einer rechtlichen Grundlage die Unterlagen der Unternehmer über ihre Eigenkontrollen stichprobenartig anzufordern. Dadurch könnten mit geringem Aufwand zusätzliche Informationen eingeholt, die Überprüfung vor Ort besser vorbereitet, die Anzahl der Betriebskontakte erhöht und damit die Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit erhöht werden.

Um den Aufsichtsorganen die Überprüfung der Eigenkontrollen der Unternehmer zu erleichtern, sollte nach Ansicht des RH die bestehende Lücke zwischen verbindlichem, aber unkonkret formuliertem EU-Recht und zwar konkret formulierten, aber unverbindlichen nationalen Leitlinien verkleinert werden. Der RH empfahl dazu dem BMG, verbindliche Mindeststandards für die Durchführung der Eigenkontrollen der Unternehmer und deren Dokumentation festzulegen.¹²

Dem Land Salzburg empfahl der RH, wie in Vorarlberg die Ergebnisse der Kontrolle der unternehmerischen Eigenkontrollen auszuwerten, um bessere Grundlagen für eine risikoorientierte Revisionsplanung zu erhalten.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMG seien die Zuteilung der Verantwortlichkeiten an Unternehmer und Behörden, die Hygieneanforderungen an die Unternehmer und die Anforderungen an die amtliche Kontrolle unionsweit harmonisiert. Bei dieser Harmonisierung habe die EU darauf Bedacht genommen, dass den Unternehmern in Hinblick auf die Vielfalt der Lebensmittelwirtschaft und die Vielfalt von effizienten Lösungsmöglichkeiten zur Umsetzung der Lebensmittelsicherheit ausreichende Flexibilität zukomme. Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 würden die Lebensmittelunternehmer Hygieneleitlinien „auf freiwilli-*

¹² Dabei könnte auf bereits vorhandene Festlegungen in den Leitlinien zurückgegriffen werden. Gemäß Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 sind die Mitgliedstaaten ohnedies verpflichtet, die Entwicklung und Verbreitung nationaler Leitlinien zu fördern.

Eigenkontrollen durch die Lebensmittelunternehmer

ger Basis berücksichtigen können“. Das Unionsrecht sehe hier keine Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten vor.

Das Land Salzburg hielt fest, dass im LMSVG nicht nur die Möglichkeit geschaffen werden sollte, bereits vor der Revision die Eigenkontrollunterlagen anzufordern, sondern zusätzlich auch das HACCP-Konzept des Betriebs. Die Möglichkeit, Unterlagen bereits vorab anfordern zu können, sei in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe von den Ländern vorgeschlagen worden. Eine Umsetzung im LMSVG sei durch den Bund bis dato nicht erfolgt.

Betreffend die Auswertung der Ergebnisse der Kontrolle der unternehmerischen Eigenkontrolle teilte das Land Salzburg mit, dass diese Form der Auswertung nicht im ALIAS-Standardumfang enthalten sei, weil dies bisher nicht von den Berichtspflichten an das BMG umfasst gewesen sei. Die gewünschte Möglichkeit der Auswertung der unternehmerischen Eigenkontrolle werde jedoch mit 1. Jänner 2014 gegeben sein, weil ab diesem Zeitpunkt die neue ALIAS-Version im täglichen Betrieb eingesetzt werden könne.

Grundsätzlich stellte das Land Salzburg fest, dass diese Anforderung leichter erfüllt werden könnte, wenn das BMG die vom RH empfohlene Festlegung der verbindlichen Mindeststandards für die Durchführung der Eigenkontrollen der Unternehmer umsetzen würde.

Weiters sei die Kontrolle der unternehmerischen Eigenkontrollen zwar eine wichtige, aber nur eine von vielen Grundlagen für eine risikoorientierte Revisionsplanung. Dabei müssten vorher anhand eines systematischen HACCP-Konzepts die wesentlichen Parameter bestimmt worden sein, die bei der Eigenkontrolle untersucht werden müssen. Viele andere Punkte würden eine ebenso wichtige Rolle bei der Bestimmung einer risikoorientierten Revisionsplanung spielen (HACCP, Betriebsinfrastruktur, Schädlingsbekämpfung, Personalhygiene, Schulungen etc.).

- 13.4** Zum Hinweis des BMG auf die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 hielt der RH fest, dass ihm bekannt war, dass diese Verordnung bewusst flexibel gehalten ist, um die Lebensmittelunternehmer nicht zur Einhaltung nicht relevanter Regeln für ihre Tätigkeit zu zwingen. Er verwies aber auf die Erwägungsgründe der Verordnung, die klar festhalten, dass diese Flexibilität die Ziele der Lebensmittelhygiene nicht in Frage stellen sollte.

Dieser Umstand war in der Praxis eingetreten; die Tätigkeit der Lebensmittelaufsicht wurde durch die sehr allgemein gehaltenen Formulierungen der Verordnung erschwert. So sieht die Verordnung bspw. für



Eigenkontrollen durch die
Lebensmittelunternehmer



System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Wärmebehandlungen nur vor, dass „jeder Teil des behandelten Erzeugnisses für eine bestimmte Zeit auf eine bestimmte Temperatur erhitzt werden muss“. Die (unverbindliche) Hygiene-Leitlinie für Großküchen, Küchen des Gesundheitswesens und vergleichbare Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung nennt dagegen für das Heißhalten und das Ausgeben von Speisen konkrete überprüfbare Grenzwerte von 75 bzw. 70 Grad Celsius oder höher.

Eine stärkere Verbindlichkeit zumindest einiger zentraler Parameter wäre nach Ansicht des RH für eine effizientere Funktion der Lebensmittelaufsicht zweckmäßig. Sollte dies auf nationalstaatlicher Ebene nicht möglich sein, so könnte auf eine Regelung auf EU-rechtlicher Ebene hingewirkt werden. So hält z.B. eine EU-Verordnung in einem umfangreichen Anhang detailliert die Höchstgrenzen für Belastungen von Lebensmitteln fest (z.B. 3.000 mg Nitrat pro Kilogramm frischen Spinats von 1. Oktober bis 31. März etc.).

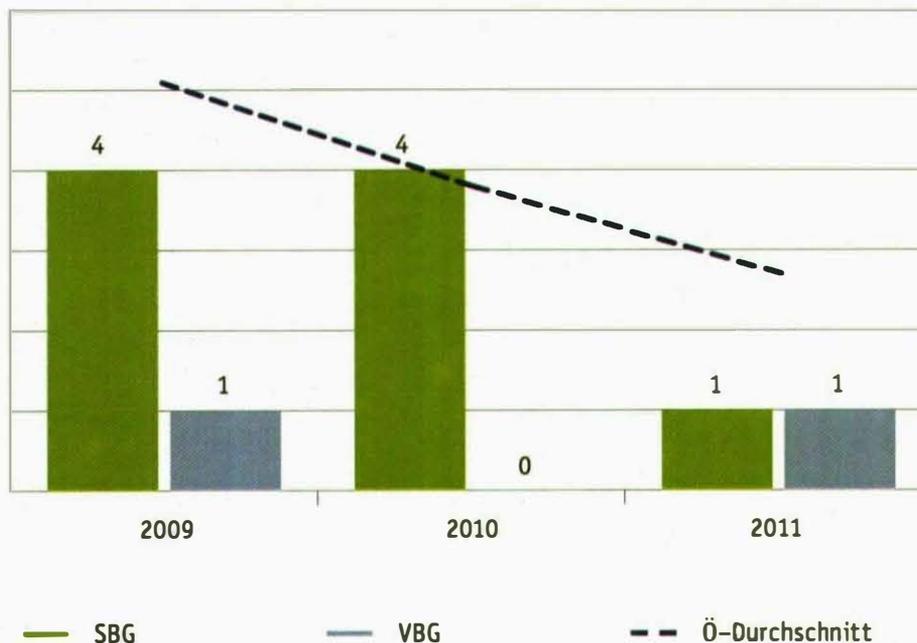
Listerien

- 14.1** Listeriose ist in Österreich eine seltene Infektionserkrankung, die im Regelfall vor allem bei Menschen mit schwacher Immunabwehr auftritt. Auslöser dieser Erkrankung sind Bakterien, die in der Umwelt weit verbreitet sind. Listerioseinfektionen erfolgen bei Menschen hauptsächlich über kontaminierte Nahrungsmittel. Die häufigsten Infektionsquellen sind Fleisch- und Fischprodukte sowie Milch und Käse.

In den Jahren 2009 bis 2011 entwickelten sich die Listeriosefälle in den Ländern Salzburg und Vorarlberg wie folgt:

Listerien

Abbildung 2: Listeriosefälle in Salzburg und Vorarlberg, 2009 bis 2011



Quelle: Nationale Referenzzentrale für Listeriose

Zwischen 2009 und 2011 wurden in Salzburg neun und in Vorarlberg zwei Listeriose-Fälle registriert. Österreichweit wurden 2009 insgesamt 46 Fälle (davon zwölf Todesfälle), 2010 insgesamt 34 Fälle (davon vier Todesfälle) und 2011 insgesamt 24 Fälle (davon vier Todesfälle) registriert. Die Häufung von Fällen im Jahr 2009 war auf einen Weichkäse zurückzuführen, der im Jänner 2010 vom Markt genommen wurde.

Stellten Unternehmer im Rahmen der Eigenkontrolle Listeriose-Erreger fest, waren sie verpflichtet, die Ergebnisse zu verwahren und unverzüglich, längstens jedoch binnen zwei Tagen, die Isolate dem zuständigen Referenzlabor¹³ zu übermitteln oder deren unverzügliche Übermittlung durch das untersuchende Labor zu veranlassen.

14.2 Der RH verwies angesichts der in jedem Jahr festzustellenden Todesfälle durch Listerien auf die Wichtigkeit der Eigenkontrollen der Unternehmer und die Überprüfung dieser Eigenkontrollen durch die Aufsichtsorgane (siehe TZ 13).

¹³ ein für Koordination und Folgemaßnahmen zuständiges Labor

System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Durchsetzung des Lebensmittelrechts

15.1 (1) Gemäß § 39 Abs. 1 LMSVG hatten die Landeshauptleute bei der Wahrnehmung von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften mit Bescheid die erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbehebung oder Risikominimierung anzuordnen. Dazu zählten z.B. das Verbot des Inverkehrbringens der Ware, die Schließung von Betrieben, die Untersagung der Benützung von Räumen oder die Durchführung betrieblicher Verbesserungen (bei der Herstellung, Lagerung etc.).

Das Aufsichtsorgan konnte in bestimmten Fällen vor der Erlassung eines solchen Bescheids den Betrieb schriftlich, allenfalls unter Setzung einer angemessenen Frist, zur Abstellung der wahrgenommenen Verstöße auffordern, sofern der Mangel nicht sofort an Ort und Stelle behoben wurde.

(2) Über jede amtliche Kontrolle wurde gemäß § 35 LMSVG ein Bericht erstellt. Im Falle einer Beanstandung war dem Unternehmer eine Ausfertigung des Berichts zur Verfügung zu stellen.

Bei der Revision einer Krankenhausküche im Land Salzburg wurden etwa folgende Mängel festgestellt:

| Tabelle 13: Ergebnis der Revision einer Krankenhausküche | |
|--|--|
| Mangel | Mängelbehebung |
| Küchenbereich rein/unrein nicht getrennt | Frist zur Umsetzung von Zugangsbeschränkungen |
| fehlende Kopfbedeckungen der Küchenmitarbeiter | unverzüglich Kopfbedeckungen tragen |
| Wasseraustritt aus Kuchendecke in einem Bereich | unverzüglich Bereich absperren; Frist zur Behebung des Wasserschadens; schriftlicher Bericht vom Küchenchef über Fortgang der Sanierung (täglich); abschließende Reinigung und Desinfektion |

Quellen: Amtliche Lebensmittelaufsicht Salzburg; RH

Von der Lebensmittelaufsicht wurden in diesem Fall ein täglicher Bericht über den Fortgang der Sanierung sowie ein Bericht über die Durchführung der befristeten Maßnahmen gefordert und eine kostenpflichtige Nachkontrolle angekündigt.

Wenn der Aufforderung zur Mängelbehebung innerhalb des genannten Zeitraums nicht entsprochen wurde, erfolgte ein Antrag der Lebensmittelaufsicht auf bescheidmäßige Vorschreibung der Mängelbehebung durch die Landeshauptleute.

Durchsetzung des Lebensmittelrechts

(3) Die Lebensmittelaufsicht konnte Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften auch bei der zuständigen Strafbehörde anzeigen. Wer z.B. Lebensmittel, die für den menschlichen Verzehr ungeeignet waren, in Verkehr brachte, beging nach § 90 LMSVG¹⁴ eine Verwaltungsübertretung und war von der Bezirksverwaltungsbehörde mit Geldstrafe bis zu 20.000 EUR, im Wiederholungsfall bis zu 40.000 EUR, im Fall der Uneinbringlichkeit mit Ersatzfreiheitsstrafe bis zu sechs Wochen zu bestrafen.

Ebenso waren im LMSVG gerichtliche Strafbestimmungen enthalten. Wer z.B. gesundheitsschädliche Lebensmittel in Verkehr brachte, war nach § 81 LMSVG mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.

Im Jahr 2011 stellten sich die Anzeigen in Salzburg und Vorarlberg laut Meldung an das BMG wie folgt dar:

| Tabelle 14: Anzeigen in Salzburg und Vorarlberg 2011 | | |
|---|--------------------------------------|------------|
| | Salzburg (inkl. Landeshauptstadt) | Vorarlberg |
| | Anzahl | |
| Anzeigen an Verwaltungsbehörden aufgrund von Wahrnehmungen der Organe | 2 | 37 |
| Anzeigen bei Strafbehörden (bei Weiterleitung eines Gutachtens): | | |
| – bei Verwaltungsbehörden | 114 | 190 |
| – bei Staatsanwaltschaften | 1 | 6 |

Quellen: Lebensmittelaufsichten Salzburg und Vorarlberg

Aus der Tabelle geht hervor, dass aufgrund der Anzeigen überwiegend Verwaltungsstrafverfahren durchzuführen waren.

Obwohl die Bezirksverwaltungsbehörden gemäß § 91 Abs. 1 LMSVG verpflichtet waren, die Landeshauptleute über den Ausgang der anhängigen Verwaltungsstrafverfahren zu verständigen, verfügten die Lebensmittelaufsichten in Salzburg und Vorarlberg über keine ausreichende Information, welche Strafverfahren von den Bezirksverwaltungsbehörden eingestellt worden waren bzw. zu einem Straferkenntnis geführt hatten. In Vorarlberg wurden zwar Anstrengungen unternommen, um diese Information zu erhalten, doch erhielt das Amt der Vorarlberger

¹⁴ sofern die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildete oder nach anderen Vorschriften einer strengeren Strafe unterlag



Durchsetzung des Lebensmittelrechts



System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

Landesregierung keine ausreichenden Rückmeldungen von den Bezirkshauptmannschaften.

15.2 Der RH hielt fest, dass die Lebensmittelaufsichtsorgane über zahlreiche Möglichkeiten verfügten, um bei Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften vorgehen zu können. Er kritisierte, dass die Lebensmittelaufsichten in den beiden überprüften Ländern entgegen der gesetzlichen Verpflichtung vom Ausgang der auf ihre Tätigkeit zurückzuführenden Verwaltungsstrafverfahren nicht informiert wurden. Der RH empfahl daher den Ländern Salzburg und Vorarlberg sicherzustellen, dass diese Informationen systematisch übermittelt werden.

15.3 *Das Land Vorarlberg teilte mit, dass die Informationen über den Ausgang von Verfahren nach dem LMSVG von den Bezirksverwaltungsbehörden an die zuständige Rechtsabteilung beim Amt der Landesregierung übermittelt würden. Allfällige Lücken in diesem Informationsfluss seien geringfügig.*

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg bestehe bei den Salzburger Bezirksverwaltungsbehörden die Möglichkeit des Einflusses für das Land Salzburg, nicht aber bei den Bezirksverwaltungsbehörden in den anderen Bundesländern. Viele Anzeigen müssten aufgrund der Zuständigkeit von den Salzburger Bezirksverwaltungsbehörden (z.B. Ort der Probenziehung) an Bezirksverwaltungsbehörden in anderen Bundesländern (Ort des Unternehmenssitzes) abgetreten werden.

15.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass von der Lebensmittelaufsicht keine Unterlagen vorgelegt werden konnten, welche die nahezu vollständige Rückmeldung der Bezirksverwaltungsbehörden über den Verfahrensausgang belegten.

Zertifikate

16.1 Für den Export von Lebensmitteln (z.B. Käse) wurden in Vorarlberg Zertifikate für die Unternehmen ausgestellt. Der Aufwand für die Zertifikate war unterschiedlich hoch. Am wenigsten zeitintensiv waren einfache, standardisierte Bestätigungen. Ein hoher Zeitaufwand war dagegen erforderlich, wenn unklare Auflagen der importierenden Länder erst verhandelt werden mussten. Die Kosten für die Behörde im Zusammenhang mit der Ausstellung eines derartigen Zertifikats betragen bis zu 100 EUR.

In Vorarlberg hatten die Betriebe gemäß der Verordnung der Landesregierung über das Ausmaß der Verwaltungsabgaben in den Angelegenheiten der Landes- und Gemeindeverwaltung für die Ausstellung der Zertifikate („Ausstellung von Bescheinigungen, Legitimationen,

Zertifikate

Zeugnissen und sonstigen Bestätigungen, sofern die Amtshandlung wesentlich im Privatinteresse der Partei gelegen ist“) im Jahr 2011 2,80 EUR (ab 2012: 3,00 EUR) zu entrichten. Der Kostendeckungsgrad betrug daher bei aufwendigen Zertifikaten rd. 3 %.

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

16.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Verwaltungsabgabe für die Ausstellung von Zertifikaten in Vorarlberg nicht annähernd kostendeckend war und der Kostendeckungsgrad in einigen Fällen nur bei rd. 3 % lag. Er empfahl daher dem Land Vorarlberg, den Kostendeckungsgrad bei Zertifikaten für den Export von Lebensmitteln deutlich zu erhöhen.

16.3 *Das Land Vorarlberg teilte mit, dass die Anregung, die Zertifikatsgebühr an ein realistisches Maß anzugleichen, durch eine entsprechende Anpassung der Tarifordnung des Instituts für Umwelt und Lebensmittelsicherheit umgesetzt werde.*

Kontrolle in Zügen und Schiffen

17.1 Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (siehe TZ 12) identifizierte auch die bundesländerübergreifende Kontrolle als Problem. Die Lebensmittelaufsichtsorgane waren für die Durchführung von Kontrollen im eigenen Land befugt, weshalb Kontrollen in fahrenden Zügen und Schiffen nur zeitlich begrenzt möglich waren. Das führte dazu, dass wegen der kurzen Durchfahrtszeit der Züge in den beiden überprüften Ländern keine Kontrollen durchgeführt wurden.

In Österreich waren jährlich 45 Speisewägen in Zügen und 42 Schiffe zu kontrollieren, bei denen die zeitlich begrenzte örtliche Zuständigkeit der Aufsichtsorgane die Kontrolle erschwerte. Deshalb empfahl die Arbeitsgruppe den länderübergreifenden Einsatz von Lebensmittelaufsichtsorganen.

17.2 Der RH wertete die Überlegungen, die Kontrollen in Zügen und Schiffen durch bundesländerübergreifende Kontrollen wirksamer zu gestalten, positiv. Er wies darauf hin, dass das von der Arbeitsgruppe erwogene Modell 2 (Austausch von Spezialisten zwischen den Ländern, siehe TZ 8) auch eine Lösung für die Kontrollen in Schiffen und Zügen bieten würde.



Kontrolle in Zügen und Schiffen



System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

17.3 *Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei die Kontrolle in Zügen und Schiffen in Vorarlberg kein Problem, weil gerade in Vorarlberg auch in Schnellzügen die Möglichkeit bestehe, an einem Ende des Landes einzusteigen und am anderen Ende wieder auszusteigen und damit ausreichend Zeit vorhanden sei, innerhalb des Bundeslands eine Kontrolle abzuwickeln.*

Ein generelles Problem für die Kontrolle von Catering-Unternehmen in Zügen und Schiffen bestehe nach Ansicht des Landes Vorarlberg jedoch darin, dass sehr oft die Unternehmenszentrale nicht in Österreich sei. Gerade bei Kontrollen von Lebensmittelunternehmern, die bundesländer- bzw. mitgliedsstaatenübergreifend tätig seien, sei eine enge Abstimmung und klare Prüfplanung mit zentraler Vorgabe notwendig, um Mehrgleisigkeiten zu verhindern.

IT-Ausstattung

18.1 (1) Die Lebensmittelaufsichtsbehörden verwendeten österreichweit das Amtliche Lebensmittel-, Informations- und Auswertesystem (ALIAS). Zentrales IT-System der tierärztlichen Aufsichtsbehörden war das Veterinärinformationssystem (VIS). Das VIS wurde nicht nur für die tierärztlichen Aufgaben im Rahmen des LMSVG verwendet, sondern u.a. auch für die Überwachung der Tiergesundheit und des Tierschutzes. Für diese Zwecke stand das VIS mit verschiedenen anderen Programmen und Datenbanken in Verbindung.

Auch zwischen ALIAS und VIS existierte eine Schnittstelle, die allerdings in der Vergangenheit Schwierigkeiten beim Datenabgleich verursachte. Sowohl in ALIAS als auch in VIS waren programmtechnische Neuerungen in Vorbereitung.

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

18.2 Der RH empfahl dem BMG sowie den Ländern Salzburg und Vorarlberg, bei programmtechnischen Neuerungen in VIS und ALIAS darauf zu achten, dass keine Parallelstrukturen aufgebaut und Doppelgleisigkeiten, insbesondere doppelte Eingaben in beide Systeme, vermieden werden. Weiters empfahl der RH dem BMG sowie den Ländern Salzburg und Vorarlberg, im Zusammenhang mit den Zugriffsberechtigungen in VIS und ALIAS sicherzustellen, dass Datenbestände nicht unbefugt geändert werden können.

IT-Ausstattung

18.3 *Das BMG teilte mit, dass es aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklung der beiden Systeme partiell zu Überschneidungen gekommen sei. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden sei vereinbart worden, sämtliche Hygienekontrollen bzw. Betriebsrevisionen und Probenziehungen in Betrieben, die dem LMSVG unterliegen, im ALIAS abzubilden. Vorbereitungen für die Umsetzung mit 1. Jänner 2014 seien bereits in Angriff genommen worden. Im VIS würden alle Daten bleiben, die einen unmittelbaren Bezug zu einem Tier haben. Diese Daten würden in den Schlachthöfen erfasst und in das VIS übertragen.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg habe der auf ausdrücklichen Wunsch des RH durchgeführte Test, im Land Salzburg Änderungen in Daten des VIS durchzuführen, aus seiner Sicht gezeigt, dass hier kein generelles Sicherheitsrisiko bestehe. Fehlerhafte Eingaben unterer Hierarchieebenen würden durch das System automatisch wieder korrigiert werden. Weiters sei sichergestellt, dass es nur einem sehr eingeschränkten Personenkreis, für den die Schreibberechtigung im VIS streng geprüft worden sei, möglich ist, Daten zu ändern. Im gegenständlichen Fall sei die unberechtigte Änderung aufgrund von Metadaten des Unternehmensregisters wieder automatisch korrigiert worden.

Das Land Salzburg hielt fest, dass die Vermeidung von Parallelstrukturen durchaus im Sinne des Landes sei. Da der Datenabgleich zwischen VIS und ALIAS im Rahmen des Bundesabgleichs über eine definierte Schnittstelle erfolge, habe das Land darauf keinen Zugriff. Die Zugriffsberechtigungen in ALIAS würden vom Systemadministrator des Landes sorgsam verwaltet, so dass ein unbefugter Zugriff auf Datenbestände bzw. Änderungen nicht möglich sei. Ein Zugriff auf Daten anderer Bundesländer sei mit Ausnahme der Übernahmen von Adressen überregionaler Firmenzentralen bei Probenziehungen technisch nicht möglich.

18.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass es technisch möglich war, Datensätze bundesländerübergreifend zu ändern. Deshalb sollte den Sicherheitsaspekten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Information der Öffentlichkeit

Information durch den Unternehmer

19.1 Nach der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 trug der Lebensmittelunternehmer die primäre rechtliche Verantwortung zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit. Art. 19 Abs. 1 normierte diesbezüglich die Pflicht des Lebensmittelunternehmers, den Verbraucher effektiv und genau zu unterrichten, wenn ein vom Unternehmer eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entsprach und den Verbraucher bereits erreicht haben konnte.

Die Verordnung des Bundesministers für Gesundheit über die Information der Öffentlichkeit durch Lebensmittelunternehmer im Einzelhandel, BGBl. II Nr. 334/2011, verpflichtete Lebensmittelunternehmer im Einzelhandel, eine Information der Öffentlichkeit unverzüglich vorzunehmen, wenn sie Grund zur Annahme hatten, dass ein von ihnen vertriebenes Lebensmittel gesundheitsschädlich war und dadurch eine größere Bevölkerungsgruppe gefährdet war oder ein lebensmittelbedingter Krankheitsausbruch vorlag.

Die Information der Öffentlichkeit über die Gesundheitsschädlichkeit des Produkts durch den Unternehmer hatte gemäß der Verordnung durch Aushang bei den Kassen zu erfolgen. Der Aushang musste deutlich sichtbar und leicht lesbar sein.

Verfügte der Unternehmer über eine Internetseite, die dem Fernabsatz von Lebensmitteln diente, hatte die Information der Öffentlichkeit auch auf dieser für den Verbraucher unmittelbar erkennbar zu erfolgen.

19.2 Der RH erachtete die Information der Verbraucher über die Gesundheitsschädlichkeit von Produkten und die unverzügliche Einleitung von Maßnahmen (z.B. Rückholung vom Markt, aus dem Verkehr Nehmen der Ware) als wesentliches Element im Rahmen der Eigenverantwortung der Unternehmer. Er empfahl den Ländern Salzburg und Vorarlberg, im Rahmen der Kontrolltätigkeit weiterhin darauf zu achten, dass die Aushänge, mit denen der Unternehmer die Öffentlichkeit über die Gesundheitsschädlichkeit von Produkten informiert, alle erforderlichen Informationen enthalten und für den Verbraucher gut sichtbar angebracht sind.

19.3 *Das Land Salzburg teilte mit, dass die Aushänge für den Einzelhandel bereits in einer Verordnung des Bundesministers für Gesundheit (BGBl. II 334/2011) geregelt seien. Die Anbringung der Aushänge werde regelmäßig kontrolliert. Aus fachlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn Kosmetik, Spielzeug und Gebrauchsgegenstände ebenfalls umfasst wären, weil diese Verordnung derzeit nur für gesundheitsschädliche Lebensmittel gelte. Ein Foto des Produkts sei nicht verpflichtend, wäre aber im Interesse der Konsumenteninformation wünschenswert.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg würden die empfohlenen Kontrollen der Aushänge bereits derzeit ordnungsgemäß durchgeführt. Die Ergebnisse würden den zuständigen Stellen bei der AGES und beim BMG laufend übermittelt.

Information der Öffentlichkeit

Information durch Behörden

20.1 Bei hinreichendem Verdacht, dass ein Lebensmittel ein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen kann, hatten die Behörden¹⁵ geeignete Schritte zu unternehmen, um die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären. Dabei waren möglichst umfassend das Lebensmittel oder die Art des Lebensmittels, das möglicherweise damit verbundene Risiko und die risikobegrenzenden Maßnahmen anzugeben.

Der Bundesminister für Gesundheit hatte eine Information der Öffentlichkeit zu veranlassen, wenn der begründete Verdacht bestand, dass Lebensmittel gesundheitsschädlich waren und die Bevölkerung dadurch gefährdet war (§ 43 LMSVG). Er bediente sich hierzu der AGES. Eine Novelle des LMSVG¹⁶ ermöglichte im Jahr 2010 eine vergleichsweise frühere Information der Öffentlichkeit, allerdings setzte eine Information gemäß § 43 LMSVG nach wie vor eine Gemeingefährdung voraus. Eine Information der Verbraucher über Betriebe mit mangelhaften Hygienebedingungen war aufgrund dieser Bestimmung nicht möglich.

Das Land Vorarlberg schlug in diesem Zusammenhang dem BMG vor, eine Verordnungsermächtigung in das LMSVG aufzunehmen. Der Bundesminister könnte dadurch festlegen, in welcher Form Kontrollergebnisse von einzelnen Betrieben der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Das BMG verwies u.a. auf den von ihm veröffentlichten Lebensmittelsicherheitsbericht. Dieser stellte jährlich die Kontrollergebnisse in auf Betriebs- und Warengruppen aggregierter Form dar.

20.2 Der RH anerkannte die zusammenfassende Darstellung im Lebensmittelsicherheitsbericht, der geeignet ist, einen Überblick über das System zu verschaffen. Er befürwortete auch die durch die Novelle des LMSVG erfolgte Erleichterung bei der Warnung der Öffentlichkeit im Fall akuter Gesundheitsgefährdung. Im Interesse der Transparenz empfahl er aber dem BMG, geeignete rechtliche Maßnahmen zu erwägen, um Kontrollergebnisse nicht nur in aggregierten Übersichten, sondern auch auf Ebene des einzelnen Betriebs der Öffentlichkeit zugänglich machen zu können. Nach Ansicht des RH wäre eine diesbezüglich erhöhte Transparenz ein geeignetes Mittel, um die Eigenkontrolle in den Lebensmittelunternehmen zu fördern.

20.3 *Das BMG teilte mit, dass das BMG und die Länderbehörden die Umsetzung der Möglichkeit, betriebsspezifische Informationen von Hygienekontrollen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, kritisch sähen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe habe dieses Thema eingehend behandelt*

¹⁵ gemäß Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

¹⁶ BGBl. I Nr. 95/2010



Information der Öffentlichkeit



System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg

und sei zu folgendem Schluss gekommen: Konkrete Informationen (... bei denen nicht die Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit besteht, siehe § 43 LMSVG ...) über einen Betrieb hätten in der Regel nur für den Zeitpunkt der Kontrolle Gültigkeit und seien daher sowohl aus Sicht der Konsumenten als auch eines fairen Wettbewerbs problematisch. Es werde hierbei weder eine Effizienzsteigerung noch eine Arbeitsentlastung gesehen.

Betriebsspezifische Informationen über Revisionen würden nur in den Länderbehörden vorliegen, die im Falle von Verstößen auch die Verwaltungsstraftverfahren einleiten würden. Damit betriebsspezifische Informationen für die Öffentlichkeit nutzbar seien, sei eine zum Kontrollbesuch sehr zeitnahe Veröffentlichung Voraussetzung, während in der Regel das den/die Verstöße betreffende Verwaltungsstraftverfahren noch laufe, wodurch sich für die Behörden ein Haftungsproblem z.B. im Falle von Verfahrenseinstellungen ergeben könnte.

20.4 Der RH entgegnete dem BMG, dass nicht alle Länderbehörden die Veröffentlichung betriebsspezifischer Informationen kritisch sehen. Er erneuerte seine Empfehlung an das BMG, geeignete rechtliche Maßnahmen zu treffen und etwa den Vorschlag des Landes Vorarlberg aufzugreifen, um durch erhöhte Transparenz die Eigenkontrolle durch die Lebensmittelunternehmer zu fördern.

21.1 Im Auftrag des BMG erstellte die AGES im November 2011 einen Bericht über die Lebensmittelsicherheit und Hygiene im Privathaushalt. Der Bericht basierte auf einer Fragebogenerhebung, einer Beobachtungsstudie sowie Analysen von chemischen Stoffen. Aufgrund der Untersuchungen wurde im Bericht festgehalten, dass in der Bevölkerung erhebliches Unwissen bezüglich Krankheitserreger in Lebensmitteln sowie beim Hygieneverhalten besteht.

Beispielsweise führte die Befragung betreffend Heimtransport von rohem Fleisch durch Konsumenten zu folgendem Ergebnis:

Rund 77 % der Befragten transportierten rohes Fleisch in der Einkaufstasche, lediglich 10 % stellten einen gekühlten Transport sicher. Bei der Betrachtung von Transportart und Zeitdauer des Heimtransportes zeigte sich, dass auch bei einer Transportdauer von über 30 Minuten 73 % der Befragten das rohe Fleisch ungekühlt transportierten.

Defizite wurden u.a. auch bei der Reinigung der Hände (auch nach dem Kontakt mit rohem Huhn) und bei der Lagerung der Lebensmittel (zu hohe Kühlschranktemperaturen) festgestellt. Dies wurde deshalb

Information der Öffentlichkeit

als problematisch angesehen, weil mangelnde Lebensmittelsicherheit und Hygiene in den Privathaushalten z.B. zu einer akuten Gastroenteritis führen können.

Informationen für den Konsumenten lagen u.a. als Folder in den Lebensmittelaufsichten auf. Darin wurde auch die Wichtigkeit der Aufrechterhaltung der Kühlkette dargestellt. Diese Ratgeber waren aber für die Konsumenten im Einzelhandel am Ort des Einkaufs nicht verfügbar.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass die Studie der AGES deutliche Defizite bei der Lebensmittelsicherheit und Hygiene in den Privathaushalten aufzeigte. Eine bessere Information der Bevölkerung über den Umgang mit Lebensmitteln könnte Erkrankungen und in weiterer Folge eine Belastung des Gesundheitssystems vermeiden. Der RH empfahl daher dem BMG zu prüfen, wie der Einzelhandel stärker in die Information der Endverbraucher einbezogen werden könnte.

**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg****Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

22 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

BMG

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

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

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

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

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

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
 Schlussempfehlungen**
**BMG, Land Salzburg,
 Land Vorarlberg**
(9) Das in den Ländern vorhandene Wissen über die Verhältnisse vor Ort sollte stärker in die Probenplanung einbezogen werden. (TZ 9)
(10) Bei programmtechnischen Neuerungen in den Systemen VIS und ALIAS wäre darauf zu achten, dass keine Parallelstrukturen aufgebaut und Doppelgleisigkeiten, insbesondere doppelte Eingaben in beide Systeme, vermieden werden. Im Zusammenhang mit den Zugriffsberechtigungen in VIS und ALIAS sollte sichergestellt werden, dass Datenbestände nicht unbefugt geändert werden können. (TZ 18)
**Land Salzburg, Land
 Vorarlberg**
(11) Die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe sollte genauer erfasst werden, weil erst dadurch die konkrete Anzahl der Soll-Revisionen und damit der Umfang der wahrzunehmenden Prüfaufgaben nachvollziehbar ermittelt werden können. (TZ 5)
(12) Um die Datenqualität ihrer Meldungen an das BMG zu heben, sollten die Daten der Organisationseinheiten für Lebensmittelaufsicht und Veterinärangelegenheiten in nachvollziehbarer Weise abgestimmt werden, um einen doppelten Ausweis im Lebensmittelsicherheitsbericht zu vermeiden. (TZ 7)
(13) Vor einer allfälligen Personalaufstockung sollte sichergestellt werden, dass das vorhandene Personal in der Lebensmittelaufsicht möglichst effizient eingesetzt wird. (TZ 10)
(14) Nach Vorliegen einer rechtlichen Grundlage sollten die Unterlagen der Unternehmen über ihre Eigenkontrollen stichprobenartig angefordert werden, weil dadurch mit geringem Aufwand zusätzliche Informationen eingeholt, die Überprüfung vor Ort besser vorbereitet, die Anzahl der Betriebskontakte erhöht und damit die Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit erhöht werden könnten. (TZ 13)
(15) Es sollte sichergestellt werden, dass Informationen über den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren von den Bezirksverwaltungsbehörden systematisch übermittelt werden, damit die Lebensmittelaufsichten vom Ausgang der auf ihre Tätigkeit zurückzuführenden Verwaltungsstrafverfahren Kenntnis erlangen. (TZ 15)
(16) Es sollte im Rahmen der Kontrolltätigkeit darauf geachtet werden, dass die Aushänge, mit denen der Unternehmer die Öffentlichkeit über die Gesundheitsschädlichkeit von Produkten informiert, alle erforderlichen Informationen enthalten und für den Verbraucher gut sichtbar angebracht sind. (TZ 19)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

Land Salzburg

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

Land Vorarlberg

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

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



Bericht des Rechnungshofes

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

R
H

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 170 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 173 |

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Inneres

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 176 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 184 |
| Organisation der Sicherheitsexekutive _____ | 185 |
| Personalausstattung der Sicherheitsexekutive _____ | 188 |
| Personalmanagement _____ | 200 |
| Dienstzeitsysteme _____ | 213 |
| Dienstzuteilungen _____ | 218 |
| Sonderkommissionen _____ | 236 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 244 |

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|-----|
| Abbildung 1: | Sicherheitsexekutive bis 31. August 2012 _____ | 186 |
| Tabelle 1: | Anzahl der Polizeiinspektionen _____ | 188 |
| Tabelle 2: | Vergleich Personalplan – Iststand in VBÄ (jeweils zum 1. Jänner) _____ | 189 |
| Tabelle 3: | Personalplan der Zentralstelle in VBÄ (nur Exekutivbedienstete) _____ | 190 |
| Tabelle 4: | Zentralstelle, Wachkörper Bundespolizei in VBÄ (Iststand jeweils zum 1. Jänner) _____ | 191 |
| Tabelle 5: | Soll- und Iststand (Exekutivbedienstete) nach Bundesländern _____ | 193 |
| Tabelle 6: | Vergleich angezeigte Straftaten – Exekutivbedienstete (nur Wachkörper) 2011; alle Bundesländer _____ | 195 |
| Tabelle 7: | Vergleich angezeigte Straftaten – Exekutivbedienstete (Iststand Wachkörper) 2007 bis 2011; Österreich und Wien _____ | 196 |
| Tabelle 8: | Angezeigte Straftaten bei den 14 Bundespolizeidirektionen _____ | 197 |
| Tabelle 9: | Verhältnis angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ) in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011) _____ | 198 |
| Abbildung 2: | Prozentueller Vergleich angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ) in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011) _____ | 199 |
| Tabelle 10: | Grenzdienst zum 1. Jänner 2007 und Nachfolgeorganisation (ohne AGM-Sachbereiche) zum 1. Jänner 2012 (jeweils Soll- und Iststände in VBÄ) _____ | 202 |

Tabellen Abbildungen

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 11: | Personalvergleich Grenzdienst – AGM (ausgewählte Beispiele) _____ | 204 |
| Tabelle 12: | Output-Belastung gemäß EDD pro Exekutiv- bedienstetem der Stadtpolizeikommanden des LPK Wien (Jänner bis Juni 2012) _____ | 211 |
| Tabelle 13: | Dienstzuteilungen (DZ) in der Zentralstelle (in VBÄ) _____ | 219 |
| Tabelle 14: | Aufnehmende Dienstzuteilungen von Exekutiv- bediensteten in der Zentralstelle nach ihrer Zuteilung je Organisationseinheit (in VBÄ) _____ | 220 |
| Tabelle 15: | Entwicklung Exekutivbedienstete im Bundes- kriminalamt (in VBÄ) _____ | 221 |
| Tabelle 16: | Analyse der aufnehmenden Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt hinsichtlich ihrer Verwendung (in Köpfen) _____ | 222 |
| Tabelle 17: | Entwicklung Exekutivbedienstete im EKO Cobra (in VBÄ) _____ | 223 |
| Abbildung 3: | Verteilung der dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen per 1. Jänner 2012 _____ | 225 |
| Tabelle 18: | Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Niederösterreich (in Köpfen) _____ | 226 |
| Tabelle 19: | Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Wien (in Köpfen) _____ | 226 |
| Tabelle 20: | Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutiv- bediensteten zum Bundeskriminalamt (in Köpfen) _____ | 230 |
| Tabelle 21: | Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbe- diensteten des LPK Niederösterreich als abgebende Stelle (in Köpfen) _____ | 231 |
| Tabelle 22: | Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutiv- bediensteten des LPK Wien als abgebende Stelle (in Köpfen) _____ | 232 |

Tabellen Abbildungen

**R
H**

| | | |
|--------------------|---|------------------|
| Tabelle 23: | Verhältnis Dienstzuteilungsgebühren und Personalausgaben für Exekutivbedienstete | _____ 236 |
| Tabelle 24: | Sonderkommissionen im Prüfungszeitraum (Stand Juli 2012) | _____ 238 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| Abs. | Absatz |
| Abt. | Abteilung |
| AGM | Ausgleichsmaßnahmen |
| BAK | Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung |
| BDG | Beamten-Dienstrechtsgesetz |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BIA | Büro für Interne Angelegenheiten |
| BK | Bundeskriminalamt |
| BMI | Bundesministerium für Inneres |
| BMJ | Bundesministerium für Justiz |
| BPD | Bundespolizeidirektion |
| BPK | Bezirkspolizeikommando |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| d.h. | das heißt |
| DZ | Dienstzuteilung |
| EASt | Erstaufnahmestelle |
| EDD | Elektronische Dienstdokumentation |
| EKO | Einsatzkommando |
| ePEP | elektronischer Personaleinsatzplan |
| EUR | Euro |
| ff. | folgende (Seite(n)) |
| GrD | Grenzdienst |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| insb. | insbesondere |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| LKA | Landeskriminalamt |
| LPK | Landespolizeikommando |
| lt. | laut |
| Mio. | Million(en) |

Abkürzungen

**R
H**

| | |
|--------|--|
| NÖ | Niederösterreich |
| Nr. | Nummer |
| | |
| OZ AGM | Operatives Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen |
| | |
| PI | Polizeiinspektion |
| PM-SAP | Personalmanagement-SAP |
| | |
| rd. | rund |
| RGV | Reisegebührenvorschrift |
| RH | Rechnungshof |
| | |
| S. | Seite |
| Sekt. | Sektion |
| SEO | Sondereinheit Observation |
| SIAK | Sicherheitsakademie |
| SOKO | Sonderkommission |
| SPG | Sicherheitspolizeigesetz |
| SPK | Stadtpolizeikommando |
| | |
| TZ | Textzahl(en) |
| | |
| u.a. | unter anderem |
| | |
| v.a. | vor allem |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalent |
| VB/S | Vertragsbedienstete mit Sondervertrag |
| vgl. | vergleiche |
| | |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

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

Organisation der Sicherheitsexekutive

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

Personalausstattung

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

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

In den einzelnen Planstellenbereichen der Zentralstelle¹ des BMI, vor allem in der Zentralleitung², wichen die tatsächlichen Personalstände der Exekutivbediensteten stark vom Personalplan ab. In

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

² Zentralstelle abzüglich Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie.

**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei**

der Zentraleitung waren Exekutivbedienstete im Ausmaß zwischen 425,50 (2007) und 491 VBÄ (2010) beschäftigt, obwohl der Personalplan höchstens 14 Planstellen für Exekutivbedienstete vorsah. (TZ 7)

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

Verhältnis zwischen angezeigten Straftaten und Personalausstattung

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

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

Kurzfassung

Personalmanagement

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

Das BMI hatte die Personalausstattung (Soll- und Iststand) der AGM-Struktur gegenüber dem Grenzdienst zum Stand 1. Jänner 2007 in etwa halbiert. Dennoch lag der Iststand (ohne Berücksichtigung der AGM-Sachbereiche³) zum 1. Jänner 2012 immer noch um rd. 208 VBÄ (= 16 %) über dem Sollstand. (TZ 12)

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

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

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

³ in bestehenden Polizei- und Fachinspektionen außerhalb der AGM-Struktur eingerichtete Sachbereiche mit AGM-Aufgaben

Sicherheitsvereinbarungen mit vier Bundesländern

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

Steuerung des Personaleinsatzes

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung**Dienstzeitsysteme**

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

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

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

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

Dienstzuteilungen

Das BMI hatte keine Informationen über die behördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten von den nachgeordneten Dienstbehörden und damit keinen gesamthaften österreichweiten Überblick über Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen. Regelmäßige Auswertungen der tatsächlichen Dauer von Dienstzuteilungen und die Ermittlung von Kennzahlen waren nicht vorgesehen. Dadurch verfügte das BMI über keine fundierten Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen. (TZ 27)

Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung einzelner Organisationseinheiten stockte das BMI den Personalstand regelmäßig mittels Dienstzuteilungen auf. In der Zentralstelle traten Dienstzuteilungen im überwiegenden Ausmaß im Exekutivdienst auf. Es wurden jähr-

**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei**

lich durchschnittlich 14,67 VBÄ abgegeben und 720,82 VBÄ – d.h. rd. 49 Mal so viel – aufgenommen. Durchschnittlich waren jährlich mehr als zwei Drittel der in der Zentralstelle dienstzugeordneten Exekutivbediensteten für das EKO Cobra und für das Bundeskriminalamt tätig. Mehr als drei Viertel des Personals des EKO Cobra bzw. 37 % des Personals des Bundeskriminalamts wurden durchschnittlich jährlich durch Dienstzuteilungen gestellt. (TZ 25)

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

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

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

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

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

§ 22 Abs. 1 Reisegebührevorschrift (RGV) beschränkte den Anspruch auf eine Zuteilungsgebühr bei jenen Beamten, die ab dem 1. Jänner 2011 dienstzugeordnet wurden, grundsätzlich bis zum 180. Tag der Dienstzuteilung, ausgenommen jene Bereiche, in denen es „in der Natur des Dienstes“ lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt. Hier blieb der Anspruch auf Zuteilungsgebühr während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung

Kurzfassung

gewahrt. Diese Ausnahmeregelung bot dem BMI einen breiten Interpretationsspielraum. Es erklärte in einem Erlass vom Juni 2011 u.a. folgende Bereiche als von der Ausnahme umfasst: das EKO Cobra, die Sondereinheit für Observation, die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität, das Operative Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen, ausgewählte Sonderkommissionen, die Polizeiinspektion Traiskirchen-EASt, die Polizeiinspektion St. Georgen im Attergau-EASt und die Büros für Observation und Verdeckte Ermittlungen des Bundeskriminalamts. (TZ 29)

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

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

Sonderkommissionen

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

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

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



Kurzfassung

**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei**

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

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

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

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

Kenndaten betreffend Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

| | | | | | | |
|--------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Rechtsgrundlagen | Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl. Nr. 566/1991 i.d.g.F. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F. Reisegebührenvorschrift 1955 (RGV), BGBl. Nr. 133/1955 i.d.g.F. Dienstrechtsverfahrens-, Personalstellen- und Übertragungsverordnung 2005, BGBl. II Nr. 205/2005, aufgehoben durch BGBl. II Nr. 287/2012 | | | | | |
| Exekutivdienst | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| | in VBÄ | | | | | |
| Personalplan | 26.884 | 26.481 | 26.653 | 26.809 | 26.977 | 27.253 |
| Iststand ¹ | 27.052 | 27.033 | 26.705 | 27.021 | 27.266 | 27.387 |
| | in Mio. EUR | | | | | |
| Dienstzuteilungsgebühren | 8,95 | 10,63 | 10,61 | 10,48 | 9,62 | 9,15 |

¹ gerundet

Quellen: BMI; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juli 2012 die Gebarung des BMI hinsichtlich des Personaleinsatzes und der Dienstzuteilungen bei der Polizei. Die Überprüfung bezog sich ausschließlich auf den Einsatz der im Bundesdienst stehenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes⁴ und nicht auf Verwaltungsbedienstete. Erhebungen erfolgten im BMI, im Bundeskriminalamt (BK), beim Einsatzkommando Cobra (EKO Cobra) sowie in den Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden (LPK) Niederösterreich und Wien.

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

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2011 (Stichtag 1. Jänner 2012).

Zu dem im Februar 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMI im Mai 2013 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2013.

⁴ § 5 Abs. 2 Z 1 und 3 SPG



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

Organisation der Sicherheitsexekutive

2 (1) Die Sicherheitsexekutive⁵ bestand im Prüfungszeitraum (Stichtag 1. Jänner 2010) aus folgenden Sicherheitsbehörden und -dienststellen:

- Bundesminister(ium) für Inneres,
- 9 Sicherheitsdirektionen,
- 14 Bundespolizeidirektionen,
- 86 Bezirksverwaltungsbehörden (84 Bezirkshauptmannschaften, 2 Bürgermeister/Magistrate von Statutarstädten),
- 9 Landespolizeikommanden,
- 27 Stadtpolizeikommanden,
- 83 Bezirkspolizeikommanden⁶ und
- 1.055 Polizziinspektionen (Stichtag 1. Jänner 2010).

⁵ § 5 Abs. 5 SPG

⁶ Drei Bezirkspolizeikommanden wurden in Personalunion von Stadtpolizeikommanden geführt.

Organisation der Sicherheitsexekutive

Abbildung 1: Sicherheitsexekutive bis 31. August 2012¹



- ¹ Im Zuge einer Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Sicherheitspolizeigesetzes mit 1. September 2012 wurden die Sicherheitsdirektionen, die Bundespolizeidirektionen und die Landespolizeikommanden zu je einer Landespolizeidirektion pro Bundesland zusammengelegt.

Quelle: RH

(2) Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Bundesdienst waren die Angehörigen des Wachkörpers Bundespolizei (im Folgenden: Exekutivbedienstete) und des Rechtskundigen Dienstes bei Sicherheitsbehörden.⁷

Zum Stichtag 1. Jänner 2012 standen Exekutivbedienstete im Ausmaß von rd. 27.387 VBÄ im Bundesdienst.

⁷ § 5 Abs. 2 und 6 SPG. Nicht im Bundesdienst stehende Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes waren die Angehörigen von Gemeindegewachkörpern (§ 5 Abs. 2 Z 2 SPG) und Angehörige des Rechtskundigen Dienstes bei Bezirksverwaltungsbehörden. Diese blieben bei der Gebarungsüberprüfung durch den RH außer Betracht.



Organisation der Sicherheitsexekutive



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

3 Dienstbehörden für die im Bundesdienst stehenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes waren bis August 2012:

- der Bundesminister für Inneres (für die Bediensteten des BMI),
- die Sicherheitsdirektionen (für die Bediensteten der Sicherheitsdirektion und der diesen unterstellten Bundespolizeidirektion(en)),
- die Landespolizeikommanden, ausgenommen Wien (für die Bediensteten der Landespolizeikommanden, der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden sowie der Polizeiinspektionen),
- das Bildungszentrum Traiskirchen für sämtliche im BMI eingerichtete Bildungszentren und
- das Bundesasylamt.

Die Sicherheitsdirektion Wien war auch Dienstbehörde für das Landespolizeikommando Wien und dessen nachgeordnete Dienststellen.

4 Die örtlichen Polizeiinspektionen waren die Basisdienststellen für die Leistung des Exekutivdienstes. Der größte Teil der Planstellen des Exekutivpersonals war daher bei den Polizeiinspektionen systemisiert. Neben den örtlichen Polizeiinspektionen (mit allgemeinen Aufgaben) bestanden sogenannte Fachinspektionen zur ausschließlichen oder partiellen Besorgung von spezifischen exekutiven Aufgaben.⁸

Zum Stichtag 1. Jänner 2010 waren österreichweit 1.055 Polizeiinspektionen (einschließlich Fachinspektionen) eingerichtet:

⁸ Polizeidiensthundeeinspektionen, Autobahnpolizeiinspektionen, Grenzpolizeiinspektionen, Polizeiinspektionen-AGM, Polizeikooperationszentren, Polizeiinspektionen-EAST (Erstaufnahmestelle), Polizeianhaltezentren, Polizeiinspektionen mit (überregionalen) Sonderdiensten, Polizeiinspektionen See- und Stromdienst, Verkehrsinspektionen

Organisation der Sicherheitsexekutive

| Tabelle 1: Anzahl der Polizeiinspektionen | |
|--|--------------|
| Burgenland | 76 |
| Kärnten | 112 |
| Niederösterreich | 248 |
| Oberösterreich | 158 |
| Salzburg | 64 |
| Steiermark | 167 |
| Tirol | 84 |
| Vorarlberg | 41 |
| Wien | 105 |
| Gesamt | 1.055 |

Quellen: BMI; RH

Zusätzlich bestanden auf Bundes- und Landesebene spezialisierte Dienststellen mit exekutiven Aufgaben wie z.B. das Bundeskriminalamt und das EKO Cobra, bei denen ebenfalls Exekutivbedienstete Dienst versahen.

Personalausstattung der Sicherheitsexekutive

Personalausstattung des BMI

5.1 Für die Personalausstattung der Sicherheitsbehörden und -dienststellen mit Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes, insbesondere mit Exekutivbediensteten, bestanden keine nachvollziehbaren und verbindlichen Kriterien zur Festlegung der Sollstände. Die Personalausstattung war – ebenso wie die Dienststellenstruktur – auf historische Entwicklungen zurückzuführen.

5.2 Der RH kritisierte, dass das BMI über keine definierten Kriterien für die Festlegung der Personalstände verfügte.

Er empfahl dem BMI die Festlegung nachvollziehbarer und verbindlicher Kriterien für die Personalausstattung insbesondere mit Exekutivbediensteten (wie etwa angezeigte Straftaten, Einwohnerzahl).

5.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden derzeit entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven gesamtheitlichen Systems für den Personaleinsatz (Personalausstattung) und die Personalsteuerung angestellt; dies auf Basis der zu definierenden sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in den jeweiligen Bereichen in Verbindung mit rela-*



Personalausstattung
der Sicherheitsexekutive



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

tiv unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, Elektronische Dienstdokumentation) unter Einbeziehung weiterer maßgeblicher Kriterien, wie der Abdeckung überregionaler, regionaler und lokal erforderlicher Maßnahmen, der flächendeckenden Verfügbarkeit erforderlicher spezialisierter Bediensteter sowie der Demografie, Infrastruktur und Topografie.

- 6.1 Der Personalplan⁹ legte den gesetzlichen Rahmen für die personelle Ausstattung des BMI fest. Die folgende Tabelle zeigt den Iststand der Exekutivbediensteten im Verhältnis zum Personalplan in VBÄ.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Personalplan Gesamt | 31.686 | 31.190 | 31.358 | 31.477 | 31.583 | 31.501 |
| Personalplan Exekutive | 26.884 | 26.481 | 26.653 | 26.809 | 26.977 | 27.253 |
| Iststand Exekutive ¹ | 27.052 | 27.033 | 26.705 | 27.021 | 27.266 | 27.387 |
| Differenz Exekutive | + 168 | + 552 | + 52 | + 212 | + 289 | + 134 |

¹ gerundet

Quellen: Bundesfinanzgesetz; RH

Der Iststand an Exekutivbediensteten lag im Zeitraum von 2007 bis 2012 (jeweils zum Stichtag 1. Jänner) immer über dem im Personalplan festgelegten Höchststand, dies in einer Bandbreite zwischen 52 (2009) und 552 VBÄ (2008). Die Überschreitung ergab sich aus dem Umstand, dass das BMI Planstellen des Verwaltungsdienstes und des Handwerklichen Dienstes mit Exekutivbediensteten besetzte.

- 6.2 Der RH empfahl dem BMI, den im Personalplan des Bundesfinanzgesetzes festgelegten Höchststand an Exekutivbediensteten einzuhalten.
- 6.3 *Das BMI teilte mit, dass die Überschreitung des im Personalplan ausgewiesenen Planstellenkontingents für den Bereich des Exekutivdienstes seit der vom Bundeskanzleramt geschaffenen technischen Sperrfunktion zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht mehr möglich sei.*
- 6.4 Der RH begrüßte, dass sich die technische Sperrfunktion zur Verhinderung der Planstellenüberschreitung mittlerweile nicht nur auf die

⁹ Anlage II (bis 2008) bzw. Anlage IV (ab 2009) des Bundesfinanzgesetzes

Personalausstattung der Sicherheitsexekutive

Gesamtzahl aller Bediensteten eines Ressorts bezog, sondern gezielt auch auf das Planstellenkontingent der Exekutivbediensteten.

Personalausstattung der Zentralstelle

7.1 (1) Der Personalplan sah für die Zentralstelle¹⁰ des BMI folgende Personalausstattung mit Exekutivbediensteten vor (in VBÄ):

| Tabelle 3: Personalplan der Zentralstelle in VBÄ (nur Exekutivbedienstete) | | | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2007 bis 2012 |
| | | | | | | | in % |
| Zentralleitung | - | - | - | - | - | - | - |
| BK | 303 | 317 | 322 | 322 | 322 | 335 | + 11 |
| EKO Cobra | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 102 | + 7 |
| Sicherheitsakademie (SIAK) | 223 | 220 | 220 | 210 | 210 | 240 | + 8 |
| Summe Zentralstelle | 621 | 632 | 637 | 627 | 627 | 677 | + 9 |

Quellen: Bundesfinanzgesetze; RH

Im Unterschied zu Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie wies der Personalplan für die Zentralleitung, zu der alle nicht gesondert ausgewiesenen Bereiche der Zentralstelle gehörten,¹¹ keine Planstellen für Exekutivbedienstete aus. Er sah jedoch bei der Zentralleitung vor, dass von den Planstellen der Beamten der Verwendungsgruppe A1 bis zu 14 Planstellen mit Exekutivbediensteten (Beamten der Verwendungsgruppe E1) besetzt werden konnten. Soweit das BMI eine darüber hinausgehende Zahl an Exekutivbediensteten in der Zentralleitung verwenden wollte, musste es die dafür erforderlichen Planstellen aus einem anderen Bereich, z.B. dem Bereich „Sicherheitsexekutive“, entnehmen.

(2) Das BMI legte dem RH für die Zentralstelle stichtagsbezogene Iststände für den Zeitraum 1. Jänner 2007 bis 1. Jänner 2012, jedoch

¹⁰ Für Darstellungszwecke fasste der RH unter dem Begriff Zentralstelle die Zentralleitung und die im Personalplan gesondert ausgewiesenen Organisationseinheiten Bundeskriminalamt (BK), EKO Cobra und Sicherheitsakademie (SIAK) zusammen. Der Begriff Zentralleitung umfasst das Kabinett der Bundesministerin (KB), die Sektion I (ohne SIAK), die Sektion II (einschließlich Flugpolizei), die Sektion III, die Sektion IV (einschließlich Büro für Interne Angelegenheiten/Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BIA/BAK)). Der Bereich der Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden ist nicht enthalten.

¹¹ z.B. die Abteilungen II/1, II/2 und II/10, die Flugpolizei, das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) und das BIA/BAK



Personalausstattung
der Sicherheitsexekutive



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

keine Sollstände vor und begründete dies mit dem Umstand, dass Soll- und Iststand jeweils identisch seien.

Tabelle 4: Zentralstelle, Wachkörper Bundespolizei in VBÄ (Iststand jeweils zum 1. Jänner)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| KBM | - | - | - | - | - | - |
| Sektion I (ohne SIAK) | 30,50 | 29,50 | 28,50 | 28,50 | 36,50 | 33,50 |
| Sektion II | 247,00 | 260,50 | 267,00 | 269,00 | 208,90 | 233,40 |
| Flugpolizei | 56,00 | 56,00 | 55,50 | 58,50 | 56,50 | 56,50 |
| Sektion III | - | - | - | - | 1,00 | 3,00 |
| Sektion IV (ohne BIA/BAK) | 76,00 | 108,00 | 116,00 | 119,00 | 114,00 | 112,00 |
| BIA/BAK | 16,00 | 16,00 | 16,00 | 16,00 | 15,00 | 27,60 |
| Summe Zentralleitung | 425,50 | 470,00 | 483,00 | 491,00 | 431,90 | 466,00 |
| BK | 309,75 | 317,00 | 331,50 | 330,50 | 306,60 | 318,60 |
| EKO Cobra | 91,00 | 96,00 | 96,75 | 95,75 | 98,00 | 94,00 |
| SIAK | 200,10 | 194,28 | 197,43 | 188,63 | 191,25 | 181,93 |
| Summe Zentralstelle | 1.026,35 | 1.077,28 | 1.108,68 | 1.105,88 | 1.027,75 | 1.060,53 |
| Personalplan | 621,00 | 632,00 | 637,00 | 627,00 | 627,00 | 677,00 |
| Überschreitung | + 405,35 | + 445,28 | + 471,68 | + 478,88 | + 400,75 | + 383,53 |

Quelle: BMI

Die Zentralstelle des BMI verfügte im Prüfungszeitraum über einen Iststand (in VBÄ) zwischen 1.026,35 (2007) und 1.108,68 (2009) Exekutivbediensteten. Der Iststand lag somit durchschnittlich um rd. 431 VBÄ über dem im Personalplan vorgesehenen Stand.

In der Zentralleitung waren Exekutivbedienstete im Ausmaß zwischen 425,50 (2007) und 491 VBÄ (2010) beschäftigt. Dies obwohl, wie oben dargestellt, der Personalplan nur höchstens 14 Planstellen für Exekutivbedienstete vorsah.

Gemäß Pkt. 4 Abs. 1 des Personalplans 2012¹² waren Planstellen in den jeweiligen Einstufungen (Verwendungs-/Entlohnungs-, Funktions-/Bewertungsgruppen) in jenen Planstellenbereichen zu systematisieren, in denen die Personalkapazitäten tatsächlich verwendet und bezahlt wurden.

¹² Anlage IV zum Bundesfinanzgesetz 2012

Personalausstattung der Sicherheitsexekutive

7.2 Der RH kritisierte, dass die tatsächlichen Personalstände der Exekutivbediensteten in den einzelnen Planstellenbereichen der Zentralstelle, vor allem in der Zentraleitung, stark vom Personalplan abwichen. Die Überschreitung bewegte sich in der Zentralstelle insgesamt in einer Bandbreite von 383,53 VBÄ (2012) bis 478,88 VBÄ (2010).

Der RH empfahl daher dem BMI, den Bedarf an Exekutivbediensteten in der Zentralstelle, insbesondere in der Zentraleitung, zu evaluieren und die Personalausstattung im Sinne der Planstellenwahrheit und Transparenz zu gestalten.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei zum Bedarf an Exekutivbediensteten in der Zentraleitung grundsätzlich festzuhalten, dass die Struktur und Aufgabenverteilung im BMI auch in der Zentralstelle ein gewisses Ausmaß an Exekutivbediensteten erfordere, um einen bestmöglichen Wissens- und Informationstransfer zwischen den operativen und den steuernden Einheiten des Ressorts sicherzustellen. Der Anregung des RH, den Bedarf an Exekutivbeamten in der Zentralstelle nachvollziehbar und im Sinne der Planstellenwahrheit transparent zu gestalten, sei bereits durch die Neugestaltung des Personalplans 2013 in Verbindung mit dem neuen Haushaltsrecht sowie durch den Einsatz einer Ziel- und Leistungsrechnung Rechnung getragen worden, zumal damit Steuerungselemente geschaffen worden seien, die es hinkünftig möglich machten, den Personalbedarf zu ermitteln, festzulegen und zu evaluieren sowie in transparenter Weise darzustellen.*

Personalausstattung der nachgeordneten Dienstbehörden

8.1 Für den Bereich der Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden legte das BMI für Exekutivbedienstete jeweils Iststände für den Zeitraum 1. Jänner 2007 bis 1. Jänner 2012 vor. Sollstände (aufgrund ressortinterner Planung ermittelt) konnte das BMI für die Landespolizeikommanden nur für 2007 und 2012 bekannt geben, nicht für die Jahre 2008 bis 2011 (deshalb beschränkt sich die Darstellung in folgender Tabelle auf die Jahre 2007 und 2012).

Tabelle 5: Soll- und Iststand (Exekutivbedienstete) nach Bundesländern¹

| | 2007 | | | | 2012 | | | |
|------------------|------------------|------------------|--------------|-------------|------------------|------------------|-----------------|-------------|
| | Soll | Ist | Abweichung | | Soll | Ist | Abweichung | |
| | in VBÄ | | absolut | in % | in VBÄ | | absolut | in % |
| Burgenland | 1.677,00 | 1.686,56 | 9,56 | 0,57 | 1.243,00 | 1.502,56 | 259,56 | 20,88 |
| Kärnten | 1.979,00 | 1.994,07 | 15,07 | 0,76 | 1.866,00 | 1.923,42 | 57,42 | 3,08 |
| Niederösterreich | 4.833,00 | 4.808,38 | - 24,62 | - 0,51 | 4.324,00 | 4.686,58 | 362,58 | 8,39 |
| Oberösterreich | 3.450,00 | 3.492,74 | 42,74 | 1,24 | 3.421,00 | 3.499,84 | 78,84 | 2,30 |
| Salzburg | 1.489,00 | 1.457,12 | - 31,88 | - 2,14 | 1.560,00 | 1.573,10 | 13,10 | 0,84 |
| Steiermark | 3.381,00 | 3.334,81 | - 46,19 | - 1,37 | 3.258,00 | 3.286,90 | 28,90 | 0,89 |
| Tirol | 1.904,00 | 1.914,08 | 10,08 | 0,53 | 1.935,00 | 2.029,60 | 94,60 | 4,89 |
| Vorarlberg | 893,00 | 895,80 | 2,80 | 0,31 | 848,00 | 909,75 | 61,75 | 7,28 |
| Wien | 6.391,00 | 6.441,88 | 50,88 | 0,80 | 6.469,00 | 6.915,16 | 446,16 | 6,90 |
| Summe | 25.997,00 | 26.025,44 | 28,44 | 0,11 | 24.924,00 | 26.326,91 | 1.402,91 | 5,63 |

¹ Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden

Quellen: BMI; RH

In beiden dargestellten Jahren (2007 und 2012) lag der Iststand über dem Sollstand. Mit Stichtag 1. Jänner 2012 war der Sollstand im Bereich der Sicherheitsdirektionen und Landespolizeikommanden mit 24.924 VBÄ um rd. 1.070 VBÄ geringer als zum 1. Jänner 2007. Der Iststand erreichte im Jahr 2012 jedoch mit 26.326,91 VBÄ einen Höchststand und lag um rd. 1.403 VBÄ (rd. 5,6 %) über dem Sollstand. Die Überschreitung des Sollstands war damit zwischen 2007 und 2012 auf 5,63 % angestiegen.

Die wesentlichsten Veränderungen zwischen 2007 und 2012 waren (jeweils zum 1. Jänner):

- Im Burgenland reduzierte das BMI den Sollstand um 434 VBÄ, den Iststand jedoch lediglich um 184 VBÄ.
- In Niederösterreich reduzierte das BMI den Sollstand um 509 VBÄ, den Iststand jedoch lediglich um 121,8 VBÄ.
- In Wien erhöhte das BMI den Sollstand um 78 VBÄ, den Iststand jedoch um 473,28 VBÄ.

**Personalausstattung
der Sicherheitsexekutive**

- 8.2** Der RH kritisierte, dass das BMI nicht in der Lage war, Sollstände der Landespolizeikommanden für 2008 bis 2011 bekannt zu geben.

Der RH wies weiters kritisch auf die deutliche Diskrepanz in der Veränderung der Soll- und Iststände in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien hin: Die vom BMI im Sollstand vorgegebene Reduktion an Exekutivbediensteten wurde im Iststand im Burgenland um mehr als die Hälfte und in Niederösterreich um mehr als drei Viertel verfehlt; die für Wien vorgegebene Erhöhung wurde um mehr als das Fünffache überschritten (siehe TZ 12).

Der RH empfahl dem BMI im Sinne der Planstellenwahrheit eine Überprüfung der Sollstände unter Berücksichtigung nachvollziehbarer Belastungskriterien und anschließend eine ehestmögliche Angleichung der Iststände an die vom BMI festgelegten Sollstände.

- 8.3** *Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung aufnehme und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zu TZ 5, 9, 10, 18 und 19.*

**Verhältnis zwischen
angezeigten
Straftaten und
Personalausstattung**

- 9.1** Der RH zog als ein wesentliches, nachvollziehbares Kriterium für die Beurteilung der Arbeitsbelastung der Polizei – im Kernaufgabenbereich Kriminalitätsbekämpfung – die Kriminalstatistik heran. Ein Bundesländer-Vergleich zwischen angezeigten Straftaten und Exekutivbediensteten zeigte folgendes Bild:

**Tabelle 6: Vergleich angezeigte Straftaten – Exekutivbedienstete
(nur Wachkörper) 2011; alle Bundesländer¹**

| | Anzeigen 2011 ² | | Exekutivbedienstete (Ist) in VBÄ (1.1.2011) | | Differenz |
|------------------|----------------------------|---------------|--|---------------|--------------|
| | absolut | in % | absolut | in % | in %-Punkten |
| Burgenland | 10.391 | 1,92 | 1.530,55 | 5,83 | 3,91 |
| Kärnten | 29.710 | 5,50 | 1.927,15 | 7,34 | 1,84 |
| Niederösterreich | 78.634 | 14,56 | 4.627,13 | 17,63 | 3,07 |
| Oberösterreich | 67.477 | 12,50 | 3.493,37 | 13,31 | 0,81 |
| Salzburg | 30.948 | 5,73 | 1.550,88 | 5,91 | 0,18 |
| Steiermark | 55.472 | 10,27 | 3.251,05 | 12,39 | 2,12 |
| Tirol | 45.944 | 8,51 | 2.008,98 | 7,66 | - 0,85 |
| Vorarlberg | 20.611 | 3,82 | 924,10 | 3,52 | - 0,30 |
| Wien | 200.820 | 37,19 | 6.925,33 | 26,39 | - 10,80 |
| Gesamt | 540.007 | 100,00 | 26.238,54 | 100,00 | 0,00 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich² laut Sicherheitsbericht 2011

Quellen: BMI; RH

In Wien lag der Anteil an Exekutivbediensteten mit - 10,80 Prozentpunkten am deutlichsten unter dem Anteil der angezeigten Straftaten. In allen Bundesländern außer Tirol, Vorarlberg und Wien lag der prozentuelle Anteil an Exekutivbediensteten hingegen über dem prozentuellen Anteil an angezeigten Straftaten. Die stärksten Differenzen wiesen dabei jene Bundesländer auf, die bis zur Schengen-Erweiterung 2007 über eine EU-Außengrenze verfügt hatten: Burgenland + 3,91 Prozentpunkte, Niederösterreich + 3,07 Prozentpunkte, Steiermark + 2,12 Prozentpunkte und Kärnten + 1,84 Prozentpunkte.

9.2 Der RH wies kritisch auf die bundesländerweisen – und für den RH nicht nachvollziehbaren – Unterschiede im Verhältnis zwischen dem Anteil der angezeigten Straftaten und dem Anteil der Exekutivbediensteten hin.

Er empfahl dem BMI eine generelle Evaluierung der Personalsituation bei den Exekutivbediensteten unter Heranziehung nachvollziehbarer Belastungskriterien (z.B. angezeigte Straftaten).

9.3 Laut Stellungnahme des BMI würden derzeit entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven gesamtheitlichen Systems für

Personalausstattung der Sicherheitsexekutive

den Personaleinsatz (Personalausstattung) und die Personalsteuerung angestellt; dies auf Basis der zu definierenden sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in den jeweiligen Bereichen in Verbindung mit relativ unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, Elektronische Dienstdokumentation) unter Einbeziehung weiterer maßgeblicher Kriterien, wie der Abdeckung überregionaler, regionaler und lokal erforderlicher Maßnahmen, der flächendeckenden Verfügbarkeit erforderlicher spezialisierter Bediensteter sowie der Demografie, Infrastruktur und Topografie.

10.1 (1) Eine mehrjährige Betrachtung der Entwicklung der angezeigten Straftaten und der Personalausstattung des Wachkörpers in Wien über den Prüfungszeitraum zeigte folgendes Bild:

Tabelle 7: Vergleich angezeigte Straftaten – Exekutivbedienstete (Iststand Wachkörper) 2007 bis 2011; Österreich und Wien

| Jahr | Anzeigen Österreich | davon Anzeigen Wien | Anteil Wien | Exekutivbedienstete Bundesländer | davon Exekutivbedienstete Wien | Anteil Wien |
|------|---------------------|---------------------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------|
| | Anzahl | | in % | in VBÄ | | in % |
| 2007 | 594.240 | 214.691 | 36,13 | 26.025,44 | 6.441,88 | 24,75 |
| 2008 | 572.695 | 213.201 | 37,23 | 25.955,33 | 6.478,28 | 24,96 |
| 2009 | 591.597 | 228.593 | 38,64 | 25.596,41 | 6.415,23 | 25,06 |
| 2010 | 535.745 | 207.564 | 38,74 | 25.915,10 | 6.672,13 | 25,75 |
| 2011 | 540.007 | 200.820 | 37,19 | 26.238,54 | 6.925,33 | 26,39 |

Quellen: BMI; RH

Die in TZ 9 für Wien im Jahr 2011 festgestellte Differenz zwischen anteiligen Strafanzeigen und anteiliger Personalausstattung an Exekutivbediensteten zeigte sich auch in der mehrjährigen Betrachtung: Die Abweichung betrug auch in den Jahren 2007 bis 2010 rd. 10 Prozentpunkte.

(2) Im Betrachtungszeitraum gab es österreichweit 100 (ab 1. Jänner 2012: 99)¹³ Behördensprengel der erstinstanzlichen Sicherheitsbehörden. 14 davon – vornehmlich jene in Ballungszentren – waren als Bundespolizeidirektionen organisiert. Die Zahl der angezeigten Straf-

¹³ Zusammenlegung der Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum Bezirk Murtal mit Wirkung vom 1. Jänner 2012