



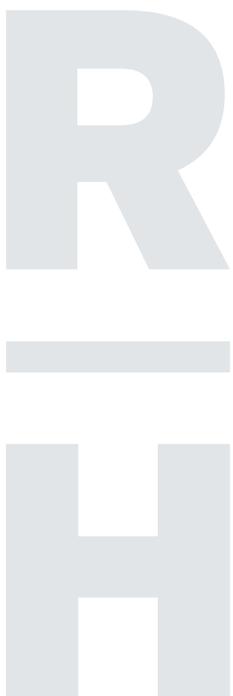
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH

Reihe BUND 2017/15



IMPRESSUM

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im April 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Glossar	9
Kurzfassung	12
Kenndaten	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Entstehungsgeschichte	21
Zweck des Tabakmonopols	22
Monopolverwaltung GmbH	22
Die Gesellschaft	22
Rechtsgrundlagen	23
Organisation	24
Zielvorgaben des BMF	36
Zielsetzung der MVG, Unternehmensstrategie	39
Strukturpolitik der MVG	43
Bestellung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten zur flächen- deckenden Nahversorgung mit Tabakwaren	47
Wirtschaftliche Existenzgrundlage für Vorzugsberechtigte	53
Jugendschutz	61
Projekt Marktanalyse	63
Gebarung, wirtschaftliche Entwicklung	65
Kostenrechnung	72

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen _____	73
Rechtliche Rahmenbedingungen zur Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen _____	73
Erhebung der Tabaksteuer ohne Verwendung von Steuerzeichen _____	74
Schlussempfehlungen _____	76
Anhang I: Tabelle 13 und 14 _____	80
Anhang II: Tabelle 15 bis 18 _____	82
Anhang III: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	87

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45, BVA 2013 bis 2016 _____	36
Tabelle 2:	Beispiele für mögliche Spannungsverhältnisse zwischen Zielen der MVG _____	39
Tabelle 3:	Entwicklung der Anzahl an Tabaktrafiken _____	43
Tabelle 4:	Anteil der neu errichteten Tabaktrafiken _____	47
Tabelle 5:	Anteil der Ausschreibungen von Tabakfachgeschäften und Tabakverkaufsstellen _____	51
Tabelle 6:	Entwicklung der Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften _____	53
Tabelle 7:	Entwicklung der anteiligen Vergaben an Vorzugsberechtigte und anspruchsberechtigte Angehörige _____	60
Tabelle 8:	Gewinnausschüttungen der MVG _____	65
Tabelle 9:	Umsatzerlöse der MVG _____	66
Tabelle 10:	Sonderentgelte des Solidaritäts- und Strukturfonds _____	70
Tabelle 11:	Durchschnittlicher Personalaufwand der MVG im Vergleich zu dem an den Fonds verrechneten Personalaufwand _____	70
Tabelle 12:	Durchschnittliche Aufwendungen der Geschäftsstelle des Fonds je Zuschussempfänger _____	71
Tabelle 13:	Aktiva und Passiva der MVG _____	80
Tabelle 14:	Gewinn- und Verlustrechnung der MVG _____	81
Tabelle 15:	Gründe für die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen _____	82
Tabelle 16:	Umsetzung des Artikel 5 Tabakrahenübereinkommen der WHO – FCTC _____	83
Tabelle 17:	Von Österreich abgeschlossene internationale Vereinbarungen _____	85
Tabelle 18:	Übersicht über maßgebliche EU-Vorschriften _____	86

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beispiel für die Zusammensetzung des Einzelhandelspreises für Zigaretten _____	10
Abbildung 2:	Struktur der Monopolverwaltung GmbH (MVG) _____	25
Abbildung 3:	Anzahl der Tabaktrafiken nach Außenstellen _____	27
Abbildung 4:	Entwicklung der Anzahl der Tabaktrafiken seit 1995 _____	44
Abbildung 5:	Entwicklung des Anteils vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften seit 1996 _____	54
Abbildung 6:	Anzahl der Vertragsbeendigungen bei Tabakfachgeschäften seit 1996 _____	55
Abbildung 7:	Entgelte der MVG und Zahlungsströme _____	67

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
km	Kilometer
KVP	Kleinverkaufspreis
leg. cit.	legis citatae
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVG	Monopolverwaltung GmbH
m ²	Quadratmeter
Nr.	Nummer

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StF	Stammfassung
TabMG 1996	Tabakmonopolgesetz 1996, BGBl. Nr. 830/1995 i.d.g.F.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Glossar

Handelsspanne

Berechnungsbasis der Nettohandelsspannen (ohne Umsatzsteuer) ist der Kleinverkaufspreis der gelieferten Tabakerzeugnisse abzüglich der Tabaksteuer und der Umsatzsteuer (**Nettopreis**). Die Berechnung der Handelsspannen hat je Liefereinheit zu erfolgen.

(1) Die Handelsspanne für Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften betrug ab dem Jahr 2010 für

- | | | |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | Zigaretten | 53 %, |
| 2. | Zigarren | 45 %, |
| 3. | Feinschnitt | 55 %, |
| 4. | Pfeifentabak | 50 %, |
| 5. | andere Tabakerzeugnisse | 37 % des Nettopreises. |

(2) Die Handelsspanne für Inhaberinnen und Inhaber von Tabakverkaufsstellen betrug ab dem Jahr 2010 für

- | | | |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | Zigaretten | 28,75 %, |
| 2. | Zigarren | 27 %, |
| 3. | Feinschnitt | 33 %, |
| 4. | Pfeifentabak | 30 %, |
| 5. | andere Tabakerzeugnisse | 22 % des Nettopreises. |

Tabaksteuer

Bemessungsgrundlage für die Tabaksteuer ist der Kleinverkaufspreis. Das ist jener Preis, zu dem Tabakwaren von befugten Tabakwarenhändlern im gewöhnlichen Geschäftsverkehr an Verbraucher abzugeben sind. Er ist vom Hersteller oder Einführer als Einzelhandelspreis für Zigaretten, Zigarren und Zigarillos je Stück und für Rauchtobak je Packung, wie sie üblicherweise an Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben wird, zu bestimmen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die Tabaksteuer betrug z.B. für Zigaretten:

1.1.2011 – 30.6.2011:	42 % KVP + 32 EUR je 1.000 Stück
1.7.2011 – 31.12.2011:	42 % KVP + 34 EUR je 1.000 Stück
1.1.2012 – 28.2.2014:	42 % KVP + 35 EUR je 1.000 Stück
1.3.2014 – 31.3.2015:	41 % KVP + 40 EUR je 1.000 Stück
1.4.2015 – 31.3.2016:	40 % KVP + 45 EUR je 1.000 Stück

Abbildung 1: Beispiel für die Zusammensetzung des Einzelhandelspreises für Zigaretten

Verkaufspreis je Stange:	44 EUR
<i>davon</i>	
Tabaksteuer:	26,60 EUR
Umsatzsteuer:	7,33 EUR
Handelsspanne:	5,34 EUR

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Monopolverwaltung GmbH

Das Tabakmonopol sollte Einnahmen aus den Steuern auf Tabakwaren generieren. Es diente auch sozialpolitischen Zielen, der Nahversorgung mit Tabakwaren sowie gesundheitspolitischen Erwägungen. Seine Verwaltung oblag der Monopolverwaltung GmbH (**MVG**).

Sozialpolitisches Ziel der MVG war, möglichst vielen Vorzugsberechtigten (laut Gesetz „begünstigte Behinderte“) eine wirtschaftliche Existenzgrundlage als Tabaktrafikanterin bzw. –trafikanter zu verschaffen. Allerdings hatten Angehörige einen gesetzlichen Anspruch, eine Tabaktrafik weiterzuführen. Von 2011 bis 2015 besetzte die MVG rund zwei Drittel der zu vergebenden Tabakfachgeschäfte mit Vorzugsberechtigten, rd. 28 % mit (weitgehend nicht vorzugsberechtigten) Angehörigen.

Zudem sank in diesem Zeitraum aufgrund von Restrukturierungen die Anzahl vorzugsberechtigter Tabaktrafikanterinnen und –trafikanten um rd. 7 % (die Anzahl der Tabaktrafiken sank insgesamt um rd. 13 % von 6.836 auf 5.983). Dies war auf Restrukturierungszuschüsse des bei der MVG eingerichteten Solidaritäts- und Strukturfonds zurückzuführen, denen jedoch kein Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel zugrunde lag.

Weder das BMF als Eigentümervertreter noch die MVG hatten eine Unternehmensstrategie oder unternehmensspezifische Ziele für die MVG formuliert. Zudem fehlten interne Richtlinien mit objektiven, nachvollziehbaren Kriterien. Damit war eine transparente, einheitliche Vorgangsweise bei der Festlegung der Anzahl an Tabaktrafiken sowie bei deren Vergaben nicht sichergestellt.

Die von den Tabaktrafiken eingehobenen Entgelte sollten nach dem Gesetzeswortlaut kostendeckend sein. Allerdings erzielte die MVG damit eine ständige Kostenüberdeckung, die sie als Dividende an den Eigentümer ausschüttete.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ziele, der Aufgabenerfüllung und der Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der Monopolverwaltung GmbH (**MVG**) sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Kennzeichnung von Tabakwaren. (**TZ 1**)

Entstehung und Zweck des Tabakmonopols

Österreich reduzierte im Rahmen des EU–Beitritts das österreichische Tabakmonopol von einem Vollmonopol, das den Anbau, die Gewinnung und die Verarbeitung von rohem Tabak, die gewerbliche Herstellung und die Einfuhr von sowie den Handel mit Tabakwaren umfasste, auf ein Einzelhandelsmonopol für Tabakerzeugnisse. (**TZ 2**)

Das Tabakmonopol war als Finanzmonopol konzipiert. Es sollte Einnahmen aus den Steuern auf Tabakwaren erzielen und diente insbesondere auch sozialpolitischen Zielen und der Nahversorgung mit Tabakwaren und anderen wichtigen Waren und Dienstleistungen sowie gegebenenfalls auch gesundheitspolitischen Erwägungen. (**TZ 3**)

Monopolverwaltung GmbH

Die Gesellschaft

In Umsetzung des EU–Beitrittsvertrags errichtete der Bundesminister für Finanzen mit Ermächtigung durch das Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wurde (Tabakmonopolgesetz 1996 – **TabMG 1996**), die MVG als unabhängige Stelle für die Erteilung der Genehmigungen für den Betrieb des Tabakwareneinzelhandels. Auf diese gingen die bisher der Austria Tabakwerke AG übertragenen, diesbezüglichen Agenden über. Die MVG steht zu 100 % im Eigentum des Bundes, die Verwaltung der Anteilsrechte obliegt dem Bundesminister für Finanzen. (**TZ 4**)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Rechtsgrundlagen

Das TabMG 1996 stellte die gesetzliche Grundlage für die Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols dar. Es wies eine unterschiedliche Regelungstiefe zwischen

- der Kernaufgabe der MVG (u.a. Bestellung der zur Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen erforderlichen Zahl von Tabaktrafikantinnen und Tabaktrafikanten) einerseits und
- den sozial motivierten Vorschriften für die Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten (historisch aus der Beschäftigung Kriegsversehrter abgeleitete bevorzugte Berücksichtigung von „behinderten Bewerbern“¹ um eine Tabaktrafik) andererseits auf.

Mangels detaillierter Zielvorgaben im TabMG 1996 für die Kernaufgabe der MVG blieb eine genauere Determinierung der Kernaufgabe, die Definition von konkreten Detailzielen und die Festlegung von nachvollziehbaren Indikatoren hierfür daher der MVG selbst überlassen. (TZ 5)

Organisation

Die Organisation der MVG umfasste eine Geschäftsleitung in Wien sowie drei Außenstellen in Linz, Innsbruck und Graz. Die MVG verfügte außer Arbeitsplatzbeschreibungen über kein Konzept oder Organisationshandbuch für die Außenstellen. Sie hatte ihre Organisation bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder einer Evaluierung unterzogen noch Kosten–Nutzen–Untersuchungen zu flexiblen und kostengünstigen Alternativmodellen angestellt. (TZ 6)

Die Ausschreibung der Geschäftsführung der MVG im Jahr 2015 erfolgte – ohne sachlich nachvollziehbaren Grund – erst am letzten Tag des gesetzlich möglichen Zeitraums, weshalb der Dienstvertrag der bisherigen Geschäftsführerin bis zur Entscheidung über die Nachfolge zweimal verlängert werden musste. (TZ 7)

Die Höhe des Bezugs des im Jahr 2015 bestellten Geschäftsführers lag trotz unveränderter Aufgabenstellung bzw. Verantwortung deutlich sowohl über dem Bezug seiner Vorgängerin als auch über jenem der höchsten Verwaltungsbeamtinnen und –beamten des Bundes. (TZ 8)

¹ Sowohl im TabMG 1996 als auch in Veröffentlichungen der MVG wurde der Terminus Behinderte (behinderte Bewerber) verwendet.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Der Dienstvertrag des im Juni 2015 bestellten Geschäftsführers enthielt – anders als jener seiner Vorgängerin – keine erfolgsabhängige Gehaltskomponente mit jährlich im Vorhinein zu vereinbarenden, quantifizierten Zielen; damit entfielen auch die konkreten Zielvorgaben des BMF als Instrument zur inhaltlichen und wirtschaftlichen Steuerung der MVG. (TZ 9)

Die Verlängerung des Dienstvertrags der früheren Geschäftsführerin bei gleichzeitiger Bestellung eines neuen Geschäftsführers im Juni 2015 führten zu einer unverhältnismäßigen Steigerung des Personalaufwands und zu einer Abnahme des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im Jahr 2015. (TZ 25)

Unter den vier vom Eigentümerversorger BMF zu wählenden Kapitalvertreterinnen und –vertretern im Aufsichtsrat der MVG befand sich seit Juni 2015 eine Tabaktrafikanin, die als Vertreterin der Wirtschaftskammer auch Mitglied des Neuerrichtungsbeirats und einer Besetzungskommission war. Angesichts der Berührungspunkte bzw. Abhängigkeiten von der MVG war die uneingeschränkte Wahrnehmung der Interessen der Gesellschaft bei ihrer Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied im Sinne des Public Corporate Governance Kodex des Bundes nicht sichergestellt. (TZ 10)

Obwohl § 19 TabMG 1996 eine Befassung des Neuerrichtungsbeirats mit allen Fällen von Neuerrichtung oder Verlegung einer Tabaktrafik oder eines Tabakwarenautomaten vorsah, trug die MVG nur jene Fälle an den Neuerrichtungsbeirat heran, bei denen sich das jeweilige Landesgremium der Tabaktrafikanen gegen eine von der MVG befürwortete Neuerrichtung oder Verlegung aussprach. (TZ 11)

Zielvorgaben des BMF

Der Frauenanteil im Aufsichtsrat der MVG entsprach mit 25 % dem in den Bundesvoranschlägen für die Jahre 2013 bis 2015 für die Untergliederung 45 formulierten Erfolgskriterium für deren Gleichstellungsziel. (TZ 12)

Außer einer erwarteten Gewinnausschüttung der MVG von 1 Mio. EUR jährlich hatte das BMF keine Voraussetzungen für eine durchgängige, wirkungsorientierte Steuerung der MVG, ausgehend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über mittel- und kurzfristige unternehmensspezifische Ziele und Vorgaben des Eigentümers bis hin zur Unternehmensstrategie der MVG selbst, geschaffen. (TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Zielsetzung der MVG, Unternehmensstrategie

Die MVG verfügte weder über eine (mittelfristige) Unternehmensstrategie noch über operative Zielvorgaben zur unternehmensintern koordinierten Umsetzung ihrer gesetzlichen Zielvorgaben, konkrete Definitionen, nachvollziehbare Indikatoren oder eine Prioritätensetzung ihrer Ziele:

- die Nahversorgung der Bevölkerung mit Tabakerzeugnissen durch die Bestellung der hierfür erforderlichen Anzahl von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten sicherzustellen und
- möglichst vielen Vorzugsberechtigten² eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen.

Dadurch konnte die Erreichung der MVG–Kernziele nicht gemessen werden. (TZ 13)

Mangels einer detaillierten Beschreibung der Beratungstätigkeiten der MVG sowie einer Leistungsrechnung konnte nicht nachvollzogen werden, ob und in welchem Ausmaß Doppelgleisigkeiten mit Beratungsaktivitäten der Kammern der gewerblichen Wirtschaft bestanden. (TZ 14)

Strukturpolitik der MVG

Die Anzahl der Tabaktrafiken in Österreich nahm kontinuierlich von 9.661 (zum 1. Jänner 1996) auf 5.983 (zum 31. Dezember 2015) um rd. 38 % ab. (TZ 15)

Weder der von der MVG im Jahr 2011 (gemeinsam mit dem bei ihr eingerichteten Solidaritäts– und Strukturfonds) eingeleiteten Strukturbereinigung noch den Vergaben von Tabaktrafiken lag ein Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel in Österreich zugrunde, in dem die Sollvorgaben für eine optimale Versorgungsstruktur festgelegt und die zur Umsetzung erforderlichen strategischen Maßnahmen beschrieben waren. Dadurch war nicht nachvollziehbar, ob die MVG ihre Ziele

² Das TabMG 1996 sieht in § 29 Vorzugsrechte für 1. Inhaber einer Amtsbescheinigung oder eines Opferausweises nach § 4 des Opferfürsorgegesetzes, BGBl. Nr. 183/1947, 2. Empfänger einer Beschädigtenrente nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957, BGBl. Nr. 152, oder dem Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964, wenn ihre Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 % gemindert ist, 3. Empfänger einer Witwen– oder Witwerrente oder –beihilfe nach dem Opferfürsorgegesetz, dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 oder dem Heeresversorgungsgesetz sowie 4. begünstigte Behinderte im Sinne des § 2 des Behinderteneinstellungsgesetzes 1969, BGBl. Nr. 22/1970 vor. Die unter 3. genannten Empfängerinnen und Empfänger (sogenannte „Kriegswitwen bzw. –witwer“) waren zwar keine Menschen mit Behinderung, jedoch stellte die Regelung insofern „totes Recht“ dar, als dieser Personenkreis als Bewerber um eine Tabaktrafik (aufgrund des Alters) nicht mehr in Frage kam. Begünstigte Behinderte und behinderte Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften im Sinne des TabMG 1996 werden in weiterer Folge als Vorzugsberechtigte bezeichnet.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



betreffend Nahversorgung mit Tabakwaren und nachhaltiger Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten ausreichend erfüllte. Die Gleichbehandlung aller Bewerberinnen und Bewerber sowie aller Konsumentinnen und Konsumenten war damit nicht sichergestellt. (TZ 15)

Bestellung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten zur flächendeckenden Nahversorgung mit Tabakwaren

Die MVG besetzte in den Jahren 2011 bis 2015 1.260 Tabaktrafiken. Mangels interner Richtlinien mit objektiven, nachvollziehbaren Vergabekriterien war eine transparente und einheitliche Vorgangsweise aller Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie Bestellungskommissionen nicht sichergestellt. (TZ 17)

Die MVG führte nur in rd. 10 % der Vergaben von Tabakfachgeschäften und in rd. 1 % bei Tabakverkaufsstellen öffentliche Ausschreibungen durch, obwohl dies nach dem Wortlaut des TabMG 1996 der Regelfall sein sollte. Dadurch entging der MVG die Möglichkeit, unter mehreren Bewerberinnen und Bewerbern die bzw. den am besten geeigneten zu ermitteln sowie eine Standortanalyse und Strukturhebung durchzuführen. (TZ 18)

Wirtschaftliche Existenzgrundlage für Vorzugsberechtigte

Die MVG erhöhte zwar den Anteil vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften von rd. 50 % (im Jahr 2011) auf rd. 52 % (im Jahr 2015), jedoch sank die Anzahl Vorzugsberechtigter absolut von 1.374 (im Jahr 2011) auf 1.277 (im Jahr 2015) bzw. um rd. 7 %. Die im Rahmen der Restrukturierungsmaßnahmen des Fonds mit 7,3 Mio. EUR geförderte Stilllegung von Tabaktrafiken führte somit dazu, dass die Anzahl wirtschaftlicher Existenzgrundlagen für Vorzugsberechtigte abnahm und die MVG ihr Ziel, möglichst viele Vorzugsberechtigte zur Tabaktrafikan tin bzw. zum Tabaktrafikanten zu bestellen, verfehlte. (TZ 19)

Durch die weitgehend freihändigen Vergaben von Tabaktrafiken begab sich die MVG der im TabMG 1996 vorgegebenen Möglichkeit, unter mehreren vorzugsberechtigten Bewerberinnen und Bewerbern um eine Tabaktrafik jene mit der höchsten Bedürftigkeit und dem höchsten Grad der Behinderung zu bestellen. (TZ 20)

In einem Einzelfall bestellte die MVG freihändig einen (ehemaligen) öffentlich Bediensteten zum Tabaktrafikanten, der – neben dieser Tätigkeit – auch noch über ein Jahr in einem aufrechten (öffentlichen) Dienstverhältnis stand. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Das TabMG 1996 ermöglichte eine Weitergabe eines (umsatzstarken) Tabakfachgeschäfts an (nichtbehinderte) Angehörige auch über mehrere Generationen. In den Jahren 2011 bis 2015 besetzte die MVG rd. 28 % aller Tabakfachgeschäfte mit Angehörigen und schränkte damit ihre Möglichkeit erheblich ein, möglichst viele Tabakfachgeschäfte an Vorzugsberechtigte zu vergeben. (TZ 21)

Jugendschutz

Die bei Tabaktrafiken in Wien festgestellte, nahezu durchgängige Verletzung von Jugendschutzbestimmungen unterlief das Argument des Gesetzgebers, wonach das Tabakmonopol auch aus gesundheitspolitischer Sicht erforderlich sei. Trotz der alarmierenden Prüfergebnisse veranlasste die MVG keine weiteren gezielten Jugendschutzprüfungen in anderen Bundesländern und legte bis Ende März 2016 kein Verbesserungskonzept vor. (TZ 22)

Projekt Marktanalyse

Die MVG startete im Frühjahr 2015 ein Projekt „Marktanalyse für die Tabakindustrie“ zur Analyse und marktverwertbaren Aufbereitung von Verkaufsdaten der Tabakwarengroßhändler. Der Verkauf der Daten an die Tabakindustrie sollte das Gehalt der Projektleiterin (die ehemalige Geschäftsführerin der MVG) erwirtschaften. Die hierfür beabsichtigten Geschäftstätigkeiten waren weder vom Tabakmonopolgesetz noch vom Gesellschaftsvertrag der MVG gedeckt. (TZ 23)

Gebahrung, wirtschaftliche Entwicklung

Die MVG schüttete ihre Bilanzgewinne, die zwischen rd. 1,21 Mio. EUR (2011) und rd. 1,41 Mio. EUR (2015) lagen, nahezu zur Gänze an den Eigentümer aus (in den Jahren 2012 bis 2015 insgesamt rd. 5,26 Mio. EUR). (TZ 24)

Im Zusammenhang mit einer gerichtsanhängigen Klage eines Tabakwarengroßhändlers bestand ein latentes Risiko der MVG und des Fonds aus der Prozessführung auf Rückzahlung der an den Fonds geleisteten Zuschläge. (TZ 24)

Die von den Tabaktrafiken für die Leistungen der MVG eingehobenen Entgelte wiesen eine ständige und deutliche Kosten-Überdeckung auf, was zwar der Zielvorstellung des Eigentümers einer Kapitalgesellschaft hinsichtlich einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals entsprach (Dividendenerwartung), jedoch in einem Spannungsverhältnis zu der am Gesetzeswortlaut orientierten Kostendeckung stand. (TZ 25)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tätigkeit der MVG als Geschäftsstelle des Solidaritäts- und Strukturfonds

Die MVG verrechnete dem Solidaritäts- und Strukturfonds für die Tätigkeit als Geschäftsstelle des Fonds Personal-, Beratungs-, IT- und Raumaufwendungen. Zur Untermauerung der gesetzlich verankerten Kostendeckung fehlte eine nach fixen und variablen Kosten aufgegliederte Analyse der erfassten Kosten. (TZ 26)

Die MVG führte Kostenstellen für die Geschäftsstelle des Fonds, ihre Außenstellen und die Tabakakademie, nicht jedoch für die Geschäftsleitung in Wien. (TZ 27)

Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen

Eine Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen erfolgte für steuerliche Zwecke, zur Identifizierung und Rückverfolgbarkeit der Tabakwaren und für gesundheitsbezogene Zwecke. Österreich setzte die in der Tabakprodukte-Richtlinie der EU (TPD II) vorgegebenen Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen und über das Sicherheitsmerkmal zur Feststellung der Echtheit der Tabakerzeugnisse mit der Novelle zum Tabakgesetz mit 20. Mai 2016 um. Seitens der Europäischen Kommission erfolgte jedoch noch keine Festlegung der technischen Standards für die Errichtung und den Betrieb der für die Rückverfolgung eingesetzten Systeme, weshalb diese Systeme in Österreich noch nicht implementiert werden konnten. (TZ 28)

Österreich machte von der den EU-Mitgliedstaaten in der Tabaksteuer-Strukturrichtlinie (Richtlinie 2011/64/EU) und der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie (Richtlinie 2008/118/EG) eingeräumten Möglichkeit, die Verbrauchsteuer auf anderem Wege zu erheben, Gebrauch und verzichtete bisher auf ein Steuerzeichen bzw. auf eine Steuerbanderole. (TZ 29)

Mit der Implementierung der EU-einheitlichen Bestimmungen über individuelle Erkennungsmerkmale zur Rückverfolgung der Tabakerzeugnisse mit Wirksamkeit ab 2019 durch die Tabakgesetznovelle erübrigte sich eine zusätzliche Kennzeichnung und Steuererhebung mittels Steuerzeichen. (TZ 29)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Kenndaten

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wird (Tabakmonopolgesetz 1996 – TabMG 1996), BGBl. Nr. 830/1995 i.d.g.F. – Entgeltordnung gemäß § 16 Abs. 2 TabMG 1996 – Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC), BGBl. III Nr. 219/2005 vom 21. Mai 2003 – Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (kurz: Tabakprodukterichtlinie; TPD) – Bundesgesetz über das Herstellen und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen sowie die Werbung für Tabakerzeugnisse und den Nichtrauchererschutz (Tabakgesetz), BGBl. Nr. 431/1995 i.d.g.F. – Bundesgesetz, mit dem die Tabaksteuer an das Gemeinschaftsrecht angepasst wird (Tabaksteuergesetz 1995), BGBl. Nr. 704/1994 i.d.g.F. 					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Eigentümer	Republik Österreich (100 %), vertreten durch den Bundesminister für Finanzen					
Stammkapital	75.000 EUR					
Unternehmensgegenstand	Verwaltung des Tabakmonopols, soweit dies gemäß Tabakmonopolgesetz 1996 der Gesellschaft obliegt; insbesondere a) Sicherstellung der Nahversorgung mit Tabakprodukten b) Schaffung von unternehmerischer Existenz für Menschen mit Behinderung					
Entwicklung der Gebarung der Monopolverwaltung GmbH	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in 1.000 EUR					in %
Umsatzerlöse	3.639	3.748	4.018	4.187	4.300	18,16
Betriebserfolg	1.568	1.666	1.781	1.878	1.846	17,75
Finanzerfolg	28	33	28	27	27	-3,71
Personalaufwand ¹	1.627	1.635	1.660	1.684	1.802	10,76
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	1.596	1.699	1.809	1.905	1.873	17,37
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	1.205	1.279	1.366	1.457	1.406	16,64
Bilanzsumme	2.432	2.280	2.432	2.464	2.537	4,31
Operativer Cashflow	1.246	1.099	1.454	1.359	1.529	22,71
	Anzahl (VZÄ im Jahresdurchschnitt)					
Bedienstete²	19,6	18,7	18,7	18,6	19,0	-3,06
<i>davon weiblich</i>	10,9	10,5	10,6	10,4	10,4	-4,59
Geschäftsführung	1	1	1	1	1	nicht anwendbar
<i>davon weiblich</i>	1	1	1	1	0	nicht anwendbar
	Anzahl					in %
Tabaktrafiken in Österreich	6.836	6.642	6.387	6.137	5.983	-12,48
	in 1.000 EUR					in %
Tabakwarenumsätze in Österreich	2.684.892	2.762.433	2.866.134	2.949.987	3.029.909	12,85

¹ Der Personalaufwand enthält auch Reise- und Weiterbildungskosten sowie Personal- und Reisekosten der von der Austria Tabak übernommenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

² Darunter von der Austria Tabak übernommene Bedienstete im Ausmaß zwischen 5,8 und 6,5 VZÄ

Quelle: MVG, Darstellung: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte zwischen November 2015 und April 2016 die Gebarung der Monopolverwaltung GmbH (im Folgenden: **MVG**) sowie die Gebarung des BMF hinsichtlich der Monopolverwaltung und der Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen.

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ziele, der Aufgabenerfüllung und der Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der MVG sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Kennzeichnung von Tabakwaren.

Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015.

(2) Der RH führte zeitgleich eine Gebarungsüberprüfung des bei der MVG eingerichteten Solidaritäts- und Strukturfonds (im Folgenden: **Fonds**) durch. Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen der MVG und dem Fonds verwies der RH im Bedarfsfall auf diesen Bericht (Reihe Bund 2017/16).

(3) Zu dem im September 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die MVG im Oktober 2016 und das BMF im Dezember 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen an die MVG und das BMF im März 2017.

(4) Die MVG hielt einleitend in ihrer Stellungnahme fest, dass sämtliche Trafiken an Menschen mit Behinderung vergeben worden seien und die MVG alles unternommen habe, den Anteil der von Vorzugsberechtigten geführten Trafiken anzuheben. Diesbezüglich vermisste sie eine Würdigung seitens des RH.

(5) Der RH entgegnete der MVG, dass er den diesbezüglichen Intentionen der MVG mit der Darstellung in Tabelle 7 und den Ausführungen, wonach „die MVG rund zwei Drittel der zu vergebenden Tabakfachgeschäfte mit Vorzugsberechtigten und rd. 28 % mit gemäß § 31 TabMG 1996 anspruchsberechtigten Angehörigen“ besetzte (siehe **TZ 21**), durchaus Rechnung getragen habe.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Entstehungsgeschichte

- 2 Das österreichische Tabakmonopol wies vor allem mit Bezug auf den Prüfungsgegenstand des RH folgende wesentliche Entwicklungsschritte auf:

1784	Gründung des österreichischen Tabakmonopols als Vollmonopol (umfasste Anbau, Gewinnung und Verarbeitung von rohem Tabak, gewerbliche Herstellung und Einfuhr von sowie Handel mit Tabakwaren)
1949	Betrauung der Austria Tabakwerke AG mit der Verwaltung des Tabakmonopols
1995	Beitritt Österreichs zur Europäischen Union: – Der Tabakanbau unterliegt seither der landwirtschaftlichen Marktordnung der EU, – das Produktionsmonopol sowie das Import- und Großhandelsmonopol wurden aufgehoben, – das Einzelhandelsmonopol für verarbeiteten Tabak war umzuformen (Artikel 71 EU-Beitrittsvertrag, BGBl. Nr. 45/1995).
1996	Inkrafttreten des Bundesgesetzes, mit dem u.a. das Tabakmonopol neu geregelt wird (Tabakmonopolesetz 1996 – TabMG 1996) – Gründung der Monopolverwaltung GmbH (MVG) – Übergang der bisher der Austria Tabakwerke AG übertragenen Agenden im Bereich des Tabakeinzelhandels auf die MVG
2003	Abschluss des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (kurz: FCTC) (BGBl. III Nr. 2019/2005) – betrifft auch Kennzeichnung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen
2008	Gründung des Solidaritätsfonds zur Milderung der Auswirkungen, die durch die Öffnung der Grenzen zu den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union für Tabaktrafiken entstehen. (BGBl. I Nr. 105/2007)
2012	Ratifizierung des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (noch nicht in Kraft, weil noch nicht ausreichend ratifiziert)
2014	Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (kurz: Tabakprodukterichtlinie; TPD) – mit der Tabakgesetznovelle, BGBl. I Nr. 22/2016 vom 20. Mai 2016, in nationales Recht umgesetzt

Das österreichische Tabakmonopol war bis zum EU-Beitritt Österreichs ein Vollmonopol. Im Zuge des EU-Beitritts reduzierte Österreich das Tabakmonopol auf ein Einzelhandelsmonopol für Tabakerzeugnisse. Demgemäß durften nur Großhändler Tabakerzeugnisse in Österreich vertreiben, die über eine Bewilligung des BMF verfügten. Der Einzelhandel mit Tabakerzeugnissen war den von der MVG mit Vertrag bestellten Tabaktrafikantinnen und -trafikanten vorbehalten.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Zweck des Tabakmonopols

- 3 Das Tabakmonopol war laut Bericht des Budgetausschusses vom 14. November 1995³ als Finanzmonopol konzipiert, das neben der Einnahmenerzielung und der Sicherung der Erhebung der Steuern auf Tabakwaren insbesondere auch sozialpolitischen Zielen⁴, der Nahversorgung mit Tabakwaren und anderen wichtigen Waren und Dienstleistungen und gegebenenfalls auch gesundheitspolitischen Erwägungen⁵ diene.

Monopolverwaltung GmbH

Die Gesellschaft

- 4 Gemäß Artikel 71 EU–Beitrittsvertrag, BGBl. Nr. 45/1995, hatte Österreich spätestens ein Jahr nach Beitritt eine unabhängige Stelle für die Erteilung der Genehmigungen für den Betrieb des Einzelhandels mit Tabakerzeugnissen zu errichten. Mit Ermächtigung durch das Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wurde (Tabakmonopolgesetz 1996 – **TabMG 1996**)⁶, gründete der Bundesminister für Finanzen die MVG. Auf diese gingen die bisher der Austria Tabakwerke AG übertragenen Agenden im Bereich des Tabakeinzelhandels über. Die MVG steht zu 100 % im Eigentum des Bundes, die Verwaltung der Anteilsrechte obliegt dem Bundesminister für Finanzen.

³ 390 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX. GP; Antrag 408/A betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Tabakmonopol neu geregelt wird.

⁴ Bei der Vergabe von Tabakfachgeschäften sind Vorzugsberechtigte und in der Tabaktrafik beschäftigte Angehörige zu bevorzugen. Vorzugsberechtigt waren gemäß § 29 TabMG 1996: 1. Inhaber einer Amtsbescheinigung oder eines Opferausweises nach § 4 des Opferfürsorgegesetzes, BGBl. Nr. 183/1947, 2. Empfänger einer Beschädigtenrente nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957, BGBl. Nr. 152, oder dem Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964, wenn ihre Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 % gemindert ist, 3. Empfänger einer Witwen– oder Witwerrente oder–beihilfe nach dem Opferfürsorgegesetz, dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 oder dem Heeresversorgungsgesetz sowie 4. begünstigte Behinderte im Sinne des § 2 des Behinderteneinstellungsgesetzes 1969, BGBl. Nr. 22/1970 vor. Die unter 3. genannten Empfänger (sogenannte „Kriegswitwen bzw. –witwer“) waren zwar keine Menschen mit Behinderung, jedoch stellte die Regelung insofern „totes Recht“ dar, als dieser Personenkreis als Bewerber um eine Tabaktrafik (aufgrund des Alters) nicht mehr in Frage kam. Begünstigte Behinderte und behinderte Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften im Sinne des TabMG 1996 werden in weiterer Folge als Vorzugsberechtigte bezeichnet.

⁵ Laut Bericht des Budgetausschusses lassen sich die aus gesundheitspolitischen Erwägungen zu treffenden Maßnahmen, z.B. Kennzeichnung von Tabakwaren oder Verkaufsverbote für bestimmte, besonders gesundheitsschädliche Tabakwaren, durch einen streng reglementierten Einzelhandel mit Tabakwaren leichter kontrollieren.

⁶ BGBl. Nr. 830/1995 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Rechtsgrundlagen

5.1

(1) Das TabMG 1996 stellte die gesetzliche Grundlage für die Verwaltung des Tabak-einzelhandelsmonopols dar. Es normierte in § 14 als Kernaufgabe der MVG

- die Bestellung jener Zahl von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten, die zur Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen erforderlich ist,
- die Beratung der Bewerberinnen und Bewerber um eine Tabaktrafik und
- die Kontrolle der Vorschriften für den Kleinhandel.

Im Sinne einer Generalklausel führte das TabMG 1996 auch allfällige sonstige Angelegenheiten des Kleinhandels mit Tabakerzeugnissen als Aufgaben der MVG an.

Das Gesetz enthielt hinsichtlich der wichtigsten Kernaufgabe (Bestellung der zur Nahversorgung erforderlichen Trafikantinnen und Trafikanten) keine nähere Bestimmung des Begriffs „Nahversorgung“, die eine zentrale Aufgabe der MVG darstellte. Die genauere Determinierung blieb daher der MVG überlassen.

(2) Das TabMG 1996 legte auch die Vorgangsweise zur Bestellung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten fest. Hiezu zählte insbesondere die (historisch aus der Beschäftigung Kriegsversehrter abgeleitete) Berücksichtigung von vorzugsberechtigten Bewerberinnen und Bewerbern um eine Tabaktrafik sowie die Ansprüche der Angehörigen von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten. Der Gesetzgeber determinierte sehr detailliert die persönlichen Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber⁷, obschon die soziale Komponente (Ermöglichung einer wirtschaftlichen Existenz für Vorzugsberechtigte) in der expliziten Bestimmung der Kernaufgaben nicht eingeschlossen war.

(3) Das TabMG 1996 definierte Tabaktrafiken als Geschäfte, in denen der Kleinhandel mit Tabakerzeugnissen betrieben wird und unterteilte diese in

⁷ Beispielsweise war bei mehreren vorzugsberechtigten Bewerberinnen und Bewerbern das Maß der Bedürftigkeit und der Grad der Behinderung entscheidend.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- Tabakfachgeschäfte: Tabaktrafiken, die ausschließlich Tabakerzeugnisse oder neben Tabakerzeugnissen andere in § 23 Abs. 3 TabMG 1996 angeführte Waren⁸ nur in einem solchen Umfang führen, dass der Charakter eines Tabakfachgeschäfts gewahrt bleibt, und
- Tabakverkaufsstellen: andere Tabaktrafiken als Tabakfachgeschäfte.⁹

Eine Unterscheidung zwischen Tabakfachgeschäften und Tabakverkaufsstellen war insofern erforderlich, als das TabMG 1996 für Tabakfachgeschäfte höhere Handelsspannen vorsah als für Tabakverkaufsstellen und für die Neuvergabe oder Nachbesetzung einer Tabakverkaufsstelle ein vereinfachtes Verfahren (Entfall einer Ausschreibung) festgelegt war.

5.2

Der RH wies auf die unterschiedliche Regelungstiefe zwischen der im Gesetzestext primär genannten Aufgabe (Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen) einerseits und den sozial motivierten Vorschriften für die Bestellung zur Tabaktrafikanterin bzw. zum Tabaktrafikanten andererseits hin. Mangels detaillierter Zielvorgaben im TabMG 1996 für die Kernaufgabe der MVG blieb eine genauere Determinierung, die Definition von konkreten Detailzielen und die Festlegung von nachvollziehbaren Indikatoren hierfür daher der MVG selbst überlassen. Hinsichtlich der diesbezüglichen Umsetzungen durch die MVG siehe [TZ 13](#) bis [TZ 17](#).

Organisation

Organisationsstruktur

6.1

(1) Das TabMG 1996 sah für die Aufgabenerfüllung der MVG folgende Organisationsstruktur vor:

⁸ Tabakfachgeschäfte dürfen 1. Stempelmarken, Postwertzeichen und Fahrscheine für öffentliche Verkehrsmittel und Parkscheine verkaufen, 2. eine Lotto- und Totoannahmestelle betreiben sowie Spielanteile von Lotterien und Tombolaspielen vertreiben, 3. Rauchrequisiten, Papier- und Schreibwaren, Galanteriewaren, Lederwaren, Reiseandenken, Zeitungen und Zeitschriften, Ansichtskarten und Spielkarten (Nebenartikel) verkaufen.

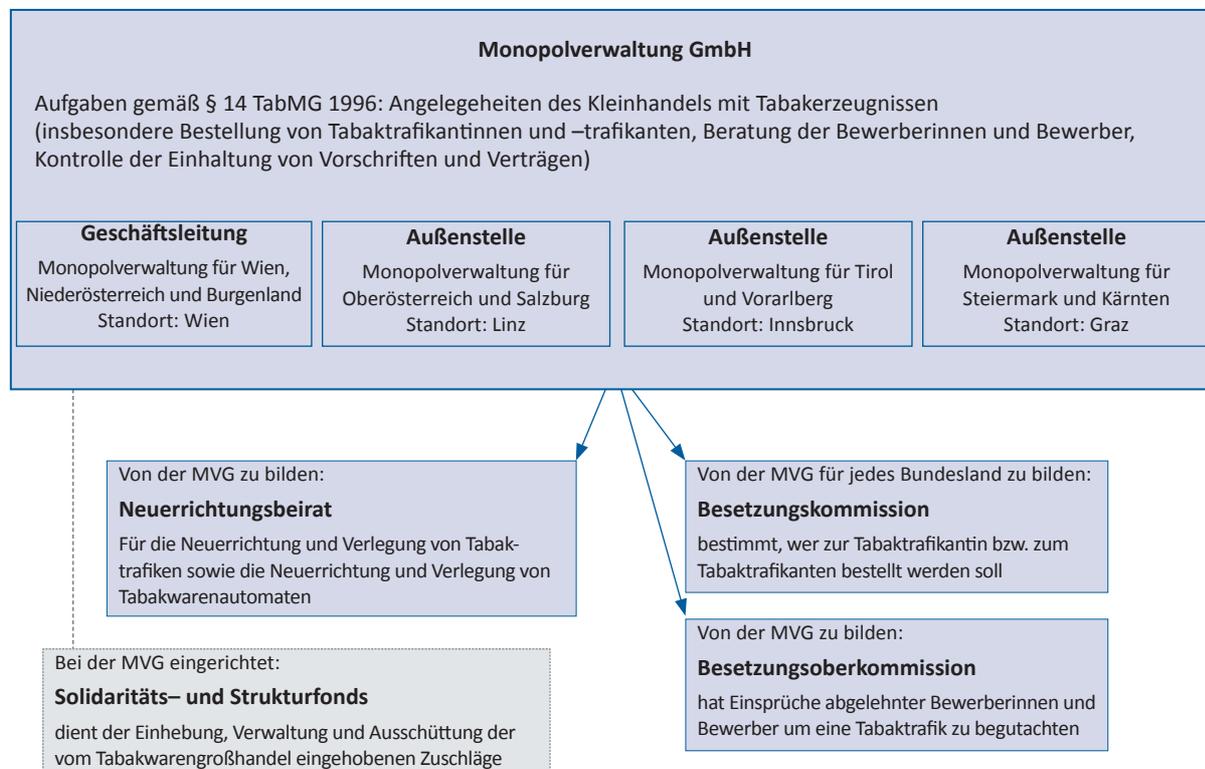
⁹ Tabakverkaufsstellen werden in Verbindung mit einem anderen Gewerbe (z.B. Handel, Gastronomie) geführt.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Abbildung 2: Struktur der Monopolverwaltung GmbH (MVG)



Quelle: TabMG 1996, Darstellung: RH

Die Gesellschaft hatte gemäß § 14 Abs. 3 TabMG 1996 für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben „Außenstellen in der erforderlichen Anzahl einzurichten“.

Die Organisation der MVG umfasste daher neben der Geschäftsleitung in Wien, welche für die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland zuständig war, die folgenden drei Außenstellen:

- Außenstelle Linz für Oberösterreich und Salzburg
- Außenstelle Innsbruck für Tirol und Vorarlberg sowie die Bezirke Hermagor und Spittal an der Drau und
- Außenstelle Graz für Steiermark und Kärnten ohne die Bezirke Hermagor und Spittal an der Drau.

(2) Die Geschäftsleitung in Wien beschäftigte in den Jahren 2011 bis 2015 durchschnittlich rd. 10 VZÄ, die drei Außenstellen wiesen eine Personalausstattung von jeweils drei VZÄ auf:

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- einen Leiter,
- eine Außendienstmitarbeiterin bzw. einen Außendienstmitarbeiter und
- eine Sekretariatsbedienstete.

Ein Konzept für die Außenstellen oder ein Organisationshandbuch lagen zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht vor (siehe **TZ 13**). Dem Leiter einer Außenstelle oblag gemäß Arbeitsplatzbeschreibung u.a. die Abwicklung der Kernprozesse¹⁰ der MVG sowie der Aufgaben der Geschäftsstelle des Solidaritäts- und Strukturfonds in seinem regionalen Bereich. Darüber hinaus waren den Außenstellenleitern unterschiedliche Sonderaufgaben zugewiesen. Die Außenstellenleiter erfüllten ihre Aufgaben weitgehend ebenso im Innendienst wie die Mitarbeiterinnen im Sekretariat. Die drei im Außendienst Beschäftigten führten (Struktur-)Erhebungen sowie Besuche und Kontrollen der Tabaktrafiken an Ort und Stelle durch und trugen mit ihrer Beurteilung zur Entscheidungsfindung bei.

Die Außenstellen hielten in jeder Landeshauptstadt einmal wöchentlich – nach Terminvereinbarung – einen halbtägigen Sprechtag für Tabaktrafikantinnen bzw. –trafikanten und Interessentinnen bzw. Interessenten ab.

Die Geschäftsleitung in Wien und die Außenstellen führten keine detaillierten, auf die Aufgaben der jeweiligen Bediensteten heruntergebrochenen Leistungsaufzeichnungen. Damit konnte der Ressourceneinsatz für einzelne Leistungen nicht ermittelt werden. Ebenso unterblieben Aufzeichnungen darüber, wie viele und welche Personen (Tabaktrafikantinnen bzw. –trafikanten oder Interessentinnen bzw. Interessenten) zu den Sprechtagen kamen, sodass eine Analyse der Beratungstätigkeit nicht möglich war.

(3) In den regionalen Zuständigkeitsbereich der Geschäftsleitung in Wien fielen in den Jahren 2011 bis 2015 durchschnittlich 2.537 Tabaktrafiken bzw. rd. 40 % aller Tabaktrafiken Österreichs (rd. 48 % aller Tabakfachgeschäfte und rd. 34 % aller Tabakverkaufsstellen).

¹⁰ Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern, Durchführung des Besetzungsverfahrens, Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten, Begleitung der Tabaktrafikantinnen und –trafikanten während der aktiven Berufsausübung, Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Tabakmonopolgesetzes, Beendigung der Bestellsverträge, Entscheidung über Nachbesetzung des jeweiligen Standortes, Abwicklung dieser Abläufe unter Einbindung der Bediensteten (Referentinnen bzw. Referenten, Außendienst)

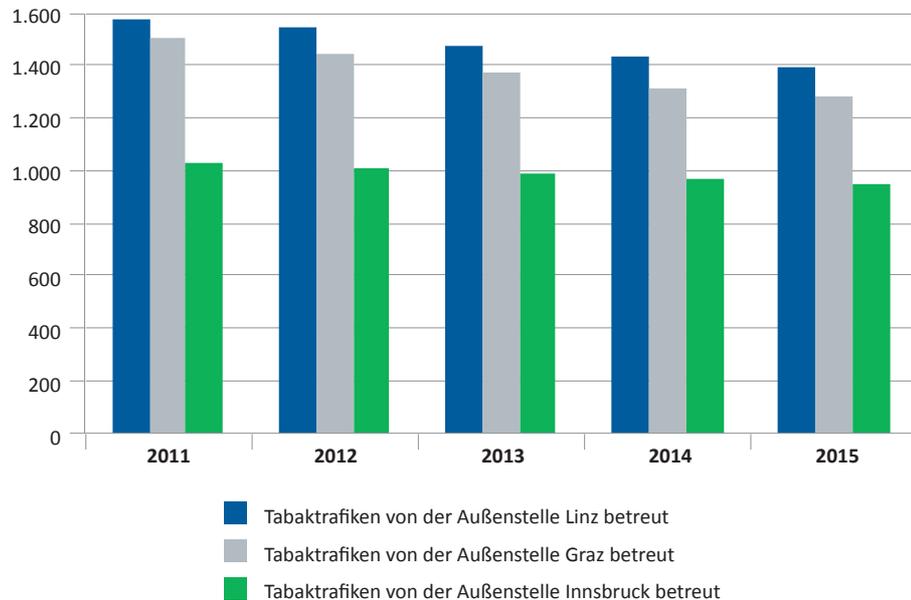
Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die verbleibenden Tabaktrafiken verteilten sich wie folgt auf die drei Außenstellen:

Abbildung 3: Anzahl der Tabaktrafiken nach Außenstellen



Quelle: Daten MVG, Auswertung und Darstellung: RH

Während die Außenstellen in Linz und Graz im Durchschnitt der fünf Jahre 1.486 bzw. 1.384 Tabaktrafiken betreuten, entfielen auf die Außenstelle Innsbruck deutlich weniger (durchschnittlich rd. 990) Tabaktrafiken.

(4) Seit der Gründung der MVG fand keine Überprüfung der Organisationsform und –struktur der MVG durch das BMF statt. Auch die MVG unterzog die drei Außenstellen bisher keiner Evaluierung hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung sowie ihrer Anzahl und personellen Ausstattung. Beispielsweise erfolgte keine Kosten–Nutzen–Analyse darüber, ob die Aufgaben statt mit dauerhaft betriebenen Außenstellen auch mit tageweisen Anwesenheiten einzelner Bediensteter (für vorab vereinbarte Termine) und IT–basierten Workflows ausreichend, aber kostengünstiger, wahrgenommen werden könnten.

6.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Außenstelle Innsbruck trotz gleicher Personalausstattung mit jeweils drei VZÄ deutlich weniger Tabaktrafiken zu betreuen hatte als die beiden anderen Außenstellen.

Der RH beanstandete, dass die MVG außer den Arbeitsplatzbeschreibungen über kein Konzept oder Organisationshandbuch für die Außenstellen verfügte. Er bemängelte weiters, dass die MVG weder die Anzahl der Außenstellen noch deren wirtschaftliche und zweckmäßige Aufgabenerfüllung einer Evaluierung unterzogen

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



hatte, noch Kosten–Nutzen–Untersuchungen zu flexiblen und kostengünstigen Alternativmodellen anstellte.

Er empfahl der MVG, Potenziale für eine flexiblere und kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung durch die MVG zu analysieren und für eine allfällige Reorganisation zu nutzen.

6.3 Die MVG sagte in ihrer Stellungnahme zu, über eine Optimierung von Abläufen nachzudenken und die bei den Sprechtagen behandelten Fälle zu dokumentieren. Die dezentrale Struktur – im Strategieprozess 2015 als Stärke bewertet – werde sie jedoch beibehalten, weil auch die Wirtschaftskammer, mit der das TabMG 1996 eine enge Abstimmung vorsehe, föderal strukturiert sei. Eine dezentrale Struktur senke räumliche Hürden für Menschen mit Behinderung und stelle die notwendige laufende Betreuung auch in abgelegenen ländlichen Regionen sicher.

6.4 Der RH entgegnete, dass er nicht die föderale Struktur kritisierte, vielmehr sollten Potenziale für eine flexiblere und kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung ausgelotet werden.

Bestellung der Geschäftsführung

7.1 Nach dem Stellenbesetzungsgesetz¹¹ hatte die Ausschreibung der Geschäftsführung möglichst sechs Monate vor, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Freiwerden der Stelle zu erfolgen.

Die Funktionsperiode der 2010 bestellten Geschäftsführerin der MVG endete ursprünglich am 6. April 2015.

Auf Anfrage eines der beiden Arbeitnehmervertreter in der Aufsichtsratssitzung am 18. März 2015 zur weiteren Vorgangsweise teilte der Aufsichtsratsvorsitzende mit, dass das bevorstehende Auslaufen des Dienstvertrags der Geschäftsführerin dem BMF bekannt sei und „für eine Kontinuität jedenfalls gesorgt“ werden würde.

Da die Neuausschreibung für ihre Nachfolge erst am 6. Mai 2015 erfolgte, mussten die Bestellung und der Dienstvertrag der Geschäftsführerin bis zur Entscheidung über die Nachfolge zweimal verlängert werden. Das BMF begründete die späte Ausschreibung mit allgemeinen strategischen Überlegungen hinsichtlich „generelles Rauchverbot in Gastronomiebetrieben und neuer Trend der E–Zigarette“.

¹¹ BGBl. I Nr. 26/1998 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gründe, weshalb die Ausschreibung der Geschäftsführung erst am letzten Tag des gesetzlich überhaupt möglichen Zeitraumes erfolgte, sachlich nicht nachvollziehbar waren und der Dienstvertrag der bisherigen Geschäftsführerin bis zur Entscheidung über die Nachfolge zweimal verlängert werden musste.

Er empfahl dem BMF, bei künftigen Ausschreibungen die vom Stellenbesetzungsgesetz angestrebten Fristen zu beachten, um eine zeitgerechte Nachfolge sicherzustellen.

7.3 Das BMF sagte zu, die vom Stellenbesetzungsgesetz angestrebten Fristen künftig zu beachten.

8.1 Nach dem Stellenbesetzungsgesetz war der Bezug der Geschäftsführung in Anlehnung an den im Bund für Bedienstete in vergleichbarer Verantwortung vorgesehenen Bezug zu bemessen, wenn das Unternehmen überwiegend Leistungen im Rahmen eines „Inhouse-Verhältnisses“ an den Bund erbrachte. Bei anderen Unternehmen galten als Bemessungskriterien die Aufgaben der Geschäftsführung, der durchschnittliche Bezug der Geschäftsführung mit vergleichbaren Aufgaben in der Branche und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens.

Der Dienstvertrag des im Jahr 2015 neu bestellten Geschäftsführers legte einen jährlichen Fixbezug von 160.000 EUR fest. Eine leistungs- oder erfolgsabhängige Prämie war im Vertrag nicht vereinbart. Demgegenüber umfasste der Dienstvertrag seiner Vorgängerin ein Entgelt von ursprünglich jährlich rd. 100.000 EUR zuzüglich einer Erfolgsprämie von maximal rd. 23.000 EUR¹² (siehe **TZ 9**). Der Bezug belief sich im Jahr 2014 insgesamt auf rd. 137.000 EUR.¹³ Gemäß Dienstvertrag bzw. Geschäftsordnung für die Geschäftsführung unterschieden sich die Aufgaben des neuen Geschäftsführers nicht von jenen seiner Vorgängerin.

Im Vergleich dazu legte das Gehaltsgesetz 1956¹⁴ im Jahr 2015 für Beamtinnen und Beamte der allgemeinen Verwaltung des Bundes für die Funktionsgruppen 7 bis 9¹⁵ im Durchschnitt einen Jahresbezug von rd. 127.000 EUR fest. Der dabei höchstmögliche Jahresbezug betrug rd. 140.000 EUR.

¹² auf Basis 2010

¹³ Laut Bericht des RH über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes sowie dem Corporate Governance-Bericht der MVG. Der Bezug unterlag einer automatischen Valorisierung.

¹⁴ BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

¹⁵ Für diese höchsten Funktionsgruppen der höchsten Verwendungsgruppe A 1 war ein Fixgehalt anstelle des Zulagensystems vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



8.2 Der RH wies darauf hin, dass ein Branchenvergleich aufgrund der Alleinstellung der MVG nicht möglich war. Jedoch konnten als Vergleich der Bezug der früheren Geschäftsführerin sowie jener öffentlich Bediensteter in vergleichbarer Verantwortung herangezogen werden.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Höhe des Bezugs des im Jahr 2015 bestellten Geschäftsführers deutlich sowohl über dem Bezug seiner Vorgängerin als auch über jenem der höchsten Verwaltungsbeamtinnen und –beamten des Bundes lag. Angesichts der unveränderten Aufgabenstellung bzw. Verantwortung hielt er die Bezugserhöhung im Lichte des § 7 Stellenbesetzungsgesetz für nicht nachvollziehbar.

Er empfahl dem BMF daher, künftig die Bemessungskriterien für die Höhe von Geschäftsführerbezügen bei Unternehmen im Bundeseigentum nachvollziehbar zu dokumentieren.

8.3 (1) Laut Stellungnahme der MVG unterscheide sich der Dienstvertrag des Geschäftsführers von dem seiner Vorgängerin dadurch, dass der Vertrag auf drei statt auf fünf Jahre abgeschlossen worden sei und kein Dienstfahrzeug beigestellt werde.

(2) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme eine nachvollziehbare Dokumentation der Bemessungskriterien für die Höhe künftiger Geschäftsführerbezüge zu.

8.4 Der RH merkte gegenüber der MVG an, dass ihm das BMF seine Erwägungen zur sachlichen Angemessenheit des um 23.000 EUR im Jahr höheren Bezugs des Geschäftsführers gegenüber jenem seiner Vorgängerin trotz unveränderter Aufgabenstellung nicht näher erläuterte. Somit war auch ein allfälliger Zusammenhang zwischen der kürzeren Laufzeit des Dienstvertrags, der Nichtbeistellung eines Dienstfahrzeugs und der Bezugsdifferenz nicht nachvollziehbar.

Zielvorgaben des BMF im Dienstvertrag der Geschäftsführung

9.1 (1) Der Dienstvertrag mit der früheren Geschäftsführerin sah eine Erfolgsprämie auf Grundlage eines zwischen der Geschäftsführerin und dem Präsidium des Aufsichtsrats jährlich im Vorhinein zu vereinbarenden Zielkatalogs vor.

Der Zielkatalog umfasste vier Ziele:

1. Absicherung der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der MVG (Steigerung des Jahresüberschusses gegenüber dem Vorjahr bzw. gegenüber dem geplanten Budgetwert),

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



2. Sicherung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage für „Menschen mit Behinderung“ (durch sukzessive Erhöhung des Anteils vorzugsberechtigter Personen unter den Tabakfachgeschäftsinhaberinnen und –inhabern),
3. Straffung der Kostenstruktur und
4. Beschäftigungssicherung durch das Tabakeinzelhandelsmonopol (durch Neuerrichtung, Ausschreibungen und Neuvergabe von Tabakfachgeschäften).

Die konkreten Zielwerte wurden jährlich vereinbart. Das Ziel 2 gab einen zu erreichenden Prozentanteil Vorzugsberechtigter an der Gesamtzahl der Tabaktrafiken vor. Dieser Prozentanteil sagte jedoch nichts über die absolute Anzahl der vorzugsberechtigten Tabaktrafikantinnen bzw. –trafikanten aus (siehe [TZ 19](#)).

(2) Der Dienstvertrag mit dem ab 17. Juni 2015 neu bestellten Geschäftsführer sah keine erfolgsabhängige Gehaltskomponente mehr vor, dementsprechend entfielen auch die konkreten Zielvorgaben (siehe [TZ 8](#)).

9.2

Der RH stellte kritisch fest, dass das BMF mit dem Entfall der Zielvereinbarungen und erfolgsabhängigen Bezugsbestandteile im Geschäftsführervertrag der MVG auf ein Instrument zur inhaltlichen und wirtschaftlichen Steuerung der MVG verzichtete.

Er empfahl dem BMF, künftig Zielvorgaben an den Geschäftsführer der MVG in Form variabler Bezugsbestandteile mit einer Kombination aus kurzfristigen Kriterien und langfristig bzw. nachhaltig wirksamen Kriterien für den jeweiligen Unternehmenserfolg bzw. für die nachhaltige Wertsteigerung des Unternehmens festzulegen.

Hiezu verwies der RH auf seine Feststellungen in seinem Bericht „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)" (Reihe Bund 2011/7).

Hinsichtlich der Zielvorgabe des zu erreichenden Prozentanteils Vorzugsberechtigter siehe [TZ 19](#).

9.3

Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, bei der Verlängerung bzw. dem Neuabschluss des Geschäftsführervertrags der MVG Zielvorgaben an den Geschäftsführer in Form variabler Bezugsbestandteile in Erwägung zu ziehen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Aufsichtsrat

10.1

(1) Die laut Gesellschaftsvertrag maximal vier vom Eigentümervertreter BMF zu wählenden Kapitalvertreterinnen und –vertreter im Aufsichtsrat der MVG setzten sich aus drei Vertreterinnen bzw. Vertretern des BMF sowie einem Mitglied eines Bundes– oder Landesgremiums der Tabaktrafikanten der Wirtschaftskammer, einer Tabaktrafikantin bzw. einem Tabaktrafikanten, zusammen.

Das BMF begründete dies damit, dass die Wirtschaftskammer eine wichtige Rolle bei der Verwaltung des Tabakmonopols spiele und auch Stakeholder im Aufsichtsrat vertreten sein sollten.

(2) Seit Juni 2015 gehörte dem Aufsichtsrat eine Tabaktrafikantin an, die als Vertreterin der Wirtschaftskammer auch Mitglied des Neuerrichtungsbeirats und einer Besetzungskommission war.

Die wirtschaftliche Existenz einer Tabaktrafikantin bzw. eines Tabaktrafikanten war an den Bestellungsvertrag mit der MVG gebunden. Weiters unterlagen sie der Kontrolle der MVG hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie des Bestellungsvertrags.

Einem Aufsichtsrat oblag die laufende Überwachung der Geschäftsführung. Darunter konnten auch Tätigkeiten fallen, die im Zusammenhang mit Entscheidungen des Neuerrichtungsbeirats oder einer Besetzungskommission standen.

Nach dem Public Corporate Governance Kodex des Bundes, der im Gesellschaftsvertrag der MVG verankert war, durfte Mitglied des Überwachungsorgans nicht sein, „wer in einer geschäftlichen oder persönlichen Beziehung zum Unternehmen oder dessen Geschäftsleitung steht, die einen nicht nur vorübergehenden Interessenkonflikt begründet“. Außerdem war nach dem Kodex darauf zu achten, dass sich aus der beruflichen Tätigkeit der Aufsichtsratsmitglieder keine Interessenkollisionen ergaben.

(3) Der RH hatte anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung der MVG im Jahr 2001 die ausgewogene Zusammensetzung des Aufsichtsrats im Hinblick auf die Hauptzielsetzungen des TabMG 1996 bezweifelt und empfohlen, die Entsendung einer Behindertenvertreterin bzw. eines Behindertenvertreters in den Aufsichtsrat zu erwägen. Dem kam das BMF jedoch nicht nach. Vielmehr folgte im August 2015 ein Vertreter der Wohlfahrtseinrichtung der Tabaktrafikanten Österreichs¹⁶ einer der bis dahin drei Vertreterinnen und Vertreter des BMF in den Aufsichtsrat der MVG,

¹⁶ Die Wohlfahrtseinrichtung der Tabaktrafikanten Österreichs ist ein Verein, der gemäß seiner Statuten die individuelle Hilfestellung für Trafiken in wirtschaftlichen, finanziellen und persönlichen Belangen sowie die kollektive Vertretung der Anliegen der Mitglieder bzw. des Berufstandes zum Ziel hat.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



womit sowohl das BMF als auch Interessensvertreter der Tabaktrafikanter über je zwei Mitglieder im Aufsichtsrat der MVG verfügte.

10.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich unter den vier vom Eigentümervertreter BMF zu wählenden Kapitalvertreterinnen und –vertretern im Aufsichtsrat der MVG seit Juni 2015 eine Tabaktrafikanter befand, die als Vertreterin der Wirtschaftskammer auch Mitglied des Neuerrichtungsbeirats und einer Besetzungskommission war. Nach Ansicht des RH bestand angesichts des Vertragsverhältnisses zwischen Tabaktrafikanterinnen und –trafikanter und MVG (Bestellungsvertrag) sowie der Kontrollfunktion der MVG eine sehr starke wirtschaftliche Abhängigkeit der Tabaktrafikanterinnen und –trafikanter von der MVG. Die Menge der Berührungspunkte bzw. Abhängigkeiten von der MVG bei den beruflichen Tätigkeiten der Tabaktrafikanter erschien dem RH angesichts möglicher Interessenkonflikte geeignet, die uneingeschränkte Wahrnehmung der Interessen der MVG bei ihrer Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied infrage zu stellen.

Der RH empfahl dem BMF daher, die Wahl einer Trafikanter, die überdies noch Mitglied einer Besetzungskommission und des Neuerrichtungsbeirats ist, in den Aufsichtsrat der MVG zu überdenken. Im Hinblick auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes wäre zu überprüfen, inwieweit dieses Mitglied dazu geeignet ist, die uneingeschränkte Wahrnehmung der Interessen der Gesellschaft durch alle Aufsichtsratsmitglieder zu gewährleisten.

Dem BMF empfahl er zu überlegen, ob nicht eine Behindertenvertreterin bzw. ein Behindertenvertreter anstelle einer Tabaktrafikanter bzw. eines Tabaktrafikanter oder einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der Wohlfahrtseinrichtung im Aufsichtsrat der MVG eine größere Ausgewogenheit im Lichte der Zielsetzungen des TabMG 1996 gewährleisten könnte.

10.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG habe die dem Aufsichtsrat der MVG angehörende Tabaktrafikanter ihre Funktionen in der Wirtschaftskammer zurückgelegt und sei daher in keinem Beirat und keiner Kommission mehr tätig.

(2) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, eine geänderte Zusammensetzung des Aufsichtsrates anlässlich der im Jahr 2017 bevorstehenden Neuwahl der Mitglieder zu prüfen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Besetzungskommissionen, Besetzungsoberkommission und Neuerrichtungsbeirat

11.1 (1) Die MVG hatte für jedes Bundesland eine Besetzungskommission zu bilden,¹⁷ welche die von der MVG in der Tagesordnung vorgesehenen Vergabefälle behandelte und mit Beschluss bestimmte, wer zur Tabaktrafikan tin bzw. zum Tabaktrafikanten zu bestellen war. Mit diesen schloss die MVG einen Bestellungsvertrag ab.

(2) Die Besetzungsoberkommission¹⁸ hatte im Fall von Einwendungen gegen Entscheidungen von Besetzungskommissionen ein Gutachten für die endgültige Entscheidungsfindung durch die MVG zu erstellen.

(3) Für die Neuerrichtung und Verlegung von Tabaktrafiken und Tabakwarenautomaten war gemäß § 19 TabMG 1996 ein Neuerrichtungsbeirat zu bilden.¹⁹ Vor der Zulassung einer Neuerrichtung bzw. vor Änderung des Bestellungsvertrags bei Standortverlegungen hatte die MVG gemäß § 24 TabMG 1996 ein Gutachten des Landesgremiums der Tabaktrafikanten einzuholen. Sprach sich das Landesgremium gegen die Neuerrichtung oder Standortverlegung aus, konnte die MVG ein Gutachten des Neuerrichtungsbeirats einholen. Die Gremien der Tabaktrafikanten hatten bei der Bestellung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten weitreichende Mitgestaltungsbefugnisse.

Anhand ausgewählter Fallbeispiele stellte der RH fest, dass die MVG den Neuerrichtungsbeirat nur dann befasste, wenn sie selbst eine Neuerrichtung befürwortete, das Landesgremium der Tabaktrafikanten sich jedoch ablehnend äußerte. Schloss sich die MVG der Ansicht des Landesgremiums an, erfolgte ein Ablehnungsschreiben an die Bewerberin bzw. den Bewerber ohne vorherige Befassung des Neuerrichtungsbeirats.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die MVG den Neuerrichtungsbeirat nur in jenen Fällen befasste, in denen sich die MVG für und das jeweilige Landesgremium der Tabaktrafikanten gegen eine Neuerrichtung oder Verlegung einer Tabaktrafik oder eines Tabakwarenautomaten aussprach. § 19 TabMG 1996 würde eine Befassung des Neuerrichtungsbeirats mit allen Fällen von Neuerrichtung oder Verlegung ermöglichen.

¹⁷ Der Besetzungskommission gehörten gemäß § 20 TabMG 1996 „je ein Vertreter des zuständigen Zollamtes (rechtskundig), der MVG, des Sozialministeriumservice, des Landesgremiums der Tabaktrafikanten und entweder der organisierten Kriegssopfer oder der organisierten Behinderten an“.

¹⁸ Die Besetzungsoberkommission bestand aus je eine Vertreterin bzw. einem Vertreter des BMF (rechtskundig), der MVG, des BMASK, des Bundesgremiums der Tabaktrafikanten und der in § 20 TabMG 1996 genannten Organisationen.

¹⁹ Dem Neuerrichtungsbeirat gehörten je eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der MVG, des Bundesgremiums und des Landesgremiums der Tabaktrafikanten an.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Der RH empfahl dem BMF und der MVG daher, auf eine Evaluierung des Neuerrichtungsbeirats hinzuwirken. Zur Vereinfachung der Verfahren könnte die Besetzungsoberkommission in strittigen Fällen auch als gemeinsame „Schiedsstelle“ der MVG und des Landesgremiums der Tabaktrafikanten eingesetzt werden.

11.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG seien die Bestimmungen zum Neuerrichtungsbeirat im § 19 TabMG 1996 im Zusammenhang mit § 24 leg. cit. zu sehen. Demnach wäre die Befassung von einer negativen Stellungnahme des Landesgremiums abhängig. Hierbei handle es sich jedoch um eine „Kann“-Bestimmung.

Die MVG lehnte eine Zusammenlegung der Besetzungsoberkommission und des Neuerrichtungsbeirats ab. Während in der für Besetzungsverfahren zuständigen Besetzungsoberkommission die Behindertenvertretung eine Rolle spielte, würden Neuerrichtungsverfahren – als Strukturgestaltung – nur die MVG und die Berufsvertretung betreffen.

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei die Ansicht des RH, wonach § 19 TabMG 1996 die Befassung des Neuerrichtungsbeirats mit allen Fällen von Neuerrichtungen oder Verlegungen vorsehe, unzutreffend. Die nach § 24 Abs. 3 TabMG 1996 vorgesehene Einholung eines Gutachtens des Neuerrichtungsbeirats bei negativer Stellungnahme des Landesgremiums sei überdies nicht verpflichtend.

Das BMF teilte zudem die ablehnende Haltung der MVG hinsichtlich einer Änderung der Rolle der Besetzungsoberkommission und sehe keinen Bedarf für eine derartige „gemeinsame Schiedsstelle“.

11.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass § 19 TabMG 1996 die Bildung eines Beirates u.a. für die Neuerrichtung und Verlegung von Tabaktrafiken, und zwar ohne Einschränkungen, vorsah. Diese erfolge erst durch § 24 TabMG 1996. Der RH hielt daher seine Feststellungen zur unterschiedlichen Regelungsbreite der §§ 19 und 24 TabMG 1996 aufrecht.

Der MVG und dem BMF entgegnete der RH, dass es den Zielen der MVG durchaus entspricht, die Interessen von Menschen mit Behinderung und die Strukturfragen in einem gemeinsamen Gremium der MVG abzustimmen. Darüber hinaus gehören der Besetzungsoberkommission sowohl eine Vertreterin des BMASK als auch ein Vertreter der Berufsvertretung – wenn auch nicht mehrheitlich wie im Neuerrichtungsbeirat – an. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, zur Vereinfachung der Verfahren die Besetzungsoberkommission in strittigen Fällen auch als gemeinsame „Schiedsstelle“ der MVG und des Landesgremiums der Tabaktrafikanten einzusetzen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Zielvorgaben des BMF

Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013

12.1 (1) Gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) hatte der Bundesvoranschlag Angaben zur Wirkungsorientierung (Wirkungsziele, Maßnahmen, Indikatoren) je Untergliederung zu enthalten. Nachstehende Tabelle stellt die für das Globalbudget 45.02 (Bundesvermögensverwaltung) sowie für das Detailbudget 45.02.01 (Kapitalbeteiligungen) der Untergliederung 45 (Bundesvermögen) relevanten Angaben des BMF zur Wirkungsorientierung im Überblick dar:

Tabelle 1: Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45, BVA 2013 bis 2016

Bundesministerium	BMF
Untergliederung	45 Bundesvermögen
Globalbudget	45.02 Bundesvermögensverwaltung
Detailbudget	45.02.01 Kapitalbeteiligungen
Leitbild der Untergliederung	bezog sich im Wesentlichen auf EU- und internationale Themen, Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit; kein erkennbarer Anknüpfungspunkt für die Bundesvermögensverwaltung des BMF
Wirkungsziel mit Bezug zur MVG	Wirkungsziel 3: Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50 % beteiligt ist. (Gleichstellungsziel)
Maßnahme mit Bezug zur MVG	zu Wirkungsziel 3: Nominierung von Bundesvertreterinnen in die genannten Gremien
Kennzahlen	zu Wirkungsziel 3: Frauenanteil von Bundesvertreterinnen in den Aufsichtsgremien von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50 % beteiligt ist.
Detailbudget	45.02.01 Kapitalbeteiligungen
Ziele mit Bezug zur MVG	Ziel 4: Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50 % beteiligt ist (siehe oben), auf 25 %. Ziel 5: Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes im Rahmen des Beteiligungsmanagements
Maßnahme mit Bezug zur MVG	zu Ziel 5: Monitoring der aktuellen Geschäftszahlen, Überprüfung der Planung hinsichtlich der Korrektheit der Planungsparameter sowie Steuerung im Rahmen der Eigentüermöglichkeiten
Kennzahlen	zu Ziel 5: gesicherte Dividendenleistung

Quelle: BVA 2015, Teilheft Untergliederung 45, Darstellung: RH

(2) Unter den vom BMF in den Aufsichtsrat der MVG entsandten vier Kapitalvertreterinnen und –vertretern befand sich ab Oktober 2012 bis ins Jahr 2016 – entsprechend dem Erfolgskriterium von 25 % – zumindest eine Frau. Ab Oktober 2012 entsandte die Belegschaftsvertretung der MVG eine Frau und einen Mann in den Aufsichtsrat.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(3) Auf Ebene des Leitbilds und der Wirkungsziele der Untergliederung 45 bestanden – abgesehen vom Gleichstellungsziel – keine sachlichen Anknüpfungspunkte für die Tätigkeit der MVG.

Auf Ebene des Detailbudgets 45.02.01 (Kapitalbeteiligungen)²⁰ setzte das BMF ab dem Budget 2014 in den Erläuterungen die von der MVG erwarteten Gewinnausschüttungen mit jeweils 1 Mio. EUR an, ohne der MVG eine längerfristige, strategische Ausrichtung sowie mittel- und kurzfristige unternehmensspezifische Ziele vorzugeben bzw. das für das Detailbudget angestrebte Ziel der Werterhaltung und Wertsteigerung für die MVG zu konkretisieren.²¹

(4) Eine durchgängige, inhaltlich konsistente Steuerungskette von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über eine Eigentümerstrategie des BMF bis hin zu unternehmensspezifischen Zielvorgaben des BMF-Beteiligungsmanagements an die MVG und einer Unternehmensstrategie der MVG selbst fehlte (siehe **TZ 13**).

12.2

Der RH hielt fest, dass der Frauenanteil im Aufsichtsrat der MVG mit 25 % dem in den Bundesvoranschlägen für die Jahre 2013 bis 2015 für die Untergliederung 45 formulierten Erfolgskriterium für deren Gleichstellungsziel entsprach.

Er kritisierte, dass das BMF keine Voraussetzungen für eine durchgängige, wirkungsorientierte Steuerung der MVG, ausgehend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über mittel- und kurzfristige unternehmensspezifische Ziele und Vorgaben des Eigentümers bis hin zur Unternehmensstrategie der MVG selbst, geschaffen hatte.

Der RH empfahl dem BMF, im Rahmen seines Beteiligungsmanagements auf eine durchgängige und konsistente Steuerungskette zu achten, von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über die Eigentümerstrategie und spezifische Zielvorgaben des Eigentümers bis hin zur Unternehmensstrategie der MVG selbst. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlungen in **TZ 9** (leistungsabhängige Bezugsbestandteile) und **TZ 13** (Unternehmensstrategie der MVG).

12.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG laufe im BMF ein Projekt zum Thema Beteiligungsmanagement, welches auch das Instrument „Eigentümerstrategie“ zur Abstimmung der Eigentümerziele mit den Unternehmenszielen zum Inhalt habe.

²⁰ Teil des Globalbudgets 45.02 (Bundesvermögensverwaltung)

²¹ vergleiche Bericht des RH "Villacher Alpenstraßen-Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H." (Reihe Kärnten 2016/3), TZ 9

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es bereits prüfe, ob und welche Schwerpunkte bzw. Prioritäten es im Rahmen des Beteiligungsmanagements mittelfristig für die nächsten vier Jahre setzen solle. Diese würden sich in einem neuen bzw. zusätzlichen Wirkungsziel in der Untergliederung 45 Bundesvermögen, im Strategiebericht zum BFRG²² 2018 bis 2021 und im BFG 2018 niederschlagen.

Hinsichtlich der bisherigen Wirkungsziele hielt das BMF fest, dass diese sowohl die Prioritäten der Untergliederung als auch die Kernaufgaben des haushaltsleitenden Organs kurz- bis mittelfristig abzudecken hätten; eine vollständige Abdeckung der Aufgaben der Untergliederung sei nicht zwingend erforderlich.

Das BMF zeigte sich von der Kritik des RH über die fehlenden Voraussetzungen für eine durchgängige, wirkungsorientierte Steuerung der MVG überrascht, da der RH selbst eingeräumt habe, dass der Frauenanteil im Aufsichtsrat der MVG mit 25 % der Zielvorgabe des BMF durch das Gleichstellungsziel im BFG 2013 bis 2015 entsprechen habe. Der in der Untergliederung 45 des BFG – Bundesvermögen für Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des BMF unterliegen, festgelegte Frauenanteil an der Bundesquote im jeweiligen Aufsichtsgremium von 25 % bis 31. Dezember 2013 und einen Anteil von 35 % bis spätestens 31. Dezember 2018 habe im Detailbudget 45.02.01 – Kapitalbeteiligungen als Ziel 4 seinen Niederschlag gefunden.

Das Detailbudget 45.02.01 enthalte ferner das Ziel 5 „Werterhaltung und Wertsteigerung der Beteiligungsgesellschaften des Bundes im Rahmen des Beteiligungsmanagements“, welches im Monitoring der aktuellen Geschäftszahlen, in der Überprüfung der Planung hinsichtlich der Korrektheit der Planungsparameter sowie in der Steuerung im Rahmen der Eigentümermöglichkeiten für alle BMF-Beteiligungen – somit auch für die MVG – umgesetzt werde.

12.4

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMF ein neues bzw. zusätzliches Wirkungsziel prüfe.

Darüber hinaus entgegnete er dem BMF, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass auf Ebene des Leitbilds und der Wirkungsziele der Untergliederung 45 – abgesehen vom Gleichstellungsziel – keine Anknüpfungspunkte an die Tätigkeit der MVG bestanden. Dadurch fehlten auch die Voraussetzungen für eine durchgängige, wirkungsorientierte Steuerung der MVG, ausgehend von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über mittel- und kurzfristige unternehmensspezifische Ziele und Vorgaben des Eigentümers bis hin zur Unternehmensstrategie der MVG selbst.

²² Bundesfinanzrahmengesetz

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Zielsetzung der MVG, Unternehmensstrategie

13.1 (1) Die MVG sah die Zielsetzung des TabMG 1996 und damit ihre Aufgabe, die sie auch auf ihrer Homepage veröffentlichte, vor allem darin,

1. die Nahversorgung der Bevölkerung mit Tabakerzeugnissen durch die Bestellung der hierfür erforderlichen Anzahl von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten sicherzustellen und
2. möglichst vielen Vorzugsberechtigten²³ eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen.

Die unterschiedlichen Zielsetzungen und Aufgaben der MVG standen teilweise in einem Spannungsverhältnis zueinander:

Tabelle 2: Beispiele für mögliche Spannungsverhältnisse zwischen Zielen der MVG

Zielsetzung	Mögliches Spannungsverhältnis zu Zielen und Aufgaben
Bestellung einer zur Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen erforderlichen Anzahl von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten (§ 14 Abs. 1); Neuerrichtung einer Tabaktrafik, wenn ein dringender Bedarf besteht (§ 24 Abs. 1).	Neuerrichtung oder Standortverlegung einer Tabaktrafik darf nur erfolgen, wenn eine nicht zumutbare Schmälerung des Ertrags benachbarter Tabaktrafiken ausgeschlossen erscheint („Gebietsschutz“; § 24 Abs. 1).
Schaffung einer nachhaltigen Existenzgrundlage für möglichst viele Vorzugsberechtigte (Zielsetzung der MVG)	Errichtung und Nachbesetzung von Tabakverkaufsstellen (verbunden mit Gewerbe, Behinderung keine Voraussetzung); Ansprüche der Angehörigen von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten auf Übernahme, nicht an Behinderung gebunden (§ 31)
Stilllegungen von Tabaktrafiken zur Sicherung (Steigerung) der nachhaltigen Lebensfähigkeit benachbarter Tabaktrafiken (aus dem Solidaritäts- und Strukturfonds geförderte Strukturmaßnahmen)	Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen; Bestellung möglichst vieler Vorzugsberechtigter
Nachhaltige wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Tabaktrafiken	Reglementierung der Nebenartikel für Tabakfachgeschäfte (§ 23 Abs. 2 und 3)

Quellen: TabMG 1996, Homepage der MVG (Zielsetzung des TabMG 1996), Solidaritäts- und Strukturfondsordnung

Die MVG verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH über keine (mittelfristige) Unternehmensstrategie, hatte jedoch mit der Erarbeitung einer Strategie begonnen. Darüber hinaus fehlten der MVG auch operative Zielvorgaben zur unternehmensinternen koordinierten Umsetzung ihrer gesetzlichen Zielvorgaben und zur Auflösung möglicher Spannungsverhältnisse.

²³ Das Ziel der MVG lautete wörtlich: „Es soll möglichst vielen begünstigten Behinderten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten verschafft werden (auf der Homepage der MVG veröffentlicht).“

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(2) Die MVG definierte bisher auch wesentliche Details ihrer Kernaufgaben nicht ausreichend konkret, wie insbesondere

- die flächendeckende Versorgung mit Tabakerzeugnissen,
- den dringenden Bedarf (für die Neuerrichtung einer Tabaktrafik),
- die nicht zumutbare Ertragsschmälerung (benachbarter Tabaktrafiken im Sinne eines Gebietsschutzes) sowie
- die nachhaltige Existenzgrundlage bzw. Lebensfähigkeit von Tabaktrafiken (welcher Tabakwarenumsatz sollte mindestens erzielbar sein?).

Ebenso unterblieben eine Priorisierung der konkreten Detailziele sowie die Festlegung von nachvollziehbaren Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.

13.2

Der RH kritisierte, dass die MVG weder über eine (mittelfristige) Unternehmensstrategie noch über operative Zielvorgaben zur unternehmensintern koordinierten Umsetzung ihrer gesetzlichen Zielvorgaben verfügte.

Er bemängelte weiters das Fehlen ausreichend konkreter Definitionen, nachvollziehbarer Indikatoren und einer Prioritätenreihung der MVG-Ziele. Dadurch konnten mögliche Spannungsverhältnisse nicht aufgelöst und die Erreichung der MVG-Ziele nicht gemessen werden.

Der RH empfahl der MVG daher, im Rahmen einer Unternehmensstrategie die Ziele und Kernaufgaben der MVG ausreichend konkret zu definieren, nach möglichen Spannungsverhältnissen zu analysieren und eine Prioritätenreihung vorzunehmen. Für die strategische Ausrichtung der MVG wäre die Genehmigung des Aufsichtsrats einzuholen. Weiters wären zur Erfolgsmessung zu allen Zielen nachvollziehbare, quantifizierbare Indikatoren festzulegen.

Dem BMF empfahl der RH darauf zu achten, dass die MVG in ihrer Unternehmensstrategie auch die strategischen Vorgaben zur Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols und die mittel- und kurzfristigen, unternehmensspezifischen Ziele des Eigentümers BMF für die MVG ausreichend konkret berücksichtigt.

13.3

(1) Die MVG sagte in ihrer Stellungnahme zu, weitere Fragestellungen schriftlich zu regeln. Sie wies jedoch darauf hin, dass die Spannungsverhältnisse nicht durch operative Zielvorgaben, sondern durch interne Richtlinien gelöst werden könnten. Diese gäbe es teilweise, beispielsweise sei der für alle Trafiken gültige Katalog zulässiger Nebenartikel auf der Homepage nachlesbar.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die MVG habe dem Aufsichtsrat – wie im Dezember 2015 vereinbart – Mitte 2016 eine Quantifizierung der Unternehmensstrategie mit konkreten Zielen präsentiert. In diese vom Aufsichtsrat wohlwollend zur Kenntnis genommene Strategie habe die MVG die Empfehlungen des RH eingearbeitet und diese erneut dem Aufsichtsrat vorgelegt.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden – der RH-Empfehlung folgend – im Rahmen des Projektes „Beteiligungsmanagement“ neben der Verschriftlichung der Eigentümerstrategie die Grundsäulen der Strategie behandelt, strategische Ziele formuliert und mit Kernkennzahlen unterlegt.

Das BMF habe von der Geschäftsführung der MVG eine aus zwei Teilen bestehende Unternehmensstrategie 2020 erhalten. Teil 1 beinhalte Themenschwerpunkte für die Erreichung des Zukunftsbildes, Teil 2 die Operationalisierung und Quantifizierung der MVG-Strategie.

Berührungspunkte mit den Kammern der gewerblichen Wirtschaft (Wirtschaftskammer)

14.1

(1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH arbeitete die MVG ein Organisationshandbuch aus, das die internen Organisationsabläufe sowie die Tätigkeiten der MVG darstellen sollte. Bis zum Ende der örtlichen Gebarungsüberprüfung lag lediglich das Inhaltsverzeichnis vor, die inhaltliche Erhebung bzw. Beschreibung war noch in Arbeit. Eine quantitative Erfassung der einzelnen Tätigkeiten war laut Auskunft der MVG in Ermangelung einer Leistungsrechnung nicht möglich.

Zu den Tätigkeiten der MVG zählte die Beratung der Tabaktrafikantinnen und –trafikanten. Diese stellte – im Gegensatz zur Beratung von Bewerberinnen und Bewerbern – keine Kernaufgabe der MVG im Sinne des § 14 Abs. 1 TabMG 1996 dar, fiel jedoch unter die Generalklausel „Angelegenheiten des Kleinhandels mit Tabakerzeugnissen“.²⁴ Demgegenüber bestand eine der Kernaufgaben der Wirtschaftskammer darin, ihre Mitglieder – so auch die Tabaktrafikantinnen und –trafikanten – zu beraten.

(2) Das TabMG 1996 sah bei der Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols zahlreiche Mitwirkungsrechte der Wirtschaftskammer²⁵, beispielsweise die Entsendung von Mitgliedern in Kommissionen und Beiräte²⁶ sowie die obligatorische Einholung von Gutachten ihrer Gremien, vor. Im Neuerrichtungsbeirat, der für die Neuerrich-

²⁴ Das TabMG 1996 definierte nur die Beratung von Bewerberinnen und Bewerbern um eine Tabaktrafik explizit als Aufgabe der MVG.

²⁵ Bundesgremium und/oder Landesgremium der Tabaktrafikanten

²⁶ Besetzungskommission, Besetzungsoberkommission, Neuerrichtungsbeirat, Beirat des Solidaritäts- und Strukturfonds

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



tung und Verlegung von Tabaktrafik-Standorten eingerichtet war, stellten von den Kammergremien entsandte Funktionäre die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder.²⁷ Zweck der Wirtschaftskammern war die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder, im gegenständlichen Zusammenhang der Tabaktrafikantinnen und -trafikanten.

Der RH hatte schon anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung der MVG im Jahr 2001 (Reihe Bund 2002/2) auf die starken Mitwirkungsrechte der Wirtschaftskammern hingewiesen und festgestellt, dass es der Standesvertretung der Tabaktrafikanten überlassen war, die Nahversorgung durch die Bestimmung der Standorte zu gestalten. Die damalige Gebarungsüberprüfung hatte weiters ergeben, dass die Vertreter der Kammergremien eher danach trachteten, die Umsätze der bestehenden Tabaktrafiken zu erhalten. Der RH hatte auf das Risiko einer Versteinerung der Versorgungsstruktur hingewiesen und der MVG empfohlen, eigene Initiativen zur Erfüllung ihres Nahversorgungsauftrags zu setzen.

14.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass infolge des Fehlens einer detaillierten Beschreibung der Tätigkeiten der MVG (insbesondere betreffend die Beratung der Tabaktrafikantinnen und -trafikanten) sowie einer Leistungsrechnung nicht konkret nachvollziehbar war, ob und in welchem Ausmaß Doppelgleisigkeiten mit Aktivitäten der Wirtschaftskammer bestanden.

Er empfahl der MVG, ihre Tätigkeit im Rahmen des Tabakmonopols auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren und von jenen der Wirtschaftskammer abzugrenzen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

(2) Der RH wies auf zahlreiche Mitwirkungsrechte der Wirtschaftskammer bei der Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols hin. Unter dem Aspekt des großen Einflusses von Interessenvertretungen – die aber nur eine von mehreren betroffenen Stakeholder-Gruppen vertraten – betonte der RH seine Ausführungen in **(TZ 5)** und **(TZ 13)** über die Notwendigkeit zur Klarstellung unbestimmter Gesetzesbegriffe wie „Nahversorgung“ oder „dringender Bedarf“, um die adäquate Umsetzung der gesetzgeberischen Ziele und Prioritäten zu gewährleisten.

14.3

Laut Stellungnahme führe die MVG „Beratungen“ nur für Interessentinnen und Interessenten von Tabaktrafiken in der Kernprozessphase „Interessentensuche“ durch. In der Vergabephase und danach (Kernprozess nach der Ausstellung des Bestellungsvertrags) würden „Betreuungen“ erfolgen, worunter z.B. die Kontrolle der Einhaltung des TabMG 1996 und des Bestellungsvertrags fielen.

²⁷ Dem Neuerrichtungsbeirat gehörten je ein Vertreter der MVG, des Bundesgremiums und des Landesgremiums der Tabaktrafikanten an.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Mangels konkreter Beispiele für Doppelgleisigkeiten verstehe die MVG die Empfehlung des RH als Sensibilisierung für das Thema und werde dies beachten. Der Neuerichtungsbeirat bestehe zwar mehrheitlich aus Trafikantenvertreterinnen und –vertretern, gebe allerdings nur ein Gutachten ab. Die Entscheidungen habe die Geschäftsführung der MVG – gegebenenfalls auch gegen das Gutachten des Beirates – zu treffen, weil nur die MVG selbst diese Entscheidung in einem allfälligen Gerichtsverfahren zu vertreten habe.

14.4

Der RH entgegnete der MVG, dass Doppelgleisigkeiten zwischen der MVG und der Wirtschaftskammer durch eindeutige Definitionen der Kernprozesse der MVG – insbesondere auch der Beratungs- und Betreuungstätigkeit – vermieden werden könnten. Ebenso wäre die Festlegung von Zielen in der Unternehmensstrategie bzw. einem Organisationshandbuch erforderlich. Der RH hielt seine Empfehlungen daher weiter aufrecht.

Strukturpolitik der MVG

15

In Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols in Österreich bestellte die MVG neue Tabaktrafikantinnen und –trafikanten, entschied nach Beendigung eines Bestellungsvertrags aber auch über die Stilllegung oder Nachbesetzung von Tabaktrafiken. Die Anzahl der seit dem Jahr 1996 von der MVG verwalteten Tabaktrafiken entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 3: Entwicklung der Anzahl an Tabaktrafiken

	1995	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 1995–2015	Veränderung 2011–2015
	Anzahl						in %	
Tabaktrafiken gesamt	9.661	6.836	6.642	6.387	6.137	5.983	-38,07	-12,48
<i>davon</i>								
<i>Tabakfachgeschäfte</i>	3.393	2.734	2.672	2.596	2.483	2.458	-27,56	-10,10
<i>Tabakverkaufsstellen</i>	6.268	4.102	3.970	3.791	3.654	3.525	-43,76	-14,07

Quelle: Jahresberichte MVG, Darstellung: RH

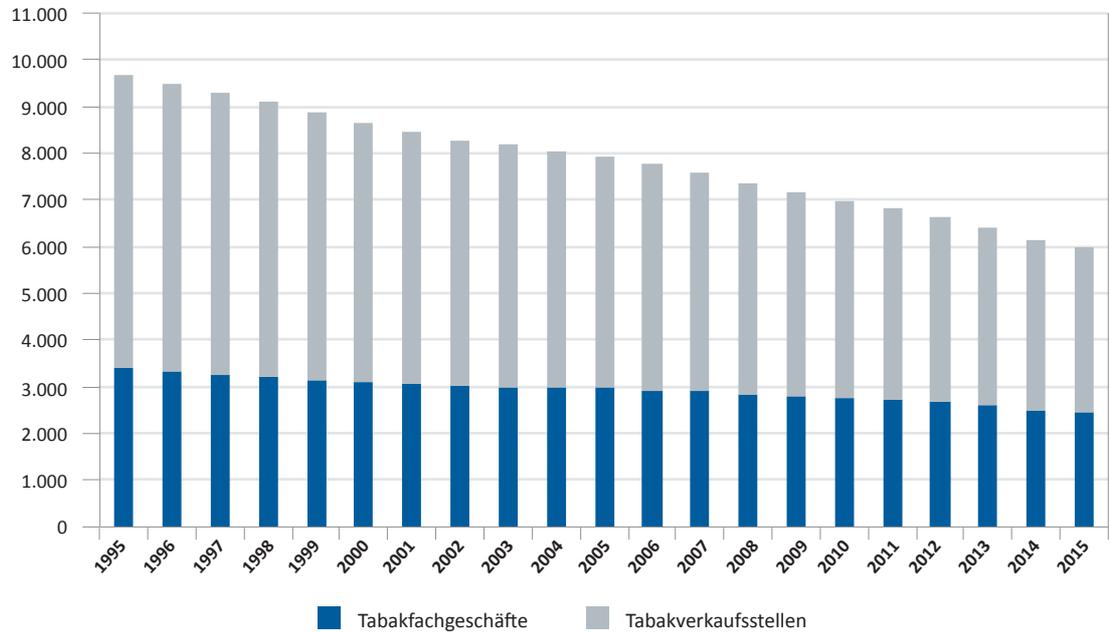
Die Anzahl der Tabaktrafiken nahm kontinuierlich ab, von 1. Jänner 1996 bis 31. Dezember 2015 um rd. 38 % und im Überprüfungszeitraum des RH um rd. 13 %:

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Tabaktrafiken seit 1995



Quelle: Daten des Fonds und der MVG, Berechnung und Darstellung: RH

Wie aus der Abbildung ersichtlich, sank die Anzahl der Tabakverkaufsstellen zwischen 1995 und 2015 deutlich stärker als die Anzahl der Tabakfachgeschäfte.

16.1

(1) Die MVG leitete im Jahr 2011 eine Strukturbereinigung des Tabakwareneinzelhandels ein, mit dem Ziel, die Lebensfähigkeit der benachbarten (verbleibenden) Tabakfachgeschäfte zu verbessern. Tabaktrafiken mit geringem Tabakwarenumsatz beendeten ihr Geschäft mit Hilfe eines Restrukturierungszuschusses bzw. einer Stilllegungsprämie des bei der MVG eingerichteten Solidaritäts- und Strukturfonds²⁸. Der Fonds gewährte bis Ende 2015 an 331 Tabaktrafiken hierfür Zuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 7,3 Mio. EUR.

Der RH verwies auf seine kritischen Feststellungen im Bericht über den Solidaritäts- und Strukturfonds, wonach die MVG im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine Reduktion der Tabaktrafiken auch ohne Strukturbereinigungs- und Stilllegungsprämien erwirken konnte. Die Gewährung der Prämien barg daher die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

(2) Die MVG vergab weiterhin auch Tabaktrafiken neu und besetzte Tabaktrafiken nach.

²⁸ Voraussetzung für die Gewährung des Zuschusses war (neben der Stilllegung), dass keine Nachbesetzung am Standort erfolgte.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die Strukturbereinigung und die Vergabe von Tabaktrafiken erfolgte ohne schriftliches, nachvollziehbares Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel in Österreich. Die MVG nannte gegenüber dem RH zwar folgende Parameter für die Ermittlung der für die Nahversorgung mit Tabakwaren erforderlichen Anzahl von Tabaktrafiken:

- Einwohnerzahl im Einzugsgebiet,
- Erreichbarkeit und Entfernung anderer Tabaktrafiken,
- Vorhandensein von Tabakwarenautomaten,
- Vorhandensein von Frequenzbringern wie Öffentliche Verkehrsmittel.

Sie hatte jedoch keine konkreten, quantifizierten Zielwerte für eine optimale Versorgungsstruktur sowie zur Einhaltung des Gebietsschutzes²⁹ für bestehende Tabaktrafiken festgelegt, wie insbesondere dafür,

- unter welchen Voraussetzungen und an welchen Standorten ein Tabakfachgeschäft errichtet bzw. nachbesetzt werden soll und wann und wo eine Tabakverkaufsstelle,
- unter welchen Bedingungen die nachhaltige wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Tabaktrafiken als sichergestellt anzusehen war,
- wie viele Einwohnerinnen und Einwohner von einer Tabaktrafik versorgt werden sollten,
- welche Entfernung bzw. Wegzeit zur nächsten Tabaktrafik den Konsumentinnen und Konsumenten zumutbar war,
- in welchen Regionen eine Über-, in welchen eine Unterversorgung bestand und
- welche Maßnahmen daher für eine Strukturverbesserung zielführend waren.

(3) Die MVG hielt selbst fest, dass sie in den Bundesländern Strukturpolitik auf unterschiedliche Weise betrieben habe. Im Westen Österreichs habe sie bereits früher mit einer sinnvollen Strukturpolitik begonnen, weshalb die durchschnittlichen Umsätze höher seien als im Osten Österreichs.

²⁹ Der Gebietsschutz für Tabaktrafiken ergab sich aus § 24 TabMG 1996, wonach eine neue Tabaktrafik nur dann errichtet werden darf, wenn hiefür ein dringender Bedarf bestand und eine nicht zumutbare Schmälerung des Ertrages benachbarter Tabaktrafiken ausgeschlossen erschien.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



16.2

Der RH kritisierte, dass der Strukturbereinigung und den Vergaben von Tabaktrafiken kein Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel in Österreich zugrunde lag, in dem die Sollvorgaben für eine optimale Versorgungsstruktur festgelegt und die zur Umsetzung erforderlichen strategischen Maßnahmen beschrieben waren. Dadurch war nicht nachvollziehbar, ob die MVG ihre Ziele, einerseits die Nahversorgung mit Tabakwaren und andererseits die nachhaltige Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Tabaktrafiken, ausreichend erfüllte. Die Gleichbehandlung aller Bewerberinnen bzw. Bewerber und Konsumentinnen bzw. Konsumenten war damit nicht sichergestellt.

Der RH empfahl der MVG daher, im Interesse der bestmöglichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel in Österreich zu erstellen, welches den künftigen Vergaben oder Stilllegungen von Tabaktrafiken zugrunde zu legen wäre. Die Entscheidungen wären anhand konkret definierter Indikatoren für die Erreichung der im Strukturkonzept festgelegten Zielwerte nachvollziehbar zu begründen.

16.3

(1) Die MVG stimmte in ihrer Stellungnahme dem RH zu, dass auf Dauer nicht lebensfähige Tabakfachgeschäfte früher oder später zugesperrt hätten und dass die Strukturfonds-Förderungen diese Bereinigung beschleunigen sollten.

Die Strukturpolitik der MVG bestehe aus zwei im TabMG 1996 geregelten Elementen – den Neuerrichtungen und den Schließungen bzw. Nichtnachbesetzungen. Die operativen Kriterien seien Bestandteil des Organisationshandbuchs der MVG.

Die MVG sagte zu, ihre Entscheidungsgrundlagen künftig zu verschriftlichen. Sie hielt fest, dass jeder Schließung eine interne Strukturhebung zugrunde liege und eine Vergabe immer nach zu 100 % nachvollziehbaren Kriterien erfolge, weshalb die MVG die Bedenken des RH hinsichtlich der Gleichbehandlung von Bewerberinnen und Bewerbern nicht teile. Die MVG gab zu bedenken, dass eine starre Vorgabe von Kriterien ohne Berücksichtigung individueller Gegebenheiten beispielsweise auch beim Gebietsschutz der Apotheker – aufgrund einer EuGH-Kritik – nicht aufrecht zu erhalten gewesen sei.

(2) Das BMF verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 14** und **TZ 17** des Prüfungsergebnisses des RH betreffend „Solidaritäts- und Strukturfonds bei der Monopolverwaltung GmbH“ (Reihe Bund 2017/16).

16.4

Der RH nahm zur Kenntnis, dass die operativen Kriterien für die Neuerrichtung bzw. Schließung von Tabaktrafiken Bestandteil des, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings noch nicht vorgelegenen, Organisationshandbuchs der MVG seien. Er

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



entgegnete der MVG, dass auch bei Berücksichtigung berechtigter individueller Gegebenheiten konkret definierte Parameter und Indikatoren für die Erreichung der im Strukturkonzept festgelegten Zielwerte erforderlich wären, um eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise und damit eine Gleichbehandlung aller Bewerberinnen bzw. Bewerber und Tabaktrafikantinnen bzw. –trafikanten sicherzustellen. Der RH hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Bestellung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten zur flächendeckenden Nahversorgung mit Tabakwaren

Neuerrichtungen von Tabaktrafiken

17.1 (1) Die Vergabe von Tabaktrafiken durch die MVG erfolgte entweder als Nachbesetzung einer bereits bestehenden oder als Besetzung einer neu errichteten Tabaktrafik.

Gemäß § 24 TabMG 1996 durfte eine Tabaktrafik an einem Standort, an dem bisher noch kein solches Geschäft bestand, nur dann errichtet werden, wenn hierfür ein dringender Bedarf bestand und eine nicht zumutbare Schmälerung des Ertrags benachbarter Tabaktrafiken ausgeschlossen erschien (Gebietsschutz). Die Neuvergaben von Tabaktrafiken stellten folgenden Anteil an den Vergaben von Tabaktrafiken dar:

Tabelle 4: Anteil der neu errichteten Tabaktrafiken

Tabaktrafiken	2011	2012	2013	2014	2015
	Anzahl				
Vergaben gesamt	326	258	224	225	227
<i>davon</i>					
<i>Neuerrichtungen</i>	45	33	8	37	30
	in %				
Anteil der Neuerrichtungen	13,80	12,79	3,57	16,44	13,22

Quelle: Daten MVG, Auswertung: RH

Der Großteil der Vergaben von Tabaktrafiken bestand aus Nachbesetzungen bereits bestehender Tabaktrafiken, nur rd. 12 % (Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015) wurden neu errichtet.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(2) Der RH untersuchte anhand von 53 Vergabefällen³⁰ u.a. die Vergabepraxis der MVG. Die MVG erläuterte mündlich zu Vermerken in einzelnen Vergabeunterlagen, dass es bei Neuerrichtungen oder Verlegungen von Tabaktrafiken einen „Grundsatz der Versorgung am Wohnort“ gebe (Tabaktrafik im Ort statt in einem außerhalb der Ortschaft gelegenen Einkaufszentrum oder Industriegebiet). In einem Beschwerdefall begründete die MVG eine Ablehnung eines Neuerrichtungsantrags damit, dass 17 Tabaktrafiken in einer Fahrzeit von maximal 15 Minuten erreichbar seien.³¹

Den „Grundsatz der Versorgung am Wohnort“ hatte die MVG jedoch weder in internen Vergabevorschriften festgehalten noch wendete sie ihn in ihrer Vergabepraxis durchgängig an. In einem Fall durfte beispielsweise ein Tabakfachgeschäft in einem Industriegebiet (außerhalb des Wohngebiets) errichtet werden, obwohl bereits fünf andere Tabakfachgeschäfte in einer Entfernung von maximal 2,3 km bestanden.

(3) Die MVG führte bei Neuerrichtungen sogenannte „Strukturerhebungen“ durch, bei denen u.a. der „dringende Bedarf“ zu begründen war. Weiters war zur Wahrung des Gebietsschutzes bestehender Tabaktrafiken zu erläutern, ob eine Ertragsmägerung für andere Tabaktrafiken zu erwarten und, falls zutreffend, ob diese zumutbar war. Dem Erhebungsprotokoll lag ein Plan bei, in dem die beantragte und die vorhandenen Tabaktrafiken mit deren Entfernungen und bisherigen Umsätzen eingezeichnet waren.

Den Beurteilungen der MVG lagen jedoch kein Strukturkonzept mit konkreten, quantifizierten Zielwerten zur Ermittlung einer optimalen Versorgungsstruktur (siehe auch [TZ 16](#)) und keine einheitlichen, nachvollziehbaren Kriterien für den Gebietsschutz zugrunde.

Demgemäß erfolgten Neuerrichtungen (aber auch Nachbesetzungen) trotz Vorhandenseins einzelner oder mehrerer Trafiken in einem näheren Umkreis. So etwa wurden im Fall eines neu errichteten Tabakfachgeschäfts in der Grazer Innenstadt zwei im näheren Umfeld gelegene Tabaktrafiken³² kurz zuvor bzw. danach mit Zuschüssen aus dem Solidaritäts- und Strukturfonds stillgelegt. Eine Neuerrichtung in unmittelbarer Nähe widersprach dem Gebietsschutz für bestehende Tabaktrafiken, weil für diese Ertragsmägerungen zu erwarten waren.

17.2

Der RH kritisierte, dass die MVG zwar im Einzelfall Vergabegrundsätze geltend machte (Versorgung am Wohnort), ohne diese aber in internen Vergaberichtlinien

³⁰ Die Auswahlkriterien des RH waren: Vergaben aus verschiedenen Jahren, nach verschiedenen Vergabebearbeiten, aus verschiedenen Bundesländern.

³¹ Die nächstgelegenen Tabaktrafiken waren rd. 6 km bzw. mindestens 7 Minuten Fahrzeit entfernt.

³² Laut Erhebungsbogen waren diese nur zwischen 75 und 385 Schritte entfernt.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



schriftlich festzulegen. Ebenso fehlten objektive, nachvollziehbare Kriterien für den Gebietsschutz, z.B. Mindestentfernungen zwischen Tabaktrafiken oder Umsatzgrenzen, ab denen eine Ertragseinbuße als zumutbar erachtet wurde. Dadurch war eine transparente und einheitliche Vorgangsweise aller Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und Bestellungskommissionen nicht sichergestellt.

Der RH empfahl der MVG daher, Vergabegrundsätze und objektive Kriterien zur Beurteilung des dringenden Bedarfs für eine Tabaktrafik und des Vorliegens einer unzumutbaren Ertragsschmälerung in Vergaberichtlinien schriftlich festzulegen.

17.3

Laut Stellungnahme der MVG folge sie bei jeder Vergabe den Vergabekriterien des TabMG 1996. Die Transparenz sei durch Vergabeakte sichergestellt. Die MVG sagte jedoch zu, Vergabegrundsätze festzulegen, wobei diese individuelle Entscheidungen zulassen müssten.

Zu einzelnen, vom RH überprüften Fallbeispielen erläuterte die MVG, dass sie im Jahr 2010 in Graz zwei Tabakfachgeschäfte stillgelegt habe, eine davon mit einer Leistung aus dem Solidaritäts- und Strukturfonds. Der Betreiber dieses Tabakfachgeschäfts habe in weiterer Folge in der Grazer Innenstadt ein neues Tabakfachgeschäft errichtet. Die Genehmigung habe die MVG von der Stilllegung eines anderen Tabakfachgeschäfts in der näheren Umgebung abhängig gemacht.

Die Neueröffnung habe zu keinen Ertragseinbußen an drei anderen Standorten geführt, weil diese im Jahr 2011 endgültig (in zwei Fällen durch den Solidaritäts- und Strukturfonds unterstützt) stillgelegt waren. Aus strukturpolitischer Sicht habe die MVG mit der Neueröffnung dem „Trafikensterben“ in der Grazer Innenstadt sinnvoll entgegengewirkt und einem von einer Enteignung betroffenen begünstigten jungen Behinderten wieder ein wirtschaftliches Standbein verschafft.

17.4

Der RH begrüßte die Zusage der MVG, Vergabegrundsätze festlegen zu wollen. Er entgegnete der MVG jedoch, dass das TabMG 1996 zwar die persönlichen Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber, nicht aber beispielsweise die Begriffe „Nahversorgung“ (als wichtigste Kernaufgabe der MVG), „dringender Bedarf“ und „zumutbare Ertragsschmälerung“ (Voraussetzung für die Neuerrichtung einer Tabaktrafik) ausreichend determinierte (siehe [TZ 5](#), [TZ 13](#)).

Er hielt seine Empfehlung, objektive Kriterien zur Beurteilung des dringenden Bedarfs für eine Tabaktrafik und des Vorliegens einer unzumutbaren Ertragsschmälerung in Vergaberichtlinien schriftlich festzulegen, weiter aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die in der Stellungnahme vorgebrachten fallbezogenen Argumente (Verhinderung des Trafikensterbens in der Grazer Innenstadt, Bestellung eines Menschen mit Behinderung zum Trafikanten) konnte der RH weder den Vergabeunterlagen noch den Förderunterlagen der Stilllegungsfälle entnehmen. Vielmehr widersprachen sich die MVG und der Solidaritäts- und Strukturfonds in diesem Fall. Der Solidaritäts- und Strukturfonds begründete die Gewährung einer Stilllegungsprämie damit, dass die Stilllegung die Überlebensfähigkeit der umliegenden Tabakfachgeschäfte – auch der neu errichteten – nachhaltig sichere. Ungeachtet dessen waren die Fragen im Strukturhebungsbogen „Ist eine Schmälerung des Ertrags benachbarter Tabaktrafiken ausgeschlossen?“ und „Ist die zu erwartende Ertragsschmälerung zumutbar?“ jedoch jeweils mit „Nein“ beantwortet worden.

Ausschreibungen

18.1

(1) Der Bestellung einer Tabaktrafikanterin bzw. eines Tabaktrafikanten sollte gemäß § 25 TabMG 1996 grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht eine vorläufige Bestellung erfolgte oder ein Anspruch eines bzw. einer Angehörigen auf Bestellung gemäß § 31 TabMG 1996 (siehe **TZ 21**) bestand. Auch die Erläuterungen zum TabMG 1996 im Bericht des Budgetausschusses im November 1995 hielten fest, dass die Ausschreibung der Regelfall sein sollte.³³

Gemäß § 25 Abs. 7 TabMG 1996 konnte eine Ausschreibung u.a. dann entfallen, wenn

- ein neu errichtetes Tabakfachgeschäft besetzt werden sollte und ein vorzugsberechtigter Bewerber (§ 29 Abs. 3) das ausschließliche Verfügungsrecht über das Lokal hatte,
- die Weiterführung eines Tabakfachgeschäftes in einem bestimmten Geschäftslokal im Monopolinteresse für notwendig erachtet wurde und dieses Geschäftslokal einem vorzugsberechtigten Bewerber allein zur Verfügung stand,
- die Weiterführung einer Tabakverkaufsstelle an einem bestimmten Ort im Interesse der Nahversorgung mit Tabakerzeugnissen für erforderlich erachtet wurde und sich ein Geschäftsnachfolger des früheren Tabaktrafikanten darum bewarb,
- eine neu errichtete Tabakverkaufsstelle besetzt werden sollte.

In der Praxis stellten öffentliche Ausschreibungen von Tabaktrafiken nicht den Regelfall dar, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich:

³³ „Wie bisher soll der Besetzung einer Tabaktrafik, von wenigen Fällen abgesehen, eine öffentliche Ausschreibung vorangehen.“

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 5: Anteil der Ausschreibungen von Tabakfachgeschäften und Tabakverkaufsstellen

	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
	Anzahl					
Tabakfachgeschäfte						
Vergaben gesamt	146	93	125	105	112	581
<i>davon</i>						
<i>Ausschreibungen</i>	18	14	10	11	7	60
	in %					
Anteil der Ausschreibungen	12,33	15,05	8,00	10,48	6,25	10,33
	Anzahl					
Tabakverkaufsstellen						
Vergaben gesamt	180	165	99	120	115	679
<i>davon</i>						
<i>Ausschreibungen</i>	3	5	1	0	0	9
	in %					
Anteil der Ausschreibungen	1,67	3,03	1,01	0,00	0,00	1,33

Quelle: Daten MVG, Auswertung: RH

Der Anteil der nach Ausschreibungen vergebenen Tabakfachgeschäfte betrug im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 rd. 10 %. Von 679 zu vergebenden Tabakverkaufsstellen führte die MVG nur bei neun (rd. 1 %) vorab eine Ausschreibung durch.

Die MVG begründete dies damit, dass häufig nur eine einzige Bewerberin bzw. ein einziger Bewerber um ein Tabakfachgeschäft das Verfügungsrecht über das Lokal hatte.

(2) In einigen der vom RH untersuchten Vergabefällen schlugen Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften selbst ihre Nachfolgerin bzw. ihren Nachfolger vor. Sowohl die Wirtschaftskammer als auch der Kriegsopfer- und Behindertenverband führten im Internet abrufbare Vermittlungsbörsen mit Angeboten und Nachfragen.³⁴ Trafikantin bzw. Trafikant und Interessentin bzw. Interessent konnten sich im Vorfeld über die Übergabemodalitäten, wie z.B. die Höhe der Ablöse, einigen und bereits vorab auch die Nachfolge in Miet- oder Pachtverträge für das Trafiklokal mit den Gebäudeeigentümern klären. In einigen Fällen machten Inhaberinnen bzw. Inhaber von Tabakfachgeschäften die Kündigung ihres Bestellungsvertrags davon abhängig, dass die von ihnen vorgeschlagene Interessentin bzw. Interessenten die Tabaktrafik zugesprochen erhielten.

³⁴ <http://www.nachfolgeboerse.at/>, http://www.kobv.at/html_SchulungsGmbH/trafikreferat.html

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die MVG schloss mit Bewerberinnen und Bewerbern, die ein ausscheidender Tabaktrafikanter vorschlug bzw. die bereits Vereinbarungen mit dem Tabaktrafikanter und dem Lokaleigentümer getroffen hatten, Bestellungenverträge ab, sofern sie die Voraussetzungen (mindestens 50 % Behinderung und positive Absolvierung der Trafikakademie³⁵) erfüllten. Die MVG führte jedoch keine Suche nach gegebenenfalls geeigneteren Bewerberinnen oder Bewerbern oder auch geeigneteren Standorten für die Tabaktrafik durch.

18.2 (1) Der RH kritisierte, dass die MVG nur in rd. 10 % aller Vergaben von Tabakfachgeschäften und nur in Einzelfällen bei Tabakverkaufsstellen öffentliche Ausschreibungen durchführte, obwohl dies nach dem Wortlaut des TabMG 1996 und den Erläuterungen hiezu im Bericht des Budgetausschusses im November 1995 der Regelfall sein sollte.

(2) Die Einrichtung so genannter Vermittlungsbörsen für Tabaktrafiken erachtete der RH zwar als sinnvolle Maßnahme, um einen breiteren Interessentenkreis anzusprechen. Dennoch sollte die MVG weder auf ihr Recht, unter mehreren Bewerberinnen und Bewerbern die bzw. den am besten geeigneten zu ermitteln, noch auf eine Standortanalyse und Strukturhebung verzichten.

Der RH empfahl der MVG, im Interesse einer besseren Auswahlmöglichkeit unter einer größeren Anzahl von Bewerbungen künftig stärker vom Instrument der öffentlichen Ausschreibung Gebrauch zu machen, allenfalls auch mit Standortalternativen.

18.3 Die MVG sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Auswahl der Vergabeinstrumente künftig stärker zu hinterfragen und eine deutlich aktivere Rolle bei der Vergabe einzunehmen. Sie gab jedoch zu bedenken, dass der Vergabeprozess einer Ausschreibung deutlich aufwendiger sei als eine Freihandvergabe. Außerdem gewährleiste eine Ausschreibung nicht die Vergabe an einen Vorzugsberechtigten, was aber ein eindeutiges Ziel der MVG sei. Vergaben stünden auch unter Zeitdruck, weil sich – ist ein Trafikstandort erst einmal geschlossen – die Kundschaft verlaufe.

Weiters hielt die MVG fest, dass sie bei jeder Freihandvergabe eine Strukturhebung durchführe.

18.4 Der RH nahm die Zusage der MVG, die Vergabeinstrumente zu hinterfragen und eine deutlich aktivere Rolle bei der Vergabe einnehmen zu wollen, zur Kenntnis.

³⁵ Jede Bewerberin bzw. jeder Bewerber für ein Tabakfachgeschäft muss verpflichtend ein Tabakfachhändlerseminar absolvieren. Der Kurs endet mit einer Prüfung, erst danach besteht die Möglichkeit, ein Tabakfachgeschäft zu übernehmen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Betreffend die Durchführung von Strukturhebungen bei Freihandvergaben entgegnete er der MVG, dass er in den Vergabeakten nur Aussagen zur Frage, ob der bisherige Standort erhalten oder stillgelegt werden sollte, vorfand, nicht jedoch hinsichtlich Standortalternativen.

Weiters ging der RH davon aus, dass sich die von den Vorgängerinnen und Vorgängern vorgeschlagenen potenziell Vorzugsberechtigten bei Ausschreibungen beworben hätten. Dadurch hätte eine Ausschreibung auch weiteren Menschen mit Behinderung eine Bewerbung und der MVG eine größere Auswahl ermöglicht.

Wirtschaftliche Existenzgrundlage für Vorzugsberechtigte

Vorzugsberechtigte

19.1 (1) Das TabMG 1996 sah bei der Auswahl unter mehreren Bewerbungen Vorzugsrechte für Personen vor, deren Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 % gemindert war.

Die MVG strebte in Umsetzung ihres sozialpolitischen Ziels, möglichst vielen Vorzugsberechtigten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikanterin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen, eine kontinuierliche Erhöhung des Anteils vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften an. Dieser entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung der Anzahl vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl					in %
Tabakfachgeschäfte	2.734	2.672	2.596	2.483	2.458	-10,10
<i>davon</i>						
<i>mit Vorzugsberechtigten besetzt</i>	1.374	1.365	1.337	1.283	1.277	-7,06
	in %					
Anteil Vorzugsberechtigter	50,26	51,09	51,50	51,67	51,95	3,38

Quelle: Daten der MVG, Auswertung: RH

Die MVG steigerte zwar in den Jahren 2011 bis 2015 den prozentuellen Anteil vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften um rd. 3 %, wie aus der Tabelle ersichtlich sank jedoch die Anzahl Vorzugsberechtigter absolut von 1.374 im Jahr 2011 auf 1.277 im Jahr 2015 bzw. um rd. 7 %.

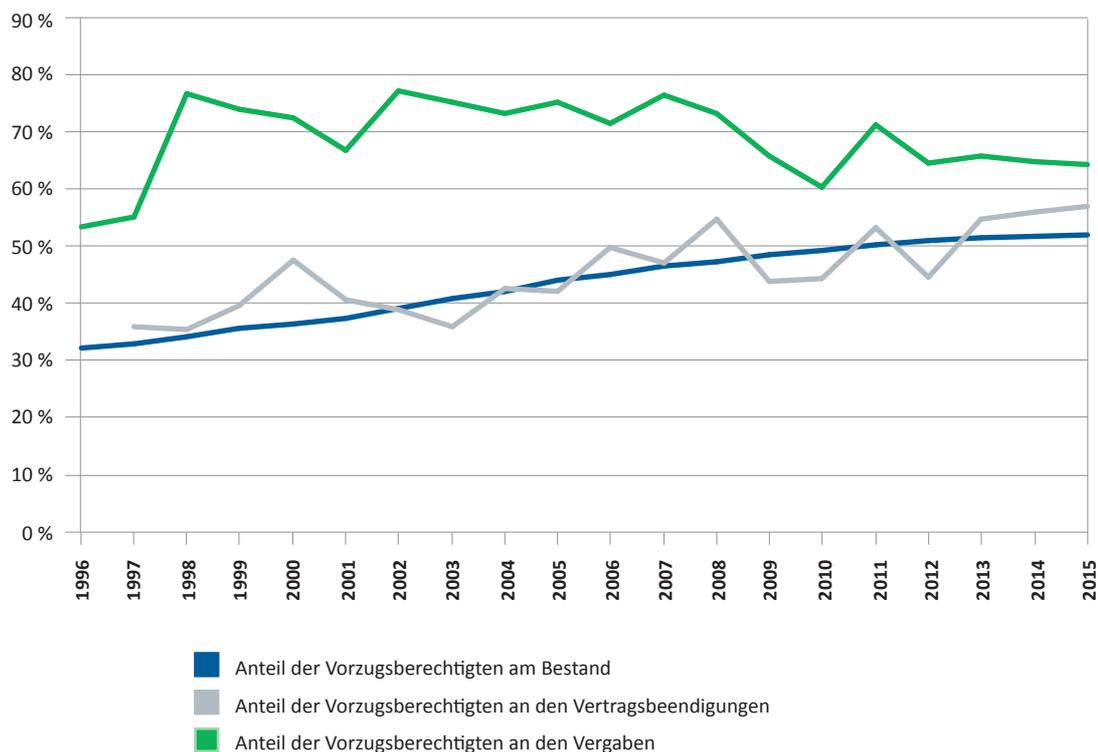
Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(2) Die langfristige Entwicklung des Anteils vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften, deren Anteil an Trafikvergaben und Vertragsbeendigungen seit der Gründung der MVG, zeigt folgendes Bild:³⁶

Abbildung 5: Entwicklung des Anteils vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften seit 1996



Quelle: Daten MVG, Berechnung, Auswertung und Darstellung: RH

Wie aus der Grafik ersichtlich, stieg der Anteil der von Vorzugsberechtigten geführten Tabakfachgeschäfte kontinuierlich, jedoch in den letzten Jahren deutlich langsamer, an. Demgegenüber ging der Anteil der Vorzugsberechtigten bei Vergaben von Tabakfachgeschäften tendenziell eher zurück.

(3) Die folgende Grafik zeigt den Verlauf der jährlichen Netto-Rückgänge an Tabakfachgeschäften³⁷ insgesamt, bei vorzugsberechtigten und nicht vorzugsberechtigten Inhaberinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften sowie die Entwicklung der vom Fonds geförderten Stilllegungen:

³⁶ Berechnung: für die Bestände (Anzahl der Tabakfachgeschäfte) am Jahresende und die Vergaben lagen direkte Daten der MVG sowohl für Vorzugsberechtigte als auch im Gesamten vor; die Zurücklegungen ergaben sich aus der Bestandsdifferenz zum Vorjahr zuzüglich der Vergaben

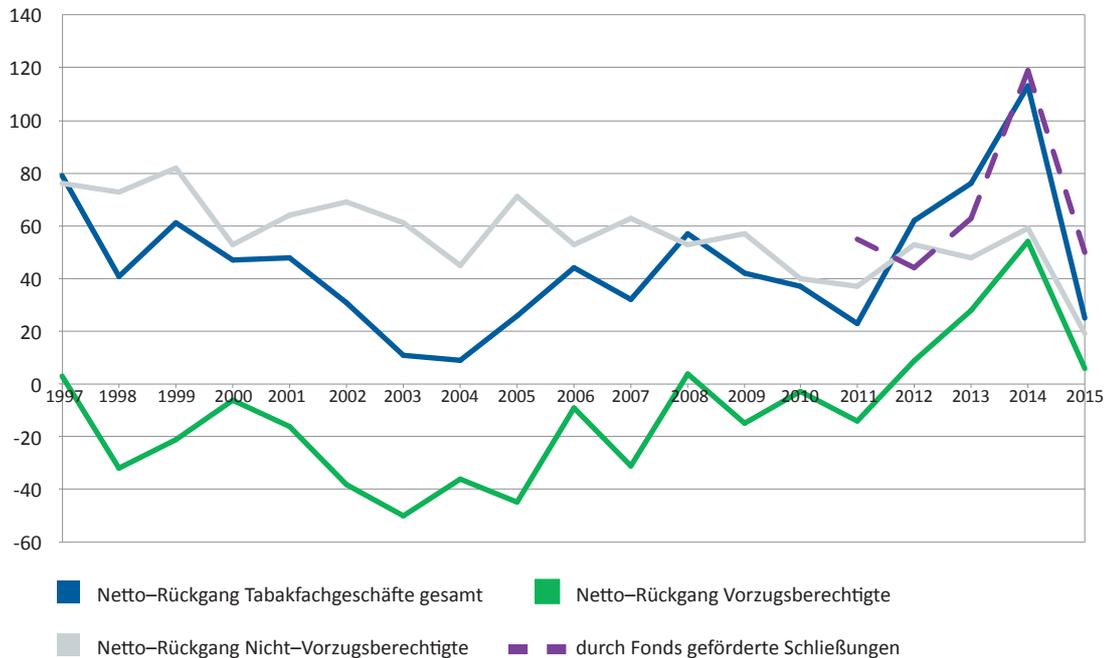
³⁷ Differenz der Anzahl der Tabakfachgeschäfte (Bestände) zu Jahresende und Jahresanfang

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Abbildung 6: Anzahl der Vertragsbeendigungen bei Tabakfachgeschäften seit 1996



Quelle: Daten MVG, Auswertung und Darstellung: RH

Obwohl die Anzahl der Tabakfachgeschäfte insgesamt zurückging, konnten bei Tabakfachgeschäften mit vorzugsberechtigten Inhaberinnen und Inhabern vor dem Jahr 2012 noch Zuwächse verzeichnet werden, wie die negativen Rückgangswerte in der Grafik zeigen.

Wie aus Abbildung 4 und Tabelle 6 ersichtlich, ging die Gesamtanzahl der Tabakfachgeschäfte im Zeitraum von 2011 bis 2015 um insgesamt rd. 10 % – deutlich stärker als vor 2011 – zurück. Dies war darin begründet, dass der Fonds im Rahmen von Strukturmaßnahmen (endgültige) Stilllegungen von Tabaktrafiken ab dem Jahr 2011 mit insgesamt 7,3 Mio. EUR förderte.

Die Ähnlichkeit der Kurvenverläufe bei den Rückgängen insgesamt, bei jenen der Vorzugsberechtigten und bei den geförderten Stilllegungen der letzten Jahre legt nahe, dass die durch die Stilllegungsprämien hervorgerufene deutliche Spitze beim Standortrückgang zum größten Teil Standorte vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber betraf.

Aufgrund dieser Entwicklung verfehlte die MVG das Ziel, möglichst vielen begünstigten Vorzugsberechtigten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikanin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen. Darüber hinaus stand dieses Ziel auch in einem Spannungsverhältnis zu den

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



seit 2011 aus Fondsmitteln geförderten Strukturmaßnahmen (siehe gesonderter Bericht Solidaritäts- und Strukturfonds).

19.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass in den Jahren 2011 bis 2015 trotz prozentuell leicht steigendem Anteil vorzugsberechtigter Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften deren Anzahl absolut um 97 Personen bzw. um rd. 7 % sank. Die im Rahmen der Restrukturierungsmaßnahmen des Fonds mit 7,3 Mio. EUR geförderte Stilllegung von Tabaktrafiken führte somit dazu, dass die Anzahl wirtschaftlicher Existenzgrundlagen für Vorzugsberechtigte abnahm und die MVG ihr Ziel, möglichst viele Vorzugsberechtigte zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu bestellen, verfehlte.

Er empfahl der MVG, im Sinne ihres sozialpolitischen Ziels darauf zu achten, dass die rückläufige Tendenz beim Anteil Vorzugsberechtigter an Vergaben bei einer gleichzeitigen Erhöhung ihres Anteils bei Vertragsbeendigungen nicht auch zu einem Rückgang ihres relativen Anteils an Tabakfachgeschäften führt.

Weiters empfahl der RH sowohl dem BMF als auch der MVG, den Rahmen und die Durchführung der von der MVG praktizierten Strukturpolitik zu überdenken und Maßnahmen zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen ihren strukturpolitischen und sozialpolitischen Zielen zu setzen.

19.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG sei die Strukturbereinigung mit dem Jahr 2015 zum größten Teil abgeschlossen. Das Spannungsverhältnis der Ziele werde sie mit dem Eigentümer klären.

Die MVG könne die Kritik des RH nicht nachvollziehen, weil eine Steigerung der Anzahl der Vorzugsberechtigten ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit eines Tabakfachgeschäfts verantwortungslos wäre. Sie habe die Anzahl der Tabakfachgeschäfte mit einem Umsatz unter 400.000 EUR – die Menschen mit Behinderung keine nachhaltige Perspektive geboten hätten – von 2011 bis 2015 von 481 auf 193 gesenkt. Der durchschnittliche Umsatz in Tabakfachgeschäften sei dadurch von 728.000 EUR auf 940.000 EUR gestiegen, womit die MVG das Ziel, für die bestehenden Geschäfte eine Umsatzsteigerung zu erzielen, erreicht habe.

(2) Laut Stellungnahme des BMF bezwecke die Restrukturierung, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der verbleibenden Trafiken zu sichern und zu verbessern. Die gesunkene Zahl an Tabakfachgeschäften entspreche einer wirtschaftlichen Notwendigkeit und sei auch das Ergebnis einer gezielten Strukturbereinigung. Entscheidend sei das Ansteigen des Anteils der vorzugsberechtigten Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften. Das BMF könne die Kritik des RH, die MVG habe ihre Ziele verfehlt, vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



19.4

(1) Der RH begrüßte, dass die MVG beabsichtigt, das Spannungsverhältnis zwischen ihren strukturpolitischen und sozialpolitischen Zielen mit dem Eigentümer zu klären. Weiters entgegnete er der MVG, dass er nicht den Sinn der Strukturreform in Frage gestellt habe. Vielmehr habe er aufgezeigt, dass zwar der prozentuelle Anteil Vorzugsberechtigter gestiegen, deren Anzahl in absoluten Zahlen jedoch gesunken ist. Weiters wies der RH darauf hin, dass die Höhe des durchschnittlichen Umsatzes einer Trafik kein geeigneter Maßstab für das Ziel, möglichst vielen Vorzugsberechtigten eine wirtschaftlich nachhaltige Existenz zu ermöglichen, sei.

Der RH blieb daher gegenüber der MVG bei seiner Empfehlung.

(2) Gegenüber dem BMF erläuterte der RH, dass die – zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der verbleibenden Tabaktrafiken – durchgeführte Restrukturierung zur Folge hatte, dass die Anzahl der vorzugsberechtigten Inhaberinnen und Inhaber von Tabakfachgeschäften von 2011 bis 2015 absolut um rd. 7 % sank. Dies stand in einem Spannungsverhältnis zum sozialpolitischen Ziel der MVG, möglichst vielen Vorzugsberechtigten eine nachhaltige wirtschaftliche Existenzgrundlage durch Bestellung zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten zu verschaffen.

20.1

(1) Bewarben sich mehrere vorzugsberechtigte Personen um ein Tabakfachgeschäft, war für die Auswahl gemäß § 30 TabMG 1996 das Maß der Bedürftigkeit entscheidend.³⁸ Unter gleich bedürftigen Vorzugsberechtigten erhielten jene mit geminderter Erwerbsfähigkeit oder dem höheren Grad der Behinderung den Vorzug. Die MVG bestellte in diesen Fällen die Person mit dem geringsten Familieneinkommen zur Tabaktrafikantin bzw. zum Tabaktrafikanten.

Wie unter **TZ 18** bereits dargestellt, erfolgten in den Jahren 2011 bis 2015 jedoch nur zwischen rd. 6 % und rd. 15 % der Vergaben von Tabakfachgeschäften aufgrund öffentlicher Ausschreibungen. Zumeist bestellte die MVG freihändig jene Bewerberin bzw. jenen Bewerber, die bzw. der das Verfügungsrecht über das Trafiklokal nachwies. Konnte die ausscheidende Tabaktrafikantin bzw. der ausscheidende Tabaktrafikant (mit Hilfe der Vermittlungsbörsen für Tabaktrafiken) zwischen mehreren Interessentinnen und Interessenten wählen, war davon auszugehen, dass sie bzw. er sich für jene bzw. jenen entschied, die bzw. der die höchste Ablöse bot. Für eine Tabaktrafik im Großraum Graz verlangte die bisherige Inhaberin beispielsweise eine Ablöse von 180.000 EUR.

³⁸ Dabei waren die besonderen Verhältnisse des einzelnen Falles, insbesondere die Höhe der Einkommen der Bewerberinnen und Bewerber und des weiteren ihre Familienverhältnisse, Unterhalts- und Sorgepflichten, die Art ihrer Behinderung und ihre Chancen zur Einkommenserzielung am freien Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(2) In einem anderen Fall bestellte die MVG mit 1. April 2011 freihändig einen öffentlich Bediensteten zum Tabaktrafikanten, der erst 13 Monate später mit 30. April 2012 nach 28 Dienstjahren in den Ruhestand versetzt wurde. Im Falle einer öffentlichen Ausschreibung dieser Tabaktrafik hätte die MVG unter mehreren Bewerbungen wählen können, unter denen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Personen mit deutlich geringerem Familieneinkommen befunden hätten.

Mit freihändigen Vergaben unterlief die MVG daher die gesetzlich vorgesehenen Entscheidungskriterien der höchsten Bedürftigkeit und des höchsten Behinderungsgrades.

Der Tabaktrafikant führte sein Geschäft somit über ein Jahr lang bei einem aufrechten öffentlichen Dienstverhältnis, obwohl Inhaberinnen und Inhaber eines Tabakfachgeschäftes gemäß TabMG 1996 keine andere Erwerbstätigkeit ausüben durften. Die MVG wies zwar wiederholt darauf hin, dass die Beschäftigung spätestens sechs Monate³⁹ nach definitiver Bestellung zum Tabaktrafikanten (also bis spätestens 1. Oktober 2011) aufzugeben war. Im Widerspruch dazu zog die MVG jedoch keine Konsequenzen, sondern verlängerte vielmehr selbst die Frist wiederholte Male.

20.2

(1) Der RH stellte kritisch fest, dass sich die MVG bei freihändigen Vergaben ohne weitere Bewerbersuche (etwa an von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten vorgeschlagene Nachfolgerinnen und Nachfolger) der Möglichkeit begab, eine Entscheidung zugunsten der Bewerberin bzw. des Bewerbers mit dem höchsten Maß der Bedürftigkeit oder dem höchsten Grad der Behinderung zu treffen.

[Der RH empfahl der MVG, zur Gewährleistung der sozialen Aspekte ihrer Aufgabe vom Instrument der öffentlichen Ausschreibung künftig stärker Gebrauch zu machen.](#)

(2) Der RH kritisierte weiters die nicht gesetzeskonforme Vorgangsweise im Fall eines (ehemaligen) öffentlich Bediensteten, dem die MVG die Frist zur Aufgabe seiner bisherigen Beschäftigung wiederholt verlängerte.

[Er empfahl der MVG, bei künftigen Vergaben auf eine fristgerechte Beendigung der früheren Beschäftigung zu achten oder andernfalls – auch um eine Beispielswirkung zu verhindern – entsprechende Konsequenzen zu ziehen.](#)

20.3

Die MVG sagte in ihrer Stellungnahme zu, künftig verstärkt Ausschreibungen durchzuführen. Sie bevorzuge jedoch Freihandvergaben aus Wirtschaftlichkeitsgründen und zur Sicherstellung, dass eine vorzugsberechtigte Person zum Zug komme. Sie

³⁹ Das TabMG 1996 räumte der MVG die Möglichkeit befristeter Ausnahmen ein.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



sehe die gesetzlich ausdrücklich vorgesehene Freihandvergabe an einen vorzugsberechtigten Bewerber (§ 25 Abs. 7 Z 6 TabMG 1996) keinesfalls als Unterlaufen des § 29 TabMG 1996. Dieser sei definitionsgemäß nicht für die Freihandvergabe, sondern für die Auswahl unter mehreren Bewerbungen normiert worden.

Die Verzögerung des Verfahrens des öffentlich Bediensteten zur gesundheitsbedingten Versetzung in den Ruhestand sei zum Besetzungszeitpunkt nicht vorhersehbar gewesen. Der Einzelfall stehe nicht beispielhaft für das Vorgehen der MVG; Fehlverhalten würde zu Konsequenzen führen.

20.4

Der RH begrüßte die Absicht der MVG, künftig verstärkt auszuschreiben. Er entgegnete der MVG, dass das alleinige Verfügungsrecht eines vorzugsberechtigten Bewerbers über ein Tabakfachgeschäft (§ 25 Abs. 7 Z 6 TabMG 1996) in den von ihm geprüften Fällen auf die Möglichkeit der bisherigen Tabaktrafiktinnen und -trafikanten, ihre Nachfolgerinnen und Nachfolger auswählen und vorschlagen zu dürfen, zurückzuführen war. Die Auswahl fiel – wie vom RH ausgeführt – in der Regel auf finanzkräftige Bewerberinnen und Bewerber. Somit stand der grundsätzlich gesetzeskonforme Verzicht auf eine Ausschreibung aus Sicht des RH in einem Widerspruch zu der ebenfalls im TabMG 1996 vorgesehenen Entscheidung zugunsten der Bewerberin bzw. des Bewerbers mit dem höchsten Maß der Bedürftigkeit oder dem höchsten Grad der Behinderung.

Im Übrigen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in **TZ 18**.

Ansprüche der Angehörigen von Tabaktrafiken

21.1

(1) Neben Vorzugsrechten sah das TabMG 1996 auch besondere Ansprüche der Angehörigen von Tabaktrafiktinnen und -trafikanten vor. Endete der Bestellungsvertrag⁴⁰, so waren gemäß § 31 TabMG 1996 Angehörige,⁴¹ die sich um die frei werdende Tabaktrafik bewarben, zu bestellen, sofern

- diese Angehörigen in den letzten sieben Jahren mindestens fünf Jahre zufriedenstellend vollbeschäftigt in der Tabaktrafik erwerbstätig gewesen waren,
- eine Nichtvergabe an Angehörige eine wesentliche Erschwernis darstellte, deren Existenz zu besorgen⁴² und

⁴⁰ Kündigung wegen Pensionsantritt, wegen Krankheit oder im Todesfall

⁴¹ Ehegatten (in aufrechter Haushaltsgemeinschaft), Kinder, Enkelkinder

⁴² Eine wesentliche Existenzerschwerung lag gemäß § 31 Abs. 4 TabMG 1996 vor, wenn der Angehörige, außer den Einkünften aus der Tabaktrafik, über keine eigenen Einkünfte oder nur über Einkünfte verfügt, die zur Bestreitung seines Unterhalts nicht ausreichen, und sein Unterhalt bisher ganz oder teilweise aus den Erträgen der Tabaktrafik oder seinem Einkommen aus der Erwerbstätigkeit in der Tabaktrafik bestritten wurde.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- der Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt der Übernahme und der Erreichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters der Angehörigen nicht weniger als fünf Jahre betrug.

Der Anteil der Vergaben an gemäß § 31 TabMG 1996 anspruchsberechtigte Angehörige wies in den Jahren 2011 bis 2015 – im Verhältnis zu den Vorzugsberechtigten – folgenden Umfang auf:

Tabelle 7: Entwicklung der anteiligen Vergaben an Vorzugsberechtigte und anspruchsberechtigte Angehörige

	2011	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt 2011 bis 2015
	Anzahl ¹					
Vergaben von Tabakfachgeschäften	146	93	125	105	112	116
<i>davon</i>						
<i>mit Vorzugsberechtigten besetzt</i>	104	60	82	68	72	77
<i>mit anspruchsberechtigten Familienangehörigen besetzt</i>	37	31	29	27	38	32
	in % ¹					
Anteil Vorzugsberechtigter	71,23	64,52	65,60	64,76	64,29	66,44
Anteil anspruchsberechtigter Familienangehöriger	25,34	33,33	23,20	25,71	33,93	27,88

¹ Die auf 100 % fehlenden 33 Vergaben waren Vergaben an sonstige Bewerberinnen und Bewerber.

Quelle: Daten der MVG, Darstellung: RH

Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 besetzte die MVG rund zwei Drittel der zu vergebenden Tabakfachgeschäfte mit Vorzugsberechtigten und rd. 28 % mit gemäß § 31 TabMG 1996 anspruchsberechtigten Angehörigen.

(2) Eine Vergabe gemäß § 31 TabMG 1996 war nicht an das Vorliegen einer Behinderung geknüpft. Da das TabMG 1996 keine Beschränkung auf z.B. eine einmalige Nachfolge Angehöriger vorsah, konnte ein (umsatzstarkes) Tabakfachgeschäft über mehrere Generationen weitergegeben werden. Die MVG verfügte über keine Statistik, wie oft dies bisher zum Tragen kam.

Die Ansprüche Angehöriger schränkten die Möglichkeit der MVG ein, möglichst viele Tabakfachgeschäfte an Vorzugsberechtigte zu vergeben.

21.2

Der RH wies darauf hin, dass ein (umsatzstarkes) Tabakfachgeschäft nach dem TabMG 1996 auch über mehrere Generationen weitergegeben werden konnte, wobei dies nicht an das Vorliegen einer Behinderung geknüpft war. In den Jahren 2011 bis 2015 vergab die MVG rd. 28 % aller Tabakfachgeschäfte an Angehörige. Dies

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



schränkte die Möglichkeit der MVG erheblich ein, ihr Ziel zu erreichen, möglichst viele Tabakfachgeschäfte an Vorzugsberechtigte zu vergeben.

Der RH empfahl dem BMF und der MVG, die Möglichkeiten für eine sachlich und sozial vertretbare Einschränkung der Nachfolgeansprüche zu prüfen, um dafür den Anteil der Bestellungen Vorzugsberechtigter zu erhöhen, und gegebenenfalls auf eine gesetzliche Änderung hinzuwirken.

In diesem Zusammenhang betonte der RH auch seine Ausführungen in **TZ 5** und **TZ 13** über die Notwendigkeit der Klarstellung unbestimmter Gesetzesbegriffe. Eine Klärung der Voraussetzungen für die Neuerrichtung von Tabakfachgeschäftsstandorten (Gebietsschutz) könnte es erleichtern, in Einzugsgebieten sehr umsatzstarker Tabakfachgeschäfte zusätzliche neue Standorte anzustreben, um weitere Existenzmöglichkeiten für Vorzugsberechtigte zu schaffen.

21.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG hätten die Tabaktrafikanterinnen und –trafikanter in einer Diskussion eine Änderung des § 31 TabMG 1996 eindeutig abgelehnt. Darüber hinaus habe auch kein politischer Wille zu einer Veränderung festgestellt werden können. Daher lege die MVG ihren Fokus darauf, die Einhaltung der Vorgaben für Mittätige zu kontrollieren.

(2) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, die Möglichkeiten einer Einschränkung bzw. Neuregelung der Nachfolgeansprüche von Angehörigen gemäß § 31 TabMG 1996, insbesondere bei Weitergabe von Trafiken durch Angehörige, die im Betrieb mitgearbeitet haben, an ihre (nichtbehinderten) Angehörigen, zu prüfen.

21.4

Der RH entgegnete der MVG, dass sie bei einer Beibehaltung der bestehenden gesetzlichen Grundlage und der bisherigen Vorgangsweise auch weiterhin einen erheblichen Anteil an Tabakfachgeschäften an Menschen ohne Behinderung vergeben müsse.

Er begrüßte daher die Ankündigung des BMF, eine Neuregelung der Ansprüche Angehöriger zu prüfen.

Jugendschutz

22.1

(1) Die MVG maß der Wahrnehmung des Jugendschutzes durch Tabaktrafiken sehr hohe Bedeutung bei. Der gesundheitspolitische Aspekt der besseren Kontrolle von Verkaufsverboten (wie z.B. an Jugendliche) war beim EU-Beitritt Österreichs eines der Argumente für die Aufrechterhaltung des Einzelhandelsmonopols (Verkauf von Tabakwaren nur in Tabaktrafiken). Die für Tabaktrafiken relevanten Jugendschutz-

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



bestimmungen fanden sich daher auch in den Standesregeln der Tabaktrafikanter wieder.⁴³

(2) Die MVG veranlasste nach Rücksprache mit dem Landesgremium der Tabaktrafikanter im April 2015 Kontrollen durch ein Detektivbüro bei 46 Tabaktrafikanter in Wien.⁴⁴ 44 der 46 überprüften Tabaktrafikanter verstießen gegen die Jugendschutzbestimmungen, indem sie jugendlichen Testkäuferinnen und -käufern Tabakwaren verkauften. Die Tabaktrafikanter erhielten eine Abmahnung und wurden im Juli 2015 neuerlich überprüft. Dabei verstießen elf der 44 Tabaktrafikanter neuerlich gegen die Jugendschutzbestimmungen. Über diese elf Tabaktrafikanter verhängte die MVG eine Geldbuße und verpflichtete sie zur Übernahme der Detektivkosten.

Der Geschäftsführer kündigte daraufhin gegenüber dem Aufsichtsrat an, ein Konzept zur Verbesserung des Jugendschutzes zu erarbeiten, welches bis Ende März 2016 jedoch noch nicht vorlag. Weitere gezielte Überprüfungen der Jugendschutzbestimmungen, z.B. in anderen Bundesländern, erfolgten nicht.

22.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die bei Tabaktrafikanter in Wien festgestellte, nahezu durchgängige Verletzung von Jugendschutzbestimmungen das Argument unterließ, wonach das Tabakmonopol auch aus gesundheitspolitischer Sicht erforderlich sei. Der RH beanstandete, dass die MVG infolge der alarmierenden Prüfergebnisse in Wien keine weiteren gezielten Jugendschutzprüfungen in anderen Bundesländern veranlasste.

Der RH empfahl der MVG, das in Ausarbeitung befindliche Konzept ehestmöglich fertigzustellen und die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch Tabaktrafikanter verstärkt zu kontrollieren.

22.3

Laut Stellungnahme der MVG wäre – infolge der Kontrollen in Wien – der Jugendschutz als Ziel in der Strategie 2020 verankert worden. Diese sehe als Maßnahmen das seit Ende des 2. Quartals 2016 fertig gestellte Konzept, die Einführung einer Kennzahl sowie ein laufendes Controlling vor. Die MVG habe das Konzept mit dem Bundesgremium der Trafikanter und mit Politikern abgestimmt. Die darin vorgesehene Änderung des Bestellungsvertrags erfordere die Zustimmung der Wirtschaftskammer, welche noch im Oktober 2016 erfolgen solle.

⁴³ § 2 Jugendschutz umfasst (auszugsweise): Abgabeverbot von Tabakwaren an Personen, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben; Vorrichtungen für Tabakwarenautomaten, die den Zugang von Jugendlichen unter 16 Jahren verhindern; Verkaufsverbot von Glücksspielprodukten an Personen, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und von Sportwettenprodukten an Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

⁴⁴ zwei Tabaktrafikanter je Bezirk

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Parallel dazu habe die MVG das Konzept in vier Landeshauptstädten (Innsbruck, Linz, Graz, St. Pölten) in 50 Trafiken über den Sommer 2016 getestet und in 68 % der Fälle ein korrektes Vorgehen der Trafiken festgestellt. Das Thema Jugendschutz werde darüber hinaus – wie ebenfalls im Konzept festgelegt – bei jedem Anlass, wie z.B. bei Fachgruppentagen, zur Sprache gebracht.

Projekt Marktanalyse

23.1

(1) Seit April 2015 hatte der Tabakgroßhandel der MVG nach § 11 TabMG 1996 detaillierte Verkaufsdaten über die monatlichen Tabakwarenabsätze je Sorte und je Tabaktrafik zu liefern⁴⁵. Mit August 2015 startete die MVG das Projekt „Marktanalyse für die Tabakindustrie“, dessen Ziel es war, die erhaltenen Verkaufsdaten zu analysieren und so aufzubereiten, dass sie auch für den Markt verwertbar waren. Die MVG beabsichtigte, die aufbereiteten Daten an die Tabakindustrie und an den Tabakgroßhandel zu verkaufen.

(2) Das Projekt leitete die im Juni 2015 abberufene Geschäftsführerin der MVG, deren Dienstvertrag jedoch u.a. für dieses Projekt vorerst bis Ende 2015 verlängert wurde. Die MVG schloss mit Wirkung ab 1. Jänner 2016 einen Angestelltendienstvertrag mit der ehemaligen Geschäftsführerin als Senior Projektmanagerin ab, zu deren Aufgaben u.a. auch das Projekt Marktanalyse zählte. Mit dem Verkauf der aufbereiteten Daten sollte ihr Gehalt erwirtschaftet werden. Laut Projektplan sollten bis April 2016 bereits diesbezügliche Verträge mit der Tabakindustrie vorliegen.

(3) Die MVG ersuchte die Finanzprokurator um eine wettbewerbsrechtliche Beurteilung des Projekts. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Weitergabe von Marktanalysedaten an die Branche wettbewerbsrechtlich „wahrscheinlich zulässig“ wäre. Datenschutzrechtliche und gesellschaftsrechtliche Aspekte waren nicht Gegenstand der Beurteilung der Finanzprokurator.

(4) Das TabMG 1996 sah den Datenhandel mit der Industrie und dem Großhandel nicht als Aufgabe der MVG vor. Der Gesellschaftsvertrag der MVG verwies hinsichtlich des Unternehmensgegenstands auf das TabMG 1996, legte jedoch auch fest, dass die Aufnahme neuer Geschäftszweige der Zustimmung des Aufsichtsrats bedurfte. Diese lag bis Ende 2015 für einen Datenhandel der MVG nicht vor.

23.2

Nach Ansicht des RH waren die auf Basis des Projekts „Marktanalyse für die Tabakindustrie“ von der MVG beabsichtigten Geschäftstätigkeiten weder vom TabMG 1996 noch vom Gesellschaftsvertrag der MVG gedeckt. Der RH kritisierte

⁴⁵ Das Vorblatt der Regierungsvorlage für das 2. Abgabenänderungsgesetz 2014, mit dem auch der § 11 TabMG 1996 geändert wurde, legt nahe, dass die Motivation in der Bekämpfung der Abgabekriminalität lag.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



das Vorantreiben des Projekts ohne entsprechende rechtliche Abklärung bzw. ohne die notwendige Abstimmung mit dem Eigentümer.

Für den Fall des Einverständnisses empfahl der RH dem BMF, als Eigentümerversorger den Gesellschaftsvertrag entsprechend zu ändern und allenfalls auf eine gesetzliche Fundierung der Geschäftsausweitung hinzuwirken. Der MVG empfahl der RH, das Projekt erst nach Vorliegen der nötigen Abklärungen und Zustimmung des Aufsichtsrats für den neuen Geschäftszweig weiterzuverfolgen.

23.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG habe die 2014 erfolgte Ausweitung der gesetzlichen Berichtspflicht des Großhandels an die MVG entsprechende Vorkehrungen bei der Struktur der Datenbank sowie für Analysen erfordert. Da die Daten auch für die Industrie von großem Interesse seien, habe die MVG ein neues Geschäftsmodell (Datenhandel) geplant. Im Jänner 2016 habe sie den Projektauftrag und das Projektziel dahingehend abgeändert, eine Kostenbeteiligung für die Datenbank durch die Industrie anzustreben, um das Datenmanagement kostendeckend abzuwickeln. Anpassungen des Gesetzes bzw. der Satzung seien nicht notwendig. Der Aufsichtsrat sei laufend über das Projekt informiert worden.

Die Darstellung des Projekts im Prüfungsergebnis decke sich laut MVG nicht mit dem aktuellen Projektauftrag, welcher am 14. März 2016 übermittelt worden sei. Soweit die Empfehlung des RH den Einklang mit dem TabMG 1996 betraf, sei sie bereits umgesetzt.

(2) Das BMF kündigte in seiner Stellungnahme an, zu prüfen, ob eine Änderung des Gesellschaftsvertrags betreffend das Projekt Marktanalyse erforderlich sei. Weiters hielt es ebenfalls fest, dass der Aufsichtsrat der MVG stets über den Fortgang des Projekts informiert war.

23.4

Der RH entgegnete der MVG, dass eine Marktanalyse für die Tabakindustrie weder vom TabMG 1996 noch vom Gesellschaftsvertrag der MVG gedeckt war, unabhängig davon, ob die Einnahmen daraus als Verkaufspreis oder als Kostenbeteiligung lukriert werden sollten. Auch eine laufende Information des Aufsichtsrats über das Projekt konnte einen Beschluss des Aufsichtsrats über die Aufnahme eines neuen Geschäftszweigs nicht ersetzen.

In welchen Punkten Widersprüche zwischen der Darstellung des Projekts im Prüfungsergebnis des RH und dem aktuellen Projektauftrag im Prüfungszeitraum bestehen sollten, führte die MVG in ihrer Stellungnahme nicht an. Auch für die in der Stellungnahme angeführte Umsetzung seiner Empfehlung fand der RH keine Anhaltspunkte. Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Gebarung, wirtschaftliche Entwicklung

Bilanz

24.1 (1) Das in den Bilanzen der MVG zum Bilanzstichtag ausgewiesene Eigenkapital der MVG enthielt neben dem Stammkapital von 75.000 EUR den Bilanzgewinn des jeweiligen laufenden Jahres – zwischen rd. 1,21 Mio. EUR (2011) und rd. 1,41 Mio. EUR (2015).⁴⁶ In den Folgejahren kam es zu Gewinnausschüttungen an den Eigentümer; die entsprechende Liquidität war bereits durch die am Bilanzstichtag vorhandenen Guthaben bei Kreditinstituten gewährleistet. Die Ausschüttungen, die die MVG erst im Juni des darauffolgenden Jahres vornahm, sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Gewinnausschüttungen der MVG

Jahr der Ausschüttung	2011	2012	2013	2014	2015
	in EUR				
Gewinnausschüttung	1.280.000	1.200.000	1.270.000	1.336.000	1.450.000

Quelle: MVG, Darstellung: RH

Die MVG hielt Wertpapiere von österreichischen Banken (eine Wandelschuldverschreibung und zwei Anleihen), die von 2011 bis 2015 der Höhe und der Art nach unverändert blieben (rd. 519.000 EUR).

(2) Am 25. Februar 2016 brachte ein Großhändler eine Klage gegen die Bundesregierung, das BMF, die MVG und den Fonds ein. Darin forderte der Großhändler die von ihm in den Jahren 2013 und 2014 gemäß § 14a TabMG 1996 an den Fonds geleisteten Zuschläge zurück. Er begründete dies damit, dass er mit den Beklagten keinen Vertrag oder sonstige Vereinbarung hatte und die gesetzliche Grundlage, die ihn zur Leistung des Zuschlags verpflichtet hätte, verfassungswidrig war.

Das Verfahren war bis Mitte April 2016 noch nicht abgeschlossen. Entsprechend der Auskunft der Finanzprokuratur waren die Prozessaussichten günstig, weshalb Vorsorgen für das Prozessrisiko für das Abschlussjahr 2015 sowohl in der Bilanz der MVG als auch im Jahresabschluss des Fonds unterblieben.

⁴⁶ detaillierte Darstellung der Aktiva und Passiva siehe Anlage I

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



24.2 Der RH verwies auf das latent vorhandene Risiko aus der Prozessführung eines Großhändlers auf Rückzahlung der an den Fonds geleisteten Zuschläge.

24.3 Laut Stellungnahme der MVG sei der Klage des Großhändlers eine Klage des Solidaritäts- und Strukturfonds gegen den Großhändler in der gleichen Sache vorausgegangen. Dieser sei in der ersten Instanz stattgegeben und dann vom Großhändler beeinsprucht worden. Weiters habe der Großhändler eine Klage beim VfGH eingebracht, weshalb das Verfahren gegen die MVG bis zur Entscheidung im ersten Verfahren ausgesetzt worden sei.

Gewinn- und Verlustrechnung

25.1 (1) Nach § 16 TabMG 1996 hatte die MVG für ihre Leistungen von den Tabaktrafiken Entgelte zu verlangen. Diese waren in einer Entgeltordnung „so festzulegen, dass die Gesellschaft voraussichtlich ihre Kosten decken kann“.

Die Umsatzerlöse der MVG setzten sich aus

- laufenden Entgelten (bemessen am Nettofacturenwert aller von Großhändlern bezogenen Tabakerzeugnisse: 0,19 % für Tabakfachgeschäfte bzw. 0,17 % für Tabakverkaufsstellen),
- Pauschalentgelten (gemäß der Entgeltordnung vor Abschluss von Bestellungsverträgen mit Tabaktrafikantinnen und –trafikanten zu entrichten) und
- Erlösen aus der Schulungstätigkeit der Trafikakademie⁴⁷

wie folgt zusammen:

Tabelle 9: Umsatzerlöse der MVG

	2011	2012	2013	2014	2015 vorläufig
	in EUR				
laufende Entgelte	3.534.448	3.650.392	3.658.652	3.889.589	4.013.302
Pauschalentgelte	106.218	93.475	92.957	88.039	75.124
Erlösabgrenzung	-1.226	3.856	120.510	14.826	12.453
Zwischensumme	3.639.441	3.747.723	3.872.119	3.992.453	4.100.879
Schulungen Trafikakademie	–	–	145.440	194.255	199.424
Umsatzerlöse	3.639.441	3.747.723	4.017.559	4.186.708	4.300.303

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: MVG, Darstellung: RH

⁴⁷ Der Besuch der Trafikakademie und die Ablegung einer Prüfung waren ab dem Jahr 2013 für alle neu bestellten Tabaktrafikantinnen und –trafikanten verpflichtend.

Bericht des Rechnungshofes

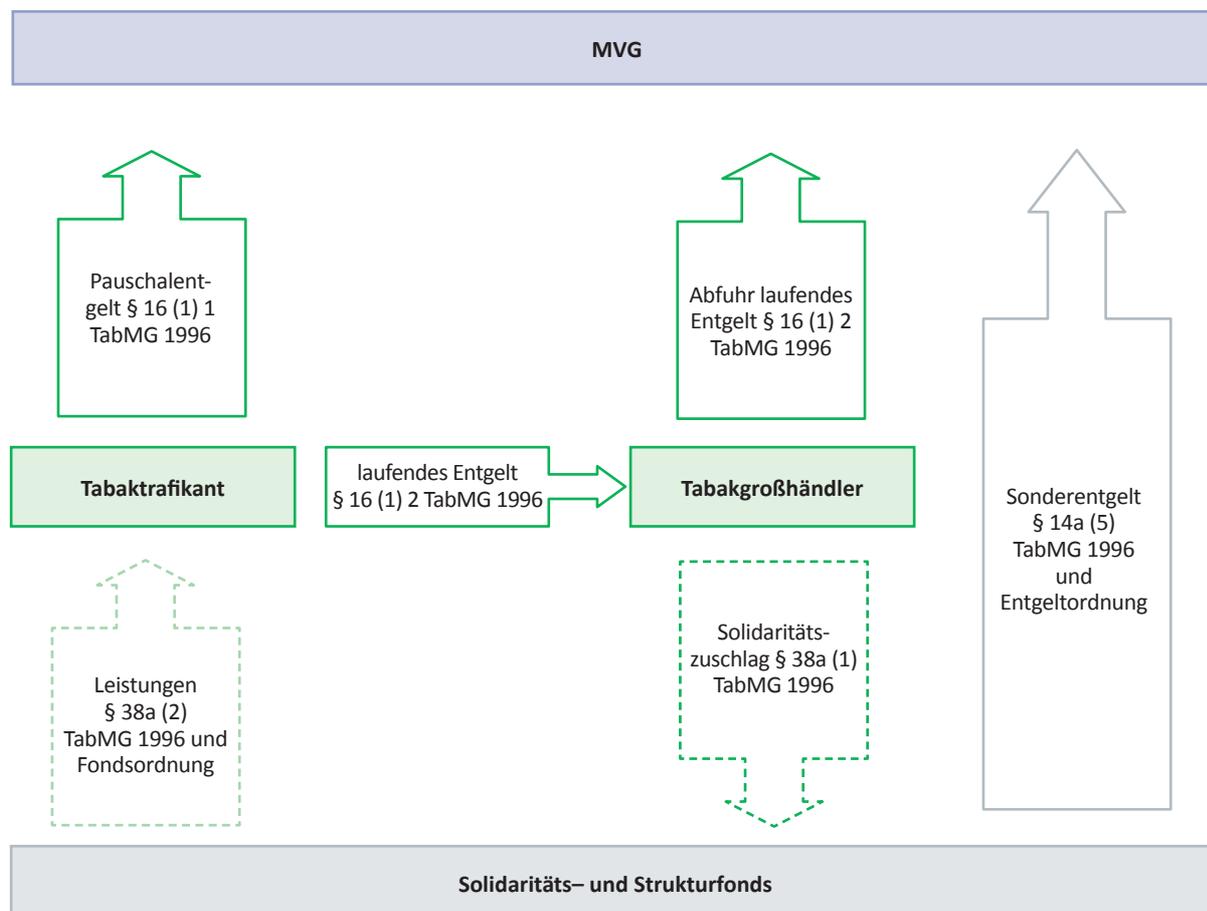
Monopolverwaltung GmbH



Obwohl sich die laufenden Entgelte, die den Großteil der Umsatzerlöse der MVG bildeten, laut Auskunft der MVG noch nie geändert hatten, stiegen die Umsatzerlöse der MVG von 3,64 Mio. EUR (2011) auf 4,30 Mio. EUR (2015) oder um rd. 18 %.

(2) Die Aufbringung der Entgelte und deren Abfuhr ist folgender Abbildung zu entnehmen:

Abbildung 7: Entgelte der MVG und Zahlungsströme



Quelle: TabMG 1996; Darstellung RH

(3) Die MVG erwirtschaftete im Zeitraum 2011 bis 2015 durchwegs Gewinne. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit stieg insgesamt von 1,60 Mio. EUR (2011) auf 1,87 Mio. EUR (2015) oder um rd. 17 %. Es sank jedoch von 2014 auf 2015 infolge der Zunahme des Personalaufwands (von 2011 bis 2015 insgesamt um rd. 11 %, davon im letzten Berichtsjahr um beinahe rd. 12 %). Dies war auf die Anstellung des neuen Geschäftsführers mit Juni 2015 und die Beibehaltung des Dienstverhältnisses mit der bisherigen Geschäftsführerin zur Betreuung aktueller Projekte zurückzuführen. Der Bezug des neuen Geschäftsführers wies überdies eine merkliche Steigerung im Vergleich zu jenem seiner Vorgängerin auf (siehe **TZ 8**).

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



(4) Die von der MVG an den Eigentümer Bund ausgeschütteten Gewinne stiegen in den Jahren 2011 bis 2015 mit Ausnahme eines Jahres an (siehe Tabelle 8).⁴⁸ Sie waren im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie in den ersten Jahren des Bestehens der MVG.⁴⁹ Der RH hatte der MVG bereits im Rahmen einer früheren Gebärungsüberprüfung (Reihe Bund 2002/2) empfohlen, bei einer weiteren Erhöhung der Umsatzerlöse eine Herabsetzung des laufenden Entgelts zu erwägen.

25.2

Der RH hielt fest, dass die von den Tabaktrafiken eingehobenen Entgelte trotz unveränderter Entgeltordnung der MVG eine ständige und deutliche Kosten-Überdeckung zur Folge hatten. Er wies daher kritisch auf das Spannungsverhältnis zwischen einer am Gesetzeswortlaut orientierten kostendeckenden Entgeltfestsetzung und der präsumtiven Zielvorstellung des Eigentümers hin, der eine Gewinnbeteiligung etwa zur Verzinsung des eingesetzten Kapitals oder zur Abgeltung seiner Risiken erwarten konnte („Dividendenerwartung“).

Der RH hielt jedoch auch kritisch fest, dass die unverhältnismäßige Steigerung des Personalaufwands – verursacht durch die Bezugsregelungen für die Geschäftsführung ab Juni 2015 – eine Abnahme des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zur Folge hatte.

Er empfahl daher dem BMF, auf die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen einer kostendeckenden Entgeltfestsetzung und der Dividendenerwartung des Eigentümers hinzuwirken.

25.3

(1) Laut Stellungnahme der MVG sei das Jahresergebnis 2015 um rd. 600.000 EUR besser ausgefallen als die Planung 2015. Die Steigerung des Personalaufwands sei schon im Herbst 2014 beschlossen worden und übersteige die Planwerte daher nicht.

Die Aufstockung des Personals im Bereich Projektmanagement sei erforderlich gewesen, um

- die MVG-internen Abläufe bezüglich Solidaritäts- und Strukturfonds aufgrund einer Novelle der Fondsordnung neu zu regeln,
- das Projekt Marktanalyse zu beginnen,
- prioritäre IT-Projekte (u.a. Zigarettenpreismonitoring, IT-Strategie) durchzuführen und

⁴⁸ In seinen Voranschlägen erwartete das BMF von der MVG während des geprüften Zeitraums eine jährliche Dividende von 1 Mio. EUR.

⁴⁹ Die MVG schüttete beispielsweise vom Gewinn des Jahres 2001 rd. 870.000 EUR aus.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- eine allfällige Übernahme der Glückspielagenden durch die MVG vorzubereiten.

Die Umsetzung der genannten Themen habe eine Erhöhung der Wirkung der MVG zur Folge.

(2) Laut Stellungnahme des BMF stelle die gesetzliche Vorgabe in § 16 TabMG 1996 einer voraussichtlich kostendeckenden Entgeltfestlegung durch die MVG lediglich ein „Mindestersfordernis“ dar und ziele darauf ab, die Kosten der MVG nicht vom Bund (BMF) als Eigentümer tragen zu müssen. Das BMF teile die Einwände des RH betreffend die steigenden Erlöse der MVG nach § 16 TabMG 1996 und die Gewinnabfuhr an den Bund nicht. Vielmehr erziele die MVG höhere laufende Entgelte nur dann, wenn sich die Umsätze bzw. Bestellungen der Trafiken gut entwickeln. Bei rückläufigen Umsätzen müssten die laufenden Entgelte wieder angehoben werden, um die Kosten der MVG decken zu können. Das BMF gebe einer kontinuierlichen Erhebung der Entgelte den Vorzug vor einer anlassbezogenen Senkung bzw. Wiederanhebung.

25.4

Der RH entgegnete dem BMF, er habe das Spannungsverhältnis zwischen einer kostendeckenden Entgeltfestsetzung und der Dividendenerwartung des Eigentümers aufzeigen wollen. Die vom BMF vorgebrachte Senkung (und andernfalls Erhöhung) der Entgelte entspreche zwar dem Kostendeckungsprinzip, nicht jedoch der Dividendenerwartung des BMF. Der Intention des BMF, als Eigentümer keinesfalls Kosten der MVG übernehmen zu müssen, wäre auch durch eine offenere Formulierung in § 16 TabMG 1996 („Mindestersfordernis“) Rechnung getragen worden. Er hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht.

Tätigkeit der MVG als Geschäftsstelle des Solidaritäts- und Strukturfonds

26.1

(1) Gemäß § 14a Abs. 5 TabMG 1996 diene die MVG als Geschäftsstelle des Fonds. Sie hatte für ihre Leistungen als Geschäftsstelle kostendeckende Entgelte zu erhalten. Diese wiesen im Zeitraum 2011 bis 2015 folgende Entwicklung auf:

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 10: Sonderentgelte des Solidaritäts- und Strukturfonds

	2011	2012	2013	2014	2015 vorläufig
	in EUR				
Sonderentgelte des Fonds	125.497	90.798	130.964	115.335	139.160

Quelle: MVG, Darstellung: RH

(2) Die MVG erfasste die an den Fonds verrechneten Personal-, Beratungs-, IT- und Raumaufwendungen in einer eigenen Kostenstelle. Für diverse Aufwandsblöcke wendete die MVG einen Verrechnungsschlüssel an, der sich an der m²-Aufteilung des Wiener Büros (für einen kleinen Lagerraum für Büromaterial) orientierte; andere Aufwendungen wurden mit pauschalen Beträgen angesetzt.

Die anhand von Stundenaufzeichnungen an den Fonds verrechneten Personalaufwendungen und die durchschnittlich je Vollzeitäquivalent (VZÄ) angefallenen Personalaufwendungen der MVG entwickelten sich in den Jahren 2011 bis 2015 folgendermaßen:

Tabelle 11: Durchschnittlicher Personalaufwand der MVG im Vergleich zu dem an den Fonds verrechneten Personalaufwand

	2011	2012	2013	2014	2015 vorläufig
	in EUR				
Durchschnittlicher Personalaufwand der MVG je Vollzeitäquivalent	78.571,43	87.700,53	88.770,05	90.322,58	98.947,37
an den Fonds verrechnete Gehälter	44.236,83	44.426,35	61.766,25	47.372,08	51.021,76
	in %				
Anteil der weiterverrechneten Gehälter an einem VZÄ	56,30	50,66	69,58	52,45	51,56

Quelle: MVG, Darstellung: RH

Die von der MVG an den Fonds weiterverrechneten Personalaufwendungen bewegten sich zwischen rd. 44.200 EUR (2011) und rd. 61.800 EUR (2013) und entsprachen etwas mehr als einem halben VZÄ. Aufgrund des zusätzlichen Personaleinsatzes zur Erstellung von Rechenmodellen und Unterlagen für neue Fondsmaßnahmen (Stilllegungsprämien und Überbrückungshilfen) erreichten die Personalaufwendungen 2013 beinahe 70 % eines VZÄ.

(3) Um einen Anhaltspunkt für die Aussagekraft der in der Kostenstelle erfassten Aufwendungen zu gewinnen, setzte der RH die Anzahl der Empfänger der Ausschüttungen des Fonds in den einzelnen Jahren mit den von der MVG verrechneten Erlösen in Beziehung. Die errechneten durchschnittlichen Erlöse der MVG ergaben ein äußerst uneinheitliches Bild:

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 12: Durchschnittliche Aufwendungen der Geschäftsstelle des Fonds je Zuschussempfänger

Jahr	Anzahl der Empfänger von Zuschüssen des Fonds						Sonderentgelt des Fonds	durchschnittliche Erlöse/Zahlungsempfänger
	Solidaritätsfonds alt	Strukturbereinigung	Stilllegungsprämie	Überbrückungshilfe	Erstfassung	Jahressumme		
2011	2.373	55				2.428	125.497	51,69
2012	1.432	44				1.476	90.798	61,52
2013			63	4		67	130.964	1.954,69
2014			119	1		120	115.335	961,12
2015 vorläufig			50		31	81	146.000	1.802,47
2011–2015	3.805	99	232	5	31	4.172	608.594	145,88

Quellen: MVG, Solidaritäts- und Strukturfonds, Darstellung: RH

Die großen Diskrepanzen der durchschnittlichen Erlöse je Zahlungsempfänger waren darauf zurückzuführen, dass je nach Kategorie der Zuschüsse

- einer hohen Anzahl der Empfänger ein routinemäßig – IT-unterstützter – Manipulationsaufwand gegenüberstand, der die durchschnittlichen Sätze niedrig hielt, oder
- einer niedrigen Anzahl der Empfänger ein im Einzelfall hoher Erhebungs- und Bearbeitungsaufwand gegenüberstand, der zu durchschnittlichen sehr hohen Sätzen führte.

Über eine Kostenträgerrechnung, die eine Analyse und Steuerung der einzelnen Zuschusskategorien ermöglicht hätte, verfügte die MVG nicht.

26.2

Der RH beurteilte die Erfassung der für den Fonds anfallenden Kosten mittels getrennter Rechnungslegung, die angewandten Verrechnungsschlüssel sowie die Erfassung des Personalaufwands anhand von Stundenaufzeichnungen als zweckmäßig.

Dem RH war bewusst, dass sich aus dem unterschiedlichen Personaleinsatz in den einzelnen Jahren und den unterschiedlichen Ausschüttungskategorien des Fonds kein durchgängig einheitliches Kennzahlensystem ableiten ließ. Um aber das gesetzlich verankerte Prinzip der Kostendeckung untermauern und gegenüber dem Fonds und dem Eigentümer der MVG dessen Einhaltung nachweisen zu können,

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



erachtete es der RH für erforderlich, außerordentliche Entwicklungen nicht nur verbal zu erklären, sondern den Nachweis auch anhand genauer Analysen der erfassten Kosten und deren Aufgliederung in fixe und variable Kosten zu führen und in eine Kostenträgerrechnung überzuleiten.

Der RH empfahl der MVG, die erfassten Aufwendungen nach fixen und variablen Kostenkategorien zu analysieren und eine Kostenträgerrechnung einzurichten.

- 26.3** Die MVG kündigte in ihrer Stellungnahme die Einführung einer angemessenen Kostenträgerrechnung an.

Kostenrechnung

- 27.1** Die MVG führte neben der Kostenstelle für den Fonds (siehe **TZ 26**) nur Kostenstellen für die Tabakakademie und für ihre Außenstellen, nicht jedoch für die Geschäftsleitung in Wien. Von Bedeutung war ihre Kostenrechnung aber ausschließlich für die Abrechnung der Aufwendungen an den Fonds. Der Geschäftsführer der MVG bezweifelte das Kosten–Nutzen–Verhältnis der Einführung einer eigenen Kosten– und Leistungsrechnung.

- 27.2** Der RH verwies auf seine Feststellungen einerseits zur Verrechnung der Aufwendungen der MVG als Geschäftsstelle des Fonds und andererseits zur Festlegung kostendeckender Entgelte (**TZ 25, TZ 26**). Nach seiner Ansicht wäre ein geeignetes Instrumentarium, das auf einem adäquaten Kostenrechnungssystem basiert, neben der internen Anwendung in der MVG auch für externe Zwecke, wie die Rechnungslegung an den Fonds oder den Nachweis kostendeckender Entgelte für den Eigentümer, die Branche und den Tabakgroßhandel (Stakeholder) hilfreich.

Der RH empfahl der MVG die Einführung einer adäquaten Kosten– und Leistungsrechnung.

- 27.3** Laut Stellungnahme werde die MVG eine über die Kostenstellenrechnung hinausgehende Kosten– und Leistungsrechnung evaluieren, um die Empfehlung im Sinne der Zweckmäßigkeit angemessen umzusetzen.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen

28.1

(1) Eine Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen erfolgte in Österreich für steuerliche Zwecke, zur Identifizierung und Rückverfolgbarkeit der Tabakwaren und für gesundheitsbezogene Zwecke. Dafür schloss sich Österreich im Jahr 2005 dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs an, welches auch wesentliche Grundlagen für die Kennzeichnung zu steuerlichen Zwecken und zur Identifizierung und Rückverfolgung von Tabakerzeugnissen – und somit zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen – enthielt. Die konkrete Umsetzung in nationales Recht ist der Anlage II zu entnehmen.

Darüber hinaus waren für Österreich auch EU-Vorschriften zur Kennzeichnung von Tabakwaren, wie die Tabakprodukte-Richtlinie (Tobacco Product Directive) TPD II⁵⁰, die Tabaksteuer-Strukturrichtlinie⁵¹ sowie die Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie⁵², maßgeblich. (Details hierzu siehe Anhang II)

(2) Österreich setzte die Tabakprodukte-Richtlinie (TPD II) mit der Novelle zum Tabakgesetz, BGBl. I Nr. 22/2016 vom 20. Mai 2016, um. Diese enthielt in

- § 7: Bestimmungen über die Rückverfolgung, die individuellen Erkennungsmerkmale und die Erfassung der diesbezüglichen Daten in einer Datenbank,
- § 7a: Bestimmungen über das Sicherheitsmerkmal zur Feststellung der Echtheit der Tabakerzeugnisse.

Alle Transaktionen in der Lieferkette sind künftig aufzuzeichnen und elektronisch an einen Datenspeicher bei einem unabhängigen Dritten zu übermitteln.

(3) Der Bundesminister für Finanzen hat – soweit zusätzlich zu dem von der EU-Kommission noch zu erlassenden EU-Rechtsakt erforderlich – per Verordnung notwendige Standards und Anforderungen festzulegen. Die Bestimmungen der §§ 7 und 7a treten für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen ab 20. Mai 2019, für andere Tabakerzeugnisse ab 20. Mai 2024 in Kraft.

⁵⁰ Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen

⁵¹ Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren

⁵² Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



28.2

Der RH wies darauf hin, dass mit Wirksamwerden der Tabakgesetznovelle künftig weitere verschärfte Maßnahmen hinsichtlich der Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen – wie die Schaffung eines Verfolgungs- und Rückverfolgungssystems und die Einführung von Sicherheitsmerkmalen – zur Eindämmung des illegalen Tabakhandels ergriffen werden. Seitens der Europäischen Kommission erfolgte jedoch noch keine Festlegung der technischen Standards für die Errichtung und den Betrieb der für die Rückverfolgung eingesetzten Systeme, weshalb diese Systeme in Österreich noch nicht implementiert werden konnten.

Erhebung der Tabaksteuer ohne Verwendung von Steuerzeichen

29.1

Weder die Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie⁵³ noch die Tabaksteuer-Strukturrichtlinie⁵⁴ sahen eine zwingende Verwendung von Steuerzeichen bzw. Steuerbanderolen zur Erhebung von Verbrauchsteuern bzw. der Tabaksteuer vor.

Österreich machte von der den EU-Mitgliedstaaten in diesen EU-Richtlinien eingeräumten Möglichkeit, die Verbrauchsteuer auf anderem Wege zu erheben, Gebrauch und verzichtete bisher auf eine Verwendung solcher Steuerzeichen bzw. Steuerbanderolen unter Hinweis auf die Struktur des österreichischen Tabakwarenmarktes, wonach

- der Tabakwareneinzelhandel in Österreich nur über von der MVG mit Bestellungsvertrag zugelassene und kontrollierte Tabaktrafiken erfolgte und
- Importe und Verteilung an die Tabaktrafiken eine – nach Ansicht des BMF – überschaubare Anzahl von Großhändlern⁵⁵ durchführte, die neben der monopolrechtlichen Bewilligung auch über entsprechende Verbrauchsteuerbewilligungen verfügen mussten und daher der amtlichen Aufsicht durch die Zollämter unterlagen.

Sowohl Inhaberinnen und Inhaber von Tabaktrafiken als auch Großhändler hatten bei Zuwiderhandlungen mit Kündigung des Bestellungsvertrags⁵⁶ oder dem Widerruf der Bewilligung⁵⁷ zu rechnen.

⁵³ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG Artikel 39

⁵⁴ Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren Artikel 16 Abs. 1

⁵⁵ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren insgesamt dreizehn Unternehmen zum Großhandel mit Tabakerzeugnissen zugelassen, von denen die drei größten Unternehmen im Jahr 2014 rd. 99 % des Tabaksteueraufkommens aufwiesen.

⁵⁶ § 35 Abs. 2 i.V.m. § 27 Tabakmonopolgesetz

⁵⁷ § 7 Abs. 5 Tabakmonopolgesetz

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



29.2

Wie in **TZ 28** ausgeführt, implementierte Österreich mit der Tabakgesetznovelle⁵⁸ EU-einheitliche Bestimmungen über individuelle Erkennungsmerkmale zur Rückverfolgung der Tabakerzeugnisse samt Erfassung der diesbezüglichen Daten in einer Datenbank und über das Sicherheitsmerkmal zur Feststellung der Echtheit der Erzeugnisse mit Wirksamkeit ab 2019.

Nach Ansicht des RH erübrigte sich damit eine zusätzliche Kennzeichnung und Steuererhebung mittels Steuerzeichen.

⁵⁸ BGBl. I 22/2016

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

- (1) Das BMF sollte bei künftigen Ausschreibungen die vom Stellenbesetzungsgesetz angestrebten Fristen beachten, um eine zeitgerechte Nachfolge sicherzustellen. **(TZ 7)**
- (2) Die Bemessungskriterien für die Höhe von Geschäftsführerbezügen bei Unternehmen im Bundeseigentum wären nachvollziehbar zu dokumentieren. **(TZ 8)**
- (3) Die Zielvorgaben an den Geschäftsführer der MVG wären künftig in Form variabler Bezugsbestandteile mit einer Kombination aus kurzfristigen Kriterien und langfristig bzw. nachhaltig wirksamen Kriterien für den jeweiligen Unternehmenserfolg bzw. für die nachhaltige Wertsteigerung des Unternehmens festzulegen. **(TZ 9)**
- (4) Im Hinblick auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes wäre zu überprüfen, inwieweit eine Tabaktrafikanin, die als Vertreterin der Wirtschaftskammer einer Bestellungskommission und des Neuerrichtungsbeirats angehörte, dazu geeignet ist, die uneingeschränkte Wahrnehmung der Interessen der Gesellschaft im Aufsichtsrat zu gewährleisten. Es wäre zu überlegen, ob nicht eine Vertreterin bzw. ein Vertreter einer Behindertenorganisation anstelle einer Tabaktrafikanin bzw. eines Tabaktrafikanten oder einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der Wohlfahrtseinrichtung im Aufsichtsrat der MVG eine größere Ausgewogenheit im Lichte der Zielsetzungen des TabMG 1996 gewährleisten könnte. **(TZ 10)**
- (5) Das BMF sollte im Rahmen seines Beteiligungsmanagements auf eine durchgängige und konsistente Steuerungskette achten, von den Angaben zur Wirkungsorientierung der Untergliederung 45 über die Eigentümerstrategie und spezifische Zielvorgaben des Eigentümers bis hin zur Unternehmensstrategie der MVG selbst. **(TZ 12)**
- (6) Das BMF sollte darauf achten, dass die MVG in ihrer Unternehmensstrategie auch die strategischen Vorgaben zur Verwaltung des Tabakeinzelhandelsmonopols und die mittel- und kurzfristigen, unternehmensspezifischen Ziele des Eigentümers BMF für die MVG ausreichend konkret berücksichtigt. **(TZ 13)**

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- (7) Für den Fall seines Einverständnisses sollte das BMF als Eigentümervertreter den Gesellschaftsvertrag hinsichtlich des Projekts Marktanalyse entsprechend ändern und allenfalls auf eine gesetzliche Fundierung der Geschäftsausweitung hinwirken. (TZ 23)
- (8) Das BMF sollte auf eine Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen einer am Gesetzeswortlaut orientierten kostendeckenden Festsetzung des Entgelts der Tabaktrafikantinnen und –trafikanten und der Zielvorstellung des Eigentümers, der in einer Kapitalgesellschaft eine Gewinnbeteiligung in Form einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals erwartet (Dividendenerwartung) hinwirken. (TZ 25)

Monopolverwaltung GmbH

- (9) Die MVG sollte mögliche Potenziale für eine flexiblere und kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung analysieren und für eine allfällige Reorganisation nutzen. (TZ 6)
- (10) Die Ziele und Kernaufgaben der MVG wären im Rahmen einer Unternehmensstrategie ausreichend konkret zu definieren, nach möglichen Spannungsverhältnissen zu analysieren und eine Prioritätenreihung vorzunehmen. Weiters wären zur Erfolgsmessung zu allen strategischen Detailzielen nachvollziehbare, quantifizierbare Indikatoren festzulegen. Für die strategische Ausrichtung der MVG wäre die Genehmigung des Aufsichtsrats einzuholen. (TZ 13)
- (11) Die MVG sollte ihre Tätigkeit im Rahmen des Tabakmonopols auf ihre Kernaufgaben, insbesondere hinsichtlich der Beratung von Tabaktrafikantinnen und –trafikanten, konzentrieren und von jenen der Wirtschaftskammer abgrenzen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. (TZ 14)
- (12) Die MVG sollte im Interesse der bestmöglichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein Strukturkonzept für den Tabakwareneinzelhandel in Österreich erstellen, welches den künftigen Vergaben oder Stilllegungen von Tabaktrafiken zugrunde zu legen wäre. Die Entscheidungen wären anhand konkret definierter Indikatoren für die Erreichung der im Strukturkonzept festgelegten Zielwerte nachvollziehbar zu begründen. (TZ 16)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- (13) Vergabegrundsätze und objektive Kriterien zur Beurteilung des dringenden Bedarfs für eine Tabaktrafik und des Vorliegens einer unzumutbaren Ertrags-schmälerung wären in Vergaberichtlinien schriftlich festzulegen, um eine transparente und einheitliche Vorgangsweise aller Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und Bestellungskommissionen sicherzustellen. (TZ 17)
- (14) Die MVG sollte im Interesse einer besseren Auswahlmöglichkeit unter ei-ner größeren Anzahl von Bewerbungen künftig stärker vom Instrument der öffentlichen Ausschreibung Gebrauch machen, allenfalls auch mit Standortalternativen. (TZ 18)
- (15) Die MVG sollte im Sinne ihres sozialpolitischen Ziels darauf achten, dass die rückläufige Tendenz beim Anteil Vorzugsberechtigter an Vergaben bei einer gleichzeitigen Erhöhung ihres Anteils bei Vertragsbeendigungen nicht auch zu einem Rückgang ihres relativen Anteils an Tabakfachgeschäften führt. (TZ 19)
- (16) Die MVG sollte auch im Interesse ihrer sozialpolitischen Zielsetzung künftig stärker vom Instrument der öffentlichen Ausschreibung Gebrauch machen, um ihre Entscheidung bei Vorliegen mehrerer vorzugsberechtigter Bewerbe-rinnen und Bewerber nach dem Maß der Bedürftigkeit oder dem Grad der Behinderung treffen zu können. (TZ 20)
- (17) Bei Vergaben von Tabakfachgeschäften wäre auf eine fristgerechte Aufgabe der früheren Beschäftigung zu achten oder andernfalls – auch um eine Beispiels-wirkung zu verhindern – entsprechende Konsequenzen zu ziehen. (TZ 20)
- (18) Das in Ausarbeitung befindliche Konzept zur Verbesserung der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch Tabaktrafiken wäre ehestmöglich fertigzustellen und die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch Tabaktrafiken wäre verstärkt zu kontrollieren. (TZ 22)
- (19) Die MVG sollte das Projekt Marktanalyse erst nach Vorliegen der nötigen Abklärungen und Zustimmung des Aufsichtsrates für den neuen Geschäfts-zweig weiterverfolgen. (TZ 23)
- (20) Zur Untermauerung des gesetzlich verankerten Prinzips der Kostendeckung sollte die MVG die für ihre Tätigkeit als Geschäftsstelle des Fonds in den ein-zelnen Jahren erfassten Aufwendungen nach fixen und variablen Kostenka-tegorien analysieren und eine Kostenträgerrechnung einrichten. (TZ 26)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



- (21) Die MVG sollte eine adäquate Kosten- und Leistungsrechnung einführen, die neben der internen Anwendung in der MVG auch für externe Zwecke, wie die Rechnungslegung an den Fonds oder den Nachweis kostendeckender Entgelte für den Eigentümer, die Branche und den Tabakgroßhandel (Stakeholder) hilfreich wäre. (TZ 27)

BMF und Monopolverwaltung GmbH

- (22) Zur Vereinfachung der Verfahren wäre auf eine Evaluierung des Neuerrichtungsbeirats dahingehend hinzuwirken, ob die Besetzungsoberkommission in strittigen Fällen auch als gemeinsame „Schiedsstelle“ der MVG und des Landesgremiums der Tabaktrafikanter eingesetzt werden könnte. (TZ 11)
- (23) Das BMF und die MVG sollten den Rahmen und die Durchführung der von der MVG praktizierten Strukturpolitik überdenken und Maßnahmen zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen ihren strukturpolitischen und sozialpolitischen Zielen setzen. (TZ 19)
- (24) Das BMF und die MVG sollten prüfen, welche Möglichkeiten für eine sachlich und sozial vertretbare Einschränkung der Nachfolgeansprüche gemäß § 31 TabMG 1996 bestehen, um dafür den Anteil der Bestellungen Vorzugsberechtigter zu erhöhen und gegebenenfalls auf eine gesetzliche Änderung hinwirken. (TZ 21)

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Anhang I: Tabelle 13 und 14

Das Vermögen und das Kapital der MVG entwickelte sich im Zeitraum 2011 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 13: Aktiva und Passiva der MVG

	2011		2012		2013		2014		2015		+/-
	Bilanzstichtag zum 31.12.										
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in %
Aktiva											
Lizenzen	10,28	0,42	1,02	0,04	3,91	0,16	14,60	0,59	55,46	2,19	439,34
Sachanlagen	46,19	1,90	30,36	1,33	27,83	1,14	21,03	0,85	66,57	2,62	44,11
Wertpapiere	519,10	21,34	519,10	22,77	519,10	21,34	519,10	21,07	519,10	20,46	0,00
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände ¹	458,46	18,85	434,86	19,07	424,83	17,47	475,47	19,30	519,09	20,46	13,22
Kassa, Guthaben bei Kreditinstituten	1.382,31	56,83	1.275,87	55,96	1.432,77	58,91	1.426,41	57,89	1.367,48	53,90	-1,07
Rechnungsabgrenzungsposten	15,97	0,66	18,90	0,83	23,67	0,97	7,24	0,29	9,35	0,37	-41,44
Passiva											
Eigenkapital	1.280,33	52,64	1.353,52	59,36	1.441,32	59,26	1.531,72	62,17	1.480,96	58,37	15,67
Bewertungsreserve (Sonderabschreibungen)	19,19	0,79	15,10	0,66	8,50	0,35	3,71	0,15	0,88	0,03	-95,39
Rückstellungen	646,26	26,57	634,39	27,82	743,08	30,55	729,44	29,61	750,13	29,57	16,07
Verbindlichkeiten ²	486,53	20,00	277,09	12,15	235,00	9,66	198,98	8,08	303,28	11,95	-37,66
Rechnungsabgrenzungsposten	0,00	0,00	0,00	0,00	4,20	0,17	0,00	0,00	1,80	0,07	n.a.
Bilanzsumme	2.432,31	100,00	2.280,11	100,00	2.432,11	100,00	2.463,85	100,00	2.537,05	100,00	4,31

¹ Die Forderungen der MVG bestanden zum größten Teil gegenüber Tabakgroßhändlern.

² In den Verbindlichkeiten waren u.a. Verrechnungen mit dem Solidaritätsfonds und Leistungen der Austria Tabak GmbH enthalten.

Quelle: MVG, Darstellung: RH

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Die Gewinn- und Verlustrechnungen der MVG entwickelten sich in diesem Zeitraum wie folgt:

Tabelle 14: Gewinn- und Verlustrechnung der MVG

	2011		2012		2013		2014		2015		+/- 2011 bis 2015
	in 1.000 EUR	in %	in %								
Bilanzstichtag zum 31.12.											
Erlöse gemäß § 16 TabMG 1996	3.639,44	95,89	3.747,72	95,21	4.017,56	96,01	4.186,71	96,47	4.300,30	96,15	18,16
sonstige betriebliche Erträge	156,13	4,11	188,52	4,79	167,15	3,99	153,04	3,53	171,98	3,85	10,15
Betriebsleistung	3.795,57	100,00	3.936,24	100,00	4.184,71	100,00	4.339,75	100,00	4.472,28	100,00	17,83
Materialaufwand u. bezogene Leistungen	0,00	0,00	-3,91	-0,10	-106,55	-2,55	-126,86	-2,92	-143,96	-3,22	n.a.
Personalaufwand	-969,57	-25,54	-994,84	-25,27	-988,18	-23,61	-1.017,27	-23,44	-1.137,67	-25,44	-17,34
Abschreibungen	-32,33	-0,85	-30,17	-0,77	-25,04	-0,60	-25,71	-0,59	-49,96	-1,12	-54,53
sonstige betriebliche Aufwendungen	-1.225,86	-32,30	-1.241,12	-31,53	-1.284,37	-30,69	-1.292,38	-29,78	-1.292,64	-28,95	-5,44
Betriebserfolg	1.567,81	41,31	1.666,20	42,33	1.780,57	42,55	1.877,54	43,26	1.846,06	41,28	17,75
Finanzerfolg	27,97	0,74	32,59	0,83	28,13	0,67	27,08	0,62	26,93	0,60	-3,71
Ergebnis der gewöhnliche Geschäftstätigkeit	1.595,78	42,04	1.698,79	43,16	1.808,69	43,22	1.904,62	43,89	1.872,99	41,88	17,37
Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-400,66	-10,56	-429,69	-10,92	-457,50	-10,93	-483,01	-11,13	-476,58	-10,66	-18,95
Auflösung/ Zuweisung unbesteuerter Rücklagen	2,42	0,06	4,09	0,10	6,60	0,16	4,80	0,11	2,82	0,06	16,34
Verlust-/ Gewinnvortrag	7,79	0,21	5,33	0,14	8,52	0,20	30,32	0,70	6,72	0,15	-13,66
Bilanzverlust/-gewinn	1.205,33	31,76	1.278,52	32,48	1.366,32	32,65	1.456,72	33,57	1.405,96	31,44	16,64
Gewinnausschüttung	-1.200,00	-31,62	-1.270,00	-32,26	-1.336,00	-31,93	-1.450,00	-33,41	0,00	0,00	100,00
Vortrag ins folgende Wirtschaftsjahr	5,33	0,14	8,52	0,22	30,32	0,72	6,72	0,15	1.405,96	31,44	26.272,64

Quelle: MVG, Darstellung: RH

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Anhang II: Tabelle 15 bis 18

Tabelle 15: Gründe für die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen

Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen für steuerliche Zwecke
<p>Gemäß § 11 Tabaksteuergesetz¹ durften Tabakwaren zur Abgabe an Verbraucher im Steuergebiet nur verkaufsfertig verpackt und gekennzeichnet aus einem Steuerlager entnommen oder eingeführt werden (Verpackungszwang).</p> <p>Die Verpackung musste</p> <ul style="list-style-type: none"> – den Hinweis „zum Verkauf in Österreich bestimmt“, – die darin enthaltene Gattung², Menge und Sortenbezeichnung sowie – den inländischen Hersteller³ oder den Steuerschuldner bei importierten oder aus EU-Mitgliedstaaten verbrachten Waren aufweisen. Die Beschriftungen waren so anzubringen, dass sie ohne vorherige Öffnung der Umschließung lesbar waren.
Kennzeichnung zur Identifizierung und Rückverfolgung von Tabakerzeugnissen
<p>Zur Identifizierung und Rückverfolgbarkeit waren Tabakerzeugnisse laut § 7 Tabakgesetz⁴ mit einer Chargennummer oder einer entsprechenden Kennzeichnung auf der Verpackungseinheit zu versehen, aus der Ort und Zeitpunkt der Herstellung feststellbar waren. Identifizierung und Rückverfolgbarkeit konnten sowohl steuerlichen sowie gesundheitsrelevanten Zwecken als auch der Strafverfolgung dienen.</p>
Kennzeichnung für gesundheitsbezogene Zwecke (Warnhinweise)
<p>Die Bestimmungen der §§ 4a und 5 des Tabakgesetzes sahen Kennzeichnungen der Packungen hinsichtlich des Kondensat-, Nikotin- und Kohlenmonoxid-Gehaltes bzw. der allgemeinen Warnhinweise⁵ für Tabakwaren vor. § 6 leg. cit. regelte die Form und Anbringung dieser Kennzeichnungen. § 7 Abs. 3 enthielt ein Verbot von Begriffen, Namen, Marken und Zeichen, die den Eindruck erwecken konnten, weniger schädlich als andere Produkte zu sein.</p>

¹ BGBl. Nr. 704/1994 i.d.g.F.

² § 2 Tabaksteuergesetz (Zigaretten, Zigarren und Zigarillos; Rauchtabak)

³ derzeit ist in Österreich kein Herstellungsbetrieb registriert

⁴ BGBl. Nr. 431/1995 i.d.g.F.

⁵ z.B.: „Rauchen verursacht tödlichen Lungenkrebs“ etc.

Quellen: Tabaksteuergesetz 1995, Tabakgesetz

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 16: Umsetzung des Artikel 5 Tabakrahmenübereinkommen der WHO – FCTC

Artikel 15 FCTC	Geforderte Maßnahme	Nr.	Umsetzung auf nationaler Ebene durch	
Artikel 15 Abs. 2	Kennzeichnung aller Packungen und Verpackungen von Tabakerzeugnissen zur Feststellung der Herkunft der Erzeugnisse	1	§ 7 Abs. 1 Tabakgesetz	Kennzeichnung aller Tabakerzeugnisse unter Angabe der Chargennummer oder einer entsprechenden Kennzeichnung zur Feststellung des Ortes und des Zeitpunktes der Herstellung.
Artikel 15 Abs. 2 lit. a	Kennzeichnung zur Feststellung des legalen Verkaufes auf dem Inlandsmarkt	2	§ 11 Abs. 2 Tabaksteuergesetz 1995	Auf den Packungen sind die Gattung, die Menge und die Sortenbezeichnung sowie der Hinweis „Zum Verkauf in Österreich bestimmt“ anzubringen.
Artikel 15 Abs. 2 lit. a	Kennzeichnung mit dem Hinweis „Nur für den Verkauf in (Name des Landes) bestimmt“ oder einer anderen Kennzeichnung mit Angabe des Bestimmungsortes	3		
Artikel 15 Abs. 2 lit. b	Entwicklung eines Kontroll- und Verfolgungskonzeptes zur Sicherung der Vertriebssysteme	4	§ 7 Abs. 5 Novelle Tabakgesetz ¹	Vom Hersteller bis zum letzten Wirtschaftsteilnehmer ist der Übergang aller Packungen in deren Besitz, alle Verbringungen und die endgültige Abgabe aus deren Besitz zu erfassen.
Artikel 15 Abs. 3	Anbringung der Kennzeichnungen in deutlich lesbarer Form oder in der Landessprache	5	§ 11 Abs. 2 Tabaksteuergesetz 1995	Auf den Packungen sind die Gattung, die Menge, die Sortenbezeichnung sowie der Hinweis „Zum Verkauf in Österreich bestimmt“ anzubringen.
Artikel 15 Abs. 4 lit. a	Überwachung und Datenerhebung hinsichtlich des grenzüberschreitenden Handels mit Tabakerzeugnissen einschließlich des unerlaubten Handels	6	§ 7 Abs. 8 Novelle Tabakgesetz	Abschluss von Datenspeicherverträgen zwischen den Herstellern bzw. Importeuren von Tabakerzeugnissen mit unabhängigen Dritten. Überwachung der Tätigkeiten dieses Dritten durch externe Prüfer.
Artikel 15 Abs. 4 lit. a	Austausch von Informationen zwischen den Zoll-, Steuer- und sonstigen Behörden der Vertragsparteien	7	Verbrauchsteuer-Verwaltungszusammenarbeitsverordnung (VO 389/2012)	Einhaltung der Verbrauchsteuervorschriften, Verhinderung und Ermittlung von Zuwiderhandlungen (Verwaltungszwecke) Anlaufstelle für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verbrauchsteuervorschriften.
			Zentrales Verbrauchsteuer-Verbindungsbüro Zollamt Linz-Wels, Zollstelle Suben	
Artikel 15 Abs. 4 lit. b	Erlass oder Verschärfung strafrechtlicher Vorschriften gegen den unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen einschließlich gefälschter und geschmuggelter Zigaretten	8	§ 35 Finanzstrafgesetz §§ 43– 46 Finanzstrafgesetz § 14 Tabakgesetz	Schmuggel und Hinterziehung von Eingangs- oder Ausgangsabgaben; vorsätzliche Eingriffe in Monopolrechte; Strafbestimmungen Tabakgesetz
Artikel 15 Abs. 4 lit. c	Sicherstellung der Vernichtung oder Entsorgung aller beschlagnahmten Herstellungsgeräte, gefälschten und geschmuggelten Zigaretten	9	§ 17 Finanzstrafgesetz Verwertung verfallener und aufgebener Tabakwaren (Erlass BMF–010105/0176–VI/16/2006)	Strafe des Verfalls: dem Verfall unterliegen Sachen, hinsichtlich derer Finanzvergehen begangen wurden; Monopolgegenstände unterliegen dem Verfall ohne Rücksicht darauf, wem sie gehören. Verfallene oder an den Bund preisgegebene Zigaretten sind ausnahmslos zu vernichten.

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Artikel 15 FCTC	Geforderte Maßnahme	Nr.	Umsetzung auf nationaler Ebene durch	
Artikel 15 Abs. 4 lit. d	Überwachung, Dokumentation und Kontrolle der Lagerung und des Vertriebs von Tabakerzeugnissen, die im Steueraussetzungsverfahren gelagert oder transportiert werden	10	§ 13 i.V.m. § 32 ff. Tabaksteuergesetz 1995 EMCS — Excise Movement and Control System	Die Tabaksteuer ist ausgesetzt für Tabakwaren, die sich in einem Steuerlager befinden oder im Steueraussetzungsverfahren befördert werden. IT-gestütztes Verfahren zur Überwachung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung.
Artikel 15 Abs. 4 lit. e	Beschlagnahme des Erlöses aus dem unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen zu ermöglichen	11	§ 19 Finanzstrafgesetz	Strafe des Wertersatzes: ist der Verfall unvollziehbar, kann die Strafe des Wertersatzes erkannt werden.
Artikel 15 Abs. 6	Förderung der Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Stellen und regionalen und internationalen zwischenstaatlichen Organisationen im Zusammenhang mit Untersuchungen, Strafverfolgung und Gerichtsverfahren im Hinblick auf die Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen	12	Verbrauchsteuer-Verwaltungszusammenarbeitsverordnung (VO 389/2012) Neapel II Übereinkommen gemäß Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen	Einhaltung der Verbrauchsteuervorschriften, Verhinderung und Ermittlung von Zuwiderhandlungen (Verwaltungszwecke) Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen (finanzstrafrechtliche Zwecke)
Artikel 15 Abs. 7	Vergabe von Lizenzen zur Kontrolle der Herstellung und des Vertriebs von Tabakerzeugnissen zur Verhinderung des unerlaubten Handels	13	§ 5 Tabakmonopolesgesetz 1996	Der Großhandel mit Tabakerzeugnissen ist den nach § 6 berechtigten Personen (Großhändler) oder Personenvereinigungen, der Kleinhandel mit Tabakerzeugnissen den Tabaktrafiken vorbehalten.

¹ Regierungsvorlage vom 16. März 2016: Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über das Herstellen und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen sowie die Werbung für Tabakerzeugnisse und den Nichtrauchererschutz (Tabakgesetz) und das Bundesgesetz, mit dem die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH errichtet und das Bundesamt für Ernährungssicherheit sowie das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen eingerichtet werden (Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz — GESG)

Quellen: Zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz abgestimmte deutsche Übersetzung Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, BGBl. III Nr. 219/2005; FCTC Austria Reporting Instrument of the WHO Framework Convention on Tobacco Control vom 15. April 2014; Tabaksteuergesetz 1995, BGBl. Nr. 704/1994; Tabakgesetz, BGBl. Nr. 431/1995

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 17: Von Österreich abgeschlossene internationale Vereinbarungen

Jahr des Abschlusses	Übereinkommen	umgesetzt/umzusetzen bis
2003	Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO Framework Convention on Tobacco Control – FCTC)¹	2005
	Das Übereinkommen sah bereichsübergreifend nationale und internationale Maßnahmen zu einer umfassenden Tabakprävention und u.a. Schwerpunkte auch in den Bereichen <ul style="list-style-type: none"> – Preis- und Steuererhöhungen, – Regulierung der Inhalte von Tabakerzeugnissen, – Konsumenteninformationen (Verpackung und Aufmachung von Tabakprodukten), – Bekämpfung des Tabakschmuggels und – internationalen Informationsaustausch vor. 	
	Die wesentlichen Grundlagen für die Kennzeichnung zu steuerlichen Zwecken und zur Identifizierung und Rückverfolgung von Tabakerzeugnissen waren in folgenden Artikeln des Übereinkommens geregelt: <ul style="list-style-type: none"> – Artikel 11: Bestimmungen über Verpackung und Etikettierung bezüglich irreführender Bezeichnungen, gesundheitsrelevanter Warnhinweise sowie der Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen; – Artikel 15: Regelungen zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (Schmuggel) sowie der unerlaubten Herstellung und Fälschung von Tabakerzeugnissen. 	
2012	Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen auf der Grundlage von Artikel 15 des Rahmenübereinkommens²	in Österreich 2012
	Das Protokoll enthielt Bestimmungen zur Kontrolle der Lieferkette von Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten und sah die Einführung eines Lizenzsystems vor.	
	Nach Inkrafttreten des Protokolls sollte ein weltweites Verfolgungs- und Rückverfolgungsregime eingerichtet werden, ergänzt durch Bestimmungen über das Führen von Aufzeichnungen. Die Europäische Kommission nahm im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen dieser einzigen multilateralen Initiative zur Regulierung dieses Bereichs teil.	Keine Ratifizierung durch die EU bzw. noch nicht Inkraftgetreten bis 18. Mai 2016.

¹ vom 21. Mai 2003; BGBl. III Nr. 219/2005 vom 29. Dezember 2005 (Inkrafttreten 14. Dezember 2005 in Österreich; auf internationaler Ebene am 27. Februar 2005)

² (Staatsvertrag 135 der Beilagen XXV. GP) vom 12. November 2012; von Österreich bereits ratifiziert, jedoch mangels ausreichender Anzahl von Ratifikationen noch nicht in Kraft (Stand 11. April 2016)

Quellen: Ratifikation des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs durch Österreich; BGBl. III Nr. 219/2005 vom 29. Dezember 2005 und Staatsvertrag 135 der Beilagen XXV. GP vom 12. November 2012

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Tabelle 18: Übersicht über maßgebliche EU-Vorschriften

Rechtsgrundlage und wesentlicher Inhalt
<p>Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen — Tabakprodukte-Richtlinie (Tobacco Product Directive) TPD II</p>
<p>Die Tabakprodukte-Richtlinie TPD II (sowie Befugnisse der Europäischen Kommission für Durchführungsrechtsakte) dienen, der Angleichung der Vorschriften der Mitgliedstaaten und der Umsetzung des WHO Rahmenübereinkommens FCTC u.a. betreffend</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aspekte der Kennzeichnung von Tabakprodukten sowie der Rückverfolgbarkeit (Artikel 15 FCTC) sowie – fälschungssichere Sicherheitsmerkmale zur Feststellung der Echtheit der Tabakerzeugnisse (Artikel 16 FCTC).
<p>Die Tabakprodukte-Richtlinie TPD II wurde mit der Novelle des Tabakgesetzes, BGBl. I Nr. 22/2016 vom 20. Mai 2016 rechtlich umgesetzt.</p>
<p>Die Bestimmungen der Artikel 15 und 16 FCTC galten</p> <ul style="list-style-type: none"> – für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen ab 20. Mai 2019 – für andere Tabakerzeugnisse ab 20. Mai 2024
<p>Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren — Tabaksteuer-Strukturrichtlinie</p>
<p>Die Strukturrichtlinie bezweckte die Harmonisierung der Erhebung der Verbrauchsteuer auf Tabakprodukte (Artikel 16).</p>
<p>Die Entrichtung der Verbrauchsteuer war grundsätzlich mittels Steuerzeichen vorgesehen, den Mitgliedstaaten stand es aber frei, sie auf anderem Wege zu erheben, sofern hieraus keine Hemmnisse für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten entstanden.</p>
<p>Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem — Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie</p>
<p>Die Systemrichtlinie sah in Artikel 39 ebenfalls nur eine fakultative Verwendung von Steuerzeichen vor.</p>

Bericht des Rechnungshofes

Monopolverwaltung GmbH



Anhang III: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Monopolverwaltung GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

MR Dr. Alexander Mazurkiewicz (seit 1. Jänner 2011)

Stellvertretung

Mag. Bernhard Jirgal (1. Jänner 2011 bis 23. Mai 2012)
MR Dr. Roland Grabner (seit 23. Mai 2012)

Geschäftsführung

DI Martina Reisenbichler (1. Jänner 2011 bis 16. Juni 2015)
Mag. Hannes Hofer (seit 17. Juni 2015)

Wien, im April 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

