



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/6

Bericht des Rechnungshofes

**Transparenz von
Begünstigungen im
Körperschaftsteuerrecht
mit dem Schwerpunkt
Gruppenbesteuerung**

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

**Personaleinsatz und
Dienstzuteilungen bei
der Polizei**

**Schüler mit Migrations-
hintergrund, Antworten
des Schulsystems**

Rechnungshof
Zl 860.144/002-1B1/13

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Juli 2013



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



Bericht des Rechnungshofes

**Transparenz von Begünstigungen im Körperschaft-
steuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung**

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

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

**Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des
Schulsystems**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung _____	5
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg _____	115
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres	
	Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei _____	167
BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems _____	247





Bericht des Rechnungshofes

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit
dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung**

KURZFASSUNG _____	14
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	28
Definition der Steuerbegünstigung _____	29
Förderungsbericht der Bundesregierung _____	31
Wirkungen _____	44
Verwaltungsaufwand _____	48
Gruppenbesteuerung _____	54
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	99

ANHANG

Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012 _____	105
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Förderungsbericht 2010 – Einnahmenausfälle aufgrund indirekter Förderungen _____	32
Tabelle 2:	Steuereinnahmen _____	32
Tabelle 3:	Anteil der Einnahmenausfälle an den Steuereinnahmen _____	33
Tabelle 4:	Förderungsbericht 2010 – Indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988 _____	33
Tabelle 5:	Förderungsberichte 2008 und 2009 – Indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988 _____	36
Tabelle 6:	Personalressourcen für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011 _____	50
Tabelle 7:	Verwaltungsaufwand für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011 _____	51
Tabelle 8:	IT-Kosten für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011 _____	52
Tabelle 9:	Wesentliche Unterschiede zwischen der geltenden Gruppenbesteuerung und der vormaligen Organschaft _____	54
Tabelle 10:	Entwicklung der Unternehmensgruppen und der Gruppenkörperschaften _____	54
Tabelle 11:	Gruppenbesteuerungssysteme in der EU – Mindestbeteiligungsquote und Bindungsfrist _____	58
Abbildung 1:	Länderübersicht Gruppenbesteuerungssysteme – EU-Mitgliedstaaten (Stand 2011) _____	59
Tabelle 12:	Verteilung ausländischer Gruppenmitglieder in Österreich _____	60
Tabelle 13:	Ansässigkeitsstaaten ausländischer Gruppenmitglieder _____	61

Tabellen Abbildungen

Abbildung 2: Verteilung der Unternehmensgruppen auf die Regionen der Finanzverwaltung zum 31. Dezember 2011	67
Tabelle 14: Veranlagungsfortschritt Unternehmensgruppen: Anteil der erlassenen Körperschaftsteuerbescheide an den eingebrachten Steuererklärungen	74
Tabelle 15: Anzahl der abgeschlossenen Außenprüfungen bei Gruppenkörperschaften	81
Tabelle 16: Anzahl der geprüften Unternehmensgruppen, bezogen auf das Veranlagungsjahr	81
Abbildung 3: Ein- und mehrstufige Unternehmensgruppe	84
Tabelle 17: Unternehmensgruppen mit unterschiedlichen Bilanzstichtagen	85
Tabelle 18: Mehregebnisse aufgrund von Außenprüfungen	88
Abbildung 4: Unternehmensgruppe mit in- und ausländischen Gruppenmitgliedern	89
Tabelle 19: Geltendmachung von Verlusten und Nachversteuerungsbeträgen ausländischer Gruppenmitglieder in Österreich	91
Tabelle 20: Informationsstand der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung zu Auslandssachverhalten bei der Gruppenbesteuerung	91
Tabelle 21: Schulungen zur Gruppenbesteuerung	95
Tabelle 22: Schulungsbedarf zur Gruppenbesteuerung	95
Tabelle 23: Schulungsdefizite bei der Gruppenbesteuerung	96

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AB	parlamentarische Anfragebeantwortung
ABA	Austrian Business Agency
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADG	Amtshilfe-Durchführungsgesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AHG	Amtshilfegesetz
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BFA	Bundesfinanzakademie
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
BV-Team	im Finanzamt tätiges Team Betriebsveranlagung/-prüfung mit u.a. den Schwerpunkten Veranlagung von und Außenprüfung bei juristischen Personen
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DV	Durchführungsverordnung
ELAK	elektronischer Akt
endg.	endgültig
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgende
GP	Gesetzgebungsperiode

Abkürzungen

i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IFSt	Institut für Finanzen und Steuern e.V.
IHS	Institut für Höhere Studien
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
k.A.	keine Angabe
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KStG 1988	Körperschaftsteuergesetz 1988
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
P-Verfahren	IT-Verfahren des BMF zur automationsunterstützten Erfassung, Verwaltung und Darstellung von Unternehmensgruppen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie(n)
RS	Rechtssache
S.	Seite
TDBG	Transparenzdatenbankgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VfSlg.	Sammlungsnummer des Verfassungsgerichtshofs
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsförderung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

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

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

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

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

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

Im Vollzug bestand insbesondere bei ausländischen Gruppenmitgliedern ein erhöhtes Abgabensrisiko. Inländische Körperschaften machten seit Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung

in den Veranlagungsjahren 2005 bis 2010 rd. 3,104 Mrd. EUR an Verlusten und rd. 0,545 Mrd. EUR an Nachversteuerungsbeträgen ihrer ausländischen Gruppenmitglieder geltend.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele	Ziele der Überprüfung waren die Erhebung der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht, des mit dem Vollzug verbundenen Verwaltungsaufwands und des Ausmaßes der Informationen für die Öffentlichkeit sowie die Darstellung und Beurteilung der Ziele, der Wirkungen, des Risikomanagements des BMF sowie im Besonderen der Gruppenbesteuerung in Österreich. Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF und in ausgewählten Finanzämtern. (TZ 1)
Definition der Steuerbegünstigung	Eine international anerkannte Definition des Begriffs der Steuerbegünstigung besteht nicht. In Österreich verpflichtet das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich einen Förderungsbericht über direkte und indirekte Förderungen vorzulegen. Nähere Details hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen fehlten jedoch. Die in den Förderungsberichten und im Transparenzdatenbankgesetz angeführten Steuerbegünstigungen waren nicht deckungsgleich. (TZ 2)
Förderungsbericht der Bundesregierung	<p>Anzahl der Maßnahmen</p> <p>Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts der Bundesregierung (Förderungsbericht) hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen. (TZ 3)</p> <p>Der Förderungsbericht enthielt in seiner Fassung für das Jahr 2010 im Kapitel über indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG 1988) sechs Kategorien. (TZ 3)</p> <p>Im Vergleich zu diesen sechs Kategorien erhob der RH unter der Annahme einer weiten Begriffsauslegung im Einvernehmen mit dem BMF im Körperschaftsteuerrecht insgesamt 110 Begünstigungsmaßnahmen im Gesetzesrang. Der Förderungsbericht fasste Begünstigungen zu Gruppen zusammen, weshalb die einzelnen Maßnahmen nicht ersichtlich waren. Nicht im Förderungsbericht enthalten waren etwa Begünstigungen für abzugsfähige Aufwendungen und Ausgaben (§ 11 KStG 1988), für Prämienrückerstattungen (§ 17 KStG 1988),</p>

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Einkünfte bei beschränkter Steuerpflicht (§ 21 KStG 1988) sowie bei der Erhebung der Steuer (§ 24 KStG 1988). Es mangelte somit an Transparenz. (TZ 3)

Einnahmenausfälle

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

Ziele

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

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

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

Wirkungen

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

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

konnte das Auftragsvolumen weder dem Inhalt nach noch betragsmäßig belegen. (TZ 6)

Das BMF sah in der Gruppenbesteuerung einen Beweggrund für Unternehmen, ihre Headquarter in Österreich beizubehalten oder neu zu gründen. Es konnte aber anhand der selbst verwalteten Datelage keine überprüfbaren Angaben über die Wirkungen der Gruppenbesteuerung seit ihrer Einführung machen; insbesondere war es dem BMF nicht möglich, aus seinen Datenbeständen die Anzahl der steuerlich erfassten Headquarter, die Anzahl der dort beschäftigten Arbeitnehmer sowie den konkreten Nutzen dieser Headquarter für Österreich darzulegen. (TZ 6)

Verwaltungsaufwand

Umfang und Komplexität des Steuerrechtsbestands

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

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

Ausmaß des Verwaltungsaufwands

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

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

Kurzfassung

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

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

Gruppenbesteuerung

Allgemeines

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

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

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

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

Gruppenbesteuerungssysteme in der EU

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

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

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

Das österreichische System der Gruppenbesteuerung

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

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

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

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

Die Aufnahme von ausländischen Gruppenmitgliedern in eine österreichische Unternehmensgruppe aus Staaten, mit denen Österreich keine Doppelbesteuerungsabkommen bzw. Amtshilfeabkommen geschlossen hatte, war zulässig und in der Praxis auch anzutreffen, wie z.B. bei Burundi, Costa Rica und Panama. Dadurch nahm Österreich ein erhöhtes Risiko unrechtmäßiger Geltendmachung von

Kurzfassung

Auslandsverlusten in Kauf. Amtshilfeverfahren zwecks Erhalt von steuerlich relevanten Informationen waren in diesen Fällen nicht möglich. Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit im Bereich der Gruppenbesteuerung zwischen den österreichischen Abgabenbehörden und jenen anderer Staaten waren folglich uneinheitlich. (TZ 12)

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

Finanzamtszuständigkeit für Unternehmensgruppen

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

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

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

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

Verfahren zur Anerkennung und Besteuerung von Unternehmensgruppen

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

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

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

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

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

Die Rechtsgrundlagen über die Gruppenbesteuerung waren bereits zu vollziehen, obwohl das BMF aufgrund der Komplexität der Normen und deren Umsetzung das elektronische Veranlagungsverfahren noch längere Zeit nicht in vollem Umfang zur Verfügung stellen konnte. (TZ 15)

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

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

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

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung**Risikomanagement**

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

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

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

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

Die Überprüfung von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht war im Einzelfall abhängig von den gewählten Prüfungsschwerpunkten. Nach Angaben des BMF bestanden für die Durchführung von Außenprüfungen i.Z.m. Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht bzw. Unternehmensgruppen grundsätzlich keine besonderen Vorgaben. Die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung hätten vielmehr selbst Prüfungsschwerpunkte zu setzen. Grundsätzlich würden die Ergebnisse ausländischer Gruppenmitglieder einer eingehenden Prüfung unterzogen, wenn ein Verlust nach Österreich verrechnet wird. Verluste ausländischer Gruppenmitglieder wären damit immer ein Prüfungsschwerpunkt. Allerdings stellte der RH bei einer Außenprüfung anders gewählte Prüfungsschwerpunkte fest, eine Überprüfung der Auslandsverluste erfolgte somit nicht. (TZ 24)

Verluste ausländischer Gruppenmitglieder

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

Kurzfassung

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

¹ Rundungsdifferenzen möglich

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

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

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

Die Finanzverwaltung verfügte über einen unvollständigen Informationsstand zu ausländischen Sachverhalten. Der Hälfte aller befragten Finanzämter lagen keine beglaubigten Übersetzungen (nicht lesbarer) ausländischer Rechnungsabschlüsse bzw. Bescheide vor; ein weiteres Viertel erhielt diese nur sporadisch. Zwei Drittel der befragten Finanzämter erhielten keine amtlichen Bestätigungen ausländischer Behörden über Verluste der ausländischen Gruppenmitglieder übermittelt. (TZ 26)

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

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

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

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

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

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

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

- verwaltungsaufwändige Steuerbestimmungen hinsichtlich ausländischer Gruppenmitglieder (z.B. Überprüfung der steuerlichen Umrechnungen),
- weltweit ansässige ausländische Gruppenmitglieder, ohne Rücksicht darauf, ob mit dem betreffenden Staat eine umfassende Amtshilfe besteht,
- unzureichende Beachtung der erhöhten Mitwirkungspflicht,
- bestehende Kontrolllücken bei Innenprüfungen,
- stark eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten bei Außenprüfungen im Vergleich zu inländischen Gruppenkörperschaften,
- keine durchgängigen automatisierten Nachversteuerungen,

Kurzfassung

- mangelnde Kenntnis sämtlicher verfahrensrelevanter ausländischer Steuerrechte. (TZ 26)

Bildungsmaßnahmen

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



Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Kenndaten zu den Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht

Rechtsgrundlagen der Europäischen Union

- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABL. 2010 C 83
- Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der RL 77/799/EWG, ABL. 2011 L 64

nationale Rechtsgrundlagen

- Körperschaftsteuergesetz 1988 – KStG 1988, BGBl. Nr. 401/1988 i.d.g.F.
- 1. Stabilitätsgesetz 2012 (1. StabG 2012), BGBl. I Nr. 22/2012
- Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG), BGBl. I Nr. 109/2010 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über den Aufbau und die Zuständigkeitsregelung der Abgabenverwaltung des Bundes – Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 – AVOG 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F.
- EG–Amtshilfegesetz – EG–AHG, BGBl. Nr. 657/1994 i.d.g.F.
- Amtshilfe–Durchführungsgesetz – ADG, BGBl. I Nr. 102/2009 i.d.g.F.
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Durchführung des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes 2010 (AVOG 2010 – DV), BGBl. II Nr. 432/2010
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Durchführung des Körperschaftsteuergesetzes 1988, BGBl. Nr. 554/1994 i.d.g.F.
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend die steuerliche Entlastung von Erträgen aus der internationalen Schachtelbeteiligung, BGBl. Nr. 57/1995 i.d.g.F.
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur steuerlichen Entlastung von Erträgen aus der internationalen Schachtelbeteiligung, BGBl. II Nr. 295/2004 i.d.g.F.
- Bilaterale Amtshilfe– und Doppelbesteuerungsabkommen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen

	2008	2009	2010	Veränderung 2008 bis 2010
	in Mio. EUR			in %
Einnahmen des Bundes aus der Körperschaftsteuer	5.934,42	3.834,25	4.632,62	– 22
Einnahmenausfälle mindestens ¹	455,00	455,00	455,00	–
	in %			
Anteil der Einnahmenausfälle an den Steuereinnahmen mindestens ¹	8	12	10	+ 25
	Anzahl			
steuerbegünstigende Maßnahmen (mit Wirksamkeit ab 2011)	110			
	in Mio. EUR			
Kosten des Vollzugs in den Finanzämtern und in der Großbetriebsprüfung im Jahr 2011	14,57			
<i>davon für den Vollzug der Gruppenbesteuerung</i>	6,47			

Fortsetzung der Kenndaten zu den Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht

	Entwicklung der Gruppenbesteuerung in Österreich						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005 bis 2010
	Anzahl						in %
Unternehmensgruppen	1.190	1.704	2.103	2.470	2.828	3.125	+ 163
Gruppenkörperschaften ²	5.955	7.959	9.708	11.204	12.717	13.910	+ 134
davon ausländische Gruppenmitglieder	515	754	974	1.215	1.456	1.639	+ 218
Gruppenkörperschaften der jeweils größten Unternehmensgruppe	166	185	188	199	205	219	+ 32
Außenprüfungen bei Gruppenkörperschaften	2.909	3.410	3.416	2.548	1.496	427	- 85
davon bei ausländischen Gruppenmitgliedern	75	158	250	304	217	87	+ 16
Arbeitnehmer in Unternehmensgruppen	907.267	1.120.676	1.257.058	1.323.122	1.373.936	1.564.860	+ 72
	in Mio. EUR						
Verluste ausländischer Gruppenmitglieder	- 217,52	- 473,15	- 490,31	- 701,54	- 696,00	- 525,23	+ 141
Nachversteuerungsbeträge ausländischer Gruppenmitglieder	0,04	18,08	49,85	122,89	114,03	240,27	-
Firmenwertabschreibungen	7,67	39,64	129,54	184,81	279,85	315,23	-
Lohnsteuer für Arbeitnehmer in Unternehmensgruppen	4.570,10	5.902,19	7.229,22	7.710,06	7.251,27	7.824,43	+ 71

¹ Die Zahlen sind dem Förderungsbericht 2010 entnommen, der jedoch nicht sämtliche steuerbegünstigende Maßnahmen berücksichtigte.

² Als Gruppenkörperschaft sind sowohl Gruppenträger als auch Gruppenmitglieder zu verstehen.

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; Förderungsbericht 2010, BMF (Stand 18. Juli 2012 und 26. März 2012); RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis Juni 2012 die Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung; bereits zuvor – von Juni bis November 2011 – überprüfte er die Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht. Ziele der Überprüfung waren

- die Erhebung der Begünstigungen,
- die Erhebung des mit dem Vollzug verbundenen Verwaltungsaufwands,



Prüfungsablauf und –gegenstand



Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

- die Erhebung des Ausmaßes der Informationen für die Öffentlichkeit,
- die Darstellung und Beurteilung der Ziele und Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht,
- die Darstellung und Beurteilung des Risikomanagements des BMF sowie
- im Besonderen die Darstellung und Beurteilung der Gruppenbesteuerung in Österreich.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF, in der Großbetriebsprüfung¹ und in ausgewählten Finanzämtern. Mit einem Fragebogen an 40 Finanzämter und die Großbetriebsprüfung bezog der RH österreichweit alle erstinstanzlichen Dienststellen ein, die mit dem Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht befasst waren.

Zu dem im März 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Juni 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2013.

Definition der Steuerbegünstigung

2.1 (1) Eine international anerkannte Definition des Begriffs der Steuerbegünstigung besteht nicht. In Deutschland etwa versteht man unter „Steuervergünstigungen“ steuerliche Ausnahmeregelungen, die für bestimmte Haushalte und Unternehmen bzw. für bestimmte besteuerbare Sachverhalte die Steuerschuld verringern und auf diese Weise für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.² Gemäß einer anderen Definition handelt es sich dabei um steuerliche Vorteile, die aus wirtschaftspolitischen, sozialen oder sonstigen Gemeinwohlgründen gewährt werden und daher nicht im Leistungsfähigkeitsprinzip wurzeln, sondern vorrangig der Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Lenkungsziele dienen.³

(2) In Österreich verpflichtet das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich einen Förderungsbericht (siehe TZ 3) über direkte und indirekte Förderungen vorzulegen. Letztere sind definiert als „Einnahmenverzichte des Bundes, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachte Leistung, an der ein vom Bund

¹ Die Großbetriebsprüfung ist seit 2009 eine einheitliche Dienststelle der Finanzverwaltung mit bundesweiter Zuständigkeit und Sitz in Wien.

² Brockhaus, 20. Auflage, 21. Band, S. 134 f.

³ Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Auflage, S. 2813

Definition der Steuerbegünstigung

wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen gewährt wurden“.⁴

Nähere Details hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen fehlten jedoch.

(3) Das Transparenzdatenbankgesetz unterscheidet bei der Körperschaftsteuer zwischen⁵

- ertragsteuerlichen Ersparnissen, wie
 - Zurechnung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder im Rahmen der Gruppenbesteuerung,
 - Differenz zwischen dem Steuersatz auf Einkünfte einer Privatstiftung und dem Körperschaftsteuersatz,
 - Freibetrag für begünstigte Zwecke gemäß § 23 Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG 1988),
 - Begünstigung für Sanierungsgewinne und
- Förderungen, v.a. Einnahmenverzichte zu Lasten öffentlicher Mittel.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die in den Förderungsberichten und im Transparenzdatenbankgesetz angeführten Steuerbegünstigungen nicht deckungsgleich waren.

Bereits anlässlich der Begutachtung des Transparenzdatenbankgesetzes hatte der RH 2010 kritisch bemerkt, dass mit dem neuen Gesetz eine weitere Definition des Begriffs Förderungen eingeführt wurde. Er hatte angeregt, eine Vereinheitlichung mit den in der Rechtsordnung vorhandenen Förderungsbegriffen vorzunehmen.

Der RH empfahl dem BMF nunmehr, darauf hinzuwirken, dass für Österreich eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen formuliert wird.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMF hätten steuerliche Maßnahmen in vielen Fällen eine systematisch erforderliche Begründung und würden nur in bestimmten Fallkonstellationen oder durch die zeitliche Entwicklung, durch ihre Höhe etc. zur Begünstigung einiger Steuerpflicht-*

⁴ § 54 Abs. 1 Z 2 BHG

⁵ § 10 ff. des Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG), BGBl. I Nr. 109/2010 i.d.g.F.

tiger oder zur Begünstigung von Gruppen von Steuerpflichtigen führen. Reine Begünstigungsmaßnahmen seien schon deshalb sehr selten, weil sie sowohl systematisch als auch verfassungs- sowie unionsrechtlich (v.a. beihilfenrechtlich) sowie politisch begründbar sein müssten. Eine umfassende, detaillierte Definition des Begriffs sei daher aus der Sicht des BMF weder sinnvoll noch praktikabel. Eine für den Gesetzgeber bindende Definition würde zudem einer Verfassungsnorm bedürfen, was aus Sicht des BMF keinen Sinn machen würde. Im Übrigen gebe es in vergleichbaren Staaten – wie z.B. in Deutschland – ebenso keine umfassende, detaillierte Definition des Begriffs der Begünstigung.

- 2.4** Der RH erwiderte, dass eine einheitliche Systematik von Steuerbegünstigungen auch eine einheitliche Rechtsanwendung – etwa im BHG und im Transparenzdatenbankgesetz – zur Folge hätte und die Transparenz erhöhen würde. Er verwies auf einen Bericht des Deutschen Bundesrechnungshofs vom April 2008⁶, in dem dieser ebenfalls den Mangel an einer einheitlichen, allgemein anerkannten Bestimmung der Steuerbegünstigungen kritisierte. Überdies konnte der RH keine sachlichen Gründe für unterschiedliche Begriffsauslegungen erkennen. Jedenfalls wären nach seiner Ansicht die jeweils aktuellen Steuerbegünstigungen umfassend und detailliert auszuweisen.

Förderungsbericht der Bundesregierung

Anzahl der Maßnahmen

- 3.1** (1) Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts der Bundesregierung (Förderungsbericht) hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen.⁷

Der Förderungsbericht wies in seiner Fassung für das Jahr 2010 folgende Einnahmehausfälle aufgrund indirekter Förderungen aus:

⁶ Deutscher Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über die Transparenz von Steuersubventionen, 15. April 2008

⁷ § 54 Abs. 2 BHG

Förderungsbericht der Bundesregierung

Tabelle 1: Förderungsbericht 2010 – Einnahmenausfälle aufgrund indirekter Förderungen			
	2008	2009	2010
	in Mio. EUR		
Einkommensteuergesetz 1988	9.130	9.413	9.428
Körperschaftsteuergesetz 1988 und Umgründungssteuergesetz	455	455	455
Gebührengesetz 1957	141	141	137
Kraftfahrzeugsteuergesetz 1992 und motorbezogene Versicherungssteuer nach dem Versicherungssteuergesetz	115	115	115
Versicherungssteuergesetz 1953	260	260	260
Mineralölsteuergesetz 1981 bzw. 1995	383	368	363
Gesamt	10.484	10.752	10.758

Quelle: Förderungsbericht 2010

Wie im Bericht selbst erwähnt, „beruhen die Angaben über den finanziellen Umfang – abgesehen von Einzelfällen, wo eine genaue Ermittlung möglich war – auf Schätzungen oder Hochrechnungen“, die „zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten verbunden“ sind. Die Betragsangabe unterblieb, wenn „die für eine Schätzung notwendigen Unterlagen fehlten oder der Einnahmenausfall unerheblich war“.

Die Steuereinnahmen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Steuereinnahmen			
	2008	2009	2010
	in Mio. EUR		
Einkommensteuer	27.891,29	25.628,10	25.760,08
Körperschaftsteuer	5.934,42	3.834,25	4.632,62
Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben	810,89	796,59	818,60
Kraftfahrzeugsteuer und motorbezogene Versicherungssteuer	1.551,95	1.589,21	1.623,64
Versicherungssteuer	1.021,79	1.033,37	1.017,36
Mineralölsteuer	3.893,94	3.800,39	3.853,69
Gesamt	41.104,28	36.681,91	37.705,99

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse



Gemessen an den Steuereinnahmen errechnete sich daher folgender Anteil der Einnahmenausfälle:

Tabelle 3: Anteil der Einnahmenausfälle an den Steuereinnahmen			
	2008	2009	2010
	in %		
Einkommensteuer	33	37	37
Körperschaftsteuer	8	12	10
Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben	17	18	17
Kraftfahrzeugsteuer und motorbezogene Versicherungssteuer	7	7	7
Versicherungssteuer	25	25	26
Mineralölsteuer	10	10	9
Gesamt	26	29	29

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; Förderungsbericht 2010; RH

(2) Im Kapitel über indirekte Förderungen nach dem KStG 1988 wies der Förderungsbericht 2010 sechs Kategorien aus. In der Kategorie Gruppenbesteuerung waren mehrere unterschiedliche Maßnahmen zu einem Betrag zusammengefasst, bei vier Kategorien fehlten die konkreten Beträge gänzlich:

Tabelle 4: Förderungsbericht 2010 – Indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988				
KStG 1988	Begünstigung	Einnahmenausfall		
		2008	2009	2010
		in Mio. EUR		
§ 5	Befreiungen	k.A.	k.A.	k.A.
§ 9	Gruppenbesteuerung (bei ersatzloser Streichung)	450	450	450
§ 10	Internationale Schachtelbeteiligung	k.A.	k.A.	k.A.
§ 13	Rückvergütungen bei Verbrauchergenossenschaften	k.A.	k.A.	k.A.
§ 23 Z 1	Sanierungsgewinn	k.A.	k.A.	k.A.
§ 23 Z 2	Tariffreibetrag bei gemeinnützigen Rechtsträgern	5	5	5
6 Kategorien	Gesamt	455	455	455

Quelle: Förderungsbericht 2010

Förderungsbericht der Bundesregierung

(3) Im Vergleich zu den sechs Kategorien im Förderungsbericht erhob der RH unter der Annahme einer weiten Begriffsauslegung⁸ im Einvernehmen mit dem BMF im Körperschaftsteuerrecht insgesamt 110 Begünstigungsmaßnahmen im Gesetzesrang (im Detail siehe Anhang). Der Förderungsbericht fasste Begünstigungen zu Gruppen zusammen, weshalb die einzelnen Maßnahmen nicht ersichtlich waren. Nicht im Förderungsbericht enthalten waren etwa Begünstigungen für abzugsfähige Aufwendungen und Ausgaben (§ 11 KStG 1988), für Prämienrückerstattungen (§ 17 KStG 1988), Einkünfte bei beschränkter Steuerpflicht (§ 21 KStG 1988) sowie bei der Erhebung der Steuer (§ 24 KStG 1988).

3.2 Der RH wies kritisch auf die hohe Anzahl von Begünstigungen und die damit verbundene mangelnde Transparenz hin. Überdies war der Förderungsbericht wenig informativ (siehe TZ 4).

Einnahmenausfälle

4.1 (1) Der Förderungsbericht 2010 bezifferte die Einnahmenausfälle infolge der indirekten Förderungen nach dem KStG 1988 für die Jahre 2008 bis 2010 mit jeweils 455 Mio. EUR. Der überwiegende Teil dieser Einnahmenausfälle war der Kategorie „Gruppenbesteuerung“ (450 Mio. EUR) zuzurechnen.

Die Betragsangaben in den Kategorien „Gruppenbesteuerung“ und „Tariffreibetrag“ (5 Mio. EUR) basierten auf Schätzungen bzw. Hochrechnungen des BMF. Für die restlichen vier Kategorien fehlten lt. Angaben des BMF die notwendigen Unterlagen für eine Schätzung der Einnahmenausfälle bzw. wurden diese für unerheblich erachtet; entsprechende Betragsangaben unterblieben.

(2) Im Förderungsbericht 2008 waren die Einnahmenausfälle in der Kategorie „Gruppenbesteuerung“ für die Jahre 2006 bis 2008 mit jährlich 220 Mio. EUR beziffert. Der Bericht enthielt sieben Kategorien, darunter auch „Prämienrückerstattungen bei Versicherungen“ mit jährlich 250 Mio. EUR.

Ab dem Förderungsbericht 2009 änderte das BMF die Schätzungsmethode und damit den Wert für die Einnahmenausfälle aus der Gruppenbesteuerung ohne Angabe von Gründen. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung⁹ teilte das BMF mit, dass „im Förderungsbericht 2008 der Steuerausfall angegeben ist, der durch die Einführung der Gruppenbesteuerung entstanden ist. Im Förderungsbericht 2009 sind die Mehreinnahmen für den Fall angegeben, dass die Gruppen-

⁸ Als Steuerbegünstigung ist jede legale Maßnahme zu verstehen, die eine Minderung der Steuerlast bewirkt.

⁹ 7851/AB XXIV. GP vom Mai 2011



besteuerung ersatzlos gestrichen würde (d.h. keine Wiedereinführung der Organschaft).“ Das BMF wies den Einnahmenausfall aus der Gruppenbesteuerung nunmehr mit jährlich 450 Mio. EUR statt bisher 220 Mio. EUR aus und ergänzte den Klammersausdruck „(bei ersatzloser Streichung)“. Die bis dahin enthaltene Kategorie „Prämienrückerstattungen bei Versicherungen“ war ebenfalls ohne Angabe von Gründen nicht mehr enthalten. Beide Änderungen bewirkten, dass im Förderungsbericht die Jahressummen für die indirekten Förderungen nach dem KStG 1988 nahezu gleich blieben.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die veröffentlichten Einnahmenausfälle für die Jahre 2006 bis 2009:

Förderungsbericht der Bundesregierung

Tabelle 5: Förderungsberichte 2008 und 2009 – Indirekte Förderungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1988					
KStG 1988	Begünstigung	Einnahmenausfall			
		in Mio. EUR			
		2006	2007	2008	2009
Förderungsbericht 2008					
§ 5	Befreiungen	k.A.	k.A.	k.A.	
§ 9	Gruppenbesteuerung	220,00	220,00	220,00	
§ 10	Internationale Schachtelbeteiligung	k.A.	k.A.	k.A.	
§ 13w	Rückvergütungen bei Verbrauchergenossenschaften	k.A.	k.A.	k.A.	
§ 17	Prämienrückerstattungen bei Versicherungen	250,00	250,00	250,00	
§ 23 Z 1	Sanierungsgewinn	k.A.	k.A.	k.A.	
§ 23 Z 2	Tariffreibetrag bei gemeinnützigen Rechtsträgern	5,00	5,00	5,00	
7 Kategorien	Gesamt	475,00	475,00	475,00	
Förderungsbericht 2009					
§ 5	Befreiungen		k.A.	k.A.	k.A.
§ 9	Gruppenbesteuerung (bei ersatzloser Streichung)		450,00	450,00	450,00
§ 10	Internationale Schachtelbeteiligung		k.A.	k.A.	k.A.
§ 13	Rückvergütungen bei Verbrauchergenossenschaften		k.A.	k.A.	k.A.
§ 23 Z 1	Sanierungsgewinn		k.A.	k.A.	k.A.
§ 23 Z 2	Tariffreibetrag bei gemeinnützigen Rechtsträgern		5,00	5,00	5,00
6 Kategorien	Gesamt		455,00	455,00	455,00

Quellen: Förderungsberichte 2008 und 2009

4.2 Gemäß den parlamentarischen Materialien zum Bundeshaushaltsgesetz 1986 soll der Förderungsbericht als wesentliche Beurteilungsgrundlage für budget- und konjunkturpolitische Entscheidungen dienen.¹⁰ Mangels detaillierter und umfassender Kenntnis der Wirkungen sämtlicher Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht (siehe TZ 5) fehlten jedoch sowohl dem Gesetzgeber als auch der Bundesregierung und insbesondere dem BMF die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine gezielte Steuerung und eine sorgfältige Prüfung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich.

Das BMF rechnete offensichtlich aufgrund von Begünstigungen mit Einnahmenausfällen von weit mehr als einem Viertel der Einnahmen, bei der Körperschaftsteuer im Ausmaß zwischen 8 % (2008) und 12 % (2009) der Einnahmen. Die Formulierung in den Förderungsberichten, wonach bei jenen Ausnahmeregelungen, bei denen die Unterlagen für Schätzungen fehlten, die Betragsangabe unterblieb, sowie die Tatsache, dass die Förderungsberichte nicht alle Begünstigungen enthielten, ließen darauf schließen, dass die tatsächlichen Einnahmenausfälle noch weit höher sein könnten. Im österreichischen Steuerrecht stellen daher die Steuerbegünstigungen eine erhebliche Größenordnung dar.

Die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht minderten die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden somit beträchtlich (die Körperschaftsteuer ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt wird¹¹).

Der RH kritisierte daher, dass

- der jährliche Förderungsbericht weder dem Nationalrat noch der interessierten Öffentlichkeit umfassende Informationen über die Art und Anzahl der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht sowie über deren finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte lieferte,
- der Förderungsbericht keinen Rückschluss auf die Höhe der (geschätzten) finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen zuließ, wenn mehrere dieser Maßnahmen – wie bei der Gruppenbesteuerung – in einer Summe dargestellt waren,

¹⁰ 877 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP

¹¹ § 8 Finanzausgleichsgesetz 2008

Förderungsbericht der Bundesregierung

- die im Förderungsbericht gewählte Darstellungsweise mit der Zusammenfassung von Begünstigungen den Eindruck vermittelte, es gäbe in Österreich nur wenige steuerliche Begünstigungen,
- der Förderungsbericht bei der Körperschaftsteuer nur Schätzungen oder Hochrechnungen enthielt, nicht jedoch die tatsächlich entstandenen Einnahmehausfälle,
- der Förderungsbericht bei vier von sechs angeführten Kategorien nicht einmal geschätzte oder hochgerechnete Beträge enthielt,
- der Förderungsbericht ab 2009 eine neue Berechnungsmethode für die Einnahmehausfälle aus der Gruppenbesteuerung enthielt, ohne jedoch die Berechnungsgrundlagen darzulegen und darüber zu informieren, weshalb es zu dieser Änderung kam; Gleiches galt für die ersatzlose Streichung einer Begünstigungskategorie.

Der RH empfahl dem BMF, die Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht – im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition (siehe TZ 2) – jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte zu erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat möglichst detailliert zu berichten.

Bei allenfalls notwendigen Schätzungen wären die Schätzungsmethoden offenzulegen und bei unsicherer Datenlage eine statistische Bandbreite anzugeben.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der jährlich dem Nationalrat vorzulegende Förderungsbericht grundlegend überarbeitet und ab dem Jahr 2014 in seiner überarbeiteten Form dem Nationalrat übermittelt werden. Mit diesem Bericht könne den Anregungen des RH nachgekommen werden.*

Die Ermittlung von Steuerbegünstigungen sei de facto immer eine Schätzung, selbst in jenen Fällen, in denen eine umfassende Datenlage, z.B. Erklärungs- oder Bescheidaten, vorhanden seien. Dies nicht zuletzt deshalb, weil Schätzungen in der Regel für Zeiträume erstellt würden, für die noch kein vollständiges Daten-Set vorliegen könne. Eine Überarbeitung des Förderungsberichts sei ohnedies geplant. Eine Anreicherung des Förderungsberichts um „Schätzungsmethoden“ würde den Bericht in unnötiger Weise aufblähen; dies nicht zuletzt deshalb, weil im Zuge der „Wirkungsorientierten Folgenabschätzung – WFA“ ohnedies eine umfangreichere Beschreibung der finanziellen Auswirkungen vorgesehen sei. Die Angaben von „statistischen Bandbreiten“

wären in der Regel aufgrund fehlender Daten nicht möglich. Zudem würden sie eher zur Verwirrung beitragen, als zusätzlichen Informationsgehalt liefern.

- 4.4 Der RH erwiderte, dass er der Erhebung von Ist-Zahlen den Vorzug gegenüber Schätzungen einräumte. Die derzeitige Darstellung von drei Jahren im Förderungsbericht der Bundesregierung – gemäß § 47 Abs. 3 und 4 BHG 2013 betreffend das vorangegangene Finanzjahr und die Vergleichszahlen aus den beiden unmittelbar vorangegangenen Finanzjahren – ermöglicht es nach Ansicht des RH, jedenfalls für das jeweils älteste Jahr eine zahlenmäßige Übersicht mit Ist-Zahlen auf Basis des vorhandenen „Daten-Sets“ vorzulegen. Überdies wies der RH darauf hin, dass der Förderungsbericht 2010 zuletzt im Kapitel über indirekte Förderungen nach dem KStG 1988 für die Einnahmehausfälle bei vier der sechs angeführten Kategorien keine Angaben enthielt. Steuerliche Maßnahmen, deren Wirkungen überhaupt nicht evaluiert werden können, wären grundsätzlich zu hinterfragen. Allenfalls wäre in solchen Fällen die Gewährung von direkten Förderungen zweckmäßiger.

Hinsichtlich der vom BMF abgelehnten Darstellung der Schätzmethoden gab der RH zu bedenken, dass (weitgehend unkommentierte) Änderungen der Berechnung einzelner indirekter Förderungen im Laufe der Jahre – wie bei der Gruppenbesteuerung (siehe Tabelle 5) – die Transparenz und den Informationsgehalt mangels Vergleichbarkeit beträchtlich mindern. Diesbezügliche Angaben wären daher Minimalanforderungen für künftige Förderungsberichte.

Weiters hielt der RH fest, dass die für die Förderungsberichte im „Schätzungsverfahren“ ermittelten Angaben des BMF kaum statistischen Grundsätzen genügen konnten, räumte das BMF doch selbst in seiner Stellungnahme ein, dass die Angaben von statistischen Bandbreiten „in der Regel aufgrund fehlender Daten nicht möglich“ seien.

Ziele

- 5.1 (1) Das BMF nannte in seiner Abgabenstrategie¹² die folgenden vier strategischen Zielsetzungen als laufend neue bzw. wachsende Herausforderungen, die zu bewältigen waren:
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommens,
 - Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Unterstützung allgemeiner politischer Anliegen,

¹² Strategie des Bundesministeriums für Finanzen, September 2011

Förderungsbericht der Bundesregierung

- Erhöhung der Abgabengerechtigkeit, Reduktion der Administrationskosten sowie
- Stärkung der Abgabecompliance.

Diese strategischen Zielsetzungen waren bisher allerdings nicht mit konkreten und messbaren Zielgrößen hinterlegt, um in einer Evaluierung die Zielerreichung und die Wirkungen beurteilen zu können.

Auch für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht präzisierete das BMF diese strategischen Zielsetzungen nicht weitergehend und führte gegenüber dem RH nur allgemein gehaltene Zielformulierungen an, wie etwa:

- Erreichen eines systemkonformen Ergebnisses (z.B. Beteiligungsertragsbefreiung, Gruppenbesteuerung),
- Verwaltungsvereinfachung (z.B. Befreiung kleiner Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Befreiung von Bürgerschaftsgesellschaften) und
- politisch als erforderlich zu betrachtende Förderungsmaßnahmen (z.B. Befreiung von Pensionskassen-Sondervermögen).

(2) Das BMF differenzierte, ob an einer Begünstigung des Körperschaftsteuerrechts eine Zielerreichung festgemacht werden kann. Bei der Gruppenbesteuerung (siehe TZ 9) sei dies der Fall, mit dem Ziel, den Wirtschaftsstandort Österreich zu attraktivieren und ein wettbewerbsfähiges Steuersystem zu schaffen.

Seit der Einführung der Gruppenbesteuerung im Jahr 2005 betonte das BMF in seinen Antworten auf parlamentarische Anfragen, dass die Wirkungen der Gruppenbesteuerung nicht exakt ermittelt, sondern nur grob geschätzt werden könnten. Das BMF verwendete lediglich allgemeine Formulierungen, wie etwa:

- „Unbestritten ist, dass die Gruppenbesteuerung einen positiven Beitrag leistet“ (7851/AB XXIV. GP, Mai 2011).
- „Eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen der Gruppenbesteuerung ist ab dem Jahr 2006 unmöglich“ (7851/AB XXIV. GP, Mai 2011).
- „Eine Aufteilung der Auswirkung auf inländische und ausländische Verlustanrechnungen sowie die Aufteilung der Verluste in ,inner-

halb der EU' und ‚außerhalb der EU' ist aufgrund der Wechselwirkungen nicht möglich“ (4905/AB XXIV. GP, Mai 2010).

- „Österreich erfuhr durch die modernere Gruppenbesteuerung anderer Länder einen gravierenden Standortnachteil“ (4799/AB XXIII. GP, September 2008).

In der Parlamentskorrespondenz Nr. 246 vom 14. April 2005 (Fragestunde im Bundesrat) ist festgehalten:

- „Staatssekretär Dr. Finz hielt es für schwierig, die Auswirkungen der Gruppenbesteuerung einzuschätzen. Sie eingeführt zu haben, sei aber richtig, weil dieses System der Unternehmensbesteuerung künftig in ganz Europa kommen werde. Österreich stehe als erstes Land mit Gruppenbesteuerung sehr attraktiv da“.
- „Ob die geschätzten Steuerausfälle von 100 Mio. EUR halten werden, könne derzeit aber niemand mit Sicherheit sagen“.
- „Ein gewisses Risiko bei den Einnahmen sei vorhanden, die Vorteile durch Ansiedlung von Konzernzentralen in Österreich sowie für Zulieferindustrien und international agierende KMU¹³ seien aber wesentlich größer einzuschätzen als das Risiko von Steuerausfällen“.

(3) Die Überprüfung der Steuerbegünstigungen im Körperschaftsteuerrecht hinsichtlich ihrer Geltungsdauer (befristet oder unbefristet) durch den RH zeigte, dass diese fast ausschließlich unbefristet galten. Lediglich die Steuerbegünstigung bei Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften war als befristete Maßnahme ausgestaltet.

- 5.2** Das BMF verfügte über kein umfassendes und systematisches Konzept für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Es fehlten auch Vorgaben, ob und in welchem Zeitraum die Steuerbegünstigungen zu überprüfen wären. Dadurch unterblieben Evaluierungen zur Beurteilung der Zielerreichung der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht.

¹³ KMU steht für kleine und mittlere Unternehmen

Förderungsbericht der Bundesregierung

Das BMF nahm keine Beurteilung vor, ob die Steuerbegünstigungen den Mitteleinsatz in Form von Steuerausfällen rechtfertigten sowie geeignet, notwendig und angemessen waren, ihr Ziel und die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen.

Allgemein gehaltene Zielformulierungen sind für die Beurteilung der Zielerreichung nicht geeignet und kein Maßstab für die Erfolgskontrolle.

Die Normierung von unbefristeten Ausnahmeregelungen bewirkte, dass die Notwendigkeit der Beibehaltung der Begünstigungen nicht in regelmäßigen Abständen überprüft wurde. Es war daher in der Regel unklar, ob die Maßnahmen immer noch benötigt wurden, um die ursprünglich beabsichtigten Ziele zu erreichen, oder ob der gänzliche Wegfall, Änderungen oder Alternativen zweckmäßiger wären.

Der RH empfahl dem BMF, für die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht quantitative und qualitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festzulegen. 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.

Das BMF sollte in einem Gesamtkonzept festlegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung und die Wirkungen der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. Dabei 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 (siehe TZ 7) in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht. Weiters sollte das BMF darauf hinwirken, dass solche Evaluierungen vor einer allfälligen Verlängerung durchgeführt werden. Über die erzielten Ergebnisse wäre umfassend Bericht zu erstatten, bspw. dem Nationalrat im Rahmen des Förderungsberichts.

5.3 *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse sowie eine Evaluierung von gesetzlichen Maßnahmen für seit Jahresbeginn 2013 eingeführte Begünstigungen oder Änderungen bestehender Begünstigungen durch das BHG 2013 gesetzlich vorgesehen sei („Wirkungsorientierte Folgenabschätzung – WFA“). Die Ziele der gesetzten Maßnahmen sowie die Indikatoren für deren Erreichung seien daher darzulegen und im Rahmen einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu erfassen. Soweit möglich würden für die gesetzten Ziele und Maßnahmen messbare Indikatoren angeführt werden.*

Im Rahmen der „Wirkungsorientierten Folgenabschätzung – WFA“ seien seit dem 1. Jänner 2013 die Ziele eindeutig und konkret zu formulieren. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, dass in vielen Fällen eine systematische, verfassungsrechtliche und/oder unionsrechtliche Verpflichtung bzw. Notwendigkeit für eine bestimmte Maßnahme bestehen könne (z.B. entspreche die Befreiung von Beteiligungserträgen den Vorgaben der Mutter-Tochter-Richtlinie bzw. denen der Rechtsprechung des EuGH). Für diese Bestimmungen würde sich aus Sicht des BMF die Frage einer kritischen Evaluierung bzw. einer Abschaffung gar nicht erst stellen.

Im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung sei auch eine Evaluierung der Zielerreichung und der Wirkungen von Rechtsetzungsprojekten verbindlich vorgegeben. Diese Vorgaben würden vom BMF umgesetzt werden.

Eine zeitliche Befristung einer Begünstigung mache nach Ansicht des BMF in vielen Fällen keinen Sinn, weil der gewünschte Lenkungseffekt nur dann erreicht werden könne, wenn sich die Steuerpflichtigen auf eine längerfristig gesicherte Dispositionsgrundlage verlassen könnten. In Bereichen, die eine längerfristige Disposition erfordern würden, werde eine gewünschte Anreizwirkung nur dann erzielt, wenn die Steuerpflichtigen über den gesamten Dispositionszeitraum mit einer stabilen Rechtslage rechnen könnten. Gerade im Bereich des Unternehmens- und Konzernsteuerrechts seien befristete Regelungen nur begrenzt sinnvoll, weil Investitionsentscheidungen sowie Entscheidungen über den Konzernaufbau einen längeren Planungszeitraum erfordern würden.

Das BMF nehme die Empfehlung des RH, einer allfälligen Verlängerung von Begünstigungen – unter der Voraussetzung, dass diese befristet erlassen worden seien – eine Evaluierung voranzuschicken, im Grundsatz gerne auf.

- 5.4** Der RH entgegnete, dass das BHG 2013 für neu eingeführte bzw. geänderte Begünstigungen gilt, die zahlreichen bereits bestehenden Begünstigungen jedoch von den Neuregelungen nicht umfasst sind.

Weiters teilte der RH die Ansicht des BMF nicht, wonach sich bei europarechtlichen Vorgaben „die Frage einer kritischen Evaluierung bzw. einer Abschaffung gar nicht erst stelle“. Sollte sich vielmehr nach einer Evaluierung zeigen, dass ursprünglich gewünschte Wirkungen nicht (mehr) eintreten, dann wäre es Aufgabe Österreichs, in den zuständigen EU-Gremien darauf hinzuweisen und dadurch auf den Rechtsetzungsprozess der EU hinzuwirken.

Förderungsbericht der Bundesregierung

Zur Frage der Befristung von steuerlichen Begünstigungen bemerkte der RH, dass eine „längerfristig gesicherte Dispositionsgrundlage“ auch dann erreicht werden könnte, wenn die Zeiträume der Befristungen entsprechend den jeweiligen Anforderungen unterschiedlich gewählt werden und die politischen Entscheidungsträger vor Ablauf der Fristen Evaluierungsergebnisse als Grundlage für die Entscheidung über die weitere Zukunft der steuerlichen Ausnahmebestimmungen erhalten.

Wirkungen

- 6.1** (1) Das BMF führte keine Messungen und Analysen der Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht durch. Es beauftragte zwar das Institut für Höhere Studien (IHS) mit dem Projekt „Ökonomische Bewertung der Vorschläge zur Reichensteuer“; der Endbericht dazu erfolgte im Dezember 2011 und befasste sich im zweiten Teil mit Überlegungen zur Gruppenbesteuerung.

Die Ausführungen zur Gruppenbesteuerung im Endbericht bezogen sich im Wesentlichen auf eine Studie¹⁴ aus dem Jahr 2008; die Daten zur Körperschaftsteuerstatistik lagen nur für die Jahre 2005 und 2006 vor. Neue Untersuchungsergebnisse oder Erkenntnisse enthielt der Endbericht nicht.

Zu den Wirkungen der Gruppenbesteuerung führte der Endbericht kurz aus, „dass ein wichtiger Aspekt in der Steuertheorie die verzerrenden Wirkungen von Steuern auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure sind. Der Steuergesetzgeber sollte daher immer berücksichtigen, inwieweit steuerrechtliche Regelungen zu Verhaltensanpassungen führen und damit Effizienzeinbußen bzw. geringeren Nutzen implizieren.“¹⁵

Aussagen zu konkreten Wirkungen der Gruppenbesteuerung seit ihrer Einführung traf die beauftragte Studie in ihrem Endbericht jedoch nicht.

Das BMF dokumentierte die von ihm beauftragte Studie weder im ELAK noch lagen dazu sonstige schriftliche Unterlagen vor; es konnte das Auftragsvolumen weder dem Inhalt nach noch betragsmäßig belegen.

- (2) Bei steuerpolitischen Entscheidungen – so auch bei der Gruppenbesteuerung – wird mit der Attraktivität Österreichs als Wirtschaftsstandort argumentiert. Für die Einschätzung eines Standortes werden

¹⁴ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Susanne Sieber, FIW Studie Nr. 021/Direktinvestitionen Juni 2008, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

¹⁵ Quelle: IHS, Ökonomische Bewertung der Vorschläge zur „Reichensteuer“, Endbericht Dezember 2011, S. 24 f.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

die wichtigsten Standortfaktoren im Zuge von Markt- und Wettbewerbsanalysen beurteilt und entsprechend ihrer Bedeutung gereiht¹⁶.

(3) Das BMF sah in der Gruppenbesteuerung einen Beweggrund für Unternehmen, ihre Headquarter in Österreich beizubehalten oder neu zu gründen. Der Nutzen für Österreich durch Headquarter lag laut Angaben des BMF darin, dass Arbeitsplätze mit hoher Qualität geschaffen würden und sich positive gesamtwirtschaftliche Effekte durch einen möglichen Technologie- und Wissenstransfer ergäben.

Zu dem Begriff Headquarter bestanden viele unterschiedliche Definitionen. Eine davon lautete: „Ein Headquarter ist ein selbständiger Unternehmensteil, der Führungsentscheidungen trifft, die für den gesamten Unternehmensverbund relevant und verbindlich sind. [...] Die zentrale Entscheidungs- und Servicefunktion sollte eine länderübergreifende Unternehmensführung gewährleisten, die nach den Interessen des Gesamtkonzerns ausgerichtet ist. Daneben sollte ein Headquarter Synergien in mehreren Unternehmensbereichen bringen.“¹⁷

Das BMF verwies auf den Umstand, dass der Begriff Headquarter weder im KStG 1988 noch in dazu ergangenen Verordnungen und Erlässen definiert war. Im allgemeinen Sprachgebrauch verstehe man darunter ein Unternehmen, das folgende Kennzeichen erfüllt:

- international tätiges Unternehmen,
- Alleinstellungsmerkmal im Unternehmensverbund mit einem klaren und zuordenbaren thematischen Fokus,
- organisatorische und personelle Sichtbarkeit im Unternehmensverbund,
- Verantwortung für einen relevanten Bereich innerhalb des Konzerns (z.B. Forschung und Entwicklung).

Die Bandbreite der Ausprägungen eines Headquarters war groß und reichte von der reinen Holdinggesellschaft (ohne wesentliche Funktionen) als Beteiligungsverwaltung bis hin zu operativen Einheiten, die umfassende strategische Planungs- und Finanzfunktionen wahrnahmen und als zentraler Dienstleister für die lokalen Tochtergesellschaften fungierten.

¹⁶ Presseaussendung des BMWFJ vom April 2012

¹⁷ Quelle: PriceWaterhouseCoupers, tipps&trends, Ausgabe 62, Februar 2010, S. 4

Wirkungen

Das bedeutete, dass nicht jedes Headquarter für Österreich gleich nutzenstiftend war; die Wirkungen hingen vielmehr wesentlich von der Art und dem Umfang der Funktionen ab, die das Headquarter ausübte.

Die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Effekte, wie bspw. die Qualität und die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze oder ein möglicher Technologie- und Wissenstransfer, waren eng verknüpft mit der Art und dem Umfang der Funktionen des Headquartiers.

So trug z.B. nur etwa ein Fünftel der in Österreich ansässigen Headquarter die Verantwortung für Forschung und Entwicklung¹⁸. Im Rahmen einer Marktanalyse aus dem Jahr 2010 gaben 258 befragte Unternehmen an, sie hätten von 2005 bis Mitte 2010 insgesamt 16.848 Arbeitsplätze geschaffen, allerdings waren nur rd. 900 (rd. 5 %) davon in Österreich¹⁹. Laut einer Datenbank von Headquarters Austria²⁰ gab es insgesamt rd. 300 Headquarter in Österreich²¹.

Das BMF konnte über Anfrage des RH anhand der selbst verwalteten Datenlage keine überprüfbaren Angaben über die Wirkungen der Gruppenbesteuerung seit ihrer Einführung machen; insbesondere war es dem BMF nicht möglich, aus seinen Datenbeständen die Anzahl der steuerlich erfassten Headquarter, die Anzahl der dort beschäftigten Arbeitnehmer sowie den konkreten Nutzen dieser Headquarter für Österreich darzulegen.

- 6.2** Die konkreten Wirkungen der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht waren überwiegend nicht bekannt; es mangelte daher an Transparenz.

Auch die vom BMF beauftragte IHS-Studie aus dem Jahr 2011 gab keinen Aufschluss über die Wirkungen etwa der Gruppenbesteuerung, sie bezog sich im Wesentlichen auf eine andere Studie aus dem Jahr 2008. Außerdem fehlte die Aktualität; statistische Daten lagen nur für die Jahre 2005 und 2006 vor.

¹⁸ Quelle: PriceWaterhouseCoupers, tipps&trends, Ausgabe 62, Februar 2010, S. 6

¹⁹ Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, „Struktur und Nutzen der Gruppenbesteuerung in Österreich“, Endbericht September 2010, S. 16

²⁰ Headquarters Austria ist eine unabhängige überparteiliche Organisation; Sponsoren und Kooperationspartner: Austrian Business Agency, Wirtschaftskammer Wien, Hauska&Partner (zugleich Unternehmenszentrale und Sekretariat)

²¹ Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, „Struktur und Nutzen der Gruppenbesteuerung in Österreich“, Endbericht September 2010, S. 5

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Der RH kritisierte, dass diese vom BMF beauftragte IHS-Studie im ELAK des BMF nicht dokumentiert war und dass das BMF keine Auskunft über deren Kosten gab.

Weiters bemängelte der RH, dass das BMF keine konkreten Angaben über den Nutzen von Headquarter i.Z.m. der Gruppenbesteuerung machen konnte, obwohl es selbst damit argumentierte. Mangels der nötigen Informationen in den eigenen Datenbeständen traf es auch keine Vorkehrungen für eine aussagekräftige Wirkungsanalyse.

Insbesondere vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel wäre aber den Wirkungen von Steuerbegünstigungen besonderes Augenmerk zu widmen. Eine umfassende Erfolgskontrolle wäre zwingend geboten, um gezielt steuern zu können. So verpflichtet das BHG 2013 den Bund, den Haushalt ab 2013 unter Beachtung der Grundsätze der Wirkungsorientierung zu führen.²² Davon umfasst sind u.a. das Wirkungscontrolling und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Die finanziellen Auswirkungen sind für das laufende Finanzjahr und mindestens die nächsten vier Finanzjahre zu beziffern.²³ Überdies hat jedes haushaltsleitende Organ die in seinem Wirkungsbereich erlassenen Rechtsvorschriften in angemessenen Zeitabständen zu evaluieren.²⁴ Weiters sind in den Abschlussrechnungen die von den Erträgen aus Abgaben abgezogenen Prämien, Erstattungen und direkt ausbezahlten Absatzbeträge gesondert auszuweisen.²⁵

Der RH empfahl dem BMF, umfassende Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen i.Z.m. Steuerbegünstigungen regelmäßig durchzuführen. Jedenfalls wären die in der politischen Diskussion verwendeten Sachargumente zu evaluieren und darzustellen, wie etwa im Fall der Headquarter bei der Gruppenbesteuerung.

Weiters sollte das BMF schriftliche Unterlagen zu beauftragten Studien jedenfalls im ELAK dokumentieren, um die Vertragsinhalte und die Ausgabengebarung nachvollziehbar sicherzustellen.

6.3 *Laut Mitteilung des BMF werde es in Zukunft verstärkt die verwendeten Sachargumente in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage und im Vorblatt einer Regierungsvorlage erläutern und darstellen. Im Zuge der Evaluierung der Zielerreichung bzw. Maßnah-*

²² § 2 BHG 2013

²³ § 17 Abs. 4 BHG 2013

²⁴ § 18 Abs. 1 BHG 2013

²⁵ § 101 Abs. 10 BHG 2013

Wirkungen

mensetzung im Rahmen der „Wirkungsorientierten Folgenabschätzung – WFA“ werde die Stichhaltigkeit der verwendeten Sachargumente ebenfalls einer Überprüfung unterzogen werden.

Zur Dokumentation beauftragter Studien gab das BMF an, es nehme diese Empfehlung im Grundsatz gerne auf, soweit dies nicht ohnehin bereits der derzeitigen Vorgehensweise entspreche.

Verwaltungsaufwand

Umfang und Komplexität des Steuerrechtsbestands

7 (1) Der Umfang des Steuerrechtsbestands vergrößerte sich seit 1988 (Einführung des KStG 1988) beträchtlich. Allein ein Vergleich des KStG 1988 in seiner Urfassung mit dem aktuellen Stand ergab:

- Urfassung (Stand 7. Juli 1988): 5.366 Wörter;
- Stand 17. August 2012: 21.140 Wörter (+ 294 %);
- Novellen seit der Urfassung: 60.

Somit vervierfachte sich der Rechtsbestand seit Einführung des KStG 1988, pro Jahr erfolgten durchschnittlich rd. 2,5 Novellen.

Der Vergleich der Bestimmungen über die Gruppenbesteuerung mit der Vorgängerbestimmung über Organschaften in der Erstversion des KStG 1988 ergab sogar eine Versiebenfachung des Rechtsbestands.

(2) Die Finanzämter, die Großbetriebsprüfung und die Interne Revision des BMF schätzten die Komplexität der Bestimmungen über die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht hoch ein. Im Zusammenhang mit der Gruppenbesteuerung sahen sie v.a. folgende Faktoren dafür verantwortlich:²⁶

- Unternehmensgruppen mit mehreren übereinander angeordneten Ebenen (mehrstufige Unternehmensgruppe),
- unterschiedliche Bilanzstichtage in der Unternehmensgruppe,
- ausländische Gruppenmitglieder,
- internationales Steuerrecht,

²⁶ Ein Finanzamt gab etwa an: „Die Komplexität der gesetzlichen Bestimmungen und Erlässe/Richtlinien ist selbstredend.“



Verwaltungsaufwand



Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

- Beteiligungsgemeinschaften,
- sehr viele Gruppenmitglieder,
- Zusammenfassung der steuerlichen Ergebnisse beim Gruppenträger,
- beschränkt steuerpflichtige Gruppenträger,
- Firmenwertabschreibungen,
- häufige Umstrukturierungen und Umgründungen.

Das BMF schätzte demnach den Arbeitsaufwand der Finanzämter für den Vollzug der komplexen Bestimmungen über die Gruppenbesteuerung verhältnismäßig hoch ein. Der Personaleinsatzplan des BMF wies bei der Bewertung der Gruppensteuerfälle ein Vielfaches im Vergleich zu anderen Veranlagungsfällen aus (zwischen dem doppelten und dem sechsfachen Wert).

Ausmaß des
Verwaltungsaufwands

8.1 (1) Die mit dem Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht verbundenen Personalressourcen sowie der daraus abgeleitete Verwaltungsaufwand waren dem BMF mangels gesonderter Aufzeichnungen nicht bekannt.

In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung zur Gruppenbesteuerung räumte das BMF ein, dass „aufgrund der Komplexität und Unterschiedlichkeit der Fälle die Auswirkungen nur im Einzelfall beurteilt werden“ könnten.²⁷

Eine diesbezügliche Erhebung des RH in sämtlichen Finanzämtern, in der Großbetriebsprüfung und im BMF ergab folgende Personalressourcen:

²⁷ Anfragebeantwortung des BMF vom März 2012, 10476/AB XXIV. GP

Verwaltungsaufwand

Tabelle 6: Personalressourcen für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011		
	sämtliche Begünstigungen	davon Gruppenbesteuerung
	in VBÄ	
BMF		
Produktmanagement	0,7	0,5
Finanzämter		
BV-Teams ¹	148,2	50,6
Amtsfachbereich	19,9	8,6
Großbetriebsprüfung		
Branchenteams	61,8	36,9
Fachbereich	12,0	8,0
Gesamt	242,6	104,6

¹ Teams Betriebsveranlagung/-prüfung mit u.a. den Schwerpunkten Veranlagung von und Außenprüfung bei juristischen Personen

Quellen: BMF; Finanzämter; Großbetriebsprüfung; RH

Für den Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht standen im Jahr 2011 somit rd. 243 VBÄ zur Verfügung, davon allein rd. 105 VBÄ für die Gruppenbesteuerung. Gemessen am gesamten Personalstand der in der Tabelle angeführten Arbeitsbereiche (3.459,8 VBÄ) entsprach dies einem Anteil von rd. 7 % (bzw. rd. 3 % bei der Gruppenbesteuerung).

(2) Der RH errechnete den Verwaltungsaufwand aus den Angaben über die Personalressourcen und anhand der vom BMF aus dem Managementinformationssystem zur Verfügung gestellten Personalkosten²⁸, der sich wie folgt darstellte:

²⁸ Die ausgewiesenen Beträge sind nicht als Kosten im Sinne einer Kostenrechnung zu verstehen, sondern als mit Planpreisen bewertete Personaleinsätze.

Tabelle 7: Verwaltungsaufwand für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011		
	sämtliche Begünstigungen	davon Gruppenbesteuerung
	in Mio. EUR	
BMF		
Produktmanagement	0,05	0,03
Finanzämter		
BV-Teams ¹	7,94	2,71
Amtsfachbereich	1,55	0,67
Großbetriebsprüfung		
Branchenteams	4,25	2,54
Fachbereich	0,83	0,55
Gesamt	14,62	6,50

¹ Teams Betriebsveranlagung/-prüfung mit u.a. den Schwerpunkten Veranlagung von und Außenprüfung bei juristischen Personen

Quellen: BMF; Finanzämter; Großbetriebsprüfung; RH

Gemessen am gesamten Verwaltungsaufwand für das Personal der in der Tabelle angeführten Arbeitsbereiche (199,59 Mio. EUR) errechnete sich für das Jahr 2011 aus den Angaben der betroffenen Bediensteten ein Verwaltungsaufwand von rd. 15 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 7 Mio. EUR auf den Vollzug der Gruppenbesteuerung.

(3) Aufgrund der Einführung der Gruppenbesteuerung entwickelte das BMF ein neues IT-Verfahren zur automationsunterstützten Erfassung, Verwaltung und Darstellung von Unternehmensgruppen (P-Verfahren). Mit der Umsetzung des P-Verfahrens waren umfassende Programmiererweiterungen in den IT-Programmen der Finanzverwaltung erforderlich:

- Schaffung neuer Fehlerprüfungen für die Gewährleistung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen und der automatischen Berücksichtigung der Ergebnisse beim Gruppen-Körperschaftsteuerbescheid,
- Schaffung neuer Bescheidbilder betreffend die Gruppenfeststellung und die Veranlagung,
- Schaffung neuer Risikokriterien für die Vor- und Nachbescheidkontrolle,
- Schaffung und Einbau einer neuen Karteikarte (K1g) aufgrund der geänderten Formulare und

Verwaltungsaufwand

- Neuentwicklung der Visualisierung der Auslandsverluste bezogen auf die einzelnen ausländischen Gruppenmitglieder.

Für den Vollzug der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht fielen nach den Angaben des BMF IT-Kosten in folgender Höhe an:

Tabelle 8: IT-Kosten für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht; 2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gesamt
	in EUR ¹							
Begünstigungen KStG ²	83.938	72.334	82.048	49.048	59.601	69.723	58.261	474.953
Gruppenbesteuerung	–	257.979	201.136	101.777	–	1.379	26.154	588.425
Summe	83.938	330.313	283.185	150.826	59.601	71.102	84.415	1.063.378

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Gruppenbesteuerung nicht enthalten

Quelle: BMF

Somit betragen von 2005 bis 2011 die gesamten IT-Kosten für den Vollzug von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht rd. 1,06 Mio. EUR. Die Einführung der Gruppenbesteuerung verursachte allein rd. 0,59 Mio. EUR. Besonders auffällig waren dabei die hohen Kosten 2006 und 2007, die das BMF für die Einführung der Gruppenbesteuerung aufwenden musste.

- 8.2** Der RH bemängelte, dass das BMF – außer im IT-Bereich – keine Kenntnis über den mit dem Vollzug von Begünstigungen verbundenen Verwaltungsaufwand hatte. Für den Steuerzahler bewirkte das bestehende System der Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht jedenfalls sowohl einen jährlichen Steuerausfall von mindestens rd. 455 Mio. EUR (siehe Förderungsbericht 2010; TZ 4) als auch zusätzlich einen Verwaltungsaufwand in der Finanzverwaltung für den Vollzug der Ausnahmeregelungen von rd. 15 Mio. EUR im Jahr 2011.

Weiters betonte der RH, dass zusätzliche steuerliche Ausnahmeregelungen den Vollzug verteuerten, wie etwa das Beispiel der Gruppenbesteuerung veranschaulichte.

Zahlreiche Gesetzesnovellen mit immer umfangreicheren und detaillierteren Bestimmungen führten zu einer wachsenden Verkomplizierung des Körperschaftsteuerrechts und damit zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug (wie etwa die Gruppenbesteuerung; siehe TZ 7).

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Der Verfassungsgerichtshof warnte schon mehrmals vor schwer verständlichen Vorschriften, wie etwa in seinen „Denksport-Erkenntnissen“.²⁹

In diesem Sinne erklärte die Bundesministerin für Finanzen im Jahr 2011 mehrmals, dass das geltende Steuersystem kompliziert und kasuistisch wäre, wobei sie sich für eine Vereinfachung einsetzte.

Der RH empfahl dem BMF, die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten und zu 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.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF verfolge es grundsätzlich das Ziel, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Körperschaftsteuergesetz hinzuwirken; es teile damit im Grundsatz die der Empfehlung des RH zugrunde liegende Anschauung. Das BMF wies darauf hin, dass gerade im KStG 1988 der Gesetzgeber oftmals vor der Situation stehe, unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu müssen. So habe bspw. die Beteiligungsertragsbefreiung des Körperschaftsteuerrechts, in welcher der RH gleich mehrere Begünstigungen gesehen habe, eine schrittweise Erweiterung aufgrund von unterschiedlichen externen Einflüssen erfahren. Aufgrund der Mutter-Tochter-Richtlinie selbst sowie einschlägiger Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) habe für den Gesetzgeber immer wieder Handlungsbedarf bestanden. Diesen Einflüssen könne sich der österreichische Gesetzgeber nicht entziehen.*

8.4 Der RH bekräftigte – auch unter Berücksichtigung unionsrechtlicher Verpflichtungen – seine Empfehlung, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Körperschaftsteuerrecht hinzuwirken und damit die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu erleichtern und eine Vereinfachung für die Verwaltung zu erzielen.

²⁹ „Im Erkenntnis VfSlg. 3130/1956 hat der Verfassungsgerichtshof aus dem rechtsstaatlichen Gedanken der Publizität des Gesetzesinhaltes die Schlussfolgerung gezogen, dass der Gesetzgeber der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen muss, da anderenfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten. Diesem Erfordernis entspricht weder eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiß vonnöten sind, noch eine solche, zu deren Verständnis außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Denksport-Aufgaben erforderlich sind (VfSlg. 3130/1956 und 12420/1990).“

Gruppenbesteuerung

Allgemeines

9 (1) Seit 2005 besteht in Österreich für Körperschaften die Möglichkeit, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen. In einer solchen können seither finanziell verbundene Unternehmen – auch ausländische Körperschaften ohne regionale Einschränkung – ihre Gewinne und Verluste ausgleichen und damit die Steuerlast mindern. Die Gruppenbesteuerung stellt eine Ausnahme des im Körperschaftsteuerrecht geltenden Grundsatzes der Individualbesteuerung dar.

Gegenüber den bis dahin geltenden Bestimmungen über die Organschaft brachte die Gruppenbesteuerung wesentliche Unterschiede, die einen leichteren Zugang zu ihrer Inanspruchnahme ermöglichten:

Tabelle 9: Wesentliche Unterschiede zwischen der geltenden Gruppenbesteuerung und der vormaligen Organschaft		
	Unternehmensgruppe	Organschaft
Eingliederung der Tochtergesellschaften	nur finanziell	finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch
mittelbare Beteiligung	möglich	nicht möglich
„Mehrmütter“-Verbindung (Beteiligungsgemeinschaft)	möglich	nicht möglich
grenzüberschreitend	möglich	nicht möglich
Ergebniszurechnung einer ausländischen Tochtergesellschaft	nur Verluste, in Höhe der Beteiligung	nicht möglich
Bindung	3 Jahre	5 Jahre
Firmenwertabschreibung bei Beteiligungserwerb	möglich	nicht möglich

Quellen: KStG 1988 in den Fassungen ab 2005 (Unternehmensgruppe) und bis 2004 (Organschaft)

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

Tabelle 10: Entwicklung der Unternehmensgruppen und der Gruppenkörperschaften								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderungen 2005 bis 2011
	Anzahl							in %
Unternehmensgruppen	1.190	1.704	2.103	2.470	2.828	3.125	3.404	+ 186
Gruppenkörperschaften	5.955	7.959	9.708	11.204	12.217	13.910	15.112	+ 154

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

Europarechtliche
Vorgaben

10.1 (1) In der Europäischen Union (EU) waren bislang keine umfassenden vertragsrechtlichen Vorschriften zur Harmonisierung bzw. Koordination von direkten Steuern in Kraft.³⁰ Mittel- bis langfristig war jedoch eine stärkere Zusammenarbeit geplant; zuletzt legte die Europäische Kommission einen Richtlinien-Vorschlag zur Harmonisierung der europäischen Gewinnermittlungsvorschriften im Unternehmensbereich vor.³¹

Auch wenn in den EU-rechtlichen Vertragswerken keine ausdrücklichen Regelungen zum Harmonisierungsbedarf im Bereich der direkten Steuern bestanden, durften nationale Steuervorschriften nicht gegen die EU-Grundfreiheiten³² verstoßen. Die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen und die Verwertbarkeit von Auslandsverlusten innerhalb der EU waren mehrfach Gegenstand von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).

(2) Der EuGH urteilte zuletzt in mehreren Entscheidungen zu grenzüberschreitenden Verlustverrechnungen.³³ Europarechtlich ist demnach eine grenzüberschreitende Verrechnung laufender Verluste einer ausländischen Tochter- durch die inländische Muttergesellschaft (und umgekehrt) nicht geboten; im Inland müssten allenfalls „endgültige (finale)“ Verluste berücksichtigt werden. Final bedeutet, dass die ausländische Tochtergesellschaft in ihrem Sitzstaat alle Möglichkeiten der Verlustberücksichtigung ausgeschöpft hat und keine Möglichkeit besteht, die Verluste in künftigen Zeiträumen zu nützen. Österreich lässt die Auslandsverlustverwertung (über den EU/EWR-Raum hinaus³⁴) nicht erst bei Endgültigkeit zu, sondern gleich im Jahr der Entstehung; dies unter Vorbehalt der Nachversteuerung z.B. im Falle zukünftiger Aufholung durch Gewinne im Ausland.

Bei Auslandsverlusten aus Drittstaaten bestand nach EuGH-Rechtsprechung keinerlei Verwertungspflicht nach EU-Recht.

³⁰ Dies galt bis auf wenige Ausnahmen, wie z.B. bestimmte Fälle von Doppelbesteuerungen, Amtshilfe und grenzüberschreitende Tätigkeit (z.B. Fusionsrichtlinie, Mutter-Tochter-Richtlinie). Sämtliche Versuche zur Harmonisierung (z.B. Körperschaftsteuersysteme – 1975, Unternehmensbesteuerung – 1988 u.a.) schlugen bislang fehl.

³¹ Richtlinien-Vorschlag über eine Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM 2011/121 endg.

³² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. 2010 C 83 S. 47 ff. Die Grundfreiheiten sind in den Art. 28 ff. geregelt (Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr).

³³ v.a. Rs C-446/03, Marks & Spencer; Rs C-231/05, Oy AA sowie Rs C-337/08, X-Holding BV

³⁴ Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist eine vertiefte Freihandelszone zwischen EU und Liechtenstein, Island sowie Norwegen.

Gruppenbesteuerung

(3) Europarechtliche Vorgaben, die die Einrichtung einer Gruppenbesteuerung in den EU-Mitgliedstaaten forderten, bestanden weder zur Zeit der Einführung in Österreich noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung. Demgegenüber verwiesen jedoch die Erläuterungen zur damaligen Regierungsvorlage auf europarechtliche Bedenken als nicht unwesentlichen Grund für den Ersatz der (damals bestehenden) Organschaftsregelung.³⁵

- 10.2** Die EU-Grundfreiheiten dienen der Beseitigung von Hemmnissen im innergemeinschaftlichen Personen- und Wirtschaftsverkehr. Eine Verlustverwertung ausländischer Gruppenmitglieder aus dem EU/EWR-Raum war folglich durch die EU-Niederlassungsfreiheit geboten, jedoch – lt. aktueller EuGH-Rechtsprechung – nur hinsichtlich „endgültiger (finaler)“ Verluste.

Der RH empfahl dem BMF, das österreichische System der Gruppenbesteuerung im Hinblick auf das damit verbundene Abgabenrisiko (siehe TZ 26) und den hohen Verwaltungsaufwand durch die Abgabenbehörden (siehe TZ 7) einer umfassenden Evaluierung zu unterziehen und eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden die Regelungen der österreichischen Gruppenbesteuerung zweifelsohne die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich erhöhen und einen wichtigen Beitrag zur Standortpolitik Österreichs leisten. Dieser durch die Gruppenbesteuerung entstehende Standortvorteil sei im Sinne der vom RH vorgeschlagenen Kosten-Nutzen-Analyse nicht in seiner Gesamtheit konkret bezifferbar bzw. messbar. Daher greife eine Gegenüberstellung von Nutzen (Standortvorteil) und Kosten (Berücksichtigung ausländischer Verluste) zu kurz.*

Das Gruppenbesteuerungssystem bestehe nicht allein aus der Berücksichtigung von ausländischen Verlusten. Einer endgültigen Verlustberücksichtigung würden die umfassenden Nachversteuerungsregelungen des Gruppenbesteuerungsregimes vorbeugen. So komme es zwar zur Berücksichtigung eines Verlustes im Zeitpunkt seiner Entstehung im Ausland, jedoch könne nicht auf dessen vollständige (der Höhe nach) und endgültige Verlustverwertung geschlossen werden. Im Zeitpunkt der Verlusthereinnahme komme es zunächst zur einschränkenden Wirkung des Verlustdeckels, sodass nicht per se von einer „vollständigen“ Verlustverwertung ausgegangen werden könne.

³⁵ 451 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlagen – Materialien – Allgemeiner Teil, S. 5 f.: „Der EuGH hat in der letzten Zeit mit seiner Rechtsprechung eine Richtung eingeschlagen, die befürchten lässt, dass die österreichische Organschaft mit dem Diskriminierungsverbot unvereinbar ist.“

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Zudem würde das Gruppenbesteuerungsregime zahlreiche Nachversteuerungstatbestände kennen, zuletzt erweitert um das wirtschaftliche Ausscheiden eines Gruppenmitglieds, welche die ursprüngliche Verlustberücksichtigung in einem späteren Jahr wieder umkehren könnten und daher allesamt den Grundgedanken der Gruppenbesteuerung widerspiegeln würden, eine bloß temporäre Verlustberücksichtigung zu ermöglichen. Eine isolierte Betrachtung der Verlustverwertung im Zeitpunkt der Entstehung und entsprechende Rückschlüsse auf Auswirkungen auf die Verlustverwertung seien daher nach Ansicht des BMF nicht möglich, denn die Annahme einer vollständigen und sofortigen Verlustverwertung ließe bedeutende Aspekte des Gruppenbesteuerungssystems in der Beurteilung außer Acht und spiegle daher die Auswirkungen i.Z.m. Auslandsverlusten nicht seriös wider.

Zudem sei darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber das Gruppenbesteuerungssystem durchaus einer laufenden „Evaluierung“ unterziehe. Im Jahr 2009 habe er mit dem Nachversteuerungstatbestand des „wirtschaftlichen Ausscheidens“ von ausländischen Gruppenmitgliedern auf die Möglichkeit der ungewollten Ausnutzung des Spielraums hinsichtlich der Nachversteuerung reagiert. Auch die gesetzliche Implementierung des Verlustdeckels im Jahr 2012 sei als Reaktion des Gesetzgebers auf identifizierte Probleme i.Z.m. Verlusthereinnahme und Nachversteuerung zu sehen.

- 10.4** Der RH erwiderte, dass das BMF den behaupteten Standortvorteil und die Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich weder während der Gebarungsüberprüfung noch in der Stellungnahme mit Fakten belegte. Vielmehr räumte das BMF in seiner Stellungnahme selbst ein, dass die (vermeintlichen) Vorteile „nicht in seiner Gesamtheit konkret bezifferbar bzw. messbar“ seien. Wenn jedoch die Wirkungen einer Steuerbegünstigung nicht zuverlässig evaluiert werden können, dann wäre nach Ansicht des RH die gesamte Maßnahme – v.a. auch im Lichte und unter Beachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips³⁶ – kritisch zu hinterfragen (siehe TZ 4).

Im Falle der Beibehaltung des bestehenden Gruppenbesteuerungssystems erachtete der RH – aufgrund des inhärenten Abgabenrisikos und des hohen Verwaltungsaufwands – in regelmäßigen Abständen durchgeführte umfassende Kosten–Nutzen–Analysen jedenfalls für erforderlich.

³⁶ Die dem einzelnen zugemutete Steuerbelastung soll seiner individuellen Leistungsfähigkeit entsprechen. Steuerpflichtige mit gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit sollen gleich (horizontale Gerechtigkeit), Steuerpflichtige mit verschiedener steuerlicher Leistungsfähigkeit sollen entsprechend auch unterschiedlich besteuert werden (vertikale Gerechtigkeit) (Quelle:<http://www.wirtschaftslexikon24.com>).

Gruppenbesteuerung

Gruppenbesteuerungssysteme in der EU

11 In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten bestanden Arten von Gruppenbesteuerungssystemen. Allen war gemein, dass sie grundsätzlich rechtlich selbständige Gesellschaften steuerlich als wirtschaftliche Einheit betrachteten und zwischen diesen einen Verlustausgleich ermöglichten.³⁷

Die Voraussetzungen für eine Gruppenbildung variierten zwischen den Mitgliedstaaten; unterschiedliche Anforderungen bestanden z.B. bezüglich Mindestbeteiligungsquote, Rechtsform des Gruppenträgers, Zeitraum der Wirtschaftsjahre (Bilanzstichtag) oder der erforderlichen Bindungsfrist.

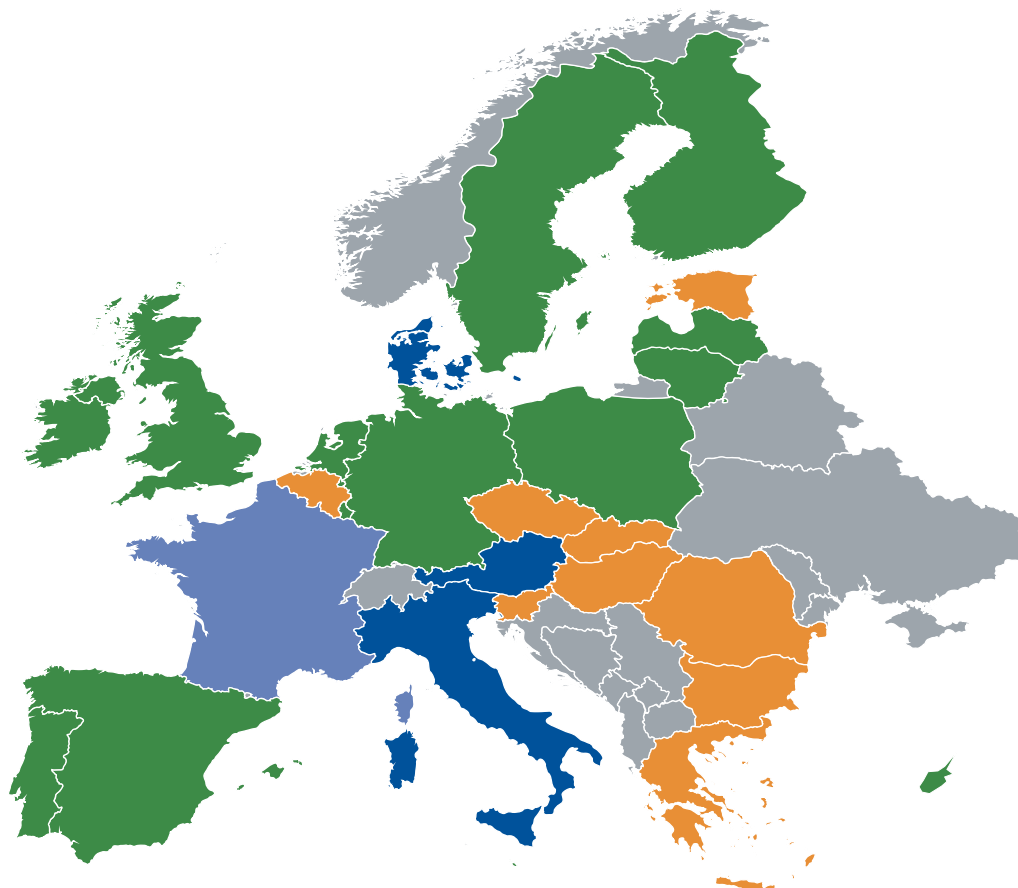
Tabelle 11: Gruppenbesteuerungssysteme in der EU – Mindestbeteiligungsquote und Bindungsfrist	
Mindestbeteiligungsquote	EU-Mitgliedstaaten
mehr als 50 %	z.B. Österreich , Dänemark, Italien
mindestens 75 %	z.B. Irland, Spanien, Großbritannien
mindestens 90 %	z.B. Finnland, Lettland, Portugal
mindestens 95 %	z.B. Frankreich, Niederlande, Polen
Bindungsfrist	
jährliches Wahlrecht	z.B. Finnland, Irland, Spanien
3 Jahre	z.B. Österreich , Italien (Inland), Polen
5 Jahre	z.B. Italien (Ausland), Frankreich, Deutschland
mehr als 5 Jahre	z.B. Dänemark (Inland; Ausland 10 Jahre)

Quelle: Institut für Finanzen und Steuern e.V. (IFSt)–Schrift, Nr. 471/2011, S. 112 f.

³⁷ Gruppenbesteuerungssysteme gibt es in verschiedenen Ausprägungen, vorrangig in den drei Formen:
 1. steuerliche Vollkonsolidierung (z.B. Niederlande);
 2. Zusammenrechnung der Einzelergebnisse der Gesellschaften (z.B. Österreich) und
 3. Gruppenbesteuerung durch konzerninterne Verlustverrechnung (z.B. Großbritannien).

Einen Überblick über diejenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen im Jahr 2011 Gruppenbesteuerungssysteme bestanden, gibt die nachstehende Abbildung:

Abbildung 1: Länderübersicht Gruppenbesteuerungssysteme – EU-Mitgliedstaaten (Stand 2011)



- grenzüberschreitende Gruppenbesteuerung – weltweite Nutzung von Auslandsverlusten (Dänemark, Italien und Österreich) Frankreich bis September 2011
- Gruppenbesteuerung – keine bzw. begrenzte (EU-/EWR-Raum) Nutzung von Auslandsverlusten (Deutschland, Finnland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Zypern und Großbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Schweden)
- keine Gruppenbesteuerung (Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn)
- Länder außerhalb der EU

Quellen: Bundesverband der Deutschen Industrie; RH

Gruppenbesteuerung

Drei EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien und Österreich) verfügten im Jahr 2011 über eine grenzüberschreitende – über den EU/EWR-Raum hinausgehende – Gruppenbesteuerung, d.h. unter bestimmten Voraussetzungen konnten in diesen Mitgliedstaaten innerhalb einer Unternehmensgruppe laufende Verluste ausländischer Gruppenmitglieder (weltweit) berücksichtigt werden.³⁸ Neun EU-Mitgliedstaaten konnten kein System der Gruppenbesteuerung.

Das österreichische System der Gruppenbesteuerung

12.1 (1) Das österreichische System der Gruppenbesteuerung sah – unter bestimmten Voraussetzungen – die Möglichkeit der steuermindernden Verwertung laufender Verluste ausländischer Gruppenmitglieder vor; Gewinne ausländischer Gruppenmitglieder durfte Österreich nicht besteuern.³⁹

Die Verteilung der ausländischen Gruppenmitglieder in Österreich für den überprüften Zeitraum 2005 bis 2011 zeigte folgende Entwicklung:

Tabelle 12: Verteilung ausländischer Gruppenmitglieder in Österreich								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2005 bis 2011
	Anzahl							in %
EU/EWR-Raum	239	362	463	601	720	821	843	+ 253
sonstige Länder	96	128	188	254	316	349	356	+ 271
ohne Länderkennzeichnung ¹	180	264	323	360	420	469	593	+ 229
Summe	515	754	974	1.215	1.456	1.639	1.792	+ 248

¹ Ausländische Gruppenmitglieder, die in den Datenbanken der Finanzverwaltung ohne Länderkennzeichnung erfasst waren.
Quellen: BMF (Stand 18. Juli 2012); RH

Seit der Einführung der österreichischen Gruppenbesteuerung im Jahr 2005 stieg die Gesamtzahl der ausländischen Gruppenmitglieder auf mehr als das Dreifache (248 %). Im selben Zeitraum vergrößerte sich die Zahl der Gruppenkörperschaften (Gruppenträger und Gruppenmitglieder) nur auf mehr als das Doppelte (154 %; siehe auch TZ 9).

³⁸ Frankreich setzte sein Besteuerungsmodell – das basierend auf dem konsolidierten Welt-einkommen die Anrechnung von Auslandsverlusten zuließ – im September 2011 ab.

³⁹ Die Bildung einer österreichischen Unternehmensgruppe und somit die Möglichkeit einer Auslandsverlustverwertung war optional. Die Verluste ausländischer Gruppenmitglieder waren im Gegensatz zu den Ergebnissen inländischer Gruppenmitglieder nur im Ausmaß der Beteiligung an der ausländischen Körperschaft berücksichtigungsfähig.

Im Detail waren in den Datenbanken der Finanzverwaltung für das Jahr 2011 folgende Ansässigkeitsstaaten ausländischer Gruppenmitglieder erfasst:

Tabelle 13: Ansässigkeitsstaaten ausländischer Gruppenmitglieder			
Ansässigkeitsstaat	Anzahl	Übertrag	407
Ägypten	2	Korea (Republik)	1
Albanien	3	Kroatien	52
Argentinien	2	Lettland	6
Aruba	2	Liechtenstein	3
Australien	9	Litauen	6
Belarus (Weißrussland)	1	Luxemburg	5
Belgien	10	Mazedonien	6
Bosnien und Herzegowina	12	Mexiko	8
Brasilien	9	Neuseeland	1
Brit. Territorium im Ind. Ozean	1	Niederlande	23
Bulgarien	28	Norwegen	6
Burundi	4	Oman	1
Chile	2	Panama	2
China (Taiwan)	3	Polen	56
China, Volksrepublik	14	Portugal	3
Costa Rica	2	Rumänien	64
Dänemark	5	Russische Föderation	30
Deutschland	184	Schweden	8
Dominikanische Republik	1	Schweiz	38
El Salvador	1	Serbien	14
Estland	2	Serbien und Montenegro	11
Finnland	2	Singapur	9
Frankreich	29	Slowakische Republik	83
Ghana	1	Slowenien	34
Gibraltar	1	Spanien	17
Griechenland	5	Südafrika	3
Hongkong	3	Thailand	2
Indien	5	Tokelau	1
Indonesien	1	Tschechische Republik	90
Irland	4	Türkei	13
Israel	3	Ukraine	20
Italien	36	Ungarn	101
Japan	5	Vereinigte Arabische Emirate	7
Jordanien	1	Vereinigte Staaten von Amerika	33
Kambodscha	1	Vereinigtes Königreich	31
Kanada	9	Vietnam	1
Kasachstan	2	Zentralafrikanische Republik	1
Kolumbien	1	Zypern	2
Korea (Demokr. Volksrep.)	1	ohne Länderkennzeichnung	593
Fürtrag	407	Summe	1.792

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

Gruppenbesteuerung

Knapp die Hälfte aller ausländischen Gruppenmitglieder war im „EU/EWR-Raum“ ansässig; rd. 20 % waren aus „sonstigen Ländern“. Ein Drittel aller ausländischen Gruppenmitglieder hatte allerdings keine Länderkennzeichnung in den Datenbanken der Finanzverwaltung.

(2) Die meisten ausländischen Gruppenmitglieder aus dem EU/EWR-Raum stammten aus Deutschland, Ungarn und der Tschechischen Republik. Um die Zusammenarbeit der nationalen Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung sicherzustellen, war EU-weit ein verbindliches Regelwerk in Geltung.⁴⁰ Der gegenseitige Informationsaustausch in Steuerfragen basierte auf dem Grundsatz der Vorrangigkeit der innerstaatlichen Ermittlungshandlungen und der erhöhten Mitwirkungspflicht des Abgabepflichtigen bei Auslandssachverhalten⁴¹. Um doppelten Steueranknüpfungspunkten zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten entgegenzuwirken, schloss Österreich mit allen EU-Mitgliedstaaten Doppelbesteuerungsabkommen.

Über den EU/EWR-Raum hinaus waren v.a. ausländische Gruppenmitglieder aus Kroatien, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika in österreichische Unternehmensgruppen eingebunden. Weltweit hatte Österreich mit mehr als 80 Staaten Doppelbesteuerungsabkommen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen und mit vier Staaten Abkommen über den Auskunfts-austausch in Steuersachen geschlossen. Das Amtshilfe-Durchführungsgesetz⁴² verpflichtete Österreich darüber hinaus – innerhalb seines Anwendungsbereichs – zum bilateralen Informationsaustausch in Steuerfragen.

Die Aufnahme von ausländischen Gruppenmitgliedern in eine österreichische Unternehmensgruppe aus Staaten, mit denen Österreich keine Doppelbesteuerungsabkommen bzw. Amtshilfeabkommen geschlossen hatte, war zulässig und in der Praxis auch anzutreffen, wie z.B. bei Burundi, Costa Rica und Panama. Amtshilfefahrten zwecks Erhalt von steuerlich relevanten Informationen waren in diesen Fällen nicht möglich.

Nach den Angaben der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung wurde seit der Einführung der Gruppenbesteuerung kein einziges Amtshilfefahrten i.Z.m. der Geltendmachung bzw. Nachversteuerung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder durchgeführt, weder bei der

⁴⁰ z.B. RL 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der RL 77/799/EWG, ABl. 2011 L 64 S. 1 ff.; RL 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 2010 L 84 S. 1 ff.

⁴¹ §§ 119 und 131 BAO sowie VwGH vom 26. Juli 2000, 95/14/0145

⁴² Amtshilfe-Durchführungsgesetz – ADG, BGBl. I Nr. 102/2009 i.d.G.F.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Steuerfestsetzung noch im Rahmen von Außenprüfungen. Als wesentliche Hemmnisse galten folgende Faktoren:

- sehr zeitaufwändig (lange Wartezeiten),
- sehr hoher Verwaltungsaufwand und
- mangelnde, effektive Prüfmöglichkeit von Auslandsverlusten (siehe TZ 26).

12.2 (1) Trotz der bedeutenden steuerlichen Effekte einer laufenden Verwertung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder (siehe TZ 26) sowie des starken Anstiegs solcher Fälle ließ das Datenmaterial des BMF keine validen Aussagen zu deren tatsächlicher Verteilungsstruktur zu. Der RH bemängelte den seit Einführung der Gruppenbesteuerung nahezu unverändert hohen Anteil von rd. 30 % der Fälle ohne Länderkennzeichnung in den Datenbanken.

Nach Ansicht des RH sind Informationen über den Sitz der ausländischen Gruppenmitglieder für Zwecke des Risikomanagements, des Controlling und der strategischen Steuerung unerlässlich.

Der RH empfahl dem BMF, eine vollständige (Nach-)Erfassung der Länderkennzeichnungen bei ausländischen Gruppenmitgliedern in den Datenbanken der Finanzverwaltung zu veranlassen.

(2) Die in Österreich im Jahr 2005 eingeführte Gruppenbesteuerung war – im Vergleich zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die Gruppenbesteuerungssysteme anwendeten – sehr weiträumig gestaltet. Neben Österreich ermöglichten nur zwei weitere EU-Mitgliedstaaten eine steuerliche Verwertung von Auslandsverlusten über den EU/EWR-Raum hinaus.

Wie der RH betonte, sahen die österreichischen Bestimmungen überdies eine deutlich niedrigere Mindestbeteiligungsquote und eine kürzere Bindungsfrist als in manchen anderen EU-Mitgliedstaaten vor (siehe TZ 11).

Weiters ließ Österreich eine steuerliche Verwertung von laufenden Auslandsverlusten mit Staaten zu, mit denen keine Doppelbesteuerungs- bzw. Amtshilfeabkommen ratifiziert waren. Dadurch nahm es ein erhöhtes Risiko unrechtmäßiger Geltendmachung von Auslandsverlusten in Kauf.

Gruppenbesteuerung

Auch enthielten nicht alle Doppelbesteuerungs- bzw. Amtshilfeabkommen Auskunftsklauseln, die eine vollständige Umsetzung eines innerstaatlichen Besteuerungsanspruchs ermöglichten.⁴³ Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit im Bereich der Gruppenbesteuerung zwischen den österreichischen Abgabenbehörden und jenen anderer Staaten waren folglich uneinheitlich.

In diesem Zusammenhang war es für den RH nicht plausibel, dass die österreichischen Abgabenbehörden bislang keinen Bedarf an der Abwicklung eines Amtshilfeverfahrens betreffend Verluste ausländischer Gruppenmitglieder erblickten. Lange Wartezeiten und ein hoher Verwaltungsaufwand stellten dafür keine ausreichende Begründung dar.

Der RH empfahl dem BMF darauf hinzuwirken, 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.⁴⁴

12.3 *Laut Mitteilung des BMF habe es Fälle ohne Länderkennzeichnung (bundesweit 405) aktionsweise an alle betroffenen BV-Teams gemeldet, mit der Aufforderung, diese so rasch wie möglich in den Grunddaten zu ergänzen. Damit künftig keine Eingabe einer Neuankündigung von ausländischen Gruppenmitgliedern ohne gültige ausländische Adresse möglich sei – und damit der Anregung des RH entsprochen werde –, sei eine IT-Anforderung zur Anzeige eines Fehlercodes im P-Verfahren gestellt worden. Der Fehlercode könne nur durch Eingabe einer gültigen ausländischen Adresse beim ausländischen Gruppenmitglied in den Grunddaten behoben werden. Diese Fehlerprüfung sei nunmehr seit 5. März 2013 im Einsatz. Durch diese Maßnahme habe die Anzahl von ausländischen Gruppenmitgliedern ohne gültige ausländische Adresse auf bundesweit 155 Fälle reduziert werden können (Auswertung März 2013). Diese Fälle seien den betroffenen Finanzämtern nochmals zur Bereinigung gemeldet worden. Die Notwendigkeit der Eintragung einer ausländischen Subjektadresse bei ausländischen Gruppenmitgliedern werde auch in das Organisationshandbuch (OHB) aufgenommen.*

⁴³ Eine Auskunftsklausel kann zum Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen („kleine“ Auskunftsklausel) oder darüber hinaus zur Durchführung der Besteuerung allgemein („große“ Auskunftsklausel) ermächtigen.

⁴⁴ Der Steuergesetzgeber normierte schon bisher in anderen Bereichen derartige Voraussetzungen, etwa in § 10 Abs. 1 Z 6 KStG 1988 (Befreiung für Beteiligungserträge) und in § 4a Abs. 3 Z 2 EStG 1988 (Zuwendungen aus dem Betriebsvermögen).

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Weiters würden die Regelungen der österreichischen Gruppenbesteuerung nach Ansicht des BMF einen wichtigen Beitrag zur Standortpolitik Österreichs leisten. Durch regionale Beschränkungen würde die Gruppenbesteuerung an Attraktivität einbüßen. Hinsichtlich der vom RH kritisierten Verlustberücksichtigung von ausländischen Gruppenmitgliedern ohne regionale Beschränkung sei darauf hinzuweisen, dass die Wachstumsmärkte gerade außerhalb des EU/EWR-Raumes (z.B. im Fernen Osten) lägen und daher hier eine erhöhte Notwendigkeit bestehen würde, Verluste innerhalb eines grenzüberschreitend agierenden Konzerns zum Abzug zuzulassen.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass er keine Einschränkung der geltenden Gruppenbesteuerung auf den EU/EWR-Raum empfohlen hatte. Vielmehr legte er wegen des erhöhten Risikos unrechtmäßiger Geltendmachung von Auslandsverlusten sein Augenmerk auf jene Staaten, mit denen kein Doppelbesteuerungs- bzw. Amtshilfeabkommen bestand. Es liegt somit am BMF, für die erforderlichen Voraussetzungen zu sorgen, um die „erhöhte Notwendigkeit“ zu befriedigen, „Verluste innerhalb eines grenzüberschreitend agierenden Konzerns zum Abzug zuzulassen“. Der RH verwies daher erneut auf das erhöhte Abgabenerisiko von Auslandsverlusten durch das sehr weiträumig ausgestaltete System der österreichischen Gruppenbesteuerung und hielt an seiner Empfehlung fest.

Für den RH war überdies die äußerst großzügige Haltung des BMF, die im Widerspruch zum damit verbundenen Abgabenerisiko stand, nicht nachvollziehbar, lässt doch der Steuergesetzgeber schon heute etwa eine Steuerbefreiung von grenzüberschreitenden Beteiligungserträgen nur dann zu, wenn mit dem Ansässigkeitsstaat der ausländischen Körperschaft eine umfassende Amtshilfe besteht (§ 10 Abs. 1 Z 6 KStG 1988). Eine inhaltlich ähnliche Rechtsnorm findet sich im Einkommensteuerrecht für steuerbegünstigte Spenden an ausländische Einrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU oder einem Staat, mit dem eine umfassende Amtshilfe besteht (§ 4a Abs. 3 Z 2 EStG 1988).

Finanzamtszuständigkeit für Unternehmensgruppen

- 13.1** (1) Für Unternehmensgruppen besteht in der Finanzverwaltung eine Sonderzuständigkeit; es ist jeweils ein Finanzamt für alle Gruppenkörperschaften einer Unternehmensgruppe zuständig: Bestimmte Abgaben⁴⁵ von Körperschaften, die Teil einer Unternehmensgruppe sind, werden von jenem Finanzamt mit erweitertem Aufgabenkreis erhoben, in dessen Amtsbereich sich der Sitz der antragstellenden Kör-

⁴⁵ Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Stiftungseingangssteuer, Dienstgeberbeiträge, Abgabe von Zuwendungen, Angelegenheiten der Abzugsteuern, Kraftfahrzeugsteuer, Zerlegung und Zuteilung der Bemessungsgrundlage der Kommunalsteuer

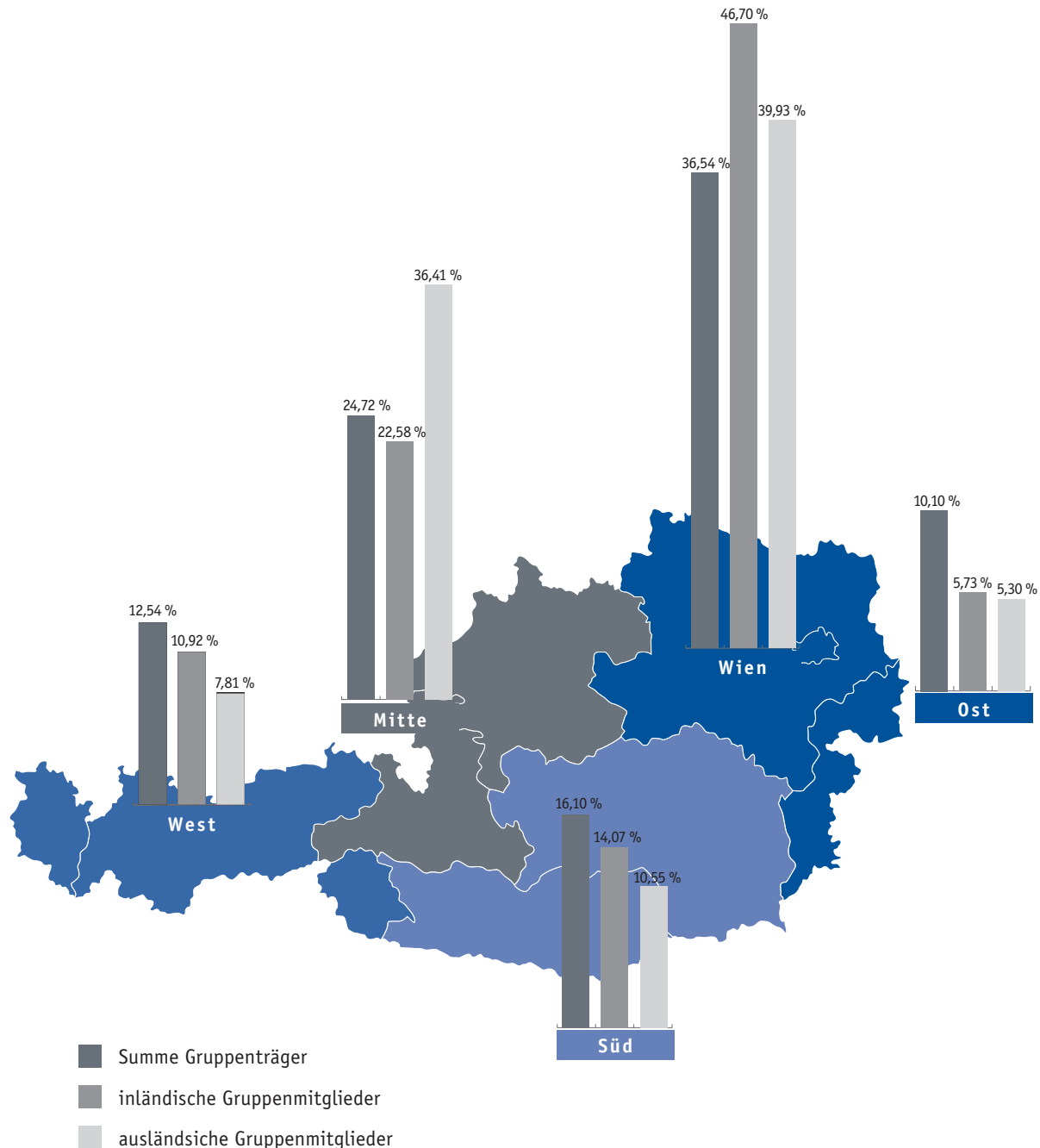
Gruppenbesteuerung

perschaft (das ist der Gruppenträger) befindet⁴⁶. Abweichend davon kann auch jedes Finanzamt mit allgemeinem Aufgabenkreis örtlich zuständig sein, wenn alle an einer Unternehmensgruppe beteiligten Körperschaften kleine oder mittelgroße Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind und keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Konzernabschlusses besteht.

Mit Ende 2011 waren insgesamt 3.404 Gruppenträger mit 9.916 inländischen und 1.792 ausländischen Gruppenmitgliedern steuerlich erfasst. Diese 15.112 Gruppenakten verteilten sich prozentuell wie folgt auf die fünf Regionen der Finanzverwaltung:

⁴⁶ § 5 Abs. 3 AVOG 2010 – DV

Abbildung 2: Verteilung der Unternehmensgruppen auf die Regionen der Finanzverwaltung zum 31. Dezember 2011



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

Gruppenbesteuerung

Die Unternehmensgruppen waren mit ihren Akten ungleich auf die Finanzämter verteilt. Eine deutliche Konzentration bestand mit 53 % aller Unternehmensgruppen und rund zwei Drittel aller Gruppenakten bei den bundesweit sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis⁴⁷. Die meisten Gruppenakten (34 %) fielen in die Zuständigkeit des Finanzamts Wien 1/23.

Die restlichen Fälle verteilten sich auf die übrigen 33 Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis⁴⁸, wobei das Finanzamt Landeck Reutte die wenigsten Unternehmensgruppen (20) und Gruppenakten (65) zu betreuen hatte.

Bei den 1.792 Akten ausländischer Gruppenmitglieder (siehe TZ 12) war mit 76 % eine noch stärkere Konzentration auf die Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis festzustellen. Allein das Finanzamt Wien 1/23 war für 33 % dieser Fälle zuständig.

(2) Auch innerhalb der Finanzämter waren die Gruppensteuerfälle unterschiedlich verteilt:

- in 25 Finanzämtern auf alle BV-Teams bzw.
- in 15 Finanzämtern auf ein oder wenige BV-Teams.

Die Aufteilung auf die BV-Teams richtete sich hauptsächlich nach

- dem Anfangsbuchstaben der Gruppenträger,
- der Gruppennummer oder
- einer gleichmäßigen Auslastung.

Dabei waren Akten einer Unternehmensgruppe sogar auf mehrere Standorte desselben Finanzamts verteilt, wie bspw. im Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See, das mit fünf BV-Teams auf drei Standorten für 36 Unternehmensgruppen und 103 Gruppenakten zuständig war. Das Finanzamt Wien 1/23 führte hingegen in zwei BV-Teams 738 Unternehmensgruppen und 5.126 Gruppenakten.

(3) Das BMF stellte den Vorständen der Finanzämter die Zusammenführung der Gruppenakten jeweils in einem einzigen BV-Team frei. Eine vom BMF im Jahr 2009 durchgeführte Analyse der Gruppenbe-

⁴⁷ §§ 14 ff. AVOG 2010: Finanzamt Wien 1/23 für Wien, Niederösterreich und Burgenland; Finanzamt Linz für Oberösterreich; Finanzamt Salzburg-Stadt für Salzburg; Finanzamt Graz-Stadt für die Steiermark; Finanzamt Klagenfurt für Kärnten; Finanzamt Innsbruck für Tirol; Finanzamt Feldkirch für Vorarlberg

⁴⁸ § 13 AVOG 2010

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

steuerung für die Jahre 2005 bis 2009 führte zu keinen konkreten Aufträgen oder Vereinbarungen.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass das BMF seit Einführung der Gruppenbesteuerung 2005 keine einheitliche organisatorische Struktur hinsichtlich der Verteilung der Gruppenakten auf die Finanzämter und in den Finanzämtern sicherstellte.

Er empfahl dem BMF, im Hinblick auf die Komplexität der Gruppenbesteuerung und das damit erforderliche Expertenwissen eine einheitliche Verteilung der Gruppenakten auf die Finanzämter vorzusehen und die Bestimmungen der AVOG 2010 – DV dementsprechend zu ändern. Eine bundesweite Zuständigkeit bei einem Finanzamt wäre dabei ebenso in Betracht zu ziehen wie etwa eine Verteilung auf ein Finanzamt je Region der Finanzverwaltung.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf eine Empfehlung der Internen Revision des BMF, die in ihrem Bericht vom 6. April 2010 das Erwägen einer Neuregelung der Zuständigkeit hinsichtlich der Gruppenbesteuerungsagenden empfohlen hatte.

Weiters empfahl der RH, die Gruppenakten in den Finanzämtern auf wenige BV-Teams zu konzentrieren.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien 2009 – abweichend von der Aktenverteilung nach Buchstaben – in den Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis (§ 14 AVOG 2010) Unternehmensgruppen (Gruppenträger und Gruppenmitglied) in ein oder zwei Sonderteams zusammengefasst worden. Bei den Finanzämtern mit allgemeinem Aufgabenkreis (§ 13 AVOG 2010) werde im Organisationshandbuch die Möglichkeit eingeräumt, dass unter Berücksichtigung der örtlichen und personellen Gegebenheiten für Zwecke der Erhaltung und Förderung von Spezialwissen die Vorständin bzw. der Vorstand mittels Amtsverfügung die Zusammenführung bzw. Neuaufnahme der Gruppenakte in ein Team pro Standort oder in ein bis zwei Teams pro Wirtschaftsraum anordnet.*

- 13.4** Der RH erwiderte, dass das BMF mit den genannten Handlungsspielräumen der Empfehlung des RH nach einer bundesweiten Zuständigkeit bei einem oder wenigen Finanzämtern nicht nachkommt, weshalb er seine Empfehlung erneuerte.

Gruppenbesteuerung

Verfahren zur Anerkennung und Besteuerung von Unternehmensgruppen

Rechtliche Vorgaben und deren Vollzug

- 14.1** (1) Voraussetzung für die Bildung einer Unternehmensgruppe war ein schriftlicher Gruppenantrag⁴⁹; darin waren der Gruppenträger und die Gruppenmitglieder zu bezeichnen. Der Gruppenantrag musste vor Ablauf jenes Wirtschaftsjahres jeder einzubeziehenden Körperschaft von den gesetzlichen Vertretern unterfertigt werden, für das die Zurechnung steuerlich wirksam sein sollte.

Ausländische Körperschaften, die mit einer inländischen Kapitalgesellschaft oder Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft vergleichbar waren, konnten Gruppenmitglieder sein.⁵⁰ Es genügte die Unterschrift des gesetzlichen Vertreters der ausreichend beteiligten inländischen Gruppenkörperschaft.⁵¹

Waren alle Voraussetzungen erfüllt, hatte das zuständige Finanzamt das Bestehen einer Unternehmensgruppe bescheidmäßig festzustellen (siehe TZ 17).⁵²

Der Gruppenantrag war ausschließlich in Papierform zu stellen.

(2) Gemäß einem „Leitfaden Gruppenantrag“ des BMF war in den Finanzämtern der Fachbereich⁵³ mit einlangenden Gruppenanträgen zu befassen; als Kontrollmaßnahmen waren z.B. Firmenbuchabfragen wegen des Beteiligungsausmaßes vorgesehen.

Bei ausländischen Gruppenmitgliedern hatten die Finanzämter die Vergleichbarkeit mit inländischen Körperschaften zu überprüfen. Darüber hinausgehende spezifische Verfahrensanleitungen bestanden nicht, wie z.B. hinsichtlich eines Nachweises der wirtschaftlichen Tätigkeit.

Der „Leitfaden Gruppenantrag“ war rechtlich nicht bindend; er fand damit auch nicht überall Anwendung. Die Finanzämter gingen daher bei der Überprüfung der Aufnahmevoraussetzungen unterschiedlich vor. Bei den überprüften Finanzämtern reichte dies von einer gesamthaften Prüfung aller Anträge durch den Fachbereich bis zu bloß einer Befassung desselben im Bedarfsfall auf Anregung der BV-Teams.

⁴⁹ § 9 Abs. 8 KStG 1988

⁵⁰ § 9 Abs. 2 KStG 1988

⁵¹ § 9 Abs. 8 KStG 1988

⁵² Hauptbestandteile des Gruppenantrags (Formulare G1 bis G4a) waren die Nennung des Gruppenträgers, (aller) Gruppenmitglieder, Dauer der geplanten Gruppenbildung sowie Angaben über den Steuerausgleich.

⁵³ Der Fachbereich ist eine standortübergreifende Organisationseinheit im Finanzamt; ihm obliegt u.a. die Unterstützung der BV-Teams in Fachfragen.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Bundesweit zeigte sich, dass der Fachbereich zwar mehrheitlich, aber nicht durchgängig eingebunden war, immer jedoch das zuständige BV-Team.

Bei ausländischen Gruppenmitgliedern führten einige Finanzämter Abfragen zu Firmenbuch- bzw. Registernummern in ausländischen Datenbanken und weiterführende Internetrecherchen nicht durchgängig bzw. nur bei begründeten Verdachtsfällen durch.

Dafür standen elektronische Informations- und Dokumentationsysteme zur Verfügung; diese reichten von allgemein zugänglichen kostenlosen (Internet-)Abfragen in internationalen Handelsregistern bis hin zu spezifischen Recherchen in kostenpflichtigen Spezialdatenbanken. Die Finanzverwaltung stellte für derartige Recherchen eigene Abfragestellen mit speziell geschulten Mitarbeitern zur Verfügung.

14.2 (1) Der RH erachtete die ausschließliche Übermittlung von Anträgen in Papierform als nicht zweckmäßig. Das aktuelle Beispiel der Region Wien i.Z.m. der Zusammenlegung fast aller Wiener Finanzämter an einem Standort verdeutlicht, dass bestehende Papierakten aus Platzmangel ausgelagert und im Bedarfsfall eingescannt werden müssen. Er empfahl dem BMF, das Verfahren zur steuerlichen Anerkennung von Unternehmensgruppen elektronisch über Finanz-Online zu ermöglichen.

(2) Der RH kritisierte die bundesweit uneinheitliche Praxis beim Verfahren zur Anerkennung von Unternehmensgruppen. Er empfahl dem BMF, für einheitliche und verbindliche Verfahrensabläufe bei der Anerkennung von Unternehmensgruppen mit verpflichtenden Mindestanforderungen zu sorgen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei es bestrebt, die Anwendungsbereiche des Finanz-Online-Verfahrens in größtmöglichem Umfang auszudehnen, um damit einen Beitrag zur weitestgehenden Zeit- und Ressourceneffizienz sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Finanzverwaltung zu leisten. Dasselbe gelte für Änderungen im internen Datenverarbeitungssystem der Finanzverwaltung. Diese Vorhaben seien jedoch abhängig von den personellen und finanziellen Ressourcen in den zuständigen Abteilungen des BMF und von den damit in Zusammenhang stehenden Priorisierungen sämtlicher Projekte.*

Die vom BMF erstellten Leitfäden, Informationsschreiben und Richtlinien sollten eine einheitliche Vorgehensweise der Finanzämter sicherstellen. Insbesondere die Körperschaftsteuerrichtlinien würden als umfassender Informationsbehelf dienen. Im Jahr 2013 seien die Körperschaftsteuerrichtlinien gesamthaft aktualisiert, umfassend überar-

Gruppenbesteuerung

beitet und neu verlautbart worden. Um eine bessere und verständlichere Handhabung sei das BMF gerade im Bereich der Gruppenbesteuerung bemüht; die Körperschaftsteuerrichtlinien würden dazu zahlreiche veranschaulichende Beispiele enthalten.

Zu den vom RH aufgezeigten Problemen i.Z.m. ausländischen Rechnungsabschlüssen und der Verlustverwertung merkte das BMF an, dass die einheitliche Vorgehensweise bei der Umrechnung ausländischer Verluste auf österreichisches Abgabenrecht durch eine – noch zu veröffentlichende – „Umrechnungs-Checkliste“ künftig noch verbessert werden solle. Weiche das ausländische Steuerrecht erheblich vom österreichischen Steuerrecht ab, so sei auf einen nach internationalen Standards zu erstellenden Einzelabschluss des ausländischen Gruppenmitglieds als Ausgangspunkt für eine Umrechnung abzustellen. Die Information solle die praktische Anwendbarkeit i.Z.m. der Umrechnung ausländischer Verluste auf die Vorschriften des österreichischen Abgabenrechts erleichtern; wesentliche Unterschiede der Bilanzierung würden festgehalten und beispielhaft aufgearbeitet werden. Der Ausgangspunkt für die Umrechnung müsse ein geprüfter, in den Konzernabschluss einfließender Einzelabschluss nach internationalen Standards sein. Durch diese Maßnahme beabsichtige das BMF insgesamt sicherzustellen, dass für die Umrechnung der Betriebsergebnisse ausländischer Gruppenmitglieder auf österreichisches Abgabenrecht einheitliche umfassende Kenntnisse vorliegen. Die „Umrechnungs-Checkliste“ solle die Arbeit von Finanzämtern und Betriebsprüfungen im Bereich der Gruppenbesteuerung erleichtern und unterstützen.

- 14.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, die bestehenden Verfahrensabläufe bei der Anerkennung von Unternehmensgruppen weiter zu verbessern. Er gab jedoch zu bedenken, dass die Einführung einer „Umrechnungs-Checkliste“ eine rechtlich nicht bindende Regelung darstellt und allein damit eine flächendeckende einheitliche Anwendung nicht gewährleistet sein wird.

Im Übrigen sollte das BMF künftig die erforderlichen Ressourcen für die verzögerungsfreie notwendige IT-Unterstützung zur Erhebung von Abgaben sicherstellen.

Unterstützung durch die IT

- 15.1** Die BV-Teams hatten die Angaben der einlangenden Gruppenanträge nach erfolgter Überprüfung elektronisch im P-Verfahren (siehe TZ 7) zu erfassen. Dabei bereiteten Änderungen von Unternehmensgruppen größere Schwierigkeiten als deren Ersterfassung.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Tendenziell waren diese Aufgaben in jenen Finanzämtern schwerer zu bewältigen, welche die Gruppenakten auf mehrere bzw. alle BV-Teams verteilt hatten. Dabei spielte die mangelnde Routine eine entscheidende Rolle.

Wie bereits erwähnt, beurteilten die Finanzämter die Rechtsgrundlagen für Unternehmensgruppen im Hinblick auf deren Vollzug als kompliziert. Insbesondere betraf dies die Begünstigungen mit Auslandsbezug, aber auch die Möglichkeit unterschiedlicher Bilanzstichtage in der Unternehmensgruppe (siehe TZ 21) sowie sich häufig ändernde Bestimmungen.

Zwecks möglichst korrekter Erfassung im P-Verfahren wandten sich die Finanzämter zur fachlichen und elektronischen Unterstützung vielfach an das Produktmanagement und die IT-Abteilung des BMF.⁵⁴ Bis Ende 2009 ergingen insgesamt 2.543 Bescheide, die nur aufgrund der Behebung von Verarbeitungshindernissen durch das BMF erstellt werden konnten. Gleichzeitig war allerdings die elektronische Verarbeitung von weiteren 514 Unternehmensgruppen aus IT-technischen Gründen noch nicht möglich. Dadurch entstanden teils massive Verzögerungen, die auch Auswirkungen auf die nachfolgenden Veranlagungsverfahren mit sich brachten.

Der Veranlagungsfortschritt bei der Gruppenbesteuerung ist folgender Tabelle zu entnehmen:

⁵⁴ Veranlagungsverfahren waren erst nach abgeschlossener Eingabe im P-Verfahren möglich; Änderungen im P-Verfahren während eines Veranlagungsverfahrens waren nur mittels elektronischer Stornierung durch das Produktmanagement des BMF möglich.

Gruppenbesteuerung

Tabelle 14: Veranlagungsfortschritt Unternehmensgruppen: Anteil der erlassenen Körperschaftsteuerbescheide an den eingebrachten Steuererklärungen						
Stichtag	Veranlagungsjahr					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in %					
31.12.2006	1					
31.12.2007	71	0				
31.12.2008	85	20	0			
31.12.2009	92	74	63	46		
31.12.2010	99	92	90	85	56	
31.12.2011	100	98	97	95	91	67
30.06.2012	100	99	98	98	95	83

Quellen: BMF (Stand 30. Juni 2012); RH

Insbesondere in den Anfangsjahren (Veranlagungen 2005 bis 2007) waren am Ende des jeweiligen Folgejahres so gut wie keine Veranlagungen durchgeführt. Am stärksten war die Veranlagung 2006 von Verzögerungen betroffen; am Ende des zweiten Folgejahres war erst ein Fünftel der eingebrachten Steuererklärungen veranlagt, am Ende des dritten Folgejahres erst drei Viertel.

In einem Fall stellte ein Abgabepflichtiger bereits einen Antrag auf Übergang der Zuständigkeit zur Entscheidung auf die Abgabenbehörde zweiter Instanz (Devolutionsantrag).

Mit November 2010 waren jedenfalls 121 Veranlagungsfälle des Jahres 2005 von Verjährung bedroht⁵⁵.

- 15.2** (1) Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, eine österreichweite fachliche und elektronische Unterstützung zu gewährleisten. Er war allerdings der Ansicht, dass derart komplexe Vorgänge elektronischer Verknüpfungen automatischer Prüfroutinen bedürfen. Hilfreich wäre dabei die vorgelagerte Selbsteingabe durch die Abgabepflichtigen über Finanz-Online (siehe TZ 14). Voraussetzung dafür wären allerdings einfacher zu vollziehende Rechtsgrundlagen (siehe TZ 8).

⁵⁵ Das BMF übermittelte am 9. November 2010 an alle betroffenen Finanzämter eine Auswertung mit offenen, von Bemessungsverjährung bedrohten Veranlagungsfällen, um geeignete Maßnahmen setzen zu können.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

Der RH empfahl dem BMF, soweit wie möglich Finanz-Online mit dem P-Verfahren zu verknüpfen und elektronische Prüfroutinen im Verfahren zur steuerlichen Anerkennung von Unternehmensgruppen zu programmieren, um in Hinkunft die Verfahren zu beschleunigen, rascher für Rechtssicherheit zu sorgen und für die Bediensteten zeit- und ressourcenaufwändige Eingabe- und Prüfverfahren zu vermeiden.

(2) Der RH anerkannte ebenso die Bemühungen des BMF im IT-Bereich, die neuen Rechtsgrundlagen über die Gruppenbesteuerung möglichst rasch und vollständig elektronisch abzubilden. Er wies darauf hin, dass der Automatisierungsgrad der Steuerverfahren derart weit fortgeschritten ist, dass gesetzliche Änderungen einer vorherigen IT-Umsetzung bedürfen, um deren korrekten Vollzug zu gewährleisten.

Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Rechtsgrundlagen über die Gruppenbesteuerung bereits zu vollziehen waren, obwohl das BMF aufgrund der Komplexität der Normen und deren Umsetzung das elektronische Veranlagungsverfahren noch längere Zeit nicht in vollem Umfang zur Verfügung stellen konnte.

Der RH empfahl dem BMF, im Gesetzwerdungsprozess darauf hinzuwirken, 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.

15.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass jede gesetzliche Maßnahme im Rahmen der Erstellung einer Regierungsvorlage bereits derzeit auf ihre Umsetzung in einem elektronischen Verfahren überprüft werde. Die möglichst einfache und rasche Umsetzbarkeit der geplanten Maßnahme sei dabei ein äußerst wichtiger Aspekt des Gesamtprojekts. In eine Kosten-Nutzen-Analyse bei der Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen würden auch die Möglichkeiten der Implementierung einer elektronischen Abwicklung einfließen.*

15.4 Der RH entgegnete, dass insbesondere das Beispiel der Gruppenbesteuerung die Fehleinschätzung des BMF verdeutlichte. Die mit der Gesetzesänderung verbundenen Anpassungen in der IT waren offensichtlich derart umfassend, dass es bei den Veranlagungen der ersten Jahre nach Einführung zu massiven Verzögerungen kam (siehe Tabelle 14).

Gruppenbesteuerung

IT-Unterstützung bei Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder

- 16.1** (1) Im Jahr 2011 stellte das BMF den Finanzämtern für ausländische Gruppenmitglieder eine elektronische Akteninfo („Verlustdatenbank“) zur Verfügung, die je beteiligte Gruppenkörperschaft einen detaillierten Überblick über sämtliche geltend gemachten und nachversteuerten Verluste der einzelnen ausländischen Gruppenmitglieder bieten sollte.

Der RH stellte in der Verlustdatenbank jedoch folgende Vorgänge fest:

- Geltendmachung von Auslandsverlusten bei einer falschen Gruppenkörperschaft,
 - mehrfache Geltendmachung eines Auslandsverlusts desselben ausländischen Gruppenmitglieds bei mehreren Gruppenkörperschaften,
 - Geltendmachung und Nachversteuerung innerhalb desselben Wirtschaftsjahres,
 - Nachversteuerung ohne vorherige Geltendmachung von Auslandsverlusten,
 - höhere Nachversteuerung als geltend gemachte Auslandsverluste sowie
 - keine Nachversteuerung, obwohl in den Vorjahren Verluste angemerkelt waren.
- 16.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, den Finanzämtern elektronische Hilfsmittel zur Überprüfung der Einhaltung von Steuerbestimmungen zur Verfügung zu stellen, wies jedoch auf bestehendes Verbesserungspotenzial hin.

Um diesem Anspruch in einem größeren Ausmaß als bisher gerecht zu werden, empfahl der RH dem BMF, die elektronische Verlustdatenbank für ausländische Gruppenmitglieder künftig mit präziseren und verlässlicheren Informationen auszustatten. Dazu wären von den Gruppenkörperschaften mehr Informationen abzuverlangen (siehe TZ 26).

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die elektronische Evidenzierung der ausländischen Verluste rückwirkend ab 2005 in der Karteikarte „Ausländische Verluste“ umgesetzt worden. Die in den einzelnen Jahren entstandenen und nachversteuerten Verluste würden darin getrennt für jedes ausländische Gruppenmitglied dargestellt. Die ausgewiesenen Beträge würden ausschließlich aus den von den Steuerberatern, Steu-*

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

erpflichtigen oder Finanzbediensteten eingegebenen Daten ermittelt und mit den in den Bescheiden ausgewiesenen Besteuerungsgrundlagen korrespondieren. Wenn in den Beilagen zur Steuererklärung korrekte Werte eingetragen würden, sei auch die Übersicht über die ausländischen Verluste vollständig und richtig.

Allerdings sei anzumerken, dass ausländische Verluste sinnvollerweise erst im Rahmen einer Betriebsprüfung oder im Rahmen eines Vorhalts überprüft werden könnten. Zudem sei unklar, welche Informationen nach Ansicht des RH den Gruppenkörperschaften für die Verlustdatenbank bereits im Rahmen der Steuererklärung abverlangt werden sollten.

- 16.4** Der RH erwiderte, dass das BMF zutreffend eine Einschränkung in seinen Ausführungen vornahm („Wenn ... korrekte Werte eingetragen werden“). Diese Annahme stellt jedoch für die Finanzverwaltung generell bei jeder Steuererklärung eine Herausforderung dar, weshalb risikoorientierte Kontrollen unbedingt erforderlich sind.

Im Übrigen wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, den Finanzbediensteten die IT-Unterstützung bei Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder („elektronische Akteninfo“) in einem ähnlichen Funktionsumfang zur Verfügung zu stellen wie die in Körperschaftsteuerverfahren zur Anwendung kommende Verlustdatenbank. Eine zuverlässige elektronische Abbildung der geltend gemachten und nachversteuerten Verluste und Gewinne ausländischer Gruppenmitglieder – beides nach ausländischem und österreichischem Recht ermittelt – wäre notwendig, damit die Finanzverwaltung effektiv und effizient ihre Kontrollverpflichtungen wahrnehmen kann.

Dazu wäre es v.a. erforderlich, die vom RH aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Weiters wäre sicherzustellen, dass die in Österreich wirksamen steuerlichen Ergebnisse der ausländischen Gruppenmitglieder für jede Körperschaft separat und zwingend für jedes Jahr erfasst werden. Entsprechende elektronische Prüfroutinen im Hinblick auf Veranlagungshindernisse – etwa bei Fehlen der Werte für die steuerlichen Ergebnisse – sowie auf eine mögliche Nachversteuerung wären einzurichten.

Gruppenbesteuerung

Gruppenfeststellungsbescheid

- 17.1** Das Vorliegen der Voraussetzungen für das Bestehen einer Unternehmensgruppe war gegenüber allen den Antrag unterfertigten Körperschaften bescheidmäßig festzustellen⁵⁶. Dieser sogenannte Gruppenfeststellungsbescheid erging primär elektronisch; im Bedarfsfall musste er von den Bediensteten händisch erstellt werden.

Die elektronisch erstellten Bescheide enthielten keine Angaben über das jeweilige Beteiligungsverhältnis und –ausmaß sowie über die Gruppenstruktur. Bei händisch erstellten Bescheiden lag dies im Ermessen der Bediensteten.

Jede Änderung der Zusammensetzung einer Unternehmensgruppe erforderte ebenfalls einen Bescheid, wogegen Änderungen der Beteiligungsverhältnisse und –ausmaße, die zu keiner Änderung der Ergebniszurechnung führten, ohne Bescheid vorzunehmen waren.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass die Inhalte von elektronisch und händisch erstellten Gruppenfeststellungsbescheiden ohne eine sachliche Rechtfertigung bundesweit uneinheitlich waren; er erachtete die Angabe der Beteiligungsverhältnisse und –ausmaße sowie der Gruppenstruktur im Bescheid als zweckmäßig. Damit wären die betroffenen Gruppenkörperschaften in der Lage, die elektronische Erfassung im P-Verfahren zu überprüfen und allenfalls erforderliche Rechtsmittel zeitnah und nicht erst im Rahmen der Veranlagungsverfahren einzubringen.

Der RH empfahl dem BMF, die Inhalte der derzeitigen Gruppenfeststellungsbescheide mit dem Ziel ausreichender Rechtssicherheit zu evaluieren. Dabei wäre auch unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu klären, ob in Hinkunft Angaben über Beteiligungsverhältnisse und –ausmaße sowie die Gruppenstruktur enthalten sein sollten.

- 17.3** *Laut Mitteilung des BMF stehe der Umfang der Steuererklärungen immer im Spannungsfeld zwischen den Daten, die von der Finanzverwaltung auch für Evaluierungszwecke benötigt würden und der Zumutbarkeit des Verwaltungsaufwands, der den Steuerpflichtigen damit aufgebürdet würde. Die Gruppenfeststellungsbescheide würden nur Informationen abbilden können, die vorher über die Steuererklärungen abgefragt würden. Ein Bescheid habe gesetzlich vorgegebene Elemente zu enthalten. Inwieweit diese noch um weitere Angaben und Darstellungen erweitert werden sollen, müsse unter Effizienzgesichtspunkten geprüft werden.*

⁵⁶ § 9 Abs. 8 letzter Absatz KStG 1988

17.4 Der RH stellte zum Verständnis klar, dass ein Gruppenfeststellungsbescheid, jedenfalls der erste für eine Unternehmensgruppe, vor der ersten Jahresveranlagung erlassen wird. Der Umfang der diesbezüglichen Steuererklärungen steht daher in keinem Zusammenhang mit den Gruppenfeststellungsbescheiden. Nach Ansicht des RH kann den Abgabepflichtigen zugemutet werden, dass sie in ihren Anträgen auf Feststellung einer Unternehmensgruppe Angaben über die Beteiligungsverhältnisse und –ausmaße machen. Diese Angaben sollten in den Gruppenfeststellungsbescheiden zwecks höherer Rechtssicherheit abgebildet werden.

Aktenabtretungen

18.1 Sämtliche Akten einer Unternehmensgruppe waren im zuständigen Finanzamt des Gruppenträgers zu führen. Nach Rechtskraft eines Gruppenfeststellungsbescheids waren vielfach Aktenabtretungen erforderlich. Das neu zuständige Finanzamt musste die Akten händisch anfordern und deren Einlangen überwachen. Vor allem bei großen Unternehmensgruppen mit vielen Gruppenmitgliedern brachte dies einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich.

Im Jahr 2011 bestand bspw. die größte Unternehmensgruppe aus 219 Gruppenkörperschaften; rund die Hälfte aller Unternehmensgruppen wies eine Gruppenstärke zwischen drei und 25 Unternehmensbeteiligten auf.

18.2 Der RH erachtete das derzeitige Verfahren zur Abtretung von Gruppenakten als nicht zweckmäßig, weil es wertvolle Ressourcen band. Er empfahl dem BMF, das Verfahren zur Abtretung von Gruppenakten nach der Erlassung von Gruppenfeststellungsbescheiden zu automatisieren und elektronisch zu überwachen.

Dokumentation

19.1 Informationen über das Verfahren zur Anerkennung einer Unternehmensgruppe waren in einem separaten – nicht elektronischen – Akten teil zusammengefasst. Das betraf u.a. händische Vermerke über verfahrensrelevante Sachverhalte.

19.2 Der RH erachtete die Zusammenfassung aller mit einer Unternehmensgruppe zusammenhängenden Informationen als zweckmäßig und erforderlich.

Gruppenbesteuerung

Er empfahl dem BMF, für eine elektronische Archivierung von Informationen über Unternehmensgruppen zu sorgen, damit die Finanzbediensteten möglichst einfach und ohne hohen Zeitaufwand darauf zugreifen können.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden die Finanzbediensteten durch die Möglichkeit des Hochladens von selbst erstellten und gescannten Dokumenten die Archivierung sämtlicher Informationen vornehmen und einem bestehenden Antrag/Bescheid/Vermerk zuordnen können. Diese Möglichkeit bestehe seit Dezember 2012.*

Außenprüfungen

- 20.1** (1) Die steuerlichen Angaben von Abgabepflichtigen waren im Rahmen von Außenprüfungen entweder vom jeweils zuständigen Finanzamt oder von der Großbetriebsprüfung zu prüfen. Die Prüfungszuständigkeit für Gruppenkörperschaften war abhängig von Umsatz- bzw. Erlösgrenzen; das Überschreiten löste die Zuständigkeit der Großbetriebsprüfung aus.

In den elektronischen Jahresprüfungsplänen der Großbetriebsprüfung schienen zwar alle Gruppenkörperschaften auf, die diesen Kriterien entsprachen, die Zugehörigkeit zu einer Unternehmensgruppe war allerdings aus dem Jahresprüfungsplan nicht ersichtlich.

Ab 1. Jänner 2009 war die Großbetriebsprüfung für alle Unternehmensgruppen prüfungszuständig, wenn der Gruppenträger oder zumindest ein Gruppenmitglied den Sitz im Ausland hatten. In den elektronischen Jahresprüfungsplänen der Großbetriebsprüfung fand diese Zuständigkeit im vom RH überprüften Zeitraum keinen Niederschlag. Die Großbetriebsprüfung hatte daher keinen Überblick über Anzahl und Umfang jener Unternehmensgruppen, die ausländische Gruppenkörperschaften enthielten.

(2) Zwischen 2006 und 2011 wurden 5.076 Außenprüfungen bei Gruppenkörperschaften abgeschlossen. Auf die Großbetriebsprüfung entfielen davon mehr als 93 %.⁵⁷

⁵⁷ Eine Außenprüfung umfasst in der Regel mehrere Veranlagungsjahre. Die Erfassung erfolgte in dem Kalenderjahr, in dem die Außenprüfung abgeschlossen wurde (Approbationsdatum).

Tabelle 15: Anzahl der abgeschlossenen Außenprüfungen bei Gruppenkörperschaften

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Anzahl						
Gruppenkörperschaften	5.955	7.959	9.708	11.204	12.217	13.910	15.112
<i>davon geprüft</i>	–	28	365	895	886	1.214	1.688
<i>davon durch die Großbetriebsprüfung</i>	–	26	354	862	824	1.126	1.542
<i>davon durch das Finanzamt</i>	–	2	11	33	62	86	146
<i>davon durch die Steuerfahndung</i>	–	–	–	–	–	2	–

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

Dabei blieb die überwiegende Anzahl der Unternehmensgruppen zur Gänze ungeprüft, wie die folgende Übersicht zeigt:

Tabelle 16: Anzahl der geprüften Unternehmensgruppen, bezogen auf das Veranlagungsjahr

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Anzahl					
Unternehmensgruppen	1.190	1.704	2.103	2.470	2.828	3.125
<i>davon keine Gruppenkörperschaft geprüft</i>	518 (44 %)	906 (53 %)	1.283 (61 %)	1.809 (73 %)	2.413 (85 %)	2.998 (96 %)
<i>davon alle Gruppenkörperschaften geprüft</i>	407 (34 %)	495 (29 %)	504 (24 %)	397 (16 %)	234 (8 %)	50 (2 %)
<i>davon einzelne Gruppenkörperschaften geprüft</i>	265 (22 %)	303 (18 %)	316 (15 %)	264 (11 %)	181 (7 %)	77 (2 %)

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

Obwohl Mitte 2012 der Veranlagungsfortschritt für die Veranlagungsjahre 2005 bis 2008 zwischen 98 % (2008) und 100 % (2005) lag (siehe Tabelle 14), waren zum gleichen Zeitpunkt lediglich zwischen 16 % (2008) und 34 % (2005) aller Unternehmensgruppen zur Gänze geprüft, zwischen 73 % (2008) und 44 % (2005) aller Unternehmensgruppen waren noch vollkommen ungeprüft.

(3) Von 2005 bis 2011 stieg die Anzahl von Unternehmensgruppen mit ausländischen Gruppenmitgliedern von 215 auf 620 (+ 188 %), die Anzahl an ausländischen Gruppenmitgliedern erhöhte sich von 515 auf 1.792 (+ 248 %).

Gruppenbesteuerung

Dem BMF war nicht bekannt, in wie vielen Fällen die Finanzbehörden Verluste ausländischer Gruppenmitglieder im Rahmen von Außenprüfungen kontrolliert hatten. So war die durchgängige statistische Erfassung bei der Großbetriebsprüfung erst ab 2011 vorgesehen. Ein zuverlässiger Jahresvergleich war daher nicht möglich.

- 20.2** Der RH bemängelte, dass die Großbetriebsprüfung trotz ihrer umfassenden Prüfungszuständigkeit nur über unzureichende Informationen hinsichtlich der Anzahl und des Umfangs der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Unternehmensgruppen verfügte. Weiters wies er auf die geringe Anzahl der Außenprüfungen bei Unternehmensgruppen, die mangelnde Zeitnähe und die hohe Anzahl ungeprüfter Gruppenkörperschaften in den ersten Jahren der Gruppenbesteuerung hin.

Überdies bemängelte der RH, dass bei ausländischen Gruppenmitgliedern keine aussagekräftigen Informationen über Außenprüfungen vorlagen.

Der RH empfahl dem BMF, der Großbetriebsprüfung umfassende Informationen über die in ihre Prüfungszuständigkeit fallenden Unternehmensgruppen zur Verfügung zu stellen und eine einheitliche Vorgangsweise bei der elektronischen Erfassung von Außenprüfungen i.Z.m. ausländischen Gruppenmitgliedern sicherzustellen.

Der RH verwies auf einen Auditbericht des BMF vom 16. November 2011, der im Sinne größerer Verwaltungsökonomie Außenprüfungen auch von nicht veranlagten Jahren befürwortete. Zwecks zeitnäherer Steuerfestsetzungen sollte demnach das BMF diesen Aspekt insbesondere bei Unternehmensgruppen mit ausländischen Gruppenmitgliedern berücksichtigen (siehe auch TZ 26).

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei diese Anregung des RH nicht hinreichend klar. Zunächst wäre zu präzisieren, was „umfassende Informationen“ bedeute. Weiters wäre zu klären, in welcher Art und Weise bzw. in welchem Verfahren diese Daten bereitgestellt werden sollen.*

Es könne jedoch festgehalten werden, dass Gruppenträger und Gruppenmitglieder, welche aufgrund der Sonderzuständigkeit laut Erlass des BMF, GZ BMF-280000/0103-IV/2/2008, vom 10. Dezember 2008 in die Zuständigkeit der Großbetriebsprüfung (GBP) fallen, in den Grunddaten mit der Zuständigkeit „GBP“ gekennzeichnet seien und somit von der Großbetriebsprüfung ausgewählt werden könnten. Die Anzeige der Gruppeneigenschaft eines Unternehmens, welche auch im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 angezeigt werde, stehe derzeit im Jahres-

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

prüfungsplan nicht zur Verfügung. Die Darstellung aller Gruppenmitglieder sei mit Einführung der Außenprüfsoftware vorgesehen.

Bei ausländischen Gruppenmitgliedern werde mangels Besteuerungsrecht in Österreich keine Außenprüfung durchgeführt. Die geltend gemachten Auslandsverluste würden bei den übergeordneten Gruppenmitgliedern überprüft werden. Die bisherige Vorgangsweise (Ausstellung eines Prüfungsauftrags für das ausländische Gruppenmitglied) werde noch bis Ende 2013 beibehalten. Für die Zukunft werde eine einheitliche Lösung überlegt.

- 20.4** Der RH verwies auf seine deutlichen Ausführungen über fehlende Informationen in den von der Großbetriebsprüfung erstellten elektronischen Jahresprüfungsplänen, in denen nicht erkennbar war, ob ein enthaltener Prüfungsfall allenfalls Teil einer Unternehmensgruppe war. Eine Beurteilung über den voraussichtlichen Ressourcenaufwand i.Z.m. einer Betriebsprüfung sowie darüber, ob ausschließlich der ausgewiesene Fall oder die gesamte Unternehmensgruppe zu prüfen wäre, war demnach im Zeitpunkt der Erstellung des Jahresprüfungsplans mangels Kenntnis über die Gruppeneigenschaft nicht möglich.

Ebenfalls war nicht erkennbar, ob die auf den Plan gesetzte Körperschaft allenfalls an einem ausländischen Gruppenmitglied beteiligt war. Auch wenn – wie das BMF zutreffend anführte – bei ausländischen Gruppenmitgliedern keine Außenprüfung durchgeführt wird, so fallen für die Überprüfung der in Österreich steuermindernd geltend gemachten Auslandsverluste sowie etwaiger Nachversteuerungs-Sachverhalte dennoch Ressourcen an. Ohne zuverlässige Ressourceneinschätzung konnten aber die erstellten Jahresprüfungspläne – wenn überhaupt – nur ungefähre Anhaltspunkte für die geplante Jahresarbeit darstellen.

Das BMF sollte sich daher zwecks verbesserter Jahresprüfungs- und Ressourcenplanung i.Z.m. Unternehmensgruppen mit der Großbetriebsprüfung koordinieren. Die erarbeiteten Lösungen sollten in einem weiteren Schritt auch für die Amtsbetriebsprüfungen der Finanzämter Anwendung finden.

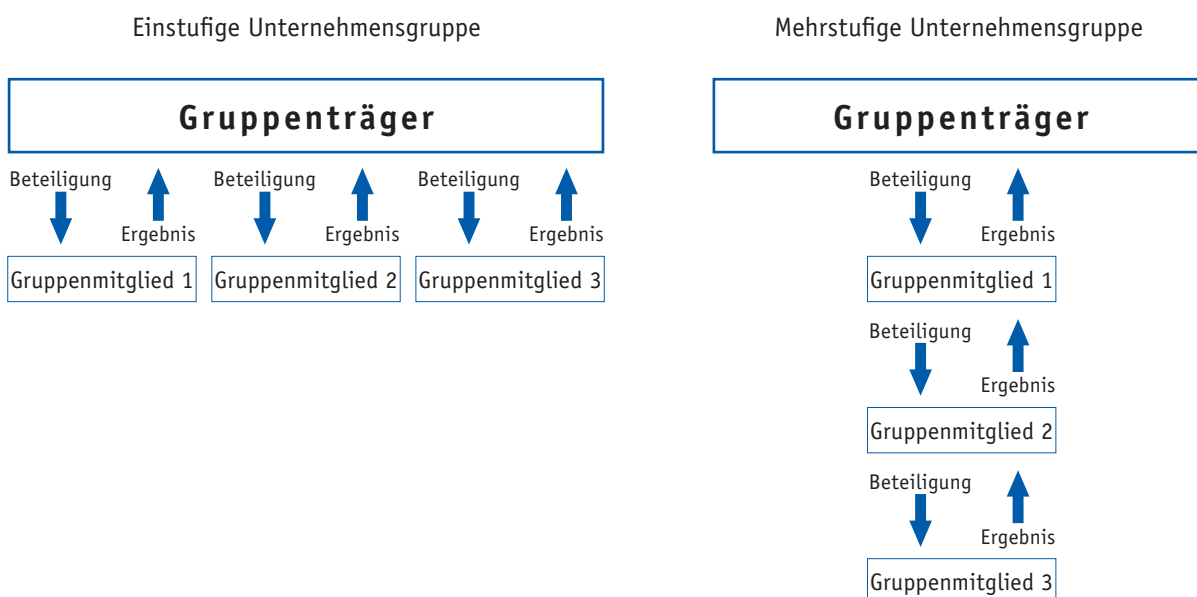
Gruppenbesteuerung

Unterschiedliche Bilanzstichtage in einer Unternehmensgruppe

21.1 (1) Bei Unternehmensgruppen mit mehr als einem Gruppenmitglied war der Gruppenträger entweder direkt an allen Gruppenmitgliedern – einstufig – beteiligt oder es lag ein mehrstufiges System vor, bei dem die Beteiligung am jeweils untergeordneten Gruppenmitglied bestand; darüber hinaus existierten auch Unternehmensgruppen mit Merkmalen beider Systeme. Gleichermaßen war auch die Ergebniszurechnung im Veranlagungsverfahren grundsätzlich entweder direkt zum Gruppenträger oder zur jeweils übergeordneten Gruppenkörperschaft vorzunehmen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über beide Systeme in einfacher Ausprägung:

Abbildung 3: Ein- und mehrstufige Unternehmensgruppe



Quelle: RH

Die Ergebniszurechnung hatte in jenem Wirtschaftsjahr zu erfolgen, in dem das Wirtschaftsjahr des untergeordneten Gruppenmitglieds endete.

Das österreichische Steuerrecht bot den Gruppenkörperschaften die Gestaltungsmöglichkeit, unterschiedliche Bilanzstichtage zu wählen. Diese erhöhten nicht nur die Komplexität für den Vollzug (siehe TZ 7), sondern konnten auch steuerliche Vorteile infolge zeitlich verzögerter Steuervorschreibungen bewirken.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über jene Unternehmensgruppen, die keinen einheitlichen Bilanzstichtag aufwiesen:

Tabelle 17: Unternehmensgruppen mit unterschiedlichen Bilanzstichtagen							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Anzahl						
Unternehmensgruppen mit unterschiedlichen Bilanzstichtagen	155	274	342	416	467	516	559
Unternehmensgruppen gesamt	1.190	1.704	2.103	2.470	2.828	3.125	3.404
	in %						
Anteil	13	16	16	17	17	17	16

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

Der Anteil von Unternehmensgruppen mit mehr als einem Bilanzstichtag lag 2005 bei rd. 13 % und stieg danach auf 16 % bzw. 17 %.

(2) Der Ministerialentwurf des BMF zum Budgetbegleitgesetz 2009 sah einheitliche Bilanzstichtage in der Unternehmensgruppe vor, um zügige Verfahren zu gewährleisten bzw. Gestaltungsspielräume zu beseitigen. Diese Bestimmung wurde jedoch nicht beschlossen.⁵⁸ Nach den Angaben des BMF habe das Begutachtungsverfahren ergeben, dass abweichende Stichtage in Konzernen ganz überwiegend nicht aus steuerlichen Gründen, sondern aus wirtschaftlichen oder rechtlichen Gründen festgelegt würden.

- 21.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, für Unternehmensgruppen einen einheitlichen Bilanzstichtag zu normieren. Für den Bundeshaushalt wären möglichst zeitnahe Steuervorschreibungen zweckmäßig.

Er empfahl dem BMF, auf Regelungen zu einer einheitlichen und raschen Ergebniszurechnung in Unternehmensgruppen hinzuwirken.

- 21.3** *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Vereinheitlichung der Bilanzstichtage innerhalb der Unternehmensgruppe bereits im Begutachtungsentwurf zum Budgetbegleitgesetz vorgeschlagen, aber aufgrund der Ergebnisse der Begutachtung nicht in die Regierungsvorlage übernommen worden sei.*

⁵⁸ Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2009 befürwortete bspw. die Kammer der Wirtschaftstreuhänder eine Ergebniszurechnung, die unabhängig von den gewählten Bilanzstichtagen erfolgen sollte.

Gruppenbesteuerung

21.4 Der RH wies darauf hin, dass er den vom BMF angeführten Umstand in seinem Prüfungsergebnis vermerkt hatte. Deshalb erwähnte er zusätzlich als mögliche Alternative dazu den von der Kammer der Wirtschaftstreuhänder im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2009 vorgebrachten Vorschlag, dessen Umsetzung unabhängig von den gewählten Bilanzstichtagen eine rasche Ergebniszurechnung ermöglichen könnte.

Risikomanagement

Übersicht der Kontrollmaßnahmen

22 Für Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht, insbesondere bei der Gruppenbesteuerung, waren in der Finanzverwaltung unterschiedliche Kontrollmaßnahmen vorgesehen, wie etwa:

- IT-unterstützte Kontrollen der Angaben in Steuererklärungen und sonstigen Anträgen
- Innenprüfung:
 - Verarbeitungssperren und Fehlerberichtigungen nach IT-Kontrollen
 - Vorbescheidkontrollen
 - Nachbescheidkontrollen
 - Genehmigungen
 - Revisionen
- Außenprüfung:
 - Betriebsprüfungen durch die Großbetriebsprüfung
 - Betriebsprüfungen durch die Amtsbetriebsprüfung der Finanzämter
 - Erhebungen
 - Nachschauen.

Innenprüfung

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

Nach den Angaben der Finanzämter war bei der Innenprüfung ein hoher Anteil von Gruppenbesteuerungsfällen zu kontrollieren; dies bestätigte auch das BMF. Vor Erlassung des Körperschaftsteuerbescheids für die Unternehmensgruppe war regelmäßig ein elektronischer Kontrollhinweis vorgesehen, der ohne spezielle Risikoeinschätzung zu einer Innenprüfung führen sollte.

Das BMF führte bislang noch keine Evaluierung dieses Kontrollhinweises durch.

- 23.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine gezielte und treffsichere Risikoauswahl unerlässlich ist für ein funktionierendes Risikomanagement in der Abgabenverwaltung. Allgemeine, undifferenzierte Kontrollhinweise verursachten einen vermeidbaren Arbeitsaufwand im Innendienst und bargen das Risiko von ungenügender Prüfungsintensität in sich.

Der RH empfahl dem BMF, die bestehenden Risikokriterien bei der Auswahl von Gruppensteuerfällen zur Innenprüfung 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 (siehe TZ 16) – zu berücksichtigen.

- 23.3** *Das BMF hielt fest, dass die Empfehlung des RH im Rahmen der „VK-Optimierung 2013“ bearbeitet werde.*

Außenprüfung

- 24.1** (1) Die Auswahl der Außenprüfungsfälle erfolgte IT-unterstützt durch die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung. Die Unternehmensgruppen als solche bildeten bisher kein eigenes Kriterium für die Risikoauswahl.

Sowohl die Großbetriebsprüfung als auch die IT-Abteilung des BMF arbeiteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Maßnahmen zur Verbesserung der Risikoauswahl.

(2) Die Überprüfung von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht war im Einzelfall abhängig von den gewählten Prüfungsschwerpunkten.

Laut BMF würden für die Durchführung von Außenprüfungen i.Z.m. Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht bzw. Unternehmensgruppen grundsätzlich keine besonderen Vorgaben bestehen. Die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung hätten vielmehr selbst Prüfungsschwerpunkte zu setzen. Grundsätzlich würden die Ergebnisse ausländischer Gruppenmitglieder einer eingehenden Prüfung unterzogen, wenn ein Verlust nach Österreich verrechnet wird. Verluste ausländischer Gruppenmitglieder wären damit immer ein Prüfungsschwerpunkt.

Gruppenbesteuerung

Demgegenüber stellte der RH fest, dass bei einer Außenprüfung trotz Auslandsverlusten die Prüfungsschwerpunkte anders gewählt waren und demnach keine Überprüfung der Auslandsverluste erfolgte.

(3) Die Mehrergebnisse aufgrund von Außenprüfungen bei Unternehmensgruppen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 18: Mehrergebnisse aufgrund von Außenprüfungen						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR					
Mehrergebnisse gesamt	- 0,10	10,89	113,57	81,34	197,47	374,02
davon durch die Großbetriebsprüfung	- 0,10	10,97	113,23	81,12	195,96	371,81
davon durch das Finanzamt	-	- 0,08	0,34	0,22	0,23	2,21
davon durch die Steuerfahndung	-	-	-	-	1,28	-

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

Die überwiegenden Mehrergebnisse erzielte die Großbetriebsprüfung mit einer deutlich steigenden Tendenz. Dies resultierte v.a. aus dem hohen Anteil der durchgeführten Außenprüfungen (siehe TZ 20).

24.2 Der RH anerkannte die bisherigen Bemühungen des BMF und der Großbetriebsprüfung hinsichtlich einer Verbesserung der Risikoauswahl. Eine gezielte Schwerpunktsetzung bei Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder hielt auch der RH für zweckmäßig. Allerdings wies er darauf hin, dass entgegen den Angaben des BMF eine derartige Schwerpunktsetzung nicht immer erfolgte.

Der RH empfahl dem BMF, die Risikoauswahl zur Außenprüfung bei Fällen der Gruppenbesteuerung zu schärfen und gezielt deren Besonderheiten zu berücksichtigen, insbesondere i.Z.m. Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder.

24.3 Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 23.

Verluste ausländischer Gruppenmitglieder

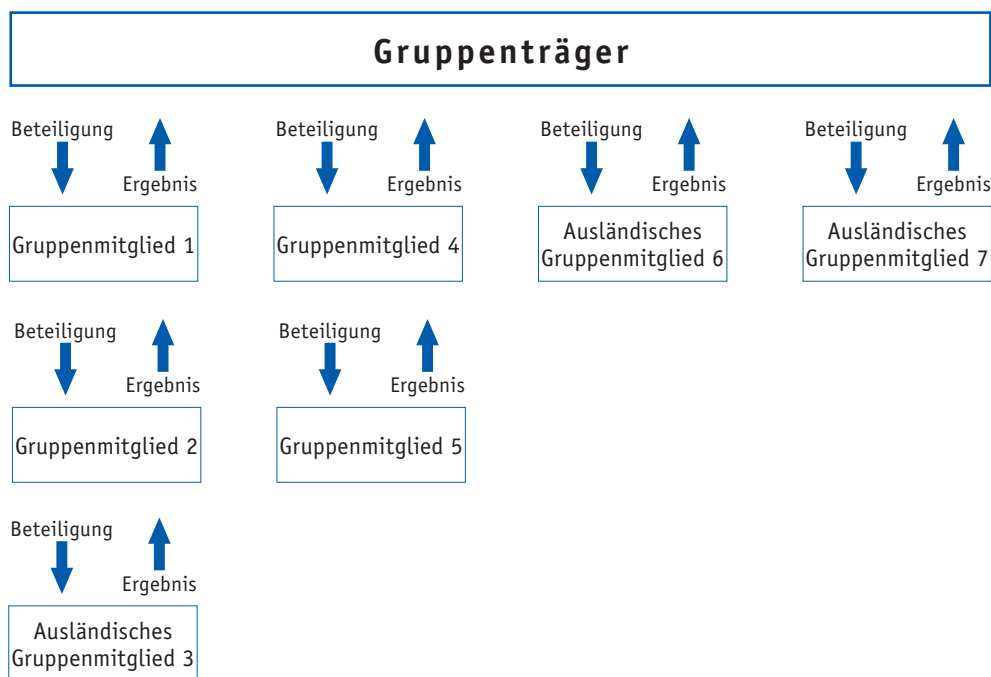
Rechtliche Vorgaben

25 (1) Gruppenmitglieder konnten neben unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften auch nicht unbeschränkt steuerpflichtige ausländische Körperschaften sein, die mit einer inländischen Körperschaft vergleichbar und ausschließlich mit unbeschränkt steuerpflichtigen Gruppen-

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

mitgliedern oder dem Gruppenträger finanziell verbunden waren.⁵⁹ Die Gruppenmitgliedschaft war im Ausland auf eine Ebene begrenzt; Tochterkörperschaften von ausländischen Gruppenmitgliedern waren von der Unternehmensgruppe ausgeschlossen.⁶⁰ Die folgende Abbildung zeigt ein Beispiel für eine Unternehmensgruppe mit ausländischen Gruppenmitgliedern:

Abbildung 4: Unternehmensgruppe mit in- und ausländischen Gruppenmitgliedern



Quelle: RH

Die jährlichen Wirtschaftsergebnisse von ausländischen Gruppenmitgliedern waren im Rahmen der Gruppenbesteuerung nach inländischem Steuerrecht zu ermitteln (Umrechnung); so errechnete Verluste verminderten die Steuerbemessungsgrundlagen in Unternehmensgruppen.⁶¹ Ab der Veranlagung 2012 waren höchstens die nach ausländischem Steuerrecht ermittelten Verluste zuzurechnen;⁶² zuvor konnten selbst ausländische Gewinne – aufgrund von Unterschieden im österreichi-

⁵⁹ § 9 Abs. 2 KStG 1988

⁶⁰ RZ 365 der Körperschaftsteuerrichtlinien 2001

⁶¹ § 9 Abs. 6 Z 6 KStG 1988

⁶² 1. Stabilitätsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 22/2012 i.d.g.F.

Gruppenbesteuerung

schen und ausländischen Steuerrecht – zur Geltendmachung von Verlusten in Österreich führen.

In Jahren, in denen der ausländische Verlust mit einem ausländischen Gewinn verrechnet wurde oder errechnet hätte werden können, war ein Betrag in diesem Ausmaß beim beteiligten inländischen Gruppenmitglied bzw. Gruppenträger, dem der Verlust zugerechnet wurde, als Gewinn zuzurechnen (Nachversteuerung).⁶³ Auch bei einem (wirtschaftlichen) Ausscheiden des ausländischen Gruppenmitglieds aus der Unternehmensgruppe hatte eine Nachversteuerung der geltend gemachten Auslandsverluste zu erfolgen.

(2) Bei Auslandssachverhalten oblag es dem Abgabepflichtigen im Rahmen seiner erhöhten Mitwirkungspflicht, ausländische steuerliche Ergebnisse nach inländischen Steuervorschriften umzurechnen. Diese Umrechnungen waren vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren. Als Nachweis für eine Verlustverrechnung waren beglaubigte Übersetzungen der Steuererklärungen bzw. –bescheide der ausländischen Finanzverwaltung vorzulegen.

(3) Die zu berücksichtigenden bzw. nachzuversteuernden Verluste waren jährlich auf den Steuererklärungen für jedes ausländische Gruppenmitglied separat anzuführen, gegebenenfalls auch mit Nullwerten.

(4) Das BMF stellte – lt. eigenen Angaben – eine lückenlose Durchführung von Nachversteuerungen geltend gemachter Auslandsverluste dadurch sicher, dass im ersten Veranlagungsjahr, in dem weder Verluste noch Nachsteuerungsbeträge für ausländische Gruppenmitglieder erklärt wurden, eine Verlustverwertung im Ausland anzunehmen war. Dies sollte eine Hinzurechnung aller in Österreich steuermindernd geltend gemachter, aber noch nicht nachsteuerter Verluste zur Steuerbemessungsgrundlage bewirken.

Vollzug

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

⁶³ § 9 Abs. 6 Z 6 KStG 1988

Tabelle 19: Geltendmachung von Verlusten und Nachversteuerungsbeträgen ausländischer Gruppenmitglieder in Österreich

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

¹ Rundungsdifferenzen möglich

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

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

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

(2) Der RH erhob mit Fragebögen den Informationsstand der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung zu Auslandssachverhalten bei der Gruppenbesteuerung:

Tabelle 20: Informationsstand der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung zu Auslandssachverhalten bei der Gruppenbesteuerung

Fragen des RH	Antworten der Finanzämter	Antwort der Großbetriebsprüfung
Erhält das Finanzamt (die Großbetriebsprüfung) bei nicht lesbaren ausländischen Bilanzen, Rechnungsabschlüssen und Bescheiden (z.B. aus Ländern wie Ägypten, China) beglaubigte Übersetzungen?	immer: 1 überwiegend: 5 sporadisch: 10 nie: 20	überwiegend
Erhält das Finanzamt (die Großbetriebsprüfung) amtliche Bestätigungen der ausländischen Finanzverwaltungsbehörden über die Verluste von ausländischen Gruppenmitgliedern?	immer: 0 überwiegend: 2 sporadisch: 8 nie: 27	nie

Quellen: RH-Fragebogen; Finanzämter; Großbetriebsprüfung

Gruppenbesteuerung

Der Hälfte aller befragten Finanzämter lagen keine beglaubigten Übersetzungen (nicht lesbarer) ausländischer Rechnungsabschlüsse bzw. Bescheide vor; ein weiteres Viertel erhielt diese nur sporadisch. Zwei Drittel der befragten Finanzämter erhielten keine amtlichen Bestätigungen ausländischer Behörden über Verluste der ausländischen Gruppenmitglieder übermittelt.

(3) Die Finanzämter erlangten nur vereinzelt Kenntnis über im Ausland „erlassene Folgebescheide“ zu ausländischen Gruppenmitgliedern, welche eine Änderung der geltend gemachten Verluste im Inland zur Folge gehabt hätten. Nur fünf von 40 Finanzämtern meldeten dem RH, sie hätten seit 2005 schon einmal einen Folgebescheid zu einem ausländischen Gruppenmitglied erhalten. In 99,8 % aller Auslandsfälle waren keine Veränderungen der ursprünglichen Angaben zu verzeichnen. Demgegenüber hatten die Finanzämter zum Vergleich bspw. für das Veranlagungsjahr 2005 bereits 57 % der österreichischen Erstbescheide von Gruppenkörperschaften durch Folgebescheide ersetzt (Stand 30. Juni 2012).

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

Von den überprüften Finanzämtern verwendete das Finanzamt Wien 1/23 für Kontrollen im Innendienst regelmäßig einen selbst erstellten einheitlichen Fragenvorhalt.

(5) Erhebungen des RH ergaben, dass Prüfungshandlungen aus den Steuerakten nicht immer ersichtlich waren; schriftliche Unterlagen zu Umrechnungsergebnissen von Auslandsverlusten waren nur gelegentlich vorzufinden.

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

(7) Außenprüfungen bei inländischen Gruppenkörperschaften waren grundsätzlich im betreffenden Betrieb an Ort und Stelle durchzuführen.

Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung

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

26.2 Der RH verwies auf die gebarungsrelevante Größenordnung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder im Ausmaß von rd. 3,104 Mrd. EUR zwischen 2005 und 2010. Er kritisierte in diesem Zusammenhang den unvollständigen Informationsstand der Finanzverwaltung zu ausländischen Sachverhalten.

Gemessen am hohen Anteil von Folgebescheiden in Österreich erschien es unplausibel, dass in nahezu allen Auslandsfällen noch nie eine Änderung der erstgemeldeten Verluste erfolgt wäre. Es lag daher der Schluss nahe, dass die Abgabepflichtigen ihre erhöhte Mitwirkungspflicht nicht ausreichend erfüllten.

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

- verwaltungsaufwändige Steuerbestimmungen hinsichtlich ausländischer Gruppenmitglieder (z.B. Überprüfung der steuerlichen Umrechnungen) (siehe TZ 7),
- weltweit ansässige ausländische Gruppenmitglieder, ohne Rücksicht darauf, ob mit dem betreffenden Staat eine umfassende Amtshilfe besteht (siehe TZ 12),
- unzureichende Beachtung der erhöhten Mitwirkungspflicht,
- bestehende Kontrolllücken bei Innenprüfungen,
- stark eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten bei Außenprüfungen im Vergleich zu inländischen Gruppenkörperschaften,
- keine durchgängigen automatisierten Nachversteuerungen,
- mangelnde Kenntnis sämtlicher verfahrensrelevanter ausländischer Steuerrechte (siehe TZ 27).

Gruppenbesteuerung

Der RH empfahl dem BMF im Hinblick auf das hohe Abgabenrisiko bei Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder die Umsetzung eines Maßnahmenpakets, wie etwa die Festlegung von

- Mindestanforderungen für Abgabepflichtige hinsichtlich der zu übermittelnden Unterlagen,
- verpflichtenden Angaben zum steuerlichen Ergebnis für jedes ausländische Gruppenmitglied in der Steuererklärung, getrennt nach aus- und inländischem Steuerrecht,
- klaren Abgrenzungen von Kontrolltätigkeiten bei Innen- und Außenprüfungen,
- Hilfestellungen des BMF für die Kontrolle der Verluste (z.B. Leitfäden, Checkliste),
- Nutzung der elektronischen Akteninfo („Verlustdatenbank“) für die elektronische Risikoauswahl.

26.3 *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 14, 16 und 20.*

Bildungsmaßnahmen **27.1** (1) Die Bundesfinanzakademie bot ab dem Jahr 2006 Grundschulungen zum Thema Gruppenbesteuerung an. Diese Schulungen richteten sich insbesondere an Bedienstete der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung und sollten sowohl grundlegende fachliche Kenntnisse zur Gruppenbesteuerung als auch Kenntnisse betreffend die IT-Bearbeitung von Unternehmensgruppen im P-Verfahren vermitteln. Diese Schulungsmaßnahmen fanden jährlich in Form von eintägigen Seminaren statt.

Daneben fanden Fachschulungen im Bereich des internationalen Steuerrechts und der Prüfung von Konzernen statt. Diese richteten sich vorwiegend an Bedienstete der Großbetriebsprüfung bzw. des bundesweiten Fachbereichs. Spezielle IT-Verfahrensschulungen fanden erst ab dem Jahr 2008 statt. Geplante Schulungstermine für 2011 wurden aufgrund des nicht zur Verfügung stehenden Schulungspersonals abgesagt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die angebotenen Schulungen im Bereich der Gruppenbesteuerung:

**Tabelle 21: Schulungen zur Gruppenbesteuerung**

Kursbezeichnung	Jahr	Fachschulung	IT-Verfahrensschulung	Zielgruppe
Gruppenbesteuerung Grundschulung	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011	x	x	Finanzämter, Großbetriebsprüfung
Gruppenbesteuerung Änderungsbescheide	2008		x	Finanzämter
Gruppenbesteuerung Spezialschulung ¹	2008, 2009, 2010		x	Finanzämter, Großbetriebsprüfung
Kongress Konzernprüfer	2005, 2006, 2007	x		Großbetriebsprüfung
International Tax Officer Meeting (ITOM)	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011	x		Großbetriebsprüfung, bundesweiter Fachbereich
Prüfung von Betrieben juristischer Personen	2007	x		Großbetriebsprüfung
Österreich-Deutsches Gemeinschaftsseminar	2008, 2010	x		Bedienstete mit Berufsfeld Auslands- sachverhalte
Umgründungssteuerrecht	2011	x		Finanzämter, Großbetriebsprüfung

¹ „Anwenderschulung Direktbearbeitung Level 3“

Quelle: BMF

(2) Nach den Angaben der Finanzämter wären die Eingabemasken im P-Verfahren unübersichtlich, die Bearbeitung der Fehlercodes zeitaufwändig und das Angebot an IT-Verfahrensschulungen für die Veranlagung von Unternehmensgruppen nicht ausreichend.

Die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung gaben in Beantwortung des RH-Fragebogens (siehe TZ 1) folgenden Schulungsbedarf i.Z.m. der Gruppenbesteuerung bekannt:

Tabelle 22: Schulungsbedarf zur Gruppenbesteuerung

Frage des Rechnungshofs	Antworten der Finanzämter	Antwort der Großbetriebsprüfung
Besteht nach Ansicht des Finanzamts/der Großbetriebsprüfung ein weiterer Schulungsbedarf im Hinblick auf die Gruppenbesteuerung?	ja: 37 nein: 3	ja

Quellen: RH-Fragebogen; Finanzämter; Großbetriebsprüfung

Gruppenbesteuerung

Im Detail betraf dies Schulungsdefizite in den folgenden Bereichen:

Tabelle 23: Schulungsdefizite bei der Gruppenbesteuerung	
Fachschulungen	IT-Verfahrensschulungen
ausländisches Steuerrecht	P-Verfahren
Überprüfungsmaßnahmen des Innendienstes im Finanzamt in Abgrenzung zur Außenprüfung	ausländische Gruppenmitglieder
Gruppenbesteuerung mit praktischen Beispielen	Veranlagung von Unternehmensgruppen
tax-holidays und Verlustrücktrag bei ausländischen Gruppenmitgliedern	Fehlercodebearbeitung im Veranlagungsverfahren
Ermittlung und Nachversteuerung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder	Änderungen und Beendigung von Unternehmensgruppen
Firmenwertabschreibung	
inhaltliche Basisschulungen	
Konkurse von Gruppenmitgliedern	

Quellen: RH-Fragebogen; Finanzämter; Großbetriebsprüfung

(3) In Beantwortung des RH-Fragebogens gaben die Finanzämter zu den Kenntnissen über ausländische Steuerbestimmungen an:

- Es hätten keine Schulungen über ausländisches Steuerrecht stattgefunden, deshalb fehlten diesbezügliche Kenntnisse.
- Es könne von den Mitarbeitern nicht verlangt werden, sich selbst Kenntnisse des ausländischen Steuerrechts anzueignen; es würden die Gesetzes- und Sprachkenntnisse fehlen.
- Einer Spezialisierung stünde die Knappheit der Personalressourcen entgegen.
- Es wäre unmöglich, weltweit alle steuerlichen Bestimmungen zu kennen.
- Es wäre keine Kapazität vorhanden.
- Es wären keine diesbezüglichen Informationsquellen zugänglich.

Kenntnisse des ausländischen Steuerrechts, insbesondere i.Z.m. der Umrechnung ausländischer Betriebsergebnisse auf österreichische Verhältnisse, waren in den Finanzämtern kaum vorhanden.

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 Gesetzgebungsprozess 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 -ausmaß 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 Abgabenrisiko 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,

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)



ANHANG

Begünstigungen im Körperschaftsteuergesetz für Sachverhalte ab 1. Jänner 2012



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 Anteilszerwerbe 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





Bericht des Rechnungshofes

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



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	118
Abkürzungsverzeichnis _____	119

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****System 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



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.	fortfolgende
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



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 gesteigener Arbeitsaufwand seit dem Inkrafttreten des LMSVG mit 1. Jänner 2006 angegeben. (TZ 10)

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

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“ verwendete, oder sie gab nur das Qualitätsziel vor und ließ den Weg dahin offen. So waren z.B. die Unterlagen über Eigenkontrollen „während eines angemessenen Zeitraums“ aufzubewahren, der Umfang der Unterlagen war nicht näher bestimmt. (TZ 13)

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

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



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 tier- 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 Schlachtier- 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, einflie-

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:

	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 Lebensmittelaufsichtsorgane 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 eingestuften 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.

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 Schlachttier- und Fleischuntersuchungen sowie Rückstandskontrollen durchzuführen und im Verdachtsfall Proben für mikrobiologische Fleischuntersuchungen zu ziehen.

Im Jahr 2011 wurden in Salzburg 141.027 Schlachttier- 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 Schlachttier- 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).

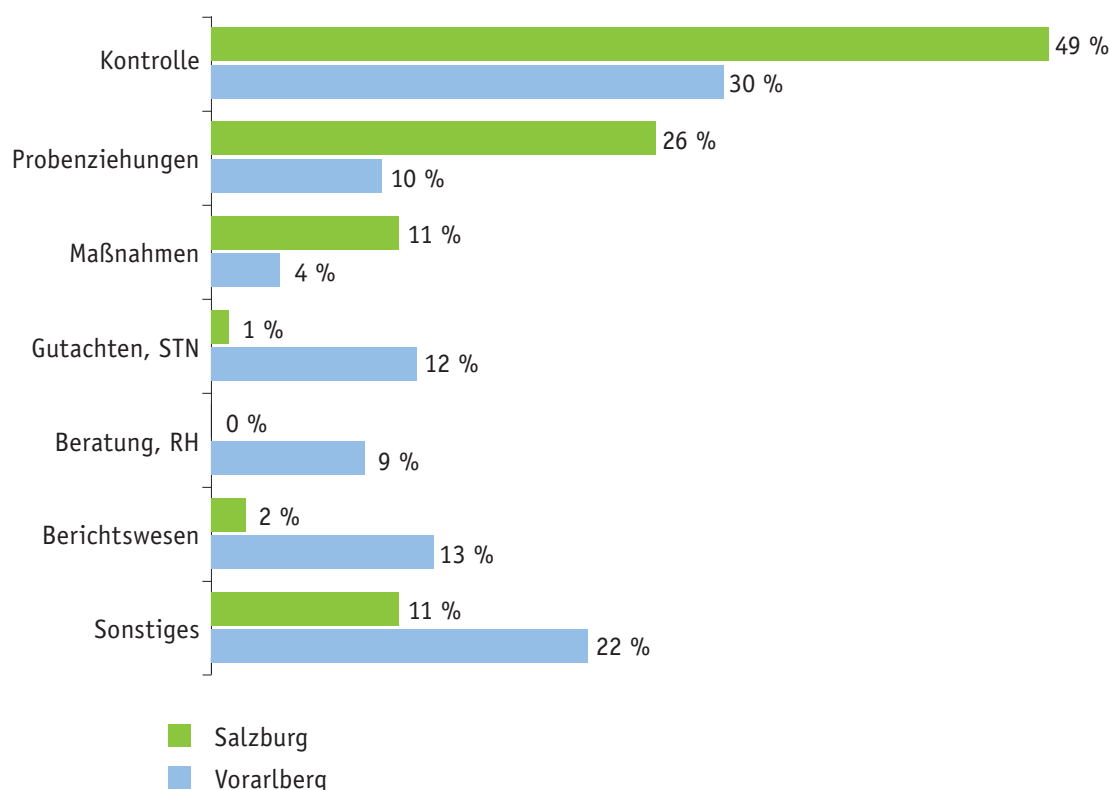
**System der Lebensmittelsicherheit im Bund
sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg**

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 Diensterteilung 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 Schlachtier- und Fleischuntersuchung tätigen Personen. Die Meldungen der Länder Salzburg und Vorarlberg stellten sich wie folgt dar:

	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 Hygienevorschriften 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

- 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.).

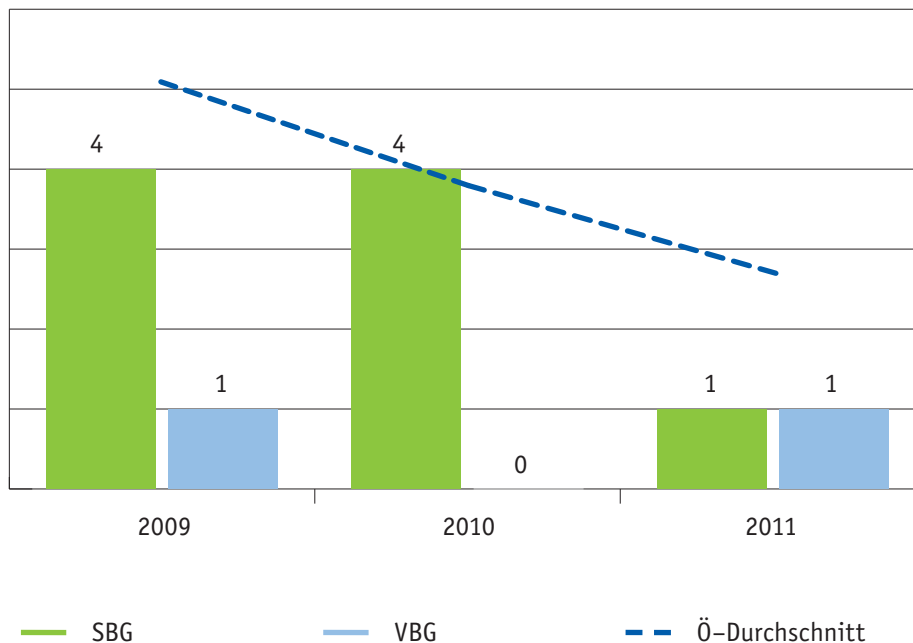
Listerien

- 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

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.

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

**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 hiebei weder eine Effizienzsteigerung noch eine Arbeitsentlastung gesehen.

Betriebsspezifische Informationen über Revisionen würden nur in den Länderbehörden vorliegen, die im Falle von Verstößen auch die Verwaltungsstrafverfahren 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 Verwaltungsstrafverfahren noch laufe, wodurch sich für die Behörden ein Haftungsproblem z.B. im Falle von Verfahreneinstellungen 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 Kühlschrankschranktemperaturen) 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



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



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



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



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

Organisation der Sicherheitsexekutive

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

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 (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.

² Zentralstelle abzüglich Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie.

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

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

Sonderkommissionen

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

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

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

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

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

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

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

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

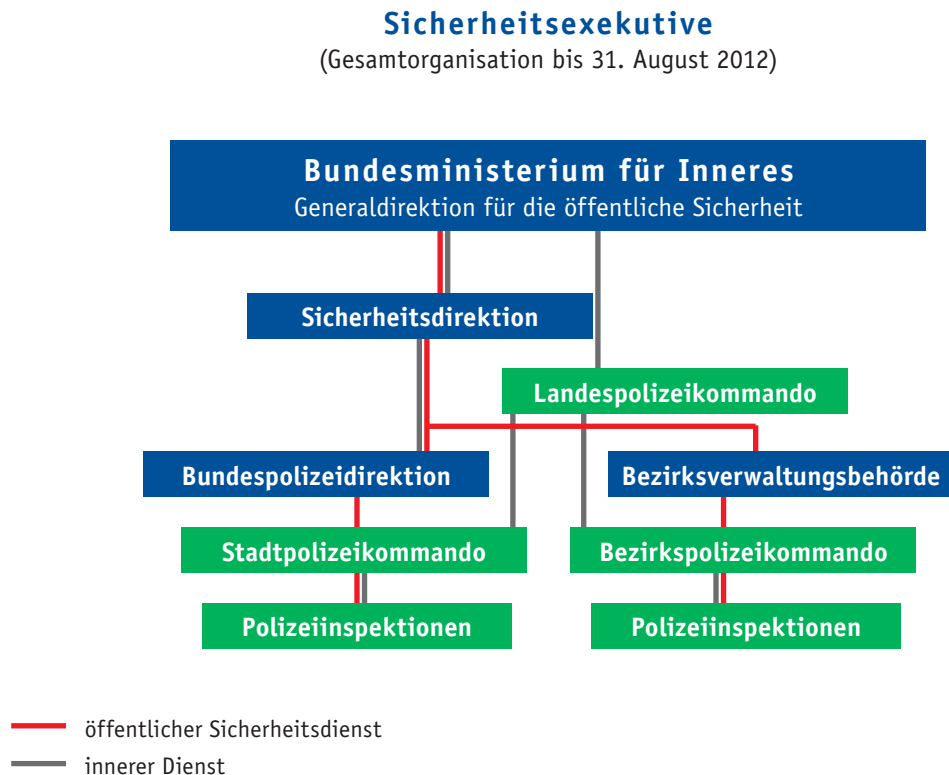
- 2 (1) Die Sicherheitsexekutive⁵ bestand im Prüfungszeitraum (Stichtag 1. Jänner 2010) aus folgenden Sicherheitsbehörden und -dienststellen:
- Bundesminister(ium) für Inneres,
 - 9 Sicherheitsdirektionen,
 - 14 Bundespolizeidirektionen,
 - 86 Bezirksverwaltungsbehörden (84 Bezirkshauptmannschaften, 2 Bürgermeister/Magistrate von Statutarstädten),
 - 9 Landespolizeikommanden,
 - 27 Stadtpolizeikommanden,
 - 83 Bezirkspolizeikommanden⁶ und
 - 1.055 Polizeiinspektionen (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.

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 Polizeidiensthundeinspektionen, 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.

Tabelle 2: Vergleich Personalplan – Iststand in VBÄ (jeweils zum 1. Jänner)						
	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: Bundesfinanzgesetze; 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 Zentralleitung, 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 Zentralleitung, 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 Zentralleitung 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).



Personalausstattung
der Sicherheitsexekutive



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

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 2011²		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 möglich

² 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



Personalausstattung
der Sicherheitsexekutive



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

taten im Zuständigkeitsbereich der 14 Bundespolizeidirektionen zeigte im Verhältnis zu den Gesamtzahlen Österreichs folgendes Bild:

Tabelle 8: Angezeigte Straftaten bei den 14 Bundespolizeidirektionen			
Jahr	Anzeigen Österreich	Anzeigen aller BPD	Anteil BPD an Österreich
	Anzahl		in %
2007	594.240	330.740	55,66
2008	572.695	323.774	56,54
2009	591.597	339.933	57,46
2010	535.745	311.142	58,08
2011	540.007	306.254	56,71

Quellen: BMI (Sicherheitsbericht); RH

Die Zahl der angezeigten Straftaten war im Bereich der Ballungszentren deutlich höher als im übrigen Bundesgebiet: Auf 14 von 100 Behördenprengel der erstinstanzlichen Sicherheitsbehörden entfielen deutlich mehr als die Hälfte aller angezeigten Straftaten.

(3) Ein Vergleich der angezeigten Straftaten im Verhältnis zur Personalausstattung in den Stadtpolizeikommanden der vier größten Landeshauptstädte (außer Wien) und in den übrigen Bezirks- und Stadtpolizeikommanden im jeweiligen Bundesland zeigte folgendes Bild:

Personalausstattung der Sicherheitsexekutive

Tabelle 9: Verhältnis angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ) in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011)

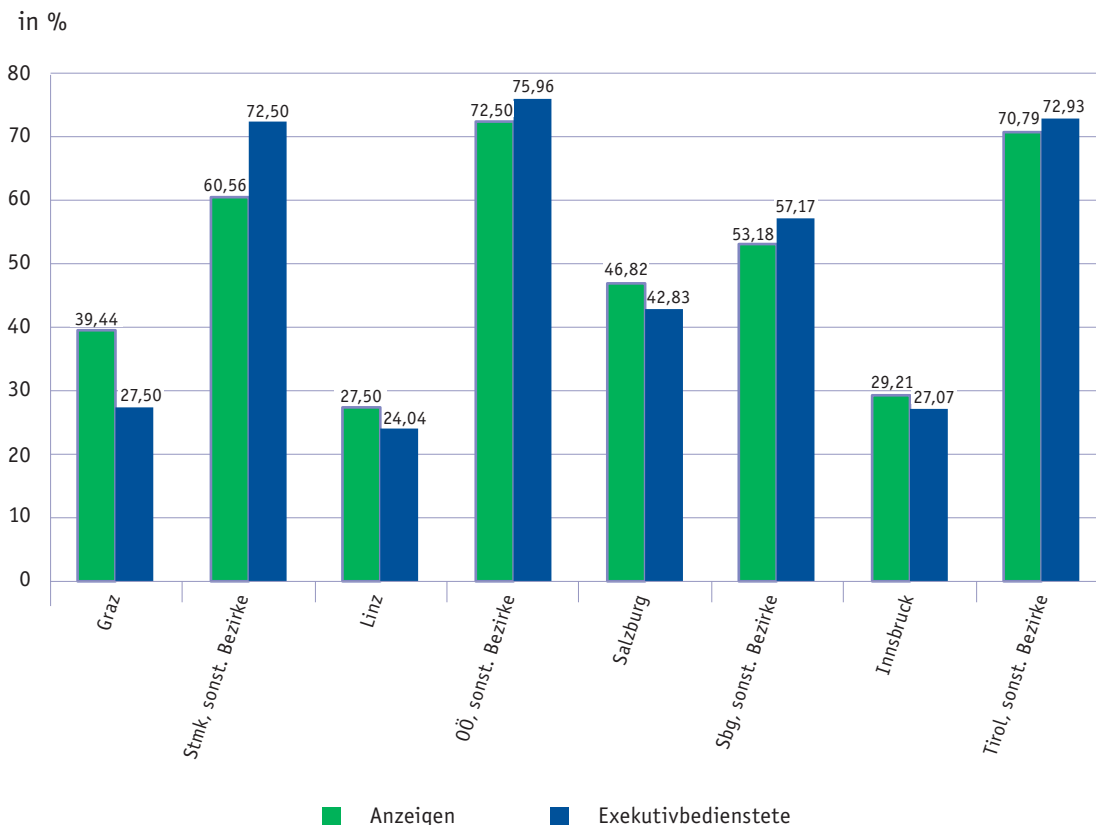
	Anzeigen	Anteil	Exekutiv- bedienstete	Anteil
	Anzahl	in %	in VBÄ	in %
Graz	21.878	39,44	688,20	27,50
Steiermark, sonstige Bezirke ¹	33.594	60,56	1.813,90	72,50
Linz	18.558	27,50	626,24	24,04
Oberösterreich, sonstige Bezirke	48.919	72,50	1.978,28	75,96
Salzburg	14.490	46,82	446,80	42,83
Salzburg, sonstige Bezirke	16.458	53,18	596,33	57,17
Innsbruck	13.418	29,21	372,38	27,07
Tirol, sonstige Bezirke	32.526	70,79	1.003,37	72,93

¹ sonstige Stadtpolizeikommanden und Bezirkspolizeikommanden im Bundesland

Quellen: BMI; RH

Grafisch aufbereitet stellt sich der Vergleich zwischen dem Anteil an angezeigten Straftaten und an Exekutivbediensteten in den vier größten Landeshauptstädten (außer Wien) und den sonstigen Bezirken des jeweiligen Bundeslandes wie folgt dar:

Abbildung 2: Prozentueller Vergleich angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ) in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011)



Quellen: BMI; RH

In allen vier dargestellten 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 zugehörigen Personals zur Verfügung standen.

10.2 Der RH wies auf den im Verhältnis zum Deliktsanfall geringeren Personalanteil in den fünf größten Städten Österreichs, insbesondere in Wien und Graz, hin.

Er empfahl dem BMI, die Personalsituation in den Ballungszentren unter Heranziehung nachvollziehbarer Belastungskriterien zu evaluieren (vgl. auch TZ 9) und die Personalstände (Soll und Ist) allenfalls durch Umschichtungen aus wenig belasteten Bereichen zu erhöhen.

10.3 *Das BMI teilte mit, dass es entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven, gesamtheitlichen Systems für die Personalausstattung und die Personalsteuerung anstelle; 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.*

Personalmanagement

Aufbau der AGM-
Struktur nach der
Schengen-Erweiterung

11.1 (1) Infolge der Schengen-Erweiterung mit 21. Dezember 2007 setzte das BMI zur Kompensation des Wegfalls der Grenzkontrollen und der Überwachung der grünen Grenze Ausgleichsmaßnahmen (AGM)¹⁴ im Bereich der Grenzräume, der Hauptverkehrsachsen und der Ballungsräume. Dafür war eine Anpassung der Dienststellenstruktur und der Personalausstattung vorgesehen. Nach der ursprünglichen Planung sollte die Umstrukturierung mit 31. Dezember 2008 abgeschlossen sein. Als soziale Abfederung war einheitlich für alle betroffenen Bediensteten das Wirksamwerden der Währungsbestimmungen nach § 113e des Gehaltsgesetzes 1956 mit 1. Jänner 2009 vorgesehen.

Der seit dem Jahr 1990 bestehende Assistenzeinsatz des Bundesheeres in den Grenzbezirken der Bundesländer Burgenland und Niederösterreich wurde zwar im Zuge der Schengen-Erweiterung beendet, ab 22. Dezember 2007 erfolgte jedoch ein weiterer Assistenzeinsatz zur Unterstützung der Sicherheitsbehörden nach der Schengen-Erweiterung, welcher bis 16. Dezember 2011 dauerte. Der RH hatte in diesem Zusammenhang im Jahr 2009 eine Gebarungsüberprüfung¹⁵ und im Jahr 2012 eine Follow-up-Überprüfung¹⁶ durchgeführt.

(2) Mit 1. Jänner 2008 leitete das BMI den Umbau der Dienststellenstruktur – weg von der Grenzkontrolle und -überwachung hin zu einer AGM-Struktur – und damit verbunden auch der Personalstruk-

¹⁴ Ausgleichsmaßnahmen waren alle sicherheitsdienstlichen Maßnahmen im Binnenland zur Verhinderung und Bekämpfung spezifischer kriminalpolizeilicher, fremdenpolizeilicher und sonstiger verwaltungspolizeilicher Delikte nach dem Wegfall der Grenzkontrollen. Aufgabe der AGM-Dienststellen war es also, den Wegfall der Grenzkontrollen auszugleichen und die allgemeinen Polizeinspektionen von fremdenrechtlichen Aufgaben, v.a. in Ostösterreich, zu entlasten.

¹⁵ Reihe Bund 2010/4

¹⁶ Reihe Bund 2013/1

tur ein (Phase 1). Ausgangsbasis für die Neustrukturierung waren die bisherigen Grenzdienststellen. Es erfolgten erste Systemisierungen im Hinblick auf die künftige Dienststellenstruktur. Während der Umbauphase blieben aber die Bewertungen der bisherigen Funktionsinhaber (z.B. der Kommandanten, Stellvertreter und Sachbearbeiter der Grenzpolizeiinspektionen) unverändert.

Das BMI leitete die Phase 2 – Aufbau der AGM-Struktur im Bereich des Transitstreckennetzes und der Ballungszentren – mit 1. Juli 2009 ein und verschob den Abschluss der Umstrukturierung – und damit verbunden das Wirksamwerden der besoldungsrechtlichen Auswirkungen nach § 113e des Gehaltsgesetzes 1956 – auf 1. Juli 2011.

Die Umsetzung der AGM-spezifischen Maßnahmen im Grenzbereich leitete das BMI im Jänner 2011 ein. Mit Ablauf des 30. Juni 2011 löste es – mit wenigen Ausnahmen – alle Grenzpolizeiinspektionen auf und leitete diese in die entsprechenden Nachfolgedienststellen über (vgl. TZ 12).

(3) Seit 1. Jänner 2008 hatte das BMI im Rahmen des Ausbaus der AGM-Struktur bundesweit rd. 40 AGM-Dienststellen und rd. 50 AGM-Sachbereiche¹⁷ bei bestehenden Dienststellen (vgl. dazu TZ 13) eingerichtet.

- 11.2** Der RH kritisierte, dass das BMI im Zusammenhang mit der Schengen-Erweiterung keine ausreichenden, mit dem Erweiterungsdatum wirksam werdenden organisatorischen und personellen Maßnahmen getroffen hatte. Erst mit 3,5-jähriger Verspätung (Mitte 2011 statt Ende 2007) waren Dienststellenstruktur und Planstellen den neuen Anforderungen durch die Schengen-Erweiterung angepasst worden.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass bei künftig absehbaren Veränderungen in den Aufgabenstellungen der Polizei rechtzeitig klare Konzepte zur Bewältigung neuer Herausforderungen erstellt und diese zügig umgesetzt werden.

- 11.3** *Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme. Zu den Hintergründen der Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen aufgrund der Schengen-Erweiterung habe es im Rahmen der diesbezüglichen gesonderten Prüfungen des RH ausführlich Stellung genommen.*¹⁸

¹⁷ in bestehenden Polizei- und Fachinspektionen außerhalb der AGM-Struktur eingerichtete Sachbereiche mit AGM-Aufgaben

¹⁸ Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet (Reihe Bund 2010/4); Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2013/2)

Personalmanagement

12.1 Mit Wirkung vom 1. Juli 2011 hatte das BMI die Dienststellen und Planstellen zur Umstellung des Wachkörpers Bundespolizei auf die AGM-Struktur endgültig festgelegt. Die nachstehende Tabelle zeigt die Personalausstattung des Grenzdienstes zum 1. Jänner 2007 und der Nachfolgeorganisation zum 1. Jänner 2012. In den vom RH aufgrund der vom BMI übermittelten Personalstandslisten errechneten Zahlen der Nachfolgeorganisation sind die Polizeiinspektionen-AGM, die Grenzpolizeiinspektionen, die Polizeiinspektionen bei den Erstaufnahmestellen (EAS_t) und die Polizeikooperationszentren, nicht jedoch die AGM-Sachbereiche bei schon bestehenden Dienststellen (TZ 13), enthalten.

Tabelle 10: Grenzdienst zum 1. Jänner 2007 und Nachfolgeorganisation (ohne AGM-Sachbereiche) zum 1. Jänner 2012 (jeweils Soll- und Iststände in VBÄ)

	Grenzdienst (1.1.2007)		Nachfolge- organisation (ohne AGM- Sachbereiche)		Abweichung				Differenz	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll		Ist		Ist/Soll (1.1.2012)	
					absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Burgenland	869,00	905,78	262,00	331,68	- 607	- 70	- 574,10	- 63	+ 69,68	+ 27
Kärnten	346,00	331,33	149,00	139,55	- 197	- 57	- 191,78	- 58	- 9,45	- 6
Niederösterreich	1.012,00	938,40	325,00	497,80	- 687	- 68	- 440,60	- 47	+ 172,80	+ 53
Oberösterreich	194,00	181,75	111,00	106,93	- 83	- 43	- 74,82	- 41	- 4,07	- 4
Salzburg	47,00	46,65	109,00	83,30	+ 62	+ 132	+ 36,65	+ 79	- 25,70	- 24
Steiermark	410,00	352,80	109,00	129,10	- 301	- 73	- 223,70	- 63	+ 20,10	+ 18
Tirol	81,00	75,00	87,00	85,38	+ 6	+ 7	+ 10,38	+ 14	- 1,62	- 2
Vorarlberg	292,00	278,30	67,00	75,90	- 225	- 77	- 202,40	- 73	+ 8,90	+ 13
Wien	-	-	75,00	52,50	-	-	-	-	- 22,50	- 30
Österreich	3.251,00	3.110,01	1.294,00	1.502,14	- 1.957	- 60	- 1.607,87	- 52	+ 208,14	+ 16

Quellen: BMI; RH

Bei den Dienststellen des Grenzdienstes waren zum Stichtag 1. Jänner 2007 3.251 Planstellen systemisiert, bei den Dienststellen der Nachfolgeorganisation zum Stichtag 1. Jänner 2012 – ohne AGM-Sachbereiche (siehe TZ 13) – 1.294 Planstellen.

12.2 Der RH stellte fest, dass das BMI die Personalausstattung (Soll- und Iststand) der AGM-Struktur (Nachfolgeorganisation) gegenüber dem Grenzdienst zum Stand 1. Jänner 2007 in etwa halbiert hatte. Den-

noch lag der Iststand (ohne Berücksichtigung der AGM-Sachbereiche) zum 1. Jänner 2012 immer noch um rd. 208 VBÄ (= 16 %) über dem Sollstand.

- 13.1** In bestehenden Dienststellen außerhalb der in TZ 12 dargestellten Nachfolgeorganisation richtete das BMI AGM-Sachbereiche ein, bei denen es zusätzliche Planstellen systemisierte. Die Angaben des BMI hinsichtlich der Anzahl der AGM-Sachbereiche und der diesbezüglich systemisierten Planstellen wiesen unterschiedliche Zahlen aus, die sich um rd. 50 AGM-Sachbereiche mit insgesamt rd. 400 Planstellen bewegten. Die Gesamtpersonalausstattung der AGM-Struktur war wegen der widersprüchlichen Daten des BMI nicht exakt darstellbar.
- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMI nicht in der Lage war, nachvollziehbare Daten zu Anzahl und Personalausstattung der AGM-Sachbereiche bekanntzugeben.

Er empfahl dem BMI die Schaffung geeigneter Datengrundlagen zur Gewährleistung eines exakten Überblicks über den Personalstand im AGM-Bereich.

- 13.3** *Das BMI teilte mit, dass Dienststellen, bei denen im Rahmen der Schengen-Umsetzung Arbeitsplätze für Ausgleichsmaßnahmen zsystemisiert worden seien, aus dienstbetrieblichen und wirtschaftlichen Gründen als eine Organisationseinheit geführt (eine Kommandostruktur, daher weniger Administrationsaufwand) und die Personalstände daher auch nicht aufgabenspezifisch statistisch ausgewiesen würden.*

- 13.4** Der RH entgegnete, dass das BMI die Einrichtung von AGM-Sachbereichen und die Erhöhung des Personalstandes der jeweiligen Dienststellen aufgrund der hinzukommenden AGM-Aufgaben jeweils mit detaillierten erlassmäßigen Anordnungen vornahm. Er kritisierte, dass das BMI keinen präzisen Gesamtüberblick über die Anzahl der AGM-Sachbereiche und der in diesem Zusammenhang zsystemisierten Planstellen hatte.

- 14.1** (1) Aufgrund des § 38 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979) war die Versetzung eines Beamten zulässig, wenn ein wichtiges dienstliches Interesse daran bestand. Ein solches lag u.a. insbesondere vor

1. bei Änderungen der Verwaltungsorganisation,
2. bei der Auflassung von Arbeitsplätzen,

Personalmanagement

3. bei Besetzung eines freien Arbeitsplatzes einer anderen Dienststelle, für den keine geeigneten Bewerber vorhanden waren.

Bei der Versetzung an einen anderen Dienort von Amts wegen waren die persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse des Beamten zu berücksichtigen. Eine solche Versetzung war unzulässig, wenn sie

1. für den Beamten einen wesentlichen wirtschaftlichen Nachteil bedeuten würde und
2. ein anderer geeigneter Beamter derselben Dienststelle und derselben Verwendungsgruppe zur Verfügung stand, bei dem dies nicht der Fall war.

§ 113e des Gehaltsgesetzes 1956 sah vor, dass die Funktionszulage einem Beamten, der von einer Organisationsänderung betroffen war, unter bestimmten Voraussetzungen bis zu drei Jahre weiter gebührte. Dadurch konnten die finanziellen Einbußen von Beamten, die von Organisationsänderungen betroffen waren, abgedeckt werden.

(2) Das BMI legte im Zuge der Umstellung auf die AGM-Struktur mit Erlass vom Jänner 2011 fest, keine amtswegigen Versetzungen über Bezirksgrenzen ohne Einwilligung des Betroffenen vorzunehmen.¹⁹ Bedarfswidrige Personalstände waren die Folge, wie zwei ausgewählte Beispiele zeigen:

Tabelle 11: Personalvergleich Grenzdienst – AGM (ausgewählte Beispiele)				
	2007		2012	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in VBÄ			
BPK Gmünd	283,00	250,88	100,00	182,43
<i>davon</i>				
<i>Anteil Grenzdienst bzw. AGM</i>	201,00	170,75	20,00	101,55
PI Gmünd – AGM	–	–	20,00	101,55
BPK Waidhofen/Thaya	104,00	103,00	58,00	87,45
<i>davon</i>				
<i>Grenzdienst bzw. AGM</i>	45,00	44,00	–	–
BPK – temporäre Aufnahmestelle Weikertschlag	–	–	–	29,00

Quellen: BMI; RH

¹⁹ BMI-Erlass vom 13. Jänner 2011, BMI-OA 1000/0369-II/10/a/2011, betreffend Schengen-Erweiterung – weitere Umsetzungsmaßnahmen

Das Bezirkspolizeikommando Gmünd verfügte 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 Zahl der einschlägigen 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.

Das Bezirkspolizeikommando Waidhofen an der Thaya verfügte mit 1. Jänner 2007 über 45 Planstellen für den Grenzdienst (Iststand: 44 VBÄ). Das BMI errichtete in diesem Bezirk mangels Bedarfs keine AGM-Dienststelle. Andererseits errichtete es in Weikertschlag eine temporäre Außenstelle des Bezirkspolizeikommandos, für die keine Planstellen vorgesehen waren, die jedoch zum 1. Jänner 2012 über einen Iststand von 29 Exekutivbediensteten verfügte. Eine Aufgabenstellung war für diese Außenstelle nicht ersichtlich.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMI die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten zur amtswegigen Versetzung von Beamten – unter Berücksichtigung ihrer persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse – nicht nutzte, um die Beamten bedarfsgerecht einsetzen zu können. Durch den Erlass aus 2011 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. Der RH kritisierte, dass das BMI dadurch punktuell Personalstände aufrecht erhielt, obwohl nach dem von ihm selbst errechneten Personalbedarf und der daraus resultierenden Systemisierung kein entsprechender Personalbedarf gegeben war.

Der RH empfahl dem BMI, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sparsamen Einsatz der personellen Ressourcen der Bundespolizei zu nutzen und die erforderliche Zahl an Exekutivbediensteten zu jenen Dienststellen zu versetzen, bei denen ein dringender Personalbedarf bestand. Der RH verwies dabei auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform 2011²⁰ (Versetzung statt Dienstzuteilungen im Fall von nicht nur vorübergehend bestehendem Personalbedarf) und auf die Inhalte der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012, wonach das BMI Flexibilisierungsmaßnahmen (über die geltende Rechtslage hinaus) anstrebte.

- 14.3** *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.*

²⁰ Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 98

Personalmanagement

Sicherheitsvereinbarungen mit vier Bundesländern

15.1 Das BMI schloss mit den Bundesländern Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien Sicherheitsvereinbarungen (Sicherheitspakete, Sicherheitspartnerschaften) ab. In diesen Vereinbarungen sagte das BMI u.a. nachfolgende personelle Maßnahmen zu:

- Die Vereinbarung mit Niederösterreich vom März 2011 sah für die beiden folgenden Jahre eine Personalverstärkung durch Neuaufnahme von 300 Polizisten und Versetzung von 200 Polizisten zu belasteten Polizeidienststellen nach Niederösterreich vor.
- Die Vereinbarung mit der Steiermark vom August 2012 sah bis 2013 eine Personalverstärkung von 300 Polizisten durch Neuaufnahmen und Versetzungen in die Steiermark vor. Im Rahmen dieser Personalverstärkungen legten die Vertragsparteien unter dem Titel „Sicherheitsschwerpunkt Graz“ die Erhöhung des Personalstands in Graz fest.
- Die Vereinbarung mit Vorarlberg vom Juni 2012 sah ein umfassendes Maßnahmenbündel für 2012 bis 2015 vor. Unter anderem sollten sukzessive Exekutivplanstellen systemisiert werden, um bis zum Jahr 2015 einen Stand von 900 Planstellen zu erreichen.
- Die Vereinbarung mit Wien vom Juli 2011 sah ebenfalls ein umfassendes Maßnahmenbündel vor. Unter anderem war – in Fortführung der bereits initiierten Personaloffensive – die Neuaufnahme von jährlich 450 Polizeischülern zwischen 2009 und 2013 vorgesehen. Dadurch sollte in Wien bis 2015 ein Nettozuwachs von 1.000 Polizisten erreicht werden.

Den Vereinbarungen konnten keine sachlichen Kriterien bzw. kein Hinweis auf fundierte Bedarfsanalysen für die seitens des BMI zugesagten Personalmaßnahmen entnommen werden.

15.2 Der RH kritisierte die fehlenden sachlichen Kriterien in den Sicherheitsvereinbarungen für vereinbarte Personalmaßnahmen und wies auf nach wie vor bestehende Personalüberstände im Grenzbereich hin (TZ 12).

Er empfahl dem BMI, Sicherheitsvereinbarungen künftig sachliche Kriterien zugrunde zu legen.

15.3 *Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme.*

Steuerung des
Personaleinsatzes

- 16.1** Für Exekutivbedienstete gab es nach den Angaben des BMI typische Werdegänge. So war das BMI bestrebt, Exekutivbedienstete nach Absolvierung ihrer Grundausbildung primär solchen Polizeiinspektionen zuzuweisen, bei denen die Arbeitsbelastung hoch war. Entgegen den Ankündigungen in der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012 konnte das BMI aber kein durchgängiges Konzept – im Sinne eines Personalentwicklungskonzepts – für Erst-, Zusatz- und Folgeverwendungen von Exekutivbediensteten vorlegen. Lediglich für Wien lag ein Konzept für die Errichtung einer Bereitschaftseinheit vor, in der ab Herbst 2012 alle in Wien neu ausgemusterten Exekutivbediensteten ihre Erstverwendung erhalten sollten. Dieses Konzept wurde beginnend mit November 2012 umgesetzt.
- 16.2** Der RH kritisierte das Fehlen eines Personalentwicklungskonzepts für Exekutivbedienstete, insbesondere im Hinblick auf deren Erst- und Folgeverwendungen.

Er empfahl dem BMI im Hinblick auf eine sachgerechte und transparente Steuerung des Personaleinsatzes (vgl. TZ 18 f.) die umgehende Ausarbeitung eines solchen Konzepts.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei ein wesentlicher Teil eines gesamthaften Personalentwicklungskonzepts für Exekutivbedienstete durch eine „vorausschauende Bedarfs- und Entwicklungsplanung“ als eines der Kernelemente im Rahmen des Projekts „Umfassende Personalentwicklung“ bereits ausgearbeitet worden. Der Rollout sei im Laufen.*
- 17.1** § 41 BDG 1979 sah erleichterte Möglichkeiten zur Versetzung vor, wenn es nach der Natur des Dienstes notwendig war, einen Beamten nach einiger Zeit zu einer anderen Dienststelle zu versetzen (sogenannte systemimmanente Versetzungen). Diese Regelung war auch auf Exekutivbedienstete der Verwendungsgruppe E2b (eingeteilte Beamte) anzuwenden, wenn die Versetzung innerhalb der ersten zwei Jahre ab der Ernennung in diese Verwendungsgruppe und im dienstbehördlichen Zuständigkeitsbereich eines Landespolizeikommandos erfolgte.
- 17.2** Angesichts der Anzahl der Dienstzuteilungen (TZ 25, 26) und der daraus resultierenden Kosten (TZ 25, 29 bis 31) empfahl der RH dem BMI, Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu setzen. Insbesondere sollte das BMI auf eine Änderung des § 41 BDG 1979 dahingehend hinwirken, dass das Instrument der systemimmanenten Versetzung nicht nur auf eingeteilte Beamte (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes beschränkt ist.

Personalmanagement

17.3 *Das BMI teilte mit, dass § 41 BDG 1979 die gesetzliche Grundlage für eine flexible Verwendung der Personalressourcen biete. Die nachgeordneten Dienstbehörden könnten eingeteilte Beamte innerhalb der ersten zwei Jahre ab der Ernennung in diese Verwendungsgruppe im eigenen dienstbehördlichen Zuständigkeitsbereich zu einer anderen Dienststelle versetzen. Dies ohne Berücksichtigung der Bestimmungen des § 38 Abs. 2 bis 4, 6 und 7 BDG. Gerade die Bestimmungen über die amtswegige Versetzung stellten eine Schutzbestimmung für Beamte dar, um sie vor willkürlichen Maßnahmen zu schützen. Eine Ausweitung der Anwendungsfälle über den Kreis der eingeteilten Beamten hinaus bzw. eine Verlängerung über die ersten beiden Dienstjahre hinaus würde den Schutzbestimmungen zuwiderlaufen und damit einen wesentlichen Schutzmechanismus des BDG 1979 außer Kraft setzen. Die Beschränkung auf das jeweilige Bundesland schaffe für die zuständigen Dienstbehörden die Möglichkeit, rasch, flexibel, aber auch vorausplanend auf den konkreten Personalbedarf zu reagieren. Eine örtliche Ausweitung würde einen Übergang der Zuständigkeit auf die Zentralstelle bedingen, wodurch das Instrument der flexiblen Verwendung zweifelsfrei an Effektivität verlieren würde.*

17.4 Der RH entgegnete, dass er für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz der Sicherheitsexekutive, insbesondere in den Ballungszentren, auch entsprechende Möglichkeiten zu bundesländerübergreifenden Versetzungen für notwendig erachtete. Dieses Instrumentarium sollte sich nicht nur auf eingeteilte Beamte während der ersten beiden Dienstjahre innerhalb des Bundeslandes erstrecken. Der RH ging aber jedenfalls von einem gesetzeskonformen Agieren der zuständigen Dienstbehörden aus, wodurch willkürliche Maßnahmen auszuschließen waren.

18.1 (1) Die maßgeblichen Grundlagen für die Grundsätze, Organisation sowie Gestaltung und Verrichtung des Exekutivdienstes waren insbesondere die Exekutiv-, Kriminal- und Verkehrsdienststrichtlinien sowie das Dienstzeitmanagement 2005 (DiMa 2005).

(2) Zur Steuerung des Personaleinsatzes der Exekutive in der dynamischen Materie des öffentlichen Sicherheitswesens verfügte das BMI über mehrere Instrumente, u.a. den Sicherheitsmonitor, das Unfalldatenmanagement, die Kriminalstatistik, die Schlepperdatenbank, das Koordinationsboard-AGM, das Einsatzleitsystem (in Wien) sowie die Elektronische Dienstdokumentation (EDD). Diese Instrumente waren von allen Verantwortlichen bzw. Bediensteten entsprechend ihrer Funktion und Tätigkeit zu nutzen.

Die vom BMI verwendeten Instrumente ermöglichten sowohl eine kurzfristige wie auch eine langfristige Planung zur Steuerung des Personaleinsatzes. Während dem BMI für kurzfristige Personalsteuerungsmaßnahmen z.B. der Sicherheitsmonitor zur Verfügung stand, konnte es für langfristige Personalsteuerungsmaßnahmen z.B. auf die Elektronische Dienstdokumentation wie auch auf die Kriminalstatistik zurückgreifen.

(3) Das BMI erachtete – basierend auf den oben dargestellten Grundlagen und Instrumenten – unter anderem folgende Parameter zur Steuerung des Personaleinsatzes als relevant:

- die sicherheitsdienstliche Grundversorgung,
- einen überregional abgestimmten bzw. geplanten bezirks- und bundesländerübergreifenden Überwachungsdienst,
- die flächendeckende Verfügbarkeit erforderlicher spezialisierter Beamter,
- die Abdeckung lokal und regional erforderlicher Maßnahmen sowie
- eine möglichst gleichmäßige Belastungsverteilung.

Eine nachvollziehbare und transparente Gewichtung dieser definierten Steuerungsparameter lag nicht vor.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene Erarbeitung von objektiv nachvollziehbaren Belastungskriterien (Infrastruktur- und Ereignisdaten) für die einzelnen Landes-, Stadt- und Bezirkspolizeikommanden.

18.2 Der RH stellte fest, dass die dem BMI zur Verfügung stehenden Instrumente grundsätzlich Möglichkeiten zur Steuerung des Personaleinsatzes boten. Der RH kritisierte jedoch, dass aufgrund der fehlenden Gewichtung der Steuerungsparameter nicht transparent und nachvollziehbar war, inwiefern die verwendeten Steuerungsparameter in die konkrete Personalsteuerung und -zuteilung einfließen. Weiters kritisierte er, dass eine nachvollziehbare und transparente Gewichtung dieser definierten Steuerungsparameter fehlte.

Der RH empfahl dem BMI, eine objektive Gewichtung der Steuerungsparameter für die Personalsteuerung festzulegen.

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

Personalmanagement

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.

Elektronische Dienstdokumentation (EDD)

19.1 (1) Seit 1. April 2011 befand sich die Elektronische Dienstdokumentation bundesweit in Betrieb. Sie galt für alle Bediensteten (Exekutiv- und Verwaltungsbedienstete) der Polizeiinspektionen einschließlich Fachinspektionen und Sonderdienste, der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden, der Landesverkehrsabteilungen und der Landeskriminalämter; im Bereich des Landespolizeikommandos Wien überdies für alle Bediensteten der Abteilung für Sondereinheiten und der Abteilung für fremdenpolizeiliche Angelegenheiten und Anhaltevollzug.

Mittels der Elektronischen Dienstdokumentation erteilte die Dienstführung an die Exekutivbediensteten „Aufträge“, welche sie in die „DE-Diensteinteilung“ eintrug. Die Exekutivbediensteten ihrerseits pflegten in die Elektronische Dienstdokumentation im sogenannten „DV-Dienstvollzug“ die von ihnen tatsächlich erbrachten Tätigkeiten als „Leistung“ sowie die im Zuge einer „Leistung“ gesetzten Maßnahmen (z.B. ein Organmandat) als „Output“ ein. Die Aufträge, Leistungen und Outputs waren in einem Katalog vordefiniert.

Die Elektronische Dienstdokumentation ermöglichte somit unter anderem eine transparente Darstellung aller geplanten Aufträge sowie aller tatsächlich erbrachten Leistungen und Outputs. Sie bildete auch die Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung des BMI. Darüber hinaus war durch die Elektronische Dienstdokumentation eine Entlastung der Bediensteten auf den Polizeidienststellen von regelmäßig zu verfassenden Berichten und Statistiken geplant. Somit diente die Elektronische Dienstdokumentation auch der organisatorischen und dienstbetrieblichen Weiterentwicklung im BMI.

(2) Im Gegensatz zum Landespolizeikommando Niederösterreich erstellte das Landespolizeikommando Wien – anhand von Daten der Elektronischen Dienstdokumentation – periodische Belastungsauswertungen der Exekutivbediensteten:

Im Auswertungszeitraum Jänner bis Juni 2012 bestanden zwischen den Stadtpolizeikommanden in Wien große Unterschiede in der Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem. Eine mittlere Output-Belastung mit rd. 97 % des Durchschnittswerts wiesen bspw. die Stadtpolizeikommanden Margareten und Floridsdorf auf. Die höchste Output-Belastung bestand beim Stadtpolizeikommando Favoriten mit 136 %, die geringste beim Stadtpolizeikommando Döbling mit 78 % des Durchschnittswerts.

Tabelle 12: Output-Belastung gemäß EDD pro Exekutivbedienstetem der Stadtpolizeikommanden des LPK Wien (Jänner bis Juni 2012)

SPK	Output-Belastung gemäß EDD pro Exekutivbedienstetem
	in %
10	136
20	123
16	117
22	114
11	108
5	97
21	97
1	94
15	94
12	88
3	87
23	82
8	81
19	78

Quelle: Landespolizeikommando Wien

Noch deutlicher waren die Unterschiede bei den Polizeiinspektionen in Wien. Gemäß einer Auswertung von 93²¹ Polizeiinspektionen für den Zeitraum Jänner bis März 2012 variierte die Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem – im Idealfall 100 % – zwischen 39 % bis

²¹ Zur Zeit der Belastungsanalyse gab es in Wien 95 Polizeiinspektionen. Aufgrund nicht vergleichbarer Aufgaben waren zwei Polizeiinspektionen von der Belastungsanalyse nicht betroffen.

Personalmanagement

220 %.²² Im genannten Zeitraum lagen von den 93 Polizeiinspektionen 55 unter 100 %, eine bei genau 100 % und 37 über 100 % Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem.

Laut der Statistik des Landespolizeikommandos Wien könnte eine Output-Belastung mit einem Durchschnittswert von 100 % pro Exekutivbedienstetem erreicht werden, wenn die Exekutivbediensteten belastungsadäquat den Polizeiinspektionen zugeordnet wären. Der RH verwies auf seine anlässlich der Gebarungsüberprüfung „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“ getätigten Empfehlungen (Reihe Bund 2010/11, TZ 3 und 5) zur Zusammenführung von Polizeiinspektionen zu einer Zentralinspektion in jedem Wiener Gemeindebezirk.

(3) In der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2012 legte das BMI dar, dass es mittels der Elektronischen Dienstdokumentation zukünftig möglich sein werde, Regionen zu vergleichen und damit den Personalstand belastungsadäquat zu systemisieren. Im Handbuch zur Elektronischen Dienstdokumentation hielt das BMI allerdings einschränkend fest, dass aufgrund der Ergebnisse der Elektronischen Dienstdokumentation keine Dienststellen aufgelassen würden.

19.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI zur Einführung eines Instruments, das eine transparente Darstellung der tatsächlich erbrachten Leistungen und eine Entlastung der Bediensteten vom Verfassen von Berichten und Statistiken ermöglichen sollte. Er begrüßte, dass das BMI mit den Daten aus der Elektronischen Dienstdokumentation über die Möglichkeit verfügte, Regionen zu vergleichen und damit den Personalstand belastungsadäquat zu systemisieren. Er kritisierte jedoch, dass sich das BMI durch die Zusage im Handbuch zur Elektronischen Dienstdokumentation, keine Dienststellen aufgrund der Ergebnisse der Elektronischen Dienstdokumentation aufzulassen, in der Nutzung der Möglichkeiten dieses Instruments einschränkte.

Der RH empfahl dem BMI, die Möglichkeiten der Elektronischen Dienstdokumentation als Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes zu nutzen, um eine möglichst gleiche Output-Belastung aller Exekutivbediensteten sicherzustellen.

19.3 *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*

²² Polizeiinspektion Albert Schweitzer Gasse (39 %); Polizeiinspektion Praterstern (220 %)

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

mit relativ unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, EDD) 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.

Dienstzeitsysteme

Fehlen eines
gesamtheitlichen
Dienstzeitsystems

20.1 (1) Für den Wachkörper Bundespolizei bestanden unterschiedliche Dienstzeitsysteme (Normaldienst, Wechseldienst und Gruppendienst). Die unterschiedlichen Dienstplanarten waren mittels der Dienstzeitvorschrift Dienstzeitmanagement 2005 (DiMa 2005) und des Jahresarbeitszeitmodells geregelt.

Folgende Dienstplanarten waren laut Dienstzeitmanagement 2005 vorgesehen:

- Normaldienstplan (Gleitzeit),
- Wechseldienstplan,
- Wechseldienstplan–Kriminaldienst,
- Gruppendienstplan (Schichtdienst),
- abweichende Modelle nach Zustimmung des BMI.²³

Laut Dienstzeitmanagement 2005 war der Gruppendienst jene Form der Dienstzeit, die grundsätzlich auf einer wiederkehrenden Dienstabfolge basierte und bei der ein Bediensteter den anderen ohne wesentliche zeitmäßige Überschneidung ablöste. Im Gegensatz dazu war der Wechseldienst jene Form der Dienstzeit, die auf einer (nur) monatlichen Dienstplanung basierte und bei der ein Bediensteter den anderen mit wesentlichen zeitmäßigen Überschneidungen ablöste.

Das BMI legte die Dienstplanarten für die jeweiligen Organisationseinheiten/Dienststellen fest. Während für die Polizeiinspektionen, die Landeskriminalämter, die Landesverkehrsabteilungen und die Organisations- und Einsatzabteilungen (Landesleitzentralen) der Landespolizeikommanden außer Wien generell ein Wechseldienstplan vorgesehen

²³ z.B. ein Vier-, Fünf- oder Acht-Gruppenmodell

Dienstzeitsysteme

war, galt für die gleichen Dienststellen des Landespolizeikommandos Wien ein Gruppendienst oder Wechseldienst/Kriminaldienst.

Das BMI konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, nach welchen Kriterien die Dienstplanarten eingesetzt wurden. Dies hatte der RH bereits bei einer Gebarungsüberprüfung 2002 festgestellt; das BMI hatte damals die Erarbeitung eines einheitlichen, flexiblen Basissystems zugesagt (Reihe Bund 2004/2).²⁴

(2) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 sah vor, dass das Dienstzeitmanagement des BMI zu evaluieren und zu flexibilisieren sei, um einen punktgenauen und bedarfsadäquaten Einsatz – auch von Mehrdienstleistungen – zu gewährleisten.

Darüber hinaus bekannte sich das BMI in den Zukunftsstrategien „INNEN.SICHER.“ aus den Jahren 2010 und 2012 im Sinne einer Optimierung der Ressourcen- und Leistungseffizienz, einer Erhöhung der einsatzbezogenen Flexibilität sowie einer Steigerung der Mitarbeitermotivation zu einem gesamtheitlichen Dienstzeitsystem. Ein Projekt „gesamtheitliches Dienstzeitsystem“ lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung laut der Projektübersicht der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012 nicht vor.

20.2 Der RH kritisierte, dass das BMI auch sieben Jahre nach der Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei noch kein gesamtheitliches Dienstzeitsystem geschaffen hatte, obwohl es ein solches nach der Strategie „INNEN.SICHER.“ als vorteilhaft ansah.

Der RH empfahl dem BMI, das in der Strategie „INNEN.SICHER.“ und im Regierungsprogramm vorgesehene gesamtheitliche und flexible Dienstzeitsystem zu erarbeiten, um eine Optimierung der Ressourcen- und Leistungseffizienz, eine Erhöhung der einsatzbezogenen Flexibilität sowie eine Steigerung der Mitarbeitermotivation zu gewährleisten.

20.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bestrebt sei, der Empfehlung des RH nachzukommen.*

Um den wechselnden Anforderungen an das BMI insbesondere hinsichtlich der Art des Personaleinsatzes der Sicherheitsexekutive (Dienstplanung) laufend gerecht zu werden, sei es systemimmanentes „Unternehmensinteresse“, die Bedarfskonformität wiederkehrend zu prüfen. Bei der Entwicklung eines modernen Dienstzeitmanagements seien Krite-

²⁴ Reihe Bund 2004/2, Dienstzeitsysteme: „Das BMI konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, nach welchen Kriterien die Dienstzeitsysteme festgelegt worden waren.“



Dienstzeitsysteme



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

rien wie die Gewährleistung der erforderlichen Flexibilität, die Abdeckung des individuellen dienstbetrieblichen Bedarfs, aber selbstverständlich auch die Leistungsfähigkeit und die Mitarbeitermotivation wesentliche Kernelemente. Oberste Prämisse sei – für das BMI und für die betroffenen Bediensteten –, einen Mehrwert zu erzielen und dabei eine entsprechende Effizienz zu gewährleisten.

Ein derartiges Vorhaben bedinge umfangreiche Entwicklungsprozesse sowie in weiterer Folge eine entsprechende Abstimmung insbesondere auch mit den zuständigen Personalvertretungsorganen.

20.4 Der RH begrüßte die Bereitschaft des BMI, der Empfehlung des RH zur Erarbeitung eines ganzheitlichen und flexiblen Dienstzeitsystems nachzukommen. Er verwies allerdings darauf, dass das BMI diese Zusage auch schon anlässlich einer 2002 erfolgten Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte.

Dienstzeitsysteme
beim Landespolizei-
kommando
Niederösterreich

21.1 (1) Die Polizeiinspektionen des Landespolizeikommandos Niederösterreich wendeten vorwiegend das Wechseldienstsystem an. Ausnahmen gab es bei den Polizeiinspektionen der Stadtpolizeikommanden Schwechat und Wiener Neustadt, für die ein Gruppendienstsystem (ausgenommen Polizeiinspektionskommandanten, deren Stellvertreter sowie Kriminaldienst) vorgesehen war.

(2) Beim Wechseldienstplan durfte laut Dienstzeitmanagement 2005 ein Exekutivbediensteter pro Monat nur an einem Wochenende auf Plandienststunden zum Dienst eingeteilt werden. Im Regelfall war es jedoch laut Landespolizeikommando Niederösterreich zur notwendigen exekutivdienstlichen Streifenabdeckung erforderlich, Exekutivbedienstete an einem zweiten Wochenende pro Monat zum Dienst heranzuziehen. Die Heranziehung zu einem zweiten Wochenende musste daher auf Überstunden (sogenannte systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs) erfolgen. Diese Wochenendüberstunden machten laut Landespolizeikommando Niederösterreich den Hauptteil der Gesamtüberstunden aus.

Laut einer Erhebung des RH sowie der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus 2011 leisteten die Beamten der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden in Niederösterreich im Jahr 2010 851.521,8 Überstunden, wovon 675.317,6 (rd. 79 %) als systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs anfielen.

(3) Auf dem Flughafen Schwechat war für die Grenzkontrolle ein Gruppendienst angeordnet. Aufgrund der Starrheit des Gruppendienstsystems

Dienstzeitsysteme

tems und der unterschiedlichen Belastungsspitzen auf dem Flughafen Schwechat kam es laut Landespolizeikommando Niederösterreich speziell nachts zu einem personellen Überhang, den man zur Bewältigung der Aufgaben nicht benötigte. Das Landespolizeikommando Niederösterreich plante aufgrund dessen ein Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans in einem eingeschränkten Bereich des Stadtpolizeikommandos Schwechat. Personalintensive Bereiche wie der Flughafen Schwechat waren nicht umfasst.

- 21.2** Der RH hielt fest, dass das in Niederösterreich eingesetzte Wechseldienstsystem in Verbindung mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Personal zu einer hohen Anzahl von systemimmanenten Überstunden führte. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung zur Umsetzung eines flexiblen und gesamtheitlichen Dienstzeitsystems (TZ 20).

Der RH kritisierte, dass das Pilotprojekt im Stadtpolizeikommando Schwechat personalintensive Bereiche nicht umfasste. Er empfahl dem BMI, das Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans im Stadtpolizeikommando Schwechat auf die personalintensiven Bereiche zu erweitern.

- 21.3** *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH derzeit prüfe.*

Dienstzeitsysteme
beim Landespolizei-
kommando Wien

- 22.1** (1) Auf den Polizeiinspektionen in Wien bestanden zwei unterschiedliche Dienstzeitsysteme: für Polizeiinspektionskommandanten, deren Stellvertreter sowie jene Exekutivbediensteten, die im Kriminaldienst eingesetzt wurden, das Wechseldienstsystem; für die übrigen Exekutivbediensteten das Gruppendienstsystem.²⁵

(2) Zur Aufrechterhaltung eines Gruppendienstes war eine Personalmindeststärke an einer Polizeiinspektion erforderlich, um etwaige Mehrdienstleistungen in Form von systemimmanenten Überstunden zu vermeiden.²⁶ Dies war durch einen auf die Dienstplanart abgestimmten Stellenplan zu gewährleisten. Eine Analyse der tatsächlichen Iststände der Polizeiinspektionen zeigte jedoch, dass die Funktionalität des Gruppendienstes teilweise nur durch Mehrdienstleistungen aufrechterhalten werden konnte.

²⁵ Mit Ausnahme der Fachinspektionen für Ausgleichsmaßnahmen und der Dienststellen der Polizeidiensthundeeinheit hatten alle Polizeiinspektionen in Wien einen Sechsgruppendienst.

²⁶ Laut Landespolizeikommando Wien benötigt man zur Aufrechterhaltung eines Sechsgruppendienstes einen Mindestpersonalbestand von 18 Personen, um einen Anfall von systemimmanenten Überstunden zu vermeiden.



Dienstzeitsysteme



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

Das Fehlen von Exekutivbediensteten u.a. aufgrund von Dienstzuteilungen zu anderen Dienststellen sowie aufgrund von Einsätzen im Rahmen des „Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes“ führte ebenfalls zu Mehrdienstleistungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs. So waren z.B. mit Stichtag 1. Jänner 2011 285 Exekutivbedienstete des Landespolizeikommandos Wien dienstbehördenübergreifend dienstzuteilt und standen somit dem Landespolizeikommando Wien nicht zur Verfügung.²⁷

Während tagsüber nur vereinzelt Mehrdienstleistungen anfielen, wurden laut Landespolizeikommando Wien in Nachtdiensten und an Sonntagen rund zwei Drittel der für Aufgaben des „Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes“ eingesetzten Kräfte mit Mehrdienstleistungen in den Polizeiinspektionen abgedeckt.

Laut einer Erhebung des RH sowie der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus 2011 leisteten die Beamten der Stadtpolizeikommanden Wien im Jahr 2010 1.082.398,5 Überstunden, wovon 446.180 Überstunden (rd. 41 %) als systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs anfielen.

- 22.2** Der RH hielt fest, dass das im Landespolizeikommando Wien eingesetzte Gruppendienstsystem in Verbindung mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Personal zu einer hohen Anzahl von systemimmanenten Überstunden führte. Grund dafür war die negative Abweichung vom Mindestpersonalstand, die darüber hinaus die Flexibilisierung der Personaleinteilung erschwerte.

Der RH verwies auf seine Empfehlung zur Umsetzung eines flexiblen und gesamtheitlichen Dienstzeitsystems (siehe TZ 20) sowie auf seine Empfehlung im Bericht „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 16), im Rahmen einer flexiblen Dienstplanung darauf zu achten, dass das verfügbare Personal auf den Polizeiinspektionen durch den Einsatz bei Großveranstaltungen nicht zusätzlich vermindert wird.

Projekt elektronische Personaleinsatzplanung

- 23.1** Die Erstellung der Dienstpläne erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unter Verwendung von regional/lokal sehr unterschiedlichen Hilfsmitteln.

²⁷ Mit Stichtag 1. Jänner 2011 bestanden 72 Dienstzuteilungen zum Landespolizeikommando Wien.

Dienstzeitsysteme

Zur Modernisierung der Dienstplanung startete im Herbst 2011 das Projekt elektronischer Personaleinsatzplan (ePEP), durch welches folgende Ziele erreicht werden sollten:

- automationsunterstützte Dienstplanung,
- Erfassung von Dienstplanungs- und Freizeitwünschen/Zeiterfassung,
- weitestgehende automatische Verrechnung im PM-SAP,
- Dienstenteilung und Dienstvollzug (EDD 4.0 Vollintegration).

Die ePEP befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Probebetrieb, der Rollout sollte bis ca. Mitte 2015 abgeschlossen sein. Ergebnisse aus dem Probebetrieb lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 23.2** Der RH bewertete die Bemühungen des BMI, die Personaleinsatzplanung zu vereinheitlichen und österreichweit zu implementieren, grundsätzlich als positiv. Er regte an, das Projekt auch unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt einer laufenden Analyse zu unterziehen.

Dienstzuteilungen

Allgemeines

- 24** Gemäß § 39 Abs. 1 BDG 1979 lag eine Dienstzuteilung vor, wenn ein Beamter vorübergehend einer anderen Dienststelle zur Dienstleistung zugewiesen und für die Dauer dieser Zuweisung mit der Wahrnehmung von Aufgaben eines in der Geschäftseinteilung dieser Dienststelle vorgesehenen Arbeitsplatzes betraut wurde. Eine Dienstzuteilung war nur aus dienstlichen Gründen zulässig und durfte ohne schriftliche Zustimmung des Beamten höchstens für die Dauer von insgesamt 90 Tagen in einem Kalenderjahr ausgesprochen werden.

Umfang der Dienstzuteilungen in der Zentralstelle

- 25.1** (1) Der RH zog für seine Analysen Dienstzuteilungen, die für eine Dauer von mindestens einem Monat verfügt worden waren, heran. Das BMI stellte die Anzahl der aufnehmenden und abgebenden Dienstzuteilungen der Zentralstelle (zum Begriff „Zentralstelle“ vgl. TZ 7) dem RH zur Verfügung.

(2) Eine Analyse der Dienstzuteilungen hinsichtlich der Zugehörigkeit der dienstzugeordneten Bediensteten zum Exekutivdienst ergab folgende Ergebnisse:



Dienstzuteilungen

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

Tabelle 13: Dienstzuteilungen (DZ) in der Zentralstelle (in VBÄ)¹							
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	Durchschnitt
Iststand ohne DZ	2.484,17	2.578,92	2.621,40	2.614,25	2.550,22	2.619,73	2.578,12
Anzahl DZ abgebend	- 15,00	- 28,80	- 29,50	- 30,50	- 30,00	- 32,30	- 27,68
<i>davon</i>							
<i>Allgemeiner Verwaltungsdienst</i>	- 3,00	- 13,80	- 12,00	- 12,00	- 15,50	- 21,80	- 13,02
<i>Exekutivdienst</i>	- 12,00	- 15,00	- 17,50	- 18,50	- 14,50	- 10,50	- 14,67
Anzahl DZ aufnehmend	717,80	728,10	712,60	733,40	816,20	782,70	748,47
<i>davon</i>							
<i>Allgemeiner Verwaltungsdienst</i>	27,80	32,50	30,70	30,70	25,20	19,00	27,65
<i>Exekutivdienst</i>	690,00	695,60	681,90	702,70	791,00	763,70	720,82
Iststand mit DZ	3.186,97	3.278,22	3.304,50	3.317,15	3.336,42	3.370,13	3.298,90

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Die Zentralstelle des BMI gab im überprüften Zeitraum jährlich durchschnittlich 27,68 VBÄ an Personal mittels Dienstzuteilungen ab. Im Gegenzug nahm sie jährlich durchschnittlich rd. 750 VBÄ an Personal mittels Dienstzuteilungen auf. Dienstzuteilungen traten im überwiegenden Ausmaß im Exekutivdienst auf: Hier wurden jährlich durchschnittlich rd. 15 VBÄ abgegeben und rd. 720 VBÄ – d.h. rd. 49 Mal so viel – aufgenommen.

Der Anteil des dienstzugeeilten Personals am gesamten Personal lag zwischen 21,56 % (1. Jänner 2009) und 24,46 % (1. Jänner 2011). Der Anteil des dienstzugeeilten Personals am Personalstand an Exekutivbediensteten schwankte zwischen 38,46 % (1. Jänner 2009) und 43,84 % (1. Jänner 2011).

(3) Eine Analyse der aufnehmenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten in der Zentralstelle hinsichtlich ihrer Zuordnung zu den jeweiligen Organisationseinheiten ist folgender Tabelle zu entnehmen:

Dienstzuteilungen

Tabelle 14: Aufnehmende Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten in der Zentralstelle nach ihrer Zuteilung je Organisationseinheit (in VBÄ)¹							
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	Durchschnitt
KBM	1,00	2,00	1,00	2,00	2,00	2,00	1,67
Sektion I (ohne SIAK)	13,00	14,00	16,00	17,00	15,00	14,00	14,83
Sektion II	73,00	81,00	75,00	82,00	89,00	80,00	80,00
Flugpolizei	4,00	6,00	6,00	2,00	3,00	2,00	3,83
Sektion III	4,00	1,00	2,00	0,00	0,00	0,00	1,17
Sektion IV (ohne BIA/BAK)	49,00	29,00	17,00	15,00	13,00	11,00	22,33
BIA/BAK	23,00	23,30	27,10	28,20	44,20	38,80	30,77
Summe Zentralleitung	167,00	156,30	144,10	146,20	166,20	147,80	154,60
BK	179,80	184,00	192,60	185,00	204,00	185,50	188,48
EKO Cobra	316,50	329,50	321,00	330,00	338,00	333,00	328,00
SIAK	26,70	25,80	24,20	41,50	82,80	97,40	49,73
Summe Zentralstelle	690,00	695,60	681,90	702,70	791,00	763,70	720,82

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Von den jährlich durchschnittlich 720,82 der Zentralstelle dienstzugeordneten Exekutivbediensteten entfielen mehr als zwei Drittel auf das Bundeskriminalamt (188,48) und das EKO Cobra (328). In beiden Organisationseinheiten hatte sich – wie auch in der Zentralstelle gesamt (+ 11 %) – die Anzahl der dienstzugeordneten Exekutivbediensteten von 2007 bis 2012 leicht erhöht (+ 3 % bzw. + 5 %), in der Zentralleitung hingegen reduziert (– 11 %).

(4) Die nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung des Personalstands an Exekutivbediensteten des Bundeskriminalamts in VBÄ:



Dienstzuteilungen

Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

Tabelle 15: Entwicklung Exekutivbedienstete im Bundeskriminalamt (in VBÄ)¹							
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	Durchschnitt
Iststand ohne DZ²	309,75	317,00	331,50	330,50	306,60	318,60	318,99
abgebende DZ	- 3,00	- 4,00	- 4,00	- 5,00	- 1,00	- 3,50	- 3,42
aufnehmende DZ	179,80	184,00	192,60	185,00	204,00	185,50	188,48
Iststand mit DZ	486,55	497,00	520,10	510,50	509,60	500,60	504,06

¹ Rundungsdifferenzen möglich² DZ = Dienstzuteilung

Quelle: BMI

Der jährliche durchschnittliche Iststand betrug im Bundeskriminalamt im überprüften Zeitraum 504,06 VBÄ. Davon wurden jährlich durchschnittlich 188,48 VBÄ, das waren rd. 37 % des Personalstands an Exekutivbediensteten, durch Dienstzuteilungen gestellt.

Eine Analyse der dienstzugeordneten Exekutivbediensteten hinsichtlich ihrer Verwendung in den Abteilungen des Bundeskriminalamts führte zu folgendem Ergebnis:

Dienstzuteilungen

Tabelle 16: Analyse der aufnehmenden Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt hinsichtlich ihrer Verwendung (in Köpfen)						
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
Anzahl der DZ	180	186	197	187	206	188
<i>davon</i>						
<i>für die SEO</i>	12	11	10	10	0	0
<i>für Abt. 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration)</i>	3	4	6	4	4	1
<i>für Abt. 2 (Internationale Polizeikooperation)</i>	3	11	5	6	5	6
<i>für Abt. 3 (Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität)</i>	40	31	44	38	17	7
<i>für Abt. 4 (Kriminalanalyse)</i>	0	2	3	2	1	0
<i>für Abt. 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste)</i>	112	118	115	117	112	115
<i>für Abt. 6 (Forensik und Technik)</i>	10	9	14	10	13	8
<i>für Abt. 7 (Wirtschaftskriminalität)¹</i>	0	0	0	0	54	51

¹ Das BMI schuf mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2010 eine eigene Abteilung 7 für Wirtschaftskriminalität und transferierte Personal aus der Abteilung 3 in die neu geschaffene Abteilung 7.

Quelle: RH

Durchschnittlich waren jährlich mehr als die Hälfte der dienstzugeordneten Exekutivbediensteten für die Abteilung 5 „Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste“ tätig. Gemäß Erlass des BMI vom Juni 2011 zählten die Büros Observation und Verdeckte Ermittlungen der Abteilung 5 zu jenen Organisationseinheiten, in denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt (vgl. dazu auch TZ 29).

Die Dienstzuteilungsgebühren für Bedienstete des Bundeskriminalamts stiegen von 540.000 EUR (2007) auf 880.000 EUR (2011) an.

(5) Der Personalstand an Exekutivbediensteten des EKO Cobra entwickelte sich in VBÄ wie folgt:

Tabelle 17: Entwicklung Exekutivbedienstete im EKO Cobra (in VBÄ)

	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	Durchschnitt
Iststand ohne DZ¹	91,00	96,00	96,75	95,75	98,00	94,00	95,25
abgebende DZ	-	- 1,00	- 1,00	- 2,00	- 3,00	- 2,00	- 1,50
aufnehmende DZ	316,50	329,50	321,00	330,00	338,00	333,00	328,00
Iststand mit DZ	407,50	424,50	416,75	423,75	433,00	425,00	421,75

¹ DZ = Dienstzuteilung

Quelle: BMI

Der durchschnittliche jährliche Iststand an Exekutivbediensteten betrug im EKO Cobra im überprüften Zeitraum 421,75 VBÄ. Davon wurden jährlich durchschnittlich 328,00 VBÄ, das waren mehr als drei Viertel des Personalstands an Exekutivbediensteten, durch Dienstzuteilungen gestellt.

Die Dienstzuteilungsgebühren für Exekutivbedienstete des EKO Cobra entwickelten sich von 1,45 Mio. EUR (2007) auf 1,37 Mio. EUR (2011) (vgl. TZ 29).

25.2 Der RH merkte kritisch an, dass das BMI zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung einzelner Organisationseinheiten den Personalstand regelmäßig mittels Dienstzuteilungen aufstockte. Er wies darauf hin, dass das dienstzuteilte Personal in den Organisationseinheiten Bundeskriminalamt und EKO Cobra jährlich durchschnittlich 37 % bzw. 75 % von deren Gesamt-Personalstand ausmachte.

Der RH empfahl dem BMI, den mittelfristigen Bedarf an Personal für alle Organisationseinheiten zu ermitteln, die nötigen Planstellen anzuweisen und das Personal grundsätzlich über Versetzungen bereitzustellen. Damit wäre auch ein wesentlicher Beitrag zur Planstellenwahrheit und Transparenz in der Personalbewirtschaftung geschaffen (siehe TZ 7).

Der RH empfahl dem BMI weiters, für das EKO Cobra – unter Sicherstellung einer den besonderen Anforderungen entsprechenden Entlohnung – ein flexibles Bedarfsverwendungssystem einzurichten, das nicht auf längerfristigen Dienstzuteilungen beruht.

25.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass als Instrument zur Ermittlung des Bedarfs an Personal im Rahmen des Projekts „Umfassende Personalentwicklung“ als eines der Kernelemente eine vorausschauende Bedarfs- und Entwicklungsplanung ausgearbeitet worden*

Dienstzuteilungen

sei und diese bereits in diesem Jahr (2013) gestartet sei. Die Systemisierung der nötigen Planstellen erfolge im Rahmen einer längerfristigen und vorausschauenden Bedarfsprognose auf Grundlage unterschiedlicher Kriterien. Künftig würden die Ergebnisse der vorausschauenden Bedarfsanalyse in die Systemisierung der einzelnen Organisationseinheiten verstärkt einfließen. Eine Bereitstellung des erforderlichen Personals über Versetzungen sei an die Bestimmungen des § 38 BDG 1979 gebunden. Eine (amtswegige) Versetzung sei nur dann möglich, wenn wichtige dienstliche Interessen vorliegen würden. Dies werde im Einzelfall zu prüfen sein.

Der Vorteil bei Dienstverwendungen auf Dienstzuteilungsbasis im operativen Bereich liege darin, dass bei mangelnder persönlicher oder fachlicher Eignung für den Dienst beim EKO Cobra – vor allem bei Nichterreichung der Limits bei den Leistungstests – eine in dienstrechtlicher Hinsicht einfache Rückführung auf die Stammdienststelle möglich sei. Dies betreffe insbesondere den Wegfall der Prüfung der im § 38 BDG 1979 vorgesehenen Kriterien im Falle einer amtswegigen Versetzung einschließlich des erforderlichen Bescheidverfahrens.

Ein flexibles Bedarfsverwendungssystem sei jedoch ein künftiges Ziel und werde bei entsprechenden Rahmenbedingungen angestrebt.

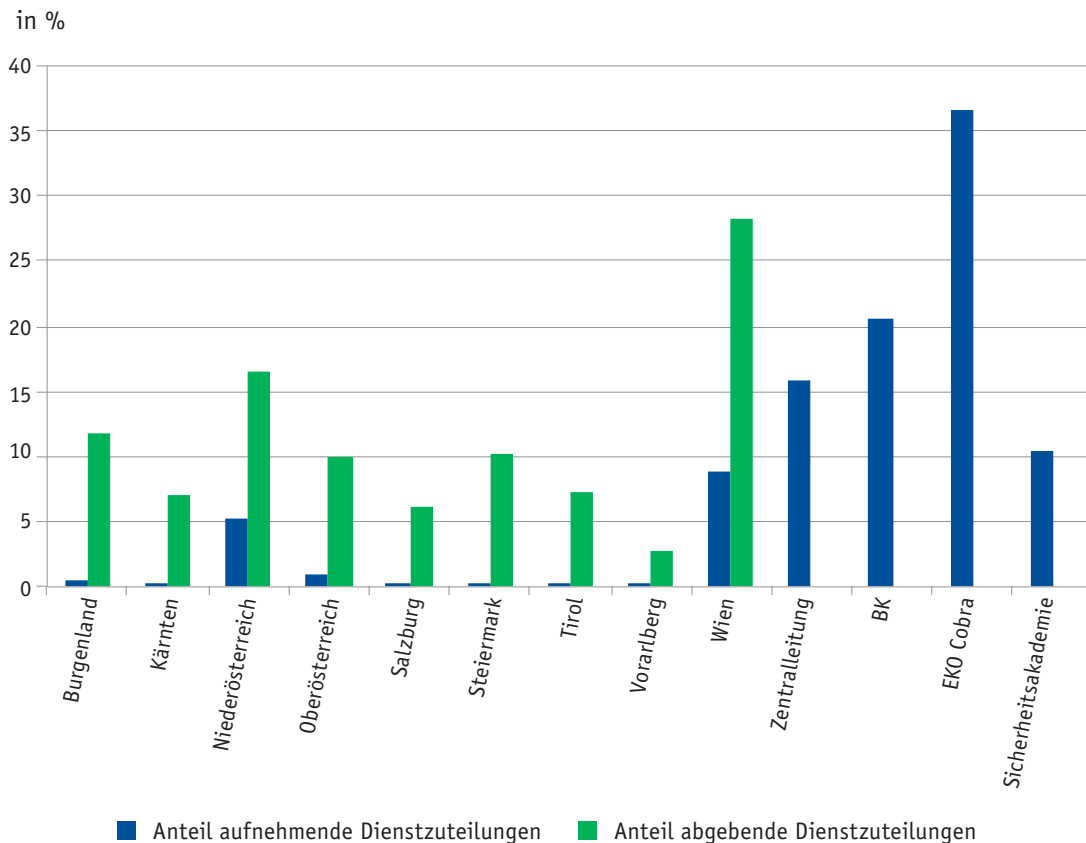
Umfang der Dienstzuteilungen bei den nachgeordneten Dienstbehörden

26.1 (1) Das BMI wertete zu Beginn jedes Monats dienstbehördenübergreifende Dienstzuteilungen, die länger als einen Monat dauerten, aus. Die Statistik wies mit Stichtag 1. Jänner 2012 908 dienstbehördenübergreifende Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten aus.²⁸ Von den 908 dienstzugeteilten Exekutivbediensteten waren 152 zu nachgeordneten Dienstbehörden und 756 zur Zentralstelle (Zentralleitung, Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie) dienstzugeteilt.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Verteilung der dienstzugeteilten Exekutivbediensteten auf die nachgeordneten Dienstbehörden und die Zentralstelle:

²⁸ ohne Berücksichtigung von Dienstzuteilungen zum Bundesasylamt

Abbildung 3: Verteilung der dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen per
1. Jänner 2012



Quellen: BMI; RH

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.

(2) Die Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Niederösterreich entwickelten sich wie folgt:

Dienstzuteilungen

Tabelle 18: Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Niederösterreich (in Köpfen)¹

Stichtag	Iststand ²	abgebende DZ ³	aufnehmende DZ	Saldo DZ	Iststand mit DZ ⁴	Veränderung Iststand in %
1.1.2007	4.479	- 152	+ 58	- 94	4.385	- 2,10
1.1.2008	4.476	- 132	+ 29	- 103	4.373	- 2,30
1.1.2009	4.486	- 149	+ 34	- 115	4.371	- 2,56
1.1.2010	4.472	- 160	+ 58	- 102	4.370	- 2,28
1.1.2011	4.369	- 173	+ 62	- 111	4.258	- 2,54
1.1.2012	4.341	- 171	+ 64	- 107	4.234	- 2,46

¹ Personen der Verwendungsgruppe VB/S GrD wurden durch das Landespolizeikommando Niederösterreich erst ab 2012 in den Istständen berücksichtigt, da sie zuvor auf VB-Planstellen tätig waren.

² Iststände ohne Personal in schulischer Ausbildung

³ behördenübergreifende Dienstzuteilungen

⁴ Im Iststand mit Dienstzuteilungen sind Krankenstände und Urlaube sowie Praxisphasen und Kursunterbrechungen nicht berücksichtigt.

Quellen: Landespolizeikommando Niederösterreich; RH

Die Anzahl an abgebenden Dienstzuteilungen überstieg jährlich die Anzahl an aufnehmenden Dienstzuteilungen (um rund das Zweifache) und führte zu einer Unterschreitung des vorgesehenen Iststands (um bis zu 2,56 %).

(3) Die Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Wien entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 19: Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Wien (in Köpfen)

Stichtag	Iststand ¹	abgebende DZ	aufnehmende DZ	Saldo DZ	Iststand mit DZ ²	Veränderung Iststand in %
1.1.2007	5.642	- 254	+ 16	- 238	5.404	- 4,22
1.1.2008	5.695	- 248	+ 69	- 179	5.516	- 3,14
1.1.2009	5.677	- 238	+ 69	- 169	5.508	- 2,98
1.1.2010	5.772	- 255	+ 60	- 195	5.577	- 3,38
1.1.2011	5.725	- 285	+ 72	- 213	5.512	- 3,72
1.1.2012	5.814	- 257	+ 78	- 179	5.635	- 3,08

¹ Iststände ohne Personal in schulischer Ausbildung

² Im Iststand mit Dienstzuteilungen sind Krankenstände und Urlaube nicht berücksichtigt.

Quelle: Landespolizeikommando Wien

Die Anzahl an abgebenden Dienstzuteilungen überstieg jährlich die Anzahl an aufnehmenden Dienstzuteilungen (um rund das Dreifache) und führte zu einer Unterschreitung des vorgesehenen Iststands (um bis zu 4,22 %).

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.

Im jährlichen Durchschnitt kamen rd. 77 % aller dem Landespolizeikommando Wien dienstzugeteilten Exekutivbediensteten aus den Ländern Burgenland und Niederösterreich. Wurden am 1. Jänner 2007 noch jeweils 37,5 % von den dortigen Landespolizeikommanden zur Verfügung gestellt, verlagerte sich das Schwergewicht im Prüfungszeitraum auf das Landespolizeikommando Burgenland: Per 1. Jänner 2012 stellten das Landespolizeikommando Burgenland rd. 53 % und das Landespolizeikommando Niederösterreich rd. 29 % aller dienstzugeteilten Exekutivbediensteten zur Verfügung.

26.2 Der RH hielt fest, dass die überwiegende Zahl der Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten bei Dienstbehörden im Osten von Österreich (Burgenland, Niederösterreich, Wien) erfolgte. Niederösterreich gab im jährlichen Durchschnitt rund drei Mal so viele Exekutivbedienstete über Dienstzuteilungen ab, wie es bekam, Wien rund vier Mal so viele. Durch die Dienstzuteilungen entstanden regelmäßig Abweichungen vom vorgesehenen Iststand (vgl. auch TZ 7 und 8).

Der RH empfahl dem BMI, die Dienstzuteilungsströme insbesondere zwischen den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Wien und der Zentralstelle zu analysieren und zu prüfen, inwieweit Dienstzuteilungen durch verbesserte und bedarfsgerechte Personalplanung vermeidbar wären.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*

Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.

Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra

Dienstzuteilungen

und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.

Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätsslagenbilder den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.

Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.

Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.

Dienstzuteilungsdauer

27.1 Das Berichtswesen des BMI enthielt Angaben über die Anzahl von längerfristigen dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten, wobei das BMI Dienstzuteilungen mit einer Dauer von mehr als einem Monat als längerfristig definierte. Das BMI hatte keine Informationen über die dienstbehördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten bei den nachgeordneten Dienstbehörden. Regelmäßige Auswertungen der tatsächlichen Dauer von Dienstzuteilungen und die Ermittlung von Kennzahlen, wie etwa angefallene Dienstzuteilungstage pro Jahr, waren nicht vorgesehen.

27.2 Der RH kritisierte das Berichtswesen des BMI als für Steuerungszwecke unvollständig, weil es weder einen gesamthaften österreichweiten Überblick über Dienstzuteilungen noch Auswertungen über die Dauer von Dienstzuteilungen bot.

Er empfahl dem BMI, sich einen österreichweiten Überblick über Dienstzuteilungen zu verschaffen, die Dienstzuteilungen regelmäßig zu analysieren und das Berichtswesen um dienstzuteilungsbezogene Kennzahlen, wie z.B. Dienstzuteilungstage, zu ergänzen, um über fundierte Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen zu verfügen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*

Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.

Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.

Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätslagen den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.

Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.

Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.

- 28.1** (1) Der Gesetzgeber definierte Dienstzuteilungen als vorübergehende Maßnahme. Eine vom RH durchgeführte Analyse der Dauer der Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt ergab folgendes Bild:

Dienstzuteilungen

Tabelle 20: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt (in Köpfen)						
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
Anzahl der DZ	180	186	197	187	206	188
<i>davon</i>						
<i>bis zu 3 Monate</i>	18	31	37	22	27	12
<i>3 bis 6 Monate</i>	14	9	24	5	7	8
<i>mehr als 6 Monate</i>	148	146	136	160	172	168
<i>mehr als 24 Monate</i>	95	99	102	108	107	109
durchschnittliche Dauer in Jahren	2,82	3,05	3,04	3,68	3,41	4,15
höchste erreichte Dauer in Jahren	22	23	24	25	26	27

Quellen: BMI; RH

Die durchschnittliche Dauer einer Dienstzuteilung stieg von 2,82 Jahren (1. Jänner 2007) auf 4,15 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 47 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 94 % aller dienstzugeeilten Exekutivbediensteten länger als drei Monate und rd. 58 % länger als zwei Jahre dienstzugeteilt. Zwei Dienstzuteilungen stammten aus den 1980er Jahren, neun aus den 1990er Jahren. Eine Dienstzuteilung bestand seit dem 1. Dezember 1984 und dauerte somit schon mehr als 27 Jahre.

(2) Exekutivbedienstete, die eine Tätigkeit beim EKO Cobra anstreben, wurden diesem dienstzugeteilt und durchliefen eine sechsmonatige Ausbildung. Die Zulassung zum Auswahlverfahren setzte die Zustimmung zu einer Verwendung beim EKO Cobra für die Dauer von mindestens fünf Jahren voraus. In der Folge mussten von den Bediensteten jährlich Leistungstests erfolgreich absolviert werden, um beim EKO Cobra verbleiben zu können.

Eine vom EKO Cobra durchgeführte Analyse der 343 dort dienstzugeeilten Exekutivbediensteten hinsichtlich der Dauer ihrer Dienstzuteilung ergab zum Stichtag 1. Juni 2012 eine durchschnittliche Dauer von rund sieben Jahren. 110 Personen waren über fünf Jahre, 52 Personen über acht Jahre und 75 Personen über zehn Jahre dienstzugeteilt. Ein Exekutivbediensteter war zum Stichtag 1. Juni 2012 bereits über 22 Jahre dienstzugeteilt.

(3) Eine vom RH durchgeführte Analyse der abgebenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Niederösterreich ergab hinsichtlich der Dauer folgendes Bild:

Tabelle 21: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten des LPK Niederösterreich als abgebende Stelle (in Köpfen)						
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
Anzahl der DZ	152	132	149	160	173	171
<i>davon</i>						
<i>bis zu 3 Monate</i>	36	23	35	44	42	43
<i>3 bis 6 Monate</i>	9	7	11	16	12	9
<i>mehr als 6 Monate</i>	107	102	103	100	119	119
<i>mehr als 24 Monate</i>	63	58	65	71	75	71
durchschnittliche Dauer in Jahren	2,42	2,95	3,01	2,97	3,08	3,35
höchste erreichte Dauer in Jahren	16	17	18	19	20	21

Quelle: RH

Die durchschnittliche Dauer an abgebenden Dienstzuteilungen stieg von 2,42 Jahren (1. Jänner 2007) auf 3,35 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 38 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 75 % aller dienstzugeteilten Bediensteten länger als drei Monate und rd. 42 % länger als zwei Jahre dienstzugeteilt. Zehn Dienstzuteilungen reichten in die 1990er Jahre zurück; eine Dienstzuteilung bestand seit dem Jahre 1990 und dauerte somit mehr als 21 Jahre.

(4) Eine vom RH durchgeführte Analyse der abgebenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Wien ergab hinsichtlich der Dauer folgendes Bild:

Dienstzuteilungen

Tabelle 22: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten des LPK Wien als abgebende Stelle (in Köpfen)						
	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
Anzahl der DZ	254	248	238	255	285	257
<i>davon</i>						
<i>bis zu 3 Monate</i>	25	33	21	33	26	26
<i>3 bis 6 Monate</i>	20	14	14	3	15	9
<i>mehr als 6 Monate</i>	209	201	203	219	244	222
<i>mehr als 24 Monate</i>	63	159	152	164	163	152
durchschnittliche Dauer in Jahren	1,47	1,93	2,67	2,92	3,08	4,85
höchste erreichte Dauer in Jahren	17	18	19	20	21	22

Quelle: RH

Die durchschnittliche Dauer an abgebenden Dienstzuteilungen stieg von 1,47 Jahren (1. Jänner 2007) auf 4,85 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 230 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 90 % aller dienstzuteilten Exekutivbediensteten länger als drei Monate und rd. 59 % länger als zwei Jahre dienstzuteilt. Sieben Dienstzuteilungen stammten aus den 1990er Jahren; eine Dienstzuteilung bestand seit dem 1. Dezember 1989 und dauerte somit mehr als 22 Jahre.

28.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen teilweise deutlich erhöht hatte: beim Bundeskriminalamt von 2,82 Jahren auf 4,15 Jahre, in Niederösterreich von 2,42 Jahren auf 3,35 Jahre und in Wien von 1,47 Jahren auf 4,85 Jahre.

Der RH merkte an, dass Dienstzuteilungen primär dazu dienen sollten, Bedienstete vorübergehend einer anderen Dienststelle zur Dienstleistung zuzuweisen und vom Gesetzgeber nicht als Maßnahme zur mittel- bis langfristigen Personalbereitstellung gedacht waren.

Der RH empfahl dem BMI, den Bedarf für Dienstzuteilungen im Einzelfall kritisch zu hinterfragen. Insbesondere sollten Dienstzuteilungen, die über 180 Tage dauerten, in regelmäßigen Intervallen auf deren Bedarf geprüft werden (siehe TZ 17 und 26, 27).



Dienstzuteilungen



Personaleinsatz und Dienstzuteilungen
bei der Polizei

Der RH empfahl weiters, bei einem nicht nur vorübergehenden Personalbedarf Versetzungen anstatt Dienstzuteilungen durchzuführen (vgl. auch TZ 25) und verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Vorschläge zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 221).

28.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*

Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.

Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.

Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätslagen den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.

Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.

Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.

Kosten

29.1 (1) Beamte hatten nach Maßgabe der Reisegebührenvorschrift 1955 (RGV) Anspruch auf den Ersatz des Mehraufwands, der ihnen durch eine Dienstzuteilung erwuchs. Eine Dienstzuteilung im Sinne dieses Gesetzes lag vor, wenn ein Beamter an einen anderen Ort als dem Dienort einer Dienststelle zur vorübergehenden Dienstleistung zugewiesen wurde und für die Dauer dieser Verwendung entweder der Dienstaufsicht des Leiters dieser Dienststelle unterlag oder mit der Leitung der zugewiesenen Dienststelle betraut wurde.

Dienstzuteilungen

Bei einer Dienstzuteilung erhielt der Beamte eine Zuteilungsgebühr. Der Anspruch eines dienstzugeordneten Beamten auf Zuteilungsgebühr, bei dem die Ankunft am Zuteilungsort vor dem 1. Jänner 2011 lag, begann mit der Ankunft im Zuteilungsort und endete mit der Abreise vom Zuteilungsort oder, wenn der Beamte in den Zuteilungsort versetzt wurde, mit dem Ablauf des letzten Tages der Dienstzuteilung.

Nach ständiger Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs waren die gesetzlichen Regelungen über die Dienstzuteilung nicht auf mehrjährige Dauerzuteilungen abgestellt. Für die Frage der Abgrenzung zwischen Versetzung und Dienstzuteilung im Sinne der RGV war ausschlaggebend, ob der für die Dienstzuteilung maßgebliche Bedarf ein vorübergehender war oder ob die Dienstleistung des Beamten bereits zum Zeitpunkt der Zuweisung auf nicht absehbare Zeit geplant gewesen war.

(2) Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011²⁹ erfolgte eine Novellierung der RGV. Die neuen Vorschriften traten am 1. Jänner 2011 in Kraft und betrafen unter anderem die Dauer des Anspruchs auf eine Zuteilungsgebühr. Der neugefasste § 22 Abs. 1 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.

Zugleich mit der Beschränkung führte § 22 Abs. 8 RGV eine Ausnahmeregelung für Dienstbereiche ein, in denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt. In diesen Organisationseinheiten blieb der Anspruch auf Zuteilungsgebühr während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung gewahrt. Diese Ausnahmeregelung sollte nur in jenen Bereichen Anwendung finden, in denen eine Versetzung keinesfalls zweckmäßig war.

Das BMI bestimmte in Anwendung der Ausnahmeregelung des § 22 Abs. 8 RGV per Erlass vom Juni 2011 u.a. folgende Organisationseinheiten als solche, bei denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt: 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.

²⁹ BGBl. I Nr. 111/2010

- 29.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausnahmeregelung des § 22 Abs. 8 RGV dem BMI einen breiten Interpretationsspielraum dahingehend bot, welche Organisationseinheiten von der Beschränkung des Zuteilungsgebührenanspruchs auf 180 Tage ausgenommen waren.
- 30.1** Die Zuteilungsgebühr betrug laut RGV für Dienstzuteilungen, die nach dem 31. Dezember 2010 begannen, für die ersten 30 Tage der Dienstzuteilung 100 % der Tagesgebühr nach Tarif I in der Höhe von 26,40 EUR und der Nächtigungsgebühr in der Höhe von 15,00 EUR nach § 13 RGV; ab dem 31. Tag der Dienstzuteilung reduzierte sich der Anspruch auf die Hälfte. Wenn der Bedienstete nachwies, dass die tatsächlichen unvermeidbaren Auslagen für die in Anspruch genommene Nachunterkunft die ihm zustehende Nächtigungsgebühr überstiegen, konnte ihm ein Zuschuss zur Nächtigungsgebühr bis zur Höhe der tatsächlich nachgewiesenen Auslagen, höchstens aber bis zu 600 % der Nächtigungsgebühr, gewährt werden.
- 30.2** Der RH hielt kritisch fest, dass für einen dienstzuteilten Bediensteten, dessen Dienstzuteilung nach dem 31. Dezember 2010 begann und der Anspruch auf eine Dienstzuteilungsgebühr gemäß § 22 Abs. 2 RGV hatte, Ausgaben in Höhe von mindestens 1.242,00 EUR bei einer Dienstzuteilungsdauer von 30 Tagen und in Höhe von 4.347,00 EUR bei einer Dienstzuteilungsdauer von 180 Tagen anfielen. War der Bedienstete einer Organisationseinheit zugeteilt, bei der es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt, so gebührten dem Bediensteten bei einer Dienstzuteilungsdauer von 365 Tagen mindestens 8.176,50 EUR an Dienstzuteilungsgebühren.
- 31.1** Dienstzuteilungsgebühren werden im jährlichen Bundesrechnungsabschluss in der Gebarungsguppe Sachausgaben ausgewiesen. Um Dienstzuteilungsgebühren je Besoldungsgruppe analysieren zu können, zog der RH Daten aus dem PM-SAP heran. Die ausgewiesenen Dienstzuteilungsgebühren berücksichtigen alle Dienstzuteilungen der Exekutivbediensteten, unabhängig von der tatsächlichen Dauer.

Die nachstehende Tabelle zeigt das Verhältnis der insgesamt angefallenen Dienstzuteilungsgebühren zu den Personalausgaben für Exekutivbedienstete pro Jahr in Mio. EUR:

Dienstzuteilungen

Tabelle 23: Verhältnis Dienstzuteilungsgebühren und Personalausgaben für Exekutivbedienstete						
	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
	in Mio. EUR					
Personalausgaben	1.206,79	1.256,08	1.272,59	1.283,13	1.293,44	1.262,41
Dienstzuteilungsgebühren	8,95	10,63	10,61	10,48	9,62	10,06
	in %					
Verhältnis	0,74	0,85	0,83	0,82	0,74	0,80

Quelle: RH

Die Dienstzuteilungsgebühren für Exekutivbedienstete stiegen von insgesamt 8,95 Mio. EUR (2007) um rd. 7 % auf insgesamt 9,62 Mio. EUR (2011) an. Der Höchstwert wurde 2008 mit 10,63 Mio. EUR erreicht. Das BMI führte keine Analyse der Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen pro Organisationseinheit durch.

- 31.2** Angesichts der aufgelaufenen Kosten aus Dienstzuteilungen unterstrich der RH seine Empfehlung, die Dienstzuteilungen detailliert zu analysieren (TZ 27).

Sonderkommissionen

Allgemeines und Zweck

- 32** (1) Der Begriff Sonderkommission (SOKO) bezeichnete eine Ermittlungsgruppe, die das BMI primär beim Bundeskriminalamt einrichtete.

Wesentliches Merkmal einer SOKO war die personelle Besetzung durch Dienstzuteilungen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten des BMI. Diese Vorgehensweise erforderte entsprechende aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen (z.B. Organisation, Unterstellungsverhältnisse, genauer Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich).

(2) Zweck von SOKOs war vor allem die anlassbezogene Verfolgung und Aufklärung strafbarer Handlungen in erster Linie im Zuständigkeitsbereich des Bundeskriminalamts. Ein weiteres Aufgabenfeld war, neue Verbrechensphänomene zu analysieren und gewonnene Erkenntnisse an andere Dienststellen weiterzugeben.

Organisation

- 33.1** Die „Richtlinie für das Führungssystem der Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen“ war auf das gesamte polizeiliche Aufgabenspektrum (Sicherheits-, Kriminal- und Verwaltungspolizei) anzuwenden. Für SOKOs gab es darin keine speziellen Organisationsvorschriften.

Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) sah vor, Richtlinien für den Einsatz von SOKOs und Klarstellungen betreffend die Rechte der Mitglieder der SOKOs zu schaffen. Im überprüften Zeitraum hatte das BMI solche Richtlinien nicht erlassen. Es existierte lediglich der Entwurf einer SOKO-Richtlinie mit Stand 24. August 2011.

Uneinheitliche Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Einrichtung, Aufgaben, Befugnissen und Controlling von SOKOs waren die Folge, z.B. unklare Regelungen, in wessen Verantwortungsbereich SOKO-Mitarbeiter genau tätig werden; Einrichtung von SOKOs teilweise durch mündliche Weisung, teilweise durch schriftlichen Erlass; unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Zieldefinition sowie des Berichtswesens.

- 33.2** Der RH kritisierte das Fehlen einer allgemeinen Richtlinie für die Einrichtung von SOKOs. Er empfahl dem BMI, die bereits im Entwurf vorliegende SOKO-Richtlinie rasch und konsequent fertigzustellen.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei – nach Akkordierung mit dem BMJ – die Verlautbarung des Erlasses betreffend die „Richtlinien für die Durchführung von Sonderkommissionen“ am 8. Februar 2013 erfolgt.*

Übersicht

Sonderkommissionen

- 34.1** (1) Im überprüften Zeitraum gab es elf als SOKO einzustufende Ermittlungsgruppen. Neun davon hatte das BMI beim Bundeskriminalamt, die anderen zwei beim Landeskriminalamt Burgenland bzw. beim Landeskriminalamt Oberösterreich eingerichtet.

Fünf SOKOs (Bekleidung, Umfeld Kampusch, Doping, Kfz, Kfz West) waren dem Themenbereich allgemeine und organisierte Kriminalität, sechs (zum Teil als „Task Force“ bezeichnete) dem Themenbereich Wirtschaftskriminalität (Flip, Constantia, Hypo, Merlin, Cetium, Hermes) zuzuordnen.

Zusätzlich hatte das BMI im Bereich der Zentralstelle durch schriftlichen Erlass die SOKO Ost eingerichtet.

Von den elf SOKOs waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fünf beendet, sechs hatten ihre Ermittlungen noch nicht abgeschlossen.

Sonderkommissionen

Nachstehende Tabelle zeigt alle Sonderkommissionen im Prüfungszeitraum:

Tabelle 24: Sonderkommissionen im Prüfungszeitraum (Stand Juli 2012)							
SOKO	Dauer	Einrichtungsform	eingesetztes Personal	davon dienst-zugeteilt	eingerrichtet bei	schriftlich definierte Ziele	Berichtswesen
Flip	04/2006–12/2011	mündlich	20	15	BK	nein	Quartalsberichte ¹ + interner Abschlussbericht
Bekleidung	04/2007–07/2009	mündlich	18	10	BK	nein	–
Umfeld Kampusch	12/2008–12/2009	mündlich	4	3	BK	nein	–
Doping	01/2009–01/2010	schriftlich	14	11	BK	ja	Zwischenberichte bzw. E-Mail- Korrespondenz
Constantia	seit 03/2009	mündlich	30	25	BK	nein	Quartalsberichte
Kfz	seit 10/2009	schriftlich	21	13	LKA Bgld	ja (nicht quantifiziert)	Informations- blätter + einige Zusatzberichte
Hypo	seit 01/2010	schriftlich	33	31	BK	ja	Quartalsberichte
Merlin	04/2010–06/2012	mündlich	15	8	BK	nein	Quartalsberichte (unregelmäßig)
Cetium	seit 11/2010	mündlich	6	6	BK	nein	Quartalsberichte
Kfz West	seit 01/2011	schriftlich	4	0	LKA OÖ	ja (nicht quantifiziert)	Informations- blätter + einige Zusatzberichte
Hermes	seit 07/2011	mündlich	8	4	BK	nein	Quartalsberichte
Gesamt			173	126			
Ost	3 Phasen: 07/2009–09/2009 10/2009–03/2010 seit 04/2010	schriftlich	unbekannt	mindestens 200	Zentral- stelle BMI	ja (nicht quantifiziert)	Einsatzstatistiken

¹ in Form von sogenannten „SOKO-Formblättern“
Quellen: BMI; RH

(2) Die SOKO Ost hatte das BMI im Bereich der Zentralstelle mit schriftlichem Erlass vom 30. Juni 2009 eingerichtet und mit zwei weiteren Erlassen adaptiert. Das Motiv für die Einrichtung war die Bekämpfung der in Ostösterreich angestiegenen Eigentumskriminalität. Gegenstand der Ermittlungen war daher nicht – wie bei anderen SOKOs – ein einzelnes, abgrenzbares Delikt.

Mit dem Einrichtungserlass wurden 200 Bedienstete (speziell erfahrene Exekutivbedienstete aus dem Bereich der Ausgleichsmaßnahmen

(AGM)³⁰, Experten im Erkennen gestohlener Fahrzeuge, ge- sowie verfälschter Dokumente und Tatort- und Spurensicherungsbeamte) als Personalverstärkung aus den LPK-Bereichen Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark vorerst für die Dauer von drei Monaten dem Operativen Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen (OZ AGM)³¹ mit Zuteilungsort Wien dienstzugeteilt.

In ihrer ursprünglichen Form war die SOKO Ost drei Monate tätig (bis 30. September 2009). Maßnahmen und Ermittlungen zur Bekämpfung der Eigentumskriminalität wurden jedoch weiterhin im Namen der SOKO Ost durchgeführt. Mit 1. Oktober 2009 modifizierte das BMI die SOKO Ost stark und setzte sie in veränderter Form fort. Es reduzierte die 200 Dienstzuteilungen erlassmäßig auf 40 im Bereich des OZ AGM.

Mit 1. April 2010 reduzierte das BMI die Dienstzuteilungen weiter auf 20. Diese 20 SOKO Ost-Mitarbeiter nahmen auch noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unterstützend an den mehrmals pro Monat stattfindenden Schwerpunktmaßnahmen im Bereich Burgenland, Niederösterreich und Wien teil.

20 weitere Bedienstete aus der ursprünglichen SOKO Ost teilte das BMI zunächst den Polizeiinspektionen Traiskirchen-EASt, Baden und Mödling zu, um sie in weiterer Folge bei der Polizeiinspektion Traiskirchen-EASt zu konzentrieren. Auch diese Bediensteten führte das BMI intern nach wie vor als Bedienstete der SOKO Ost.

Vollständige Auswertungen der Anzahl der seit dem 1. Juli 2009 als SOKO Ost-Mitarbeiter dienstzugeteilten Bediensteten sowie eine Darstellung ihrer Dienstzuteilungszeiten konnte das BMI mit Hinweis auf den unverhältnismäßig hohen personellen und zeitlichen Aufwand nicht zur Verfügung stellen.

34.2 Der RH kritisierte die mangelnde Übersicht des BMI über die der SOKO Ost zugeteilten Bediensteten.

³⁰ AGM waren alle sicherheitsdienstlichen Maßnahmen im Binnenland zur Verhinderung und Bekämpfung spezifischer kriminalpolizeilicher, fremdenpolizeilicher und sonstiger verwaltungspolizeilicher Delikte nach dem Wegfall der Grenzkontrollen. Aufgabe der AGM-Dienststellen war es also, den Wegfall der Grenzkontrollen auszugleichen und die allgemeinen Polizeiinspektionen von fremdenrechtlichen Aufgaben, v.a. in Ostösterreich, zu entlasten.

³¹ Das OZ AGM wurde mit 1. März 2009 infolge der geänderten Aufgabenstellungen nach Inkraftsetzung der Schengen-Erweiterung am 21. Dezember 2007 eingerichtet. Die ursprüngliche Personalstärke umfasste ca. 40 Bedienstete, die Informationen, Daten und Fahndungsmaßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration, der Schlepperei, des illegalen Suchtgiftschmuggels und Waffenhandels in Österreich erfassten und analysierten. Es stellte die Nachfolgeorganisationseinheit der 1999 geschaffenen Unterstützungsgruppe des Grenzdienstes (USG) dar.

Sonderkommissionen

Er empfahl dem BMI, die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost und der damit in Verbindung stehenden Dienstzuteilungen zu prüfen. Im positiven Fall wären klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen.

34.3 *In der Stellungnahme führte das BMI näher aus, dass die unter dem Titel SOKO Ost zum Operativen Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen und zur Landespolizeidirektion Niederösterreich (Bezirkspolizeikommando Baden, Polizeiinspektion-EASt Traiskirchen) zugeteilten Bediensteten der konzentrierten Unterstützung von diesbezüglich erforderlichen koordinierend zu setzenden operativen Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen dienen würden. Der dadurch gegebene flexible Personaleinsatz ermögliche eine rasche Reaktion auf neu auftretende oder sich verlagernde Kriminalitätsphänomene im Sinne einer bestmöglichen operativen Präsenz, die bei einer entsprechenden aufbauorganisatorischen Regelung – „eigene Organisationseinheit – Dienststelle“ (wie vom RH empfohlen) – durch den diesbezüglich entstehenden Leitungs- und Administrationsaufwand entsprechend verringert werden würde.*

34.4 Der RH entgegnete, dass er die mangelnde Übersicht des BMI über die der SOKO Ost zugeteilten Bediensteten kritisiert, jedoch keine „eigene Organisationseinheit – Dienststelle“ empfohlen habe. Er hatte empfohlen, die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost zu prüfen und im positiven Fall klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen.

Erfolgskontrolle bei Sonderkommissionen

35.1 Das BMI hatte SOKOs sowohl durch schriftliche Erlässe als auch durch mündliche Weisungen des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit eingerichtet. Nur bei jenen fünf SOKOs, denen schriftliche Erlässe zugrunde lagen, gab es – als Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle – konkretere schriftliche Vorgaben hinsichtlich der Durchführung und der Zielsetzung.

35.2 Der RH kritisierte die bei mehr als der Hälfte der SOKOs lediglich mündlich erfolgte Einrichtung und die dadurch nicht nachvollziehbare Vorgabe von Strategien und Zielen. Eine schon im Zuge der Einrichtung einer SOKO vorgenommene Formulierung von Strategien und quantifizierten Zielen würde eine Erfolgsevaluierung erleichtern.

Der RH empfahl dem BMI, künftig SOKOs ausschließlich in schriftlicher Form einzurichten und darin Strategien und Ziele konkret zu formulieren.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 die Einrichtung einer SOKO mittels Erlass – und somit schriftlich – zu erfolgen. Seither werde auch bei der Erlassung des Behördenauftrags zur Errichtung einer SOKO eine entsprechende Zieldefinition vorgegeben, soweit dies möglich sei.*

36.1 (1) Die folgenden Ausführungen zur Erfolgskontrolle beziehen sich auf die SOKO Kfz, die SOKO Kfz West und die SOKO Ost, weil bei diesen Zielformulierungen vorlagen.

(2) Die Einrichtungserlässe zur SOKO Kfz und zur SOKO Kfz West enthielten nähere Ausführungen u.a. zu Aufgaben und Ziel, Berichtspflichten und Maßnahmen zur Zielerreichung, jedoch keine quantifizierten Zielsetzungen.

Hinsichtlich der Auswirkungen der SOKO Kfz und der SOKO Kfz West belegten Statistiken, dass u.a. Kfz–Diebstähle rückläufig (von 2009 bis 2011 Anzeigenrückgang betreffend den Diebstahl von PKW, Kombis und Krafträdern um rd. 50 % sowie von LKW um rd. 66 %) und die Aufklärungsquoten in einigen Bereichen leicht angestiegen waren.³²

Das BMI wertete die gesunkene Anzahl von Anzeigen bei Kfz–Diebstählen nach 2009 und die tendenziell leicht gestiegenen Aufklärungsquoten als Zielerreichung.

(3) Der Einrichtungserlass bzw. die Adaptierungserlässe zur SOKO Ost enthielten nähere Ausführungen u.a. zu Aufgaben, Zielen und Berichtspflichten. Quantifizierte Ziele fehlten.

Regelmäßige Evaluierungsberichte der SOKO Ost nach dem Vorbild der Berichte im Bereich von kriminalpolizeilichen Fällen des Bundeskriminalamts (bspw. Berichte der SOKO Doping oder der SOKO Constantia) gab es nicht.

Als positive Auswirkung der ersten drei Monate SOKO Ost–Tätigkeit wertete das BMI einen professionelleren Informationsaustausch sowie ein besser koordiniertes Vorgehen zwischen den Dienststellen und mit Nachbarstaaten.

³² vgl. den Bericht des Bundeskriminalamtes zur Kriminalitätsentwicklung 2011 in Österreich sowie den Sicherheitsbericht des BMI 2011

Sonderkommissionen

(4) Obwohl das BMI die SOKO Ost in ihrer ursprünglichen Form nach drei Monaten wieder auflöste, wurden unter der Bezeichnung „SOKO Ost“ weiterhin Schwerpunktmaßnahmen gesetzt. Diese wurden primär von Exekutivbediensteten aus dem Bereich der Regelorganisation, unter Beteiligung von Bediensteten der SOKO Ost, durchgeführt.

Zu diesen Schwerpunktmaßnahmen führte das BMI Statistiken: Der Gesamteinsatzbericht zur SOKO Ost über den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 20. Mai 2012 enthielt Daten über eingesetzte Kräfte, Festnahmen von Tatverdächtigen (untergliedert nach Deliktskategorien), Sicherstellungen, Vorführungen vor Gericht, verwaltungspolizeiliche Festnahmen, Verwaltungsübertretungen und Fahndungs-/Kontrolltätigkeiten.

Seit 2009 war die Anzahl der Anzeigen betreffend strafbare Handlungen gegen fremdes Vermögen in der Ostregion (Burgenland, Niederösterreich und Wien) von 241.339 (2009) auf 202.628 (2011) gesunken. Das entsprach einem Rückgang von rd. 16 %.

Der RH konnte mangels zuvor quantifizierter Ziele nicht feststellen, in welchem Ausmaß die Einrichtung der SOKO Ost zu einer Senkung von Anzeigen im Bereich der Eigentumskriminalität beigetragen hatte. Auch die Zahlen des Gesamteinsatzberichts zur SOKO Ost ließen darauf keine Rückschlüsse zu.

- 36.2** Der RH hielt die Beschreibung der für die Tätigkeit der SOKO Kfz, der SOKO Kfz West und der SOKO Ost wesentlichen Punkte im schriftlichen Einrichtungserlass positiv fest, bemängelte allerdings das Fehlen quantifizierter Zielsetzungen.

Der RH empfahl dem BMI, zur besseren Erfolgsevaluierung quantifizierte Ziele – soweit möglich – schon bei der Einrichtung einer SOKO vorzugeben.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 bei der Erlassung des Behördenauftrags zur Errichtung einer SOKO auch eine entsprechende Zieldefinition vorgegeben, soweit dies möglich sei.*

Berichtswesen

37.1 (1) Ein regelmäßiges und durchgehendes Berichtswesen war vor allem bei jenen SOKOs vorhanden, die durch schriftliche Erlässe eingerichtet worden waren.

(2) Seit 2009 erstellten SOKOs im Bereich des Bundeskriminalamts – über Initiative des Bundeskriminalamts – durchschnittlich alle drei Monate standardisierte Quartalsberichte (sogenannte „SOKO-Formblätter“) mit Informationen u.a. zu Ermittlungsauftrag, Auftraggeber, Leiter, verantwortliche Organisationseinheit, Beginn und voraussichtliches Ende der SOKO sowie mit einer kurzen Darstellung der geplanten Ermittlungsschritte und laufenden Maßnahmen. In den darauffolgenden Jahren übernahmen alle SOKOs diese Berichtspraxis.

(3) Von den fünf SOKOs, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ihre Tätigkeit abgeschlossen hatten, erstellte nur die SOKO Flip einen internen Abschlussbericht.

37.2 Der RH anerkannte die 2009 gestartete Initiative des Bundeskriminalamts, für SOKOs ein standardisiertes, aussagekräftiges Berichtswesen einzuführen. Er sah allerdings noch Handlungsbedarf hinsichtlich der Abschlussberichte.

Er empfahl daher dem BMI, die Quartalsberichte um einen internen Abschlussbericht nach Beendigung einer SOKO zu ergänzen, um umfassende und aussagekräftige Erkenntnisse für künftige Vorgehensweisen im Rahmen von SOKOs zu erhalten.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Sonderkommissionen seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 folgende Evaluierungsveranlassungen vorzunehmen:*

- Nach der Beendigung der SOKO-Tätigkeit seien gemäß dem bestehenden Erlass des BMI eine Reflexion und Evaluierung der SOKO-Amtshandlungen sowie von deren Einsätzen durchzuführen.*
- Bei Dauer der SOKO-Tätigkeit über den Zeitraum von einem Jahr hinaus sei eine zwischenzeitliche Evaluierung hinsichtlich Zweckmäßigkeit, Effektivität und Effizienz durchzuführen.*

37.4 Der RH begrüßte die Regelungen zur Evaluierung, sofern diese in schriftlicher und damit nachvollziehbarer Form erfolgen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

(6) Es wäre sicherzustellen, dass bei künftig absehbaren Veränderungen in den Aufgabenstellungen der Polizei rechtzeitig klare Konzepte zur Bewältigung neuer Herausforderungen erstellt und diese zügig umgesetzt werden. (TZ 11)

(7) Es wären geeignete Datengrundlagen zur Gewährleistung eines exakten Überblicks über den Personalstand im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen (AGM-Bereich) zu schaffen. (TZ 13)

(8) Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sparsamen Einsatz der personellen Ressourcen der Bundespolizei wären zu nutzen und die erforderliche Zahl an Exekutivbediensteten zu jenen Dienststellen zu versetzen, bei denen ein dringender Personalbedarf bestand. (TZ 14)

(9) Sicherheitsvereinbarungen wären künftig sachliche Kriterien zugrunde zu legen. (TZ 15)

(10) Ein gesamthaftes Personalentwicklungskonzept für Exekutivbedienstete wäre umgehend auszuarbeiten. (TZ 16)

(11) Es wären Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu setzen. Insbesondere sollte auf eine Änderung des § 41 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 dahingehend hingewirkt werden, dass das Instrument der systemimmanenten Versetzung nicht nur auf eingeteilte Beamte (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes beschränkt ist. (TZ 17)

(12) Es wäre eine objektive Gewichtung der Steuerungsparameter für die Personalsteuerung festzulegen. (TZ 18)

(13) Die Möglichkeiten der Elektronischen Dienstdokumentation wären als Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes zu nutzen, um eine möglichst gleiche Output-Belastung aller Exekutivbediensteten sicherzustellen. (TZ 19)

(14) Das in der Strategie „INNEN.SICHER.“ des BMI und im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene gesamtheitliche und flexible Dienstzeitsystem wäre zu erarbeiten. (TZ 20 bis 22)

(15) Das Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans im Stadtpolizeikommando Schwechat wäre auf die personalintensiven Bereiche zu erweitern. (TZ 21)

(16) Für alle Organisationseinheiten wären der mittelfristige Bedarf an Personal zu ermitteln, die nötigen Planstellen anzuweisen und das Personal grundsätzlich über Versetzungen bereitzustellen. (TZ 25, 28)

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

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

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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



Bericht des Rechnungshofes

Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	250
Abkürzungsverzeichnis _____	252

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur****Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems**

KURZFASSUNG _____	255
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	265
Begriffe _____	266
Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen _____	268
Schülerstatistiken _____	269
Entwicklung der Schülerzahlen _____	270
Sozioökonomische Faktoren _____	275
Ziele und Strategien _____	276
Koordination _____	283
Schnittstellen _____	285
Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) _____	290
Organisation, Ausgaben und Planstellen _____	295
Förderung in den Erstsprachen _____	306
Interkulturelles Lernen _____	318
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	321

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entstehungsgeschichte der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen _____	268
Tabelle 2:	In-/Ausländische Staatsbürgerschaft; Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Österreich und Wien _____	271
Abbildung 1:	Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler – Österreich und Wien _____	272
Abbildung 2:	Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Bezirksebene in Wien (Schuljahr 2010/2011) _____	274
Abbildung 3:	Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache – Europa _____	278
Tabelle 3:	Außerordentliche Schüler _____	291
Abbildung 4:	Sprachkompetenzstufen – Wien _____	292
Abbildung 5:	Begleitunterricht „Deutsch als Zweitsprache“ _____	295
Abbildung 6:	Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ – Wien _____	297
Tabelle 4:	Ausgaben und Planstellen der Sprachförderkurse – Österreich _____	300
Abbildung 7:	Sprachförderkurse – Wien _____	302
Tabelle 5:	Ausgaben und Planstellen der Sprachförderkurse – Wien _____	303
Tabelle 6:	Außerordentliche Schüler in Sprachförderkursen – Wien _____	303
Tabelle 7:	Fort- und Weiterbildung an Pädagogischen Hochschulen – Österreich _____	305
Tabelle 8:	Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts – Österreich _____	308

Tabellen Abbildungen

Tabelle 9:	Sprachen des muttersprachlichen Unterrichts – Österreich _____	309
Tabelle 10:	Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem Unterricht – Österreich _____	310
Tabelle 11:	Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher Unterricht – Österreich _____	311
Abbildung 8:	Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts – Wien _____	313
Tabelle 12:	Sprachen des muttersprachlichen Unterrichts – Wien _____	314
Tabelle 13:	Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem Unterricht – Wien _____	315
Tabelle 14:	Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher Unterricht – Wien _____	316
Tabelle 15:	Ausgaben für die Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“ _____	319

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen

S.	Seite(n)
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

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

Kurzfassung

Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen	Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Gebarungsüberprüfung auf Wien, weil in Wien der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 50 % weit über dem österreichweiten Anteilswert (rd. 22,1 %) lag. (TZ 1)
Schülerstatistiken	Das BMUKK reagierte auf die sich ständig ändernden Bedingungen bei der sprachlichen Förderung der Schüler mit Migrationshintergrund und setzte entsprechende Maßnahmen: muttersprachlicher Unterricht und Sprachförderkurse bereits in den 1970er Jahren; in den 1990er Jahren Übernahme dieser Maßnahmen in das Regelschulwesen; zweckgebundene Planstellen für Sprachförderkurse ab 2006. (TZ 3)
Entwicklung der Schülerzahlen	<p>Das BMUKK, das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und die Statistik Austria legten ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Fördermaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wich zudem vom internationalen Standard ab. Aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen war die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben. (TZ 4)</p> <p>Die Gesamtzahl der Schüler an den allgemein bildenden Pflichtschulen und den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen sank in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 7,6 %, in Wien betrug der Rückgang rd. 2,9 %. Während sich sowohl die Schüleranzahl mit inländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. – 7,9 %, Wien: – 3,5 %) als auch die mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. – 4,6 %, Wien: rd. – 0,6 %) verringerte, nahm die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zu (Österreich: rd. 9,9 %, Wien rd. 8,4 %). (TZ 5)</p> <p>Der höchste Anstieg war hier mit rd. 22,7 % (Österreich) bzw. rd. 18,9 % (Wien) an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen zu verzeichnen. Im überprüften Zeitraum zeigte sich, dass Schüler mit Migrationshintergrund nach Abschluss der Volksschule vermehrt an die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wechselten. (TZ 5)</p>

**Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems**

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

In Wien war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zur Gesamtzahl der Schüler mit rd. 50 % mehr als doppelt so hoch wie der österreichische Anteilswert (rd. 22,1 %). Im Schuljahr 2010/2011 betrug dieser für Hauptschulen (inklusive Neue Mittelschulen) rd. 61 % und für Polytechnische Schulen rd. 62,1 %; der niedrigste Wert lag für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen vor (rd. 31,8 %). (TZ 5)

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

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

Sozioökonomische
Faktoren

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

Kurzfassung

Ziele und Strategien

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

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

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

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

Koordination

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



Kurzfassung

BMUKK

Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems

Schnittstellen

Maßnahmen im vorschulischen Bereich

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

Anstatt auf vorhandene Kompetenzen bzw. Ressourcen in Form des vom BIFIE entwickelten Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung zurückzugreifen, beauftragte das BMUKK im Jahr 2011 die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdiagnostik in Deutsch für die Primarstufe¹ und die Sekundarstufe I². (TZ 11)

Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I

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

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

¹ erste bis vierte Schulstufe

² fünfte bis neunte Schulstufe

Kurzfassung

Sprachförderzentrum Wien

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

Förderung in Deutsch

Grundlagen

Die Teilnahme an Sprachförderkursen – als einer der zwei vom RH überprüften Maßnahmen der Förderung in Deutsch – setzte die Einstufung als außerordentlicher Schüler voraus. Wesentliches Entscheidungskriterium für diese Einstufung waren die (mangelnden) Sprachkenntnisse der Schüler in der Unterrichtssprache Deutsch. Zu deren Feststellung gab es österreichweit keine verbindlichen Vorgaben und damit kein einheitliches Verfahren. Dies, obwohl mit dem Status des außerordentlichen Schülers neben den finanziellen Folgen für das BMUKK (z.B. Teilnahme an Sprachförderkursen) weitreichende rechtliche Folgen für die Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) verbunden waren. (TZ 14, 15)

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

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

„Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler

Die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ war für ordentliche Schüler vorgesehen. Sie war seit dem Schuljahr 1992/1993 an den allgemein bildenden Pflichtschulen Teil des Regelschulwesens. Genaue Zielvorgaben lagen nicht vor, eine Evaluierung war seit der

Einführung, und damit seit 20 Jahren, nicht erfolgt. In Ermangelung von Daten konnte der RH weder die Ziel- bzw. Wirkungserreichung noch die Effizienz des Personaleinsatzes beurteilen. (TZ 17)

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

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

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

Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler

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

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

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

Kurzfassung

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

Aus- und Fortbildung der Lehrer

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

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

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

Förderung in Erstsprachen

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

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

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

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

Interkulturelles
Lernen

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

Die für die Abwicklung der im Rahmen von „Interkulturellem Lernen“ durchgeführten Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“ angefallenen Ausgaben waren im überprüften Zeitraum um rd. 90,3 % gestiegen – von rd. 46.000 EUR im Schuljahr 2006/2007 auf rd. 88.000 EUR im Schuljahr 2011/2012. (TZ 27)

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

Kenndaten betreffend Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

Rechtsgrundlagen

Gesetze	Schulunterrichtsgesetz (SchUG), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F. Schulpflichtgesetz 1985 (SchPflG), BGBl. Nr. 76/1985 i.d.g.F. Schulorganisationsgesetz (SchOG), BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.
Verordnungen	Verordnung über die Lehrpläne der Volksschule und der Sonderschulen , BGBl. Nr. 134/1963 i.d.g.F. Verordnung über die Lehrpläne der Hauptschulen , BGBl. II Nr. 134/2000 i.d.g.F. Verordnung über die Lehrpläne der Neuen Mittelschule , BGBl. II Nr. 185/2012 i.d.g.F. Verordnung über den Lehrplan der Polytechnischen Schule , BGBl. II Nr. 236/1997 i.d.g.F. Verordnung über die Lehrpläne der allgemeinbildenden höheren Schulen , BGBl. Nr. 88/1985 i.d.g.F.
Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG	Art. 15a-Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans, BGBl. II Nr. 478/2008

Österreich

Schüler ¹	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Gesamt	756.107	739.779	723.842	710.855	698.972	- 7,56
davon mit inländischer Staatsbürgerschaft	673.149 (89,03 %)	657.948 (88,94 %)	642.933 (88,82 %)	630.821 (88,74 %)	619.852 (88,68 %)	- 7,92
mit ausländischer Staatsbürgerschaft	82.958 (10,97 %)	81.831 (11,06 %)	80.909 (11,18 %)	80.034 (11,26 %)	79.120 (11,32 %)	- 4,63
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	140.724 (18,61 %)	144.523 (19,54 %)	148.299 (20,49 %)	151.862 (21,36 %)	154.684 (22,13 %)	+ 9,92
Planstellen	in VBÄ					
Sprachförderkurse						
abrufbare Planstellen	479,0	479,0	578,0	578,0	578,0	+ 20,67
abgerufene Planstellen	439,0	412,0	442,0	359,7	402,6	- 8,29
Muttersprachlicher Unterricht						
beantragte Planstellen (Länder) ²	246,0	269,0	263,0	315,0	339,0	+ 37,80
Gebahrung	in Mio. EUR					
Personalausgaben						
Sprachförderkurse ³	23,67	22,54	24,06	20,75	23,33	- 1,44
Muttersprachlicher Unterricht ⁴	9,65	10,70	10,81	13,31	13,92	+ 44,25

Fortsetzung: Kenndaten betreffend Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

Wien						
Schüler ¹	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Gesamt	135.511	134.448	133.346	132.337	131.535	- 2,93
davon mit inländischer Staatsbürgerschaft	108.029 (79,72 %)	107.638 (80,06 %)	106.563 (79,91 %)	105.378 (79,63 %)	104.229 (79,24 %)	- 3,52
mit ausländischer Staatsbürgerschaft	27.482 (20,28 %)	26.810 (19,94 %)	26.783 (20,09 %)	26.959 (20,37 %)	27.306 (20,76 %)	- 0,64
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	60.730 (44,82 %)	62.127 (46,21 %)	63.682 (47,76 %)	64.874 (49,02 %)	65.823 (50,04 %)	+ 8,39
Planstellen	in VBÄ					
Sprachförderkurse						
abrufbare Planstellen	262,0	262,0	279,0	279,0	279,0	+ 6,49
abgerufene Planstellen	245,0	249,0	263,0	190,2	184,1	- 24,86
Muttersprachlicher Unterricht beantragte Planstellen (Wien) ²	139,0	153,0	146,0	183,0	203,0	+ 46,04
Gebahrung	in Mio. EUR					
Personalausgaben						
Sprachförderkurse ³	13,21	13,62	14,32	10,97	10,67	- 19,23
Muttersprachlicher Unterricht ⁴	5,45	6,08	6,00	7,73	8,34	+ 53,03

¹ Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

² inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

³ Berechnung erfolgte nach der Entlohnungsgruppe l2a1

⁴ Schätzung des BMUKK auf Basis der Entlohnungsgruppe l2b1; inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juli 2012 im BMUKK und im Stadtschulrat für Wien Maßnahmen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund an allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Polytechnische Schulen) sowie an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen.

Ziele der Schwerpunktprüfung waren die Beurteilung der Effektivität der spezifischen Fördermaßnahmen in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) und in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht) sowie des Unterrichtsprinzips „Interkulturelles Lernen“. Die

Prüfungsablauf und –gegenstand

Beurteilung der Ziele und Strategien zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund und die Darstellung der sozioökonomischen Faktoren waren weitere Prüfungsschwerpunkte.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011.

Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Gebärungsüberprüfung auf Wien, weil in Wien der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen und an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 50 % weit über dem österreichweiten Anteilswert (rd. 22,1 %) lag. Wien nahm nicht zuletzt aufgrund der vielschichtigen Zusammensetzung seiner Bevölkerung eine Sonderstellung in der Bildungslandschaft Österreichs ein.

Zu dem im Februar 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Stadtschulrat für Wien im April 2013 und das BMUKK im Mai 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

Begriffe

2 (1) Die nachstehenden Ausführungen zu den Maßnahmen der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund stützen sich auf folgende Begriffserklärungen:

- Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch: Kinder mit einer anderen Primärsprache als Deutsch ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Aufenthaltsdauer in Österreich sowie ihrer Deutschkompetenz; d.h., diese Schüler wuchsen mit anderen Erstsprachen als Deutsch auf.
- Ordentliche Schüler: Schüler, welche die gesetzlichen Aufnahmevoraussetzungen für die betreffende Schulart und –stufe erfüllten sowie die Unterrichtssprache beherrschten.

- Außerordentliche Schüler:³ Jene schulpflichtigen Kinder, die dem Unterricht aufgrund ihrer mangelnden Kenntnisse der Unterrichtssprache nicht folgen konnten.⁴

(2) Im Rahmen der gegenständlichen Schwerpunktprüfung überprüfte der RH folgende – vom BMUKK durchgeführten – Fördermaßnahmen für Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch:

a) Förderungen in Deutsch:

- „Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler: Ziele waren die schulische Vermittlung der Sprache Deutsch, wenn Deutsch Zweit- bzw. Fremdsprache war, die Entwicklung und Verbesserung der Sprach- und Lesekompetenz sowie der Kommunikationsfähigkeit.
- „Sprachförderkurse“ für außerordentliche Schüler: Ziel war die Vermittlung und Festigung der unterrichtssprachlichen Kompetenzen.

b) Förderungen in den Erstsprachen:

- „Muttersprachlicher Unterricht“: Ziele waren der Erwerb der Muttersprache zur Herstellung von Kontinuität und Stützung der Persönlichkeitsentwicklung, die Entfaltung der Bikulturalität sowie die Festigung der Zweisprachigkeit.

c) „Interkulturelles Lernen“: Es handelte sich hierbei um ein Unterrichtsprinzip, das in allen Unterrichtsgegenständen einfließen konnte. Interkulturelles Lernen sollte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bzw. zur besseren gegenseitigen Wertschätzung, zum Erkennen von Gemeinsamkeiten und zum Abbau von Vorurteilen beitragen.

³ Gemäß § 4 Schulunterrichtsgesetz (BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.) war der Status als außerordentlicher Schüler auf maximal zwölf Monate begrenzt. Dieser Status konnte jedoch vom Schulleiter für weitere zwölf Monate bewilligt werden, wenn der Schüler während der ersten zwölf Monate die Unterrichtssprache ohne eigenes Verschulden nicht ausreichend erlernen konnte.

Mit dem Status als außerordentlicher Schüler waren weitreichende rechtliche Folgen für den Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) und finanzielle Folgen für das BMUKK (z.B. Sprachförderkurse) verbunden.

⁴ §§ 3 und 4 Schulunterrichtsgesetz

Entstehungs- geschichte der Fördermaßnahmen

3.1 Der Einsatz von spezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund ließ sich analog zur Entwicklung der Migration in Österreich verfolgen: Bereits in den 1970er Jahren⁵ gab es für diese Schüler Sprachförderkurse in Deutsch und muttersprachlichem Unterricht. Der muttersprachliche Unterricht hatte ursprünglich das Ziel, den Schülern nach einer Rückkehr in die Heimat den (Wieder)Einstieg in das dortige Schulsystem zu erleichtern.

Durch die längere Verweildauer der Migranten in Österreich und den dadurch bedingten Familiennachzug wurde das Konzept der schulischen Betreuungsmaßnahmen den veränderten Bedingungen angepasst. Neben den bereits genannten Fördermaßnahmen setzte das BMUKK zusehends auch auf integrative Maßnahmen, die eine lehrplanmäßige Einbindung der Muttersprachen und den Deutschsprachenerwerb im Klassenverband ermöglichten:

Schuljahr	Fördermaßnahmen	Status	Unterrichtsform ¹
ab 1971/1972	sprachliche Förderkurse für Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1975/1976	muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder jugoslawischer Gastarbeiter	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1976/1977	muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder kurdischer Gastarbeiter	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1979/1980	muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder türkischer Gastarbeiter	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1987/1988	Projekt „Integrative Ausländerkinderbetreuung“	Schulversuch	integrativ
ab 1990/1991	Seiteneinsteigerkurse an Hauptschulen	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1991/1992	Seiteneinsteigerkurse an Volksschulen	Schulversuch	Kurs, unterrichtsparallel
ab 1992/1993	schulische Betreuung von Flüchtlingskindern	Schulversuch	integrativ
ab 1992/1993	Überführung der Fördermaßnahmen ins Regelschulwesen	Regelschulwesen	analog zum Schulversuch
	Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“		

¹ Kurs: zusätzlich zum Unterricht nach der letzten Unterrichtsstunde oder am Nachmittag; unterrichtsparallel: Schüler werden in einer eigenen Gruppe zusammengefasst; integrativ: Klassen-/Fachlehrer und Begleitlehrer unterrichten im Team.

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien

Das BMUKK übernahm im Schuljahr 1992/1993 die Fördermaßnahmen der in Tabelle 1 dargestellten Schulversuche ins Regelschulwesen. Seit dem Schuljahr 1992/1993 gab es somit die Sprachfördermaßnahme

⁵ Es wurde damals von einer nur kurzen Verweildauer der Migranten in Österreich ausgegangen.

„Deutsch als Zweitsprache“ (siehe TZ 17) sowie das Unterrichtsfach „Muttersprachlicher Unterricht“ (siehe TZ 22) an allgemein bildenden Pflichtschulen; im Schuljahr 2006/2007 wurde zusätzlich ein zweckgebundener Zuschlag für „Sprachförderkurse“ (siehe TZ 19) eingeführt.

Darüber hinaus führte das BMUKK im Schuljahr 1992/1993 auch das Unterrichtsprinzip⁶ „Interkulturelles Lernen“ ein (siehe TZ 26).

- 3.2** Der RH anerkannte, dass das BMUKK auf die sich ständig ändernden Bedingungen bei der sprachlichen Förderung der Schüler mit Migrationshintergrund reagierte und entsprechende Maßnahmen setzte.

Schülerstatistiken

- 4.1** (1) Das BMUKK und die Statistik Austria veröffentlichten regelmäßig statistische Auswertungen⁷ sowohl mit den Begriffen „Schüler mit in-/ausländischer Staatsbürgerschaft“ als auch „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ (z.B. Bildung in Zahlen; Migration und Integration⁸). Das BMUKK verwendete für die Zuordnung der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen das Kriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“.

(2) Das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) berücksichtigte weitere Merkmale für seine Auswertungen; es erhob bei den internationalen Schulleistungsvergleichen⁹ insbesondere, ob die Eltern im In- bzw. Ausland geboren waren.

Das BIFIE unterschied in seinen Schulleistungsvergleichen zwei Gruppen von Schülern mit Migrationshintergrund:

- Migranten der ersten Generation waren nach ihrer Geburt mit den Eltern nach Österreich eingewandert;
- Migranten der zweiten Generation waren in Österreich geboren, ihre Eltern waren zugewandert.

⁶ Unterrichtsprinzipien waren allgemeine Vorgaben zur Gestaltung des Unterrichts und sollten sich wie ein roter Faden durch alle Unterrichtsgegenstände ziehen.

⁷ Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002 i.d.g.F.

⁸ Die Statistik Austria verwendete auch den Begriff „Schüler mit nichtdeutscher Umgangssprache“. Die Berichte waren abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur (letzter Zugriff: 28. September 2012).

⁹ Zum Beispiel Programme for International Student Assessment (PISA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Die Berichte waren abrufbar unter <https://www.bifie.at/downloads> (letzter Zugriff: 28. September 2012).

Schülerstatistiken

Schüler, die zumindest einen in Österreich geborenen Elternteil hatten, wurden nicht mehr zu den Schülern mit Migrationshintergrund gezählt. Diese Einteilung entsprach auch dem internationalen Standard der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Bildung auf einen Blick 2012¹⁰).

- 4.2** Der RH hielt fest, dass das BMUKK, das BIFIE und die Statistik Austria ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde legten. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Fördermaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wich vom internationalen Standard ab, weil es den Geburtsort der Eltern nicht berücksichtigte.

Der RH war der Ansicht, dass aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben war. Er empfahl dem BMUKK, seine Begriffsdefinition dem internationalen Standard anzugleichen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK enthalte die Definition der Statistik Austria bzw. des BIFIE auch deutsche Staatsbürger. Andererseits würden Schüler, deren Eltern bereits in Österreich geboren wurden, und die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, jedoch im Familienverband ausschließlich oder teilweise eine andere Sprache als Deutsch verwenden, in der Statistik nicht berücksichtigt.*

- 4.4** Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass eine Angleichung der Begriffsdefinition eine Vergleichbarkeit der Auswertungen und Statistiken sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich zulässt. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Entwicklung der Schülerzahlen

- 5.1** (1) Die Schulleiter erhoben im Rahmen der Schülereinschreibungen für das Schülerstammbblatt unter anderem die Staatsangehörigkeit der Kinder. Zusätzlich erhoben sie, welche Sprache die Kinder im Alltag gebrauchten. Falls diese Sprache nicht Deutsch war, wurden die Kinder als „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ geführt.

Die folgende Tabelle gibt für Österreich und Wien einen Überblick über die Anzahl der Schüler mit in- bzw. ausländischer Staatsbürgerschaft und der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch für das Schuljahr 2010/2011. Die prozentuellen Veränderungsdaten beziehen sich auf das Basisjahr des überprüften Zeitraums (Schuljahr 2006/2007):

¹⁰ Der Bericht war abrufbar unter <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/bildungaufneinblick2012> (letzter Zugriff: 28. September 2012).



Entwicklung der Schülerzahlen

**Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems**

Tabelle 2: In-/Ausländische Staatsbürgerschaft; Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Österreich und Wien				
Schuljahr	2010/2011		Veränderung 2006/2007 bis 2010/2011	
	Österreich		Wien	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
	alle Schularten¹			
Schüler	698.972	- 7,56	131.535	- 2,93
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	619.852	- 7,92	104.229	- 3,52
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	79.120	- 4,63	27.306	- 0,64
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	154.684	+ 9,92	65.823	+ 8,39
	Volksschulen			
Schüler	327.663	- 5,64	62.815	+ 0,61
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	291.309	- 5,28	49.974	+ 1,30
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	36.354	- 8,41	12.841	- 2,01
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	78.505	+ 11,46	33.302	+ 11,11
	Hauptschulen (Neue Mittelschulen)			
Schüler	192.616 (34.324)	- 11,92 ²	26.778 (3.802)	- 6,93 ²
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	168.790 (29.117)	- 12,61 ²	18.553 (3.024)	- 7,96 ²
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	23.826 (5.207)	- 6,85 ²	8.225 (778)	- 4,37 ²
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	40.603 (9.511)	+ 4,28 ²	17.172 (1.790)	+ 0,99 ²
	Sonderschulen			
Schüler	13.198	0,30	2.822	- 10,44
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	10.808	0,45	2.032	- 11,27
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	2.390	- 0,33	790	- 8,25
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	3.767	+ 7,88	1.481	0,00
	Polytechnische Schulen			
Schüler	18.841	- 11,87	2.744	- 12,16
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	15.890	- 13,58	1.907	- 10,39
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	2.951	- 1,34	837	- 15,96
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	4.641	+ 6,67	1.704	- 3,95
	Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen			
Schüler	112.330	- 3,72	32.574	- 4,03
<i>davon</i>				
<i>mit inländischer Staatsbürgerschaft</i>	103.938	- 5,48	28.739	- 6,80
<i>mit ausländischer Staatsbürgerschaft</i>	8.392	+ 25,10	3.835	+ 23,43
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	17.657	+ 22,69	10.374	+ 18,89

¹ Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

² Veränderungsrate einschließlich Neue Mittelschulen

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

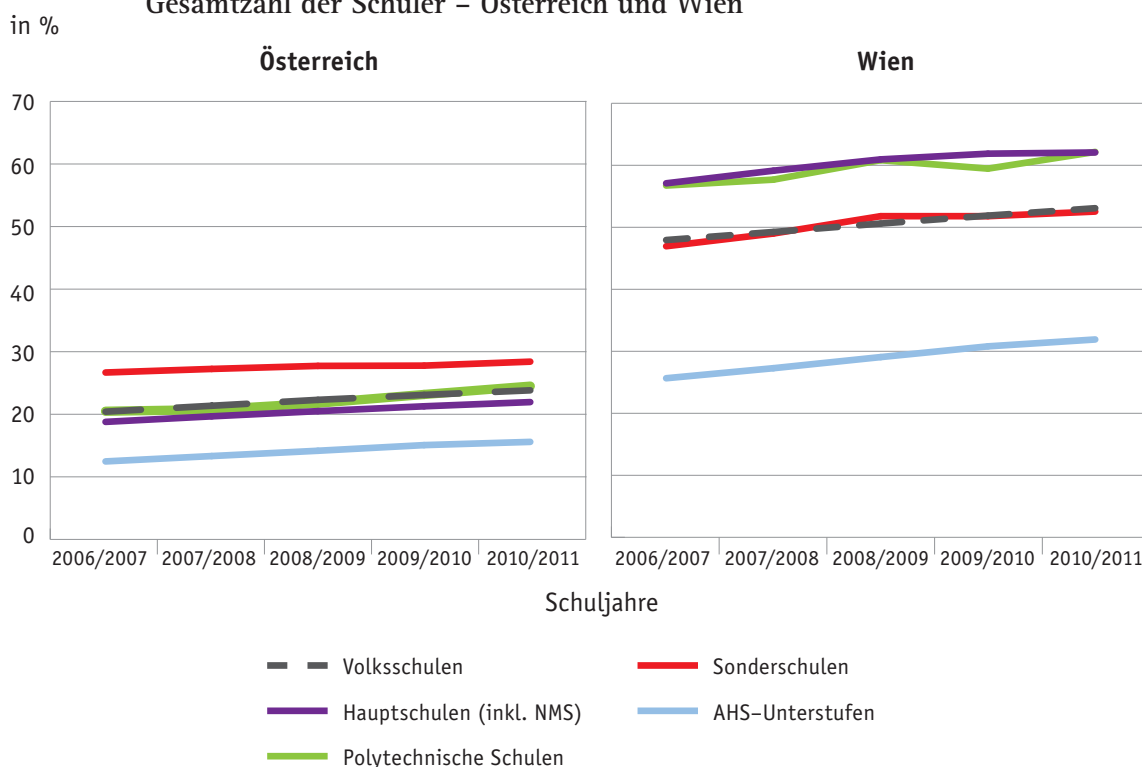
Entwicklung der Schülerzahlen

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

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

(2) Die Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler für die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011 getrennt nach den Schularten kann der folgenden Abbildung entnommen werden:

Abbildung 1: Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler – Österreich und Wien



Quellen: BMUKK; Berechnungen RH



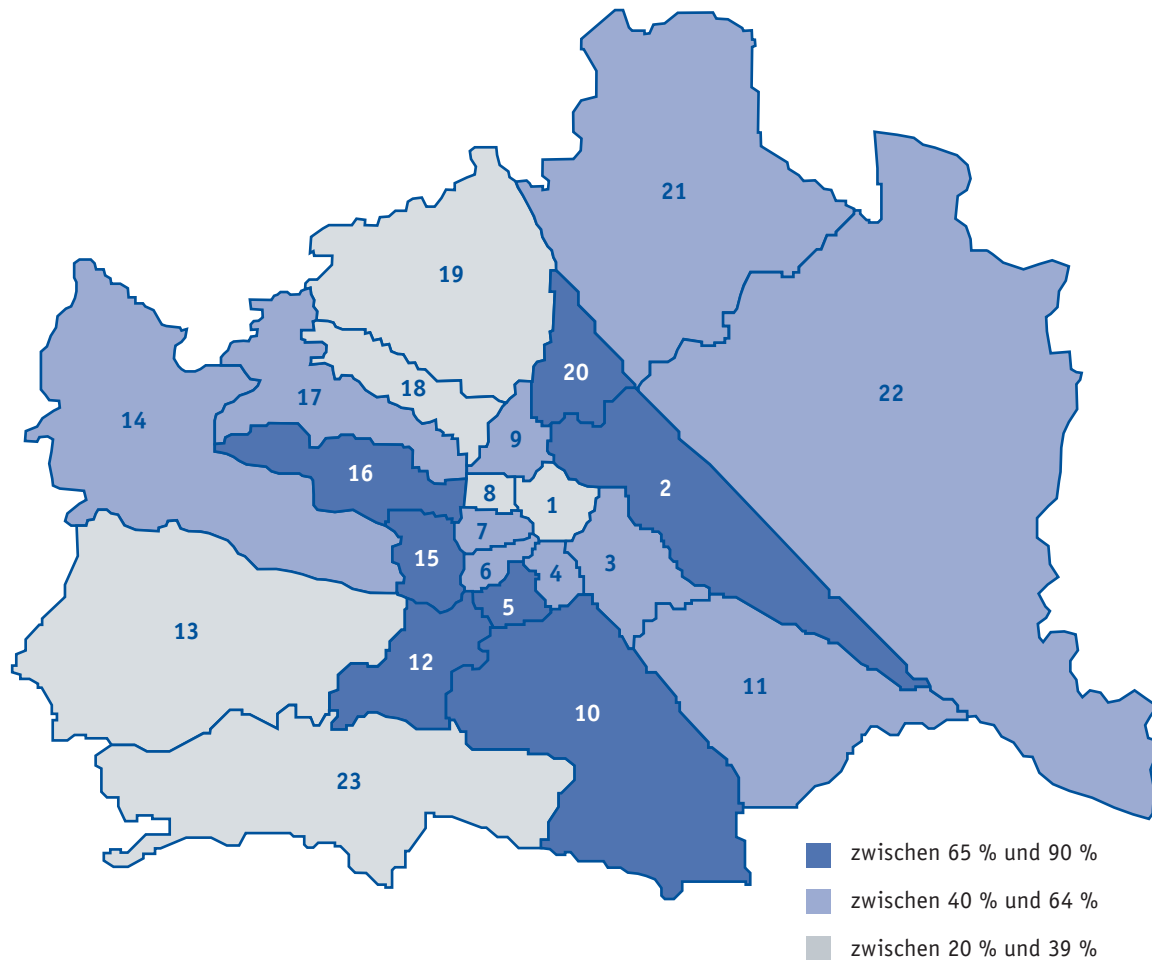
Der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler lag in Österreich für alle überprüften Schularten im Schuljahr 2006/2007 bei rd. 18,6 % und stieg bis zum Schuljahr 2010/2011 auf rd. 22,1 %. Die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen hatten im Schuljahr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

In Wien war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zur Gesamtzahl der Schüler mit rd. 50 % mehr als doppelt so hoch wie der österreichische Anteilswert (rd. 22,1 %). Im Schuljahr 2010/2011 betrug dieser für Hauptschulen (inklusive Neue Mittelschulen) rd. 61 % und für Polytechnische Schulen rd. 62,1 %; der niedrigste Wert lag für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen vor (rd. 31,8 %).

(3) Der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch auf Bezirksebene in Wien kann für die allgemein bildenden Pflichtschulen folgender Abbildung entnommen werden (Schuljahr 2010/2011):

Entwicklung der Schülerzahlen

Abbildung 2: Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Bezirksebene in Wien (Schuljahr 2010/2011)



Quellen: Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

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

5.2 Die Entwicklung der Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im überprüften Zeitraum (Österreich: rd. + 9,9 %, Wien: rd. + 8,4 %) sowie der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an der Gesamtzahl der Schüler (Schuljahr 2010/2011: Österreich rd. 22,1 %, Wien rd. 50 %) verdeutlichen, dass Schüler mit Migrationshintergrund eine bedeutende Größe im österreichischen

**Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems**

Schulsystem darstellten und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen erforderlich waren.

**Sozioökonomische
Faktoren**

6.1 Zu den sozioökonomischen Einflussfaktoren im Bildungsbereich zählten vor allem der allgemeine Sprachgebrauch zu Hause, der Bildungshintergrund und die berufliche Position der Eltern sowie die kulturellen und sozialen Ressourcen. Die sozioökonomischen Faktoren waren neben der Kenntnis der Unterrichtssprache die wichtigsten Einflussfaktoren für den Lernerfolg von Schülern mit Migrationshintergrund.

Das BMUKK war sich der Wichtigkeit der sozioökonomischen Faktoren bewusst und beauftragte das BIFIE, im überprüften Zeitraum mehrere Studien¹¹ zu diesem Thema durchzuführen. Die Ergebnisse ergaben – vor dem Hintergrund des Migrationskontexts – folgendes Bild:

- Die Bildungsabschlüsse der Eltern hatten Auswirkungen auf die Schulleistungen der Kinder. In Österreich wiesen 64 % der Väter und 59 % der Mütter mittlere Bildungsabschlüsse auf. Diese Art des Bildungsabschlusses war bei zugewanderten Eltern seltener anzutreffen. Besonders im österreichischen Schulsystem, in dem sich die meisten Schüler nur halbtags in den Schulen befanden und einen Teil ihrer schulbezogenen Aktivitäten zu Hause verrichteten, war die Unterstützung durch die Eltern wesentlich.
- Die berufliche Position der Eltern bestimmte das Einkommen und war auch für die Ressourcen, die den Schülern zur Verfügung standen, von Bedeutung.¹²
- Als Indikator für die den Familien zur Verfügung stehenden kulturellen Ressourcen wurde die Anzahl der Bücher und Kinderbücher im Haushalt herangezogen. Während unter den Schülern ohne Migrationshintergrund beinahe ein Fünftel (19 %) mit über 100 Büchern und mehr als 50 Kinderbüchern lebte, traf dies bei Schülern mit Migrationshintergrund nur bei rd. 5 % zu.

¹¹ z.B.: PISA, PIRLS, Nationaler Bildungsbericht Österreich. Die Berichte waren abrufbar unter <https://www.bifie.at/downloads> (letzter Zugriff: 28. September 2012).

¹² Bei den Eltern der Schüler ohne Migrationshintergrund waren rd. 22 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte tätig, rd. 62 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer und rd. 16 % für manuelle Tätigkeiten eingesetzt. Im Gegensatz dazu waren bei den Eltern der Schüler mit Migrationshintergrund der ersten Generation rd. 18 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte, rd. 39 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer beschäftigt und rd. 43 % für manuelle Tätigkeiten im Einsatz. Bei den Eltern der Schüler mit Migrationshintergrund der zweiten Generation waren rd. 6 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte, rd. 49 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer tätig und rd. 45 % für manuelle Tätigkeiten eingesetzt.

Sozioökonomische Faktoren

- Bei den sozialen Ressourcen stellte sich die Frage, ob die Schüler Hilfe beim Lesenlernen erhielten und wenn ja, von welchem Familienmitglied. Dabei zeigte sich, dass beinahe ein Drittel der Schüler ohne Migrationshintergrund angab, Hilfe bei den Hausübungen von den (Groß-)Eltern zu erhalten, während dies bei Schülern mit Migrationshintergrund bei rd. 14 % der Fall war.

Nach den Ergebnissen der OECD-Länderprüfungen „Migration und Bildung“¹³ im Jahr 2009 waren sozioökonomische Unterschiede für den Großteil der Leistungsdifferenzen zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund verantwortlich. Daraus konnte eine starke Korrelation zwischen Schulleistungen und sozioökonomischem Milieu abgeleitet werden.

Laut PISA-Studie 2009 waren in Österreich die Schülerleistungen an Schulen mit einer hohen Konzentration von Schülern mit Migrationshintergrund niedriger. Darüber hinaus war im leistungsdifferenzierten Unterricht ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund in der schwächsten Leistungsgruppe.

- 6.2** Die dargestellten Studienergebnisse zeigten, dass die Bildungsleistungen von Schülern mit Migrationshintergrund schlechter waren als jene von Schülern ohne Migrationshintergrund. Der RH wies darauf hin, dass sich Schüler mit Migrationshintergrund häufiger in bildungsrelevanten Risikolagen befanden und mit unvorteilhafteren Ausgangsbedingungen konfrontiert waren als Schüler ohne Migrationshintergrund.

Ziele und Strategien

Europäische Ebene

- 7.1** (1) Die EU und der Europarat setzten seit längerem Akzente zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Österreich – als Mitgliedstaat der EU und des Europarats – nahm an diesen Aktivitäten teil.¹⁴

In Umsetzung des Aktionsplans der Europäischen Kommission zur Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt (2004 bis 2006) zählte z.B. in Österreich unter anderem ein verbesserter Sprachunterricht zu den nationalen Schwerpunkten.¹⁵

¹³ OECD-Länderprüfungen, Migration und Bildung, Österreich, 2009

¹⁴ z.B. 2008 „Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs“ (EU); 2001 „Europäisches Jahr der Sprachen“ (Europarat, EU)

¹⁵ KOM(2003) 449 endg.

Im Jahr 2008 thematisierten der Rat und die Europäische Kommission in einem gemeinsamen Bericht die Bildungsbenachteiligung von Migrantenschülern; der Europäische Rat empfahl den EU-Mitgliedstaaten, das Qualifikationsniveau von Lernenden mit Migrationshintergrund anzuheben.¹⁶ Aus diesem Diskussionsprozess entstand das EU-Grünbuch „Migration & Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme“.¹⁷

(2) In der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten war die Kenntnis der jeweiligen Landessprache als Schlüsselfaktor für den Bildungsbereich anerkannt. Dabei wurde insbesondere auf Kinder Bezug genommen, deren Muttersprache nicht die jeweilige Unterrichtssprache war. Als gezielte Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache waren in den Schulsystemen zwei Formen vorherrschend, die auch kombiniert werden konnten:

- Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen (für einen begrenzten Zeitraum);
- umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung.

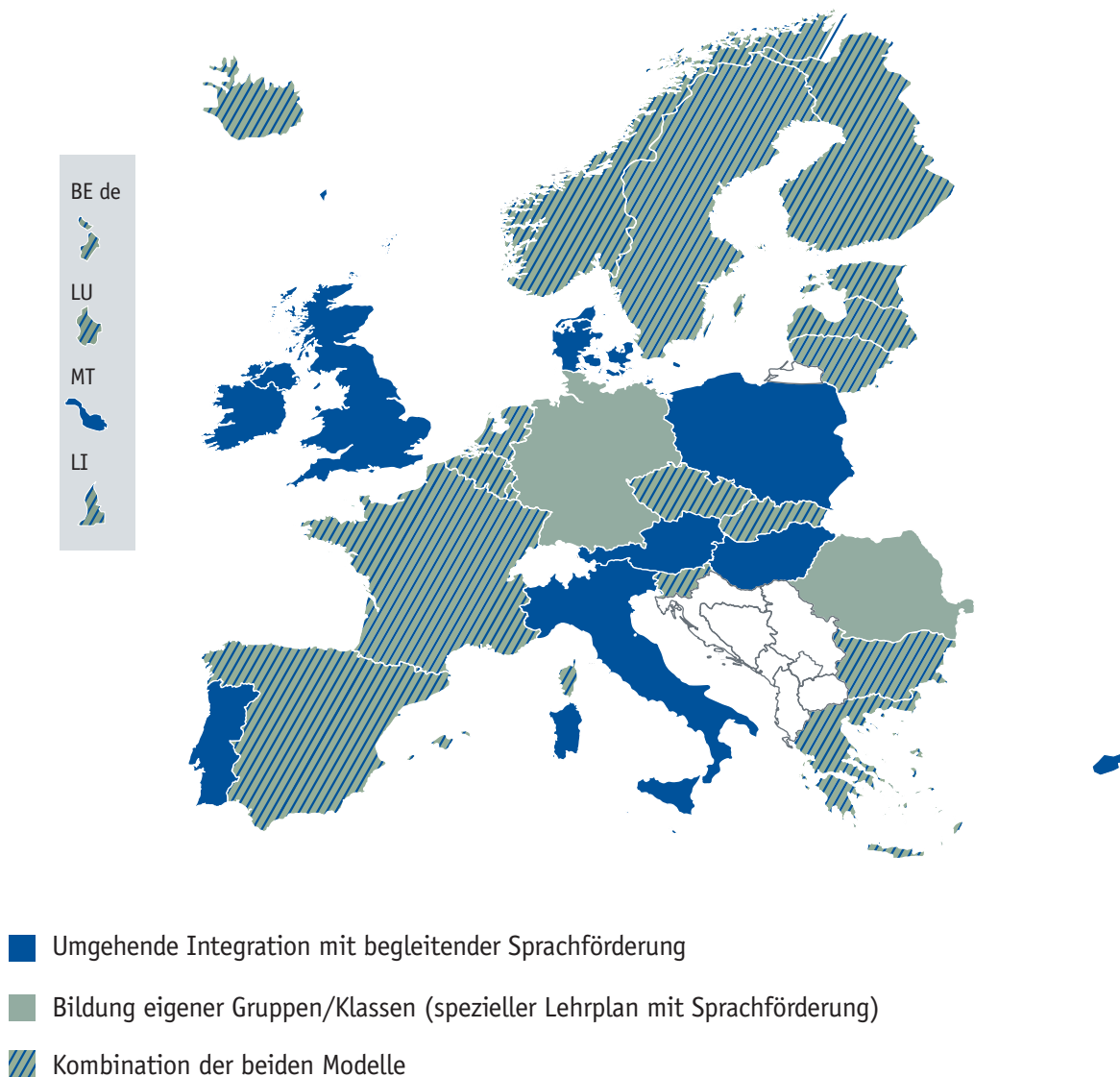
Die meisten europäischen Staaten boten diese Modelle parallel an; das österreichische Bildungssystem sah ausschließlich die umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung vor. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Modelle zur Sprachförderung im Unterricht:

¹⁶ Gemeinsamer Bericht des Rats und der Kommission, „Wissen, Kreativität und Innovation durch lebenslanges Lernen“, 2008; Europäischer Rat, Tagung 13. und 14. März 2008

¹⁷ KOM(2008) 423 endg.

Ziele und Strategien

Abbildung 3: Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache – Europa



Quelle: Eurydice, Schlüsselzahlen zum Sprachenlernen an den Schulen in Europa, 2008, S. 104

7.2 Der RH stellte positiv fest, dass Österreich bei den auf europäischer Ebene angeregten Themenstellungen und Maßnahmen zur Integration von Schülern mit Migrationshintergrund aktiv teilnahm und die gesamteuropäische Sprachenarbeit durch seine Beiträge und Mitwirkung unterstützte.

Dieses Engagement ermöglichte es Österreich, nationale Erfahrungen und Anliegen in einem breiten internationalen Forum zu diskutieren und dadurch neu gewonnene Erkenntnisse in die nationale Bildungs-

politik einzubringen. Der RH erachtete den systematischen Informationsaustausch zwischen Staaten mit ähnlichen Situationen, was Migration und Bildung betraf, als eine wichtige Grundlage für die (Weiter-)Entwicklung nationaler Fördermaßnahmen.

Der RH empfahl dem BMUKK, zur Optimierung des bestehenden Systems der Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache das umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) kritisch zu beobachten. Die Vorteile dieser Form des Angebots von Fördermaßnahmen wären jenen des Modells mit der Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen für einen begrenzten Zeitraum gegenüberzustellen. Dabei wären die Ländererfahrungen der anderen europäischen Staaten mitzubersichtigen, um neue Erkenntnisse für das österreichische Schulsystem zu gewinnen.

7.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK hätten die im Schuljahr 2006/2007 gesetzlich verankerten Sprachförderkurse – die ab einer Anzahl von acht außerordentlichen Schülern im Ausmaß von elf Wochenstunden angeboten werden könnten – das Ziel, die Schüler beim Erwerb der neuen Sprache Deutsch zu unterstützen. Diese Kurse seien parallel zu den Pflichtgegenständen in eigenen Gruppen oder integrativ im Team-teaching möglich.*

(2) Der Stadtschulrat für Wien verwies in seiner Stellungnahme auf das Resümee der Studie „Projekt Sprachstandserhebung – Pilotstudie des Pädagogischen Institutes Wien 1993“, wonach eine integrative Unterrichtsform einen deutlich besseren Erfolg im Erwerb der deutschen Sprache bewirke.

7.4 Der RH wies darauf hin, dass europaweit unterschiedliche Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache zum Einsatz kamen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, das in Österreich umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) im europäischen Vergleich kritisch zu beobachten.

Ziele und Strategien

Nationale Ebene

Zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen

- 8.1** (1) Die Aktualität und Bedeutung des Themas „Migration und Bildung“ ist unbestritten, dies zeigten auch die Ausführungen im aktuellen Regierungsprogramm (2008 bis 2013)¹⁸ bzw. die Erstellung des „Nationalen Aktionsplans Integration“.¹⁹

Als Antworten des Schulsystems können die strategischen Maßnahmen des BMUKK angeführt werden, die allgemein ausgerichtete und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen umfassten. Laut BMUKK zählten zu den allgemeinen Maßnahmen zur Herstellung von Chancengerechtigkeit insbesondere die Einführung

- eines beitragsfreien, verpflichtenden Kindergartenjahrs,
- der Neue(n) Mittelschulen,
- der Initiative 25plus und
- der Nachmittagsbetreuung.

Zielgruppenspezifisch verfolgte das BMUKK ein „3-Säulen-Modell“ mit der Setzung von Einzelmaßnahmen:²⁰

- Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse);
- Förderung in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht);
- „Interkulturelles Lernen“.

Zu diesen speziellen Fördermaßnahmen lagen allgemein gehaltene Zielformulierungen vor.²¹ Diese hatte das BMUKK nicht mit konkreten und messbaren Kenngrößen hinterlegt, anhand derer eine Zielerreichung überprüft bzw. die Wirkungen der Fördermaßnahmen beurteilt

¹⁸ Regierungsprogramm 2008 bis 2013, Gemeinsam für Österreich, 10. Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur und Medien, Internationalität, Integration und Migration

¹⁹ Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration (2009) wurden erstmals alle integrationspolitischen Maßnahmen von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und dem Bund vom BMI gebündelt.

²⁰ Zu den zielgruppenspezifischen Maßnahmen zählte das BMUKK auch die Qualität des Lehr- und Lernsettings, die Entwicklung der „Leadership“ sowie die Information der Eltern und Communities.

²¹ So war z.B. als Ziel des muttersprachlichen Unterrichts die Herstellung von Kontinuität und Stützung der Persönlichkeitsentwicklung und der Entfaltung der Bilingualität angeführt (siehe TZ 22).

werden konnten. Einzig zu den im Schuljahr 2006/2007 eingeführten Sprachförderkursen ließ das BMUKK Überprüfungen in organisatorischer und pädagogischer Sicht durchführen (siehe TZ 19).

(2) Für Wien lag ebenfalls kein gesamthaftes Konzept mit konkreten und quantifizierbaren Zielvorgaben hinsichtlich der im 3-Säulen-Modell enthaltenen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen an allgemein bildenden Pflichtschulen vor. Für die Angebote zum sogenannten „gesteuerten Spracherwerb in der Zweitsprache Deutsch“ (Sprachförderkurse) an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen sowie Polytechnischen Schulen kam jedoch ein eigenes Sprachförderkonzept zur Anwendung; dieses war vom Sprachförderzentrum Wien²² entwickelt worden. Zu den Aufgaben des Sprachförderzentrums Wien gehörte auch die Durchführung von regelmäßigen Evaluierungen der Sprachförderkurse mittels quantifizierbarer Indikatoren.

- 8.2** Der RH zeigte auf, dass das BMUKK und der Stadtschulrat für Wien in ihren strategischen Grundlagen zu den zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund keine aussagekräftigen Kenngrößen formulierten, die eine Überprüfung der Ziel- bzw. Wirkungserreichung ermöglichten.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem Stadtschulrat für Wien, seine konzeptionelle Ausgestaltung der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund mit messbaren Zielvorgaben und aussagekräftigen Kenngrößen (z.B. erreichtes Sprachniveau) zu ergänzen.

Weiters empfahl er dem BMUKK, ein Berichtswesen aufzubauen, das nicht nur die einzelnen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen auf Bundes- und Länderebene darstellt, sondern auch die damit verbundenen gesamthaften Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten abbildet. Das BMUKK sollte diese (Länder-)Berichte auf Basis von standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem einheitlichen Gesamtbericht zusammenfassen, um einen kohärenten und aussagekräftigen Überblick geben zu können.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden im Bereich Deutsch (als Zweitsprache) sowohl die Aufhebung des außerordentlichen Status als auch die Ergebnisse der Bildungsstandardtests für die 4. und 8. Schulstufe „relevante Kenndaten“ und „aussagekräftige Kenngrößen“ darstellen.*

²² Das Sprachförderzentrum Wien wurde im Jahr 2006 vom Stadtschulrat für Wien gegründet (siehe TZ 13).

Ziele und Strategien

- 8.4** Der RH erwiderte dem BMUKK, dass die angeführten Kenndaten nicht ausreichend waren, um die Qualität der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen aussagekräftig zu quantifizieren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, darüber hinausgehende messbare Zielvorgaben zu setzen.

Kompetenzverflechtung

- 9.1** Die Thematik „Migration und Bildung“ stellte eine Querschnittsmaterie dar. Im Schulwesen führte die bestehende Kompetenzlage dazu, dass die Länder im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen die vom Bund vorgegebenen Rahmenbestimmungen zu den Fördermaßnahmen des 3-Säulen-Modells nach ihren länderspezifischen Bedürfnissen bzw. Fördermodellen umsetzten.²³ Die Umsetzung an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen oblag hingegen gänzlich dem Bund.

Eine bundesweit einheitliche Qualitätskontrolle der Fördermaßnahmen, die auf standardisierten Daten(erhebungen) beruhte, war dem BMUKK aufgrund der Kompetenzzersplitterung nicht möglich.

- 9.2** Die zersplitterte Kompetenzlage im Bereich des allgemein bildenden Pflichtschulwesens erschwerte für das BMUKK die Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsvollen und zielsystematischen Strategie, die mit quantifizierbaren Indikatoren unterlegt war. Die unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuständigkeit im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen mit Zuständigkeit Länder) und der Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen (mit Zuständigkeit Bund) führte auf Länderebene zu unterschiedlichen bzw. nicht standardisierten Datenerfassungen und Dokumentationen bezüglich der einzelnen Fördermaßnahmen; dies minderte die Transparenz.

Die bestehende Kompetenzlage – im Zuständigkeitsbereich der Länder – erschwerte es dem BMUKK, konkrete Aussagen zu Ausgaben, Verfügbarkeit und Qualität der umgesetzten Fördermaßnahmen an den allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern zu treffen.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren, wie

²³ siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2012/4, Finanzierung der Landeslehrer

er dies bereits in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“ ange-regt hatte (Reihe Bund 2012/4, TZ 2).

9.3 Das BMUKK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die grund-legende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverant-wortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei.

9.4 Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Probleme im Bereich der Datenerfassung und Dokumentation überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zustän-digkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finan-zierungsverantwortung würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Koordination

10.1 (1) Das Angebot an Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshin-tergrund war – über das Schulsystem hinaus – vielfältig. Die Maß-nahmen im Bildungsbereich waren eng mit Maßnahmen in ande-ren Bereichen verknüpft; die große Anzahl unterschiedlicher Akteure erschwerte jedoch den Überblick über das bestehende Förderange-bot. Auf Bundesebene waren in der Sprachen- und Integrationspolitik neben dem BMUKK auch das BMWF, das BMF, das BMI – insbeson-dere das im Frühjahr 2011 eingerichtete Staatssekretariat für Integra-tion – sowie weitere Stellen eingebunden.

Darüber hinaus gab es auf Länder- bzw. Gemeindeebene, auf Ebene der Sozialpartner und im internationalen Umfeld weitere Akteure, die sich in diese Thematik einbrachten. Die Koordinierung von Strategie- und Praxisentwicklung in Bezug auf Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund zwischen den unterschiedlichen Ebenen war nicht klar geregelt.

(2) Der vom BMI im Jahr 2009 erarbeitete Nationale Aktionsplan für Integration²⁴ bündelte erstmals alle integrationspolitischen Maßnah-men von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialpartnern; er definierte auch Grundsätze und Ziele für spezifische Handlungsfelder (z.B. Spra-che und Bildung). Die Integrationsmaßnahmen des BMUKK (z.B. Stär-kung der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, Professiona-lisierung von Lehrern – Schulleitern – Schulaufsicht) wurden darin überblicksartig dargestellt; die Zielsetzungen waren allgemein gehal-

²⁴ Der Nationale Aktionsplan für Integration war abrufbar unter [http://www.integra-tion.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan](http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan) (letzter Zugriff 28. Septem-ber 2012).

Koordination

ten ohne die Nennung von auswertbaren Kenngrößen für die systematische Überprüfung einer Zielerreichung.

Ein eigens eingerichteter Integrationsbeirat war für die kompetenzübergreifende Vernetzung und Koordination sowie den Wissenstransfer aller handelnden Akteure verantwortlich; das BMUKK war im Integrationsbeirat vertreten. Sämtliche zielgruppenspezifische Maßnahmen im Bereich Sprache und Bildung wurden zudem im jährlichen Integrationsbericht des BMI zusammengeführt und veröffentlicht. Das Staatssekretariat für Integration soll zukünftig bei diesen Agenden verstärkt die koordinierende Funktion ausüben.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass viele strategische Ansätze und Einzelmaßnahmen im Bereich der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund vorhanden und eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – auch über das Schulsystem hinaus – aktiv beteiligt waren. Dies erschwerte die Koordination und Abstimmung.

Der RH empfahl dem BMUKK, seine Bemühungen bei der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund fortzusetzen und auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems zu verstärken.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK liege die Entscheidung über den konkreten Personaleinsatz auch für den Unterricht „Deutsch als Zweitsprache“ seit dem Schuljahr 2001/2002 bei den einzelnen Ländern, weshalb es zu unterschiedlichen Verteilungsmodi komme. Das Höchstausmaß von fünf bis sechs Wochenstunden Deutsch als Zweitsprache für ordentliche Schüler werde in keinem Land ausgeschöpft. Eine Rückkehr zu einer zentralen Vergabe zweckgebundener Personalressourcen – in Analogie zu den Sprachförderkursen – wäre hier ein Vorteil, weil es sich um einen komplexen und langjährigen Vorgang handle. Allerdings wäre das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen, die jedoch einer Zentralisierung eher ablehnend gegenüberstünden.*

- 10.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass sich seine Empfehlung auf die Abstimmung und Steuerung sämtlicher Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund bezog. Hinsichtlich der Vergabe der Personalressourcen für den Unterricht in „Deutsch als Zweitsprache“ wäre eine einheitliche Vorgehensweise zu begrüßen.

Schnittstellen

Maßnahmen im vorschulischen Bereich

11.1 (1) Der vorschulische Bereich unterlag unterschiedlichen Zuständigkeiten. Das Kindergartenwesen war nach Art. 14 B-VG²⁵ Ländersache; die Ausbildung der Kindergartenpädagogen oblag hingegen dem Bund.

Im Dezember 2008 schloss der Bund mit den Ländern eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den „Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans“.²⁶ Kinder, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügten, sollten nach Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung so gefördert werden, dass sie mit Eintritt in die erste Schulstufe die Unterrichtssprache nach einheitlichen „Deutsch-Standards“²⁷ beherrschten.

Auf Grundlage dieser Vereinbarung erarbeitete das BMUKK bzw. das BIFIE ein Maßnahmenpaket zur frühen sprachlichen Förderung und setzte insbesondere folgende Maßnahmen um:

- Berücksichtigung der Thematik Schüler mit Migrationshintergrund in der Ausbildung der Kindergartenpädagogen (z.B. neuer Pflichtgegenstand „Deutsch als Zweitsprache“);
- Entwicklung eines „Sprachförder-Bildungsplans“ (z.B. Entwicklung eines individuellen Förderkonzepts);
- Entwicklung eines bundesländerübergreifenden „BildungsRahmenplans“, (z.B. Konzept zur Sicherung und Entwicklung der pädagogischen Qualität);
- Entwicklung von Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz;
- Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung, um darauf aufbauend Sprachförderkurse durchzuführen.

Das BMUKK stellte den Ländern das Maßnahmenpaket zur frühen sprachlichen Förderung zur Verfügung. Die Länder verpflichteten sich in der Art. 15a-Vereinbarung, das vom BIFIE entwickelte Verfahren

²⁵ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

²⁶ BGBl. II Nr. 478/2008

²⁷ einheitliche „Deutsch-Standards“ im Sinne eines Sprachkompetenzmodells

Schnittstellen

zur Sprachstandsfeststellung anzuwenden. Laut Auskunft des BMUKK kam es jedoch nicht flächendeckend in allen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Anwendung. Darüber hinaus hatte das BMUKK keinen Überblick darüber, welche Teile des Maßnahmenpakets in den Ländern angewendet wurden.

(2) Das BMUKK beauftragte im März 2011 die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdiagnostik in Deutsch für die Primarstufe und die Sekundarstufe I (Projektkosten laut Vertrag: 79.300 EUR; geplanter Endbericht: Dezember 2012). Laut BMUKK könnten damit die Effizienz und der Lernerfolg der Sprachförderkurse sichergestellt werden.

- 11.2** (1) Der RH beurteilte die vom BMUKK gesetzten Maßnahmen im vorschulischen Bereich für Kinder mit Migrationshintergrund positiv. Eine frühe sprachliche Förderung unterstützte die Kinder darin, gleichwertige Startbedingungen beim Schuleintritt vorzufinden.

Er hielt kritisch fest, dass das BMUKK zwar aufgrund der Art. 15a-Vereinbarung ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für die Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelte, dieses jedoch – aufgrund der Kompetenzlage – nicht flächendeckend zum Einsatz kam. Der RH empfahl dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung von allen Ländern angewendet wird. Dies würde die Transparenz erhöhen und der Qualitätssicherung dienen.

Weiters empfahl er dem BMUKK, sich einen Überblick über die Umsetzung bzw. Anwendung des von ihm zur Verfügung gestellten Maßnahmenpakets in den Ländern zu verschaffen. Dadurch wäre das BMUKK in der Lage, Aussagen über die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der gesetzten Maßnahmen treffen zu können.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMUKK die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdiagnostik im Jahr 2011 beauftragt hatte, obwohl das BIFIE im November 2008 für das BMUKK ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für die institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt hatte. Der RH bemängelte, dass das BMUKK damit nicht auf vorhandene Kompetenzen bzw. Ressourcen zurückgegriffen hatte und empfahl dem BMUKK im Sinne der Sparsamkeit, künftig verstärkt vorhandene eigene Sachkompetenzen und Personalressourcen zu nutzen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK handle es sich beim vom BIFIE entwickelten Beobachtungsbogen nicht um ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung, sondern um ein Instrument, welches eine Beobachtung der sprachlichen Entwicklung der Schüler über einen längeren Zeitraum erlaube. Punktuelle Sprachstandsfeststellungen hätten aus Sicht der Sprachwissenschaft wenig Aussagekraft, weil der Spracherwerbsprozess nicht linear verlief.*

11.4 Der RH erwiderte, dass das BIFIE das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im Auftrag des BMUKK entwickelt hatte. Darauf aufbauend sollten flächendeckend in allen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen Sprachförderkurse für Kinder mit Migrationshintergrund angeboten werden. Er hielt daher im Sinne der Qualitätssicherung seine Empfehlung aufrecht.

Weiters entgegnete der RH dem BMUKK, dass das BIFIE einerseits durch sein Aufgabenspektrum, andererseits durch die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung ausreichend Sachkompetenz erworben haben sollte.

Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I

12.1 (1) Die Sprachstandsfeststellung von Kindern erfolgte zu Beginn des verpflichtenden Kindergartenjahres. Darauf aufbauend wurden Kinder mit mangelnden Deutschkenntnissen durch Sprachförderkurse differenziert gefördert.

Die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Fördermaßnahmen sowie die Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau wurden nicht an die Primarstufe²⁸ übermittelt. Laut BMUKK waren dafür datenschutzrechtliche Gründe (die dem Schutz des Kindes dienen sollen) maßgeblich. Die Schulleiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung erstellten der Stadtschulrat für Wien und die Magistratsabteilung 10 (Wiener Kindergärten) für das Schuljahr 2012/2013 eine Zustimmungserklärung für die Erziehungsberechtigten, um eine Datenweitergabe an die Primarstufe zu ermöglichen. Falls sich die Erziehungsberechtigten schriftlich mit der Datenweitergabe einverstanden erklärten, konnten die institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen die Daten weiterleiten.

²⁸ erste bis vierte Schulstufe

Schnittstellen

(2) Die Schulleiter erfassten im Schülerstammblatt neben den personenbezogenen Daten zusätzlich Informationen zu den Sprachkenntnissen der Schüler mit Migrationshintergrund (z.B. ob es sich um Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch handelte, die Muttersprache sowie die besuchten Sprachförderkurse). An der Schnittstelle Primarstufe zu Sekundarstufe I²⁹ (Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen) war die Weitergabe der Schülerstammbblätter vorgesehen.

In Wien wurde zusätzlich zum Schülerstammbblatt jeweils eine Kopie der gesamten Lernfortschrittsdokumentation (siehe TZ 16) beigelegt.

- 12.2** Der RH hielt die Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe für unbedingt erforderlich, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Er zeigte auf, dass die kompetenz- und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einer direkten Datenweitergabe entgegenstanden.

Der RH beurteilte die in Wien für das Schuljahr 2012/2013 eingeführte Zustimmungserklärung für die direkte Datenweitergabe positiv. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass eine österreichweit einheitliche Lösung zweckmäßiger wäre.

Der RH empfahl daher dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgen kann.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK stehe ein Datenschutzblatt (Einverständniserklärung gemäß § 4 Z 14 Datenschutzgesetz) allen Ländern zur Verwendung bereit. Im Schuljahr 2013/2014 würden die Länder die Datentransfer-Modelle zwischen den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und den Volksschulen erproben.*

Sprachförderzentrum
Wien

- 13.1** Der Stadtschulrat für Wien gründete im September 2006 für Schüler mit Migrationshintergrund das Sprachförderzentrum Wien. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren im Sprachförderzentrum Wien sechs Mitarbeiter tätig.

²⁹ fünfte bis neunte Schulstufe

Die Aufgaben des Sprachförderzentrums waren vor allem

- die Entwicklung eines Sprachförderkonzepts für das Land Wien;
- die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung der Schüler mit außerordentlichem Status;
- die Entwicklung und laufende Adaptierung der Lernfortschrittsdokumentation zum Zwecke der Evaluierung der Sprachförderkurse;
- die Konzeption, die Organisation und die Durchführung der Einschulung von Lehrkräften, die erstmals Sprachförderkurse und muttersprachlichen Unterricht abhielten;
- die Organisation von Workshops für Lehrkräfte;
- die Vernetzung mit außerschulischen Stellen zur Durchführung von Maßnahmen zur Leseförderung (z.B. Büchereien Wien).

13.2 Der RH sah die vom Sprachförderzentrum Wien durchgeführten Fortbildungen für Lehrer kritisch. Er wies darauf hin, dass gemäß § 8 Hochschulgesetz³⁰ für die Fort- und Weiterbildung der Lehrer die Pädagogischen Hochschulen zuständig waren. Der RH empfahl dem Stadtschulrat für Wien, sämtliche Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer, die Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichteten, von der Pädagogischen Hochschule Wien durchführen zu lassen.

13.3 *Laut Mitteilung des Stadtschulrats für Wien sei die viertägige verpflichtende Fortbildung für erstmalig arbeitende Sprachförderlehrer eine Einschulung und keine Fortbildung.*

13.4 Der RH verwies auf das jährliche Informationsschreiben des Sprachförderzentrums Wien betreffend Sprachförderkurse. Dieses bezeichnete die viertägige Schulung (bestehend aus einem organisatorischen Teil sowie einer Methodikschulung) als Fortbildungsveranstaltung. Nach Ansicht des RH waren Schulungen im Bereich der Unterrichtsmethodik jedenfalls Fortbildungsveranstaltungen. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, sämtliche Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer, die Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichteten, von der Pädagogischen Hochschule Wien durchführen zu lassen.

³⁰ BGBl. I Nr. 30/2006 i.d.g.F.

Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

Grundlagen

14.1 Schüler, welche die gesetzlichen Aufnahmevoraussetzungen für die betreffende Schulart und Schulstufe erfüllten sowie die Unterrichtssprache Deutsch beherrschten, waren als ordentliche Schüler aufzunehmen. Bei mangelnden Kenntnissen der Unterrichtssprache erfolgte die Aufnahme als außerordentlicher Schüler.³¹ Mit dem Status des außerordentlichen Schülers waren weitreichende rechtliche Folgen für die Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) und finanzielle Folgen für das BMUKK (z.B. Teilnahme an Sprachförderkursen und weiteren Sprachfördermaßnahmen) verbunden.

Gemäß § 4 des Schulunterrichtsgesetzes war der Status als außerordentlicher Schüler auf maximal zwölf Monate begrenzt. Er konnte jedoch vom Schulleiter für weitere zwölf Monate bewilligt werden, wenn der Schüler während der ersten zwölf Monate die Unterrichtssprache ohne eigenes Verschulden nicht ausreichend erlernen konnte.

Trotz des Anstiegs der Zahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch sank die Zahl der außerordentlichen Schüler im überprüften Zeitraum österreichweit um rd. 25,7 % und in Wien um rd. 29,4 %:

³¹ §§ 3 und 4 Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.



Förderung in Deutsch („Deutsch als
Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

BMUKK

Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems

Tabelle 3: Außerordentliche Schüler						
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Österreich						
Schüler	756.107	739.779	723.842	710.855	698.972	- 7,56
davon Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	140.724	144.523	148.299	151.862	154.684	+ 9,92
außerordentliche Schüler ¹	28.107	28.093	22.750	20.130	20.878	- 25,72
Wien						
Schüler	135.511	134.448	133.346	132.337	131.535	- 2,93
davon Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	60.730	62.127	63.682	64.874	65.823	+ 8,39
außerordentliche Schüler ²	11.454	11.259	11.384	8.311	8.092	- 29,35

¹ ohne die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

² ohne Sonderschulen

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien

14.2 Die Anzahl der Schüler mit einem außerordentlichen Status zeigte im überprüften Zeitraum eine rückläufige Entwicklung. Dies ließ darauf schließen, dass die sprachlichen Frühfördermaßnahmen in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen erste Erfolge zeigten.

Festsetzung des
außerordentlichen
Status

15.1 (1) Gaben die Erziehungsberechtigten bei den jährlichen Schülereinschreibungen an, dass ihre Kinder eine andere Erstsprache als Deutsch hatten, erhoben die Schulleiter die Sprachkenntnisse dieser Schüler in der Unterrichtssprache Deutsch als Grundlage für die Einstufung als ordentlicher oder außerordentlicher Schüler (siehe TZ 14).

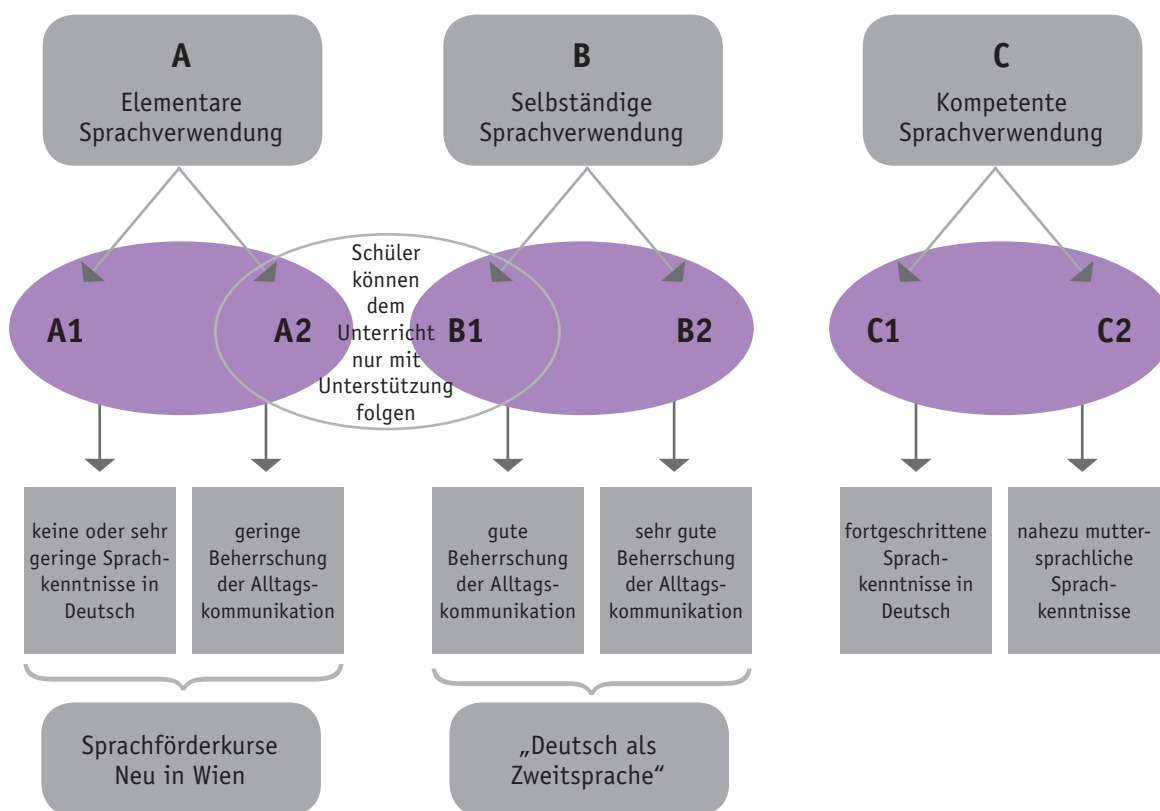
Das BMUKK stellte den Schulleitern einen Leitfaden „Tipps zur Feststellung der Sprech- und Sprachkompetenz der Kinder im Rahmen der Schülereinschreibung“ sowie „Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz zu Beginn der Schulpflicht“ zur Verfügung. Verbind-

Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

liche Vorgaben des BMUKK, welches Verfahren sowie welche Methodik bei der Sprachstandsfeststellung³² anzuwenden waren, gab es nicht.

(2) Für Wien entwickelte das Sprachförderzentrum Wien (siehe TZ 13) ein eigenes Verfahren zur Durchführung von Sprachstandsfeststellungen. Der Schulleiter teilte die Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch am Beginn des jeweiligen Schuljahrs anhand der Fähigkeiten Hören–Sprechen–Lesen–Schreiben in drei Sprachkompetenzstufen³³ (A, B und C) ein:

Abbildung 4: Sprachkompetenzstufen – Wien



Quelle: Stadtschulrat für Wien

³² Das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich (siehe TZ 11) war für Kinder in der Volksschule nicht geeignet.

³³ Die drei Sprachkompetenzstufen A, B und C waren an den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERS) des Europarats angelehnt.



Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

BMUKK

Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems

15.2 Der RH hielt fest, dass es österreichweit keine verbindlichen Vorgaben und damit kein einheitliches Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für Schüler mit mangelnden Deutschkenntnissen gab. Er anerkannte das in Wien zum Einsatz kommende Verfahren zur Sprachstandsfeststellung. Dieses wird auch künftig für Seiteneinsteiger und für Schüler, deren Eltern keine Zustimmungserklärung für die Weitergabe der Daten geben (siehe TZ 12), erforderlich sein.

Der RH empfahl dem BMUKK, das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich – unter Einbeziehung der Erfahrungen des Stadtschulrats für Wien mit seinem Sprachkompetenzmodell und der Landesschulräte – zu evaluieren und, bis zu einer Regelung über die verpflichtende Weitergabe der Daten vom vorschulischen Bereich an die Primarstufe (siehe Empfehlung TZ 12), in der Primarstufe einzusetzen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die Länder im Schuljahr 2013/2014 die Weitergabe der Daten von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Volksschulen erproben.*

Lernfortschrittsdokumentation

16.1 (1) Die Lernfortschrittsdokumentation enthielt eine durchgängige Aufzeichnung der Entwicklung der Sprachkenntnisse der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. Auf Bundesebene gab es keine verbindlichen Vorgaben des BMUKK für einen einheitlichen Einsatz von Lernfortschrittsdokumentationen.

(2) In Wien enthielt die vom Sprachförderzentrum entwickelte Lernfortschrittsdokumentation Lernziele³⁴ zum gesteuerten Spracherwerb in der Zweitsprache Deutsch. Darüber hinaus bot sie zu jeder Lernzielformulierung beispielhafte Angaben, die für die Unterrichtsgestaltung dienlich waren.

Am Beginn eines Schuljahrs hielten die Lehrer in einem standardisierten Aufnahmebogen

- das Niveau der Sprachkompetenz der Erstsprache und
- besuchte Sprachförderkurse

³⁴ Zu einzelnen Kategorien wie z.B. „Alphabetisierung von Schulneulingen“ wurden detaillierte Lernziele angegeben (z.B. Symbolverständnis).

Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

der außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund fest. Der Lernfortschritt durch die Sprachförderkurse wurde dreimal jährlich erhoben und dokumentiert. Am Ende des Schuljahrs wurde die Lernfortschrittsdokumentation als Beilage dem Schülerstammblatt angefügt.

Darüber hinaus übermittelten die Lehrer einen jährlichen Schlussbericht zu jedem Schüler, der einen Sprachförderkurs besuchte, an das Sprachförderzentrum Wien. Darin waren die durchgeführten Sprachfördermaßnahmen und die Sprachkompetenzstufe (A, B oder C) anzugeben. Das Sprachförderzentrum Wien evaluierte jährlich diese Schlussberichte (siehe TZ 20).

- 16.2** (1) Der RH hielt fest, dass auf Bundesebene aufgrund der uneinheitlichen Vorgehensweise und der fehlenden Vorgaben für eine Lernfortschrittsdokumentation keine wirkungsorientierte Qualitätskontrolle erfolgen konnte. Er empfahl dem BMUKK, eine standardisierte Lernfortschrittsdokumentation für alle außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund einzuführen, in der Informationen zum erreichten Sprachniveau enthalten sind.

Darüber hinaus empfahl er dem BMUKK, die Lernfortschrittsdokumentationen jedenfalls dem Schülerstammblatt beizulegen, um eine durchgängige Dokumentation des sprachlichen Lernfortschritts der Schüler mit Migrationshintergrund sicherzustellen. Damit wäre ein einheitlicher Überblick über sämtliche Sprachfördermaßnahmen während einer Schülerlaufbahn gewährleistet.

(2) Die in Wien in den allgemein bildenden Pflichtschulen eingesetzte Lernfortschrittsdokumentation beurteilte der RH positiv.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK werde den Lehrkräften nach Fertigstellung des von der Universität Wien entwickelten Instruments zur Sprachstandsdiagnostik ein praktikabler Leitfaden zur Einschätzung der Sprachkompetenz ihrer Schüler vorliegen. Aufbauend auf die Diagnose würden die Lehrkräfte passende sprachliche Angebote zur Verfügung stellen können. Bereits jetzt würden Lehrkräfte (Multiplikatoren) im Umgang mit dem Instrument eingeschult, um in der Folge ihr Wissen in Rahmen von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen flächendeckend weitergeben zu können.*

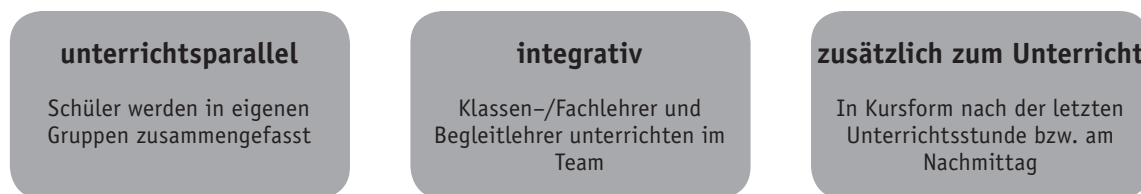
- 16.4** Der RH wies darauf hin, dass nach der Einführung einer standardisierten Lernfortschrittsdokumentation diese dem Schülerstammblatt beizulegen wäre.

Organisation, Ausgaben und Planstellen

„Deutsch als Zweitsprache“

17.1 (1) Für ordentliche Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen wurde die Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ in verschiedenen Formen des Begleitunterrichts³⁵ angeboten:

Abbildung 5: Begleitunterricht „Deutsch als Zweitsprache“



Quelle: BMUKK

An den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wurde die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ als unverbindliche Übung angeboten.

Die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ war seit Beginn des Schuljahres 1992/1993 für alle ordentlichen Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen Bestandteil des Regelschulwesens. Eine Zielvorgabe für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ gab es nicht, auch erfolgte seit der Einführung keine Evaluierung.

(2) Die Bedeckung der Lehrerplanstellen für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an allgemein bildenden Pflichtschulen erfolgte aus den Stellenplänen der Länder. An den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wurden analog dazu Werteinheiten für den Lehrereinsatz verwendet. Das BMUKK konnte keine Angaben dazu machen, wie viele Planstellen die Länder einsetzten bzw. wie hoch die jährlichen Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ insgesamt waren; dies war auch nicht für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen möglich.

³⁵ Beim Begleitunterricht war eine zusätzliche Lehrkraft in den Unterricht eingebunden.

Organisation, Ausgaben und Planstellen

- 17.2** (1) Der RH hielt fest, dass er in Ermangelung von Daten zur Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ weder die Ziel- bzw. Wirkungserreichung noch den effizienten Personaleinsatz beurteilen konnte. Er kritisierte den Einsatz einer Fördermaßnahme über einen Zeitraum von fast 20 Jahren ohne einer genauen Zielformulierung und Überprüfung.

Er empfahl dem BMUKK, für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen zu definieren und die Maßnahme zu evaluieren, insbesondere dahingehend, welche der Unterrichtsformen den größten Lernerfolg brachte.

- (2) Der RH kritisierte, dass das BMUKK für den überprüften Zeitraum keine Daten über den konkreten Personaleinsatz bzw. die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen hatte.

Er empfahl dem BMUKK, umgehend standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben einzuführen.

- 17.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK würden ihm kompetenzrechtliche Grundlagen fehlen. Die Planung des Personaleinsatzes im allgemeinen und berufsbildenden Pflichtschulwesen sowie dessen Qualitätsstandards und die Messung des Zielerreichungsgrads würden in den Kompetenzbereich der Länder fallen.*

(2) Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien erfolge seit der Übernahme der Maßnahme ins Regelschulwesen im Schuljahr 1992/1993 die Kontingenzuteilung durch das BMUKK nicht aufgrund von Zielvorgaben, sondern auf Basis von organisatorischen Faktoren.

- 17.4** Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien – als nachgeordnete Dienststellen des Ressorts – für die Qualitätssicherung an den österreichischen Pflichtschulen zuständig waren. Zudem trug der Bund den Personalaufwand der Landeslehrer.

Weiters verwies er auf seine Empfehlung in TZ 9, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen in einer Hand zu konzentrieren. Dadurch wären Evaluierungen der Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ sowie standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben möglich.

18.1 (1) In Wien wurde die Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ wie folgt angeboten:

Abbildung 6: Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ – Wien



Quelle: Stadtschulrat für Wien

Bis zum Schuljahr 2009/2010 war der „Förderunterricht in Deutsch“ integrativ oder parallel zum Unterricht ausgestaltet (siehe Abbildung 5 in Verbindung mit Abbildung 6). Er war für außerordentliche bzw. ordentliche Schüler mit Migrationshintergrund (Sprachkompetenzstufe B) vorgesehen.

Im Schuljahr 2010/2011 erweiterte der Stadtschulrat für Wien diesen mit der Maßnahme „Nachhaltige Sprachförderung“. Sie war für alle Schüler, die bereits einen Sprachförderkurs besucht hatten und deren Sprachkenntnisse noch nicht gefestigt waren, vorgesehen und fand in Kursform statt.

Die Maßnahmen „Förderunterricht in Deutsch“ sowie „Nachhaltige Sprachförderung“ gingen ab dem Schuljahr 2011/2012 in der neu eingeführten Maßnahme „Lesen/Deutschkompetenz“ auf. Dieser Begleitunterricht konnte integrativ oder parallel zum Unterricht angeboten werden. Zielgruppe dieser Fördermaßnahme waren nunmehr jedoch alle Schüler, die im Bereich der Lese- und Deutschkompetenz Schwächen aufwiesen, unabhängig von ihrer Erstsprache.

Das Sprachförderzentrum Wien führte für die Maßnahme „Nachhaltige Sprachförderung“ eine Evaluierung durch; für die Maßnahme „Lesen/Deutschkompetenz“ war eine Evaluierung geplant.

Organisation, Ausgaben und Planstellen

(2) In Wien legten die Schulleiter jährlich den Bezirks-³⁶ bzw. Landesschulinspektoren³⁷ Standortkonzepte mit Zielen und konkreten Maßnahmen (einschließlich der Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund) vor. In der Folge legten die Bezirks- bzw. Landesschulinspektoren in Zielvereinbarungsgesprächen mit den einzelnen Schulleitern die zur Verfügung stehenden Personalressourcen für die Maßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ fest.

Der Stadtschulrat für Wien hatte keinen gesamthaften Überblick über die tatsächlich eingesetzten Personalressourcen und die jährlichen Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an allgemein bildenden Pflichtschulen.

18.2 (1) Der RH kritisierte, dass der Stadtschulrat für Wien für den überprüften Zeitraum den konkreten Personaleinsatz bzw. die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen nicht bekanntgeben konnte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 17.

(2) Der RH stellte fest, dass der Stadtschulrat für Wien die Sprachfördermaßnahme „Förderunterricht in Deutsch“, die bis 2009/2010 Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch zugeordnet war, ab dem Schuljahr 2011/2012 durch die allen Schülern zugute kommende Maßnahme „Lesen/Deutschkompetenz“ ersetzt hatte. Nach Ansicht des RH blieb abzuwarten, welchen Erfolg die nunmehr breit gestreute Maßnahme bringen wird.

Sprachförderkurse

19.1 (1) Für außerordentliche Schüler führte das BMUKK im Schuljahr 2006/2007 – jeweils auf zwei Jahre befristet – den zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse³⁸ ein. Die Länder konnten Sprachförderkurse an den Volksschulen einrichten.

Ab dem Schuljahr 2008/2009 erweiterte das BMUKK das Angebot des zweckgebundenen Zuschlags auch auf Hauptschulen und Polytechnische Schulen. Ab dem Schuljahr 2010/2011 hatten auch die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen die Möglichkeit, solche Planstellen für Sprachförderkurse abzurufen.

³⁶ Die Bezirksschulinspektoren waren für die allgemein bildenden Pflichtschulen zuständig.

³⁷ Die Landesschulinspektoren waren für die allgemein bildenden höheren Schulen zuständig.

³⁸ § 14a Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.F. vom 17. Februar 2006

Die Sprachförderkurse hatten die Aufgabe, den außerordentlichen Schülern jene Sprachkenntnisse zu vermitteln, die sie befähigten, dem Unterricht der betreffenden Schulstufe zu folgen. Sie waren im Ausmaß von elf Wochenstunden ab einer Anzahl von acht Schülern und für maximal ein Unterrichtsjahr vorgesehen.

Die Inanspruchnahme der Planstellen für Sprachförderkurse regelten die jährlichen Stellenplan-Richtlinien für die allgemein bildenden Pflichtschulen. Zum Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Planstellen war ein Maßnahmencontrolling vorgesehen. Das BMUKK ließ dieses im Jahr 2010 von einem externen Institut durchführen; der Endbericht lag im Mai 2011 vor.³⁹ Das externe Institut stellte unter anderem fest, dass die Stellenplan-Richtlinien zum Teil nicht mit den landeseigenen Sprachförderkonzepten vereinbar waren. Das externe Institut empfahl unter anderem verpflichtende Sprachförderkonzepte für die Länder.

In Umsetzung dieser Empfehlung sah die Stellenplan-Richtlinie ab dem Schuljahr 2012/2013 die Vorlage von Sprachförderkonzepten durch die Länder vor. Ein Abruf von Planstellen aus dem zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse für Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen und Polytechnische Schulen setzte nunmehr ein Konzept entsprechend dem Kriterienkatalog des BMUKK „Sprachförderung von Schüler/innen mit einer anderen Erstsprache als Deutsch“ voraus. Die Länder hatten darin insbesondere die Organisation des Unterrichts, die Ressourcenbemessung und die Maßnahmen zur Qualitätssicherung bekanntzugeben.

(2) Mit einer bundesweiten Evaluierung der Sprachförderkurse aus pädagogischer Sicht – im Unterschied zum oben dargestellten Maßnahmencontrolling – hatte das BMUKK das BIFIE im Herbst 2009 beauftragt. Das BIFIE führte hierzu Befragungen sowohl auf der Ebene der Schulverwaltung – Landes- bzw. Bezirksschulinspektoren – als auch auf der Ebene der Schulen – Schulleiter, Lehrkräfte – durch.

Das BIFIE legte den Endbericht zu den „Befragungen auf Schul- und Verwaltungsebene“ im März 2010 vor. Es regte insbesondere die Weiterentwicklung in folgenden Bereichen an:

³⁹ zur Auftragsvergabe siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2012/4, Finanzierung der Landeslehrer

Organisation, Ausgaben und Planstellen

- zu berücksichtigende Kriterien beim außerordentlichen Status;
- zweijährige Befristung der Sprachförderkurse;
- verbindliche Zusatzausbildung der Lehrer.

Eine qualitative Beurteilung der Sprachförderkurse fand nicht statt.

(3) Für die Anzahl der abgerufenen Planstellen des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse war die Anzahl der außerordentlichen Schüler in den Ländern maßgeblich, die eine rückläufige Entwicklung aufwies (siehe TZ 14).

Im Schuljahr 2006/2007 nahmen die Länder rd. 91,6 % der abrufbaren Planstellen in Anspruch; im Schuljahr 2010/2011 waren es rd. 70 %. Die abgerufenen Planstellen nahmen österreichweit von 439 (Schuljahr 2006/2007) auf 402,6 (Schuljahr 2010/2011) ab; dies entsprach einem Rückgang von rd. 8,3 %.

Im selben Zeitraum sanken die Ausgaben um rd. 1,4 % von 23,67 Mio. EUR auf 23,33 Mio. EUR:

Tabelle 4: Ausgaben und Planstellen der Sprachförderkurse – Österreich						
Schuljahr	2006/2007 ¹	2007/2008	2008/2009 ²	2009/2010	2010/2011	Veränderung
Planstellen	in VBÄ					in %
abrufbare Planstellen ³	479,0	479,0	578,0	578,0	578,0	+ 20,67
abgerufene Planstellen	439,0	412,0	442,0	359,7	402,6	– 8,29
Ausgaben	in Mio. EUR					
Gesamt	23,67	22,54	24,06	20,75	23,33	– 1,44

¹ nur Volksschulen

² ab dem Schuljahr 2008/2009 zusätzliche Planstellen für Hauptschulen, Neue Mittelschulen und Polytechnische Schulen

³ Die Anzahl der abrufbaren Planstellen stellte das vom BMUKK zur Verfügung gestellte Höchstausmaß dar.

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

An den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen fanden bislang keine Sprachförderkurse statt⁴⁰; daher fielen weder Lehrerplanstellen noch Ausgaben an.

19.2 (1) Der RH war der Ansicht, dass es sich bei den Sprachförderkursen für außerordentliche Schüler um eine längerfristige Maßnahme handelte und hielt daher die bislang zweijährigen Befristungen für nicht zweckmäßig. Er empfahl dem BMUKK, die Maßnahme Sprachförderkurse auf einen längeren Zeitraum auszulegen, um die Nachhaltigkeit und Planungssicherheit sicherzustellen.

(2) Der RH erachtete die regelmäßige Durchführung von Evaluierungen zur Überprüfung der Zielerreichung als zweckmäßig, um einen effizienten Einsatz der Finanzmittel sicherzustellen. Er bemängelte jedoch, dass die bisherigen Evaluierungen keine qualitative Beurteilung der Sprachförderkurse, wie bspw. die Verbesserung der Sprachkompetenz, enthalten hatten. Der RH empfahl dem BMUKK, künftig bei den Evaluierungen der Sprachförderkurse auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen.

Der RH anerkannte, dass das BMUKK die Empfehlung des externen Instituts zum Maßnahmencontrolling umgesetzt hatte und ab dem Schuljahr 2012/2013 die Vorlage von Sprachförderkonzepten durch die Länder verbindlich in den Stellenplan-Richtlinien vorsah.

(3) Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum bundesweit ein Rückgang der Anzahl an außerordentlichen Schülern an allgemein bildenden Pflichtschulen zu verzeichnen war, der Auswirkungen beim zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse zur Folge hatte: Sowohl die Anzahl der abgerufenen Planstellen als auch die Ausgaben sanken.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Empfehlung des RH, die Sprachförderkurse auf einen längeren Zeitraum auszulegen, uneingeschränkt zuzustimmen. Um die Nachhaltigkeit und die Planbarkeit sicherzustellen, habe es anlässlich der Verlängerung der Sprachförderkurse im Jahr 2012 eine unbefristete Gültigkeit vorgeschlagen, die jedoch aus budgetären Gründen nicht die Zustimmung des BMF erhalten habe.*

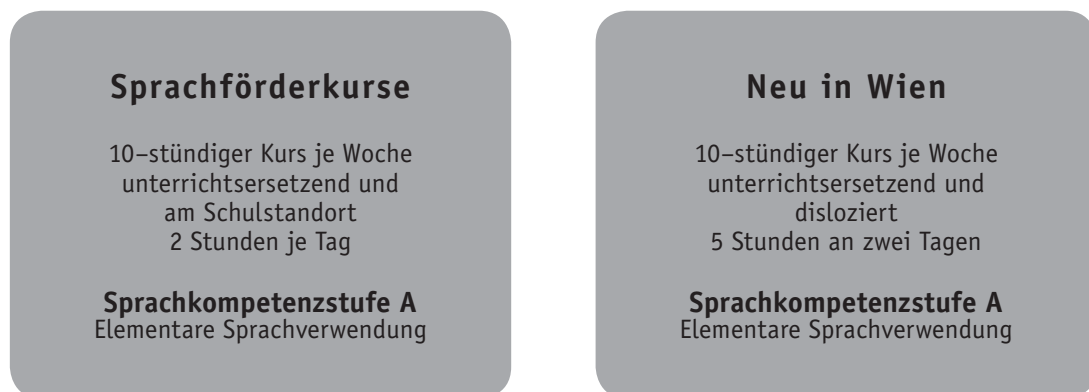
⁴⁰ Aufgrund der geringen Anzahl außerordentlicher Schüler an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen kamen keine Sprachförderkurse zustande, weil die Mindestanzahl zur Eröffnung eines Kurses nicht erreicht wurde.

Organisation, Ausgaben und Planstellen

Weiters habe das BMUKK zur Sicherung der Qualität der Maßnahme alle Landesschulinspektoren für die allgemein bildenden Pflichtschulen ersucht, ihm ein Sprachförderkonzept des jeweiligen Landes auf Basis eines bundesweit einheitlichen Erhebungsblatts zu übermitteln.

- 19.4** Der RH wies darauf hin, dass es sich bei der Erhebung der Daten durch die Landesschulinspektoren um keine Evaluierung handelte. Die Daten bildeten vielmehr die Grundlage für die Durchführung einer Evaluierung, bei der die Qualität der Maßnahme bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen wäre.
- 20.1** (1) Wien bot Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler der Sprachkompetenzstufe A (elementare Sprachverwendung) an. Ab dem Schuljahr 2011/2012 führte der Stadtschulrat für Wien eigene Sprachförderkurse für Seiteneinsteiger⁴¹ ein (Neu in Wien). Die Sprachförderkurse wurden mittels eines 10-stündigen Kurses unterrichtersetzend angeboten:

Abbildung 7: Sprachförderkurse – Wien



Quelle: Stadtschulrat für Wien

⁴¹ Als Seiteneinsteiger bezeichnet man Schüler, die während eines laufenden Schuljahrs aufgenommen werden.



Organisation, Ausgaben und Planstellen

BMUKK

Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems

Das Sprachförderzentrum Wien führte sowohl jährliche Evaluierungen der Sprachförderkurse als auch ein Maßnahmencontrolling durch.

(2) In Wien nahm die Anzahl der abgerufenen Planstellen im überprüften Zeitraum ebenfalls ab: von 245 Planstellen im Schuljahr 2006/2007 auf 184,1 im Schuljahr 2010/2011; dies entsprach einem Rückgang von rd. 24,9 %.

Die Ausgaben sanken im gleichen Zeitraum von 13,21 Mio. EUR auf 10,67 Mio. EUR (rd. – 19,2 %):

Schuljahr	2006/2007 ¹	2007/2008	2008/2009 ²	2009/2010	2010/2011	Veränderung
Planstellen	in VBÄ					in %
abrufbare Planstellen ³	262,0	262,0	279,0	279,0	279,0	+ 6,49
abgerufene Planstellen	245,0	249,0	263,0	190,2	184,1	– 24,86
Ausgaben	in Mio. EUR					
Gesamt	13,21	13,62	14,32	10,97	10,67	– 19,23

¹ nur Volksschulen

² ab dem Schuljahr 2008/2009 zusätzliche Planstellen für Hauptschulen, Neue Mittelschulen und Polytechnische Schulen

³ Die Anzahl der abrufbaren Planstellen stellte das vom BMUKK zur Verfügung gestellte Höchstausmaß dar.

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

Vergleicht man die Anzahl der außerordentlichen Schüler mit der Anzahl der außerordentlichen Schüler in Sprachförderkursen, zeigte sich für Wien im überprüften Zeitraum folgende Entwicklung:

Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Schüler	135.511	134.448	133.346	132.337	131.535	– 2,93
davon außerordentliche Schüler ¹	11.454	11.259	11.384	8.311	8.092	– 29,35
in Sprachförderkursen ²	2.584 (22,56 %)	3.483 (30,94 %)	3.869 (33,99 %)	3.230 (38,86 %)	3.329 (41,14 %)	+ 28,83

¹ ohne Sonderschulen

² österreichweite Daten nicht verfügbar, deshalb kein derartiger bundesweiter Vergleich möglich

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

Organisation, Ausgaben und Planstellen

In Wien sank im überprüften Zeitraum die Anzahl der außerordentlichen Schüler an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen um rd. 29,4 %. Im Schuljahr 2006/2007 nahmen rd. 22,6 % der außerordentlichen Schüler an diesen Schulen an Sprachförderkursen teil. Im Schuljahr 2010/2011 stieg dieser Anteil auf rd. 41,1 %. Die außerordentlichen Schüler, die keinen Sprachförderkurs besuchten, erhielten in Wien integrative und unterrichtsparallele Fördermaßnahmen („Deutsch als Zweitsprache“).

20.2 (1) Der RH vermerkte positiv, dass in Wien neben den Sprachförderkursen auch eigene Sprachförderkurse für Seiteneinsteiger (Neu in Wien) angeboten wurden.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass im Schuljahr 2010/2011 in Wien weniger als die Hälfte (rd. 41 %) der außerordentlichen Schüler an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen Sprachförderkurse besuchten. Er empfahl dem Stadtschulrat für Wien, die Lehrerplanstellen für Sprachförderkurse ausschließlich für die Durchführung von Sprachförderkursen einzusetzen, um den zielgerichteten Ressourceneinsatz sicherzustellen. Integrative und unterrichtsparallele Fördermaßnahmen („Deutsch als Zweitsprache“) wären aus den Stellenplänen der Länder zu bedecken.

Aus- und Fortbildung
der Lehrer

21.1 (1) Die Ausbildung der Lehrer für die allgemein bildenden Pflichtschulen erfolgte an den Pädagogischen Hochschulen. Für die Fördermaßnahmen in Deutsch (z.B. „Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) boten die Curricula der Pädagogischen Hochschulen unterschiedliche Lehrveranstaltungen an. Die Curricula enthielten jedoch keine verpflichtenden Veranstaltungen für zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund.

(2) Im Bereich der Fort- und Weiterbildung⁴² der Lehrer teilte das BMUKK den Pädagogischen Hochschulen mittels Rundschreiben aus dem Jahr 2009 acht Schwerpunkte (laut Regierungsprogramm 2008 bis 2013) für den Zeitraum 2010 bis 2013 mit. Ein Schwerpunkt betraf die „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“.

In der Folge boten die Pädagogischen Hochschulen im Studienjahr 2011/2012 insgesamt 180 einschlägige Lehrveranstaltungen (2.552

⁴² Die Fortbildung soll die beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten im bisherigen Berufsfeld erhalten und erweitern. Die Weiterbildung hatte das Ziel, aufbauend auf der Ausbildung neue Qualifikationen zu erhalten.

Unterrichtseinheiten) an. Von österreichweit rd. 115.000 Lehrern⁴³ nahmen 4.173 Lehrer (rd. 3,6 %) dieses Angebot wahr:

Studienjahr 2011/2012	Lehrveranstaltungen	Unterrichtseinheiten	Lehrer	Teilnahmequote
	Anzahl			in %
Fortbildung	111	1.168	1.722	1,50
Weiterbildung	69	1.384	2.451	2,13
Gesamt	180	2.552	4.173	3,63

Quelle: BMUKK

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

21.2 Der RH wies darauf hin, dass die Pädagogischen Hochschulen ihr Angebot an Ausbildungsinhalten hinsichtlich der Fördermaßnahmen in Deutsch autonom gestalteten und dieses damit je nach Standort unterschiedlich war. Er empfahl dem BMUKK, mit den Pädagogischen Hochschulen – auch aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Mehrsprachigkeit und der Vielfalt der Schüler mit Migrationshintergrund – eine einheitliche und verpflichtende Aus- und Weiterbildung für jene Lehrer zu vereinbaren, die im Rahmen der Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichteten.

Darüber hinaus stellte er kritisch fest, dass im Studienjahr 2011/2012 von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern lediglich 4.173 (rd. 3,6 %) an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinsichtlich Fördermaßnahmen in Deutsch teilnahmen. Der RH empfahl daher dem BMUKK, geeignete Maßnahmen zu entwickeln bzw. Anreize zu schaffen, um die Teilnehmerzahlen an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für Fördermaßnahmen in Deutsch zu erhöhen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK lege im Bereich der Ausbildung § 3 der Hochschul-Curriculaverordnung jene Bildungsziele fest, die bei der Gestaltung der Curricula zu berücksichtigen waren. Die geforderte Maßnahme sei enthalten. Die Pädagogischen Hochschulen seien bezüglich*

⁴³ Das waren alle Lehrer des Regelschulwesens.

der Gestaltung und Umsetzung der Curricula autonom; das BMUKK könne lediglich Empfehlungen geben.

Förderung in den Erstsprachen

Grundlagen des muttersprachlichen Unterrichts

22.1 (1) Der muttersprachliche Unterricht richtete sich an Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Aufenthaltsdauer sowie ihrer Deutschkompetenz.

Seit dem Schuljahr 1992/1993 war der muttersprachliche Unterricht als eigenes Unterrichtsfach Teil des österreichischen Regelschulwesens. Die Verordnungen für die Lehrpläne der allgemein bildenden Pflichtschulen und der Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wurden entsprechend angepasst.⁴⁴ Der muttersprachliche Unterricht wurde als unverbindliche Übung oder als Freigegenstand angeboten.

(2) Ziele des muttersprachlichen Unterrichts waren der Erwerb der Muttersprache zur Herstellung von Kontinuität und Stützung der Persönlichkeitsentwicklung und der Entfaltung der Bikulturalität sowie die Festigung der Zweisprachigkeit.

Die Lehrpläne enthielten keine Vorgaben bezüglich des zu erreichenden Sprachkompetenzniveaus in der Muttersprache. Im Vergleich dazu waren im Lehrplan der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen für lebende Fremdsprachen für die einzelnen Lernjahre die zu erreichenden Kompetenzniveaus⁴⁵ definiert.

Seit der Einführung des muttersprachlichen Unterrichts fand seitens des BMUKK keine Evaluierung statt.

22.2 Nach Ansicht des RH leistete der muttersprachliche Unterricht einen wichtigen Beitrag zur Förderung des bikulturellen Prozesses. Er stellte jedoch fest, dass die Lehrpläne⁴⁶ keine Zielvorgaben bezüglich des Sprachkompetenzniveaus und keine Standards im Sinne einer einheitlichen Qualitätssicherung für den muttersprachlichen Unterricht enthielten.

⁴⁴ Volks- und Sonderschulen: BGBl. II Nr. 134/1963 i.d.g.F.; Hauptschulen: BGBl. II Nr. 134/2000 i.d.g.F.; Neue Mittelschulen: BGBl. II Nr. 185/2012 i.d.g.F.; Polytechnische Schulen: BGBl. II Nr. 236/1997 i.d.g.F.; Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen: BGBl. Nr. 88/1985 i.d.g.F.

⁴⁵ Die Kompetenzniveaus waren dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERS) des Europarates angelehnt.

⁴⁶ mit Ausnahme des Lehrplans der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen für lebende Fremdsprachen

Der RH kritisierte, dass das BMUKK den muttersprachlichen Unterricht seit dessen Einführung in das Regelschulwesen nicht evaluiert hatte. Er empfahl dem BMUKK, Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen für den muttersprachlichen Unterricht zu definieren und die Zielerreichung zu evaluieren.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die Erstellung quantifizierbarer Kenngrößen für den muttersprachlichen Unterricht aus fachlich-inhaltlicher Sicht problematisch, weil er von Schülern mit extrem unterschiedlichen Eingangsvoraussetzungen in Anspruch genommen werden könne. Darüber hinaus würden die Fachlehrpläne für den muttersprachlichen Unterricht unterschiedlichen „Lehrplangenerationen“ angehören. Der Lehrplan für die Grundstufe sei seit dem Schuljahr 1992/1993, jener für die Sekundarstufe I – im Zuge einer umfassenden Novelle aller Lehrpläne für diese Schulstufen – seit dem Schuljahr 2000/2001 in Kraft. Der Lehrplan für die Oberstufen der allgemein bildenden Schulen sei mit dem Schuljahr 2004/2005 in Kraft getreten.*

Zur Qualitätssicherung des muttersprachlichen Unterrichts habe das BMUKK an der Pädagogischen Hochschule Wien einen bundesweiten Lehrgang „Muttersprachlicher Unterricht: Erstsprachen unterrichten im Kontext von Migration“ eingerichtet; das letzte von insgesamt sechs Modulen werde von den Teilnehmern im Oktober 2013 absolviert.

- 22.4** Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass Zielvorgaben unabhängig von den unterschiedlichen Eingangsvoraussetzungen und der sprachlichen Heterogenität der Schüler definiert werden können. Durch die Berücksichtigung von Zielvorgaben in den Fachlehrplänen könnte die Zielerreichung evaluiert und die Wirkung der Maßnahme festgestellt werden.

Die Einführung eines Lehrgangs zur Qualitätssicherung des muttersprachlichen Unterrichts beurteilte der RH grundsätzlich positiv, jedoch war er der Ansicht, dass dieser Lehrgang keine österreichweite Evaluation ersetzen kann.

Förderung in den Erstsprachen

Organisation, Ausgaben und Planstellen **23.1** (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts:

Tabelle 8: Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts – Österreich		
Schularten	Organisationsform	Wochenstunden
Volksschulen	unverbindliche Übung	2 bis 6 (je Schulstufe)
Hauptschulen, Neue Mittelschulen	unverbindliche Übung, Freigegegenstand	2 bis 6 (je Schulstufe)
Sonderschulen	unverbindliche Übung	2 bis 6 (je Schulstufe)
Polytechnische Schulen	unverbindliche Übung, Freigegegenstand	2 bis 6
Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen	unverbindliche Übung, Freigegegenstand	2 bis 12 (im Laufe von vier Jahren)

Quelle: BMUKK

Die Teilnahme an der unverbindlichen Übung „Muttersprachlicher Unterricht“ war ohne Benotung im Jahreszeugnis bzw. in der Schulanmeldung vermerkt. Wurde der muttersprachliche Unterricht im Rahmen des Freigegegenstands besucht, erfolgte eine Benotung.

Es galten die Eröffnungs- und Teilungszahlen für Freigegegenstände bzw. unverbindliche Übungen.⁴⁷ Der muttersprachliche Unterricht konnte klassen-, schulstufen-, schul- und schulartenübergreifend angeboten werden.

Im Schuljahr 2010/2011 wurde in Österreich muttersprachlicher Unterricht in 23 Sprachen angeboten:

⁴⁷ BGBl. Nr. 86/1981 i.d.g.F.: Verordnung des Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 27. Jänner 1981 über die Führung von alternativen Pflichtgegenständen, Freigegegenständen, unverbindlichen Übungen und Förderunterricht sowie die Teilung des Unterrichtes bei einzelnen Unterrichtsgegenständen in Schülergruppen (Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung); LGBl. Nr. 20/1976 i.d.g.F.: Gesetz über die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen und öffentlichen Schülerheime im Lande Wien und über die Zusammensetzung des Kollegiums des Stadtschulrats für Wien (Wiener Schulgesetz)

Tabelle 9: Sprachen des muttersprachlichen Unterrichts – Österreich

Sprachen	Schüler
Albanisch	2.101
Arabisch	934
Armenisch	17
Bosnisch/Kroatisch/Serbisch	11.342
Bulgarisch	153
Chinesisch	43
Dari	73
Französisch	52
Kurdisch/Kurmanci	49
Kurdisch/Zazaki	10
Paschtu	114
Persisch	335
Polnisch	773
Portugiesisch	37
Romanes	141
Rumänisch	180
Russisch	183
Slowakisch	87
Spanisch	79
Tschechisch	18
Tschetschenisch	258
Türkisch	14.639
Ungarisch	235
Gesamt Österreich	31.853

Quelle: BMUKK

Im Schuljahr 2010/2011 nahmen 31.853 Schüler am muttersprachlichen Unterricht teil; sie wurden von 404 Lehrern unterrichtet. Die größten Sprachgruppen – jeweils mehr als ein Drittel dieser Schüler – waren Türkisch und Bosnisch/Kroatisch/Serbisch.

Förderung in den Erstsprachen

Die folgende Tabelle zeigt – gegliedert nach Schularten – für das Schuljahr 2010/2011 die Anzahl der Schulen in Österreich mit muttersprachlichem Unterricht:

Tabelle 10: Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem Unterricht – Österreich							
Schuljahr 2010/2011	Volks- schulen	Haupt- schulen	Neue Mittel- schulen	Sonder- schulen	Polytechni- sche Schulen	Allgemein bildende höhere Schulen ¹	Gesamt
	Anzahl						
Gesamt	3.171	1.158	323	321	255	340	5.568
<i>davon Schulen mit muttersprachlichem Unterricht</i>	539 (17,00 %)	207 (17,88 %)	84 (26,01 %)	35 (10,90 %)	4 (1,57 %)	36 (10,59 %)	905 (16,25 %)

¹ inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Statistik Austria; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2010/2011 wurde österreichweit an allen überprüften Schularten muttersprachlicher Unterricht abgehalten. Den höchsten Anteil an Schulen mit muttersprachlichem Unterricht erreichten die Neuen Mittelschulen (rd. 26 %), gefolgt von den Hauptschulen (rd. 17,9 %) und den Volksschulen (17 %); der niedrigste Wert lag bei den Polytechnischen Schulen mit rd. 1,6 %.

(2) Die Lehrer für den muttersprachlichen Unterricht waren in den Stellenplänen der Länder⁴⁸ bzw. in den Werteinheiten der Bundesschulen ausgewiesen. Der weitaus überwiegende Teil der muttersprachlichen Lehrer war mit Sonderverträgen angestellt, weil sie über die unterschiedlichsten Qualifikationen verfügten. Die Sonderverträge basierten auf der Richtlinie des Bundeskanzleramts für „Sonderverträge für Lehrer im Bereich des BMUKK und des BMLFUW“.⁴⁹

⁴⁸ Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Polytechnische Schulen

⁴⁹ Richtlinie des Bundeskanzleramts für Sonderverträge; Lehrer im Bereich des BMUKK und BMLFUW, GZ BKA-924.451/0001-III/2/2007



Förderung in den Erstsprachen

Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems

Die Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht konnten von der Abteilung III/7⁵⁰ des BMUKK nur unter der Annahme geschätzt werden, dass der überwiegende Teil der muttersprachlichen Lehrer im Gehaltschema für Lehrer nach l2b1⁵¹ eingestuft war.

Folgende Tabelle zeigt die Ausgabenschätzungen für den muttersprachlichen Unterricht für die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011:

Tabelle 11: Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher Unterricht – Österreich						
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Österreich						
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	140.724	144.523	148.299	151.862	154.684	+ 9,92
<i>davon</i>						
<i> muttersprachlicher Unterricht</i>	27.189 (19,32 %)	27.653 (19,13 %)	29.809 (20,10 %)	30.752 (20,25 %)	31.853 (20,59 %)	+ 17,15
Planstellen¹	in VBÄ					
Gesamt	246,0	269,0	263,0	315,0	339,0	+ 37,80
Geschätzte Personalausgaben des BMUKK	in Mio. EUR					
Gesamt	9,65	10,70	10,81	13,31	13,92	+ 44,25

¹ Planstellen inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

Die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch stieg im überprüften Zeitraum um rd. 9,9 %, jene der Schüler, die am muttersprachlichen Unterricht teilnahmen, um rd. 17,2 %. Gleichzeitig stiegen die Planstellen für die muttersprachlichen Lehrer um rd. 37,8 %. Im Schuljahr 2010/2011 wurden laut Schätzung des BMUKK rd. 14 Mio. EUR für den muttersprachlichen Unterricht aufgewendet, das bedeutete eine Steigerung der Personalausgaben im überprüften Zeitraum um rd. 44,3 %.

Der RH berechnete auf Basis der Angaben der Abteilung I/5⁵² des BMUKK, der die Einstufung der muttersprachlichen Lehrer entspre-

⁵⁰ Abteilung III/7: LandeslehrerInnenangelegenheiten

⁵¹ Die Einstufung nach l2b1 entspricht dem Ausbildungsniveau nach erfolgreicher Ablegung der Reifeprüfung an einer höheren Schule im Inland.

⁵² Abteilung I/5: Diversitäts- und Sprachenpolitik; Sonderpädagogik; inklusive Bildung; Begabtenförderung

Förderung in den Erstsprachen

chend ihrer Sonderverträge vorlag, die Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht mit rd. 19,60 Mio. EUR je Jahr.

23.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMUKK keine Angaben über die tatsächlich angefallenen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht machen konnte. Er empfahl dem BMUKK, die tatsächlichen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht zu erheben, um Steuerungsgrundlagen zu schaffen sowie Kostenwahrheit und Transparenz sicherzustellen.

(2) Der RH hielt fest, dass im Schuljahr 2010/2011 österreichweit rund ein Fünftel der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch die unverbindliche Übung bzw. den Freigegegenstand „Muttersprachlicher Unterricht“ besuchte. Wenn auch das Verhältnis der Ausgaben für Fördermaßnahmen in Deutsch zu jenen in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht) nicht bestimmt werden konnte (siehe TZ 17), wies der RH auf den starken Anstieg im Bereich des muttersprachlichen Unterrichts hin. Im Übrigen verwies er auf seine Empfehlung in TZ 22 zur Evaluierung des muttersprachlichen Unterrichts.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die Planstellen der Lehrer für den muttersprachlichen Unterricht im Zuge der Genehmigung der Stellenpläne der Landeslehrer zugeteilt. Demnach stünde den Ländern eine Planstellensumme je Schuljahr zur Verfügung. In dieser Summe seien auch die Lehrer für den muttersprachlichen Unterricht enthalten, die – entsprechend der Diensthoheit der Länder – nach länderspezifischen Schwerpunkten und Erfordernissen zum Einsatz kämen. Den Ländern obliege daher die Anstellung dieser Lehrer und somit auch die Kenntnis der tatsächlichen Ausgaben.*

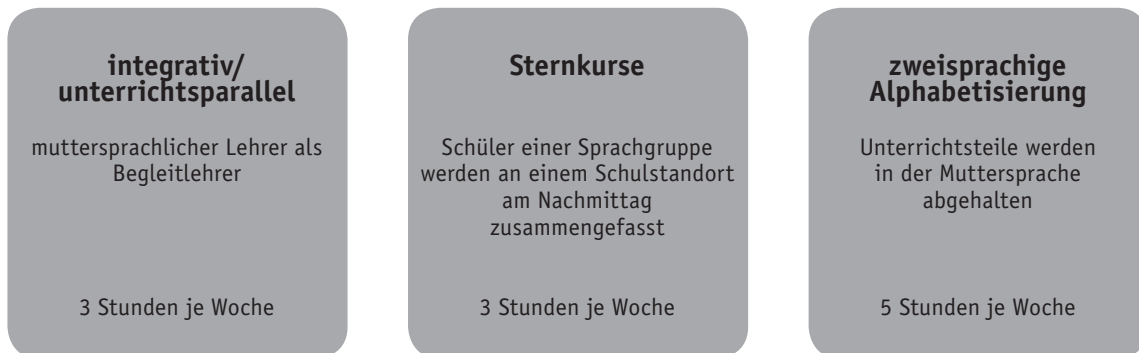
23.4 Der RH hielt entgegen, dass durch das Fehlen der Kenntnis der tatsächlichen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht keine bundesweiten zentralen Steuerungsgrundlagen im BMUKK vorlagen, obwohl der Bund den Personalaufwand der Landeslehrer trug.

Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 9, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen in einer Hand zu konzentrieren. Dadurch könnten die Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht bestimmt, Grundlagen für die Steuerung in diesem Bereich erarbeitet und die Kostenwahrheit sowie die Transparenz sichergestellt und bei einer Gebietskörperschaft konzentriert werden.

24.1 (1) In Wien war das Erreichen der Mindestteilnehmerzahl für die Eröffnung einer unverbindlichen Übung oder eines Freigegegenstands aufgrund der großen Anzahl und der vielschichtigen Zusammensetzung der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch leichter als im übrigen Bundesgebiet gegeben.

Folgende Abbildung zeigt zusammengefasst die Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts in Wien:

Abbildung 8: Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts – Wien



Quelle: Stadtschulrat für Wien

In Wien fand der muttersprachliche Unterricht grundsätzlich als unverbindliche Übung mit drei Wochenstunden statt (integrativ bzw. unterrichtsparallel). Kleinere Sprachgruppen konnten in Sternkursen schul- und schulartenübergreifend zusammengefasst werden. An den Volksschulen wurde die unverbindliche Übung unter dem Projekt „zweisprachige Alphabetisierung“ mit fünf Wochenstunden abgehalten. Hier erfolgte der Unterricht in Koordination mit dem jeweiligen Klassenlehrer integrativ.

Förderung in den Erstsprachen

Für die einzelnen Sprachen ergab sich in Wien für das Schuljahr 2010/2011 folgendes Bild:

Tabelle 12: Sprachen des muttersprachlichen Unterrichts – Wien	
Sprachen	Schüler
Albanisch	395
Arabisch	682
Bosnisch/Kroatisch/Serbisch	7.298
Bulgarisch	101
Dari	73
Kurdisch/Kurmanci	49
Kurdisch/Zazaki	10
Paschtu	114
Persisch	180
Polnisch	521
Portugiesisch	37
Romanes	141
Rumänisch	48
Russisch	34
Slowakisch	23
Tschechisch	18
Tschetschenisch	126
Türkisch	7.692
Ungarisch	152
Gesamt Wien	17.694

Quelle: BMUKK

Im Schuljahr 2010/2011 nahmen in Wien 17.694 Schüler muttersprachlichen Unterricht in 19 Sprachen in Anspruch. Unterrichtet wurden diese Schüler von 236 Lehrern. Damit waren in Wien rd. 60 % aller muttersprachlichen Lehrer im Einsatz.



Förderung in den Erstsprachen

**Schüler mit Migrationshintergrund,
Antworten des Schulsystems**

Die folgende Tabelle zeigt – gegliedert nach Schularten – für das Schuljahr 2010/2011 die Anzahl der Schulen in Wien, an denen muttersprachlicher Unterricht abgehalten wurde:

Tabelle 13: Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem Unterricht – Wien							
Schuljahr 2010/2011	Volks- schulen	Haupt- schulen	Neue Mittel- schulen	Sonder- schulen	Polytechni- sche Schulen	Allgemein bildende höhere Schulen ¹	Gesamt
	Anzahl						
Gesamt	262	123	24	35	11	90	545
<i>davon Schulen mit mut- tersprachlichem Unterricht</i>	<i>123 (46,95 %)</i>	<i>40 (32,52 %)</i>	<i>5 (20,83 %)</i>	<i>18 (51,43 %)</i>	<i>3 (27,27 %)</i>	<i>32 (35,56 %)</i>	<i>221 (40,45 %)</i>

¹ inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Statistik Austria; Berechnungen RH

Den höchsten Anteil an Schulen mit muttersprachlichem Unterricht erreichten die Sonderschulen (rd. 51,4 %), gefolgt von den Volksschulen (rd. 47 %). Den niedrigsten Anteil wiesen die Neuen Mittelschulen (rd. 20,8 %) und die Polytechnischen Schulen (rd. 27,3 %) auf.

(2) Folgende Tabelle zeigt die Ausgabenschätzungen für den muttersprachlichen Unterricht in Wien für die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011:

Förderung in den Erstsprachen

Tabelle 14: Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher Unterricht – Wien						
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Wien						
Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch	60.730	62.127	63.682	64.874	65.823	+ 8,39
<i>davon muttersprachlicher Unterricht</i>	<i>13.639 (22,46 %)</i>	<i>14.186 (22,83 %)</i>	<i>15.903 (24,97 %)</i>	<i>16.573 (25,55 %)</i>	<i>17.694 (26,88 %)</i>	<i>+ 29,73</i>
Planstellen¹	in VBÄ					
Gesamt	139,0	153,0	146,0	183,0	203,0	+ 46,04
Geschätzte Personalausgaben des BMUKK	in Mio. EUR					
Gesamt	5,45	6,08	6,00	7,73	8,34	+ 53,03

¹ Planstellen inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

Die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch stieg in Wien im überprüften Zeitraum um rd. 8,4 %, jene der Schüler, die am muttersprachlichen Unterricht teilnahmen, um rd. 29,7 %. Gleichzeitig stiegen die Planstellen für die muttersprachlichen Lehrer um rd. 46 %, die vom BMUKK geschätzten Personalausgaben um rd. 53 %. Im Schuljahr 2010/2011 wurden in Wien laut Schätzung des BMUKK rd. 8,34 Mio. EUR für den muttersprachlichen Unterricht aufgewendet, das waren rd. 60 % der österreichweiten Ausgaben.

Der Anstieg der Ressourcen war einerseits auf das Projekt „zweisprachige Alphabetisierung“, andererseits auf die gesteigerte Nachfrage nach Sprachgruppen (z.B. Arabisch, Paschtu und Dari; Tabelle 12) zurückzuführen.

24.2 In Wien nahm mehr als ein Viertel der Schüler am muttersprachlichen Unterricht teil. Gründe dafür waren die große Anzahl und vielschichtige Zusammensetzung an Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch in Verbindung mit der hohen Schuldichte. Der RH wies darauf hin, dass in Wien im überprüften Zeitraum die Personalausgaben um mehr als die Hälfte angestiegen waren. Er empfahl dem Stadtschulrat für Wien, dieser Entwicklung künftig erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.

24.3 *Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien kämen in den letzten Schuljahren immer mehr Kinder aus Kriegs- und Krisengebieten an die Wiener Schulen. Dadurch erhöhten sich die Nachfrage und das Sprachenangebot – über die traditionellen Sprachen der Migration hinaus – deutlich. Dieser Entwicklung habe der Stadtschulrat für Wien mit einem erhöhten Ressourceneinsatz Rechnung getragen.*

Aus- und Fortbildung
der Lehrer

25.1 Die Lehrer, die muttersprachlichen Unterricht abhielten, wiesen unterschiedliche Ausbildungen auf. Das BMUKK stufte diese Lehrer entsprechend der Anerkennung ihrer Ausbildung ein. Für die Einstufung waren insbesondere folgende Faktoren wichtig:

- adäquate pädagogische Ausbildung;
- Universitätsabschluss in einem nichtsprachlichen Fach;
- Sprachstudium ohne pädagogische Ausbildung (z.B. Sprachwissenschaften oder Dolmetschstudium).

Zur Gleichstellung der muttersprachlichen Lehrer mit den anderen Lehrern erarbeiteten das BMUKK und die Pädagogische Hochschule Wien im Jahr 2012 ein Curriculum für den Lehrgang „Muttersprachlicher Unterricht: Erstsprachen unterrichten im Kontext von Migration“. Ziel des Lehrgangs war eine Professionalisierung und Besserqualifizierung der muttersprachlichen Lehrer sowie eine Spezialisierung in den Bereichen Linguistik, Methodik und Didaktik im Sprachunterricht.⁵³ Im September 2012 startete dieser Lehrgang an der Pädagogischen Hochschule Wien mit Teilnehmern aus ganz Österreich.

25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es seit der Übernahme in das Regelschulwesen im Jahr 1992/1993 keine einheitliche Ausbildung für Lehrer des muttersprachlichen Unterrichts gab. Er bewertete es als positiv, dass das BMUKK im Studienjahr 2012/2013 den Lehrgang „Muttersprachlicher Unterricht: Erstsprachen unterrichten im Kontext von Migration“ an der Pädagogischen Hochschule Wien anbot, weil damit eine einheitliche Ausbildung zur Verfügung stand. Eine Beurteilung der Wirkung dieser Maßnahme war aufgrund deren kurzer Laufzeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht möglich.

⁵³ Vermittlung von Grundkenntnissen und Grundfertigkeiten in den Bereichen der Mehrsprachigkeit und der Mehrsprachendidaktik, die Implementierung international anerkannter Modelle und Instrumente zur nachhaltigen Qualitätssteigerung im kompetenzorientierten Sprachunterricht

Interkulturelles Lernen

Grundlagen

26 Interkulturelles Lernen war in den Lehrplänen der allgemein bildenden Pflichtschulen und der Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen als Unterrichtsprinzip verankert. Interkulturelles Lernen sollte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bzw. zur besseren gegenseitigen Wertschätzung, zum Erkennen von Gemeinsamkeiten und zum Abbau von Vorurteilen beitragen.

Unterrichtsprinzipien waren allgemeine Vorgaben zur Gestaltung des Unterrichts und sollten sich wie ein roter Faden durch alle Unterrichtsgegenstände ziehen. Neben dem Interkulturellen Lernen waren weitere Unterrichtsprinzipien bspw. Politische Bildung, Gesundheitserziehung, Europapolitische Bildung und Umweltbildung.

Projekte

27.1 (1) Neben der Ausgestaltung als Unterrichtsprinzip führten das BMUKK und der Stadtschulrat für Wien zum Interkulturellen Lernen verschiedene Projekte durch.

(2) Im Schuljahr 2006/2007 rief das BMUKK die Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“⁵⁴ ins Leben. Mit dieser Initiative wurde die Umsetzung des Unterrichtsprinzips Interkulturelles Lernen durch die Auseinandersetzung mit sprachlicher und kultureller Vielfalt gefördert. Daran konnten sich alle Schularten beteiligen. Die operative Abwicklung dieser Initiative oblag dem Verein Kulturkontakt Austria⁵⁵. Die eingereichten Projekte wurden jedes Jahr in einer Projektdokumentation veröffentlicht.⁵⁶

Im Schuljahr 2010/2011 wurden im Rahmen dieser Initiative österreichweit insgesamt 83 Projekte⁵⁷ durchgeführt; davon entfiel mehr als die Hälfte auf Volksschulen.

⁵⁴ z.B. „Welt der Sprachen – gelebte Sprache – Vielfalt“, „Unsere gemeinsame Muttersprache – mehr Chancen im Berufsleben“

⁵⁵ Kulturkontakt Austria ist ein gemeinnütziger Verein mit der Aufgabe der Kulturförderung, der schulischen Kulturvermittlung und der Bildungskooperation; Hauptförderungsgeber sind das BMUKK, die ADA (Austrian Development Agency) und das BMWF.

⁵⁶ www.projekte-interkulturell.at

⁵⁷ In Wien wurden davon eingereicht: ein Projekt für Volksschulen (Gemeinschaftsprojekt von 12 Volksschulen, einer Kooperativen Mittelschule und einer islamischen Fachschule für soziale Bildung), ein Projekt einer Sonderschule, ein Projekt einer allgemein bildenden höheren Schule, ein Projekt einer berufsbildenden mittleren Schule und ein Projekt einer Berufsschule.

Folgende Tabelle zeigt die Ausgaben für die Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“:

Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung
	in EUR					in %
Ausgaben	45.985,44	47.210,00	82.878,22	84.180,00	87.530,00	90,34

Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

(3) Der Stadtschulrat für Wien veröffentlichte im Herbst 2010 ein Weißbuch „Migration“⁵⁸. Das Weißbuch dokumentierte sämtliche Projekte zum Thema Interkulturelles Lernen ab dem Jahr 2004, die an den allgemein bildenden Pflichtschulen durchgeführt wurden, und stellte sie mit ihren Zielen sowie dem Projektergebnis vor.

27.2 Der RH stellte fest, dass die Ausgaben der Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“ durch den Verein Kulturkontakt Austria im überprüften Zeitraum um rd. 90,3 % angestiegen waren.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei angesichts der Aktualität und Wichtigkeit der Thematik die Erhöhung der Ausgaben vertretbar, weil die Qualität und Kontinuität der Aktion einen entscheidenden Beitrag zu einer nachhaltigen Auseinandersetzung mit Fragen der Interkulturalität und der Mehrsprachigkeit bis hin zur Verankerung in einzelnen Schulprofilen leisteten.*

Aus- und Fortbildung
der Lehrer

28.1 Wie bereits in TZ 21 dargestellt, lag ein Schwerpunkt der Lehrerfort- und -weiterbildung im Bereich „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“.

Sämtliche Pädagogische Hochschulen boten Lehrveranstaltungen zur Aus-, Fort- und Weiterbildung zu diesem Themenkreis an. In den Studienjahren 2009/2010 bis 2011/2012 nahmen insgesamt rd. 16.200 Lehrer an einschlägigen Fort- bzw. Weiterbildungsveranstaltungen teil.

28.2 Der RH zeigte auf, dass in den Studienjahren 2009/2010 bis 2011/2012 von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern nur 16.200 an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehr-

⁵⁸ z.B. „Mehrsprachige Schülerzeitschrift“, „Lernen unter dem Aspekt der Mehrsprachigkeit und Interkulturalität“

Interkulturelles Lernen

sprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ teilnahmen; dies entsprach einer jährlichen Teilnahmequote von rd. 5 %.

Er empfahl – unter Hinweis auf seine Empfehlung in TZ 21 – dem BMUKK, diesen Themenkreis weiterhin als Schwerpunkt für die Pädagogischen Hochschulen vorzugeben und auf eine erhöhte Inanspruchnahme dieser Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinzuwirken.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK gebe es im Bereich der Fort- und Weiterbildung den Pädagogischen Hochschulen Schwerpunkte vor, die sich einerseits am derzeit gültigen Regierungsprogramm 2008 bis 2013 orientierten, andererseits die bildungspolitischen Reformvorhaben des Ressorts unterstützten. Im Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ sei bei den Teilnehmerzahlen in den Studienjahren 2010/2011 und 2011/2012 eine durchgehende Steigerung zu beobachten.*

28.4 Der RH verwies erneut auf die geringe jährliche Teilnahmequote von 5 % und verblieb bei seiner Empfehlung, auf eine erhöhte Inanspruchnahme der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen zum Themenkreis hinzuwirken.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

(1) Die Begriffsdefinition für Schüler mit Migrationshintergrund wäre dem internationalen Standard anzugleichen. (TZ 4)

(2) Zur Optimierung des bestehenden Systems der Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache wäre das umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) kritisch zu beobachten. (TZ 7)

(3) Es wäre ein Berichtswesen aufzubauen, das nicht nur die einzelnen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen auf Bundes- und Länderebene darstellt, sondern auch die damit verbundenen gesamthaften Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten abbildet. (TZ 8)

(4) Es wäre weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen in einer Hand zu konzentrieren. (TZ 9)

(5) Die Bemühungen bei der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund sollten fortgesetzt und auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems verstärkt werden. (TZ 10)

(6) Es wäre darauf hinzuwirken, dass das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen von allen Ländern angewendet wird. (TZ 11)

(7) Das BMUKK sollte sich einen Überblick über die Umsetzung bzw. Anwendung des von ihm zur Verfügung gestellten Maßnahmenpakets in den Ländern verschaffen. (TZ 11)

(8) Bei der Entwicklung von Instrumenten zur Sprachstandsdiagnostik sollten künftig verstärkt eigene Sachkompetenzen und Personalressourcen genutzt werden. (TZ 11)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) Es wäre darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Primarstufe erfolgen kann. (TZ 12)

(10) Das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich sollte – unter Einbeziehung der Erfahrungen des Stadtschulrats für Wien mit seinem Sprachkompetenzmodell und der Landesschulräte – evaluiert und, bis zu einer Regelung über die verpflichtende Weitergabe der Daten vom vorschulischen Bereich an die Primarstufe, in der Primarstufe eingesetzt werden. (TZ 15)

(11) Eine standardisierte Lernfortschrittsdokumentation, in der Informationen zum erreichten Sprachniveau enthalten sind, wäre für alle außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund einzuführen. (TZ 16)

(12) Die Lernfortschrittsdokumentationen sollten dem Schülerstammblatt beigelegt werden, um eine durchgängige Dokumentation des sprachlichen Lernfortschritts der Schüler mit Migrationshintergrund sicherzustellen. (TZ 16)

(13) Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ wären zu definieren und die Maßnahme wäre zu evaluieren. (TZ 17)

(14) Für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ sollten umgehend standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben eingeführt werden. (TZ 17, 18)

(15) Die Maßnahme Sprachförderkurse sollte auf einen längeren Zeitraum ausgelegt werden, um die Nachhaltigkeit und Planungssicherheit sicherzustellen. (TZ 19)

(16) Bei den Evaluierungen der Sprachförderkurse wären künftig auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen. (TZ 19)

(17) Eine einheitliche und verpflichtende Aus- und Weiterbildung für Lehrer, die im Rahmen der Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichten, sollte mit den Pädagogischen Hochschulen vereinbart werden. (TZ 21)

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

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

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

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

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

Stadtschulrat für Wien

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

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

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

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMUKK und Stadtschulrat für Wien

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

Wien, im Juli 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
 - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
 - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
 - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
 - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/3 Bericht des Rechnungshofes
- Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien
 - Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg
 - Diplomatische Akademie Wien
 - A 23 – Anschlussstelle Simmering
- Reihe Bund 2013/4 Bericht des Rechnungshofes
- Wiener Stadterweiterungsfonds
 - Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW
 - IT-Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW
 - Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
 - ART FOR ART Kreativ-Werkstätten GmbH
- Reihe Bund 2013/5 Bericht des Rechnungshofes
- Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien
 - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
 - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

