

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

Reihe OBERÖSTERREICH 2019/4





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Oberösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Stadt Linz gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

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

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof

1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
http://www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Herausgegeben: Wien, im März 2019 AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876 Fax (+43 1) 712 94 25 E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT Twitter: @RHSprecher

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Kenndaten	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Ablauf der sogenannten "Aktenaffäre"	16
Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016	17
Weitere Beschwerde der Finanzpolizei vom Dezember 2016	19
Prüfung durch das Kontrollamt Linz	21
Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft vom Mai 2017	23
Weitere Maßnahmen	23
Rechtliche Grundlagen	24
Zuständigkeit der Stadt Linz für Verwaltungsstrafverfahren	24
Ablauf Verwaltungsstrafverfahren und Parteien des Verfahrens	25
Verjährungen und Einstellung des Verwaltungsstrafverfahrens	28
Verjährung und Einstellung bei Verfahren nach Bundesstraßen– Mautgesetz	30
Strafgeldwidmung	31
Verfahrenskosten	36
Barauslagen	38
Verwaltungsstrafregister	39
Organisation	40
Aufbauorganisation	40
Ablauforganisation	48
Aufgabenwahrnehmung	63
Aktenaufkommen von 2010 bis 2017	63
Erledigungsstatistik	71
Verfolgungsverjährungen infolge Untätigkeit der Behörde	72
Entwicklung der Erledigungen im Lichte der Personalausstattung	80

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Controlling	8
Qualitätssicherung	9
Gebarung betreffend Verwaltungsstrafen	9
Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen	9
Datenübernahme aus Vorsystemen – Überprüfung und jährliche Bestätigung	9
Abschätzung der entgangenen Einnahmen und weitere finanzielle Nachteile	9
Personal	10
Entwicklung Iststand	10
Dienstposten– und Stellenpläne	10
Überstunden und Krankenstände	11
Maßnahmen zur Bereitstellung von Personal	11
IT-Unterstützung	11
ELAK	11
Qualität der Datenerfassung	12
SAP-Berechtigungen	12
Prüfersuchen an den RH	12
Cabluscomnfablungan	12

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Anzeigen und Erledigungen laut Geschäftsbereich Abgaben und Steuern
Tabelle 2:	Von § 15 Verwaltungsstrafgesetz abweichende Strafgeldwidmungen
Tabelle 3:	Strafgelder, die die Stadt Linz an externe Empfänger im Zeitraum 2010 bis 2017 weiterleitete
Tabelle 4:	Parallele Prozessschritte ELAK und Papier
Tabelle 5:	Aktenaufkommen in den Jahren 2010 bis 2017 nach Sachgebieten (Materiengesetzen)
Tabelle 6:	Aktenaufkommen im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren"
Tabelle 7:	Aktenaufkommen diverser Materiengesetze mit weniger als oder mindestens 500 Akten
Tabelle 8:	Aktenaufkommen diverser Materiengesetze mit großen Schwankungen
Tabelle 9:	Aktenaufkommen zu Materiengesetzen betreffend Finanzpolizei
Tabelle 10:	Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde, geordnet nach Materiengesetz und Einstellungsjahr
Tabelle 11:	Zeitnahe Einstellungen aufgrund Untätigkeit der Behörde nach Materiengesetzen
Tabelle 12:	Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde betreffend die Finanzpolizei, geordnet nach Materiengesetzen und Einstellungsjahren
Tabelle 13:	Erledigungen je Erledigungsart sowie je Strafreferentin bzw. Strafreferent und Erledigungsart im Zeitraum 2010 bis 2017
Tabelle 14:	Controllingzahlen der Abteilung Verwaltungsstrafen der Jahre 2010 bis 2017





Tabelle 15:	Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen der Abteilung Verwaltungsstrafen	96
Tabelle 16:	Abschätzung der entgangenen Einnahmen aus den infolge Untätigkeit der Behörde verfolgungsverjährten Akten	100
Tabelle 17:	Geschätzter Einnahmenentgang je externen Empfänger	101
Tabelle 18:	Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen; Iststand in durchschnittlichen Jahreswerten	103
Tabelle 19:	Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen; jeweils zum Stand 31. Dezember	105
Tabelle 20:	Anzahl der Planstellen der Abteilung Verwaltungsstrafen je Mitarbeiterkategorie in den Dienstposten– und Stellenplänen der Jahre 2010 bis 2018	107
Tabelle 21:	Geleistete Überstunden der Abteilung Verwaltungsstrafen	113
Tabelle 22:	Ursachen und Empfehlungen des RH betreffend Verjährungen	120

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Chronologie der "Aktenaffäre"	16
Abbildung 2:	Ablauf Verwaltungsstrafverfahren erster Instanz (ohne Organstraf–/Anonymverfügungen); Stand März 2018	26
Abbildung 3:	Organisatorische Eingliederung der Abteilung Verwaltungsstrafen; Stand März 2018	40
Abbildung 4:	Änderung der organisatorischen Eingliederung von 2010 bis 2017	41
Abbildung 5:	Ablauf Auszahlungsanordnung	54
Abbildung 6:	Bedienstetenanzahl der Finanzpolizei (in Vollzeitäquivalenten und Aktenaufkommen zu Materiengesetzen betreffend Finanzpolizei Linz) 70
Abbildung 7:	ELAK–Bearbeitungsstatus	118

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Abkürzungsverzeichnis

Abs. Absatz

AG Aktiengesellschaft

AGES Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

AIDS Acquired Immune Deficiency Syndrome

AMS Arbeitsmarktservice Österreich

Art. Artikel

ASFINAG Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

ASVG Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

BGBI. Bundesgesetzblatt

bspw. bspw.

bzw. beziehungsweise

d.h. das heißt

ELAK elektronischer Akt

etc. et cetera EUR Euro

f./ff. folgend(e)

GEOM Geschäftsordnung für den Magistrat der Landeshauptstadt Linz

GewO Gewerbeordnung

GmbH Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GZ Geschäftszahl

i.d.(g.)F. in der (geltenden) FassungIKS Internes Kontrollsystem

IKT Informations— und Kommunikationstechnologie

inkl. inklusive

IT Informationstechnologie

i.V.m. in Verbindung mit

Kfz Kraftfahrzeug

LGBI. Landesgesetzblatt

Mio. Million(en)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



OeMAG Abwicklungsstelle für Ökostrom AG ÖGZ Österreichische Gemeindezeitung

Oö. oberösterreichische(s)
ORF Österreichischer Rundfunk

rd. rund

RH Rechnungshof Rz Randziffer

S. Seite

SAP Anwendersoftware (Systeme, Anwendungen und Produkte in der Dateiverarbeitung)

StVO Straßenverkehrsordnung

TZ Textzahl(en)

u.a. unter anderem

VStG Verwaltungsstrafgesetz VZÄ Vollzeitäquivalent(e)

Z Ziffer

z.B. zum Beispiel

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Wirkungsbereich

Land Oberösterreich

Stadt Linz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

Kurzfassung

Der RH überprüfte von November 2017 bis Februar 2018 auf Ersuchen der Oberösterreichischen Landesregierung die Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz. Hintergrund dieser Ersuchensprüfung war die sogenannte Linzer "Aktenaffäre" rund um die Verzögerung und Verjährung von Verwaltungsstrafverfahren. Die Landesregierung stellte in ihrem Ersuchen dazu zehn Fragen an den RH. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2017. (TZ 1, TZ 52)

Die Finanzpolizei beschwerte sich im Juni 2016 beim Linzer Bürgermeister über eine lückenhafte Aufgabenerledigung der Abteilung Verwaltungsstrafen. Im Dezember 2016 folgte eine weitere Beschwerde, in der die Finanzpolizei auf 155 Verfahrenseinstellungen verwies. Im zweiten Halbjahr 2016 überprüfte das Kontrollamt Linz den zuständigen Geschäftsbereich und berichtete darüber im Februar 2017. Im Mai 2017 übermittelte schließlich die Finanzpolizei eine Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft Linz. Diese Verfahren waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch im Laufen. (TZ 2, TZ 3, TZ 4, TZ 5, TZ 6)

Die Stadt Linz war im überprüften Zeitraum für Verwaltungsstrafverfahren nach rd. 270 Bundes— und rd. 90 Landesgesetzen und Verordnungen zuständig. Die daraus resultierenden Einnahmen betrugen 7,92 Mio. EUR. Die Einnahmen verblieben je nach Materiengesetz entweder bei der Stadt Linz oder waren an externe Empfänger (z.B. Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wirtschaftskammer Oberösterreich, Autobahnen— und Schnellstraßen—Finanzierungs—Aktiengesellschaft (ASFINAG)) weiterzuleiten. Besonders kompliziert gestaltete sich diese Weiterleitung bei Gesetzen, die eine Aufsplittung der Strafgelder auf mehrere Empfänger vorsahen. So konnte bei einer Übertretung nach der Straßenverkehrsordnung das Strafgeld an bis zu fünf unterschiedliche Empfänger fließen – je nach Straßenerhalter an den Bund, das Land,

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



die Gemeinde oder den Privateigentümer und an die Polizei, sofern diese die Tat anzeigte. (TZ 7, TZ 11, TZ 42)

Im Zeitraum 2010 bis 2017 umfasste das Aktenaufkommen der in der Stadt Linz für Verwaltungsstrafverfahren zuständigen Abteilung 23.499 Akten und betraf 169 Materiengesetze. Das jährliche Aktenaufkommen war in den Jahren 2015 bis 2017 mit jeweils mehr als 3.000 Akten am höchsten. Die Stadt Linz verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über kein Zahlenmaterial zur detaillierten Darstellung und Analyse des Aktenaufkommens – auch auf die einzelnen Gesetze bezogen – und damit des Arbeitsvolumens in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Erst Anfang 2017 ermittelte die Stadt Linz diese Werte rückwirkend für die vorangegangenen Jahre. Dadurch hatte sie keine Informationen über die Entwicklung des Aktenaufkommens, weder hinsichtlich der neu angelegten Akten noch hinsichtlich des Arbeitsvolumens. (TZ 30)

Mit Stand 31. Dezember 2017 waren 7.789 Akten offen. Dies entsprach bezogen auf die Anfang 2010 übernommenen 5.024 offenen Akten einem Zuwachs von 55 %. (TZ 31)

Im überprüften Zeitraum verjährten 3.023 Akten, davon 1.985 aufgrund Untätigkeit der Behörde. Die höchste Anzahl an Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde entfiel auf das Jahr 2016 mit 314 Fällen, bei 273 Fällen erfolgte die Einstellung innerhalb von 14 Tagen nach Ablauf der Verjährungsfrist. 316 Meldungen wegen Übertretung der Gewerbeordnung blieben insofern unbearbeitet, als dafür nicht einmal ein Akt angelegt wurde. Die Abteilungsleitung war darüber informiert. (TZ 32)

Den Entfall von Strafgeldeinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2017 infolge Untätigkeit der Behörde schätzte der RH auf rd. 382.000 EUR. Rund 209.000 EUR davon würden zu Lasten externer Empfänger gehen, rd. 173.000 EUR zu Lasten der Stadt Linz. Dem AMS würden etwa 149.310 EUR entgehen, der Wirtschaftskammer Oberösterreich 31.495 EUR, der ASFINAG 21.378 EUR und dem Land Oberösterreich 1.561 EUR. Weiters verwies der RH auf die vermeidbaren Kosten für den aus Anlass der Aktenaffäre engagierten Rechtsbeistand der Stadt Linz und den der Bediensteten: Die Gesamtsumme für diese Rechtsanwaltsleistungen belief sich Ende August 2018 vorerst auf insgesamt rd. 377.000 EUR. (TZ 44)

Die Stadt Linz verabsäumte es, den erforderlichen Personalbedarf der Abteilung Verwaltungsstrafen rechtzeitig zu prüfen und festzulegen. Spätestens Mitte 2016 hätte Veranlassung zur unverzüglichen Ermittlung und Festlegung der erforderlichen Personalressourcen bestanden, da zu diesem Zeitpunkt die Geschäftsbereichsleitung Abgaben und Steuern darauf hingewiesen hatte, dass mit Verjährun-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



gen zu rechnen sei. Die bis 2014 auf rd. 7 VZÄ sogar rückläufigen Personalressourcen erhöhten sich erst in den Jahren 2016 (rd. 9,6 VZÄ) und 2017 (rd. 12,6 VZÄ) deutlich. (TZ 45, TZ 46)

Die Entwicklung der Erledigungen im Lichte der Personalausstattung zeigt, dass die jährlichen Erledigungen je Strafreferentin bzw. je Strafreferent im Zeitraum 2015 bis 2017 nicht höher waren als in den Jahren 2010 bis 2013. (TZ 34)

Der in der Abteilung Verwaltungsstrafen installierte ELAK entsprach nur unzureichend den Aufgabenstellungen, unverzichtbare Bestandteile fehlten, bspw. für Terminverwaltung sowie Steuerung und Controlling. Die Abteilung ließ das Potenzial des ELAK ungenutzt. Dadurch unterblieb die Möglichkeit einer zeitgemäßen, ressourcenbewussten und ergebnisorientierten Arbeitsweise. (TZ 49)

Die IT-Unterstützung war nicht geeignet, die zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Die ab 2017 gesetzten Sofortmaßnahmen waren ein erster Schritt, die bisher unzureichende IT-Unterstützung und die Informationsbereitstellung zu verbessern. (TZ 49)

Bis Juli 2017 gab es für die Abteilung Verwaltungsstrafen weder systematische und inhaltliche Kontrollen der Erledigungen noch Vorgaben über Frequenz, Quantität und Art von Kontrollen. Die Stadt Linz führte Kontrollschritte (z.B. wöchentliche bzw. monatliche Kontrollen) erst ab August 2017 ein. (TZ 40)

Das Interne Kontrollsystem war wenig ausgeprägt. So fehlten ein Vier–Augen–Prinzip bei Einstellungen oder hohen Strafhöhen und eine Informationspflicht bei Verjährungen. (TZ 29)

Die Datenerfassung für Controlling- und Steuerungszwecke im Bereich Verwaltungsstrafverfahren war unzureichend. Auch die Controllingvorgaben waren unzureichend und der Stellenwert des Controllings in der Abteilung Verwaltungsstrafen gering. (TZ 35, TZ 40)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadt Linz hervor:

 Ein Vier-Augen-Prinzip bei Einstellungen, regelmäßige, vermehrte und risikoorientierte Kontrollen sowie Vorgaben und Kontrollen der Bearbeitungszeit wären einzuführen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- Ein transparentes und umfassendes Controlling wäre einzurichten.
- Der ELAK wäre an die Erfordernisse der Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der Aspekte der Steuerung, des Controllings und des Internen Kontrollsystems anzupassen.
- Künftig wäre eine zeitnahe Nachbesetzung von Personal bzw. ein Ausgleich bspw. durch temporäre Personalzuteilungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

An die Stadt Linz und das Land Oberösterreich hob der RH folgende Empfehlung hervor:

Im Rahmen einer Reform des Verwaltungsstrafrechts wären Vorschläge zu entwickeln, um die komplexen Strafgeldwidmungen zu vereinfachen bzw. zu vereinheitlichen, und diesbezüglich wäre an den Bund heranzutreten. (TZ 53)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Kenndaten

Stadt Linz, Abteilung Verwaltungsstrafen									
	Verwaltungsstrafgesetz, BGBI. 52/1991 i.d.g.F.								
Rechtsgrundlagen	• rd. 360 Bundesgesetze, oberösterreichische Landesgesetze sowie ortspolizeiliche Verordnungen und Durchführungsverordnungen der Stadt Linz								
	Geschäftsordnung für den Magistrat der Landeshauptstadt Linz								

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010	bis 2017	
	Anzahl										
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273		23.499	
davon											
betreffend Finanzpolizei	432	388	269	361	381	551	451	358		3.191	
Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde nach Ein-									offen	2010 bis 2017	
stellungsjahr	97	69	152	230	71	166	314	132	438	1.669	
davon											
betreffend Finanzpolizei	3	1	7	9	21	120	218	60	46	485	
Anzahl der Erledigungen	4.682	3.805	3.832	3.784	2.940	3.949	4.385	4.789		32.166	
Anzahl der Erledigungen je Straf- referentin bzw. Strafreferent	780	624	628	629	503	622	624	545		4.955	
					in 1.00	0 EUR¹					
Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen	1.350	1.079	941	930	706	936	891	1.084		7.917	
davon											
für die Stadt Linz (Direkt- einnahmen)	597	606	644	636	524	654	623	774		5.058	
für andere Rechtsträger (Durchlaufgebarung)	753	473	297	294	182	282	268	310		2.859	
	in Vollzeitäquivalenten										
Personal–Iststand in durchschnittli- chen Jahreswerten	7,85	7,95	7,38	7,12	7,05	7,71	9,56	12,61		_	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Linz; RH

Die Zahlen basieren auf Sollwerten (zur Zahlung vorgeschriebene Strafen; ohne Berücksichtigung von Stornobuchungen bspw. aufgrund von Einsprüchen gegen die verhängte Strafe). Bei den Einnahmen für andere Rechtsträger (Durchlaufgebarung) sind auch die Anteile der Stadt Linz in den Werten noch enthalten.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Prüfungsablauf und -gegenstand

(1) Der RH überprüfte von November 2017 bis Februar 2018 auf Ersuchen der Oberösterreichischen Landesregierung vom September 2017¹ die Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz. Zu Vergleichszwecken erhob der RH ergänzend auch Sachverhalte bei der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land; daher ergingen einzelne Empfehlungen auch an das Land Oberösterreich.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2017.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organisation, Aufgabenwahrnehmung, Gebarung und IT-Unterstützung in der Abteilung Verwaltungsstrafen im Magistrat der Stadt Linz und die Beantwortung der dem RH im Rahmen des Ersuchens der Oberösterreichischen Landesregierung gestellten zehn Fragen. Zur Beantwortung dieser Fragen siehe TZ 52.

- (2) Parallel zum RH überprüfte auch das Kontrollamt Linz die Abteilung Verwaltungsstrafen. Dessen Prüfung beruhte auf einem Prüfauftrag des Bürgermeisters der Stadt Linz vom Juni 2017. Der Bericht des Kontrollamts wurde dem Kontrollausschuss der Stadt Linz im Mai 2018 übermittelt.
- (3) Die bei der Stadt Linz am 1. Juli 2015 in Kraft getretene Magistratsreform veränderte auch die Bezeichnung der für die Verwaltungsstrafverfahren zuständigen Abteilung und des übergeordneten Geschäftsbereichs (vormals Dienststelle). Aus Vereinfachungsgründen und sofern der dargestellte Sachverhalt keine entsprechende Differenzierung erfordert, verwendet der RH für den überprüften Zeitraum einheitlich die seit der Magistratsreform geltende Abteilungsbezeichnung "Verwaltungsstrafen" und die Geschäftsbereichsbezeichnung "Abgaben und Steuern".
- (4) Zu dem im September 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im November 2018 und die Stadt Linz im Dezember 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die Stadt Linz im März 2019. Gegenüber dem Land Oberösterreich gab er keine Gegenäußerung ab.
- (5) Die Stadt Linz bedauerte in ihrer Stellungnahme das Auftreten der sogenannten "Aktenaffäre". Dies nicht nur wegen allfälliger monetärer Folgen, sondern auch weil es immer Ziel der Stadt Linz gewesen sei und sein werde, Verwaltungsstrafverfahren korrekt und einwandfrei abzuwickeln. Es sei ihr bewusst, dass sie mit dem nun vorliegenden Bild weder general— noch spezialpräventive Ziele erfüllt habe. Die Stadt Linz sagte zu, alles daran zu setzen, die Empfehlungen des RH schnellstmög-

gemäß § 18 Abs. 4 und 1 Rechnungshofgesetz 1948, BGBl. 144/1948 i.d.g.F. i.V.m. Art. 127a Abs. 1 bis 6 Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1920 i.d.g.F.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



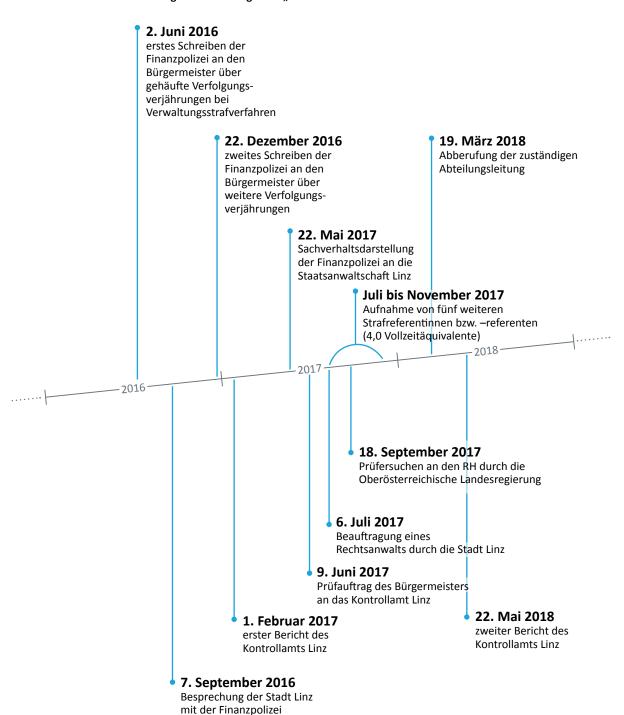
lich umzusetzen. Dies auch deshalb, um den Ruf der Linzer Stadtverwaltung und der vielen sehr professionell und mit hohem Einsatz arbeitenden Bediensteten wiederherzustellen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Ablauf der sogenannten "Aktenaffäre"

Abbildung 1: Chronologie der "Aktenaffäre"



Quellen: Stadt Linz; RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016

2.1 (1) Die Stadt Linz war zuständig für Verwaltungsstrafverfahren nach rd. 360 Materiengesetzen (TZ 7). Dies umfasste insbesondere auch Verwaltungsstrafverfahren, die auf Anzeigen der Finanzpolizei beruhten.

Die vom Bundesminister für Finanzen als Organ der Abgabenbehörde eingerichtete Finanzpolizei hatte im Zusammenhang mit Verwaltungsstrafverfahren Überwachungen durchzuführen und festgestellte Übertretungen anzuzeigen. Dies betraf insbesondere das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Glücksspielgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz sowie das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz. Die Finanzpolizei hatte auch die der Abgabenbehörde gesetzlich eingeräumte Parteistellung in Verwaltungsstrafverfahren (TZ 8) wahrzunehmen. Für den Bereich der Stadt Linz war die Dienststelle der Finanzpolizei Region Mitte (Oberösterreich und Salzburg) örtlich zuständig.

(2) Bereits aus den Jahren 2013 und 2014 war ein Schriftverkehr zwischen der Stadt Linz und der Finanzpolizei dokumentiert, in dem es um die Klärung offener Verwaltungsstrafverfahren nach Anzeigen der Finanzpolizei ging.

In den Monaten April und Mai 2016 beantwortete die Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen Urgenzen der Finanzpolizei zu sechs Anzeigen zum Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz damit, dass Verfolgungsverjährung eingetreten sei und daher kein Verwaltungsstrafverfahren eingeleitet werde. Damit sei auch keine Parteistellung für die Finanzpolizei entstanden (TZ 9).

In der Folge wandte sich der Regionalleiter der Finanzpolizei am 2. Juni 2016 an den Bürgermeister der Stadt Linz und verwies auf die nach den jeweiligen Materiengesetzen der Abgabenbehörde im Verfahren zukommende Parteistellung und das nach Ansicht der Finanzpolizei bestehende Recht auf Einleitung eines Verfahrens; dazu sei es in den genannten Fällen aufgrund der Untätigkeit der Abteilung Verwaltungsstrafen als zuständige Behörde nicht gekommen. Er verwies weiters auf den frustrierten Aufwand der Finanzpolizei und die Nichterreichung der gesetzlich vorgegebenen Ziele.²

Die Beschwerde der Finanzpolizei war Gegenstand des Jour fixe (Bürgermeister – Magistratsdirektion) vom 7. Juni 2016. In seiner Stellungnahme an den Bürgermeister und die Magistratsdirektion vom 9. Juni 2016 verwies der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern auf die vermehrten Ressourceneinsatz verursachenden Änderungen im Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz ab Anfang 2015, die stei-

Dazu zählte u.a. die Sicherstellung gleicher Lohn- und Arbeitsbedingungen oder eines fairen Wettbewerbs.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



gende Anzahl der Anzeigen und die dem Arbeitsanfall nicht entsprechenden Personalressourcen. Dadurch bestehe auch künftig die Gefahr von Verjährungen. Der Bürgermeister gab der Finanzpolizei inhaltlich Recht, sah die Erklärung in der Stellungnahme des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern jedoch als "Schutzbehauptung" und vertrat die Ansicht, dass auch unter den gegebenen personellen Rahmenbedingungen eine Schwerpunktsetzung möglich sei.

Im Jour fixe (Magistratsdirektion – Geschäftsbereich) vom 11. Juli 2016 berichtete der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern über eine Verdreifachung der Anzeigen zum Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz, die Genehmigung von zusätzlichen fünf Überstunden je Monat für den zuständigen Strafreferenten und die an diesen Strafreferenten erfolgte Weisung, die Qualität zugunsten der Quantität zu verringern. Weiters wurde vereinbart, den Einsatz einer zweiten Person für das Sachgebiet und die derzeitige Aufgabenverteilung zu prüfen sowie ein Gespräch mit der Finanzpolizei zu führen.

- (3) Eine tiefergehende Analyse der Personalsituation in der Abteilung Verwaltungsstrafen, die Erfassung aussagekräftiger Controllingzahlen und damit verbunden eine Quantifizierung allfälliger Arbeitsrückstände und Erledigungszeiten zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung erfolgten nicht.
- Der RH bemängelte, dass die Stadt Linz in Folge der Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016 nur unzureichende Schritte setzte, um das Ausmaß und die Ursachen der nur lückenhaften Aufgabenerledigung festzustellen.

Weiters bemängelte der RH den geringen Stellenwert im Bereich Verwaltungsstrafverfahren für die Erfassung und Verwendung von aussagekräftigen Controllingzahlen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung und verwies auf seine Ausführungen zum Controlling in TZ 35 ff.

2.3 Die Stadt Linz hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der von der Finanzpolizei im Juni 2016 an sie übermittelten Beschwerde in dem Umfang und insoweit Bedeutung zugekommen sei, als diese Beschwerde ausschließlich sechs Verjährungsfälle betroffen habe. Darüber hinaus sei die Stadt Linz damals weder über weitere (drohende) Verjährungsfälle noch sonstige Unzulänglichkeiten in der Verwaltung informiert worden. Das Wissen um diese sechs Fälle sei insbesondere für den Bürgermeister und die Magistratsdirektion Grundlage für notwendige Maßnahmen gewesen, weshalb auch der Mitteilung des Geschäftsbereichs über mögliche weitere Verjährungen wegen Personalknappheit zu Recht mit Skepsis begegnet worden sei. Sechs Verjährungsfälle würden keine Personalaufstockung rechtfertigen. Zur Verhinderung weiterer Verjährungsfälle wurde der Geschäftsbereich angewie-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



sen, entsprechend den Grundsätzen der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit mit dem vorhandenen Personal organisatorische Maßnahmen zu setzen.

Die weiteren Ausführungen der Stadt Linz zu TZ 46 würden bestätigen, dass der Bürgermeister, die Magistratsdirektion und der Geschäftsbereich im zweiten Halbjahr 2016 entsprechend ihres damaligen Kenntnisstandes Maßnahmen zur Hebung der bekannten Missstände setzten.

- 2.4 Für den RH war die von der Stadt Linz vertretene Ansicht, wonach sie im Juni 2016 über die von der Finanzpolizei genannten sechs Verjährungsfälle hinaus weder über weitere (drohende) Verjährungsfälle noch über sonstige Unzulänglichkeiten in der Verwaltung informiert gewesen sei, nicht nachvollziehbar. Dies deshalb, weil
 - bereits in den Jahren 2013 und 2014 ein Schriftverkehr zwischen der Stadt Linz und der Finanzpolizei über die Klärung offener Verwaltungsstrafverfahren dokumentiert war,
 - sich die Finanzpolizei in ihrer Beschwerde vom Juni 2016 nicht explizit nur auf sechs Fälle bezog, sondern mitteilte, dass "es noch weitere derartige Fälle gibt",
 - der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern den Bürgermeister und die Magistratsdirektion bereits im Juni 2016 auf nicht entsprechende Personalressourcen und die Gefahr von Verjährungen hingewiesen hatte (siehe auch TZ 46) und
 - der Kontrollamtsbericht vom Februar 2017 von "einer seit Jahren gegebenen und intern auch bekannten Problematik der systematischen Verfahrenseinstellungen aufgrund von Verjährung in einem doch beträchtlichen Ausmaß" (TZ 4) sprach.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, dass die Stadt Linz in Folge der Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016 nur unzureichende Schritte setzte, um das Ausmaß und die Ursachen der nur lückenhaften Aufgabenerledigung festzustellen, und verwies im Übrigen auf seine Ausführungen zu TZ 46.

Weitere Beschwerde der Finanzpolizei vom Dezember 2016

Am 22. Dezember 2016, also mehr als ein halbes Jahr später, informierte der Regionalleiter der Finanzpolizei den Bürgermeister über bislang 155 Verfahrenseinstellungen, die auf Verfolgungsverjährung beruhten, wodurch er die Arbeit seiner Dienststelle zunichte gemacht sah. In Wahrnehmung seiner Verantwortung kündigte er eine Sachverhaltsdarstellung an das Bundesministerium für Finanzen an. Bereits in einem Gespräch des Magistrats mit der Finanzpolizei vom 7. Septem-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



ber 2016 hatte dieser auf den Personalmangel in der zuständigen Abteilung Verwaltungsstrafen und in weiterer Folge auch auf künftig nicht auszuschließende Einstellungen infolge Verfolgungsverjährung verwiesen.

In einer neuerlichen Stellungnahme vom 28. Dezember 2016 an den Bürgermeister stellte der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern das Bemühen der Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen dar, trotz knapper personeller Ressourcen möglichst viele Verfahren einzuleiten. Weiters sei in der Zwischenzeit eine von der Finanzpolizei übermittelte Liste von offenen Fällen bearbeitet und retourniert worden, um bereits verjährte Fälle zu bereinigen. Der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern verwies auf angeordnete Überstunden und Bemühungen zur Erhöhung der personellen Ressourcen im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms (0,35 VZÄ). Ferner übermittelte er die Entwicklung der Anzeigen im Zeitraum 2009 bis 2016 und stellte dazu fest, dass die Anzeigen nicht im Jahr der Anzeigenerstattung erledigt werden könnten.

In einem ergänzenden Schreiben an die Magistratsdirektion vom 9. Jänner 2017 wies der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern auf den hohen Zeitaufwand für die Bearbeitung der die Finanzpolizei betreffenden Anzeigen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz, dem Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz und dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz hin und begründete dies ausführlich. Ferner würden Einnahmen aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz und dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz aufgrund der Zweckbindung zur Gänze an das AMS gehen, sodass laut Angabe der Stadt Linz "nur Kosten, aber keine Einnahmen" gegeben wären. Abschließend verwies der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern nochmals auf die steigende Anzahl der Anzeigen und die aufwendigere Bearbeitung bei gleichbleibendem Personalstand. Gemäß einem Protokollauszug zum Jour fixe (Bürgermeister – Magistratsdirektion) vom 10. Jänner 2017 war für den Bürgermeister infolge des aufgezeigten Rückgangs der Anzeigenzahlen im Zeitraum 2009 bis 2016 die Forderung nach mehr Personal nicht nachvollziehbar. In einem Jour fixe mit dem Geschäftsbereich Abgaben und Steuern vom gleichen Tag regte die Magistratsdirektion monatliche Berichte über Verjährungen, die Erstellung einer Liste der anhängigen Verfahren sowie eine Handlungsanleitung an, um weitere Verjährungen zu verhindern.

Der nachfolgende Bericht des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern vom 16. Jänner 2017 führte nochmals alle die Erledigung der Anzeigen erschwerenden Umstände an und enthielt nachstehende, auf Anregung des Kontrollamts erstellte Darstellung zu den Leistungen der Abteilung Verwaltungsstrafen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 1: Entwicklung der Anzeigen und Erledigungen laut Geschäftsbereich Abgaben und Steuern

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
				An	zahl			
Anzeigen	2.664	2.597	2.725	2.888	2.464	1.943	3.509	3.275
Straferkenntnisse	893	797	729	733	767	566	515	705
Strafverfügungen	1.260	1.410	1.372	1.419	1.143	1.003	1.788	1.631
Einstellungen	1.109	781	686	669	862	553	785	892

Quelle: Stadt Linz

Weiters berichtete der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern erneut über gesetzte Maßnahmen, wie Abarbeitung einer Finanzpolizei–Liste, laufende Überstunden von zwei Strafreferenten (je fünf Überstunden pro Monat), eine Personalverstärkung im Ausmaß von 0,35 VZÄ im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms, Mithilfe der Kanzleikräfte und eines weiteren Strafreferenten. Damals waren laut Bericht insgesamt 170 Verfahren zu Anzeigen der Finanzpolizei einzuleiten oder im Falle von eingetretener Verfolgungsverjährung einzustellen. Ferner schlug der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern vor, monatliche Besprechungen mit der Finanzpolizei anzuberaumen, um Unklarheiten zu bereinigen, den Strafrahmen zu besprechen und die Zustimmung für Einstellungen einholen zu können. Diese Vorgangsweise lehnte die Finanzpolizei am 28. Februar 2017 ab.

Der RH bemängelte, dass es der Stadt Linz auch nach weiteren sechs Monaten nach der ersten Beschwerde der Finanzpolizei nicht gelungen war, die mit den auftretenden Verfolgungsverjährungen im Zusammenhang stehenden Erledigungsdefizite ausreichend abzuklären und zielstrebig an einer Lösung zu arbeiten. Die Mithilfe von Kanzleikräften und eines weiteren Strafreferenten, einer Mitarbeiterin mit geringem Stundenausmaß (0,35 VZÄ) sowie die Bewilligung von je fünf Überstunden pro Monat für zwei Strafreferenten reichten nicht aus, um den festgestellten Defiziten nachhaltig entgegenzuwirken.

Prüfung durch das Kontrollamt Linz

4.1 Im zweiten Halbjahr 2016 prüfte das Kontrollamt im Rahmen einer regelmäßig durchgeführten Initiativprüfung alle Abteilungen des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern. Der diesbezügliche Bericht vom 1. Februar 2017 erging u.a. an den Bürgermeister, die Magistratsdirektion und den Geschäftsbereich Abgaben und Steuern und wurde im Kontrollausschuss behandelt.

Das Kontrollamt zeigte im Bericht in einer Leistungsübersicht auf, dass im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 über 700 Verwaltungsstrafverfahren je Jahr einge-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



stellt worden waren. Der Arbeitsvorrat (einschließlich der Wiedervorlage) der einzelnen Bediensteten läge zum 14. November 2016 durchschnittlich bei fast 650 Geschäftsstücken mit Spitzen bis zu 1.063 Geschäftsstücken und dokumentiere damit die Überlastung der Bediensteten. Durch den knappen Personaleinsatz sei eine zeitgerechte Abwicklung der Verfahren nicht möglich. Der Bericht sprach von "einer seit Jahren gegebenen und intern auch bekannten Problematik der systematischen Verfahrenseinstellungen aufgrund von Verjährung in einem doch beträchtlichen Ausmaß". Das Kontrollamt verwies auf die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, auf die nicht gegebene Sicherstellung der Einhaltung der Gesetze infolge Wegfalls der vorgesehenen Strafen und den Einnahmenentfall für die Stadt Linz und andere Rechtsträger. Weiters sah es Optimierungspotenzial im Bereich Abteilungscontrolling und des Internen Kontrollsystems (IKS).

- Der RH bemängelte, dass die Stadt Linz trotz der massiven, im Bericht des Kontrollamts vom Februar 2017 enthaltenen Mängel betreffend die Abteilung Verwaltungsstrafen und im Lichte der massiven Beschwerden der Finanzpolizei keine Sofortmaßnahmen zur nachhaltigen Lösung der Verjährungsproblematik gesetzt hatte. Dies umso mehr, als die Stadt Linz von den zahlreichen Verfolgungsverjährungen und der daraus resultierenden unzureichenden Aufgabenerledigung der Abteilung Verwaltungsstrafen Kenntnis hatte. Spätestens nach dem Vorliegen des Berichts des Kontrollamts hätte es allen Führungsebenen bewusst sein müssen, dass Handlungs– und Verbesserungsbedarf gegeben war.
- 4.3 Die Stadt Linz verwies in ihrer Stellungnahme auf die nach Vorliegen des Kontrollamtsberichts vom Februar 2017 erfolgte Personalbemessung, Personalaufstockung und Personalentwicklung. Weiters habe sie die Abteilungsleitung durch einen Organisationsentwickler und einen erfahrenen Verwaltungsjuristen verstärkt.
- Der RH entgegnete der Stadt Linz, dass er nicht die in Folge des Kontrollamtsberichts vom Februar 2017 erfolgten Maßnahmen zur Vermeidung der Defizite im Personalbereich bemängelt hatte. Er verwies neuerlich auf die von ihm festgestellten Defizite insbesondere im Bereich Controlling (TZ 35) und IT-Unterstützung (TZ 49 und TZ 50) und verblieb bei seiner Kritik der fehlenden Sofortmaßnahmen zur nachhaltigen Lösung der Verjährungsproblematik trotz Beschwerden der Finanzpolizei. Dies auch deshalb, weil die Finanzpolizei schließlich im Mai 2017 eine Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft mit Hinweisen u.a. zu 171 Einstellungen aufgrund von Verfolgungsverjährungen (TZ 5) übermittelte.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft vom Mai 2017

5

Am 22. Mai 2017, fast vier Monate nach der Vorlage des Berichts des Kontrollamts, übermittelte die Finanzpolizei eine Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft Linz betreffend die Nichterledigung von Verwaltungsstrafverfahren durch den Magistrat Linz. Demnach würden seit Jahren hunderte durch die Finanzpolizei zur Anzeige gebrachte Sachverhalte nicht bearbeitet. Die Finanzpolizei übermittelte Unterlagen zu 171 Einstellungen aufgrund von Verfolgungsverjährung und eine Liste über weitere 447 Fälle aus dem Zeitraum 2013 bis 2015, bei denen in Ermangelung einer Parteistellung der Ausgang der Verfahren unbekannt war. Beispielhaft verwies sie auf den Fall eines Bauunternehmens mit zehn Strafanzeigen der Finanzpolizei, zu denen die Stadt Linz letztlich keinen einzigen Strafbescheid erlassen hatte. Die Verfahren der Staatsanwaltschaft Linz waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch im Laufen.

In einer Stellungnahme vom 9. Juni 2017 an den Bürgermeister listete der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern erneut die zwischenzeitlich gesetzten Maßnahmen auf und wies mit Stand Mai 2017 noch 110 einzuleitende oder einzustellende beschwerderelevante Verfahren aus. Weiters bezog sich die Stellungnahme auf einen am 30. Mai 2017 eingebrachten Antrag auf Schaffung von zwei zusätzlichen Dienstposten für die Abteilung Verwaltungsstrafen. Eine am 14. Juni 2017 von der Personaldirektion an den Bürgermeister übermittelte Sachverhaltsdarstellung bestätigte zwar die für August 2017 geplante Personalaufstockung, hielt aber fest, dass der Vorwurf der zu geringen Personalausstattung pauschal nicht zulässig sei, da Verfolgungsverjährungen auch andere Gründe als Untätigkeit der Behörde haben könnten.

Weitere Maßnahmen

6

(1) Am 9. Juni 2017 beauftragte der Bürgermeister das Kontrollamt mit einer vertieften Prüfung der Abteilung Verwaltungsstrafen.

Einer der Schwerpunkte betraf die Frage der Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren, insbesondere die durch Untätigkeit der Behörde eingetretenen Verjährungen. Das Kontrollamt überprüfte daraufhin insgesamt 6.457 Akten mit Einstellungs-Aktenvermerk im ELAK aus dem Zeitraum 1. Jänner 2010 bis 31. Juli 2017.

Im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Auswertung verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 32.

(2) Außerdem beauftragte die Stadt Linz im Juli und Oktober 2017 einen Rechtsanwalt insbesondere mit der Begleitung und Aufarbeitung des Sachverhalts in Zusammenhang mit der "Aktenaffäre" (TZ 33).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- (3) Mit 7. August 2017 stellte die Magistratsdirektion der Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen zwei Mitarbeiter zur Unterstützung bei, die bestehende fachlich-inhaltliche Leitung blieb davon unberührt. Um einen Überblick über die in Bearbeitung befindlichen Akten zu erlangen, veranlassten diese die Erstellung einer Liste, in die die Strafreferentinnen und Strafreferenten relevante Informationen, wie Zeitpunkt der Tat, des Einlangens der Anzeige und Zeitpunkt der Verjährung, eintrugen. Die händisch laufend aktualisierte Liste diente vorrangig zur Fristenverwaltung und folgte dem Ziel, weitere Verfolgungsverjährungen zu vermeiden (TZ 35).
- (4) Weitere Maßnahmen betrafen Optimierungen der IT-Unterstützung (TZ 49) sowie eine massive Personalaufstockung (TZ 45, TZ 46). Gegenüber dem früheren Personalstand von weniger als sechs Strafreferentinnen und Strafreferenten (Stand Mai 2016) waren mit Stand November 2017 mehr als zehn Bedienstete mit der Aufarbeitung der Rückstände und der Bearbeitung neuer Anzeigen befasst.

Im März 2018 wurde die Leiterin der Abteilung Verwaltungsstrafen von ihrer Funktion abberufen und mit Juni 2018 die Leitung neu besetzt.

Rechtliche Grundlagen

Zuständigkeit der Stadt Linz für Verwaltungsstrafverfahren

7.1 (1) Die Stadt Linz hatte als Stadt mit eigenem Statut neben der Gemeindeverwaltung auch die Aufgaben der Bezirksverwaltung zu besorgen,³ außerhalb von Städten mit eigenem Statut oblag die Bezirksverwaltung den Bezirkshauptmannschaften.

Zu den Aufgaben einer Bezirksverwaltung gehörte die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren nach Bundes— und Landesgesetzen sowie – betreffend die Stadt Linz – nach ortspolizeilichen Verordnungen und Durchführungsverordnungen der Stadt Linz.

- (2) Die Stadt Linz war für jene Verwaltungsstrafverfahren zuständig,
- bei denen die angezeigte Übertretung in ihrem Stadtgebiet (Sprengel) begangen wurde,
 - wenn nicht das Materiengesetz eine andere Strafbehörde als die Bezirksverwaltungsbehörde festlegte (bspw. war nach dem Bankwesengesetz die Finanzmarktaufsicht zuständig, nach dem Telekommunikationsgesetz die Fernmeldebehörde)

³ Art. 116 Abs. 3 Bundes–Verfassungsgesetz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- und wenn nicht die Übertretung als Angelegenheit der Sicherheitsverwaltung der Landespolizeidirektion Oberösterreich zugewiesen war (z.B. teilweise nach der Straßenverkehrsordnung, dem Waffen– oder Versammlungsgesetz);
- bei denen die angezeigte Übertretung im Sprengel einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde des Landes Oberösterreich begangen wurde, diese aber das Verfahren an die Stadt Linz übertrug (sogenannte Abtretung). Die Abtretung war dann möglich, wenn die bzw. der Beschuldigte den Hauptwohnsitz oder Aufenthalt in Linz hatte und die Abtretung das Verfahren wesentlich vereinfachte oder beschleunigte.

Mit Stand November 2017 sahen rd. 370 Bundesgesetze Verwaltungsstrafen bei Übertretungen vor. In rd. 270 davon (73 %) war die Stadt Linz zuständig. Dazu kamen insgesamt rd. 90 oberösterreichische Landesgesetze sowie ortspolizeiliche Verordnungen und Durchführungsverordnungen der Stadt Linz. Der RH verwendet für diese Rechtsgrundlagen zusammenfassend den Begriff "Materiengesetze".

- (3) Gemäß Statut der Landeshauptstadt Linz kam die Bestrafung von Verwaltungsübertretungen – als Angelegenheit des übertragenen Wirkungsbereichs – dem Bürgermeister zu. Unter der unmittelbaren Aufsicht des Bürgermeisters oblag der Magistratsdirektion die Leitung des inneren Dienstes, zu dem auch die Organisation der personellen Mittel und die Vorsorge für den geregelten Geschäftsgang gehörten.⁴
- 7.2 Der RH wies auf die große Zahl von rd. 360 Vorschriften hin, nach denen die Stadt Linz für die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren zuständig war. Er hielt ein gut organisiertes Wissensmanagement und Interne Kontrollsysteme für wesentlich, um trotz der Fülle und der jeweiligen Besonderheiten ein korrektes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Zu den diesbezüglichen Feststellungen zur Stadt Linz verwies der RH auf TZ 19.

Ablauf Verwaltungsstrafverfahren und Parteien des Verfahrens

8.1 (1) Die Stadt Linz erlangte Kenntnis von möglichen Verwaltungsübertretungen vorwiegend durch Anzeigen Dritter (z.B. Polizei, Finanzpolizei, ASFINAG oder Privatpersonen) oder durch eigene behördliche Wahrnehmung.

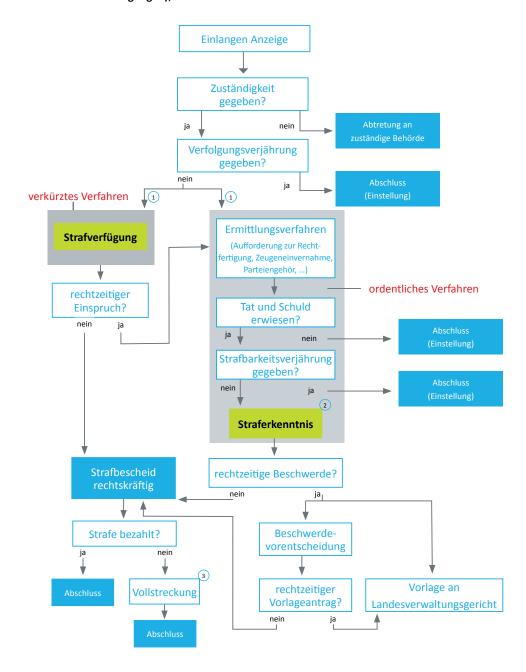
Den Ablauf des Verwaltungsstrafverfahrens von einer Anzeige bis zur Entscheidung erster Instanz zeigt die folgende Abbildung:

^{§§ 37} und 45 Statut für die Landeshauptstadt Linz, LGBI. 7/1992 i.d.g.F.; siehe auch Art. 119 Abs. 2 Bundes– Verfassungsgesetz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Abbildung 2: Ablauf Verwaltungsstrafverfahren erster Instanz (ohne Organstraf-/Anonymverfügungen); Stand März 2018



- 1 muss binnen einem Jahr ab Tatzeitpunkt erfolgen, sonst Verfolgungsverjährung (bis 30. Juni 2013 betrug die Frist sechs Monate)
- 2 muss binnen drei Jahren ab Tatzeitpunkt erfolgen, sonst Strafbarkeitsverjährung
- muss binnen drei Jahren ab rechtskräftigem Strafbescheid erfolgen, sonst Vollstreckungsverjährung

Quelle: RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

8.2



Im ordentlichen Verfahren leitete die Behörde nach Abklärung der Zuständigkeit das Ermittlungsverfahren (Beweisverfahren) ein. Sie hatte darin u.a. dem Beschuldigten die Möglichkeit zu geben, sich zu rechtfertigen. Das Verwaltungsstrafverfahren führte zu einem Straferkenntnis oder einer Einstellung.

Vom ordentlichen Verfahren zu unterscheiden war das verkürzte Verfahren. Hier fällte die Behörde die Entscheidung (Strafverfügung) ohne Ermittlungsverfahren. Voraussetzung für das verkürzte Verfahren war u.a., dass die verhängte Strafe 600 EUR nicht überstieg. Wenn der Beschuldigte binnen zwei Wochen Einspruch gegen die Strafverfügung erhob, trat diese außer Kraft und die Behörde hatte das ordentliche Verfahren einzuleiten.

Ob die Behörde eine Strafverfügung erließ oder ein ordentliches Verfahren einleitete, lag – im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen – in ihrem Ermessen. Richtlinien dafür gab es in der zuständigen Abteilung Verwaltungsstrafen nicht. In einer Dienststellenbesprechung vom März 2014 gab die Dienststellenleitung vor, dass möglichst Einnahmen aus Strafen lukriert werden sollten; dazu sei es manchmal zweckmäßiger, zeitnah eine Strafverfügung zu erlassen als ein ordentliches Verwaltungsstrafverfahren mit Entscheidung nach Jahren zu verfolgen.

(2) Verschiedene Materiengesetze sahen neben der bzw. dem Beschuldigten als Partei auch Formalparteien vor, z.B. die Abgabenbehörde (Finanzpolizei) nach dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz oder das Arbeitsinspektorat nach dem Arbeitsinspektionsgesetz. Formalparteien waren mit dem Ziel eingerichtet, im Verwaltungsstrafverfahren öffentliche Interessen und die Wahrung der objektiven Rechtmäßigkeit zu verfolgen, und hatten dazu Informations— und Beschwerderechte.

Der RH sah eine von zeitnahen Strafeinnahmen gesteuerte Ermessensentscheidung für verkürzte Verfahren (Strafverfügung) kritisch, da dies kein taugliches Ermessenskriterium darstellte und der Intention der Materiengesetze entgegenstehen könnte.

Weiters verwies der RH auf das Fehlen von Richtlinien für Ermessensentscheidungen der Strafreferentinnen und Strafreferenten. Solche Richtlinien könnten eine einheitliche Ermessensübung unterstützen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, einnahmengesteuerte Ermessensentscheidungen in Verwaltungsstrafverfahren zu unterbinden. Weiters empfahl er, die Erfahrungen der Strafreferentinnen und Strafreferenten bezüglich der Ermessensübung bei Strafverfügungen zu dokumentieren und im Rahmen des Wissensmanagements abteilungsweit zugänglich zu machen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



8.3 Die Stadt Linz verwies in ihrer Stellungnahme auf die im Rahmen eines Mitarbeitergesprächs vereinbarten Ziele, die Anzeigenflut im Bereich des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes zu bewerkstelligen und das Budgetziel zu erreichen. Das Lukrieren von Einnahmen sei deshalb der gesetzeskonformen und sorgfältigen Erledigung hoheitlicher Aufgaben nicht übergeordnet gewesen.

Darüber hinaus nehme sie zur Kenntnis, dass Richtlinien und Vorgaben für Ermessensentscheidungen die Einheitlichkeit der Behördenentscheidungen sicherstellen. Die Stadt habe bereits einen Strafenkatalog erarbeitet und werde diesen sukzessive weiterentwickeln.

8.4 Der RH gab gegenüber der Stadt Linz zu bedenken, dass eine Vorgabe zur Erzielung von Strafeinnahmen auch zusammen mit dem Hinweis auf gesetzeskonforme und sorgfältige Erledigungen die Ermessensentscheidung der Bediensteten beeinflussen konnte.

Der RH hielt daher neuerlich fest, dass er die Erzielung von Strafeinnahmen weder generell noch insbesondere für die Anwendung eines verkürzten Verfahrens für ein geeignetes Ermessenskriterium zur zeitlichen und inhaltlichen Steuerung der Erledigung von Verwaltungsstrafverfahren hielt. Dies auch deshalb, weil der Geschäftsbereich Abgaben und Steuern in einem Schreiben vom Jänner 2017 darauf verwiesen hatte, dass Strafeinnahmen aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz und dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz aufgrund der Zweckbindung zur Gänze an das AMS gehen würden, sodass laut Angabe der Stadt Linz "nur Kosten, aber keine Einnahmen" gegeben wären (TZ 3). Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, einnahmengesteuerte Ermessensentscheidungen in Verwaltungsstrafverfahren zu unterbinden.

Verjährungen und Einstellung des Verwaltungsstrafverfahrens

- 9.1 (1) Zur Ahndung von Verwaltungsübertretungen war die Behörde an bestimmte Verjährungsfristen gebunden. Gemäß § 31 Verwaltungsstrafgesetz waren drei Verjährungsarten zu unterscheiden:
 - Verfolgungsverjährung: Eine Person durfte nicht mehr verwaltungsstrafrechtlich verfolgt – und damit auch nicht mehr bestraft – werden, wenn die Behörde nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von einem Jahr ab Tatzeitpunkt (bis 30. Juni 2013: von sechs Monaten) eine Verfolgungshandlung setzte (z.B. mit einer Ladung, Vernehmung oder Strafverfügung).
 - Strafbarkeitsverjährung: Eine Person durfte nicht mehr bestraft werden, wenn seit dem Tatzeitpunkt drei Jahre verstrichen waren.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



 Vollstreckungsverjährung: Eine Strafe gegen eine Person durfte nicht mehr vollstreckt (zwangsweise eingehoben) werden, wenn seit der rechtskräftigen Verhängung der Strafe drei Jahre vergangen waren.

In Einzelfällen bestimmten Materiengesetze längere Verjährungsfristen; z.B. betrug nach § 29 Abs. 4 Lohn— und Sozialdumping—Bekämpfungsgesetz die Verfolgungsverjährungsfrist drei Jahre, die Strafbarkeitsverjährungsfrist fünf Jahre.

- (2) Laut § 45 Verwaltungsstrafgesetz hatte die Behörde das Verfahren u.a. dann einzustellen, wenn
- Umstände vorlagen, die die Verfolgung oder die Strafbarkeit ausschlossen (z.B. Verfolgungs

 oder Strafbarkeitsverjährung),
- die bzw. der Beschuldigte die Tat nicht begangen hatte,
- die Tat nicht erwiesen werden konnte oder keine Verwaltungsübertretung bildete oder
- die Strafverfolgung unmöglich bzw. im Hinblick auf den Aufwand unverhältnismäßig war.

Umstände, die die Verfolgung ausschlossen, waren etwa zu unpräzise Tatumschreibungen in der Anzeige, weil sie eine Individualisierung des Tatvorwurfs und damit der behördlichen Verfolgungshandlungen unmöglich machten.⁵ In diesem Sinn hielt die Stadt Linz eine Tatzeit–Angabe "Juni 2016" für unzureichend und damit allenfalls einstellungsbegründend. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs war sie hingegen ausreichend, weil klar war, dass der gesamte Monat gemeint war.⁶

Die Einstellung war mit Aktenvermerk zu verfügen, in Verfahren mit Formalparteien mit Bescheid. In Verfahren, in denen die Stadt Linz noch keine Verfolgungshandlung gesetzt hatte, stellte sie das Verfahren auch dann mit Aktenvermerk ein, wenn eine Formalpartei beteiligt war. Sie begründete dies – gestützt auf eine Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich⁷ – damit, dass das Verfahren noch nicht eingeleitet gewesen sei und damit die Parteistellung der Formalpartei noch nicht entstanden sei.

Die Beschuldigten waren von der Einstellung des Verfahrens zu informieren, wenn sie vom Verfahren wussten. In mehreren Fällen kam die Stadt Linz dieser Informationspflicht erst über Hinweis des RH während der Gebarungsüberprüfung nach.

- siehe dazu Lewisch/Fister/Weilguni, VStG² (2017) § 44a Rz 2 sowie § 32 Rz 18
- ⁶ Verwaltungsgerichtshof 14. Dezember 2012, 2010/09/0126
- ⁷ 24. April 2014, GZ 410297/2/MS/TK

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



9.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass – wie das Beispiel der Monatsangabe als Tatzeitpunkt zeigt – Verfahrenseinstellungen rechtlich umstritten sein konnten, der Finanzpolizei aber durch die Einstellung mittels Aktenvermerks die Möglichkeit genommen war, diese Entscheidung zu bekämpfen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, den Zweck der Formalparteien, öffentliche Interessen zu verfolgen, in jedem Stadium des Verfahrens zu beachten.

(2) Der RH bemängelte die in mehreren Fällen unterbliebene Information der bzw. des Beschuldigten über die Einstellung des Verfahrens.

Der RH empfahl der Stadt Linz, der Informationspflicht gegenüber den Beschuldigten lückenlos nachzukommen.

9.3

Laut Stellungnahme der Stadt Linz seien die Empfehlungen in Umsetzung.

Verjährung und Einstellung bei Verfahren nach Bundesstraßen-Mautgesetz

10.1

(1) Das Bundesstraßen-Mautgesetz (§ 20) sah bei Benützung einer Mautstrecke ohne Bezahlung der Maut die Bestrafung des Kfz-Lenkers vor. Wenn die Anzeige nur den Zulassungsbesitzer namentlich nannte, forderte die Verwaltungsstrafbehörde diesen zur Lenkerauskunft (§ 103 Abs. 2 Kraftfahrgesetz) auf; die Verweigerung der Auskunft war ebenfalls strafbar.

Im Jahr 2012 stellte die Stadt Linz 69 Verfahren nach Bundesstraßen-Mautgesetz, die überwiegend in Deutschland zugelassene Kfz betrafen, binnen 14 Tagen nach Ablauf der Verjährungsfrist wegen Verfolgungsverjährung ein. Da in Deutschland eine Lenkerauskunft nicht vollstreckbar war, legte sich die Strafreferentin nach Aktanlage den Akt mit dem Verjährungsdatum auf Wiedervorlage.

Im Jahr 2014 und neuerlich im Jahr 2017 änderte die Stadt Linz die Vorgangsweise bei derartigen Verfahren: Sie ging jeweils gegen den Zulassungsbesitzer mit Strafverfügung vor, ab Mitte 2014 nach Kraftfahrgesetz wegen Verweigerung der Lenkerauskunft (was die Verfolgungsverjährung abwendete), ab Februar 2017 nach Bundesstraßen–Mautgesetz.

(2) Die Bezirkshauptmannschaft Linz–Land orientierte sich grundsätzlich an einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Innsbruck⁸, wonach die Lenkererhebung zwingend durchzuführen und ein Strafbescheid nach Bundesstraßen–Mautgesetz nur gegen den ausgeforschten Lenker zulässig war.

⁸ 25. April 2014, 4 R 54/14v

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



10.2

Der RH verwies auf die – sowohl im Zeitablauf innerhalb der Stadt Linz als auch im Vergleich mit der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land – uneinheitliche Vorgangsweise bei Anzeigen nach Bundesstraßen–Mautgesetz betreffend Kfz mit deutschem Kennzeichen. Im wechselnden Vorgehen der Stadt Linz erkannte er das Bemühen, zwischen ökonomischer Verwaltungsführung⁹ (Absehen von ohnehin aussichtslosen Schritten) und Rechtsstaatlichkeit (Verfolgung jedweder Verwaltungsübertretung) eine gangbare Lösung zu finden.

Strafgeldwidmung

- 11.1
- (1) Das Verwaltungsstrafgesetz kannte zwei Arten von Strafen: Geldstrafen oder Freiheitsstrafen. Bei Nichteinbringlichkeit der Geldstrafe war eine Ersatzfreiheitsstrafe zu vollziehen.
- (2) Gemäß § 15 Verwaltungsstrafgesetz flossen die aus der Geldstrafe eingehobenen Strafgelder grundsätzlich dem Land zu, in dem die Strafe verhängt wurde. Bestanden aber Sozialhilfeverbände, gingen sie an den Sozialhilfeverband bzw. an die Statutarstadt¹⁰, in dessen bzw. deren Gebiet die Strafe verhängt wurde.

In Oberösterreich bildeten jeweils die Gemeinden eines Bezirks einen Sozialhilfeverband. Die Statutarstädte Linz, Steyr und Wels hatten als weitere regionale Träger der Sozialhilfe die gleichen Aufgaben wie ein Sozialhilfeverband. Die von der Stadt Linz eingehobenen Strafgelder aus Verwaltungsstrafen verblieben daher grundsätzlich bei der Stadt Linz.

- (3) Von dieser Strafgeldwidmung bestanden folgende Ausnahmen:
- Die Verwaltungsstrafen, die eine Landespolizeidirektion in Vollziehung eines Bundesgesetzes einhob, flossen an den Bund; das betraf z.B. alle Verwaltungsstrafen nach dem Führerschein- oder Waffengesetz.
- Materiengesetze konnten eine gesonderte Strafgeldwidmung festlegen.

Von den von der Stadt Linz umzusetzenden Bundes- und Landesgesetzen sahen u.a. folgende eine gesonderte Strafgeldwidmung vor (demonstrative Aufzählung):

⁹ siehe dazu §§ 34 Z 2 und § 45 Abs. 1 Z 6 Verwaltungsstrafgesetz

siehe dazu die Erläuterungen zur Regierungsvorlage 161 Beilagen zum Nationalrat XV. Gesetzgebungsperiode S. 11 f. und Demmelbauer, Der neue § 15 VStG, ÖGZ 1983, 190

 $^{^{11}}$ $\,$ §§ 29 und 31 Oö. Sozialhilfegesetz, LGBl. 82/1998 i.d.g.F. $\,$

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 2: Von § 15 Verwaltungsstrafgesetz abweichende Strafgeldwidmungen

Materiengesetz	Gesetzesstelle	Empfänger der Strafgelder (Höhe des Strafgeldanteils) ¹
Bundesgesetze		
Apothekengesetz	§ 41 Abs. 2	Wohlfahrts- und Unterstützungsfonds der Pharmazeutischen Gehaltskasse für Österreich (100 %)
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	§ 22 Abs. 3	AMS (100 %)
Arbeitslosenversicherungsgesetz	§ 73	AMS (100 %)
Arbeitsmarktförderungsgesetz	§ 48 Abs. 2	AMS (100 %)
Ausländerbeschäftigungsgesetz	§ 28 Abs. 3	AMS (100 %)
Behinderteneinstellungsgesetz	§ 21	Ausgleichstaxfonds, eingerichtet beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (100 %)
Bienenseuchengesetz	§ 12 Abs. 2	Bund (100 %)
Bundes–Energieeffizienzgesetz	§ 31 Abs. 2	Bund (100 %)
Bundesstraßen–Mautgesetz	§ 24	ASFINAG (80 %; bzw. nur 60 %, wenn die Polizei anzeigt) ² Polizei, wenn sie selber anzeigt (20 %) ²
Containersicherheitsgesetz	§ 13 Abs. 3	Organ, das für Strafbehörde tätig wird (50 %)
Denkmalschutzgesetz	§ 37 Abs. 9	Bund (100 %)
Eisenbahngesetz	§ 162 Abs. 6	Polizei, wenn sie selber anzeigt (50 %)
		fallweise Eisenbahnunternehmen (20 %)
Emissionszertifikategesetz	§ 54	Bund (100 %)
Gewerbeordnung (außer Betriebsanlagen)	§ 372	Wirtschaftskammer Oberösterreich (100 %)
Güterbeförderungsgesetz	§ 23 Abs. 6	Verkehrssicherheitsfonds, eingerichtet beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (70 %)
Hebammengesetz	§ 54a Abs. 3	Österreichisches Hebammengremium (100 %)
Insolvenz–Entgeltsicherungs- gesetz	§ 16 Abs. 3	Insolvenz–Entgelt–Fonds (100 %)
Öffnungszeitengesetz	§ 372 GewO	Wirtschaftskammer Oberösterreich (100 %)
Ökostromgesetz	§ 55 Abs. 4	OeMAG (Abwicklungsstelle für Ökostrom AG) (100 %)
ORF–Gesetz	§ 38 Abs. 4	Bund (100 %)
Rundfunkgebührengesetz	§ 7 Abs. 2	Bund (100 %)
Straßentunnel-Sicherheitsgesetz	§ 14 Abs. 2	Verkehrssicherheitsfonds, eingerichtet beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (70 %)
Straßenverkehrsordnung	§ 100 Abs. 7 bis 10	Straßenerhalter Gemeinde/Land/Bund/Privater (100 %; bzw. nur 80 %, wenn die Polizei anzeigt)
		Polizei, wenn sie selber anzeigt (20 %)
Tierseuchengesetz	§ 74	Bund (100 %)
Tiertransportgesetz	§ 22	Land Oberösterreich (100 %; bzw. nur 80 %, wenn die Polizei anzeigt)
		Polizei, wenn sie selber anzeigt (20 %)
Wasserrechtsgesetz	§ 137 Abs. 8	Landeshauptmann (100 %)
Landesgesetze		
Oö. Bautechnikgesetz	§ 85 Abs. 5	Österreichisches Institut für Bautechnik bei ausgewählten Übertretungen (100 %)
Oö. Bodenschutzgesetz	§ 49 Abs. 5	Land Oberösterreich (100 %)
Oö. Grundverkehrsgesetz	§ 35 Abs. 5	Land Oberösterreich (100 %)
Oö. Straßengesetz	§ 39 Abs. 3	Straßenverwaltung (100 %)
Oö. Weinbaugesetz	§ 11 Abs. 2	Land Oberösterreich (100 %)

AMS = Arbeitsmarktservice Österreich; ASFINAG = Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft

Quellen: Rechtsinformationssystem des Bundes; RH

¹ Bei weniger als 100 % verblieb der restliche Anteil bei der Stadt Linz.

 $^{^{\,2}\,\,}$ Seit 2018 zeigte die Polizei nicht mehr an, weshalb auch die Strafgeldwidmungen an sie entfielen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der mit diesen Sonderregelungen verbundene Aufwand für die Stadt Linz (z.B. Kontrollen, Kontoführung für eingehende Strafgelder, Überweisungen) erhöhte sich zusätzlich bei jenen Gesetzen, die eine Aufsplittung der Strafgelder auf mehrere Empfänger vorsahen. So waren bspw. nach dem Bundesstraßen–Mautgesetz bis 2017 – wenn die Anzeige von der Polizei kam – gleichzeitig drei Stellen anspruchsberechtigt (ASFINAG, Landespolizeidirektion und Stadt Linz). Bei einer Übertretung nach der Straßenverkehrsordnung wiederum konnte Strafgeld an bis zu fünf¹² unterschiedliche Empfänger in unterschiedlichen Kombinationen fließen.

Übertretungen nach der Straßenverkehrsordnung waren auch auf einem Privatparkplatz zu ahnden, wenn auf dem Parkplatz die Straßenverkehrsordnung galt. Bei Übertretungen durch den Eigentümer des Parkplatzes sollte dieser nach dem Wortlaut des Gesetzes die von ihm geleistete Strafe im Wege der Strafgeldwidmung (Strafgelder gingen an den Straßenerhalter) wieder zurückerhalten; in drei derartigen Fällen hatte die Stadt Linz – zum Teil nach Verfahrensgängen bis zum Landesverwaltungsgericht und Exekution – in Summe 1.100 EUR an Strafgeldern eingehoben, die dem Bestraften im Wege der Strafgeldwidmung wieder auszuzahlen waren.

- (4) Wenn die Polizei z.B. nach Straßenverkehrsordnung oder Tiertransportgesetz die Übertretung zur Anzeige brachte, erhielt sie 20 % der Strafgelder. Eine analoge Regelung für die Finanzpolizei als Anzeiger gab es nicht.
- Der RH verwies auf den zusätzlichen Aufwand für die Stadt Linz infolge der aufgezeigten Komplexität der Widmungsregelungen mit bis zu fünf unterschiedlichen Strafgeldempfängern je Gesetz oder einer aufwandsintensiven Rückführung der Strafgelder an die begünstigten Beschuldigten.

Der RH hob auch hervor, dass die Polizei bei Anzeigenlegung einen Teil der Strafgelder erhielt, die Finanzpolizei nicht.

Er empfahl daher der Stadt Linz und dem Land Oberösterreich, auch aus Anlass der im Regierungsprogramm 2017–2022 vorgesehenen Reform des Verwaltungsstrafrechts und von Deregulierungsinitiativen an den Bund mit Vorschlägen zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Strafgeldwidmungen heranzutreten.

11.3 (1) Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung gemeinsam mit dem Land Oberösterreich zu prüfen.

Je nach Straßenerhalter flossen die Strafgelder an den Bund, das Land, die Gemeinde oder den Privateigentümer, zusätzlich jeweils kombinierbar mit der Polizei als Anzeiger.

siehe dazu Pürstl, StVO¹⁴ (2015) § 100 Anmerkung 16

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- (2) Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es in Begutachtungsverfahren zu diversen Materiengesetzen auf Bundesebene bereits mehrmals ein Absehen von jenen Strafgeldwidmungen gefordert habe, die von § 15 Verwaltungsstrafgesetz abwichen. Eine Zusammenführung der unterschiedlichen Widmungsregelungen könnte durch eine Änderung des § 15 Verwaltungsstrafgesetz erfolgen.
- (1) Die folgende Tabelle zeigt die Strafgelder, die die Stadt Linz im Zeitraum 2010 bis2017 an externe Empfänger weiterleitete:

Tabelle 3: Strafgelder, die die Stadt Linz an externe Empfänger im Zeitraum 2010 bis 2017 weiterleitete

externe Strafgeld- empfänger	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	Veränderung 2010 bis 2017	
		in %									
Strafgelder aus Verfahren der Stadt Linz											
AMS	148.445	231.388	99.298	64.382	56.950	14.104	30.100	49.800	694.467	-66	
ASFINAG	35.225	46.065	50.408	81.981	45.041	41.816	101.780	70.617	472.933	100	
Wirtschaftskammer Ober- österreich	28.970	40.942	39.436	45.532	43.346	32.543	22.934	22.799	276.502	-21	
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	12.390	20.899	9.421	11.558	11.431	13.630	9.523	14.000	102.850	13	
Land Oberösterreich	4.624	4.820	1.056	1.306	600	1.636	0	6.540	20.582	41	
Bundesministerium für Inneres und Landes- polizeidirektion Ober- österreich ²	3.836	4.452	1.288	2.680	2.127	1.097	2.679	1.833	19.991	-52	
Sonstige	470	110	105	120	109	0	0	0	914	-	
Strafgelder aus an die Stad	lt Linz abg	etretener	n Verfahre	en							
andere Bezirksver- waltungsbehörden ³	13.479	13.097	8.827	9.089	8.017	3.531	25.853	10.665	92.557	-21	
Finanzmarktaufsicht ⁴	0	0	27.500	0	0	0	0	0	27.500	-	
Summe	247.439	361.773	237.339	216.648	167.621	108.357	192.869	176.254	1.708.296	-29	

AMS = Arbeitsmarktservice Österreich; ASFINAG = Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft Rundungsdifferenzen möglich

- Die Werte in der Tabelle stellen im Unterschied zur Tabelle 15 Istwerte dar, unabhängig vom zeitlichen Entstehen (Verhängung der Strafe); allfällige Stornierungen bspw. aufgrund eines Einspruchs oder des Vollzugs der Ersatzfreiheitsstrafe sind daher berücksichtigt (in Abzug gebracht).
- ² Darunter fielen die Weiterleitungen nach der Straßenverkehrsordnung.
- ³ Die Führung der Verwaltungsstrafverfahren konnte nur innerhalb eines Bundeslandes abgetreten werden, die Führung des Vollstreckungsverfahrens österreichweit.
- ⁴ Gemäß § 22 Abs. 1 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (BGBI. I 97/2001 i.d.g.F.) konnte die Finanzmarktaufsicht ihre Verwaltungsstrafbescheide nicht vollstrecken. Die 27.500 EUR leitete die Stadt Linz daher aus einer von der Finanzmarktaufsicht an die Stadt Linz abgetretenen Vollstreckung weiter.

Quellen: Stadt Linz; RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

12.2



Die weitergeleiteten Strafgelder wiesen über die Jahre erhebliche Schwankungen auf. So machten die Strafgelder für das AMS im Jahr 2015 nur 6 % der Weiterleitungen des Jahres 2011 aus; die ASFINAG erhielt im Jahr 2016 das nahezu Dreifache des Jahres 2010. Über den Zeitraum 2010 bis 2017 betrachtet waren die Entwicklungen je nach Empfänger auch gegenläufig: Die Strafgeldweiterleitungen an die ASFINAG (100 %), an das Land Oberösterreich (41 %) und an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (13 %) erhöhten sich, während sich jene an das AMS (-66 %), an das Bundesministerium für Inneres bzw. die Landespolizeidirektion Oberösterreich (-52 %) und an die Wirtschaftskammer Oberösterreich (-21 %) verringerten.

Die Stadt Linz begründete die Schwankungen mit Unterschieden im Aktenaufkommen (TZ 30), in den Strafhöhen und der Einbringlichkeit. Ein Controlling, das diese Begründungen mit stichhaltigen Zahlen belegte, war nicht vorhanden. Inwieweit die gehäuften Verjährungsfälle die Entwicklungen mitbeeinflussten, war daher nicht nachvollziehbar.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung leitete die Stadt Linz die externen Empfängern zustehenden Strafgelder nach Apothekengesetz, Rundfunkgebührengesetz und Tierseuchengesetz nicht weiter. Die Strafgelder nach der Straßenverkehrsordnung behielt sie auch dann als Einnahme der Stadt ein, wenn die Anzeige von der Polizei gekommen oder die Verwaltungsübertretung nicht auf einer Gemeindestraße erfolgt war. Über Hinweis des RH begann die Stadt Linz Ende 2017, die Strafgeldflüsse in diesen Fällen zu berichtigen. Mit Stand April 2018 waren aus 91 von der Polizei angezeigten Verfahren des Zeitraums 2012 bis 2017 nachträglich 1.475 EUR an die Landespolizeidirektion Oberösterreich weiterzuleiten. Dies waren 17 % der im gleichen Zeitraum nach anderen Materiengesetzen an die Landespolizeidirektion Oberösterreich weitergeleiteten Strafgelder (8.465 EUR).

Bereits im Jahr 2015 korrigierte die Stadt Linz – nach einem abteilungsinternen Hinweis – Strafgeldflüsse nach dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, die sie nicht an das AMS weitergeleitet hatte.

- (1) Der RH wies auf die großen Schwankungen der externen Strafgeldwidmungen sowie auf die unterschiedlichen Entwicklungen je nach Empfänger hin. Die von der Stadt Linz dafür genannten Gründe waren für den RH nachvollziehbar, er kritisierte aber, dass die Stadt Linz diese Entwicklungen durch kein Controlling evaluierte (TZ 35).
 - (2) Der RH kritisierte die unterbliebene Weiterleitung von Strafgeldern durch die Stadt Linz nach Straßenverkehrsordnung, Apothekengesetz, Rundfunkgebührengesetz und Tierseuchengesetz. Insbesondere kritisierte der RH, dass die Abteilungs-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



leitung nach dem Aufkommen rechtswidriger Strafgeldwidmungen (Arbeitskräfteüberlassungsgesetz) im Jahr 2015 keine Maßnahmen gesetzt hatte, um allfällige weitere Verletzungen der vorgesehenen Strafgeldwidmungen zu vermeiden. Er führte diese Versäumnisse auch auf ein mangelndes Wissensmanagement (TZ 19), ein fehlendes IKS (TZ 41 und TZ 42) und eine nicht ausreichende Kontrolle durch die Abteilungsleitung (TZ 40) zurück.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die begonnene Richtigstellung der Strafgeldwidmungen abzuschließen. Zur Sicherstellung künftig korrekter Strafgeldwidmungen empfahl er, Maßnahmen in der IT-Unterstützung (**TZ 49**) und im Wissensmanagement (**TZ 19**) zu setzen.

12.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz werde sie die Korrektur der Strafgeldwidmungen demnächst abschließen.

Verfahrenskosten

13.1 (1) Im Fall von Straferkenntnissen waren den Beschuldigten Verfahrenskosten in Höhe von 10 % der verhängten Strafe, mindestens aber 10 EUR vorzuschreiben. Sie flossen der Behörde zu, die das Verwaltungsstrafverfahren durchgeführt hatte. 14

Im Unterschied zu den Geldstrafen unterlagen die Verfahrenskosten keiner Verjährung. ¹⁵ So führte die Stadt Linz zur Zeit der Gebarungsüberprüfung z.B. noch 36,50 EUR (2003), 30 EUR (2004) oder 7 EUR (2009) als offene Forderungen aus Verfahrenskosten und setzte dazu jährliche Vollstreckungsversuche.

Gemäß der Haushaltsordnung der Stadt Linz waren Forderungen unter 5 EUR nicht zu vollstrecken. Darüber hinaus waren Forderungen – und damit auch Verfahrenskosten – dann abzuschreiben, wenn alle Einbringungsmöglichkeiten erfolglos, Einbringungen wirtschaftlich nicht zielführend oder offenkundig aussichtslos waren. Dies war jeweils im Einzelfall zu entscheiden, eine Konkretisierung dieser Vorgaben in einer Richtlinie gab es nicht. Die Stadt Linz überlegte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Optimierungen in der Vollstreckung, u.a. zwei– bis dreijährige Intervalle zwischen den einzelnen, von der Vollstreckungsabteilung eigenständig (ohne Beauftragung durch die Fachabteilung) vorzunehmenden Vollstreckungsversuchen.

Die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land schrieb die Verfahrenskostenforderung z.B. dann ab, wenn mangels Einbringlichkeit der Geldstrafe die Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen wurde (ausgenommen sehr hohe Verfahrenskosten). Auch laut dem Aus-

¹⁴ § 64 Abs. 1 und 2 Verwaltungsstrafgesetz

siehe dazu Stöger in Raschauer/Wessely (Herausgeber), Kommentar zum Verwaltungsstrafgesetz (2010), § 31 VStG Rz 3

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



setzungs- und Löschungsleitfaden des Bundesministeriums für Finanzen vom Juli 2006 konnten im Fall des Vollzugs der Ersatzfreiheitsstrafe nach Finanzstrafgesetz die Verfahrenskosten abgeschrieben werden, da diesfalls Einbringungsmaßnahmen offenkundig aussichtslos waren.

(2) Für Verfahrenskosten waren in der Stadt Linz zwei Voranschlagsstellen angelegt: eine für Verfahrenskosten allgemein (Einnahmen im Jahr 2017: 64.493 EUR aus 719 Verfahren); eine weitere für Verfahren nach dem Oö. Hundehaltegesetz (Einnahmen im Jahr 2017: 3.470 EUR aus 42 Verfahren). Laut Angaben der überprüften Stelle sei die zweite Voranschlagsstelle historisch bedingt, weil die Zuständigkeit für die Verfahren nach dem Oö. Hundehaltegesetz vor der Magistratsreform (Juli 2015) bei einer anderen Abteilung angesiedelt gewesen war.

(1) Der RH wies darauf hin, dass rechtskräftig verhängte Strafen im Regelfall binnen drei Jahren verjährten, die Verfahrenskosten im Ausmaß von bis zu 10 % der Strafe hingegen nicht. Angesichts dieses Unterschieds hielt er Richtlinien zur Abschreibung von Verfahrenskosten für zweckmäßig und verwies dazu beispielhaft auf den Leitfaden des Bundesministeriums für Finanzen. Der RH bemängelte, dass die Stadt Linz über keine entsprechenden Richtlinien verfügte.

Für den RH war die jahrelange wiederholte Betreibung von geringfügigen Verfahrenskosten durch die Abteilung Verwaltungsstrafen – insbesondere bei jährlichen Vollstreckungsversuchen – nicht vereinbar mit der Vorgabe der Haushaltsordnung, wirtschaftlich zielführend zu vollstrecken.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Vollstreckung von Verfahrenskosten im Sinne eines ökonomischen Verwaltungshandelns zu optimieren. Die von der Stadt Linz angedachten mehrjährigen Intervalle zwischen Vollstreckungsversuchen wären dabei ebenso zu prüfen wie der Erlass einer Richtlinie mit die Haushaltsordnung konkretisierenden Vorgaben.

(2) Der RH kritisierte die Führung von zwei Voranschlagsstellen für Verfahrenskosten als ineffizient und unzweckmäßig.

Er empfahl der Stadt Linz, die Verfahrenskosten aus den Verwaltungsstrafverfahren auf einer einzigen Voranschlagsstelle zu verrechnen.

Laut Stellungnahme der Stadt Linz seien die Empfehlungen in Umsetzung. Die empfohlene Optimierung der Vollstreckung von Verfahrenskosten werde durch eine geplante Softwarelösung im Zuge der Einführung der Doppik im Rahmen der Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung 2015 unterstützt. Zudem verwies die Stadt Linz darauf, dass die Vorgangsweise ihrer Bediensteten – bei Forderungs-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



beträgen von über 5 EUR die Einbringung zu versuchen – im Einklang mit der Haushaltsordnung der Stadt Linz stehe. Die Anregung, eine standardisierte interne Handlungsanweisung bei der Abschreibung von Verfahrenskosten zu erarbeiten, werde sie aufnehmen.

Der RH bestätigte, dass Einbringungsversuche bei Forderungsbeträgen von über 5 EUR der Haushaltsordnung entsprachen. Um die Vollstreckung von Verfahrenskosten ökonomisch zu gestalten, hielt er jedoch darüber hinausgehende Konkretisierungen für zweckmäßig. Einer diesbezüglichen Umsetzung durch die Stadt Linz sah der RH entgegen.

Barauslagen

Insbesondere bei den von der Stadt Linz durchzuführenden Verwaltungsstrafverfahren nach dem Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz fielen Barauslagen in Form der Untersuchungskosten der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) an. In einem allfälligen Strafbescheid waren diese Barauslagen der bzw. dem Bestraften aufzuerlegen (§ 64

Abs. 3 Verwaltungsstrafgesetz) und nach Zahlung von der Strafbehörde der AGES zu erstatten (wenn die Anzeige nicht in eine Strafe mündete, gab es keine Erstattung der Barauslagen).

Im überprüften Zeitraum 2010 bis 2017 waren in der Stadt Linz 237 Anzeigen nach dem Lebensmittelsicherheits— und Verbraucherschutzgesetz verfolgungsverjährt. Durch Hochrechnung aus einer Stichprobe ermittelte der RH für diese Verfahren nicht erstattete Barauslagen der AGES in Höhe von rd. 36.000 EUR.

Im selben Zeitraum gingen die von der Stadt Linz an die AGES weitergeleiteten Barauslagen um $70\,\%$ zurück (von 10.507 EUR auf 3.158 EUR).

Der RH wies kritisch auf die Verfolgungsverjährungen bei 237 Anzeigen nach dem Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz hin. Dadurch war der AGES die Möglichkeit genommen, ihre Barauslagen in jenen Fällen, die potenziell zu einer Strafe geführt hätten, ersetzt zu bekommen. Nach Ansicht des RH waren für den 70%igen Rückgang der an die AGES weitergeleiteten Barauslagen diese Verjährungen mitverantwortlich.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Verwaltungsstrafregister

15.1 Im ordentlichen Verwaltungsstrafverfahren waren bei der Festlegung der Strafhöhe allfällige frühere, rechtskräftige und noch nicht getilgte Strafen als Erschwerungsgrund zu berücksichtigen.

Um frühere Verwaltungsstrafen für die Strafreferentinnen und Strafreferenten evident zu halten, führte die Stadt Linz ein elektronisches Verwaltungsstrafregister. Dieses Register war mit den Verwaltungsstrafregistern anderer Bezirksverwaltungsbehörden nicht vernetzt; ein bundesweit alle Verwaltungsstrafen erfassendes Verwaltungsstrafregister gab es – im Unterschied zum zentralen Strafregister über strafgerichtliche Verurteilungen – nicht. Dadurch wäre eine vollständige Kenntnis über verwaltungsbehördliche Vorstrafen nur über Abfragen bei allen Bezirksverwaltungsbehörden zu erreichen. Nach Angaben der Stadt Linz und der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land holten sie Auskünfte über Vorstrafen bei anderen Bezirksverwaltungsbehörden nicht ein.

Der RH wies darauf hin, dass mangels Vernetzung des Verwaltungsstrafregisters der Stadt Linz mit anderen Bezirksverwaltungsbehörden bzw. mangels bundesweitem Register eine Erhebung aller früheren Verwaltungsstrafen – und damit eine korrekte Strafzumessung – erheblich erschwert waren. Er wies auch darauf hin, dass es im Bereich der gerichtlich verhängten Strafen ein zentrales Strafregister gab.

Der RH empfahl der Stadt Linz und dem Land Oberösterreich, die Einrichtung eines bundesweiten Verwaltungsstrafregisters im Rahmen von Verwaltungsreformbestrebungen mit dem Bund zu thematisieren.

- **15.3** (1) Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung gemeinsam mit dem Land Oberösterreich zu prüfen.
 - (2) Gemäß Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei ihm ein zentrales Verwaltungsstrafregister samt einem Verwaltungsstrafvollstreckungsregister ein großes Anliegen, weshalb es solche in Gesetzesbegutachtungsverfahren bereits mehrfach gefordert habe.

^{§ 19} Verwaltungsstrafgesetz i.V.m. §§ 32 bis 35 Strafgesetzbuch

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



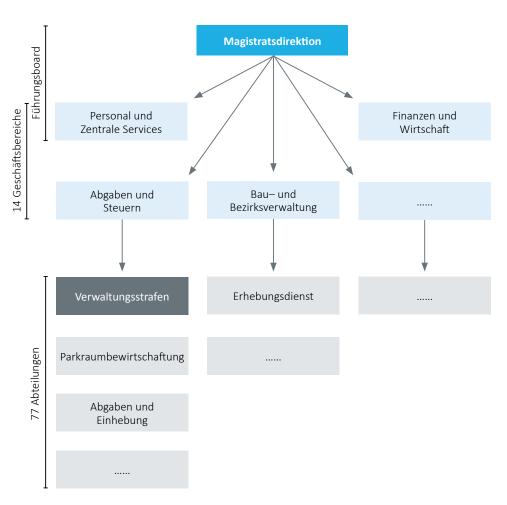
Organisation

Aufbauorganisation

Zuständigkeit für Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

(1) In der Stadt Linz war die Zuständigkeit für die Verwaltungsstrafverfahren im Wesentlichen in der Abteilung Verwaltungsstrafen gebündelt. Die Abteilung war eingegliedert in den Geschäftsbereich Abgaben und Steuern, der der Magistratsdirektion unterstand:

Abbildung 3: Organisatorische Eingliederung der Abteilung Verwaltungsstrafen; Stand März 2018



Quellen: Stadt Linz; RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Neben der Kernaufgabe Verwaltungsstrafverfahren waren der Abteilung Verwaltungsstrafen auch die mit den Verfahren zusammenhängenden Kanzleiaufgaben (Anlegen von Akten, Buchung der Strafen, Auszahlung der weiterzuleitenden Strafen, Versand der Erledigungen etc.), die zwangsweise Einbringung der Geldstrafen (Vollstreckungsverfahren) und die Haushaltsüberwachung hinsichtlich der Strafgeldflüsse zugeordnet.

Diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Organisation bestand seit der Magistratsreform vom 1. Juli 2015. Bis dahin hatte die Verwaltungshierarchie im Magistrat Linz unterhalb der Magistratsdirektion eine zusätzliche vierte Ebene "Geschäftsgruppe" aufgewiesen. Für die Verwaltungsstrafverfahren war die Abteilung "Gewerbe und Verwaltungsstrafverfahren" zuständig gewesen, die neben den Verwaltungsstrafverfahren auch den Bereich Gewerbe verantwortete (Erteilung und Entziehung von persönlichen Rechten nach der Gewerbeordnung); die Kanzleiaufgaben, die Vollstreckung und die Haushaltsüberwachung hatte damals eine andere Abteilung wahrgenommen.

Die folgende Abbildung zeigt die organisatorische Eingliederung samt zuständigen Führungskräften im Zeitraum 2010 bis 2017:

2016 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2017 30. November 1. Februar Iuli. Magistratsdirektion Führungskraft E Führungskraft B "Bezirks- und Sozialverwaltung" Geschäftsgruppe Hierarchieebene entfallen Führungskraft B Führungskraft C² "Bezirksverwaltungsamt" "Abgaben und Steuern" Dienststelle/ Geschäftsbereich Führungskraft B Führungskraft C² Führungskraft D "Gewerbe und Verwaltungsstrafverfahren" "Verwaltungsstrafen" Abteilung Führungskraft A

Abbildung 4: Änderung der organisatorischen Eingliederung von 2010 bis 2017

Quellen: Stadt Linz; RH

¹ interimistisch geleitet von der Stellvertretung

Führungskraft C leitete auch bis 2008 die Dienststelle "Bezirksverwaltungsamt" und die Geschäftsgruppe "Bezirks- und Sozialverwaltung".

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die seit Dezember 2013 neu bestellte Magistratsdirektorin (Führungskraft B) war davor als Dienststellenleiterin für den Bereich Verwaltungsstrafen zuständig gewesen. Ihr folgte – bis zur Magistratsreform – die Führungskraft C, die bereits bis 2008 Dienststellenleiter für den Bereich Verwaltungsstrafen war.

- (2) Neben der Abteilung Verwaltungsstrafen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auch den Abteilungen "Parkraumbewirtschaftung" und "Erhebungsdienst" Verwaltungsstrafkompetenzen zugewiesen:
- a) Die Abteilung Parkraumbewirtschaftung führte die Verwaltungsstrafverfahren bei Verletzung der gebührenpflichtigen Kurzparkzonen¹⁷; dies war der einzige Anwendungsfall, bei dem die Stadt Linz Strafen auch in Form von Anonymverfügungen¹⁸ verhängte.¹⁹ Bei weitgehender Automatisierung der Verfahren erstellte die Abteilung im Jahr 2017 rd. 22.500 Anonymverfügungen. Daneben oblag ihr die gesamte Parkraumbewirtschaftung (Beschwerdemanagement, Parkmünzen, Parkkrallen, Automaten etc.).
- b) Die Abteilung Erhebungsdienst führte ebenfalls bei weitgehender Automatisierung die verkürzten Verwaltungsstrafverfahren wegen bewilligungslosen Aufstellens von Kfz ohne Kennzeichentafeln²0 durch. Erhob die bzw. der Beschuldigte gegen die Strafverfügung Einspruch, ging die Zuständigkeit auf die Abteilung Verwaltungsstrafen über. Im Jahr 2017 erstellte die Abteilung Erhebungsdienst 335 Strafverfügungen, fünf davon waren infolge Einspruchs von der Abteilung Verwaltungsstrafen weiterzuführen.
- Für den RH war die Bündelung der Verwaltungsstrafverfahren vorwiegend in einer Organisationseinheit in Hinblick auf verwaltungsstrafrechtliches Fachwissen und den Anspruch einheitlich und transparent geführter Verfahren nachvollziehbar. Ebenso erachtete er die Führung der Verwaltungsstrafverfahren betreffend Parkraumübertretungen in einer eigenen Organisationseinheit (Abteilung Parkraumbewirtschaftung) angesichts der nur hier angewandten Anonymverfügungen, der Verschränkung mit der Parkraum–Administration und der Vielzahl an Verfahren

gemäß Oö. Parkgebührengesetz, LGBI. 28/1988 i.d.g.F. und Parkgebührenverordnung Linz, Amtsblatt der Landeshauptstadt Linz 1989/11 i.d.g.F.

Bei der Anonymverfügung, angewendet insbesondere im Verkehrsstrafrecht, sah die Behörde von der Ausforschung des Täters ab und stellte die Verfügung einer Person (z.B. Zulassungsbesitzer eines Kfz) zu, von der sie annehmen konnte, dass sie den Täter kannte oder leicht feststellen konnte. Die Verwaltungsübertretungen, die mit Anonymverfügung geahndet werden konnten, waren in einer Verordnung festzulegen ebenso wie die Geldstrafe, die 365 EUR nicht übersteigen durfte. Die Anonymverfügung wurde gegenstandslos, wenn die Strafe nicht binnen vier Wochen ab Ausfertigung bezahlt wurde.

Verordnung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Linz vom 5. Dezember 2016; zuvor vom 17. Dezember 2012

²⁰ § 82 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(rd. 22.500 Anonymverfügungen allein im Jahr 2017 gegenüber 23.499 neu angelegten Akten in der Abteilung Verwaltungsstrafen im gesamten Zeitraum 2010 bis 2017) als zweckmäßig.

Die Zuordnung der Verwaltungsstrafverfahren "Kfz ohne Kennzeichen" eröffnete zwar eine zusätzliche Schnittstelle zur Abteilung Verwaltungsstrafen, die aber aufgrund der geringen Zahl der weiterzuführenden Verfahren nach Ansicht des RH vertretbar war.

Zuständigkeiten und Vertretungen in der Abteilung Verwaltungsstrafen

17.1 (1) Die Verwaltungsstrafverfahren waren nach Materiengesetz auf die Strafreferentinnen und Strafreferenten der Abteilung aufgeteilt, wobei einzelne zum Teil für mehr als 20 Materiengesetze zuständig waren. Eine regelmäßige Rotation der Zuständigkeiten fand nicht statt.

Die sogenannte Vertretungsliste der Abteilung enthielt für jede Strafreferentin und jeden Strafreferenten die zuständigen Vertretungen (mehrere Vertretungen je Bedienstete bzw. Bediensteten). Die Vertretung übernahm jedoch nur den Telefonund Parteienverkehr, nicht die inhaltliche Aktenbearbeitung. Laut Angaben der Abteilung sei eine inhaltliche Vertretung mangels Detailkenntnis der anderen Materiengesetze nicht möglich.

- (2) Für die seit Juli 2015 der Abteilung zugeordneten Vollstreckungsverfahren war eine Bedienstete zuständig. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war für sie keine Vertretung organisiert. Mit März 2018 setzte die Stadt Linz vorerst auf drei Monate befristet eine zusätzliche Bedienstete für die Vollstreckungsverfahren ein.
- (3) Für die der Abteilung ebenfalls seit Juli 2015 übertragenen Kanzleiaufgaben gab es im Juli 2015 kein Personal, von August 2015 bis Juni 2016 nur einen Bediensteten im Ausmaß von 0,625 VZÄ. Dadurch mussten die Strafreferentinnen und Strafreferenten selber u.a. die Akten anlegen oder den Versand erledigen.

In dieser Zeit blieben insgesamt 316 im Zeitraum Juli 2015 bis Juni 2016 per E-Mail eingelangte Meldungen wegen Übertretungen der Gewerbeordnung²¹ unbearbeitet, d.h. die Abteilung Verwaltungsstrafen legte für diese Fälle weder einen Akt an noch führte sie das Verwaltungsstrafverfahren durch, sodass sie verjährten. Die zuständige Strafreferentin bzw. der zuständige Strafreferent hatte die Abteilungsleitung über die Anzeigen und darüber informiert, diese nicht rechtzeitig erledigen zu können.

wegen verspäteter Ruhend– bzw. Wiederbetriebsmeldung

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



17.2

(1) Der RH bemängelte die jahrelang gleichbleibende Zuständigkeit einer Strafreferentin bzw. eines Strafreferenten für ein Materiengesetz; dies stand potenziell einer unabhängigen Vollziehung entgegen. Das Fehlen einer effektiven Vertretung barg zudem verfahrensrechtliche und finanzielle Risiken im Fall eines längeren Ausfalls der Bediensteten.

Der RH empfahl der Stadt Linz, bei den häufig beanspruchten Materiengesetzen als IKS-Maßnahme eine regelmäßige Rotation der Zuständigkeit sicherzustellen. Dies könnte durch die Zuständigkeit von jeweils zwei Strafreferentinnen bzw. Strafreferenten für ein Materiengesetz, zwischen denen die Verwaltungsstrafverfahren zu verteilen und regelmäßig zu wechseln wären, erfolgen. Diese Zuständigkeitsregelung würde auch eine vollinhaltliche Vertretung ermöglichen.

Für die Vollstreckungsverfahren empfahl der RH der Stadt Linz, über die befristete Verwendung hinaus eine fixe Vertretung vorzusehen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Stadt Linz mit der Magistratsreform 2015 der Abteilung Verwaltungsstrafen die Kanzleiaufgaben übertrug, ohne dafür Personal bereitzustellen. Der RH erachtete diesen Umstand als mitbestimmend für die Verjährung von 316 Anzeigen nach der Gewerbeordnung und für weitere Verfolgungs— und Strafbarkeitsverjährungen (TZ 32).

Unter Verweis auf seine Prüffeststellungen zur Personalausstattung in der Abteilung Verwaltungsstrafen (TZ 45) hielt der RH darüber hinaus fest, dass die Wahrnehmung von Kanzleiaufgaben durch Strafreferentinnen und Strafreferenten jedenfalls kein taugliches Mittel war, um Unterbesetzungen längerfristig auszugleichen.

17.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz könne sie eine regelmäßige Rotation der Zuständigkeit bei den häufig beanspruchten Materiengesetzen erst nach Aufarbeitung der Rückstände und Einarbeitung der neuen Bediensteten in Angriff nehmen. Die Empfehlung zu einer fixen Vertretung im Aufgabenbereich Vollstreckungsverfahren sei

bereits umgesetzt.

Zur Besetzung der Kanzlei in der Abteilung Verwaltungsstrafen teilte die Stadt Linz mit, dass bis 30. Juni 2015 dafür 0,4 VZÄ zugeordnet gewesen seien, ab 1. Juli 2015 1 VZÄ. Die krankheitsbedingte Abwesenheit und deren Dauer seien nicht vorhersehbar gewesen.

2ur Personalausstattung der Kanzlei in der Abteilung Verwaltungsstrafen hielt der RH fest, dass der ab Juli 2015 der Abteilung Verwaltungsstrafen zugeteilte, für Kanzleiarbeiten vorgesehene Mitarbeiter Ende 2015 in Pension ging und zuvor u.a.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



mehrwöchige Urlaube konsumierte. Auch gab der RH zu bedenken, dass die Unterbesetzung ein Jahr, von Juli 2015 bis Juni 2016, andauerte; selbst bei unvorhersehbarem Ausfall eines Bediensteten sollte sich die daraus folgende Unterbesetzung nicht auf einen derart langen Zeitraum erstrecken.

Genehmigungen

- 18.1
- (1) Im Magistrat Linz war gemäß der Geschäftsordnung für den Magistrat (**GEOM**) bei wichtigen Angelegenheiten das Vier–Augen–Prinzip sicherzustellen. Zu den wichtigen Angelegenheiten zählte die Geschäftsordnung bspw. jene mit weitreichender finanzieller Bedeutung oder jene, deren Kenntnis für die Leitung und zur Dienstaufsicht erforderlich war.²²
- (2) Die Genehmigung der die Geldstrafen betreffenden Buchungsanordnungen (Ein- und Auszahlungen sowie Storni), der Abschreibungen von Forderungen (Geldstrafen, Verfahrenskosten samt Mahngebühren, Barauslagen) und der Vorlagen von Akten an das Landesverwaltungsgericht bei Beschwerdeerhebungen war der Abteilungsleitung vorbehalten. Darüber hinaus hatten die Strafreferentinnen und Strafreferenten ihre Erledigungen im Verwaltungsstrafverfahren zu genehmigen.
- (3) Verfahrenseinstellungen unterlagen nicht dem Vier-Augen-Prinzip. Zum Beispiel hatte eine Strafreferentin am 25. und 26. April 2013 insgesamt 19 Verfahren wegen Verfolgungsverjährung nach eigenen Angaben infolge Arbeitsüberlastung eingestellt; sie teilte dies der Abteilungsleitung nicht mit; die Abteilungsleitung forderte eine Information über Verjährungseinstellungen nicht ein.

Erledigungen mit hohen Strafsummen waren weder von der Abteilungsleitung zu genehmigen noch war vorgesehen, die Abteilungsleitung über solche Verfahren zu informieren. Zum Beispiel waren in vereinzelten Anzeigen Strafen von 500.000 EUR, 100.000 EUR, 43.600 EUR oder 40.000 EUR beantragt. Diese Verwaltungsstrafverfahren endeten verfolgungs– bzw. – nach etlichen Schritten im Beweisverfahren – strafbarkeitsverjährt.

Beschwerdevorentscheidungen (Entscheidungen der Strafbehörde selbst über eine von dem bzw. der Bestraften eingebrachte Beschwerde) unterlagen ebenfalls nicht dem Vier-Augen-Prinzip.

Der RH kritisierte, dass die Genehmigungspraxis in der Abteilung Verwaltungsstrafen nicht den Vorgaben der Geschäftsordnung für den Magistrat entsprach und wesentliche IKS-Lücken aufwies:

²² § 6 Abs. 4 i.V.m. § 24 Abs. 2 GEOM 2015

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



a) Er kritisierte insbesondere das fehlende Vier–Augen–Prinzip bei Einstellungen und dass die Abteilungsleitung keine Information über verjährungsbedingte Einstellungen einforderte. Damit fehlte der Abteilungsleitung eine für die Leitung und Dienstaufsicht wesentliche Information. Vor allem Einstellungen, die nur mit Aktenvermerk anstatt mit Bescheid zu verfügen waren, waren so auch keinem Korrektiv in Form eines möglichen Rechtsmittels unterworfen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, als wesentliche IKS-Maßnahme und im Lichte der mangelhaften Controllingdaten (**TZ 35**) die Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren dem Vier-Augen-Prinzip zu unterziehen und die zeitnahe Information der Abteilungsleitung über verjährungsbedingte Einstellungen vorzusehen.

b) Der RH kritisierte weiters das fehlende Vier–Augen–Prinzip bei Anzeigen mit betragsmäßig hohen Strafen und dass die Information der Abteilungsleitung über diese Verfahren nicht vorgesehen war. Die Einbindung der Abteilungsleitung wäre nicht nur im Sinn der Leitung und Dienstaufsicht erforderlich, sondern könnte in diesen Fällen eine inhaltliche Unterstützung für die Strafreferentin bzw. den Strafreferenten darstellen, die allfällige Entscheidungshemmnisse minimiert.

Der RH empfahl der Stadt Linz, in der Abteilung Verwaltungsstrafen eine Information der Abteilungsleitung über Anzeigen mit hohen Strafen sowie das Vier–Augen–Prinzip bei der Erledigung dieser Verfahren vorzusehen.

c) Der RH bemängelte schließlich die fehlende Kontrolle bei Beschwerdevorentscheidungen. Dies bewirkte, dass ausschließlich die bzw. der den Erstbescheid erlassende Bedienstete die Erstentscheidung überarbeitete.²³

Der RH empfahl der Stadt Linz, auch die Beschwerdevorentscheidungen in Verwaltungsstrafverfahren einer Kontrolle in Form des Vier-Augen-Prinzips zu unterziehen.

18.3 Wie die Stadt Linz in ihrer Stellungnahme mitteilte, seien die Empfehlungen bereits umgesetzt bzw. in Umsetzung.

siehe dazu Bericht des RH "Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan" (Reihe Kärnten 2012/2), TZ 9

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Informations- und Wissensmanagement

19.1

(1) Die Geschäftsordnung für den Magistrat sah regelmäßige Besprechungen in allen Organisationseinheiten und die Protokollierung der wesentlichen Inhalte vor.²⁴

In der Abteilung Verwaltungsstrafen fanden im überprüften Zeitraum 2010 bis Mitte 2017 nur unregelmäßig Abteilungsbesprechungen statt, die zudem nur fallweise protokolliert waren.

(2) Es gab in der Abteilung keinen institutionalisierten Prozess, um die Bediensteten über Gesetzesnovellen, Neuerungen aus der Rechtsprechung oder Lehren aus aufgehobenen Entscheidungen zu informieren. Auch gab es weder aktuelle Leitfäden, die die für die Vollziehung wesentlichen Besonderheiten der jeweiligen Materiengesetze (z.B. Berichtspflichten bei Formalparteien, besondere Verjährungsfristen, externe Empfänger der Strafgelder) festhielten, noch Sammlungen der Erfahrungswerte und Entscheidungskriterien bei Ermessensentscheidungen. Auch für die Strafbemessung insbesondere bei Materiengesetzen mit gehäuften Anzeigen, wie Bundesstraßen–Mautgesetz oder Gewerbeordnung, lagen keine Leitlinien oder Strafkataloge vor.

Die Bediensteten hatten sich das nötige Know-how selber zusammenzustellen.

Anlässlich der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2013²⁵, die das Verwaltungsstrafverfahren wesentlich veränderte (längere Verfolgungsverjährungsfrist, Einführung Mahnlauf bei Vollstreckung, Adaption der Einstellungsgründe etc.), gab es über ein magistratsweites allgemeines Schreiben und einen Vortrag hinaus keine abteilungsinterne spezielle Schulung für die Strafreferentinnen und Strafreferenten.

(3) Das Vorgehen bei Anzeigen nach dem Bundesstraßen–Mautgesetz gegen Fahrzeuge mit deutschem Kennzeichen änderte die Abteilung innerhalb von vier Jahren zwei Mal (TZ 10). Die Änderungen und jeweils gültigen Vorgehensweisen besprach die Abteilungsleitung zwar mit den zuständigen Bediensteten, sie waren aber nicht schriftlich dokumentiert.

19.2

Der RH kritisierte das unzureichende, auch der Geschäftsordnung für den Magistrat widersprechende Informations— und Wissensmanagement in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Der fehlende institutionalisierte Austausch über fachliche Grundlagen und Entwicklungen sowie die in die Verantwortung des Einzelnen gestellte Selbstorganisation des nötigen und aktuellen Wissens waren ineffizient und bargen das Risiko fehlerhafter und uneinheitlicher Entscheidungen. Selbst bei grundlegen-

²⁴ §§ 13 und 23 GEOM 2015 bzw. §§ 15 und 27 GEOM 1999

²⁵ BGBI. I 33/2013

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



den Änderungen der Verwaltungspraxis unterblieb eine spezielle Schulung für den Bereich Verwaltungsstrafen. Für den RH war auch die unterbliebene Weiterleitung von Strafgeldern auf Mängel im Informations— und Wissensmanagement der Abteilung Verwaltungsstrafen zurückzuführen (TZ 12).

Der RH bemängelte auch, dass die Abteilung insbesondere bei Materiengesetzen mit gehäuften Anzeigen, wie nach Bundesstraßen—Mautgesetz oder Gewerbeordnung, keine schriftliche Dokumentation über die jeweiligen Parameter der Strafzumessung, z.B. in Form von Strafkatalogen, führte.

Der RH kritisierte weiters, dass Vereinbarungen zur Aufgabenwahrnehmung, wie am Beispiel des Verfahrens Bundesstraßen-Mautgesetz aufgezeigt, nicht dokumentiert und damit weder nachvollziehbar waren noch deren Verbindlichkeit sichergestellt war. Eine derart auf einzelne Personen beschränkte Wissensverwaltung war ineffizient und wenig nachhaltig.

Der RH empfahl der Stadt Linz, in der Abteilung Verwaltungsstrafen in regelmäßigen Abteilungsbesprechungen alle für die Abteilungsarbeit relevanten Entwicklungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung zu behandeln. Er empfahl weiters, die Besprechungen, Vereinbarungen und das für die Aufgabenerfüllung der Abteilung nötige Wissen zu dokumentieren und für alle transparent und zugänglich zu bündeln.

Ein so praktiziertes Informations— und Wissensmanagement kann auch zu einer effektiven wechselseitigen Vertretung der Bediensteten beitragen (TZ 17) sowie bei Wechsel von Bediensteten den Know-how-Verlust gering halten und die Weitergabe von Know-how sicherstellen.

19.3 Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung zu.

Ablauforganisation

Prozessbeschreibungen

20.1 (1) In der Abteilung Verwaltungsstrafen gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Prozessbeschreibungen für den Posteinlauf, für das Verwaltungsstraf— und für das Vollstreckungsverfahren. Für die Kontrollprozesse Rückstandsliste (TZ 28) und Durchläuferliste (TZ 25) fehlten Prozessbeschreibungen.

(2) In der Prozessbeschreibung zum Verwaltungsstrafverfahren fehlten die Prozessschritte Strafbarkeitsverjährung und Beschwerdevorentscheidung sowie die das Verfahren bestimmenden Fristen. Die Auszahlungsanordnung von Strafgeldern an

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



externe Strafgeldempfänger (TZ 12) war – obwohl ein gebarungswesentlicher Bestandteil des Prozesses – nur mit dem Hinweis "eventuell AAW²⁶" enthalten; die unterschiedliche Zuständigkeit für diesen Prozessschritt (Kanzlei oder Strafreferentin bzw. Strafreferent) fand sich in der Prozessbeschreibung ebenso wenig wie das präzise Wann und Wie des Prozessschritts.

Schritte, die in der Prozessbeschreibung nicht festgelegt waren, handhabten die Strafreferentinnen und Strafreferenten teilweise unterschiedlich: So gewährte ein Strafreferent für das Parteiengehör drei Wochen Frist, ein anderer setzte keine (gegenüber der Formalpartei) oder eine vierwöchige Frist (gegenüber der bzw. dem Beschuldigten); mangels Festlegung übermittelten die Bediensteten die Stellungnahme–Aufforderung wahlweise postalisch oder elektronisch.

(3) Für Anzeigen per E-Mail war beim Magistrat eine eigene Adresse (Postkorb) eingerichtet. Die Prozessbeschreibung blieb hinsichtlich Zuständigkeit unklar: "grundsätzlich [war] die Kanzlei zuständig. Es greifen auch die Sachbearbeiter auf den Ordner zu und holen sich ihre Eingänge."

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stellte die Abteilung Verwaltungsstrafen klar, dass ausschließlich die Kanzlei den Postkorb zu verwalten hatte.

Der RH bemängelte, dass für wesentliche Kontrollschritte Prozessbeschreibungen fehlten. Die Abteilung nutzte zudem, wie die vom RH aufgezeigten Beispiele zeigten, das Potenzial von Prozessbeschreibungen nicht, um einheitliche (Fristen für Parteiengehör) und korrekte Abläufe (TZ 12) sicherzustellen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Kontrollprozesse Rückstandsliste und Durchläuferliste in die Prozessbeschreibungen der Abteilung Verwaltungsstrafen aufzunehmen sowie die vorhandenen Prozessbeschreibungen zu überarbeiten und dabei die fehlenden Elemente zu ergänzen.

20.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz habe sie die Empfehlung umgesetzt.

Schnittstellen

21.1

(1) Bei den Verwaltungsstrafverfahren, die die Abteilung Erhebungsdienst durchführte ("Kfz ohne Kennzeichen"), ging im Falle eines Einspruchs der bzw. des Beschuldigten die Zuständigkeit auf die Abteilung Verwaltungsstrafen über. Diese musste den Akt dazu neuerlich anlegen, weil die Abteilungen unterschiedliche IT—Systeme verwendeten und keine automatisierte Schnittstelle bestand.

AAW = Auszahlungsanordnung (zur Weiterleitung von Strafgeldern an externe Empfänger wie ASFINAG, AMS oder Polizei)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- (2) Anzeigen der ASFINAG und der Finanzpolizei gingen auf Wunsch der Abteilung Verwaltungsstrafen in Papierform ein. Die von den Anzeigern dafür auszudruckenden elektronischen Unterlagen mussten daher in der Stadt Linz wieder eingescannt und der Akt durch händische Eingabe der Daten angelegt werden. Die Bezirkshauptmannschaft Linz—Land hingegen importierte die Anzeigedaten aus der Eingabemaske des Anzeigers direkt in ihr IT—Programm. Die die Anzeige der Finanzpolizei ergänzenden Beweismittel konnten die Strafreferentinnen und Strafreferenten bspw. über einen von der Finanzpolizei bereitgestellten Link abrufen.
- (3) Zur nicht möglichen Verknüpfung von Buchungsdaten des SAP mit den ELAK– Daten an der Schnittstelle SAP–ELAK verwies der RH auf **TZ 38**.
- 21.2 Der RH kritisierte die Gestaltung der internen Schnittstelle zum Erhebungsdienst und der externen Schnittstellen zu ASFINAG und Finanzpolizei, die bei der Aktenanlage und der Unterlagenübermittlung erheblichen zusätzlichen Aufwand verursachte und eine potenzielle Fehlerquelle darstellte. Wie am Beispiel der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land gezeigt, konnte eine geeignete IT-Unterstützung diesen Aufwand maßgeblich reduzieren.

Der RH empfahl der Stadt Linz, geeignete IT—Systeme zu implementieren, um die postalische Übermittlung von Anzeigen und Unterlagen sowie die händische Aktenanlage durch eine automatisierte Datenübernahme zu ersetzen.

Die Stadt Linz sagte dies in ihrer Stellungnahme zu und verwies auf die baldige Umsetzung der neuen IT-Unterstützung ("VStV Neu", TZ 49).

Reihenfolge der Bearbeitung einlangender Anzeigen

(1) Unter der Prämisse, die Aufgaben rechtzeitig zu erledigen, sah die Geschäftsordnung für den Magistrat die Bearbeitung der Akten grundsätzlich nach dem Zeitpunkt des Einlangens vor.²⁷

Anzeigen von Verwaltungsübertretungen, die knapp vor der Verjährung einlangten, waren allerdings – im Sinne der rechtzeitigen Erledigung – früher eingelangten Anzeigen vorzuziehen. Der in der Abteilung Verwaltungsstrafen verwendete ELAK bot keine ausreichende Unterstützung, um die rechtzeitige Erledigung sicherzustellen.

(2) Aus den Jahren 2010 (Mitarbeitergespräch), 2012 (Jour fixe der Abteilungsleitungen mit der Dienststellenleitung "Bezirksverwaltungsamt") und 2013 (Weisungen an Strafreferentinnen und Strafreferenten) waren Ersuchen, Zielsetzungen bzw. Weisungen dokumentiert, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen die Anzeigen nach dem

²⁷ §§ 12 und 25 GEOM 2015; §§ 14 und 29 GEOM 1999

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz prioritär erledigen sollte. Neben der Bewältigung der Anzeigenflut – in den Jahren 2008 und 2009 waren die Anzeigen nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz stark angestiegen²8 (700 bzw. 897 Anzeigen in den Jahren 2008 und 2009 gegenüber 26 Anzeigen im Jahr 2007) – waren für die Maßnahme auch budgetäre Gründe maßgebend: Es sollten hohe Einnahmen erzielt werden, da die Strafeinnahmen deutlich unter dem Sollwert lägen. Der Strafrahmen für Verstöße gegen Auskunftspflichten nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz reichte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung von 1.000 EUR bis 10.000 EUR, im Wiederholungsfall von 2.000 EUR bis 20.000 EUR.

Für den RH blieb offen, inwieweit sich durch diese Priorisierung Verfahren nach anderen Materiengesetzen verzögerten oder Anzeigen unerledigt blieben.

Laut Angaben der Stadt Linz sei diese Zielsetzung unter dem wohlverstandenen Vorbehalt gestanden, dass auch andere Verfahren gesetzeskonform behandelt werden.

22.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass für die rechtzeitige Erledigung der Verwaltungsstrafverfahren neben dem Zeitpunkt des Einlangens auch Verjährungsfristen maßgeblich waren.

Er empfahl daher der Stadt Linz, für die Bearbeitungsreihenfolge im Bereich Verwaltungsstrafverfahren über die Regelung der Geschäftsordnung für den Magistrat hinausgehend präzisierende Vorgaben zu erlassen, die das Verjährungsrisiko minimieren.

Der RH kritisierte, dass der ELAK die Strafreferentinnen und Strafreferenten nicht ausreichend dabei unterstützte, die Rechtzeitigkeit der Erledigungen sicherzustellen. Er beurteilte diesen Umstand als eine maßgebliche Mitursache für die aufgetretenen Verjährungen und verwies auf seine Empfehlung in TZ 41.

(2) Der RH kritisierte die ansatzweise von budgetären Überlegungen geleitete zeitliche Steuerung der Verwaltungsstrafverfahren, die eine rechtskonforme Strafverfolgung potenziell gefährden konnte. Er kritisierte diese Priorisierung auch als ungeeignet, um einer erhöhten Anzeigenzahl zu begegnen.

Der Grund für den Anstieg lag u.a. darin, dass die Stadt Linz in diesen Jahren einer Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats Oberösterreich folgte, wonach für die örtliche Zuständigkeit bei Strafverfahren nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz nicht der Sitz des Unternehmens, sondern der Sitz der Gebietskrankenkasse maßgeblich und damit die Stadt Linz für alle oberösterreichischen Strafverfahren zuständig war. Die Novelle BGBI. I 150/2009 stellte schließlich klar, dass der Sitz des Unternehmens zuständigkeitsbegründend war.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der RH empfahl der Stadt Linz, eine zeitnahe und ordnungsgemäße Erledigung der Verfahren sicherzustellen, ohne dabei Verfahren aus budgetären Überlegungen zu priorisieren.

- 22.3 (1) In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt Linz mit, präzisierende Vorgaben zur Bearbeitungsreihenfolge mittlerweile erlassen zu haben.
 - (2) Zur Priorisierung von Verfahren nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz verwies die Stadt Linz wie bereits in TZ 8 auf die Zielvereinbarung aus einem Mitarbeitergespräch, wonach die Anzeigenflut im Bereich des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes zu bewerkstelligen und das Budgetziel zu erreichen sei; das Ziel sei gut erreicht, wenn es zu keinen weiteren Rückständen bei der Bearbeitung der Anzeigen nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz komme und das Budgetziel erreicht werde. Das Lukrieren von Einnahmen habe somit nicht übergeordnet über der gesetzeskonformen und sorgfältigen Erledigung hoheitlicher Aufgaben gestanden.
- Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 8 und entgegnete der Stadt Linz, dass ihm vorliegende Schriftstücke mehrfach und zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Vorgabe zur Priorisierung der Verfahren nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz aus budgetären Gründen deutlich zum Ausdruck brachten. So lautete eine Dienstanweisung der Abteilungsleitung an einen Strafreferenten vom November 2012, "aus budgetären Gründen Erledigungen von Straferkenntnissen nach dem ASVG vorrangig zu bearbeiten."

Der RH wiederholte daher seine Ansicht, dass zu erwartende Strafeinnahmen kein geeignetes Kriterium zur zeitlichen Steuerung von Verwaltungsstrafverfahren (Reihenfolge der Erledigungen) waren.

ELAK als Originalakt

23.1 (1) Im Magistrat Linz galt der im ELAK geführte elektronische Akt als Originalakt.

Trotz ELAK gab es in der Abteilung Verwaltungsstrafen einige – auch in der Prozessbeschreibung vorgeschriebene – Parallelläufe von ELAK und Papier:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 4: Parallele Prozessschritte ELAK und Papier

Geschäftsstück	elektronisch/ELAK	zusätzlich in Papier
		wird per Hauspost an die Kanzlei¹ geschickt
per Post einlangende Papier–Anzeige	wird zentral eingescannt und im ELAK der Kanzlei¹ zugeteilt	wird im ELAK erst dann an Strafreferentinnen und Strafreferenten zugeteilt, wenn Papier–Anzeige in Kanzlei¹ einlangt
		langt Papier–Anzeige nicht binnen zwei bis drei Tagen ein, wird eingescannte Anzeige ausgedruckt und Strafreferentinnen und Strafreferenten zugeteilt
per E–Mail einlangende Ladung des Landesverwaltungsgerichts	wird im ELAK zum Akt protokol- liert und im ELAK den Strafrefe- rentinnen und Strafreferenten zugeteilt	wird ausgedruckt und in Postfach der Strafreferentinnen und Strafreferenten gelegt
per ELAK übermittelter Akt der Gewerbeabteilung des Magistrats	wird im ELAK übermittelt; aus den relevanten Aktenteilen wird ELAK–Strafakt erzeugt und den Strafreferentinnen und Strafre- ferenten zugeteilt	relevante Aktenteile werden zur Bearbeitung durch Strafreferentinnen und Strafreferenten ausgedruckt
physisch übermittelter Akt anderer Abteilungen des Magistrats	ELAK-Strafakt wird erzeugt, relevante Aktenteile werden eingescannt und zum Akt protokolliert	relevante Aktenteile werden zur Bearbeitung durch Strafreferentinnen und Strafreferenten wahlweise auch kopiert

¹ Kanzlei der Abteilung Verwaltungsstrafen

Quellen: Stadt Linz; RH

- (2) Ein Strafreferent der Abteilung führte neben dem ELAK sämtliche Akten der ihm zugeteilten Verwaltungsstrafverfahren zusätzlich in Papier. Laut seinen Angaben sei es ihm erst dadurch möglich, annähernd einen Überblick über die Verfahrensstände und –abläufe zu erhalten.
- (3) In mehreren Fällen waren die ELAK-Akten unvollständig; es fehlten Geschäftsstücke, Anzeigen waren unvollständig eingescannt.
- Der RH kritisierte, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen Akten sowohl elektronisch als auch in Papier führte und dass Bedienstete mangels geeigneter IT-Unterstützung auf die Papierbearbeitung auswichen. Weiters kritisierte er die unvollständige Veraktung von Geschäftsstücken im ELAK, wodurch das Verwaltungshandeln im Originalakt (ELAK) nicht lückenlos nachvollziehbar war.

Er empfahl der Stadt Linz, parallele Aktenführungen (elektronisch und in Papier) zu beseitigen; insbesondere sollte die IT-Unterstützung so verbessert werden, dass sich die Notwendigkeit zum Ausweichen in den Papierakt erübrigt.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

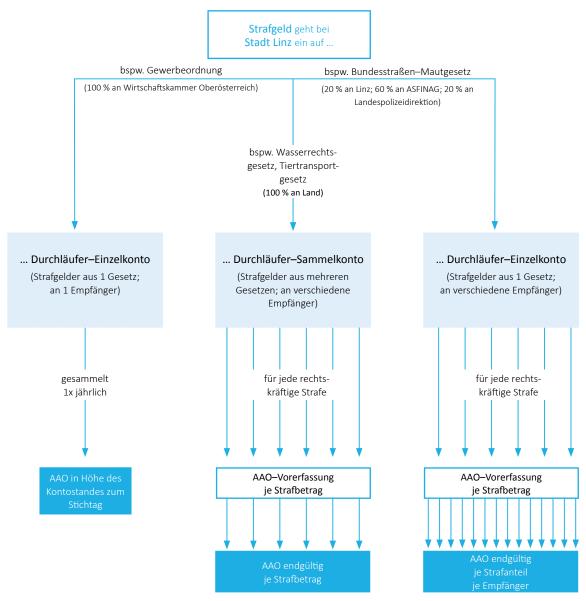


23.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz sei der ELAK mittlerweile weiterentwickelt, sodass parallele Aktenführungen nicht mehr notwendig seien. Mit der Einführung der neuen IT-Unterstützung sei eine weitere Verbesserung zu erwarten.

Auszahlungsanordnungen und deren Kontrolle

24.1 (1) Bei jenen Gesetzen, bei denen die Strafgelder an externe Empfänger weiterzuleiten waren (Durchläufer), war eine Auszahlungsanordnung zu erstellen. Je nach
Kreditor konnte der Ablauf dafür verschieden sein:

Abbildung 5: Ablauf Auszahlungsanordnung



AAO = Auszahlungsanordnung ASFINAG = Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Quelle: RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz

24.2



Nachdem die zu 100 % weiterzuleitenden Strafgelder nach Gewerbeordnung auf ein eigenes Durchläuferkonto gingen, erstellte die Kanzlei eine jährliche Sammelanweisung über den gesamten Kontobetrag. Strafgelder nach Wasserrechtsgesetz waren zwar auch zu 100 % weiterzuleiten, die Gelder gingen aber nicht auf ein eigenes Durchläufer—, sondern auf ein Durchläufer—Sammelkonto für verschiedene Gesetze und Empfänger. Dadurch war von der Strafreferentin bzw. vom Strafreferenten für jede Strafe eine "Vorerfassung" der Auszahlungsanordnung zu erstellen, auf deren Basis die Kanzlei die eigentliche Auszahlungsanordnung erließ.

Bei Auszahlungen nach dem Bundesstraßen-Mautgesetz erstellte die Strafreferentin bzw. der Strafreferent für jede Strafe eine eigene "Vorerfassung" der Auszahlungsanordnung über den gesamten Strafbetrag, anschließend die Kanzlei die eigentlichen Auszahlungsanordnungen über die von ihr errechneten Strafanteile je Empfänger (z.B. 60 % ASFINAG, 20 % Polizei).

Das AMS erhielt aufgrund von vier Gesetzen jeweils 100 % der Strafgelder. Für zwei davon²⁹ erfolgte die Weiterleitung über periodische Sammelanweisung vom Durchläufer–Einzelkonto, für die zwei anderen³⁰ hingegen – mangels eigenem Durchläufer–Einzelkonto – mit zweistufiger Auszahlungsanordnung je Strafe.

- (2) In den IT-Systemen der Abteilung Verwaltungsstrafen waren keine automatisierten Weiterleitungen oder automatisierte Meldungen bei Nicht-Weiterleitung innerhalb bestimmter Zeiträume installiert. Laut Angaben der überprüften Stelle seien automatisierte Weiterleitungen ab dem Jahr 2019 geplant.
- (3) In der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land gingen die weiterzuleitenden Strafgelder über vordefinierte Codes automatisch auf das entsprechende Widmungskonto; dieses war mit der entsprechenden Abrechnungsmodalität hinterlegt, die die Buchhaltung mit einer monatlichen Anordnung auslöste.
- (1) Der RH kritisierte die unsystematische und unterschiedliche Organisation der Auszahlungsanordnungen für Strafgelder an externe Empfänger in der Stadt Linz. Die Bündelung von zu 100 % weiterzuleitenden Strafgeldern auf einem Durchläufer–Sammelkonto und die dadurch notwendigen zweistufigen Auszahlungsanordnungen (durch Strafreferentin bzw. Strafreferent und Kanzlei) je Strafe waren unzweckmäßig, ineffizient und fehleranfällig. Insbesondere kritisierte der RH den je nach Materiengesetz unterschiedlichen Ablauf bei jeweils zu 100 % an das AMS weiterzuleitenden Strafgeldern. Auch der Prozess zur Anweisung der gesplitteten Strafgelder nach Bundesstraßen–Mautgesetz hätte sich nach Ansicht des RH durch

²⁹ Ausländerbeschäftigungsgesetz und Arbeitskräfteüberlassungsgesetz

³⁰ Arbeitslosenversicherungsgesetz und Arbeitsmarktförderungsgesetz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



jeweils eigene Durchläuferkonten je Begünstigten (eines für die ASFINAG und ein weiteres für geteilte Überweisungen an ASFINAG und Polizei) vereinfachen lassen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, für die Strafgeldweiterleitung an die externen Empfänger in möglichst hohem Ausmaß Sammelanweisungen vorzusehen und dies durch die Schaffung entsprechender Durchläuferkonten zu steuern.

(2) Der RH kritisierte die IT-Unterstützung in der Abteilung Verwaltungsstrafen bei der Weiterleitung der Strafgelder – insbesondere im Vergleich zu den Prozessen in der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land – als unzeitgemäß, aufwandsintensiv und fehleranfällig.

Er empfahl der Stadt Linz eine rasche Umsetzung der geplanten Automatisierung bei der Weiterleitung der Strafgelder an externe Empfänger.

- Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Umstellung auf eine Durchläuferkontenstruktur nach Anzeigerin bzw. Anzeiger zu prüfen. Auch überlege sie, Sammelanweisungen beispielsweise quartalsweise durchzuführen. Die geplante Automatisierung bei der Weiterleitung der Strafgelder an externe Empfänger sagte die Stadt Linz zu.
- (1) Um die lückenlose Weiterleitung an externe Strafgeldempfänger sicherzustellen, führte die Abteilung Verwaltungsstrafen je Kalenderjahr die sogenannte Durchläuferliste. Dazu befüllte die Kanzleimitarbeiterin, die auch die Auszahlungsanordnungen erstellte, eine Excel–Liste mit den einzelnen Daten aller Verfahren eines Jahres mit externer Strafgeldwidmung. In periodischen Abständen kontrollierte sie manuell für jedes einzelne Verfahren auf der Liste, ob die Auszahlung erfolgt oder aufgrund eines Stornos hinfällig war. Die Liste war so oft durchzuarbeiten, bis keine Weiterleitungen mehr offen waren.

Die Listen 2016 und 2017 enthielten die Daten zu jeweils mehr als 700 Verfahren.

(2) Die Durchläuferliste machte die vom RH aufgezeigte unterbliebene Weiterleitung der Strafgelder nach Straßenverkehrsordnung, Apothekengesetz, Rundfunkgebührengesetz und Tierseuchengesetz (TZ 12) nicht sichtbar. Dies deshalb, weil die Liste eine Kontrolle nur anhand der bereits angelegten Durchläuferkonten vorsah, die genannten Gesetze zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im System der Durchläuferkonten aber nicht aufschienen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der RH kritisierte abermals den Aufwand, der in der Abteilung Verwaltungsstrafen aus Mangel an geeigneter IT-Unterstützung entstand. Das Defizit in der IT-Ausstattung zur Kontrolle der Weiterleitung von Strafgeldern war von der Abteilung Verwaltungsstrafen durch aufwendige manuelle Schritte zu kompensieren.

Im Hinblick auf das Prinzip der Trennung von ausführender und kontrollierender Funktion kritisierte der RH, dass die Kanzleimitarbeiterin, die die Auszahlungen anordnete, mit der Durchläuferliste auch die Vollständigkeit der Weiterleitungen der Verwaltungsstrafen kontrollierte.

Der RH empfahl der Stadt Linz, zusammen mit der automatisierten Weiterleitung von Strafgeldern an externe Strafgeldempfänger (TZ 24) Kontrollen im IT-System zu implementieren, um eine zeitnahe Weiterleitung der vereinnahmten Strafgelder sicherzustellen. Bis zur Implementierung von IT-unterstützten Prozessen und Kontrollen empfahl er, die ausführenden und kontrollierenden Aufgaben zu trennen.

Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, Kontrollen im IT-System zu implementieren, um eine zeitnahe Weiterleitung der vereinnahmten Strafgelder sicherzustellen. Die ausführenden und kontrollierenden Aufgaben habe sie bereits getrennt.

Mahnlauf

26.1 Mitte 2017 führte die Stadt Linz bei den Verwaltungsstrafverfahren den Mahnlauf samt Vorschreibung einer Mahngebühr von 5 EUR ein.³¹ Der Mahnlauf wurde im SAP 56 Tage nach Einbuchung (Sollstellung) des Strafbetrags – die Einbuchung erfolgte bei Erstellung des Strafbescheids – automatisiert eingeleitet. Der so eingerichtete Mahnlauf führte zu Ineffizienzen im Prozess:

- a) Durch die Koppelung des Mahnlaufs an die Sollstellung anstatt z.B. an die Rechtskraft gab es Fälle, in denen die Mahnung verschickt wurde, obwohl der Strafbescheid z.B. mangels Zustellung noch nicht rechtskräftig geworden war.
- b) Wenn die bzw. der Bestrafte gegen das Straferkenntnis Beschwerde erhob oder einen Antrag auf Ratenzahlung stellte, musste der im SAP schon angestoßene Mahnlauf händisch gestoppt werden. Da die Strafreferentinnen und Strafreferenten keinen Zugang zum SAP hatten, mussten sie die Kanzlei per E-Mail um den Mahnstopp ersuchen.
- c) Für die Strafreferentinnen und Strafreferenten war im ELAK die Bezahlung der Mahngebühr nicht ersichtlich, weshalb sie alle Strafentscheidungen mit rechts-

³¹ nach § 54b Verwaltungsstrafgesetz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



kräftig verhängten und bezahlten Strafen der Kanzlei vorschreiben mussten, die folglich im SAP den Mahngebühreneingang kontrollierte. Nach Prüfung ging das Geschäftsstück zurück an die Strafreferentinnen und Strafreferenten zum Abschluss des Aktes (bei Bezahlung der Mahngebühr) oder zur Vorschreibung der Vollstreckung (bei Nicht-Bezahlung der Mahngebühr).

Über Hinweis des RH adaptierte die Stadt Linz den ELAK noch während der Gebarungsüberprüfung dahingehend, dass die Bezahlung der Mahngebühr für die Strafreferentinnen und Strafreferenten ersichtlich war, wodurch die Vorschreibung an die Kanzlei zur Kontrolle entfiel.

Der RH kritisierte, dass die Implementierung des Mahnlaufs zusätzliche Ineffizienzen im Prozess erzeugt hatte und dass z.B. die Ersichtlichmachung des Mahngebühreneingangs im ELAK nicht schon bei Einführung des Mahnlaufs sichergestellt wurde.

Der RH hielt fest, dass sowohl die Fälle der Mahnung vor Rechtskraft als auch die Notwendigkeit des händischen Mahnstopps im Fall von Beschwerdeerhebungen ihre Ursache in der Koppelung des Mahnlaufs an die Sollstellung hatten. Bei einer Koppelung an die Rechtskraft würden beide Probleme entfallen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die verbleibenden Ineffizienzen im Mahnlauf zu beseitigen und dabei auch einen Beginn des Mahnlauf-Automatismus ab der Rechtskraft zu prüfen.

26.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz überarbeite sie im Rahmen der Umstellung auf die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 das gesamte Mahnwesen. Dabei werde auch der Prozess des Mahnlaufs neu konfiguriert.

Eintragung der Rechtskraft

27.1 (1) Die Rechtskraft eines Strafbescheids löste die Verbindlichkeit der Strafe und damit die Zahlungspflicht aus und markierte den Beginn der Mahnfrist sowie den Fristbeginn für die Vollstreckungsverjährung.³²

Die Strafreferentinnen und Strafreferenten der Abteilung Verwaltungsstrafen trugen die Rechtskraft eines Strafbescheids händisch in den ELAK ein.

Die Eintragung der Rechtskraft in den ELAK löste automatisiert die Erfassung der Strafe im elektronischen Verwaltungsstrafregister der Stadt Linz aus. Rechtskräf-

^{§ 54}b Abs. 1 Verwaltungsstrafgesetz

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



tige, noch nicht getilgte Vorstrafen waren bei der Bemessung der Strafhöhe als Erschwerungsgrund zu berücksichtigen (TZ 15).³³

(2) In der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land setzte das IT-System das Verfahren nach Ablauf einer bestimmten Frist automatisch in den Status "Rechtskraft", wobei die Frist in begründeten Fällen – z.B. bei Zustellung an eine Auslandsadresse – individuell verlängerbar war. Ein eingebrachtes Rechtsmittel war vom Bediensteten zu erfassen, wodurch das IT-System das Verfahren automatisch in den Status "E" (Einspruch/Beschwerde) setzte.

Der RH verwies darauf, dass im Unterschied zur Bezirkshauptmannschaft Linz–Land keine automatische Rechtskraft–Eintragung implementiert war. Ein längeres Unterbleiben der Rechtskraft–Eintragung konnte – mangels Dokumentation im Verwaltungsstrafregister – eine nicht angemessene Strafhöhe zur Folge haben. In dem Zusammenhang war die nunmehr von der interimistischen Abteilungsleitung eingeführte Kontrolle der Rechtskraft–Eintragung (TZ 40) zu begrüßen.

Stornierung der Strafe, Zahlungskontrolle, Vorschreibung der Vollstreckung

(1) Wenn die bzw. der Bestrafte gegen den Strafbescheid ein Rechtsmittel erhob, veranlassten die Strafreferentinnen und Strafreferenten die Stornierung des Strafbetrags.³⁴ Sie füllten dazu ein Formular aus, auf dessen Basis die Kanzlei, nach Genehmigung durch die Abteilungsleitung (Vier–Augen–Prinzip), die Stornierung durchführte.

Ob die Strafe (samt allfälligen Nebenansprüchen³⁵) auch tatsächlich storniert wurde, kontrollierte die Abteilung mit der Rückstandsliste. So sollte verhindert werden, dass das Buchhaltungsprogramm SAP eine Forderung führte, die nicht bestand.

In der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land war hingegen keine vergleichbare Stornierung notwendig, weil die Buchung des Strafbetrags erst erfolgte, wenn das System das Verfahren in den Status "Rechtskraft" setzte.³⁶

^{§ 19} Verwaltungsstrafgesetz i.V.m. §§ 32 bis 35 Strafgesetzbuch

Im Falle eines Einspruchs gegen eine Strafverfügung war die Strafe sofort bei Einbringen des Einspruchs zu stornieren und anschließend im Fall eines Strafausspruchs im Straferkenntnis neuerlich zu buchen. Im Fall einer Beschwerde gegen ein Straferkenntnis war die Strafe (samt Nebenansprüchen) erst bei Aufhebung oder Herabsetzung durch die Rechtsmittelentscheidung zu stornieren.

³⁵ Nebenansprüche waren Verfahrenskosten, Barauslagen und Mahngebühren.

Nur wenn der Bestrafte trotz Zahlung der Strafe (wodurch das System automatisch auf den Status Rechtskraft stellte) ein Rechtsmittel erhob, musste der Rechtskraftstatus manuell zurückgesetzt werden.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(2) Die Strafreferentinnen und Strafreferenten waren darüber hinaus die Schnittstelle zur Vollstreckung: Sie mussten für jeden rechtskräftigen Strafbescheid den Eingang der Zahlung (Strafe samt allfälligen Nebenansprüchen) kontrollieren³⁷ und bei Verstreichen der Zahlungsfrist ohne Zahlung die Vollstreckung im ELAK manuell anstoßen ("vorschreiben").

Mit der Rückstandsliste kontrollierte die Abteilung auch hier die vollständigen Vorschreibungen an die Vollstreckung. So sollte die Vollstreckungsverjährung verhindert werden.

In der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land setzte das IT-System die Vollstreckung automatisiert in Gang. Die Strafreferentinnen und Strafreferenten mussten weder Fall für Fall prüfen, ob die Zahlung eingegangen war, noch mussten sie bei unterbliebener Zahlung die Vollstreckung manuell anstoßen.

- (3) Die jeweils zu Jahresbeginn³⁸ erstellte Rückstandsliste der Abteilung Verwaltungsstrafen enthielt alle jene Verwaltungsstrafverfahren, bei denen die Rechnung (über die Strafe samt allfälligen Nebenansprüchen) im vorangegangenen Jahr erstellt, aber noch nicht bezahlt worden war. Die Kontrolle anhand der Rückstandsliste erforderte, dass die zuständige Sachbearbeiterin (Mitarbeiterin der Kanzlei) zu jedem Verfahren der Rückstandsliste manuell den Akt im ELAK öffnete und prüfte. Die Rückstandsliste 2015 umfasste über 1.300 Verfahren, die Rückstandsliste 2016 440 Verfahren. Wie die Durchläuferliste (TZ 25) war auch jede Rückstandsliste so oft durchzuarbeiten, bis keine Rechnungen mehr offen waren. Der Abteilung Verwaltungsstrafen waren trotz Führung der Rückstandslisten das Gesamtausmaß und die Dauer der offenen Forderungen nicht bekannt.
- 28.2 (1) Der RH kritisierte, dass im vorhandenen IT–System der Abteilung Verwaltungsstrafen keine automatische Kontrollfunktion eingebaut war, die unterbliebene Stornierungen (nach erhobenen Rechtsmitteln) zeitnah aufzeigte. So musste auch hier das Defizit in der IT–Ausstattung durch aufwendige manuelle Schritte (Abarbeiten von Rückstandslisten mit bspw. über 1.300 Einträgen (2015) oder 440 Einträgen (2016)) kompensiert werden.

Der RH empfahl der Stadt Linz, im Sinne des IKS IT-unterstützte zeitnahe Stornierungen von Strafbeträgen (samt Nebenansprüchen) zu implementieren.

(2) Der RH kritisierte, dass auch mehrere manuelle Schritte auf Einzelfallbasis notwendig waren, um die Vollstreckungsverjährung zu verhindern. Insbesondere kri-

³⁷ Über eine Schnittstelle zum SAP zeigte der ELAK an, ob die Zahlung eingegangen war.

Die Rückstandsliste 2015 umfasste alle bis einschließlich 2015 aufgelaufenen offenen Rechnungen (in Summe über rd. 1.300 Verfahren), wobei der älteste offene Betrag aus 1999 stammte.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



tisch sah er, dass zusätzlich zur einzelfallbezogenen Zahlungskontrolle und zur manuellen Vorschreibung der Vollstreckung eine nachgängige Kontrolle aufzusetzen war, die bspw. eine Liste mit über rd. 1.300 Einträgen in mehreren Durchgängen abarbeiten musste.

Abermals verwies der RH auf das Beispiel der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land, wo durch entsprechende Automatisierung sowohl die manuelle Kontrolle des Zahlungseingangs als auch der manuelle Anstoß der Vollstreckung sowie die nachgängige Kontrolle im Rahmen der Rückstandsliste entfielen. Zudem verwies der RH darauf, dass die Automatisierung auch die Gefahr von Fehlern senken konnte.

Der RH empfahl der Stadt Linz, den Prozess zur Verhinderung der Vollstreckungsverjährung durch erweiterte Funktionalitäten der IT-Unterstützung und damit durch Minimierung der manuellen Prozessschritte zu optimieren.

28.3 Die Stadt Linz teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Vorgehensweise der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land bei IT-unterstützten zeitnahen Stornierungen von Strafbeträgen (samt Nebenansprüchen) auf ihre Übertragbarkeit auf die Stadt Linz zu prüfen. Zur Empfehlung, den Prozess zur Verhinderung der Vollstreckungsverjährung zu optimieren, sagte die Stadt Linz die Umsetzung zu.

Projekt "Risikomanagement und Interne Kontrollsysteme"

- 29.1 (1) In den Jahren 2016/2017 führte die Stadt Linz das magistratsweite Projekt "Risikomanagement und Interne Kontrollsysteme" und damit erstmals eine Risikoanalyse für die Abteilung Verwaltungsstrafen durch. Im Zuge dessen
 - analysierte und bewertete sie die Risiken jeweils auf Abteilungsebene und legte Maßnahmen zur Risikobewältigung fest;
 - qualifizierte sie die vorhandenen IKS–Elemente und erarbeitete Optimierungsmaßnahmen.
 - (2) Laut Projektergebnis lagen für die Abteilung Verwaltungsstrafen Risiken mit Maßnahmenbedarf vor allem beim fehlenden Personal und bei den zahlreichen (rd. 120) Dokumentenvorlagen im ELAK.

Die IKS-Elemente in der Abteilung Verwaltungsstrafen beurteilte das Projekt als überwiegend gegeben, mit Handlungsbedarf lediglich bei den Dokumentenvorlagen im ELAK.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- (3) Eine Prozessanalyse, die die vom RH aufgezeigten IKS-Defizite festgestellt hätte, war der Bewertung der Risiken und IKS-Elemente nicht vorausgegangen.
- (4) Es war Aufgabe der Geschäftsbereichs– und Abteilungsleitungen, in einem Management–Kreislauf die Risiken jährlich zu sichten und die Bewertungen und Bewältigungsmaßnahmen bei Bedarf zu adaptieren.³⁹
- 29.2 Der RH begrüßte, dass die Stadt Linz magistratsweit eine Risikoanalyse durchgeführt hatte. Bezüglich der Abteilung Verwaltungsstrafen kritisierte er jedoch,
 - dass wesentliche Risiken nicht angesprochen waren, u.a. das Risiko von Verjährungen (TZ 32) und die zur Aufgabenerledigung nicht geeignete IT-Unterstützung (TZ 49);
 - dass auch M\u00e4ngel im IKS nicht ausreichend adressiert waren, u.a. das fehlende Vier-Augen-Prinzip bei Einstellungen, hohen Strafen oder Urgenzen (TZ 9, TZ 18, TZ 25 und TZ 41), die fehlenden automatisierten Kontrollen f\u00fcr zeitgerechte Stornierungen (TZ 28), die fehlende Informationspflicht bei Verj\u00e4hrungen oder die fehlenden Vorgaben und Kontrollen zu Bearbeitungszeiten (TZ 41).

Der RH empfahl daher der Stadt Linz, die Risiken und IKS-Maßnahmen in der Abteilung Verwaltungsstrafen neuerlich zu analysieren, neu und mit strengerem Maßstab als bisher zu bewerten und die erforderlichen Optimierungsmaßnahmen ehestens umzusetzen.

29.3 Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung umzusetzen. Sie merkte darüber hinaus an, dass die im Jahr 2016 erfolgte Risikoanalyse das Personalrisiko noch als relativ gering eingestuft habe und die Stadt somit keinen Handlungsbedarf gesehen habe. Diese Risikobewertung und daraus resultierende Handlungsnotwendigkeiten seien erst Mitte 2017 korrigiert worden.

Das IKS der Stadt Linz baue auf einer dezentralen Risikobewertung und der Berichterstattung darüber an die Führungsebene auf. Prüfungen durch das Kontrollamt und die Interne Revision würden das System ergänzen. Diese Form der Risikobewertung und des Berichtswesens sei lege artis. Insofern könne die Stadt Linz einer nicht ausreichenden Vorsorge betreffend das Risikomanagement ab Einführung des IKS nicht folgen.

29.4 Der RH entgegnete der Stadt Linz, dass er nicht die auf einer dezentralen Risikobewertung aufbauende Berichterstattung von Risiken an die Führungsebene in Frage gestellt hatte. Seine Kritik betraf vor allem die zur Risikoerfassung und –bewertung

³⁹ § 6 Abs. 4 GEOM 2015

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



verwendete Methode. So hatte es keine Prozessanalyse gegeben und waren die vom RH als wesentlich und für die mangelhafte Erledigung der Verwaltungsstrafverfahren als kausal erachteten Risiken nicht erfasst. Der RH sah daher der zugesagten Umsetzung seiner Empfehlung entgegen.

Aufgabenwahrnehmung

Aktenaufkommen von 2010 bis 2017

30.1

(1) Der RH wertete aus dem ELAK der Abteilung Verwaltungsstrafen die in den Jahren 2010 bis 2017 neu erstellten Akten zur Beurteilung des Aktenaufkommens aus.⁴⁰ Als Basis diente die von der Stadt Linz erstellte ELAK—Auswertung vom 11. Jänner 2018. In diesen Zeitraum fielen insgesamt 23.499 Akten. Die Akten enthielten zum weit überwiegenden Teil Verwaltungsstrafverfahren, in einzelnen Fällen auch Gesetzesbegutachtungen, Stellungnahmen und interne Angelegenheiten. Die Akten mit Verwaltungsstrafverfahren betrafen Übertretungen nach 169 Materiengesetzen. Das jeweilige Materiengesetz war im ELAK im Datenfeld "Sachgebiet" abgebildet. Für 36 Materiengesetze war je ein Sachgebiet eingerichtet, die restlichen 133 waren in einem Sammel—Sachgebiet unter "Diverse Strafverfahren" zusammengefasst. Das Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" beinhaltete 4.816 Akten, somit 20 % aller in den Jahren 2010 bis 2017 neu angelegten Akten.

Der RH merkte im Zusammenhang mit den nachfolgenden Tabellen und Abbildungen an, dass die verschiedenen Materiengesetze individuell unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten verlangten und deshalb eine direkte Vergleichbarkeit der dargestellten Zahlen nur bedingt möglich war.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der im Zeitraum 2010 bis 2017 jährlich neu angelegten Akten, aufgegliedert nach Sachgebieten (Materiengesetzen) und gereiht nach dem Gesamtaufkommen im überprüften Zeitraum:

Anzeigen über Verwaltungsübertretungen und das folgende Verwaltungsstrafverfahren dokumentierte die Abteilung Verwaltungsstrafen in einem Akt. Seit 2017 legte sie je Anzeige und je Beschuldigte bzw. Beschuldigten einen Akt an, bis dahin waren fallweise mehrere Übertretungen einer bzw. eines Beschuldigten oder mehrere Beschuldigte derselben Übertretung in einem Akt zusammengefasst. Ein Verwaltungsstrafverfahren wird auch als "Fall" bezeichnet. Der Akt bestand aus Geschäftsstücken, die sowohl Eingänge, Aktenvermerke als auch Erledigungen sein konnten.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 5: Aktenaufkommen in den Jahren 2010 bis 2017 nach Sachgebieten (Materiengesetzen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	Anteil
					Anza	hl				in %
Bundesstraßen–Mautgesetz	366	589	976	484	359	1.118	1.091	298	5.281	22
Gewerbeordnung	411	385	437	433	408	325	295	456	3.150	13
Allgemeines Sozialversicherungsgesetz	252	211	119	185	130	188	152	124	1.361	6
Ausländerbeschäftigungsgesetz	157	136	114	130	71	152	127	121	1.008	4
Schulpflichtgesetz	324	231	206	144	2	4	0	2	913	4
Lebensmittelsicherheits- und Verbraucher- schutzgesetz	102	122	107	101	92	127	79	138	868	4
Oö. Jugendschutzgesetz	120	126	117	83	48	115	51	131	791	3
Güterbeförderungsgesetz	133	85	71	97	81	67	83	87	704	3
Straßenverkehrsordnung	74	137	44	67	37	114	81	77	631	3
Bundesstatistikgesetz	118	44	83	94	33	65	57	84	578	2
Oö. Bauordnung	45	67	44	60	13	49	58	90	426	2
Zivildienstgesetz	40	60	44	39	50	26	60	51	370	2
Oö. Tierschutzgesetz	40	30	91	42	46	28	41	14	332	1
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	5	1	1	1	140	97	33	12	290	1
ArbeitnehmerInnenschutzgesetz	40	35	41	39	35	44	27	24	285	1
Abfallwirtschaftsgesetz	28	41	14	19	39	52	28	51	272	1
Oö. Feuer– und Gefahrenpolizeigesetz	9	20	16	16	2	85	22	96	266	1
Arbeitslosenversicherungsgesetz	14	13	7	37	53	46	32	18	220	1
Eisenbahngesetz	3	0	0	9	40	125	12	7	196	1
Arbeitszeitgesetz	16	25	15	15	11	17	8	12	119	1
Wasserrechtsgesetz	20	14	12	13	0	18	9	24	110	0
Tiertransportgesetz	23	7	9	13	15	9	19	11	106	0
Lohn– und Sozialdumping–Bekämpfungs- gesetz	-	-	-	-	-	-	-	82	82	0
Schifffahrtsgesetz	10	15	9	0	0	12	11	12	69	0
Arzneiwareneinfuhrgesetz	0	0	0	0	3	19	15	24	61	0
Arbeitsinspektionsgesetz	8	1	2	4	4	6	5	15	45	0
Tierseuchengesetz	2	4	1	2	3	9	3	9	33	0
Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen	3	5	5	2	2	7	5	3	32	0
AIDS-Gesetz	10	0	6	1	3	3	2	1	26	0
Forstgesetz	0	0	0	0	0	6	8	1	15	0
Kinder– und Jugendlichen–Beschäftigungs- gesetz	0	1	1	6	1	1	1	3	14	0
Arbeitsruhegesetz	0	0	0	4	2	3	1	1	11	0
Weingesetz	3	0	0	2	0	2	2	0	9	0
Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungs- gesetz	1	1	2	1	0	0	0	0	5	0
Arzneimittelgesetz	2	0	0	0	0	0	0	1	3	0
Oö. Sammlungsgesetz	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Diverse Strafverfahren	333	400	421	489	342	680	958	1.193	4.816	20
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273	23.499	100

Quellen: Stadt Linz; RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Ein Drittel des Aktenaufkommens entfiel auf das Bundesstraßen-Mautgesetz und die Gewerbeordnung.

(3) Aufgrund der Zusammenfassung von 133 Materiengesetzen in einem Sachgebiet ("Diverse Strafverfahren") war mit dem Datenfeld "Sachgebiet" eine durchgängige Auswertung aller Akten nach Materiengesetz nicht möglich. Der RH zog daher zusätzlich das Datenfeld "Betreff" heran, um die im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" zusammengefassten 4.816 Akten so weit wie möglich nach den einzelnen Materiengesetzen aufzugliedern. 152 Akten, bei denen im Feld "Betreff" keine den Vorgaben entsprechenden und somit aussagekräftigen Eintragungen aufschienen, waren nicht einzelnen Materiengesetzen zuordenbar.

Abweichend von den definierten Sachgebieten waren 167 Akten mit Anzeigen zu 20 Materiengesetzen, für die ein eigenes Sachgebiet bestand, systemwidrig unter "Diverse Strafverfahren" eingetragen.

Demnach verbleiben von den im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" erfassten 4.816 Akten nach Abzug der 167 systemwidrig zugeordneten Akten und der 152 anhand des Betreffs nicht zuordenbaren Akten 4.497 Akten. Diese Korrekturen sind in den nachfolgenden Darstellungen berücksichtigt.

Nachfolgende Tabelle stellt die Anzahl neu angelegter Akten zu jenen Materiengesetzen im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" dar, deren Anteil über 1 % aller Akten im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" lag:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 6: Aktenaufkommen im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren"

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	Anteil an "Diverse Straf- verfahren"	Anteil an Aktenauf- kommen gesamt	
					Anza	hl				in	in %	
Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz	32	50	43	21	62	274	491	468	1.441	31	6	
Tabak— und Nichtrau- cherinnen— bzw. Nichtraucherschutz- gesetz	83	99	98	150	78	89	29	44	670	14	3	
Arbeitsvertrags- rechts–Anpassungs- gesetz	18	40	35	45	40	114	139	19	450	10	2	
Meldegesetz ¹	_	-	_	_	_	5	18	360	383	8	2	
Handelsstatistisches Gesetz	33	28	34	33	23	29	23	14	217	5	1	
Oö. Hundehalte- gesetz ¹	-	-	-	-	-	14	51	100	165	4	1	
Gewerbliches Sozial- versicherungsgesetz	2	6	56	16	22	19	19	20	160	3	1	
Immissionsschutz- gesetz–Luft	17	30	5	11	11	23	20	11	128	3	1	
Kraftfahrliniengesetz	26	17	2	5	10	0	14	12	86	2	0	
Gartenschutz- verordnung	0	9	5	43	8	4	1	15	85	2	0	
Gleichbehandlungs- gesetz	4	2	5	5	2	6	52	1	77	2	0	
Maß– und Eichgesetz	7	12	8	12	5	2	5	4	55	1	0	
Oö. Fischereigesetz	3	6	5	7	8	4	11	10	54	1	0	
Sonstige	64	47	73	72	43	72	63	92	526	12	2	
Summe "Diverse Strafverfahren"	289	346	369	420	312	655	936	1.170	4.497²	100	19 ²	
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273	23.499	-	100	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Linz; RH

Im Sammel–Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" zusammengefasste Materiengesetze wiesen mitunter jeweils ein höheres Aktenaufkommen auf als einzelne Materiengesetze mit eigenen Sachgebieten. Dies traf insbesondere für das Niederlassungs— und Aufenthaltsgesetz, das Tabak— und Nichtraucherinnen— bzw. Nichtraucherschutzgesetz, das Arbeitsvertragsrechts—Anpassungsgesetz und das Meldegesetz zu, bei denen zwischen 1.441 und 383 Akten anfielen.

¹ Die Verwaltungsstrafverfahren nach Meldegesetz und Oö. Hundehaltegesetz kamen erst mit der Magistratsreform (Juli 2015) in die Zuständigkeit der Abteilung Verwaltungsstrafen.

Die hier dargestellte Gesamtsumme von 4.497 Akten im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" ergibt sich nach Abzug der 167 systemwidrig zugeordneten Akten und der 152 nicht zuordenbaren Akten von der Gesamtzahl der Akten im Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" (4.816).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(4) Für eine weiter differenzierte Betrachtung zur zahlenmäßigen Verteilung und Entwicklung der im Zeitraum 2010 bis 2017 neu angelegten Akten unterteilte der RH die Materiengesetze in zwei Gruppen: jene mit weniger als 500 neu angelegten Akten und jene mit mindestens 500 neu angelegten Akten. 500 Akten in den acht überprüften Jahren entsprachen einem Durchschnittswert von etwas mehr als fünf Akten pro Monat.

Tabelle 7: Aktenaufkommen diverser Materiengesetze mit weniger als oder mindestens 500 Akten

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	Anteil
					Anza	hl				in %
weniger als 500	537	584	590	631	663	979	834	1.235	6.053	26
mindestens 500	2.175	2.222	2.425	2.001	1.402	2.640	2.543	2.038	17.446	74
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273	23.499	100

Quellen: Stadt Linz; RH

Die leicht fallende Tendenz des Aktenaufkommens im Jahr 2017 war auf einen Rückgang um rd. 800 Akten zum Bundesstraßen–Mautgesetz zurückzuführen.

Demnach wiesen zwölf Materiengesetze zumindest 500 neu angelegte Akten im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 auf, 157 Materiengesetze weniger als 500. Zehn dieser zwölf Materiengesetze stammten aus den 36 Sachgebieten, die weiteren zwei aus dem Sammel–Sachgebiet "Diverse Strafverfahren".

Bei 30 Materiengesetzen bestanden mehr als 100 Akten, bei 139 Materiengesetzen zwischen 1 und 99 Akten.

(5) Einzelne Materiengesetze zeigten – wie in folgender Tabelle und Abbildung ersichtlich – große Schwankungen oder waren in einzelnen Jahren gleich null:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 8: Aktenaufkommen diverser Materiengesetze mit großen Schwankungen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	Anteil am Aktenauf- kommen gesamt
					Anza	hl				in %
Bundesstraßen– Mautgesetz	366	589	976	485	359	1.118	1.091	299	5.283	22
Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz	32	50	43	21	62	274	491	468	1.441	6
Schulpflichtgesetz	324	231	206	144	2	4	0	2	913	4
Arbeitsvertragsrechts– Anpassungsgesetz	18	40	35	45	40	114	139	19	450	2
Meldegesetz ¹	-	-	-	-	-	5	18	360	383	2
Arbeitskräfte- überlassungsgesetz	5	1	1	5	140	99	33	12	296	1
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273	23.499	100

Die Verwaltungsstrafverfahren nach Meldegesetz kamen erst mit der Magistratsreform (Juli 2015) in die Zuständigkeit der Abteilung Verwaltungsstrafen.

Quellen: Stadt Linz; RH

Den stärksten zahlenmäßigen Schwankungen unterlag das Bundesstraßen–Mautgesetz, in dessen Bereich zwischen 299 (2017) und 1.118 (2015) Akten lagen. Die maximale Ab– oder Zunahme der Aktenanzahl lag bei -792 (2016 auf 2017) bzw. +759 (2014 auf 2015). Den Anstieg des Aktenaufkommens nach dem Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz ab 2015 begründete die Abteilungsleitung mit den erhöhten Migrationsströmen. Der Rückgang beim Schulpflichtgesetz ab 2014 lag darin begründet, dass mit der Novelle 2013⁴¹ ein Fünf–Stufen–Plan bei unterlassenem Schulbesuch in Kraft trat; eine Anzeige war in diesem Fünf–Stufen–Plan erst der letzte Schritt. Die Steigerungen beim Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz und beim Arbeitskräfteüberlassungsgesetz erklärten sich auch mit den Personalaufstockungen bei der Finanzpolizei.

(6) Die folgende Tabelle zeigt die jährlich neu angelegten Akten jener Materiengesetze, welche die Finanzpolizei überwachte und bei denen die Finanzpolizei in der Regel die Anzeigen legte:

⁴¹ BGBI. I 77/2013

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 9: Aktenaufkommen zu Materiengesetzen betreffend Finanzpolizei

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe	Anteil an Aktenauf- kommen gesamt
					Anzah	I				in %
Allgemeines Sozial- versicherungsgesetz	252	211	119	185	130	188	152	124	1.361	6
Ausländerbeschäftigungs- gesetz	157	136	114	130	71	152	127	121	1.008	4
Arbeitsvertragsrechts– Anpassungsgesetz	18	40	35	45	40	114	139	19	450	2
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	5	1	1	5	140	99	33	12	296	1
Lohn– und Sozialdumping– Bekämpfungsgesetz ¹	-	-	_	_	_	-	_	82	82	0
Finanzpolizei gesamt	432	388	269	365	381	553	451	358	3.197	14
Aktenaufkommen gesamt	2.712	2.806	3.015	2.632	2.065	3.619	3.377	3.273	23.499	100

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Linz; RH

Die Anzahl der Akten fiel – ausgehend von 432 (2010) – auf 269 (2012), erreichte im Jahr 2015 ein Maximum von 553 und fiel danach erneut auf 358 (2017). In den Jahren 2012 bis 2015 verdoppelte sich somit das Aktenaufkommen und erhöhte den Ressourcenbedarf in der Abteilung Verwaltungsstrafen; dennoch lag das Maximum (2015) nur um rd. 121 Akten bzw. 28 % über dem Ausgangswert des Jahres 2010. Diese Entwicklung war u.a. darin begründet, dass die Finanzpolizei Linz ihre Mitarbeiterzahl (Bedienstete mit je 40 Wochenstunden) von zwölf VZÄ (2010) auf bis zu 19 VZÄ (2015) steigerte, zuletzt jedoch wieder auf 14 VZÄ (2017) senkte.

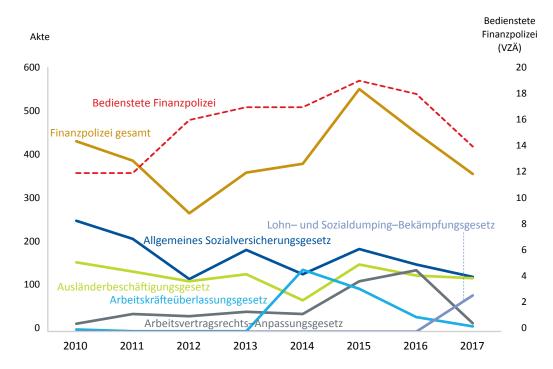
 $^{^{\}rm 1}~$ Das Lohn– und Sozialdumping–Bekämpfungsgesetz trat mit 1. Jänner 2017 in Kraft.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Nachstehende Abbildung stellt die Personalressourcen der Finanzpolizei und das damit verbundene Aktenaufkommen zusammenfassend dar:

Abbildung 6: Bedienstetenanzahl der Finanzpolizei (in Vollzeitäquivalenten) und Aktenaufkommen zu Materiengesetzen betreffend Finanzpolizei Linz



VZÄ = Vollzeitäquivalente

Quellen: Stadt Linz; Finanzpolizei Linz; RH

(7) Die Stadt Linz verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über kein Zahlenmaterial zur detaillierten Darstellung und Analyse des Aktenaufkommens – auch auf die einzelnen Materiengesetze bezogen – und damit des Arbeitsvolumens in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Dies betraf auch die Jahressummen der neu angelegten Akten. Erst Anfang 2017 ermittelte die Stadt Linz diese Werte rückwirkend für die vorangegangenen Jahre.

30.2 (1) Der RH bemängelte, dass die Stadt Linz über keine Auswertungen verfügte, die – bezogen auf einzelne Materiengesetze – eine Entwicklung des Aktenaufkommens und somit des Arbeitsvolumens wiedergegeben hätten. Selbst die Jahressummen der neu angelegten Akten ermittelte die Stadt Linz nicht laufend, sondern erst Anfang 2017 im Zusammenhang mit den gehäuften Verjährungen (TZ 32) im Nachhinein. Nach Ansicht des RH wäre das ab 2015 zunehmende Arbeitsvolumen für die

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Stadt Linz erkennbar gewesen und hätten die personellen Ressourcen auf Basis der Aktenzahlen sowie der Bearbeitungsintensität der einzelnen Materiengesetze angepasst werden können.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Entwicklung der Aktenzahlen durch Kennzahlen zu erfassen und laufend zu beobachten, um durch zeitnahe Steuerungsmaßnahmen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können.

(2) Der RH verwies kritisch darauf, dass die Zuordnung von einzelnen Materiengesetzen zu jeweils einem eigenen Sachgebiet oder zum Sammel–Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" insofern nicht nachvollziehbar war, als einzelne Materiengesetze, wie bspw. das Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz, das Tabak– und Nichtraucherinnen– bzw. Nichtraucherschutzgesetz oder das Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz, im Sammel–Sachgebiet aufgingen, obwohl bei der überwiegenden Anzahl der jeweils eigene Sachgebiete bildenden Materiengesetze weniger Akten anfielen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Sachgebiete so festzulegen, dass daraus Auswertungen je Materiengesetz möglich sind.

- (3) Der RH verwies darauf, dass in der Abteilung Verwaltungsstrafen bei 139 Materiengesetzen in den acht Jahren des überprüften Zeitraums nur 1 bis 99 Akten anfielen. Aufgrund der Vielzahl von Materiengesetzen mit geringem Aktenanfall erachtete der RH daher auch aus diesem Grund ein gut organisiertes Wissensmanagement und Interne Kontrollsysteme für wesentlich.
- 20.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz sei die Empfehlung, die Entwicklung der Aktenzahlen durch Kennzahlen zu erfassen und laufend zu beobachten, in Umsetzung. Die empfohlene Festlegung der Sachgebiete und die daraus möglichen Auswertungen je Materiengesetz seien bereits umgesetzt.

Erledigungsstatistik

31.1 Die Auswertung des ELAK-Datenfelds "Akt-Bearbeitungsstatus" ergab für den Beobachtungszeitraum 2010 bis 2017 insgesamt 23.499 neu angelegte Akten. Die Abteilung Verwaltungsstrafen erledigte von diesen 16.761, die restlichen 6.738 wurden als "offene" Akten ins Jahr 2018 übernommen. Von den vor dem Jahr 2010 erstellten Akten waren zum 1. Jänner 2010 noch 5.024 Akten offen, davon konnten im Betrachtungszeitraum 3.973 erledigt werden, 1.051 standen Anfang 2018 ebenfalls noch zur Erledigung an. Insgesamt waren zum Ende des Betrachtungszeitraums somit 7.789 Akten nicht abgeschlossen, dies entsprach bezogen auf die An-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



fang 2010 übernommenen offenen Akten (5.024) einem Zuwachs von 55 % bzw. 2.765 Akten.

Diese Zahlen ermittelte die Stadt Linz erst über Anfrage des RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung. Bis dahin waren weder Zahlenmaterial noch ein Überblick über Aktenströme und Erledigungen vorhanden.

Der RH kritisierte, dass die Stadt Linz bis Ende 2017 keinen Überblick über die Erledigungen der Verwaltungsstrafverfahren hatte. Dies insofern, als die Anzahl der offenen Akten zwischen 2010 und 2017 um 55 % auf 7.789 gestiegen war und dies der Stadt Linz nicht bekannt war.

Verfolgungsverjährungen infolge Untätigkeit der Behörde

32.1 (1) Laut Auswertungen des Kontrollamts und eines Rechtsanwalts der Stadt Linz waren im Zeitraum 2010 bis September 2017 in Summe 3.023 Akten verfolgungs-oder strafbarkeitsverjährt.

Von diesen wertete der RH jene 1.985 Verjährungen aus, bei denen die Stadt Linz als Behörde keine Veranlassungen im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens traf und die deshalb verjährten. Dies betraf zunächst die vom Kontrollamt aus dem Zeitraum 1. Jänner 2010 bis 31. Juli 2017 erfassten und mit dem Vermerk "untätig" versehenen 1.234 Verjährungen sowie die vom Rechtsanwalt geprüften 611 offenen und unklaren Fälle mit dem Vermerk "Aktion nein" (gesamt 1.845 Akten). Nach Bereinigung der 176 sowohl vom Kontrollamt als auch vom Rechtsanwalt geprüften Fälle ergab sich eine Menge von 1.669 Akten. Bezogen auf die Gesamtzahl der Verfolgungsverjährungen von insgesamt 2.528 Akten – mit und ohne Veranlassungen der Behörde – entsprachen die auf Untätigkeit der Behörde beruhenden 1.669 Verfolgungsverjährungen einem Anteil von 66 %.⁴² Die 1.669 Akten erweiterte der RH um die 316 Fälle nach Gewerbeordnung (TZ 17), für die kein Akt angelegt worden war und bei denen ebenfalls Verfolgungsverjährung eintrat.

Die Stadt Linz erlangte über diese hohe Anzahl an Verfolgungsverjährungen erst im Zuge der Prüfung durch das Kontrollamt und die Aufarbeitung durch den Rechtsanwalt Kenntnis.

Insgesamt waren 67 Materiengesetze von Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde betroffen. Die folgende Tabelle zeigt jene Materiengesetze (ohne die 316 Fälle nach Gewerbeordnung), bei denen die Anzahl der Verjährungen höher als 5 % der Gesamtheit (1.669) war:

⁴² Die vom Kontrollamt und vom Rechtsanwalt insgesamt festgestellten Verjährungen umfassten 3.023 Akten. Davon entfielen 2.528 Akten auf Verfolgungsverjährung und 495 Akten auf Strafbarkeitsverjährung.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 10: Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde, geordnet nach Materiengesetz und Einstellungsjahr

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	20171	offen²	Summe 2010 bis 2017	Anteil an den 1.669 Verjährun- gen
						Anza	hl				in %
Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutz- gesetz	0	5	6	6	7	1	0	1	211	237	14
Gewerbeordnung	28	11	2	56	12	10	21	29	17	186	11
Ausländerbeschäftigungs- gesetz	0	0	4	9	17	1	103	17	21	172	10
Bundesstatistikgesetz	31	26	0	86	3	1	3	4	0	154	9
Arbeitskräfte- überlassungsgesetz	0	0	0	0	0	97	26	15	0	138	8
Allgemeines Sozial- versicherungsgesetz	3	1	3	0	4	5	65	20	25	126	8
Bundesstraßen–Mautgesetz	0	1	73	13	0	6	9	8	2	112	7
Oö. Feuer- und Gefahren- polizeigesetz	0	0	0	0	0	2	0	0	75	77	5
Sonstige	35	25	64	60	28	43	87	38	87	467	28
Verfolgungsverjährung aufgrund Untätigkeit, gesamt	97	69	152	230	71	166	314	132	438	1.669	100

¹ Die Auswertung des Kontrollamts umfasste im Jahr 2017 alle Akten bis zum 31. Juli 2017.

Quellen: Stadt Linz; RH

Die sechs ältesten Fälle gingen auf Anzeigen aus dem Jahr 2004 zurück, die Einstellungen erfolgten erst sechs Jahre später im Jahr 2010. Die damalige Verfolgungsverjährungsfrist (vor Juli 2013) betrug sechs Monate.

438 Fälle (26 %) waren zwar bereits verjährt, jedoch nicht durch Einstellung abgeschlossen und somit im ELAK noch offen.

(2) Weiters untersuchte der RH den Zeitpunkt der Einstellungen bezogen auf das Verjährungsdatum. Von den 1.669 Verjährungen waren 438 mangels unterbliebener Einstellung nicht auswertbar. Von den verbliebenen 1.231 erfolgte bei 273 (22 %) die Einstellung innerhalb von 14 Tagen nach Ablauf der Verjährungsfrist. Nachstehende Tabelle zeigt diese 273 Einstellungen getrennt nach Materiengesetz:

² Zum Stichtag 23. Juli 2017 verjährte, aber noch nicht abgeschlossene Fälle; diese entstammten der Auswertung des Rechtsanwalts, weil das Kontrollamt nur die (mit Einstellung) abgeschlossenen Fälle auswertete.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 11: Zeitnahe Einstellungen aufgrund Untätigkeit der Behörde nach Materiengesetzen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe	Anteil
					Anzah	I				in %
Bundesstraßen–Mautgesetz	0	0	73	12	0	1	8	6	100	37
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	0	0	0	0	0	50	0	0	50	18
Bundesstatistikgesetz	16	1	0	7	0	0	0	3	27	10
Gewerbeordnung	8	4	0	9	0	3	2	0	26	10
Straßenverkehrsordnung	0	1	8	2	0	0	0	0	11	4
Oö. Jugendschutzgesetz	2	0	2	3	0	1	1	1	10	4
Güterbeförderungsgesetz	2	0	1	3	0	0	1	0	7	3
Arbeitsvertragsrechts–Anpassungs- gesetz	0	0	0	0	0	3	1	0	4	1
Zivildienstgesetz	0	1	3	0	0	0	0	0	4	1
Ausländerbeschäftigungsgesetz	0	0	0	0	0	0	2	1	3	1
Eisenbahngesetz	0	0	0	1	0	0	1	1	3	1
Verbraucherkreditgesetz	0	3	0	0	0	0	0	0	3	1
Sonstige	2	1	8	2	1	3	6	2	25	9
Summe	30	11	95	39	1	61	22	14	273	100

Quellen: Stadt Linz; RH

Alle 50 zeitnahen Einstellungen (18 %) zum Arbeitskräfteüberlassungsgesetz fielen auf das Jahr 2015. Weitere Einstellungen binnen 14 Tagen nach Ende der Verjährungsfrist betrafen das Bundesstraßen–Mautgesetz (100 Fälle, 37 %), die Gewerbeordnung (26 Fälle, 10 %) und das Bundesstatistikgesetz (27 Fälle, 10 %).

(3) Auf Materiengesetze, deren Überwachung der Finanzpolizei oblag, entfielen – wie nachstehende Tabelle zeigt – insgesamt 485 Verfolgungsverjährungen wegen Untätigkeit (29 %).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 12: Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde betreffend die Finanzpolizei, geordnet nach Materiengesetzen und Einstellungsjahren

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017¹	offen²	Summe 2010 bis 2017	Anteil
		Anzahl								in %	
Ausländerbeschäftigungsgesetz	0	0	4	9	17	1	103	17	21	172	10
Arbeitskräfteüber- lassungsgesetz	0	0	0	0	0	97	26	15	0	138	8
Allgemeines Sozialversicherungsgesetz	3	1	3	0	4	5	65	20	25	126	8
Arbeitsvertrags- rechts–Anpassungs- gesetz	0	0	0	0	0	17	24	8	0	49	3
Finanzpolizei gesamt	3	1	7	9	21	120	218	60	46	485	29
Verfolgungs- verjährung auf- grund Untätigkeit, gesamt	97	69	152	230	71	166	314	132	438	1.669	100

¹ Die Auswertung des Kontrollamts umfasste im Jahr 2017 alle Akten bis zum 31. Juli 2017.

Quellen: Stadt Linz: RH

Die Verfolgungsverjährungen in jenen Materiengesetzen, deren Überwachung der Finanzpolizei oblag, stiegen ab dem Jahr 2014 (21 Fälle) an, erreichten im Jahr 2016 mit 218 Fällen ein Maximum und fielen im Jahr 2017 auf 60 Fälle wieder ab. Die von der Finanzpolizei eingebrachte Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft vom Mai 2017 lag daher zeitlich im Zusammenhang mit den vermehrten Einstellungen aufgrund von Verfolgungsverjährung infolge Untätigkeit der Behörde.

(4) Das Ausmaß der mit den Verjährungen verbundenen Defizite der Stadt Linz bei der Verfolgung von Verwaltungsübertretungen war erst durch die beauftragten Prüfungen an das Kontrollamt und den Rechtsanwalt sichtbar geworden.

Der RH kritisierte die mit 1.985 hohe Anzahl an Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde. Dies stand im Widerspruch zur gesetzlichen Pflicht der Behörde, Verwaltungsübertretungen zu verfolgen. Weiters bemängelte er, dass diese Defizite erst durch besonders beauftragte Prüfungen aufgezeigt wurden. Der RH kritisierte, dass im Rahmen von Risikomanagement (TZ 29), Controlling (TZ 35) oder IKS keine vollständige und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sichergestellt war. Weder der Bürgermeister noch der als Hilfsorgan betraute Magistrat (Magistratsdirektion, Geschäftsbereich, Abteilung) hatten diesbezügliche Vorsorge getroffen.

² Zum Stichtag 23. Juli 2017 verjährte, aber noch nicht abgeschlossene Fälle; diese entstammten der Auswertung des Rechtsanwalts, weil das Kontrollamt nur die (mit Einstellung) abgeschlossenen Fälle auswertete.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Exkurs: Vergabe von Rechtsberatungsleistungen

33.1

(1) Anlässlich des gehäuften Aufkommens von Verjährungen beauftragte die Stadt Linz mit Schreiben vom 6. Juli 2017 einen Rechtsanwalt damit, "den Prozess einer internen Aufarbeitung des Sachverhalts zu begleiten und gegebenenfalls die Interessen der Stadt auch vor Gericht wahrzunehmen". Der Rechtsanwalt sollte als persönlich nicht betroffene Person den Sachverhalt objektiv aufarbeiten. Dem Schreiben war ein entsprechender Beschluss des Stadtsenats vom gleichen Tag inklusive Freigabe von 100.000 EUR für die Dienstleistung des Rechtsanwalts vorausgegangen.

Laut Vorlage an den Stadtsenat habe der Rechtsanwalt den Aufwand auf 10.000 EUR bis 100.000 EUR geschätzt. Die Auftragswertschätzung, die Prüfung der Preisangemessenheit anhand eines Branchenvergleichs und ein Angebot waren nicht dokumentiert. Das Auftragsschreiben an den Rechtsanwalt enthielt keine Angaben zum Auftragswert oder zum Verrechnungsmodus.

Im Dezember 2017 legte der Rechtsanwalt eine Zwischenabrechnung über rd. 59.000 EUR.

(2) Im November 2017 erweiterte die Stadt den Auftrag an den Rechtsanwalt dahingehend, 1.432 Akten der Abteilung Verwaltungsstrafen zu prüfen. Die Prüfung sollte insbesondere eine allfällig ungenügende Bearbeitung durch Strafreferentinnen und Strafreferenten, den Strafeinnahmenentgang sowie allfällige Anzeigepflichten erheben. Dies auch im Hinblick auf die eventuelle Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen im Zivilrechtsweg. Für diesen Auftrag erhöhte die Stadt den Kostenrahmen auf 200.000 EUR.

Laut Vorlage an den Gemeinderat zur Kostenerhöhung sei aufgrund dieses Auftrags "mit Kosten des Rechtsanwalts von jedenfalls mehr als 100.000 EUR bis hin zu 200.000 EUR zu rechnen". Eine dokumentierte Auftragswertschätzung für die Erhöhung auf 200.000 EUR lag abermals nicht vor, eine schriftliche Vereinbarung der Verrechnungsmodalitäten, die im Stundensatz teilweise vom Hauptauftrag abwichen, und eine schriftliche Zeitplanung für die Leistungserbringung unterblieben.

In Summe stellte der Rechtsanwalt für die Auswertung der Fälle bis Ende August 2018 rd. 67.000 EUR (inkl. USt) in Rechnung.

Laut dem Endbericht des Rechtsanwalts vom 13. Dezember 2017 prüfte er bei den 1.432 Fällen die Rechtmäßigkeit der Einstellungen nicht. Er stellte fest, dass die Behörde bei 582 Fällen⁴³ mit Verjährung oder Einstellung keine Aktionen gesetzt

Von den 1.432 Fällen hatte die Behörde laut Auswertung des Rechtsanwalts bei 611 "keine Aktion" gesetzt. Von den 611 waren vier abgeschlossen, acht offen und 17 unklar; 225 waren eingestellt, 357 verfolgungsverjährt (in Summe 582 eingestellt oder verfolgungsverjährt).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



habe und somit sorgfaltswidriges Verhalten indiziert sei. 313 der 1.432 Fälle überprüfte auch das Kontrollamt der Stadt Linz.

(3) Gemäß Bundesvergabegesetz war vor Vergabe von Rechtsberatungsleistungen deren Auftragswert zu schätzen.⁴⁴ Bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR konnten Rechtsberatungsleistungen formfrei vergeben werden (Direktvergabe).⁴⁵

Der RH hatte schon mehrfach empfohlen, auch bei Auftragswerten unter 100.000 EUR Vergleichsangebote einzuholen, weil erst mit einer Markterkundung die potenziell wirtschaftlichste Leistungserbringung ermittelbar war.⁴⁶ Die Anzahl einzuholender Angebote wäre dabei nach Wertgrenzen zu staffeln (z.B. mindestens zwei Angebote für Beschaffungen von 2.000 EUR bis 10.000 EUR, mindestens drei Angebote für Beschaffungen von 10.000 EUR bis 100.000 EUR).⁴⁷

(1) Der RH kritisierte die wenig transparente Vergabe der Rechtsberatungsleistungen, insbesondere die fehlende Dokumentation zu Auftragswertschätzung, Prüfung der Preisangemessenheit und Verrechnungsmodus sowie das wenig konkrete Auftragsschreiben.

Der RH kritisierte insbesondere, dass aufgrund dieser Intransparenz fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Gemeindegremien fehlten. Dies insofern, als

- die Bereitstellung der ersten 100.000 EUR auf einer erheblich ungenauen Schätzung von "10.000 EUR bis 100.000 EUR" beruhte und
- die Aufstockung des Kostenrahmens auf 200.000 EUR ohne Vorlage nachvollziehbarer Unterlagen zur Höhe des Mittelbedarfs an den Gemeinderat erfolgte.

Der RH empfahl der Stadt Linz, im Sinne der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns auch Vergaben mit einem Auftragswert unter 100.000 EUR ausreichend zu dokumentieren und so die Transparenz der Vergabe hinsichtlich der Auftragswertschätzung, der Angebote und der Modalitäten des Auftrags sicherzustellen.

^{44 § 13} i.V.m. § 141 Bundesvergabegesetz 2006

^{§ 141} Bundesvergabegesetz 2006; siehe dazu auch Heid, Vergabe von Rechtsberatungsleistungen, in Festschrift Zankl (2009) S. 251 ff. (259)

siehe stellvertretend für viele das Positionspapier des RH "Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs" (Reihe Positionen 2016/2), S. 378

siehe dazu RH–Berichte "Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn" (Reihe Niederösterreich 2016/8), TZ 8 und "Stadtgemeinde Klosterneuburg und Sportstätten Klosterneuburg GmbH" (Reihe Niederösterreich 2018/1), TZ 25

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Dadurch sollten auch den über die Verwendung öffentlicher Gelder verfügenden Gemeindegremien (Stadtsenat und Gemeinderat) fundierte Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen.

Der RH hielt Preisangemessenheitsprüfungen nur aufgrund eines Branchenvergleichs für weniger geeignet als die Einholung von Vergleichsangeboten, um das im Einzelfall wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln.

Er empfahl der Stadt Linz, auch bei Vergaben unterhalb der Direktvergabegrenze Vergleichsangebote einzuholen. Dabei wäre die Anzahl der einzuholenden Vergleichsangebote bei Vergaben unter 100.000 EUR nach Wertgrenzen zu staffeln.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Linz bis Ende August 2018 rd. 67.000 EUR für eine Leistung aufwendete, die zu rd. 22 % (313 Fälle von 1.432 Fällen) schon das Kontrollamt erbracht hatte.

Laut Stellungnahme der Stadt Linz setze sie die Empfehlungen grundsätzlich und unter Berücksichtigung der Fallgegebenheiten um.

Bezüglich der Transparenz der Vergabe verwies die Stadt auf § 42 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2006, wonach bei Direktvergaben lediglich der Gegenstand und Wert des Auftrags sowie der Name des Auftragnehmers festzuhalten seien. Sämtliche dieser Punkte seien mehrfach dokumentiert, so in der Vorlage an den Stadtsenat und Gemeinderat, im Auftragsschreiben und in E-Mails an den beauftragten Rechtsanwalt.

Eine genauere Auftragswertschätzung, so die Stadt Linz weiter, sei im vorliegenden Fall infolge des komplexen Sachverhalts und zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich gewesen. Das belege auch der Umstand, dass sich die Auftragsarbeiten letztlich als umfangreicher als angenommen erwiesen hätten.

Die Preisangemessenheit habe die Stadt aufgrund der Branchenkenntnisse sachkundig ermitteln können. Ausgehend vom ursprünglichen Auftragswert von 100.000 EUR habe keine Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten bestanden.

Der RH betonte gegenüber der Stadt Linz nochmals die Notwendigkeit einer sorgfältigen Dokumentation von Vergaben, um die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen zu gewährleisten und um jegliche Anmutung von Unregelmäßigkeiten auszuschließen. Die diesbezüglichen Anforderungen an eine nachvollziehbare Dokumentation waren bei der Vergabe der Rechtsberatungsleistung in mehrfacher Hinsicht nicht erfüllt:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- Das Auftragsschreiben, als zentrales Dokument einer Beauftragung, enthielt weder Preis noch Verrechnungsmodus.
- Bei der Auftragserweiterung im November 2017 kam teilweise ein anderer Stundensatz zur Anwendung als im ursprünglichen Auftrag – diese unterschiedliche Verrechnung war nicht dokumentiert.
- Wie die Stadt Linz auf den Schätzwert von 10.000 EUR bis 100.000 EUR gekommen war, war nicht dokumentiert. Erst über Nachfrage des RH gab die Stadt Linz bekannt, dass sie von 300 Stunden bei einem Stundensatz von 270 EUR ausgegangen sei, wobei die Schätzung in Abstimmung mit dem späteren Auftragnehmer erfolgt sei.
- Die sachkundige Ermittlung der Preisangemessenheit war nicht dokumentiert.

Der von der Stadt Linz zitierte § 42 Bundesvergabegesetz 2006 betraf mit der Wahl des Vergabeverfahrens nur einen Teilbereich der Vergabe; darüber hinaus sah er, anders als von der Stadt Linz vorgebracht, auch die Dokumentation der Preisangemessenheitsprüfung vor.

Zum Hinweis der Stadt Linz, dass eine genauere Auftragswertschätzung nicht möglich gewesen sei, hielt der RH fest, dass weder im Auftrag noch im Vorfeld der Beauftragung Angaben über konkrete Inhalte, Umfang und Dauer der beauftragten Leistungen dokumentiert waren. Gerade im Bewusstsein, dass eine Auftragsbeschreibung wie im vorliegenden Fall ("den Prozess einer internen Aufarbeitung des Sachverhalts zu begleiten und gegebenenfalls die Interessen der Stadt auch vor Gericht wahrzunehmen") eine dynamische Entwicklung auslösen kann, wären Festlegungen zu den oben angeführten Parametern im Sinne einer effizienten Steuerung notwendig.

Zum Argument der Stadt, die Preisangemessenheit mittels Branchenvergleichs sachkundig ermittelt zu haben, hielt der RH fest, dass bei Vergleichsangeboten ein konkret zu bearbeitender Sachverhalt der Kalkulation zugrunde lag. Er wiederholte daher seine Ansicht, dass Vergleichsangebote besser geeignet waren, das für den konkreten Auftrag wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, als allgemeingültige Branchenvergleiche.

Schließlich stimmte der RH der Stadt zu, dass angesichts des geschätzten Auftragswerts von bis zu 100.000 EUR keine gesetzliche Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten bestand, und verwies auf seine diesbezüglichen Ausführungen in dieser TZ. Um aber auch bei Aufträgen unter 100.000 EUR dem Gebot der

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Wirtschaftlichkeit zu entsprechen, hielt er Markterkundungen mittels Einholung von Vergleichsangeboten für zweckmäßig.

Entwicklung der Erledigungen im Lichte der Personalausstattung

34.1 (1) Die nachstehende Tabelle zeigt die Erledigungen je Erledigungsart sowie je Strafreferentin bzw. Strafreferent (VZÄ) und Erledigungsart der Abteilung Verwaltungsstrafen im Zeitraum 2010 bis 2017. Ein Akt konnte auch mehrere Erledigungen umfassen:

Tabelle 13: Erledigungen je Erledigungsart sowie je Strafreferentin bzw. Strafreferent und Erledigungsart im Zeitraum 2010 bis 2017

Erledigungen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
je Erledigungsart				Anz	ahl¹				in %
Abtretungen	895	203	171	188	143	152	169	224	-75
Aufforderungen zur Recht- fertigung	678	730	752	753	619	657	910	1.118	65
Einstellungen	781	686	669	862	553	785	788	1.002	28
Rechtshilfeersuchen	37	22	19	6	20	25	7	4	-89
Ermahnungen	45	36	15	22	20	17	17	49	9
Strafverfügungen	1.410	1.372	1.418	1.143	1.003	1.788	1.773	1.566	11
Straferkenntnisse	797	729	733	767	566	515	705	765	-4
Berufungsvorentscheidungen und Herabsetzungen	39	27	55	43	16	10	16	61	56
Summe	4.682	3.805	3.832	3.784	2.940	3.949	4.385	4.789	2
			in	Vollzeitäd	uivalente	n²			
Strafreferentin bzw. Strafreferent	6,00	6,10	6,10	6,02	5,85	6,35	7,03	8,78	46
je Strafreferentin bzw. Strafreferent (Durchschnitt)				Anz	ahl				
Abtretungen	149	33	28	31	24	24	24	26	-83
Aufforderungen zur Recht- fertigung	113	120	123	125	106	103	129	127	13
Einstellungen	130	112	110	143	95	124	112	114	-12
Rechtshilfeersuchen	6	4	3	1	3	4	1	0	-93
Ermahnungen	8	6	2	4	3	3	2	6	-26
Strafverfügungen	235	225	232	190	171	282	252	178	-24
Straferkenntnisse	133	120	120	127	97	81	100	87	-34
Berufungsvorentscheidungen und Herabsetzungen	7	4	9	7	3	2	2	7	7
Summe	780	624	628	629	503	622	624	545	-30

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Linz; RH

¹ Die ursprünglich dem RH übermittelten Erledigungszahlen waren fehlerbehaftet, woraufhin der RH die in der Tabelle abgebildeten Zahlen ermittelte und mit der Tabelle 14 abstimmte.

² Anzahl der Strafreferentinnen bzw. Strafreferenten einschließlich der Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen im Ausmaß ihrer Mitwirkung (in Vollzeitäquivalenten) bei der Erledigung von Verwaltungsstrafen (siehe TZ 45)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Im Zeitraum 2010 bis 2017 stiegen die Aufforderungen zur Rechtfertigung (um 65 % von 678 auf 1.118) sowie die Einstellungen (um 28 % von 781 auf 1.002) auffallend. Diese Zuwächse waren auf einen jeweils deutlichen Anstieg in den Jahren 2016 bis 2017 (Aufforderung zur Rechtfertigung) bzw. 2015 bis 2017 (Einstellungen) zurückzuführen. In den Jahren 2015 und 2016 waren auch die Anzeigenzahlen deutlich gestiegen.

Zum Anstieg der Aufforderungen zur Rechtfertigung wies die Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen darauf hin, dass der Verfahrensverlauf insbesondere vom Inhalt der Anzeige, dem jeweiligen Anzeiger (ex lege Aufforderung zur Rechtfertigung bei Anzeigen durch Privatpersonen) und von der zugrunde liegenden Gesetzesmaterie abhänge und zudem eine Folge der Komplexitätszunahme der vergangenen Jahre sein könne. Beim Anstieg der Einstellungen wäre weiters zu berücksichtigen, dass Einstellungen von bereits verjährten, aber noch offenen Verfahren auch einer Verringerung der Arbeitsvorräte dienten, dafür auch Kanzleibedienstete eingesetzt waren und sich darüber hinaus der mit Sommer 2017 erhöhte Personalstand auswirkte (TZ 46).

Die Verringerung der Abtretungen um 75 % von 895 auf 224 war auf den außerordentlich hohen Wert des Jahres 2010 (895) zurückzuführen; in den Folgejahren waren die Werte jeweils erheblich geringer.

(2) Die Entwicklung der durchschnittlichen Erledigungen je Strafreferentin bzw. Strafreferent war je nach Erledigungsart unterschiedlich, wobei sich die Unterschiede in einer Bandbreite von 106 Prozentpunkten bewegten (von -93 % bis +13 %). Demgegenüber zeigte die Entwicklung der Gesamterledigungen je Erledigungsart – bedingt durch die schwankende Personalausstattung – Unterschiede mit einer Bandbreite von 154 Prozentpunkten (von -89 % bis +65 %). Während die durchschnittlichen Erledigungen je Strafreferentin bzw. Strafreferent um 30 % sanken, erhöhten sich die Gesamterledigungen um 2 %.

Aus der Entwicklung der Erledigungen waren für den RH keine Hinweise auf die Verjährungen von Verwaltungsstrafverfahren (TZ 32) ableitbar. Die Anzahl der jährlichen Gesamterledigungen bewegte sich überwiegend zwischen rd. 3.800 und rd. 4.000 (in den Jahren 2011 bis 2013 und 2015), die jährlichen Erledigungen je Strafreferentin bzw. Strafreferent zwischen rd. 620 und rd. 630 (in den Jahren 2011 bis 2013 sowie 2015 bis 2016). In den Jahren 2010 und 2017 war die Anzahl der Gesamterledigungen am höchsten; die Anzahl der Erledigungen je Strafreferentin bzw. Strafreferent war jedoch im Jahr 2010 am höchsten, im Jahr 2017 – u.a. begründet durch Einschulung und Einarbeitung der neu aufgenommenen Bediensteten – am zweitniedrigsten. Für Schwankungen der Erledigungszahlen konnten auch nach Auffassung des RH die den Anzeigen jeweils zugrunde liegenden Inhalte und

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Gesetzesmaterien sowie die daraus resultierende Komplexität ausschlaggebend gewesen sein. Zudem gab der RH zu bedenken, dass die erheblichen Unschärfen in den Auswertungen und der sich daraus ergebende Spielraum (TZ 35) eine Analyse der Leistungsdaten erheblich einschränkten.

Controlling

Controlling und Steuerung

- 35.1
- (1) Mit Schreiben vom Mai 2008 legte der damalige Leiter der Dienststelle Bezirksverwaltungsamt Vorgaben für Controllingdaten seiner Abteilungen fest. Für das Produkt Verwaltungsstrafen waren u.a. die Anzahl der Strafverfügungen, Straferkenntnisse, Einstellungen, Ermahnungen, Abtretungen und Rechtshilfeersuchen sowie die Summen der rechtskräftigen Geldstrafen auszuwerten und jährlich bekannt zu geben. Spätere Änderungen oder Ergänzungen dieser Vorgaben waren nicht dokumentiert.
- (2) Die Controllingdaten erhob die Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen mittels eines bereitgestellten Auswertungstools aus dem ELAK, das die Erledigungen der Abteilung in einem vorzugebenden Zeitraum erfasste und als Excel–Datei ausgab. Diese auf Bedienstete bezogene Auswertung basierte auf standardisierten ELAK–Dokumentenvorlagen für Erledigungen im Rahmen des Verwaltungsstrafverfahrens (Strafverfügung, Straferkenntnis, Einstellung etc.). Aktivierte eine Strafreferentin bzw. ein Strafreferent in einem Akt bestimmte Dokumentenvorlagen, erfasste dies die Auswertung, auch wenn die bzw. der Bedienstete die Vorlage versehentlich aktivierte oder danach nicht weiterbearbeitete. So enthielt bspw. ein Akt fünf leere Strafverfügungen und einen Aktenvermerk zur Einstellung, in der Auswertung ergab dies sechs gesonderte Erledigungen. Spezielle Datenfelder, in denen die Erledigungen eines Aktes exakt dokumentiert waren, wie bspw. das genaue Datum der Einstellung, bestanden nicht. Dies führte zu erheblichen Unschärfen in den Auswertungen und ergab auch Manipulationsspielraum für die Zählung der Erledigungen.
- (3) Nachstehende Tabelle zeigt die Controllingzahlen der Abteilung Verwaltungsstrafen der Jahre 2010 bis 2017:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 14: Controllingzahlen der Abteilung Verwaltungsstrafen der Jahre 2010 bis 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe 2010 bis 2017	
Erledigungsart ¹	Anzahl ²									
Abtretungen	895	203	171	188	143	152	169	224	2.145	
Einstellungen	781	686	669	862	553	785	788	1.002	6.126	
Rechtshilfeersuchen	37	22	19	6	20	25	7	4	140	
Ermahnungen	45	36	15	22	20	17	17	49	221	
Strafverfügungen	1.410	1.372	1.418	1.143	1.003	1.788	1.773	1.566	11.473	
Straferkenntnisse	797	729	733	767	566	515	705	765	5.577	
Berufungsvorentscheidungen und Herabsetzungen	39	27	55	43	16	10	16	61	267	
Summe	4.004	3.075	3.080	3.031	2.321	3.292	3.475	3.671	25.949	

¹ Im Unterschied zur Tabelle 13 enthält diese Tabelle nicht die Erledigungsart "Aufforderung zur Rechtfertigung", weil diese von den Controlling-Leistungszahlen der Abteilung Verwaltungsstrafen nicht umfasst war.

Quellen: Stadt Linz; RH

Die Abteilungsleitung bearbeitete die Excel–Liste händisch und wertete diese nach eigenen Zählkriterien je Erledigungsart bzw. einzeln je Bedienstete und Bediensteten (bspw. 13 Bedienstete im 3. Quartal 2017) aus. Auch die anschließende Kumulierung der Erledigungen zu Abteilungsdaten erfolgte ohne IT–Unterstützung. Dementsprechend waren die Ergebnisse fehlerhaft (TZ 42). Die aus dem SAP ermittelten, an die Abteilung Controlling und Subventionen übermittelten "Summen der verhängten Geldstrafen" waren ebenfalls fehlerhaft.

(4) Die Erledigungszahlen und die Strafsummen bildeten die Basis für den jährlichen Leistungsbericht (Controlling–Jahresbericht). Weitere Controllingdaten waren nicht vorgegeben und erfasste die Abteilungsleitung nicht. Zwar zog die Abteilungsleitung die ermittelten Controllingzahlen (Output) auch als Leistungsnachweis der Bediensteten heran, jedoch fehlte bis Anfang 2017 die Erfassung der neu angelegten Akten (Input), sodass allfällige Erledigungsrückstände nicht erkennbar waren (TZ 32). Die Zahl der neu angelegten Akten ermittelte die Abteilungsleitung erstmals nach dem Bericht des Kontrollamts von Anfang 2017; dies auch rückwirkend bis zum Jahr 2010. Somit fehlten bis Anfang 2017 mangels Vorgabe eine laufende strukturierte Auswertung der Eingangsstücke und Erledigungen ebenso wie eine Erfassung der Erledigungszeiten oder der Arbeitsvorräte der einzelnen Bediensteten. Damit fehlte auch die Grundlage für ein funktionierendes Controlling und eine darauf aufbauende Steuerung.

² Die ursprünglich dem RH übermittelten Erledigungszahlen waren fehlerbehaftet, woraufhin der RH die in der Tabelle abgebildeten Zahlen ermittelte und mit der Tabelle 13 abstimmte.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(1) Der RH bemängelte, dass die Datenerfassung im Bereich Verwaltungsstrafverfahren für Controlling und Steuerung in der Abteilung Verwaltungsstrafen unzureichend war und dadurch eine geeignete Basis für die Beurteilung der laufenden Aufgabenerledigung fehlte.

Er sah in den unzureichenden Controllingvorgaben und im geringen Stellenwert des Controllings in der Abteilung Verwaltungsstrafen einen Mitgrund für die Defizite in der Aufgabenerfüllung. Erschwerend beurteilte er, dass Rückstände und Verjährungen, wie das Kontrollamt im Bericht vom Februar 2017 feststellte, seit langem bekannt waren und auch nach den ersten Beschwerden der Finanzpolizei die vorgesetzten Stellen (Geschäftsbereich und Magistratsdirektion) keine erweiterten Vorgaben für ein aussagekräftiges, verlässliches Controlling machten.

(2) Weiters bemängelte der RH die unzureichende Qualität und Validität der ermittelten Controllingdaten, die infolge einer unsystematischen und nicht zeitgemäßen Arbeitsweise (händische Auswertung von Excel–Dateien) fehlerbehaftet waren. Dass im Controlling allein schon die Aktivierung einer Dokumentenvorlage als Erledigung zählte, verzerrte zudem die Auswertungen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Prüfungsfeststellungen in TZ 49.

Der RH empfahl der Stadt Linz, in der Abteilung Verwaltungsstrafen ein transparentes und umfassendes Controlling einzurichten sowie die zur Steuerung notwendigen Kennzahlen zu definieren, um künftig eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sicherzustellen.

Die Stadt Linz hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie im ELAK ein auswertbares Verfahrensdatenblatt (First–Page–Information) für jeden Akt implementiert habe. Außerdem erarbeite sie aussagekräftige Kennzahlen für Controllingberichte und werde das Controllingsystem um relevante Kennzahlen u.a. zur Gesamtdarstellung der Abteilung Verwaltungsstrafen, zu den wesentlichen Materiengesetzen und zu Strafgeldempfängern erweitern. Sie habe ein System laufender wöchentlicher, monatlicher, quartalsweiser und halbjährlicher Kontrollen implementiert und dokumentiere, wer welche Kontrollen wie oft durchgeführt habe.

Auswertungen der Einnahmen

36.1 (1) Der RH holte für die Analyse der Strafgeldgebarung der Abteilung Verwaltungsstrafen die von ihr ausgewerteten Jahreswerte der verhängten Verwaltungsstrafen ein. Um die Plausibilität dieser Daten zu beurteilen, zog er die den verhängten Strafen zugrunde liegenden, aus dem Buchhaltungsprogramm SAP exportierten Buchungen heran und ermittelte daraus die jährlich erzielten Einnahmen (Sollwerte, TZ 42).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die dem RH von der Abteilung Verwaltungsstrafen übermittelten Einnahmen aus Verwaltungsstrafen basierten laut Auskunft der Abteilungsleitung auf Auswertungen aus dem ELAK (Werte 2011) und dem Buchhaltungsprogramm SAP (Werte 2012 bis 2017). Sie stellten mit Ausnahme der Werte des Jahres 2011 Sollwerte dar.

Für das Jahr 2010 konnte die Abteilung Verwaltungsstrafen ebenso wenig Werte zur Verfügung stellen wie für Verfahrenskosten und Mahngebühren.

Die Auswertungsmöglichkeiten der Abteilung Verwaltungsstrafen führten zu keinen exakten Resultaten. Die vom RH durchgeführte Ermittlung der Höhe der Verwaltungsstrafen erforderte die Berücksichtigung einer Vielzahl jeweils in unterschiedlichen Datenfeldern enthaltener Auswahl– und Ausschlusskriterien und eine aufwendige Vorselektion der Ausgangsdaten. Dies war in einer Kombination unterschiedlicher Begriffs– und Abkürzungsvarianten und in unterschiedlichen Schreibweisen von Begriffen durch die Strafreferentinnen und Strafreferenten in einem für freie Texteingaben vorgesehenen Dateifeld begründet.⁴⁸

Die vom RH durchgeführte Auswertung erforderte die Erstellung eines Berechnungsmodells mit insgesamt 16 Berechnungsparametern sowie aufgrund der erwähnten Fehlerpotenziale eine nochmalige Durchsicht der einzelnen Buchungspositionen auf Plausibilität, vereinzelt auch eine Überprüfung mittels Akteneinsicht und nachträglicher Korrektur.

Eine nachträgliche Überprüfung und gemeinsame Auswertung mit der Buchhaltung der Stadt Linz auf Basis der vom RH erhobenen Berechnungsparameter ergaben schließlich die vom RH ermittelten Werte.

Ein Vergleich der vom RH ermittelten Strafgelder und Nebenansprüche⁴⁹ (TZ 42) mit jenen der Abteilung Verwaltungsstrafen ergab bis auf wenige Ausnahmen überwiegend abweichende bzw. fehlerhafte Ergebnisse der Abteilung Verwaltungsstrafen, vielfach in erheblichem Ausmaß. So wichen von 67 verglichenen Finanzpositionen 29 um mehr als 10 %, zwei um mehr als 25 % und elf Finanzpositionen sogar um mehr als 50 % ab. Dies entsprach einer Abweichung von bis zu rd. 80.000 EUR je Finanzposition.

Unterschiedliche Schreibweisen betrafen bspw. die Begriffe "Übertretung" (in den Schreibweisen "Übertr.", "Übertretung"), "Zwangsstrafe" (in den Schreibweisen "Zw.Str." oder "Zwangsstrafe"), "Abschleppgebühren" (in den Schreibweisen "Abschleppung", "Abschleppgeb", "Abschleppkosten").

⁴⁹ Dazu gehörten die Verfahrenskosten, Mahngebühren und Barauslagen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(2) Die für SAP–Auswertungen verantwortliche Abteilungsleiterin besuchte lediglich im Jahr 1999 ein eintägiges SAP–Schulungsseminar. Die übrigen Bediensteten, die im überprüften Zeitraum SAP–Berechtigungen innehatten, erhielten keine Schulungen.

- Der RH kritisierte, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen die Höhe ihrer aus Verwaltungsstrafverfahren resultierenden Einnahmen nicht korrekt auswertete. Dies scheiterte u.a. an der unzureichenden Anwendung des Buchhaltungsprogramms. Insbesondere waren ausschlaggebend:
 - unstrukturierte, uneinheitliche und teilweise fehlerhafte Dateneingaben in das Buchhaltungsprogramm,
 - fehlerhafte Auswertungen, die zu einem wesentlichen Teil auf nicht eindeutigen Suchkriterien beruhten, sowie
 - Suchkriterien, die aus freien Texteingaben selektiert werden mussten.

Durch die im erheblichen Ausmaß von der Abteilung Verwaltungsstrafen fehlerhaft ermittelten und dokumentierten Gebarungsergebnisse waren weder die Gebarung noch die Haushaltsführung der Stadt Linz in Bezug auf die von ihr vereinnahmten Strafgelder transparent. Dies erwies sich nicht zuletzt als problematisch auch im Hinblick auf die nicht bearbeiteten Anzeigen, führte aber auch dazu, dass für die jährliche Budgetierung valide Ausgangsdaten fehlten.

Der RH empfahl der Stadt Linz, korrekte und transparente Auswertungen der aus Verwaltungsstrafen stammenden Einnahmen sicherzustellen. Dafür wären die für eine praxisgerechte Abfragemöglichkeit erforderlichen Voraussetzungen insbesondere in Bezug auf die Standardisierung der Datenerfassung und die Auswahl geeigneter Auswertungskriterien in Abstimmung zwischen der Abteilung Verwaltungsstrafen und der Buchhaltung zu entwickeln. Die für die Dateneingabe und für Auswertungen erforderlichen Anwenderkenntnisse wären durch Schulungen zu vermitteln.

Die Stadt Linz sagte dies in ihrer Stellungnahme zu. Sie plane eine Standardauswertung bzw. Abfragemöglichkeit auf Basis von Kostenstellen und erarbeite dafür eine neue Kostenstellenstruktur. Die seit dem Jahr 2016 verpflichtenden SAP–Schulungen würde sie evaluieren.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Weiterverwendung der mangelhaften Daten

37.1 Die Abteilung Verwaltungsstrafen und die Abteilung Controlling und Subventionen stellten die Einnahmen aus Verwaltungsstrafen in den Controlling–Jahresberichten der Stadt Linz als Kennzahl dar bzw. analysierten ihren jährlichen Entwicklungsverlauf. Die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Ermittlung der Werte setzten sich daher in den Controlling–Berichten fort.

Auch im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung wurden die Einnahmen aus den Verwaltungsstrafen ermittelt. Diese Auswertungen beruhten auf den vom RH aufgezeigten unstrukturierten, fehlerhaften und für weitere Analysen nur sehr eingeschränkt brauchbaren Daten.

Der RH kritisierte, dass sich die Mängel bei der Ermittlung der Werte in den Controlling-Berichten und bei der Ermittlung der Einnahmen im Rahmen der Kostenund Leistungsrechnung fortsetzten.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an die Stadt Linz, korrekte und transparente Auswertungen der aus Verwaltungsstrafverfahren stammenden Einnahmen sicherzustellen, um auch im Rahmen des Controllings und der Kostenrechnung auf valide Daten zurückgreifen zu können.

37.3 Die Stadt Linz verwies auf ihre Stellungnahme zu **TZ 36**.

Weiterführende Auswertungen zu Einnahmen aus Verwaltungsstrafen

Die Abteilung Verwaltungsstrafen wertete weder die Einnahmen aus Nebenansprüchen zu den Verwaltungsstrafen aus, noch analysierte sie die Entwicklung der von ihr an andere Rechtsträger weitergeleiteten Zahlungen. Sie analysierte auch nicht die Entwicklung dieser Einnahmen differenziert nach den zugrunde liegenden Gesetzen. Die Finanzpositionen der Rechnungsabschlüsse der Stadt Linz boten diese Informationen nicht, da auf den Finanzpositionen jeweils Einnahmen mehrerer Gesetze (TZ 42), weitgehend ohne inhaltlichen Zusammenhang, zusammengefasst waren.

Eine nach Gesetzen differenzierte Auswertung der Einnahmen (aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen) gelang auch im SAP nicht, da in den Buchungspositionen die gesetzliche Grundlage der jeweiligen Einnahmenposition nicht enthalten war. Auch eine Verknüpfung der Buchungsdaten des SAP mit den ELAK—Daten und den darin enthaltenen gesetzlichen Grundlagen scheiterte, da die für eine Zuordnung der Daten erforderliche Geschäftszahl im SAP weitgehend unsystematisch

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



und uneinheitlich eingegeben wurde und somit als Zuordnungskriterium nicht verwendbar war.

- 38.2 Der RH kritisierte, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen insbesondere keine Auswertungen erstellte
 - zu den Einnahmen aus Nebenansprüchen in Verwaltungsstrafverfahren,
 - zu den an andere Rechtsträger weitergeleiteten Einnahmen aus der Strafgeldgebarung und
 - zu den Gesetzen, die den Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen zugrunde lagen.

Nach Ansicht des RH waren diese Informationen jedenfalls abteilungsintern relevant. Dies insofern, als auch im Lichte der festgestellten nicht bearbeiteten Anzeigen der Abteilung Verwaltungsstrafen (TZ 32) die Kenntnis der durchlaufenden Strafeinnahmen und ihrer rückläufigen Entwicklung auch in Bezug auf einzelne zugrunde liegende Gesetze zweckmäßig gewesen wäre. Die Kenntnis auffälliger Rückgänge einzelner Positionen hätte nach Auffassung des RH dazu beigetragen, daraus gegebenenfalls abzuleitenden Handlungsbedarf früher aufzuzeigen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, in Hinkunft neben den Verwaltungsstrafen auch Einnahmen aus Nebenansprüchen, nach Möglichkeit auf Ebene des Rechtsträgers bzw. des Materiengesetzes, auszuwerten. Die dafür erforderliche Eingabe und Zuordnung von Daten, bspw. anhand von Geschäftszahlen oder Kostenstellen im SAP, wären sicherzustellen.

38.3 Die Stadt Linz sagte dies in ihrer Stellungnahme zu.

Kostenrechnung

- 39.1 (1) Die Stadt Linz (Abteilung Controlling und Subventionen) wertete für die Abteilungen jährlich Kostenstellen aus. Die für die Abteilung Verwaltungsstrafen erstellten Kostenstellenauswertungen umfassten Erlöse, Personalkosten, direkte Sachkosten (für IT sowie Verwaltung und Betrieb) sowie Umlagen:
 - Die Erlöse betrafen die der Stadt verbleibenden Einnahmen aus Verwaltungsstrafen (Direkteinnahmen, aber keine Durchläufer, Tabelle 15 in TZ 42) sowie aus Verfahrenskosten.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- Die Personalkosten basierten auf den der Kostenstelle zugerechneten Planstellen, wobei auch anteilige Verwendungen berücksichtigt waren. Hierfür fragte die Abteilung Controlling und Subventionen einmal jährlich die Personaldaten ab und erfasste sie in Folge als Istwerte. Keine Berücksichtigung fanden dabei Lehrlinge und Bedienstete in Beschäftigungsprogrammen (z.B. Jobimpuls, Famos, Aktion 20.000).
- Die Umlage umfasste nur Kosten des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern.
 Darunter fielen u.a. Personal-Overhead, Energie, Gebäude und Porto, die anteilig nach einem jährlich neu erstellten Schlüssel zur Verrechnung kamen.
- Interne Leistungsverrechnungen erfolgten nur zwischen Abteilungen unterschiedlicher Geschäftsbereiche.
- Kalkulatorische Kosten blieben ebenso unberücksichtigt wie Kosten für Vollstreckungsleistungen für andere Abteilungen außerhalb des Geschäftsbereichs.
- (2) Aus diesen Daten ermittelte die Abteilung Controlling und Subventionen für die Abteilung Verwaltungsstrafen einen Kostendeckungsgrad, den sie als Kennzahl für den jährlichen Controllingbericht der Stadt Linz verwendete. Weitere Kennzahlen ermittelte die Abteilung nicht.
- (3) Bis zum Jahr 2013 hatte die Abteilung Controlling und Subventionen für die Abteilung Verwaltungsstrafen eine Kostenträgerrechnung geführt. Sie stellte diese aufgrund einer allgemeinen Informationsreduktion ein, da die Stadt Linz den Schwerpunkt auf steuerungsrelevante Produkte legte, zu denen sie die Erledigungen der Abteilung Verwaltungsstrafen nicht zählte.
- 39.2 Der RH bemängelte die eingeschränkte Aussagekraft der Kostenstellenauswertung für die Abteilung Verwaltungsstrafen und des daraus ermittelten Kostendeckungsgrads. Insbesondere kritisierte er,
 - dass die Auswertung nicht alle von der Stadt Linz besoldeten Bediensteten umfasste.
 - dass die Personalressourcen nur mit einem Stichtagswert abgefragt wurden und damit nicht die j\u00e4hrlichen Personalkosten in die Kostenrechnung einflossen,
 - dass die Umlage lediglich den Geschäftsbereich umfasste, aber bspw. nicht anteilige IKT- oder Personalverwaltungskosten,

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- dass keine Erlöse für Vollstreckungsleistungen anderer Abteilungen außerhalb des Geschäftsbereichs erfasst waren,
- dass kalkulatorische Kosten wie bspw. anteilige kalkulatorische Abschreibungen für Anlagevermögen keine Berücksichtigung fanden und
- die fehlende Einbeziehung der Durchläufergebarung, obwohl der Ressourceneinsatz hierfür zur Gänze zu Lasten der Abteilung ging und nur Teile der Einnahmen aus Verwaltungsstrafen sowie Nebenansprüchen bei der Stadt Linz verblieben.

Kritisch sah der RH weiters, dass über den Kostendeckungsgrad hinausgehende steuerungsrelevante Kennzahlen auf Basis der Kostenrechnung – wie bspw. die Kosten–Erlös–Situation insbesondere der Eigeneinnahmen und Durchläufer – fehlten. Die Stadt Linz verabsäumte es dadurch, die Kostenrechnung als Controllinginstrument zu nutzen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Kostenrechnung betreffend die Abteilung Verwaltungsstrafen zu einem wirkungsvollen Steuerungs– und Controllinginstrument umzugestalten.

39.3 Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung schrittweise umzusetzen. Eigeneinnahmen und Durchläufer werde sie zukünftig in den Controllingberichten getrennt nach Empfängern und Materiengesetzen darstellen. Im Zuge der Umstellung auf die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 würden auch kalkulatorische Kosten berücksichtigt werden.

Weiters verwies die Stadt Linz darauf, dass Jobimpuls–Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms angestellt seien. Bei diesen Bediensteten stehe die betreute Arbeitsintegration im Vordergrund. Sie würden nur Teilleistungen erbringen und unterstützend, aber nicht eigenverantwortlich arbeiten. Bezüglich Kostenstellen– und Kostenträgerzuordnung würden sie dem Produkt Jobimpuls zugerechnet und seien dort steuerungsrelevant. Lehrlinge seien in einem Produkt des Geschäftsbereichs Personal und Zentrale Services abgebildet und würden nicht auf die anderen Geschäftsbereiche umgelegt.

Der RH sah die Zusage der Stadt Linz, die Kostenrechnung betreffend die Abteilung Verwaltungsstrafen schrittweise zu einem wirkungsvollen Steuerungs– und Controllinginstrument umzugestalten, positiv. Er entgegnete jedoch, dass durch die Zuordnung von Lehrlingen und Bediensteten in Beschäftigungsprogammen zu jeweils einer Kostenstelle eine transparente und verursachergerechte Zuordnung der Personalkosten unterblieb. Er verblieb daher bei seiner Kritik.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Qualitätssicherung

Qualitätskontrollen

40.1

(1) Die Leitung der Abteilung Verwaltungsstrafen führte im überprüften Zeitraum keine systematischen, z.B. auf monatlichen Stichprobenziehungen basierenden, inhaltlichen Kontrollen der Erledigungen der Strafreferentinnen und Strafreferenten durch. Die Kontrolle unterstützende Auswertungen, wie bspw. danach, bei welchen Akten in einem bestimmten Zeitraum keine Aktivität gesetzt wurde, standen der Abteilungsleitung nicht zur Verfügung. Es gab in der bzw. für die Abteilung Verwaltungsstrafen keine Vorgaben über Frequenz, Quantität und Art von Kontrollen.

Laut Angaben der Abteilungsleitung kontrolliere sie Akten bei Aus- und Rückzahlungsanordnungen sowie bei Forderungsabschreibungen, ebenso bei Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren oder bei Beschwerden oder Fragen von Bediensteten. Die Erledigungen der Abteilungsleitung kontrollierte niemand. Fehler in der Sachbearbeitung besprach die Abteilungsleitung mit den betroffenen Bediensteten; eine Sammlung der Fehler als "Lessons Learned" und eine Dokumentation der Kontrollen gab es nicht.

- (2) Die zwei mit August 2017 interimistisch der Abteilungsleitung zur Unterstützung beigestellten Mitarbeiter der Stadt Linz führten sukzessive Kontrollschritte ein. Mit April 2018 waren folgende Kontrollen implementiert:
- wöchentliche Kontrolle von zehn zufällig ausgewählten offenen Verfahrensakten (inklusive der Erledigungen der Abteilungsleitung), wobei die Kontrollen vorwiegend die Fristen und die ELAK-Erfassung betrafen,
- monatliche Kontrolle der Einstellungen und jener Akten, die mehr als 90 Tage ohne Ausgangsstück waren,
- quartalsweise Stichprobenkontrolle der stornierten und abgeschlossenen Akten sowie Kontrolle der (noch) keinem Akt zugeordneten Geschäftsstücke,
- halbjährliche Kontrolle der Vollständigkeit der Rechtskraft–Eintragungen.

Auffälligkeiten besprachen sie mit den betroffenen Strafreferentinnen und Strafreferenten sowie der Abteilungsleitung; die Führungsebenen (Magistratsdirektion, Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitung) hatten Zugang zu den Auswertungen der Kontrollen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



40.2

Der RH erachtete regelmäßige Kontrollen der Abteilungserledigungen als wesentliches IKS— und Qualitätssicherungselement in den Verwaltungsstrafverfahren. Er kritisierte daher die im überprüften Zeitraum fehlenden Vorgaben zu Kontrollen und die nur wenig ausgeprägten Kontrollen in der Abteilung, insbesondere das Fehlen systematischer Kontrollen, die gänzlich fehlende Kontrolle der verwaltungsstrafrechtlichen Erledigungen der Abteilungsleitung sowie das nicht gehobene Potenzial aus Lessons Learned.

Die seit 2017 sukzessive eingeführten Kontrollschritte hob der RH positiv hervor. Allerdings fehlten weiterhin vorwiegend inhaltliche Kontrollen der Erledigungen und flossen bei der Auswahl der zu kontrollierenden Akten Risikoüberlegungen nicht ein. Auch hielt es der RH für zweckmäßiger, Einstellungen nicht nur monatlich zu kontrollieren, sondern sie im Vier–Augen–Prinzip zu genehmigen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, in der Abteilung Verwaltungsstrafen die seit 2017 eingeführten Kontrollen der verwaltungsstrafrechtlichen Erledigungen, inklusive jener der Abteilungsleitung, fortzusetzen und diese um regelmäßige inhaltliche Kontrollen sowie ein Vier-Augen-Prinzip bei Einstellungen zu erweitern. Bei der Auswahl der zu kontrollierenden Erledigungen sollte das Risikopotenzial mitberücksichtigt und die Kontrolle durch eine Checkliste der zu kontrollierenden Aspekte unterstützt werden.

40.3

Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, die seit 2017 eingeführten Kontrollen fortzusetzen und diese um regelmäßige inhaltliche Kontrollen sowie ein Vier–Augen–Prinzip bei Einstellungen zu erweitern. Die empfohlene Checkliste für die Aktenkontrolle liege vor.

Bearbeitungszeiten

41.1

(1) Die Geschäftsordnung für den Magistrat verpflichtete die Bediensteten zur rechtzeitigen Erledigung ihrer Aufgaben und die Abteilungsleitungen dazu, für eine rechtzeitige Erledigung der Aufgaben der Abteilung zu sorgen.⁵⁰

Für die Verwaltungsstrafverfahren war die Verjährung ein Maßstab für die Rechtzeitigkeit. Darüber hinaus gab die Abteilungsleitung im Jahr 2007 als langfristiges Ziel vor, dass Verwaltungsstrafverfahren noch am Tag des Einlangens der Anzeige einzuleiten und Straferkenntnisse binnen einem Jahr zu erlassen waren. In den Mitarbeitergesprächen wurden bis 2013 ähnliche Ziele vereinbart. Die Einhaltung dieser Ziele wurde letztlich aus Ressourcengründen und wegen unvorhersehbarer Verfahrensläufe nicht konsequent weiterverfolgt. Weitere Vorgaben zu Bearbeitungszeiten gab es nicht.

⁵⁰ §§ 7, 12 und 25 GEOM 2015 bzw. §§ 10, 14 und 29 GEOM 1999

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die Leitung der Abteilung Verwaltungsstrafen wertete die Bearbeitungszeiten ihrer Bediensteten nicht aus. Mit dem in der Abteilung verwendeten ELAK waren solche Auswertungen ebenso wenig möglich wie eine schnelle Übersicht über den Stand des Verfahrens (TZ 49). Während der Gebarungsüberprüfung begann die Stadt Linz, im ELAK eine Funktion zu implementieren, die auf einer Übersichtsseite die wesentlichen Eckdaten des Verfahrens enthielt, u.a. auch den Stand des Verfahrens. Mit dieser neuen Funktion sollte auch eine jederzeitige Auswertung der Bearbeitungszeiten möglich sein.

(2) Die in der Bearbeitungszeit liegende Steuerungsrelevanz zeigt folgendes Beispiel: Im überprüften Zeitraum gingen gegen einen Beschuldigten 16 Anzeigen der Finanzpolizei wegen Übertretungen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz und dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz ein. Neun dieser Fälle waren letztlich strafbarkeitsverjährt, in sieben davon hatte die Finanzpolizei mindestens einmal, in einem Fall 13 Mal urgiert. Eine Information der Abteilungsleitung bei Urgenzen war nicht vorgesehen und erfolgte auch in diesem Fall nicht.

Im Jahr 2017 hatte die Finanzpolizei bundesweit insgesamt 1.257 Urgenzen⁵¹ zu von ihr angezeigten Übertretungen an Bezirksverwaltungsbehörden (inklusive Magistrate) ausgesandt. Auf die Stadt Linz entfielen davon 56 % (699 Urgenzen). In den Jahren 2016 und 2015 lag der Anteil bei 59 % bzw. 60 %. Nach Auskunft der Finanzpolizei urgierte sie bei der Stadt Linz deutlich häufiger als bei den anderen Bezirksverwaltungsbehörden des Bundesgebiets.

(3) Wenn den Bediensteten der Stadt Linz eine rechtzeitige Erledigung nicht möglich war, hatten sie die Vorgesetzten umgehend darüber zu informieren ("Rückstandsausweis").⁵²

Mangels Auswertbarkeit von verspäteten oder mit Verspätung bedrohten Erledigungen (siehe oben) verwendeten die Bediensteten der Abteilung Verwaltungsstrafen als Rückstandsausweis sämtliche Einträge im Arbeitsvorrat des ELAK. Der Arbeitsvorrat enthielt jedoch alle – nicht nur die verspäteten – Geschäftsstücke, bei denen ein Handeln/Bearbeiten durch den Bediensteten als nächster Schritt erforderlich war.

Mit E-Mail vom November 2016 teilten die Geschäftsbereichs- und die Abteilungsleitung den Strafreferentinnen und Strafreferenten mit, dass Rückstandsausweise derzeit nicht erforderlich seien, weil die Rückstände über Einsicht in den ELAK ohnehin bekannt seien.

Die Finanzpolizei urgierte erstmals vier Monate nach Anzeige, danach im Regelfall in Abständen von drei Monaten.

⁵² § 25 GEOM 2015 bzw. § 29 GEOM 1999

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die Bediensteten der Abteilung Verwaltungsstrafen informierten die Abteilungsleitung nicht über Verjährungen, die Abteilungsleitung forderte diese Informationen auch nicht ein.

- 41.2 (1) Der RH erachtete neben inhaltlichen Kontrollen (TZ 40) auch die Kontrolle der Bearbeitungszeit als wesentliches IKS-Instrument, um die Qualität des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Er kritisierte daher
 - die unzureichende Vorgabe und fehlende Kontrolle von Bearbeitungszeiten in der Abteilung Verwaltungsstrafen und dass die Vorgabe von Bearbeitungszeiten aus dem Jahr 2007 und aus den Mitarbeitergesprächen nicht weiterverfolgt wurde,
 - dass der in der Abteilung Verwaltungsstrafen verwendete ELAK nicht geeignet war, die Bearbeitungszeit und damit die Rechtzeitigkeit der Erledigungen im Sinn der Geschäftsordnung für den Magistrat zu überwachen,
 - dass die Anzeiger nicht nur einmalig, sondern mehrfach urgieren mussten und dass trotz Urgenzen Verfahren verjährten,
 - dass in den Jahren 2015 bis 2017 über 50 % aller bundesweit von der Finanzpolizei ausgeschickten Urgenzen an die Stadt Linz gingen und
 - dass eine Information der Abteilungsleitung über Urgenzen und Verjährungen nicht vorgesehen war.

Der RH sah in diesen Versäumnissen eine wesentliche Ursache für die gehäuften Verjährungen. Eine Vorgabe von Bearbeitungszeiten und deren systematische Beobachtung hätten die verjährungsgefährdeten Akten sichtbar gemacht, die Bediensteten unterstützt und eine potenzielle Arbeitsüberlastung mit stichhaltigen Zahlen untermauert.

Der RH empfahl der Stadt Linz, für die Erledigungen der Abteilung Verwaltungsstrafen Bearbeitungszeiten zu definieren, diese systematisch – basierend auf einer geeigneten IT-Unterstützung – zu überwachen und mit den Ergebnissen aus der Überwachung die Aufgabenerledigung im Sinn eines rechtzeitigen und verjährungsfreien Verwaltungshandelns zu steuern. Weiters empfahl er, Urgenzen der Anzeiger verpflichtend der Abteilungsleitung zu melden und als Steuerungsparameter zu verwenden.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(2) Vor dem Hintergrund, dass der Arbeitsvorrat als Rückstandsausweis nur eingeschränkt aussagekräftig war, kritisierte der RH, dass die Bediensteten der Abteilung Verwaltungsstrafen mangels geeigneter IT-Unterstützung nur mit erheblichem Aufwand aussagekräftige Rückstandsausweise erstellen konnten. Er kritisierte weiters, dass dadurch und durch die Weisung der Leitung, keine Rückstandsausweise zu erstellen, den Bediensteten die Erfüllung der Pflichten aus der Geschäftsordnung für den Magistrat wesentlich erschwert wurde.

Er empfahl der Stadt Linz, durch Implementierung von auswertbaren Verfahrensständen den Bediensteten aussagekräftige Rückstandsausweise zu ermöglichen.

Die Stadt Linz sagte in ihrer Stellungnahme zu, Bearbeitungszeiten zu definieren, diese systematisch zu überwachen und zur Steuerung einzusetzen. Die Überwachung der Durchlaufzeiten werde sie für relevante Materien in Form einer Kennzahl umsetzen.

Die Empfehlung, Urgenzen der Anzeiger verpflichtend der Abteilungsleitung zu melden und als Steuerungsparameter zu verwenden, sei ebenso umgesetzt wie die Auswertung der Verfahrensstände. Daraus seien Rückstandsausweise generierbar.

Gebarung betreffend Verwaltungsstrafen

Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen

42.1 (1) Der RH ermittelte die Einnahmen aus den von der Abteilung Verwaltungsstrafen verhängten Verwaltungsstrafen samt Nebenansprüchen (Verfahrenskosten, Barauslagen und Mahngebühren). Die Einnahmen setzten sich aus Direkteinnahmen (verblieben der Stadt) und Einnahmen der Durchlaufgebarung (waren an andere Rechtsträger weiterzuleiten) zusammen. Im Zeitraum 2010 bis 2017 entwickelten sich diese Einnahmen wie folgt:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 15: Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen der Abteilung Verwaltungsstrafen

Finanz- position ¹	Bezeichnung/ gesetzliche Grund- lagen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
					in E	UR ²				in %
Direkteinnahm									1	ı
2.0500.868000	Abfallwirtschaftsge- setz, Forstgesetz, Oö. Bauordnung, Oö. Feuer– und Ge- fahrenpolizeigesetz	38.480	60.375	49.355	44.670	27.540	33.430	26.615	34.415	-11
2.4110.868210	Allgemeine Straf– Voranschlagsstelle ³	458.588	467.474	542.516	524.712	451.448	578.421	547.818	662.372	44
2.6120.868300	Straßenverkehrs- ordnung	5.980	7.590	2.160	9.670	5.855	5.938	4.440	2.915	-51
2.0500.868001	Oö. Abfallwirt- schaftsgesetz	470	1.400	0	500	300	700	200	450	-4
2.0230.868000	Meldegesetz	_	_	_	_	_	_	150	3.306	_
2.4110.868250	Hundehaltegesetz	_	-	_	_	_	2.200	4.665	2.350	_
2.0500.868100	Verfahrenskosten erste Instanz	93.926	69.325	49.557	56.333	37.535	32.848	38.663	64.493	-31
2.9000.868210	Verfahrenskosten erste Instanz – Hun- dehaltegesetz	40	17	671	43	1.427	66	157	3.470	>100
2.9200.849004	Mahngebühren	_	-	_	-	_	_	_	35	-
Summe Direkte	innahmen	597.484	606.181	644.259	635.928	524.105	653.603	622.707	773.806	30
Einnahmen der	Durchlaufgebarung									
0.0500.370000	Gewerbeordnung	65.212	79.305	48.540	37.335	37.103	43.760	40.708	39.833	-39
0.0500.900000	Bundesstraßen– Mautgesetz	78.800	128.830	163.590	97.720	79.727	152.950	150.830	94.600	20
0.0500.900002	Güterbeförderungs- gesetz	34.819	21.753	13.217	19.130	29.765	20.104	26.660	17.606	-49
0.9002.900200	Eintreibung für sonstige Körper- schaften und Be- hörden ⁴	16.726	20.708	4.880	4.933	4.750	3.000	7.920	4.120	-75
0.9002.900202	Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitskräfte- überlassungsgesetz	547.800	213.800	49.300	119.500	30.100	62.100	42.300	151.000	-72
0.5010.900000	Bundes–Energie- effizienzgesetz	_	-	_	_	_	_	_	2.800	_
0.9002.900203	Verfahrenskosten zweiter Instanz⁵	9.369	8.438	17.102	15.686	340	186	_	-	-
Summe Einnah gebarung	men der Durchlauf-	752.727	472.834	296.629	294.304	181.785	282.100	268.418	309.959	-59
		1.350.211		940.888	930.232	705.891	935.703	891.125		

¹ Finanzpositionen des Rechnungsabschlusses der Stadt Linz, auf denen die Verwaltungsstrafen und damit verbundene Nebenansprüche betrefende Buchungen erfasst werden. Die Tabelle stellt die von der Abteilung Verwaltungsstrafen gebuchten Einnahmen auf den ihr zuzuordnenden Finanzpositionen dar. Die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Werte in den Finanzpositionen enthalten auch Beträge, die anderen Organisationseinheiten der Stadt Linz zuzuordnen sind.

Quellen: Stadt Linz; RH

² Die Zahlen basieren auf Sollwerten (zur Zahlung vorgeschriebene Strafen; ohne Berücksichtigung von Stornobuchungen bspw. aufgrund von Einsprüchen gegen die verhängte Strafe). Bei den Einnahmen der Durchlaufgebarung sind auch die Anteile der Stadt Linz in den Werten noch enthalten. Aus diesen Gründen weichen die Werte dieser Tabelle von den Istwerten in der Tabelle 3 ab.

³ Die allgemeine Straf-Voranschlagsstelle umfasste alle nicht den anderen Voranschlagsstellen zugeordneten Materiengesetze.

⁴ Dies u.a. nach Arbeitslosenversicherungsgesetz, Wasserrechtsgesetz, Tiertransportgesetz. Strafgelder nach dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz flossen dem Arbeitsmarktservice zu und waren demnach in der durchlaufenden Gebarung zu verbuchen. Sie wurden erst seit 2015 auf dieser Finanzposition (in den Vorjahren auf 2.4110.868210) verrechnet (TZ 12).

Die Verfahrenskosten der zweiten Instanz waren für die ab Jänner 2014 anhängigen Verfahren nicht mehr von der Stadt Linz, sondern von der zweiten Instanz selber einzuheben.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die Einnahmen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen der Abteilung Verwaltungsstrafen entwickelten sich im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 unterschiedlich, teils stiegen sie oder verringerten sie sich. Die durchlaufenden Einnahmen gingen stark zurück

- bei Verwaltungsstrafen nach der Gewerbeordnung: um 39 % (von 65.212 EUR auf 39.833 EUR),
- bei Verwaltungsstrafen nach dem Güterbeförderungsgesetz: um 49 % (von 34.819 EUR auf 17.606 EUR) und
- bei der Sammelposition "Eintreibungen für sonstige Körperschaften und Behörden": um 75 % (von 16.726 EUR auf 4.120 EUR).

Insgesamt verringerten sich die Einnahmen der Durchlaufgebarung um 59 % (von 752.727 EUR auf 309.959 EUR), wodurch die Gesamteinnahmen – trotz Anstiegs der Direkteinnahmen um 30 % (von 597.484 EUR auf 773.806 EUR) – um 20 % sanken (von 1.350.211 EUR auf 1.083.765 EUR).

Ausschlaggebend für den Rückgang bei den durchlaufenden Einnahmen war insbesondere der Rückgang der durchschnittlichen Strafhöhe um 55 % (von 893 EUR auf 402 EUR). Die Anzahl der verhängten Strafen sank um 8 % (von 837 auf 768). Dies könnte laut Auskunft der Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen auf eine rückläufige Anzahl der Anzeigen bzw. auf eine fehlende Strafbarkeit der angezeigten Tat zurückzuführen sein.

Bei den Direkteinnahmen stiegen sowohl die durchschnittliche Strafhöhe (um 23 % von 405 EUR auf 500 EUR) als auch die Anzahl der verhängten Strafen (um 7 % von 1.324 auf 1.413).

- (2) Analysen zur Einnahmenentwicklung lagen in der Abteilung Verwaltungsstrafen nicht vor. Die dem RH erteilten Auskünfte über Ursachen und Hintergründe der Einnahmenentwicklung beruhten auf einer generellen Einschätzung der Lage, nicht jedoch auf fundierten Daten und Begründungen.
- Der RH verwies kritisch auf den 20%igen Rückgang der von der Abteilung Verwaltungsstrafen vereinnahmten Verwaltungsstrafen und Nebenansprüche im Zeitraum 2010 bis 2017 von 1.350.211 EUR auf 1.083.765 EUR und die unterschiedlich verlaufende Entwicklung einzelner Finanzpositionen. Dies insbesondere deshalb, da die durchlaufenden Einnahmen die an andere Rechtsträger weiterzuleitenden Verwaltungsstrafen und Barauslagen um 59 % sanken, die bei der Stadt Linz verbleibenden Einnahmen hingegen um 30 % stiegen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der Rückgang der durchlaufenden Einnahmen und der zugrunde liegenden Anzahl der verhängten Strafen (um 8 % von 837 auf 768) war nach Auffassung des RH vor dem Hintergrund der hohen Zahl an Verfolgungsverjährungen infolge Untätigkeit der Behörde insbesondere bei Ausländerbeschäftigungsgesetz, Gewerbeordnung und Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (TZ 32) kritisch zu bewerten. Der RH verwies neuerlich auf seine Kritik zu den unterbliebenen Auswertungen der Gebarungsentwicklung je Materiengesetz (TZ 38).

Der RH empfahl der Stadt Linz, künftig die Einnahmenentwicklung aus Verwaltungsstrafverfahren zu beobachten und die maßgeblichen Gründe dafür zu analysieren.

42.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz habe sie die Empfehlung umgesetzt.

Datenübernahme aus Vorsystemen – Überprüfung und jährliche Bestätigung

Die Abteilung Verwaltungsstrafen erfasste die aus Verwaltungsstrafverfahren resultierenden Strafen und Nebenansprüche (Verfahrenskosten, Barauslagen, Mahngebühren) im ELAK und wählte dabei die Voranschlagsstelle aus. Eine Schnittstelle übertrug (buchte) die Beträge auf die Voranschlagsstelle im SAP.

Ab dem Jahr 2014 hatten die Leitungen der Geschäftsbereiche jährlich die korrekte Datenübernahme aus Vorsystemen in den Haushalt (SAP) bzw. auf die einzelnen Voranschlagsstellen zu überprüfen und dem Geschäftsbereich Finanzen und Wirtschaft (vormals: Dienststelle Finanz– und Vermögensverwaltung) zu bestätigen.

Die für die Abteilung Verwaltungsstrafen zuständige Geschäftsbereichsleitung bestätigte die durchgeführten Kontrollen und die Richtigkeit der Datenübernahme.

Laut Angabe der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zuständigen Geschäftsbereichsleitung sei sie bei diesen Bestätigungen davon ausgegangen, dass die im ELAK eingegebenen und mittels Schnittstelle ins SAP übertragenen Daten nicht als eine Datenübernahme aus einem Vorsystem zu verstehen und somit auch von der Bestätigung nicht umfasst seien. Die Bestätigung des Geschäftsbereichs betreffe andere Vorsysteme, aber nicht den ELAK.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Geschäftsbereichsleitung vorgelegte Bestätigung der korrekten Datenübernahme in den Haushalt bezogen auf die Abteilung Verwaltungsstrafen mangelhaft war. Dies insofern, als die zugrunde liegende Kontrolle und Bestätigung nicht jene Daten umfassten, welche die Abteilung Verwaltungsstrafen mittels Schnittstelle aus dem ELAK ins SAP überleitete.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der RH empfahl der Stadt Linz, sämtliche IT-Systeme wie insbesondere den ELAK, deren Verrechnungsdaten ins SAP eingespielt werden, als zu prüfende Vorsysteme anzusehen und in den Bestätigungen zu erfassen.

43.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz habe sie die Empfehlung umgesetzt.

Abschätzung der entgangenen Einnahmen und weitere finanzielle Nachteile

44.1

(1) Eine Folge von Verjährungen war, dass in diesen Fällen keine Strafen verhängt wurden und damit keine Strafgelder flossen. Um die Größenordnung jener Einnahmen abzuschätzen, die aufgrund von Verfolgungsverjährungen wegen Untätigkeit der Behörde entfielen, forderte der RH zunächst vom Geschäftsbereich Finanzen und Wirtschaft eine SAP–Auswertung der Strafeinnahmen 2010 bis 2017 an. Damit sollten auf Materiengesetze bezogene Strafeinnahmen statistisch ausgewertet und deren Ergebnisse auf die wegen Untätigkeit der Behörde verfolgungsverjährten Fälle umgelegt werden. Die Auswertung enthielt pro Jahr mehr als 20.000 Buchungszeilen, die nach unterschiedlichsten Kriterien weiter zu bearbeiten gewesen wären. Letztlich konnte der Geschäftsbereich Finanzen und Wirtschaft keine Zahlen zur Verfügung stellen, die eine Verknüpfung zwischen den einzelnen Verwaltungsstrafverfahren (ELAK) und den daraus folgenden Einnahmen (SAP) ermöglicht hätten (TZ 42).

(2) Am 12. April 2018 übermittelte die Stadt Linz eine ELAK–Auswertung mit Strafregistereintragungen zum Zeitraum 2010 bis 2017. Von den insgesamt 23.616 Akten dieser Auswertung⁵³ führten 11.195 (47 %) zu im ELAK erfassten Strafregistereintragungen.

Die Gesamtsumme der Strafhöhen aller 11.195 Eintragungen belief sich auf 4,76 Mio. EUR, die durchschnittliche Strafhöhe je Akt auf 425 EUR.

Der RH ermittelte aus der Anzahl aller Akten und der Gesamtsumme der Strafregistereintragungen eine durchschnittliche Strafsumme je Materiengesetz und Akt. Damit berücksichtigte er anteilsmäßig auch jene Fälle, die nicht zu einer Geldstrafe geführt hatten, sondern bspw. mit Ermahnung oder Einstellung – auch infolge Untätigkeit der Behörde – abgeschlossen wurden. Dadurch war eine Verringerung der durchschnittlichen Strafsumme je Materiengesetz und Akt verbunden.

Die Daten des ELAK stammten aus einer volatilen Datenbank, das heißt, sie waren ständigen Änderungen unterworfen. Da in der ersten von der Stadt Linz für den RH vorgenommenen ELAK–Auswertung vom 11. Jänner 2018 das Datenfeld mit der im Verwaltungsstrafregister eingetragenen Strafhöhe nicht enthalten war, erstellte die Stadt Linz zu einem späteren Zeitpunkt, am 12. April 2018, eine weitere ELAK–Auswertung. Durch die unterschiedlichen Abfragezeitpunkte ergaben sich abweichende Gesamtzahlen bei den Akten (23.616 statt 23.499).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die nachstehende Tabelle zeigt einzeln jene Materiengesetze, deren Strafhöhenanteil an der Gesamtsumme der Strafregistereintragungen (4,76 Mio. EUR) mehr als 1 % betrug; alle anderen sind unter "Sonstige" (insgesamt 10 %) zusammengefasst.

Tabelle 16: Abschätzung der entgangenen Einnahmen aus den infolge Untätigkeit der Behörde verfolgungsverjährten Akten

	Akt je Materien- gesetz	Summe der Strafhöhen	Strafhöhe pro Akt	wegen Untätigkeit verjährte Akten	Strafhöhe der wegen Untätig- keit verjährten Akten	Anteil je Materien- gesetz an gesamten entgangenen Einnahmen
	Anzahl	in EUR	in EUR	Anzahl	in EUR	in %
Ausländerbeschäftigungsgesetz	1.008	777.105	771	172	132.601	39
Allgemeines Sozialversicherungs- gesetz	1.361	679.765	499	126	62.932	18
Bundesstraßen–Mautgesetz	5.281	1.260.030	239	112	26.723	8
Gewerbeordnung	3.150	395.252	125	186	23.339	7
Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz	869	59.142	68	237	16.130	5
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	290	32.576	112	138	15.502	5
Bundesstatistikgesetz	578	49.500	86	154	13.189	4
Güterbeförderungsgesetz	704	124.100	176	43	7.580	2
Arbeitszeitgesetz	119	62.846	528	11	5.809	2
Oö. Bauordnung	426	106.700	250	16	4.008	1
Sonstige	9.830	1.210.570	123	474	34.910	10
Summe	23.616	4.757.586	-	1.669	342.721	100

Quellen: Stadt Linz; RH

Die auf einen Akt entfallende Strafhöhe lag – je nach Materiengesetz – zwischen 68 EUR und 771 EUR.

Ausgehend von diesen Strafregistereintragungen für Verwaltungsstrafen bezifferte der RH die entgangenen Einnahmen aus den infolge "Untätigkeit der Behörde" verjährten Fällen mit 342.721 EUR. Dieser Summe waren 39.652 EUR (125 EUR/Akt Gewerbeordnung) für die im ELAK nicht erfassten 316 Fälle nach der Gewerbeordnung hinzuzuzählen, sodass sich letztlich eine Summe von 382.374 EUR ergab.

Anzumerken war, dass auch 1.669 wegen Untätigkeit der Behörde verjährte Fälle in die Ermittlung der durchschnittlichen Strafhöhen einflossen und sich dadurch die durchschnittliche Höhe der Verwaltungsstrafen je Fall verminderte. Weiters war zu beachten, dass die Berechnung nur jene Fälle erfasste, bei denen die Behörde gänzlich untätig war, also bspw. nicht jene, bei denen infolge schleppender Bearbeitung durch die Behörde später Strafbarkeitsverjährung eingetreten war. Diese Fälle waren aufgrund der Datenlage für den RH nicht auswertbar.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Nachstehende Tabelle zeigt je Materiengesetz den geschätzten Einnahmenentgang für externe Empfänger (wobei jene Materiengesetze gesammelt als "Sonstige" abgebildet sind, deren Anteil an den eingehobenen Strafen in Summe unter 500 EUR gelegen wäre); die im ELAK nicht erfassten 316 Fälle nach der Gewerbeordnung mit 125 EUR pro Fall sind darin bereits berücksichtigt:

Tabelle 17: Geschätzter Einnahmenentgang je externen Empfänger

Materiengesetz	Strafhöhe der infolge Untä- tigkeit verjähr- ten Akten	Einnahmenentgang je externen Empfänger								
		AMS	Wirtschafts- kammer	ASFINAG	Verkehrssicher- heitsfonds	Land Oberösterreich				
			in	EUR						
Ausländerbeschäftigungs- gesetz	132.601	132.601								
Bundesstraßen–Mautgesetz	26.723			21.378						
Gewerbeordnung ¹	62.991		31.495							
Arbeitskräfteüberlassungs- gesetz	15.502	15.502								
Güterbeförderungsgesetz	7.580				5.306					
Arbeitslosenversicherungs- gesetz	1.207	1.207								
Tiertransportgesetz	984					984				
Wasserrechtsgesetz	577					577				
Sonstige	134.209									
Summe	382.374	149.310	31.495	21.378	5.306	1.561				
	in %									
	100	39	8	6	1	0,4				

AMS = Arbeitsmarktservice Österreich

ASFINAG = Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

einschließlich der 316 Fälle nach der Gewerbeordnung, die nicht im ELAK angelegt waren

Quellen: Stadt Linz; RH

Der überwiegende Anteil der infolge Untätigkeit der Behörde entgangenen Einnahmen hätte externe Empfänger betroffen. Der größte Anteil mit 149.310 EUR (39 %) wäre auf das AMS entfallen, gefolgt von der Wirtschaftskammer Oberösterreich mit 31.495 EUR (8 %), der ASFINAG mit 21.378 EUR (6 %), dem Verkehrssicherheitsfonds mit 5.306 EUR (1 %) und dem Land Oberösterreich mit 1.561 EUR (0,4 %). Der Rest in Höhe von 173.324 EUR (45 %) wäre fast ausschließlich bei der Stadt Linz verblieben.

(3) Weitere finanzielle Nachteile entstanden der Stadt Linz durch die Übernahme der Anwaltskosten für insgesamt sechs ihrer Bediensteten, die im zur Zeit der Gebarungsüberprüfung laufenden Verfahren der Staatsanwaltschaft als Beschuldigte

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



geführt wurden. Gemäß Dienstanweisung vom September 2008 unterstützte die Stadt grundsätzlich Bedienstete, wenn sie im Zusammenhang mit ihrer Dienstaus- übung geklagt wurden. Die Stadt Linz behielt sich jedoch vor zu regressieren, wenn die bzw. der Bedienstete wegen einer Vorsatztat verurteilt wurde und eine schwere Dienstpflichtverletzung vorlag. Mit Ende August 2018 beliefen sich die Honorarnoten auf insgesamt über 216.000 EUR.

(4) Weitere Kosten entstanden der Stadt Linz für die Aufarbeitung des Sachverhalts und die rechtliche Begleitung durch einen Rechtsanwalt (TZ 33). Für diese Leistungen veranschlagte der Stadtsenat bislang 200.000 EUR. Für die Auswertung von 1.432 Akten lagen Ende August 2018 Honorarnoten in Höhe von rd. 67.000 EUR, für die Gesamtleistung in Höhe von rd. 161.000 EUR vor.

Der RH kritisierte den Entfall von Strafgeldeinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2017 infolge Untätigkeit der Behörde, den der RH auf rd. 382.000 EUR schätzte. Rund 209.000 EUR davon würden zu Lasten externer Empfänger gehen, weitere rd. 173.000 EUR zu Lasten der Stadt Linz. Auf das Land Oberösterreich wäre ein Einnahmenentgang von 1.561 EUR (0,4 %) entfallen. Diese Schätzung umfasste nicht die aus anderen Gründen verjährten Fälle wie z.B. schleppende Verfahrensführung.

Der RH verwies darüber hinaus auf mögliche Schadenersatzansprüche durch die externen Empfänger, denen insgesamt rd. 209.000 EUR entgangen sein könnten. Weiters verwies der RH auf die vermeidbaren Kosten für den eigenen Rechtsbeistand der Stadt Linz und den der Bediensteten, deren Gesamtsumme sich Ende August 2018 vorerst auf insgesamt rd. 377.000 EUR belief.

- Die Stadt Linz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bereits umfangreiche Maßnahmen ergriffen habe, um die Rückstände abzuarbeiten, Verjährungen wegen Untätigkeit zu vermeiden und die rechtskonforme Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren sicherzustellen. Damit wolle sie die vom Gesetzgeber beabsichtigte general– und spezialpräventive Zielsetzung über die Erzielung von Strafgeldeinnahmen hinaus erreichen.
- Der RH hielt ergänzend fest, dass er seine Schätzung des Einnahmenentfalls bewusst nicht auf der maximal möglichen Strafhöhe jedes infolge Untätigkeit der Behörde verfolgungsverjährten Aktes aufgebaut hatte. Der RH erachtete eine derartige, zu wesentlich höheren Einnahmenentgängen führende Schätzung insofern als nicht valid und daher ungeeignet, als sie nicht berücksichtigt, dass nicht jede Anzeige zu einer rechtskräftigen Bestrafung führt und dass in vielen Fällen die tatsächlich ausgesprochene Strafhöhe die maximal mögliche Strafhöhe unterschreitet.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Personal

Entwicklung Iststand

45.1 (1) Die Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen entwickelte sich in den Jahren 2010 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 18: Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen; Iststand in durchschnittlichen Jahreswerten

Abteilungs- bereich/ Funktion	Abteilungs- leitung	Kanzlei	Voll- streckung	Sachbearbeiterin- nen und Sachbear- beiter (Straf- referentinnen und Strafreferenten)	Ist Abteilung gesamt	Soll Abteilung gesamt	Differenz Ist/Soll
Jahr				in Vollzeitäquivalenten			
2010	0,50 ¹	1,05	0,80	5,50	7,85	9,75	-1,90
2011	0,50	1,05	0,80	5,60	7,95	9,75	-1,80
2012	0,50	0,48	0,80	5,60	7,38	8,75	-1,37
2013	0,50	0,30	0,80	5,52	7,12	8,75	-1,63
2014	0,50	0,40	0,80	5,35	7,05	8,75	-1,70
2015	0,75	0,46²	0,90	5,60	7,71	8,75	-1,04
2016	1,00	1,53	1,00	6,03	9,56	8,75	+0,81
2017	1,00	2,83	1,00	7,78	12,61	8,75	+3,86
jährlicher Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2017	0,66	1,01	0,86	5,87	8,40	-	-

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Linz; RH

Der Bereich Kanzlei zeigte über den gesamten überprüften Zeitraum einen durchschnittlichen Jahreswert von 1,0 VZÄ, lag jedoch in den Jahren 2012 bis 2015 unter 0,5 VZÄ. Die durchschnittlichen Monatswerte lagen zwischen 0 VZÄ (im Juli 2015) und 3,6 VZÄ (Ende 2017).

Für die Führung der Verwaltungsstrafverfahren durch die Strafreferentinnen und Strafreferenten standen zwischen 4,6 VZÄ (Jahresende 2013) und 10,5 VZÄ (November 2017) zur Verfügung, im überprüften Zeitraum durchschnittlich 5,9 VZÄ. Die Anzahl der Bediensteten lag zwischen sechs und zwölf Personen.

¹ Aufgrund der Zuständigkeit der Abteilung auch für Gewerbeangelegenheiten (TZ 16) bis zur Magistratsreform 2015 (Mitte 2015) waren für die Leitungsfunktion im Bereich Verwaltungsstrafen 0,5 Vollzeitäquivalente anzusetzen.

² Eine von Juli 2015 bis Dezember 2015 zugewiesene Kanzleikraft war faktisch nicht für die Abteilung tätig und ist deshalb in dieser Tabelle nicht berücksichtigt.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Die Abteilung Verwaltungsstrafen verfügte von 2010 bis 2017 pro Jahr über durchschnittlich 8,4 VZÄ. Die bis 2014 auf rd. 7 VZÄ rückläufigen Ressourcen erhöhten sich erst in den Jahren 2016 (9,6 VZÄ) und 2017 (12,6 VZÄ) deutlich. Die Verringerung der Ressourcen bis 2014 war auf Personalabgänge und auf Reduzierungen der Wochenstunden einzelner Bediensteter zurückzuführen.

Eine zeitnahe Personalbereitstellung zum Ausgleich der verringerten Ressourcen erfolgte nicht.

(2) In den Jahren 2010 bis 2015 lagen die Istwerte (Jahresdurchschnitt) immer unter den Sollwerten laut Dienstposten— und Stellenplan. Die Abweichungen reichten von 1,90 VZÄ (2010) bis 1,04 VZÄ (2015). Die von der Stadt Linz Anfang 2017 durchgeführte Personalbedarfserhebung für die Abteilung Verwaltungsstrafen zeigte einen zusätzlichen Personalbedarf von 2 VZÄ.

Der RH merkte an, dass sich die Personalressourcen der Abteilung Verwaltungsstrafen bis inklusive 2014 von 7,85 VZÄ auf 7,05 VZÄ verringerten. Bis inklusive 2015 lagen die Istwerte auch unter den Sollwerten laut Dienstposten– und Stellenplan, mit Abweichungen bis zu 1,9 VZÄ (2010). Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Personalbedarfserhebung für die Abteilung Verwaltungsstrafen einen zusätzlichen Personalbedarf in jenem Ausmaß ergeben hatte, der in etwa der maximalen Abweichung des Iststands vom Sollstand entsprach (rd. 2 VZÄ).

Ab Mitte 2016 bzw. ab Mitte 2017 erhöhten sich die Ressourcen für die Bereiche Kanzlei sowie Strafreferentinnen und Strafreferenten deutlich. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Feststellung, dass die Personalaufstockungen insbesondere ab 2016 die zu geringe Personalausstattung in den Vorjahren indirekt bestätigte (TZ 2 ff.). Zur nicht ausreichenden Personalausstattung in der Kanzlei im Zeitraum Juli 2015 bis Juni 2016 und deren Folgen verwies der RH auf TZ 17.

Kritisch sah der RH zudem, dass bei den bis 2014 feststellbaren Verringerungen des Personalstands infolge von Abgängen und Stundenreduktionen nicht zeitnah Personal bereitgestellt wurde. Erst im Jahr 2017 kam es zu einer deutlichen Erhöhung in diesen Bereichen (TZ 46).

Um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen, empfahl der RH der Stadt Linz, im Falle von Personalwechseln bzw. Reduzierungen der Wochenstunden von Bediensteten eine zeitnahe Nachbesetzung bzw. einen Ausgleich bspw. durch temporäre Personalzuteilungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



45.3

(1) Laut Stellungnahme der Stadt Linz seien die vom RH angeführten Personalstände nicht korrekt. Stattdessen würden sich die Soll– und Iststände jeweils zu Jahresende wie folgt darstellen:

Tabelle 19: Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen; jeweils zum Stand 31. Dezember

Jahr	Leitung	Kanzlei	Vollstreckung	Strafreferentinnen und Strafreferenten	Ist Abteilung gesamt	Soll Abteilung gesamt	Differenz Ist/Soll
				in Vollzeitäquivalen	ten		
2010	0,50	0,65	0,80	5,75	7,70	7,70	0
2011	0,50	0,65	0,80	5,60	7,55	7,70	-0,15
2012	0,50	0,35	0,80	5,60	7,25	7,40	-0,15
2013	0,50	0,30	0,80	4,58	6,18	7,35	-1,18
2014	0,50	0,40	0,80	5,58	7,28	7,45	-0,18
2015	0,75	0,70	0,90	5,66	8,01	8,10	-0,09
2016	1,00	1,00	1,00	5,75	8,75	8,75	0
2017	1,00	2,00	1,00	10,25	14,25	8,75	+5,50

Anmerkung: Im Iststand seien weder Jobimpulsbedienstete noch Lehrlinge eingerechnet. Auch der im Jahr 2015 krankheitsbedingt abwesende Mitarbeiter sei nicht enthalten.

Quellen: Stadt Linz; RH

In dieser Darstellungsform habe der Iststand bis 2016 weitgehend dem Sollstand entsprochen. Im Jahr 2017 habe die Stadt Linz Personal unterjährig aufgestockt, daher habe in diesem Jahr der Iststand den Sollstand überstiegen. Die Unterbesetzung zu Jahresende 2013 sei im Abgang einer Mitarbeiterin zum damaligen Zeitpunkt begründet gewesen. Ihre Nachbesetzung sei mit 1. April 2014 erfolgt.

(2) Zur Empfehlung von zeitnahen Nachbesetzungen hielt die Stadt Linz inbesondere im Falle ungeplanter Abgänge fest, dass das Oö. Objektivierungsgesetz 1994 Fristenläufe vorgebe, die einer unmittelbaren, zeitnahen Nachbesetzung entgegenstünden. Demnach habe der Aufnahme von Personen in den Dienst der Stadt Linz eine Ausschreibung vorauszugehen, die im 14–tägig erscheinenden Amtsblatt kundzumachen sei. Nach Ablauf der mindestens 14–tägigen Bewerbungsfrist seien die Bewerberinnen und Bewerber zu einem Bewerbungsgespräch einzuladen, für dessen Terminisierung und Einladung die Stadt Linz einen Zeitraum von rd. 14 Tagen vorsehe. Die Aufnahmen habe der Personalbeirat vorzuberaten und der Stadtsenat zu beschließen. Der Personalbeirat tage mit Ausnahme der Sommermonate monatlich, sodass für einen Beschluss im Optimalfall nochmals drei Wochen zu berücksichtigen seien. Insgesamt ergebe sich somit im Optimalfall eine Frist von zweieinhalb bis drei Monaten, die die Verwaltung nicht verkürzen könne. Die Stadt Linz verwende bei der Personalaufnahme einen Zeitraster, um die Aufnahmeverfahren so kurz wie möglich zu gestalten.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Personalbereitstellungen aus anderen Magistratsbereichen, ohne dass dies in den Stammabteilungen nachteilige Auswirkungen zur Folge hätte, würden voraussetzen, dass dort mehr Personal als aktuell benötigt vorhanden sei. Dies widerspreche den Zielsetzungen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Stadt Linz habe für den Dienstpostenplan 2019 das System der Personalbemessung insoweit ergänzt, als sie in den Dienstpostenplan– und Personalbudgetgesprächen im Juni 2018 – neben allen anderen vorliegenden Personaldaten – auch die Risikobewertungen der Geschäftsbereiche und vorliegende Controllingdaten einbezogen habe. Außerdem habe die Stadt Linz im gesamten Magistrat Schlüsselarbeitsplätze definiert, die bei geplanten Abgängen überschneidend besetzt werden könnten.

45.4

Zum Argument nicht korrekt dargestellter Personaldaten hielt der RH fest, dass er in seiner Darstellung – im Unterschied zur Stadt Linz und im Hinblick auf eine vollständige Wiedergabe der Personalausstattung der Abteilung Verwaltungsstrafen – sowohl die in der Abteilung verwendeten Lehrlinge als auch Bedienstete in Beschäftigungsprogrammen berücksichtigte. Dies deshalb, weil deren Arbeitsleistungen für die Abteilung Verwaltungsstrafen erbracht wurden. Außerdem berechnete er die tatsächliche Personalausstattung auf Basis der durchschnittlichen Monatswerte eines Jahres und wählte bewusst keine jahresstichtagsbezogene Darstellung der Personalausstattung, um auch unterjährige Personalschwankungen miteinzubeziehen.

Der RH verblieb daher bei seiner, auf Angaben der Stadt Linz beruhenden Darstellung des Personalstands in durchschnittlichen Jahreswerten und den daraus erfolgten Beurteilungen.

Die Ausführungen der Stadt Linz zu den zeitlichen Rahmenbedingungen von Personalaufnahmen nahm der RH zur Kenntnis. Er entgegnete jedoch der Stadt Linz, dass gerade die Kenntnis der Stadt Linz über die mehrmonatige Dauer von Aufnahmeverfahren und die Nichtinanspruchnahme der Möglichkeit, Bedienstete kurzfristig in anderen Verwaltungsbereichen der Stadt einzusetzen, eine rechtzeitige und fundierte Planung der erforderlichen Personalressourcen der Abteilung Verwaltungsstrafen erfordert hätte (TZ 2 ff.).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Dienstposten- und Stellenpläne

46.1

(1) Mit Jahresende beschloss der Gemeinderat den für das Folgejahr verbindlichen Dienstposten— und Stellenplan. Über den Dienstposten— und Stellenplan hinaus konnten die Dienststellen— bzw. Geschäftsbereichsleitungen — im Falle eines dringenden Bedarfs auch unterjährig oder im Rahmen von besonderen Beschäftigungsprogrammen (bspw. Jobimpuls oder Aktion 20.000) — zusätzliches Personal beantragen. Eine unterjährige, über den Dienstposten— und Stellenplan hinausgehende Personalbesetzung bedurfte nach ihrer Prüfung durch den Geschäftsbereich Personal und Zentrale Services einer Genehmigung der Personalreferentin bzw. des Personalreferenten des Stadtsenats.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Planstellen der Abteilung Verwaltungsstrafen in den Dienstposten– und Stellenplänen der Stadt Linz für die Jahre 2010 bis 2018:

Tabelle 20: Anzahl der Planstellen der Abteilung Verwaltungsstrafen je Mitarbeiterkategorie in den Dienstposten– und Stellenplänen der Jahre 2010 bis 2018

Mitarbeiterkategorie	2010, 2011	2012 bis 2017	2018	
	in Vollzeitäquivalenten¹			
Abteilungsleitung	1,00	1,00	1,00	
Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter (Strafreferentinnen und Strafreferenten)	5,75	5,75	8,75³	
Kanzlei ²	2,00	1,00	2,00	
Vollstreckung	1,00	1,00	1,00	
Planstellen gesamt	9,75	8,75	12,75	

Sollstand der Planstellen; zum Iststand des Personals siehe Tabelle 19

Quellen: Stadt Linz; RH

Die Anzahl der Planstellen blieb bis 2017 mit Ausnahme der Kanzlei (Verringerung von zwei Planstellen auf eine Planstelle ab dem Jahr 2012) konstant und belief sich auf 9,75 VZÄ (2010, 2011) bzw. 8,75 VZÄ (2012 bis 2017). Erst der Dienstpostenund Stellenplan für das Jahr 2018 wies gegenüber dem Zeitraum 2012 bis 2017 eine deutliche Steigerung um insgesamt vier Planstellen auf 12,75 VZÄ auf. Die Anzahl der Strafreferentinnen und Strafreferenten, der zahlenmäßig größten Mitarbeiterkategorie, stieg dabei von 5,75 VZÄ in den Jahren 2010 bis 2017 um drei VZÄ auf 8,75 VZÄ im Jahr 2018; das Kanzleipersonal stieg um 1 VZÄ auf 2 VZÄ im Jahr 2018.

² Bis zur Magistratsreform Mitte 2015 waren die Planstellen organisatorisch der Abteilung Jagd-, Fischerei-, Sanitäts- und Wohnrecht, funktionell jedoch auch der Abteilung Verwaltungsstrafen zugeordnet, danach sowohl organisatorisch als auch funktionell der Abteilung Verwaltungsstrafen.

³ Erhöhung um zwei Planstellen zu je einem und zwei Planstellen zu je einem halben Vollzeitäquivalent, somit drei Vollzeitäquivalente gesamt.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Dieser Erhöhung im Dienstposten— und Stellenplan 2018 ging Anfang 2017 eine Personalbedarfserhebung voraus, die die Stadt Linz anlässlich einer entsprechenden Empfehlung im Kontrollamtsbericht vom 1. Februar 2017 durchführte. Auf dieser Grundlage und angesichts der festgestellten, aus Untätigkeit der Behörde resultierenden Verjährungen (TZ 32) nahm die Stadt Linz die für das Voranschlagsjahr 2018 vorgesehene Personalaufstockung vorweg und hob bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2017, außerhalb des Dienstpostenplans 2017, die Anzahl der Strafreferentinnen und Strafreferenten um 3 VZÄ (zwei Strafreferenten zu je 1 VZÄ und zwei Strafreferentinnen zu je einem halben VZÄ) auf 8,75 VZÄ an.

Weiters erhöhte die Stadt Linz den Personalstand unterjährig und außerhalb des Dienstpostenplans im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen und Lehrverhältnissen. Dies betraf in der Abteilung Verwaltungsstrafen

- eine Strafreferentin (0,35 VZÄ von Dezember 2016 bis April 2017),
- einen Strafreferenten (im Ausmaß von 1 VZÄ von Juli bis November 2017, im Ausmaß von 0,75 VZÄ ab Dezember 2017),
- einen Kanzleimitarbeiter (0,625 VZÄ ab August 2015) sowie
- eine Lehrkraft (Kanzlei) ab September 2016 (0,95 VZÄ).

(2) Im Hinblick auf Budgetrestriktionen und Personaleinsparungen, die im Zuge der Erstellung der Voranschläge und Dienstposten- und Stellenpläne als Zielvorgabe zu berücksichtigen waren, wies die Geschäftsbereichsleitung in ihren Stellungnahmen zu Dienstposten- und Stellenplänen der Jahre 2010 bis 2017 darauf hin, dass für den Bereich der Verwaltungsstrafen der Personalstand zu belassen sei bzw. keine Personalreduktionen möglich seien. Eine Personalaufstockung wurde nicht beantragt. Dies, obwohl durch Personalengpässe bedingte Arbeitsüberlastungen, Arbeitsrückstände und Verjährungsrisiken in den Jahren der Erstellung der Voranschläge 2010 bis 2017 und auch in den Vorjahren Gegenstand von Mitarbeitergesprächen, Besprechungen in Jours fixes der Abteilung Verwaltungsstrafen und der Abteilungsleitung mit den jeweiligen Vorgesetzten (Geschäftsbereichsleitungen) sowie Gegenstand von Gesetzesbegutachtungen⁵⁴ waren. Die Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen begründete die unterbliebene Beantragung einer Personalaufstockung mit den restriktiven Budgetvorgaben und Vorgaben zu Personaleinsparungen. Dies ermöglichte nach Ansicht der Abteilungsleitung lediglich ein Aufrechterhalten bestehender Personalstände, hingegen hätte sie eine Personalaufstockung als nicht realistisch und mit den Budgetvorgaben nicht vereinbar gesehen.

Beispielsweise in den Gesetzesbegutachtungen zu Novellen von Ausländerbeschäftigungsgesetz (2016) oder Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (2014) wies die Stadt Linz auf zusätzlichen Personalbedarf und auf potenziell vermehrte Verjährungen als Folge der Gesetzesänderungen hin.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Im Zuge von Personalplanungen wies die Geschäftsbereichsleitung Abgaben und Steuern erstmals Ende Mai 2017 anlässlich der Erstellung des Dienstposten- und Stellenplans 2018 unter Hinweis auf die durchgeführte Personalbedarfserhebung auf eine erforderliche Erhöhung der Planstellen hin.

Ein Jahr davor, am 9. Juni 2016, informierte der Geschäftsbereich in Beantwortung einer Anfrage der Magistratsdirektion betreffend die Beschwerde der Finanzpolizei, dass aufgrund nicht ausreichender Personalressourcen mit Verjährungen in verschiedenen Materiengesetzen zu rechnen sei (TZ 2). Diese Information brachte die Magistratsdirektion dem Bürgermeister zur Kenntnis. Eine unmittelbar folgende Personalaufstockung bzw. eine Abklärung eines diesbezüglichen Erfordernisses sowie die Anforderung zusätzlichen Personals im Dienstposten— und Stellenplan 2017 unterblieben jedoch.

Der RH kritisierte, dass es die Stadt Linz verabsäumte, im Rahmen ihrer Personalplanung zeitgerecht den erforderlichen Personalbedarf zu prüfen und festzulegen,
um den vermehrten Verjährungen hinreichend entgegenzuwirken. Dies erfolgte
erst im Rahmen der im Jahr 2017 durchgeführten Personalbedarfserhebung.

Spätestens Mitte 2016 hätte Veranlassung zur unverzüglichen Ermittlung und Festlegung der erforderlichen Personalressourcen bestanden, da zu diesem Zeitpunkt die Geschäftsbereichsleitung Abgaben und Steuern darauf hingewiesen hatte, dass mit Verjährungen zu rechnen sei. Dessen ungeachtet unterblieben eine unmittelbare Personalaufstockung bzw. eine Abklärung eines diesbezüglichen Erfordernisses sowie die Anforderung zusätzlichen Personals im Dienstposten– und Stellenplan 2017. Die Mitte 2016 nicht getroffene Veranlassung, Personal aufzustocken, führte in weiterer Folge zu weiteren Verjährungen. So war im Jahr 2016 die Anzahl der wegen Untätigkeit der Behörde eingestellten Verfahren mit 314 am höchsten; im Vergleich dazu beliefen sich die Höchstwerte der Jahre davor auf 230 (2013) bzw. 166 (2015) (TZ 32). Somit konnte erst ab Mitte 2017, mit einem Zeitverlust von einem Jahr, mithilfe zusätzlichen Personals der Verjährungsproblematik wirksam entgegengetreten werden.

Der RH bemängelte, dass der im Juni 2016 an den Bürgermeister ergangene Hinweis von Magistratsdirektion und Geschäftsbereichsleitung über nicht ausreichende Personalressourcen nicht zu weiteren Veranlassungen geführt hatte. Dies insofern, als die beiden Führungskräfte nach Ansicht des RH grundsätzlich über ausreichende Informationen verfügen hätten können, um die bei gleichbleibender Personalausstattung zu erwartenden negativen Folgen aufzuzeigen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der RH sah daher sowohl beim Bürgermeister als auch bei der Magistratsdirektion und der Geschäftsbereichsleitung eine – aus seiner bzw. ihrer Führungs– und Entscheidungskompetenz resultierende – Mitverursachung dieser Verzögerung und der dadurch eingetretenen weiteren Verjährungen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, Informationen an den Bürgermeister mit aussagekräftigen Controllingdaten zu belegen, um dadurch nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen zu schaffen.

46.3 Laut Stellungnahme der Stadt Linz gehe sie, ohne die grundsätzlich berechtigte Kritik des RH an den aufgezeigten Missständen in Frage stellen zu wollen, im Ergebnis davon aus, dass die dem Bürgermeister, der Magistratsdirektion und dem Geschäftsbereich auferlegte Mitverantwortung für die im Jahr 2016 eingetretenen Verjährungsfälle mit den nachfolgend ergänzend dargestellten Tatsachen nicht im Einklang stehe:

Nach der Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016 hätten die Magistratsdirektion und die Leitung des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern im Juli 2016 entsprechend Maßnahmen vereinbart, um eine rasche Aufarbeitung offener Fälle zu gewährleisten und Verjährungen zu verhindern. Da die Leitung des Geschäftsbereichs dem zugestimmt habe, habe die Stadt Linz davon ausgehen können, dass die von der Finanzpolizei aufgezeigten Probleme gelöst seien. Auch im nachfolgenden Mitarbeitergespräch zwischen der Leitung des Geschäftsbereichs und jener der Abteilung Verwaltungsstrafen im Oktober 2016 habe Letztere weder auf Personalmängel noch sonstige infrastrukturelle Defizite hingewiesen. Der Bürgermeister und die Magistratsdirektion hätten erst mit ergänzender Beschwerde der Finanzpolizei vom Dezember 2016 Kenntnis von weiteren behaupteten Verjährungen erlangt.

Auch nach dieser Beschwerde der Finanzpolizei habe der Geschäftsbereich den zusätzlichen Personalbedarf nicht begründen können. Im Jänner 2017 habe die Magistratsdirektion einen neuen Bericht beauftragt bzw. Maßnahmen zur Aufarbeitung der Rückstände angeregt. Die nach dem Kontrollamtsbericht vom Februar 2017 durchgeführte Personalbemessung habe einen Mehrbedarf von zweieinhalb Personaleinheiten ergeben. Die Leitung des Geschäftsbereichs habe daraufhin eine Aufstockung um zumindest zwei Personaleinheiten beantragt. In der Folge habe die Stadt die Personalausstattung bis November 2017 um 5,5 Personaleinheiten erhöht, eine organisatorische Leitung für die Abteilung Verwaltungsstrafen eingesetzt und der Abteilungsleitung einen erfahrenen Juristen zur Seite gestellt.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Im Juni 2017 habe der Bürgermeister unmittelbar nach Bekanntwerden der Sachverhaltsdarstellung der Finanzpolizei an die Wirtschafts— und Korruptionsstaatsanwaltschaft das Kontrollamt mit einer vertieften Prüfung beauftragt. Die von der Magistratsdirektion beauftragte Liste aller offenen Verwaltungsstrafverfahren habe rd. 3.600 Verfahren gezeigt, wovon 1.432 Fälle als verjährungskritisch einzustufen gewesen seien. Diese habe der Rechtsanwalt der Stadt geprüft, um verjährungsbedrohte Fälle vorrangig bearbeiten zu können. Das Gesamtausmaß der Rückstände bzw. Verjährungen sei deshalb erst nach Vorliegen der Gesamtliste und den Prüfungen durch den Rechtsanwalt sowie durch das Kontrollamt Linz erkennbar gewesen. Daraus sei ersichtlich, dass die Stadt Linz immer umgehend eine Vielzahl von Handlungen zur Herstellung der Transparenz des Sachverhalts und in weiterer Folge zur Aufarbeitung der Rückstände gesetzt habe.

Ergänzend zu ihrer Stellungnahme zu **TZ 45** hielt die Stadt Linz weiter fest, dass ihr System der Personalbedarfsprüfung und –planung auf einem Netz von Informationen aus den Geschäftsbereichen, aus Daten der Finanzwirtschaft des SAP und aus Prüfungen der Personalverwaltung aufbaue. An der standardisierten Personalbedarfsplanung für das Folgejahr seien die Geschäftsbereiche beteiligt. Für den unterjährigen Personalbedarf bestehe ein Meldeverfahren mit der verpflichtenden Angabe der Fallzahlen. In die Planungen würden auch die Controllingdaten und seit 2017 auch die Daten des Risikomanagements einfließen. Außerdem habe die Stadt Linz im Jahr 2018 eine Interne Revision eingerichtet, um die operative Aufgabenerfüllung der Geschäftsbereiche begleitend zu prüfen.

Zur Empfehlung, Informationen an den Bürgermeister mit aussagekräftigen Controllingdaten zu belegen, hielt die Stadt Linz fest, dass sie grundsätzlich zwischen Informationen in Einzelangelegenheiten und standardisierten Controllingberichten unterscheide. Die Geschäftsbereiche seien verpflichtet, den städtischen Organen nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen. Die jeweils konkret zu übermittelnden Daten würden vom Einzelfall abhängen. Die Inhalte regelmäßiger Controllingberichte würde der Geschäftsbereich Finanzen und Wirtschaft zusammen mit den jeweils betroffenen Geschäftsbereichen erarbeiten und regelmäßig hinterfragen.

Der RH entgegnete der Stadt Linz, dass er eine Mitverantwortung sowohl des Bürgermeisters als auch der Magistratsdirektion und der Geschäftsbereichsleitung nicht nur für die im Jahr 2016 eingetretenen Verjährungen, sondern auch bei allen weiteren eingetretenen Verjährungen sah. Dies war nach Ansicht des RH vor allem in ihrem Verhalten im zweiten Halbjahr 2016 begründet.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Er hielt fest, dass die Urgenzen zu nur sechs Anzeigen keine ausreichende Begründung waren, weitere Verjährungen auszuschließen. Vielmehr wäre aufgrund der bereits damals vorliegenden Hinweise (TZ 2) eine datenbasierte Auswertung der Akten unter Heranziehung der vorhandenen IT—Ressourcen (ELAK) naheliegend gewesen, um die von der Finanzpolizei und damit von Dritten quantifizierte Anzahl an Verjährungen durch eine anlassbezogene Controllingauswertung verifizieren zu können. Damit hätte die Stadt Linz bereits zu diesem Zeitpunkt das Ausmaß an Verjährungen und Rückständen erkennen können (spätere Erhebungen ergaben 314 Verfolgungsverjährungen allein für das Jahr 2016). Darüber hinaus hätte die Stadt Linz davon Kenntnis gewonnen, dass die damals verfügbaren Auswertungsmöglichkeiten die erforderlichen Informationen nur erschwert (vor allem durch Akteneinsichten) bereitstellen konnten. Maßnahmen im Bereich Controlling, IT und Personal hätten dann bereits spätestens ab Herbst 2016 veranlasst werden können.

Aufgrund der Mitte 2016 – trotz vorliegender Hinweise zu Bearbeitungsproblemen in der Abteilung Verwaltungsstrafen – unterbliebenen Veranlassung, valide Controllingdaten zu Verjährungen, Rückständen und Aktenvolumina einzufordern und eine Evaluierung des Personalbedarfs vorzunehmen, verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass sowohl beim Bürgermeister als auch bei der Magistratsdirektion und der Geschäftsbereichsleitung eine – aus seiner bzw. ihrer Führungs– und Entscheidungskompetenz resultierende – Mitverursachung dieser Verzögerung und der dadurch eingetretenen weiteren Verjährungen gegeben war.

Nicht nachvollziehbar war für den RH die Feststellung der Stadt Linz, dass das Mitarbeitergespräch zwischen der Leitung des Geschäftsbereichs und jener der Abteilung Verwaltungsstrafen vom Oktober 2016 keine Hinweise zu Personalmängeln oder sonstigen infrastrukturellen Defiziten enthalten hätte. Denn dem Protokoll zum Mitarbeitergespräch war zu entnehmen, dass die Fallzahlen stetig stiegen, der Personalstand seit dem Jahr 2002 jedoch unverändert war und Rückstände zu kommunizieren seien. Diese Informationen waren – entgegen der Ansicht der Stadt Linz – ein wesentliches Indiz für Personalmängel in der Abteilung Verwaltungsstrafen.

Die Ausführungen der Stadt Linz zu den Controllingberichten nahm der RH zur Kenntnis. Er verwies jedoch darauf, dass anlassbezogene Controllingberichte – im Falle entsprechender Hinweise – von Bürgermeister und Magistratsdirektion einzufordern waren.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Überstunden und Krankenstände

47.1 (1) Die in der Abteilung Verwaltungsstrafen angeordneten, geleisteten und bezahlten Überstunden entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 21: Geleistete Überstunden der Abteilung Verwaltungsstrafen

Abteilungsbereich ¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl							
Sachbearbeitung	2,27	-	_	_	319,75	_	44,38	205,92
Vollstreckung	4,42	-	-	-	-	11,02	5,93	-
Kanzlei	-	-	-	_	_	-	-	9,20
Summe	6,69	-	-	-	319,75	11,02	50,31	215,12

¹ Die regelmäßig von der Abteilungsleitung geleisteten Überstunden sind, da nicht eigens angeordnet, nicht berücksichtigt.

Quellen: Stadt Linz; RH

Im Zeitraum 2010 bis 2017 leistete die Abteilungsleitung regelmäßig Überstunden. Überstunden der Strafreferentinnen und Strafreferenten fielen lediglich im Jahr 2014 in einer größeren Anzahl an: insgesamt rd. 320 Stunden bzw. durchschnittlich rd. 60 Stunden pro VZÄ bzw. rund eine Stunde pro Woche. In diesem Jahr hatte die damalige Dienststellenleitung für den Bereich Verwaltungsstrafen die Leistung von Überstunden im notwendigen Ausmaß angeordnet. Ab Mitte 2016 ordnete die Geschäftsbereichsleitung zunächst für einen, dann für einen weiteren Strafreferenten je fünf Überstunden im Monat an (TZ 3).

(2) Die jährlich in Anspruch genommenen Krankenstandstage (zuzüglich Kuraufenthalten) in der Abteilung Verwaltungsstrafen lagen im Zeitraum 2010 bis 2016 zwischen 108 Tagen (2010) und 230 Tagen (2013), durchschnittlich bei 195 Tagen. Von 2010 bis 2013 stiegen die Krankenstände samt Kuraufenthalten auf mehr als das Doppelte an und gingen danach wieder zurück. Diese krankheits— bzw. kurbedingten Abwesenheiten entsprachen in Summe der Jahresdienstleistung rund einer halben Arbeitskraft (2010) bzw. einer ganzen Arbeitskraft (2013).

Die krankheits- und kurbedingten jährlichen Abwesenheiten in der Abteilung Verwaltungsstrafen lagen im überprüften Zeitraum über dem magistratsweiten Durchschnitt, in den Jahren 2013 und 2014 waren sie mehr als doppelt so hoch.

47.2 (1) Der RH sah die Anordnung von fünf zusätzlichen Überstunden je Monat für die zwei von Verjährungen am meisten betroffenen Strafreferenten ab Mitte 2016 angesichts der bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Personalengpässe nicht als ausreichende Maßnahme an. Auch gab er zu bedenken, dass Überstunden nur bei kurzfristigen Arbeitsspitzen eine taugliche Ausgleichsmaßnahme darstellen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(2) Der RH verwies auf die krankheits- und kurbedingten Abwesenheiten, die zum Teil das Ausmaß einer Jahresdienstleistung erreichten. Er gab zu bedenken, dass in den Jahren mit den höchsten Krankenständen (2013 und 2014) zudem der Ist-Personalstand am niedrigsten war. Auch war hervorzuheben, dass diese Abwesenheiten stets über dem magistratsweiten Durchschnitt lagen.

Maßnahmen zur Bereitstellung von Personal

- Im überprüften Zeitraum 2010 bis 2017 kam es zu mehreren Personalentscheidungen, die den Dienstbetrieb bzw. die Aufgabenerledigung der Abteilung beeinträchtigten oder nur beschränkt geeignet waren, den Rückstand an nicht bearbeiteten Akten der Abteilung (TZ 31) zu reduzieren:
 - Eine Strafreferentin der Abteilung Verwaltungsstrafen war ab Mitte April 2010 zur personellen Unterstützung einer anderen Magistratsabteilung dieser für rund ein halbes Jahr im Ausmaß von 20 Wochenstunden zugeteilt.
 - Die Beschäftigung einer Strafreferentin in der Abteilung Verwaltungsstrafen im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms ab Ende Dezember 2016 beschränkte sich auf 0,35 VZÄ (14 Arbeitsstunden pro Woche) und endete nach vier Monaten Ende April 2017 (TZ 46).
 - Das Beschäftigungsausmaß eines Strafreferenten war in den Jahren 2013 bis
 2016 auf eigenen Wunsch auf 33 Wochenstunden reduziert.
 - Ein in der zweiten Jahreshälfte 2015 bis zu seiner Pensionierung mit Ende 2015 der Kanzlei zugeteilter Mitarbeiter übte diese Tätigkeit aufgrund in Anspruch genommener offener Urlaubsstunden und Zeitausgleichsguthaben de facto nicht aus.
 - Eine mit Anfang Jänner 2016 im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms als Strafreferentin eingesetzte Bedienstete beendete diese Tätigkeit bereits Ende Februar 2016 und wechselte in einen anderen Tätigkeitsbereich der Stadt Linz. Sie begründete dies u.a. mit dem hohen Arbeitsanfall in der Abteilung. Die Stelle wurde nicht unmittelbar, sondern erst ab Mitte 2017 nachbesetzt.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- Die mehrjährige Ablehnung der Stadt Linz, einen B-wertig eingestuften Strafreferenten nach Abschluss seines rechtswissenschaftlichen Hochschulstudiums A-wertig einzustufen,⁵⁵ führte zu dessen Weigerung, Verwaltungsstrafverfahren nach dem Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz weiterhin zu bearbeiten. Diese waren daher von einem anderen Strafreferenten zusätzlich zu erledigen. Ab Anfang 2018 wurde dieser Strafreferent A-wertig entlohnt; im Dienstpostenplan 2019 werde diese Einstufung nachzuziehen sein.
- Eine mit Anfang 2018 wieder aufgehobene Vorgabe der Magistratsdirektion sah für Nachbesetzungen eine Wartefrist von vier Monaten vor. Damit verzögerte sich die Nachbesetzung einer Ende 2013 in eine andere Abteilung gewechselten Strafreferentin auf Anfang April 2014.
- Der RH kritisierte, dass die Mitarbeiterauswahl, die personalrechtlichen Entscheidungen und die organisatorischen Rahmenbedingungen der Stadt Linz den Personaleinsatz bzw. Stellennachbesetzungen in der Abteilung Verwaltungsstrafen beeinträchtigten und damit die Problematik der nicht bearbeiteten Akten zusätzlich verstärkten.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Rahmenbedingungen für den Einsatz und die Auswahl geeigneter Bediensteter dahingehend zu optimieren, dass Nachbesetzungen in der erforderlichen Weise zügig umgesetzt werden können.

Laut Stellungnahme der Stadt Linz bekenne sie sich zur Reintegration von Bediensteten, die krankheitsbedingt ihren früheren Job nicht mehr ausüben könnten. Arbeitsversuche, um diese Bediensteten ihren Fähigkeiten entsprechend wieder zu beschäftigen, könnten fallweise scheitern. Dennoch sei es eine soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit, Reintegration zu betreiben. Arbeitsversuche würden in jenen Bereichen stattfinden, in denen nicht von Beginn an Höchstleistungen gefordert seien. Da zum Zeitpunkt des bemängelten Arbeitsversuchs in der Abteilung Verwaltungsstrafen das Ausmaß der Rückstände nicht bekannt gewesen sei, habe es kein Argument gegen einen Arbeitsversuch und für zusätzliche, über den Dienstpostenplan hinausgehende Kapazitäten gegeben.

Zur Kritik, wonach sich die Stadt Linz weigerte, einen B-wertig eingestuften Strafreferenten nach Abschluss eines Studiums als A-wertig einzustufen, teilte die Stadt mit, dass sich die Gehaltseinstufung auf die in der Arbeitsplatzbeschreibung definierten Anforderungen des Arbeitsplatzes beziehe. Mit einem Studienabschluss verändere sich nicht per se die Qualität der Anforderungen an den Arbeitsplatz. Es

⁵⁵ In der Abteilung Verwaltungsstrafen führten sowohl Bedienstete der Verwendungsgruppe A als auch der Verwendungsgruppe B Verwaltungsstrafverfahren eigenverantwortlich durch. Die in den zugehörigen Arbeitsplatzbeschreibungen genannten Aufgaben, Kenntnisse, Anforderungen und anzuwendenden Rechtsvorschriften waren, unabhängig von der A– oder B–Wertigkeit, identisch.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



sei denn, der Arbeitgeber erhöhe die Anforderungen an den Arbeitsplatzinhaber. Weiters habe es vor Bekanntwerden der Rückstände keine Notwendigkeit gegeben, den Arbeitsplatz aufzuwerten. Außerdem wäre es dem Arbeitsplatzinhaber frei gestanden, sich intern auf andere A-wertige Arbeitsplätze zu bewerben.

Weiters habe die Stadt Linz im Rahmen des Nachbesetzungsmanagements Schlüsselarbeitsplätze definiert, deren Nachbesetzung überschneidend oder lückenlos erfolgen soll. Inbesondere bei geplanten Abgängen lasse sich eine zeitnahe Nachbesetzung gut verwirklichen. Bei ungeplanten Abgängen (z.B. Dienstgeberkündigung, Entlassung) könne diese erst nach Bekanntwerden veranlasst werden. Neben dem in TZ 45 beschriebenen Aufnahmeverfahren verfüge die Stadt Linz auch über eine interne Jobbörse, die Bediensteten horizontale oder vertikale Veränderungen eröffne. Aber auch diese internen Auswahlabläufe würden bestimmte Fristen benötigen. Insofern erachte die Stadt Linz die implementierten Abläufe als weitgehend optimiert.

48.4

Der RH hielt gegenüber der Stadt Linz fest, dass er ihr Engagement im Hinblick auf die Teilnahme von Bediensteten an Beschäftigungsprogrammen nicht generell bemängelt hatte. Er verwies jedoch auf die Stellungnahme der Stadt Linz zu TZ 39, wonach diese Beschäftigten nur Teilleistungen erbringen und unterstützend, aber nicht eigenverantwortlich arbeiten würden. Er verblieb daher bei seiner Ansicht, dass insbesondere diese Personalentscheidungen nur beschränkt geeignet waren, die festgestellten Rückstände (TZ 31) zu reduzieren. Dies auch deshalb, weil bereits im Juni 2016 Hinweise an den Bürgermeister über nicht ausreichende Personalressourcen ergangen waren (TZ 46), aber im Dezember 2016 – nach einem bereits erfolglosen Einsatz einer Strafreferentin im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms – die Stadt Linz neuerlich auf diese Personalquelle zurückgriff. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Die von der Stadt Linz aufgezeigten erschwerten (rechtlichen) Rahmenbedingungen, einen B-wertig eingestuften Strafreferenten zeitnah nach seinem Studienabschluss A-wertig einzustufen, waren für den RH insofern nicht nachvollziehbar, als die Arbeitsplatzbeschreibungen für A-wertig oder B-wertig eingestufte Strafreferentinnen oder Strafreferenten identisch waren. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung und verwies ergänzend auf seine Gegenäußerung zu TZ 45.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



IT-Unterstützung

ELAK

49.1

(1) Im Oktober 2001 begann die Stadt Linz ein Projekt zur Einführung des ELAK, wobei Gesamtkosten in Höhe von rd. 2 Mio. EUR veranschlagt waren. Zwei Jahre später startete ein Pilotprojekt in der Organisationseinheit "Bezirksverwaltungsbehörde" mit allen Abteilungen. Die davon auch betroffene Abteilung Verwaltungsstrafen war im Projektteam vertreten. Das Projekt war 2005 abgeschlossen. Definierte Ziele waren eine verbesserte elektronische Informationsbereitstellung bei der Sachbearbeitung und der Wegfall der Papierakten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH Ende 2017 arbeitete die Abteilung Verwaltungsstrafen teilweise mit Papierakten, die parallel im ELAK abgebildet wurden (TZ 23).

Die Praxistauglichkeit des ELAK in der Abteilung Verwaltungsstrafen evaluierte die Stadt Linz bislang nicht. Das im ELAK liegende Potenzial zur Unterstützung der Prozessabläufe blieb weitgehend ungenutzt, auch weil die Abteilung Verwaltungsstrafen im überprüften Zeitraum keine Anpassungen oder Optimierungen im Verfahren einforderte.

(2) Der ELAK der Abteilung Verwaltungsstrafen enthielt kein Datenfeld für die Erfassung des Tatzeitpunkts und der daraus folgenden Verjährungsfristen. Auch bot das System keine Terminverwaltung, mit der es die Strafreferentinnen und Strafreferenten zur Einhaltung der rechtzeitigen Erledigungen unterstützte; die Erfassung von Bearbeitungs– und Durchlaufzeiten war nicht vorgesehen.

Nach der Anzeige der Finanzpolizei bei der Staatsanwaltschaft im Mai 2017 erfasste die Abteilung im Sommer 2017 als Sofortmaßnahme sämtliche offenen Verfahren (samt Tat– und Verjährungszeitpunkt etc.) manuell in einer Excel–Liste. Durch laufende manuelle Ergänzungen der Liste um die zwischenzeitig gesetzten Verfahrensschritte wurde diese Liste aktuell gehalten und diente so zur Terminverwaltung.

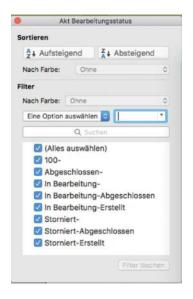
Mit einer regelmäßigen Abfrage aus dem ELAK erfasste die Abteilung seit Sommer 2017 weiters alle Akten, die älter als 90 Tage waren und kein Ausgangsstück (Verfolgungshandlung) aufwiesen. Auch diese nach der Anzeige gesetzte Sofortmaßnahme diente dazu, eine zeitgerechte und lückenlose Bearbeitung sicherzustellen (TZ 6).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- (3) Der jeweilige Stand der Verfahren war nur nach Durchsicht der zum ELAK gehörenden Geschäftsstücke feststellbar, da eine "First Page"–Information mit Abbildung der Verfahrensschritte fehlte und der vom System zugeordnete Status wenig aussagekräftig war. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Stadt Linz an der Implementierung einer Übersichtsseite samt Auswertungsmöglichkeiten (TZ 41).
- (4) Der Bearbeitungsstatus des jeweiligen Aktes (im Datenfeld "Akt-Bearbeitung") unterschied zwischen "in Bearbeitung" und "Abgeschlossen". Den Status "Abgeschlossen" vergab das System jedoch erst nach Abschluss der Vollstreckung (nach dem Einlangen der Strafgelder). Wurde etwa mit Bestraften eine Ratenzahlung über drei Jahre vereinbart, war der Akt bis zum Eingang der letzten Rate "in Bearbeitung". Bei der dem RH übermittelten Auswertung der ELAK-Daten der Jahre 2010 bis 2017 schienen acht unterschiedliche Eintragungen für den Bearbeitungsstatus auf, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

Abbildung 7: ELAK-Bearbeitungsstatus



Quelle: Stadt Linz

Die in der Auswertung aus Haupt- und Detailstatus zusammengesetzten Status wiesen teilweise Fehler auf und konnten keine klaren Abgrenzungen für Verfahrensabschnitte im Sinne von Meilensteinen liefern.

(5) Der Anzeiger einer Verwaltungsübertretung (Finanzpolizei, Polizei, ASFINAG etc.) war im ELAK nicht als auswertbares Datenfeld erfasst. Daher war für Zwecke der Strafgeldwidmung eine automationsunterstützte Hinterlegung des Aufteilungsschlüssels für Strafgelder nicht realisierbar (TZ 11). Ebenso waren damit verbundene Berichtspflichten an die Formalpartei nicht feststellbar.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(6) Zum Thema IT—Unterstützung fand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beim Land Oberösterreich ein Kooperationsprojekt zwischen dem Bundesministerium für Inneres und den Ländern statt. Im Rahmen dieses Projekts soll eine neue IT—Unterstützung ("VStV Neu") zur Erfassung von Anzeigen und zur Abwicklung von Strafverfahren im Sommer 2018 als Pilotprojekt in der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck installiert und anschließend in allen Bezirkshauptmannschaften Oberösterreichs verwendet werden. Das Bundesministerium für Inneres und das Land Burgenland arbeiteten bereits mit diesem System. Vorgespräche mit Magistraten in Oberösterreich, so auch mit der Stadt Linz, betreffend die Übernahme des Systems fanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung statt.

49.2

- (1) Der RH bemängelte, dass der 2005 in der Abteilung Verwaltungsstrafen installierte ELAK nur unzureichend den Aufgabenstellungen entsprach und unverzichtbare Bestandteile fehlten, bspw. für Terminverwaltung sowie Steuerung und Controlling. Er bemängelte ferner, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen im überprüften Zeitraum keine Anforderungen im Sinne einer Anpassung oder Optimierung der IT-Unterstützung stellte und somit das Potenzial des ELAK ungenutzt ließ. Weiters kritisierte der RH das Fehlen einer Evaluierung der ELAK-Implementierung in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Dadurch unterblieb die Möglichkeit einer zeitgemäßen, ressourcenbewussten und ergebnisorientierten Arbeitsweise.
- (2) Der RH beurteilte die bestehende IT-Unterstützung als nicht geeignet, die zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen, und sah auch das ursprüngliche Projektziel, Informationen für die Sachbearbeitung bereitzustellen, als nur ansatzweise erreicht an. Die gesetzten Sofortmaßnahmen erachtete er als ersten Schritt, die bisher unzureichende IT-Unterstützung und die Informationsbereitstellung zu verbessern. Der RH kritisierte jedoch, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen außerhalb des ELAK eine manuell erstellte und laufend manuell zu aktualisierende Liste zur Erfassung offener Verfahren führen musste, um die bestehenden Defizite im ELAK zu kompensieren. Dies insofern, als das Führen der Liste neben den Ausgaben für den ELAK zusätzlich Sach- und Personalressourcen band.

Den nur geringen Informationsgehalt der im ELAK erfassten Bearbeitungsstatus für die einzelnen Akten beurteilte der RH als nicht geeignet für Steuerung und Controlling. Er sah darin auch ein mangelndes Verständnis für strukturierte Abläufe und die unterstützende Anwendung des ELAK.

Der RH empfahl der Stadt Linz, den in der Abteilung Verwaltungsstrafen verwendeten ELAK bestmöglich an die Erfordernisse der Aufgabenerledigung in der Abteilung Verwaltungsstrafen anzupassen und dabei auch Aspekte der Steuerung, des Controllings und des IKS zu berücksichtigen.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Weiters empfahl der RH, hinsichtlich der IT-Unterstützung für Verwaltungsstrafverfahren auch Alternativen zu prüfen, wie bspw. das in Oberösterreich landesweit vorgesehene System "VStV Neu".

49.3 Die Stadt Linz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Bearbeitungsprozesse mittlerweile vereinheitlicht habe. Jeder Akt enthalte nun eine First-Page-Information mit auswertbaren Feldern, die einer Kontrolle zugänglich seien. Außerdem plane sie sobald wie möglich einen Umstieg auf das System "VStV Neu" und stehe dazu in Kontakt mit dem Bund und dem Land Oberösterreich.

Qualität der Datenerfassung

- 50.1
- (1) Wichtige Verfahrensdaten, wie Name, Geburtsdatum und Adresse der bzw. des Beschuldigten sowie das betroffene Materiengesetz, waren im ELAK gesammelt in einem als Textfeld konzipierten Datenfeld ("Betreff") enthalten. Infolge der unterschiedlichen Abfolge der eingegebenen Daten oder unterschiedlicher Schreibweisen war die Auswertung dieses Textfelds maßgeblich erschwert oder sogar unmöglich. So schienen für das Tabak— und Nichtraucherinnen— bzw. Nichtraucherschutzgesetz über 40 unterschiedliche Schreibweisen auf, die eine Auswertung aussichtslos machten. Auch die verwendeten Abkürzungen für Materiengesetze waren uneinheitlich und daher einer Auswertung nur schwer oder nicht zugänglich. Im November 2017 trat ein ELAK—Organisationshandbuch für die Abteilung Verwaltungsstrafen in Kraft, jedoch bestanden auch schon zuvor Vorgaben für die Eintragung von Daten.
- (2) 167 neu angelegte Akten des Zeitraums 2010 bis 2017 waren systemwidrig der Sachgruppe "Diverse Strafverfahren" zugeordnet (TZ 30).
- (3) Im ELAK waren Datenfelder für fremde Aktenzahlen, wie bspw. die der Finanzpolizei, vorgesehen. In der dem RH zur Verfügung gestellten Zusammenstellung der Akten 2010 bis 2017 war die Eintragung der Fremdzahlen im ersten Eingangsstück ausgewiesen. Von den bspw. im Zeitraum 2010 bis 2017 neu angelegten 1.361 Akten zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz waren bei 948 die Fremdzahlen nicht eingetragen. Bei den im Zeitraum 29. Juli 2015 bis 31. Dezember 2017 insgesamt 367 neu angelegten Akten lag nur ein einziger Eintrag vor, hingegen wiesen von den im davor liegenden Zeitraum 1. August 2012 bis 28. Juli 2015 insgesamt 449 neu angelegten Akten 400 (89 %) einen Fremdzahleneintrag auf.
- (4) Auch die Datenerfassungen im SAP erschwerten bzw. verunmöglichten Auswertungen. Die Geschäftszahl der Akten war weitgehend unsystematisch und uneinheitlich eingegeben (TZ 38), Begriffe, Abkürzungen und Schreibweisen waren unterschiedlich (TZ 36). Für die Datenerfassungen im SAP gab es keine Vorgaben.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



50.2

(1) Der RH bemängelte die lückenhafte, unsystematische und uneinheitliche Datenerfassung zu den Verwaltungsstrafverfahren im ELAK und im SAP in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Durch uneinheitliche Schreibweisen und Abkürzungen, durch fehlende Fremdzahlen und durch unterschiedlich gereihte Befüllungen von Textfeldern waren vollständige Auswertungen maßgeblich erschwert bzw. teilweise unmöglich. Er kritisierte weiters, dass die Datenerfassungen im ELAK nicht den Vorgaben entsprachen und dass für die Eingaben im SAP Vorgaben überhaupt fehlten.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die Eingaben im ELAK und im SAP klar, einheitlich und verbindlich zu definieren und deren Umsetzung im Wege einer Qualitätssicherung laufend zu prüfen.

(2) Die Eintragung von wesentlichen, unabdingbaren Informationen der Strafverfahren in einem einzigen Textfeld (Betreff) beurteilte der RH als unzweckmäßig und für Auswertungen hinderlich.

Der RH empfahl der Stadt Linz, durch eine strukturierte Erfassung die Auswertbarkeit der Daten sicherzustellen.

Gemäß Stellungnahme der Stadt Linz habe sie die Empfehlungen umgesetzt.

51.1

SAP-Berechtigungen

50.3

(1) Für die Vergabe von Berechtigungsrollen im SAP genügte in der Stadt Linz bis Dezember 2016 die Beantragung eines SAP–Zugangs. Erst im Dezember 2016 setzte eine Berechtigungsvergabe eine fachliche sowie systemische Schulung voraus und war der gesamte Ablauf der Berechtigungsvergabe zu dokumentieren.

Die bestehenden SAP-Berechtigungen waren im Geschäftsbereich Finanzen und Wirtschaft nicht dokumentiert. Auch eine zeitbezogene Auswertung der SAP-Berechtigungen war laut Auskunft der Stadt Linz nicht vorhanden.

(2) Die SAP-Buchungs- bzw. Inforechte waren auf Ebene des Geschäftsbereichs definierten Gruppen zugeordnet. Eine Einschränkung der Berechtigung auf Abteilungsebene war nicht möglich.

Eine auf Anregung des RH bei der IKT⁵⁶ beauftragte Sonderauswertung zeigte, dass in den Jahren 2010 bis 2017 auch Bedienstete anderer Abteilungen des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern das Recht hatten, auf Voranschlagsstellen bzw. Finanzpositionen der Abteilung Verwaltungsstrafen zu buchen. Darüber hinaus erfolgten Buchungen auf diese Voranschlagsstellen bzw. Finanzpositionen auch durch

⁵⁶ IKT steht für die IKT Linz GmbH und IKT Linz Infrastruktur GmbH.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Bedienstete des Geschäftsbereichs Bau— und Bezirksverwaltung (bzw. vormals Einwohner— und Standesamt sowie Finanzrechts— und Steueramt). Infolge der Bebuchung der Voranschlagsstellen bzw. Finanzpositionen durch mehrere Abteilungen bzw. Geschäftsbereiche war eine Auswertung der Buchungen je Abteilung nicht möglich (TZ 36).

Auswertungen der Buchungen waren darüber hinaus auch über die Berechtigungsrollen der Bediensteten nicht möglich, da diese auch vertretungsweise für andere Abteilungen des Geschäftsbereichs buchen konnten.

(3) Einen Abgleich der gemäß Haushaltsordnung des Magistrats in den Jahren 2010 bis 2017 bestehenden Anweisungsberechtigungen mit den SAP-Berechtigungen führte die Stadt Linz nicht durch.

Anlässlich der Magistratsreform endeten die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Anweisungsrechte mit 30. Juni 2015. Die neu zu genehmigenden Anweisungsrechte waren per 1. Juli 2015 oder mit einem aktuellen Datum einzutragen. Die Abteilungsleitung Verwaltungsstrafen erhielt das Anweisungsrecht mit 1. August 2015. Gleichzeitig mit dem Anweisungsrecht erhielt sie auch ihre SAP-Berechtigung für den Geschäftsbereich Abgaben und Steuern. Daneben war ihre SAP-Berechtigung für die Dienststelle Bezirksverwaltungsamt bis zum 31. Dezember 2015 weiterhin gültig.

- Der RH kritisierte die Administration der SAP-Berechtigungen in der Stadt Linz als unzureichend dokumentiert, fehleranfällig und nicht dem IKS entsprechend. Insbesondere kritisierte er,
 - dass bis Dezember 2016 Bedienstete der Stadt Linz SAP-Berechtigungen auch ohne vorausgehende fachliche sowie systemische Schulung erhielten; dadurch bestand die Gefahr einer nicht einheitlichen und nicht korrekten Verrechnung (TZ 36);
 - dass die bestehenden SAP-Berechtigungen nicht dokumentiert waren und damit die Information fehlte, wer wann über welche Berechtigung verfügte;
 - dass auch Bedienstete außerhalb des Geschäftsbereichs Abgaben und Steuern die Voranschlagsstellen bzw. Finanzpositionen der Abteilung Verwaltungsstrafen buchen konnten;

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



dass die Stadt Linz in den Jahren 2010 bis 2017 bestehende Anweisungsberechtigungen nicht mit den SAP-Berechtigungen abglich; dadurch verfügte die Abteilungsleitung der Abteilung Verwaltungsstrafen für die Dauer von fünf Monaten über SAP-Berechtigungen sowohl im neuen als auch im ehemaligen Geschäftsbereich, was dem IKS-Prinzip der minimalen Rechte widersprach.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die vergebenen SAP-Berechtigungen lückenlos und in auswertbarer Form zu dokumentieren, im Sinne einer transparenten und jederzeit nachvollziehbaren Gebarung keine SAP-Berechtigungen außerhalb des Geschäftsbereichs zu vergeben, im Sinne eines effizienten IKS die bestehenden Anweisungsrechte und SAP-Berechtigungen regelmäßig abzugleichen und bei Änderungen des Arbeitsbereichs zu aktualisieren.

Die Stadt Linz hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie die Details der SAP-Berechtigung (von der Grundberechtigung bis zur Vergabe der einzelnen Rollen) dokumentiere. Damit seien auch alle diesbezüglichen Auswertungen möglich. Sie sagte zu, SAP-Berechtigungen außerhalb des Geschäftsbereichs sukzessive abzubauen.

Sie sagte weiters zu, sowohl die SAP-Berechtigungen als auch die Anweisungsrechte hinsichtlich deren Verwendung in den Geschäftsbereichen regelmäßig zu aktualisieren. Allerdings sehe die Stadt keinen direkten Zusammenhang zwischen dem Anweisungsrecht und einer SAP-Berechtigung. Beide Berechtigungen könnten auch für sich alleine bestehen. Beispielsweise könne ein Anweisungsrecht auch ohne SAP-Berechtigung ausgeübt werden. So erfolge ein Großteil der Unterschriften im Anweisungsrecht handschriftlich auf Auszahlungs- und Einzahlungsanordnungen.

Der RH begrüßte die bereits umgesetzte Dokumentation der SAP–Berechtigungen und sah den von der Stadt Linz zugesagten Umsetzungen positiv entgegen. Der RH stellte darüber hinaus klar, dass er keinen Abgleich der bestehenden Anweisungsrechte mit den SAP–Berechtigungen oder umgekehrt empfohlen hatte.

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Prüfersuchen an den RH

- 52 Der RH beantwortet die an ihn gestellten Fragen folgendermaßen:
 - 1. Welche Kontrollsysteme gibt es im Bereich der Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren und wann erfolgte die letzte Kontrolle?

Die Abteilung Verwaltungsstrafen verfügte im überprüften Zeitraum über kein abteilungsweites, umfassendes IKS und systematische, inhaltliche Kontrollen der Erledigungen (TZ 29, TZ 40). Einzelne IKS-Maßnahmen betrafen

- Rückstandsausweise: Mangels Auswertbarkeit von verspäteten oder mit Verspätung bedrohten Erledigungen verwendeten die Bediensteten der Abteilung Verwaltungsstrafen als Rückstandsausweis sämtliche Einträge im Arbeitsvorrat des ELAK. Dieser Arbeitsvorrat enthielt jedoch alle nicht nur die verspäteten Geschäftsstücke. Mit E-Mail vom November 2016 teilten die Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitung den Strafreferentinnen und Strafreferenten mit, dass Rückstandsausweise derzeit nicht erforderlich seien, weil die Rückstände über Einsicht in den ELAK ohnehin bekannt seien (TZ 41).
- Durchläuferlisten: Diese jährlich erstellte Liste diente der Sicherstellung lückenloser Weiterleitungen von Strafgeldern an externe Strafgeldempfänger. In dieser Excel–Liste kontrollierte die dafür zuständige Mitarbeiterin in periodischen Abständen, ob die Auszahlung erfolgt oder aufgrund eines Stornos hinfällig war. Diese Liste machte weder die vom RH aufgezeigte unterbliebene Weiterleitung der Strafgelder (TZ 11) sichtbar noch war das Prinzip der Trennung von ausführender und kontrollierender Funktion berücksichtigt (TZ 25).
- Rückstandslisten: Die Abteilung Verwaltungsstrafen erstellte jeweils zu Jahresbeginn sogenannte Rückstandslisten über fällige Forderungen aus Verwaltungsstrafen und Nebenansprüchen. In mehreren Durchgängen kontrollierte die zuständige Mitarbeiterin manuell anhand der Liste, ob die Forderung weiterhin offen war. Die Rückstandslisten dienten so der Sicherstellung einer zügigen Betreibung der Forderungen und der Verhinderung der Vollstreckungsverjährung (TZ 28).

Das in den Jahren 2016/2017 durchgeführte magistratsweite Projekt "Risikomanagement und Interne Kontrollsysteme" umfasste erstmals eine Risikoanalyse für die Abteilung Verwaltungsstrafen (TZ 29). Laut Projektergebnis lagen die Risiken mit Maßnahmenbedarf vor allem beim fehlenden Personal und bei den zahlreichen (rd. 120) Dokumentenvorlagen im ELAK. Nach Ansicht des RH sprach das Projekt

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



damit wesentliche Risiken der Abteilung nicht an (u.a. das Risiko von Verjährungen (TZ 32) und die zur Aufgabenerledigung nicht geeignete IT-Unterstützung (TZ 49)).

Bis Juli 2017 gab es für die Abteilung Verwaltungsstrafen weder systematische und inhaltliche Kontrollen der Erledigungen noch Vorgaben über Frequenz, Quantität und Art von Kontrollen. Die erst ab August 2017 sukzessive eingeführten Kontrollschritte

- wöchentliche Kontrolle von zehn zufällig ausgewählten offenen Verfahrensakten (inklusive der Erledigungen der Abteilungsleitung),
- monatliche Kontrolle der Einstellungen und jener Akten, die mehr als 90 Tage ohne Ausgangsstück waren,
- quartalsweise Stichprobenkontrolle der stornierten und abgeschlossenen Akten sowie Kontrolle der (noch) keinem Akt zugeordneten Geschäftsstücke,
- halbjährliche Kontrolle der Vollständigkeit der Rechtskraft–Eintragungen

hob der RH positiv hervor. Allerdings fehlten weiterhin überwiegend inhaltliche Kontrollen der Erledigungen und flossen bei der Auswahl der zu kontrollierenden Akten Risikoüberlegungen nicht ein (TZ 40).

2. Entspricht die Verfahrensführung im Bereich der Verwaltungsstrafverfahren den gesetzlichen Anforderungen des VStG?

Das in der Abteilung Verwaltungsstrafen im Zeitraum 2010 bis 2017 bearbeitete Aktenaufkommen betraf 169 unterschiedliche Materiengesetze, wobei bei 139 Materiengesetzen nur 1 bis 99 Akten anfielen (TZ 30). Diese 169 Materiengesetze enthielten neben materiell—rechtlichen Bestimmungen mitunter auch verfahrensrechtliche Bestimmungen, die jene des Verwaltungsstrafgesetzes ergänzten.

Der RH erachtete daher ein gut organisiertes Wissensmanagement und Interne Kontrollsysteme für wesentlich, um trotz der Fülle, mitunter hohen Komplexität und der jeweiligen Besonderheiten ein korrektes Verwaltungshandeln sicherzustellen (TZ 7). Über die grundsätzliche Darstellung des Ablaufs von Verwaltungsstrafverfahren hinaus (Abbildung 2 in TZ 8) analysierte der RH die ordnungsgemäße Verfahrensführung im Lichte der Verjährungen und Einstellungen (TZ 9, TZ 10) sowie Strafgeldwidmungen (TZ 11), die Aufbauorganisation (TZ 16 ff.) und Ablauforganisation (TZ 20 ff.) sowie die Aufgabenwahrnehmung (TZ 30 ff.). Aus verfahrensrechtlicher Sicht verwies der RH insbesondere

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- auf das Fehlen von Richtlinien für Ermessensentscheidungen bei verkürzten Verfahren (TZ 8),
- auf die fehlende Möglichkeit der Finanzpolizei, im Falle einer Einstellung mit Aktenvermerk diese Einstellung zu bekämpfen (TZ 9),
- auf die fallweise unterbliebene Information der bzw. des Beschuldigten über Verfahrenseinstellungen (TZ 9),
- auf uneinheitliche Vorgangsweisen bei Einstellungen nach dem Bundesstraßen-Mautgesetz (TZ 10),
- auf die hohe Komplexität der Widmungsregelungen mit bis zu fünf unterschiedlichen Strafgeldempfängern je Gesetz (TZ 11),
- auf die unterbliebene Weiterleitung von Strafgeldern durch die Stadt Linz bei vier Materiengesetzen und das Unterbleiben von Maßnahmen trotz Aufkommens rechtswidriger Strafgeldwidmungen im Jahr 2015 (TZ 12),
- auf die ansatzweise von budgetären Überlegungen geleitete zeitliche Steuerung der Verwaltungsstrafverfahren, die eine rechtskonforme Strafverfolgung potenziell gefährden konnte (TZ 22) und
- die Zustellung von Mahnungen vor Rechtskraft des Strafbescheids (TZ 26).

3. Wie gestaltet sich der Verfahrensablauf bei der Verfahrenseinstellung hinsichtlich Gesetzeskonformität, Erfüllung interner Vorgaben und Nachvollziehbarkeit? Wie kann der Verfahrensablauf verbessert werden?

Eine Verfahrenseinstellung war grundsätzlich mit Aktenvermerk zu verfügen, in Verfahren mit Formalpartei mit Bescheid. Ein Vier–Augen–Prinzip bestand dafür nicht, bei Einstellungen infolge Verjährung war die Abteilungsleitung nicht zu informieren. Dies widersprach der Geschäftsordnung, die für wichtige Angelegenheiten ein Vier–Augen–Prinzip vorsah. In Verfahren, in denen die Stadt Linz noch keine Verfolgungshandlung gesetzt hatte, stellte sie das Verfahren auch dann mit Aktenvermerk ein, wenn eine Formalpartei beteiligt war. Sie stützte sich dabei auf eine Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich⁵⁷ (TZ 9).

Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahrensablauf und der Nachvollziehbarkeit bei Einstellungen sah der RH insbesondere hinsichtlich

- der nicht lückenlos wahrgenommenen Informationspflicht gegenüber Beschuldigten bei Einstellung des Verfahrens (TZ 9),
- der uneinheitlichen Vorgangsweise bei Anzeigen nach dem Bundesstraßen-Mautgesetz (TZ 10),
- der mangelnden Verlinkung des Verwaltungsstrafregisters der Stadt Linz mit anderen Bezirksverwaltungsbehörden und des Fehlens eines bundesweiten Registers (TZ 15),

⁵⁷ 24. April 2014, GZ 410297/2/MS/TK

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



- der nicht durchgehenden Automatisierung der Schnittstellen von der Abteilung Verwaltungsstrafen zur ASFINAG und zur Finanzpolizei (TZ 21),
- der nicht ausreichenden Unterstützung des ELAK für die Strafreferentinnen und Strafreferenten, die Rechtzeitigkeit der Erledigungen sicherzustellen (TZ 22),
- der parallelen Prozessschritte in ELAK und Papier (TZ 23),
- des fehlenden IKS bei Einstellungen (TZ 29).

4. In welchen Bereichen bzw. Materien und in welchem Ausmaß kam es zu verjährungsbedingten Verfahrenseinstellungen?

Die im Bereich Verwaltungsstrafen vorhandenen Daten ließen eine valide, nachvollziehbare und vollständige Auswertung der verjährungsbedingten Verfahrenseinstellungen auf Ebene der Bereiche bzw. Materien nicht zu. Dies insofern, als

- die Auswertung der Erledigungsart (z.B. Strafverfügung, Straferkenntnis, Einstellung) auf der Häufigkeit der Aktivierung einer entsprechenden Dokumentenvorlage basierte, unabhängig davon, ob die Erledigung dann tatsächlich erfolgte (TZ 35),
- die Zuordnung der Akten zu den Materiengesetzen nicht durchgehend erfolgte, da viele Materiengesetze im ELAK im Sammel–Sachgebiet "Diverse Strafverfahren" zusammengefasst und somit nicht einem Materiengesetz zuzuordnen waren (TZ 30) und
- die Zuordnung der Akten zu den Materiengesetzen fehlerhaft war (TZ 30).

Der RH konzentrierte seine Auswertung daher auf die Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde und verwies dazu auf seine Ausführungen zur 5. Frage.

5. Wie haben sich die verjährungsbedingten Verfahrenseinstellungen im Verhältnis zu den Fallzahlen der anfallenden Verwaltungsstrafverfahren ab dem Jahr 2010 entwickelt und wie ist diese Entwicklung im Hinblick auf die eingesetzten Personalressourcen zu beurteilen?

Im Zeitraum 2010 bis 2017 umfasste das Aktenaufkommen der Abteilung Verwaltungsstrafen 23.499 Akten und betraf 169 Materiengesetze. Eine detaillierte Analyse dieses Aktenaufkommens findet sich in TZ 30. Demnach war das jährliche Aktenaufkommen in den Jahren 2015 bis 2017 mit jeweils mehr als 3.000 Akten am höchsten. Die Stadt Linz verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über kein Zahlenmaterial zur detaillierten Darstellung und Analyse des Aktenaufkommens – auch auf die einzelnen Materiengesetze bezogen – und damit des Arbeitsvolumens in der Abteilung Verwaltungsstrafen. Dadurch hatte sie keine Informationen über die Entwicklung des Aktenaufkommens, weder hinsichtlich der neu angeleg-

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



ten Akten (TZ 35) noch hinsichtlich des Arbeitsvolumens. Erst Anfang 2017 ermittelte die Stadt Linz diese Werte rückwirkend für die vorangegangenen Jahre (TZ 30).

Von den im Zeitraum 2010 bis September 2017 verfolgungs— und strafbarkeitsverjährten 3.023 Akten wertete der RH jene 1.985 Fälle aus, bei denen aufgrund Untätigkeit der Behörde Verfolgungsverjährung eintrat. Tabelle 10 zeigt dazu die Entwicklung geordnet nach Materiengesetz und Einstellungsjahr. Die höchste Anzahl an Verfolgungsverjährungen aufgrund Untätigkeit der Behörde entfiel auf das Jahr 2016 mit 314 Fällen, bei 273 Fällen erfolgte die Einstellung innerhalb von 14 Tagen nach Ablauf der Verjährungsfrist. 316 Meldungen wegen Übertretung der Gewerbeordnung blieben insofern unbearbeitet, als dafür nicht einmal ein Akt angelegt wurde. Die Abteilungsleitung war darüber informiert.

Eine Gegenüberstellung der Aktenzahl mit den verjährungsbedingten Verfahrenseinstellungen ist insofern nur beschränkt aussagekräftig, als die Einstellungen mitunter erst sechs Jahre später oder noch gar nicht erfolgten und die Validität der Daten somit nur eingeschränkt gegeben war (TZ 32, TZ 35).

Die Entwicklung der Erledigungen im Lichte der Personalausstattung zeigt, dass die jährlichen Erledigungen je Strafreferentin bzw. je Strafreferent im Zeitraum 2015 bis 2017 nicht höher waren als in den Jahren 2010 bis 2013. Auch bei diesen Werten ist aus Sicht des RH ein Vergleich mit dem Aktenaufkommen im Hinblick auf die Verfahrensdauern nur bedingt zweckmäßig (TZ 34).

6. und 7. Welche Ursachen waren bzw. sind für die Verzögerungen, die zur Verjährung geführt haben bzw. führen, maßgeblich? Welche Maßnahmen hätten gesetzt werden müssen, um weitere Verjährungen zu verhindern, und welche Reformen können dies zukünftig verhindern?

Nachstehende Tabelle zeigt im Überblick die vom RH identifizierten Ursachen und dazu ergangenen Empfehlungen:

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Tabelle 22: Ursachen und Empfehlungen des RH betreffend Verjährungen von Verwaltungsstrafverfahren

Ursache	Empfehlung		
Trotz Beschwerde der Finanzpolizei vom Juni 2016 und Dezember 2016 blieb eine Ursachenfeststellung der nur lückenhaften Aufgabenerledigung aus; die damals erfolgten Maßnahmen beurteilte der RH als nicht geeignet, um den festgestellten Defiziten nachhaltig entgegenzuwirken. (TZ 2)			
	- Vorsehen einer fixen Vertretung für die Vollstreckungsverfahren (TZ 17)		
Verabsäumen einer zeitgerechten Prüfung des erforderlichen Personalbedarfs und Festlegung desselben (TZ 45, TZ 46)	 Prüfen und gegebenenfalls Umsetzen einer zeitnahen Nachbesetzung von Personal bzw. eines Ausgleichs bspw. durch temporäre Personalzuteilungen (TZ 45) 		
	 Optimierung der Rahmenbedingungen für den Einsatz und die Auswahl geeigneter Bediensteter, damit Nachbesetzungen in der erforderlichen Weise zügig umgesetzt werden können (TZ 48) 		
unzureichendes Informations– und Wissensmanagement in der Abteilung Verwaltungsstrafverfahren (TZ 19)	 Behandlung aller für die Abteilungsarbeit relevanten Entwicklungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung in regelmäßigen Abteilungsbespre- chungen 		
	– Dokumentation und Zugänglichkeit des Wissens für alle (TZ 19)		
unzureichende Vorgaben und fehlende Kontrolle von Bearbeitungszeiten; keine ausreichende Unterstützung für rechtzeitige Erledigungen durch ELAK (TZ 22, TZ 41)	 Definition von Bearbeitungszeiten, systematische Überwachung der- selben – basierend auf geeigneter IT–Unterstützung – und Verwendung dieser Ergebnisse, um die Aufgabenerledigung im Sinn eines rechtzeitigen und verjährungsfreien Verwaltungshandelns zu steuern (TZ 41) 		
mangelnde Treffsicherheit der Ergebnisse der 2016/2017 durchgeführten Risiko– und IKS–Analyse (TZ 29)	 neuerliche Analyse der Risiken und IKS-Maßnahmen in der Abteilung Verwaltungsstrafen und ehestens Umsetzung der erforderlichen Optimie- rungsmaßnahmen (TZ 29) 		
Auswertungen – bezogen auf einzelne Materiengesetze – für die Entwicklung des Aktenaufkommens und des Arbeitsvolumens fehlten bis Anfang 2017. (TZ 30)	 Erfassung der Aktenzahlen durch Kennzahlen und laufende Beobachtung, um durch zeitnahe Steuerungsmaßnahmen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können (TZ 30) 		
unzureichende Datenerfassung für Controlling– und Steuerungszwecke im Bereich Verwaltungsstrafverfahren, unzureichende Controllingvorgaben und geringer Stellenwert im Bereich Verwaltungsstrafen für solide, aussagekräftige Controllingdaten (TZ 35)	– Einrichtung eines transparenten und umfassenden Controllings sowie Definition der zur Steuerung notwendigen Kennzahlen (TZ 35)		
unkorrekte Auswertung der aus Verwaltungsstrafverfahren resultierenden Einnahmen (TZ 36)	 Sicherstellung von korrekten und transparenten Auswertungen der aus Verwaltungsstrafen stammenden Einnahmen und Schaffung praxis- gerechter Abfragemöglichkeiten (TZ 36) 		
fehlende Vorgaben für Kontrollen und wenig ausgeprägte Kontrollen (TZ 40)	 Fortsetzung der seit 2017 eingeführten Kontrollen der verwaltungs- strafrechtlichen Erledigungen, inklusive jener der Abteilungsleitung, und Erweiterung um regelmäßige inhaltliche Kontrollen sowie um ein Vier– Augen–Prinzip bei Einstellungen (TZ 40) 		
unterbliebene Auswertungen der Gebarungsentwicklung je Materiengesetz und Analysen der Einnahmenentwick- lung (TZ 38, TZ 42)	 Beobachtung der Einnahmenentwicklung aus Verwaltungsstrafverfahren und Analyse der maßgeblichen Gründe dafür (TZ 42) 		
unzureichende, dem Aufgabenbereich nicht entspre- chende IT–Unterstützung; fehlende Anforderungen für eine Anpassung oder Optimierung der IT–Unterstützung	 bestmögliche Anpassung des ELAK an die Erfordernisse der Aufgaben- erledigung in der Abteilung Verwaltungsstrafen und dabei Berücksichti- gung von Aspekten der Steuerung, des Controllings und des IKS 		
sowie fehlende Nutzung von Potenzialen des ELAK (TZ 49)	 Prüfung von Alternativen, wie bspw. das in Oberösterreich landesweit vorgesehene System "VStV Neu" (TZ 49) 		
lückenhafte, unsystematische und uneinheitliche Datenerfassung (TZ 50)	 verbindliche, klare und einheitliche Definition von Eingaben im ELAK und im SAP und laufende Prüfung der Umsetzung im Wege einer Qualitäts- sicherung 		
Chassaria (12 30)	 Sicherstellung der Auswertbarkeit der Daten durch strukturierte Erfassung der Daten (TZ 50) 		

Quelle: RH

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



8. Gab es mündliche bzw. schriftliche Weisungen im Zusammenhang mit den Verjährungen?

Mit zwei Ausnahmen waren aus den dem RH vorliegenden Unterlagen und Informationen keine Weisungen erkennbar:

Aus den Jahren 2010 (Mitarbeitergespräch), 2012 (Jour fixe der Abteilungsleitungen mit der Dienststellenleitung "Bezirksverwaltungsamt") und 2013 (Weisungen an Strafreferentinnen und Strafreferenten) waren u.a. Weisungen dokumentiert, dass die Abteilung Verwaltungsstrafen die Anzeigen nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz prioritär erledigen sollte. Dafür waren auch budgetäre Gründe maßgebend: Es sollten hohe Einnahmen erzielt werden, da die Strafeinnahmen deutlich unter dem Sollwert lägen. (TZ 22)

Gemäß den dem RH vorliegenden Informationen erfolgte – im Lichte der stark gestiegenen Anzeigen zum Arbeitsvertragsrechts–Anpassungsgesetz – an den dafür zuständigen Strafreferenten im Juli 2016 die Weisung, die Qualität zugunsten der Quantität zu verringern. (TZ 2)

- 9. Drohen weitere Verjährungen und wenn ja, in welchen Bereichen bzw. Materien, und durch welche Maßnahmen können diese abgewendet werden? Wie ist der aktuelle Verfahrensrückstand mit den Stichtagen
- 1. Jänner 2015,
- 1. Jänner 2016,
- 1. Jänner 2017 sowie
- 1. Juli 2017 und
- zum aktuellen Zeitpunkt.

Die Stadt Linz verfügte über keine stichtagsbezogenen Auswertungen. Aufgrund der mangelhaften Daten waren valide Stichtagsauswertungen nicht möglich. Der RH konzentrierte sich daher darauf, die unerledigten Akten mit Stand 1. Jänner 2010 und 31. Dezember 2017 zu vergleichen. Insgesamt waren zum Ende des Betrachtungszeitraums 7.789 Akten nicht abgeschlossen; dies entsprach bezogen auf die Anfang 2010 übernommenen offenen Akten (5.024) einem Zuwachs von 55 % bzw. 2.765 Akten. Diese Zahlen ermittelte die Stadt Linz erst über Anfrage des RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung. Bis dahin waren weder Zahlenmaterial noch Überblick über Aktenströme und Erledigungen vorhanden. (TZ 31)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Der RH verwies im Zusammenhang mit den Bearbeitungszeiten darauf, dass

- die Vorgabe und Kontrolle von Bearbeitungszeiten in der Abteilung Verwaltungsstrafen unzureichend waren bzw. fehlten und dass die Vorgabe von Bearbeitungszeiten aus dem Jahr 2007 und aus den Mitarbeitergesprächen nicht weiterverfolgt wurde,
- der in der Abteilung Verwaltungsstrafen verwendete ELAK nicht geeignet war, die Bearbeitungszeit und damit die Rechtzeitigkeit der Erledigungen im Sinn der Geschäftsordnung für den Magistrat zu überwachen,
- die Anzeiger nicht nur einmalig, sondern mehrfach urgieren mussten und dass trotz Urgenzen Verfahren verjährten,
- die Stadt Linz in den Jahren 2015 bis 2017 weit mehr als 50 % aller bundesweit von der Finanzpolizei ausgeschickten Urgenzen verursachte,
- eine Information der Abteilungsleitung über Urgenzen und Verjährungen nicht vorgesehen war. (TZ 41)

Inwiefern weitere Verjährungen drohen, war für den RH daher nicht feststellbar.

Bezüglich der zu treffenden Maßnahmen verwies der RH auf seine Ausführungen zur 7. Frage.

10. Welche Körperschaften öffentlichen Rechts bzw. nach den einschlägigen Materiengesetzen vorgesehenen Einnahmeempfänger waren bzw. sind zukünftig betroffen und in welchem Ausmaß ist bei diesen bereits ein Schaden eingetreten?

Tabelle 2 (TZ 11) enthält eine demonstrative Aufzählung von durch die Stadt Linz wahrzunehmenden bundes- und landesgesetzlichen Regelungen, die eine (teilweise) Strafgeldwidmung für externe Empfänger vorsahen. Die von der Stadt Linz weitergeleiteten Strafgelder zeigen – gegliedert nach externen Strafgeldempfängern – die Tabelle 3 (TZ 12) und – gegliedert nach Materiengesetzen – die Tabelle 15 (TZ 42).

Den Entfall von Strafgeldeinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2017 infolge Untätigkeit der Behörde schätzte der RH auf rd. 382.000 EUR. Rund 209.000 EUR davon würden zu Lasten externer Empfänger gehen, rd. 173.000 EUR zu Lasten der Stadt Linz. Dem AMS würden etwa 149.310 EUR entgehen, der Wirtschaftskammer Oberösterreich 31.495 EUR, der ASFINAG 21.378 EUR und dem Land Oberösterreich 1.561 EUR. Diese Schätzung umfasste nicht die aus anderen Gründen verjährten Fälle wie z.B. schleppende Verfahrensführung. Der RH baute seine Schätzung des Einnahmenentfalls bewusst nicht auf der maximal möglichen Strafhöhe jedes infolge Untätigkeit der Behörde verfolgungsverjährten Aktes auf. Er erachtete eine derartige, zu wesentlich höheren Einnahmenentgängen führende Schätzung insofern als nicht valid und daher ungeeignet, als sie nicht berücksichtigt, dass nicht

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



jede Anzeige zu einer rechtskräftigen Bestrafung führt und dass in vielen Fällen die tatsächlich ausgesprochene Strafhöhe die maximal mögliche Strafhöhe unterschreitet.

Weiters verwies der RH auf die vermeidbaren Kosten für den eigenen Rechtsbeistand der Stadt Linz und den der Bediensteten, deren Gesamtsumme sich Ende August 2018 vorerst auf insgesamt 377.000 EUR belief (TZ 44).

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



Schlussempfehlungen

Zusammenfassend empfahl der RH:

Stadt Linz

- (1) Einnahmengesteuerte Ermessensentscheidungen im Verwaltungsstrafverfahren wären zu unterbinden. Die Erfahrungen der Strafreferentinnen und Strafreferenten bezüglich der Ermessensübung bei Strafverfügungen wären zu dokumentieren und im Rahmen des Wissensmanagements abteilungsweit zugänglich zu machen. (TZ 8)
- (2) Der Zweck der Formalparteien, öffentliche Interessen zu verfolgen, wäre in jedem Stadium des Verfahrens zu beachten. (TZ 9)
- (3) Der Informationspflicht gegenüber den Beschuldigten wäre lückenlos nachzukommen. (TZ 9)
- (4) Die begonnene Richtigstellung der Strafgeldwidmungen wäre abzuschließen. Zur Sicherstellung künftig korrekter Strafgeldwidmungen sollte die Stadt Linz Maßnahmen in der IT-Unterstützung und im Wissensmanagement setzen. (TZ 12)
- (5) Die Vollstreckung von Verfahrenskosten sollte im Sinn eines ökonomischen Verwaltungshandelns optimiert werden. Die von der Stadt Linz angedachten mehrjährigen Intervalle zwischen Vollstreckungsversuchen wären dabei ebenso zu prüfen wie der Erlass einer Richtlinie mit die Haushaltsordnung konkretisierenden Vorgaben. (TZ 13)
- (6) Die Verfahrenskosten aus Verwaltungsstrafverfahren wären auf einer einzigen Voranschlagsstelle zu verrechnen. (TZ 13)
- (7) Bei den häufig beanspruchten Materiengesetzen wäre als IKS–Maßnahme eine regelmäßige Rotation der Zuständigkeit sicherzustellen. Dies könnte durch die Zuständigkeit von jeweils zwei Strafreferentinnen bzw. Strafreferenten für ein Materiengesetz erfolgen, zwischen denen die Verwaltungsstrafverfahren zu verteilen und regelmäßig zu wechseln wären. (TZ 17)
- (8) Für die Vollstreckungsverfahren wäre über die befristete Verwendung hinaus eine fixe Vertretung vorzusehen. (TZ 17)



- (9) Als wesentliche IKS-Maßnahme und im Lichte der mangelhaften Controllingdaten (TZ 35) sollten die Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren im Vier-Augen-Prinzip erfolgen und eine zeitnahe Information der Abteilungsleitung über verjährungsbedingte Einstellungen wäre vorzusehen. (TZ 18)
- (10) In der Abteilung Verwaltungsstrafen wären eine Information der Abteilungsleitung über Anzeigen mit hohen Strafen sowie das Vier–Augen–Prinzip bei der Erledigung dieser Verfahren vorzusehen. (TZ 18)
- (11) Die Beschwerdevorentscheidungen in Verwaltungsstrafverfahren wären einer Kontrolle in Form des Vier–Augen–Prinzips zu unterziehen. (TZ 18)
- (12) In regelmäßigen Besprechungen wären in der Abteilung Verwaltungsstrafen alle für die Abteilungsarbeit relevanten Entwicklungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung zu behandeln. Die Besprechungen, Vereinbarungen und das für die Aufgabenerfüllung der Abteilung nötige Wissen wären zu dokumentieren und für alle transparent und zugänglich zu bündeln. (TZ 19)
- (13) Die Kontrollprozesse Rückstandsliste und Durchläuferliste wären in die Prozessbeschreibungen der Abteilung Verwaltungsstrafen aufzunehmen sowie die vorhandenen Prozessbeschreibungen zu überarbeiten und dabei die fehlenden Elemente zu ergänzen. (TZ 20)
- (14) Geeignete IT-Systeme wären zu implementieren, um die postalische Übermittlung von Anzeigen und Unterlagen sowie die händische Aktenanlage durch eine automatisierte Datenübernahme zu ersetzen. (TZ 21)
- (15) Für die Bearbeitungsreihenfolge im Bereich Verwaltungsstrafverfahren wären über die Regelung der Geschäftsordnung für den Magistrat hinausgehend präzisierende Vorgaben zu erlassen, die das Verjährungsrisiko minimieren. (TZ 22)
- (16) Eine zeitnahe und ordnungsgemäße Erledigung der Verfahren wäre sicherzustellen, ohne dabei Verfahren aus budgetären Überlegungen zu priorisieren. (TZ 22)
- (17) Parallele Aktenführungen (elektronisch und in Papier) wären zu beseitigen; insbesondere sollte die IT-Unterstützung so verbessert werden, dass sich die Notwendigkeit zum Ausweichen in den Papierakt erübrigt. (TZ 23)



- (18) Für die Strafgeldweiterleitung an die externen Empfänger wären in möglichst hohem Ausmaß Sammelanweisungen vorzusehen; dies wäre durch die Schaffung entsprechender Durchläuferkonten zu steuern. (TZ 24)
- (19) Die geplante Automatisierung bei der Weiterleitung der Strafgelder an externe Empfänger wäre rasch umzusetzen. (TZ 24)
- (20) Zusammen mit der automatisierten Weiterleitung von Strafgeldern an externe Strafgeldempfänger wären Kontrollen im IT–System zu implementieren, um eine zeitnahe Weiterleitung der vereinnahmten Strafgelder sicherzustellen. Bis zur Implementierung von IT–unterstützten Prozessen und Kontrollen wären die ausführenden und kontrollierenden Aufgaben zu trennen. (TZ 25)
- (21) Die verbleibenden Ineffizienzen im Mahnlauf wären zu beseitigen und dabei wäre auch ein Beginn des Mahnlauf–Automatismus ab der Rechtskraft zu prüfen. (TZ 26)
- (22) Im Sinne des Internen Kontrollsystems wären IT-unterstützte zeitnahe Stornierungen von Strafbeträgen (samt Nebenansprüchen) zu implementieren. (TZ 28)
- (23) Der Prozess zur Verhinderung der Vollstreckungsverjährung wäre durch erweiterte Funktionalitäten der IT-Unterstützung und damit durch Minimierung der manuellen Prozessschritte zu optimieren. (TZ 28)
- (24) Die Risiken und IKS-Maßnahmen in der Abteilung Verwaltungsstrafen wären neuerlich zu analysieren, neu und mit strengerem Maßstab als bisher zu bewerten und die erforderlichen Optimierungsmaßnahmen ehestens umzusetzen. (TZ 29)
- (25) Die Entwicklung der Aktenzahlen wäre durch Kennzahlen zu erfassen und laufend zu beobachten, um durch zeitnahe Steuerungsmaßnahmen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können. (TZ 30)
- (26) Die Sachgebiete im ELAK wären so festzulegen, dass daraus Auswertungen je Materiengesetz möglich sind. (TZ 30)
- (27) Im Sinne der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns wären auch Vergaben mit einem Auftragswert unter 100.000 EUR ausreichend zu dokumentieren und so die Transparenz der Vergabe hinsichtlich Auftragswertschätzung, Angebote und Modalitäten des Auftrags sicherzustellen. (TZ 33)



- (28) Auch bei Vergaben unterhalb der Direktvergabegrenze wären Vergleichsangebote einzuholen. Dabei wäre die Anzahl der einzuholenden Vergleichsangebote bei Vergaben unter 100.000 EUR nach Wertgrenzen zu staffeln. (TZ 33)
- (29) In der Abteilung Verwaltungsstrafen wären ein transparentes und umfassendes Controlling einzurichten sowie die zur Steuerung notwendigen Kennzahlen zu definieren, um künftig eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sicherzustellen. (TZ 35)
- (30) Korrekte und transparente Auswertungen der aus Verwaltungsstrafen stammenden Einnahmen sollten sichergestellt werden. Dafür wären die für eine praxisgerechte Abfragemöglichkeit erforderlichen Voraussetzungen insbesondere in Bezug auf die Standardisierung der Datenerfassung und die Auswahl geeigneter Auswertungskriterien in Abstimmung zwischen der Abteilung Verwaltungsstrafen und der Buchhaltung zu entwickeln. Die für die Dateneingabe und für Auswertungen erforderlichen Anwenderkenntnisse wären durch Schulungen zu vermitteln. (TZ 36, TZ 37)
- (31) In Hinkunft wären neben den Verwaltungsstrafen auch Einnahmen aus Nebenansprüchen, nach Möglichkeit auf Ebene des Rechtsträgers bzw. des Materiengesetzes, auszuwerten. Die dafür erforderliche systematische Eingabe und Zuordnung von Daten, bspw. anhand von Geschäftszahlen oder Kostenstellen im SAP, wären sicherzustellen. (TZ 38)
- (32) Die Kostenrechnung betreffend die Abteilung Verwaltungsstrafen wäre zu einem wirkungsvollen Steuerungs– und Controllinginstrument umzugestalten. (TZ 39)
- (33) In der Abteilung Verwaltungsstrafen wären die seit 2017 eingeführten Kontrollen der verwaltungsstrafrechtlichen Erledigungen, inklusive jener der Abteilungsleitung, fortzusetzen und diese um regelmäßige inhaltliche Kontrollen sowie ein Vier-Augen-Prinzip bei Einstellungen zu erweitern. Bei der Auswahl der zu kontrollierenden Erledigungen sollte das Risikopotenzial mitberücksichtigt und die Kontrolle durch eine Checkliste der zu kontrollierenden Aspekte unterstützt werden. (TZ 40)
- (34) Für die Erledigungen der Abteilung Verwaltungsstrafen wären Bearbeitungszeiten zu definieren und diese systematisch basierend auf einer geeigneten IT–Unterstützung zu überwachen. Mit den Ergebnissen aus der Überwachung wäre die Aufgabenerledigung im Sinn eines rechtzeitigen und verjährungsfreien Verwaltungshandelns zu steuern. (TZ 41)



- (35) Urgenzen der Anzeiger wären verpflichtend der Abteilungsleitung zu melden und als Steuerungsparameter zu verwenden. (TZ 41)
- (36) Durch Implementierung von auswertbaren Verfahrensständen wären den Bediensteten aussagekräftige Rückstandsausweise zu ermöglichen. (TZ 41)
- (37) Die Einnahmenentwicklung aus Verwaltungsstrafverfahren wäre zu beobachten und es wären die maßgeblichen Gründe dafür zu analysieren. (TZ 42)
- (38) Sämtliche IT-Systeme wie insbesondere der ELAK, deren Verrechnungsdaten in SAP eingespielt werden, wären als zu prüfende Vorsysteme anzusehen und in den Bestätigungen zu erfassen. (TZ 43)
- (39) Im Falle von Personalwechseln bzw. Reduzierungen der Wochenstunden von Bediensteten wäre eine zeitnahe Nachbesetzung bzw. ein Ausgleich bspw. durch temporäre Personalzuteilungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. (TZ 45)
- (40) Informationen an den Bürgermeister wären mit aussagekräftigen Controllingdaten zu belegen, um dadurch nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. (TZ 46)
- (41) Die Rahmenbedingungen für den Einsatz und die Auswahl geeigneter Bediensteter wären dahingehend zu optimieren, dass Nachbesetzungen in der erforderlichen Weise zügig umgesetzt werden können. (TZ 48)
- (42) Der in der Abteilung Verwaltungsstrafen verwendete ELAK wäre bestmöglich an die Erfordernisse der Aufgabenerledigung in der Abteilung Verwaltungsstrafen anzupassen und dabei wären auch Aspekte der Steuerung, des Controllings und des IKS zu berücksichtigen. (TZ 49)
- (43) Hinsichtlich der IT-Unterstützung für Verwaltungsstrafverfahren wären auch Alternativen zu prüfen, wie bspw. das in Oberösterreich landesweit vorgesehene System "VStV Neu". (TZ 49)
- (44) Die Eingaben im ELAK und im SAP wären klar, einheitlich und verbindlich zu definieren und deren Umsetzung im Wege einer Qualitätssicherung laufend zu prüfen. (TZ 50)
- (45) Durch eine strukturierte Erfassung der Daten wäre die Auswertbarkeit der Daten sicherzustellen. (TZ 50)

Verwaltungsstrafverfahren in der Stadt Linz



(46) Die vergebenen SAP-Berechtigungen wären lückenlos und in auswertbarer Form zu dokumentieren. Im Sinne einer transparenten und jederzeit nachvollziehbaren Gebarung wären keine SAP-Berechtigungen außerhalb des Geschäftsbereichs zu vergeben. Im Sinne eines effizienten Internen Kontrollsystems wären die bestehenden Anweisungsrechte und SAP-Berechtigungen regelmäßig abzugleichen und bei Änderungen des Arbeitsbereichs zu aktualisieren. (TZ 51)

Land Oberösterreich; Stadt Linz

- (47) Es wäre auch aus Anlass der im Regierungsprogramm 2017–2022 vorgesehenen Reform des Verwaltungsstrafrechts und von Deregulierungsinitiativen an den Bund mit Vorschlägen zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Strafgeldwidmungen heranzutreten. (TZ 11)
- (48) Im Rahmen von Verwaltungsreformbestrebungen wäre die Einrichtung eines bundesweiten Verwaltungsstrafregisters mit dem Bund zu thematisieren. (TZ 15)



Wien, im März 2019 Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker