



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/8

Bericht des Rechnungshofes

**Arbeitnehmerschutz in
Österreich**

**Kanalsanierung in Gemeinden
und Gemeindeverbänden der
Länder Kärnten, Oberösterreich
und Salzburg**

**Studienvoranmeldung sowie
Studieneingangs- und
Orientierungsphase**

**Außendienstpräsenz der
Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

**Labortarife bei ausgewählten
Krankenversicherungsträgern;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.146/002-1B1/13



Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Oktober 2013



Bericht des Rechnungshofes

Arbeitnehmerschutz in Österreich

**Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden
der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg**

**Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und
Orientierungsphase**

**Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

**Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern;
Follow-up-Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMASK BMG	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Gesundheit	
	Arbeitnehmerschutz in Österreich _____	5
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg _____	145
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase _____	227
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres	
	Außendienstpräsenz der Wiener Polizei; Follow-up-Überprüfung _____	305
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung _____	343





Bericht des Rechnungshofes

Arbeitnehmerschutz in Österreich



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12

BMASK
BMG

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit

Arbeitnehmerschutz in Österreich

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	35
Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten _____	36
Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion _____	43
Strategie und Ziele _____	45
Steuerung der Arbeitsinspektorate _____	49
Auswirkungen der Steuerungsinstrumente _____	56
Qualitätssicherungsinstrumente _____	66
Organisation der Arbeitsinspektorate _____	72
Personal der Arbeitsinspektion _____	75
Wirtschaftliche Entwicklung _____	80

Inhalt



	Ziele und Strategie der Prävention der AUVA _____	90
	Wirksamkeit der Prävention _____	97
	Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention _____	104
	Präventionseinheiten der AUVA _____	107
	Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA _____	123
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	131
ANHANG	Begriffe zum Arbeitnehmerschutz _____	137

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle der EU-15 im Vergleich zu Österreich in den Jahren 1998 bis 2008 _____	39
Abbildung 2:	Meldepflichtige Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer im Jahr 2010 _____	40
Abbildung 3:	Häufigste anerkannte Berufskrankheiten in den Jahren 2000 bis 2011 _____	41
Tabelle 1:	Übersicht über Kompetenzverteilung und Aufsichtsbehörden _____	44
Tabelle 2:	Kernleistungen der Arbeitsinspektion _____	48
Abbildung 4:	Anteil der Kernleistungen am Ressourceneinsatz der Arbeitsinspektorate im Jahr 2006 _____	57
Tabelle 3:	Proaktive und reaktive Amtshandlungen im Jahr 2011 _____	58
Abbildung 5:	Tätigkeiten je VBÄ i.e.S. der Arbeitsinspektorate im Jahr 2010 _____	60
Tabelle 4:	Kontrollen von Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011 _____	62
Tabelle 5:	Kontrollen von Arbeitnehmern nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011 _____	63
Tabelle 6:	Anzahl der drei Kernleistungen in den Jahren 2007 bis 2011 _____	64
Tabelle 7:	Auswertung aus der Erlassdatenbank _____	67
Tabelle 8:	Personalstand der Arbeitsinspektion in den Jahren 2007 bis 2011 _____	75
Tabelle 9:	Erfolg der Arbeitsinspektion in den Jahren 2009 bis 2011 _____	81

Tabellen Abbildungen



Tabelle 10:	Jährlicher Bundesvoranschlag (BVA) und Erfolg der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011 _____	82
Tabelle 11:	Rücklagenentwicklung der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011 _____	84
Tabelle 12:	Überplanmäßige Ausgaben der Arbeitsinspektorate _____	84
Tabelle 13:	Erfolg des Verkehrs-Arbeitsinspektorats in den Jahren 2007 bis 2012 _____	86
Tabelle 14:	Ausgabenentwicklung der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2011 – 2014 _____	88
Tabelle 15:	Geplante Ausgaben der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2013 – 2016 _____	88
Abbildung 6:	Vergleich der Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011 – 2014 mit jenen im BFRG 2013 – 2016 _____	89
Tabelle 16:	Aufwendungen der AUVA für Prävention in den Jahren 2007 bis 2014 _____	104
Abbildung 7:	Präventionseinheiten der AUVA im Überblick _____	108
Tabelle 17:	Entwicklung des Marktanteils bei Arbeitsstätten bzw. Arbeitnehmern in den Jahren 2007 bis 2011 _____	111
Tabelle 18:	Besuchsintervall und Betreuungszeit der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen _____	112
Abbildung 8:	Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte _____	113
Tabelle 19:	Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen _____	115
Tabelle 20:	Risikoorientierte Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte in Stunden von AUVAsicher seit dem Jahr 2010 _____	116

Tabellen Abbildungen

Tabelle 21:	Gegenüberstellung der Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVA sicher betreute Unternehmen _____	117
Tabelle 22:	Tätigkeiten des Unfallverhütungsdienstes im Jahr 2011 _____	119
Tabelle 23:	Anzahl der Beanstandungen der Arbeitsinspektorate im Jahr 2011 _____	124

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ArbIG	Arbeitsinspektionsgesetz
Art.	Artikel
ASchG	ArbeitnehmerInnenschutzgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
B-BSG	Bundes-Bedienstetenschutzgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
Hrsg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.H.v.	in Höhe von
ILO (engl.)	International Labour Organization
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie

Abkürzungen

lit.	litera
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
p.a.	per anno
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S	Seite(n)
SGM	Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem
TQM	Total Quality Management
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
ÜPA	überplanmäßige Ausgaben
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
vgl.	vergleiche
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Gesundheit

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Im Jahr 2009 fiel die bundesweite Kontrollquote der durch die Arbeitsinspektorate überprüften Arbeitsstätten auf rd. 14,7 % der vorgemerkten Arbeitsstätten nach 21,6 % im Jahr 2006. Seit Jahren gab es keine einheitliche Amtskultur in den Arbeitsinspektoraten, sondern jedes Arbeitsinspektorat legte seine Leistungsschwerpunkte individuell fest. Die Kontrollquote der Arbeitsstätten schwankte zwischen rd. 6 % und rd. 28 % und die der Arbeitnehmer zwischen rd. 18 % und rd. 54 %.

Das Zentral-Arbeitsinspektorat hatte keine aktuelle Information darüber, wie viel Zeit und damit welche Kosten in die einzelnen Kernleistungsbereiche der Arbeitsinspektorate flossen. Durch eine umfassende Neugestaltung der Aufsichtsbezirke könnten allein im Bereich der Führungskräfte Einsparungen in Höhe von rd. 500.000 EUR p.a. erzielt werden.

Ein quantifizierbarer Wirkungszusammenhang zwischen Präventionsmaßnahmen der AUVA und der Reduktion der Arbeitsunfälle war nur bedingt herstellbar, weil mehrere Faktoren das Arbeitsunfallgeschehen beeinflussten.

Das derzeitige Beitragssystem zur Unfallversicherung von 1,4 % der allgemeinen Beitragsgrundlage für alle unselbständig Erwerbstätigen lieferte keinen unmittelbaren Anreiz für Unternehmen, vermehrt Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgingen, zu treffen.

Die AUVA beschäftigte sich seit mehr als einem Jahrzehnt mit der Reorganisation der Prävention, besonders des Unfallverhütungsdienstes. Dabei blieben Kernprobleme, wie z.B. die fehlende klare einheitlich interpretierte Strategie, fehlende Wirkungsziele, fehlende Wirkungsketten zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnissen sowie unterschiedliche Aufgabenerledigung je nach Organisation, ungelöst.

Lücken im Zusammenwirken zwischen den Arbeitsinspektoraten und der AUVA waren vor allem in den Bereichen Betriebsanlagenehmigung, Auswertung von Beanstandungen, Abwicklung des Datenaustauschs sowie der Erfassung der Arbeitnehmer in den Arbeitsstätten deutlich erkennbar.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der beiden größten Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich: die Arbeitsinspektion als Kontrollorgan des Bundes im Bereich arbeitnehmerschutzrechtlicher Bestimmungen und die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Bereich ihres gesetzlichen Auftrags zur Prävention von Arbeitsunfällen¹ und Berufskrankheiten². Darüber hinaus war die Zusammenlegung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats im BMVIT mit der Arbeitsinspektion im BMASK per 1. Juli 2012 Gegenstand der Überprüfung. (TZ 1)

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Im Jahresdurchschnitt 2011 gab es bundesweit lt. Mikrozensus 3.574.300 unselbständig Erwerbstätige. Laut einer Erhebung der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ im Jahr 2007 unterlagen rd. 56 % der (selbständig und unselbständig) Erwerbstätigen zumindest einer physisch und/oder psychisch belastenden Arbeitsbedingung, rd. 13 % hatten zumindest eine ausgeprägte berufsbedingte gesundheitliche Beschwerde und rd. 5 % innerhalb eines Jahres einen Arbeitsunfall (ohne Wegunfälle). (TZ 2, 3)

In Österreich reduzierte sich die Anzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle in den Jahren 1998 bis 2008 von 105.770 auf 66.528 bzw. um rd. 37 %. Dies entsprach dem Trend in der EU-15. Die rückläufigen Unfallzahlen waren u.a. auf die ständige Weiterentwicklung der Arbeitnehmerschutzvorschriften, den aktuellen Stand der Technik, die Präventionsmaßnahmen sowie die konjunkturellen Entwicklungen zurückzuführen. Die Anzahl der Fälle von Lärmschwerhörigkeit hatte sich von rd. 400 im Jahr 2000 auf rd. 800 im Jahr 2011 verdoppelt und stellte zugleich die größte Gruppe der anerkannten

¹ Ein Arbeitsunfall ist ein Unfall, der sich im örtlichen, zeitlichen und ursächlichen Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit ereignet hat.

² Berufskrankheiten entstehen durch eine länger andauernde Einwirkung von Schadstoffen auf den menschlichen Organismus im Rahmen der versicherten Tätigkeit. Sämtliche (entschädigungspflichtige) anerkannte Berufskrankheiten werden in Anlage 1 zu § 177 ASVG geregelt.

Berufskrankheiten dar. Gleichzeitig war die Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen rückläufig. (TZ 6, 8)

Die Unfallrate (Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer) lag bei den größeren Unternehmen mit 21 bis 500 Arbeitnehmern deutlich höher als bei Unternehmen mit 20 und weniger Arbeitnehmern; bei den größten Unternehmen ab 500 Arbeitnehmern lag sie wieder etwas niedriger: (TZ 7)

Unternehmensgröße	Unfallrate (= Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer)
bis 10 Arbeitnehmer	9
11 bis 20 Arbeitnehmer	17
21 bis 500 Arbeitnehmer	22
ab 500 Arbeitnehmer	16

Quelle: AUVA

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten aus physischen und psychischen Belastungen in der Arbeitswelt schätzte das WIFO im Jahr 2008 auf bis zu rd. 6,4 Mrd. EUR jährlich bzw. rd. 2,5 % des BIP. Diese Zahlen unterstrichen die Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes mit dem Ziel der Reduktion von Belastungen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer. (TZ 5)

Arbeitsinspektion

Aufgaben und Kompetenzverteilung

Die Arbeitsinspektion hatte gemäß §§ 1 und 3 Arbeitsinspektionsgesetz (ArbIG) die Einhaltung der dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden Rechtsvorschriften und behördlichen Verfügungen zu überwachen. Die Kompetenzverteilung, die unterschiedlichen Zielgruppen und die Aufsichtsbehörden im Arbeitnehmerschutz in Österreich stellten sich wie folgt dar: (TZ 9, 10)

Kurzfassung

Legistik	Zielgruppe	Aufsichtsbehörde
Bund – BMASK	Arbeitnehmer – allgemein	Arbeitsinspektion (BMASK)
Bund – BMASK (seit 1. Juli 2012); früher BMVIT	Arbeitnehmer in Verkehrsbetrieben	Zentral-Arbeitsinspektorat Verkehr (BMASK); früher: Verkehrs-Arbeits- inspektion (BMVIT)
Bund – Grundsatz- gesetzgebung (BMASK) Länder – Ausführungs- gesetzgebung	Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft	Land- und Forstwirtschafts- inspektionen, eingerichtet als Landesbehörden bei den Ämtern der Landesregierungen
Bund – BKA	Bundesbedienstete ¹	Arbeitsinspektion (BMASK)
Länder	Landes- und Gemeindebedienstete ^{2, 3}	meist Bedienstetenschutz- kommissionen, eingerichtet bei den Ämtern der Landesregierungen

¹ inkl. Bundeslehrer

² sofern diese nicht in Betrieben der Länder bzw. Gemeinden beschäftigt waren

³ Für Landeslehrer galt: Gesetzgebung Bund (BMUKK), Vollziehung Länder; Aufsichtsbehörde: nach landesgesetzlichen Vorschriften berufene Organe der Länder; Ausnahme: Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen; dort galt: Gesetzgebung Bund (BMLFUW).

Quelle: BMASK

Während der Gebarungsüberprüfung übertrug das 2. Stabilitätsgesetz 2012 mit Wirkung 1. Juli 2012 die Agenden des Verkehrs-Arbeitsinspektorats vom BMVIT an das BMASK. Dies war ein Schritt zur Bereinigung der Kompetenzzersplitterung, dennoch verblieb Handlungsbedarf zur Vereinheitlichung hinsichtlich der Arbeitnehmer-Schutzbestimmungen und der Behördenorganisation. (TZ 10)

Bei den österreichweit 20 Arbeitsinspektoraten waren im Jahr 2011 in Summe 2.865.298 Arbeitnehmer erfasst, bei der vormaligen Verkehrs-Arbeitsinspektion im Jahr 2010 in Summe 123.153 Arbeitnehmer. Weitere 217.720 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) waren im Länder- und Gemeindebereich (ohne Betriebe) tätig (Stand 2009). In der Land- und Forstwirtschaft waren 63.268 Bedienstete gemeldet (Stand 2010). (TZ 10)

Strategie und Ziele

In der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012 fehlten – entgegen einer diesbezüglichen Entschliebung des Europäischen Rates – messbare Ziele zur weiteren Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen. Insbesondere das Ziel der Senkung der Arbeitsunfallquoten EU-weit um 25 % wurde nicht auf Österreich umgelegt. Auch ein strategisches Gesamtdokument fehlte. (TZ 11)

In der Rahmenstrategie 2007 im Arbeitsschutz definierte das BMASK die strategische Positionierung der Arbeitsinspektion in der Arbeitswelt und legte Kernkompetenzen der Arbeitsinspektion sowie deren sieben Kernleistungen und Ziele fest. Die drei operativ bedeutendsten Kernleistungen waren demnach: Kontrolle, Parteistellung in Verwaltungsverfahren und rechtsverbindliche Beratung. (TZ 12)

Kontrollbedarf und Ressourcenmodell

Das ArbIG enthielt keine exakten Festlegungen bezüglich der Koordination der Tätigkeit der Arbeitsinspektorate durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Das Gesetz eröffnete dadurch die Möglichkeit für unterschiedliche Vorgangsweisen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bei der Aufgabenerledigung. (TZ 13)

Im überprüften Zeitraum 2007 bis 2011 gab es keine Vorgaben des BMASK hinsichtlich des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten (Kontrollquote) durch die Arbeitsinspektoren. Im Jahr 2009 fiel die bundesweite Kontrollquote der durch die Arbeitsinspektorate überprüften Arbeitsstätten auf rd. 14,7 % der vorgemerkten Arbeitsstätten (im Jahr 2006 noch 21,6 %). (TZ 13)

Ziel des vom BMASK im Jahr 2010 entwickelten neuen Ressourcenmodells war eine gleichmäßige Verteilung des Personals auf die bestehenden Arbeitsinspektorate. Nach diesem Modell wären bspw. zur Gewährleistung eines einjährigen Überprüfungsintervalls bei sämtlichen Arbeitsstätten statt der vorhandenen rd. 300 bis zu 2.020 Arbeitsinspektoren notwendig. (TZ 13)

Das neue Ressourcenmodell hatte keine Aufgabenkritik und keine effizienzsteigernden Maßnahmen zum Gegenstand. (TZ 13)

Aufbauorganisation und Struktur der Arbeitsinspektion

Die Arbeitsinspektion bestand aus dem im BMASK angesiedelten Zentral-Arbeitsinspektorat und 20 nachgeordneten Arbeitsinspektoraten. 19 davon waren für jeweils einen regional zugeordneten Aufsichtsbezirk zuständig; die Zuständigkeit des Arbeitsinspektorats für Bauarbeiten erstreckte sich auf sämtliche Baustellen des mehrere Aufsichtsbezirke umfassenden Großraums Wien. Zusätzlich waren bei sieben Arbeitsinspektoraten Arbeitsinspektionsärzte bestellt; sie waren damit oftmals für mehrere Aufsichtsbezirke zuständig. Das

Kurzfassung

Zentral-Arbeitsinspektorat war in der Sektion VII des BMASK als eigene Gruppe mit sechs Abteilungen eingerichtet. (TZ 14)

Die Anzahl der Arbeitsinspektorate und damit verbunden die Einteilung der Aufsichtsbezirke war historisch gewachsen und blieb in den letzten Jahrzehnten unverändert. Die Kleinteiligkeit der Arbeitsinspektorate mit jeweils etwa 20 Mitarbeitern war nicht mehr zeitgemäß und entsprach nicht mehr der wirtschaftlichen Entwicklung. Der RH sah die Konzentration der Arbeitsinspektionsärzte auf sieben Standorte als Good-practice-Modell für eine Organisationsreform der Arbeitsinspektorate. (TZ 14)

Das BMASK und das Zentral-Arbeitsinspektorat nutzten das neue Ressourcenmodell nicht für eine umfassende Neugestaltung der Aufsichtsbezirke, obwohl es wesentliche Anhaltspunkte dafür enthielt. Allein die mit einer Neuorganisation der Arbeitsinspektion zu einem Aufsichtsbezirk je Bundesland verbundene Reduktion an Führungskräften könnte Einsparungen in Höhe von rd. 500.000 EUR p.a. erzielen. Weiters ließen das BMASK und das Zentral-Arbeitsinspektorat sowohl die Anregungen des Senior Labour Inspectors Committee als auch der internen Revision des BMASK unberücksichtigt. (TZ 14)

Steuerung

Im Jahr 2006 führte das Zentral-Arbeitsinspektorat eine jährliche Arbeitsplanung mit Themenschwerpunkten als Konsequenz auf ein EU-Audit aus dem Jahr 2003 ein. Allerdings umfasste diese Arbeitsplanung nur Teilbereiche der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate. (TZ 15)

Im Rahmen des Total Quality Management Projekts während der Jahre 1999 bis 2007 wurden u.a. Kennzahlen für die Wirkung der Arbeitsinspektion zu allen drei Kernleistungen („Kontrolle“, „Parteistellung“ und „Beratung“) erarbeitet. Eine Auswertung von zwei Kennzahlen der Jahre 2005 und 2006 zeigte den unterschiedlichen Wirkungsgrad der Arbeitsinspektionen deutlich: Der „Anteil der behobenen Mängel bei Folgekontrollen innerhalb von drei Jahren“ differierte zwischen rd. 55 % und rd. 92 % je Arbeitsinspektorat; der „Anteil der erfüllten Arbeitnehmerschutzaufgaben“ schwankte zwischen den Arbeitsinspektoraten zwischen rd. 62 % und rd. 91 %. Aus diesen Wirkungskennzahlen leitete das Zentral-Arbeitsinspektorat keine Zielvorgaben für die regionalen Arbeitsinspektorate ab. Die Erhebung der Kennzahlen wurde mit der Erhebung im Jahr 2006 eingestellt. (TZ 16)

Ressourcenverteilung in den Arbeitsinspektoraten

Die 20 regionalen Arbeitsinspektorate waren weitgehend frei bei der operativen Gestaltung ihrer Tätigkeit. Es gab seit Jahren keine einheitliche Amtskultur in den 20 Arbeitsinspektoraten, weil jedes Arbeitsinspektorat seine Leistungsschwerpunkte individuell festlegte. Die zentrale Kernleistung Kontrolle schwankte im Jahr 2006 je nach Arbeitsinspektorat zwischen rd. 17 % und rd. 37 % gemessen am gesamten Ressourceneinsatz. Die beiden weiteren Kernleistungen (Parteistellung und Beratung) betrug je nach Arbeitsinspektorat im Jahr 2006 zwischen rd. 12 % und rd. 29 % des Ressourceneinsatzes. Der Anteil der proaktiven Amtshandlungen je Arbeitsinspektorat (ausgenommen Bau-Arbeitsinspektorat) lag im Jahr 2011 zwischen rd. 16 % und rd. 52 %. Dies war eine Folge der mangelnden zentralen Steuerung wie auch der fehlenden Analyse der Gründe für die unterschiedliche Leistungsausprägung. (TZ 17)

Die Leistungserbringung je Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ) in den drei Kernleistungen (Kontrolle, Parteistellung und Beratung) zeigte in den einzelnen Arbeitsinspektoraten große Unterschiede. Vier der 19 Arbeitsinspektorate³ lagen deutlich über dem Schnitt von rd. 444 Amtshandlungen je VBÄ und wiesen Werte zwischen 712 und 563 Amtshandlungen je VBÄ auf. Auffallend war hier, dass es selbst in dieser Spitzengruppe deutliche Unterschiede in den drei Kernleistungsbereichen gab. (TZ 18)

Die Kontrollquoten sowohl der Arbeitsstätten als auch der Arbeitnehmer im Jahr 2011 wiesen erhebliche regionale Unterschiede auf. So lag die Streuung der Kontrollquote der Arbeitsstätten zwischen rd. 6 % und rd. 28 % und die der Arbeitnehmer zwischen rd. 18 % und rd. 54 %. (TZ 19)

Die Kernleistung „Kontrolle“ sank in den Jahren 2008 bis 2011 bundesweit um rd. 15 %. Der Ausbau der Beratungstätigkeit (rd. + 26,1 %) ging zu Lasten der Kontrolltätigkeit und basierte nicht auf quantifizierten Zielvorgaben. (TZ 20)

³ Das Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten für Wien und Teile Niederösterreichs war mit den anderen 19 regionalen Arbeitsinspektoraten nur bedingt vergleichbar.

Kurzfassung

Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung

Für das Jahr 2012 schloss das Zentral-Arbeitsinspektorat zur Vorbereitung der Haushaltsrechtsreform 2013 mit den Arbeitsinspektoraten die sogenannte Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung als Leistungsvereinbarung ab. Die Zielvorgaben in der Rahmenvereinbarung waren durch die Orientierung am Durchschnitt der Leistungserbringung der Arbeitsinspektorate z.T. wenig ambitioniert. Eine der Hauptintentionen der Rahmenvereinbarung – die Stabilisierung der Erbringung der Kernleistungen – war nur z.T. geglückt, weil nur die Kontrolle als eine der drei Kernleistungen detailliert geregelt wurde. Für die Kernleistungen Teilnahme an behördlichen Verhandlungen (Parteistellung) und Beratung gab es weiterhin keine mengenmäßigen Vorgaben. (TZ 21)

Qualitätssicherung

Das Zentral-Arbeitsinspektorat steuerte die einheitliche Umsetzung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen (z.B. bei Unfallereignissen oder bei gemeinsamen Schwerpunktaktionen in den Arbeitsinspektoraten) durch die Arbeitsinspektoren mittels Erlässen. In den Jahren 2007 bis 2011 stieg die Anzahl der Erlässe von 786 auf 969 bzw. um rd. 23 % an. Im Jahr 2011 umfassten die Erlässe rd. 2.500 Seiten. (TZ 22)

Das Schlüsselzahlenverzeichnis enthielt ansatzweise Beschreibungen von Umfang und Inhalt der Leistungen der Arbeitsinspektion und diente zur Erfassung der Tätigkeiten der Arbeitsinspektoren. Die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Leistungserbringung war nicht gewährleistet. Im Zuge des extern begleiteten Total Quality Management Projekts (TQM-Projekt) in den Jahren 2000 bis 2006 wurde u.a. ein Qualitätshandbuch entwickelt. Dieses enthielt Wertungen und Ziele, jedoch keine konkreten Festlegungen für die Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion. Zur Sicherung der Qualität setzte das TQM-Projekt auf Eigenüberwachung. Dies führte zu sehr heterogenen Qualitätszielen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten. Weder das Schlüsselzahlenverzeichnis noch die Eigenüberwachung aus dem TQM-Projekt waren geeignet, die Qualität der Leistungserbringung der einzelnen Arbeitsinspektorate zu standardisieren und zu überwachen. (TZ 23)

Im Zuge der Fach- und Dienstaufsicht führte das Zentral-Arbeitsinspektorat bei den Arbeitsinspektoraten örtliche Einschaun durch. Die Einschau „alt“ (praktiziert bis einschließlich 2011) war aufgrund ihres zeitlichen und organisatorischen Aufwands nicht geeignet, die Qualität in den Arbeitsinspektoraten zu sichern. Die Einschaufrequenz lag bei durchschnittlich etwa einer Einschau „alt“ je Arbeitsinspektorat in rd. 21 Jahren. In den Jahren 1995 bis 2011 fanden in vier Arbeitsinspektoraten keine Einschaun statt. (TZ 24)

Im Jahr 2012 wurde die Einschau „neu“ gestartet. Sie verband die Einschautätigkeit vor Ort mit einer quartalsweisen Kennzahlenbeobachtung durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Die Auswahl der zu überprüfenden Arbeitsinspektorate war bislang insofern zu wenig strategisch und zu vergangenheitsorientiert, als ausschließlich seit dem Jahr 1995 nicht überprüfte Arbeitsinspektorate ausgewählt wurden. (TZ 25)

Mit dem sogenannten Ampelsystem ab dem Jahr 2002 hing die Häufigkeit der Kontrollen von Arbeitsstätten von der statistischen Gefährdung der Arbeitnehmer im Betrieb ab. Zusätzlich nahm der Arbeitsinspektor eine relative Einschätzung des Gefährdungspotenzials einer Arbeitsstätte vor. Ab dem Jahr 2013 sollte das sogenannte Prioritätspunktesystem das Ampelsystem ablösen. Der Handlungsbedarf für eine Kontrolle errechnete sich hierbei aus der Unfallhäufigkeit in der Branche, der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb und dem Zeitpunkt der letzten Kontrolle durch die Arbeitsinspektion. Das Prioritätspunktesystem rückte jedoch die Unfallprävention in den Mittelpunkt. Eine allgemeine Einschätzung des Gefährdungspotenzials der Arbeitsstätte durch den Arbeitsinspektor floss nicht mehr ein. (TZ 26)

Strafanzeigen

Bei einer nicht schwerwiegenden Übertretung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen war der Arbeitgeber vom Arbeitsinspektorat schriftlich aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Frist den rechtmäßigen Zustand herzustellen. Bei einer schwerwiegenden Übertretung war ohne vorausgehende Aufforderung Strafanzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde durch die Arbeitsinspektorate zu erstatten. Der Strafrahmen lag zwischen 41 EUR und 4.140 EUR. Bundesweit gab es keine einheitliche Regelung (Strafkatalog) zur Bemessung des vom Arbeitsinspektorat zu beantragenden Strafausmaßes der Arbeitsinspektorate. (TZ 27)

Kurzfassung

Organisation der Arbeitsinspektorate

Die Leistungserbringung der Arbeitsinspektoren konnte von den Führungskräften kaum überwacht und gesteuert werden, weil dazu sowohl die geeigneten Instrumente als auch die Vorgaben fehlten. Auch verhinderte die Geschäftsordnung einen größeren Einfluss der Leitungsorgane auf die Arbeitsinspektoren. In Wien war – zusätzlich zu den in den einzelnen Arbeitsinspektoren bestehenden Verwaltungsstellen – für Post- und Chauffeurdienste eine „zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien“ eingerichtet. Diese zusätzliche Einrichtung war nicht wirtschaftlich. (TZ 28)

Der arbeitsinspektionsärztliche Dienst bestand bundesweit aus zwölf Ärzten in sieben Standorten. Angesichts der hohen zeitlichen Inanspruchnahme der Ärzte der Arbeitsinspektionen im Großraum Wien im Rahmen der Freistellungen von schwangeren Arbeitnehmerinnen war eine Konzentration der Tätigkeit des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes auf die Aufgaben im Rahmen des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes (ASchG) vorteilhaft. (TZ 29)

Personal der Arbeitsinspektion

Der Personalstand der Arbeitsinspektion lag im Jahr 2011 bei insgesamt rd. 428 VBÄ; davon rd. 45 VBÄ im Zentral-Arbeitsinspektorat und rd. 383 VBÄ in den Arbeitsinspektoren. Eine Reduktion des Personals erfolgte in den Jahren 2007 bis 2011 überwiegend in den Arbeitsinspektoren um 24,7 VBÄ bzw. um rd. 6,1 %, während das Zentral-Arbeitsinspektorat mit – 0,90 VBÄ davon weniger betroffen war. Der überwiegend als Overhead zu bezeichnende Anteil der Mitarbeiter des Zentral-Arbeitsinspektorats, der Führungskräfte in den Arbeitsinspektoren, des Sekretariatspersonals und der sonstigen Mitarbeiter lag in den Jahren 2007 bis 2011 bei durchschnittlich rd. 44 %. (TZ 30)

Das durchschnittliche Alter der Mitarbeiter in der Sektion VII Arbeitsrecht und Zentral-Arbeitsinspektorat (Stichtag 1. März 2012) betrug 46,9 Jahre; fast die Hälfte der Mitarbeiter der Arbeitsinspektoren war älter als 50 Jahre. Aufgrund von Pensionierungen und dem laut Sparprogramm der Bundesregierung geplanten Einsparen von Planstellen würde sich bis 2016 bei den Arbeitsinspektoren eine Personallücke von 24 Mitarbeitern ergeben. Eine vorausschauende Personalplanung fehlte aber. (TZ 31)

Das Zentral-Arbeitsinspektorat teilte das Personal an die Arbeitsinspektorate nach der von ihm eingeschätzten Mindestausstattung an Expertenwissen zu. Sämtliche Fachgebiete in einem Arbeitsinspektorat abzudecken, war nicht zweckmäßig, weil dadurch bedarfsunabhängig hohe Personalfixkosten entstanden. (TZ 32)

115 Bedienstete hatten bis April 2012 mindestens eine Nebenbeschäftigung gemeldet; 106 davon (rd. 92 %) waren Arbeitsinspektoren. Von den Nebenbeschäftigungen betrafen rd. 80 % eine Lehrtätigkeit bei diversen Bildungsinstituten. Das Zentral-Arbeitsinspektorat regelte seit dem Jahr 2006 im Code of Conduct die zulässigen Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektoren. Die im Arbeitsinspektorat geübte Praxis der nur einmaligen Prüfung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen (bei Genehmigung) genügte nicht, um die Unbefangenheit der Arbeitsinspektoren zweifelsfrei sicherzustellen. (TZ 33)

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Gesamtausgaben der Arbeitsinspektion stiegen in den Jahren 2009 bis 2011 von rd. 29,49 Mio. EUR auf rd. 30,60 Mio. EUR bzw. um rd. 4 %. Dabei nahmen die Ausgaben des Zentral-Arbeitsinspektorats in den Jahren 2009 bis 2011 mit einem Anstieg von rd. 2,74 Mio. EUR auf rd. 3,06 Mio. EUR bzw. um rd. 12 % stärker zu als jene bei den Arbeitsinspektoraten (rd. 3 %). Diese Ausgabenverschiebung stellte eine Verschiebung zugunsten des Overheads dar. (TZ 35)

In den Jahren 2006 bis 2010 wichen die budgetierten von den tatsächlichen Sachausgaben im Bereich der Arbeitsinspektorate regelmäßig und merklich ab. Dies ließ auf regelmäßige Planungsfehler schließen. (TZ 35)

Die Abrechnungssysteme des Zentral-Arbeitsinspektorats und der Arbeitsinspektorate waren getrennt. Das war angesichts der im Wesentlichen einheitlichen Aufgabenstellung von Zentral-Arbeitsinspektorat und Arbeitsinspektoraten nicht wirtschaftlich und im Sinne der Transparenz nicht gerechtfertigt. (TZ 35)

Kurzfassung

Das BMASK bildete in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt rd. 2,83 Mio. EUR Rücklagen durch Einsparungen im Sachausgabenbereich, während die Personalausgaben im gleichen Zeitraum um rd. 2,87 Mio. EUR überschritten werden durften. Diese widersprüchliche Vorgangsweise war möglich, weil innerhalb des Ministeriums die Personal- und Sachausgaben für die nachgeordneten Arbeitsinspektorate getrennt voneinander budgetiert wurden. Erst im Jahr 2011 zog das BMASK die Rücklagen für die Finanzierung der Überschreitungen heran. (TZ 36)

Die Ausgaben des Verkehrs-Arbeitsinspektorats stiegen in den Jahren 2007 bis 2011 von rd. 1,82 Mio. EUR auf rd. 1,84 Mio. EUR bzw. um rd. 1 %. Rund 38 % des für das Verkehrs-Arbeitsinspektorat tätigen Personals war mittels Arbeitsleihverträgen beschäftigt. Diese verursachten rd. 42 % der Gesamtausgaben des Verkehrs-Arbeitsinspektorats. Die vom BMVIT für das Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlich erhöht budgetierten Ausgaben in Höhe von 2,1 Mio. EUR (+ 14 %) für das Verkehrs-Arbeitsinspektorat bildeten die Basis für die Einsparungen im Bereich des Verkehrs-Arbeitsinspektorats. Dadurch würde die beabsichtigte Reduzierung der Ausgaben im Bereich des Verkehrs-Arbeitsinspektorats bei rd. 90.000 EUR p.a. liegen. Das Einsparungspotenzial hätte auf der Basis des Erfolgs vom Jahr 2011 anstelle des überdurchschnittlich erhöhten Budgetwerts für das Jahr 2012 berechnet werden müssen. (TZ 37)

Das Bundesfinanzrahmengesetz 2011–2014 (BFRG 2011–2014) ging von restriktiven Budgetvorgaben für die Arbeitsinspektorate aus. Dies hätte im Laufe des Jahres 2013 zu einem finanziellen Engpass von rd. 3,84 Mio. EUR geführt. Das BMASK entschied sich in der Folge – anstelle von Reorganisationsmaßnahmen – für eine kontinuierliche Ausweitung des Ausgabenrahmens von rd. 27,54 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 32,42 Mio. EUR im Jahr 2016 bzw. um rd. 17,7 %. Eine strategische Begründung für dieses Verlassen des Sparkurses fehlte aber. Konsequente Sparmaßnahmen hätten nach Ansicht des RH die strukturell notwendigen Änderungen bei Organisation und Aufgabenerfüllung im Bereich der Arbeitsinspektorate erheblich unterstützt. (TZ 38)

AUVA**Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention**

Die Aufgabenerfüllung der Prävention erfolgte in der AUVA über zwei Präventionseinheiten: den Unfallverhütungsdienst (UVD) nach ASVG und im Rahmen des Modells „AUVAsicher“ nach ASchG: (TZ 39)

Der Unfallverhütungsdienst zur Vorsorge für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten war bei der Hauptstelle der AUVA in Wien und in den vier Landesstellen bzw. den dazugehörigen fünf Außenstellen der AUVA als eigene Abteilung eingerichtet. (TZ 39, 49)

Zur Erfüllung der arbeitnehmerschutzrechtlichen Verpflichtungen stand AUVAsicher Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern bzw. bei mehreren Arbeitsstätten bis zu 250 Arbeitnehmern kostenlos zur Verfügung. Die AUVA betrieb dieses Modell im Rahmen ihrer neun Präventionszentren in den Bundesländern. Die AUVAsicher-Mitarbeiter waren als Präventivfachkräfte vom Unternehmer beauftragt. Aufgrund seiner rechtlichen Gestaltung stellte AUVAsicher eine Art Unternehmensförderung dar. (TZ 39, 49, 50)

Im Ergebnis verfolgten sowohl der Unfallverhütungsdienst als auch AUVAsicher die gleiche Zielsetzung. Aufgrund dessen war diese Aufbauorganisation anfällig für Doppelgleisigkeiten, Synergieeffekte wurden nicht erhoben. (TZ 49)

Strategische Ziele der AUVA in der Prävention

Die grundlegende strategische Ausrichtung der AUVA im Bereich der Prävention basierte auf dem im Juni 2009 vom Verwaltungsausschuss des Vorstands der AUVA beschlossenen Leistungsportfolio der AUVA. Im September 2009 überarbeitete die AUVA auf Grundlage der Empfehlungen eines externen Beraters die im Leistungsportfolio enthaltenen Strategien und Ziele für den Bereich der Prävention. Übergeordnete, quantifizierte Zielwerte und Zeitrahmen für deren Umsetzung fehlten allerdings; die Ziele waren nicht mit der mittelfristigen Budgetplanung der AUVA verbunden. (TZ 40)

Kurzfassung

Forum Prävention

Das Forum Prävention war die wesentlichste Informationsveranstaltung für Personen des Arbeitnehmerschutzes sowie alle darüber hinaus Interessierten. Die AUVA verzeichnete in den Jahren 2007 bis 2011 einen Anstieg der Teilnehmer von 695 auf 1.106 bzw. um rd. 59 %. Sie betrieb aber keine ausreichend gezielte Kundenansprache, um das Potenzial des Forums Prävention als Informations- bzw. Bildungsveranstaltung für alle mit dem Arbeitnehmerschutz befassten Personen vollständig ausschöpfen zu können. So waren die Arbeitsinspektoren nicht als eigene Zielgruppe definiert. Unklar blieb, welche Personengruppe in welcher Intensität angesprochen werden sollte. (TZ 41)

Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“

Bereits seit dem Jahr 2002 bot die AUVA ein Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem (SGM) für Unternehmen mit dem Ziel an, gesundheitsrelevante Themen in die Unternehmensorganisationen einzubringen. Neben Zertifizierungen nach SGM bot die AUVA auch Beratungsleistungen sowie Seminare und Ausbildungen in diesem Zusammenhang an. Operativ fehlten eine Definition des Umfangs, die Festlegung des potenziellen Marktes sowie die finanztechnische Abgrenzung der Ausgaben und Kosten für das Projekt SGM. Ferner fehlte für das Projekt SGM ein ausdrücklicher gesetzlicher Auftrag an die AUVA. (TZ 42)

Wirksamkeit der Prävention

Ein quantifizierbarer Wirkungszusammenhang zwischen Präventionsmaßnahmen und der Reduktion der Arbeitsunfälle war nur bedingt herstellbar, weil mehrere Faktoren das Arbeitsunfallgeschehen beeinflussten. Bspw. wurden bei der AUVA-Präventionskampagne „Baba und fall net“ zur Vermeidung von Sturzunfällen unselbständig Erwerbstätiger im Zeitraum von Oktober 2007 bis Dezember 2009 laut AUVA 6.858 Sturzunfälle vermieden und die übrigen Arbeitsunfälle der unselbständig Erwerbstätigen insgesamt um 13.824 reduziert. Die optimistische Erfolgsberechnung der Präventionskampagne „Baba und fall net“ durch die AUVA war allerdings insofern nicht nachvollziehbar, als sie externe Einflussgrößen, wie die konjunkturelle Entwicklung oder den technischen Fortschritt, nicht berücksichtigte. (TZ 43)

Die Beiträge zur Unfallversicherung betragen für alle unselbständig Erwerbstätigen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung monatlich 1,4 % der allgemeinen Beitragsgrundlage. Im Jahr 2011 beliefen sich die Aufwendungen der AUVA für Prävention auf rd. 65,35 Mio. EUR. Das derzeitige Beitragssystem zur Unfallversicherung lieferte keine unmittelbaren Anreize für Unternehmen, vermehrt Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen, zu treffen. Im Vergleich dazu gab es in Deutschland und der Schweiz ein risikoorientiertes Beitragssystem im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung. (TZ 44)

Bei ihren Forschungsaktivitäten maß die AUVA einer direkten Kooperation mit der Wirtschaft einen geringen Stellenwert bei, im Forschungskonzept schuf sie dafür keine Voraussetzungen. (TZ 45)

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Bereich Prävention

Die Aufwendungen der AUVA für die Prävention stiegen in den Jahren 2007 bis 2011 von rd. 57,56 Mio. EUR auf rd. 65,35 Mio. EUR bzw. um rd. 13,5 %. Der Anteil der Präventionsaufwendungen blieb im Zeitraum von 2007 bis 2011 nahezu konstant bei rd. 5 %. Bis zum Jahr 2014 plante die AUVA, diesen Anteil auf rd. 5,3 % geringfügig anzuheben. Die ursprünglich im Jahr 1998 angestrebte finanzielle Ausstattung der Prävention (Unfallverhütungsdienst und AUVASicher) mit rd. 10 % des Gesamtbudgets der AUVA wurde nicht erreicht. Der Anteil von 10 % war ohne entsprechende Berechnungsgrundlagen festgelegt worden. Dabei spielte auch eine wesentliche Rolle, dass die strategischen Ziele der AUVA nicht mit deren Budgetierung verbunden waren. (TZ 46)

Die AUVA beschäftigte im Bereich der Prävention im Jahr 2010 370 Mitarbeiter, davon 214 Außendienstmitarbeiter. Darüber hinaus waren 200 Mitarbeiter als externe Präventivfachkräfte für die Betreuung durch AUVASicher beauftragt. Berechnungen der AUVA ergaben einen Overheadanteil für den gesamten Präventionsbereich im Jahr 2010 von rd. 17 %, der allerdings – angesichts des mit 58 % **relativ geringen Anteils der Außendienstmitarbeiter** – zweifelhaft erschien. Die Kostenrechnung der AUVA war u.a. aufgrund der fehlenden Kostenträgerrechnung kaum geeignet, den Overheadanteil bei der Leistungserbringung in der Prävention zuverlässig zu ermitteln. (TZ 47)

Kurzfassung

Die in der AUVA eingerichtete Kostenrechnung war für eine effiziente Steuerung des Bereichs Prävention wenig geeignet, weil wesentliche Teile einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Ermittlung von Kennzahlen zur Effizienzmessung der Leistungserbringung fehlten. (TZ 48)

AUVAsicher

Finanzielle Ausstattung

Die AUVA sollte aufgrund einer sozialpartnerschaftlichen Vereinbarung ab dem Jahr 2000 jährlich mindestens 23,98 Mio. EUR valorisiert für AUVAsicher bereitstellen. Der finanzielle Aufwand (Personal- und Investitionsaufwand) für AUVAsicher stieg in den Jahren 1998 bis 2011 zwar von rd. 610.000 EUR auf rd. 20,15 Mio. EUR an. Der geplante finanzielle Mitteleinsatz von AUVAsicher wurde aber seit der Gründung im Jahr 1998 nicht erreicht. Die Budgetvorgabe für AUVAsicher aus dem Jahr 1998 von rd. 23,98 Mio. EUR war daher bislang nicht erforderlich. (TZ 51)

Zielvorgabe des Marktanteils

Im Rahmen des Projektauftrags von AUVAsicher wurde für das Jahr 2001 der zu erreichende Marktanteil mit 66 % festgelegt. Der Marktanteil lag im Jahr 2011 bei Arbeitsstätten bei rd. 27,4 %, bei Arbeitnehmern bei rd. 58,1 %. Insbesondere bei kleinen Unternehmen mit bis zu 10 Arbeitnehmern hatte AUVAsicher den Zielwert deutlich verfehlt (21,7 % bei Arbeitsstätten, 37,4 % bei Arbeitnehmern). (TZ 52)

Betreuungszeiten der Präventivfachkräfte von AUVAsicher

Für von AUVAsicher betreute Unternehmen (mit bis zu 50 Arbeitnehmern) wurden die durchschnittlichen Mindestbetreuungsstunden für Präventivfachkräfte wie folgt festgelegt: (TZ 53)

Unternehmen	Besuchsintervall und Betreuungszeit
1-10 Arbeitnehmer	mindestens alle 2 Jahre 2 Stunden
11-20 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 4 Stunden
21-50 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 8 Stunden

Quellen: AUVA; Darstellung RH

In Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern war die Betreuungszeit gesetzlich fix vorgegeben: 1,2 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf Büroarbeitsplätzen und 1,5 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf sonstigen Arbeitsplätzen. Die Gründe für die Grenzziehung bei 50 Arbeitnehmern hinsichtlich der Betreuungszeiten durch Präventivfachkräfte waren nicht nachvollziehbar, da bereits ab 21 Arbeitnehmern die Unfallrate nahezu das gleiche Ausmaß erreichte wie bei größeren Unternehmen. Der Einsatz von AUVAsicher konnte die Lücke (in der Betreuung von Unternehmen mit 20 bis 50 Arbeitnehmern) zur Vermeidung von Arbeitsunfällen nicht schließen. AUVAsicher war seit seiner Gründung hinsichtlich seiner Wirkung noch nicht evaluiert worden. (TZ 53)

Im Rahmen einer Untersuchung von AUVAsicher im Jahr 2009 empfahl der externe Berater eine risikoorientierte Neuausrichtung des Betreuungsprinzips. Die AUVA setzte diese Empfehlung im Jahr 2010 um. Dabei ergab sich eine Verschiebung der Betreuungsaktivitäten in Richtung kleinere risikoreichere (bzw. gefährlichere) Unternehmen. Dies stand allerdings im Widerspruch zum Verlauf der Unfallraten bezogen auf die Unternehmensgröße, welche eine Unfalhäufung bei den Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern zeigte. (TZ 55)

Unfallverhütungs-
dienst

Im Jahr 2011 führte der Unfallverhütungsdienst 11.874 Präventionsstätigkeiten durch. Davon entfielen rd. 40 % auf Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern, rd. 27 % auf Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern sowie rd. 33 % auf von AUVAsicher betreute Unternehmen. Durch das verhältnismäßig häufigere Tätigwerden des Unfallverhütungsdienstes für von AUVAsicher betreute Unternehmen als für die übrigen Unternehmen bestand die Möglichkeit, dass von AUVAsicher betreute Unternehmen bevorzugt zu einer Leistung des Unfallverhütungsdienstes gelangten und dadurch zusätzlich gefördert wurden. (TZ 56)

Die AUVA beschäftigte sich seit mehr als einem Jahrzehnt mit der Reorganisation der Prävention, besonders des Unfallverhütungsdienstes. Dabei waren Kernprobleme, wie z.B. eine klare einheitlich interpretierte Strategie, fehlende Wirkungsziele, fehlende Wirkungsketten zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnissen sowie unterschiedliche Aufgabenerledigung je nach Organisation, ungeklärt geblieben. Die laufende Personalbedarfsberechnung lief Gefahr, keine wirksamen Ergebnisse erbringen zu können, weil die vorhandenen Ist-Werte beim Ressourceneinsatz für die Leistungserbringung als zukünftige Soll-Werte festgelegt wurden. (TZ 57)

Kurzfassung

Zusammenwirken der
Arbeitsinspektorate
und der AUVA

Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Zentral-Arbeitsinspektorat und der AUVA war in einigen Bereichen, wie Betriebsanlagengenehmigung, Auswertung von Beanstandungen, Abwicklung des Datenaustauschs sowie der Erfassung der Arbeitnehmer in den Arbeitsstätten, naheliegend. Im Bereich der Legistik und der Umsetzung von europäischen Arbeitnehmerschutzbestimmungen wurden diese entsprechend gepflegt. In den übrigen Bereichen waren Lücken im Zusammenwirken deutlich erkennbar. (TZ 58)

Die gesetzlichen gegenseitigen Meldepflichten beschränkten sich auf den Austausch von Formaldaten. Eine gemeinsame Analyse der Daten durch die AUVA und die Arbeitsinspektorate, z.B. zur Beurteilung der Wirksamkeit von AUVAsicher, fehlte. Dies galt z.B. für die Beanstandungen durch die Arbeitsinspektion, bei deren Kenntnis Rückschlüsse für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen (z.B. Kampagnen, Schwerpunktberatungen) bzw. Qualitätsstandards für die Präventivfachkräfte gezogen werden könnten. (TZ 59)

Gemäß § 21 Abs. 2 ArbIG teilte die AUVA dem jeweils zuständigen Arbeitsinspektorat alle meldepflichtigen Arbeitsunfälle sowie Anzeigen über Berufskrankheiten mit. Diese Meldungen erfolgten in Papierform; laut AUVA erst ab dem Jahr 2014 EDV-unterstützt. (TZ 60)

Im Zuge eines Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens hatte das Arbeitsinspektorat Parteistellung. Eine Befassung der AUVA war nicht vorgesehen. Dadurch konnte das Expertenwissen der AUVA zur Vermeidung von Arbeitsunfällen bzw. Berufskrankheiten im Planungsstadium einer risikoreichen Betriebsanlage nicht genutzt werden. Eine frühe Einbindung der AUVA im Planungsprozess hätte zudem den Vorteil einer möglichst einheitlichen Festlegung des Sicherheitsstandards sowohl nach arbeitnehmerschutzrechtlichen Vorgaben als auch nach den Präventionszielen der AUVA. (TZ 61)

Die unvollständige Datenlage über die Standorte von Arbeitsstätten bzw. über Arbeitnehmer führte zu einem beachtlichen Arbeitsaufwand der Arbeitsinspektorate für deren Erfassung sowie Wartung. Das Zentral-Arbeitsinspektorat schätzte, dass rd. 10 % der Arbeitsstätten in seiner Unternehmensdatenbank fehlten. (TZ 62)

Gemäß § 20 Abs. 2 ArbIG mussten die Gewerbebehörden das zuständige Arbeitsinspektorat von der Neuerrichtung bzw. über Änderungen von Betriebsanlagen verständigen. Laut Zentral-Arbeitsinspektorat würden die Bezirksverwaltungsbehörden ihren Meldepflichten gegenüber den Arbeitsinspektoraten in unterschied-

lichem Ausmaß nachkommen. Das geltende System des Zentralen Gewerberegisters war nicht geeignet, zeitnahe und zuverlässige Informationen über Arbeitsstätten zu liefern. Das Zentral-Arbeitsinspektorat nutzte aber seine Mitsprachemöglichkeit und seine Position als Stakeholder im Rahmen der Reorganisation der Gewerbe-register kaum. (TZ 63)

Die AUVA eruierte Adressdaten von Arbeitsstätten auf Basis der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Da daraus Daten über Filialbetriebe bzw. Arbeitsstätten nicht eindeutig erkennbar waren, war der AUVA das versicherte Risikoportfolio nicht zur Gänze bekannt. Hingegen könnten die Lohnzettelmeldungen – Dienstgeber waren verpflichtet, beim zuständigen Krankenversicherungsträger oder beim Finanzamt der Betriebsstätte den Lohnzettel einzubringen – eine Datenquelle für die Erhebung von Arbeitsstätten sowohl für die Arbeitsinspektorate als auch für die AUVA darstellen. Dies hätte u.a. den Vorteil, nur eine Erhebung aus einer einheitlichen Datenquelle vornehmen zu müssen. (TZ 64)

Kenndaten zum Arbeitnehmerschutz in Österreich						
Rechtsgrundlagen	Arbeitsinspektionsgesetz – ArbIG, BGBl. Nr. 27/1993 i.d.g.F. ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG, BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.					
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR ¹					in % ¹
Arbeitsinspektion						
Zentral–Arbeitsinspektorat						
Ausgaben	n.v.	n.v.	2,74	3,07	3,06	–
Einnahmen	–	–	–	–	–	–
Arbeitsinspektorate						
Ausgaben	24,86	25,77	26,75	26,58	27,54	10,8
Einnahmen	0,68	0,45	0,45	0,45	0,48	– 2,9
Arbeitsinspektion gesamt	n.v.	n.v.	29,04	29,20	30,12	3,7
Personal	in VBÄ ¹					
Zentral–Arbeitsinspektorat	46,18	46,90	43,10	46,45	45,28	– 1,9
Arbeitsinspektorate	407,23	400,23	392,28	387,65	382,53	– 6,1
Personal gesamt	453,41	447,13	435,38	434,10	427,81	– 5,7
Prävention der AUVA						
Aufwendungen	in Mio. EUR ¹					
Unfallverhütungsdienst	40,47	41,68	41,72	40,51	45,20	11,7
AUVAsicher	17,08	18,15	18,65	19,21	20,15	18,0
Prävention gesamt	57,56	59,83	60,37	59,72	65,35	13,5
Personal	in VBÄ ¹					
Unfallverhütungsdienst	240,60	240,95	244,60	243,20	239,58	– 0,4
AUVAsicher	107,63	109,80	111,23	112,88	114,13	6,0
Personal gesamt	348,23	350,75	355,83	356,08	353,71	1,6

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Zentral–Arbeitsinspektorat; AUVA

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner 2012 bis Juli 2012 den Arbeitnehmerschutz in Österreich.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der beiden größten Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich: die Arbeitsinspektion als Kontrollorgan des Bundes im Bereich arbeitnehmerschutzrechtlicher Bestimmungen und die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Bereich ihres gesetzlichen Auftrags zur Prävention von Arbeitsunfällen⁴ und Berufskrankheiten⁵. Darüber hinaus war die Zusammenlegung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats im BMVIT mit der Arbeitsinspektion im BMASK per 1. Juli 2012 Gegenstand der Überprüfung.

(2) Bei der Arbeitsinspektion stand der Schutz der Arbeitnehmer im Mittelpunkt der Aktivitäten. Diese umfassten Themen wie z.B. Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten oder die Einhaltung von Arbeitszeitbestimmungen. Dabei trat die Arbeitsinspektion als Behörde mit Vollzugsgewalt auf.

Die AUVA übernahm den Schadenersatz der Arbeitgeber gegenüber verunfallten Arbeitnehmern und war damit in erster Linie ein Dienstleister für die Arbeitgeber. Der Vorteil für die Arbeitnehmer lag im gesetzlichen Versicherungsschutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Darüber hinaus war die AUVA für die Vorsorge zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zuständig.

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslage zielten somit beide Institutionen auf die Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

- (3) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2011.

(4) Zur leichteren Lesbarkeit wird für das für den Arbeitnehmerschutz zuständige Ministerium einheitlich die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Bezeichnung BMASK verwendet.

(5) Zu dem im März 2013 an das BMASK, das BMG, das BMVIT und an die AUVA übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG im Mai 2013 sowie das BMASK und die AUVA im Juni 2013 Stellung. Das BMVIT verzichtete im April 2013 mit dem Hinweis auf den Übergang

⁴ Ein Arbeitsunfall war ein Unfall, der sich im örtlichen, zeitlichen und ursächlichen Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit ereignete.

⁵ Berufskrankheiten entstanden durch eine länger andauernde Einwirkung von Schadstoffen auf den menschlichen Organismus im Rahmen der versicherten Tätigkeit. Sämtliche (entschädigungspflichtige) anerkannte Berufskrankheiten waren in Anlage 1 zu § 177 ASVG geregelt.

der Zuständigkeit für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat an das BMASK mit Wirkung vom 1. Juli 2012 auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2013.

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Gegenstand des Arbeitnehmerschutzes

2 Gegenstand des Arbeitnehmerschutzes war es, die Belastungen der Arbeitnehmer zu erkennen, zu minimieren bzw. ganz auszuschalten, um deren Sicherheit zu gewährleisten und deren Gesundheit zu erhalten. Im Jahresdurchschnitt 2011 gab es bundesweit lt. Mikrozensus 3.574.300 unselbständig Erwerbstätige⁶. Viele dieser Arbeitnehmer waren im Arbeitsalltag verschiedensten Belastungen ausgesetzt.

Belastungen am Arbeitsplatz

3 Eine im Jahr 2007 von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ durchgeführte Erhebung⁷ zeigte folgendes Bild:

Rund 1,69 Mio. bzw. rd. 42 % der Erwerbstätigen in Österreich waren an ihrem Arbeitsplatz physischen Belastungsfaktoren wie dem Handtieren mit schweren Lasten, schwierigen Körperhaltungen, Arbeiten unter dem Einfluss von Chemikalien, Dämpfen oder Rauch bzw. Lärm ausgesetzt. Männer waren mit rd. 48 % deutlich häufiger physischen Belastungsfaktoren ausgesetzt als Frauen mit rd. 35 %.

Rund 1,29 Mio. bzw. rd. 32 % der Erwerbstätigen litten unter psychisch belastenden Faktoren, vor allem unter Zeitdruck. Von den erwerbstätigen Männern fühlten sich rd. 33 %, von den erwerbstätigen Frauen rd. 24 % „in ihrem Arbeitsalltag gehetzt“.

Insgesamt unterlagen rd. 56 % der Erwerbstätigen zumindest einer physisch und/oder psychisch belastenden Arbeitsbedingung. Rund 13 % der Erwerbstätigen hatten zumindest eine ausgeprägte berufsbedingte⁸

⁶ Die Zahl unselbständige Erwerbstätige lt. Mikrozensus unterscheidet sich von der Zahl im RH–Einkommensbericht 2012/1 (4.004.748), da sie u.a. nicht die geringfügig Beschäftigten enthält.

⁷ Die Erhebung umfasste selbständig und unselbständig Erwerbstätige.

⁸ Eine „berufsbedingte Erkrankung“ war eine Krankheit, die zwar ebenfalls im Zuge des die Versicherung begründenden Dienstverhältnisses auftrat, es gab jedoch keine (Renten)Leistungen der rechtlichen Unfallversicherung wie bei einer Berufskrankheit. Beispiele dafür waren Erkrankungen der Wirbelsäule sowie psychische Erkrankungen. Die Tätigkeiten der Arbeitsmediziner nach dem ASchG erstreckten sich jedoch auch auf die Verhinderung berufsbedingter Erkrankungen (Quelle: Begriffsbibliothek „Berufskrankheiten“, verfügbar unter: www.eval.at, abgefragt am 3. Mai 2012).



Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

gesundheitliche Beschwerde und rd. 5 % der Erwerbstätigen hatten innerhalb eines Jahres einen Arbeitsunfall (ohne Wegunfälle) erlitten.

Belastungen im EU-Vergleich

- 4 Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)⁹ führte im Jahr 2008 im Rahmen einer Studie u.a. eine Analyse aus EU-weiten Erhebungen¹⁰ zu Arbeitsbelastungen durch. Demnach lag Österreich hinsichtlich vieler Belastungsdimensionen im europäischen Mittelfeld der EU-15¹¹. Arbeitsintensität und Zeitdruck waren allerdings deutlich ausgeprägter als im Schnitt der EU-15. Ein Vergleich von Erhebungen aus den Jahren 2000 und 2005 zeigte, dass sich die Wahrnehmung der Arbeitnehmer in Österreich, zeitlich unter Druck zu stehen, deutlich verschärfte und der Abstand Österreichs zum Durchschnitt sich vergrößerte. Insgesamt wirkte sich der Wandel der Arbeitswelt auf die Arbeitnehmer in der EU-15 positiv aus. Die Häufigkeit von physischen und ergonomischen Belastungsfaktoren nahm ab. Österreich hatte jedoch in einigen Bereichen eine gegensätzliche Entwicklung: So nahm etwa die Verbreitung von schmerzhaften und ermüdenden Haltungen in Österreich im Vergleich zur EU-15 zu. Auch das Tragen von Schutzkleidung entwickelte sich in Österreich anders: Während Schutzkleidung in der EU-15 immer häufiger getragen wurde, stagnierte dies in Österreich und war damit deutlich geringer als im europäischen Schnitt.

⁹ WIFO-Studie „Arbeitsbedingte Erkrankungen, Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Kosten mit dem Schwerpunkt auf physische Belastungen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Juli 2008

¹⁰ Erhebungswellen der European Survey on Working Conditions der Jahre 2000 und 2005 in den EU-15-Mitgliedstaaten sowie Mikrozensus aus dem Jahr 1999

¹¹ EU-15: Zu den EU-15 gehörten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Gesamtwirtschaftliche Kosten

5.1 Dieselbe Studie des WIFO¹² quantifizierte die direkten¹³ und indirekten¹⁴ gesamtwirtschaftlichen Kosten, die mit physischen Belastungen in Verbindung gebracht werden konnten, zwischen rd. 2,8 Mrd. EUR und rd. 3,0 Mrd. EUR bzw. zwischen rd. 1,2 % und rd. 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die erzielbare Kostenreduktion durch Verbesserungen von Arbeitsplätzen mit hoher physischer Belastungsintensität wurde von den Studienautoren auf bis zu 1,7 Mrd. EUR geschätzt.

Eine Studie des WIFO¹⁵ und der Donau-Universität Krems aus dem Jahr 2011 bezifferte die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die mit psychischen Belastungen in Verbindung gebracht werden konnten, mit rd. 3,3 Mrd. EUR jährlich bzw. rd. 1,2 % des BIP im Jahr 2009. Die Berechnungen für Österreich legten nahe, dass psychische Belastungen am Arbeitsplatz mit ähnlich hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden waren wie physische Belastungen. Zwar war die Wahrscheinlichkeit, infolge von Arbeitsstress krank zu werden, geringer als bei physischen Belastungen, jedoch war die durchschnittliche Krankheitsdauer bei psychischen Belastungen mit 3,3 Ausfalltagen pro Person höher als bei körperlichen Belastungen mit 2,6 Ausfalltagen.

5.2 Der RH hob hervor, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten aus physischen und psychischen Belastungen in der Arbeitswelt jährlich auf bis zu rd. 6,4 Mrd. EUR bzw. rd. 2,5 % des BIP geschätzt wurden. Diese Zahlen unterstrichen die Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes mit dem Ziel der Reduktion von Belastungen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer.

¹² WIFO-Studie „Arbeitsbedingte Erkrankungen, Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Kosten mit dem Schwerpunkt auf physische Belastungen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Juli 2008

¹³ Direkte Kosten entstanden durch die Zahlungen, die dem Arbeitnehmer im Fall krankheitsbedingter Fehlzeiten zustanden (Lohnfortzahlung und Krankengeld), und durch die Behandlungskosten von Krankheiten.

¹⁴ Indirekte Kosten entstanden durch die Verluste an produktiver Kapazität infolge des Arbeitsausfalls.

¹⁵ WIFO-Studie „Psychische Belastungen der Arbeit und ihre Folgen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, September 2011

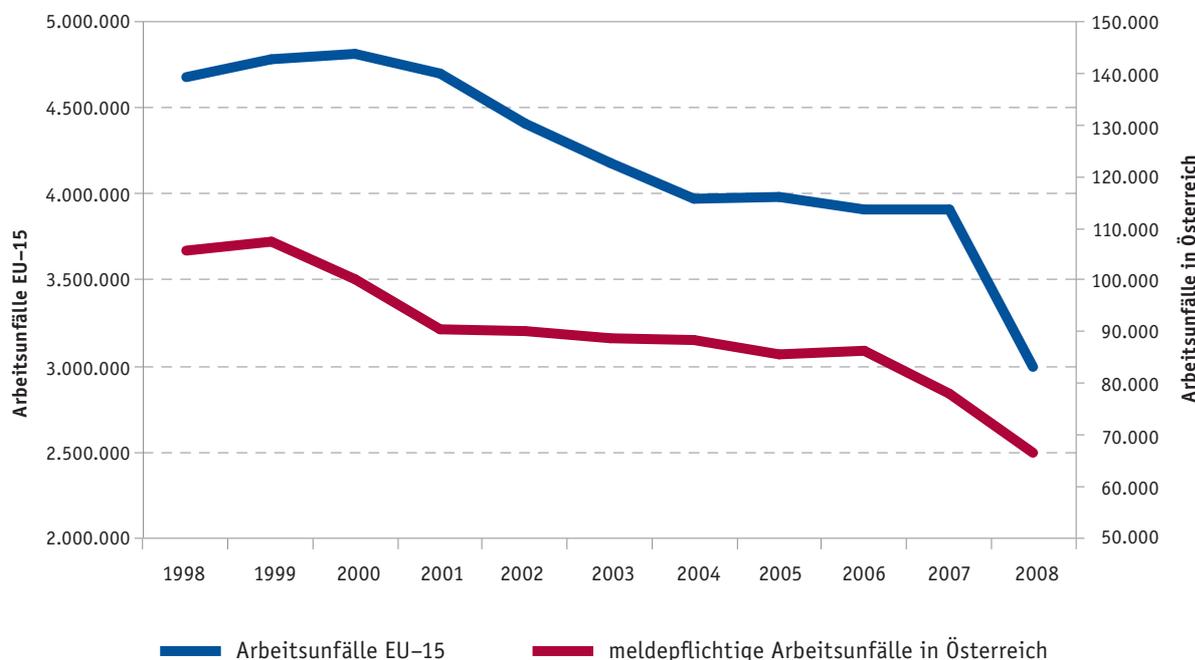
Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Meldepflichtige Arbeitsunfälle in Österreich im Vergleich zur EU

6 Die Anzahl der meldepflichtigen¹⁶ Arbeitsunfälle in der EU-15 nahm laut Statistischem Amt der Europäischen Union in den Jahren 1998 bis 2008 von rd. 4,68 Mio. auf rd. 2,99 Mio. bzw. um rd. 36 % ab. Die Anzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle ging in Österreich von 105.770 auf 66.528 bzw. um rd. 37 % zurück. Die Zahl beinhaltete alle meldepflichtigen Arbeitsunfälle aller Unfallversicherungsträger.¹⁷

Abbildung 1: Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle der EU-15 im Vergleich zu Österreich in den Jahren 1998 bis 2008



Quellen: EUROSTAT; Auswertung der AUVA; Darstellung RH

Die rückläufigen Unfallzahlen waren auf die ständige Weiterentwicklung der Arbeitnehmerschutzvorschriften, den aktuellen Stand der Technik und die sicherheitstechnisch laufend verbesserten Arbeitsverfahren und -mittel zurückzuführen. Gleichzeitig beeinflussten auch Präventionsmaßnahmen sowie die konjunkturellen Entwicklungen und die Qualität der erhobenen Unfalldaten die Entwicklung der Unfallzahlen.

¹⁶ Ein Arbeitsunfall war meldepflichtig, wenn eine versicherte Person durch einen Arbeitsunfall getötet wurde oder mindestens drei Tage arbeitsunfähig war.

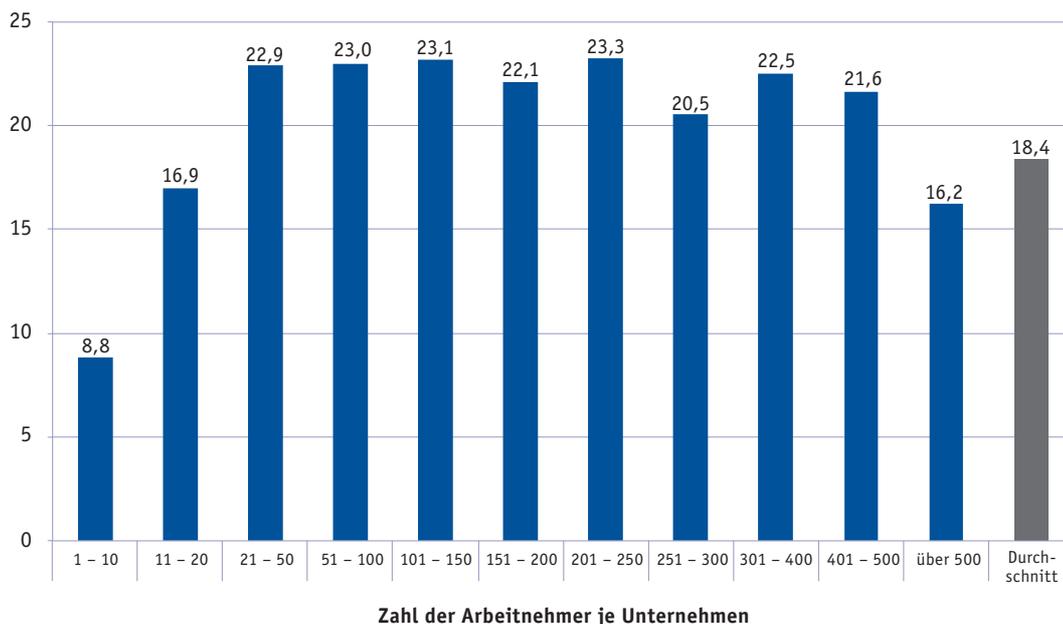
¹⁷ Träger der Unfallversicherung in Österreich waren die AUVA, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (§ 24 ASVG und § 9 B-KUVG).

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Unfallrate nach Unternehmensgrößen im Jahr 2010

7 Im Jahr 2010 wies die Unfallrate (Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer) in den einzelnen Unternehmensgrößen deutliche Unterschiede auf:

Abbildung 2: Meldepflichtige Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer im Jahr 2010



Quelle: AUVA

Die Unfallrate lag bei Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern bei rund neun Unfällen pro 1.000 **Arbeitnehmer**. Bei **Unternehmen** zwischen elf und 20 Arbeitnehmern lag sie bei rd. 17 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer. Bei den größeren Unternehmen mit 21 bis 500 Arbeitnehmern lag die Unfallrate deutlich höher bei durchschnittlich rd. 22 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer. Bei den größten Unternehmen ab 500 Arbeitnehmern lag die Unfallrate mit rd. 16 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer etwas niedriger.

Aus Sicht der AUVA waren die Unterschiede in den Unfallraten abhängig von der Unternehmensgröße auf mehrere Gründe zurückzuführen:

- bei besonders kleinen Unternehmen lag die Verantwortung für Arbeitnehmerschutz häufig beim Unternehmer selbst und besaß damit einen besonderen Stellenwert;
- kleine Unternehmen hatten eine flache Organisationsstruktur und meist geringe bzw. wenig komplexe Produktionsvorgänge;

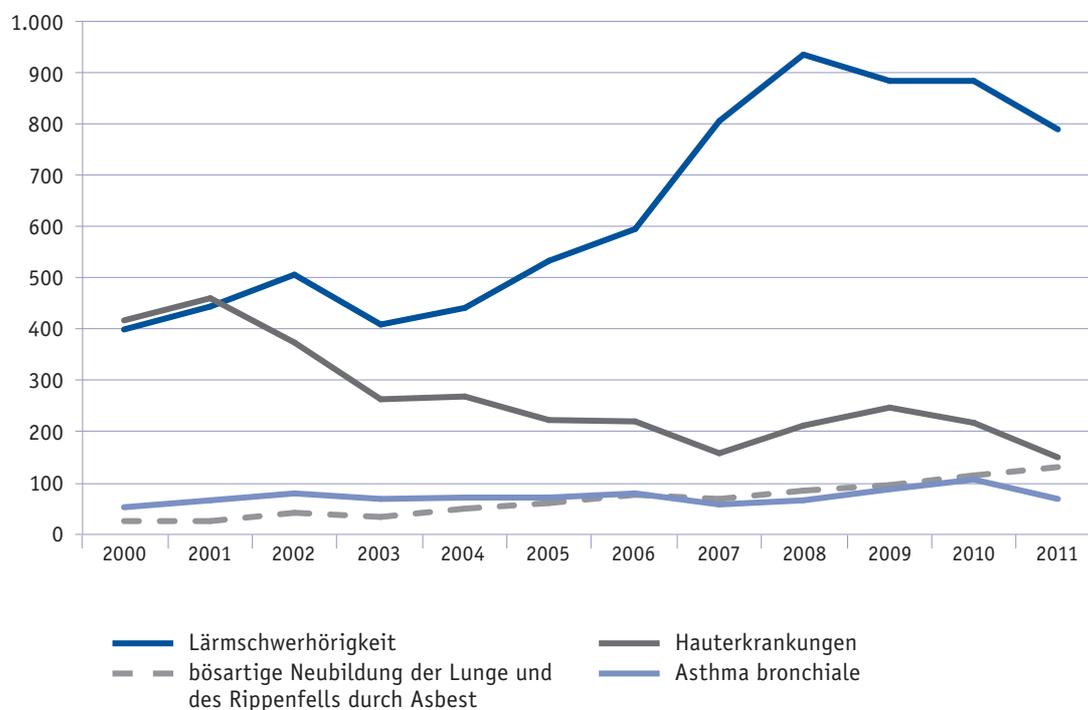
- größere Unternehmen kennzeichnete meist eine dynamische Unternehmensentwicklung, wobei der Arbeitnehmerschutz durch eine komplexer werdende Unternehmensstruktur zunehmend an Bedeutung verlor;
- besonders große Unternehmen wiesen eine gefestigte Organisation auf, wobei der Arbeitnehmerschutz aufgrund der gesetzlichen Vorschriften historisch fest verankert war.

Berufskrankheiten

8.1 Berufskrankheiten führte der Gesetzgeber in Anlage 1 des ASVG taxativ an. Eine Berufskrankheit (z.B. Lärmschwerhörigkeit und Hauterkrankungen) stand in direktem Zusammenhang mit der Ausübung eines die Versicherung begründenden Dienstverhältnisses.

Die Anzahl der häufigsten anerkannten Berufskrankheiten entwickelte sich im Zeitraum von 2000 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 3: Häufigste anerkannte Berufskrankheiten in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: AUVA

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Besonders auffällig war, dass sich die Anzahl der Fälle von Lärmschwerhörigkeit von rd. 400 im Jahr 2000 auf rd. 800 im Jahr 2011 verdoppelte und zugleich die größte Gruppe der anerkannten Berufskrankheiten darstellte. Die Zahl der bösartigen Neubildungen der Lunge und des Rippenfells durch Asbest stieg kontinuierlich an. Die Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen war rückläufig.

Nicht nur Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle waren die Ursachen für Krankenstände der Erwerbstätigen. Auch berufsbedingte Krankheiten verursachten Fehlzeiten. Der Fehlzeitenreport 2011 des WIFO¹⁸ analysierte v.a. die Krankheitsdauer sowie die Art der Erkrankung. Unberücksichtigt dabei blieb die Ursache der Erkrankung (Berufskrankheit oder berufsbedingte Erkrankung).

Laut Fehlzeitenreport 2011 machten die Krankheiten der oberen Luftwege im Jahr 2010 mit rd. 31 % den größten Anteil an den gesamten Krankenstandsfällen der Erwerbstätigen bundesweit aus, gefolgt von den Muskel- und Skeletterkrankungen mit rd. 14 %. Die Krankheitsdauer psychischer Erkrankungen stieg im Zeitraum von 2004 bis 2010 von rd. 31 Tagen auf rd. 36 Tage am stärksten an.

Dies entsprach auch der im Bericht des RH zur Einführung des Pensionskontos (Reihe Bund 2011/8, TZ 17) festgestellten Zunahme der psychiatrischen Erkrankungen als Grund für eine krankheitsbedingte Pension.

- 8.2** Der RH wies bei den anerkannten Berufskrankheiten auf den starken Anstieg der Fälle von Lärmschwerhörigkeit hin, die sich seit dem Jahr 2000 mehr als verdoppelten und zugleich die größte Gruppe der anerkannten Berufskrankheiten darstellten. Die rückläufige Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen bei den Berufskrankheiten vermerkte er positiv.
- 8.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei der dramatische Anstieg der anerkannten Berufskrankheitenfälle Lärm seit dem Jahr 2006 vor allem auf eine europaweite Informationskampagne zur Prävention lärmbedingter Gefährdungen am Arbeitsplatz zurückzuführen. Im Rahmen dieser Kampagne sei auch intensiv über die Meldung einer Berufskrankheit Lärm informiert worden, was sich offenbar in erhöhten Meldungen ausgewirkt habe.*

¹⁸ Fehlzeitenreport 2011, Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich, Oktober 2011, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion

Aufgaben der
Arbeitsinspektion

9 Die Arbeitsinspektion war die zur Wahrung des gesetzlichen Schutzes der Arbeitnehmer berufene Behörde. Ihr Wirkungsbereich erstreckte sich auf Betriebsstätten und Arbeitsstellen (Arbeitsstätten¹⁹) aller Art²⁰. Sie war sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern beratend zur Seite gestellt. Sie hatte die Einhaltung der dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden Rechtsvorschriften und behördlichen Verfügungen zu überwachen, soweit diese folgende Bereiche betrafen (vgl. § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Arbeitsinspektionsgesetz (ArbIG)):

- Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sittlichkeit,
- Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen,
- Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen, vor allem auch während der Schwangerschaft und nach der Entbindung,
- Beschäftigung besonders schutzbedürftiger Arbeitnehmer (Behinderte),
- Arbeitszeit, Ruhepausen und Ruhezeit, Arbeitsruhe, Urlaubsaufzeichnungen sowie
- Heimarbeit.

Kompetenzverteilung

10.1 (1) Arbeitnehmerschutzbestimmungen wurden grundsätzlich vom Bundesgesetzgeber erlassen und vollzogen²¹. Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen erfolgte durch die Arbeitsinspektion in unmittelbarer Bundesverwaltung. Gemäß §§ 88 ff. Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (B-BSG) war die Arbeitsinspektion auch zur Überprüfung der Einhaltung des Schutzes der Bediensteten des Bundes berufen.

¹⁹ Arbeitsstätten waren alle Gebäude und sonstigen baulichen Anlagen sowie alle Orte auf einem Betriebsgelände, in denen Arbeitsplätze eingerichtet waren oder zu denen Arbeitnehmer im Rahmen ihrer Arbeit Zugang hatten.

²⁰ Ausgenommen vom Wirkungsbereich der Arbeitsinspektion waren gemäß § 1 Abs. 2 ArbIG die der Aufsicht der Land- und Forstwirtschaftsinspektionen unterstehenden Betriebsstätten und Arbeitsstellen, die der Aufsicht der Verkehrs-Arbeitsinspektion unterstehenden Betriebsstätten und Arbeitsstellen, die öffentlichen Unterrichts- und Erziehungsanstalten, die Kultusanstalten der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften und die privaten Haushalte.

²¹ Dies betraf auch Bedienstete der Länder, die in Betrieben beschäftigt waren.

Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion

Die Kompetenzverteilung, die unterschiedlichen Zielgruppen und die Aufsichtsbehörden im Arbeitnehmerschutz in Österreich stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Übersicht über Kompetenzverteilung und Aufsichtsbehörden		
Legistik	Zielgruppe	Aufsichtsbehörde
Bund – BMASK	Arbeitnehmer – allgemein	Arbeitsinspektion (BMASK)
Bund – BMASK (seit 1. Juli 2012); früher BMVIT	Arbeitnehmer in Verkehrsbetrieben	Zentral-Arbeitsinspektorat Verkehr (BMASK); früher: Verkehrs-Arbeits- inspektion (BMVIT)
Bund – Grundsatz- gesetzgebung (BMASK) Länder – Ausführungs- gesetzgebung	Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft	Land- und Forstwirtschafts- inspektionen, eingerichtet als Landesbehörden bei den Ämtern der Landesregierungen
Bund – BKA	Bundesbedienstete ¹	Arbeitsinspektion (BMASK)
Länder	Landes- und Gemeindebedienstete ^{2, 3}	meist Bedienstetenschutz- kommissionen, eingerichtet bei den Ämtern der Landesregierungen

¹ inkl. Bundeslehrer

² sofern diese nicht in Betrieben der Länder bzw. Gemeinden beschäftigt waren

³ Für Landeslehrer galt: Gesetzgebung Bund (BMUKK), Vollziehung Länder; Aufsichtsbehörde: nach landesgesetzlichen Vorschriften berufene Organe der Länder; Ausnahme: Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen; dort galt: Gesetzgebung Bund (BMLFUW).

Quelle: BMASK

(2) Während der Gebarungsüberprüfung übertrug das 2. Stabilitätsgesetz 2012²² mit Wirkung 1. Juli 2012 die Agenden des Verkehrs-Arbeitsinspektorats vom BMVIT an das BMASK. Ziele der Zusammenführung waren u.a. die Bündelung des Expertenwissens und die Erzielung von Einsparungen aus dem Abbau von Doppelgleisigkeiten und dem Nutzen von Synergiepotenzialen (siehe TZ 37).

Das Verkehrs-Arbeitsinspektorat war eine noch bestehende Sonderarbeitsaufsicht im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsreformgesetzes-Arbeitsinspektion²³ hatte der RH darauf hingewiesen, dass das Ziel einer Konzentration der Agenden des Arbeitnehmerschutzes bei einer Behörde durch die Zusammenführung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats und des Arbeitsinspektorats nicht in vollem Umfang erreicht werde, weil aufgrund der Kompetenzverteilung für die Wahrnehmung des gesetzlichen Schutzes der Arbeitnehmer in Betrieben der Land- und

²² BGBl. I Nr. 35/2012; Beschluss im Nationalrat: 28. März 2012; Beschluss im Bundesrat: 30. März 2012

²³ Dieser Entwurf ging im 2. Stabilitätsgesetz 2012 auf.



Rechtliche Grundlagen der Behörde
Arbeitsinspektion

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Forstwirtschaft weiterhin die jeweilige Land- und Forstwirtschaftsinspektion (§ 1 Abs. 2 Z 1 ArbIG, §§ 111 ff. Landarbeitsgesetz 1984²⁴) zuständig war.

(3) Bei den österreichweit 20 Arbeitsinspektoraten waren im Jahr 2011 in Summe 2.865.298 Arbeitnehmer erfasst, bei der vormaligen Verkehrs-Arbeitsinspektion im Jahr 2010 in Summe 123.153 Arbeitnehmer. Weitere 217.720 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) waren im Länder- und Gemeindebereich (ohne Betriebe) tätig (Stand 2009). In der Land- und Forstwirtschaft waren 63.268 Bedienstete gemeldet (Stand 2010).

- 10.2** Die Eingliederung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats stellte nach Ansicht des RH einen Schritt zur Bereinigung der Kompetenzersplitterung dar. Der RH wies jedoch darauf hin, dass trotz der Zusammenlegung eine zersplitterte Rechtslage im Arbeitnehmerschutz in Österreich vorlag und Handlungsbedarf zu deren Vereinheitlichung bestand. Dies betraf sowohl die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer als auch die Behördenorganisation.

Strategie und Ziele

Österreichische
Arbeitsschutz-
strategie 2007–2012

- 11.1** (1) Am 25. Juni 2007 entschloss sich der Rat der Europäischen Union²⁵ zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2007 bis 2012. Der Rat unterstrich die Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität der Unternehmen durch die Senkung der sozialen und wirtschaftlichen Kosten von arbeitsbedingten Erkrankungen und Unfällen. Für den gesamten EU-Raum wurde das Ziel der Verringerung des Aufkommens von Arbeitsunfällen um 25 % unter Berücksichtigung der Ausgangslage und Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten gesetzt.²⁶

In dieser Entschliebung wurden alle Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine schlüssige nationale Strategie für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu entwickeln. Dabei sollten u.a. messbare Ziele für eine weitere Ver-

²⁴ BGBl. Nr. 287 i.d.g.F.

²⁵ Entschliebung des Rates der Europäischen Union zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007–2012)

²⁶ Seit dem Jahr 2002 wurde EU-weit eine 17 %ige Verringerung der tödlichen Unfälle und ein Rückgang von rd. 23 % bei Unfällen, die einen Arbeitsausfall von drei Tagen oder mehr nach sich zogen, erreicht (Stand Jänner 2012).

Strategie und Ziele

ringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen festgelegt werden.

(2) Im Jahr 2007 beauftragte der damals für Arbeitnehmerschutz zuständige Bundesminister den Arbeitnehmerschutzbeirat²⁷ gemäß § 91 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (ASchG) mit der Konzeption der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012. Der Arbeitnehmerschutzbeirat setzte den Fachausschuss „Arbeitsschutzstrategie“ und fünf Arbeitsgruppen ein. Mit der Arbeitsschutzstrategie erfolgte erstmals eine breite institutionelle Vernetzung von Interessensträgern auf diesem Gebiet²⁸. Dem Zentral-Arbeitsinspektorat oblag die Geschäftsführung des Arbeitnehmerschutzbeirats und in der Folge die Koordination der Entwicklung und Umsetzung der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012.

Der für Arbeitnehmerschutz zuständige Bundesminister gab den Arbeitsgruppen keine quantifizierten Zielvorgaben. Auch in den Arbeitsgruppen selbst fand keine Formulierung von gemeinsamen, quantifizierten Zielen statt. Insbesondere das Ziel der Senkung der Arbeitsunfallquoten EU-weit um 25 % wurde nicht auf Österreich umgelegt.

In der 33. Sitzung des Arbeitnehmerschutzbeirats am 4. Juni 2007 wurden die Einsetzung des Fachausschusses und die Bildung von Arbeitsgruppen beschlossen. In der 1. Sitzung des Fachausschusses am 13. September 2007 wurde vereinbart, dass Arbeitsaufträge an die Arbeitsgruppen nach Genehmigung der Vorschläge des Fachausschusses durch den Arbeitnehmerschutzbeirat erfolgten. Dazu kam es nicht. In der nächstfolgenden 34. Sitzung des Arbeitnehmerschutzbeirats am 8. September 2008 legten die Arbeitsgruppen Fortschrittsberichte vor. Zu den vielfältigen Projekten und Vorhaben der Arbeitsgruppen gab es – entgegen der EntschlieÙung des Europäischen Rates – weder eine weiterführende Festlegung messbarer Ziele zur weiteren Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen noch eine Festlegung von Wirkungsindikatoren. Die Ziele wurden rein qualitativ festgelegt. Ein strategisches Gesamtdokument fehlte.

²⁷ Zur Beratung des Bundesministers in grundsätzlichen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit und zu seiner Information über die Organisation und die Tätigkeit der Präventionszentren der Träger der Unfallversicherungen war gemäß § 91 ASchG ein Arbeitnehmerschutzbeirat eingerichtet. Im Arbeitnehmerschutzbeirat waren im Wesentlichen das Zentral-Arbeitsinspektorat, das Verkehrs-Arbeitsinspektorat, die Sozialpartner sowie die AUVA vertreten. Die Einberufung und Geschäftsführung oblagen dem Zentral-Arbeitsinspektorat. Zur Vorberatung konnten Fachausschüsse eingerichtet werden.

²⁸ In den Arbeitsgruppen waren Vertreter von Ministerien, Landesregierungen, Unfallversicherungsträgern, Sozialpartnern, Interessenvertretungen, sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Zentren, Forschungsstellen, Universitäten, Überwachungsstellen, Betrieben und Vereinen.

11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012 entgegen der Entschlieung des Europäischen Rates messbare Ziele zur weiteren Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen fehlten. Weiters gab der RH kritisch zu bedenken, dass die Arbeitsgruppen des Fachausschusses ohne Genehmigung ihrer Aufträge tätig wurden und ein strategisches Gesamtdokument fehlte.

Der RH empfahl dem BMASK, an den Beginn der Strategieentwicklung für die sterreichische Arbeitsschutzstrategie 2013–2020 die Entwicklung eines strategischen Gesamtdokuments sowie nicht nur eine qualitative, sondern auch eine quantitative Zieldefinition und die Festlegung von Wirkungsindikatoren zu stellen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein Gesamtdokument für die Strategie 2013–2020 geplant. Quantitative Wirkungsindikatoren seien für die beiden laufenden wirkungsorientierten Schwerpunkttaktionen (Bergbau, Mobeltischler) bereits ab dem Jahr 2012 berücksichtigt worden. Die Zieldefinitionen für diese Schwerpunkttaktionen enthielten Wirkungsindikatoren, wie Mängelbehebung bzw. Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften und – soweit statistisch möglich – auch die zu erwartende Senkung der Arbeitsunfallrate in der jeweiligen Branche.*

Eine Zahl zur Senkung der Arbeitsunfallquote österreichweit und branchenübergreifend vorzugeben sei unter realistisch planbaren Gesichtspunkten nicht möglich, weil die Wirkung der Arbeitsinspektion auf die Arbeitsunfallquote nicht gesondert ableitbar und damit auch nicht prognostizierbar sei. Gleiches gelte für die arbeitsbedingten Erkrankungen.

11.4 Der RH entgegnete, dass die Entschlieung des Europäischen Rates sehr wohl vorsah, in die nationalen Arbeitsschutzstrategien und nicht nur in einzelnen Projekten messbare Ziele zur weiteren Senkung der Arbeitsunfälle und Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen aufzunehmen. Nach Ansicht des RH wäre die gemeinsame Zieldefinition motivierend und identitätsstiftend für die vielfältigen Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich.

Strategie und Ziele

Rahmenstrategie im Arbeitsschutz für die Arbeitsinspektion

12 Das BMASK definierte die strategische Positionierung der Arbeitsinspektion in der Arbeitswelt in der Rahmenstrategie 2007 im Arbeitsschutz.²⁹ Dabei legte das BMASK Kernkompetenzen der Arbeitsinspektion sowie deren Kernleistungen fest. Breiten Raum nahmen die sieben Kernleistungen der Arbeitsinspektion sowie die damit zu erfüllenden Ziele ein:

Tabelle 2: Kernleistungen der Arbeitsinspektion	
Kernleistung	Ziel
Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen (Kontrollen)	Auswahl (Art und Häufigkeit) der zu kontrollierenden Betriebe nach deren Gefährdungspotenzial bzw. Arbeitsschutzniveau
Parteistellung in Verwaltungsverfahren	einheitliche Richtlinien; Teilnahme am Verfahren in Abhängigkeit von der präventiven Wirkung und Effizienz; gleichartiges Vorgehen der Arbeitsinspektoren
rechtsverbindliche Beratung als Unterstützung im Zusammenhang mit Überprüfungen und ihrer Parteistellung	Beantwortung jeder Anfrage; Beratung erfolgt auf Basis der zu vollziehenden Rechtsvorschriften; Beratungsschwerpunkte ergeben sich aus den Erkenntnissen der Arbeitswelt
Weiterentwicklung der Sicherheit und Gesundheit in der Arbeitswelt	Reaktion auf Verbesserungsbedarf (durch Defizite und Veränderungen in der Arbeitswelt); Impulse setzen zur Weiterentwicklung einer menschengerechten Arbeitswelt
Aus- und Weiterbildung von Multiplikatoren des Arbeitsschutzes	Multiplikatoren helfen, die präventive Wirkung weiterzutragen und erhöhen damit die Umsetzungswahrscheinlichkeit; Vortrags- und Lehrtätigkeit der Arbeitsinspektoren als wichtige Aufgabe
Beteiligung an nationalen und internationalen Projekten	schnelle und transparente Informationsweitergabe; gemeinsamer Wissensstand und Aktivitäten aller Beteiligten
Sensibilisierung der Gesellschaft	Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit als Wert in der Gesellschaft

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Operativ am bedeutendsten waren die drei Kernleistungen

- Kontrolle,
- Parteistellung in Verwaltungsverfahren,
- rechtsverbindliche Beratung.

²⁹ Eine in den Grundzügen ähnliche Rahmenstrategie des BMASK lag bereits 2001 vor.

Bei den Kernkompetenzen waren das Bestreben des BMASK nach einer bundesweit homogenen Vollzugspraxis sowie das Bemühen um einen breiten Zugang zu arbeitsschutzrelevanten Daten und Informationen hervorzuheben.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Kontrollbedarf und Ressourcenmodell

13.1 (1) Gemäß § 16 ArbIG oblag dem Zentral-Arbeitsinspektorat die oberste Leitung und zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Arbeitsinspektorate sowie die Aufsicht über deren Tätigkeit. Da das Gesetz keine weitergehenden inhaltlichen Vorgaben zur Koordination und Leitung der Arbeitsinspektorate enthielt, verblieb dem Zentral-Arbeitsinspektorat ein großer Freiraum bei deren konkreter Ausgestaltung.

(2) Das BMASK richtete im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe zur Ermittlung des Ressourcenbedarfs in den Arbeitsinspektoraten ein. Anlass dafür waren die in den Jahren davor geforderten Personaleinsparungen im Außendienst der Arbeitsinspektorate im Rahmen der den gesamten Bundesbereich betreffenden Einsparungen sowie die geringe bundesweite Kontrollquote von rd. 14,7 % der vorgemerkten Arbeitsstätten³⁰ im Jahr 2009.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern des Zentral-Arbeitsinspektorats, der Präsidialsektion des BMASK und der Personalvertretung zusammen. Ziel der Arbeitsgruppe war die Erstellung eines neuen Ressourcenmodells, mit dessen Hilfe eine gleichmäßige Verteilung des Personals auf die bestehenden Arbeitsinspektorate umgesetzt werden sollte. Aufgabenkritik und effizienzsteigernde Maßnahmen waren nicht explizites Ziel dieser Arbeitsgruppe.

(3) Das neue Ressourcenmodell errechnete den Personalbedarf in Abhängigkeit vom Überprüfungsintervall der jeweiligen Arbeitsstätte. So wären nach diesem Modell bspw. zur Umsetzung eines einjährigen Überprüfungsintervalls bei sämtlichen Arbeitsstätten statt der vorhandenen rd. 300 Arbeitsinspektoren bis zu 2.020 Arbeitsinspektoren notwendig. Die Arbeitsgruppe gab dabei zu verstehen, dass das Überprüfungsintervall und damit indirekt auch die Anzahl der Arbeitsinspektoren einer grundsätzlichen politischen Vorgabe bedürften. Jedoch gab es im überprüften Zeitraum dazu keine gesetzliche Regelung oder eine Vorgabe des BMASK.

³⁰ Im Vergleich dazu lag der Anteil der besuchten Arbeitsstätten im Verhältnis zu den vorgemerkten Arbeitsstätten im Jahr 2006 noch bei rd. 21,6 %.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Die Auswirkungen effizienzsteigernder Maßnahmen berücksichtigte das neue Ressourcenmodell nicht. So fehlten bspw. Berechnungen dazu, welche Effekte ein optimierter Personaleinsatz und eine effiziente Organisation auf das Überprüfungsintervall hätten.

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass das ArbIG keine exakten Festlegungen bezüglich der Koordination der Tätigkeit der Arbeitsinspektorate durch das Zentral-Arbeitsinspektorat enthielt. Das Gesetz eröffnete die Möglichkeit für unterschiedliche Vorgangsweisen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bei der Aufgabenerledigung.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass es keine Vorgaben des BMASK hinsichtlich des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten (Kontrollquote) durch die Arbeitsinspektoren gab. Der RH kritisierte, dass das Ressourcenmodell keine Aufgabenkritik und keine effizienzsteigernden Maßnahmen zum Gegenstand hatte. Er empfahl dem BMASK, den Arbeitsinspektoraten als Ziel die Dichte des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten vorzugeben. Dies wäre eine zentrale Voraussetzung, um eine effiziente Organisation und eine wirtschaftliche Planung in der Arbeitsinspektion herbeiführen zu können. Darauf aufbauend wären eine Aufgabenkritik und effizienzsteigernde Maßnahmen durchzuführen und auf dieser Basis die Organisationsform und die Personalausstattung zu wählen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei auf Basis der durch das Ressourcenmodell geschaffenen österreichweit annähernd gleichen Verteilung der Tätigkeit im Jahr 2011, mit Wirkung für 2012, eine Rahmenvereinbarung mit den Arbeitsinspektoraten geschlossen worden. Ziele dieser Vereinbarung sei neben quantitativen und qualitativen Vorgaben auch die Einführung eines Benchmarkings und Controllings unter den Arbeitsinspektoraten. Weiters sollten Effizienz und Effektivität der Arbeitsinspektorate durch verbesserte Qualitätssicherung und Risikoorientierung bei den Kontrollen gesteigert werden. Es sei geplant, bis 2015 diese wirkungsorientierte Rahmenvereinbarung hinsichtlich Steuerungsrelevanz in vollem Umfang zu etablieren.*

Weiters führte das BMASK aus, dass die Effizienz durch die Forcierung der risikobasierten Inspektion weiter verbessert werden würde. Deren Steuerung werde den Amtsleitungen durch gezieltere Tools erleichtert.

- 13.4** Der RH anerkannte die geplanten Maßnahmen bis 2015. Er wies aber erneut auf die Notwendigkeit hin, die Dichte des Überprüfungsintervalls den einzelnen Arbeitsinspektoraten konkret vorzugeben, um eine effiziente Organisation und wirtschaftliche Planung in der Arbeitsin-

spektion herbeizuführen. Dabei wies der RH auf den Bedarf nach einer Aufgabenkritik und effizienzsteigernden Maßnahmen hin.

Aufbauorganisation
und Struktur der
Arbeitsinspektion

14.1 (1) Die Arbeitsinspektion bestand aus dem im B MASK angesiedelten Zentral-Arbeitsinspektorat und 20 über das gesamte Bundesgebiet verteilten Arbeitsinspektoren. 19 Arbeitsinspektorate waren für jeweils einen regional zugeordneten Aufsichtsbezirk, der entweder ein gesamtes Bundesland oder einen Teil davon umfasste, zuständig. Nur beim Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten erstreckte sich die Zuständigkeit auf sämtliche Baustellen des mehrere Aufsichtsbezirke umfassenden Großraums Wien.³¹

(2) Zusätzlich waren gemäß § 17 Abs. 1 ArbIG zur Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet der Arbeitshygiene und -physiologie sowie zur Verhütung von Berufskrankheiten Arbeitsinspektionsärzte bei einzelnen Arbeitsinspektoren zu bestellen. In sieben Arbeitsinspektoren waren Arbeitsinspektionsärzte angesiedelt. Organisatorisch waren die Mitglieder des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes den Arbeitsinspektoren als eigene Abteilung eingegliedert, sie agierten aber fachlich unabhängig und waren oftmals für mehrere Aufsichtsbezirke zuständig. Insgesamt deckten sie das gesamte Bundesgebiet ab.

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat war in der Sektion VII des B MASK als eigene Gruppe eingerichtet. Diese umfasste die sechs Abteilungen Bau- und Bergwesen, Administration, Logistik, technischer Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmedizin, Innovation und internationaler Arbeitnehmerschutz. Darüber hinaus war eine Stabstelle für Haushaltsangelegenheiten der dezentralen Arbeitsinspektoren direkt der Sektionsleitung unterstellt. Die Zuständigkeit der Stabstelle beschränkte sich auf Budgetangelegenheiten hinsichtlich des Sachaufwands der Arbeitsinspektion; die Verwaltung des Personalaufwands lag in der Kompetenz der Personalabteilung des B MASK.

(4) Mitte des Jahres 2012 erfolgte die Zusammenlegung der Arbeitsinspektion mit dem Verkehrs-Arbeitsinspektorat (siehe TZ 10), das neben Verwaltungspersonal noch rd. 19 Verkehrs-Arbeitsinspektoren beschäftigte. Das Verkehrs-Arbeitsinspektorat wurde beim B MASK in der Sektion VII als eigene Gruppe Zentral-Arbeitsinspektorat Verkehr eingegliedert.

³¹ Die Rechtsgrundlage für die Gebietseinteilung stellte die aus dem Jahr 1993 stammende Verordnung über die Aufsichtsbezirke und den Wirkungsbereich der Arbeitsinspektion dar.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

(5) Die Anzahl der Arbeitsinspektorate und damit verbunden die Einteilung der Aufsichtsbezirke war historisch gewachsen und blieb in den letzten Jahrzehnten nahezu unverändert. Dies obwohl die österreichische Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel erlebte: Traditionelle Industriestandorte verloren stark an Einwohnern und Arbeitskräften, während bspw. die Ballungsräume mit ihrer starken Dominanz des Dienstleistungssektors wuchsen. Trotzdem erfolgte die letzte größere Veränderung durch die Einrichtung des Arbeitsinspektorats in Wels bereits im Jahr 1987.

Das neue Ressourcenmodell (siehe TZ 13) führte dazu, dass die bestehende Organisation der Arbeitsinspektion mit den 20 Arbeitsinspektoren, welche im Jahr 2011 jeweils etwa 20 Mitarbeiter umfassten, unangetastet blieb³². Die Schaffung von bundesländerübergreifenden Zuständigkeiten durch Zusammenlegungen von Arbeitsinspektoren war im neuen Ressourcenmodell nicht vorgesehen, obwohl bereits die Prüfberichte sowohl des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) aus dem Jahr 2004 als auch der internen Revision des BMASK aus dem Jahr 2006 kritisch auf die Kleinteiligkeit der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate hingewiesen hatten.

14.2 Nach Ansicht des RH war die Kleinteiligkeit der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate nicht mehr zeitgemäß und entsprach nicht mehr den wirtschaftlichen Gegebenheiten.

Der RH bemängelte, dass das BMASK und das Zentral-Arbeitsinspektorat weder die Anregungen des Senior Labour Inspectors Committee und der internen Revision des BMASK noch die sich durch den Strukturwandel (siehe TZ 13) ergebenden geänderten Rahmenbedingungen berücksichtigten. Auch nutzten sie das neue Ressourcenmodell nicht für eine umfassende Neugestaltung der Aufsichtsbezirke, obwohl es wesentliche Anhaltspunkte dafür enthielt.

³² Die Berechnung der Personalverteilung im neuen Ressourcenmodell ergab zunächst, dass bei gleichmäßiger Verteilung der Arbeitsbelastung auf fünf Arbeitsinspektorate weniger als zehn Arbeitsinspektoren entfallen würden, davon auf zwei Arbeitsinspektorate sogar nur sechs Arbeitsinspektoren. Daher wurde die Berechnung derart angepasst, dass zumindest zehn Arbeitsinspektoren pro Arbeitsinspektorat vorhanden sein sollten. Dies wurde damit begründet, dass bei einer geringeren Ausstattung das erforderliche Expertenwissen nicht mehr aufrecht zu erhalten sei, Schwerpunktaktionen nicht mehr durchgeführt werden könnten und die erforderliche Aus- und Weiterbildung nicht mehr möglich wäre. Trotz dieser deutlichen Hinweise auf die Nachteile zu kleiner Einheiten blieben, durch das Festhalten an der bestehenden Anzahl der Arbeitsinspektorate, die Möglichkeiten einer Strukturbereinigung ungenutzt.

Der RH empfahl dem B MASK, größere Arbeitsinspektorate zu schaffen und die Anzahl der Aufsichtsbezirke auf maximal einen pro Bundesland zu reduzieren. Er sah die Konzentration der Arbeitsinspektionsärzte auf sieben Standorte (siehe auch TZ 29) als Good-practice-Modell für eine künftige Neuorganisation der Arbeitsinspektorate. Nach Ansicht des RH könnten allein durch die damit verbundene Reduktion an Führungskräften Einsparungen in Höhe von rd. 500.000 EUR p.a. erzielt werden.

14.3 *Das B MASK sagte zu, die Empfehlung aufzugreifen und die Organisation der Arbeitsinspektion einer Überprüfung zu unterziehen.*

Ziel sei aus Sicht des B MASK nicht primär die Abschaffung von Leitungsfunktionen, sondern die Optimierung der Organisation. Für einen solchen Reformprozess seien neben einer Analyse der derzeitigen Situation Zielvorstellungen und Kriterien für eine geänderte Aufbau- und Ablauforganisation zu entwickeln und die maßgeblichen Stakeholder miteinzubeziehen.

Derzeit stehe die Integration des Verkehrs-Arbeitsinspektorats in die Arbeitsinspektion im Fokus; ein künftiger Organisationsreformprozess könne daher nicht vor dem Jahr 2014 beginnen.

14.4 Der RH anerkannte die Bereitschaft des B MASK, die grundsätzliche Organisation der Arbeitsinspektion einer Überprüfung zu unterziehen. Er konnte aber keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Integration des Verkehrs-Arbeitsinspektorats und der Neufestlegung der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate bzw. deren Reorganisation erkennen. Er hielt daher an seiner Empfehlung zur Reduktion der Aufsichtsbezirke mit den organisatorischen Konsequenzen im Bereich der Arbeitsinspektorate fest. Dabei war der Hinweis auf die möglichen Einsparungen im Bereich der Führungskräfte als ein Teilaspekt der möglichen Synergieeffekte durch die Zusammenlegungen der Zuständigkeiten zu werten.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Nationale Steuerung durch gemeinsame Arbeitsplanung

15.1 Als Konsequenz eines EU-Audits³³ aus dem Jahr 2003 wurde im Jahr 2006 eine vom Zentral-Arbeitsinspektorat gesteuerte jährliche Arbeitsplanung mit Themenschwerpunkten (JAP) für alle Arbeitsinspektorate und mit Vorgaben für eine einheitliche Durchführung eingeführt. Die Themenwahl erfolgte in Kommunikation mit den 20 Arbeitsinspektoraten. Teilweise wurden auch EU-weite Themen übernommen. Endberichte dokumentierten die Ergebnisse der Kontrollen. In den Jahren 2006 bis 2011 fanden jährlich zwischen drei und sieben Schwerpunktaktionen bundesweit statt.

Außerhalb der JAP gab es bis Ende 2011 nur in wenigen Bereichen quantifizierte Vorgaben seitens des Zentral-Arbeitsinspektorats (z.B. jährliche Kontrolle von mindestens 95 % der Hochrisikobetriebe seit dem Jahr 2006).

15.2 Der RH beurteilte die Einführung der gemeinsamen, teils EU-weiten Arbeitsplanung positiv. Er wies allerdings darauf hin, dass die Jahresplanung nur Teilbereiche der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate umfasste. Der RH empfahl dem BMASK, die Steuerung der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate mittels Jahresarbeitsplänen auszubauen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien die angesprochenen Pläne Jahresarbeitspläne für Schwerpunktaktionen und auf diese beschränkt. Es sei beabsichtigt, die Schwerpunkte künftig in einem Fünfjahresintervall statistisch zu begleiten und wirkungsorientiert zu planen. Die Schwerpunkte seien Teil der wirkungsorientierten Ausrichtung der Arbeitsschutzstrategie 2013–2020.*

15.4 Der RH hielt daran fest, dass die Jahresarbeitspläne nicht nur auf die Schwerpunktaktionen beschränkt, sondern auf weitere Bereiche ausgedehnt werden sollten.

³³ Das Audit wurde von Vertretern des SLIC (Senior Labour Inspectors Committee; Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter) in Form einer Peer-Review durchgeführt. Der Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter wurde 1982 gegründet, um der Europäischen Kommission bei der Überwachung der Durchsetzung der EU-Gesetzgebung auf lokaler Ebene zu helfen.

Steuerung auf Basis von Wirkungskennzahlen

16.1 Im Rahmen des Total Quality Management Projekts (TQM-Projekt) während der Jahre 1999 bis 2007 wurden u.a. Kennzahlen für die Wirkung der Arbeitsinspektion zu allen drei Kernleistungen („Kontrolle“, „Parteistellung“ und „Beratung“) erarbeitet und in den Jahren 2005 und 2006 auch im Echtbetrieb erhoben und ausgewertet.

Zwei Kennzahlen unterschieden sich in ihrer Wirkungsmessung deutlich von den anderen Kennzahlen, welche überwiegend die Häufigkeit von definierten Ereignissen maßen (vgl. Tätigkeitsbericht der Arbeitsinspektion):

- Die Wirkungskennzahl „Anteil der behobenen Mängel bei Folgekontrollen innerhalb von drei Jahren“: Der Anteil der behobenen Mängel lag bspw. im Jahr 2005 bei durchschnittlich rd. 78 %. In den einzelnen Arbeitsinspektoren differierte der Prozentsatz zwischen rd. 55 % und rd. 92 %.
- Die Wirkungskennzahl „Anteil der erfüllten Arbeitnehmerschutzaufgaben“: Der Anteil der erfüllten Arbeitnehmerschutzaufgaben gemäß Genehmigungsbescheid lag bspw. im Jahr 2005 bei durchschnittlich rd. 82 %. In den einzelnen Arbeitsinspektoren differierte der Prozentsatz zwischen rd. 62 % und rd. 91 %.

Die Ergebnisse der Auswertungen wurden u.a. bei den Amtsleitertagungen in den Jahren 2005 und 2006 vorgestellt. Aus diesen Wirkungskennzahlen leitete das Zentral-Arbeitsinspektorat keine Zielvorgaben für die regionalen Arbeitsinspektorate ab. Die Erhebung der Kennzahlen wurde mit der Erhebung im Jahr 2006 eingestellt.

16.2 Nach Ansicht des RH war die Ermittlung von Wirkungskennzahlen zweckmäßig. Dadurch wurde der sehr unterschiedliche Wirkungsgrad der einzelnen Arbeitsinspektorate deutlich. Der RH kritisierte allerdings, dass keine Zielvorgaben aus den Wirkungskennzahlen abgeleitet wurden und die Erhebung der Kennzahlen 2006 eingestellt wurde. Er empfahl dem BMASK die Festlegung von wirkungsorientierten Zielvorgaben für die Arbeitsinspektorate durch das Zentral-Arbeitsinspektorat.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung übergeordnet wirkungsorientierte Ziele und Maßnahmen für die gesamte Organisation (Zentral-Arbeitsinspektorat und Arbeitsinspektorate) festgelegt worden.*

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Das Zentral-Arbeitsinspektorat werde im Jahr 2014 die Implementierung und in Zukunft die laufende Erhebung der Kennzahlen „Anzahl der behobenen Mängel des letzten Befundes“ und „Anteil der behobenen Mängel bezogen auf die Zahl der Beanstandungen im letzten Befund“ durchführen. Basierend auf einer Analyse der ermittelten Werte würden ab dem Jahr 2016 Wirkungsziele definiert und vorgegeben.

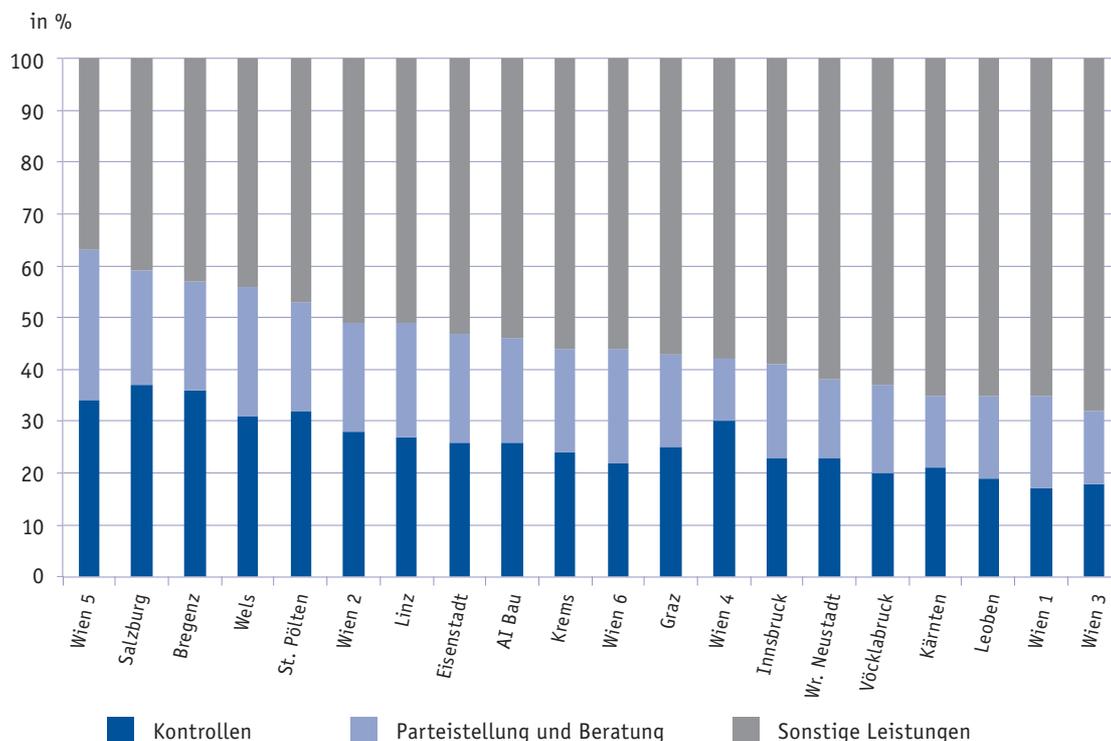
Weiters führte das BMASK aus, dass basierend auf einer Analyse der ermittelten Werte der derzeit bereits erhobenen Anzahl der gutgeschriebenen Prioritätspunkte diese ab 2015 zur wirkungsorientierten Steuerung im Sinne einer Prioritätensetzung herangezogen würden.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Ressourceneinsatz in den Arbeitsinspektoraten **17.1** (1) Der Ressourceneinsatz für die Kernleistungen (Kontrolle, Parteistellung und Beratung) je Arbeitsinspektorat stellte sich im Jahr 2006³⁴ wie folgt dar:

³⁴ Ressourcenerfassungen lagen nur für die Jahre 2005 und 2006 vor (Kennzahlenprojekt im Rahmen des TQM).

Abbildung 4: Anteil der Kernleistungen am Ressourceneinsatz der Arbeitsinspektorate im Jahr 2006



Quellen: Zentral-Arbeitsinspektorat; Darstellung RH

Die zentrale Kernleistung Kontrolle (siehe Rahmenstrategie im Arbeitnehmerschutz aus dem Jahr 2007) der Arbeitsinspektorate schwankte im Jahr 2006 je nach Arbeitsinspektorat zwischen rd. 17 % und rd. 37 % gemessen am gesamten Ressourceneinsatz. Die beiden weiteren Kernleistungen (Parteistellung und Beratung) betragen je nach Arbeitsinspektorat im Jahr 2006 zwischen rd. 12 % und rd. 29 % des Ressourceneinsatzes. Die restlichen Ressourcen der Arbeitsinspektorate fielen auf Weg- und Wartezeiten, das Wissensmanagement³⁵ sowie sonstige Leistungen (z.B. Führungstätigkeiten, EDV, Archiv, Sonderfunktionen wie Personalvertretung und Brandschutz, aber auch noch nicht definierte Leistungen z.B. des ärztlichen Dienstes). Diese lagen zwischen rd. 37 % und rd. 68 % des gesamten Ressourceneinsatzes. Diese großen Unterschiede im Ressourceneinsatz führten zu keinen weiteren Analysen über deren Gründe.

³⁵ Unter Wissensmanagement fiel jede im direkten Zusammenhang mit den Amtshandlungen stehende Aus- und Fortbildung, aber auch z.B. Amtsbesprechungen, Erlasstudium zur Vorbereitung auf Außendienst etc.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

(2) Eine aktuelle Auswertung aus dem Jahr 2011 zeigte, dass deutliche Unterschiede in der Amtskultur weiter fortbestanden. Darauf wiesen auch die Unterschiede zwischen dem proaktiven (ohne äußeren Anlass) und dem reaktiven Amtshandeln hin (z.B. als Reaktion auf eine Beschwerde, eine Einladung zu einer Verhandlung, eine Weisung des Zentral-Arbeitsinspektorats oder eine Mutterschutzmeldung):

Tabelle 3: Proaktive und reaktive Amtshandlungen im Jahr 2011					
Arbeitsinspektorat	proaktiv	Anteil proaktiv	reaktiv	Anteil reaktiv	Summe
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl
1 (Wien 1)	497	16	2.638	84	3.135
2 (Wien 2)	1.133	40	1.732	60	2.865
3 (Wien 3)	1.580	43	2.134	57	3.714
4 (Wien 4)	766	22	2.745	78	3.511
5 (Wien 5)	995	20	4.064	80	5.059
6 (Wien 6)	1.128	23	3.737	77	4.865
7 (Wr. Neustadt)	1.050	31	2.356	69	3.406
8 (St. Pölten)	2.791	42	3.903	58	6.694
9 (Linz)	2.433	40	3.690	60	6.123
10 (Salzburg)	1.114	27	3.028	73	4.142
11 (Graz)	4.087	48	4.505	52	8.592
12 (Leoben)	2.627	52	2.466	48	5.093
13 (Kärnten)	1.484	29	3.647	71	5.131
14 (Innsbruck)	1.541	27	4.120	73	5.661
15 (Bregenz)	1.844	37	3.185	63	5.029
16 (Eisenstadt)	1.476	37	2.498	63	3.974
17 (Krems)	2.300	51	2.216	49	4.516
18 (Vöcklabruck)	830	24	2.645	76	3.475
19 (Wels)	1.920	40	2.897	60	4.817
Bau	4.616	75	1.551	25	6.167
Summe	36.212	38	59.757	62	95.969

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Der Anteil der proaktiven Amtshandlungen der einzelnen Arbeitsinspektorate (ausgenommen Bau-Arbeitsinspektorat) lag im Jahr 2011 zwischen rd. 16 % und rd. 52 %.

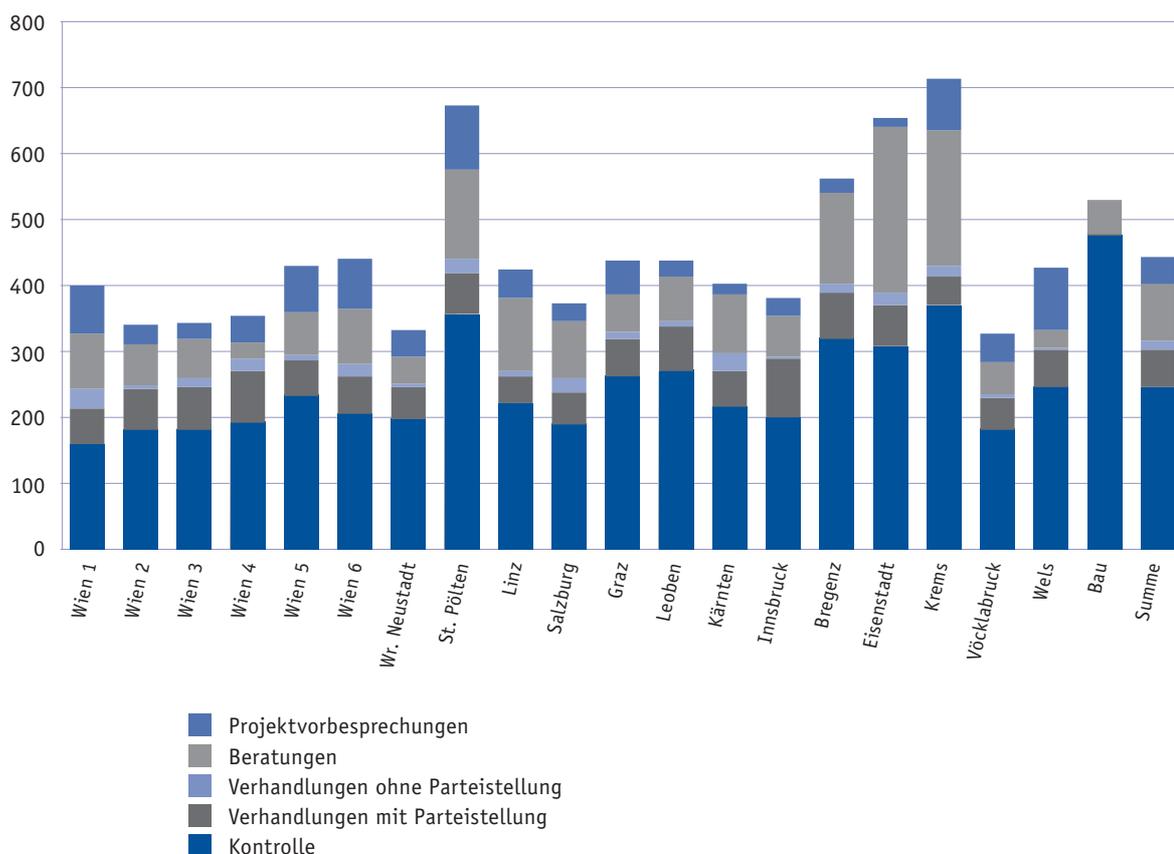
Das Zentral-Arbeitsinspektorat nahm keine detaillierte Analyse für die Gründe der unterschiedlichen Leistungsausprägung je nach Arbeitsinspektorat vor. Dadurch waren die Gründe für die Unterschiede nicht nachvollziehbar.

- 17.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die 20 regionalen Arbeitsinspektorate weitgehend frei waren bei der operativen Gestaltung ihrer Tätigkeit. Nach Ansicht des RH gab es seit Jahren keine einheitliche Amtskultur in den 20 Arbeitsinspektoraten, weil jedes Arbeitsinspektorat seine Leistungsschwerpunkte individuell festlegte. Dies war eine Folge der mangelnden zentralen Steuerung wie auch der fehlenden Analyse der Gründe für die unterschiedliche Leistungsausprägung. Der RH empfahl dem BMASK, auf eine Vereinheitlichung der Kernleistungsbereiche hinsichtlich Leistungserbringung in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hinzuwirken.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein entsprechender Prozess im Jahr 2011 eingeleitet worden. Das Konzept der neuen Einschau, mit dem drei Arbeitsinspektorate pro Jahr vor Ort überprüft werden könnten, und insbesondere das quartalsmäßig durchgeführte Benchmarking und Controlling seien bereits im Jahr 2012 umgesetzt worden. Die Aussprachen mit den Leitungen der Arbeitsinspektorate würden ab dem Jahr 2013 dreimal im Jahr erfolgen. Abweichungen bei den relevanten Daten würden hinterfragt, Vorgangsweisen diskutiert und angeglichen sowie unterschiedliche Datenerfassungen und fehlerhafte Eingaben geprüft und klargestellt.*
- 17.4** Der RH entgegnete, dass es mündliche Erörterungen der Unterschiede bereits in der Vergangenheit gegeben hatte. Diesen müssten jedoch Vereinheitlichungen in der Leistungserbringung und gegebenenfalls angepasste, ausreichend konkrete Zielsetzungen folgen.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Amtshandlungen je VBÄ **18.1** Eine Auswertung der Häufigkeiten der Amtshandlungen je VBÄ i.e.S.³⁶ aller drei Kernleistungen (Kontrolle, Parteistellung, Beratung) in den Arbeitsinspektoraten im Jahr 2010 zeigte ebenfalls große Unterschiede in der Leistungserbringung in den einzelnen Arbeitsinspektoraten:

Abbildung 5: Tätigkeiten je VBÄ i.e.S. der Arbeitsinspektorate im Jahr 2010



Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Vier der 19 Arbeitsinspektorate³⁷ lagen deutlich über dem Schnitt von rd. 444 Amtshandlungen je VBÄ i.e.S. und wiesen Werte zwischen 712 und 563 Amtshandlungen je VBÄ i.e.S. auf. Auffallend war hier, dass es selbst in dieser Spitzengruppe deutliche Unterschiede in den drei Kernleistungen gab.

³⁶ Personal im Außendienst, exklusive Personen in Ausbildung oder mit Sondertätigkeiten (z.B. Leitung, EDV-Betreuung, Personalvertretung etc.)

³⁷ Das Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten für Wien und Teile Niederösterreichs war mit den anderen 19 regionalen Arbeitsinspektoraten nur bedingt vergleichbar.

Eine Analyse der Unterschiede der Amtshandlungen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten sowie darauf aufbauende Good-practice-Empfehlungen für die Steuerung von Arbeitsinspektoraten gab es – über mündliche Erörterungen hinaus – nicht.

18.2 Der RH wies kritisch auf die Leistungsunterschiede nach VBÄ i.e.S. in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hin. Die Wahrnehmung des Außendienstes schwankte je nach Arbeitsinspektorat erheblich. Der RH empfahl dem BMASK, auf eine Vereinheitlichung der Leistungserbringung je Mitarbeiter in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hinzuwirken.

18.3 *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Leistungserbringung je Mitarbeiter mit der im Jahr 2011 konzipierten neuen Einschau kontrolliert werde. Um die Umsetzung zu forcieren, sei zur Einschau ein Qualitätshandbuch mit Fragen aufgelegt worden, das die Leitungen der Arbeitsinspektorate bereits vor der geplanten Einschau und grundsätzlich für Verbesserungen anwenden könnten. Darüber hinaus wirke auch das im Jahr 2012 eingeführte Benchmarking und Controlling in Verbindung mit der Steuerung durch die Amtsleitungen über aktuelle Tätigkeitsauswertungen je Mitarbeiter.*

18.4 Der RH anerkannte die bisher gesetzten Maßnahmen. Er vermisste aber nach wie vor Zielsetzungen für die Leistungserbringung je Mitarbeiter. Er hielt daher an seiner Empfehlung zur Vereinheitlichung der Leistungserbringung je Mitarbeiter fest.

Kontrollen der
Arbeitsstätten und
Arbeitnehmer

19.1 (1) Eine Auswertung der Kontrollen von Arbeitsstätten durch die unterschiedlichen Arbeitsinspektorate im Jahr 2011 zeigte ebenfalls erhebliche regionale Unterschiede:

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Tabelle 4: Kontrollen von Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011			
Arbeitsinspektorat	vorgemerkte Arbeitsstätten	besichtigte Arbeitsstätten	durchschnittliches Prüfungsintervall
	Anzahl		in Jahren
1 (Wien 1)	13.832	892	15,5
2 (Wien 2)	9.823	1.157	8,5
3 (Wien 3)	10.104	1.725	5,9
4 (Wien 4)	10.480	1.423	7,4
5 (Wien 5)	13.740	2.102	6,5
6 (Wien 6)	14.292	1.728	8,3
7 (Wr. Neustadt)	8.531	884	9,7
8 (St. Pölten)	9.468	2.666	3,6
9 (Linz)	19.456	1.959	9,9
10 (Salzburg)	16.109	966	16,7
11 (Graz)	17.750	2.797	6,3
12 (Leoben)	12.223	1.465	8,3
13 (Kärnten)	17.175	2.163	7,9
14 (Innsbruck)	19.274	1.666	11,6
15 (Bregenz)	12.003	1.937	6,2
16 (Eisenstadt)	7.448	1.728	4,3
17 (Krems)	7.306	1.848	4,0
18 (Vöcklabruck)	12.212	1.250	9,8
19 (Wels)	9.483	1.842	5,1
Summe	240.709	32.198	7,5

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Die Arbeitsinspektoren besuchten die Arbeitsstätten in durchschnittlichen Intervallen von 3,6 Jahren bis 16,7 Jahren. Im Jahr 2011 lag die Streuung der Kontrollquoten von Arbeitsstätten (Detail- oder Überblickskontrolle) zwischen den einzelnen Arbeitsinspektoraten zwischen rd. 6 % und rd. 28 %.

(2) Die Kontrollen von Arbeitnehmern stellten sich im Jahr 2011 wie folgt dar:

Tabelle 5: Kontrollen von Arbeitnehmern nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011			
Arbeitsinspektorat	gesamt vorgemerkte Arbeitnehmer	kontrollierte Arbeitnehmer	
		Anzahl	in %
1 (Wien 1)	190.530	34.752	18
2 (Wien 2)	118.760	45.226	38
3 (Wien 3)	112.759	61.428	54
4 (Wien 4)	116.341	47.807	41
5 (Wien 5)	162.732	59.691	37
6 (Wien 6)	156.144	68.432	44
7 (Wr. Neustadt)	92.024	34.447	37
8 (St. Pölten)	122.566	61.737	50
9 (Linz)	270.745	100.653	37
10 (Salzburg)	192.646	37.102	19
11 (Graz)	271.140	118.629	44
12 (Leoben)	117.617	48.266	41
13 (Kärnten)	179.236	71.500	40
14 (Innsbruck)	231.064	67.841	29
15 (Bregenz)	131.126	65.482	50
16 (Eisenstadt)	69.325	34.922	50
17 (Krems)	63.613	33.064	52
18 (Vöcklabruck)	145.555	56.063	39
19 (Wels)	116.522	51.080	44
Summe	2.860.445	1.098.122	38

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Die Streuung der Kontrollquote bei den Arbeitnehmern lag im Jahr 2011 zwischen rd. 18 % und rd. 54 %.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat legte keine Kontrollquoten (quantifizierte Zielvorgaben) in Bezug auf die vorgemerkten Arbeitsstätten bzw. die vorgemerkten Arbeitnehmer fest.

19.2 Der RH kritisierte die regional stark variierenden Kontrollquoten. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 13 hinsichtlich der Vorgabe eines Überprüfungsintervalls je Arbeitsstätte durch das BMASK.

Auswirkungen auf die drei Kernleistungen

20.1 Anhand des „Tätigkeitsberichts der Arbeitsinspektion“ für das Jahr 2011 ließ sich zusammenfassend die Entwicklung der Kernleistungsbereiche wie folgt nachvollziehen:

Tabelle 6: Anzahl der drei Kernleistungen in den Jahren 2007 bis 2011						
Kernleistungen	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Kontrollen ¹	95.444	68.132	63.998	58.907	57.699	- 15,3 ²
Parteistellung ³	17.358	18.687	17.148	17.142	18.137	4,5
Beratungstätigkeit	24.852	28.523	27.900	31.638	31.347	26,1

¹ exkl. Kontrollen von Lenkern, da die Anzahl der Kontrollen von Lenkern von der EU vorgegeben und von den Arbeitsinspektoraten nicht beeinflussbar war

² Datensprung bei „Besichtigungen“ in den Jahren 2007 bis 2008 durch Änderung der Zählweise; Berechnung der Veränderung bei „Besichtigungen“ deshalb für die Jahre 2008 bis 2011

³ Teilnahme an behördlichen Verhandlungen

Quellen: Zentral-Arbeitsinspektorat; Darstellung RH

In der Kernleistung „Kontrolle“ kam es zu einem Rückgang um rd. 15,3 % in den Jahren 2008 bis 2011; in der Kernleistung „Parteistellung“ in den Jahren 2007 bis 2011 zu einem Zuwachs um rd. 4,5 % und in der Kernleistung „Beratung“ im selben Zeitraum ebenfalls zu einem Zuwachs: um rd. 26,1 %.

20.2 Der RH kritisierte den ungesteuerten Rückgang in der Kernleistung „Kontrolle“. Weiters kritisierte er, dass der Ausbau der Beratungstätigkeit zu Lasten der Kontrolltätigkeit nicht auf quantifizierten Zielvorgaben basierte. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 21 hinsichtlich der Steuerung aller drei Kernleistungsbereiche.

Rahmenvereinbarung
Wirkungsorientierte
Steuerung

21.1 Für das Jahr 2012 schloss das Zentral-Arbeitsinspektorat in vorbereitender Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 Leistungsvereinbarungen mit den Arbeitsinspektoraten ab, die sogenannte Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung. Diese Rahmenvereinbarung legte u.a. per Erlass den Mindeststandard für Inhalte und Tätigkeiten einer Kontrolle und das Mengengerüst für die Besichtigungen fest. Neu war die Kombination aus Inhalt und Mengengerüst. Als Ziele nannte die Rahmenvereinbarung u.a. die Stabilisierung der Erbringung der Kernleistungen und die bessere Vergleichbarkeit der Eingabedaten für die allgemeine Tätigkeitsstatistik im Hinblick auf validere Benchmarks. Eine vorangehende Analyse der großen Unterschiede in den Tätigkeiten zwischen den Arbeitsinspektoraten gab es nicht (siehe TZ 17).

Die Berechnung der mengenmäßigen Mindestvorgaben orientierte sich an den im Jahr 2010 erbrachten Kontrollen aller Arbeitsinspektorate und einer Ermittlung der für den Außendienst im engeren Sinne eingesetzten VBÄ (inkl. Teilzeitbeschäftigungen, Führungsfunktionen, Sonderfunktionen wie Arbeitsinspektionsärztlicher Dienst, Messteams, Grundausbildung, EDV-Betreuung und Personalvertretung). Aus diesen beiden Faktoren ermittelte sich eine durchschnittliche Kontrollquote pro VBÄ.

Für acht Arbeitsinspektorate lagen die Zielvorgaben teils deutlich unter dem bereits erbrachten Niveau (bis zu minus 1.771 Besichtigungen von Arbeitsstätten pro Jahr pro Arbeitsinspektorat), für elf Arbeitsinspektorate lagen die Zielvorgaben teils deutlich über dem bereits erbrachten Niveau (bis zu zusätzlich 905 Besichtigungen von Arbeitsstätten pro Jahr pro Arbeitsinspektorat).

21.2 Der RH kritisierte die z.T. wenig ambitionierten Zielvorgaben in der Rahmenvereinbarung durch die Orientierung am Durchschnitt der Leistungserbringung der Arbeitsinspektorate. Eine der Hauptintentionen der Rahmenvereinbarung – die Stabilisierung der Erbringung der Kernleistungen – war zudem aus Sicht des RH nur z.T. geglückt, weil nur eine der drei Kernleistungen in der Rahmenvereinbarung nach Inhalt und Menge festgelegt war. Für die Kernleistungen „Parteistellung“ und „Beratung“ gab es weiterhin keine mengenmäßigen Vorgaben.

Der RH empfahl dem BMASK, eine Orientierung der mengenmäßigen Vorgaben an den leistungsstarken Arbeitsinspektoraten zu forcieren. Weiters empfahl er dem BMASK, im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 eine Rahmenvereinbarung „Wirkungsorientierte Steuerung“ zu formulieren, die alle drei Kernleistungsbereiche (Kontrolle, Parteistellung, Beratung) umfasste.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

21.3 *Laut Stellungnahme des BMASK habe das Zentral-Arbeitsinspektorat im Jahr 2013 begonnen, ein System zur Prioritätensetzung bei der Beschickung von Verhandlungen mit Parteistellung zu entwickeln. Da bei der Kernleistung Parteistellung auch andere Behörden beteiligt seien, werde sich die Festlegung von Auswahlkriterien wesentlich komplexer gestalten als bei der Kontrolle, so dass frühestens im Jahr 2016 mit einer Umsetzung gerechnet werden könne. Außerdem werde das Zentral-Arbeitsinspektorat Kennzahlen zur Messung der Wirkung bzw. Effektivität der Teilnahme an Verhandlungen entwickeln und implementieren, um die Kernleistung Parteistellung wirkungsorientiert steuern zu können.*

Weiters führte das BMASK aus, dass Beratungen meist auf Wunsch der Zielgruppen im Rahmen anderer Aktivitäten wie Kontrollen oder Verhandlungen erfolgten und gemeinsam mit der Kernleistung Parteistellung behandelt würden.

21.4 Der RH erachtete die Festlegung mengenmäßiger Vorgaben für die drei Kernleistungen weiterhin als vordringlich. Dabei sollte sich das BMASK an den leistungsstarken Arbeitsinspektionen orientieren, um eine Effizienzsteigerung zu erzielen. Weiters hielt der RH den Zeithorizont bei der Beschickung von Verhandlungen mit Parteistellung (Umsetzung frühestens 2016) als zu großzügig bemessen.

Qualitätssicherungsinstrumente

Erlässe des Zentral-Arbeitsinspektorats

22.1 In der Arbeitsinspektion kamen unterschiedliche Instrumente der Qualitätssicherung, teils parallel, teils nacheinander, zum Einsatz. Erlässe des Zentral-Arbeitsinspektorats bildeten die Basis für eine einheitliche Rechtsanwendung in den Arbeitsinspektoraten. Die Erlässe enthielten teils Vorgaben zur einheitlichen Vorgehensweise z.B. bei Unfallereignissen oder bei gemeinsamen Schwerpunktaktionen. In der Regel enthielten sie aber keine organisatorischen Vorgaben für eine effiziente Verwaltungsführung.

Die Erlässe wurden in einer Erlassdatenbank gespeichert, allen Arbeitsinspektoren zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Schulungen und Erfahrungsaustausch sollten die einheitliche Vollzugspraxis gewährleisten. Der Umfang der Erlassdatenbank stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 7: Auswertung aus der Erlassdatenbank			
Jahr ¹	aktive Erlässe		
	Erlässe	Zeichen	Seiten ²
2007	786	6.148.678	2.003
2008	828	6.615.290	2.155
2009	874	6.964.860	2.269
2010	935	7.462.664	2.431
2011	969	7.771.222	2.532

¹ Stichtag 31. Dezember

² Die in der Erlassdatenbank abgelegten Erlässe werden bei Aufruf in Echtzeit generiert. Die Anzahl der Seiten kann somit nicht direkt angegeben werden. Es ist allerdings möglich, die Anzahl der Zeichen, die ein Erlass umfasst, abzufragen. Anhand der aktuellen Erlässe aus dem Jahr 2011 sowie der bisherigen Erlässe des Jahres 2012 wurde mittels Ausdrucken die durchschnittliche Anzahl der Zeichen pro Seite ermittelt. Eine Erlass-Seite umfasste rd. 3.069 Zeichen.

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

In den Jahren von 2007 bis 2011 stieg die Anzahl der aktiven Erlässe von 786 auf 969 bzw. um rd. 23 % an. Im Jahr 2011 umfassten die aktiven Erlässe rd. 2.500 Seiten.

22.2 Der RH wies auf den steigenden Umfang der Erlässe zur Umsetzung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen hin. Aufgrund des beachtlichen Umfangs der Erlässe und im Hinblick auf die Bewältigbarkeit durch die Mitarbeiter empfahl er dem BMASK, eine Überregelung im Arbeitnehmerschutzbereich möglichst zu vermeiden.

22.3 *Laut Mitteilung des BMASK werde ab sofort geprüft, inwieweit Informationen in Erlassform zu erfolgen hätten. Weiters würden die bestehenden Erlässe überprüft, inwieweit eine Straffung bzw. zusammenfassende Aktualisierung erfolgen könnte. Die Umsetzung dieses Vorhabens sei bereits begonnen worden.*

Schlüsselzahlenverzeichnis und Total Quality Management

23.1 (1) Das Schlüsselzahlenverzeichnis enthielt ansatzweise Beschreibungen von Umfang und Inhalt der Leistungen der Arbeitsinspektion. Es diente als Grundlage für die Erfassung der Tätigkeiten der Arbeitsinspektion. Das Schlüsselzahlenverzeichnis war jedoch zu wenig präzise, um eine Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Leistungserbringung zu gewährleisten.

Qualitätssicherungsinstrumente

(2) Im Zuge des extern begleiteten Total Quality Management Projekts (TQM-Projekt) in den Jahren 2000 bis 2006 wurde neben Kennzahlen für die Effizienz und Wirkung der Arbeitsinspektion u.a. ein Qualitätshandbuch entwickelt. Dieses Qualitätshandbuch enthielt Werthaltungen und Ziele, jedoch keine konkreten Festlegungen für die Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion.

Zur Sicherung der Qualität setzte das TQM-Projekt auf Eigenüberwachung. Dies führte zu sehr heterogenen Qualitätszielen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten und – aufgrund weiterer Faktoren – letztendlich zur Beendigung des TQM-Projekts mit dem Jahr 2006.

23.2 Nach Ansicht des RH waren weder das Schlüsselzahlenverzeichnis noch die Eigenüberwachung aus dem TQM-Projekt geeignet, die Qualität der Leistungserbringung der einzelnen Arbeitsinspektorate zu standardisieren und zu überwachen. Kritisch sah der RH insbesondere die heterogenen Qualitätsziele in den einzelnen Arbeitsinspektoraten. Der RH empfahl dem BMASK die Weiterentwicklung des vorhandenen Qualitätshandbuchs mit konkreten Festlegungen zur Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion und einer Verknüpfung mit den Erlässen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein wichtiger Schritt zur Steuerung der Arbeitsinspektorate mit der Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung im Jahr 2012 erfolgt, mit der ein Mindeststandard für Kontrollen definiert worden sei. Es sei geplant, die Definition von Mindeststandards und die Sicherung der Qualität bis zum Jahr 2015 weiter auszubauen, wobei elektronisch verfügbare Tools zur inhaltlichen Steuerung der einheitlichen Vorgangsweise, wie Erlassdatenbank und kommentierte Vorschriften, berücksichtigt würden.*

23.4 Der RH wertete die geplanten Maßnahmen positiv. Die Definition von Mindeststandards sollte jedenfalls die drei Kernbereiche umfassen.

Einschau „alt“

24.1 (1) Von 1995 bis 2011 waren die Modalitäten und Zielsetzungen der Einschautätigkeit des Zentral-Arbeitsinspektorats bei den Arbeitsinspektoraten – in Ausübung der Fach- und Dienstaufsicht – in einer internen Richtlinie festgelegt. Diese besagte, dass in jedem Arbeitsinspektorat innerhalb von sieben, jedoch längstens innerhalb von zehn Jahren zumindest eine Einschau vorzunehmen war.

Das Verfahren der Einschau „alt“ folgte einem Einschauplan, der die Themen der Einschau in Stichworten anführte. Eine Abteilung im Zentral-Arbeitsinspektorat koordinierte die Einschautätigkeit. Mitglieder der Fachabteilungen im Zentral-Arbeitsinspektorat nahmen die Fachthemen wahr. Die Einschautätigkeit vor Ort beruhte auf Befragung, Akteneinsicht, Überprüfung von Unterlagen und Begleitung bei Außendiensttätigkeiten.

(2) In den 17 Jahren Einschau „alt“ hatte in 16 der 20 Arbeitsinspektorate jeweils eine Einschau stattgefunden; vier Arbeitsinspektorate hatten keine Einschau „alt“ erfahren. Die letzte Einschau „alt“ wurde im Oktober 2008 durchgeführt. Die tatsächliche Einschaufrequenz lag bei durchschnittlich etwa einer Einschau „alt“ je Arbeitsinspektorat in rd. 21 Jahren. Der erhebliche zeitliche Aufwand wurde als einer der Gründe für das Einstellen der Einschau „alt“ genannt.

24.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die vom Zentral-Arbeitsinspektorat angestrebte Einschaufrequenz weit verfehlt wurde. Die Einschau „alt“ war aufgrund ihres zeitlichen und organisatorischen Aufwands nicht geeignet, die Qualität in den regionalen Arbeitsinspektoren zu sichern.

Einschau „neu“

25.1 Die Einschau „neu“ wurde im Jahr 2012 gestartet. Sie verband die Einschautätigkeit vor Ort mit einer quartalsweisen Kennzahlenbeobachtung durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Der Unterschied zur Einschau „alt“ lag v.a. in der Straffung des Ablaufs (um in Zukunft drei Einschauen pro Jahr durchführen zu können), in der abteilungsübergreifenden Behandlung bestimmter Themengebiete und in der begleitenden systematischen quartalsweisen Datenbeobachtung (Maßnahmencontrolling). Die vom Zentral-Arbeitsinspektorat angestrebte Einschaufrequenz in den einzelnen Arbeitsinspektoren lag somit bei einer Einschau rund alle sieben Jahre.

Die Auswahl der im Jahr 2012 zu überprüfenden Arbeitsinspektorate im Rahmen der Einschau „neu“ wurde damit begründet, dass in diesen seit dem Jahr 1995 keine Einschau erfolgt war.

25.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMASK um eine Verbesserung der Qualitätssicherung durch die Einschau „neu“. Er kritisierte aber die Auswahl der im Jahr 2012 zu überprüfenden Arbeitsinspektorate als zu wenig strategisch und zu vergangenheitsorientiert. Er empfahl dem BMASK, bei der Jahresplanung der Einschau „neu“ eine gewichtete Stichprobe zu ziehen, welche die Entwicklung von Good-practice-Modellen ermöglichte. Denkbar wäre ein Vergleich von

Qualitätssicherungsinstrumente

Arbeitsinspektoraten mit ähnlichen Anforderungsprofilen, z.B. in stark industrialisierten Wirtschaftsräumen oder in klein-gewerblich dominierten Wirtschaftsräumen.

25.3 *Das BMASK sagte zu, die Empfehlung des RH bei der künftigen Planung der Einschau zu berücksichtigen.*

Risikoorientierte
Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe

26.1 (1) Im Jahr 2002 wurde ein einfaches, EDV-unterstütztes Instrument (Ampelsystem) entwickelt und im Jahr 2005 in allen Arbeitsinspektoraten eingeführt. Ziel des Ampelsystems war eine Steigerung der Wirksamkeit der Kontrollen bei den Arbeitsstätten dadurch, dass u.a. die Häufigkeit der Kontrollen von Arbeitsstätten von der statistischen Gefährdung der Arbeitnehmer im Betrieb abhängig gemacht wurde. Die Arbeitsstätten wurden aufgrund ihrer Branche (ÖNACE) einer von drei Gefährdungsklassen zugeordnet (überdurchschnittlich = 3, durchschnittlich = 2, unterdurchschnittlich = 1). Zusätzlich nahm der Arbeitsinspektor eine allgemeine Einschätzung des Gefährdungspotenzials einer Arbeitsstätte vor. Besonders gefährliche Betriebe wurden als „Rot-Betriebe“ bezeichnet. Anlässlich einer Kontrolle nahmen die Arbeitsinspektoren eine Aktualisierung der Einstufung vor.

Im Jahr 2006 wurde das Ampelsystem evaluiert. Dabei zeigte sich u.a., dass in der Praxis nur mehr zwischen Rot-Betrieben und Nicht-Rot-Betrieben unterschieden wurde. Damit war das Ampelsystem – mit Ausnahme der verpflichtenden Kontrolle der Rot-Betriebe³⁸ – nicht mehr relevant für die Auswahl der Betriebe. Wesentliche Informationen, wie z.B. Anzahl der Mitarbeiter, Datum des letzten Besuchs durch Arbeitsinspektionsinspektoren oder Unfallmeldungen, fanden keine Berücksichtigung im Auswahlprozess.

(2) Im Jahr 2008 wurde ein Projekt zur Erarbeitung eines Systems zur risikoorientierten Auswahl der Betriebe in Richtung Unfallprävention gestartet. Das sogenannte Prioritätspunktesystem ging im Jahr 2012 in den Probelauf und sollte ab dem Jahr 2013 das Ampelsystem ablösen.

Die Prioritätspunkte waren eine betriebsbezogene Kennzahl, die den Handlungsbedarf für eine Kontrolle anzeigte. Sie errechneten sich EDV-unterstützt aus der Unfallohäufigkeit in der Branche³⁹, der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb und dem Zeitpunkt der letzten Kontrolle durch

³⁸ 95 % der Rot-Betriebe eines regionalen Arbeitsinspektorats waren mindestens ein Mal jährlich zu kontrollieren.

³⁹ Unfallquote = Anzahl der Arbeitsunfälle je 1.000 Arbeitnehmer branchenbezogen gemäß den Berechnungen der AUVA

die Arbeitsinspektion. Das Erfahrungswissen der Arbeitsinspektoren wurde nicht mehr berücksichtigt.

26.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Arbeitsinspektion, die Risiko-orientierung in der Auswahl der Betriebe zu erhöhen. Er stellte jedoch kritisch fest, dass das Prioritätspunktesystem die Unfallprävention in den Mittelpunkt rückte. Nach Ansicht des RH fehlte eine allgemeine Bewertung der Arbeitsstätte durch den Arbeitsinspektor hinsichtlich des Gefährdungspotenzials aus dem Blickwinkel des Arbeitnehmerschutzes. Er empfahl dem BMASK, das Prioritätspunktesystem um eine Bewertung des Arbeitnehmerschutzniveaus in den einzelnen Betrieben durch die Arbeitsinspektoren zu erweitern.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei diese Empfehlung im März 2013 umgesetzt worden. Durch die Einführung der Basisbeurteilung würden im Prioritätspunktesystem nicht mehr nur unfallbezogene Aspekte, sondern ein weites Spektrum von präventiven Maßnahmen berücksichtigt.*

Strafanzeigen bei der Bezirksverwaltungsbehörde

27.1 (1) Eine homogene Vollzugspraxis in den 20 Arbeitsinspektoraten in rechtlicher, technischer und arbeitsmedizinischer Hinsicht wurde u.a. durch Erlässe, Schulungen und Erfahrungsaustausch angestrebt.

Im Falle von Mängeln erhielten die Arbeitgeber im Anschluss an die Kontrolltätigkeit durch den Arbeitsinspektor eine schriftliche Beanstandung von Übertretungen samt Aufforderung zur Behebung der Mängel. § 9 ArbIG sah bei Feststellung von Übertretungen von Arbeitnehmerschutzvorschriften zwei Möglichkeiten für das Vorgehen der Arbeitsinspektion vor: Bei einer schwerwiegenden Übertretung war ohne vorausgehende Aufforderung Strafanzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde zu erstatten. Bei nicht schwerwiegenden Übertretungen war der Arbeitgeber vom Arbeitsinspektorat schriftlich aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Frist den rechtmäßigen Zustand herzustellen.

Zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise wurde bereits im Jahr 1996 ein Fristenkatalog für Standardfälle ausgearbeitet und immer wieder aktualisiert. Die jüngste Aktualisierung stammte aus dem Jahr 2010. Bei Übertretungen, die nicht im Katalog aufschienen, war mit Analogien zu arbeiten.

(2) Verwaltungsübertretungen waren gemäß § 24 Abs. 1 ArbIG von der Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaft oder Magistrat) mit Geldstrafen in Höhe von 41 EUR bis 4.140 EUR, im Wiederholungsfall mit Geldstrafen in Höhe von 83 EUR bis 4.140 EUR zu

Qualitätssicherungsinstrumente

bestrafen. Gemäß § 24 Abs. 2 ArbIG hatte das Arbeitsinspektorat mit der Anzeige von Verwaltungsübertretungen ein bestimmtes Strafausmaß zu beantragen. Von Seiten des Zentral-Arbeitsinspektorats gab es keine Festlegung einer österreichweit einheitlichen Vorgehensweise bei der Beantragung der Strafausmaße⁴⁰.

Einen Strafkatalog – in Analogie zum Fristenkatalog zur Behebung von Mängeln – gab es nicht. Ein Arbeitsinspektorat hatte für den internen Gebrauch einen Strafkatalog entwickelt.

27.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass bundesweit keine einheitliche Regelung zur Bemessung der Strafvorschläge der Arbeitsinspektorate vorhanden war. Er empfahl dem BMASK, einen Strafkatalog zur einheitlichen Vorgehensweise der Arbeitsinspektorate bei der Bemessung der Strafvorschläge durch die Arbeitsinspektoren zu entwickeln.

27.3 *Laut Mitteilung des BMASK sollte für die häufigsten Übertretungen bis Ende 2014 ein einheitlicher Strafkatalog ausgearbeitet werden.*

Organisation der Arbeitsinspektorate

Aufbauorganisation und interne Steuerung der einzelnen Arbeitsinspektorate

28.1 (1) Jedes Arbeitsinspektorat verfügte neben der Leitung, die je nach Größe des Arbeitsinspektorats entweder eine selbständige Position darstellte oder von einem Abteilungsleiter des Arbeitsinspektorats wahrgenommen wurde, über eine Verwaltungsstelle sowie je eine Abteilung für technischen Arbeitnehmerschutz und Verwendungsschutz. In einigen Arbeitsinspektoraten war zusätzlich noch eine Abteilung für den arbeitsinspektionsärztlichen Dienst eingerichtet. Im Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten in Wien waren darüber hinaus auch die Mitarbeiter der „zentralen Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien“ beschäftigt, die Post- und Chauffeurdienste für die sechs Wiener Arbeitsinspektorate und das Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten erbrachten.

(2) Die wesentlichen Fragen der Organisation regelte die vom BMASK erlassene einheitliche Geschäftsordnung für die Arbeitsinspektorate. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung handelte es sich hierbei um die Fassung aus dem Jahr 2011. Die Aufgaben der Organisationseinheiten ergaben sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere dem ArbIG und diversen Arbeitnehmerschutzvorschriften. Arbeitsstätten, die als überdurchschnittlich gefährlich eingestuft wur-

⁴⁰ Einen Strafkatalog gab es für Übertretungen im Zusammenhang mit Lenker-Arbeitszeiten. Die Auswertung der Zeiten sowie das Erstellen der Aufforderungen und Strafanzeigen erfolgten hier – vereinfacht dargestellt – in einem elektronischen System, in dem auch die Strafhöhen (je nach Schwere der Übertretung) vorgegeben waren.

den, und Arbeitsstätten mit mehr als 100 Arbeitnehmern mussten laut Geschäftsordnung einzelnen Arbeitsinspektoren zugeteilt werden. Die Zuteilungen waren nach höchstens sieben Jahren neu zu verteilen. Die Verantwortlichkeit für die Besichtigungsintervalle der zugeteilten Arbeitsstätten lag bei den einzelnen Arbeitsinspektoren. Nur in dringenden Fällen (z.B. bei unmittelbar drohender Gefahr für Leben und Gesundheit) konnte sich die Leitung des Arbeitsinspektorats über diese Zuteilung hinwegsetzen.

(3) Die Führungskräfte der Arbeitsinspektorate (Amtsleiter, Abteilungsleiter) waren im Allgemeinen neben ihrer leitenden Tätigkeit auch in eingeschränktem Umfang als Arbeitsinspektoren tätig. Das jährliche Mitarbeitergespräch diente als wichtigstes Instrument zur Steuerung. Weitere, über die darin vereinbarten Ziele hinausgehende Vorgaben, gab es nicht.

28.2 (1) Der RH erachtete die Einrichtung einer zentralen Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien, zusätzlich zu den in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bestehenden Verwaltungsstellen, für nicht wirtschaftlich. Er empfahl daher dem BMASK, die zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien aufzulösen.

(2) Der RH bemängelte, dass die Leistungserbringung der Arbeitsinspektoren von den Führungskräften kaum überwacht und gesteuert werden konnte, weil dazu sowohl die geeigneten Instrumente als auch die Vorgaben fehlten. Auch verhinderte die Geschäftsordnung einen größeren Einfluss der Leitungsorgane auf die Arbeitsinspektoren.

Der RH empfahl dem BMASK, die Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass die Leitung des Arbeitsinspektorats die Möglichkeit erhielt, die Überprüfungsintervalle aktiv zu steuern.

Des Weiteren empfahl er dem BMASK, das Controlling in den Arbeitsinspektoraten auszubauen und die Führungskräfte zu einer intensiveren Steuerung und Überwachung der Zielerreichung zu verpflichten.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK werde die Empfehlung zur Auflösung der Zentralen Verwaltungsstelle der Wiener Arbeitsinspektorate mit der Neuorganisation der Aufsichtsbezirke (siehe TZ 14) zu verknüpfen sein. Mit zu berücksichtigen sei dabei, dass dies eine Verlagerung der Tätigkeiten zu den Verwaltungsstellen der Wiener Arbeitsinspektorate bedeuten würde.*

Organisation der Arbeitsinspektorate

(2) Die Empfehlung zur aktiven Steuerung der Überprüfungsintervalle durch die Leitung des Arbeitsinspektorats werde laut BMASK durch eine Änderung der Geschäftsordnung umgesetzt. Die Führungskräfte seien aber bereits jetzt verpflichtet, die vereinbarten Ziele und inhaltlichen Vorgaben umzusetzen.

Arbeitsinspektions-
ärztlicher Dienst

29.1 (1) Der arbeitsinspektionsärztliche Dienst bestand bundesweit aus zwölf Ärzten und diesen zugeordneten Verwaltungskräften, die sich auf sieben Standorte in ganz Österreich verteilten. Die Mitarbeiter des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes waren dienstrechtlich und organisatorisch jeweils in ein Arbeitsinspektorat eingegliedert, auch wenn sie für mehrere Arbeitsinspektorate zuständig waren.

Neben ihrer medizinischen Ausbildung hatten die Ärzte zusätzlich die Ausbildung zum Arbeitsinspektor zu absolvieren.

(2) Die Ärzte der Arbeitsinspektion kontrollierten gemäß §§ 53 und 55 ASchG die Untersuchungsergebnisse und die Befunde von Arbeitsmedizinern bspw. bei Tätigkeiten, bei denen die Gefahr von Berufskrankheiten bestand. Die Befunde von Arbeitsmedizinern konnten die Ärzte der Arbeitsinspektion mittels Bescheids abändern und dabei bspw. das Untersuchungsintervall verdichten oder ein Beschäftigungsverbot aussprechen. Darüber hinaus führten sie in Arbeitsstätten unter arbeitsmedizinischen Aspekten Erhebungen durch. Eigene medizinische Untersuchungen führten sie nicht durch.

(3) Gemäß § 3 Abs. 3 Mutterschutzgesetz 1979 stellten die Ärzte der Arbeitsinspektion oder ein Amtsarzt Zeugnisse zur Freistellung von schwangeren Arbeitnehmerinnen aus, wenn das Leben oder die Gesundheit von Mutter oder Kind bei Fortdauer der Beschäftigung gefährdet war. Im Jahr 2010 stellten die Ärzte der Arbeitsinspektion im Großraum Wien 3.716 Freistellungen nach Mutterschutzgesetz aus. Durch eine Änderung der Rechtslage⁴¹ ging zwar im Großraum Wien die Anzahl der Freistellungen auf rd. 850 im Jahr 2011 zurück, der Freistellungsprozess beanspruchte jedoch noch immer beachtliche Ressourcen der Ärzte der Arbeitsinspektion.

29.2 Der RH wies auf die nach wie vor hohe zeitliche Inanspruchnahme der Ärzte der Arbeitsinspektion im Großraum Wien im Rahmen der Freistellungen von schwangeren Arbeitnehmerinnen hin. Er erachtete eine Konzentration der Tätigkeit des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes, welcher nur mit zwölf Ärzten besetzt war, auf die Aufgaben im Rah-

⁴¹ Das BMASK überarbeitete die Gründe für eine Freistellung und schränkte diese in Zusammenarbeit mit der Ärztekammer im Jahr 2010 erheblich ein.

men des ASchG für vorteilhaft. Daher empfahl er dem B MASK, darauf hinzuwirken, die Freistellungen nach dem Mutterschutzgesetz möglichst auf die Amtsärzte zu konzentrieren, um die Tätigkeit der Ärzte der Arbeitsinspektorate auf die Aufgaben im Rahmen des ASchG zu fokussieren.

29.3 Laut Stellungnahme des B MASK bedürfe die Umsetzung dieser Maßnahme einer Änderung des § 3 Abs. 3 Mutterschutzgesetz. Eine solche Änderung werde seitens des B MASK angestrebt.

Personal der Arbeitsinspektion

Personelle Ausstattung der Arbeitsinspektion

30.1 Die Zusammensetzung und Entwicklung des Personalstands in VBÄ des Zentral-Arbeitsinspektorats (ohne Sektionsleitung und dieser unterstelltem Sekretariatspersonal) und der 20 Arbeitsinspektorate stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Personalstand der Arbeitsinspektion in den Jahren 2007 bis 2011						
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in VBÄ ¹					in % ¹
Zentral-Arbeitsinspektorat						
Führungskräfte	8,00	8,00	8,00	7,00	7,08	- 11,5
Sachbearbeiter	32,80	33,60	31,60	35,45	34,20	4,3
Sekretariat	4,38	5,30	3,50	3,00	3,00	- 31,5
sonstige	1,00	-	-	1,00	1,00	-
Summe Zentral-Arbeitsinspektorat	46,18	46,90	43,10	46,45	45,28	- 1,9
Arbeitsinspektorate						
Führungskräfte	67,47	66,60	65,15	65,30	61,98	- 8,1
Inspektoren mit besonderer Funktion (z.B. Ärzte, Messdienst)	104,69	106,12	106,34	105,64	102,89	- 1,7
Inspektoren im engeren Sinn	146,53	144,86	141,66	137,86	138,38	- 5,6
Sekretariat	79,08	75,75	73,22	73,96	74,88	- 5,3
sonstige	9,48	6,93	5,93	4,93	4,43	- 53,3
Summe 20 Arbeitsinspektorate	407,23	400,23	392,28	387,65	382,53	- 6,1

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Arbeitsinspektion

Personal der Arbeitsinspektion

Während sich der Personalstand im Zentral–Arbeitsinspektorat in den Jahren 2007 bis 2011 um 0,90 VBÄ bzw. um rd. 1,9 % reduzierte, nahm er in den 20 Arbeitsinspektoraten insgesamt um 24,7 VBÄ oder rd. 6,1 % ab.

Der überwiegend als Overhead zu bezeichnende Anteil der Mitarbeiter des Zentral–Arbeitsinspektorats, der Führungskräfte in den Arbeitsinspektoraten, des Sekretariatspersonals und der sonstigen Mitarbeiter lag in den Jahren 2007 bis 2011 bei durchschnittlich rd. 44 %.

In den Arbeitsinspektoraten waren einer Führungskraft durchschnittlich fünf Mitarbeiter direkt unterstellt (Leitungsspanne).

Der relativ hohe Anteil an Sekretariatskräften in den Arbeitsinspektoraten (rd. 19 % der Mitarbeiter) war dadurch bedingt, dass nur ein Teil der Arbeitsinspektoren ihre Inspektionsergebnisse selbst EDV–mäßig erfasste.

30.2 Der RH bemängelte, dass die Reduktion des Personals zwischen den Jahren 2007 und 2011 überwiegend in den Arbeitsinspektoraten erfolgte, während das Zentral–Arbeitsinspektorat davon weniger betroffen war. Weiters beurteilte er die geringe Leitungsspanne und den hohen Overhead von rd. 44 % kritisch. Er empfahl dem BMASK, eine stärkere Verlagerung des Personals vom Zentral–Arbeitsinspektorat hin zu den Arbeitsinspektoraten durchzuführen. Weiters empfahl der RH dem BMASK, im Zuge der unter TZ 14 empfohlenen Neuorganisation der Aufsichtsbezirke eine Vergrößerung der Leitungsspanne umzusetzen und auf eine Reduktion des Overheads, insbesondere durch eine Reduktion der Sekretariatskräfte, hinzuwirken.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei das Zentral–Arbeitsinspektorat von seiner Aufgabenstellung nicht nur Oberbehörde der Arbeitsinspektorate, sondern hätte auch zentrale andere Aufgaben im Rahmen des BMASK wahrzunehmen. Daher sei es aus Sicht des BMASK nicht sachgerecht, die Personalentwicklung im Zentral–Arbeitsinspektorat und in den Arbeitsinspektoraten in Beziehung zu setzen. Eine Personalverlagerung sei wegen der unterschiedlichen Qualifikationen und Anforderungen wenig sinnvoll.*

Zur Neuorganisation der Aufsichtsbezirke und der Vergrößerung der Leitungsspanne (siehe Stellungnahme zu TZ 14) führte das BMASK weiters aus, dass im Hinblick auf die vorgegebenen Personalressourcen Änderungen in der Arbeitsorganisation erforderlich sein würden. Insbesondere könnten durch eine verstärkte elektronische Unterstützung der Außendienstarbeit Sekretariatsarbeiten entfallen.



Personal der Arbeitsinspektion

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

30.4 Der RH entgegnete, dass neben dem allgemeinen Personalabbau die Personalpolitik zu Gunsten des Zentral-Arbeitsinspektorats zu einer zusätzlichen Schwächung der Kernleistung Kontrolle der Arbeitsinspektorate beitrug (siehe TZ 20). Daher war es nach Ansicht des RH gerechtfertigt, die Entwicklungen des Personalstandes im Zentral-Arbeitsinspektorat und in den Arbeitsinspektoraten mit dem Ziel der Minimierung des Overheads kritisch gegenüberzustellen.

Personalstruktur der
Arbeitsinspektion

31.1 Zum Stichtag 1. März 2012 betrug das durchschnittliche Alter der Mitarbeiter in der Sektion VII Arbeitsrecht und Zentral-Arbeitsinspektorat 46,9 Jahre. In den nächsten Jahren rechnete das BMASK mit fünf Pensionierungen in der Sektion. Bis zum Jahr 2016 waren laut Sparpaket der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 fünf Planstellen in der Sektion VII des BMASK einzusparen.

Bei den Arbeitsinspektoraten war fast die Hälfte der Mitarbeiter älter als 50 Jahre; das BMASK rechnete mit rd. 55 Pensionierungen bis zum Jahr 2016. Laut dem Sparpaket der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 sollten bis zum Jahr 2016 neun Planstellen in den Arbeitsinspektoraten eingespart werden. Dem zu erwartenden Personalrückgang stand der Zugang von insgesamt 22 Mitarbeitern vom BMLVS und der Telekom Austria AG gegenüber. Daraus würde sich in den Jahren bis 2016 eine Personallücke von 24 Mitarbeitern ergeben. Eine über das Ressourcenmodell hinausgehende, vorausschauende Personalplanung, um den Personalabgang zu bewältigen, fehlte.

31.2 Der RH wies kritisch auf die fehlende Personalplanung hin. Er empfahl dem BMASK, im Hinblick auf die notwendige Straffung der Steuerung und die Reorganisation der Arbeitsinspektion (siehe TZ 14), den Aufbau einer sowohl das Zentral-Arbeitsinspektorat als auch die Arbeitsinspektorate umfassenden Personalplanung.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMASK werde es die Anregung einer Weiterentwicklung der Personalplanung aufnehmen und in Zukunft Personalkontrakte in Abstimmung mit der Fachsektion abschließen, die die Personalplanung sowohl für das Zentral-Arbeitsinspektorat als auch die Arbeitsinspektorate berücksichtigen würden.*

Personal der Arbeitsinspektion

- Personaleinsatz der Arbeitsinspektion
- 32.1** (1) Das im Außendienst der Arbeitsinspektorate tätige Personal setzte sich aus Akademikern und nichtakademischen Arbeitsinspektoren zusammen. Eine exakte Abgrenzung betreffend das Aufgabengebiet lag nicht vor. Der Personaleinsatz richtete sich in erster Linie nach den vorhandenen Ressourcen, wobei der jeweilige Leiter der Organisationseinheit (Amt, Abteilung) den optimalen Einsatz des Personals verantwortete. In der Regel wurden die akademischen Arbeitsinspektoren für komplexere Überprüfungen und Inspektionen größerer Betriebe eingesetzt.
- (2) Das Zentral-Arbeitsinspektorat teilte das Personal an die Arbeitsinspektorate nach der von ihm eingeschätzten Mindestausstattung an Expertenwissen zu. Demnach sollte aus den technischen Fachgebieten Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik, Physik und Bauwesen zumindest ein Experte in jedem Arbeitsinspektorat vorhanden sein sowie zusätzlich Experten für die Bereiche Mutterschutz, Kinder- und Jugendbeschäftigung, Gastgewerbe, Lenkerkontrollen und Hygienetechnik.
- Aufgrund der geringen Größe der einzelnen Arbeitsinspektorate standen in diesen pro Fachgebiet in der Regel nur ein bis zwei Mitarbeiter zur Verfügung. Dies erschwerte einen Erfahrungsaustausch zwischen den Experten der einzelnen Fachrichtungen.
- 32.2** Nach Ansicht des RH war es nicht zweckmäßig, sämtliche Fachgebiete in einem Arbeitsinspektorat abzudecken, weil dadurch bedarfsunabhängig hohe Personalfixkosten entstanden. Er empfahl dem BMASK, das Expertenwissen aus weniger oft benötigten Fachrichtungen in bestimmten Arbeitsinspektoraten zu bündeln und bei Bedarf den anderen Arbeitsinspektoraten zur Verfügung zu stellen.
- 32.3** *Laut Mitteilung des BMASK sei diese Empfehlung teilweise bereits umgesetzt worden, z.B. im Bereich des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes oder des Messteams. Sie werde im Zuge der weiteren Organisationsdiskussion mitzubersichtigen sein.*
- Nebenbeschäftigungen in den Arbeitsinspektoraten
- 33.1** (1) Eine Analyse der Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektorate, Stand April 2012, ergab, dass 115 Bedienstete zumindest eine Nebenbeschäftigung gemeldet hatten; 106 davon (rd. 92 %) betrafen Arbeitsinspektoren; davon wiederum elf Amtsleiter und 15 Amtsleiter-Stellvertreter. Insgesamt entfielen rd. 80 % der gemeldeten Nebenbeschäftigungen auf eine Lehrtätigkeit bei diversen Bildungsinstituten (d.h. Vorträge bei Schulungen bzw. Abnahme oder Kommissionsbesitz der Prüfung).

(2) Gemäß § 18 Abs. 3 ArbIG durften Organe der Arbeitsinspektion weder an der Leitung und Verwaltung von Unternehmen beteiligt sein noch in einem Arbeitsverhältnis mit einem Unternehmen stehen, wenn dieses in deren Wirkungsbereich fiel. Gemäß § 18 Abs. 4 ArbIG konnte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Einzelfall eine Ausnahme bewilligen. Dies kam im überprüften Zeitraum nicht zum Tragen.

Das Organ der Arbeitsinspektion war verpflichtet, eine Nebenbeschäftigung im Sinne des § 56 Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) seiner Dienstbehörde unverzüglich zu melden.

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat definierte die zulässigen Nebenbeschäftigungen seit dem Jahr 2006 im sogenannten Code of Conduct (das war ein Erlass der zuständigen Fachsektion im BMASK), zuletzt aktualisiert im Jahr 2009. Dabei handelte es sich um ein detailliertes Regelwerk, welches zu seinem sicheren Verständnis wesentliche personalrechtliche Kenntnisse erforderte. Für die Amtsleiter der Arbeitsinspektorate und deren Stellvertreter waren strengere Regeln im Code of Conduct enthalten als für die Arbeitsinspektoren.

(4) Die Genehmigung der einzelnen Nebenbeschäftigungen erfolgte durch das BMASK auf der Grundlage einer positiven Beurteilung durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Die inhaltliche Qualität der Begründung für die Genehmigung einer Nebenbeschäftigung im jeweiligen Personalakt war unterschiedlich.

(5) Das BMASK führte Aufzeichnungen über die genehmigten Nebenbeschäftigungen. Eine genaue Kenntnis über den Inhalt der Nebenbeschäftigung lag jedoch häufig nicht vor, weil die Dokumentation unterschiedlich detailliert war. Die jeweilige Genehmigung durch das BMASK war z.T. von der Einhaltung rechtlicher Details im Rahmen der Nebenbeschäftigung abhängig, welche im Nachhinein kaum oder nur arbeitsaufwendig zu kontrollieren waren. Eine nachgängige Prüfung der Zulässigkeit sämtlicher Nebenbeschäftigungen nahm das BMASK nicht vor.

33.2 Der RH wies auf die hohe Anzahl der Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektoren im Verhältnis zur gesamten Bedienstetenanzahl hin. Nach Ansicht des RH genügte eine einmalige Prüfung bei der Genehmigung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen nicht, um die Unbefangenheit der Arbeitsinspektoren auf Dauer zweifelsfrei sicherzustellen.

Personal der Arbeitsinspektion

Der RH empfahl dem BMASK, die aktuellen Nebenbeschäftigungen von Arbeitsinspektoren auf ihre Vereinbarkeit mit den dienstlichen Anforderungen neuerlich zu prüfen und dies in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Dabei wären die Gründe für die Genehmigung detailliert darzulegen und zu dokumentieren sowie kritisch zu hinterfragen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei eine jährliche bzw. wiederholte Prüfung weder nach den Bestimmungen des BDG noch im ArbIG vorgesehen.*

Für den Bereich der Arbeitsinspektion liege seit Jänner 2013 ein Formular auf, das verpflichtend für die Meldung von Nebenbeschäftigungen zu verwenden sei. Darin seien von den Bediensteten alle Aspekte der beabsichtigten Nebenbeschäftigung detailliert darzulegen. Die Beurteilung der Angaben erfolge anhand der entsprechenden Vorschriften und des dazu ergangenen Erlasses und werde schriftlich und aktenmäßig dokumentiert.

- 33.4** Der RH nahm die Verbesserungen zur Kenntnis. Er hielt aber unter dem Aspekt einer laufenden Korruptionsprävention an seiner Empfehlung, die Meldungen an Nebenbeschäftigungen durch regelmäßige Überprüfungen aktuell zu halten, fest.

Wirtschaftliche Entwicklung

Budget und Erfolg
der Arbeitsinspektion

- 34** Den Bundesvoranschlag (BVA) für das Zentral-Arbeitsinspektorat erstellte das BMASK budgettechnisch im Rahmen der Zentralstelle des Ministeriums. Nur für die Arbeitsinspektorate erfolgte dieser in einer eigenen Budgetuntergliederung. Eine gemeinsame Darstellung von Voranschlag und Rechnungsabschluss für das Zentral-Arbeitsinspektorat und die Arbeitsinspektorate war deshalb nur mit Einschränkungen möglich. Eine unmittelbare Vernetzung zwischen den Zielen der Rahmenstrategie 2007 im Arbeitnehmerschutz mit dafür bereitzustellenden finanziellen Mitteln im Rahmen des Budgets war dadurch nicht möglich.

- 35.1** (1) Die Einnahmen und Ausgaben (Erfolg) der gesamten Arbeitsinspektion konnten aus den in TZ 34 genannten Gründen erst ab dem Jahr 2009 mittels Sonderauswertung ermittelt werden. Die gesamte finanzielle Entwicklung des Zentral-Arbeitsinspektorats und der Arbeitsinspektorate stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Erfolg der Arbeitsinspektion in den Jahren 2009 bis 2011¹

Erfolg	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR			in %
Summe Zentral-Arbeitsinspektorat	2,74	3,07	3,06	+ 12
<i>davon</i>				
<i>Personalausgaben</i>	2,62	2,96	3,02	+ 15
<i>Sachausgaben</i>	0,12	0,11	0,04	- 64
Summe Arbeitsinspektorate	26,75	26,58	27,54	+ 3
Gesamtausgaben Arbeitsinspektion	29,49	29,65	30,60	+ 4
Einnahmen Arbeitsinspektorate	0,45	0,45	0,48	+ 7

¹ Daten für die Jahre 2007 und 2008 konnten vom BMWFJ nicht zur Verfügung gestellt werden, da sie nicht gesondert darstellbar waren.

Quelle: BMASK

Die Gesamtausgaben der Arbeitsinspektion stiegen in den Jahren 2009 bis 2011 von rd. 29,49 Mio. EUR auf rd. 30,60 Mio. EUR bzw. um rd. 4 %. Die Ausgaben des Zentral-Arbeitsinspektorats nahmen mit einem Anstieg von rd. 2,74 Mio. EUR auf rd. 3,06 Mio. EUR bzw. um rd. 12 % stärker zu als jene der Arbeitsinspektorate (rd. 3 %). Die relativ starke Steigerung der Ausgaben im Zentral-Arbeitsinspektorat lag in der deutlichen Zunahme der Personalausgaben um rd. 15 % in drei Jahren begründet.

(2) Der vollständig darstellbare jährliche BVA und Erfolg der Arbeitsinspektorate (ohne Zentral-Arbeitsinspektorat) entwickelte sich in den Jahren 2006 bis 2011 wie folgt:

Wirtschaftliche Entwicklung

Tabelle 10: Jährlicher Bundesvoranschlag (BVA) und Erfolg der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR ¹						in %
BVA Personalausgaben	17,48	19,07	19,12	21,67	21,33	22,14	+ 27
Erfolg Personalausgaben	18,63	19,14	20,44	21,45	21,28	22,02	+ 18
BVA Sachausgaben	7,62	6,68	6,68	5,90	6,00	3,60	- 53
Erfolg Sachausgaben	6,47	5,72	5,33	5,30	5,30	5,52	- 15
Summe BVA Ausgaben	25,11	25,75	25,80	27,56	27,33	25,74	+ 3
Summe Erfolg Ausgaben	25,10	24,86	25,77	26,75	26,58	27,54	+ 10
BVA Einnahmen	0,30	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	+ 3
Erfolg Einnahmen	0,38	0,68	0,45	0,45	0,45	0,48	+ 26

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; Teilhefte zum BFG der Jahre 2006 bis 2011; BRA 2011

Die Personalausgaben lagen seit dem Jahr 2009 nach einer deutlichen Erhöhung gegenüber den drei Vorjahren geringfügig unter den Budgetwerten. Bei den Sachausgaben waren in den Jahren 2006 bis 2010 erhebliche Unterschreitungen der Budgetwerte von bis zu rd. 1,35 Mio. EUR bzw. rd. 20 % im Jahr 2008 feststellbar. In Summe betrugen diese Unterschreitungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 4,76 Mio. EUR. Im Jahr 2011 stiegen die Sachausgaben gegenüber dem Jahr 2010 mit rd. 4,2 % etwas an. Die erhebliche Überschreitung um rd. 1,92 Mio. EUR gegenüber dem stark reduzierten Budgetwert wurde aus einer Rücklage⁴², die bis zum Jahr 2008 gebildet wurde, finanziert (siehe TZ 36).

35.2 Der RH gab kritisch die jahrelange merkbliche Abweichung zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Sachausgaben im Bereich der Arbeitsinspektorate zu bedenken, welche auf Planungsfehler bei der Budgetierung schließen ließ. Weiters fielen die im Bereich des Zentral-Arbeitsinspektorats ab dem Jahr 2009 im Vergleich zu jenen in den Arbeitsinspektoraten stärker steigenden Personalausgaben negativ auf. Dies stellte nach Ansicht des RH eine relative Ausgabenverschiebung zugunsten des Overheads dar.

⁴² Rücklagen werden im Allgemeinen aus Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen aus Vorjahren gebildet und können zu einem späteren Zeitpunkt (unter bestimmten Bedingungen) konsumiert werden.

Angesichts der im Wesentlichen einheitlichen Aufgabenstellung von Zentral-Arbeitsinspektorat und Arbeitsinspektoraten hielt der RH die Trennung der Abrechnungssysteme für wirtschaftlich nicht gerechtfertigt.

Der RH empfahl dem BMASK, im Bereich der nachgeordneten Arbeitsinspektorate die finanzielle Planung zu verbessern. Dabei empfahl er dem BMASK, die Verrechnung der Arbeitsinspektorate und des Zentral-Arbeitsinspektorats innerhalb einer Budgetuntergliederung gemeinsam durchzuführen, um neben einer transparenten Gebarung eine effiziente Steuerung der gesamten Arbeitsinspektion zu ermöglichen.

- 35.3** *Laut Mitteilung des BMASK hätten durch eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Gebarung in den Jahren 2006 bis 2010 im Bereich des Sachaufwandes haushaltsrechtlich zulässige Rücklagen gebildet werden können. Aufgrund der restriktiven Budgetvorgaben 2011 und 2012 sei trotz Sparsamkeit die Auflösung der Rücklagen der Vorjahre für eine entsprechende Dotierung des Budgets der Arbeitsinspektion unabdingbar geworden. Unter Miteinbeziehung der Rücklagen sei der Sachaufwand im Jahr 2012 zu 95 % ausgeschöpft worden. Die finanzielle Planung werde aber verbessert.*

Die Anregungen des RH zur einheitlichen Verrechnung des Zentral-Arbeitsinspektorats und der Arbeitsinspektorate werde vom BMASK insofern aufgenommen, als im Rahmen des nächsten zu erstellenden Bundesvoranschlags mit dem BMF entsprechende Gespräche zur Änderung der Budgetstruktur aufgenommen würden.

- 35.4** Der RH nahm die in Aussicht gestellten Gespräche zur Änderung der Budgetstruktur zustimmend zur Kenntnis. Dazu hielt er ergänzend fest, dass ein eigenes Globalbudget im Sinne der Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zweckmäßig wäre.

Wirtschaftliche Entwicklung

36.1 (1) Aufgrund der in TZ 35 erwähnten Einsparungen bei den Sachausgaben im Bereich der nachgeordneten Arbeitsinspektorate konnte das BMASK – haushaltsrechtlich zulässig – in den Jahren 2006 bis 2010 in diesem Bereich beachtliche Rücklagen bilden:

Tabelle 11: Rücklagenentwicklung der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011

Rücklagen der Arbeitsinspektorate	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2006 bzw. 2009 bis 2011
	in Mio. EUR ¹						in %
Zuführung	0,38	0,46	0,34	0,81	0,84	0,52	–
Entnahme	–	–	–	–	–	2,32	–
Rücklage bis zum Jahr 2008 ²	4,55	5,01	5,35	5,35	5,26	2,95	– 35
UG-Rücklage ab dem Jahr 2009 ³	–	–	–	0,81	1,65	2,17	+ 167
Rücklagenendbestand Summe	4,55	5,01	5,35	6,16	6,91	5,12	+ 13

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Rücklage bis zum Jahr 2008: Nur bestimmte Ausgabeneinsparungen waren als Rücklage für künftige Finanzjahre vorzumerken.

³ UG-Rücklage: Sämtliche Ausgabeneinsparungen können als Rücklage für künftige Finanzjahre vorgemerkt werden.

Quellen: BMASK; BRA 2006 bis 2011

In Summe betragen die Rücklagenzuführungen in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt rd. 2,83 Mio. EUR. Die Rücklagen verursachten ab dem Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme Finanzierungskosten und belasteten ab da das Budget.

(2) In den Jahren 2006 bis 2011 genehmigte das BMF auf Antrag des BMASK Ausgabenüberschreitungen (überplanmäßige Ausgaben⁴³) für den Bereich der Arbeitsinspektorate:

Tabelle 12: Überplanmäßige Ausgaben der Arbeitsinspektorate

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR ¹					
Personalausgaben	1,32	0,15	1,33	–	0,06	–
Sachausgaben	–	–	–	0,03	0,02	2,32
Summe	1,32	0,15	1,33	0,03	0,08	2,32

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; ÜPA-Anträge

⁴³ Unter überplanmäßigen Ausgaben waren Mehrausgaben über den veranschlagten Rahmen (Budget) zu verstehen, die entweder durch Minderausgaben, Mehreinnahmen bzw. Rücklagenentnahmen zu bedecken waren.

Die Bedeckungen der überplanmäßigen Ausgaben erfolgten großteils durch Umschichtung von vorhandenen Mitteln aus anderen Bereichen des BMASK. Erst im Jahr 2011 zog das Ministerium jene Rücklagen zur Bedeckung der Mehrausgaben heran, die durch die geringeren Sachausgaben ermöglicht wurden (vgl. TZ 35).

(3) Möglich wurde die Bildung von Rücklagen in Höhe von rd. 2,83 Mio. EUR bis zum Jahr 2010, obwohl gleichzeitig Mehrausgaben im Personalbereich in Höhe von rd. 2,87 Mio. EUR genehmigt wurden, weil innerhalb des Ministeriums die Personal- und Sachausgaben für die nachgeordneten Arbeitsinspektorate getrennt voneinander budgetiert wurden. Verbunden damit war aber auch, dass zwei verschiedene Sektionen für den Budgetvollzug zuständig waren und damit die finanzielle Verantwortung im BMASK zersplittert war.

- 36.2** Der RH kritisierte die widersprüchliche Budgetpraxis des BMASK im Bereich der Arbeitsinspektorate, bei der das BMASK einerseits durch Einsparungen im Sachausgabenbereich Rücklagen bildete und andererseits für Mehrausgaben beim Personal überplanmäßige Ausgaben benötigte.

Der RH empfahl dem BMASK, im Zusammenhang mit der unter TZ 35 empfohlenen einheitlichen Budgetierung für eine einheitliche finanzielle Verantwortung für den gesamten Bereich der Arbeitsinspektion zu sorgen, um hier finanzielle Fehlentwicklungen (Rücklagenbildung bei gleichzeitigen Mehrausgaben) durch eine wirtschaftliche Gesamtsteuerung der Bereiche Zentral-Arbeitsinspektorat und nachgeordnete Arbeitsinspektorate zu vermeiden. Weiters sollte – damit verbunden – eine finanzielle Quantifizierung der Ziele der Rahmenstrategie im Arbeitsschutz 2007 für die Arbeitsinspektion angestrebt werden (siehe TZ 11 und 34).

- 36.3** *Das BMASK merkte in seiner Stellungnahme hinsichtlich der im Prüfungszeitraum erfolgten Rücklagengebarung an, dass die Rücklagengebarung 2006 bis 2008 noch vom damaligen BMWA zu verantworten sei. Die Bewilligungen von Rücklagenauflösungen durch das BMF in den Jahren 2009 und 2010 seien bereits weit vor dem Jahresende erfolgt, als in den Planungen noch von einer entsprechenden Ausschöpfung der Mittel auszugehen gewesen wäre.*

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sei im BMASK eine Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung eingeführt worden, die im Jahr 2012 auf die Arbeitsinspektorate ausgedehnt worden sei. Die Arbeitsinspektorate müssten die Kernleistungen und prioritären Ziele auf fünf Jahre vorausschauend planen. Dieser Planungs-

Wirtschaftliche Entwicklung

prozess finde auch auf die Ziele der Arbeitsschutzstrategie 2013–2020 Anwendung.

36.4 Der RH entgegnete, dass er nicht den Zeitpunkt von Rücklagenentnahmen kritisierte, sondern die Budgetpraxis, bei gleichzeitigen Einsparungen im Sachausgabenbereich beim Personal überplanmäßige Ausgaben vorzunehmen und damit die Einsparungserfolge wieder zu schmälern. Er hielt daher an seiner Empfehlung, für eine einheitliche finanzielle Verantwortung zu sorgen, fest.

Einsparungen durch die Eingliederung des Verkehrs–Arbeitsinspektorats in das BMASK

37.1 (1) Das Verkehrs–Arbeitsinspektorat wurde als Teil der Zentralstelle des BMVIT nicht gesondert budgetiert. Die jährlichen Erfolge von 2007 bis 2011 dieses Bereichs waren jedoch auswertbar:

Tabelle 13: Erfolg des Verkehrs–Arbeitsinspektorats in den Jahren 2007 bis 2012							
	2007	2008	2009	2010	2011	PLAN 2012	Veränderung 2007 bis 2012
	in Mio. EUR ¹						in %
Personalausgaben	0,90	0,99	1,03	0,99	0,98	1,01	+ 12
Sachausgaben (insb. Personalausleihungen)	0,93	0,68	0,71	0,73	0,86	1,09	+ 17
davon sonstige Sachausgaben	0,01	0,04	0,02	0,03	0,02	0,07	+ 600
Gesamt	1,82	1,67	1,74	1,72	1,84	2,10	+ 15

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMVIT

Die Gesamtausgaben des Verkehrs–Arbeitsinspektorats im Jahr 2011 waren beinahe zu 100 % personalbezogen und betrafen 18 Mitarbeiter (Beamte, Vertragsbedienstete und ein Lehrling) sowie elf Arbeitsleihverträge (Personal von ÖBB–Gesellschaften). Die Infrastruktur wurde durch die Zentralstelle des BMVIT beigestellt und finanziell nicht dem Verkehrs–Arbeitsinspektorat angelastet. Rund 38 % des für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat tätigen Personals war mittels Arbeitsleihverträgen beschäftigt. Diese verursachten rd. 42 % der Gesamtausgaben des Verkehrs–Arbeitsinspektorats.

(2) Im Zuge des 2. Stabilitätsgesetzes 2012 war mit dem Ziel, durch Aufgabe von Doppelstrukturen und parallelen Zuständigkeiten Synergien zu heben, die Übertragung des Verkehrs–Arbeitsinspektorats vom BMVIT an das B MASK vorgesehen.

Das BMVIT plante für das Jahr 2012 Ausgaben von rd. 2,10 Mio. EUR für den Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats. Dies entsprach gegenüber den im Jahr 2011 angefallenen Ausgaben einer Erhöhung von rd. 260.000 EUR bzw. um rd. 14 % und stellte eine überdurchschnittliche Erhöhung des Budgetwerts gegenüber den Vorjahren seit 2007 dar. B MASK und BMVIT vereinbarten für das restliche Jahr 2012 einen Abzug von 350.000 EUR vom budgetierten Betrag für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat. Dieser, als Einsparungspotenzial benannte Betrag, berechnete sich aus fünf einzusparenden Arbeitsleihverträgen zu je 70.000 EUR pro Jahr. Der so ermittelte reduzierte Voranschlagsbetrag von rd. 1,75 Mio. EUR wurde aufgrund der unterjährigen Übertragung anteilig den Budgets des BMVIT und des B MASK zugeordnet. In den danach folgenden Jahren sollten die Ausgaben des B MASK für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat konstant bei rd. 1,75 Mio. EUR bleiben.

37.2 Die sachliche Begründung für die Zusammenlegung erschien dem RH plausibel und nachvollziehbar. Der RH hielt aber kritisch fest, dass die vom BMVIT für das Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlich erhöht budgetierten Ausgaben für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat die Basis für die Einsparungen im Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats bildeten. Dadurch würde nach Ansicht des RH die beabsichtigte Reduzierung der Ausgaben im Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats bei rd. 90.000 EUR p.a. liegen. Das Einsparungspotenzial hätte auf der Basis des Erfolgs vom Jahr 2011 anstelle des überdurchschnittlich erhöhten Budgetwerts für das Jahr 2012 berechnet werden müssen. Eine Einsparung von fünf Arbeitsleihverträgen hielt der RH daher als für nicht ausreichend, um auf der Basis des Erfolgs des Jahres 2011 das angepeilte Einsparungsvolumen zu erzielen.

Finanzielle Planung der Arbeitsinspektorate bis zum Jahr 2016

38.1 (1) Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) 2011–2014 ging von restriktiven Budgetvorgaben für die Arbeitsinspektorate aus. Dies hätte bereits im Laufe des Jahres 2013 im Bereich der Sachausgaben – selbst bei Auflösung noch vorhandener Rücklagen – zu einem finanziellen Engpass von rd. 3,84 Mio. EUR geführt:

Wirtschaftliche Entwicklung

Tabelle 14: Ausgabenentwicklung der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2011 – 2014				
BFRG 2011 bis 2014	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR			
Personalausgaben	22,14	22,87	23,89	24,81
Sachausgaben	3,60	2,77	1,56	0,64
Gesamtausgaben	25,74	25,64	25,45	25,45
vom BMASK errechneter Bedarf an Sachausgaben	5,90	5,65	5,40	5,40
Differenz BVA/BFRG – errechneter Bedarf	– 2,30	– 2,88	– 3,84	– 4,76

Quelle: BMASK

(2) Im BFRG 2012–2015 verringerte sich der zu erwartende Fehlbetrag aufgrund interner Mittelverschiebungen im BMASK. Im BFRG 2013–2016 erhöhte das BMASK den Ausgabenrahmen⁴⁴ (Sach- und Personalausgaben) für die Arbeitsinspektorate gegenüber den Vorgaben des BFRG 2011–2014 erneut und vermied damit einen finanziellen Fehlbetrag:

Tabelle 15: Geplante Ausgaben der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2013 – 2016						
	Erfolg 2011	BVA 2012	BFRG 2013 – 2016			
			2013 ¹	2014 ¹	2015	2016
	in Mio. EUR					
Personalausgaben	22,02	22,97	24,76	25,75	26,69	27,58
Sachausgaben	5,52	3,17	5,04	4,94	4,94	4,84
Gesamt	27,54	26,14	29,80	30,69	31,63	32,42

¹ Aufgrund der rollierenden Planung wurden auch die Werte im BFRG 2013 bis 2016 für die Jahre 2013 und 2014 erhöht.

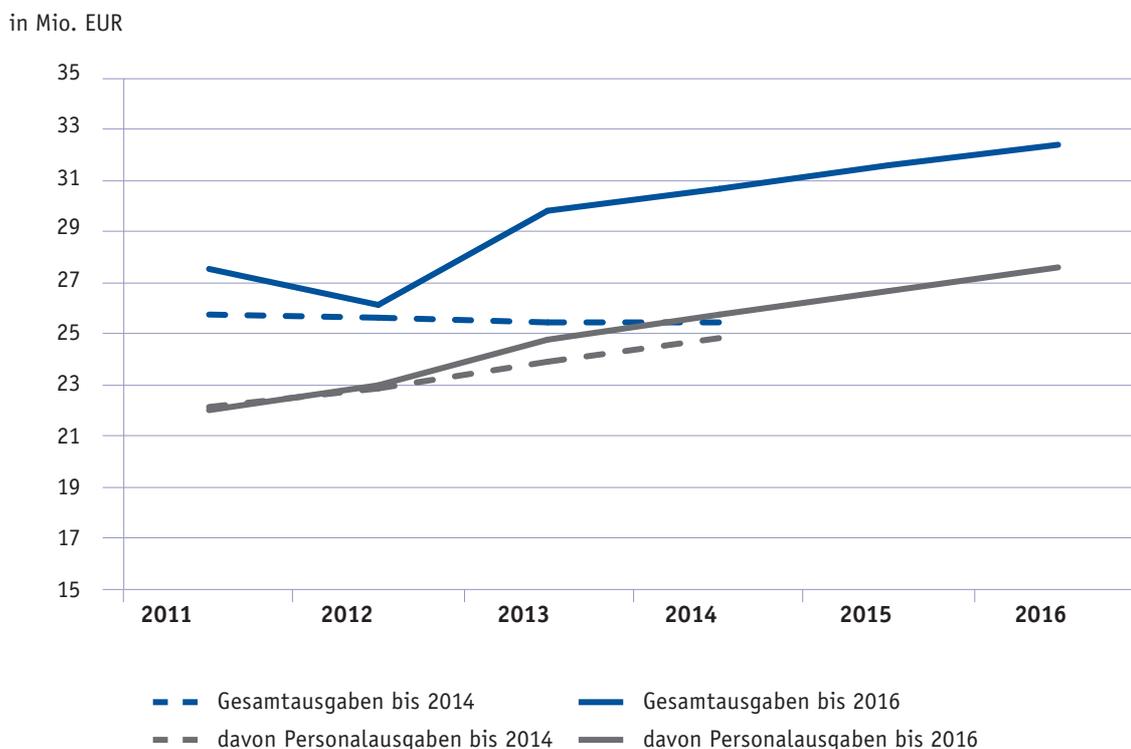
Quelle: BMASK

(3) Eine vergleichbare Vorschauplanung der finanziellen Entwicklung, welche auch das Zentral-Arbeitsinspektorat und das übertragene Verkehrs-Arbeitsinspektorat umfasste, lag nicht vor.

(4) Zusammengefasst lieferte ein Vergleich der geplanten Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011–2014 mit den Planungswerten im BFRG 2013–2016 folgendes Bild:

⁴⁴ Ohne Eingliederung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats; dieses war in den Ausgaben der Zentralstelle des Ministeriums berücksichtigt.

Abbildung 6: Vergleich der Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011 – 2014 mit jenen im BFRG 2013 – 2016



Quelle: BMASK

Aufgrund der bis 2014 (im BFRG 2011–2014) geplanten Personalausgaben wären relativ kurzfristig personalwirksame Reorganisationsmaßnahmen notwendig gewesen, ohne welche die Arbeitsinspektorate spätestens im Jahr 2014 aufgrund fehlender Mittel für Sachausgaben handlungsunfähig geworden wären. Das BMASK entschied sich – anstelle von Reorganisationsmaßnahmen und Einsparungen – für eine kontinuierliche Ausweitung des Ausgabenrahmens von rd. 27,54 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 32,42 Mio. EUR im Jahr 2016 bzw. um rd. 17,7 %. Eine strategische Begründung dafür, wie z.B. die in TZ 13 empfohlene Festlegung des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätte, fehlte.

38.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass das BMASK den noch im BFRG 2011–2014 angepeilten Sparkurs im Bereich der Arbeitsinspektorate rasch verließ. Eine strategisch motivierte Begründung dafür fehlte. Konsequente Sparmaßnahmen hätten nach Ansicht des RH die strukturell notwendigen Änderungen bei Organisation und Aufgabenerfüllung im Bereich der Arbeitsinspektorate erheblich unterstützt.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention

39 (1) Die AUVA traf gemäß §§ 172 bis 220a ASVG Vorsorge für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, für die erste Hilfeleistung bei Arbeitsunfällen sowie für die Unfallheilbehandlung, die Rehabilitation von Verletzten und die Entschädigung nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Berufsbedingte Erkrankungen (wie Muskel- und Skeletterkrankungen oder psychische Erkrankungen) wie auch Freizeitunfälle waren weder im ASchG noch im ASVG im gesetzlichen Auftrag für Präventionsmaßnahmen enthalten.

Systematische Auswertungen der AUVA über die Entwicklung der Arbeitsunfälle bzw. der Berufskrankheiten nach Art bzw. Branche stellten eine wesentliche Basis für die Definition, die Auswahl und den gezielten Einsatz geeigneter Präventionsmaßnahmen dar.

Die Aufgabenerfüllung der Prävention erfolgte in der AUVA über zwei Präventionseinheiten: den Unfallverhütungsdienst (UVD) nach ASVG und im Rahmen des Modells „AUVA sicher“ nach ASchG:

(2) Unfallverhütungsdienst:

Gemäß § 186 ASVG bestanden die Instrumente der Unfallverhütung und der Vorsorge für eine erste Hilfeleistung insbesondere aus:

- Werbung für den Gedanken der Unfallverhütung,
- Beratung und Schulung,
- Zusammenarbeit mit Betrieben zum Zweck der Einhaltung von Vorschriften und Anordnung im Zusammenhang mit Unfallverhütung,
- Ursachenforschung für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten,
- vorbeugende Betreuung von Berufskrankheiten spezieller Risikogruppen sowie
- Zusammenarbeit mit Einrichtungen zum Transport von Verletzten.

Der Unfallverhütungsdienst gemäß § 187 ASVG war bei der Hauptstelle der AUVA in Wien und in den vier Landesstellen bzw. den dazugehörigen fünf Außenstellen der AUVA als eigene Abteilung eingerichtet (zur Organisation siehe TZ 49).

(3) AUVAsicher:

Zur Erfüllung der arbeitnehmerschutzrechtlichen Verpflichtungen gemäß § 78a ASchG stand AUVAsicher mit seinen Präventivfachkräften Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern bzw. bei mehreren Arbeitsstätten bis zu 250 Arbeitnehmern (Begehungsmodell) kostenlos zur Verfügung. Die AUVA betrieb dieses Modell im Rahmen ihrer neun Präventionszentren in den Bundesländern.

Strategische Ziele der AUVA in der Prävention

40.1 (1) Die grundlegende strategische Ausrichtung der AUVA im Bereich der Prävention basierte auf dem im Juni 2009 vom Verwaltungsausschuss des Vorstands⁴⁵ beschlossenen Leistungsportfolio der AUVA. Es beinhaltete die strategischen Ziele für alle vier Aufgabenfelder (Prävention, Unfallheilbehandlung, Rehabilitation und finanzielle Entschädigung).

(2) Bereits im Jahr 2002 begleitete ein externer Berater u.a. den Strategieprozess der AUVA im Bereich der Prävention. Wesentlichstes Ergebnis einer neuerlichen Beratung im Jahr 2009 durch den selben Berater war je ein Evaluierungsbericht (2009) über Unfallverhütungsdienst und über AUVAsicher. Dabei handelte es sich um Organisations- und Wirtschaftlichkeitsanalysen; Aussagen über die Wirksamkeit der beiden Präventionseinheiten beinhalteten sie nicht.

(3) Im Bereich Unfallverhütungsdienst konkretisierte die AUVA auf Grundlage der Empfehlungen des Beraters im September 2009, nachdem dieser festgestellt hatte, dass keine gelebte Strategie vorhanden war, ihre strategischen Ziele⁴⁶. Diese waren weder quantifiziert noch mit der mittelfristigen Budgetplanung unmittelbar verbunden.

⁴⁵ Gemäß der Geschäftsordnung des Vorstands der AUVA oblagen dem Verwaltungsausschuss des Vorstands die Vorberatung aller dem Vorstand schriftlich vorzulegenden Anträge sowie die Abgabe von Entscheidungsvorschlägen.

⁴⁶ Die strategischen Ziele des Unfallverhütungsdienstes waren: Sicherheit, Gesundheit und Leistungsfähigkeit aller Versicherten in allen Altersstufen erhalten und verbessern; Innovation in der Prävention vorantreiben; Zusammenarbeit mit Betrieben, Schulen und Organisationen mit dem Ziel, sichere, gesunde und dadurch ökonomisch erfolgreiche Arbeitsplätze zu entwickeln; Kundenorientierung verstärken; strategische und zielorientierte Kooperation mit kompetenten Partnern; Planung und Bewertung von Präventionsleistungen nach Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Qualifikation und Weiterentwicklung der eigenen Mitarbeiter.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(4) Im Bereich von AUVAsicher überarbeitete die AUVA im Jahr 2009 ebenfalls auf Empfehlung des externen Beraters die vorhandenen fünf strategischen Ziele⁴⁷.

(5) Im Jahr 2009 setzte sich die AUVA auch das Ziel, sich bis zum Jahr 2020 am Österreichischen Gesundheitsmarkt unter dem Schlagwort „AUVA 2020“ neu zu positionieren und zum möglichst einzigen Unfallversicherungsträger im Rahmen des in Österreich bestehenden 3-Spartenmodells (Krankenversicherung, Pensionsversicherung und Unfallversicherung) zu werden.

(6) In einem internen Projekt⁴⁸ überlegte die AUVA im Jahr 2011, u.a. vermehrt Kosten-Nutzen-Überlegungen in die Präventionsmaßnahmen zu integrieren. Im Projektverlauf stellte sich allerdings heraus, dass die Statistikdaten im Bereich Prävention nicht ausreichend, nämlich regelmäßig und standardisiert, analysiert wurden, um daraus notwendige strategische und operative Schritte für die Prävention ableiten zu können.

40.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die strategische Ausrichtung der AUVA für den Bereich der Prävention (Unfallverhütungsdienst und AUVAsicher) keine übergeordneten quantifizierten Ziele und Zeitrahmen für deren Umsetzung enthielt, obwohl bereits im Jahr 2002 ein externer Berater den Strategieprozess der AUVA begleitete. Weiters waren die Ziele nicht unmittelbar mit der mittelfristigen Budgetplanung der AUVA verbunden. Der RH empfahl der AUVA, eine Strategie für den Bereich Prävention mit quantifizierten Zielwerten zu erarbeiten und diese mit der finanziellen Planung zu verbinden.

40.3 *Die AUVA stellte die Kritik des RH in Abrede. Laut Stellungnahme der AUVA sei in den Jahren vor 2009 vom Aufgabenkatalog des ASVG für die Prävention ausgegangen worden und seien bundesweit (Gehörschutzaktion, Sturz und Fall, Prävention bei jungen Arbeitnehmern, Bäckerprojekt etc.) bzw. landesweit Präventionsaktionen durchgeführt worden.*

⁴⁷ Die strategischen Ziele von AUVAsicher waren: Unfälle und Berufskrankheiten reduzieren; Innovationen in der Prävention vorantreiben; Reduzierung der arbeitsbedingten Erkrankungen und Bewusstseinsbildung für betriebliche Gesundheitsförderung mit Schwerpunkt Prävention für ältere Arbeitnehmer (45+); Kundenbindung stärken sowie die Marktführerschaft festigen (Qualität und Quantität).

⁴⁸ Projekt „Reduktion der arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie Einführung von betrieblicher Gesundheitsförderung“

Weiters wies die AUVA darauf hin, dass EUROSTAT im Jahr 2010 die statistische Dokumentation der Arbeitsunfälle umgestellt habe, wodurch ein Bruch zu den Daten der Vorjahre entstanden sei. Dies habe die Anknüpfung an die Vergangenheit erheblich erschwert und manche Auswertungen unmöglich gemacht.

Darüber hinaus führte die AUVA aus, dass das Projekt „Kosten–Nutzen–Überlegungen in der Prävention“ zwischenzeitlich weiter fortgeschritten sei. Die grundsätzlichen Ausarbeitungen dazu seien fertiggestellt.

Für das Ziel, SGM–Methoden (SGM = Sicherheits– und Gesundheitsmanagementsystem) zu vermarkten und einzuführen (siehe TZ 42), seien u.a. bis Ende 2011 ein Marketing– und Öffentlichkeitsarbeitskonzept und im Jahr 2012 Tools für Führungskräfte zur Förderung von Sicherheits– und Gesundheitsmanagement eingeführt sowie verschiedenste weitere Maßnahmen gesetzt worden. In den Arbeitsgruppenkonzepten sei Ähnliches festgehalten.

- 40.4** Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass das Projekt „Kosten–Nutzen–Überlegungen in der Prävention“ laut AUVA fortgeschritten sei. Er hielt aber daran fest, dass die AUVA nach wie vor über keine Gesamtstrategie für den Bereich Prävention mit quantifizierten Zielwerten verfügte. Die von der AUVA dargelegten zahlreichen von ihr durchgeführten Maßnahmen konnten nach Ansicht des RH diesen Anspruch nicht erfüllen, weil dabei keine quantifizierten Ziele bzw. Wirkungen der Maßnahmen (wie bspw. Reduktion der Unfallzahlen um x %) ersichtlich waren. Darüber hinaus fehlte die für einen effizienten Mitteleinsatz unverzichtbare Verknüpfung der strategischen (wirkungsorientierten) Zielfestlegungen mit der finanziellen Planung.

Forum Prävention

- 41.1** (1) Das Forum Prävention war die wesentlichste Informationsveranstaltung gemäß § 186 Abs. 1 Z 2 ASVG für Personen des Arbeitnehmerschutzes sowie alle darüber hinaus Interessierten. Weiters war es eine Bildungsveranstaltung gemäß ASchG für Sicherheitsvertrauenspersonen, Arbeitsmediziner und betriebseigene Sicherheitsfachkräfte. Dabei vermittelte die AUVA über Vorträge in den Fachtagungen von Experten aus dem Arbeitnehmerschutz die neuesten Entwicklungen im Arbeitnehmerschutz.

Darüber hinausgehende grundsätzliche Informationen über die längerfristigen Zielsetzungen des Forums Prävention im Zusammenwirken mit übergeordneten strategischen Zielsetzungen der AUVA im Bereich der Prävention fehlten.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(2) Die AUVA verzeichnete in den Jahren 2007 bis 2011 einen Anstieg der Teilnehmer am Forum Prävention von 695 auf 1.106 bzw. um rd. 59 % sowie eine Verdoppelung der Aussteller von 32 auf 66⁴⁹.

(3) Klare Zielgruppendefinitionen und ein anzustrebender Repräsentationsgrad der jeweiligen Zielgruppe fehlten. So waren die Arbeitsinspektoren nicht als eigene Zielgruppe definiert. Auch erhob die AUVA nicht, welche Funktion im Arbeitnehmerschutz (z.B. Sicherheitsvertrauensperson, Sicherheitsfachkraft oder Arbeitsmediziner, Behörden-, Interessen-, Personalvertreter) die einzelnen Teilnehmer hatten.

Auf Anregung des RH erhob die AUVA die teilnehmenden Mitarbeiter der Arbeitsinspektorate: Im Jahr 2011 waren dies 43.

- 41.2** Nach Ansicht des RH betrieb die AUVA keine ausreichend gezielte Kundenansprache, um das Potenzial des Forums Prävention als Informations- bzw. Bildungsveranstaltung für alle mit dem Arbeitnehmerschutz befassten Personen vollständig auszuschöpfen. Unklar blieb, welche Personengruppe in welcher Intensität angesprochen wurde bzw. am Forum Prävention teilnehmen sollte.

Der RH empfahl der AUVA, im Rahmen des Forums Prävention den bereits bestehenden Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, Präventivfachkräften und Sicherheitsvertrauenspersonen zu stärken. Dazu sollte die AUVA für das Forum Prävention Zielgruppen definieren und quantifizierte Ziele über die zu erreichende Teilnehmeranzahl bzw. -struktur festlegen, um damit gezielter potenzielle Teilnehmer ansprechen zu können. In diesem Zusammenhang wären auch von den Teilnehmern des Forums Prävention deren Funktionen im Arbeitnehmerschutz zu erheben.

- 41.3** *Laut Mitteilung der AUVA sei aufgrund der Steigerungsrate der Teilnehmer des Forums Prävention eine sehr gute Kundenansprache erkennbar. Die längerfristige Zielsetzung des Forums Prävention sei seit 2007 die Entwicklung des Forums Prävention zur größten österreichischen Präventionsveranstaltung „A+A Österreichs“. Dies solle mit den aktuellsten Themen, hochwertigen Vorträgen und einer attraktiven Ausstellung erreicht werden.*

⁴⁹ Das Forum Prävention verursachte im Jahr 2011 Kosten in Höhe von rd. 303.300 EUR. Demgegenüber standen rd. 165.000 EUR Einnahmen aus Teilnehmer- sowie Ausstellergebühren.

Die Struktur der Teilnehmer sei nach Ansicht der AUVA ausreichend bekannt und werde zusätzlich bei der Feedbackbefragung abgefragt. Weiters sei die Kritik, dass die Arbeitsinspektion nicht als eigene Zielgruppe definiert worden sei, nicht zutreffend. Behördenvertreter, wozu auch die Arbeitsinspektoren gehörten, seien fixer Bestandteil des Forums Prävention, sowohl als Vortragende als auch als Teilnehmer. Eine einzelne Veranstaltung könne naturgemäß nicht alle im Arbeitnehmerschutz involvierten Personen gleichzeitig ansprechen. Auch seien die Funktionen und das Vorwissen von z.B. Sicherheitsfachkräften und Sicherheitsvertrauenspersonen unterschiedlich und könnten nicht in einer Veranstaltung zur Zufriedenheit aller abgedeckt werden.

- 41.4** Der RH anerkannte die Zielsetzung der AUVA, das Forum Prävention zur größten Veranstaltung Österreichs auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes auszubauen. Allerdings blieb nach Ansicht des RH dabei unklar, welche Personengruppe in welcher Intensität angesprochen werden sollte bzw. wer am Forum Prävention teilnehmen sollte und welches Potenzial an Teilnehmern vorhanden war.

Deshalb hielt er an seiner Empfehlung fest, für das Forum Prävention Zielgruppen zu definieren und quantifizierte Ziele über die zu erreichende Teilnehmeranzahl bzw. -struktur festzulegen, um damit gezielter potenzielle Teilnehmer ansprechen zu können bzw. diese bereits bei der Anmeldung zu erfassen.

Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“

- 42.1** (1) Bereits seit dem Jahr 2002 bot die AUVA als Dienstleistung ein Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem (SGM) für Unternehmen an. In einer Presseinformation aus dem Jahr 2006 bezeichnete die AUVA das SGM als ein neues Kapitel in der Unternehmensberatung. Mittels SGM sollten im Unternehmen gesundheitsrelevante Themen in die Unternehmensorganisationen eingebracht werden. Ziel war die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und Förderung der Gesundheit der Mitarbeiter mit Hilfe eines prospektiven Ansatzes.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 31 Unternehmen nach SGM zertifiziert.⁵⁰

Neben der Zertifizierung gemäß SGM bot die AUVA auch Beratungsleistungen sowie Seminare und Ausbildungen in diesem Zusammenhang an.

⁵⁰ Die Einnahmen aus dem SGM betragen im Jahr 2011 rd. 32.600 EUR.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(2) Im Rahmen der Erarbeitung der Fachgruppenkonzepte und der operativen Ziele von AUVA auf Basis der Empfehlungen des externen Beraters (TZ 40) wurde das Ziel „SGM-Methoden vermarkten und einführen“ Mitte des Jahres 2011 erneut aufgegriffen. Eine Definition des Umfangs und der zeitlichen Umsetzung des SGM fehlte aber, z.B. war das Marktpotenzial nicht erhoben, die Kosten waren nicht kalkuliert und ein eigener Kostenrechnungskreis war nicht gebildet worden. Eine Genehmigung des SGM durch den Verwaltungsausschuss des Vorstands war im überprüften Zeitraum ausständig und die gesetzliche Deckung der Mittelverwendung war expressis verbis aus dem ASVG nicht ableitbar⁵¹.

- 42.2** Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die AUVA das SGM initiierte, obwohl eine Kostenschätzung fehlte, die AUVA dafür keinen potenziellen Markt festgelegt hatte und es keine finanztechnische Abgrenzung der bisherigen Ausgaben gab. Ferner fehlte für das SGM ein ausdrücklicher gesetzlicher Auftrag an die AUVA.

Der RH sah aber in der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs für Arbeitnehmer einen wesentlichen Vorteil von SGM. Er empfahl daher der AUVA, die Wirkung von SGM auf den Arbeitnehmerschutz sowie das wirtschaftliche Potenzial für die AUVA zu ermitteln. Im Falle einer positiven Beurteilung wären die gesetzlichen Voraussetzungen für das SGM als Präventionsstrategie klarzustellen. Weiters empfahl der RH der AUVA, die finanztechnische Abwicklung von SGM über einen eigenen Kostenrechnungskreis abzubilden, um die Wirtschaftlichkeit von SGM steuern zu können und um sicherzustellen, dass keine Quersubventionierung aus dem übrigen gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Präventionsbereich erfolgte.

- 42.3** (1) *Laut Mitteilung des BMG finde die Umsetzung des SGM in den die Unfallverhütung regelnden Bestimmungen des ASVG, konkret in § 186 Abs. 1 Z 2 und 3 ASVG, Deckung, wenngleich eine derartige Maßnahme im Hinblick auf die generell abstrakte Formulierung des Gesetzestextes nicht explizit genannt sei. Es erscheine aber jedenfalls unbestreitbar, dass ein Sicherheits- und Gesundheitsmanagement für Betriebe einen wesentlichen Beitrag zu der in den gesetzlichen Aufga-*

⁵¹ Gemäß § 81 Abs. 1 ASVG durften die Mittel der Sozialversicherung nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zulässigen Zwecke verwendet werden. Zu den zulässigen Zwecken gehörten auch Aufklärung, Information und sonstige Formen der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Mitgliedschaft zu gemeinnützigen Einrichtungen, die der Forschung nach den wirksamsten Methoden und Mitteln zur Erfüllung der Aufgaben der Sozialversicherung dienen. Gleichzeitig war gemäß § 186 Abs. 1 Z 2 ASVG die AUVA dazu angehalten, die Mittel der Unfallverhütung und der Vorsorge für erste Hilfeleistungen u.a. für Beratungen und Schulungen von Arbeitgebern und -nehmern einzusetzen.

benbereich der Unfallversicherung fallenden Unfallverhütung leisten könne.

(2) Die AUVA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass das SGM im weiteren Sinn der Verpflichtung der AUVA zur Unfallverhütung und ersten Hilfeleistung (§ 185 ASVG) diene. Ein eigener gesetzlicher Auftrag sei nach Ansicht der AUVA dafür nicht notwendig: Die Träger der Unfallversicherung würden nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Vorsorge für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Unfallverhütung) sowie für eine wirksame erste Hilfe treffen. Laut Stellungnahme der AUVA seien Managementsysteme ein zeitgemäßes Mittel, die Sicherheits- und Gesundheitsstandards in Unternehmen zu heben. Dies werde nicht nur von der AUVA so gesehen, sondern sei ein Bestandteil internationaler Erkenntnisse und Erfahrungen.

Das AUVA-SGM verstehe sich als ein an den Bedarf der österreichischen Unternehmen angepasstes Regelwerk. Es sei wie OHSAS 18001 (Occupational Health- and Safety Assessment Series) ein Managementsystem zum Arbeitsschutz, das sich in der Struktur an den Normen ISO 9001 und ISO 14001 orientiere. Insgesamt seien in Österreich 1.132 OHSAS- und 31 AUVA-SGM-Zertifikate (Stand Dezember 2011) an Unternehmen verliehen worden.

- 42.4 Der RH hielt gegenüber dem BMG und der AUVA an einer gesetzlichen Konkretisierung von entgeltlichen Dienstleistungen, wie z.B. das SGM, im Rahmen ihres Präventionsauftrags im ASVG fest. Ziel des RH war dabei, das Risiko einer Quersubventionierung der entgeltlichen Dienstleistung aus gemeinwirtschaftlichen Mitteln für die Unfallprävention zu vermeiden. Weiters trat die AUVA mit dem SGM in ein Konkurrenzumfeld am Markt von Präventionsdienstleistern ein. Dabei durfte nach Ansicht des RH der Wettbewerb nicht verletzt werden.

Wirksamkeit der Prävention

Messbarkeit der Wirksamkeit

- 43.1 (1) Eine länderübergreifende Studie⁵² der Unfallversicherungsträger Österreichs, Deutschlands und der Schweiz wies darauf hin, dass neben den Präventionsmaßnahmen gleichzeitig auch andere bereits in TZ 6 erwähnte Parameter (konjunkturelle Entwicklung, rechtliche Vorgaben) Einfluss auf die Unfallzahlen hatten.

⁵² IAG-Report 1/2011, Evaluation von Präventionskampagnen, die Teile analysieren, das Ganze besser sehen: Effekte von Kampagnen der Unfallversicherung messen (Hrsg.: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, Allgemeine Unfallversicherungsanstalt und Schweizerische Unfallversicherungsanstalt)

Wirksamkeit der Prävention

(2) Der Österreichische Gewerkschaftsbund stellte in einer Publikation⁵³ aus dem Jahr 2010 fest, dass es mittlerweile zwar möglich aber schwierig sei, ein Kosten-Nutzen-Verhältnis für geplante Präventionsmaßnahmen einzuschätzen.

(3) Die AUVA führte im Zeitraum Oktober 2007 bis Dezember 2009 eine Präventionskampagne „Baba und fall net“ zur Vermeidung von Sturzunfällen unselbständig Erwerbstätiger durch.

Für die Messung der Wirksamkeit dieser Präventionskampagne verglich die AUVA die Anzahl der monatlichen Sturzunfälle von Oktober 2005 bis September 2007 mit jenen im Zeitraum der Präventionskampagne. Insgesamt gab es pro Monat im Maßnahmenzeitraum 254 Sturzunfälle weniger; dies entsprach insgesamt 6.858 bzw. rd. 10 % weniger Sturzunfällen während des Maßnahmenzeitraums. Die AUVA rechnete diesen Erfolg der Maßnahme in voller Höhe zu. Die von der AUVA als ROP (Return on Prevention) bezeichnete Wirkungskennzahl – errechnet aus den Einsparungen für die AUVA und für die Unternehmen von rd. 22,3 Mio. EUR dividiert durch die Kosten für die Kampagne von rd. 7,0 Mio. EUR – betrug im gegenständlichen Fall 3,19.

Darüber hinaus reduzierten sich im Zeitraum der Präventionskampagne auch die übrigen Arbeitsunfälle der unselbständig Erwerbstätigen um 512 pro Monat bzw. um insgesamt 13.824. Die AUVA begründete den Rückgang der übrigen Arbeitsunfälle mit der generalisierenden Wirkung von Präventionsmaßnahmen zu Spezialthemen.

43.2 Der RH stellte fest, dass ein quantifizierbarer Wirkungszusammenhang zwischen Präventionsmaßnahmen und der Reduktion der Arbeitsunfälle nur bedingt herstellbar war, weil mehrere Faktoren das Arbeitsunfallgeschehen beeinflussten.

Der RH konnte daher die optimistische Erfolgsberechnung der Präventionskampagne „Baba und fall net“ durch die AUVA nicht nachvollziehen, da externe Einflussgrößen, wie bspw. die konjunkturelle Entwicklung oder der technische Fortschritt, nicht berücksichtigt wurden. Der RH empfahl der AUVA, die Aussage über die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen (insbesondere Kampagnen) grundsätzlich unter dem Blickwinkel der jeweiligen spezifischen Einflussfaktoren zu relativieren

⁵³ Österreichischer Gewerkschaftsbund, Erfolgsfaktor Gesunde Arbeit: Arbeitswissenschaftliche Fakten für die betriebliche Praxis, Jahr 2010, ÖGB Verlag

43.3 Laut Stellungnahme der AUVA würde sich nach einer im Jahr 2012 vorgestellten internationalen Studie anlässlich des Weltkongresses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in Istanbul Prävention lohnen (Prävention lohnt sich: Kosten und Nutzen von Präventionsmaßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz–IVSS). Die AUVA habe an dieser Studie mitgearbeitet. Die Ergebnisse hätten einen Return on Prevention (RoP) von 2,2 international und von 3,6 für Österreich ergeben.

Nach Ansicht der AUVA sei die Projektdauer von „Baba und fall net“ zu kurz gewesen, als dass ein technischer Fortschritt Einfluss auf das Ergebnis hätte haben können. Durch die Einbeziehung der Beschäftigtenzahlen sei die konjunkturelle Entwicklung in der Erfolgsberechnung von „Baba und fall net“ berücksichtigt worden. Darüber hinaus seien die Unfallraten (Unfälle pro 1.000 Arbeitnehmer) vorher und nachher gegenübergestellt worden.

43.4 Der RH hielt fest, dass die Beschäftigtenzahl als alleiniger Indikator für die konjunkturelle Entwicklung diese nur zum Teil zum Ausdruck bringen konnte, weil bspw. die Auslastung der Produktionskapazitäten bzw. die Leistung von Überstunden unberücksichtigt blieben. Weiters war nach Ansicht des RH bei einem zweijährigen Kampagnenzeitraum der technische Fortschritt per se nicht auszuschließen (z.B. können neue Verfahren das Unfallgeschehen sprunghaft reduzieren).

Daher hätte der RH eine detailliertere Analyse der Einflussfaktoren auf das Unfallgeschehen der Kampagne „Baba und fall net“ für notwendig erachtet.

Präventionswirkung
der Unfallversicherungsbeiträge

44.1 (1) Die Beiträge zur Unfallversicherung betragen gemäß § 51 Abs. 1 und 3 ASVG für alle unselbständig Erwerbstätigen zur Zeit der Geburtsüberprüfung monatlich 1,4 % der allgemeinen Beitragsgrundlage⁵⁴ und wurden zur Gänze vom Dienstgeber entrichtet. Die AUVA wendete durchschnittlich rd. 5 % ihrer Erträge⁵⁵ für Präventionsaktivitäten⁵⁶ auf. Die Aufwendungen für die Prävention hatten maßgeblichen Einfluss auf das Ausmaß der übrigen Leistungen der AUVA (Unfallheil-

⁵⁴ Gemäß § 44 Abs. 1 ASVG war die Grundlage für die Bemessung der allgemeinen Beiträge (allgemeine Beitragsgrundlage) für Pflichtversicherte der im Beitragszeitraum gebührende, auf Cent gerundete Arbeitsverdienst mit Ausnahme allfälliger Sonderzahlungen gemäß § 49 Abs. 2 ASVG.

⁵⁵ Im Jahr 2011 waren dies für Präventionsaktivitäten rd. 65,35 Mio. EUR. Im Zeitraum von 2007 bis 2011 stiegen die Erträge der AUVA von rd. 1.135,15 Mio. EUR auf rd. 1.280,15 Mio. EUR. Die Erträge bestanden zum Großteil aus Versicherungsbeiträgen.

⁵⁶ Präventionsaktivitäten: Unfallverhütungsdienst sowie Präventionsberatung durch AUVAsicher

Wirksamkeit der Prävention

behandlung, Rehabilitation, Entschädigungszahlungen). Auch aus dieser Überlegung war die Prävention direkt dem Generaldirektor zugeordnet.

In Deutschland und in der Schweiz war die Gefahrenklasse der Unternehmen für die Beitragshöhe der Unfallversicherung relevant. Die Gefahrenklasse ergab sich aus dem Risiko, einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit zu erleiden.

(2) Nach Ansicht der AUVA schuf das derzeitige österreichische Beitragssystem, mit einem fixen Beitragssatz von 1,4 %, ein besseres Vertrauensverhältnis zu den Präventivfachkräften, da Unternehmen durch ihr jeweiliges Unfallgeschehen keine höheren Beiträge zu befürchten hatten. Darüber hinaus gab es für die AUVA bisher keinen Nachweis dafür, dass durch ein Bonus–Malus–System (Anpassung der Versicherungsbeiträge an das tatsächliche Unfallgeschehen) der Anreiz für ein Unternehmen, selbst vermehrt Prävention zu betreiben, steigen würde.

44.2 Der RH verwies darauf, dass das derzeitige Beitragssystem zur Unfallversicherung keine unmittelbaren Anreize für Unternehmen lieferte, vermehrt Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, die über den gesetzlichen Rahmen hinaus gingen, zu treffen. Dabei hatte nach Ansicht des RH eine erfolgreiche Prävention maßgeblichen Einfluss auf den Kostenverlauf der Leistungen der AUVA.

Der RH regte gegenüber dem BMG und der AUVA an, das Beitragssystem zu überdenken und Szenariorechnungen für ein risikoorientiertes Unfallversicherungssystem anzustellen bzw. Anreize für unfallvermeidende Maßnahmen zu schaffen. Dabei sollten sowohl die Entlastung von Lohnnebenkosten als auch die Kostenreduktion für die AUVA im Auge behalten werden.

44.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMG weise Österreich einen sehr hohen Anteil an Klein- und Mittelbetrieben auf, wodurch die Berücksichtigung des Unfallgeschehens aufgrund der geringen Beschäftigtenzahlen zu starken Verzerrungen, jedenfalls aber zu vielfach nicht signifikanten und damit ungerechten Ergebnissen führen würde.*

Weiters führte das BMG aus, dass gerade für kleinere Betriebe die aus einer solchen Systemumstellung zu erwartenden Einsparungen an Beitragsleistungen wohl zu gering seien, um daraus entscheidende Motivation für entsprechende Sicherheitsanstrengungen zu gewinnen. Daher sei auch aus diesem Blickwinkel betrachtet eine konsequente Förderung des Sicherheitsbewusstseins und der Präventionsmaßnahmen einer unmittelbaren finanziellen Sanktionierung in Abhängigkeit von den

Unfallziffern vorzuziehen. Schließlich solle in diesem Zusammenhang unter anderem die Einsicht vermittelt werden, dass mehr Sicherheit nicht zuletzt auch ökonomische Vorteile für die Unternehmen bringe.

Darüber hinaus sei nach Ansicht des BMG ein System der Beitragsbemessung nach branchenbezogenen oder gar betrieblichen Kriterien zweifellos administrativ sehr anspruchsvoll und daher mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Auch das Argument der Lohnnebenkosten greife insofern zu kurz, als eine risikoorientierte Beitragsbemessung zwar für risikoarme Unternehmen eine Beitragsentlastung bewirken würde, die jedoch im Sinne der Sicherstellung der Gesamtfinanzierung der AUVA durch erhöhte Beitragslasten für risikoreichere Unternehmen kompensiert werden müsste, was zu einer Verschlechterung der Wettbewerbssituation dieser Betriebe oder Branchen führen würde.

Unter Bedachtnahme dieser Argumente solle daher nach Auffassung des BMG die Finanzierung der Unfallversicherung weiterhin im Wege der solidarischen Aufbringung der Mittel durch einen einheitlichen Beitragssatz erfolgen und parallel dazu die Prävention in zeitgemäßer Form weiterentwickelt werden.

(2) Laut Mitteilung der AUVA sei ein risikoorientiertes Beitragssystem keine Voraussetzung für ein besseres Präventionsresultat. Ein solches Beitragssystem würde zu einem höheren Verwaltungsaufwand für den Unfallversicherungsträger führen.

Weiters führte die AUVA aus, dass es in Deutschland und in der Schweiz ein risikoorientiertes Beitragssystem gebe. Allerdings sei der Outcome hinsichtlich des Unfallgeschehens unselbständig Erwerbstätiger, gemessen als Unfallrate meldepflichtiger Arbeitsunfälle im engeren Sinn, sogar etwas schlechter als in Österreich (in Österreich 20,4 Unfälle je 1.000 Arbeitnehmer, in Deutschland 25,8 und in der Schweiz 24,4).

- 44.4** (1) Der RH hielt gegenüber dem BMG fest, dass eine generelle Diskussion über das Beitragssystem der gesetzlichen Unfallversicherung primär eine Kostenentlastung der AUVA durch eine verringerte Anzahl von Arbeitsunfällen bzw. durch deren geringere Schwere aber auch der österreichischen Wirtschaft durch Beitragssenkungen zum Ziel haben müsste. Weiters hielt er dabei fest, dass sich bereits ab 21 Arbeitnehmern je Unternehmen die Unfallrate je 1.000 Arbeitnehmer nahe dem Höchstwert befand und erst bei Unternehmen über 500 Arbeitnehmern deutlich sank (siehe TZ 7). Laut AUVA fielen rd. 44,7 % der Arbeitnehmer in die Gruppe der Unternehmen mit 21 bis 500 Arbeit-

Wirksamkeit der Prävention

nehmern. Nach Ansicht des RH bestand daher bei einer großen Anzahl von Unternehmen noch Potenzial für eine verstärkte Unfallprävention. Zudem führte die AUVA bei der Abwicklung von AUVAsicher bereits aktuell eine risikoorientierte Auswahl der zu betreuenden Unternehmen durch.

(2) Der RH entgegnete der AUVA, dass der RH eine sachliche Diskussion anhand von Szenariorechnungen über ein risikoorientiertes Beitragssystem im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung anregte. Eine Wertung, welches System das vorteilhaftere wäre, war damit nicht verbunden. Die Unfallraten Deutschlands und der Schweiz, welche gegen ein risikoorientiertes Beitragssystem sprechen würden, berücksichtigten u.a. nicht die konjunkturellen Entwicklungen, die Unternehmensgrößen und die Branchenstrukturen in den beiden Ländern.

Die Überprüfung von AUVAsicher ergab zudem, dass die AUVA zur Betreuung durch AUVAsicher bereits aktuell eine risikoorientierte Einteilung der Unternehmen erfolgreich durchführte; dies betraf im Jahr 2009 rd. 29 % der Arbeitnehmer bundesweit.

Forschungsaktivitäten der AUVA für die Prävention

45.1 (1) Die Forschungsaktivitäten der AUVA fanden auf europäischer Ebene u.a. in einer Entschließung des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 2007 ihre strategische Grundlage. Er rief darin die Mitgliedstaaten dazu auf⁵⁷, u.a. nationale Forschungszentren zum Thema Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz anzuhalten, Informationen auf nationaler und europäischer Ebene auszutauschen, die Programme zu koordinieren und sich dabei auf die Problemlösung und die sofortige Weiterleitung von Ergebnissen an Unternehmen, insbesondere Klein- und Mittelbetriebe, zu konzentrieren.

(2) Auch gemäß § 172 Abs. 1 ASVG hatte die AUVA u.a. nach den wirksamsten Methoden und Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu forschen. Die Ergebnisse von Forschungsprojekten sollten die Beratungs- und Schulungstätigkeit der AUVA im Bereich der Prävention unterstützen.

(3) In der AUVA lag seit Mitte des Jahres 2011 ein schriftliches Forschungskonzept vor. Gemäß diesem sollten die eingesetzten Forschungsmittel zu 25 % für Grundlagen- und zu 75 % für angewandte Forschung eingesetzt werden. Eine Kooperation mit Unternehmen bzw. der Wirtschaft, welche aus den Forschungsergebnissen letztlich Nutzen ziehen sollten, fand darin keine Erwähnung.

⁵⁷ Entschließung des Rates der Europäischen Union zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007–2012)

Insgesamt gab die AUVA in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rd. 2,50 Mio. EUR pro Jahr für Forschung aus.

Voraussetzung für die Genehmigung eines Forschungsantrags war, dass das eingereichte Projekt im Anschluss an bisherige Erkenntnisse neue Ergebnisse für die Prävention liefern sollte. Dazu beschloss die AUVA jährlich Forschungsvorhaben, welche mittels Eigen- oder Auftragsforschung oder Forschungsförderung durchgeführt werden sollten.

Einen Großteil der Forschungsvorhaben vergab die AUVA an andere Forschungseinrichtungen für angewandte Forschung und an Universitäten. Unternehmen waren dabei allenfalls über die Auftragnehmer der Forschungsprojekte in diese eingebunden. Die AUVA war damit meist Auftraggeber von Forschungsprojekten und deren Koordinator.

45.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die AUVA bei ihren Forschungsaktivitäten einer direkten Kooperation mit der Wirtschaft einen geringen Stellenwert beimaß und im Forschungskonzept dafür keine Voraussetzungen schuf. Der RH empfahl der AUVA, das vorliegende Forschungskonzept in Richtung verstärkter Kooperation mit der Wirtschaft zu überarbeiten. Dabei könnten Erfahrungen aus dem Bereich der angewandten Forschung der Universitäten in Zusammenarbeit mit Unternehmen herangezogen werden.

45.3 *Laut Stellungnahme der AUVA hätten Forschungs- und Entwicklungsprojekte der AUVA, Bereich Prävention, das Ziel, ganz konkrete Sicherheits- und Gesundheitsprobleme am Arbeitsplatz zu lösen. Dies sei nur möglich, wenn vor Ort Messungen durchgeführt und praktikable Lösungsmöglichkeiten mit den Betroffenen ausgearbeitet und besprochen werden könnten. Eine Reihe von Forschungsprojekten mit direktem Transfer der Ergebnisse in die Praxis seien dem Thema „Gefahrenevaluierung“ von speziellen Belastungen gewidmet.*

45.4 Der RH erwiderte, dass durch die weitgehend fehlenden Forschungsoperationen mit Unternehmen die Vorteile eines intensiven Know-how-Transfers auf verschiedenen Ebenen ungenutzt blieben. Beispielsweise hätte dies die Einbindung der AUVA-Forschungsaktivitäten bereits in die Entwicklung neuer Produkte umfassen können sowie die Möglichkeit erschlossen, Drittmittel zur Finanzierung der Forschungsaktivitäten der AUVA zu akquirieren.

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

Aufwendungen für die Prävention

46.1 In den späten 1990er Jahren lag der Anteil der Aufwendungen für Prävention an den Gesamtaufwendungen der AUVA bei durchschnittlich rd. 4 %. Im Jahr 1998 strebte der Gesetzgeber⁵⁸ an, – im Zuge der Einführung von AUVAsicher – den budgetären Anteil der Prävention der AUVA ab dem Jahr 2000 auf rd. 10 % des Gesamtbudgets der AUVA zu erhöhen. Nähere Berechnungen lagen dazu nicht vor.

Die Aufwendungen der Prävention der AUVA entwickelten sich seit dem Jahr 2007 wie folgt:

Tabelle 16: Aufwendungen der AUVA für Prävention in den Jahren 2007 bis 2014									
	2007	2008	2009	2010	2011	Voranschlag			Veränderung 2007 bis 2011
						2012	2013	2014	
in Mio. EUR ¹									in % ¹
Unfallverhütungsdienst ²	40,47	41,68	41,72	40,51	45,20	47,23	49,03	50,89	11,7
AUVAsicher ³	17,08	18,15	18,65	19,21	20,15	21,09	21,98	22,90	18,0
Summe	57,56	59,83	60,37	59,72	65,35	68,32	71,00	73,79	13,5
in % ¹									
Anteil Präventionsaufwendungen an Gesamtaufwendungen AUVA	5,1	5,1	5,0	4,9	5,2	5,2	5,2	5,3	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² gemäß Erfolgsrechnung: Unfallverhütung

³ gemäß Erfolgsrechnung: Präventionsberatung

Quellen: AUVA Erfolgsrechnungen 2007 bis 2011, Voranschlag 2012 bis 2014

Die Aufwendungen der AUVA für die Prävention stiegen im Zeitraum 2007 bis 2011 von rd. 57,56 Mio. EUR auf rd. 65,35 Mio. EUR bzw. um rd. 13,5 %. Der Anteil der Präventionsaufwendungen blieb in diesem Zeitraum nahezu konstant bei rd. 5 %. Bis zum Jahr 2014 plante die AUVA, diesen Anteil auf rd. 5,3 % geringfügig anzuheben. Obwohl der Anteil der Prävention am Gesamtbudget der AUVA bei rd. 5 % verblieb, wurden dieser bzw. die Zielsetzung aus dem Jahr 1998 nicht weiter hinterfragt.

46.2 Der RH stellte fest, dass die im Jahr 1998 angestrebte finanzielle Ausstattung der Prävention im Überprüfungszeitraum nicht erreicht wurde und auch bis zum Jahr 2014 bei weitem unterschritten werden soll.

⁵⁸ Regierungsvorlage 1449 BlgNR XX. GP, S. 14



Finanzielle Entwicklung der AUVA
im Aufgabenbereich Prävention

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Der RH kritisierte, dass für Prävention ein Anteil von 10 % am Budget ohne entsprechende Berechnungsgrundlage festgelegt wurde. Dabei spielte auch eine wesentliche Rolle, dass die strategischen Ziele der AUVA nicht mit deren Budgetierung verbunden waren.

Der RH empfahl der AUVA, den geplanten Anteil der Präventionsaufwendungen am Gesamtbudget der AUVA, unter dem Aspekt des bisherigen finanziellen Bedarfs, kritisch zu evaluieren. Dabei sollten als Eckpunkte die noch zu formulierenden quantifizierten strategischen Zielsetzungen einer wirksamen Prävention sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten maßgeblich sein.

Personelle Ausstattung des Aufgabenbereichs Prävention

47.1 Die AUVA beschäftigte im Bereich der Prävention im Jahr 2010 rd. 356,1 VBÄ bzw. 370 Mitarbeiter. Diese verteilten sich auf die Hauptstelle mit rd. 112,2 VBÄ und die vier Landesstellen (inkl. Außenstellen und Präventionszentren) mit rd. 243,9 VBÄ.

Im Jahr 2010 waren 214 Mitarbeiter (das waren rd. 58 % der Mitarbeiter für Prävention) als fachkundige Organe, Arbeitsmediziner, eigene Sicherheitsfachkräfte sowie Referenten tätig und standen damit direkt mit den zu betreuenden Unternehmen im Kontakt. Von den 214 waren 79 AUVAsicher und 135 der Unfallverhütung zugeordnet. Darüber hinaus beauftragte die AUVA im Jahr 2010 gemäß § 78a Abs. 1 ASchG 200 externe Präventivfachkräfte für die Betreuung im Rahmen von AUVAsicher.

Berechnungen der AUVA ergaben einen Overheadanteil für den gesamten Präventionsbereich im Jahr 2010 von rd. 17 %.

47.2 Der RH wies auf den mit im Jahr 2010 bspw. 58 % relativ geringen Anteil der (Außendienst)Mitarbeiter, die im direkten Kontakt mit den zu betreuenden Unternehmen standen, hin. Dadurch erschien ein Overheadanteil von rd. 17 % zweifelhaft. Weiters war zu bemerken, dass die Kostenrechnung der AUVA (siehe TZ 48) u.a. aufgrund der fehlenden Kostenträgerrechnung kaum geeignet war, den Overheadanteil bei der Leistungserbringung in der Prävention zuverlässig zu ermitteln.

Der RH empfahl der AUVA, im Zuge der Prozessoptimierung im Rahmen von AUVA 2020 die Overheadberechnung für den Bereich Prävention zu verifizieren und an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

47.3 Laut Stellungnahme der AUVA seien zu den im Bericht angeführten 214 Mitarbeitern (79 AUVAsicher, 135 Unfallverhütung) der Prävention, die in direktem Kontakt mit den zu betreuenden Unternehmen stünden, jedenfalls noch 19 Messtechniker (Lärm, Audiometrie, Schwingungen etc.) und Laboranten hinzuzuzählen (15 in der Hauptstelle, vier im Unfallverhütungsdienst).

47.4 Der RH entgegnete, dass die Zuordnung des Personals aufgrund der von der AUVA vorgelegten Unterlagen erfolgte. Die von der AUVA nunmehr getroffene Zuordnung von 19 Messtechnikern und Laboranten zum Außendienst hatte aber keine signifikante Änderung des Verhältnisses zwischen Innen- und Außendienst zur Folge. Demnach wären rd. 63 % statt rd. 58 % der Mitarbeiter im Außendienst. Der RH hielt daran fest, die Overheadberechnung für den Präventionsbereich durch Einführung einer geeigneten Kostenträgerrechnung auf eine betriebswirtschaftlich fundierte Basis zu stellen.

Kaufmännische
Steuerungs-
instrumente des
Aufgabenbereichs
Prävention

48.1 Gemäß den Rechnungslegungsvorschriften für Sozialversicherungsträger hatte die AUVA eine Voranschlagsrechnung und eine Kostenrechnung zu führen.

Die Kostenrechnung umfasste alle Bereiche der AUVA (inkl. Einrichtungen der Unfallheilbehandlung, Rehabilitation und Entschädigungen) und war als Kostenstellenrechnung konzipiert. Über die Rechnungslegungsvorschriften hinaus erstellte die AUVA eine weitere Kostenstellenrechnung speziell gegliedert nach ihren Organisationseinheiten. Beide Kostenrechnungen waren nicht auf die Bedürfnisse des Aufgabenbereichs Prävention (speziell Wirkungen der Prävention) ausgerichtet. Eine verursachergerechte Zuordnung der internen Kosten zu den einzelnen Leistungen der Prävention in Form einer Kostenträgerrechnung mit einer Ressourcenerfassung (Unfallverhütungsdienst und AUVAsicher) fand nicht statt. AUVAsicher führte nur eine Ressourcenerfassung der Präventivfachkräfte zur Messung der Betreuungszeiten sowie zur Abrechnung ihrer Betreuungstätigkeit durch.

48.2 Nach Ansicht des RH war die in der AUVA eingerichtete Kostenrechnung für eine effiziente Steuerung des Bereichs Prävention wenig geeignet, weil wesentliche Teile einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Ermittlung von Kennzahlen zur Effizienzmessung der Leistungserbringung fehlten.

Er empfahl der AUVA, ungeachtet des Mindeststandards aus den Rechnungslegungsvorschriften für Sozialversicherungsträger ein geeignetes Kosten- und Leistungsrechnungssystem basierend auf einer flächendeckenden Ressourcenerfassung für den Bereich der Prävention einzurichten. Dieses sollte, gestützt auf Kennzahlen, die Basis für ein Controllingsystem für eine effiziente Leistungserbringung im Bereich der Prävention bilden.

- 48.3** *Die AUVA sagte zu, die Empfehlungen des RH zur Verifizierung der Overheadberechnung und zur Etablierung einer Kostenträgerrechnung und eines Kennzahlensystems im Bereich der Prävention aufzugreifen und deren Umsetzbarkeit zu überprüfen.*

Präventionseinheiten der AUVA

Organisation der Prävention in der AUVA

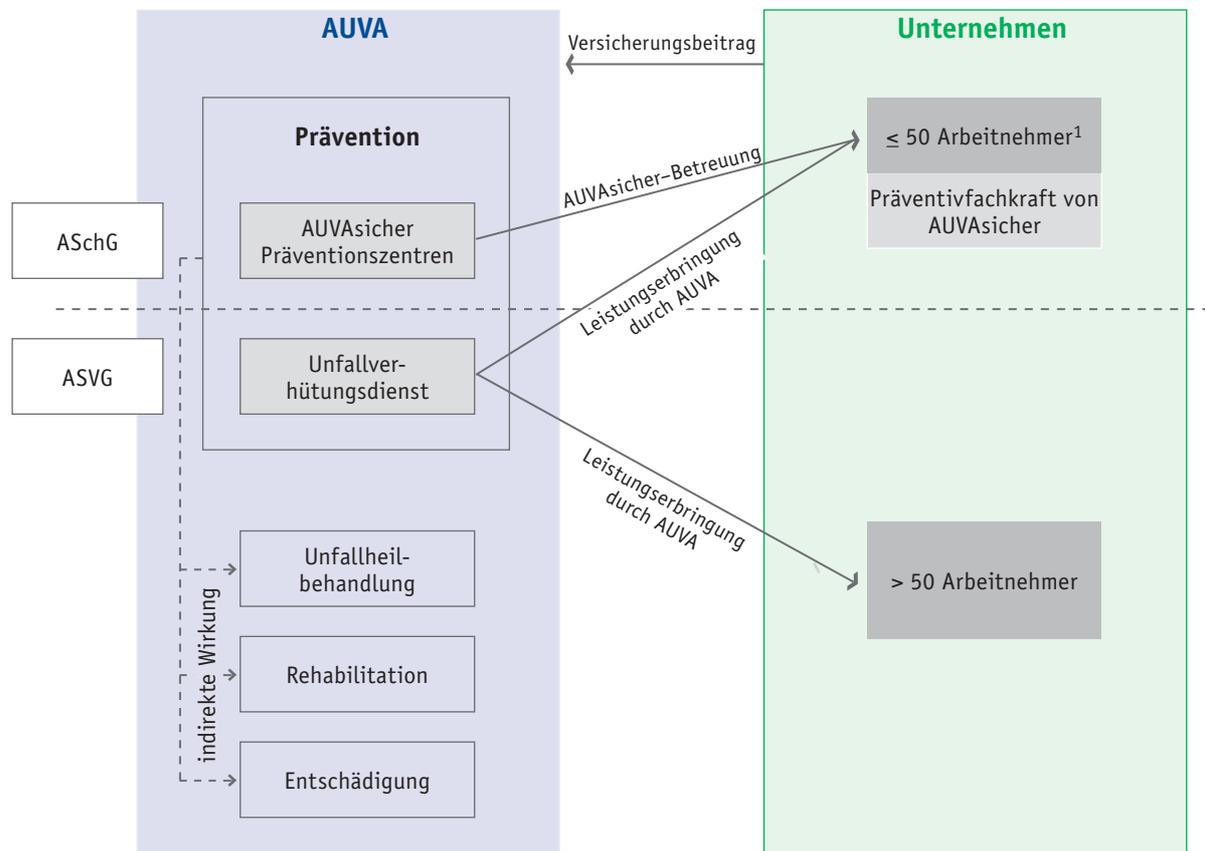
- 49.1** (1) Gemäß § 78a ASchG richtete die AUVA bundesweit neun Präventionszentren ein. Über diese konnten die Unternehmen AUVAsicher kostenlos in Anspruch nehmen.

AUVAsicher-Mitarbeiter betreuten über AUVAsicher und dessen Präventionszentren Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern. Sie traten daher in den Betrieben als vom Unternehmer beauftragte Präventivfachkräfte auf und waren in erster Linie dem Unternehmen verantwortlich.

(2) Gemäß § 187 ASVG war über die Arbeitnehmerschutzvorschriften hinausgehend der Unfallversicherungsträger dazu verpflichtet, einen Unfallverhütungsdienst (UVD) einzurichten. Dieser wurde unabhängig von der Unternehmensgröße tätig und sollte Vorsorge für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten treffen (§ 186 ASVG). Der Unfallverhütungsdienst der AUVA war jeweils in der Hauptstelle und in den vier Landesstellen als eigene Abteilung eingerichtet.

Präventionseinheiten der AUVA

Abbildung 7: Präventionseinheiten der AUVA im Überblick



¹ Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern bzw. bei mehreren Arbeitsstätten mit bis zu 250 Arbeitnehmern

Quelle: RH

49.2 Im Ergebnis verfolgten sowohl der Unfallverhütungsdienst als auch AUVAsicher die gleiche Zielsetzung. Aufgrund dessen war diese Aufbauorganisation anfällig für Doppelgleisigkeiten, Synergieeffekte wurden nicht erhoben.

49.3 Laut Stellungnahme der AUVA seien der Unfallverhütungsdienst und AUVAsicher rechtlich getrennte Systeme und hätten unterschiedliche Aufgaben. Doppelgleisigkeiten seien von Grund auf ausgeschlossen und würden praktisch nicht auftreten.

49.4 Der RH hielt der AUVA entgegen, dass es Überschneidungen der Zuständigkeiten zwischen AUVAsicher und dem Unfallverhütungsdienst z.B. im Bereich der Kleinunternehmen gab. Beide Einrichtungen nahmen dort Aufgaben im Bereich der Prävention von Arbeitsunfällen wahr. Auch der externe Berater, welcher AUVAsicher im Jahr 2009 evalu-



Präventionseinheiten der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

ierte, verwies auf die organisatorischen Reibungsverluste zwischen AUVAsicher und dem Unfallverhütungsdienst.

Darüber hinaus führte der Unfallverhütungsdienst, wie unter TZ 56 angeführt, auch Messungen für die von AUVAsicher betreuten Unternehmen durch.

Aufgaben von AUVAsicher

50.1 Die für Arbeitnehmerschutz zuständige Bundesministerin und die Sozialpartner vereinbarten im Dezember 1997, dass die Umsetzung einer flächendeckenden arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuung nach Artikel VI des damals gültigen ASchG durch einen namhaften Beitrag von der Unfallversicherung unterstützt werden soll.

Die AUVA verwirklichte diese Vereinbarung im März 1998 in Form von AUVAsicher.

Gemäß § 78a ASchG hatte die AUVA ab 1. Jänner 1999 im Rahmen von AUVAsicher zur Betreuung von Unternehmen mit bis 50 Arbeitnehmern sowie von Unternehmen mit mehreren Arbeitsstätten mit zusammen bis zu 250 Arbeitnehmern Präventionszentren zur Verfügung zu stellen. Auf Verlangen der Arbeitgeber (Rechtsanspruch) führten die Präventivfachkräfte von AUVAsicher neben der jährlichen bzw. alle zwei Jahre stattfindenden Basisbetreuung auch anlassbezogene Begehungen durch. Die AUVA hatte für AUVAsicher vorrangig externe Präventivfachkräfte einzusetzen (vgl. TZ 47).

Die arbeitgeberseitige Verpflichtung zur Bereitstellung eines Präventivdienstes (§ 73 ASchG) konnte dadurch von den Klein- und Mittelbetrieben durch AUVAsicher erfüllt werden.

50.2 Der RH hielt fest, dass AUVAsicher aufgrund seiner rechtlichen Gestaltung eine Art Unternehmensförderung darstellte.

Finanzielle Ausstattung von AUVAsicher

51.1 (1) Der Budgetrahmen für AUVAsicher betrug bis zum Jahr 2000 rd. 23,98 Mio. EUR jährlich. Für das Jahr 1998 sollte die AUVA gemäß den Erläuterung zur Regierungsvorlage zur Einführung von AUVAsicher im ASchG rd. 5,81 Mio. EUR und für das Jahr 1999 rd. 14,53 Mio. EUR bereitstellen. Ab dem Jahr 2000 sollte die AUVA jährlich mindestens 23,98 Mio. EUR valorisiert bereitstellen.

Präventionseinheiten der AUVA

(2) Der finanzielle Aufwand (Personal- und Investitionsaufwand) für AUVAsicher stieg in den Jahren 1998 bis 2011 von rd. 610.000 EUR auf rd. 20,15 Mio. EUR an. Die Gründe für die regelmäßige Unterschreitung des vorgesehenen Budgets von rd. 23,98 Mio. EUR ab dem Jahr 2000 waren nicht Gegenstand einer grundsätzlichen strategischen Analyse durch die AUVA. Es gab allerdings Bemühungen der AUVA, den Marktanteil von AUVAsicher anzuheben und die Kundenzufriedenheit von AUVAsicher zu gewährleisten.

- 51.2** Der RH wies darauf hin, dass der geplante finanzielle Mitteleinsatz von AUVAsicher seit der Gründung im Jahr 1998 nicht erreicht wurde. Nach Ansicht des RH erwies sich die Budgetvorgabe für AUVAsicher aus dem Jahr 1998 von rd. 23,98 Mio. EUR bislang als nicht erforderlich.

Der RH empfahl der AUVA, in Analogie zum gesamten Aufgabenbereich Prävention den geplanten Budgetrahmen für AUVAsicher unter dem Aspekt des bisherigen finanziellen Bedarfs kritisch zu hinterfragen. Dabei sollten als Eckpunkte die noch zu formulierenden quantifizierten strategischen Zielsetzungen einer wirksamen Prävention sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten maßgeblich sein.

- 51.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei aufgrund der effizienten Organisation von AUVAsicher und eines weitgehend befriedigten Marktes der ursprünglich geplante Finanzeinsatz bisher nicht nötig gewesen.*

- 51.4** Der RH hielt daran fest, die finanzielle Ausstattung sowie die Zielerreichung von AUVAsicher zu überprüfen, zumal der ursprünglich geplante Budgetrahmen von rd. 23,98 Mio. EUR pro Jahr bei weitem nicht ausgeschöpft wurde.

Zielvorgabe des Marktanteils von AUVAsicher

- 52.1** (1) Der Marktanteil – als das Verhältnis der von AUVAsicher betreuten Arbeitsstätten zu den bundesweit betreubaren Arbeitsstätten mit bis zu 50 Arbeitnehmern – war die einzige quantifizierte Zielgröße für die Erfolgsmessung von AUVAsicher: Er wurde im Rahmen des Projektauftrags von AUVAsicher für das Jahr 2001 mit zu erreichenden rd. 66 % festgelegt.

Ab dem Jahr 2005 änderte die AUVA die Definition der Zielgröße Marktanteil, die nun auf Basis der Arbeitnehmer (nicht der Arbeitsstätten) zu messen war. Damit sollte die Zielerreichung von rd. 66 % erleichtert werden.

(2) Insgesamt betreute AUVAsicher im Jahr 2010 rd. 738.000 Arbeitnehmer⁵⁹. Das waren rd. 24 % jener bundesweit insgesamt rd. 3,10 Mio. unselbständig Erwerbstätigen, die über die AUVA unfallversichert waren.

Tabelle 17: Entwicklung des Marktanteils bei Arbeitsstätten bzw. Arbeitnehmern in den Jahren 2007 bis 2011

Unternehmen ¹	2007		2008		2009		2010		2011	
	Arbeitsstätten	Arbeitnehmer	Arbeitsstätten	Arbeitnehmer	Arbeitsstätten	Arbeitnehmer	Arbeitsstätten	Arbeitnehmer	Arbeitsstätten	Arbeitnehmer
	in % ²									
1–10 Arbeitnehmer	36,6	53,2	36,0	52,2	37,9	50,7	30,1	47,1	21,7	37,4
11–20 Arbeitnehmer	74,3	75,3	64,1	65,5	70,8	71,2	67,9	69,4	67,3	67,7
21–50 Arbeitnehmer	78,9	78,9	74,5	76,4	72,6	72,6	73,5	74,3	72,5	72,4
Summe 1–50 Arbeitnehmer	41,2	65,7	40,0	62,1	42,1	61,2	34,3	59,5	27,4	58,1

¹ Bei Unternehmen mit mehreren Arbeitsstätten und bis zu 250 Arbeitnehmern werden die einzelnen Arbeitsstätten in der jeweils zugehörigen Unternehmensgröße (1–10 AN, 11–20 AN oder 21–50 AN) gezählt.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AUVA; Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum verlor AUVAsicher stetig an Marktanteil, sowohl bei den Arbeitsstätten als auch bei den Arbeitnehmern. Eine detaillierte Analyse der Zielabweichung zeigte, dass AUVAsicher den vorgegebenen Zielwert (66 %) – bei beiden Kriterien – bei größeren Unternehmen (ab elf Arbeitnehmern) überschritt, hingegen bei Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern weit verfehlte.

52.2 Der RH stellte kritisch fest, dass AUVAsicher den Marktanteil bei den kleinen Unternehmen (mit bis zehn Arbeitnehmern) weder bei den Arbeitsstätten noch bei den Arbeitnehmern erreichte. Der RH gab daher zu bedenken, dass es unklar war, welche Auswirkungen diese Zielverfehlung auf die Wirksamkeit von AUVAsicher hatte. Der RH empfahl der AUVA, neben dem Marktanteil als indirektem Indikator für den Erfolg von AUVAsicher weitere Indikatoren für die Messung der Wirksamkeit von AUVAsicher zu entwickeln und anzuwenden.

52.3 Die AUVA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Zielwert von AUVAsicher immer als Gesamtwert und nicht als Vorgabe für jedes Marktsegment zu verstehen sei.

⁵⁹ Bundesweit waren im Rahmen von AUVAsicher rd. 1,44 Mio. unselbständig Erwerbstätige (d.h. Arbeitnehmer in Unternehmen bis 50 Arbeitnehmer) betreubar.

Präventionseinheiten der AUVA

52.4 Der RH wies darauf hin, dass das schwache Abschneiden bei den kleinen Unternehmen dazu führte, dass der Gesamt-Zielwert, 66 % der Arbeitnehmer bei den Unternehmen bis 50 Arbeitnehmer durch AUVA-sicher zu betreuen, seit 2008 zunehmend verfehlt wurde. Er hielt es daher im Sinne der Erreichung des Gesamtzielwertes für wichtig, die Gruppe der Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern verstärkt zu betreuen.

Betreuungszeiten der
Präventivfachkräfte
von AUVA-sicher

53.1 (1) Für von AUVA-sicher betreute Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern wurden im Jahr 1998 im Rahmen der sozialpartnerschaftlichen Einigung die Besuchsintervalle durch Präventivfachkräfte sowie der voraussichtliche Bedarf an durchschnittlichen Mindestbetreuungsstunden festgelegt:

Tabelle 18: Besuchsintervall und Betreuungszeit der Präventivfachkräfte für von AUVA-sicher betreute Unternehmen	
Unternehmen	Besuchsintervall und Betreuungszeit
1–10 Arbeitnehmer	mindestens alle 2 Jahre 2 Stunden
11–20 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 4 Stunden
21–50 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 8 Stunden

Quellen: AUVA; Darstellung RH

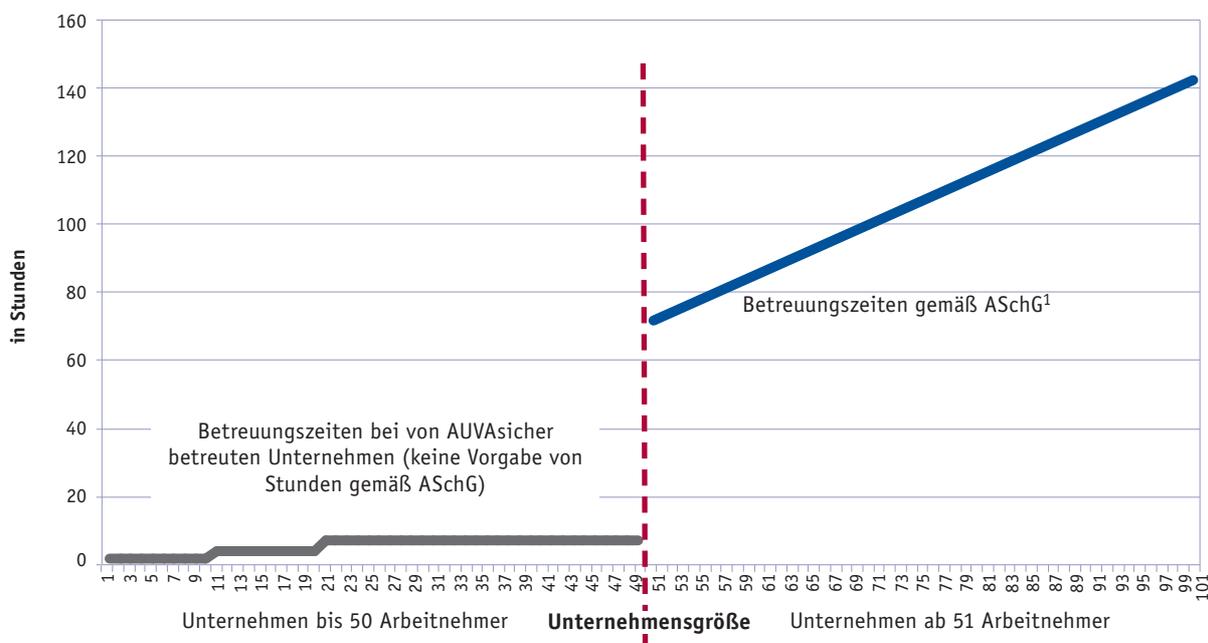
§ 77a ASchG gab vor, dass die Präventivfachkräfte ausschließlich Begehungen durchzuführen hatten. Diese mussten in Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern mindestens einmal alle zwei Jahre und in Unternehmen mit elf bis 50 **Arbeitnehmern mindestens jährlich** stattfinden.

(2) In Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern waren gemäß § 82a ASchG in Verbindung mit § 77a ASchG die Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte strikt vorgegeben:

- 1,2 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf Büroarbeitsplätzen,
- 1,5 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf sonstigen Arbeitsplätzen.

(3) Die Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte in Stunden je nach Unternehmensgröße (Anzahl der Arbeitnehmer) stellten sich am Beispiel der Betreuungszeiten in Unternehmen ab 50 Arbeitnehmern bei einem Verhältnis von drei Arbeitern zu einem Angestellten gegenüber einem von AUVA-sicher betreuten Unternehmen wie folgt dar:

Abbildung 8: Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte



¹ Annahme: Betreuungszeiten in einem Unternehmen (ab 50 Arbeitnehmern) mit dem Verhältnis von drei Arbeitern zu einem Angestellten

Quelle: AUVA

Deutlich war ein Sprung in der Betreuungszeit von rd. 65 Stunden pro Jahr am Übergang von 50 auf 51 Arbeitnehmer. Die Unfallrate erreichte aber schon bei Unternehmen ab 21 Arbeitnehmern mit rd. 22,8 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer nahezu den Höchstwert von rd. 23,3 Unfällen⁶⁰ pro 1.000 Arbeitnehmer (vgl. TZ 7). Damit lag die Unfallrate bei Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern bereits auf dem Niveau der Unternehmen mit 51 bis 500 Arbeitnehmern. Trotzdem war erst ab der Grenze von 51 Arbeitnehmern eine gesetzliche Betreuungszeit in einem definierten Stundenausmaß festgelegt, welches weit über den Mindestbetreuungsstunden von AUVAsicher lag. Weiters waren aber die Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern jene Unternehmensgruppe mit dem höchsten Marktanteil von rd. 72 % bei AUVAsicher (vgl. TZ 52).

53.2 Für den RH waren die Gründe für die Grenzziehung bei 50 Arbeitnehmern in den Vorschriften des ASchG hinsichtlich der Betreuungszeiten durch Präventivfachkräfte nicht nachvollziehbar. Er gab zu bedenken, dass bereits ab 21 Arbeitnehmern die Unfallrate nahezu

⁶⁰ bei Unternehmen mit 201 bis 250 Arbeitnehmern

Präventionseinheiten der AUVA

das gleiche Ausmaß erreichte wie bei größeren Unternehmen. Der Einsatz von AUVAsicher konnte daher nach Ansicht des RH diese Lücke (in der Betreuung von Unternehmen mit 20 bis 50 Arbeitnehmern) zur Vermeidung von Arbeitsunfällen nicht schließen. Der RH machte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass AUVAsicher seit seiner Gründung hinsichtlich seiner Wirkung noch nicht evaluiert worden war.

Der RH empfahl der AUVA, die Zielgruppe und den zeitlichen Einsatz von AUVAsicher je Unternehmensgröße zu evaluieren, um die Wirksamkeit in Verbindung mit dem Mitteleinsatz (siehe TZ 51) zur Absenkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten beurteilen zu können.

- 53.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei der Grund für die Grenzziehung bei 50 Arbeitnehmern hinsichtlich der Betreuungszeiten in einer EU-Empfehlung aus dem Jahr 2003 zur Definition von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen gelegen.*

Weiters hielt die AUVA fest, dass AUVAsicher anlässlich des 10-jährigen Bestehens von einem externen Berater evaluiert worden sei und auch die Wirkung (Zielerreichung) von AUVAsicher Teil der Evaluation gewesen sei.

- 53.4** Der RH wies nochmals auf die hohe Rate an Arbeitsunfällen pro 1.000 Arbeitnehmer bereits bei Unternehmen ab 21 Arbeitnehmern hin.

Ferner entgegnete der RH, dass der externe Berater die Wirkungen von AUVAsicher nicht evaluiert, sondern sich dabei u.a. mit der Messung der Zielerreichung durch AUVAsicher befasst hatte. Der Berater hatte dabei festgehalten, dass „die Darstellung der Auswirkungen auf das Ziel durch Maßnahmen von AUVAsicher und der Entwicklung der Unfallzahlen besser dargestellt werden sollte“. Diese Empfehlung war in eine grundlegende Untersuchung der Organisation sowie der Marketingaktivitäten von AUVAsicher eingebettet. Der Ansicht der AUVA, aus den Ausführungen des externen Beraters auf eine zielgruppengerechte Ausrichtung von AUVAsicher sowie den angemessenen zeitlichen Einsatz von AUVAsicher je Unternehmensgröße schließen zu können, konnte der RH nicht folgen. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, AUVAsicher zur Beurteilung von dessen Wirksamkeit in wesentlichen Punkten zu evaluieren.

Soll-Ist-Vergleich der
Betreuungszeiten der
Präventivfachkräfte
von AUVAsicher

54 Basierend auf der sozialpartnerschaftlichen Einigung im Jahr 1998 schloss die AUVA für die Beauftragung externer Präventivfachkräfte mit der Österreichischen Ärztekammer sowie mit den Interessenvertretungen der Sicherheitsfachkräfte jeweils einen Vertrag ab. Die Verträge regelten u.a. die durchschnittlichen Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte und der Arbeitsmediziner:

Tabelle 19: Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen

Unternehmen	Sicherheitsfachkraft	Arbeitsmediziner	Betreuungszeit gesamt
	in Stunden		
1–10 Arbeitnehmer ¹	1,2	1,0	2,2 ³
11–20 Arbeitnehmer ²	2,4	1,6	4,0
21–50 Arbeitnehmer ²	4,8	3,2	8,0

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

³ seit dem Jahr 2003 von der AUVA auf 2,2 erhöht

Quellen: AUVA; Darstellung RH

Die tatsächlich geleisteten Betreuungszeiten von rd. 6,34 Stunden der Präventivfachkräfte in den Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern lagen deutlich (rd. 21 %) unter den Mindestvorgaben von acht Stunden. Auch im Bereich der mittleren Unternehmen (elf bis 20 Arbeitnehmer) unterschritt AUVAsicher die vorgegebenen Mindestbetreuungszeiten, wenn auch gering. Dafür überschritt die Betreuungszeit bei den kleinen Unternehmen die Mindestvorgabe um rd. 0,19 Stunden bzw. rd. 9 %. Die Abweichungen waren im Rahmen der Vorgaben der gesetzlichen Mindestbetreuungszeiten (TZ 53) zwar zulässig, eine gesamthafte Darlegung der Gründe für die Abweichungen durch die AUVA lag aber nicht vor.

Risikoorientierte
Mindestbetreuungs-
zeiten der Sicher-
heitsfachkräfte von
AUVAsicher

55.1 Im Rahmen einer Untersuchung⁶¹ von AUVAsicher im Jahr 2009 empfahl der externe Berater, die Betreuungsressourcen unter Berücksichtigung des Gefahrenpotenzials der zu betreuenden Unternehmen neu zu gewichten, um eine effiziente Nutzung der Ressourcen zu erzielen.

Im Jahr 2010 legte AUVAsicher für die Sicherheitsfachkräfte die Mindestbetreuungszeiten neu fest, um entsprechend der Empfehlung des Beraters mehr Zeit in den risikoreichen Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Die Betreuungszeiten der Arbeitsmediziner blieben unver-

⁶¹ Endbericht Analysephase zur Evaluierung AUVAsicher vom 19. März 2009

Präventionseinheiten der AUVA

ändert. Die AUVA entwickelte drei risikoorientierte Betreuungskategorien auf Basis einer Auswertung des Jahres 2010⁶²:

Tabelle 20: Risikoorientierte Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte in Stunden von AUVA sicher seit dem Jahr 2010			
Unternehmen	Risikoorientierte Mindestbetreuungszeit		
	Risikoklasse 1	Risikoklasse 2	Risikoklasse 3
	in Stunden		
1–10 Arbeitnehmer ¹	2	1,5	1,2
11–20 Arbeitnehmer ²	2,5	2	1,5
21–50 Arbeitnehmer ²	4	3,2	2

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quellen: AUVA; RH

Für die Verteilung der Mindestbetreuungszeiten waren folgende einschränkende Rahmenbedingungen maßgeblich:

- Orientierung an den tatsächlich geleisteten Betreuungsstunden der vergangenen Jahre;
- budget- bzw. aufwandsneutrale Verschiebung der Betreuungszeiten gegenüber den bisherigen Vorgaben;
- bestehende Verträge blieben unverändert.

Eine Gegenüberstellung der bisherigen Mindestbetreuungszeiten mit den seit 2010 neuen, für die Präventivfachkräfte (Sicherheitsfachkraft und Arbeitsmediziner) gültigen ergab folgende Verteilung:

⁶² Für die drei Betreuungskategorien berücksichtigte die AUVA in den einzelnen Wirtschaftsklassen die Anzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle, die durchschnittliche Krankheitsdauer sowie die Unfallrate pro 1.000 unselbständig Beschäftigten. Die risikoreichste Kategorie wurde mit „1“ bezeichnet, risikoarme Unternehmen waren der Kategorie „3“ zugeordnet. Daraus ergaben sich risikoorientierte Betreuungszeiten für Sicherheitsfachkräfte.

Tabelle 21: Gegenüberstellung der Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen

Unternehmen	bisherige Mindest- betreuungs- zeit	durchschnittliche tatsächlich geleistete Betreuungszeit	risikoorientierte Mindestbetreuungszeit		
			Risiko- klasse 1	Risiko- klasse 2	Risiko- klasse 3
in Stunden					
1–10 Arbeitnehmer ¹	2	2,3	3,0	2,5	2,2
11–20 Arbeitnehmer ²	4	3,9	4,1	3,6	3,1
21–50 Arbeitnehmer ²	8	6,3	7,2	6,4	5,2

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quelle: Darstellung RH

Daraus ergab sich, dass die neu festgelegten risikoorientierten Mindestbetreuungszeiten insbesondere in den Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern in jeder Risikogruppe die bis zum Jahr 2010 geplanten Mindeststunden um bis zu 35 % unterschritten. Dies stand im Widerspruch zum Verlauf der Unfallraten bezogen auf die Unternehmensgröße, welche eine Unfallhäufung bei den Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern zeigte.

55.2 Der RH bemerkte positiv die im Jahr 2010 eingeführten risikoorientierten Ansätze in der Verteilung der Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte im Rahmen von AUVAsicher. Nach Ansicht des RH ließ sich dabei eine Verschiebung der Betreuungsaktivitäten in Richtung kleinere risikoreichere (bzw. gefährlichere) Unternehmen feststellen. Dem grundsätzlichen Problem, dass bei Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern eine höhere Unfallhäufung vorlag, wurde aber nicht ausreichend Rechnung getragen. Der RH empfahl daher der AUVA, im Rahmen der unter TZ 53 empfohlenen Evaluierung der Wirksamkeit von AUVAsicher, die Festlegung der risikoorientierten Mindestbetreuungsstunden der Präventivfachkräfte einer kritischen Analyse zu unterziehen, weil die Unfallraten je nach Unternehmensgröße die Verschiebung der Mindestbetreuungszeiten nicht plausibel erscheinen ließen.

55.3 *Laut Mitteilung der AUVA werde auf Basis der Empfehlungen des externen Beraters in jenen Wirtschaftsklassen, die eine höhere Gefährdung aufweisen würden, mehr Beratungszeit eingeplant.*

Präventionseinheiten der AUVA

Die vom RH festgestellte Verschiebung der Betreuungsaktivitäten in Richtung kleinere Betriebe sei, bezogen auf die tatsächlich geleistete Betreuungszeit, nicht nachzuvollziehen. Die durchschnittliche Betreuungszeit sei vor der Umstellung in den Betrieben mit 21 bis 50 Arbeitnehmern bei etwa 6,34 Stunden gelegen. Nach der Umstellung sei in den risikoreichsten Betrieben mit 21 bis 50 Arbeitnehmern eine Betreuungszeit von 7,2 Stunden eingeplant worden, auch die zweite Risikoklasse liege mit 6,4 Stunden noch über dem Durchschnittswert vor der Umstellung.

- 55.4** Der RH entgegnete, dass die internen Vorgaben der AUVA von 8 Stunden Betreuungszeit für Präventivfachkräfte von AUVASicher für Unternehmen mit 21 bis 50 Arbeitnehmern auf 7,2 bis 5,2 Stunden je nach Risikoklasse reduziert wurden. Bei den kleineren Unternehmen (ein bis zehn Arbeitnehmer) wurde die Soll-Vorgabe von 2 Stunden alle zwei Jahre auf 3 Stunden alle zwei Jahre bei den risikoreichsten Unternehmen dieser Größenklasse angehoben.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, im Rahmen der unter TZ 53 empfohlenen Evaluierung der Wirksamkeit von AUVASicher, die festgelegte Anzahl der risikoorientierten Mindestbetreuungsstunden der Präventivfachkräfte kritisch zu analysieren.

Leistungen des
Unfallverhütungs-
dienstes

- 56.1** Im Jahr 2011 führte der Unfallverhütungsdienst folgende Präventionstätigkeiten in Arbeitsstätten durch:

Tabelle 22: Tätigkeiten des Unfallverhütungsdienstes im Jahr 2011

Tätigkeit	Arbeitsstätten	Tätigkeit	Unternehmen mit ≤ 50 Arbeitnehmern	Unternehmen mit > 50 Arbeitnehmern	Unternehmen mit ≤ 50 Arbeitnehmern (AUVAsicher betreut)
	Anzahl	in % ¹	Anteil in % ¹		
Beratung	8.390	70,7	44	30	26
Messung	1.605	13,5	19	15	67
Unfallerberhebung	1.262	10,6	41	22	37
Berufskrankheiten-erhebung	273	2,3	34	27	39
Regresserberhebung	217	1,8	32	29	39
Schulung	66	0,6	56	30	14
Expositions-erhebung	61	0,5	31	38	31
Gesamtergebnis	11.874	100,0	40	27	33

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AUVA

Der Unfallverhütungsdienst wurde kaum eigeninitiativ in den Unternehmen tätig, sondern er wurde von den Präventivfachkräften angefordert. Die Entscheidung, tätig zu werden, traf aber der Unfallverhütungsdienst nach Relevanz der Anforderung.

Insgesamt erbrachte der Unfallverhütungsdienst im Jahr 2011 rund zwei Drittel seiner Tätigkeiten in nicht von AUVAsicher betreuten Unternehmen. Diese teilten sich auf rd. 40 % mit bis zu 50 Arbeitnehmern sowie auf rd. 27 % mit mehr als 50 Arbeitnehmern auf. Rund 33 % seiner Tätigkeiten erbrachte er in von AUVAsicher betreuten Unternehmen. Die von AUVAsicher betreuten Unternehmen repräsentierten insgesamt rund ein Viertel aller Unternehmen sowie Arbeitnehmer bundesweit. Dies bedeutete, dass der Unfallverhütungsdienst ein Drittel seiner Leistungen für jenes Viertel der Unternehmen erbrachte, welches auch von AUVAsicher betreut war.

Die Beratungen des Unfallverhütungsdienstes stellten mit rd. 71 % den größten Anteil seiner Leistungen dar. Diese Beratungen führte er zu rd. 26 % in Unternehmen, die auch von AUVAsicher betreut waren, durch. Rund zwei Drittel der Messungen des Unfallverhütungsdienstes erfolgten in von AUVAsicher betreuten Unternehmen.

Präventionseinheiten der AUVA

- 56.2** Der RH wies darauf hin, dass der Unfallverhütungsdienst verhältnismäßig häufiger für von AUVAsicher betreute Unternehmen als für die übrigen Unternehmen tätig wurde. Nach Ansicht des RH bestand dadurch die Möglichkeit, dass von AUVAsicher betreute Unternehmen bevorzugt zu einer Leistung des Unfallverhütungsdienstes gelangten und dadurch zusätzlich gefördert wurden.

Der RH empfahl der AUVA, die Ursachen des verhältnismäßig häufigen Einsatzes des Unfallverhütungsdienstes im Bereich der von AUVAsicher betreuten Unternehmen zu analysieren.

- 56.3** *Die AUVA stellte eine allfällige Bevorzugung der von AUVAsicher betreuten Unternehmen durch den Unfallverhütungsdienst in Abrede.*

Laut Stellungnahme der AUVA seien von den 33 % (= 3.957) vom Unfallverhütungsdienst in von AUVAsicher betreuten Unternehmen durchgeführten Leistungen 569 auf Erhebungen von Unfällen und Berufskrankheiten entfallen. Dies seien keine Präventionsleistungen, sondern Aktivitäten, die von den Leistungsabteilungen der AUVA im Zuge eines Leistungsfeststellungsverfahrens vom Unfallverhütungsdienst angefordert und von diesem erledigt worden seien.

Die Unterstützung der Unternehmen bei den sich aus dem ASchG ergebenden Leistungsverpflichtungen stünde allen Unternehmen offen, sie müsste aber vom Unternehmen bei der AUVA angefordert werden.

- 56.4** Der RH erwiderte, dass eine intensive Befassung des Unfallverhütungsdienstes in von AUVAsicher betreuten Unternehmen in den Bereichen Messung, Unfallenerhebung, Berufskrankheitenerhebung und Regressenerhebung festzustellen war. Eine analytisch fundierte Erklärung fehlte dazu.

Deshalb hielt der RH an seiner Empfehlung, die Ursachen des verhältnismäßig häufigen Einsatzes des Unfallverhütungsdienstes im Bereich der von AUVAsicher betreuten Unternehmen zu analysieren, fest.

Reorganisation des Unfallverhütungsdienstes

57.1 (1) Im Jahr 2008 analysierte ein externer Berater die Aufgaben, die dafür eingesetzten Ressourcen und den erzielten Output des Unfallverhütungsdienstes. Der Endbericht lag im März 2009 dem Generaldirektor der AUVA vor. Eine Behandlung im Verwaltungsausschuss des Vorstands sowie eine Beschlussfassung über den Berichtsinhalt waren nicht ersichtlich⁶³.

(2) Aus der Evaluierung des Unfallverhütungsdienstes ging hervor, dass keine gelebte Strategie des Unfallverhütungsdienstes vorhanden sei. Die Organisationseinheiten des Unfallverhütungsdienstes würden eigene unterschiedliche Wege zur Erfüllung von Präventionsaufgaben entwickeln. Eine klare Positionierung des Unfallverhütungsdienstes im Präventionsfeld wäre nicht definiert, dadurch würde keine fokussierte Allokation der Ressourcen gemäß einer festgelegten Strategie erfolgen.

Weiters wies der externe Berater auf die inputorientierte Leistungssteuerung im Unfallverhütungsdienst hin. Es würde nicht die Erreichung von Zielen gemessen, sondern die Anzahl von durchgeführten Maßnahmen. So wäre die „Reduktion der Arbeitsunfälle um x %“ nicht als Ziel definiert, sondern lediglich die Anzahl der Betriebsbesuche, der verteilten Medien etc.

Auch die interne Revision der AUVA kritisierte im Jahr 2009, dass allfällige Abweichungen von festgelegten Zielwerten im sogenannten Leistungsbogen⁶⁴ keiner zielgerichteten Steuerung der Leistungen des Unfallverhütungsdienstes zugeführt würden.

Aufgrund der fehlenden Strategie interpretierten im Jahr 2007 die jeweiligen Landesstellen die Leistungen inhaltlich unterschiedlich. Im Detail streute die erfasste Quantität der Leistungen zwischen den Landesstellen erheblich (die Varianz lag bspw. bei Betriebsbesuchen bei 600 % und bei Messungen bei 700 %). Als weitere Ursache dafür ortete der externe Berater die fehlende Regelung über die Zusammenarbeit zwischen der Hauptstelle und den Landesstellen.

Zur Aufgabenerledigung durch den Unfallverhütungsdienst stellte der externe Berater fest, dass trotz aufwendigen Genehmigungsprozesses keine Kostentransparenz über Aufgaben bzw. Projekte vorhanden wäre. Ebenso sei die Ursachen-Wirkungskette zwischen Ressourceneinsatz und Leistung nicht aus Kennzahlen nachvollziehbar; es könne nicht

⁶³ Am 10. Februar 2009 diskutierte der Verwaltungsausschuss des Vorstands der AUVA den Endbericht über die „Evaluierung AUVAsicher – strategische Ziele“ und erweiterte bzw. legte die strategischen Ziele von AUVAsicher neu fest.

⁶⁴ Der Leistungsbogen war eine vereinfachte Balanced Scorecard.

Präventionseinheiten der AUVA

ermittelt werden, welche Leistungen mit welchem Ressourceneinsatz einhergingen.

(3) Der externe Berater sah daher Verbesserungspotenziale vor allem im Bereich Strategieentwicklung, Balanced Scorecard, Aufgabenverteilung zwischen der Hauptstelle und den Landesstellen sowie in der EDV-Unterstützung.

(4) Die AUVA überarbeitete Ende 2009 nach Vorliegen des Evaluierungsberichts ihre Strategie und erstellte zu deren Umsetzung Fachgruppenkonzepte. Diese wichen jedoch im Aufbau und in der Struktur voneinander stark ab und enthielten keine quantifizierten Größen zur Zielerreichung (vgl. TZ 42). Darüber hinaus gehende, greifbare und wesentliche Organisationsänderungen sowie finanzielle Maßnahmen erfolgten nicht.

(5) Im September 2011 beauftragte die AUVA erneut denselben externen Berater zur Fortführung des bereits seit dem Jahr 2002 laufenden Reorganisationsprozesses im Bereich der Prävention. Dabei führte er im Jahr 2011 bei der Personalbedarfsberechnung für den Unfallverhütungsdienst (UVD-Würfel) wiederum eine Leistungserhebung durch und erfasste die anfallenden Ist-Stunden je Leistungskategorie in der Hauptstelle und in den Landesstellen. Das Projektteam einigte sich darauf, dass der zukünftige Bedarf für eine Leistung aus dem gewichteten Mittelwert der jeweiligen Landesstelle errechnet werden sollte. Eine Beurteilung zur Rechtfertigung des Ressourceneinsatzes je Landesstelle bzw. der Hauptstelle erfolgte nicht. Die Analyse des Beraters zeigte aber erneut deutliche Unterschiede in der Leistungserbringung je Landesstelle bzw. der Hauptstelle im Bereich des Unfallverhütungsdienstes auf. Der Analyse vorgelagert war eine mehrmonatige Diskussion der einzelnen Landesstellen über die Definition der einzelnen Leistungen.

57.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die AUVA seit mehr als einem Jahrzehnt mit der Reorganisation der Prävention, besonders des Unfallverhütungsdienstes, beschäftigte. Nach Ansicht des RH blieben dabei Kernprobleme – wie z.B. die fehlende klare einheitlich interpretierte Strategie, fehlende Wirkungsziele, fehlende Wirkungskette zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnissen und unterschiedliche Aufgabenerledigung je nach Organisation – ungelöst. Die laufende Personalbedarfsberechnung lief Gefahr, keine wirksamen Ergebnisse erbringen zu können, weil die vorhandenen Ist-Werte beim Ressourceneinsatz für die Leistungserbringung als zukünftige Soll-Werte festgelegt wurden.

Der RH empfahl der AUVA, das seit mehr als einem Jahrzehnt laufende Reorganisationsprojekt im Aufgabenbereich der Prävention auf die Umsetzung der nach wie vor ungelösten Kernprobleme zu fokussieren und den Reorganisationsprozess wesentlich zu beschleunigen.

- 57.3** *Laut Stellungnahme der AUVA seien bei der laufenden Personalbedarfsplanung für die meisten Leistungen neue einheitliche Planwerte vereinbart worden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sei die Personalbedarfsplanung im Gange und nicht abgeschlossen gewesen.*

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Einflussfaktoren auf das Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

- 58** Die Arbeitsinspektorate versuchten, Arbeitnehmerschutz durch Kontrolle (mit Strafsanktion) der Einhaltung von Arbeitnehmerschutzbestimmungen zu erreichen. Dabei gewann etwa seit dem Jahr 2007 die Beratung der Unternehmen an Bedeutung, um Beanstandungen bereits im Vorfeld zu vermeiden. Die AUVA war als Versicherer bestrebt, durch eine wirkungsvolle Prävention das Versicherungsrisiko bzw. die daraus resultierenden Geldleistungen zu minimieren. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsinspektion und der AUVA war daher in einigen Bereichen – wie Betriebsanlagengenehmigung, Auswertung von Beanstandungen, Abwicklung des Datenaustauschs sowie Erfassung der Arbeitnehmer in den Arbeitsstätten – naheliegend. Im Bereich der Logistik und der Umsetzung von europäischen Arbeitnehmerschutzbestimmungen wurde diese entsprechend gepflegt. In den übrigen Bereichen waren Lücken im Zusammenwirken zwischen den Arbeitsinspektoraten und der AUVA deutlich erkennbar.

Datenaustausch zwischen den Arbeitsinspektoraten und der AUVA sowie Beanstandungen

- 59.1** (1) Gemäß § 78a Abs. 6 und 7 ASchG bestanden zwischen dem Zentral-Arbeitsinspektorat und der AUVA gegenseitige Meldepflichten bei Arbeitsstätten mit bis zu 50 Arbeitnehmern über die Namen der Arbeitgeber, die Wirtschaftsklassifikation gemäß ÖNACE 1995 und die Anschrift der Arbeitsstätten. Zusätzlich meldete die AUVA an die Arbeitsinspektorate das Datum der Besuche der Arbeitsstätten in von AUVAsicher betreuten Unternehmen.

Eine gemeinsame Analyse der Daten durch die AUVA und die Arbeitsinspektorate, z.B. zur Beurteilung der Wirksamkeit von AUVAsicher, fehlte. Eine auf Anregung des RH erstellte Auswertung des Zentral-Arbeitsinspektorats über die Beanstandungen in Arbeitsstätten mit bis zu 50 Arbeitnehmern aus dem Jahr 2011 zeigte folgende Verteilung:

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Tabelle 23: Anzahl der Beanstandungen der Arbeitsinspektorate im Jahr 2011			
Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern	Beanstandungen		
	technischer Arbeitnehmerschutz	Verwendungsschutz	Summe
	Anzahl		
nicht AUVAsicher betreut	16.398	10.183	26.581
AUVAsicher betreut	13.736	13.925	27.661
Gesamt	30.134	24.108	54.242

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Daraus ging hervor, dass von AUVAsicher betreute Unternehmen tendenziell weniger Beanstandungen im technischen Arbeitnehmerschutz aufwiesen, aber deutlich mehr Beanstandungen beim Verwendungsschutz.

(2) Darüber hinaus erhob die AUVA keine Information über die konkreten Beanstandungen im Bereich der von AUVAsicher betreuten Unternehmen, obwohl ihr diese Daten in den betreuten Unternehmen über die jeweilige Präventivfachkraft zugänglich waren. Die jeweilige Präventivfachkraft von AUVAsicher wurde zwar grundsätzlich von der AUVA beauftragt, hatte jedoch ihr gegenüber keine Meldepflichten; die Meldepflicht bestand gegenüber dem Unternehmen. Die AUVA begründete dies mit ihrer Aufgabenstellung als Teil des jeweiligen Unternehmens. Bei den nicht von AUVAsicher betreuten Unternehmen hatte die AUVA grundsätzlich keinen Zugriff auf diese Daten. Die jährlichen Berichte über „die Tätigkeit der Arbeitsinspektion“ enthielten keine unternehmensbezogenen Daten über die Beanstandungen.

59.2 Nach Ansicht des RH beschränkten sich die vorhandenen gegenseitigen gesetzlichen Meldepflichten auf den Austausch von Formaldaten. Der RH hielt fest, dass ein Datenaustausch zwischen den Arbeitsinspektoraten und der AUVA über die Details der Beanstandungen zweckmäßig wäre, um daraus Rückschlüsse für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ziehen (z.B. Kampagnen, Schwerpunktberatungen) bzw. Qualitätsstandards für die Präventivfachkräfte erstellen zu können. Er empfahl daher dem BMASK und der AUVA, das Datenpotenzial speziell im Bereich der Beanstandungen im Sinne eines effektiven Arbeitnehmerschutzes zu erschließen und gegenseitig zugänglich zu machen.



Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

59.3 (1) Laut Stellungnahme des BMASK sei den Empfehlungen des RH folgend geplant, beginnend im Herbst 2013 den bestehenden Datenaustausch zwischen der AUVA und der Arbeitsinspektion zu verstärken und die Schaffung der dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen voranzutreiben.

(2) Die AUVA teilte mit, sie werde gemeinsam mit dem Zentral-Arbeitsinspektorat praktikable Möglichkeiten eines weiteren Datenaustauschs prüfen.

Es sei gemäß ASchG Aufgabe der AUVA-Präventivfachkräfte, gemeinsam mit den Arbeitgebern die Beanstandungen der Arbeitsinspektorate zu bearbeiten. Dies werde daher beim Betriebsbesuch vordringlich durchgeführt, um besondere Gefahren zu beseitigen. Die Ergebnisse dieser Beratungen würden **im Besuchsbericht von AUVA sicher festgehalten**. Eine darüber hinausgehende Speicherung zur systematischen elektronischen Weiterverarbeitung sei aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich.

Meldung von Arbeitsunfällen der AUVA an die Arbeitsinspektorate

60.1 Gemäß § 21 Abs. 2 ArbIG teilte die AUVA dem jeweils zuständigen Arbeitsinspektorat alle meldepflichtigen Arbeitsunfälle sowie Anzeigen über Berufskrankheiten mit. Die Meldung der Arbeitsunfälle erfolgte über handschriftlich ausgefüllte Formulare in Papierform. Ab dem Jahr 2014 sollte dies laut AUVA EDV-unterstützt erfolgen.

60.2 Der RH empfahl der AUVA und dem BMASK, die gegenseitige EDV-unterstützte Übertragung aller meldepflichtigen Daten rasch voranzutreiben, um eine effiziente Verarbeitung der Daten von beiden Seiten gewährleisten zu können.

60.3 (1) Laut Stellungnahme des BMASK sei geplant, ab Herbst 2013 die Machbarkeit der zeitnahen Übermittlung der von der AUVA elektronisch erfassten Unfalldaten an die Arbeitsinspektion zu prüfen.

(2) Laut Mitteilung der AUVA sei die Voraussetzung für die elektronische Übermittlung der Unfallmeldung die im Leistungsbereich der AUVA im Jahr 2010 implementierte und seitdem den weiteren Anforderungen angepasste Software EFEU. Das EFEU-System sei in Kooperation mit den anderen drei Unfallversicherungsträgern, der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA), der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) sowie der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) entwickelt worden. Das EFEU-Team plane für 2014 den Beginn der Analyse für die elektronische Übermittlung der

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Unfallmeldungen. Die Umsetzung werde voraussichtlich im Jahr 2015 abgeschlossen.

Betriebsanlagen- genehmigung

- 61.1** Im Zuge eines Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens gemäß § 74 GewO hatte das Arbeitsinspektorat gemäß § 12 ArbIG Parteistellung. Eine Befassung der AUVA war nicht vorgesehen. Dadurch konnte das Expertenwissen der AUVA zur Vermeidung von Arbeitsunfällen bzw. Berufskrankheiten nicht genutzt werden. Eine einheitliche Beurteilung bzw. Feststellung des Arbeitnehmerschutzes bei den genehmigten Betriebsanlagen durch die Arbeitsinspektorate und die AUVA fehlte dadurch. Die betraf vor allem die einheitliche Maschinentestsicherheit (Benutzer- und Inverkehrbringervorschriften).
- 61.2** Nach Ansicht des RH hätte eine frühe Einbindung der AUVA im Planungsprozess zur Errichtung risikoreicher Betriebsanlagen den Vorteil einer möglichst einheitlichen Festlegung des Sicherheitsstandards sowohl nach arbeitnehmerschutzrechtlichen Vorgaben als auch nach den Präventionszielen der AUVA. Der RH empfahl der AUVA, ihre fachliche Expertise als Gutachter im Rahmen der Parteistellung der Arbeitsinspektion im Betriebsanlagengenehmigungsverfahren vermehrt einzubringen, um volkswirtschaftliche Folgekosten im Bereich der Unternehmen und der Leistungen der AUVA zu vermeiden.
- 61.3** *Laut Stellungnahme der AUVA würde sie unter bestimmten Voraussetzungen (Vorhandensein von Risikobereichen, Bezahlung) eine Einbeziehung in das Genehmigungsverfahren begrüßen. Dabei sei die Empfehlung vor allem für die Bezirksverwaltungsbehörden maßgeblich.*
- 61.4** *Der RH verwies auf das Ziel der Empfehlung, die Zusammenarbeit zwischen der AUVA und den Arbeitsinspektoraten zu forcieren, um den bestmöglichen Nutzen aus dem beiderseits vorhandenen Know-how zu ziehen und keine Aufblähung des Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens herbeizuführen.*

Von den Arbeits- inspektoraten er- fasste Arbeitnehmer und Arbeitsstätten

- 62.1** (1) Das Zentral-Arbeitsinspektorat führte eine zentrale Unternehmensdatenbank, die durch dezentrale Eingaben der Arbeitsinspektoren mit Adressen der Arbeitsstätten gespeist wurde. Die Unternehmensdatenbank war eine über die Jahre gewachsene Datenbank mit 341.559 Adressen von Arbeitsstätten zum Stand 31. März 2012. Die Standorte von Arbeitsstätten wurden durch Kontrollen, Unfallmeldungen, Mutterschutzmeldungen, Lehrlingsmeldungen, Informationen aus dem Gewerberegister, systematische Telefonbuchrecherchen und auch durch eigene Recherchen erhoben. Das Zentral-Arbeitsinspekto-



Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

rat schätzte, dass rd. 10 % der Arbeitsstätten in seiner Unternehmensdatenbank fehlten. Die Recherchen zur Lokalisierung der Arbeitsstätten waren für die Arbeitsinspektorate teils sehr arbeitsaufwendig.

(2) Ein Vergleich der im Jahr 2011 bei den Arbeitsinspektoraten (2.865.298), beim Verkehrs-Arbeitsinspektorat und beim Land- und Forstwirtschaftsinspektorat (rd. 404.000) erfassten unselbständig Erwerbstätigen mit den lt. Mikrozensus ausgewiesenen (rd. 3,57 Mio.) ergab eine Lücke von rd. 305.000 nicht erfassten unselbständig Erwerbstätigen. Diese ließ darauf schließen, dass nicht alle zu kontrollierenden Arbeitsstätten von den oben genannten Arbeitsinspektoraten erfasst wurden. Ein Teil der Differenz war auf die unterschiedlichen Bezugsjahre (2009, 2010, 2011) zurückzuführen. Darüber hinaus erfassten die Arbeitsinspektorate und das Verkehrs-Arbeitsinspektorat die Anzahl der unselbständig Erwerbstätigen, während die Landes- und Gemeindebediensteten als VBÄ gezählt wurden. Unbekannt war die Anzahl der Arbeitnehmer in privaten Haushalten und die Anzahl der geistlichen Amtsträger, die vom Tätigkeitsbereich der Arbeitsinspektion gemäß § 1 Abs. 2 ArbIG ausgenommen waren. Die zwangsläufig ungenaue Eigenerhebung durch das Arbeitsinspektorat war ebenfalls mitverantwortlich für die Differenz.

(3) Ab 1. April 2012 ging die bei der Urlaubs- und Abfertigungskasse eingerichtete Baustellendatenbank mit verpflichtenden Baustellenmeldungen in Betrieb. Diese Einrichtung ermöglichte einen vollständigen Überblick über neue Baustellen und damit zusammenhängende gezielte Kontrollen der Behörden. Diese Datenbank war auch den Arbeitsinspektoraten zugänglich.

62.2 Der RH wies auf die unvollständige Datenlage über die Standorte von Arbeitsstätten sowie auf den beachtlichen Arbeitsaufwand der Arbeitsinspektorate für deren Erfassung und Wartung hin.

Der RH merkte positiv an, dass durch Einführung einer Baustellendatenbank in diesem Bereich eine Kontrollmöglichkeit für die Arbeitsinspektorate sichergestellt werden konnte. Er wies auf die Machbarkeit einer zeitnahen Erfassung von relevanten Arbeitsstättendaten hin.

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Meldungen der Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektionsgesetz und Gewerbeordnung

63.1 (1) Gemäß § 20 Abs. 2 ArbIG mussten die Gewerbebehörden⁶⁵ das zuständige Arbeitsinspektorat von der Neuerrichtung bzw. über Änderungen von Betriebsanlagen⁶⁶ verständigen. Alle Behörden hatten gegenüber dem Arbeitsinspektorat diesbezügliche Meldepflichten. Laut Zentral-Arbeitsinspektorat würden die Bezirksverwaltungsbehörden ihren Meldepflichten in unterschiedlichem Ausmaß nachkommen. Einschränkung war dazu zu bemerken, dass gemäß § 2 GewO nicht alle Tätigkeiten, wie bspw. Land- und Forstwirtschaft, der Betrieb von Sägen, Tätigkeiten der Rechtsanwälte, Ausübung der Heilkunde etc., unter die GewO und deren Genehmigungspflichten fielen.

(2) Gemäß § 365 GewO hatten die Bezirksverwaltungsbehörden ein Gewerberegister zu führen, in das natürliche Personen und andere Rechtsträger einzutragen waren. Im Zentralen Gewerberegister beim BMWFJ wurden diese Daten zusammengeführt. Abfrageberechtigungen bestanden gemäß § 360 Abs. 3 ASVG u.a. für die Gewerbebehörden, die Wirtschaftskammern und die Sozialversicherungsträger.

(3) Das BMWFJ setzte Schritte zur Reorganisation des Zentralen Gewerberegisters und beauftragte im Januar 2011 eine Machbarkeitsstudie zu dessen Neugestaltung⁶⁷. Das Zentral-Arbeitsinspektorat wurde in der Studie ausdrücklich als Stakeholder und Datenempfänger bezeichnet. Jedoch nutzte es kaum seine Position. Laut Studie waren aufgrund der unterschiedlichen Systeme bis zu 5 % aller Gewerbetreibenden nicht im Zentralen Gewerberegister enthalten.

In seinem Bericht zur Verwaltungsreforminitiative („Register der Bundesverwaltung“, Reihe Bund 2012/5) hatte der RH darauf hingewiesen, dass die technische Umsetzung des Zentralen Gewerberegisters auf Basis der 14 dezentralen Gewerberegister nicht mehr zeitgemäß war und die einmalige Speicherung von Daten eine erhöhte Datenkonsistenz mit sich brächte. Er hatte daher empfohlen, die Arbeiten zur Entwicklung des Zentralen Gewerberegisters Neu rasch voranzutreiben, um die Effizienz zu steigern und die Datenqualität zu verbessern.

⁶⁵ Zuständige Gewerbebehörde war die auf Landesebene angesiedelte Bezirksverwaltungsbehörde des Gewerbestandorts und daher je nach Standort die Bezirkshauptmannschaft, der Magistrat der Stadt oder in Wien das zuständige Magistratische Bezirksamt.

⁶⁶ Eine Betriebsanlage war jener Ort, an dem ein Gewerbe ausgeübt wurde. In der Regel war der Begriff der Betriebsanlage enger gefasst als der der Arbeitsstätte, weil im Rahmen einer Arbeitsstätte auch Tätigkeiten ausgeübt werden konnten, welche nicht der Gewerbeordnung unterlagen.

⁶⁷ Am 18. Juni 2012 veranstaltete das BMWFJ anlässlich des Projektstarts des Projekts Zentrales Gewerberegister Neu ein Kick-off.

- 63.2** Nach Ansicht des RH war das geltende System des Zentralen Gewerberegisters nicht geeignet, zeitnahe und zuverlässige Informationen über Arbeitsstätten zu liefern. Die im **§ 20 Abs. 2 ArbIG normierte Meldepflicht** aller Behörden stellte nach Ansicht des RH einen unbestimmten Gesetzesbegriff dar, welcher kaum Wirkung aufwies.

Der RH empfahl dem BMASK, vermehrt die Mitsprache als Stakeholder bei der Gestaltung des Zentralen Gewerberegisters Neu wahrzunehmen und nach Maßgabe der Möglichkeiten auf automatisierte Datenübertragung an das Zentral-Arbeitsinspektorat zu drängen. Weiters empfahl er dem BMASK, die Unterstützung durch andere Behörden für die Erfassung von Arbeitsstätten einzufordern.

- 63.3** *Laut Stellungnahme des BMASK würden die Empfehlungen des RH aufgegriffen, die Daten des „Zentralen Gewerberegisters Neu“ künftig für Zwecke der Arbeitsinspektion sinnvoll nutzbar zu machen.*

Meldungen der
Arbeitsstätten auf
Basis der Daten des
Hauptverbands

- 64.1** Die AUVA eruierte die Adressdaten von Arbeitsstätten aus den sogenannten Hauptverbandsbeitragskontonummern⁶⁸ beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**). Der Arbeitgeber von Pflichtversicherten meldete über die Hauptverbandsbeitragskontonummern neben der monatlichen Dienstnehmeranzahl auch die Abrechnungsadresse der Firma sowie eine Dienstgebernummer. Da daraus Daten über Filialbetriebe bzw. Arbeitsstätten nicht eindeutig erkennbar waren, war der AUVA das versicherte Risikoportfolio nicht zur Gänze bekannt.

Weitere Datenquellen für die Lokalisierung von Arbeitsstätten waren im ASVG normiert. § 33 ASVG normierte die An- und Abmeldung von Pflichtversicherten durch den Arbeitgeber zu Dienstgeberkontonummern. Gemäß § 34 ASVG waren Dienstgeber verpflichtet, beim zuständigen Krankenversicherungsträger oder beim Finanzamt der Betriebsstätte den Lohnzettel einzubringen, der u.a. die Adresse der Arbeitsstätte am 31. Dezember bzw. am letzten Beschäftigungstag innerhalb eines Jahres enthalten musste. Diese Daten wurden an den Hauptverband weitergegeben; der Hauptverband leitete sie, gemäß Bundesstatistikgesetz 2000, ohne Prüfung auf Validität zur statistischen Verwendung an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ weiter.

⁶⁸ Ein Unternehmen erhielt vom Hauptverband eine oder mehrere Hauptverbandsbeitragskontonummern, um seine Arbeitnehmer beim Hauptverband pflichtversichern zu können.

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

64.2 Nach Ansicht des RH könnten die Lohnzettelmeldungen eine Datenquelle für die Erhebung von Arbeitsstätten sowohl für die Arbeitsinspektorate als auch für die AUVA darstellen. Dies hätte u.a. den Vorteil, nur eine Erhebung aus einer einheitlichen Datenquelle vornehmen zu müssen. Der RH empfahl dem BMASK und der AUVA, die Nutzung der im Hauptverband vorhandenen Daten über gemeldete Arbeitsstätten zu prüfen, um eine einheitliche Arbeitsstättenerfassung in die Wege zu leiten.

64.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei es geplant, ab Herbst 2013 die technischen Voraussetzungen für den automatisierten Datenabgleich der von der AUVA erfassten Arbeitsstätten zu schaffen.*

(2) *Laut Mitteilung der AUVA werde die Empfehlung des RH bereits im Rahmen der Entwicklung von safe.net, der neuen Software zur Unterstützung der Prävention, analysiert und gegebenenfalls umgesetzt.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

65 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) An den Beginn der Strategieentwicklung für die Österreichische Arbeitsschutzstrategie 2013–2020 wären die Entwicklung eines strategischen Gesamtdokuments sowie eine quantitative – nicht nur eine qualitative – Zieldefinition und die Festlegung von Wirkungsindikatoren zu stellen. (TZ 11)

(2) Den Arbeitsinspektoraten wäre die Dichte des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten vorzugeben. Dies wäre eine zentrale Voraussetzung, um eine effiziente Organisation und eine wirtschaftliche Planung in der Arbeitsinspektion herbeiführen zu können. Darauf aufbauend wären eine Aufgabenkritik und effizienzsteigernde Maßnahmen durchzuführen und auf dieser Basis die Organisationsform und die Personalausstattung zu wählen. (TZ 13, 19)

(3) Es wären größere Arbeitsinspektorate zu schaffen und die Anzahl der Aufsichtsbezirke auf maximal einen pro Bundesland zu reduzieren. Dabei könnte die Konzentration der Arbeitsinspektionsärzte auf sieben Standorte als Good-practice-Modell für eine künftige Neuorganisation der Arbeitsinspektorate dienen. (TZ 14)

(4) Die Steuerung der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate mittels Jahresarbeitsplänen wäre auszubauen. (TZ 15)

(5) Wirkungsorientierte Zielvorgaben für die Arbeitsinspektorate wären durch das Zentral-Arbeitsinspektorat festzulegen. (TZ 16)

(6) Auf eine Vereinheitlichung der Kernleistungsbereiche hinsichtlich Leistungserbringung in den einzelnen Arbeitsinspektoraten wäre hinzuwirken. (TZ 17)

(7) Auf eine Vereinheitlichung der Leistungserbringung je Mitarbeiter in den einzelnen Arbeitsinspektoraten wäre hinzuwirken. (TZ 18)

(8) Im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 wäre eine Rahmenvereinbarung „Wirkungsorientierte Steuerung“ zu formulieren, die alle drei Kernleistungsbereiche der Arbeitsinspektion (Kontrolle, Parteistellung, Beratung) umfasst. Eine Orientierung der mengenmäßigen Vorgaben an den leistungsstarken Arbeitsinspektoraten wäre zu forcieren. (TZ 20, 21)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) Aufgrund des beachtlichen Umfangs der Erlässe und im Hinblick auf die Bewältigbarkeit durch die Mitarbeiter wäre eine Überregulung im Arbeitnehmerschutzbereich möglichst zu vermeiden. (TZ 22)

(10) Das vorhandene Qualitätshandbuch wäre mit konkreten Festlegungen zur Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion weiterzuentwickeln und mit den Erlässen zu verknüpfen. (TZ 23)

(11) Bei der Jahresplanung der Einschau „neu“ wäre eine Stichprobe zu ziehen, welche die Entwicklung von Good-practice-Modellen ermöglicht; z.B. ein Vergleich von Arbeitsinspektoraten in stark industrialisierten Wirtschaftsräumen oder ein Vergleich von Arbeitsinspektoraten in klein-gewerblich dominierten Wirtschaftsräumen. (TZ 25)

(12) Das Prioritätspunktesystem wäre um eine Bewertung des Arbeitnehmerschutzniveaus in den einzelnen Betrieben durch die Arbeitsinspektoren zu erweitern. (TZ 26)

(13) Ein Strafkatalog zur einheitlichen Vorgehensweise der Arbeitsinspektorate bei der Bemessung der Strafvorschläge durch die Arbeitsinspektoren wäre zu entwickeln. (TZ 27)

(14) Die zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien wäre aufzulösen. (TZ 28)

(15) Die Geschäftsordnung für die Arbeitsinspektion wäre dahingehend zu ändern, dass die Leitung des Arbeitsinspektorats die Möglichkeit erhält, die Überprüfungsintervalle aktiv zu steuern. (TZ 28)

(16) Das Controlling in den Arbeitsinspektoraten wäre auszubauen und die Führungskräfte wären zu einer intensiveren Steuerung und Überwachung der Zielerreichung zu verpflichten. (TZ 28)

(17) Es wäre darauf hinzuwirken, die Freistellungen nach dem Mutterschutzgesetz möglichst auf die Amtsärzte zu konzentrieren, um die Tätigkeit der Ärzte der Arbeitsinspektorate auf die Aufgaben im Rahmen des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes (ASchG) zu konzentrieren. (TZ 29)

(18) Eine stärkere Verlagerung des Personals vom Zentral-Arbeitsinspektorat hin zu den Arbeitsinspektoraten wäre durchzuführen. (TZ 30)

(19) Im Zuge der unter TZ 14 (Schlussempfehlung 3) empfohlenen Neuorganisation der Aufsichtsbezirke wäre eine Vergrößerung der Leitungsspanne umzusetzen und auf eine Reduktion des Overheads, insbesondere durch eine Reduktion der Sekretariatskräfte, hinzuwirken. (TZ 30)

(20) Es wäre eine Personalplanung im Hinblick auf die notwendige Straffung der Steuerung und die Reorganisation der Arbeitsinspektion aufzubauen, die sowohl das Zentral-Arbeitsinspektorat als auch die Arbeitsinspektorate umfasst. (TZ 31)

(21) Das Expertenwissen aus weniger oft benötigten Fachrichtungen wäre in bestimmten Arbeitsinspektoraten zu bündeln und bei Bedarf den anderen Arbeitsinspektoraten zur Verfügung zu stellen. (TZ 32)

(22) Die aktuellen Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektoren wären auf ihre Vereinbarkeit mit den dienstlichen Anforderungen neuerlich zu prüfen; diese Prüfung wäre in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. (TZ 33)

(23) Die Gründe für die Genehmigung von Nebenbeschäftigungen wären detailliert darzulegen und zu dokumentieren sowie kritisch zu hinterfragen. (TZ 33)

(24) Im Bereich der nachgeordneten Arbeitsinspektorate wäre die finanzielle Planung zu verbessern. (TZ 35)

(25) Die Verrechnung der Arbeitsinspektorate und des Zentral-Arbeitsinspektorats wäre innerhalb einer Budgetuntergliederung gemeinsam durchzuführen, um neben einer transparenten Gebahrung eine effiziente Steuerung der gesamten Arbeitsinspektion zu ermöglichen. (TZ 35)

(26) Im Zusammenhang mit der unter TZ 35 (Schlussempfehlung 25) empfohlenen einheitlichen Budgetierung wäre für eine einheitliche finanzielle Verantwortung für den gesamten Bereich der Arbeitsinspektion zu sorgen, um hier finanzielle Fehlentwicklungen (Rücklagenbildung bei gleichzeitigen Mehrausgaben) durch eine wirtschaftliche Gesamtsteuerung der Bereiche Zentral-Arbeitsinspektorat und nachgeordnete Arbeitsinspektorate zu vermeiden. (TZ 36)

(27) Es wäre eine finanzielle Quantifizierung der Ziele der Rahmenstrategie im Arbeitsschutz 2007 für die Arbeitsinspektion anzustreben. (TZ 36)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

AUVA

(28) Es wäre vermehrt die Mitsprache als Stakeholder bei der Gestaltung des Zentralen Gewerbergisters neu wahrzunehmen und nach Maßgabe der Möglichkeiten auf automatisierte Datenübertragung an das Zentral-Arbeitsinspektorat zu drängen. (TZ 63)

(29) Die Unterstützung durch andere Behörden für die Erfassung von Arbeitsstätten wäre einzufordern. (TZ 63)

(30) Eine Strategie für den Bereich Prävention mit quantifizierten Zielwerten wäre zu erarbeiten und diese mit der finanziellen Planung zu verbinden. (TZ 40)

(31) Im Rahmen des Forums Prävention wäre der bereits bestehende Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, Präventivfachkräften und Sicherheitsvertrauenspersonen zu stärken. Dazu sollten für das Forum Prävention Zielgruppen definiert und quantifizierte Ziele über die zu erreichende Teilnehmeranzahl bzw. -struktur festgelegt werden, um damit gezielter potenzielle Teilnehmer ansprechen zu können. In diesem Zusammenhang wären auch von den Teilnehmern des Forums Prävention deren Funktionen im Arbeitnehmerschutz detailliert zu erheben. (TZ 41)

(32) Das wirtschaftliche Potenzial des Projekts „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“ (SGM) und dessen Wirkung auf den Arbeitnehmerschutz wäre zu ermitteln. Im Falle einer positiven Beurteilung wären die gesetzlichen Voraussetzungen für SGM als Präventionsstrategie klarzustellen. (TZ 42)

(33) Die finanztechnische Abwicklung des Projekts SGM wäre über einen eigenen Kostenrechnungskreis abzubilden, um die Wirtschaftlichkeit von SGM steuern zu können und um sicherzustellen, dass keine Quersubventionierung aus dem übrigen gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Präventionsbereich erfolgt. (TZ 42)

(34) Die Aussage über die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen (insbesondere Kampagnen) wäre grundsätzlich unter dem Blickwinkel der jeweiligen spezifischen Einflussfaktoren zu relativieren. (TZ 43)

(35) Das vorliegende Forschungskonzept wäre in Richtung verstärkter Kooperation mit der Wirtschaft zu überarbeiten. Dabei könnten Erfahrungen aus dem Bereich der angewandten Forschung der Universitäten in Zusammenarbeit mit Unternehmen herangezogen werden. (TZ 45)

(36) Der Anteil der Präventionsaufwendungen am Gesamtbudget der AUVA wäre unter dem Aspekt des bisherigen finanziellen Bedarfs kritisch zu evaluieren. Dabei sollten als Eckpunkte die noch zu formulierenden quantifizierten strategischen Zielsetzungen einer wirksamen Prävention sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten maßgeblich sein. (TZ 46)

(37) Im Zuge der Prozessoptimierung im Rahmen von AUVA 2020 wäre die Overheadberechnung für den Bereich Prävention zu verifizieren und an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. (TZ 47)

(38) Es wäre ungeachtet des Mindeststandards aus den Rechnungslegungsvorschriften für Sozialversicherungsträger ein geeignetes Kosten- und Leistungsrechnungssystem basierend auf einer flächendeckenden Ressourcenerfassung für den Bereich der Prävention einzurichten. Dieses sollte, gestützt auf Kennzahlen, die Basis für ein Controllingsystem für eine effiziente Leistungserbringung im Bereich der Prävention bilden. (TZ 48)

(39) Der Budgetrahmen für AUVAsicher wäre in Analogie zum gesamten Aufgabenbereich Prävention unter dem Aspekt des bisherigen finanziellen Bedarfs kritisch zu hinterfragen. Dabei sollten als Eckpunkte die wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie die Zielsetzungen einer wirksamen Betreuung durch die Präventivfachkräfte des AUVAsicher maßgeblich sein. (TZ 51)

(40) Neben dem Marktanteil als indirektem Indikator für den Erfolg von AUVAsicher wären weitere Indikatoren für die Messung der Wirksamkeit von AUVAsicher zu entwickeln und anzuwenden. (TZ 52)

(41) Die Zielgruppe und der zeitliche Einsatz von AUVAsicher je Unternehmensgröße wären zu evaluieren, um – in Verbindung mit dem Mitteleinsatz (vgl. TZ 51) – die Wirksamkeit zur Absenkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten beurteilen zu können. (TZ 53)

(42) Im Rahmen der unter TZ 53 (Schlussempfehlung 41) empfohlenen Evaluierung von AUVAsicher wäre die Festlegung der risikoorientierten Mindestbetreuungsstunden der Präventivfachkräfte einer kritischen Analyse zu unterziehen, weil die Unfallraten je nach Unternehmensgröße die Verschiebung der Mindestbetreuungszeiten nicht plausibel erscheinen ließen. (TZ 55)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(43) Die Ursachen des verhältnismäßig häufigen Einsatzes des Unfallverhütungsdienstes im Bereich der von AUVAsicher betreuten Unternehmen wären zu analysieren. (TZ 56)

(44) Das seit mehr als einem Jahrzehnt laufende Reorganisationsprojekt im Aufgabenbereich Prävention wäre auf die Umsetzung der nach wie vor ungelösten Kernprobleme zu fokussieren und der Reorganisationsprozess wäre wesentlich zu beschleunigen. (TZ 57)

(45) Die fachliche Expertise der AUVA als Gutachter wäre im Rahmen der Parteistellung der Arbeitsinspektion im Betriebsanlageneignungsverfahrensverfahren vermehrt einzubringen, um volkswirtschaftliche Folgekosten im Bereich der Unternehmen und der Leistungen der AUVA zu vermeiden. (TZ 61)

BMASK und AUVA

(46) Das bei den Arbeitsinspektoraten und der AUVA vorhandene Datenpotenzial wäre speziell im Bereich der Beanstandungen im Sinne eines effektiven Arbeitnehmerschutzes zu erschließen und gegenseitig zugänglich zu machen. (TZ 59)

(47) Die gegenseitige EDV-unterstützte Übertragung aller meldepflichtigen Daten wäre rasch voranzutreiben, um eine effiziente Verarbeitung dieser Daten von beiden Seiten gewährleisten zu können. (TZ 60)

(48) Die Nutzung der im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger vorhandenen Daten über gemeldete Arbeitsstätten wäre zu prüfen, um eine einheitliche Arbeitsstättenerfassung in die Wege zu leiten. (TZ 64)

BMG und AUVA

(49) Das Beitragssystem wäre zu überdenken und Szenariorechnungen für ein risikoorientiertes Unfallversicherungssystem anzustellen bzw. Anreize für unfallvermeidende Maßnahmen zu schaffen. Dabei sollten sowohl die Entlastung von Lohnnebenkosten als auch die Kostenreduktion für die AUVA im Auge behalten werden. (TZ 44)

ANHANG

Begriffe zum Arbeitnehmerschutz



Arbeitgeber: Pflichten nach ASchG

Das ASchG verpflichtete die Arbeitgeber, für Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, welche die Arbeit betrafen, zu sorgen. Die Kosten dafür durften auf keinen Fall zu Lasten der Arbeitnehmer gehen. Arbeitgeber hatten die zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sittlichkeit erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Dies umfasste u.a. die Ermittlung und Beurteilung von Gefahren sowie die Festlegung von Maßnahmen zur Gefahrenverhütung (§ 4 ASchG). Weiters hatten die Arbeitgeber gemäß § 3 und § 5 ASchG die Ergebnisse der Gefahrenermittlung und die Maßnahmen zur Gefahrenverhütung in den Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumenten zu dokumentieren und die Arbeitnehmer diesbezüglich zu unterweisen. Bei mehr als zehn regelmäßig beschäftigten Arbeitnehmern war gemäß § 10 ASchG eine Sicherheitsvertrauensperson zu bestellen.

Darüber hinaus hatten Arbeitgeber gemäß § 16 ASchG Aufzeichnungen über alle tödlichen Arbeitsunfälle, alle Arbeitsunfälle, die eine Verletzung eines Arbeitnehmers mit einem Arbeitsausfall von mehr als drei Kalendertagen zur Folge hatten und über alle Ereignisse, die beinahe zu einem tödlichen oder schweren Arbeitsunfall geführt hätten, zu führen und mindestens fünf Jahre aufzubewahren.

Für Arbeitsstätten mit bis zu 50 Arbeitnehmern hatte der Gesetzgeber spezielle Maßnahmen zur sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Betreuung vorgesehen, um ausreichenden Arbeitsschutz zu gewährleisten (vgl. § 77a ASchG).

Arbeitnehmer: Pflichten nach ASchG

Die Arbeitnehmer hatten gemäß § 15 ASchG die Unterweisungen der Arbeitgeber zum Arbeitnehmerschutz zu befolgen bzw. Gefahren zu melden und sich so zu verhalten, dass eine Gefährdung soweit als möglich vermieden wurde.

Arbeitsinspektionsärztliche Beurteilungen und Beratungen

Zu diesen zählten neben der Ausstellung von Freistellungszeugnissen gemäß Mutterschutzgesetz 1979 auch die Prüfung von Befunden der Eignungs- und Folgeuntersuchungen gemäß der Verordnung über die Gesundheitsüberwachung am Arbeitsplatz 2008 durch die ermächtigten Ärzte sowie die nicht vor Ort erfolgenden Beratungen in Verbindung mit Gesundheitsüberwachung und Berufskrankheiten.

ANHANG

Die Ärzte der Arbeitsinspektion hatten gemäß § 53 ASchG bei Eignungs- und Folgeuntersuchungen von Amts wegen die übermittelten Befunde und Beurteilungen der ermächtigten Ärzte zu überprüfen und gegebenenfalls Beschäftigungsverbote zu verhängen.

Arbeiterkammer

Gemäß § 5 Arbeiterkammergesetz 1992⁶⁹ waren Besichtigungen auch auf Antrag und unter Teilnahme der Arbeiterkammer durchzuführen.

Arbeitsmediziner

Dies durften nur Personen sein, die zur selbständigen Ausübung des ärztlichen Berufs im Sinne des Ärztegesetzes 1998⁷⁰ berechtigt waren und eine vom Bundesminister anerkannte arbeitsmedizinische Ausbildung gemäß § 38 Ärztegesetz 1998 absolviert hatten (§ 79 ASchG). Approbierte Ärzte, Ärzte für Allgemeinmedizin und Fachärzte, die als Arbeitsmediziner tätig sein wollten, mussten eine zusätzliche theoretische und praktische Ausbildung von mindestens zwölf Wochen absolvieren (§ 38 Ärztegesetz 1998).

Arbeitsschutzausschuss

Arbeitgeber waren gemäß § 88 ASchG dazu verpflichtet, für Arbeitsstätten, an denen sie mindestens 100 Arbeitnehmer (bei Büroarbeitsplätzen mindestens 250 Arbeitnehmer) beschäftigten, einen Arbeitsschutzausschuss einzurichten. Diesem gehörten der Arbeitgeber, Arbeitnehmerschutzbeauftragte, Sicherheitsfachkraft, Arbeitsmediziner, Sicherheitsvertrauenspersonen und je ein Vertreter der zuständigen Belegschaftsorgane an. Ziel war die Koordination der einzelnen Aktivitäten im Sinne der Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes.

Befugnisse der Arbeitsinspektion

Die Organe der Arbeitsinspektion hatten gemäß § 3 Abs. 2 ArbIG Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Erfüllung ihrer Pflichten im Bereich des Arbeitnehmerschutzes anzuhalten und sie hiebei nötigenfalls zu unterstützen und zu beraten, insbesondere auch im Vorfeld der Errichtung und Änderung von Betriebsstätten und Arbeitsstellen.

⁶⁹ BGBl. Nr. 626/1991

⁷⁰ BGBl. I Nr. 169/1998

Die Organe der Arbeitsinspektion waren u.a. berechtigt, Betriebsstätten und Arbeitsstellen zu besichtigen (§ 4 ArbIG), Messungen durchzuführen (§ 5 ArbIG), Auskünfte einzuholen (§ 6 ArbIG) und Personen zu vernehmen (§ 7 ArbIG). In Fällen unmittelbar drohender Gefahr für Leben oder Gesundheit von Arbeitnehmern hatte der Arbeitsinspektor Sofortmaßnahmen (z.B. die Sperre von Arbeitsstätten) zu verfügen (§ 10 ArbIG).

Beratung der Arbeitsinspektion

Beratungen waren Beratungsgespräche, die außerhalb des Amtes abgehalten wurden. Sie konnten in Arbeitsstätten, auf Baustellen, auswärtigen Arbeitsstellen, aber auch im Rahmen von anderen Veranstaltungen, wie Bausprech- oder Behördensprechtagen, erfolgen. Der Inhalt der Beratung musste über eine einfache Information über die Rechtslage hinausgehen und diente dem Ziel einer möglichst wirksamen Umsetzung der Arbeitnehmerschutzvorschriften in die betriebliche Praxis („dass durch geeignete Maßnahmen ein wirksamer Arbeitnehmerschutz gewährleistet wird“ – § 3 Abs. 1 ArbIG).

Besuch einer Arbeitsstätte

Unter „Besuch“ einer Arbeitsstätte (auswärtigen Arbeitsstelle etc.) war die physische Anwesenheit eines Arbeitsinspektors vor Ort, aus welchem (dienstlichen) Grund auch immer, zu verstehen. Besuchsgründe waren Kontrollen, Beratungen, Teilnahmen an behördlichen Verhandlungen, Vorbesprechungen von Projekten, Unfallerbhebungen oder sonstige Tätigkeiten (z.B. Besprechungen mit dem Betriebsrat, den Arbeitsmedizinern, den Sicherheitsfachkräften etc.). EDV-technisch wurden alle Arbeitsstätten/Arbeitsstellen, in denen im Berichtsjahr zumindest ein Besuch erfolgte, einmal gezählt.

Besuchte Arbeitsstätten

Besuchte Arbeitsstätten waren alle Arbeitsstätten, auswärtigen Arbeitsstellen oder Baustellen, bei denen ein Arbeitsinspektor aus einem dienstlichen Grund anwesend war. Zu unterscheiden waren Besuche von Arbeitsstätten bzw. Arbeitsstellen und besuchte Arbeitsstätten bzw. Arbeitsstellen (weil eine Arbeitsstätte bzw. Arbeitsstelle mehrfach besucht werden konnte).

ANHANG**Ermächtigte Ärzte**

Bei Tätigkeiten, bei denen die Gefahr einer Berufskrankheit bestand, waren gemäß § 49 ASchG vor der Aufnahme (Eignungsuntersuchung) und in regelmäßigen Zeitabständen Folgeuntersuchungen durchzuführen. Ein hiezu ermächtigter Arzt führte diese Untersuchungen durch. Die Ermächtigungen erteilte gemäß § 56 ASchG der zuständige Bundesminister.

Gewerbeberechtigung

Die Gewerbeordnung (GewO) unterschied Tätigkeiten, für die ein Unternehmer einen Befähigungsnachweis erbringen musste – die sogenannten reglementierten Gewerbe –, sowie freie Gewerbe, für deren Ausübung kein Befähigungsnachweis Voraussetzung war. Eine Gewerbeberechtigung berechtigte zur Ausübung des Gewerbes in der Betriebsstätte aber auch in zusätzlichen Filialen. Diese waren bei der für den Standort der weiteren Betriebsstätte zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde anzuzeigen. Eine Betriebsanlagen-genehmigung war grundsätzlich erforderlich, außer wenn von der Betriebsanlage keinerlei nachteilige Auswirkungen ausgehen konnten, wie bspw. bei einem reinen Bürobetrieb. Unter einer gewerblichen Betriebsanlage war gemäß § 74 Abs. 1 GewO jede örtlich gebundene Einrichtung zu verstehen, die der Entfaltung einer gewerblichen Tätigkeit regelmäßig diene.

Kontrolle durch die Arbeitsinspektoren

Der Begriff „Kontrolle“ (z.B. „Lenkerkontrolle“) war synonym für Überprüfungen, Besichtigungen, Inspektionen, Erhebungen (z.B. Unfallerbhebungen), Überprüfungen (z.B. auch besonderer Aspekte) zu verwenden. Der Begriff Besichtigung erfasste alle Kontrolltätigkeiten der Arbeitsinspektorate entsprechend § 4 ArbIG und dem ILO-Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel.

Präventivfachkräfte

Gemäß § 73 und § 79 ASchG hatten Arbeitgeber Sicherheitsfachkräfte (SFK) und Arbeitsmediziner⁷¹ (AM) als Präventivfachkräfte zu bestellen.

⁷¹ Arbeitsmediziner waren Ärzte mit einer vom Bundesminister anerkannten arbeitsmedizinischen Zusatzausbildung (§ 79 ASchG).

Die Sicherheitsfachkräfte hatten gemäß § 76 ASchG die Aufgabe, die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer, die Sicherheitsvertrauenspersonen und die Belegschaftsorgane auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit und der menschengerechten Arbeitsgestaltung zu beraten.

Arbeitsmediziner hatten gemäß § 81 ASchG die Aufgabe, die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer, die Sicherheitsvertrauenspersonen und die Belegschaftsorgane auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes, der arbeitsplatzbezogenen Gesundheitsförderung und der menschengerechten Arbeitsgestaltung zu beraten.

Gleichzeitig unterstützten sowohl die Sicherheitsfachkräfte als auch die Arbeitsmediziner die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes.

Sicherheitsvertrauenspersonen

Wenn in einem Betrieb regelmäßig mehr als zehn Arbeitnehmer beschäftigt waren, war gemäß § 10 ASchG eine von der Belegschaft akzeptierte Sicherheitsvertrauensperson aus dem Kreis der Arbeitnehmer zu bestellen. Die Sicherheitsvertrauenspersonen berieten und unterstützten gemäß § 11 ASchG die Arbeitnehmer und Belegschaftsvertreter in der Durchsetzung sowie die Arbeitgeber in der Durchführung der Arbeitsschutzbestimmungen.

Unfallversicherungsträger

Die Unfallversicherungsträger hatten gemäß §§ 172, 173 ff Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) dafür zu sorgen, dass Arbeitsunfälle verhütet und das Entstehen von Berufskrankheiten verhindert wurden. Zu diesem Zweck war bei der AUVA der Unfallverhütungsdienst eingerichtet, dessen fachkundige Organe den Betrieben in allen Angelegenheiten des technischen Arbeitnehmerschutzes zur Seite standen.

Vorbesprechung von betrieblichen Projekten mit den Arbeitsinspektoren

Eine Projektvorbesprechung war eine besondere Form der Beratung der Arbeitsinspektorate, bei der eine planliche Darstellung eines Bauprojekts oder ein sonstiges, meist technisches Projekt des Betriebs (z.B. Lüftungs- oder Beschattungsanlage) vorlag und vom Arbeitsinspektorat dahingehend beurteilt wurde, ob es nach den Arbeitnehmerschutzvorschriften genehmigungsfähig war oder ob – und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen – eine Ausnahme im Genehmigungsverfahren erforderlich war. Vorbespre-

ANHANG

chungen betrieblicher Projekte konnten im Arbeitsinspektorat, vor Ort im Betrieb, an Bausprech- und/oder Behördensprechtagen, bei Planern und Architekten etc. stattfinden. Eine EDV-mäßige Zählung erfolgte im Gegensatz zu sonstigen Beratungen auch dann, wenn die Projektvorbesprechung im Arbeitsinspektorat durchgeführt wurde.



Bericht des Rechnungshofes

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	148
Abkürzungsverzeichnis _____	149
Glossar _____	151

BMLFUW
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
**Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder
Kärnten, Oberösterreich und Salzburg**

KURZFASSUNG _____	154
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	164
Organisation und Aufgabenverteilung _____	165
Bewilligungspflicht von Kanalanlagen _____	171
Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen _____	175
Digitale Kanalinformationssysteme (Kanalbestandskataster) _____	180
Kanalwartung und Kanalreinigung _____	182
Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion) _____	187
Sanierungskonzepte _____	198
Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte _____	204
Finanzierung der Sanierung _____	206
Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil _____	212
Gebührenhöhe _____	220
Pauschale Kanalbenützungsgebühr _____	221
Förderungen _____	222
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	224

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Organisation der Abwasserentsorgung _____	165
Abbildung 1:	Einwohner und Kanallänge _____	167
Abbildung 2:	Spezifische Kanallänge (lfm pro Einwohner) _____	168
Tabelle 2:	Instandhaltung der Kanäle: Bescheidauflagen und Berichtsfristen _____	177
Tabelle 3:	Digitale Kanalbestands- und -informationssysteme _	180
Tabelle 4:	Organisation der Kanalreinigung _____	183
Tabelle 5:	Umfang Inspektionen an den bis 1993 errichteten Kanälen _____	188
Abbildung 3:	Altersstruktur Kanäle WV Großraum Ansfelden_____	188
Abbildung 4:	Altersstruktur Kanäle AWV Faaker See_____	189
Abbildung 5:	Altersstruktur Kanäle WV Ossiacher See_____	190
Abbildung 6:	Altersstruktur Kanäle Gemeinde Salzburg _____	192
Abbildung 7:	Altersstruktur Kanäle Gemeinde Villach _____	193
Abbildung 8:	Kanalisation Gemeinde Villach: Zusammenhang Alter – baulicher Zustand der Haltungen _____	194
Tabelle 6:	Sanierungskonzepte _____	198
Tabelle 7:	Eigenmitteldeckung_____	207
Tabelle 8:	Rücklagen aus Gebühren _____	209
Tabelle 9:	Gebührenkalkulation und Sanierungstangente_____	213
Tabelle 10:	Kanalnetze und Gebühren _____	220

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AWV	Abwasserverband
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
EUR	Euro
EW	Einwohner
gem.	gemäß
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
k.A.	keine Angabe(n)
Ktn.	Kärntner
lfm	Laufmeter
LGBL.	Landesgesetzblatt
m	Meter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
Oö.	Oberösterreichisch(es)
ÖWAV	Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband
Pkt.	Punkt

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHV	Reinhalteverband
Sbg.	Salzburger
Slg.	Sammlung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WRG	Wasserrechtsgesetz
WV	Wasserverband
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Zustandserfassung

Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung des baulichen/betrieblichen, hydraulischen und umweltrelevanten Zustands.

Zustandsbeurteilung

Einstufung der Ergebnisse der Zustandserfassung nach dem Handlungsbedarf aufgrund der gestellten Anforderungen und der Einflussfaktoren, bestehend aus:

Zustandsklassifizierung

Einstufung der Ergebnisse der Zustandserfassung aufgrund des baulichen und betrieblichen Ist-Zustands.

Zustandsbewertung

Verknüpfung der Ergebnisse der Zustandsklassifizierung mit wesentlichen Einflussfaktoren.

Prioritätenliste

Reihenfolge des Handlungsbedarfs.

Sanierung

Maßnahmen zur Instandhaltung und Instandsetzung von **Haltungen** (Abstand von Kanalschacht zu Kanalschacht), die die Lebensdauer bzw. Nutzbarkeit verlängern bzw. Neuerrichtungen hinausschieben oder verhindern.

Neubau

Änderungen in Trassierung, Querschnitt oder Statik einer Haltung.

Glossar



Reparatur

Punktuelle Maßnahmen zur Behebung örtlich begrenzter Schäden.

Renovierung

Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit unter vollständiger oder auch teilweiser Einbeziehung der vorhandenen Substanz.

Erneuerung

Herstellung neuer Kanäle (auch bezüglich Durchmesser und/oder Statik) in bisheriger oder neuer Linienführung mit vollständiger Übernahme der Funktion der ersetzten Substanz.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg

Reparaturen, Sanierungen und die Erneuerung einzelner Kanalabschnitte dienen der Werterhaltung des Kanalnetzes und sollen die gute Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems dauerhaft erhalten. Die Erhaltung dieser Infrastruktur wird die Betreiber (Gemeinden und Gemeindeverbände) in Zukunft vor allem hinsichtlich der Finanzierung und der direkten Auswirkungen auf die Höhe der Gebühren vor Herausforderungen stellen.

Der vom RH geschätzte Gesamtsanierungs- und damit Finanzierungsbedarf für ganz Österreich lag in der Größenordnung von 792 Mio. EUR pro Jahr. Bei diesem Finanzierungsbedarf war zu beachten, dass die Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft ab 2010 stark reduziert wurden.

Abwasserentsorgungssysteme (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage) sind eine technisch nicht trennbare Einheit, unterlagen aber in jedem Bundesland bis zu drei unterschiedlichen Normen (Wasserrecht, Kanalgesetz, Baurecht), die von verschiedenen Behörden (mittelbare Bundesverwaltung, Landesverwaltung, Gemeinden) vollzogen wurden. Hinsichtlich der Behandlung und Kontrolle der Ortskanäle und der Hausanschlüsse bestand hoher Harmonisierungsbedarf.

Die überprüften Stellen – die Gemeinden Ansfelden, Feldkirchen in Kärnten, Salzburg und Villach, der Abwasserverband Faaker See und die Wasserverbände Großraum Ansfelden und Ossiacher See – waren mit Ausnahme des Wasserverbands Großraum Ansfelden über den Zustand ihrer Kanäle informiert. Im Wesentlichen war die Finanzierung der Kanalsanierung aus laufenden Einnahmen möglich, die Bildung von Investitionsrücklagen weder erforderlich noch sinnvoll. In den Gemeinden Ansfelden und Salzburg gab es Überdeckungen aus den Gebühreneinnahmen von 132 %, die in Teilen entgegen den gesetzlichen Bestimmungen nicht für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Abwasserentsorgung verwendet wurden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung, ob und in welchem Umfang bei den überprüften Stellen Kenntnisse über den Zustand der Kanäle bestanden und welcher Sanierungsbedarf sich daraus ergab. Außerdem sollten der für die Sanierung notwendige Mittelbedarf, die Möglichkeiten der Finanzierung und die möglichen Auswirkungen auf die Gebührenhaushalte erarbeitet sowie die Zweckmäßigkeit bestehender Strukturen beurteilt werden. Überprüfte Stellen waren die Gemeinden Ansfelden, Feldkirchen in Kärnten (im Folgenden: Feldkirchen), Salzburg und Villach sowie der Abwasserverband Faaker See und die Wasserverbände Großraum Ansfelden und Ossiacher See. (TZ 1)

Organisation und Aufgabenverteilung

Bei den überprüften Stellen waren die Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der Abwasserentsorgung unterschiedlich verteilt: Während bspw. die Gemeinden Ansfelden und Feldkirchen die Aufgaben weitgehend an den Verband übertragen hatten, war die Gemeinde Salzburg Inhaberin aller vorhandenen wasserrechtlichen Konsense für die städtische Kanalisation sowie für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen als auch für die Gebührenbewirtschaftung zuständig. (TZ 2)

Der Vergleich der spezifischen Kanallängen (= Laufmeter Kanal pro Einwohner) zeigte für den ländlichen Raum einen deutlich höheren Anlagenbedarf zur Abwassersammlung und -ableitung als im dicht verbauten Gebiet. Folglich war auch der auf den einzelnen Einwohner entfallende finanzielle Aufwand zur Erhaltung dieser Infrastruktur im ländlichen Raum höher. (TZ 2)

Die Übertragung von Aufgaben der Mitgliedsgemeinden an Verbände zur gemeinsamen Wasserver- und/oder Abwasserentsorgung kann speziell für kleinere Gemeinden zu kostengünstigeren Lösungen führen. Sie würden von Aufgaben entlastet, die ein hohes Maß an technischem und rechtlichem Fachwissen erfordern, das sonst von jeder einzelnen Gemeinde zugekauft werden müsste und im Verband üblicherweise ohnehin zur Verfügung steht. (TZ 2)

Auch eine Übertragung der Gebührenbewirtschaftung an die Verbände ist sinnvoll. Dies sollte nicht die Selbständigkeit der Gemeinden schmälern, sondern im Sinne einer straffen und einheitlichen Verwaltung dazu beitragen, dass die für die Erhaltung und Sanierung des jeweiligen Kanalnetzes notwendigen Mittel in richtiger Höhe zur richtigen Zeit bereitstehen und die Belastung der Bürger (z.B. durch Überdeckungen) minimiert wird. Die Mitgliedsgemeinden würden vom dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand (Berechnung, Einhebung, Weiterleitung der Zahlungen an den Verband, Mahnwesen etc.) entlastet. (TZ 2)

Der RH hatte die Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit der Übertragung von Aufgaben der Gemeinden an Verbände in vergangenen Gebarungsüberprüfungen¹ wiederholt festgestellt. (TZ 2)

Bewilligungspflicht der Anlagen

Ein Abwasserentsorgungssystem bestand in der Regel aus mehreren Teilsystemen (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage/Kläranlage), die nicht alle einer Bewilligung bedurften: Der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht unterlagen die Kläranlagen, Sammelkanäle und Ortskanalisationsanlagen, die als Mischwasserkanäle (gemeinsamer Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren. Ortskanalisationsanlagen, die als Schmutzwasserkanäle (getrennter Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren, bedurften keiner wasserrechtlichen Bewilligung. Sie unterlagen in der Regel den jeweiligen Landesgesetzen (Kanalisationsgesetze, Baurecht). Ebenso unterlagen Hausanschlüsse nicht dem Wasserrecht, sondern den Bestimmungen des Baurechts des jeweiligen Bundeslandes. Nur in Kärnten bestand eine gesetzlich normierte Berechtigung der Gemeinden, die Hausanschlüsse zu überwachen. Allerdings hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine der überprüften Stellen in Kärnten derartige Überprüfungen durchgeführt. (TZ 3)

¹ Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich, Reihe Niederösterreich 2006/6; Abwasserverband Mittleres Strem- und Zickenbachtal, Reihe Burgenland 2008/2; Gemeindeabfallwirtschaftsverband des Verwaltungsbezirks Korneuburg, Reihe Niederösterreich 2010/4; Reinhaltungsverband Haselgraben, Reihe Oberösterreich 2011/11; Trinkwasserverband Gasteinertal, Reihe Salzburg 2011/5; Abfallentsorgungsverband Kufstein, Reihe Tirol 2012/2

Kurzfassung

Bei allen überprüften Stellen mit Ausnahme des Abwasserverbands Faaker See gab es Ortskanäle, die nicht wasserrechtlich bewilligt waren. Die Spanne reichte von rd. 2 % (ca. 4,5 km) beim Wasserverband Großraum Ansfelden bis zu rd. 22 % (ca. 50 km) in der Gemeinde Villach. Das Fehlen einer wasserrechtlichen Bewilligung bei Orts(Schmutzwasser)kanälen stellte keinen rechtlichen Mangel dar. Daher gab es für die Behörde auch keine rechtliche Grundlage, Sanierungsprojekte für Anlagen ohne wasserrechtliche Bewilligung vorzuschreiben. Sanierungsprojekte bei diesen Anlagen beruhten auf Freiwilligkeit der Eigentümer (Gemeinden, Verbände). (TZ 3)

Abwasserentsorgungssysteme (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage) sind eine technisch nicht trennbare Einheit, unterlagen aber rechtlich in jedem Bundesland bis zu drei unterschiedlichen Normen (Wasserrecht, Kanalgesetz, Baurecht), die von verschiedenen Behörden (mittelbare Bundesverwaltung, Landesverwaltung, Gemeinden) vollzogen wurden. Eine solche Kompetenzzersplitterung trug nicht dazu bei, eine Abwasserentsorgung auf dem Stand der Technik bzw. eine Erhaltung der mit hohem finanziellem Aufwand errichteten Infrastruktur zu gewährleisten. Hinsichtlich der Behandlung und Kontrolle der Ortskanäle und der Hausanschlüsse bestand hoher Harmonisierungsbedarf. (TZ 3)

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

Für bestehende Kanäle gab es im Wasserrechtsgesetz (WRG) keine Verpflichtung zur Heranführung an den Stand der Technik oder zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit. Das WRG selbst legte zudem die konkreten, zur Erreichung des Standes der Technik erforderlichen Inhalte der Instandhaltungspflichten nicht fest; diese waren durch Auflagen in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden zu konkretisieren. Die Vollziehung des WRG speziell hinsichtlich der Intervalle von Überprüfungen und der Instandhaltungsaufgaben wies deutliche Unterschiede zwischen den Ländern Kärnten, Oberösterreich und Salzburg auf. Hier bestand Handlungsbedarf zur Vereinheitlichung. Unterschiedliche Verpflichtungen und/oder unterschiedliche Intervalle hatten nach Ansicht des RH direkte Auswirkungen auf die Betriebskosten der Anlagen und damit auf die Höhe der Abwassergebühren. (TZ 4)

Für einen Großteil der Kanalabschnitte in Kärnten und in Oberösterreich, darunter insbesondere die ältesten Kanalbestände, bestand über die allgemeine Reinhaltungspflicht hinaus keine Konkretisierung der Instandhaltungspflichten. Dies hatte zur Folge, dass nur die neuesten Anlagen regelmäßig zu überprüfen waren, obwohl sie durchschnittlich einen besseren Zustand aufwiesen als die älteren Kanalabschnitte. Zudem verursachten Überprüfungen von Kanalanlagen in fixen Intervallen durch einen externen unabhängigen Sachverständigen Kosten, deren Notwendigkeit vor allem bei den jüngeren Kanalanlagen zu hinterfragen war. (TZ 4)

Positiv hervorzuheben war die in der Gemeinde Salzburg gewählte und beim Wasserverband Großraum Ansfelden geplante Vorgangsweise, eine Vielzahl bestehender, getrennt bewilligter Kanalabschnitte in überschaubare Einheiten (Betriebsgebiete) zusammenzufassen und zu genehmigen. Damit war eine Heranführung auch älterer Kanalanlagen an moderne Erfordernisse möglich und die Vollziehung durch gleiche Überprüfungsintervalle für einheitliche Betriebsgebiete wesentlich erleichtert. Allerdings beruhte diese Vorgangsweise auf Freiwilligkeit. (TZ 4)

Digitale Kanalinformationssysteme

Digitale Kanalinformationssysteme, die Kanalbestandsdaten mit Daten aus anderen Datenbanken (Abmessungen, Materialien, Wartungen etc.) verknüpften, waren mit ihrer schnellen Bereitstellung der notwendigen Informationen wichtige Instrumente für Kanalbetreiber: Sie ermöglichten einen geordneten und effizienten Betrieb von Kanalnetzen, deren Verwaltung sowie die Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen. (TZ 5)

Mit Ausnahme des Wasserverbands Großraum Ansfelden hatten alle vom RH überprüften Stellen den Kanalbestand vollständig in digitalen Bestandskatastern erfasst. Salzburg und Villach sowie der Wasserverband Ossiacher See hatten darüber hinaus ihre Bestandskataster mit zusätzlichen Applikationen (Verknüpfung mit Systemen anderer Versorger (Energie, Kommunikation), Verwaltungs- und Planungstools) zu digitalen Kanalinformationssystemen erweitert. (TZ 5)

Kurzfassung

Im Wasserverband Großraum Ansfelden lag der Erfassungsgrad der Haltungen² im Bestandskataster bei nur rd. 92,5 %. Der Verband nutzte den Kataster – ebenso wenig wie der Abwasserverband Faaker See – weder zur Planung noch zur Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war bei beiden Verbänden nicht gegeben. (TZ 5)

Kanalwartung und Kanalreinigung

Für die langfristige Funktionsfähigkeit der Kanalanlagen war eine regelmäßige Reinigung von Haltungen, Schächten und Sonderbauwerken (Pumpwerke, Regenrückhaltebecken, Stauräume) zur Entfernung von Ablagerungen von zentraler Bedeutung. Im Wasserverband Großraum Ansfelden und in Villach erfolgten Kanalreinigungen in regelmäßigen Intervallen, im Abwasserverband Faaker See und im Wasserverband Ossiacher See anlassbezogen bzw. bei bekannten Problemstellen regelmäßig. Salzburg hatte im Jahr 2010 auf eine Reinigung nach Bedarf umgestellt. Da bei regelmäßigen, fest vorgegebenen Intervallen Kanalreinigungen potenziell auch dann erfolgten, wenn keine Notwendigkeit bestand, und damit potenziell höhere Kosten verursacht wurden als notwendig, sah der RH das bedarfsorientierte Reinigungssystem als best practice. (TZ 6)

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Kenntnis über den Zustand der Kanäle war eine unverzichtbare Grundlage für Sanierungskonzepte und den sich daraus ergebenden Finanzbedarf sowie von wesentlicher Bedeutung für die Transparenz der Gebührenfestlegung. Aus den bei den überprüften Stellen erhobenen durchschnittlichen Kosten ergaben sich durchschnittliche Inspektionskosten von 4.000 EUR bis 5.000 EUR pro km Kanal. Jedoch können die Kosten durch die Methode der selektiven Kanalinspektion in vertretbarer Höhe bei gleichzeitig vertretbarer Sicherheit der Aussagen über den Zustand des Kanalnetzes gehalten werden. Bei dieser selektiven Kanalinspektion werden repräsentative Kanalabschnitte ausgewählt und begutachtet. Die gewünschten Zustandsaussagen stehen somit im Vergleich mit flächendeckenden Erhebungen bereits nach relativ kurzer Zeit für strategische Sanierungsplanungen zur Verfügung. (TZ 7)

² Strecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten und/oder Sonderbauwerken

Keine der überprüften Stellen hatte das Kanalnetz in regelmäßigen Intervallen und vollständig mit TV-Kameras befahren und den Zustand klassifiziert. Die Kenntnis des Wasserverbands Großraum Ansfelden über den Zustand der Kanäle war sehr begrenzt (9 %). Die Vorgehensweise des Abwasserverbands Faaker See, das relativ junge Kanalnetz schrittweise in Abhängigkeit vom Alter zu inspizieren, war angemessen. Bei den vom Wasserverband Ossiacher See durchgeführten Zustandserhebungen fand das bei der selektiven Kanalinspektion wichtige Kriterium der repräsentativen Stichprobenauswahl keine Berücksichtigung; die Bewertung des bautechnischen Gesamtzustands des Kanalnetzes und der daraus abgeleitete Sanierungsbedarf waren daher mit Unsicherheit behaftet. Salzburg hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung 52 % seiner Kanäle inspiziert, bis Ende 2013 sollte die Erhebung abgeschlossen sein. Positiv hervorzuheben war die umfassende Kenntnis der Gemeinde Villach zum baulichen Zustand des Kanalnetzes. Das in Villach vorgesehene generelle Inspektionsintervall von 30 Jahren war allerdings zu lang. (TZ 7)

Sanierungskonzepte

Selbst bei Ausnutzung der höchsten angenommenen Lebensdauer der Kanäle kam auf die Betreiber, das waren Gemeinden und Gemeindeverbände, und in weiterer Folge auf die Gebührenzahler ein hoher Aufwand für die Erhaltung der Kanalinfrastruktur zu: Aus den vom RH erhobenen Daten bereits verwirklichter Sanierungsprojekte ergab sich österreichweit eine Obergrenze des jährlich notwendigen Finanzbedarfs von geschätzt 792 Mio. EUR. Zudem war ab 2010 nur mehr mit stark reduzierten Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft mehr zu rechnen. Dies wird möglicherweise noch verschärft, da keine der überprüften Stellen die theoretisch angenommene jährliche Sanierungsrate von 1 % des Kanalnetzes erreichte. Deshalb war ein Sanierungskonzept mit Angaben zu Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzungen und Finanzierungsplan eine wesentliche Voraussetzung für den Werterhalt der getätigten Investitionen. (TZ 8)

Der Wasserverband Großraum Ansfelden, der Abwasserverband Faaker See und die Gemeinde Villach hatten – im Unterschied zum Wasserverband Ossiacher See und zur Gemeinde Salzburg – kein in den Punkten Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzungen und Finanzierungsplan ausformuliertes Sanierungskonzept. Das Salzburger Sanierungskonzept war mit folgenden Elementen vorbildlich: Einteilung des Kanalnetzes in überschaubare Einheiten, schrittweise

Kurzfassung

wasserrechtliche Neubewilligung aller Einheiten, Festlegung einer jährlichen Sanierungsrate und eines jährlichen Sanierungsbudgets sowie Priorisierung der mit der schlechtesten Zustandsklasse bewerteten Kanalabschnitte. (TZ 8)

Das Fehlen eines Sanierungskonzepts im Wasserverband Großraum Ansfelden widersprach der Aufforderung des Landes Oberösterreich vom Mai 2010 zur Vorlage eines Sanierungskonzepts binnen eines Jahres aufgrund festgestellter Schäden im Kanalnetz (z.B. 60 % des Kanals in (sehr) schlechtem Zustand in einer Ortschaft von Ansfelden). (TZ 8)

Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte

Die Abwicklung der im Sanierungskonzept („Bauzeit-Kostenplan“) des Wasserverbands Ossiacher See für den Zeitraum 2008 bis 2027 vorgesehenen 13 Sanierungsbauabschnitte erfolgte plangemäß. (TZ 9)

Die in Salzburg im Zeitraum von 2005 bis 2011 erzielte Sanierungsrate reichte nicht aus, um die behördlichen Auflagen einzuhalten: Trotz der bereits erfolgten Sanierung von insgesamt 11,4 km Kanal gelang es bis zum Mai 2012 nicht, die von der Wasserrechtsbehörde gesetzten Fristen zur Sanierung der in (sehr) schlechtem Zustand befindlichen Kanäle zu erfüllen. Bei rd. 1.500 m dieser Kanäle war die Sanierung ausständig, bei zwei Drittel davon waren die gesetzten Sanierungsfristen bereits abgelaufen. (TZ 9)

Unabhängig von einem Sanierungskonzept hatten auch Villach (6,3 %) sowie der Wasserverband Großraum Ansfelden (1,9 %) und der Abwasserverband Faaker See (2,6 %) **Sanierungen durchgeführt**. Die in Villach in den vergangenen Jahren erzielten Sanierungsraten waren allerdings zu gering, um das Kanalnetz dauerhaft in einem guten Zustand zu erhalten. Bei Fortschreibung dieser Raten würde die Rehabilitation des gesamten Netzes 200 Jahre bis 250 Jahre dauern – also weit länger als die theoretische Nutzungsdauer von 100 Jahren. Damit drohte ein Sanierungsrückstau. Die vereinzelt Sanierungen des Wasserverbands Großraum Ansfelden umfassten bekannte Kanalschäden nicht. (TZ 9)

Finanzierung der Sanierung

Bei Kanalanlagen waren zwei Arten von Finanzierungsbedarf zu unterscheiden: jener zur Herstellung und jener zur Sanierung der Kanalanlage. Eine mit Beginn der Nutzung einer Anlage einsetzende Rücklagenbildung für Sanierungen, die wertmäßig meist einer Anlagenerneuerung nahe kommen, stellte eine Doppelbelastung der Nutzer der Anlagen dar: Sie trugen mit ihren Gebühren sowohl die Anschaffungskosten als auch die Sanierungskosten für die folgende Generation (fehlende Generationengerechtigkeit). Zudem kann die Kumulierung finanzieller Mittel, die über einen langen Zeitraum veranlagt werden müssen, mit Risiken verbunden sein. Eine Rücklage sollte nur zum Ausgleich schwankender Jahresergebnisse und zur Vorsorge für unvorhergesehenen Mittelbedarf dienen und in der Höhe diesen Zielen angemessen sein. (TZ 10)

Bei allen überprüften Stellen bestand die Möglichkeit, die Sanierungsausgaben im Wesentlichen aus Überschüssen der laufenden Gebarung (Eigenfinanzierung) zu bedecken. Diese Form der Finanzierung war einer Dotierung von Investitionsrücklagen vorzuziehen. (TZ 10)

Von den überprüften Stellen bildeten die Gemeinden Ansfelden, Salzburg und Villach Rücklagen aus den Einnahmen im Gebührenhaushalt. Die Gemeinde Ansfelden verwendete Gebührenüberschüsse für den allgemeinen Haushalt. Auch in Salzburg wurden Überschüsse aus der Abwasserentsorgung zweckfremd für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt. Dies widersprach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, wonach die Abwassergebührenverwendung in einem inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehen muss. (TZ 10, 11)

Die bisher gebildeten Rücklagen der Gemeinde Salzburg (6,00 Mio. EUR im Jahr 2011) waren angesichts des Verhältnisses der Einnahmen aus Gebühren (22,30 Mio. EUR im Jahr 2011) zum jährlichen Sanierungsbedarf (4,50 Mio. EUR) im Sinne der Vorsorge für unerwartete Aufwendungen angemessen. Die Rücklagen der Gemeinde Villach stiegen von 4,22 Mio. EUR im Jahr 2007 kontinuierlich auf 6,24 Mio. EUR im Jahr 2011. Sie boten sich daher für einen vermehrten Einsatz zur Finanzierung von Investitions- und Sanierungsvorhaben an. (TZ 10)

Das Finanzausgleichsgesetz 2008 ermächtigte Gemeinden, Gebühren bis zu einer Obergrenze des doppelten Jahreserfordernisses für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten auszuschreiben. Dies durfte

Kurzfassung

jedoch nicht zur Einhebung einer die allgemeinen Gemeindeerfordernisse deckenden Steuer – wie in Ansfelden und Salzburg – bzw. zur Bildung von überhöhten Rücklagen führen. (TZ 10, 11)

Die Gebührenkalkulationen der Gemeinden Ansfelden und Salzburg wiesen nach der Einbeziehung der Ausgaben für die Kanalsanierung eine Überdeckung der Ausgaben von 132 % (im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011) auf. Die Gemeinden Feldkirchen und Villach, der Abwasserverband Faaker See und der Wasserverband Ossiacher See hatten eine ausgeglichene Gebarung. (TZ 11)

Gebührenhöhe

Durch die notwendigen Kanalsanierungen war speziell für kleine und strukturschwache Gemeinden und damit die Gebührenzahler eine hohe finanzielle Belastung zu erwarten. Dies war auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass die Errichtung der Kanalsysteme seinerzeit hoch gefördert wurde, eine solche Unterstützung jetzt und in Zukunft aber nur mehr in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen wird. (TZ 12, 14)

Die Gemeinde Villach machte von der Möglichkeit laut Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz Gebrauch, die Kanalbenutzungsgebühr zu pauschalieren. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs war in jedem Einzelfall eine Gegenüberstellung des tatsächlichen mit dem der Pauschalierung zugrunde liegenden Abwasseranfall vorzunehmen, um die Pauschalierung korrekt anzuwenden. Dadurch entfiel allerdings der Vorteil der Verwaltungsvereinfachung durch Pauschalierung ersatzlos. Eine parallele Abrechnung (pauschal und individuell) bedeutete im Gegenteil einen erhöhten Aufwand. (TZ 13)

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Kenndaten zur Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg					
Rechtliche Grundlagen	Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Ktn. Gemeindekanalisationsgesetz (K-GKG), LGBl. Nr. 62/1999 Öö. Abwasserentsorgungsgesetz 2001, LGBl. Nr. 27/2001 i.d.g.F. Sbg. Benützungsgebührengesetz, LGBl. Nr. 31/1963				
Verbandsmitglieder	WV Ansfelden: Stadtgemeinde Ansfelden, Marktgemeinde Pucking, Gemeinde St. Marien AWW Faakersee: Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, Stadt Villach WV Ossiacher See: Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten, Gemeinde Himmelberg, Gemeinde Ossiach, Gemeinde Steindorf am Ossiacher See, Marktgemeinde Treffen am Ossiacher See, Stadt Villach				
Technische Daten der überprüften Systeme (Stand Mai 2012)					
	WV Ansfelden	AWW Faaker See	WV Ossiacher See	Landeshauptstadt Salzburg	Stadt Villach
Kanallänge in m	193.254	203.480	653.800	388.300	211.020
Einwohner	22.403	10.827	41.163	149.462	50.975
Spezifische Kanallänge	8,6 m/EW	18,8 m/EW	15,9 m/EW	2,6 m/EW	4,1 m/EW
Sanierung (2007–2011)	–	5.440 m	1.737 m	rd. 8.000 m	13.280 m
Finanzielle Daten der Gemeinden mit Gebührenhoheit 2007 bis 2011 in Mio. EUR					
	Ansfelden	Feldkirchen i.K.	Salzburg	Villach	
Einnahmen	11,46	9,04	121,13	44,14	
Sanierungsausgaben	1	1	12,37	2,61	
Gebühr 2011 in EUR/m ²	2,91	2,62	2,22	1,76	

¹ im Verband mit Wasserverband Ossiacher See bzw. Wasserverband Großraum Ansfelden, Anteil der Gemeinden nicht herausrechenbar

Quellen: überprüfte Stellen

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von April bis Mai 2012 die Finanzierung der Kanalsanierung in den Stadtgemeinden Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten (im Folgenden: Feldkirchen), in der Landeshauptstadt Salzburg und der Stadt Villach (im Folgenden einheitlich als „Gemeinden“ bezeichnet), im Abwasserverband Faaker See und in den Wasserverbänden Großraum Ansfelden und Ossiacher See.

Ziel der Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung, ob und in welchem Umfang Kenntnisse über den Zustand der Kanäle bestanden und welcher Sanierungsbedarf sich daraus ergab. Außerdem sollten der für die Sanierung notwendige Mittelbedarf, die Möglichkeiten der Finanzierung und die möglichen Auswirkungen auf die Gebührenerhaltungen erarbeitet werden. Ziel der Prüfung war auch die Beurteilung der Zweckmäßigkeit bestehender Strukturen (Verantwortlichkeiten für Abwasserreinigungsanlagen, Pumpwerke und Kanäle) unter verschiedenen geografischen, rechtlichen und finanziellen Umfeldbedingungen.

(2) Die Auswahl der überprüften Stellen erfolgte nach dem Kriterium, möglichst viele verschiedene (organisatorische) Herangehensweisen an die Aufgabe Abwasserentsorgung in einer Region zu erfassen (z.B. Umfang der Aufgabendelegation an Verband, Finanzierungsmodelle, technische Konzepte der Wartung etc.).

(3) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2012.

(4) Das Ergebnis der Querschnittsüberprüfung liefert einen Überblick über die Unterschiede in der Vollziehung der rechtlichen Grundlagen, die gewählten technischen Konzepte sowie die Ansätze der Finanzierung der Kanalsanierung in drei Bundesländern. Aus der Erhebung und dem Vergleich der verschiedenen Problemkreise z.B. im städtischen und ländlichen Bereich und aus deren Bewältigung ergeben sich an der Praxis orientierte, optimierte Vorgangsweisen bzw. Erfordernisse; der RH zeigte vermeidbare Schwachstellen in der Wartung, Instandhaltung und Sanierung der Infrastruktur für die Abwasserentsorgung auf.

(5) Zu dem im März 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Salzburg im April 2013, die Gemeinde Feldkirchen und der Abwasserverband Faaker See im Mai 2013, das BMLFUW, das Land Oberösterreich, die Gemeinden Ansfelden, Salzburg und Villach, die Wasserverbände Großraum Ansfelden und Ossiacher See im Juni 2013 sowie das Land Kärnten im Juli 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2013.

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Organisation und
Aufgabenverteilung

2.1 (1) Bei den überprüften Stellen waren die Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der Abwasserentsorgung unterschiedlich verteilt:

Tabelle 1: Organisation der Abwasserentsorgung				
Aufgaben	Gemeinde Ansfelden	Gemeinde Feldkirchen	Gemeinde Salzburg	Gemeinde Villach
Inhaber der Wasserrechtskonsense	Gemeinde/ WV Großraum Ansfelden	WV Ossiacher See	Gemeinde/ RHV Großraum Salzburg	Gemeinde/ AWV Faaker See/ WV Ossiacher See
Errichtung, Betrieb und Instandhaltung der Ortskanalisation	WV Großraum Ansfelden	WV Ossiacher See	Gemeinde	Gemeinde/ AWV Faaker See/ WV Ossiacher See
Errichtung, Betrieb und Instandhaltung der Hauptsammelkanäle	WV Großraum Ansfelden	WV Ossiacher See	RHV Großraum Salzburg	Gemeinde/ AWV Faaker See/ WV Ossiacher See
Berechnung der Gebührenhöhe	WV Großraum Ansfelden	WV Ossiacher See	Gemeinde	Gemeinde
Gebührenfestsetzung (Gebührenordnung)	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde
Gebühreneinhebung	WV Großraum Ansfelden	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde

Quellen: überprüfte Stellen; RH

- Die Gemeinde Ansfelden war Inhaberin der wasserrechtlichen Konsense für die Ortskanalisation und Mitglied des Wasserverbands Großraum Ansfelden, dem die Abwasserentsorgung oblag. Die Betreuung und Wartung der Ortskanäle hatte die Gemeinde an den Wasserverband Großraum Ansfelden übertragen, ebenso die Ermittlung der Höhe der Gebühren und deren Einhebung.
- Die Gemeinde Feldkirchen war Mitgliedsgemeinde im Wasserverband Ossiacher See. Sie hatte ihre abwasserwirtschaftlichen Agenden mit Ausnahme der Gebühreneinhebung an den Verband übertragen.
- Die Gemeinde Salzburg war Inhaberin aller vorhandenen wasserrechtlichen Konsense für die städtische Kanalisation, sie war für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen sowie für die Gebührenbewirtschaftung zuständig.

Organisation und Aufgabenverteilung

- Die Abwasserentsorgung im Gemeindegebiet Villach war dreigeteilt:
 - Die Ortsteile im Bereich Faaker See fielen in den Zuständigkeitsbereich des Abwasserverbands Faaker See.
 - Das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Landskron gehörte zum Verbandsgebiet des Wasserverbands Ossiacher See.
 - In den anderen Gemeindeteilen oblag die Abwasserentsorgung inklusive der Wartung und Instandhaltung der Gemeinde Villach. Sie war in diesem Bereich mit Ausnahme der zur Kläranlage führenden Kanäle des Abwasserverbands Faaker See (rd. 4 km) und des Wasserverbands Ossiacher See (rd. 2,5 km) Inhaberin der wasserrechtlichen Konsense.

Der Gemeinde Villach oblag ebenfalls die Gebührenbewirtschaftung.

- Dem Wasserverband Großraum Ansfelden mit den Mitgliedsgemeinden Ansfelden, Pucking und St. Marien oblag die Entsorgung der Abwässer aus den Mitgliedsgemeinden. Der Verband war zuständig für den Betrieb und die Instandhaltung der verbandseigenen Kanäle, betrieb und wartete die Ortskanäle der Mitgliedsgemeinden, ermittelte die Gebührenhöhe und führte die Gebühreneinhebung durch.
- Der von den Mitgliedsgemeinden Finkenstein und Villach gebildete Abwasserverband Faaker See war im Wesentlichen Inhaber der wasserrechtlichen Konsense der Kanäle im Verbandsgebiet (ausgenommen Villach). Ein wasserrechtlicher Bescheid für einen Abschnitt der Ortskanalisation (rd. 12,5 km) in der Gemeinde Finkenstein lautete auf den Abwasserverband Faaker See. Eine Übertragung von der Gemeinde an den Verband war nicht erfolgt bzw. weder bei der Gemeinde noch beim Verband oder bei der Wasserrechtsbehörde nachvollziehbar.

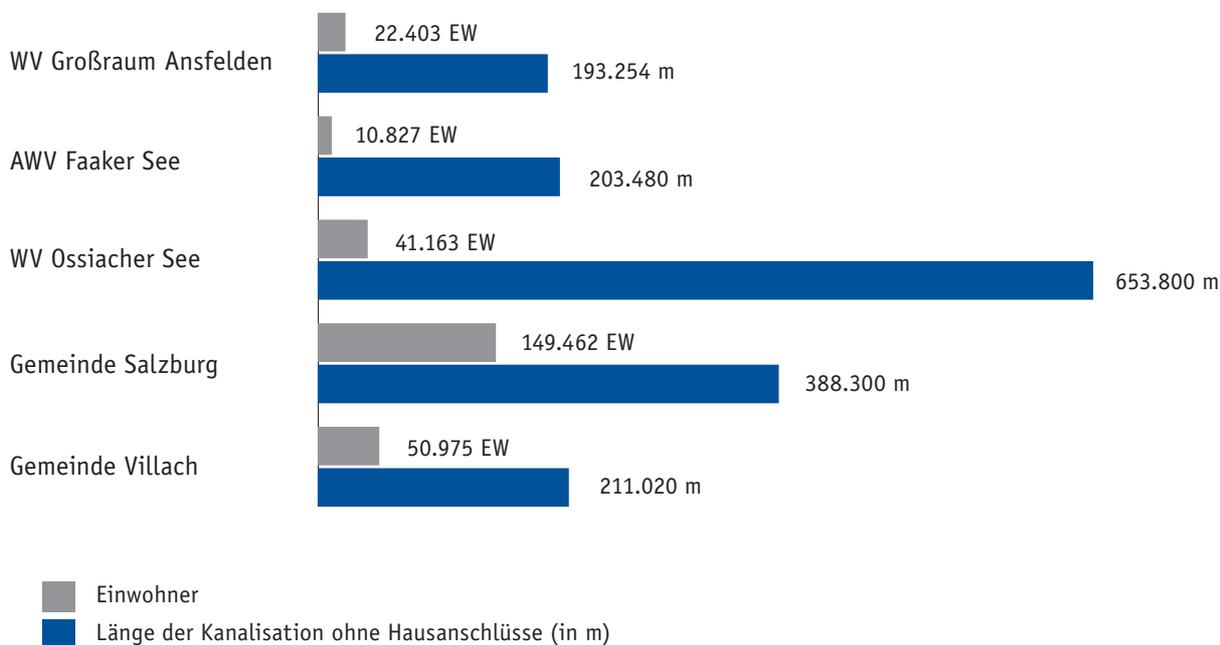
Der Abwasserverband war für die Abwasserentsorgung sowie den Betrieb und die Instandhaltung der verbandseigenen Kanäle zuständig. Auf die Höhe bzw. die Einhebung der Gebühren hatte er keinen Einfluss.

- Dem Wasserverband Ossiacher See oblagen die Sammlung und Entsorgung der in den Mitgliedsgemeinden Feldkirchen, Himmelberg, Ossiach, Steindorf, Treffen und in Teilen der Mitgliedsgemeinde Villach (Gebiet der ehemaligen Gemeinde Landskron) anfallenden

Abwässer. Als Inhaber der wasserrechtlichen Konsense im Verbandsgebiet war der Verband für den Betrieb und die Instandhaltung der Kanäle verantwortlich. Er ermittelte zudem die Gebührenhöhe.

(2) Im Vergleich stellten sich die betreuten Netze der überprüften Stellen³ wie folgt dar:

Abbildung 1: Einwohner und Kanallänge



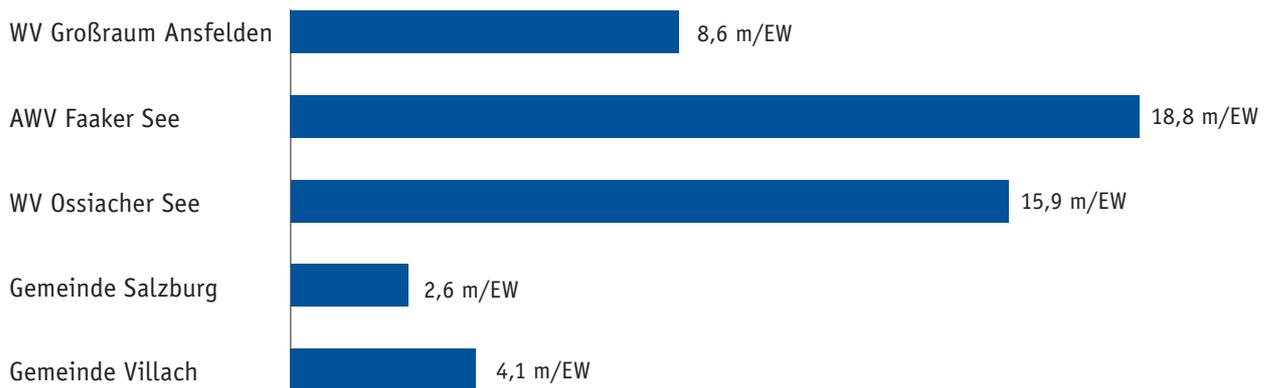
Quelle: RH

³ Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, hatten von den überprüften Gemeinden die Gemeinden Ansfelden und Feldkirchen einen Großteil der Aufgaben der Abwasserentsorgung dem jeweiligen Verband übertragen. Die Beurteilung der Abwasserentsorgung in diesen Gemeinden deckt sich daher mit jener der jeweiligen Verbände, weshalb in den folgenden Ausführungen zur Aufgabenerfüllung eine gesonderte Abbildung dieser Gemeinden unterblieb.

Organisation und Aufgabenverteilung

Daraus ergab sich die Kennzahl „Spezifische Kanallänge“ (Laufmeter Kanal pro Einwohner):

Abbildung 2: Spezifische Kanallänge (lfm pro Einwohner)



Quelle: RH

Diese Kennzahl zeigt, dass die Infrastruktur zur Abwasserentsorgung im ländlichen Raum wesentlich umfangreicher ist (und sein muss) als im städtischen Bereich.

- 2.2** (1) Der Vergleich der spezifischen Kanallängen zeigte für den ländlichen Raum einen deutlich höheren Anlagenbedarf zur Abwasser-sammlung und -ableitung als im dicht verbauten Gebiet. Folglich war auch der auf den einzelnen Einwohner entfallende finanzielle Aufwand zur Erhaltung dieser Infrastruktur im ländlichen Raum höher.

Die Übertragung von Aufgaben der Mitgliedsgemeinden an Verbände zur gemeinsamen Wasserver- und/oder Abwasserentsorgung kann damit speziell für kleinere Gemeinden zu kostengünstigeren Lösungen führen.⁴ Vor allem kleine Gemeinden würden von Aufgaben entlastet, die ein hohes Maß an technischem und rechtlichem Fachwissen erfordern, das sonst von jeder einzelnen Gemeinde zugekauft werden müsste und im Verband üblicherweise ohnehin zur Verfügung steht. Große Einheiten mit einer klar definierten, umfassenden Verantwortung erleichtern die Investitionsplanung ebenso wie die Festlegung von Prioritäten für allfällig notwendige Bau- und/oder Instandhaltungsmaßnahmen. Auch in Bereichen wie Einkauf, Personal oder Maschinen und Geräte sind Synergien und höhere Qualität zu erwarten.

⁴ vgl. RH Reihe Positionen 2007/1, Verwaltungsreform, sowie 2009/1, Verwaltungsreform II

Der RH hatte die Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit der Übertragung von Aufgaben der Gemeinden an Verbände in vergangenen Gebärungsüberprüfungen⁵ wiederholt festgestellt.

(2) Nach Ansicht des RH wären die vorhandenen Verbandsstrukturen zu nutzen, wenn möglich auszuweiten und damit möglichst umfassende, klare und geografisch sinnvolle Lösungen anzustreben. Eigentum und wasserrechtliche Konsense sollten in der Hand desjenigen Rechtsträgers liegen, der für den Betrieb und die Instandhaltung der jeweiligen Anlagen zuständig ist. Der Wasserverband Ossiacher See wäre dafür als gutes Beispiel anzuführen. In großen Gemeinden (Beispiel Salzburg) war dies zweifellos leichter zu erreichen als im ländlichen Bereich.

Im Falle der Ausweitung eines Abwasserverbands, bspw. durch den Beitritt neuer Gemeinden zu einem bestehenden Verband bzw. bei Übertragung des Eigentums, war nach Ansicht des RH jedenfalls darauf zu achten, dass die übernommenen Anlagen funktionsfähig waren oder nach einer Erfassung und Klassifizierung allfällig erforderliche Sanierungsprojekte vom jeweiligen Beitrittswerber finanziert wurden. Dies sollte auch eine anteilige, dem Ortsnetz entsprechende Beteiligung an den zweckgewidmeten Rücklagen des Verbands umfassen. Ansonsten würden solche Anpassungsmaßnahmen zu Lasten der bereits dem Verband angehörenden Gemeinden gehen und die Gebühren der Mitgliedsgemeinden unzulässig stark erhöhen.⁶

(3) Nach Ansicht des RH wäre auch eine Übertragung der Gebührenbewirtschaftung an die Verbände sinnvoll. Dies sollte nicht die Selbständigkeit der Gemeinden schmälern, sondern im Sinne einer straffen und einheitlichen Verwaltung dazu beitragen, dass die für die Erhaltung und Sanierung des jeweiligen Kanalnetzes notwendigen Mittel in richtiger Höhe zur richtigen Zeit bereitstehen und die Belastung der Bürger (z.B. durch Überdeckungen) minimiert wird. Die Mitgliedsgemeinden würden vom dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand (Berechnung, Einhebung, Weiterleitung der Zahlungen an den Verband, Mahnwesen etc.) entlastet.

⁵ RH-Berichte: Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich, Reihe Niederösterreich 2006/6; Abwasserverband Mittleres Strem- und Zickenbachtal, Reihe Burgenland 2008/2; Gemeindeabfallwirtschaftsverband des Verwaltungsbezirks Korneuburg, Reihe Niederösterreich 2010/4; Reinhaltungsverband Haselgraben, Reihe Oberösterreich 2011/11; Trinkwasserverband Gasteinertal, Reihe Salzburg 2011/5; Abfallentsorgungsverband Kufstein, Reihe Tirol 2012/2

⁶ vgl. RH, Wasserverband Südliches Burgenland I, Reihe Burgenland 2011/6

Organisation und Aufgabenverteilung

(4) Der RH empfahl daher den Ländern Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, im ländlichen Bereich auf die Übertragung von Aufgaben der Abwasserentsorgung von kleinen Gemeinden an Verbände hinzuwirken.

2.3 (1) *Der Wasserverband Ossiacher See teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in der Vorstandssitzung und der Mitgliederversammlung vom 22. November 2012 der Grundsatzbeschluss gefasst worden sei, den Bereich „Gebühren und Beitragswesen“ in der Abwasserentsorgung von den Mitgliedsgemeinden – bis auf die Gemeinde Villach – als Dienstleistung an den Verband auszulagern. Ebenfalls werde bei der Wasserversorgung angedacht, die „Betriebsführung“ als Dienstleistung dem Verband zu übertragen.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Übertragung der Aufgaben an Gemeindeverbände auch den Zielen der Wasserwirtschaft in Kärnten entspreche und eindeutig ein Trend in diese Richtung zu verzeichnen sei. Lediglich in jenen Gemeinden, die noch über keine Abwasserentsorgungsanlagen verfügten, bestehe trotz intensiver Bemühungen von Politik und Verwaltung keine Bereitschaft, diese sinnvollen und kostengünstigen Strukturen zu nützen. Um in Ausnahmefällen hier zu einer Lösung zu gelangen, sei im Regierungsprogramm 2013 – 2018 folgende Textpassage enthalten: „Für dünn besiedelte Regionen sollen bessere fördertechnische Voraussetzungen für die Realisierung von dezentralen Kläranlagen zur Abwasserentsorgung angestrebt werden.“*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde bereits seit einigen Jahren seitens des Landes Oberösterreich mit den Gemeinden immer wieder daran gearbeitet, Wasserverbände für Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben zu bilden. Oberösterreich zähle gemeinsam mit Niederösterreich zu den Bundesländern mit den meisten Wasserverbänden.*

(4) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg arbeite es seit mindestens 20 Jahren darauf hin, dass (Land-)Gemeinden ihre Aufgaben der Kanalwartung und –Instandhaltung an Verbände übertragen. So finde sich in den meisten Wasserrechtsbescheiden eine diesbezügliche eindringliche Empfehlung. Die Entscheidung dazu müsse aber der jeweiligen Gemeinde überlassen bleiben.*

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

3.1 (1) Als bewilligungspflichtige Maßnahme gem. § 32 Wasserrechtsgesetz (WRG) galt u.a. die Einbringung von Stoffen in festem, flüssigem oder gasförmigem Zustand in ein Gewässer. Die Ableitung von Abwässern bedurfte nach der Rechtsprechung⁷ dann einer wasserrechtlichen Bewilligung, wenn sie eine Einwirkung auf fremde Rechte (insbesondere Grundstücke und Privatgewässer) oder auf öffentliche Gewässer mit sich brachte.

(2) Ein Abwasserentsorgungssystem bestand in der Regel aus mehreren Teilsystemen (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage/Kläranlage), die nicht alle einer Bewilligung bedurften:

- Der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht unterlagen die Kläranlage und jene Sammelkanäle, durch die die gesammelten Abwässer der Gemeinden in die Anlage geleitet wurden (Hauptsammler und Nebensammler, die durch ihre Leistungsfähigkeit Einfluss auf die Dimensionierung der Abwasserreinigungsanlage haben können bzw. Kanäle, die von den Verbänden errichtet wurden).
- Ortskanalisationsanlagen, die als Mischwasserkanäle (gemeinsamer Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren, unterlagen ebenfalls der Bewilligungspflicht, da hier ungereinigte Abwässer (bei Übersteigen der hydraulischen Kapazität der Kanäle bei Starkregen) direkt in den Vorfluter eingeleitet werden konnten. Ortskanalisationsanlagen, die als Schmutzwasserkanäle (getrennter Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren, unterlagen nicht der Bewilligungspflicht, da hier die Abwässer nicht direkt in den Vorfluter, sondern in Sammelkanäle und die Abwasserreinigungsanlage eingeleitet wurden. Sie unterlagen aber den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften, z.B. Kanalgesetze oder Baurecht.
- Hausanschlüsse – das waren die Leitungen vom Entstehungsort der Abwässer im Haushalt bis zu den Anschlussstellen an die Ortskanalisation – unterlagen nicht dem Wasserrecht, sondern den Bestimmungen des Baurechts des jeweiligen Bundeslandes und mussten von den Eigentümern der betroffenen Objekte und Liegenschaften betreut werden.

Das Baurecht der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg schrieb (nur) die Dichtheit des Hausanschlusses zum Zeitpunkt der Kollaudierung des Bauwerks vor. Es waren weder regelmäßige Überprüfungs-

⁷ VfGH Slg. 4387 vom 21. März 1963

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

intervalle noch eine Möglichkeit für die Verbände bzw. die Gemeinden vorgesehen, solche Überprüfungen durchzuführen.

Nur das Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz⁸ normierte eine Berechtigung der Gemeinden, „die Einleitung oder Einbringung der Abwässer in Kanalisationsanlagen, insbesondere die Errichtung, Erhaltung und Wartung des Anschlusskanales und der Anlagen zur Vorbehandlung der Abwässer, sowie die Einhaltung der Entsorgungsgrundsätze zu überwachen“ sowie die notwendigen Untersuchungen der Abwässer vorzunehmen und die Beseitigung von Missständen oder Mängeln anzuordnen.⁹ Derartige Überprüfungen waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung (Mai 2012) bei keiner der überprüften Stellen in Kärnten durchgeführt worden; daher lagen keine genauen und umfassenden Informationen über den Zustand der privaten Hausanschlüsse vor.

(3) Bei allen überprüften Stellen mit Ausnahme des Abwasserverbands Faaker See gab es Ortskanäle, die nicht wasserrechtlich bewilligt waren. Die Spanne reichte von rd. 2 % der Ortskanäle (ca. 4,5 km) beim Wasserverband Großraum Ansfelden bis zu rd. 22 % (ca. 50 km) in Villach. Dies war auf das Alter der Kanäle zurückzuführen (bspw. keine wasserrechtliche Bewilligungspflicht zur Zeit der Errichtung) bzw. auf die aus den 1970er Jahren stammenden Bescheide mit örtlich so umfassenden Genehmigungen, dass diese den einzelnen Kanalsträngen nur mit sehr hohem Aufwand zugeordnet werden konnten.

Im Zuge von Anpassungen an den Stand der Technik oder Erweiterungen der Entsorgungssysteme wurden bei den überprüften Stellen in einem laufenden Prozess auch solche bislang nicht wasserrechtlich bearbeiteten Abschnitte einem wasserrechtlichen Konsens zugeführt.

3.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Fehlen einer wasserrechtlichen Bewilligung bei Ortskanälen (Schmutzwasserkanälen) keinen rechtlichen Mangel darstellte und keine Verpflichtung bestand, einen konsenslosen Altbestand einer Bewilligung zuzuführen. Daher gab es für die Behörde auch keine rechtliche Grundlage,¹⁰ Sanierungsprojekte für Anlagen ohne wasserrechtliche Bewilligung (Orts(Schmutzwasser)kanäle) vorzuschreiben.¹¹ Sanierungsprojekte bei diesen Anlagen beruhten auf Freiwilligkeit der Eigentümer (Gemeinden, Verbände). Wie der RH in frühe-

⁸ Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz LGBl. Nr. 62/1999 i.d.g.F.

⁹ § 10 Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz

¹⁰ Nur eine wasserrechtliche Bewilligung ermöglicht es der Behörde, die projektmäßige Herstellung der Anlage und deren Erhaltung in diesem Zustand durchzusetzen (VwGH 2002/07/0061 vom 18. September 2002).

¹¹ außer im Fall von Missständen im Wege eines wasserpolizeilichen Auftrags nach § 138 WRG

ren Gebarungsüberprüfungen wiederholt festgestellt hatte,¹² konnten jedoch freiwillige Vereinbarungen bzw. Maßnahmen Bescheide (und deren Bindungswirkung) nicht ersetzen: Die Umsetzung konnte bei fehlender Zielerreichung nicht durchgesetzt und musste meist ohnehin (zu einem oft verspäteten Zeitpunkt) durch Bescheide ersetzt werden.

(2) Der RH bewertete die in Kärnten gesetzlich eingeräumte Möglichkeit für die Gemeinden, auch die Hausanschlüsse zu überprüfen und gegebenenfalls zu sanieren, positiv. Die Gemeinden könnten sich dabei der (Ab)Wasserverbände bedienen, die sowohl die entsprechende technische Ausstattung als auch das Know-how besaßen. Der RH empfahl den Gemeinden Feldkirchen und Villach, von diesem Recht in regelmäßigen Abständen und flächendeckend Gebrauch zu machen. Überdies empfahl er den Ländern Oberösterreich und Salzburg, ähnliche gesetzliche Möglichkeiten wie in Kärnten anzustreben.

(3) Nach Ansicht des RH bilden die verschiedenen Teile des gesamten Abwasserentsorgungssystems (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage) eine technisch nicht trennbare Einheit. Rechtlich unterlagen sie jedoch bis zu drei unterschiedlichen Normen (Wasserrecht, Kanalgesetz, Baurecht), die von verschiedenen Behörden (Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung, Länder, Gemeinden) vollzogen wurden: Der Abwasserstrom unterlag bspw. bei der Errichtung eines Hausanschlusses dem Baurecht des Landes (Vollziehung durch die Gemeinde als Baubehörde). Die Anschlusspflicht sowie die damit zusammenhängenden finanziellen Verpflichtungen (Anschlussbeitrag, Gebühren) wurden meist¹³ durch Landesgesetze geregelt und durch Verordnungen der Gemeinden konkretisiert. Die wasserrechtlichen Bewilligungen bis hin zur Kläranlage wiederum erfolgten auf der Grundlage des WRG in mittelbarer Bundesverwaltung durch Bezirksverwaltungsbehörde bzw. Landeshauptmann.

Eine solche Kompetenzzersplitterung trug nicht dazu bei, eine Abwasserentsorgung auf dem Stand der Technik bzw. eine Erhaltung der mit hohem finanziellem Aufwand errichteten Infrastruktur zu gewährleisten.¹⁴ Es bestand hinsichtlich der Behandlung und Kontrolle der Ortskanäle und der Hausanschlüsse nach Ansicht des RH hoher Harmonisierungsbedarf.

¹² RH-Berichte: Aktionsplan Erneuerbare Energie, Reihe Bund 2011/5; Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes, Reihe Bund 2011/8; Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol, Reihe Salzburg 2012/2

¹³ In Oberösterreich gab es bspw. keine landesgesetzliche Regelung der Abwassergebühren.

¹⁴ vgl. RH Reihe Positionen 2009/1, Verwaltungsreform II, Pkt. 6.26

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

3.3 (1) Die Gemeinde Feldkirchen begrüßte die Empfehlung des RH und befand die Überprüfung von Hausanschlüssen als sinnvoll und zweckmäßig.

(2) Die Gemeinde Salzburg teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH, für die **Überprüfung und Sanierung der Hausanschlüsse eine ähnliche gesetzliche Möglichkeit wie in Kärnten anzustreben**, geprüft und in Betracht gezogen werde.

(3) Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die landesgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich **Wartung, Instandhaltung und Mängelbeseitigung bei Hauskanalanlagen**. Eine Verschärfung der **Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen** werde von rechtlicher und fachlicher Seite befürwortet.

(4) Das Land Salzburg widersprach in seiner Stellungnahme der Ansicht des RH, dass **Schmutzwasserkanäle nicht der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht unterlägen**. Über nicht bewilligte Anlagen könne keine behördliche Aufsicht ausgeübt werden (ein Kanalisationsgesetz wie in anderen Bundesländern bestehe in Salzburg nicht). Von undichten Schmutzwasserkanälen könne in Folge einer nicht ordnungsgemäßen Instandhaltung durchaus eine Beeinträchtigung von Gewässern, insbesondere des Grundwassers ausgehen. Nur auf Basis einer wasserrechtlichen Bewilligung könnten **Überprüfungen und Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben** werden.

Die fehlende gesetzliche Möglichkeit, Hausanschlüsse und Privatkanäle **überprüfen und sanieren zu lassen**, werde ebenfalls bedauert. Diesbezügliche rechtliche Klarstellungen wären wünschenswert.

3.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass etwa auch das BMLFUW die gleiche Rechtsansicht hinsichtlich der Bewilligungspflicht für Schmutzwasserkanäle vertritt. Er verwies darauf, dass auch in der Gemeinde Salzburg nicht wasserrechtlich bewilligte Ortskanäle bestanden, die erst im Zuge der Umsetzung des Sanierungsprogramms bewilligt werden sollten.

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

**Pflicht zur Wartung
und Instandhaltung
von Kanälen**

4.1 (1) Der Wasserberechtigte hatte seine Wasserbenutzungsanlagen samt Kanälen und Sonderbauwerken (Pumpwerke etc.) in dem der wasserrechtlichen Bewilligung entsprechenden Zustand zu erhalten und zu betreiben (allgemeine Reinhaltungspflicht),¹⁵ sofern keine rechtsgültige öffentlich-rechtliche Verpflichtung eines anderen bestand.¹⁶ Ein behördlicher Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsauftrag kam nur bei Anlagen in Betracht, für die eine wasserrechtliche Bewilligung bestand. Lag eine solche nicht vor, konnte niemand zur Instandhaltung bzw. Instandsetzung herangezogen werden.¹⁷ Die Wasserrechtsbehörde konnte bei diesen Anlagen nur wasserpolizeiliche Aufträge nach § 138 i.V.m. § 31 WRG zur Beseitigung einer Gewässergefährdung erlassen, die das Vorliegen eines Missstandes und die Kenntnis der Behörde davon voraussetzten.

(2) In wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren war der Stand der Technik als Mindeststandard für die Beurteilung von Vorhaben heranzuziehen. Für bestehende Kanäle gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im WRG keine Verpflichtung zur Heranführung an den Stand der Technik oder zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit, unabhängig davon, ob diese Anlagen wasserrechtlich bewilligt waren oder nicht.

(3) Das WRG selbst legte die konkreten, zur Erreichung des Standes der Technik erforderlichen Inhalte der Instandhaltungspflicht nicht fest. Vielmehr hatten die Wasserrechtsbehörden die Pflichten zur Instandhaltung der Anlagen durch Auflagen in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden zu konkretisieren und somit zum Bestandteil des Konsenses zu machen. Sie mussten bzw. konnten sich an Vorschriften wie bspw. der Allgemeinen Abwasseremissionsverordnung oder dem Regelblatt 22 des ÖWAV¹⁸ „Kanalwartung und Kanalerhaltung“ aus dem Jahr 1989 oder landesinternen Richtlinien orientieren. Die in diesen Regelwerken enthaltenen Vorgaben waren aber nicht unmittelbar verbindlich.¹⁹ Zudem waren sie bspw. hinsichtlich der Intervalle zur Eigenüberwachung unterschiedlich bzw. gab es von den Regelwerken abweichende Intervalle (Salzburg).

(4) In Kärnten schrieb die Wasserrechtsbehörde den überprüften Stellen erst in den Bewilligungsbescheiden ab dem Jahr 1991 eine regel-

¹⁵ § 50 Abs. 1 WRG

¹⁶ bspw. wenn ein nach Wasserrecht gegründeter Verband seiner Satzung entsprechend wasserrechtlich bewilligte Anlagen der Gemeinden (wie die Ortskanalisation) übernahm, betrieb und instandhielt

¹⁷ siehe die Erkenntnisse des VwGH: 2006/07/0058 vom 26. April 2007 und 2007/07/0088 vom 27. März 2008

¹⁸ Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband

¹⁹ VwGH 91/07/0164 vom 25. Mai 1993

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

mäßige jährliche Kanalwartung und Kanalerhaltung entsprechend dem Regelblatt 22²⁰ vor. Die vor dem Jahr 1991 genehmigten Kanalabschnitte machten jedoch den weitaus größten Teil der Kanalnetze aus.

Die Kärntner Wasserrechtsbehörde forderte die Abwasserverbände im Jahr 2002 auf, ihre Kanalisationsanlagen von Fachkundigen überprüfen zu lassen und alle fünf Jahre Berichte nach § 134 WRG zu erstellen und vorzulegen. An die Gemeinden erging keine solche Aufforderung. Einer Berufung des Wasserverbands Ossiacher See im Jahr 2012 gegen die verpflichtende externe technische Überprüfung der Anlage und Berichtslegung alle fünf Jahre als Dauerauflage folgend,²¹ wurde die Berichtspflicht vom fünfjährigen Intervall auf „regelmäßige Überprüfung“ abgeändert.

(5) In Oberösterreich schrieb die Wasserrechtsbehörde den überprüften Stellen ab dem Jahr 2000 konkrete Instandhaltungsmaßnahmen vor (z.B. Zustandserhebung mit Kamerabefahrung alle zehn Jahre, Vorlage eines Sanierungskonzepts im Fall von Mängeln). Vor dem Jahr 2000 hatte die Wasserrechtsbehörde nur bei wenigen (den längsten) Kanalabschnitten Instandhaltungsmaßnahmen vorgeschrieben. Im März 2010 beantragte der Wasserverband Großraum Ansfelden die Aufteilung des Verbandsgebiets in drei Reinigungsbezirke mit jeweils drei Zonen und die Kamerabefahrungen dieser Zonen zur Schadensfeststellung und Berichtslegung in zeitlich gestaffelter Form ab den Jahren 2013/2014 (in Abänderung bisheriger Bewilligungsbescheide mit über rd. 100 verschiedenen Kanalabschnitten). Der Antrag des Verbands war zwar freiwillig, beruhte aber auf einem entsprechenden Ersuchen der Wasserrechtsbehörde. Das Verfahren war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Ab 2007 war für neu bewilligte Kanalanlagen neben einer Zustandserhebung mittels Kamerabefahrung und Sichtprüfung auch eine Berichtserstellung über diese Überprüfungen im Abstand von zehn Jahren durch einen unabhängigen Fachkundigen vorgesehen. Für alle vor dem Jahr 2000 bewilligten Kanalanlagen bestand keine solche Verpflichtung.

(6) Die Gemeinde Salzburg war in 21 Kanalbetriebsgebiete eingeteilt, welche auf der Basis eines freiwilligen Projekts Gebiet für Gebiet rechtlich und technisch an den Stand der Technik herangeführt wurden. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lagen für 15 Kanalbetriebsgebiete wasserrechtliche Bewilligungsbescheide vor. Die Bescheide enthielten

²⁰ siehe Pkt. 1.2.1, 1.2.3, 2.1 und 2.3 des Regelblatts 22

²¹ Bescheid vom 20. Juni 2012, GZ 08-KA-2121R113/2007 (013/2012)



**Pflicht zur Wartung und Instandhaltung
von Kanälen**

BMLFUW

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Aufträge zur Schadensbehebung und Dichtheitsprüfung der sanierten Anlagen inkl. Kamerabefahrung sowie Auflagen zur Dokumentation: Die Anlagenteile waren – wie dies auch die Salzburger Richtlinien für die Überprüfung von Kanalisationsanlagen aus dem Jahr 1993 vorsahen – alle fünf Jahre von unabhängigen Fachkundigen einer detaillierten Überprüfung zu unterziehen; der Befund war der Wasserrechtsbehörde vorzulegen. Nach den Feststellungen des RH wurden diese Vorgaben eingehalten.

(7) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Wartungs- und Instandhaltungsauflagen in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der überprüften Kanalabschnitte:

Tabelle 2: Instandhaltung der Kanäle: Bescheidaufgaben und Berichtsfristen			
	Kärnten	Oberösterreich	Salzburg
Inhalt der Auflage	regelmäßige jährliche Wartung und Instandhaltung entsprechend Regelblatt 22	Kamerabefahrung mindestens alle zehn Jahre, jährliche Sichtprüfung, Protokollierung und Schadensklassifizierung	Wartung durch fachkundiges Personal, Dokumentation im Wartungsbuch
regelmäßig vorgeschrieben ab	1991	2000	2007
Auflagen in älteren Bescheiden	keine	in Einzelfällen	wegen neuer Bewilligung nicht relevant
Intervalle für die Erstellung eines externen Berichts nach § 134 WRG	fünf Jahre oder „regelmäßige Überprüfung“	zehn Jahre	fünf Jahre

Quellen: überprüfte Stellen; RH

4.2 (1) Im Hinblick auf die bestehenden wasserrechtlich nicht bewilligten Kanalanlagen – insbesondere in Salzburg und Villach sowie beim Wasserverband Großraum Ansfelden – wies der RH darauf hin, dass ohne Bewilligungen auch keine verbindliche Konkretisierung der Instandhaltungspflichten erfolgen konnte. Nach Ansicht des RH war jedoch nur eine konkrete Vorschreibung von Wartungs- und Instandhaltungspflichten einschließlich entsprechender Kontrollen geeignet, den Erhalt des wirtschaftlichen Werts der Kanalanlagen langfristig zu gewährleisten, bauliche Schäden und daraus resultierende Haftungen zu vermeiden sowie allfällige Kosten zu minimieren.

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, hinsichtlich der Kanalanlagen auf eine Bestimmung im WRG zur verpflichtenden Erhaltung der Funktionsfähigkeit hinzuwirken. Dies könnte analog zu den bereits geltenden Bestimmungen (§§ 33c und 33d WRG²²) erfolgen.

(2) Der RH anerkannte in diesem Zusammenhang die in der Gemeinde Salzburg gewählte und beim Wasserverband Großraum Ansfelden geplante Vorgangsweise, eine Vielzahl bestehender, getrennt bewilligter Kanalabschnitte in überschaubare Einheiten (Betriebsgebiete) zusammenzufassen und zu genehmigen. Damit war eine Heranführung auch älterer Kanalanlagen an moderne Erfordernisse möglich und die Vollziehung durch gleiche Überprüfungsintervalle für einheitliche Betriebsgebiete wesentlich erleichtert. Allerdings beruhte diese Vorgangsweise auf Freiwilligkeit.

(3) Mangels Festlegung konkreter Instandhaltungspflichten für Kanalanlagen im WRG lag es ausschließlich an der Wasserrechtsbehörde, diese Pflichten in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden zu konkretisieren. Im Detail stellte sich die Vollziehung in den Ländern deutlich differenziert dar (siehe Tabelle 2). Unterschiedliche Verpflichtungen und/oder unterschiedliche Intervalle hatten nach Ansicht des RH direkte Auswirkungen auf die Betriebskosten der Anlagen und damit auf die Höhe der Abwassergebühren.

Der RH bemängelte, dass für einen Großteil der Kanalabschnitte in Kärnten und in Oberösterreich, darunter insbesondere die ältesten Kanalbestände, über die allgemeine Reinhaltungspflicht hinaus keine Konkretisierung der Instandhaltungspflichten bestand. Dies hatte zur Folge, dass die neuesten Anlagen regelmäßig zu überprüfen waren, obwohl sie durchschnittlich einen besseren Zustand aufwiesen als die älteren Kanalabschnitte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, auf eine rechtliche Grundlage für ein bundesweit einheitliches Überwachungsregime (Umfang und Qualität der vorgeschriebenen Wartungsarbeiten) für Kanalanlagen hinzuwirken.

(4) Nach Ansicht des RH verursachten Überprüfungen in fixen Intervallen durch einen externen unabhängigen Sachverständigen Kosten, deren Notwendigkeit vor allem bei den jüngeren Kanalanlagen zu hinterfragen war (vgl. auch TZ 6). Zudem war für den RH sachlich nicht nachvollziehbar, warum ältere Anlagen nicht von dieser Verpflichtung betroffen waren. Auch in den unterschiedlichen Berichtsinter-

²² § 33c: Sanierung von bestehenden Abwasserreinigungsanlagen; § 33d: Sanierung von Oberflächenwasserkörpern

vallen in den einzelnen Bundesländern (fünf Jahre in Kärnten und in Salzburg, zehn Jahre in Oberösterreich) sah der RH Handlungsbedarf zur Vereinheitlichung.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, auch auf eine Festlegung einheitlicher Intervalle hinsichtlich der Berichtslegung hinzuwirken.

4.3 (1) *Der Wasserband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Vereinheitlichung bzw. Standardisierung von öffentlichen Ableitungskanälen und Hausanschlusskanälen unter dem Wasserrecht durchaus in seinem Interesse läge.*

(2) *Das Land Oberösterreich teilte mit, dass inzwischen der in Oberösterreich auf freiwilliger Basis installierte sogenannte „Zonenplan“ von der zuständigen Fachabteilung positiv geprüft worden sei.*

(3) *Das Land Salzburg befürwortete in seiner Stellungnahme die vom RH empfohlene Konkretisierung der Instandhaltungsverpflichtung. Es teilte zudem mit, dass die – sich von anderen Regelwerken unterscheidenden – Intervalle der Salzburger „Richtlinien zur Überprüfung von Kanalanlagen“ in Zusammenarbeit mit großen Verbänden festgelegt worden und in inzwischen verbesserten technischen Möglichkeiten der Überprüfung von Kanälen begründet seien.*

(4) *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf die bestehenden gesetzlichen Instandhaltungspflichten des Wasserberechtigten hin. Die sich daraus konkret ergebenden Pflichten seien aus den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen, die im jeweiligen Bescheid festgelegt seien bzw. die im Rahmen der wiederkehrenden Überprüfungen gem. § 134 WRG vom überprüfenden Sachverständigen und der (nachprüfenden) Behörde zu bestimmen seien²³. Die Schaffung einer über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehenden Rechtsgrundlage für ein bundeseinheitliches Überwachungssystem setze voraus, dass einheitliche technische Regelungen über Umfang und Qualität von Wartungsarbeiten derart verallgemeinerbar und konkretisierbar wären, dass sie – anstelle von Leitfäden – einer generellen Regelung in Form einer Verordnung zugänglich seien. Diese Frage werde in einer Sitzung mit den Ländern näher beleuchtet werden.*

4.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass bei den bestehenden wasserrechtlich nicht bewilligten Kanalanlagen auch keine über die allgemeine Reinhaltungspflicht hinaus verbindliche Konkretisierung der

²³ VwGH 2005/07/0077 vom 7. Juli 2005

Instandhaltungspflichten bestand. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen.

Digitale Kanalinformationssysteme (Kanalbestandskataster)

5.1 (1) Digitale Kanalbestandskataster erfassen geografische Informationen zu Kanalanlagen (Grundstücksgrenzen, Lage und Höhe von Kanälen, Leitungen, Schächten etc.); digitale Kanalinformationssysteme verknüpfen diese Daten mit Daten aus anderen Datenbanken (Abmessungen, Materialien, Wartungen etc.). Aus ihnen lassen sich Aussagen für künftige wasser- und betriebswirtschaftliche Entscheidungen ableiten sowie Überprüfungs- und Wartungspläne erstellen.

Mit Ausnahme des Wasserverbands Großraum Ansfelden hatten alle vom RH überprüften Stellen den Kanalbestand vollständig in digitalen Kanalbestandskatastern erfasst. Salzburg und Villach sowie der Wasserverband Ossiacher See hatten darüber hinaus ihre Kataster mit zusätzlichen Applikationen zu digitalen Kanalinformationssystemen erweitert.

	Erfassung des Kanalbestandes	Verwendung	Vernetzung
WV Großraum Ansfelden	unvollständig	Bestandsdokumentation	Datenaustausch nur nach Anfrage
AWV Faaker See	vollständig	Bestandsdokumentation	Datenaustausch nur nach Anfrage
WV Ossiacher See	vollständig	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	Datenaustausch nur nach Anfrage
Gemeinde Salzburg	vollständig, auch Leitungsnetze anderer Versorger ¹ erfasst	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	vernetztes System mit Zugriff auf Leitungsbestand anderer Versorger
Gemeinde Villach	vollständig, auch Leitungsnetze anderer Versorger ¹ erfasst	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	vernetztes System mit Zugriff auf Leitungsbestand anderer Versorger

¹ Strom, Gas, Fernwärme, Telekommunikation, Straßenbeleuchtung u.a.

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(2) Der Wasserverband Großraum Ansfelden hatte ab dem Jahr 2001 die laufende Aktualisierung in seinem digitalen Leitungskataster²⁴ nicht

²⁴ Leitungskataster waren umfassender als Kanalkataster, weil sie auch andere Leitungen wie Strom, Gas, Fernwärme etc. abbildeten.

mehr weitergeführt. Der Erfassungsgrad der Haltungen²⁵ im Kataster lag daher bei nur rd. 92,5 %. Daten zum Baujahr, zur rechtlichen Grundlage (wasserrechtlicher Bescheid) und zum Zustand waren nicht durchgängig eingepflegt. Der Verband nutzte den Kataster weder zur Planung noch zur Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war nicht gegeben.

(3) Der Abwasserverband Faaker See nutzte seinen Kanalbestandskataster weder zur Planung noch zur Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war nicht gegeben.

(4) Der Wasserverband Ossiacher See erfasste neben den Kanalbestandsdaten auch den Naturbestand, Pläne von Sonderbauwerken, wasserrechtliche Bewilligungen, Inspektions- und Reinigungsdaten sowie Grundstückswidmungen. Der Verband nutzte seinen Kanalbestandskataster zur Verwaltung seiner Anlagen und zur Planung von Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war auch hier nicht gegeben.

(5) Im digitalen Leitungskataster der Gemeinde Salzburg waren im Mai 2012 die vorhandenen Leitungsnetze (Kanal, Wasser, Gas, Fernwärme, Strom, Telekommunikation) zu 100 % erfasst, die Aufnahme weiterer Anlagen (Straßenbeleuchtung, Verkehrsanlagen etc.) war im Gange. Dem für die Kanalisation zuständigen Kanal- und Gewässeramt stand damit ein Instrument zur Verfügung, das alle Anforderungen eines modernen Kanalinformationssystems erfüllte.

(6) Die Gemeinde Villach führte ein digitales Leitungsinformationssystem, das umfassende Informationen zur Ver- und Entsorgungsinfrastruktur enthielt und Zugriffe auf Leitungskataster anderer Versorger (Energie, Kommunikation) zuließ. Die Misch- und Schmutzwasserkanäle und die Regenwasserkanäle aus der Mischkanalentflechtung waren zu 100 % erfasst, Mitarbeiter der Abteilung Tiefbau arbeiteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der Erfassung der Regenwasserkanäle der Straßenentwässerung. Das Leitungsinformationssystem unterstützte jedoch nicht die Planung von Wartung und Inspektion.

5.2 Nach Ansicht des RH waren digitale Kanalinformationssysteme mit ihrer schnellen Bereitstellung der notwendigen Informationen wichtige Instrumente für Kanalbetreiber: Sie ermöglichten einen geordneten und effizienten Betrieb von Kanalnetzen, deren Verwaltung sowie die Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen.

²⁵ Haltung war die Strecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten und/oder Sonderbauwerken.

Digitale Kanalinformationssysteme (Kanalbestandskataster)

Der RH anerkannte die Einrichtung und Nutzung der beim Wasserverband Ossiacher See sowie den Gemeinden Salzburg und Villach etablierten Systeme.

Dem Wasserverband GroBraun Ansfelden und dem Abwasserverband Faaker See empfahl er die Erweiterung der bestehenden Kanalbestandskataster zu Kanalinformationssystemen sowie dem Wasserverband GroBraun Ansfelden zusätzlich die vollständige Erfassung des Kanalbestandes, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können.

5.3 *Der Wasserverband GroBraun Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zusammenhang mit der im Jahr 2013 turnusmäßig beginnenden Kanalnetzinspektion auch der digitale Kanalkataster vervollständigt und zu einem Kanalinformationssystem erweitert werden solle. Ebenso sei eine Vernetzung dahingehend geplant, dass der Kanalkataster den Mitgliedsgemeinden als Auskunftsinstrument dienen könne. Eine aktive Vernetzung mit anderen Leitungsträgern (Gas, Telekom, Strom etc.) sei nicht geplant, da sich in der Vergangenheit gezeigt habe, dass bei diesen Leitungsträgern nur ein sehr begrenztes Interesse an einem Datenaustausch bestehe. Dazu käme, dass Schnittstellen für einen kompatiblen Datenaustausch geschaffen werden müssten. Der Wasserverband GroBraun Ansfelden sehe nicht die Verpflichtung und betrachte es nicht als seine Aufgabe, derart überregionale Datenvernetzungen zu installieren, vorzuhalten und schließlich auch zu finanzieren.*

5.4 Der RH wies darauf hin, dass seine Empfehlung nur die Erweiterung der bestehenden Kanalbestandskataster zu Kanalinformationssystemen sowie die vollständige Erfassung des Kanalbestandes umfasst, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können. Der Aufbau eines überregionalen Informationssystems war nicht Gegenstand der Empfehlung und ist, wie in der Stellungnahme des Wasserverbands GroBraun Ansfelden bereits festgestellt, auch nicht Aufgabe des Verbandes.

Kanalwartung und Kanalreinigung

6.1 (1) Für die langfristige Funktionsfähigkeit der Kanalanlagen war eine regelmäßige Reinigung von Haltungen, Schächten und Sonderbauwerken (Pumpwerke, Regenrückhaltebecken, Stauräume) zur Entfernung von Ablagerungen von zentraler Bedeutung.²⁶ In der Regel war eine frühzeitige Reinigung weniger aufwändig und damit kostengünstiger

²⁶ Ablagerungen können zu Verstopfungen bzw. Fäulnisbildung führen und damit die Entwicklung von Gerüchen und Schwefelwasserstoff bewirken. Die dabei gebildeten Säuren können die Baumaterialien der Kanalisation angreifen.

als die Entfernung von verfestigten Ablagerungen. Auch vor jeder Kamerabefahrung mussten die Haltungen gereinigt werden. Die Reinigung konnte mit Spülverfahren und/oder mechanisch erfolgen. Der Betreiber der Kanalisation konnte die Reinigung in regelmäßigen Intervallen oder bedarfsorientiert, mit eigenem Personal und Gerät oder mit Hilfe externer Dienstleister durchführen.

Das Regelblatt 22 forderte eine regelmäßige Reinigung nach einem festgelegten Plan. Bei Kanälen war ein einjähriges Wartungsintervall vorgesehen, ausgenommen Kanäle mit ausreichend großem Gefälle oder ausreichender Wasserführung. Sonderbauwerke waren monatlich bzw. je nach Erfordernis zu überprüfen. Das Regelblatt 22 war rechtlich nicht verbindlich, zahlreiche Bescheide bezogen sich aber darauf und verpflichteten die Wasserberechtigten somit zu einer entsprechenden Wartung.

Bei den überprüften Stellen stellte sich die Kanalreinigung wie folgt dar:

Tabelle 4: Organisation der Kanalreinigung				
	Wartungsvorschrift	Dokumentation	Spülintervall Haltungen	
			Vorgabe	tatsächlich ¹
WV Großraum Ansfelden	ja	in Listen	alle 3 bis 4 Jahre	alle 9,9 Jahre
AWV Faaker See	nein	in Listen	nach Anlass; Problemstellen regelmäßig	k.A.
WV Ossiacher See	nein	im Kanal- informations- system	nach Anlass; Problemstellen regelmäßig	k.A.
Gemeinde Salzburg	ja	im Kanal- informations- system	nach Bedarf	k.A.
Gemeinde Villach	nein	im Kanal- informations- system	alle 3 Jahre	alle 2,7 Jahre

¹ berechnet aus den im Prüfungszeitraum gespülten Längen und der Gesamtlänge der Schmutzwasser- und Mischwasserkanäle (Villach: inkl. Hausanschlüsse – zur öffentlichen Kanalisation gehörig)

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(2) Im Wasserverband Großraum Ansfelden sollten die Kanäle und Schächte regelmäßig alle drei bis vier Jahre einmal gespült werden.²⁷ Die tatsächlich erzielte Spülleistung lag im Jahr 2010 bei rd. 32.700 m

²⁷ Vorstandsprotokoll zur Anschaffung des neuen Spülfahrzeugs, April 2007

Kanalwartung und Kanalreinigung

pro Jahr. Für ein Intervall von vier Jahren wäre eine jährliche Spülleistung von 42.500 m erforderlich.

(3) Beim Abwasserverband Faaker See erfolgten Spülungen anlassbezogen, wobei Haltungen mit geringem Gefälle jährlich gespült wurden.

(4) Der Wasserverband Ossiacher See nutzte das verbandseigene Kanalinformationssystem zur Erstellung von Wartungsplänen und zur Dokumentation. Die Reinigung der Kanäle erfolgte anlassbezogen, bekannte Problemstellen wurden in regelmäßigen Abständen gespült.

(5) Das städtische Kanalnetz in Salzburg wurde bis 2009 alle zwei Jahre unabhängig vom Verschmutzungsgrad der einzelnen Kanäle gereinigt.

Ab 2010 stellte Salzburg auf ein neues System um, das auf den tatsächlichen Reinigungsbedarf ausgerichtet war. Dabei wurden die einzelnen Kanalabschnitte auf das Vorliegen von betriebsstörenden Ablagerungen hin überprüft und Spülungen nur dann durchgeführt, wenn die Überprüfung vor Ort eine Notwendigkeit ergab. Zur besseren Beurteilung des Verschmutzungsgrades diente eine sogenannte Schachtzoomkamera. Das Überprüfungsprogramm wies unterschiedlich lange Überprüfungsintervalle auf; die Festlegung der für die einzelnen Kanalabschnitte unterschiedlichen, bis zu maximal fünfjährigen Überprüfungsintervalle erfolgte aufgrund verschiedener Kriterien, wie bspw. Entwässerungsverfahren, Erfahrungswerte und Kanalgefälle. Die bedarfsorientierte Reinigung reduzierte den Personal- und Fahrzeugeinsatz wesentlich: Die Kanalreinigung konnte nunmehr statt mit drei mit einem Reinigungsteam durchgeführt werden. Die Steuerung und Dokumentation der bedarfsorientierten Kanalreinigung erfolgte über das digitale Kanalinformationssystem.

(6) In Villach sollten die Haltungen alle drei Jahre gespült werden. Dieser Wert wurde in den Jahren 2007 bis 2011 übertroffen.

- 6.2** Nach Ansicht des RH erfolgten bei regelmäßigen, fest vorgegebenen Intervallen Kanalreinigungen teilweise auch dann, wenn keine Notwendigkeit bestand, und verursachten damit potenziell höhere Kosten als notwendig.

Der RH würdigte daher die in Salzburg durch die Umstellung auf ein bedarfsorientiertes Reinigungssystem erzielten Einsparungen. Der RH wertete diese Vorgangsweise als best practice. Kanalspülungen sollten möglichst dann vorgenommen werden, wenn ein bestimmter Verschmutzungsgrad erreicht ist, aber noch bevor grobe Funktionsstörungen auftreten. Zur Festlegung des richtigen Zeitpunkts sind regel-

mäßige Sichtkontrollen unerlässlich. Die Häufigkeit der Kontrollen kann damit an die unterschiedlichen Verhältnisse angepasst werden. Wegen der Komplexität einer solchen Reinigungsstrategie erachtete der RH den Einsatz digitaler Kanalinformationssysteme für vorteilhaft.

Der RH empfahl dem Abwasserverband Faaker See, dem Wasserverband Ossiacher See und der Gemeinde Villach, zu prüfen, ob die in Salzburg verfolgte Reinigungsstrategie oder Teile davon (z.B. das Überprüfungsprogramm zur Erhebung des Reinigungsbedarfs) auch für die eigenen Entsorgungsbereiche zweckmäßig sind.

Er empfahl dem Wasserverband Großraum Ansfelden und der Gemeinde Villach, von der in regelmäßigen Intervallen stattfindenden Spülung abzugehen und auf eine bedarfsorientierte Spülung umzustellen.

6.3 (1) *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei bekannten Problemstellen schon jetzt eine bedarfsorientierte Kanalspülung vorgenommen werde. Er könne sich der Empfehlung, auf eine bedarfsorientierte Spülung umzustellen, nicht anschließen. Eine bedarfsorientierte Vorgangsweise könne sich nur an Veränderungen des Abflussverhaltens, an vermehrten Ablagerungen orientieren. Eine Vielzahl von Kanälen lägen in stark durchlässigen Böden mit schwankendem Grundwasserspiegel. Hier seien Kanalgebirgen nicht durch augenscheinliche Veränderungen des Abflussverhaltens in Revisionschächten zu erkennen und es könne durchaus vorkommen, dass Kanalteile undicht geworden seien und Abwasser in den Grundwasserkörper eindringe, ohne dass dies durch den Augenschein des Kanalarbeiters wahrgenommen werde.*

(2) *Laut Stellungnahme des Wasserverbands Ossiacher See werde der bedarfsgerechten Reinigungsstrategie jedenfalls der Vorzug gegeben, da diese eine sparsame, zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung von öffentlichen Geldern sicherstelle. Für zwischenzeitliche Kontrollen, Wartungsarbeiten und Störungsbehebungen im Bereich des Kanals stünde nunmehr mit einer Schachtzoomkamera (elektronischer Spiegel) ein kostengünstiges System zur Verfügung.*

(3) *Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ab 2013 auf ein bedarfsorientiertes Reinigungssystem umgestellt werde. Für die rasche Abklärung eines Reinigungserfordernisses sei bereits im Mai 2013 eine Schacht- und Inspektionskamera angeschafft worden, um schnell und effizient eine punktuelle Inspektion vornehmen und dadurch Reinigungskosten reduzieren zu können.*

Kanalwartung und Kanalreinigung

(4) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gemeinde Villach und der Wasserverband Ossiacher See ebenso eine Schachtzoomkamera erworben hätten und derzeit auf eine bedarfsorientierte Reinigung nach dem Vorbild Salzburg umstellten. Es sei zu erwarten, dass sich das System der bedarfsorientierten Reinigung (mit Unterstützung sogenannter Schachtzoomkameras) zukünftig durchsetzen werde.

(5) Nach Ansicht des Landes Oberösterreich würden beim Wasserverband Großraum Ansfelden Kanalspülungen und –reinigungen im Vergleich mit anderen Gemeinden bzw. Verbänden relativ häufig durchgeführt.

(6) Das Land Salzburg merkte in seiner Stellungnahme hinsichtlich der durch „bedarfsgerechte Reinigung“ erzielten Einsparungen kritisch an, dass im Fall der Gemeinde Salzburg von dieser nicht gereinigte bzw. entnommene Ablagerungen in die Anlagen des Reinhaltverbands Großraum Salzburg weiter verfrachtet würden und dort zu erhöhten Aufwendungen führten.

Bei der in Arbeit befindlichen Neufassung des ÖWAV-Regelblattes 22 – im Zuge der von den zu Recht kritisierten starren Reinigungsintervallen abgegangen werden soll – werde auf eine ausreichende Definition des Begriffs „bedarfsgerecht“ zu achten sein.

6.4 (1) Der RH entgegnete dem Wasserverband Großraum Ansfelden, dass dieser in seiner Stellungnahme offensichtlich nicht zwischen bedarfsorientierten (Feststellungen eines entsprechenden Bedarfs mit definierten Methoden) und anlassorientierten (bei konkreten Schadensereignissen) Spülungen unterschied. Die derzeit durchgeführten anlassorientierten Spülungen unterstützen zweifellos die in regelmäßigen Abständen durchgeführten Spülungen. Eine Umstellung auf eine bedarfsorientierte Vorgangsweise hätte den z.B. in Salzburg dokumentierten Vorteil der möglichen Kosteneinsparungen. Allerdings setzt diese bedarfsorientierte Spülung ein entsprechendes Kanalinformationssystem voraus, das im Bereich des Wasserverbands Großraum Ansfelden erst im Aufbau ist.

(2) Der RH teilte die Auffassung des Wasserverbands Ossiacher See zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bedarfsgerechten Reinigungsstrategie. Er betonte, dass diese Strategie vorbeugend, d.h. auf das rechtzeitige Erkennen potenzieller Probleme noch vor Eintreten einer Störung (Schadensfall), ausgerichtet ist.

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden**Erhebung des
Kanalzustands
(Kanalinspektion)**

7.1 (1) Schadhafte Kanäle stellen eine Bedrohung für das Grundwasser dar, können Überflutungen auslösen und Schäden an angrenzenden Gebäuden verursachen. Auch das Eindringen von Grundwasser in das Kanalsystem ist möglich. Erhöhte Betriebskosten und eine Beeinträchtigung der Reinigungsleistung von Kläranlagen sind die Folge. Detaillierte Kenntnisse über den baulichen Zustand des Kanalnetzes sind deshalb für jeden Betreiber wichtig.

Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung (Klassifizierung) des Kanalzustands werden unter dem Begriff Inspektion zusammengefasst. Ziel der Inspektion ist es, Schäden frühzeitig zu erkennen, damit die Kosten von Reparatur- und Sanierungsarbeiten möglichst gering gehalten werden können.

Zur Erfassung des baulichen Zustands werden Kameras eingesetzt. Auf selbstfahrenden Schlitten montiert liefern sie bei der Befahrung nicht begehbare Kanäle aussagekräftige Bilder über den Zustand der inspizierten Kanäle. In begehbaren²⁸ Kanälen erfolgen die Aufnahmen visuell. Fachkundige Inspektoren dokumentieren Schäden an Ort und Stelle.

Zur Inspektion sind zwei Vorgehensweisen möglich:

- Vollständige, flächendeckende Untersuchung der Kanalisation (Gesamtinspektion); die Gesamtinspektion großer Kanalnetze dauert lange – in der Regel mehrere Jahre – und ist mit hohen Kosten verbunden. Zuverlässige Aussagen über den Zustand des Netzes und die Erstellung eines übergeordneten Sanierungskonzepts sind erst gegen Ende der Inspektion möglich.
- Stichprobenweise Inspektion ausgewählter Kanalhaltungen mit anschließender Hochrechnung des Ergebnisses auf das gesamte Kanalnetz (selektive Kanalinspektion); die gewünschten Zustandsaussagen stehen hier bereits nach relativ kurzer Zeit für strategische Sanierungsplanungen zur Verfügung. Zudem können im Anschluss an die selektive Inspektion gezielt Sanierungsschwerpunkte ermittelt und im Detail inspiziert werden.

(2) Die überprüften Stellen hatten ihre Kanäle in folgendem Ausmaß inspiziert:

²⁸ Kanäle sind ab einer lichten Höhe von 120 cm begehrbar.

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Tabelle 5: Umfang Inspektionen an den bis 1993 errichteten Kanälen

	Beginn flächenhafte Kanalinspektionen	Inspektionsvorhaben	Anteil der bereits inspizierten Kanäle ¹
WV Großraum Ansfelden	2007	k.A.	9 %
AWV Faaker See	1995	Gesamtinspektion	91 %
WV Ossiacher See	2005	Selektive Inspektion	19 %
Gemeinde Salzburg	1996	Gesamtinspektion	52 %
Gemeinde Villach	1998	Gesamtinspektion	100 %

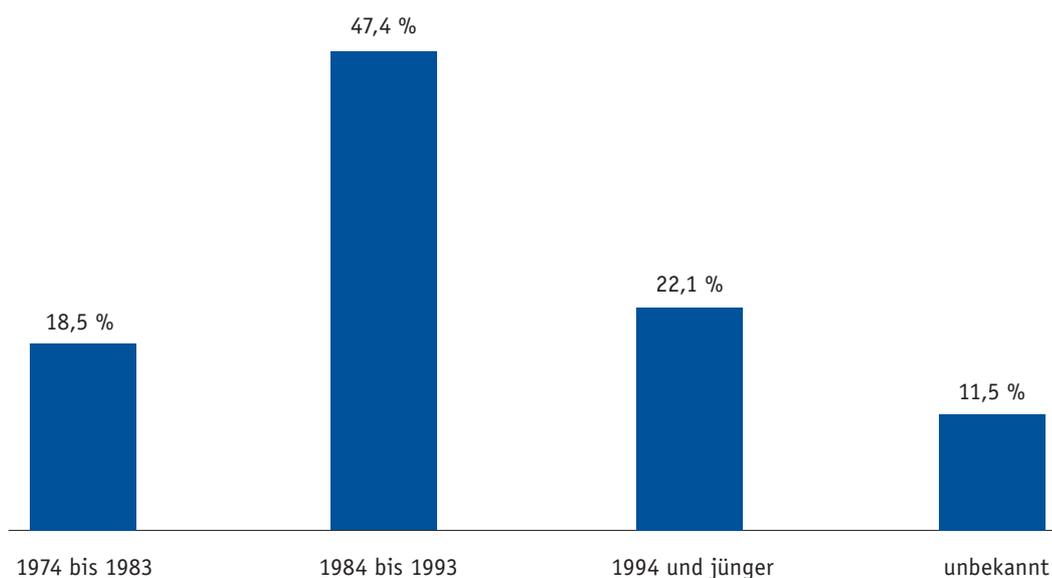
¹ Die angegebenen %-Werte beziehen sich auf die Erstinspektion bzw. auf die in regelmäßigen Intervallen durchgeführten Kontrollinspektionen der bis 1993 errichteten Kanäle (ohne Pumpleitungen und Hausanschlüsse). Die bei der Errichtung von neuen Kanälen durchgeführten Kamerabefahrungen wurden nicht berücksichtigt.

Quellen: überprüfte Stellen; RH

Keine der überprüften Stellen hatte das Kanalnetz in regelmäßigen Intervallen und vollständig inspiziert (d.h. begutachtet und klassifiziert). Begründet wurde dies mit hohen Kosten und mangelnder Zweckmäßigkeit.

(3) Der Wasserverband Großraum Ansfelden verfügte über ein relativ junges Kanalnetz:

Abbildung 3: Altersstruktur Kanäle WV Großraum Ansfelden



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: überprüfte Stelle; RH

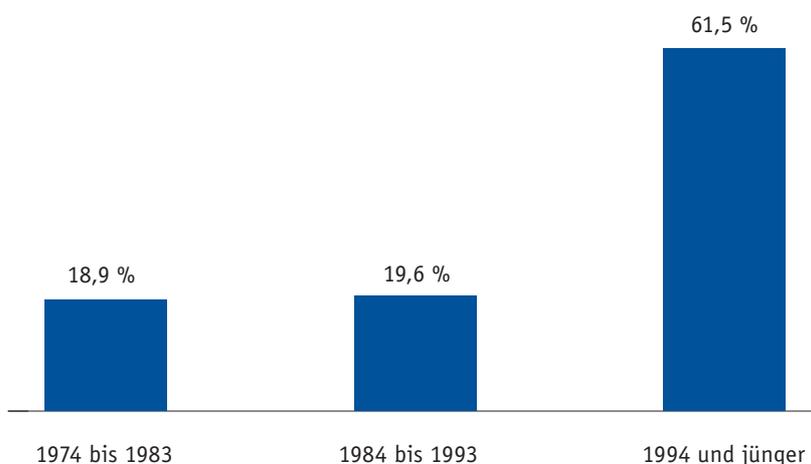
Der Verband untersuchte im Jahr 2007 rd. 12.000 m und im Jahr 2010 rd. 3.250 m seines Kanalsystems.

- Damit verfügte der Verband zu rd. 9 % der bis 1993 errichteten Kanäle über Kenntnisse des Bauzustands.
- Die inspizierten Kanalteile waren teilweise klassifiziert, teilweise lag lediglich eine Differenzierung in rot (schlechter Zustand) und grün (guter Zustand) vor.
- Von den inspizierten Kanälen waren 3.981 m bzw. rd. 26 % sanierungsbedürftig.

Im Jahr 2009 erging seitens des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung die Aufforderung an die Gemeinden und Verbände, die Gemeinde- bzw. Verbandsgebiete in Zonen einzuteilen und einen Vorschlag für eine zeitlich gestaffelte Überprüfung der Zonen bis längstens 2020 auszuarbeiten. Der Abwasserverband Großraum Ansfelden übermittelte im Jahr 2010 einen Vorschlag für die Gesamtinspektion – eingeteilt in insgesamt drei Zonen – bis zum Jahr 2018. Das Projekt lag im Mai 2012 bei der Wasserrechtsbehörde zur Beurteilung.

(4) Der Abwasserverband Faaker See verfügte über das im Vergleich der überprüften Stellen jüngste Kanalnetz:

Abbildung 4: Altersstruktur Kanäle AWV Faaker See



Quellen: überprüfte Stelle; RH

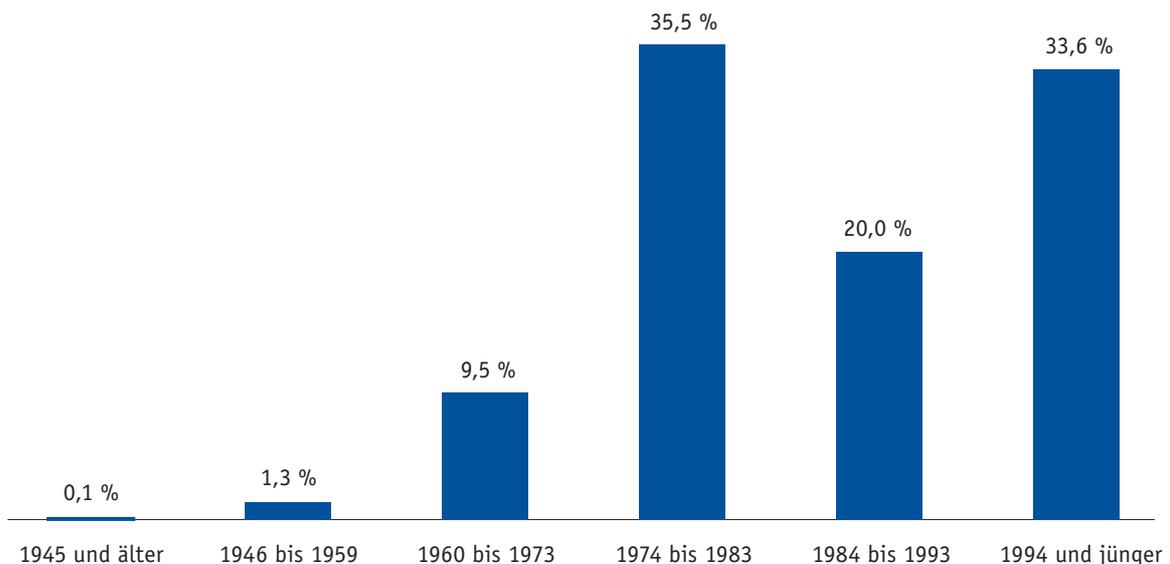
Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Der Verband ging bei der Zustandserfassung der Kanalisationsanlagen schrittweise vor. Er ließ im Rahmen der Ausführung von Sanierungsbauabschnitten Teile des Kanalnetzes (gleiche Bauabschnitte) in Abhängigkeit von deren Alter inspizieren und führte unmittelbar im Anschluss die erforderlichen Sanierungsarbeiten durch. Drei Bauabschnitte wurden 1999 befahren und klassifiziert, zwei weitere 2012.

- Der Abwasserverband Faaker See verfügte über Kenntnisse des Bauzustands von rd. 91 % der bis 1993 errichteten Kanäle.
- In den Kanalkataster eingepflegt war im Mai 2012 die Klassifizierung der 1999 inspizierten Bauabschnitte vor deren Sanierung. Die weiteren Sanierungen fehlten.
- Zum aktuellen Sanierungsbedarf gab es lediglich Schätzungen.

(5) Der überwiegende Anteil des Kanalnetzes des Wasserverbands Ossiacher See stammte aus den 1970er und 1980er Jahren; rund ein Drittel der Kanäle wurde nach 1993 errichtet. Zum Kanalnetz gehörten aber auch alte, bereits vor der Verbandsgründung (1964) in Feldkirchen und Landskron (jetzt Teil von Villach) bestehende Mischwasserkanäle.

Abbildung 5: Altersstruktur Kanäle WV Ossiacher See



Quellen: überprüfte Stelle; RH



Pro Jahr inspizierte der Wasserverband Ossiacher See durchschnittlich 15 km Kanäle. Die Inspektionen betrafen vor allem ältere Kanalabschnitte und bekannte Problembereiche.²⁹ Außerdem wurden vor der Durchführung von Straßenerneuerungen die in diesen Straßen verlegten Kanalstränge kontrolliert.

- Bis Mai 2012 hatte der Wasserverband Ossiacher See rd. 19 % der bis 1993 errichteten Kanäle inspiziert.
- Eine formelle Zustandsklassifizierung erfolgte bis Mai 2012 nicht. Der Verband stufte den Kanalzustand insgesamt als gut ein, einige wenige Bereiche der Kanalisation³⁰ als schlecht.
- Daraus abgeleitet sah der Verband einen relativ geringen Sanierungsbedarf.

Für den Zeitraum 2012 bis 2015 sah der Befahrungsplan des Verbands die Inspektion von 176 km Kanal (rd. 27 % des Kanalnetzes) vor. Die Ergebnisse dieser Inspektionen sollten die Grundlage für die Detailplanungen von fünf Sanierungsbauabschnitten liefern.

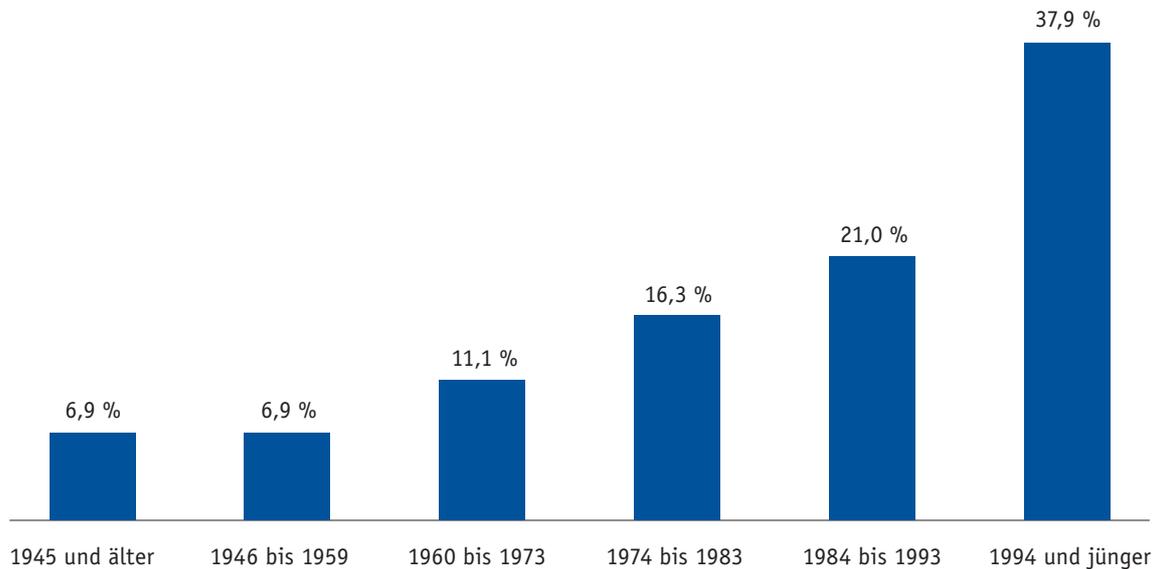
(6) Die Errichtungszeit vieler alter Kanäle in Salzburg war unbekannt. Nach Schätzungen der Gemeinde wurden ca. 25 m bis 30 km Kanäle vor 1945 errichtet. Der Hauptteil der Kanalisation war wesentlich jünger: 85 % der Kanäle wurden nach 1960, 60 % nach 1980 errichtet.

²⁹ z.B. stark belastete Kanalstränge und Abschnitte mit erhöhter Setzungsgefährdung

³⁰ Hauptsammelkanal Ossiacher See sowie die Altkanalisation im Stadtkern von Feldkirchen und in Landskron

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Abbildung 6: Altersstruktur Kanäle Gemeinde Salzburg



Rundungsdifferenzen möglich

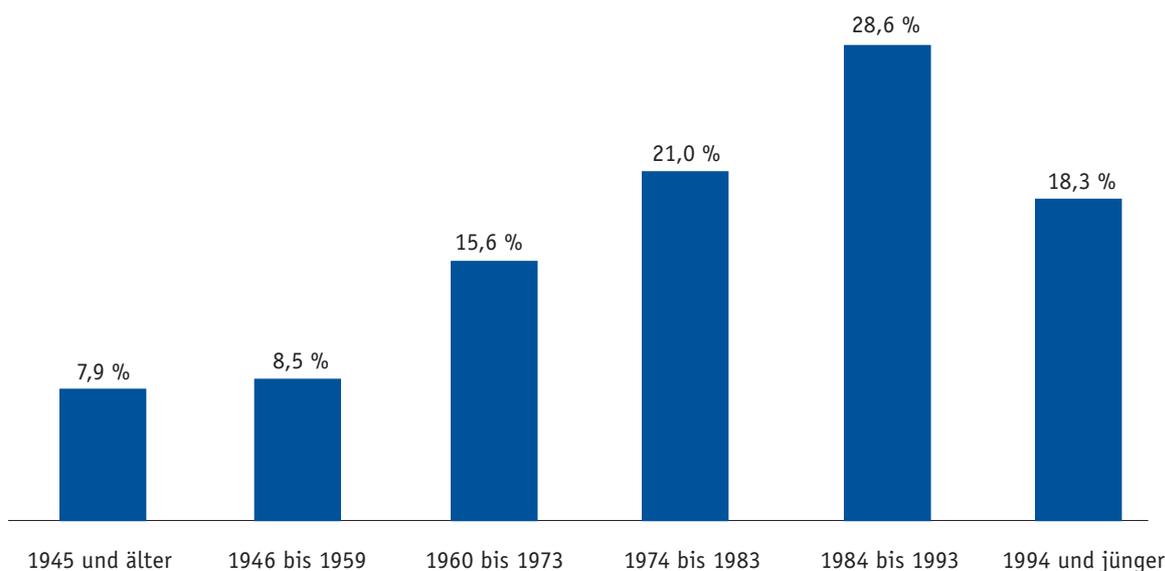
Quellen: überprüfte Stelle; RH

Die Kanalinspektionen erfolgten durch den Reinhaltverband Großraum Salzburg, mit dem die Gemeinde eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hatte. Die mit der Erstellung genereller Sanierungsprojekte beauftragten Planungsbüros bewerteten die erfassten Schäden und klassifizierten den Zustand der inspizierten Kanalstränge.

- Bis Mai 2012 waren rd. 52 % der bis 1993 errichteten Kanäle inspiziert. Bis Ende 2013 sollte eine Zustandserhebung für das gesamte Netz vorliegen.
- Mittels Hochrechnung aus den Ergebnissen der inspizierten Kanäle hatte Salzburg 60 % der Kanäle klassifiziert.
- 51 km Kanal oder rd. 13 % des Kanalnetzes waren sanierungsbedürftig.

(7) Villach verfügte über das im Vergleich der überprüften Stellen älteste Kanalisationssystem.

Abbildung 7: Altersstruktur Kanäle Gemeinde Villach



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: überprüfte Stelle; RH

Ziel der Gemeinde Villach war es, das gesamte Kanalnetz alle 30 Jahre im Detail mittels Kamerabefahrung zu untersuchen.

- Im Mai 2012 lag für 100 % der Misch- und Schmutzwasserkanäle eine Zustandserhebung
- und Zustandsklassifizierung vor: 6.470 m bzw. 3 % des Kanalnetzes waren in sehr schlechtem Zustand³¹; 17.040 m (8 %) in schlechtem Zustand.³²
- Im Mai 2012 waren somit 23,5 km bzw. 11 % der Haltungen sanierungsbedürftig.

³¹ Zustandsklasse 5; Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebene Funktionsfähigkeit

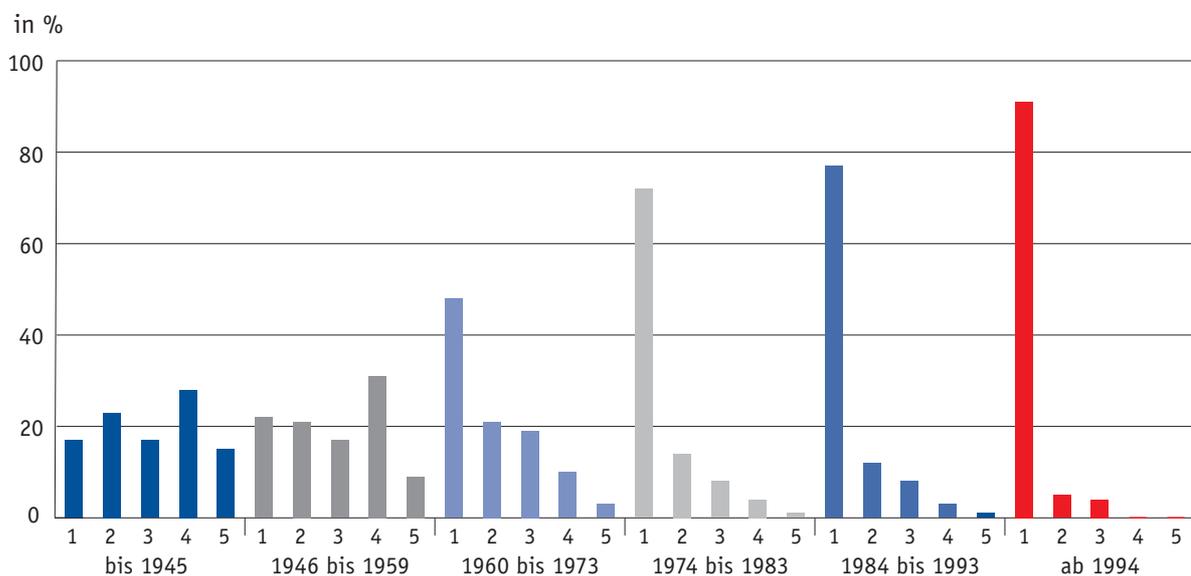
³² Zustandsklasse 4

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Die Daten stammten aus zwei Erhebungen, die 1998 (zwei Drittel des Netzes) bzw. 2007 (ein Drittel des Netzes) begonnen worden waren. Regelmäßige Inspektionen waren nicht erfolgt.

(8) In Villach zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Alter und baulichem Zustand (1 = vollkommen in Ordnung, 5 = sanierungsbedürftig):

Abbildung 8: Kanalisation Gemeinde Villach: Zusammenhang Alter – baulicher Zustand der Haltungen



1–5: Zustandsklassifizierungen

Quellen: überprüfte Stelle; RH

(9) Aus den bei den überprüften Stellen erhobenen durchschnittlichen Kosten ergaben sich Inspektionskosten von 4.000 EUR bis 5.000 EUR pro km Kanallänge. Diese enthielten neben den Kosten für die Kamera-befahrung auch jene für die vor der Inspektion erforderliche Spülung der Kanalstränge (in ähnlicher Höhe). Für die Gesamtinspektion eines rd. 200 km großen Kanalnetzes wären somit bis zu 1,00 Mio. EUR zu veranschlagen.

7.2 (1) Der RH war sich der aus einer flächendeckenden Inspektion erwachsenden Kosten bewusst. Die Kenntnis über den Zustand der Kanäle war aber nach Ansicht des RH eine unverzichtbare Grundlage für Sanierungskonzepte und den sich daraus ergebenden Finanzbedarf sowie von wesentlicher Bedeutung für die Transparenz der Gebührenfestlegung. Der RH wies darauf hin, dass die Kosten durch die Methode der

selektiven Kanalinspektion in vertretbarer Höhe bei gleichzeitig vertretbarer Sicherheit der Aussagen über den Zustand des Kanalnetzes gehalten werden können.

(2) Die Kenntnis des Wasserverbands Großraum Ansfelden über den Zustand der Kanäle war sehr begrenzt. Der RH empfahl dem Verband, sich umgehend Kenntnisse über den Zustand der Kanalisation zu erarbeiten und für eine erste Abschätzung des Sanierungsbedarfs Methoden der selektiven Kanalinspektion anzuwenden.

(3) Der RH erachtete die Vorgehensweise des Abwasserverbands Faaker See als geeignet, das relativ junge Kanalnetz schrittweise in Abhängigkeit vom Alter zu inspizieren. Er empfahl dem Verband, die Ergebnisse der Inspektionen und die durch Sanierungen verbesserte Situation im Kanalkataster laufend einzupflegen.

(4) Der RH hielt fest, dass bei den vom Wasserverband Ossiacher See durchgeführten Zustandserhebungen das bei der selektiven Kanalinspektion wichtige Kriterium der repräsentativen Stichprobenauswahl keine Berücksichtigung fand. Die vom Verband vorgenommene Bewertung des bautechnischen Gesamtzustands des Kanalnetzes und der daraus abgeleitete Sanierungsbedarf waren nach Ansicht des RH mit Unsicherheit behaftet. Die Festlegung des tatsächlich erforderlichen Sanierungsumfangs kann deshalb erst nach den im Befahrungsplan des Verbands vorgesehenen flächendeckenden Inspektionen erfolgen. Der RH empfahl dem Verband, zusätzliche Kanalabschnitte nach Auswahl durch statistische Berechnungen (repräsentative Stichprobenauswahl) zu bewerten, um den Kenntnisstand besser abzusichern.

(5) Der RH würdigte die Vorgehensweise der Gemeinde Salzburg unter der Maßgabe der tatsächlichen Zielerreichung bis 2013.

(6) Der RH bewertete die umfassende Kenntnis der Gemeinde Villach zum baulichen Zustand des Kanalnetzes positiv. Er erachtete aber ein generelles Inspektionsintervall von 30 Jahren als zu lang und empfahl der Gemeinde Villach zusätzliche selektive Kanalinspektionen.

7.3 (1) *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im Mai 2013 über 38 km an Kanalnetzinspektionen in Auftrag gegeben worden seien. Die mit der Aufsichtsbehörde vereinbarte Vorgangsweise der regelmäßigen und vollständigen Inspektion des Kanalnetzes solle allerdings beibehalten werden. Diese werde innerhalb von sechs bis acht Jahren das gesamte Kanalnetz erfassen, im digitalen Kanalkataster dokumentiert und schließlich Grundlage für die Ausarbeitung eines Sanierungs- bzw. Schadensbehebungskon-*

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

zepts werden. Zudem werde einvernehmlich mit der Wasserrechtsbehörde daran gearbeitet, Bescheide in Zonen zusammenzufassen, um hier einen besseren Überblick zu erhalten.

(2) Der Abwasserverband Faaker See teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die laufende Instandhaltung inkl. Reinigung im vorhandenen elektronischen Fernwirksystem in entsprechenden, mit dem System verbundenen Tabellen geführt würde. Aufgrund der Empfehlung des RH sei beabsichtigt, die bestehende Software des Kanalkatasters um entsprechende Applikationen zu erweitern, damit dieser auch als Kanalinformationssystem genutzt werden und zukünftig ein Instrument für die Planung, Verwaltung und den Betrieb der Kanalanlagen bilden könne. Mit der Einarbeitung der Informationen bzw. Klassifizierung des bisher sanierten Kanalbestandes sei bereits begonnen worden. Die Fertigstellung des Kanalinformationssystems mit aktuellem Stand aller Sanierungen sei für 2014 vorgesehen.

(3) Laut Stellungnahme des Wasserverbands Ossiacher See erfolge die Kanalinspektion selektiv. Kriterien bei der Auswahl der zu untersuchenden Kanäle wären vor allem das Alter (übernommene Altkanäle und Kanäle aus den 1970er Jahren) und die beim Bau der Kanäle vorgefundenen Bodenverhältnisse (Kanäle im Uferbereich) sowie untergeordnet die Parameter „Material“ und „Dimension des Kanals“. Mittels dieser und anderer im Verbandsgebiet vorhandener Inspektionsdaten erfolge eine bautechnische Bewertung für das gesamte Kanalnetz. Diese Art der selektiven Inspektion bilde die Basis für die mittelfristige/langfristige Sanierungsplanung des Wasserverbands Ossiacher See.

Der vorgenannten Vorgehensweise werde im Sinne einer sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Betriebsführung der Vorzug gegeben, da speziell im ländlichen Raum durch zukünftige geänderte demografische Verhältnisse (Bevölkerungsschwund), aber auch durch die kontinuierliche Verschlechterung der Landes- und Bundesförderungen für die Siedlungswasserwirtschaft der Kostendruck auf die Bürger (Gebührenzahler) im Verbandsgebiet immer größer werde. Um diesen Kostendruck zu stabilisieren, müsse eine sinnvolle und effiziente Betriebsführung erfolgen, welche die Funktionalität der bestehenden Kanäle sicherstelle.

(4) Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass für 2013 geplant sei, das bestehende Leitungsinformationssystem mit einem GIS/CAD³³-gestützten Betriebssteuerungssystem (PIT-Kommunal) zu verknüpfen, um auch so eine detailliertere Planung von Wartung und

³³ „GIS/CAD“ steht für Geografisches Informations System/Computer Added Design.

Inspektion zu ermöglichen. Bei festgestellten Problemzonen würden im Anlassfall natürlich auch selektive Kanalinspektionen mittels Kanal-TV durchgeführt.

(5) Nach Ansicht des Landes Oberösterreich sei die selektive Kanalinspektion nicht sinnvoll, da die zu berücksichtigenden Randbedingungen nicht so genau definiert werden könnten, um damit eine Aussagekraft für andere Kanalisationsabschnitte zu erlangen. Aus diesem Grund werde in Oberösterreich alle zehn Jahre eine vollständige Untersuchung und einhergehend damit ein zu erstellender Zustandsbericht gefordert.

7.4 (1) Der RH hielt fest, dass die vom Wasserverband Ossiacher See in seiner Stellungnahme angeführten Kriterien für die selektive Kanalinspektion dem RH bereits bekannt und auch im Bericht angeführt waren. Er blieb bei seiner Ansicht, wonach das bei der selektiven Kanalinspektion wichtige Kriterium der repräsentativen Stichprobenauswahl bei den vom Wasserverband Ossiacher See durchgeführten Zustandserhebungen keine hinreichende Berücksichtigung fand. Mehr als die Hälfte der Kanäle wurde in den Jahren von 1974 bis 1993 errichtet und war damit bereits 20 bis 40 Jahre alt. Lediglich 13 % dieser Kanäle wurden bislang einer Inspektion unterzogen. Die vom Verband vorgenommene Bewertung des bautechnischen Gesamtzustands des Kanalnetzes und der daraus abgeleitete Sanierungsbedarf waren deshalb nach Ansicht des RH mit Unsicherheit behaftet.

(2) Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass seiner Ansicht nach die Vorteile der selektiven Kanalsanierung im Sinne einer sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Betriebsführung und einer rascheren Umsetzung allfällige Unsicherheiten bei der Definition der Randbedingungen überwiegen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Sanierungskonzepte

8.1 (1) Die Notwendigkeit von Kanalsanierungen und die Höhe der dafür erforderlichen Kosten hingen von der Altersstruktur der jeweiligen Netze ab.³⁴ Sanierungsausgaben fielen daher über die Jahre auch nicht gleichmäßig verteilt an. Die für eine langfristige Werterhaltung der Kanalanlagen notwendigen Informationen (Zustand der Kanalanlagen und Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzung, Finanzierungsplanung) konnten in einem Sanierungskonzept effizient gebündelt werden.

(2) Die diesbezüglichen Informationen und Planungen stellten sich bei den überprüften Stellen wie folgt dar:

Tabelle 6: Sanierungskonzepte					
	Kanallänge mit Sanierungsbedarf (km)	geschätzte Sanierungskosten (Mio. EUR)	Sanierungskonzept vorhanden	Zeitplan	Finanzierungsplan
WV Großraum Ansfelden	mind. 4	k.A.	nein	nein	nein
AWV Faaker See	k.A.	jährlich 0,1	nein	ja	ja
WV Ossiacher See	k.A.	insgesamt 14,3	ja	2008–2027	ja
Gemeinde Salzburg	rd. 51	insgesamt 76,5	ja	2005–2027	ja
Gemeinde Villach	rd. 17	insgesamt 14,5	nein	nein	nein

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(3) Der Wasserverband Großraum Ansfelden hatte seit dem Jahr 1986 Kanalhaltungen im Umfang von 3.734 m saniert.

Er verfügte über kein Sanierungskonzept. Dies obwohl das Land Oberösterreich den Verband im Mai 2010 – aufgrund festgestellter Schäden in der Ortskanalisation Pucking – zur Vorlage eines Sanierungskonzepts binnen eines Jahres (oder wahlweise zur sofortigen Sanierung) aufgefordert hatte und sich in der Ortskanalisation Haid (einer Ortschaft von Ansfelden) im Jahr 2010 60 % der insgesamt 3.250 m Kanalisation in schlechtem oder sehr schlechtem Zustand befanden.

(4) Der Abwasserverband Faaker See hatte bis Mai 2012 insgesamt rd. 5.400 m Kanal saniert.

³⁴ Die technische Lebensdauer einzelner Kanalstränge konnte 30 aber auch 100 und mehr Jahre betragen und war von vielen Faktoren abhängig: neben den verwendeten Materialien auch von der Beanspruchung der Kanäle (Bodenverhältnisse, Verkehrsbelastung, Abnutzung durch aggressive Abwässer etc.), der Qualität der Bauausführung und vor allem auch von der Wartung und Instandhaltung der Kanäle.

Ein Sanierungskonzept gab es nicht. In der Finanzvorschau budgetierte der Verband geschätzte Kosten für Inspektionen und Sanierungen für kommende Jahre mit 100.000 EUR jährlich.

(5) Das vom Wasserverband Ossiacher See zuletzt 2012 angepasste Sanierungskonzept (genannt „Bauzeit-Kostenplan“) sah für den Zeitraum 2008 bis 2027 insgesamt 13 Sanierungsbauabschnitte vor; fünf im Einzugsbereich der Kläranlage Feldkirchen und acht im Einzugsbereich der Kläranlage Villach.

An Gesamtbaukosten waren dafür in Summe 14,3 Mio. EUR veranschlagt.

(6) Die Gemeinde Salzburg erarbeitete 2002 ein Gesamtsanierungskonzept,³⁵ um die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten. Kern des Konzepts war die Unterteilung des Kanalnetzes in überschaubare Einheiten (21 Betriebsgebiete) und die wasserrechtliche Neubewilligung der einzelnen Betriebsgebiete.

Darauf aufbauend legte das Kanal- und Gewässeramt im September 2010 den auf Zustandserfassungen und -bewertungen von 14 der insgesamt 21 Kanalbetriebsgebiete beruhenden Amtsbericht zur Kanalsanierung vor. Der Amtsbericht gab das auf Basis der bereits bearbeiteten Kanalbetriebsgebiete für das gesamte städtische Kanalnetz hochgerechnete Sanierungserfordernis mit 51 km Kanal an. Ziel war die Sanierung der schadhaften und überlasteten Kanäle bis 2027, wofür eine Sanierungsrate von rd. 3 km pro Jahr erforderlich war. Die Sanierung der bereits bekannten, mit der schlechtesten Zustandsklasse³⁶ bewerteten Kanalabschnitte sollte vordringlich behandelt und bis Ende 2013 abgeschlossen werden. Zur Verwirklichung dieses Plans nannte der Amtsbericht ein jährliches Sanierungsbudget von 4,5 Mio. EUR als erforderlich. Tatsächlich stellte die Gemeinde Salzburg für 2011 und 2012 jeweils 3,0 Mio. EUR zur Verfügung.

Im Mai 2012 lagen wasserrechtliche Bewilligungen für 15 Betriebsgebiete (66 % der städtischen Kanalisation) vor. Sie umfassten insgesamt rd. 257 km Kanal, 41,6 km davon (16 %) wiesen starke oder sehr starke Schäden auf; bei 2,3 km bestand wegen Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebener Funktionsfähigkeit unverzüglicher Handlungsbedarf. Die Bewilligungen erfolgten unter Auflagen und Fristen: bei Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebener Funktionsfähigkeit bis 2,5 Jahre, bei schlechtem Zustand acht bis 16 Jahre.

³⁵ in Abstimmung mit der Wasserrechtsbehörde und mit Unterstützung der Technischen Universität Wien

³⁶ Standsicherheit und Funktionsfähigkeit praktisch nicht mehr gegeben

Sanierungskonzepte

(7) In Villach gab es kein in den Punkten Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzung und Finanzierungsplan ausformuliertes Sanierungskonzept.

Aufgrund von baulichen und hydraulischen Erfordernissen sah die Gemeinde Villach bei 17.166 m der von ihr zu betreuenden Kanäle Sanierungsbedarf. Für diese gab es eine Festlegung der Sanierungsart³⁷ und eine Abschätzung der Baukosten, die sich auf insgesamt rd. 14,5 Mio. EUR beliefen. Einen Zeitplan für den Ablauf der Sanierungen gab es nicht; sie sollten unter anderem in Abstimmung mit Straßenbaumaßnahmen und Baumaßnahmen anderer Versorger durchgeführt werden. Damit war ein Rückschluss auf die jährlich erforderlichen Finanzmittel nicht möglich.

Von diesen Planungen nicht umfasst waren weitere 6.344 m Kanal, die in Inspektionen mit sehr schlechtem oder schlechtem Zustand klassifiziert wurden.

(8) Seitens des BMLFUW lagen Kostenschätzungen hinsichtlich des österreichweiten Sanierungsbedarfs der Kanäle vor. Grundlage dafür waren angenommene Laufmeterkosten für die Neuerrichtung von Kanälen (ohne Hausanschlüsse) in der Höhe von 145 EUR/lfm (Methode 1) bzw. Sanierungskosten von 308 EUR/lfm (Methode 2). Der Bestand an öffentlichen Kanälen betrug auf Basis einer Anlagenerhebung für das BMLFUW (2007) 88.000 km. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 100 Jahren, entsprechend einer theoretischen Sanierungsrate von 1 % pro Jahr, war mit einem jährlichen Sanierungsvolumen zwischen rd. 125 Mio. EUR (Methode 1) bzw. 271 Mio. EUR (Methode 2) für Österreich insgesamt zu rechnen.

Aufgrund der im Zuge der Gebarungsüberprüfung erhobenen Daten zu bereits verwirklichten Sanierungsprojekten mit unterschiedlichen Querschnitten und Methoden³⁸ war nach Berechnungen des RH mit einem durchschnittlichen Laufmeterpreis in Höhe von rd. 900 EUR/lfm³⁹ zu rechnen, woraus sich österreichweit unter gleichen Annahmen ein Finanzbedarf in der Größenordnung von geschätzt 792 Mio. EUR jährlich ergäbe.

³⁷ Inlinerverfahren oder offene Bauweise

³⁸ Die Ermittlung umfasste rd. 16.000 m sanierte Kanäle, wobei die Querschnitte von 150 mm bis 1.350 mm reichten.

³⁹ Die Gemeinde Salzburg kalkulierte den Kanalsanierungsbedarf mit einem Einheitspreis von 1.500 EUR/lfm.

8.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass selbst bei Ausnutzung der höchsten angenommenen Lebensdauer der Kanäle auf die Betreiber, das waren Gemeinden und Gemeindeverbände, und in weiterer Folge auf die Gebührenzahler ein hoher Aufwand für die Erhaltung dieser Infrastruktur zukam. Zudem war ab 2013 nur mehr mit reduzierten Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft zu rechnen (siehe TZ 14). Dies wird möglicherweise noch verschärft, da keine der überprüften Stellen die theoretisch angenommene jährliche Sanierungsrate von 1 % des Kanalnetzes erreichte.

Nach Ansicht des RH war daher die Ausarbeitung eines Sanierungskonzepts für die Kanalsysteme eine wesentliche Voraussetzung für den Werterhalt der getätigten Investitionen und sollte folgende Inhalte aufweisen:

- Sanierungsbedarf – Aufstellung der sanierungsbedürftigen Anlagenteile (Haltungen, Schächte und Sonderbauwerke),
- Reihung nach Dringlichkeit der zu behebenden Schäden,
- Abschätzung der Sanierungskosten,
- Festlegung des Sanierungsablaufs mit Zeitplan und
- Planung der Finanzierung.

Daraus ergaben sich folgende Bewertungen und Empfehlungen:

(2) Der RH bemängelte beim Abwasserverband Großraum Ansfelden, dass kein Sanierungskonzept vorlag. Er empfahl dem Verband – nach Erhebung des Zustands der Kanalisation (vgl. Empfehlung TZ 7) – ein Sanierungskonzept mit Kostenschätzung, Zeitplan (inkl. Reihung nach Dringlichkeit) und Finanzierungsplanung zu erarbeiten.

(3) Der RH erachtete das schrittweise Vorgehen (siehe TZ 7) des Abwasserverbands Faaker See aufgrund des niedrigen Alters des Kanalsystems als geeignet, die Kanalisation instand zu halten. Er empfahl dem Verband, für die Zukunft ein Sanierungskonzept mit Kostenschätzung, Zeitplan (inkl. Reihung nach Dringlichkeit) und Finanzierungsplanung zu erarbeiten.

(4) Der RH würdigte den vom Wasserverband Ossiacher See vorgelegten Bauzeit-Kostenplan. Bezüglich des darin angegebenen Sanierungsbedarfs verwies er auf seine Aussagen zum Inspektionsumfang und den Unsicherheiten bei der Zustandsbewertung (vgl. TZ 7).

Sanierungskonzepte

(5) Das Salzburger Sanierungskonzept war nach Ansicht des RH vorbildlich ausgearbeitet. Allerdings müsste es auch fristgerecht umgesetzt und entsprechend finanziert werden.

(6) Der RH würdigte die Vorgehensweise der Gemeinde Villach, einen Umfang erforderlicher Sanierungen zu definieren und die dafür erforderlichen Mittel abzuschätzen. Er kritisierte allerdings, dass ein Zeit- und somit ein Finanzierungsplan zu den Sanierungen fehlte und die Umfangbeschreibung sanierungsbedürftiger Kanalteile zu kurz griff. Er empfahl daher der Gemeinde Villach,

- ein langfristiges Sanierungskonzept zu erstellen mit einem Zeithorizont für die Fertigstellung der Sanierungen, um damit die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel gewährleisten zu können,
- im Sanierungskonzept der Sanierung aller Kanäle mit Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebener Funktionsfähigkeit (vgl. TZ 7: rd. 23,5 km) hohe Priorität zuzuweisen und diese Sanierungen unverzüglich⁴⁰ durchzuführen,
- im Sanierungskonzept die bisher noch nicht als sanierungsbedürftig deklarierten Kanallängen mit Sanierungsbedarf (6.344 m) zu berücksichtigen.

8.3 (1) *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die kritische Anmerkung des RH aufmerksam zur Kenntnis genommen würde. Mit der im Jahre 2013 beginnenden Kanal-kamerainspektion erfolge auch eine Schadensbewertung mit zugehörigen Sanierungskonzepten, deren Umsetzung bis 2018 erfolgen soll.*

(2) Der Abwasserverband Faaker See machte darauf aufmerksam, dass er mit seinen Sanierungsarbeiten bereits im Jahre 2003 begonnen habe. Zuvor wären Untersuchungen durchgeführt worden; die Sanierungen würden also nicht konzeptlos durchgeführt. Ebenso existiere ein genereller Baukostenzeitplan. Eine Anpassung erfolge jährlich und sei auch in jedem Jahresbericht (Bilanz) ersichtlich.

Hinsichtlich des Sanierungsbedarfs teilte der Verband mit, dass bis Ende 2012 die festgestellten Schäden der Klassen 3 bis 5 behoben worden seien. Es sei zudem vorgesehen, die Zustandsklassifizierung der sanierten Abschnitte umzuarbeiten, um eine einheitliche Basis für die Planung später erforderlicher Sanierungsmaßnahmen zu schaffen. Eine Grobkostenschätzung könne auf Grundlage der Erfahrungswerte

⁴⁰ analog zu den Vorgaben der Wasserrechtsbehörden in Salzburg innerhalb von max. 2 ½ Jahren

aus bisher sanierten Bauabschnitten erstellt werden. Genauere Kostenabschätzungen seien erst nach Kamerabefahrung und der daraufhin erfolgten Schadensbeurteilung möglich. Ein Finanzierungsplan könne allenfalls nur auf Grundlage einer Grobkostenschätzung auf Grundlage der Kosten von bereits sanierten Abschnitten erfolgen.

(3) Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass aufgrund der umfassenden Kenntnis über den baulichen Zustand der Kanalisationsanlagen auch eine entsprechende Auflistung über die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen der baulichen Zustandsklassen 4 und 5 aufzulegen, die laufend aktualisiert werde.

Für die Einreichung von Förderungsanträgen an die Kommunalkredit Public Consulting sei lediglich ein Umsetzungszeitraum von drei Jahren je Sanierungsabschnitt zulässig; bisher habe die Gemeinde Villach fünf Sanierungsabschnitte zur Förderung eingereicht, somit liege ein Sanierungsplan für 15 Jahre vor. Ein längerfristiges Sanierungskonzept erscheine aufgrund der gelebten und notwendigen Praxis der Koordinierung mit anderen Versorgungsträgern und geplanten, nicht auf eine so lange Zeitstrecke vorhersehbaren Straßenbaumaßnahmen im Sinne der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als nicht flexibel genug.

Es scheine auch nicht realistisch, davon auszugehen, dass innerhalb von 20 Jahren eine Sanierung des Kanalnetzes zur Gänze abgeschlossen sei, vielmehr müsse ein über Jahrzehnte laufender Sanierungsprozess angenommen werden.

Die bisher noch nicht als sanierungsbedürftig deklarierten Kanallängen mit Sanierungsbedarf würden ebenfalls beobachtet und im Bedarfsfall in einem Sanierungskonzept berücksichtigt. Die Gemeinde Villach wies darauf hin, dass sich kein Kanalabschnitt in einem dermaßen schlechten Bauzustand befinde, dass Einsturzgefahr bestehe bzw. keine Funktionsfähigkeit mehr gegeben sei.

(4) Dem Land Kärnten erschien der in die Berechnung einfließende durchschnittliche Laufmeterpreis von 900 EUR/lfm vor allem im ländlichen Bereich als zu hoch angesetzt. Bei der vom BMLFUW im Jahr 2012 durchgeführten Investitionskostenerhebung für die Jahre 2012 bis 2021 habe sich ein österreichweiter, jährlicher Sanierungsbedarf (im Abwasserbereich) in einer Bandbreite von jährlich 211 Mio. EUR bis 248 Mio. EUR ergeben.

Sanierungskonzepte

(5) Auch dem Land Oberösterreich erschienen die spezifischen Kosten für die Kanalsanierung als zu hoch angesetzt.

(6) Das Land Salzburg begrüßte die Forderung des RH nach fristgerechter Umsetzung und entsprechender Finanzierung des Sanierungskonzepts in der Gemeinde Salzburg.

8.4 Zur Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung verwies der RH nochmals darauf, dass die Größenordnung des durchschnittlichen Laufmeterpreises aus bereits verwirklichten Sanierungsprojekten (rd. 16.000 m sanierte Kanäle) erhoben wurde.

Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte

9.1 (1) Der Wasserverband Großraum Ansfelden führte in den Jahren 2007 bis 2011 vereinzelt Sanierungen durch (bis Mai 2012 3.734 m Kanal), aber nicht im Rahmen eines umfassenden Sanierungskonzepts. Bekannte Kanalschäden (vgl. TZ 8) wurden nicht behoben.

(2) Ebenfalls ohne Sanierungskonzept als Grundlage hatte der Abwasserverband Faaker See bis Mai 2012 5.400 m Kanal saniert. Der Verband hatte die ersten Sanierungen 2009 abgeschlossen. Die Zustandserhebung und Sanierung der nächsten Bauabschnitte waren in Arbeit; die Fertigstellung war bis Ende 2012 geplant. Die nächsten Bauabschnitte sollten ab 2013 bearbeitet werden. Der tatsächliche Sanierungsbedarf dafür war im Mai 2012 noch nicht bekannt.

(3) Die Abwicklung der im Bauzeit-Kostenplan des Wasserverbands Ossiacher See für den Zeitraum 2008 bis 2027 vorgesehenen 13 Sanierungsbauabschnitte erfolgte plangemäß. Die Sanierung der in den ersten drei Bauabschnitten enthaltenen Kanäle mit einer Länge von insgesamt 1,7 km war im Mai 2012 abgeschlossen. Der nächste Bauabschnitt (Kanalsanierungen im Stadtkern von Feldkirchen) stand am Beginn.

Der Wasserverband Ossiacher See sanierte wie alle anderen überprüften Stellen von 2005 bis 2010 seine Abwasserpumpwerke und passte diese an den Stand der Technik an. Der dafür erforderliche finanzielle Aufwand war aufgrund der großen Anzahl (über 200) überdurchschnittlich hoch. Im Kanalnetz führte er laufend kleinere Sanierungsarbeiten (Reparaturen) durch.

(4) In der Gemeinde Salzburg starteten 2005 die in den bewilligten Kanalbetriebsgebieten erforderlichen Sanierungsarbeiten. Ziele waren ein effizienter Mitteleinsatz⁴¹ und die Sanierung der dringlichsten Schadstellen bis Ende 2013.

Trotz der bereits erfolgten Sanierung von insgesamt 11,4 km Kanal gelang es bis zum Mai 2012 nicht, die von der Wasserrechtsbehörde gesetzten Fristen zur Sanierung der in (sehr) schlechtem Zustand befindlichen Kanäle zu erfüllen. Bei rd. 1.500 m dieser Kanäle war die Sanierung ausständig, bei zwei Drittel davon waren die gesetzten Sanierungsfristen bereits abgelaufen.

(5) Villach sanierte in den Jahren 1998 bis 2011 insgesamt 6,3 % des Kanalbestands, davon rund ein Drittel im Zeitraum 2007 bis 2011. Bei Beibehaltung der im überprüften Zeitraum erzielten Sanierungsrate würde die Sanierung der restlichen schadhafte Kanäle 27 Jahre⁴² in Anspruch nehmen.

9.2 (1) Der RH beanstandete, dass der Wasserverband Großraum Ansfelden bis Mai 2012 die Sanierung bekannter Kanalschäden noch nicht in Angriff genommen hatte (TZ 8). Er empfahl dem Verband, dies umgehend zu tun.

(2) Der RH anerkannte den vom Abwasserverband Faaker See erzielten Sanierungsfortschritt und die plangemäße Umsetzung des vom Wasserverband Ossiacher See erstellten Sanierungsprogramms.

(3) Der RH hielt fest, dass die in Salzburg im Zeitraum von 2005 bis 2011 erzielte Sanierungsrate nicht ausreichte, um die behördlichen Auflagen einzuhalten, wobei bei der Beurteilung auch technische Einschränkungen wie Grabungssperren während der Festspielzeit zu berücksichtigen waren.

(4) Nach Ansicht des RH waren die in Villach in den vergangenen Jahren erzielten Sanierungsraten zu gering, um das Kanalnetz dauerhaft in einem guten Zustand zu erhalten. Bei Fortschreibung dieser Raten würde die Rehabilitation des gesamten Netzes 200 bis 250 Jahre dauern – also weit länger als die theoretische Nutzungsdauer von 100 Jahren. Damit drohte ein Sanierungsrückstau. Der RH empfahl deshalb

⁴¹ z.B. sollten die Zusammenlegung mehrerer zu sanierender Abschnitte zur Erreichung wirtschaftlicher Baulosgrößen und die Nutzung von Synergieeffekten mit anderen Infrastrukturprojekten zur Kostenreduktion beitragen

⁴² unter Heranziehung der von 1998 bis 2011 durchschnittlich erzielten Sanierungsrate 23 Jahre

Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte

der Gemeinde Villach eine Anhebung des jährlichen Sanierungsumfangs und die Ausarbeitung eines langfristigen Sanierungskonzepts.

9.3 (1) *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Vielzahl kleiner Schäden, insbesondere bei Anlagen, die an der Oberfläche lägen und dem Verkehr ausgesetzt seien, in der laufenden Instandsetzung in Ordnung gebracht worden wären. Der Vorwurf, dass derartige Maßnahmen nicht ausreichend dokumentiert würden, träfe zu. Dies sollte jedoch durch die laufende Ertüchtigung des digitalen Kanalkatasters verbessert werden. Die Sanierung der bekannten Kanalschäden werde bereits teilweise durchgeführt bzw. ab 2014 begonnen und solle laufend laut Sanierungskonzept mit Kostenschätzung, Zeitplan und Finanzierungsplanung, jedoch nach Maßgabe der von den Mitgliedsgemeinden zur Verfügung gestellten Mittel und über Auftrag der Gemeinden, durchgeführt werden.*

(2) *Die Gemeinde Salzburg merkte in ihrer Stellungnahme an, dass wegen der Bindung von Personen und Betriebsausstattungen an verschiedenen Baustellenstandorten, die besonders in der Altstadt erhöht personal-, planungs- und zeitintensiv waren, in den überprüften Jahren eine Umsetzung im vorgeschriebenen Zeitraum nicht möglich gewesen wäre. Die diesbezüglichen Empfehlungen des RH würden jedoch entsprechend zur Kenntnis genommen.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei die Verpflichtung zur Instandhaltung der Anlagen des Wasserverbands und der Gemeinden unabhängig von der finanziellen Lage der Verpflichteten. Weiters sei nach dem Prüfungsergebnis die Gebührengestaltung so zu bemessen, dass ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sein sollten. Die Wasserrechtsbehörde werde im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür Sorge tragen, dass die Empfehlungen des RH durch den Wasserverband Großraum Ansfelden umgesetzt würden.*

Finanzierung der Sanierung

10.1 (1) *Kanalanlagen sind in der Regel langlebige Güter, deren Herstellung im Vergleich zur Nutzungsdauer meist in kurzer Zeit unter Einsatz erheblicher Mittel erfolgt. Die Vorhaben werden durchwegs mit Fremdmitteln finanziert, deren Bedienung zeitlich der Nutzungsdauer angepasst ist. Die Belastung der Gebührenzahler – mit Gebührenanteilen zur Bedienung der Fremdmittelaufnahme – entspricht der erwarteten Dauer der Nutzung der Anlagen.*

Sanierungen bestehender Kanalanlagen erfolgen in der Regel auf Grundlage einer Planung, die die erforderlichen Maßnahmen über eine Reihe von Jahren verteilt. Um hierfür die Aufnahme von Fremdmitteln zu vermeiden,

- können bei Vorliegen eines Sanierungs- und Finanzierungsplans die Gebühren an die Erfordernisse der laufenden Sanierung angepasst und somit eine Finanzierung aus laufenden Einnahmen erreicht werden;
- oder es können aus den Gebühreneinnahmen Rücklagen für den Fall des Finanzbedarfs für Kanalsanierungen gebildet werden.

(2) Die Deckung der Kanalsanierung durch Eigenmittel stellte sich bei den überprüften Stellen, die Kanalsanierungen durchführten⁴³, wie folgt dar:

Tabelle 7: Eigenmitteldeckung						
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in Mio. EUR ¹					
Abwasserverband Faaker See						
Eigenmittel (aus Rücklagen)	0,57	0,37	0,27	0,18	0,14	1,53
Ausgaben Kanalsanierung	0,62	0,40	0,29	0,19	0,15	1,65
Saldo	- 0,05	- 0,03	- 0,02	- 0,01	- 0,01	- 0,12
Wasserverband Ossiacher See						
Einnahmenüberschuss ²	0,85	0,80	1,28	1,43	1,14	5,50
Ausgaben Kanalsanierung	0,10	1,17	2,55	2,20	0,15	6,17
Saldo	0,75	- 0,37	- 1,27	- 0,77	0,99	- 0,68
Gemeinde Salzburg						
Einnahmenüberschuss ²	9,86	9,46	10,39	3,84	9,52	43,07
Ausgaben Kanalsanierung	2,87	2,50	2,00	2,00	3,00	12,37
Saldo	6,99	6,96	8,40	1,84	6,53	30,72
Gemeinde Villach						
Einnahmenüberschuss ²	0,74	0,43	0,70	1,21	1,15	4,23
Ausgaben Kanalsanierung	0,44	0,55	0,39	0,57	0,66	2,61
Saldo	0,30	- 0,12	0,31	0,64	0,49	1,62

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Saldo aus den laufenden Einnahmen und Ausgaben

Quellen: überprüfte Stellen; RH

⁴³ Für den Wasserverband Großraum Ansfelden lagen keine Planungen vor.

Finanzierung der Sanierung

Der Abwasserverband Faaker See wickelte Kanalsanierungen und Ausbauprogramme in gemeinsamen Bauabschnitten ab. Zur Finanzierung setzte er Eigenmittel aus Rücklagen ein. Die Kanalsanierung konnte weitestgehend durch Eigenmittel bedeckt werden; die aufsummierte Unterdeckung der Jahre 2007 bis 2011 belief sich auf rd. 120.000 EUR.

Beim Wasserverband Ossiacher See lag ein langfristiger, regelmäßig fortgeschriebener Finanzierungsplan vor, der auf eine größtmögliche Eigenfinanzierung der Kanalsanierung ausgerichtet war. Der negative Saldo im überprüften Zeitraum (rd. 680.000 EUR aus den Jahren 2007 bis 2011) sollte laut Finanzierungsplan durch Überdeckungen in den kommenden Jahren ausgeglichen werden.

In der Gemeinde Salzburg ergab sich ein Überschuss aus der laufenden Gebarung (rd. 30,7 Mio. EUR in den Jahren 2007 bis 2011), der die geplanten jährlichen Sanierungsausgaben (4,5 Mio. EUR) und somit auch die tatsächlichen, geringeren Ansätze der Budgets (zwischen 2 Mio. EUR und 3 Mio. EUR) erheblich überstieg.

Im überprüften Zeitraum erzielt die Gemeinde Villach einen Überschuss von gesamt rd. 1,6 Mio. EUR aus den Einnahmen. Der mittelfristige Investitionsplan (2012 bis 2016) sah für die Kanalsanierung jährlich durchschnittlich 730.000 EUR vor, deren Aufbringung ebenfalls aus laufenden Einnahmen vorgesehen war.

(3) Von den überprüften Stellen bildeten die Gemeinden Ansfelden, Salzburg und Villach Rücklagen aus den Einnahmen im Gebührenaushalt. Die Gemeinde Feldkirchen und die überprüften Verbände bildeten keine Rücklagen im finanztechnischen Sinn. Der Stand der Rücklagen stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Rücklagen aus Gebühren					
	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeinde Ansfelden	in Mio. EUR				
Einnahmen aus Gebühren	2,08	2,20	2,24	2,36	2,44
Rücklage	1,13	1,14	0,57	0,06	0,03
in % der Einnahmen aus Gebühren	54,3 %	51,8 %	25,4 %	2,5 %	1,2 %
Gemeinde Salzburg	in Mio. EUR				
Einnahmen aus Gebühren	22,54	22,66	22,72	22,37	22,30
Rücklage	2,50	5,20	5,00	6,00	6,00
in % der Einnahmen aus Gebühren	11,1 %	22,9 %	22,0 %	26,8 %	26,9 %
Gemeinde Villach	in Mio. EUR				
Einnahmen aus Gebühren	8,50	8,62	8,64	8,73	8,96
Rücklage	4,22	4,53	5,05	5,66	6,24
in % der Einnahmen aus Gebühren	49,6 %	52,6 %	58,4 %	64,8 %	69,6 %

Quellen: überprüfte Stellen; RH

Die Gemeinde Ansfelden verwendete von der aus Gebarungsüberschüssen des Wasserverbands Großraum Ansfelden gebildeten Rücklage (1,13 Mio. EUR im Jahr 2007) 670.000 EUR für den Ausgleich des ordentlichen Gemeindehaushalts im Jahr 2009 und für Vorhaben im Gemeindehaushalt. Für die Finanzierung von (Erweiterungs-)Vorhaben im Bereich des Verbands wurden 540.000 EUR aus der Rücklage verwendet.

Ausgehend von einer Rücklage im Jahr 2005 in Höhe von 4,78 Mio. EUR erreichte die Kanalarücklage der Gemeinde Salzburg im Jahr 2011 einen Wert von 6 Mio. EUR.

Der überwiegende Teil der Rücklagen der Gemeinde Villach (4,22 Mio. EUR) stammte aus der Zeit vor dem Betrachtungszeitraum und stieg im überprüften Zeitraum kontinuierlich auf 6,24 Mio. EUR an.

- 10.2** (1) Wie eingangs dargestellt, waren bei Kanalanlagen zwei Finanzierungsbedarfe zu unterscheiden: jener zur Herstellung und jener zur Sanierung der Kanalanlage. Eine mit Beginn der Nutzung einer Anlage einsetzende Rücklagenbildung für Sanierungen, die wertmäßig meist einer Anlagenerneuerung nahe kommen, stellte nach Ansicht des RH eine Doppelbelastung der Nutzer der Anlagen dar: Sie trugen mit ihren Gebühren sowohl die Anschaffungskosten als auch die Sanierungs-

Finanzierung der Sanierung

kosten für die folgende Generation (fehlende Generationengerechtigkeit).

Rücklagenbildungen größeren Ausmaßes bedeuteten zudem die Kumulierung finanzieller Mittel, die über einen langen Zeitraum veranlagt werden müssen, verbunden mit den Risiken, die damit einhergehen.⁴⁴ Eine Rücklage sollte nach Meinung des RH nur zum Ausgleich schwankender Jahresergebnisse und zur Vorsorge für unvorhergesehenen Mittelbedarf dienen und in der Höhe diesem Ziel angemessen sein.

(2) Bei allen überprüften Stellen bestand die Möglichkeit, die Kanalsanierungsausgaben im Wesentlichen aus Überschüssen der laufenden Gebarung (Eigenfinanzierung) zu bedecken. Diese Form der Finanzierung war nach Ansicht des RH aus den oben dargelegten Gründen einer Dotierung von Rücklagen vorzuziehen.

Der RH bemängelte bei der Gemeinde Ansfelden die Verwendung der Gebührenüberschüsse für den allgemeinen Haushalt. Er empfahl der Gemeinde, die Überschüsse aus der Gebarung des Wasserverbands Großraum Ansfelden für Zwecke, die in einem inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehen⁴⁵, einzusetzen. Insbesondere wären Mittel für ein noch zu erarbeitendes Sanierungskonzept zu reservieren.

(3) Die bisher gebildeten Rücklagen der Gemeinde Salzburg (6,00 Mio. EUR im Jahr 2011) erachtete der RH angesichts des Verhältnisses der Einnahmen aus Gebühren (22,30 Mio. EUR im Jahr 2011) zum jährlichen Sanierungsbedarf (4,50 Mio. EUR) im Sinne der Vorsorge für unerwartete Aufwendungen angemessen. Aufgrund der budgetären Lage war ein Anwachsen der Rücklage künftig nicht zu erwarten.

(4) Der Gemeinde Villach empfahl der RH in Anbetracht steigender Rücklagen einen vermehrten Einsatz dieser Mittel zur Finanzierung der Investitionsvorhaben einschließlich der Sanierungen.

10.3 *(1) Die Gemeinde Ansfelden stimmte dem RH in ihrer Stellungnahme umfassend zu. Die Verwendung etwaiger Gebührenüberschüsse für den allgemeinen Haushalt basiere nicht auf Wunsch und Intention der Gemeinde Ansfelden, sondern auf der Einhaltung der seitens des Landes Oberösterreich gegebenen Bestimmungen. Der Gemeinde werde somit die Möglichkeit genommen, Überschüsse aus Gebührenhaushal-*

⁴⁴ Hinsichtlich des Veranlagungsrisikos nahm der RH bspw. in seinem Bericht Reihe Burgenland 2011/4, Wasserverband Südliches Burgenland I, Stellung.

⁴⁵ im Sinne des Erkenntnisses des VfGH, B 260/01, Slg. 16.319 vom 10. Oktober 2001

ten „anzusparen“, um im Bedarfsfalle die vom Wasserverband Großraum Ansfelden erarbeiteten konkreten Sanierungsprogramme umzusetzen oder sie für Ausbauprojekte heranzuziehen. Auch aus Sicht der Gemeinde Ansfelden sei eine Quersubventionierung eines Abgangs im ordentlichen Haushalt mit Überschüssen aus anderen Gebührenhaushalten problematisch, da langfristig darunter auch die Gebührenhaushalte leiden würden.

Zudem bedürfe es aus Sicht der Gemeinde Ansfelden österreichweit einer raschen und nachhaltigen Reform beim Finanzausgleich im Sinne einer gerechten Umgestaltung des kommunalen Finanzierungssystems. Der Gemeinde Ansfelden sei es ein großes Anliegen, dass sich der RH weiterhin dieser Thematik annimmt. Der RH möge aufgrund der vorliegenden Prüfung künftig verstärktes Augenmerk auf einen „aufgabenorientierten Finanzausgleich“ legen und an seinen diesbezüglichen Bemühungen festhalten.

(2) Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das derzeitige Sanierungsbudget ca. 700.000 EUR/Jahr betrage, wobei mit dieser Investitionssumme rd. 900 lfm Sammelkanäle und Hausanschlüsse saniert werden könnten. Um einen Sanierungsrückstau zu vermeiden, werde das Budget für Kanalsanierungsmaßnahmen ab dem Budgetjahr 2014 erhöht werden. Als erste Finanzierungskomponente für die Erhöhung des Kanalsanierungsbudgets würden in jedem Fall die vorhandenen Rücklagen des Gebührenhaushalts Kanal herangezogen werden.

(3) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Finanzierung von Errichtung und Sanierung von Kanalisationen derzeit wie auch in Zukunft ineinander greifen würden. Daher sei der Ansatz der Rücklagenbildung unter den genannten Voraussetzungen bei Gemeinden und Verbänden sinnvoll.

- 10.4** Zur Stellungnahme der Kärntner Landesregierung verwies der RH nochmals auf seine Ausführungen und bekräftigte seine Ansicht, dass Rücklagenbildungen nur zum Ausgleich schwankender Jahresergebnisse und zur Vorsorge für unvorhergesehenen Mittelbedarf dienen und in der Höhe diesem Ziel angemessen sein sollten.

Gebühren- kalkulation und Sanierungsanteil

11.1 (1) Das Finanzausgleichsgesetz 2008⁴⁶ ermächtigte die Gemeinden, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben wurden, auszuschreiben. Die Obergrenze der Gebühr bildete das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten bemessen nach der Lebensdauer der Anlagen. Das Finanzausgleichsgesetz ermächtigte die Gemeinden nicht dazu, zusätzlich zur Bedeckung der vollen Kosten der Einrichtung eine die allgemeinen Gemeindeerfordernisse deckende Steuer in gleicher Höhe einzuheben. Vielmehr kam die Ausschöpfung des Rahmens der Gebührenhöhe nur aus Gründen in Betracht, die mit der Einrichtung in einem inneren Zusammenhang standen. Näher definiert wird die Gebührenbemessung durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs⁴⁷, das genaue Voraussetzungen für eine Gebührenbemessung über dem Jahreserfordernis festlegt:

- Finanzierung der Folgekosten der Einrichtung,
- Lenkungsziele (z.B. ökologischer Art),
- Rücklagenbildung für eine Ausweitung der Anlagen,
- Vermeidung von Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Anrechenbarkeit bestimmter Kostenpositionen,
- Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten in Jahren unerwartet günstiger Einnahmenentwicklung.

(2) Von den überprüften Stellen hoben die Gemeinden Ansfelden, Feldkirchen, Salzburg und Villach Kanalgebühren ein.

Bei der folgenden Darstellung der Kennzahlen zu Gebührenkalkulation und Sanierungstangente war zu berücksichtigen, dass der Wasserverband Großraum Ansfelden über kein Sanierungskonzept verfügte (d.h. Sanierungstangente ist gleich null) und die Gemeinde Feldkirchen die Gebühren ohne Aufschlag im Ausmaß der Bemessung des Wasserverbands Ossiacher See einhob (d.h. Über-/Unterdeckung ist gleich null). Die Sanierungstangente errechnet sich aus dem Verhältnis der gesamten Einnahmen (aus Gebühren bzw. Mitgliedsbeiträgen) zu den erfolgten und geplanten Ausgaben. Eine hohe Sanierungstangente bedeutet, dass ein hoher Anteil für Sanierungen aufgewendet wird.

⁴⁶ BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F., § 15 Abs. 3 Z 4

⁴⁷ VfGH B 260/01, Slg. 16.319 vom 10. Oktober 2001



Tabelle 9: Gebührenkalkulation und Sanierungstangente

	2007	2008	2009	2010	2011	Summe/ Durchschnitt
	in Mio. EUR					
Gemeinde Ansfelden						
Einnahmen aus Gebühren	2,08	2,20	2,24	2,36	2,44	11,32
Sonstige Einnahmen	0,04	0,02	0,02	0,03	0,03	0,14
<i>Summe Einnahmen</i>	<i>2,12</i>	<i>2,22</i>	<i>2,26</i>	<i>2,39</i>	<i>2,47</i>	<i>11,46</i>
Ausgaben	1,56	1,68	1,69	1,73	2,05	8,71
Saldo	0,56	0,54	0,57	0,66	0,42	2,75
Kanalsanierung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Über-/Unterdeckung	0,56	0,54	0,57	0,66	0,42	2,75
Sanierungstangente in %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Gebühr in EUR/m ³ (netto)	3,36	2,68	2,62	2,83	2,91	
Gebühren in % der Ausgaben	137 %	133 %	134 %	139 %	121 %	132 %
AWV Faaker See						
Kanalsanierung	0,62	0,40	0,29	0,19	0,15	0,33
Mitgliedsbeiträge	2,21	2,37	2,55	2,45	2,57	2,43
Sanierungstangente in %	28,1 %	16,9 %	11,4 %	7,8 %	5,8 %	13,6 %
Gemeinde Feldkirchen/WV Ossiacher See¹						
Einnahmen	6,09	6,03	6,16	6,19	6,20	30,67
Ausgaben	5,24	5,23	4,88	4,76	5,06	25,18
Saldo	0,85	0,80	1,28	1,43	1,14	5,49
Kanalsanierung ²	0,10	1,17	2,55	2,20	0,15	6,17 (3,13)
Über-/Unterdeckung	0,75	- 0,37	- 1,27	- 0,77	0,99	- 0,68
Sanierungstangente in %	1,6 %	19,4 %	41,4 %	35,5 %	2,4 %	20,1 % (10,2 %)
Gebühr in EUR/m ³ (netto)	2,62	2,62	2,62	2,62	2,62	
Gebühren in % der Ausgaben	114 %	94 %	83 %	89 %	119 %	98 %
Gemeinde Salzburg						
Einnahmen aus Gebühren	22,54	22,66	22,72	22,37	22,30	112,59
Sonstige Einnahmen	2,08	1,74	1,94	1,40	1,38	8,54
<i>Summe Einnahmen</i>	<i>24,62</i>	<i>24,40</i>	<i>24,66</i>	<i>23,77</i>	<i>23,68</i>	<i>121,13</i>
Ausgaben (ohne Rücklagen)	14,76	14,94	14,27	19,93	14,16	78,06
Saldo	9,86	9,46	10,39	3,84	9,52	43,07
Kanalsanierung	2,87	2,50	2,00	2,00	3,00	12,37
Sonstige Investitionen	0,56	0,62	0,60	1,31	0,51	3,60
Über-/Unterdeckung	6,43	6,35	7,79	0,53	6,01	27,11
Sanierungstangente in %	12,7 %	11,0 %	8,8 %	8,9 %	13,5 %	11,0 %
Gebühr in EUR/m ³ (netto)	2,17	2,19	2,19	2,22	2,22	
Gebühren in % der Ausgaben	140 %	139 %	152 %	102 %	137 %	132 %

Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil

Fortsetzung Tabelle 9: Gebührenkalkulation und Sanierungstangente						
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe/ Durchschnitt
	in Mio. EUR					
Gemeinde Villach						
Einnahmen aus Gebühren	8,50	8,62	8,64	8,73	8,96	43,45
Sonstige Einnahmen	0,13	0,15	0,11	0,14	0,16	0,69
<i>Summe Einnahmen</i>	<i>8,63</i>	<i>8,77</i>	<i>8,75</i>	<i>8,87</i>	<i>9,12</i>	44,14
Ausgaben	7,89	8,34	8,05	7,66	7,97	39,91
Saldo	0,74	0,43	0,70	1,21	1,15	4,23
Kanalsanierung	0,44	0,55	0,39	0,57	0,66	2,61
Über-/Unterdeckung	0,30	- 0,12	0,31	0,64	0,49	1,62
Sanierungstangente in %	5,2 %	6,4 %	4,5 %	6,5 %	7,4 %	6,0 %
Gebühr in EUR/m ³ (netto)	1,74	1,76	1,74	1,72	1,76	
Gebühren in % der Ausgaben	104 %	99 %	104 %	108 %	106 %	104 %

¹ Die Angaben betreffen den Wasserverband Ossiacher See, mit dem sich die Gemeinde Feldkirchen im Solidarverband befand. Der Anteil der Gemeinde Feldkirchen war daher nicht gesondert darstellbar.

² Die ausgewiesenen Ausgaben für Kanalsanierung enthalten die Ausgaben für die Sanierung der Abwasserpumpwerke. Ohne diese Ausgaben ergeben sich die in Klammer ausgewiesenen Werte.

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(3) Die Gebührenkalkulationen der Gemeinde Ansfelden⁴⁸ wiesen nach der Einbeziehung der Ausgaben für die Kanalsanierung eine Überdeckung der Ausgaben von 132 % (im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011) auf.

Das Land Oberösterreich sah für Wasserversorgungsanlagen und Abwasserbeseitigungsanlagen Mindestgebühren vor, die grundsätzlich alle oberösterreichischen Gemeinden einzuheben hatten. Gemeinden, die ihren ordentlichen Haushalt nicht selbst ausgleichen konnten und für den Ausgleich Bedarfszuweisungsmittel beanspruchten, hatten zusätzlich einen Aufschlag von 0,20 EUR auf die Mindestgebühr zu berücksichtigen.⁴⁹ Etwaige Überschüsse, die aus der Mindestgebührenregelung entstanden, waren für allgemeine Haushaltsbelange zu verwenden.

(4) Die Sanierungstangente war beim Wasserverband Ossiacher See mit durchschnittlich 20,1 % am höchsten. Gemäß der vorliegenden langfristigen Prognose (bis 2021) war mit einem durchschnittlichen jährlichen Sanierungsbedarf von rd. 840.000 EUR zu rechnen.

⁴⁸ Im Bereich der Gemeinde Ansfelden bestand kein Kanalsanierungskonzept mit zugeordneten Ausgaben.

⁴⁹ Rundschreiben des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung zur Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfverbände für das Finanzjahr 2012 vom 18. November 2011

(5) In der Gemeinde Salzburg bestand 2011 eine Überdeckung von 132 % (im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011). Die Verwendung der erzielten Überschüsse aus der Abwasserentsorgung wurde anhand einer Ausgabenaufstellung belegt. Diese wies bspw. im Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von 12,57 Mio. EUR aus. Darin waren 10,04 Mio. EUR⁵⁰ für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs ausgewiesen, der von der Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation abgewickelt wurde.

Die Vorschreibung von Kanalbenutzungsgebühren der Gemeinde Salzburg für das Jahr 2001 mit einem Deckungsgrad von 120 %, der im Wesentlichen mit einem künftig anfallenden, beträchtlichen Aufwand für die Kanalsanierung und mit der Erzielung eines Lenkungseffekts hinsichtlich des Abwasseranfalls begründet wurde, erachtete der Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung aus 2008 als rechtskonform.⁵¹

Die Gemeinde Salzburg ermittelte die erforderlichen Investitionen in die Kanalsanierung mit 4,5 Mio. EUR pro Jahr bei einer Laufzeit der Projekte von 17 Jahren. Angesichts der angespannten Budgetsituation wurden die Budgetmittel für 2011 und 2012 auf jeweils 3,0 Mio. EUR reduziert. Die Sanierungstangente betrug im Durchschnitt 11 %.

(6) Die relativ niedrigen Sanierungsausgaben (durchschnittliche Sanierungstangente 6 %) der Gemeinde Villach waren vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich dieser Wert ausschließlich auf den von der Gemeinde selbst betreuten Teil des Ortsnetzes bezog. Kanalsanierungen der Verbände, an denen die Gemeinde beteiligt war (Wasserverband Ossiacher See, Abwasserverband Faaker See), fanden über die Mitgliedsbeiträge indirekt Eingang in die Gebührenkalkulation.

- 11.2** (1) Über das Jahresarfordernis zum Betrieb der Kanalanlage hinausgehende Gebühreneinnahmen waren nur aus den vom Verfassungsgerichtshof genannten Gründen zulässig; die Deckung allgemeiner Gemeindeerfordernisse – wie in Ansfelden (TZ 10) und Salzburg – erfüllte diese Voraussetzung nicht. Die Gemeinde Ansfelden erfüllte damit zwar die Vorgaben des Landes Oberösterreich aus seinem Rundschreiben vom 18. November 2011, die allerdings nach Ansicht des RH nicht der geltenden Rechtslage entsprachen. Allfällige Mindestgebühren dürfen nicht über das Jahresarfordernis hinausgehen, wenn die vom Verfassungsgerichtshof definierten Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

⁵⁰ Voranschlag 1/87900/755000

⁵¹ VwGH 2004/17/0134 vom 25. Jänner 2008

Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil

Der RH empfahl daher dem Land Oberösterreich, das Rundschreiben hinsichtlich der Mindestgebühren an die aktuelle Judikatur des Verfassungsgerichtshofs anzupassen.

(2) Der RH empfahl der Gemeinde Ansfelden, die erzielten Überschüsse für ein noch zu erarbeitendes Sanierungskonzept zu reservieren (TZ 10) und für Kanalsanierungen und Ausbauprojekte einzusetzen.

(3) Nach Ansicht des RH waren in der Gemeinde Salzburg die dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs hinsichtlich der Rechtskonformität der Gebührenhöhe bzw. ihrer Verwendung zugrunde liegenden Verhältnisse mit den aktuellen Gegebenheiten nicht vergleichbar. Der Überdeckungsgrad war selbst nach Einrechnung der Kanalsanierung bedeutend höher als damals (120 % im Jahr 2001 im Vergleich zu durchschnittlich 132 % zwischen 2007 und 2011).

Ein wesentliches Argument der Gemeinde Salzburg für die Festlegung der Gebührenhöhe war die Erzielung eines ökologischen Lenkungseffekts: Die Höhe der Gebühren sollte zu einem sparsameren Umgang mit Trinkwasser und damit zu einem geringeren Abwasseranfall führen. Die statistische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Abwassergebühr (zu realen, mit dem Verbraucherpreisindex bereinigten Werten) und dem Verbrauch ergab für die Zeitreihen (1990 bis 2001 und 2005 bis 2011) allerdings nicht den erwarteten Effekt: Real steigende Preise führten zu steigenden Verbräuchen,⁵² ein Lenkungseffekt war nicht zu erkennen. Der RH merkte dazu an, dass die Belastung (und damit die Kosten) einer Kläranlage im Fall einer Mischwasserkanalisation – wie in weiten Teilen Salzburgs – auch vom Regen- und Fremdwassereintrag bestimmt wurde. Der Trinkwasserverbrauch war nur einer der Kostenfaktoren.

Der RH empfahl der Gemeinde Salzburg, die Mittel für die Kanalsanierung auf den für die zeitgerechte Umsetzung des Sanierungskonzepts erforderlichen Bedarf von 4,5 Mio. EUR pro Jahr (anstatt 3,0 Mio. EUR pro Jahr) – entsprechend einer Sanierungstangente von rd. 20 % – aufzustocken. Durch diese Aufstockung könnte die bestehende Überdeckung auf rd. 125 % (2011) reduziert werden. Längerfristig wäre auf einen Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben hinzuwirken.

(4) Der RH würdigte die ausgeglichene Gebarung des Abwasserverbands Faaker See, der Gemeinde Feldkirchen, des Wasserverbands Ossiacher See und der Gemeinde Villach in diesem Bereich.

⁵² Alle durch den RH errechneten Korrelationskoeffizienten waren positiv.

(5) Reparaturen, Sanierungen und die Erneuerung einzelner Kanalabschnitte dienen der Werterhaltung des Kanalnetzes und sollten die gute Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems dauerhaft erhalten. Dies setzte nach Ansicht des RH eine entsprechende Dotierung der Mittel für Reparatur- und Sanierungsmaßnahmen voraus. Der RH wies darauf hin, dass die Erhaltung dieser Infrastruktur die Betreiber in Zukunft vor allem hinsichtlich der Finanzierung vor entsprechende Herausforderungen stellen wird. Direkte Auswirkungen auf die Höhe der Gebühren schienen damit unvermeidlich.

11.3 (1) Die Gemeinde Ansfelden teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie hinsichtlich der Gebührenhöhe und der Verwendung von Überschüssen an die bestehenden Anweisungen der Aufsichtsbehörde gebunden sei. Ein Zuwiderhandeln wirke sich bei der Abgangsdeckung der Gemeinde negativ aus, da Mindereinnahmen durch nicht Einhebung der Mindestgebühren bei Wasser und Kanal seitens des Landes einen „nicht anerkannten Abgang“ darstellten. Überschüsse aus Gebührenhaushalten dürften darüber hinaus keinesfalls einer Rücklage zugeführt werden.

(2) Die Gemeinde Salzburg gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass Arbeitsleistungen im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung nicht nur von den Mitarbeitern des Kanal- und Gewässeramts, sondern auch von anderen Magistratsdienststellen (insbesondere auch von der Finanzabteilung für die Gebührenbemessung, -vorschreibung und -verrechnung) erbracht würden. Die zugehörigen kamerale Ausgaben (im Wesentlichen für Personal), aber auch die Pensionen, würden entsprechend den diesbezüglichen Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) über die funktionelle Zuordnung der Gebarungsfälle in einer ganzen Reihe anderer Teilabschnitte veranschlagt und seien bei der Ergebnisermittlung des Kanalgebührenhaushalts entsprechend mit zu berücksichtigen. Entsprechendes Zahlenmaterial liege der Stellungnahme bei. Zudem gehe der RH bei seiner statistischen Untersuchung von realen, mit dem Verbraucherpreisindex (VPI) bereinigten Werten aus und interpretiere somit jede Gebührenerhöhung über den VPI hinaus als durch ökologische Lenkungsziele determiniert.

Die bloß kamerale Betrachtung sei im Regelfall ein geeignetes Instrument zur vergleichenden Einschätzung der Gebührengemehrung, in diesem komplexen Zusammenhang aber nicht geeignet, die volle Kostenwahrheit im Sinne eines betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs wiederzugeben.

Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil

Ein ökologischer Lenkungseffekt sei aus Sicht der Gemeinde Salzburg eindeutig gegeben. Der Wasserverbrauch, welcher der Kanalgebühr unterliege, sei seit dem Jahr 2005 trotz steigender Zahl der Einwohner bzw. der gebührenpflichtigen Haushalte nominell gesunken. Daraus ergebe sich auch ein seit der Vollkanalisation im Jahre 2005 sinkender durchschnittlicher Verbrauch des Wassers. Auch die Tatsache, dass Liegenschaftseigentümer immer öfter Anfragen und Anträge zwecks Geltendmachung einer Gebührenreduktion stellten bzw. gegen die Vorschriften den Rechtsweg beschritten, weil das Wasser z.B. zur Gartenbewässerung verwendet würde, zeige, dass die Höhe der Kanalgebühren doch spürbare Sparmaßnahmen bewirkt habe. Zudem zeigten sich die Wirkungen jedes neuen ökologischen Lenkungseffekts erst über längere Zeiträume, da wassersparende Einrichtungen, wie z.B. Toiletten, Waschmaschinen, hausinterne Aufbereitungsanlagen etc., nur über längere Zeiträume neu angeschafft würden.

(3) Das Land Oberösterreich brachte in seiner Stellungnahme den zitierten Erlass (Rundschreiben vom 18. November 2011) erneut zur Kenntnis. Nach Ansicht des Landes Oberösterreich werde den Feststellungen des RH entsprochen, weil die Ausführungen der Gemeindeaufsichtsbehörde exakt der aktuellen Judikatur des Verfassungsgerichtshofs angepasst seien. Es bestehe daher kein Handlungsbedarf.

- 11.4** (1) Der RH entgegnete der Gemeinde Salzburg, dass entsprechend dem Finanzausgleichsgesetz 2008 die Obergrenze für Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen anhand pagatorischer Größen (und nicht nach betriebswirtschaftlichen Methoden) definiert ist. Diesem Umstand folgend ermittelte der RH den Deckungsgrad der Gebühren aus den Ergebnissen des nach kamerale Grundsatzen der VRV erstellten Voranschlags bzw. Rechnungsabschlusses (Abschnitt 85 „Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit“, Unterabschnitt 851 „Betrieb der Abwasserbeseitigung“).

Ziel der Ermittlung des Deckungsgrades – unter voller Einrechnung der Ausgaben für die Kanalsanierung – war die Feststellung, inwieweit die Finanzkraft der Einrichtung zur Bedeckung dieser Ausgaben ausreicht. Der RH ging davon aus, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse im Bereich der Abwasserbeseitigung (Gebührenhaushalt) gemäß den Bestimmungen der VRV erstellt worden waren und sohin hinsichtlich der durch Gebühren zu bedeckenden Ausgaben – einschließlich der Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen (§ 2 Abs. 2 VRV) – vollständig waren. Demgemäß konnten die in der Stellungnahme angeführten, nicht im Gebührenhaushalt verrechneten Ausgaben anderer Teilabschnitte seitens des RH nicht berücksichtigt werden. Selbst bei Berücksichtigung dieser Beiträge verbleibt jedoch eine Über-

deckung, so dass der RH seine Würdigung und Empfehlung jedenfalls aufrecht erhält.

Hinsichtlich der Steuerung des Wasserverbrauchs und damit des Abwasseranfalls über die Kanalgebühr merkte der RH an, dass im Zeitraum 2005 bis 2012 (sieben Jahre) die Abwassergebühr von brutto 2,31 EUR/m³ auf real (bewertet mit dem Verbraucherpreisindex 2005) brutto 2,14 EUR/m³ gefallen war.

Im gleichen Zeitraum sank entgegen der theoretischen Erwartung der Wasserverbrauch (und damit parallel der Abwasseranfall) von 10,74 Mio. m³/Jahr auf 10,03 Mio. m³/Jahr, war daher mit der Preisentwicklung positiv korreliert. Dies bedeutete, dass einer Steuerung des Wasserverbrauchs über den Preis keine Wirkung zukam. Dieser Rückgang ist somit anderen Faktoren, wie dem in der Stellungnahme angeführten technischen Fortschritt etc. zuzuschreiben. Aus diesen gegebenen Zusammenhängen konnte der RH daher keine ökologische Lenkungsfunktion der Gebühr ableiten.

(2) Dem Land Oberösterreich entgegnete der RH, dass die Ausnutzung der Differenz zwischen Jahreserfordernis (= Erhaltung und Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer (§ 15 Abs. 3 Z 5 Finanzausgleichsgesetz) und doppeltem Jahreserfordernis nur aus Gründen, die mit der Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen, in Betracht kommt. Nach Ansicht des RH besteht bei Einhaltung des Erlasses der Oberösterreichischen Landesregierung die Gefahr, dass mit der Mindestgebühr (und umso mehr bei Einhebung des Aufschlags für Gemeinden, die ihren ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen können und für dessen Ausgleich Bedarfszuweisungsmittel beanspruchen) Gebühren in einer Höhe eingehoben werden, die höher als das Jahreserfordernis sind, aber nicht mit der Anlage in einem inneren Zusammenhang stehen.

Nach Ansicht des RH ist der innere Zusammenhang mit der Anlage nicht „im weitesten Sinne“ (wie im Erlass angeführt) zu interpretieren, sondern nur in den vom Verfassungsgerichtshof angeführten Fällen gegeben. Daraus ergibt sich aber, dass eine allfällige Überdeckung nicht für allgemeine Haushaltsbelange zu verwenden ist.

Wenn zudem eine Gemeinde (oder der Verband, bei dem sie Mitglied ist) die Anlage zu Kosten betreiben kann, die unter den Einnahmen aus Mindestgebühren liegen, und keine Notwendigkeit der Ausnutzung des im Finanzausgleichsgesetz vorgegebenen Rahmens (unter

Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil

Einhaltung der vom Verfassungsgerichtshof normierten Bedingungen) besteht, würde bei Einhaltung des Erlasses genau die vom Verfassungsgerichtshof als verfassungsrechtlich bedenklich eingestufte Situation eintreten, dass die Gemeinde neben der Anlastung der vollen Kosten der Anlage im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer (im finanzwissenschaftlichen Verständnis) in der Höhe der Differenz des Jahreserfordernisses zu den vorgeschriebenen Mindestgebühren einhebt.

Nach Ansicht des RH gelten die in diesem Zusammenhang vom Verfassungsgerichtshof definierten Erfordernisse nicht nur für Gemeinden selbst, sondern auch für die in § 15 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz vorgesehene „weitergehende Ermächtigung durch die Landesgesetzgebung“. Somit besteht sehr wohl Handlungsbedarf hinsichtlich der Definition der Verpflichtung zur Einhebung von Mindestgebühren im Erlass der Oberösterreichischen Landesregierung.

Gebührenhöhe

12.1 (1) Eine wesentliche Bestimmungsgröße für die Gebührenhöhe war die Anschlussdichte der Kanalisation, gemessen an der Länge des Kanalnetzes je Einwohner. Diese Parameter stellten sich bei den überprüften Stellen, die Gebühren kalkulierten bzw. vorschrieben,⁵³ wie folgt dar:

Tabelle 10: Kanalnetze und Gebühren		
	Spezifische Kanallänge in Laufmeter/Einwohner	Gebühr in EUR/m ³ (2011)
WV Großraum Ansfelden	8,6	2,91
WV Ossiacher See	15,9	2,62
Gemeinde Salzburg	2,6	2,22
Gemeinde Villach	4,1	1,76

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(2) Das Amt der Kärntner Landesregierung hatte einen Gutachter mit der Aufgabe betraut, für das gesamte Bundesland eine einheitliche Kalkulation der Gebührenhaushalte zu etablieren (Projekt „Gebührenkalkulation“). Im Rahmen dieses Projekts wurde für eine Reihe von Gemeinden

⁵³ Der Wasserverband Großraum Ansfelden errechnete die Gebührenhöhe für die Gemeinde Ansfelden und hob sie ein. Der Wasserverband Ossiacher See errechnete die Gebührenhöhe für die Gemeinde Feldkirchen, die diese in vorgegebener Höhe einhob. Der Abwasserverband Faaker See überrechnete nur seine Betriebserfordernisse an die Mitgliedsgemeinden und war mit der Gebührenkalkulation nicht befasst.

ein Vergleich der gemäß Kalkulation erforderlichen Abwassergebühr mit der tatsächlich eingehobenen Gebühr durchgeführt und in nahezu allen der 54 untersuchten Fällen eine Unterdeckung festgestellt. Bei Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte (zwischen 20 und 30 Einwohner/km²) betrug die Gebührendeckung teilweise lediglich 35 %.

- 12.2** Aus der Tabelle ergibt sich zunächst kein strenger Zusammenhang zwischen spezifischer Kanallänge und Höhe der Gebühr. Der RH wies jedoch darauf hin, dass das Verhältnis von Kanallänge und Gebührenhöhe von Gebührenüberdeckungen wie z.B. in den Gemeinden Ansfelden und Salzburg beeinflusst war. Tendenziell ließ sich der strukturelle Einfluss der Anschlussdichte auf die Gebührenhöhe im Vergleich der beiden Wasserverbände zu den beiden Gemeinden erkennen.

Der Zusammenhang war zudem aus dem Ergebnis des Projekts der Kärntner Landesregierung ersichtlich.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang erneut darauf, dass durch die notwendige Kanalsanierung speziell für kleine und strukturschwache Gemeinden und damit die Gebührenzahler eine hohe finanzielle Belastung zu erwarten war. Dies war auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass die Errichtung der Kanalsysteme seinerzeit hoch gefördert wurde, eine solche Unterstützung jetzt und in Zukunft aber nur mehr in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen wird (vgl. TZ 14).

Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang seine Empfehlung an die Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg (vgl. TZ 2), speziell für kleine Gemeinden in Zusammenhang mit Ver- und Entsorgungsmaßnahmen auf die Übertragung der Aufgaben an Verbände hinzuwirken. Diese können auch bei größeren Kanallängen ähnlich wirtschaften wie große Einheiten (z.B. Städte).

Pauschale Kanalbenutzungsgebühr

- 13.1** Das Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz⁵⁴ sah eine Pauschalierung der für die tatsächliche Inanspruchnahme der Kanalisationsanlage eingehobenen Benutzungsgebühr nach dem durchschnittlichen örtlichen Abwasseranfall vor. Über- oder unterschritt der tatsächliche Abwasseranfall den der Pauschalierung zugrunde gelegten Wert um einen bestimmten Betrag, so war nach dem tatsächlichen Abwasseranfall abzurechnen. Von der Möglichkeit der Pauschalierung machte die Gemeinde Villach Gebrauch.

⁵⁴ LGBl. Nr. 62/1999 i.d.G.F., § 25 Abs. 3

Pauschale Kanalbenützungsgebühr

Der Verwaltungsgerichtshof hob einen Kanalbenützungsgebührenbescheid der Gemeinde Villach betreffend das Jahr 2000 wegen Nichtbeachtung eines niedrigeren Abwasseranfalls als der Pauschalierung entsprechend auf.⁵⁵ In seiner Begründung führte er an, dass in jedem Einzelfall eine Gegenüberstellung des tatsächlichen Abwasseranfalls mit jenem der Pauschalierung vorzunehmen und entsprechend der festgestellten Abweichung nach der Pauschalierungsregelung bzw. dem tatsächlichen Abwasseranfall abzurechnen sei.

13.2 Aufgrund dieser Rechtsprechung entfiel nach Ansicht des RH der Vorteil der Verwaltungsvereinfachung durch Pauschalierung ersatzlos. Eine parallele Abrechnung (pauschal und individuell) bedeutete im Gegenteil einen erhöhten Aufwand. Es erschien daher insgesamt zweckmäßig, die Art der Gebührenbemessung in Kärnten neu zu regeln. Der RH empfahl der Gemeinde Villach, die Benützungsgebühren künftig nach dem tatsächlichen Abwasseranfall vorzuschreiben.

13.3 *Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung an das Land Kärnten herantreten und eine Änderung des Kärntner Gemeindekanalisationsgesetzes anregen würde, damit künftig einer echten Pauschalierung Rechnung getragen werde und keine zusätzliche Berechnung nach dem tatsächlichen Abwasseranfall erfolgen müsse. Sollte diese Anregung nicht aufgenommen werden, sollte landesweit ein gesetzlich festgelegtes, einheitliches Gebührenmodell eingeführt werden, um generell eine Vergleichbarkeit der Kanalbenützungsgebühren erreichen zu können.*

Förderungen

14.1 Nach den Förderungsrichtlinien 1999 (Fassung 2010) für die kommunale Siedlungswasserwirtschaft war die Wiederinstandsetzung bzw. Erneuerung bestehender Abwasserableitungsanlagen, deren Baubeginn vor dem 1. April 1973 erfolgt war, förderbar. Der Sockelförderungsatz betrug 8 % der förderbaren Investitionskosten, ein Spitzenförderungssatz bis zu 50 % war möglich.⁵⁶ Mit der Umweltförderungsgesetz-Novelle 2010⁵⁷ wurde der Zusagerahmen für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft für die Jahre 2010 bis 2013 von vormals 630 Mio. EUR auf 355 Mio. EUR gekürzt. Für die Jahre 2013 und 2014 waren rd. 160 Mio. EUR vorgesehen. Die Zuteilung der vorhandenen Mittel wird nach Prioritäten erfolgen, wobei die Wasserversorgung an erster Stelle steht und im Bereich der Kanalsanierung nur für die Beseitigung grober Missstände Fördermittel zur Verfügung stehen werden.

⁵⁵ VwGH 2004/17/0133 vom 28. August 2007

⁵⁶ § 2 Abs. 18; § 8 Abs. 1 Z 2

⁵⁷ BGBl. I Nr. 111/2010 § 6 Abs. 2 Z 5

- 14.2** Vor dem Hintergrund der stark reduzierten Fördermittel verwies der RH erneut (vgl. TZ 10) auf die seiner Ansicht nach anzustrebende und bei den überprüften Stellen auch mögliche Finanzierung der vorliegenden Kanalsanierungsprogramme aus laufenden Einnahmen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- | | |
|--|---|
| BMLFUW | <p>(1) Hinsichtlich der Kanalanlagen wäre auf eine Bestimmung im Wasserrechtsgesetz zur verpflichtenden Erhaltung der Funktionsfähigkeit hinzuwirken. (TZ 4)</p> <p>(2) Es wäre auf eine rechtliche Grundlage für ein bundesweit einheitliches Überwachungsregime (Umfang und Qualität der vorgeschriebenen Wartungsarbeiten) für Kanalanlagen sowie auf eine Festlegung einheitlicher Intervalle hinsichtlich der Berichtslegung hinzuwirken. (TZ 4)</p> |
| Länder Kärnten,
Oberösterreich und
Salzburg | <p>(3) Im ländlichen Bereich wäre auf die Übertragung von Aufgaben der Abwasserentsorgung von kleinen Gemeinden an Verbände hinarbeiten. (TZ 2, 12)</p> |
| Länder Oberösterreich
und Salzburg | <p>(4) Hinsichtlich der Möglichkeit der Überprüfung von Hausanschlüssen wären ähnliche gesetzliche Möglichkeiten wie in Kärnten anzustreben. (TZ 3)</p> |
| Land Oberösterreich | <p>(5) Das Rundschreiben zur Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände vom 18. November 2011 wäre hinsichtlich der Mindestgebühren an die aktuelle Judikatur des Verfassungsgerichtshofs anzupassen. (TZ 11)</p> |
| Wasserverband
Großraum Ansfelden
und Abwasserverband
Faaker See | <p>(6) Die bestehenden Kanalbestandskataster sollten zu Kanalinformationssystemen erweitert werden, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können. (TZ 5)</p> |
| Wasserverband Groß-
raum Ansfelden | <p>(7) Der Kanalbestand wäre vollständig zu erfassen. (TZ 5)</p> <p>(8) Es sollten umgehend Kenntnisse über den Zustand der Kanalisation erarbeitet und für eine erste Abschätzung des Sanierungsbedarfs Methoden der selektiven Kanalinspektion angewendet werden. (TZ 7, 8)</p> |



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

- (9) Ein Sanierungskonzept mit Kostenschätzung, Zeitplan und Finanzierungsplanung wäre zu erstellen. (TZ 8)
- (10) Die Sanierung der bekannten Kanalschäden sollte umgehend in Angriff genommen werden. (TZ 9)
- Abwasserverband
Faaker See
- (11) Die Ergebnisse der Inspektionen und die durch Sanierungen verbesserte Situation wäre im Kanalkataster laufend einzupflegen. (TZ 7)
- (12) Ein Sanierungskonzept mit Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzungen und Finanzierungsplan wäre zu erarbeiten. (TZ 8)
- Wasserverband
Ossiacher See
- (13) Es sollten zusätzliche Kanalabschnitte nach Auswahl durch statistische Berechnungen (repräsentative Stichprobenauswahl) bewertet werden, um den Kenntnisstand besser abzusichern. (TZ 7)
- Abwasserverband
Faaker See, Wasserverband Ossiacher See und Gemeinde Villach
- (14) Es wäre zu prüfen, ob die in Salzburg verfolgte Reinigungsstrategie oder Teile davon auch für die eigenen Entsorgungsbereiche zweckmäßig sind. (TZ 6)
- Wasserverband Großraum Ansfelden und Gemeinde Villach
- (15) Von der in regelmäßigen Intervallen stattfindenden Spülung sollte auf eine bedarfsorientierte Spülung umgestellt werden. (TZ 6)
- Gemeinden Feldkirchen und Villach
- (16) Vom im Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz vorgesehenen Recht der Gemeinde, die Hausanschlüsse zu überprüfen und gegebenenfalls zu sanieren, sollte in regelmäßigen Abständen und flächendeckend Gebrauch gemacht werden. (TZ 3)
- Gemeinde Ansfelden
- (17) Überschüsse aus der Gebarung des Wasserverbands Großraum Ansfelden sollten ausschließlich für Zwecke, die in einem inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehen, eingesetzt werden: Die erzielten Überschüsse wären zu reservieren und für ein noch zu erarbeitendes Sanierungskonzept, für Kanalsanierungen und Ausbauprojekte einzusetzen. (TZ 10, 11)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- Gemeinde Salzburg
- (18) Die finanzielle Ausstattung der Kanalsanierungsprojekte wäre auf den erforderlichen Wert von 4,5 Mio. EUR pro Jahr anzuheben. (TZ 11)
- (19) Längerfristig wäre auf einen Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben im Gebührenhaushalt Abwasser hinzuwirken. (TZ 11)
- Gemeinde Villach
- (20) In Anbetracht des langen Inspektionsintervalls von 30 Jahren sollten zusätzliche selektive Kanalinspektionen durchgeführt werden. (TZ 7)
- (21) Ein langfristiges Sanierungskonzept sollte ausgearbeitet und darin ein Zeithorizont für die Fertigstellung der Sanierungen festgelegt werden, um damit die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel gewährleisten zu können. (TZ 8, 9)
- (22) Die bisher noch nicht als sanierungsbedürftig deklarierten Kanallängen mit Sanierungsbedarf (6.344 m) wären im Sanierungskonzept zu berücksichtigen. (TZ 8)
- (23) Der Sanierung aller Kanäle mit Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebener Funktionsfähigkeit wäre hohe Priorität zuzuweisen; sie wären unverzüglich zu sanieren. (TZ 8)
- (24) Der jährliche Sanierungsumfang wäre anzuheben. (TZ 9)
- (25) Die steigenden Rücklagen sollten vermehrt zur Finanzierung der Investitionsvorhaben im Kanalsystem einschließlich der Sanierungen verwendet werden. (TZ 10)
- (26) Die Benützungsg Gebühr wäre künftig nach dem tatsächlichen Abwasseranfall vorzuschreiben. (TZ 13)



Bericht des Rechnungshofes

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	230
Abkürzungsverzeichnis _____	231

BMWF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung****Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und
Orientierungsphase**

KURZFASSUNG _____	234
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	248
Ausgangslage _____	249
Rechtliche Rahmenvorgaben _____	249
Studienvoranmeldung _____	253
Studieneingangs- und Orientierungsphase _____	268
Statistiken zur StEOP _____	293
Zusammenfassung/Checkliste _____	299
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	301

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Fristen zur Voranmeldung an den betroffenen Universitäten für das Wintersemester 2011/2012 bzw. für das Sommersemester 2012 _____	256
Tabelle 2:	Finanzielle Aufwendungen für Informationsmaßnahmen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 sowie des BMWF für die Studienvoranmeldung _____	260
Abbildung 1:	Voranmeldungen je Studienwerber an den Universitäten Graz und Innsbruck im Wintersemester 2011/2012 _____	262
Tabelle 3:	Voranmeldungen und begonnene Studien im Wintersemester 2011/2012 _____	263
Abbildung 2:	Zusammensetzung der belegten Studien im ersten Semester nach der in Österreich verwendeten Klassifikation von Studien an der Universität Graz ____	265
Abbildung 3:	Zusammensetzung der belegten Studien im ersten Semester nach der in Österreich verwendeten Klassifikation von Studien an der Universität Innsbruck _____	266
Tabelle 4:	Universität Graz: Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien – Gegenüberstellung der ECTS-Anrechnungspunkte _____	276
Tabelle 5:	Universität Innsbruck: Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien – Gegenüberstellung der ECTS-Anrechnungspunkte _____	278
Abbildung 4:	Bandbreite der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte im Überblick _____	280
Abbildung 5:	Vergleich der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte beispielhaft ausgewählter Studien _____	281
Abbildung 6:	Studierende mit x % erreichten StEOP-Anrechnungspunkten _____	294

Tabellen Abbildungen

Abbildung 7: Anteil an Studierenden mit absolvierter/ nicht-absolvierter StEOP _____	295
Tabelle 6: Finanzielle Aufwendungen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 für die StEOP _____	298

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BKA	Bundeskanzleramt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
ECTS	European Credit Transfer System
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StEOP	Studieneingangs- und Orientierungsphase
TZ	Textzahl(en)
UG	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBI. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Die überprüften Universitäten Graz und Innsbruck sowie neun weitere Universitäten hatten im Jahr 2011 die Studienvoranmeldung und die Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP) innerhalb eines kurzen Zeitrahmens umzusetzen. Deshalb schufen die beiden überprüften Universitäten kaum inhaltlich neue Lehrveranstaltungen, sondern erklärten bereits eingerichtete zu StEOP-Lehrveranstaltungen.

Die StEOP sollte dem Studienanfänger einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des jeweiligen Studiums vermitteln und eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung seiner Studienwahl schaffen. Ihre Absolvierung war seit dem Wintersemester 2011/2012 erforderlich, um das Studium fortsetzen zu können.

Das von den Universitäten für die Absolvierung der StEOP vorgesehene Arbeitspensum (Workload) der Studierenden bewegte sich zwischen 12,5 und 750 Arbeitsstunden; eine „idealtypische“ Workload zeichnete sich noch nicht ab. Ebenso war die inhaltliche Ausgestaltung der StEOP unterschiedlich. Der Anteil der Studienanfänger des Wintersemesters 2011/2012, welche die StEOP bis zum Stichtag 15. April 2012 absolviert hatten, reichte von 24 % (Universität Graz) bis 65 % (Montanuniversität Leoben und Universität für Bodenkultur Wien).

Die Studienvoranmeldung, als Voraussetzung für die Zulassung zu einem Studium, intendierte die bessere Planbarkeit des Studienbetriebs der Universitäten, insbesondere bei den Studienanfängern. Durch die fehlende Verbindlichkeit konnte diese jedoch nicht erreicht werden. Eine geringe Anzahl an „Reklamationen“ ließ an den Universitäten Graz und Innsbruck den Schluss zu, dass trotz kurzer Frist zur Implementierung alle Zielgruppen rechtzeitig erreicht werden konnten. Die Verpflichtung, sich zum Studium voranzumelden, wurde mit Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) am 6. Juni 2012 durch eine vorgezogene Zulassung für Studienanfänger ersetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, die mit Wintersemester 2011/2012 neu eingeführte Anmeldung zum Studium (Studienvoranmeldung) sowie die umgestaltete Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP) im BMWF und an den Universitäten Graz und Innsbruck zu beurteilen. Dazu wurden auch die weiteren betroffenen Universitäten Klagenfurt, Linz, Salzburg und Wien, die Montanuniversität Leoben, die Technischen Universitäten Graz und Wien, die Universität für Bodenkultur Wien sowie die Wirtschaftsuniversität Wien befragt. (TZ 1)

Insbesondere beurteilte der RH die rechtlichen Rahmenvorgaben sowie die Umsetzung der Studienvoranmeldung sowie der StEOP und stellte die finanziellen Auswirkungen sowie die Auswirkungen auf die Studierendenstatistik dar. Nicht-Ziel war die Überprüfung der Gebarung des BMWF bzw. der beiden Universitäten. (TZ 1)

Ausgangslage

Im Spannungsverhältnis zwischen freiem Hochschulzugang und den begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen der Universitäten sollte für stark nachgefragte Studien (Massenfächer) ursprünglich eine Neugestaltung der Zulassung dahingehend erfolgen, dass der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung durch Verordnung in diesen Studien eine bestimmte Anzahl an Studienanfängern festlegt. (TZ 2)

Ein dahingehender Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde eine Studienvoranmeldung neu eingeführt sowie die StEOP umgestaltet, und zwar mit folgenden Zielen: (TZ 2)

Durch die Studienvoranmeldung sollte dem Problem der mangelnden Planungsmöglichkeiten der Universitäten, wie viele Ressourcen für Studienanfänger benötigt werden, durch ein Anmeldesystem – zeitlich vor der eigentlichen Zulassung – begegnet werden. (TZ 5 bis 16)

Die bestehende StEOP sollte durch die Festlegung auf ein Semester und die Reduktion der Prüfungswiederholungen verbindlicher gestaltet werden. Nur der positive Erfolg bei allen Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP sollte zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen berechtigen. (TZ 17 bis 28)



Kurzfassung



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Rechtliche
Rahmenvorgaben

Gesetzesvorbereitung

Im Dezember 2010 übermittelte das BMWF den Entwurf einer Novelle zum Universitätsgesetz 2002 (UG) in die Gesetzesbegutachtung, der zwei Eckpunkte aufwies: Studienberatung und Auswahlverfahren. Die Stellungnahmefrist zu diesem Entwurf wurde vom BMWF sehr kurz, mit zunächst vier, später mit insgesamt vierzehn Tagen bemessen. (TZ 3)

In der Folge wurde der Entwurf BMWF-intern überarbeitet – schriftliche Unterlagen hierüber konnte das BMWF dem RH nicht vorlegen – und die Änderung des UG ohne weitere Begutachtung Ende März 2011 kundgemacht. Diese Änderung des UG hatte jedoch einen grundsätzlich anderen Regelungsansatz als der zur Begutachtung übermittelte Entwurf. (TZ 3)

Letztlich hatten über 60 Institutionen bzw. Personen Stellungnahmen zu einer nie realisierten Regelung erarbeitet; die in Gesetzeskraft erwachsene Neuregelung unterlag hingegen de facto keiner Begutachtung. Dadurch wurde der Zweck der Gesetzesbegutachtung verfehlt. (TZ 3)

Die Neugestaltung der StEOP erforderte eine kurzfristige Anpassung der universitären Curricula bis Ende Juni 2011. An den überprüften Universitäten zeigte sich, dass diese Frist von drei Monaten zu kurz für die Schaffung inhaltlich neuer Lehrveranstaltungen war. (TZ 3, 20)

Beratungsverordnung

Mangels Ausführungsverordnung existierte auch mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes die verpflichtende Studienberatung in der Praxis nicht. Das BMWF hatte hierfür bereits Aufwendungen von rd. 59.000 EUR getätigt. (TZ 4)

Studienvoranmeldung

Konsequenzen für den Universitätsbetrieb

Die Studienvoranmeldung intendierte eine bessere Planbarkeit des Studienbetriebs der Universitäten, insbesondere bei den Studienanfängern. Da sich die Studienwerber zu einem oder mehreren Studien unverbindlich voranmelden konnten – die Anzahl der Voranmeldungen überstieg die schließlich begonnenen Studien an der Universität Graz um 150 % und an der Universität Innsbruck um 210 % –

Kurzfassung

war keine bessere Planbarkeit des Ressourceneinsatzes bzw. keine Nachfragesteuerung für die Universitäten erreicht worden. Diesem Mangel trug der Gesetzgeber durch eine „vorgezogene“ Zulassung für Studienanfänger ab dem Wintersemester 2012/2013 Rechnung, womit der Studienwerber verbindlich die Zulassung zu ausgewählten Studien beantragte. Die unverbindliche Studienvoranmeldung bestand daher letztlich nur im Studienjahr 2011/2012. (TZ 14)

Rechtliche Rahmenbedingungen

An den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck und an den befragten Universitäten bestanden jeweils inhaltlich ähnliche Verordnungen des Rektorats zur Studienvoranmeldung, welche weitgehend den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. (TZ 5, 6)

Die Voranmeldungspflicht für Sportstudien an der Universität Graz fand jedoch im UG keine Deckung. Auch bestand für die Universitäten kein Spielraum dahingehend, dass keine Voranmeldung erforderlich war oder die Anzahl der Studien seitens der Universität beschränkt wurde. Trotzdem beschloss die Technische Universität Wien, die Bestimmung vorerst nicht umzusetzen und bis auf Weiteres keine entsprechende Verordnung zu erlassen. Die Universität Salzburg beschränkte in ihrer Verordnung die Anzahl der Voranmeldungen auf vier Studien. Das BMWF setzte jedoch keine Maßnahmen der Rechtsaufsicht. (TZ 6, 7)

Durchführung

An den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck mussten sich die Studienwerber ausschließlich über Web-basierte Anmeldesysteme voranmelden. Trotz des engen Zeitrahmens von der Gesetzesänderung bis zur Freischaltung dieser Anmeldesysteme für die Studienvoranmeldung am 1. Juli 2011 – was für beide überprüfte Universitäten eine besondere Herausforderung darstellte – verlief die technische Umsetzung weitgehend reibungslos. (TZ 9, 10)

Fristen

Die gesetzlich vorgesehene Frist von zwei Wochen wurde bei allen betroffenen Universitäten – mit Ausnahme der Technischen Universität Wien – eingehalten. Das Rektorat der Technischen Universität Wien beschloss, die Studienvoranmeldung nicht umzusetzen. (TZ 9)

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Informationsmaßnahmen

Eine geringe Anzahl an „Reklamationen“ wegen fehlender Information ließ an den Universitäten Graz und Innsbruck den Schluss zu, dass trotz kurzer Frist zur Implementierung der Studienvoranmeldung alle Zielgruppen rechtzeitig erreicht werden konnten. Allerdings wurden die durch den Studienanfänger in Anspruch genommenen Informationsquellen nicht systematisch erhoben. (TZ 11)

Umfassende Informationskampagnen führte größtenteils das BMWF durch; die Aufwendungen des BMWF dafür betragen rd. 616.000 EUR. Der Universität Graz entstanden diesbezüglich keine zusätzlichen Aufwendungen, der Universität Innsbruck nur in einem sehr geringen Ausmaß (rd. 4.000 EUR). (TZ 11, 12)

Ausmaß der administrativen Tätigkeiten

Das Ausmaß der für die Umsetzung der Studienvoranmeldung angefallenen administrativen Tätigkeiten konnte aufgrund fehlender Ressourcenzuordnungen bzw. mangels gesonderter Zeitaufzeichnungen jedoch nur sehr eingeschränkt quantifiziert sowie ex-post nicht seriös abgeschätzt und damit monetär nicht bewertet und kostenrechnerisch nicht dargestellt werden. An den Universitäten Graz und Innsbruck wurden allerdings weder zusätzliches Personal eingestellt, noch entstanden dafür sonstige zusätzliche Aufwendungen. (TZ 13, 16)

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Ziele und gesetzliche Regelung

Die StEOP sollte dem Studierenden einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des Studiums und dessen weiteren Verlauf vermitteln sowie eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung der Studienwahl schaffen und im Vergleich zur Vorgängerregelung durch die Reduktion der Prüfungsantritte und die Festlegung auf ein Semester verbindlicher gestaltet werden. Allerdings zeitigte die ab dem Wintersemester 2011/2012 geltende Neuregelung Unklarheiten; insbesondere im Hinblick auf die Formulierung, dass sich die StEOP-Lehrveranstaltungen über mindestens ein halbes Semester erstrecken konnten, die gesamte StEOP aber ein Semester zu umfassen hatte, sowie hinsichtlich der Interpretation des Begriffs „besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen“. (TZ 17)

Kurzfassung

Regelungen an den Universitäten

Gemäß UG berechnete erst der positive Abschluss bei allen Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen. Beide überprüften Universitäten ließen jedoch die Absolvierung weiterer Lehrveranstaltungen (also die Ablegung von Prüfungen) neben den StEOP-Lehrveranstaltungen zu. An den befragten Universitäten bestanden diesbezüglich unterschiedliche Vorgangsweisen. Obwohl diese dem UG und der Rechtsansicht des BMWF widersprachen, setzte das BMWF keine Maßnahmen der Rechtsaufsicht. (TZ 18)

StEOP Evaluierung

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung hat die Auswirkungen der StEOP in Zusammenarbeit mit den Universitäten zu evaluieren und dem Nationalrat spätestens bis Dezember 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen. (TZ 19)

Umsetzung der StEOP in den Studienplänen

Die im März 2011 in Kraft getretene Novelle des UG bedingte, dass beide überprüften Universitäten in einem Zeitraum von knapp drei Monaten die StEOP in den Studienplänen (Curricula) für 60 (Universität Graz) und für 54 (Universität Innsbruck) Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien umzusetzen hatten. Im Regelfall standen für Curricula-Änderungen acht bis neun Monate Vorlaufzeit zur Verfügung. (TZ 20)

Die Universität Graz setzte die StEOP auch im Unterrichtsfach Bewegung und Sport sowie im Bachelorstudium Sportwissenschaften um, obwohl für diese Studien eine Eignungsprüfung vorgesehen war und damit eine besondere gesetzliche Regelung für die Zulassung bestand. (TZ 20)

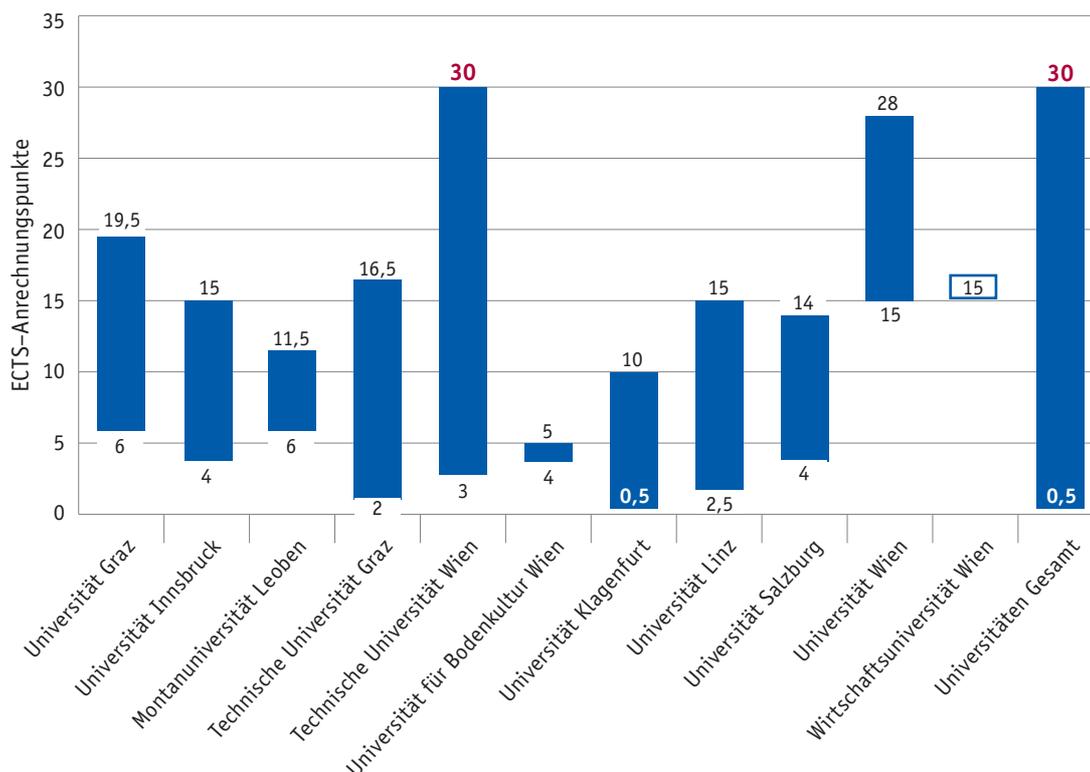
Einer Fragebogenerhebung des RH zufolge setzte die Mehrzahl der neun befragten Universitäten, welche die StEOP ebenfalls anzuwenden hatten, diese in ihren Curricula – in unterschiedlicher Weise – flächendeckend um. An der Universität Salzburg erfolgte – deren Angaben nach – aus zeitlichen Gründen die Umsetzung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in rund drei Viertel der Studien. Die Technische Universität Wien unterließ die Umsetzung der StEOP bei den Lehramtsstudien mit der Begründung, dass hier weitreichende

Umstrukturierungen bzw. Verlagerungen an die Universität Wien vorgesehen seien. (TZ 20)

Ausmaß der ECTS–Anrechnungspunkte für die StEOP

Die Festlegung der Anzahl der für die Absolvierung der StEOP zu erwerbenden European Credit Transfer System (ECTS)–Anrechnungspunkte – dem Arbeitsaufwand (Workload) aus Sicht der Studierenden – oblag, in dem von den überprüften Universitäten jeweils vorgegebenen Rahmen, den einzelnen Curricularkommissionen bzw. dem Senat. Ein Anrechnungspunkt entsprach dabei 25 Arbeitsstunden. (TZ 21)

Bandbreite der StEOP–ECTS–Anrechnungspunkte im Überblick der elf Universitäten



Quellen: Angaben der Universitäten

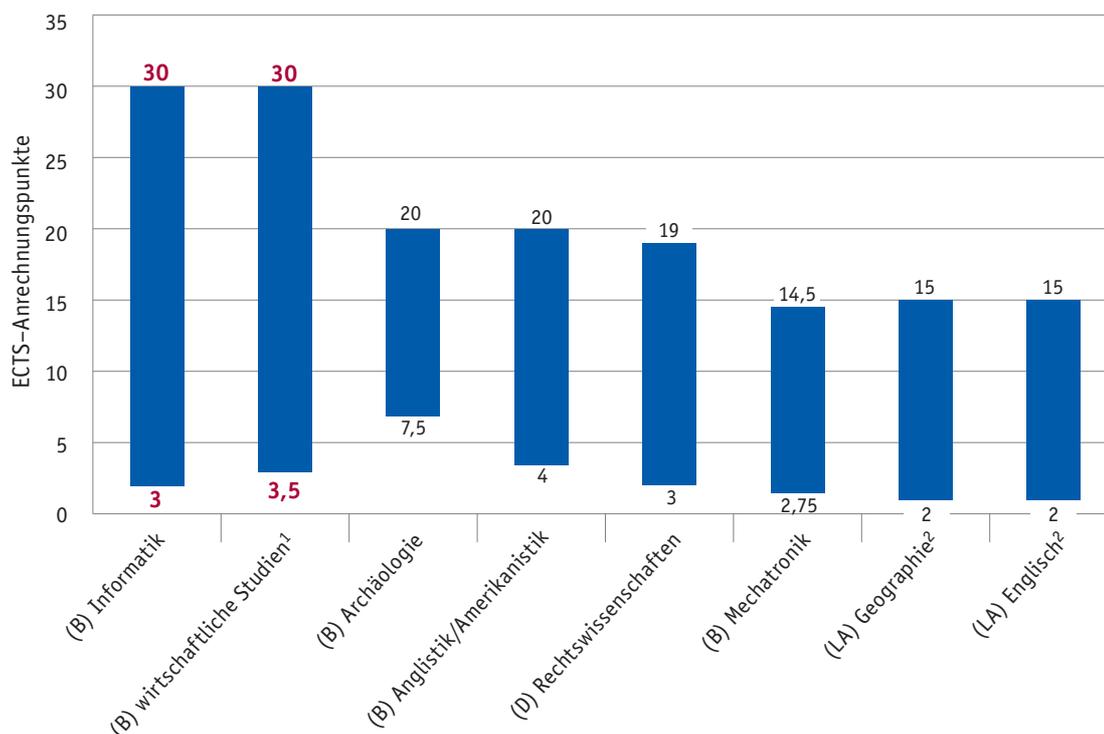
Kurzfassung

Die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkte betrug an der Universität Graz zwischen sechs (z.B. Bachelorstudien Latein, Russisch und Griechisch) und 19,5 (Diplomstudium Pharmazie). Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunktezahln betrug die Workload für die StEOP zwischen 2,7 % und 10,6 %. (TZ 21)

An der Universität Innsbruck machte die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunkte zwischen vier (Bachelorstudium Anglistik und Amerikanistik) und 15 (z.B. Diplomstudium Pharmazie) aus. Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunktezahln betrug die Workload für die StEOP zwischen 1,7 % und 8,3 %. (TZ 21)

An den insgesamt elf von der StEOP betroffenen Universitäten erstreckte sich die für die StEOP vorgesehene Bandbreite an zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkten von 0,5 (Universität Klagenfurt, Bachelorstudium Informationstechnik) bis 30 (Technische Universität Wien, z.B. Bachelorstudien Informatik). (TZ 22)

Vergleich der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte beispielhaft ausgewählter Studien



¹ wirtschaftliche Studien: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftsinformatik, Betriebswirtschaft, Statistik, Volkswirtschaft, Wirtschaft und Recht, Informationsmanagement

² (LA) Geographie und (LA) Englisch: die 15 ECTS-Anrechnungspunkte beinhalteten auch einen pädagogischen Teil im Ausmaß von 5 ECTS-Anrechnungspunkten; die Absolvierung der StEOP in einem Unterrichtsfach und des pädagogischen Teils berechtigten dazu, dieses Unterrichtsfach abzuschließen, auch wenn die StEOP im zweiten Unterrichtsfach noch nicht absolviert war.

Quellen: Angaben der Universitäten; B = Bachelorstudium; LA = Lehramtsstudium; D = Diplomstudium

Auch bei einzelnen beispielhaft ausgewählten Studien, insbesondere dem Bachelorstudium Informatik und den wirtschaftlichen Bachelorstudien, waren die Anforderungen (Workload von 3 bzw. 3,5 bis 30 ECTS-Anrechnungspunkte) der beiden überprüften und der befragten Universitäten an die StEOP-Studierenden sehr unterschiedlich. (TZ 22)

Kurzfassung

Inhaltliche Ausgestaltung der StEOP

Die inhaltlichen Zielsetzungen zur StEOP im UG eröffneten einen weiten Interpretationsspielraum für deren Ausgestaltung, den die Universitäten in unterschiedlicher Weise nutzten. (TZ 23)

Die beiden überprüften Universitäten schufen – abgesehen von Orientierungslehrveranstaltungen an der Universität Graz – nur in Einzelfällen inhaltlich neue Lehrveranstaltungen für die StEOP; im Regelfall erklärten sie bereits eingerichtete Lehrveranstaltungen zu StEOP-Lehrveranstaltungen und modifizierten teilweise das ECTS-Ausmaß oder den Lehrveranstaltungstyp (Proseminar, Übung etc.). (TZ 23)

An der Universität Graz umfasste die StEOP zwischen zwei und sieben Lehrveranstaltungen, wobei in rd. 25 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer zwei und in rd. 45 % drei Lehrveranstaltungen vorgesehen waren. An der Universität Innsbruck enthielt die StEOP zwischen zwei und vier zu absolvierende Lehrveranstaltungen (bei rd. 80 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer waren es zwei Lehrveranstaltungen). (TZ 23)

StEOP-Prüfungen

Innerhalb der StEOP mussten laut UG mindestens zwei Prüfungen vorgesehen werden, für die in jedem Semester mindestens zwei Prüfungstermine anzusetzen waren. An der Universität Graz sowie an fünf der befragten Universitäten (Technische Universitäten Graz und Wien; Universitäten Klagenfurt, Salzburg und Wien) gab es StEOP-Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter (Beurteilung aufgrund einer begleitenden Erfolgskontrolle und nicht aufgrund eines einzigen Prüfungsakts). Unklar war, wie die zitierte gesetzliche Forderung nach zwei Prüfungen mit mindestens zwei Prüfungsterminen je Semester bei solchen Lehrveranstaltungen umgesetzt werden soll. (TZ 24)

An der Universität Innsbruck konnte aus der elektronischen Studienverwaltung heraus nicht überprüft werden, ob für jede Studienorientierungslehrveranstaltung jeweils zwei Prüfungstermine pro Semester vorgesehen waren, weil diese in mehreren Gruppen abgehalten wurden. Anders als an der Universität Graz sah die Satzung der Universität Innsbruck keine Definition der einzelnen Lehrveranstaltungstypen vor. (TZ 24)

**Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs-
und Orientierungsphase**

An beiden überprüften Universitäten waren erste und/oder zweite Prüfungstermine für StEOP-Lehrveranstaltungen des Wintersemesters 2011/2012 auch in der Lehrveranstaltungsfreien Zeit (Februar 2012) oder auch erst im März 2012, also nach Ende des Wintersemesters 2011/2012 vorgesehen. (TZ 24)

StEOP im Sommersemester

Beide überprüften Universitäten boten die StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester 2012 nicht durchgängig im gleichen Umfang an wie im Wintersemester 2011/2012. An der Universität Graz gab es im Gegensatz zur Universität Innsbruck keine Vorgaben des Rektorats zur Vorgangsweise im Sommersemester 2012. (TZ 25)

Auch die anderen vom RH befragten Universitäten behielten sich im Sommersemester teilweise mit alternativen Lösungen als Ersatz für StEOP-Lehrveranstaltungen. StEOP-Prüfungen konnten trotzdem absolviert werden. (TZ 25)

Monitoring

Beide überprüften Universitäten hatten ihre elektronischen Studienverwaltungssysteme im Zusammenhang mit der Einführung der StEOP entsprechend angepasst, um die elektronische Administrierung der StEOP zu ermöglichen. An beiden Universitäten wurde grundsätzlich elektronisch überprüft, ob der Studierende die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Lehrveranstaltung bzw. das Ablegen einer Prüfung erfüllte. (TZ 26)

Beim Monitoring der StEOP im Rahmen der elektronischen Studienverwaltung wies die Universität Innsbruck gegenüber der Universität Graz folgende Besonderheit auf:

An der Universität Graz verfügte nur eine beschränkte Anzahl an Mitarbeitern (bestimmte Mitarbeiter des Studiendekanats, der Studien- und Prüfungsabteilung) über die Befugnis, in der elektronischen Studienverwaltung einen Studierenden zu einer Lehrveranstaltung bzw. Prüfung händisch zuzulassen, also die Vorgaben des elektronischen Systems zu ändern; dadurch sollte auf Sonderfälle (bspw. noch fehlende Anerkennung von Prüfungen einer anderen Universität) reagiert werden können. (TZ 26)

Kurzfassung

An der Universität Innsbruck waren jedoch jeder Lehrveranstaltungsleiter für seine Lehrveranstaltung sowie bestimmte Institutsangehörige für die Lehrveranstaltungen des Instituts berechtigt (insgesamt rd. 2.430 Personen), die Vorgaben des elektronischen Systems von Hand zu ändern. Dies führte dazu, dass im Sommersemester 2012 in rd. 1.700 Fällen (rd. 2,3 % der insgesamt rd. 75.000 Anmeldevorgänge) Anmeldungen von Studierenden zu Lehrveranstaltungen des zweiten oder eines höheren Semesters bestätigt wurden, obwohl diese die StEOP – der elektronischen Studienverwaltung zufolge – noch nicht abgeschlossen hatten. (TZ 26)

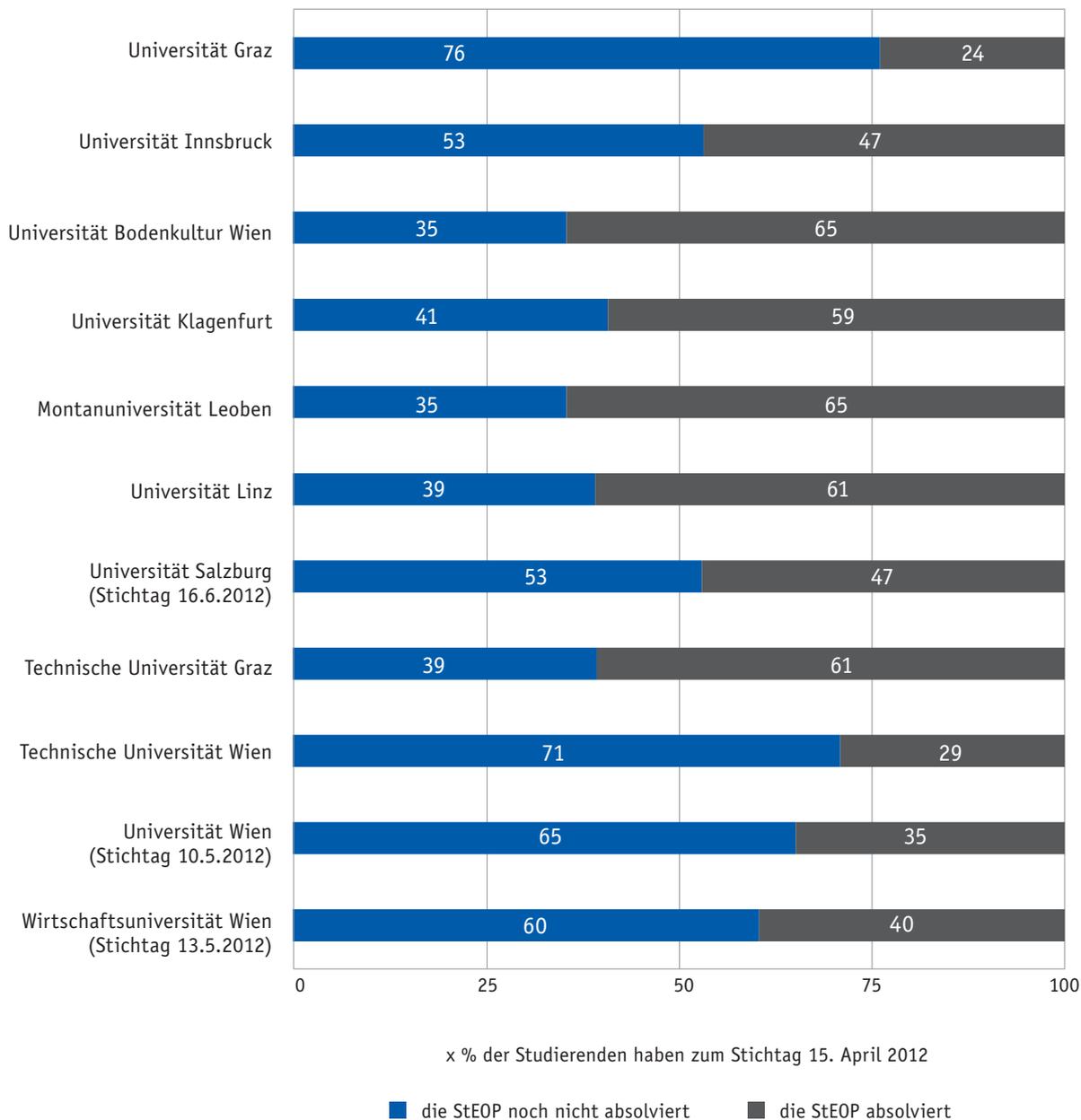
An beiden überprüften Universitäten war in der Satzung nicht verpflichtend vorgeschrieben, alle Prüfungstermine vorab in die elektronische Studienverwaltung einzutragen, wodurch eine elektronische Anmeldung zu jenen Prüfungen im Vorhinein nicht möglich war. Durch die erst nachträgliche gemeinsame Eintragung von Prüfungstermin samt Prüfungsergebnis entging dem Lehrveranstaltungsleiter die Möglichkeit, elektronisch zu überprüfen, ob die Anmeldung zulässig war. (TZ 26)

Weiters waren – für den Fall, dass die elektronische Studienverwaltung eine Anmeldung zu einer Lehrveranstaltung oder Prüfung ablehnte und dies händisch geändert wurde – weder eine Begründungspflicht für dieses Vorgehen noch eine nachgängige Kontrolle vorgesehen. (TZ 26)

Statistiken zur StEOP

Der Anteil jener Studierenden, welche die StEOP bereits vollständig absolviert hatten, an der Gesamtzahl der Studienanfänger („Erfolgsquote“) zeigte sich an den beiden überprüften sowie den neun befragten Universitäten wie folgt:

Erfolgsquote der StEOP



Quellen: Angaben der Universitäten

Zwischen der Workload der StEOP bzw. dem Ausmaß der zusätzlich in dieser Phase erwerbbarer ECTS-Anrechnungspunkte und der Anzahl der StEOP-Absolvierungen bestand ein Zusammenhang. Je geringer die Workload war bzw. je weniger in dieser Phase zusätzliche ECTS-Anrechnungspunkte erworben werden konnten, desto höher war meist die Erfolgsquote in der StEOP. (TZ 27)

Kurzfassung

An den überprüften Universitäten war die Erfolgsquote an der Universität Innsbruck mit 47 % fast doppelt so hoch wie an der Universität Graz (24 %). An den befragten Universitäten lag diese zum jeweiligen Stichtag zwischen 29 % (Technische Universität Wien) und 65 % (Universität für Bodenkultur Wien und Montanuniversität Leoben). (TZ 27)

Die Universitäten Salzburg und Wien konnten Auswertungen hinsichtlich einer erfolgreichen Absolvierung der StEOP zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten mit vertretbarem Aufwand nicht vornehmen. (TZ 27)

Weiters zeigte eine Analyse des RH für den Zeitraum Wintersemester 2008/2009 bis Wintersemester 2011/2012, dass die Anzahl jener Studienanfänger, die im ersten Semester mindestens eine Prüfung bestanden hatten, an der Universität Graz in den Wintersemestern 2008/2009 bis 2010/2011 bei rd. 75 % lag und im Wintersemester 2011/2012 auf rd. 83 % anstieg. Demgegenüber war diese Entwicklung an der Universität Innsbruck im betrachteten Zeitraum weniger ausgeprägt (Wintersemester 2008/2009: 70 %, Wintersemester 2011/2012: 74 %). (TZ 27)

Bereits seit dem Wintersemester 2009/2010 konzentrierten sich die Studienanfänger auf ein einziges Studium. Dieser Trend setzte sich auch im Wintersemester 2011/2012 fort; so hatten an der Universität Graz nur 6,5 % der Studienanfänger mindestens eine Prüfung in einem anderen Studium abgelegt, an der Universität Innsbruck waren es 7,9 %. (TZ 27)

Finanzielle Auswirkungen der StEOP

Die Universität Graz stellte – zur Unterstützung der Studienabteilung – eine zusätzliche Mitarbeiterin (Aufwand von rd. 8.000 EUR) an; zudem entstanden an der Universität Graz für die Anpassungen der IT-Applikation „UNIGRAZonline“ zusätzliche Aufwendungen von rd. 3.000 EUR. Die Universität Innsbruck fand mit dem bestehenden Personal das Auslangen; die hauseigene IT-Abteilung führte die programmtechnischen Änderungen für die StEOP durch. (TZ 28)

Höhere zusätzliche Aufwendungen entstanden an den beiden überprüften Universitäten im Bereich der Lehre. Für das Studienjahr 2011/2012 betrugen die Aufwendungen des zusätzlichen Lehrangebots an der Universität Graz rd. 21.000 EUR, an der Universität Innsbruck rd. 90.000 EUR. Aufgrund der Vorgaben für die

**Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs-
und Orientierungsphase**

StEOP war mit wiederkehrenden und somit laufenden diesbezüglichen Aufwendungen (Bereitstellung von zusätzlichen Lehrveranstaltungen insbesondere im Sommersemester) zu rechnen. (TZ 28)

Insgesamt konnte der erhöhte Arbeits- bzw. Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der StEOP aufgrund fehlender Zeitaufzeichnungen nicht monetär dargestellt werden. (TZ 28)

Zusammenfassung/Checkliste

Für die vorgesehene Evaluierung der StEOP wären aus Sicht des RH zusammenfassend folgende Aspekte miteinzubeziehen (TZ 29):

- Workload (ECTS-Anrechnungspunkte) der StEOP in den unterschiedlichen Studien;
- inhaltliche Ausgestaltung der StEOP (insbesondere Arten und Inhalte der Lehrveranstaltungen);
- StEOP-Prüfungen (insbesondere Anzahl, Art (bspw. prüfungsimmanente Lehrveranstaltungen) und Termingestaltung);
- Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronische Studienverwaltung);
- Ergreifen von Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von zusätzlichen administrativen Aufwendungen;
- ehestmögliche Festlegung der Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP, um laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist;
- Sicherstellen, dass statistische Auswertungen zu einem bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkt erstellt werden können.

Kenndaten zur Studienvoranmeldung sowie zur Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP)					
Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.				
ordentliche Studien im ersten Semester	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl				
Universität Graz ordentliche Studien im ersten Semester (jeweils Wintersemester) ¹					
gesamt	6.482	7.017	7.541	7.583	8.014
<i>davon</i>					
<i>Diplomstudien</i>	1.668	1.679	1.872	2.132	2.183
<i>Bachelorstudien</i>	4.235	4.717	4.773	4.438	4.615
<i>Masterstudien</i>	579	621	896	1.013	1.216
Voranmeldungen	–	–	–	19.094	–
Universität Innsbruck ordentliche Studien im ersten Semester (jeweils Wintersemester) ¹					
gesamt	5.716	6.144	6.462	6.833	7.557
<i>davon</i>					
<i>Diplomstudien</i>	2.442	1.780	1.665	1.741	1.903
<i>Bachelorstudien</i>	3.000	3.969	4.164	4.078	4.366
<i>Masterstudien</i>	274	395	633	1.014	1.288
Voranmeldungen	–	–	–	21.766	–

¹ ohne Erweiterungsstudien und Doktoratsstudien; bei kombinationspflichtigen Studien nur Erstfach gezählt

Quellen: BMWF, uni:data, Angaben der Universitäten

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2012 die mit Wintersemester 2011/2012 neu eingeführte Anmeldung zum Studium (**Studienvoranmeldung**) sowie die umgestaltete Studieneingangs- und Orientierungsphase (**StEOP**) im Bereich des BMWF sowie an den Universitäten Graz und Innsbruck und befragte zu diesen Themenbereichen die weiteren neun betroffenen Universitäten¹.

Ziel dieser Querschnittsüberprüfung war es, die rechtlichen Rahmenvorgaben sowie die Umsetzung der Studienvoranmeldung und der StEOP zu beurteilen. Weiters stellte der RH die finanziellen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Studierendenstatistik dar. Nicht-

¹ Universitäten Wien, Linz, Salzburg und Klagenfurt, Technische Universitäten Wien und Graz, Wirtschaftsuniversität Wien, Universität für Bodenkultur Wien und Montanuniversität Leoben



Prüfungsablauf und –gegenstand



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Ziel war die Überprüfung der Gebarung des BMWF bzw. der beiden Universitäten.

Zu dem im März 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Universitäten Graz und Innsbruck im April 2013, die Wirtschaftsuniversität Wien im März 2013, die Technische Universität Graz, die Universität für Bodenkultur Wien, die Universitäten Klagenfurt und Wien im April 2013, die Montanuniversität Leoben, die Technische Universität Wien, die Universitäten Linz und Salzburg im Mai 2013 sowie das BMWF im Juni 2013 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im August 2013.

Ausgangslage

2 Im Spannungsverhältnis zwischen freiem Hochschulzugang und den begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen der Universitäten sollte für stark nachgefragte Studien (Massenfächer) eine Neugestaltung der Zulassung dahingehend erfolgen, dass der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung durch Verordnung in diesen Studien eine Höchstzahl an Studierenden festlegt, die diese Studien beginnen durften.

Ein dahingehender Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde eine Studienvoranmeldung neu eingeführt sowie die StEOP umgestaltet, und zwar mit folgenden Zielen:

- Durch die Studienvoranmeldung sollte dem Problem der mangelnden Planungsmöglichkeiten der Universitäten, wie viele Ressourcen für Studienanfänger benötigt werden, durch ein Anmeldesystem – zeitlich vor der eigentlichen Zulassung – begegnet werden (TZ 5 bis 16).
- Die bestehende StEOP sollte durch die Festlegung auf ein Semester und die Reduktion der Prüfungswiederholungen verbindlicher gestaltet werden. Nur der positive Erfolg bei allen Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP sollte zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen berechtigen (TZ 17 bis 28).

Rechtliche Rahmenvorgaben

Gesetzesvorbereitung 3.1 (1) Im Dezember 2010 übermittelte das BMWF den Entwurf einer Novelle zum Universitätsgesetz 2002 (UG), der zwei Eckpunkte aufwies, nämlich Studienberatung und Auswahlverfahren:

Rechtliche Rahmenvorgaben

- Studienberatung: Bewerber für die erstmalige Zulassung zu einem Bachelor- oder Diplomstudium sollten vor dem Studium den Nachweis einer Studienberatung erbringen.
- Auswahlverfahren: Ermächtigung der Bundesregierung, durch Verordnung Bachelor- und Diplomstudien festzulegen, in denen aufgrund außergewöhnlich erhöhter Nachfrage an einer Universität Kapazitätsengpässe vorhanden waren oder drohten. Diese Ermächtigung war mit der Verpflichtung des Bundesministers verbunden, auf Antrag des Rektorats der betreffenden Universität durch Verordnung hierfür eine Zahl von Studienplätzen festzusetzen und die Rektorate zu ermächtigen, ein qualitatives Aufnahmeverfahren festzulegen.

(2) Die Stellungnahmefrist zu diesem Entwurf wurde vom BMWF zunächst mit vier, später mit insgesamt vierzehn Tagen bemessen, obwohl der Verfassungsdienst des BKA in mehreren Rundschreiben (zuletzt im Jahre 2008) ersucht hatte, die Begutachtungsfrist grundsätzlich mit wenigstens sechs Wochen zu bemessen. Insgesamt gaben über 60 Institutionen bzw. Personen Stellungnahmen zu diesem Entwurf ab.

(3) In der Folge wurde der Entwurf BMWF-intern überarbeitet – schriftliche Unterlagen hierüber konnte das BMWF dem RH nicht vorlegen – und die Änderung des UG ohne weitere Begutachtung, nach Beschluss durch den Nationalrat am 1. März 2011, Ende März 2011 kundgemacht. Diese Änderung des UG hatte einen grundsätzlich anderen Regelungsansatz als die der Begutachtung zugeleitete Entwurfsfassung:

- Für die erstmalige Zulassung zu einem Bachelor- oder Diplomstudium war der Nachweis einer in Anspruch genommenen Studienberatung zu erbringen; im Gegensatz zum Entwurf wurde dies allerdings bis zum Vorliegen einer entsprechenden Verordnung des BMWF aufgeschoben (siehe TZ 4 Beratungsverordnung).
- Neu eingeführt wurde ab dem Wintersemester 2011/2012 die Anmeldung zum Studium an der jeweiligen Universität (Studienvoranmeldung) als Voraussetzung für die Zulassung zu einem Bachelor-, Master- oder Diplomstudium, zu dessen Zulassung keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestanden.
- Umgestaltet – im Vergleich zum gesetzlichen Status Quo – wurde die Regelung der StEOP als Teil von Diplom- und Bachelorstudien, zu deren Zulassung keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestanden (siehe TZ 17).

- Das in Begutachtung geschickte Auswahlverfahren fand keinen Eingang in die UG-Änderung.

(4) Die Neugestaltung der StEOP erforderte eine Anpassung der universitären Curricula bis Ende Juni 2011, damit diese rechtzeitig zu Beginn des Wintersemesters 2011/2012 in Kraft treten konnten (siehe TZ 20). Für eine Änderung stand daher lediglich ein Zeitraum von drei Monaten zur Verfügung.

- 3.2** (1) Die Regelungen betreffend die Studienvoranmeldung und die StEOP basierten auf einem Gesetzesentwurf, der Bestimmungen für die Beschränkung von Studienplätzen, verbunden mit einem qualitativen Aufnahmeverfahren vorsah. Allerdings wichen die Regelungsinhalte der ursprünglich der Begutachtung zugeleiteten Entwurfsfassung und die spätere gesetzliche Regelung deutlich voneinander ab. Mehr als 60 Institutionen bzw. Personen hatten daher Stellungnahmen zu einer letztlich nicht realisierten Regelung erarbeitet.

Der RH bemängelte, dass die hierfür vom BMWf eingeräumte Begutachtungsfrist weit unter jener lag, die der Verfassungsdienst des BKA in mehreren Rundschreiben empfohlen hatte.

Kritisch sah der RH auch, dass im BMWf keine schriftlichen Unterlagen über die Änderungen am Entwurf mehr vorhanden waren. Die Motive für diese Änderungen waren daher nicht transparent. Im Hinblick auf die weitreichenden Änderungen stellte er fest, dass die in Gesetzeskraft erwachsenen Neuregelungen de facto keiner Begutachtung durch fachkundige Stellen unterlagen. Der Zweck des Begutachtungsverfahrens wurde verfehlt.

(2) Die den Universitäten zur Verfügung stehende Zeit von drei Monaten zur Änderung der Curricula erachtete der RH als knapp bemessen, um tiefgreifende und auf die Regelungszwecke der StEOP abgestimmte Änderungen der Curricula zu ermöglichen. So zeigte sich auch an den beiden überprüften Universitäten, dass diese bis auf Einzelfälle keine inhaltlich neuen Lehrveranstaltungen für die StEOP schufen (siehe TZ 23).

(3) Der RH empfahl dem BMWf, in Zukunft gesetzliche Neuregelungen so rechtzeitig einzuleiten, dass den begutachtenden Stellen eine angemessene, wenn möglich sechswöchige, Frist zur Begutachtung eingeräumt werden kann und zur Umsetzung der Regelung ausreichend Zeit besteht. Änderungen an Begutachtungsentwürfen und deren Motive wären nachvollziehbar zu dokumentieren und aufzubewahren.

Rechtliche Rahmenvorgaben

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMWF strebe es für eine allfällige Novellierung des UG eine ausreichende Begutachtungsfrist an, um die Universitäten und Studierenden einzubeziehen.*

Laut Stellungnahme der Universität Innsbruck habe sie wegen der äußerst knappen Zeit für die Umsetzung keine neuen Lehrveranstaltungen für die StEOP schaffen können. Bei der nächsten Novelle sollten genügend Zeit und eine ausreichende Finanzierung eingeräumt werden, um Neuerungen zu diskutieren, Rückmeldungen ans BMWF zu geben und die Gesetzesänderungen nach einer Testphase zu implementieren.

Beratungsverordnung

- 4.1** Gemäß der Novelle zum UG² vom März 2011 hatten Studienwerber für die erstmalige Zulassung zu einem Bachelor- oder Diplomstudium – nach Maßgabe des Vorliegens einer diesbezüglichen Verordnung – den Nachweis zu erbringen, dass sie vor dem Studium eine Studienberatung in Anspruch genommen haben. Dadurch sollte erreicht werden, dass sich Studienwerber aktiv um eine Studienberatung bemühen.

Im August 2011 versandte das BMWF den Entwurf einer die gesetzliche Bestimmung ausführenden Studienberatungsverordnung, mit der die näheren Details und das Inkrafttreten geregelt werden sollten. Ziel der Regelung war es, dass Studieninteressierte bei der Wahl des Studiums über genug Informationen verfügten und eine reflektierte Studienentscheidung trafen. Insgesamt gaben 40 Institutionen Stellungnahmen ab.

Im Entwurf der Studienberatungsverordnung berechnete das BMWF für das erste Jahr der Studienberatung Aufwendungen in Höhe von rd. 1 Mio. EUR, davon in etwa 540.000 EUR bis 675.000 EUR für die Studienberatung und rd. 400.000 EUR für interne Kommunikationsmaßnahmen sowie Organisation.

Für das BMWF entstanden bereits mit dem Entwurf der Verordnung zur verpflichtenden Studienberatung Aufwendungen. So leistete es bereits im Vorfeld Zahlungen für externe Beratungstätigkeiten in Höhe von rd. 59.000 EUR.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hatte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung (im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur) die Verordnung nicht erlassen. Eine verpflichtende Studienberatung im Sinne des UG gab es daher in der Praxis weiterhin nicht.

² § 63 Abs. 1 Z 6 UG i.d.g.F.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass mangels Ausführungsverordnung auch mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes die verpflichtende Studienberatung in der Praxis nicht existierte; dies, obwohl das BMWf hierfür bereits Aufwendungen in Höhe von rd. 59.000 EUR getätigt hatte.
- 4.3 *Das BMWf rechtfertigte in seiner Stellungnahme das Fehlen der Beratungsverordnung damit, dass sich erst im Zuge der Vorbereitungen für eine verpflichtende Studienberatung als Zulassungsvoraussetzung eine Fülle von Problemstellungen ergeben hätten, die bei der Formulierung der Verordnungsermächtigung im UG nicht vorhergesehen worden seien. Eine verpflichtende Studienberatung ohne über die notwendigen qualitätsgesicherten Angebote zu verfügen sei nicht zielführend. Auch der Umstand, dass bereits Investitionen getätigt wurden, rechtfertige nicht, ein Vorhaben mit noch weit höheren Kostenfolgen umzusetzen, an dessen Sinnhaftigkeit zahlreiche fundierte Zweifel existieren. Schließlich wäre noch darauf hinzuweisen, dass die Vorbereitungsarbeiten zahlreiche Verbesserungen der Studienberatungsangebote zur Folge gehabt hätten, etwa den Ausbau der Maturantenberatung gemeinsam mit der Österreichischen Hochschülerschaft.*
- 4.4 Der RH wies darauf hin dass diese Problemstellungen bereits im Vorfeld der gesetzlichen Regelung erkannt hätten werden müssen.

Studienvoranmeldung

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 5 Gemäß UG³ war ab dem Wintersemester 2011/2012 für die Zulassung zu einem Bachelor-, Master- oder Diplomstudium, sofern für das betreffende Studium keine besonderen gesetzlichen Regelungen⁴ bestanden, eine Anmeldung zum jeweiligen Studium (Voranmeldung) an der ausgewählten Universität Voraussetzung.

Die näheren Inhalte (wie bspw. Anwendungsbereich, Fristen, Durchführung der Anmeldung, Ausnahmen) zu dieser Regelung hatte die jeweilige Universität in einer Verordnung des Rektorats näher zu konkretisieren (siehe TZ 6, 7, 9). Ein gesetzlicher Spielraum dahingehend, dass keine Voranmeldung erforderlich war oder die Anzahl der Studien seitens der Universität beschränkt werden konnte, bestand für die Universitäten nicht.

³ § 60 Abs. 1b UG i.d.F. BGBl. I Nr. 13/2011, aufgehoben ab dem Wintersemester 2012/2013 mit BGBl. I Nr. 52/2012 vom 5. Juni 2012

⁴ Studien an Kunstuniversitäten (§ 63 Abs. 1 Z 4 UG), Sportstudien (§ 63 Abs. 1 Z 5 UG) sowie Studien, für die durch Verordnung Zulassungsregelungen erlassen worden sind (§ 64 Abs. 6 UG, § 124b Abs. 1 und 6 UG) etc.

Studienvoranmeldung

Die überprüfte Universität Graz veröffentlichte ihre Verordnung im Mitteilungsblatt vom 18. Mai 2011; die Universität Innsbruck am 20. April 2011.

Ausnahmen

6.1 (1) An der Universität Graz waren von insgesamt 132 Studien elf Studien⁵ und an der Universität Innsbruck von insgesamt 103 Studien sieben Studien⁶ von der Studienvoranmeldung ausgenommen.

Während an der Universität Graz Studienwerber für Sportstudien aus organisatorischen Gründen der Voranmeldungspflicht unterlagen, waren diese an der Universität Innsbruck von der Verpflichtung zur Voranmeldung ausgenommen.

(2) An den übrigen befragten Universitäten wurden, abhängig vom jeweiligen Studienangebot, in den Verordnungen der Rektorate ähnliche Regelungen hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen getroffen. Ausgenommen von der Voranmeldung waren Studierende im Rahmen von Austauschprogrammen und Studienwerber von individuellen Bachelor- oder Masterstudien sowie Studierende von Studien, für die besondere gesetzliche Regelungen bestanden (wie bspw. Psychologie, Sport, Medien/Kommunikation und englischsprachige Masterstudien).

6.2 Der RH stellte fest, dass die Regelungen der Rektorate betreffend die von der Studienvoranmeldung ausgenommenen Studien weitgehend den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Lediglich die Voranmeldungspflicht für Sportstudien an der Universität Graz fand im UG keine Deckung. Die Verpflichtung, sich zum Studium voranzumelden, wurde mit Änderung des UG am 6. Juni 2012 durch eine vorgezogene Zulassung ersetzt (siehe TZ 14).

⁵ Das Bachelorstudium Psychologie, die Joint Degree Masterstudien und Studien internationaler Studierender im Rahmen transnationaler EU-, staatlicher oder universitärer Mobilitätsprogramme einschließlich gemeinsamer Studienprogramme sowie Studien von Studienwerbern, für welche aufgrund des § 61 Abs. 4 UG besondere Zulassungsfristen bestanden.

⁶ Das Bachelor- und Masterstudium Psychologie, das Lehramtsstudium im Unterrichtsfach Lehramt und Sport, die Bachelorstudien Sportmanagement bzw. Gesundheits- und Leistungssport sowie Studien internationaler Studierender im Rahmen transnationaler EU-, staatlicher oder universitärer Mobilitätsprogramme einschließlich gemeinsamer Studienprogramme sowie Studien von Studienwerbern, für welche aufgrund des § 61 Abs. 4 UG besondere Zulassungsfristen bestanden.



Studienvoranmeldung



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

„Sonderfälle“

7.1 (1) Das Rektorat der Technischen Universität Wien beschloss, die Bestimmung vorerst nicht umzusetzen und bis auf weiteres keine entsprechende Verordnung zu erlassen.

(2) Die Universität Salzburg beschränkte in ihrer Verordnung die Anzahl der Voranmeldungen auf vier Studien.

(3) Nach § 9 UG unterlagen die Universitäten der Rechtsaufsicht des Bundes. Das BMWF hatte keine Maßnahmen gegen die Vorgangsweise dieser beiden Universitäten gesetzt.

(4) Die Verpflichtung, sich zum Studium voranzumelden, wurde mit Änderung des UG am 6. Juni 2012 durch eine „vorgezogene“ Zulassung für Studienanfänger ersetzt (siehe TZ 14).

7.2 Die Vorgangsweisen dieser Universitäten entsprachen nicht den gesetzlichen Bestimmungen über die Studienvoranmeldung; der RH vermisste Maßnahmen der Rechtsaufsicht des BMWF und empfahl, künftig in Fällen bekannt gewordener Verletzungen der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzungen der Universitäten seine Rechtsaufsicht wahrzunehmen.

7.3 *Das BMWF sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung dieser Empfehlung zu. Es betonte weiters die diesbezüglichen regelmäßigen Kontakte mit Vertretern der Universitäten im Rahmen verschiedener Veranstaltungen.*

Operative Umsetzung

Allgemeines

8 In den Prozess der Studienvoranmeldung waren insbesondere die Vize-Rektorate für Studium und Lehre, die IT-Abteilungen, die Studienabteilungen sowie die zuständigen Stellen für Öffentlichkeitsarbeit und Studienberatung eingebunden.

Die Leiter der Studienabteilungen standen im Zuge der operativen Umsetzung der Voranmeldung durch das „Netzwerk Lehre“ in intensivem Informationsaustausch. Rechtliche Fragestellungen in diesem Zusammenhang trug das „Netzwerk Lehre“ an das BMWF heran.

Ebenso waren in diesen Prozess auch die Hochschülerschaften an den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck eingebunden.

Studienvoranmeldung

Fristen und Durchführung

- 9.1** Das UG sah für die Studienvoranmeldung eine Frist von mindestens zwei Wochen vor, die für das Wintersemester am 31. August und für das Sommersemester am 31. Jänner zu enden hatte.

Folgende Fristen zur Voranmeldung bestanden an den betroffenen Universitäten:

Tabelle 1: Fristen zur Voranmeldung an den betroffenen Universitäten für das Wintersemester 2011/2012 bzw. für das Sommersemester 2012				
Universität	Fristen zur Voranmeldung für das Wintersemester 2011/2012	Tage	Fristen zur Voranmeldung für das Sommersemester 2012	Tage
Universität Graz	1.7.2011 – 31.8.2011	61	1.12.2011 – 31.1.2012	61
Universität Innsbruck	1.7.2011 – 31.8.2011	61	1.1.2012 – 31.1.2012	30
Universität Klagenfurt	1.7.2011 – 31.8.2011	61	1.12.2011 – 31.1.2012	61
Universität Linz	4.7.2011 – 31.8.2011	58	1.9.2011 – 31.1.2012	152
Universität Salzburg	1.7.2011 – 31.8.2011	61	1.1.2012 – 31.1.2012	30
Universität Wien	4.7.2011 – 31.8.2011	58	9.1.2012 – 31.1.2012	22
Wirtschaftsuniversität Wien	1.5.2011 – 31.8.2011 (B) 1.4.2011 – 31.8.2011 (M)	122 152	1.9.2011 – 31.1.2012	152
Montanuniversität Leoben	1.2.2011 – 31.8.2011	211	1.9.2011 – 31.1.2012	152
Technische Universität Graz	1.7.2011 – 31.8.2011	61	1.12.2011 – 31.1.2012	61
Technische Universität Wien	–	–	–	–
Universität für Bodenkultur Wien	15.6.2011 – 31.8.2011	77	15.12.2011 – 31.1.2012	47

B: Bachelor-Studium, M: Master-Studium

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Angaben der Universitäten

Ebenso war festzulegen, in welcher Form der Studienwerber die Anmeldung zu den Studien durchzuführen hatte. An den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck war die Voranmeldung ausschließlich über Web-basierte Anmeldesysteme vorgesehen; Anmeldungen in anderer Form (e-Mail, Fax, postalisch zugestellte oder persönliche Anmeldungen) waren unzulässig.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die gesetzlich vorgesehene Frist von zwei Wochen bei allen betroffenen Universitäten – mit Ausnahme der Technischen Universität Wien – eingehalten wurde. Das Rektorat der Technischen Universität Wien hatte beschlossen, die Studienvoranmeldung nicht umzusetzen.

Technische Umsetzung

- 10.1** Die Universität Graz setzte für ihr Studienmanagement (Zulassung, Administration der Lehrprozesse) das von der Technischen Universität Graz entwickelte und von dieser zentral gewartete Informationsmanagementsystem für Universitäten „CAMPUSonline“ (UNIGRAZonline) ein.⁷ Die Universität Innsbruck hingegen bediente sich dafür des bestehenden eigenen Studienmanagementsystems „LFU:online“ (Studierendenportal) bzw. „VIS:online“ (Verwaltungsportal für Mitarbeiter und Lehrende).

In UNIGRAZonline bestand bereits vor der Gesetzesänderung eine Datenvorerfassung von Studienwerbern im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Das IT-System musste daher bei von der Studienvoranmeldung betroffenen Studien nur um die Voranmeldefristen erweitert werden.

An der Universität Innsbruck gab es hingegen vor der Gesetzesänderung keine Datenvorerfassung von Studienwerbern im Rahmen der Zulassung. Die Universität Innsbruck musste daher für die Studienvoranmeldung die Möglichkeit zur Datenvorerfassung erst technisch vorsehen.

Der enge Zeitrahmen von der Gesetzesänderung bis zur Freischaltung der IT-Systeme für die Studienvoranmeldung war für beide überprüften Universitäten eine besondere Herausforderung. Mit 1. Juli 2011 konnten die Universitäten Graz und Innsbruck die elektronischen Anmeldemöglichkeiten freischalten.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass trotz der kurzen Frist die technische Umsetzung der Voranmeldung an den beiden überprüften Universitäten weitgehend reibungslos verlief.

Informations-
maßnahmen

Allgemeines

- 11.1** Das BMWF und die Österreichische Universitätenkonferenz richteten eine gemeinsame Website⁸ über die Studienvoranmeldung ein, die über die Regelungen der Studienvoranmeldung (Voranmelde-, Zulassungsfristen, Sonderregelungen) an jeder Universität informierte. Die Universitäten konnten dort über Links direkt angesprochen werden.

⁷ CAMPUSonline wird von 14 österreichischen Universitäten verwendet.

⁸ www.studienbeginn.at

Studienvoranmeldung

Weiters startete das BMWF mit Juni 2011 eine zweiwöchige Anzeigenkampagne in Print- und Onlinemedien, um – teilweise auch in den Nachbarländern – auf die Frist und das Procedere für die Voranmeldung aufmerksam zu machen.

In der zweiten Augushälfte 2011, vor Ablauf der Voranmeldefrist, gab es eine weitere Informationskampagne in Print- und Onlinemedien. Außerdem kontaktierte das BMWF mit einem Informationsschreiben im Juni 2011 die Eltern von potenziellen Studienwerbern. Ein Brief des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung sowie der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur wurde an den Maturajahrgang 2011 verteilt. Über die Stellungskommissionen wurden Grundwehr- und Zivildienstler ebenfalls mit Informationsmaterial versorgt. Studienbeihilfenbezieher wurden im Wege der Studienbeihilfenbehörde informiert.

Die Universitäten Graz und Innsbruck griffen bei ihren Informationsmaßnahmen im Wesentlichen auf Studierenden-Newsletter, auf Hinweise auf ihrer Website, auf Anschreiben an Höhere Schulen über Landesschulräte, auf Tage der offenen Tür und Bildungsmessen sowie auf Informationsbroschüren zurück.

Die Österreichische Hochschülerschaft und die Hochschülerschaften der Universitäten Graz und Innsbruck setzten in ihrer Pressearbeit einen Schwerpunkt zur Studienvoranmeldung. Informiert wurde bspw. über Websites, Soziale Netzwerke, eigene Printmedien, Flyer, Poster.

Nach Angaben der überprüften Universitäten Graz und Innsbruck sowie der Hochschülerschaften dieser beiden Universitäten gab es kaum Beschwerden über ungenügende Informationen zur Studienvoranmeldung.

Wie die Informationsmaßnahmen die einzelnen Zielgruppen erreichten, wurde nicht systematisch erhoben.

- 11.2** Trotz kurzer Frist zur Implementierung der Studienvoranmeldung (siehe auch TZ 10) gab es eine geringe Anzahl an „Reklamationen“ wegen fehlender Information. Dies ließ den Schluss zu, dass die Zielgruppen rechtzeitig erreicht werden konnten.

Der RH empfahl dem BMWF und den Universitäten, in gleich gelagerten Fällen gemeinsam eine Wirkungsanalyse der einzelnen Informationsmaßnahmen (bspw. durch Abfrage der durch die Studienanfänger in Anspruch genommenen Informationsquellen im Zuge einer elektronischen Vorerfassung) vorzusehen.

- 11.3** Die Universität Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie einer österreichweiten und zentral gesteuerten Wirkungsanalyse bei Informationskampagnen offen gegenüberstehe und daran mitwirken werde.

Laut Stellungnahme des BMWF werden Informationsmaßnahmen größeren Umfangs zu gesetzlichen Änderungen (bspw. Einführung der Studienvoranmeldung) seitens des BMWF typischerweise einmalig, aus Anlass des Inkrafttretens der Neuregelung, gesetzt. Die vom RH empfohlene Wirkungsanalyse der einzelnen Informationsmaßnahmen erschiene dem BMWF als unverhältnismäßig hoher Aufwand für nur eine einmalige Programmierung der Anmeldesysteme der beteiligten Universitäten. Im gegenständlichen Fall seien keine signifikanten Informationsdefizite zu Tage getreten.

- 11.4** Der RH verblieb bei seiner Meinung, dass eine Wirkungsanalyse insbesondere auch bei einzelnen Informationsmaßnahmen, im Hinblick auf die benutzten Informationsquellen, für die zukünftige Informationsarbeit wertvolle Planungsgrundlagen zur Verfügung stellen kann.

Finanzielle Aufwendungen

- 12.1** (1) Die beiden überprüften Universitäten aktualisierten regelmäßig ihre Informationsmaterialien (z.B. Flyer, Broschüren) und berücksichtigten dabei auch die Neuerungen zur Studienvoranmeldung; der Universität Graz entstanden dabei keine zusätzlichen Aufwendungen, der Universität Innsbruck nur in einem sehr geringen Ausmaß.

(2) Weitere zwei der neun zur Studienvoranmeldung befragten Universitäten hatten geringe zusätzliche Aufwendungen für Informationsmaßnahmen (Universität Klagenfurt: rd. 1.000 EUR; Universität Salzburg: rd. 10.000 EUR).

(3) Die umfassenden Informationsmaßnahmen führte größtenteils das BMWF durch; so wurden im Zeitraum von Mitte Juni 2011 bis Ende August 2011 Informationshinweise zur Studienvoranmeldung in Zeitungen, Zeitschriften und auf Onlineplattformen geschaltet.

Zusätzlich kontaktierte das BMWF – mittels persönlichem Informationsschreiben – alle Eltern von potenziellen Studienwerbern im Alter von 18 bis 24.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Aufwendungen für Informationsmaßnahmen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 sowie des BMWF für die Studienvoranmeldung:

Studienvoranmeldung

Tabelle 2: Finanzielle Aufwendungen für Informationsmaßnahmen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 sowie des BMWF für die Studienvoranmeldung

Aufwendungen	Universität Graz	Universität Innsbruck	BMWF
	in EUR		
Studienvoranmeldung			
Informationskampagne	–	4.153,82	415.224,17
<i>davon Konzepterstellung</i>			18.751,20
<i>Inserate in Printmedien</i>		4.153,82	299.958,90
<i>Inserate bei Online-Medien</i>			96.514,07
Persönliche Informationsschreiben	–	–	200.614,91
<i>davon Porto</i>			171.350,54
<i>Druck und Materialeinsatz</i>			29.264,37
Informationsmaßnahmen Gesamt	–	4.153,82	615.839,08

Quellen: Universität Graz, Universität Innsbruck, BMWF

12.2 An den überprüften Universitäten fielen für die Studienvoranmeldung nur geringe Aufwendungen für Informationsmaßnahmen an. Die Aufwendungen einer umfassenden Informationskampagne mit mehr als 615.000 EUR trug größtenteils das BMWF.

Ausmaß der administrativen Tätigkeiten

13.1 An den Universitäten Graz und Innsbruck waren insbesondere

- die Vizerektorate für Studium und Lehre⁹ (Leitung und Koordination hinsichtlich der Studienvoranmeldung),
- die Studienabteilungen¹⁰ (Anfragenbearbeitung und Durchführung der Voranmeldung),
- die IT-Abteilungen¹¹ (technische Umsetzung),

⁹ Universität Graz: Vizerektorat für Studium und Lehre; Universität Innsbruck: Vizerektorat für Lehre und Studierende

¹⁰ Universität Graz: Studien- und Prüfungsabteilung

¹¹ Universität Graz: UNI-IT – IT Services der Universität Graz, Universität Innsbruck: Zentraler Informatikdienst/Abteilung Verwaltungsinformationssysteme

- die zuständigen Stellen für Öffentlichkeitsarbeit und Studienberatung¹² (Beratung und Information über Voranmeldung) und
- weitere Serviceeinrichtungen (unter anderem Rechtsabteilungen)

in den Prozess der Studienvoranmeldung eingebunden (siehe auch TZ 8).

Das Ausmaß der angefallenen administrativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Implementierung der Studienvoranmeldung konnte an den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck aufgrund fehlender Ressourcenzuordnungen jedoch nur sehr eingeschränkt quantifiziert und damit bewertet werden. Die Universität Innsbruck gab bspw. lediglich den angefallenen Programmieraufwand mit 1,3 VBÄ bekannt.¹³ Der sonstige erhöhte Arbeitsaufwand der eingebundenen Stellen im Rahmen der Durchführung konnte mangels gesonderter Zeitaufzeichnungen an beiden Universitäten ex-post nicht seriös dargestellt werden (siehe TZ 16).

13.2 Der RH hielt fest, dass diese Regelung letztlich nur für das Studienjahr 2011/2012 Geltung hatte (siehe TZ 14) und gab kritisch zu bedenken, dass eine Abschätzung des Ressourceneinsatzes für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung zweckmäßig gewesen wäre. Er empfahl den Universitäten im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von administrativen Tätigkeiten, in ähnlich gelagerten Fällen (siehe TZ 28 Umgestaltung der StEOP) Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes zu ergreifen.

13.3 *Die Universität Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass aufgrund der kurzfristigen Umsetzungsziele hinsichtlich StEOP und Studienvoranmeldung sowie der in diesem Zeitraum stattgefundenen Novellierung des UG eine detaillierte Feststellung des Ressourceneinsatzes für die einzelnen Maßnahmen nicht möglich gewesen sei. Sie nehme diese Empfehlung für zukünftige gleich gelagerte Fälle auf.*

¹² Universität Graz: Lehr- und Studienservices – 4students, Abteilung Presse und Kommunikation; Universität Innsbruck: Büro für Öffentlichkeitsarbeit

¹³ An der Universität Graz fiel für die Implementierung der Voranmeldung (Ergänzung der Vorerfassung um die Anmeldefrist) kein zusätzlicher Programmieraufwand an. Dieser war im Rahmen der Kooperationsvereinbarung „CAMPUSonline“ mit der Technischen Universität Graz gedeckt.

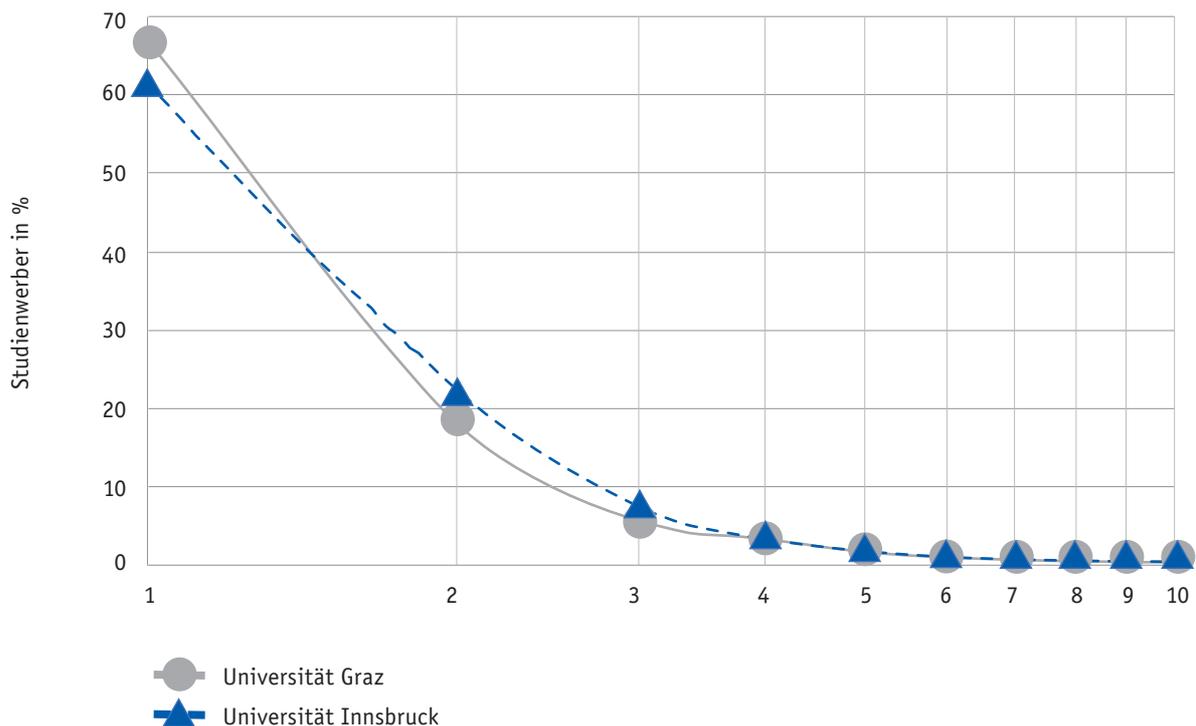
Studienvoranmeldung

Konsequenzen für den Universitätsbetrieb

14.1 Die Studienvoranmeldung hatte eine bessere Planbarkeit des Studienbetriebs der Universitäten, insbesondere betreffend die Studienanfänger, zum Ziel.

(1) Die Studienwerber konnten sich für mehrere Studien voranmelden. Bspw. hatten sich an der Universität Graz einzelne Studienwerber im Wintersemester 2011/2012 für bis zu 99 Studien angemeldet; an der Universität Innsbruck für bis zu 103 Studien. Wie die folgende Abbildung zeigt, hatte sich die Mehrzahl der Studienwerber an den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck jedoch nur zu einem bzw. zwei Studien vorangemeldet (Universität Graz: rd. 85 %, Universität Innsbruck: rd. 84 %).

Abbildung 1: Voranmeldungen je Studienwerber an den Universitäten Graz und Innsbruck im Wintersemester 2011/2012



Quellen: Angaben der Universitäten

(2) Eine Studienvoranmeldung verpflichtete den Studienwerber nicht, zu jedem vorangemeldetem Studium schließlich auch eine Zulassung zu beantragen.

Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Ausmaß die Voranmeldungen die tatsächlich begonnenen Studien im Wintersemester 2011/2012 überstiegen:

Tabelle 3: Voranmeldungen und begonnene Studien im Wintersemester 2011/2012				
Universität	Voranmeldungen im Wintersemester 2011/2012	begonnene Studien (von Studierenden belegte Studien) im Wintersemester 2011/2012	Voranmeldungen je begunnenem Studium im Wintersemester 2011/2012	
	Anzahl		Faktor	in %
Universitäten gesamt ¹	121.061	53.527	2,3	+ 130
Universität Graz	19.094	7.767	2,5	+ 150
Universität Innsbruck	21.766	6.932	3,1	+ 210
Universität Klagenfurt	3.817	1.564	2,4	+ 140
Universität Linz ²	–	–	–	–
Universität Salzburg	7.566	4.262	1,8	+ 80
Universität Wien	44.168	21.066	2,1	+ 110
Wirtschaftsuniversität Wien	8.180	5.896	1,4	+ 40
Montanuniversität Leoben	834	594	1,4	+ 40
Technische Universität Graz	8.015	2.894	2,8	+ 180
Technische Universität Wien ²	–	–	–	–
Universität für Bodenkultur Wien	7.621	2.552	3,0	+ 200

¹ von der Studienvoranmeldung betroffene Universitäten

² Die Universität Linz und die Technische Universität Wien wurden in den Vergleich nicht einbezogen. An der Universität Linz war eine Studienvoranmeldung ohne verpflichtende Auswahl eines Studiums möglich; die Technische Universität Wien verzichtete auf eine Studienvoranmeldung.

Quellen: BMWf, BMWf (uni:data) bzw. Angaben der Universitäten

Demnach übertraf die Anzahl der Voranmeldungen jene der schließlich begonnenen Studien an der Universität Graz um 150 % und an der Universität Innsbruck um 210 %.

Die Anzahl der Voranmeldungen lag bei den betroffenen Universitäten zwischen 40 % und 210 %, im Durchschnitt aller Universitäten um 130 % über der Anzahl schließlich begonnener Studien.

(3) Aus vom RH schriftlich eingeholten Stellungnahmen von allen von der Studienvoranmeldung betroffenen Universitäten ging hervor, dass durch die „unverbindliche“ Studienvoranmeldung keine „verbindliche“ Planbarkeit möglich war. Eine Verbesserung der Planung war von den Universitäten daher weder erwartet worden noch sei eine solche einge-

Studienvoranmeldung

treten. Eine wirkungsvolle Planung wäre demnach nur mit einer noch früheren verbindlichen Voranmeldung möglich.

(4) Mit Änderung des UG¹⁴ am 6. Juni 2012 ersetzte eine „vorgezogene“ Zulassung die Studienvoranmeldung. Der Gesetzgeber legte zu diesem Zweck ab dem Wintersemester 2012/2013 das Ende der allgemeinen Zulassungsfrist für das Wintersemester mit 5. September bzw. für das Sommersemester mit 5. Februar fest – statt jeweils vier Wochen nach Semesterbeginn. Dadurch sollte die Planungssicherheit für die Universitäten erhöht werden.

- 14.2** Da die Studienvoranmeldung nicht verbindlich war, bewirkte sie an den Universitäten keine bessere Planbarkeit des Ressourceneinsatzes bzw. keine Nachfragesteuerung. Dadurch, dass viele Voranmeldungen vorgenommen wurden, ohne dass danach tatsächlich eine Zulassung erfolgte, war eine Planungssicherheit weiterhin nicht gegeben. Diesem Mangel trug der Gesetzgeber durch eine „vorgezogene“ Zulassung für Studienanfänger ab dem Wintersemester 2012/2013 Rechnung, womit sich der Studienwerber verbindlich zu ausgewählten Studien anmeldete.

Von Studierenden belegte Studien im ersten Semester je Studienrichtung

- 15** Im Zusammenhang mit der Studienvoranmeldung stellte der RH die Entwicklung und Verteilung der belegten Studien¹⁵ im ersten Semester vom Wintersemester 2008/2009 bis Wintersemester 2011/2012, welche zu einem Erstabschluss führen (Bachelor- und Diplomstudien), dar.

Die Anzahl der belegten Studien im ersten Semester stieg im überprüften Zeitraum an der Universität Graz von rd. 5.700 auf rd. 7.300 (+ rd. 29 %), an der Universität Innsbruck von rd. 5.900 auf rd. 6.600 (+ rd. 12 %).

(1) Die folgenden Abbildungen zeigen die Zusammensetzung der belegten Studien im ersten Semester nach von den beiden überprüften Universitäten angebotenen Studienrichtungsgruppen (Einteilung nach der in Österreich verwendeten Klassifikation von Studien):

¹⁴ BGBl. I Nr. 52/2012

¹⁵ im Regelfall deckungsgleich mit Studierenden, ausgenommen Studierende mit Mehrfachstudien

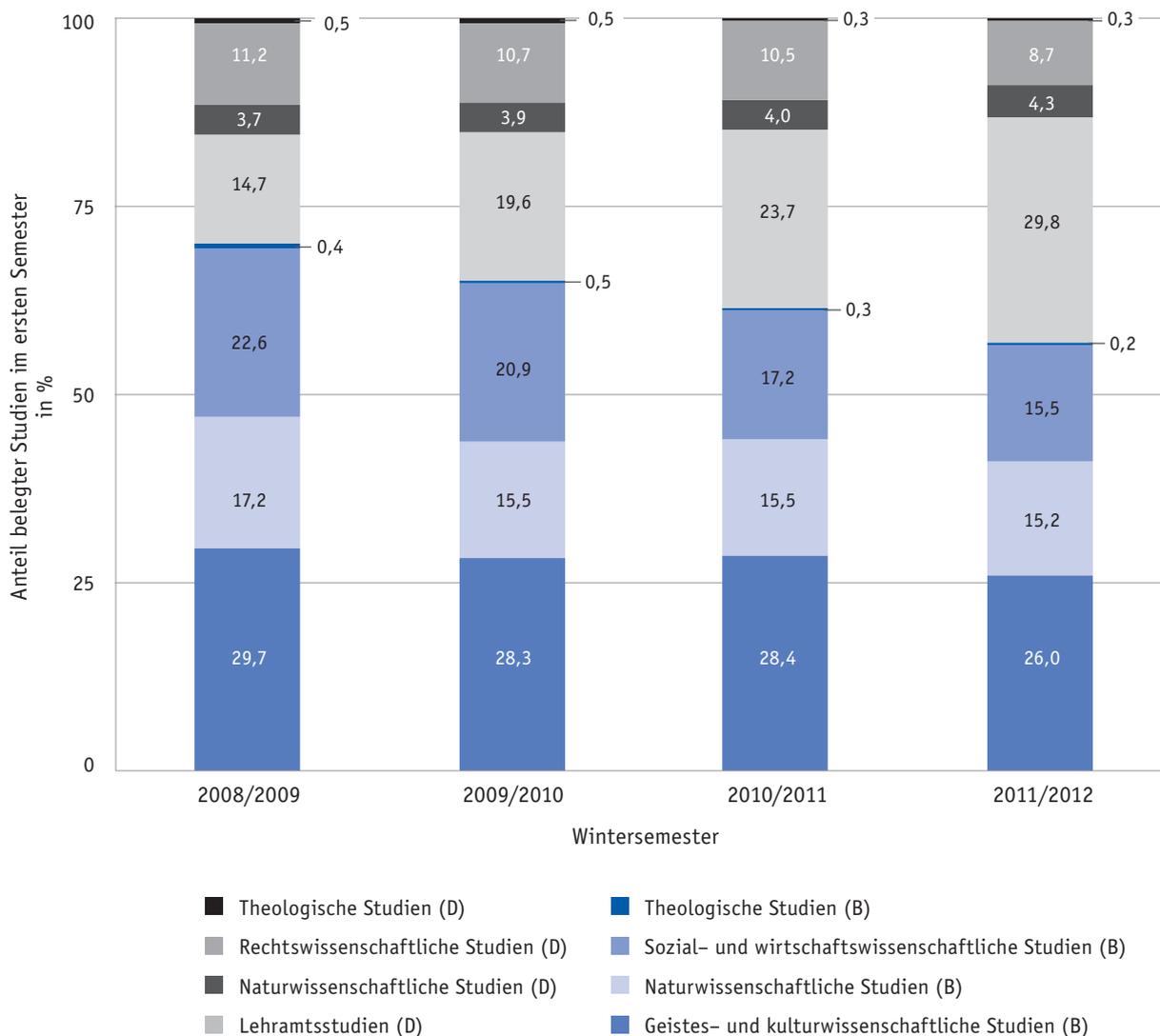


Studienvoranmeldung



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

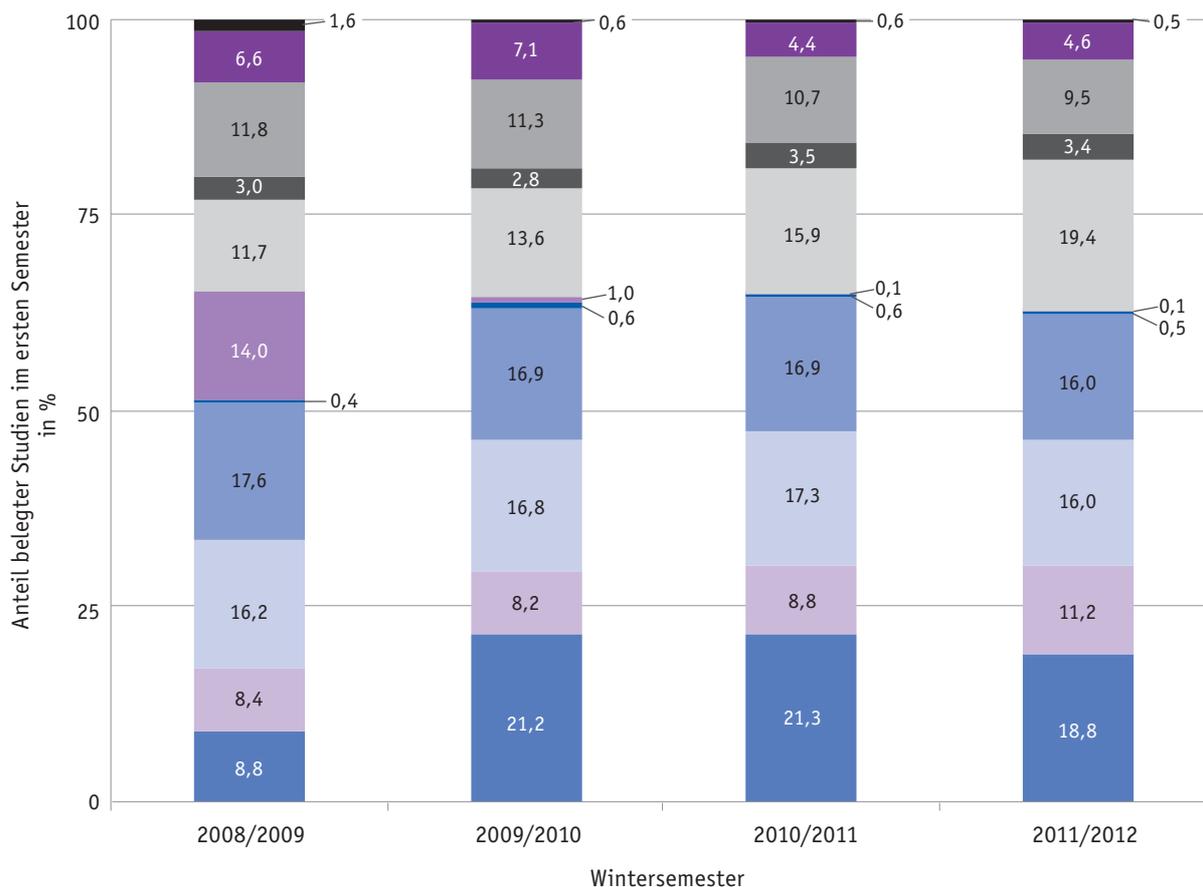
Abbildung 2: Zusammensetzung der belegten Studien im ersten Semester nach der in Österreich verwendeten Klassifikation von Studien an der Universität Graz



Quellen: Angaben der Universitäten (bei Lehrramtsstudien Erst- und Zweitfach gezählt; B = Bachelorstudium; D = Diplomstudium)

Studienvoranmeldung

Abbildung 3: Zusammensetzung der belegten Studien im ersten Semester nach der in Österreich verwendeten Klassifikation von Studien an der Universität Innsbruck



- Theologische Studien (D)
- Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien (D)
- Rechtswissenschaftliche Studien (D)
- Naturwissenschaftliche Studien (D)
- Lehramtsstudien (D)
- Geistes- und kulturwissenschaftliche Studien (D)
- Theologische Studien (B)
- Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien (B)
- Naturwissenschaftliche Studien (B)
- Ingenieurwissenschaftliche Studien (B)
- Geistes- und kulturwissenschaftliche Studien (B)

Quellen: Angaben der Universitäten (bei Lehramtsstudien Erst- und Zweitfach gezählt;
B = Bachelorstudium; D = Diplomstudium)

Im Wintersemester 2011/2012 wählten an der Universität Graz rd. 26 % bzw. an der Universität Innsbruck rd. 19 % der Studienanfänger ein geisteswissenschaftliches Studium. Für ein sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Studium entschieden sich an der Universität Graz rd. 16 %, an der Universität Innsbruck rd. 21 %. Beide Universitäten wiesen bei den rechtswissenschaftlichen Studien ähnlich hohe Anteilswerte (Universität Graz rd. 9 %; Universität Innsbruck rd. 10 %) auf.

An der Universität Graz war bemerkenswert, dass sich der Anteil der Studienanfänger für Lehramtsstudien (Erst- und Zweitfach gezählt) in den vier Jahren von rd. 15 % auf rd. 30 % verdoppelte. In absoluten Zahlen bedeutete dies einen Anstieg von rd. 830 auf rd. 2.180 belegte Studien (rd. + 161 %). An der Universität Innsbruck erhöhte sich dieser Anteil von rd. 12 % auf rd. 19 % (von rd. 690 auf rd. 1.270 belegte Studien, rd. + 85 %). In den anderen Studienrichtungsgruppen blieben die Anteile relativ konstant oder verzeichneten einen leichten Rückgang.

(2) Die Studienwahl der Studienanfänger auf Ebene stark nachgefragter¹⁶ Studien zeigte an den beiden überprüften Universitäten im Zeitraum Wintersemester 2008/2009 bis Wintersemester 2011/2012 folgendes Bild:

An der Universität Graz stieg im betrachteten Zeitraum die Anzahl stark nachgefragter Studien von vier auf elf. Ihr Anteil an den Belegungen von Studienanfängern stieg dabei von rd. 34 % auf rd. 54 %. Diese Belegungen verteilten sich seit dem Wintersemester 2008/2009 auf Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaft, Pädagogik sowie Pharmazie. Ab dem Wintersemester 2009/2010 rückten weiters die Studien Molekularbiologie sowie aufgrund des starken Zuwachses einige Lehramtsstudien (Englisch; Geschichte, Sozialkunde und Politische Bildung; Geographie und Wirtschaftskunde; Deutsch; Psychologie und Philosophie bzw. Mathematik) in die Gruppe stark nachgefragter Studien auf.

Hingegen blieb in diesem Zeitraum die Anzahl stark nachgefragter Studien an der Universität Innsbruck nahezu konstant bei fünf bzw. sechs Studien mit rund einem Drittel der Studienanfänger. Seit dem Wintersemester 2008/2009 betraf dies Wirtschaftswissenschaften/Internationale Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften/Wirtschaftsrecht sowie Erziehungswissenschaft; ab dem Wintersemester 2010/2011 auch Pharmazie. Studienanfänger belegten auch mehr Lehramtsstudien; nur das Unterrichtsfach Englisch erreichte die Höhe stark nachgefragter Studien.

¹⁶ Das sind gemäß Festlegung des BMWFW Studien mit über 1.000 Belegungen; dies bedeutete eine Anfängerzahl von über 300 in einem Bachelorstudium bzw. von über 200 in einem Diplomstudium je Studienjahr.

Studienvoranmeldung

Finanzielle Auswirkungen der Studienvoranmeldung

- 16.1** An den beiden überprüften Universitäten wurde für die Umsetzung der Studienvoranmeldung – Aufwendungen für Informationsmaßnahmen ausgenommen (siehe TZ 12) – weder zusätzliches Personal eingestellt noch entstanden sonstige zusätzliche Aufwendungen. Die Einführung der Studienvoranmeldung führte zwar an den beiden überprüften Universitäten zu zusätzlichen administrativen Tätigkeiten (siehe TZ 8 und 13), diese wurden jedoch vom bestehenden Personal abgedeckt. Gesonderte Zeitaufzeichnungen über die insgesamt geleisteten Tätigkeiten zur Umsetzung der Studienvoranmeldung lagen nicht vor (siehe TZ 13).
- 16.2** Die beiden überprüften Universitäten hatten die administrative Umsetzung der Studienvoranmeldung ohne zusätzliche finanzielle Mittel abgewickelt. Der RH wies darauf hin, dass aufgrund von fehlenden Zeitaufzeichnungen die zusätzlichen administrativen Tätigkeiten nicht monetär bewertet und kostenrechnerisch dargestellt waren, so dass eine Gesamtsicht der für die Studienvoranmeldung eingesetzten Ressourcen und damit verbundenen Kosten nicht möglich war.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der Universität Graz nehme sie die Empfehlung des RH, Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes zu ergreifen, für zukünftige gleich gelagerte Fälle auf (siehe TZ 13).*

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Gesetzliche Regelung und Ziele

- 17.1** Studieneingangsphasen gab es in unterschiedlicher Ausprägung bereits im Allgemeinen Hochschulstudien-gesetz, im Universitätsstudien-gesetz und vor der prüfungsgegenständlichen Neuregelung im UG¹⁷.

Nach der ab dem Wintersemester 2011/2012 geltenden Neuregelung war die StEOP als Teil der Diplom- und Bachelorstudien (nicht aber der Masterstudien), zu deren Zulassung keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestanden, zu gestalten. Sie konnte aus einer oder mehreren Lehrveranstaltungen bestehen, die sich über mindestens ein halbes Semester zu erstrecken hatten. Die StEOP insgesamt hatte ein Semester zu umfassen.

Die StEOP sollte dem Studierenden einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des Studiums und dessen weiteren Verlauf vermitteln sowie eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung der Studienwahl schaffen. Durch die Neuregelung im Jahr 2011 sollte sie – so die Erläuterungen zur Regierungsvorlage – im Vergleich

¹⁷ UG i.d.F. BGBl. I Nr. 81/2009

zur Vorgängerregelung verbindlicher gestaltet werden. Dies erfolgte durch zwei Maßnahmen:

- Beschränkung der Prüfungswiederholungen: StEOP-Prüfungen durften lediglich einmal wiederholt werden, außer die Satzung der Universität sah eine weitere Prüfungswiederholung vor.¹⁸
- Die Festlegung auf ein Semester.

17.2 Aus Sicht des RH zeitigte die Neuregelung folgende Unklarheiten:

(1) Die Formulierung, dass sich die StEOP-Lehrveranstaltungen über mindestens ein halbes Semester erstrecken, die gesamte StEOP aber ein Semester zu umfassen hatte, konnte in einem zeitlichen Sinne oder als Vorgabe über den Umfang (15 bzw. 30 ECTS-Anrechnungspunkte) verstanden werden.

- Im ersten Fall wäre die Regelung in sich widersprüchlich, weil nicht erkennbar war, warum die StEOP-Lehrveranstaltungen bereits zur Semestermitte beendet werden könnten, aber andererseits die StEOP das ganze Semester umfassen sollte.
- Im zweiten Fall würden die Regelungen betreffend die StEOP insofern einen Bruch innerhalb des UG darstellen, als nach dem UG der Umfang der Studien in European Credit Transfer System (ECTS)-Anrechnungspunkten und nicht in Semestern anzugeben war. Außerdem würde dies bedeuten, dass die StEOP mit 30 ECTS-Anrechnungspunkten zu bemessen wäre und damit rd. 17 % eines mit 180 ECTS-Anrechnungspunkten bemessenen Bachelorstudiums umfassen würde.

(2) Für Studien an Kunstuniversitäten, das Lehramtsstudium im Unterrichtsfach Bewegung und Sport sowie das Studium der Sportwissenschaften gab es besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen im UG und daher meist – siehe dazu TZ 20 – keine StEOP. Unklar war allerdings, ob auch Verordnungen, welche die Rektorate der Universitäten oder die Bundesregierung auf der Grundlage des UG trafen, als besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen anzusehen waren, die den Entfall einer StEOP begründen konnten.

¹⁸ Die UG-Novelle (BGBl. I Nr. 52/2013) vom 20. März 2013 sah vor, dass StEOP-Prüfungen zweimal wiederholt werden dürfen. Die Möglichkeit, eine zusätzliche (dritte) Wiederholungsmöglichkeit durch die Satzung zu gewähren, entfiel. Außerdem sah diese UG-Novelle zur Vermeidung von Härtefällen vor, dass ein Studierender im Fall des Scheiterns in der StEOP nach Ablauf von frühestens einem Studienjahr die neuerliche Zulassung zu diesem Studium an derselben Universität beantragen konnte.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Der RH empfahl daher dem BMWF, auf eine entsprechende gesetzliche Klarstellung im § 66 UG hinzuwirken.

17.3 *Das BMWF verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die Universitäten – im Rahmen des „Netzwerks Studium“ – im März 2011 über seine Rechtsansicht informiert habe, wonach die im § 66 UG genannte Zeitspanne von einem Semester und die einem Semester zugeordneten 30 ECTS-Anrechnungspunkte unabhängig zu betrachten sei, weil die StEOP auch weniger als 30 ECTS-Anrechnungspunkte umfassen könne. Zur Frage einer gesetzlichen Klarstellung gab das BMWF keine Stellungnahme ab.*

Regelungen der
Universitäten

18.1 Gemäß UG berechtigte der positive Abschluss aller Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen. Die Vorgängerbestimmung hatte noch dahingehend gelaute, dass die Absolvierung der StEOP-Lehrveranstaltungen „jedenfalls“ zur Absolvierung weiterer Lehrveranstaltungen berechtigte.

Während die Universität Graz die Vorgangsweise über die Implementierung der StEOP in einer Richtlinie des Senats regelte, gab es eine solche Richtlinie an der Universität Innsbruck nicht. Die wesentlichsten Eckpunkte wurden dort in nicht-formalisierter Weise, z.B. als Textbausteine, an die Curricularkommissionen kommuniziert.

An der Universität Graz umfasste die StEOP Lehrveranstaltungen im Umfang von 6 bis 20 ECTS-Anrechnungspunkten, an der Universität Innsbruck von 5 bis 15 ECTS-Anrechnungspunkten. Beide Universitäten ließen die Absolvierung weiterer Lehrveranstaltungen (also die Ablegung von Prüfungen) neben den StEOP-Lehrveranstaltungen zu, und zwar:

- an der Universität Graz im Umfang von 20 bis 34 ECTS-Anrechnungspunkten, insgesamt (inklusive StEOP-Lehrveranstaltungen) maximal 40 bzw. 60¹⁹ ECTS-Anrechnungspunkte, sowie zusätzlich Lehrveranstaltungen der freien Wahlfächer, bzw.
- an der Universität Innsbruck im ersten Semester im Ausmaß von 30 ECTS-Anrechnungspunkten, darin enthalten die StEOP-Lehrveranstaltungen im Umfang von 5 bis 15 ECTS-Anrechnungspunkten.

¹⁹ bei Lehramtsstudien

- Auch an den befragten neun Universitäten existierte eine große Bandbreite unterschiedlicher Regelungen und Vorgangsweisen (siehe TZ 22).

Das BMWf vertrat demgegenüber die Rechtsansicht, dass Studierende zwar parallel zu den StEOP-Lehrveranstaltungen auch andere Lehrveranstaltungen belegen, diese jedoch erst dann durch Prüfungen abschließen dürften, wenn sie zuvor die Prüfungen der StEOP erfolgreich abgelegt hatten. Maßnahmen der Rechtsaufsicht, die ihm nach dem UG oblagen (siehe hierzu TZ 20), setzte das BMWf jedoch nicht.

- 18.2** Die Regelungen betreffend die Absolvierung (neben StEOP-bezogener) weiterer Lehrveranstaltungen an den beiden überprüften Universitäten waren zwar studierendenfreundlich, entsprachen aber nicht dem UG. Dies ergab sich aus dem Wortlaut der entsprechenden Regelung.

Der RH bemängelte in diesem Zusammenhang, dass das BMWf – obwohl nicht nur die überprüften, sondern auch andere befragte Universitäten ähnlich vorgingen (siehe TZ 22) – nicht aufsichtsbehördlich tätig wurde. Er empfahl dem BMWf und den überprüften Universitäten, eine Bereinigung dieser Situation herbeizuführen, wobei aus seiner Sicht alternativ folgende Maßnahmen geeignet wären:

1. Änderung der Vorgaben und Curricula durch die Universitäten dahingehend, dass zunächst alle Prüfungen der StEOP absolviert werden müssen, bevor Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen abgelegt werden dürfen;
2. Hinwirken des BMWf auf eine Änderung des UG dahingehend, dass in einem klar definierten maximalen Ausmaß die Ablegung von Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen vor Absolvierung der StEOP zulässig ist;
3. Wahrnehmung der aufsichtsbehördlichen Funktion durch das BMWf.

- 18.3** *Das BMWf verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es bereits im März 2011 gegenüber den Universitäten die Rechtsansicht vertreten habe, dass parallel zu den StEOP-Lehrveranstaltungen besuchte Lehrveranstaltungen erst dann abgeschlossen werden dürften, wenn die Prüfungen der StEOP absolviert wurden. Zur Bemänglung, dass das BMWf dennoch nicht aufsichtsbehördlich tätig wurde, gab es ebenso wenig eine Stellungnahme ab, wie zur vom RH aufgezeigten Möglichkeit einer entsprechenden gesetzlichen Neuregelung.*

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Die Universität Graz teilte mit, die Empfehlung, Curricula dahingehend zu adaptieren, dass zunächst alle Prüfungen der StEOP absolviert werden müssen, bevor Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen abgelegt werden dürfen, werde dem Senat vorgelegt.

Die Universität Innsbruck bekannte sich weiterhin dazu, dass Studierende im ersten Semester inklusive den StEOP-Lehrveranstaltungen/-prüfungen vor Abschluss der StEOP-Prüfungen im Ausmaß von bis zu 30 ECTS-Anrechnungspunkten absolvieren könnten. Andernfalls käme es zu inakzeptablen Studienverzögerungen.

- 18.4** Gegenüber der Universität Innsbruck verwies der RH nochmals darauf, dass ihre Vorgangsweise zwar studierendenfreundlich war, aber nicht dem UG entsprach.

StEOP Evaluierung

- 19.1** Gemäß § 143 Abs. 22 UG hatte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung die Auswirkungen der StEOP in Zusammenarbeit mit den Universitäten zu evaluieren und dem Nationalrat spätestens bis Dezember 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen.

Aufgrund der während der Gebarungsüberprüfung geltenden Übergangsbestimmung des § 143 Abs. 28 UG werden jedoch die Bestimmungen des § 66 Abs. 1 und 1a über die StEOP mit 30. September 2014 außer Kraft treten. Die Evaluierung umfasst damit Regelungen, die zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr in Kraft sind.

Im November 2012 übermittelte das BMWF dem RH allerdings den Entwurf einer Novelle zum UG, wonach § 66 Abs. 1, Abs. 1a und Abs. 1b erst mit 31. Dezember 2015 außer Kraft treten sollten.

- 19.2** Nach Auffassung des RH ist es Zweck dieser Evaluierung, Entscheidungsgrundlagen für die Fortführung, Änderungen oder das Außerkraftsetzen der StEOP zu erhalten. Er empfahl daher dem BMWF, auf eine gesetzliche Regelung mit dem Ziel hinzuwirken, dass entweder die Evaluierung durchgeführt wird, bevor die Regelungen über die StEOP auslaufen oder die StEOP-Geltungsdauer entsprechend verlängert wird und damit eine Kongruenz zwischen Evaluierung und StEOP-Geltungsdauer hergestellt wird.

Sollte der derzeit in Begutachtung befindliche Entwurf in Gesetzeskraft erwachsen, würden die Regelungen über die StEOP nicht mehr schon zu einem Zeitpunkt auslaufen, zu dem die Evaluierung noch nicht vorliegt.



Studieneingangs- und Orientierungsphase



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

19.3 *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlungen des RH würden laufend evaluiert und umgesetzt werden. Die Evaluierung sei in einem Gesamtzusammenhang zu sehen und würde fristgerecht vor Außerkrafttreten der Bezug habenden Bestimmungen erfolgen.*

19.4 Inzwischen trat der § 143 Abs. 28 UG nach einer entsprechenden gesetzlichen Novelle außer Kraft. Nunmehr hatte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung dem Nationalrat rechtzeitig vor dem Auslaufen der Bestimmungen über die StEOP spätestens im Dezember 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen. Der RH sah seine Empfehlung daher als umgesetzt an.

Umsetzung der StEOP in den Studienplänen

20.1 (1) Beide überprüften Universitäten implementierten auf Grundlage der universitätsinternen Vorgaben (siehe TZ 18) im Zeitraum März bis Juni 2011 die StEOP in den Studienplänen (Curricula) für 60²⁰ (Universität Graz) und für 54²¹ (Universität Innsbruck) Diplom-, Lehramts-²² und Bachelorstudien.

Für Änderungen von Curricula war ein universitätsintern definierter Prozess vorgesehen, in den verschiedene universitäre Organe bzw. Stellen eingebunden waren (Curricularkommissionen²³, Senat, Rektorat, Fachabteilungen etc.).

Grundsätzlich begann die Vorlaufzeit für Curricula-Änderungen an beiden überprüften Universitäten rund acht bis neun Monate vor Veröffentlichung der Änderungen im Mitteilungsblatt bzw. rund ein Jahr vor ihrem geplanten Inkrafttreten. Zuständig für die Vorbereitung der Curricula-Änderungen waren die Curricularkommissionen; ihre Beschlussfassung oblag dem Senat.

(2) Die Universität Graz setzte die StEOP auch im Unterrichtsfach Bewegung und Sport sowie im Bachelorstudium Sportwissenschaften um, obwohl für diese Studien eine Eignungsprüfung vorgesehen war und damit eine besondere gesetzliche Regelung für die Zulassung bestand. Wie in TZ 17 ausgeführt, sah das UG die StEOP „... als Teil der Diplom- und Bachelorstudien, zu deren Zulassung keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestehen ...“ vor.

²⁰ 3 Diplomstudien, 38 Bachelorstudien, 19 Unterrichtsfächer für das Lehramt

²¹ 5 Diplomstudien, 33 Bachelorstudien, 16 Unterrichtsfächer für das Lehramt

²² Lehramtsstudien gehören zu den Diplomstudien

²³ entscheidungsbefugte studienrechtliche Kollegialorgane

Studieneingangs- und Orientierungsphase

(3) Einer Fragebogenerhebung des RH zufolge setzte die Mehrzahl der neun befragten Universitäten, welche die StEOP anzuwenden hatten, diese in ihren Curricula – in unterschiedlicher Weise (siehe TZ 22) – flächendeckend um.

An der Universität Salzburg jedoch erfolgte – deren Angaben nach – aus zeitlichen Gründen die Umsetzung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in rund drei Viertel der Studien. Die Technische Universität Wien unterließ die Umsetzung der StEOP bei den Lehramtsstudien mit der Begründung, dass hier weitreichende Umstrukturierungen bzw. Verlagerungen an die Universität Wien vorgesehen seien.

20.2 (1) Viele Universitäten setzten innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit die StEOP formal um. Im Hinblick auf die gesetzliche Verpflichtung empfahl der RH dem BMWF, im Rahmen seiner Rechtsaufsicht darauf zu achten, dass alle betroffenen Universitäten die StEOP dem UG entsprechend vollständig umsetzen.

(2) Da die Erläuterungen zu den StEOP-Bestimmungen diesbezüglich nichts ausführten, sollte das BMWF weiters klarstellen, ob die Einführung einer StEOP auch in Studien mit Eignungsprüfungen zulässig ist. In der Folge dieser Klarstellung sollte die Universität Graz die Curricula der beiden Sportstudien erforderlichenfalls adaptieren.

20.3 *Das BMWF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Universität Salzburg die StEOP mittlerweile in allen Studien umgesetzt habe. Bezüglich der StEOP in Sportstudien verwies das BMWF auf sein Schreiben an die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft, worin ausdrücklich festgehalten werde, dass für künstlerische Studien und für Sportstudien (auch Lehramtsstudium im Unterrichtsfach Bewegung und Sport) besondere gesetzliche Regelungen für die Zulassung bestünden und eine StEOP im Sinne des § 66 UG nicht erforderlich sei. Weiters führte das BMWF aus, dass infolge der aktuellen UG-Novelle Zugangsregelungen möglich seien und damit dort die StEOP entfallen könne; einige Universitäten (z.B. Wirtschaftsuniversität Wien, Universität Klagenfurt) hätten in der Folge für einzelne Studien Zugangsregelungen eingeführt. Im Übrigen sei mit der UG-Novelle der § 66 UG teilweise adaptiert worden. Diesbezüglich sei seitens der Universitäten die Anpassung sämtlicher Curricula vorzunehmen.*

Die Universität Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Rektorat an den Senat mit dem Ersuchen, die Curricula der beiden Sportstudien zu adaptieren, herantreten werde, sobald eine gesetzliche Klarstellung erfolgt sei, ob die Einführung einer StEOP auch in Studien mit Eignungsprüfung zulässig ist.



Studieneingangs- und Orientierungsphase



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

20.4 Der RH hielt gegenüber dem BMWF fest, dass weiterhin nicht geklärt war, ob in Studien mit Eignungsprüfungen eine StEOP zulässig ist. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen.

Ausmaß der ECTS-Anrechnungspunkte für die StEOP

Universitäten Graz und Innsbruck

21.1 (1) Die Festlegung der Anzahl der für die Absolvierung der StEOP²⁴ zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkte oblag – in dem von den überprüften Universitäten jeweils vorgegebenen Rahmen (siehe TZ 18) – den einzelnen Curricularcommissionen bzw. dem Senat.

Das ECTS-System betrachtete eine Lehrveranstaltung aus der Sicht der Studierenden: ECTS-Anrechnungspunkte gaben Auskunft über den Arbeitsaufwand (*Workload*), der notwendig war, um eine Lehrveranstaltung erfolgreich zu absolvieren.²⁵ Das umfasste sowohl den Besuch der Lehrveranstaltung als auch individuelles Studium. Der Erwerb der ECTS-Anrechnungspunkte erfolgte mit der positiven Absolvierung der Prüfung(en).

(2) In den folgenden Tabellen sind die ECTS-Anrechnungspunkte der zu absolvierenden StEOP-Lehrveranstaltungen für Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien jenen des ersten Studienabschnitts bzw. des gesamten Studiums an den beiden überprüften Universitäten gegenübergestellt:

²⁴ StEOP: bezeichnet im Folgenden jene Lehrveranstaltungen, deren Absolvierung in den Curricula für die StEOP verpflichtend vorgeschrieben ist

²⁵ Ein ECTS-Anrechnungspunkt entsprach dabei 25 Arbeitsstunden.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

(a) Universität Graz

Tabelle 4: Universität Graz: Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien – Gegenüberstellung der ECTS-Anrechnungspunkte					
	StEOP	1. Studienabschnitt	Studium gesamt	StEOP/1. Studienabschnitt	StEOP/Studium gesamt
	in ECTS-Anrechnungspunkten			in %	
Diplomstudien					
Pharmazie	19,5	60	270	32,5	7,2
Rechtswissenschaften	19	60	240	31,7	7,9
Katholische Fachtheologie	8	180	300	4,4	2,7
Lehramtsstudien⁶					
Geisteswissenschaftliche Fächer ¹	3,5 – 6,5	90	150	3,9 – 7,2	2,3 – 4,3
Naturwissenschaftliche Fächer ²	3,5 – 8	90	150	3,9 – 8,9	2,3 – 5,3
Katholische Religion (Unterrichtsfach)	3,5	90	150	3,9	2,3
Bachelorstudien					
Geistes- und Kulturwissenschaftliche sowie Theologische Studien ³	6 – 19	– ⁷	180	– ⁷	3,3 – 10,6
Naturwissenschaftliche Studien ⁴	6 – 16,5	– ⁷	180	– ⁷	3,3 – 9,2
Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien ⁵	15 – 18	– ⁷	180	– ⁷	8,3 – 10,0

¹ Unterrichtsfächer: Sprachen; Geschichte, Sozialkunde und Politische Bildung; Psychologie und Philosophie

² Unterrichtsfächer: Biologie und Umweltkunde; Chemie; Mathematik; Physik; Geographie und Wirtschaftskunde; Bewegung und Sport

³ Sprachen; Sprachwissenschaft; Transkulturelle Kommunikation; Geschichte; Archäologie; Kunstgeschichte, Musikologie, Pädagogik, Philosophie; Ethnologie, Katholische Religionspädagogik

⁴ Biologie; Chemie; Erdwissenschaften; Geographie; Mathematik; Molekularbiologie; Physik; Umweltsystemwissenschaften mit naturwissenschaftlichen Schwerpunkten; Sport- und Bewegungswissenschaften

⁵ Betriebswirtschaft; Soziologie; Umweltwissenschaften mit wirtschaftlichen Schwerpunkten; Volkswirtschaftslehre

⁶ Kombination zweier Unterrichtsfächer

⁷ Bei den Bachelorstudien sind keine Studienabschnitte vorgesehen.

Quelle: Angaben der Universität Graz

**Studieneingangs- und Orientierungsphase****Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase**

- Die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkte betrug an der Universität Graz zwischen sechs (z.B. Bachelorstudien Latein, Russisch und Griechisch) und 19,5 (Diplomstudium Pharmazie). Beim Lehramt erstreckte sich die StEOP über zwei Unterrichtsfächer (mit jeweils einer Orientierungseinheit von 0,5 ECTS-Anrechnungspunkten); sie umfasste damit zwischen 7 ECTS-Anrechnungspunkte (z.B. Kombination der Unterrichtsfächer Italienisch und Französisch) und 15,5 ECTS-Anrechnungspunkte (Kombination der Unterrichtsfächer Chemie und Sport).
- Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunktezahl betrug die Workload für die StEOP zwischen 2,7 % (bzw. 2,3 % für das Lehramtsstudium Italienisch und Französisch) und 10,6 %.
- Die Festlegung der jeweiligen Anzahl der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte richtete sich gemäß Angaben der Universität Graz nach den für das jeweilige Studium als relevant erachteten wissenschaftlichen Grundvoraussetzungen für das weitere Studium.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

(b) Universität Innsbruck

Tabelle 5: Universität Innsbruck: Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien – Gegenüberstellung der ECTS-Anrechnungspunkte					
	StEOP	1. Studienabschnitt	Studium gesamt	StEOP/1. Studienabschnitt	StEOP/Studium gesamt
	in ECTS-Anrechnungspunkten			in %	
Diplomstudien					
Pharmazie	15	47,5	216	31,6	6,9
Rechtswissenschaften	8	58	240	13,8	3,3
Wirtschaftswissenschaften ¹	7 – 7,5	84 – 98	240 – 263	7,7 – 8,3	2,7 – 3,1
Katholische Fachtheologie	5	180	300	2,8	1,7
Lehramtsstudien⁸					
Geisteswissenschaftliche Fächer ²	3,5 – 5,75	35 – 72	135	5,9 – 16,4	2,6 – 4,3
Naturwissenschaftliche Fächer ³	4,5 – 8	37,5 – 71	135	8,6 – 13,3	3,3 – 5,9
Katholische Religion (Unterrichtsfach)	1	40	135	2,5	0,7
Bachelorstudien					
Geistes- und Kulturwissenschaftliche sowie Theologische Studien ⁴	4 – 7,5	– ⁹	180	– ⁹	2,2 – 4,2
Naturwissenschaftliche Studien ⁵	5 – 14	– ⁹	180	– ⁹	2,8 – 7,8
Ingenieurwissenschaftliche Studien ⁶	5 – 14,5	– ⁹	180	– ⁹	2,8 – 8,1
Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien ⁷	7,5 – 15	– ⁹	180	– ⁹	4,2 – 8,3

¹ Internationale Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsrecht

² Unterrichtsfächer: Sprachen; Geschichte, Sozialkunde und politische Bildung; einschließlich jeweils zwei ECTS-Anrechnungspunkte für die Orientierungseinheit.

³ Unterrichtsfächer: Biologie und Umweltkunde; Chemie; Geographie und Wirtschaftskunde; Informatik und Informatikmanagement; Mathematik; Physik; einschließlich jeweils zwei ECTS-Anrechnungspunkte für die Orientierungseinheit.

⁴ Sprachen, Sprachwissenschaft; Translationswissenschaft; Literaturwissenschaft; Archäologie; Classica et Orientalia; Erziehungswissenschaft; Ethnologie; Geschichte; Kunstgeschichte; Katholische Religionspädagogik; Musikwissenschaft; Philosophie

⁵ Atmosphärenwissenschaften, Erdwissenschaften, Biologie, Chemie, Geographie, Physik

⁶ Architektur, Bauingenieurwesen, Informatik, Mechatronik, Technische Mathematik

⁷ Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften

⁸ Kombination zweier Unterrichtsfächer

⁹ Bei den Bachelorstudien sind keine Studienabschnitte vorgesehen.

Quelle: Angaben der Universität Innsbruck

- Die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkte betrug an der Universität Innsbruck zwischen vier (Bachelorstudium Anglistik und Amerikanistik) und 15 (z.B. Diplomstudium Pharmazie). Beim Lehramt erstreckte sich die StEOP – wie an der Universität Graz – über zwei Unterrichtsfächer (mit einer Orientierungseinheit im Umfang von zwei ECTS-Anrechnungspunkten); sie umfasste damit mindestens 4,5 ECTS-Anrechnungspunkte (Kombination der Unterrichtsfächer Englisch und Katholische Religion) und maximal zwölf ECTS-Anrechnungspunkte (Kombination der Unterrichtsfächer Chemie sowie Geographie und Wirtschaftskunde).²⁶
- Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunktezahl betrug die Workload für die StEOP zwischen 1,7 %²⁷ und 8,3 %.
- Die Universität Innsbruck gab an, dass sich das Ausmaß der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte nach den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Fächer, der Administrierbarkeit und der für die StEOP zur Verfügung stehenden Ressourcen richten würde.

21.2 Die im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkte bewegten sich an den beiden überprüften Universitäten im Wesentlichen innerhalb der universitätsinternen Vorgaben (siehe TZ 18) von 6 bis 20 ECTS-Anrechnungspunkten (Universität Graz) und 5 bis 15 ECTS-Anrechnungspunkten (Universität Innsbruck); nur an der Universität Innsbruck wurde bei einem Bachelorstudium und manchen Lehramtskombinationen diese Grenze mit 4 bzw. 4,5 ECTS-Anrechnungspunkten knapp unterschritten.

Der RH verkannte nicht die Heterogenität der verschiedenen Studien und die damit verbundenen unterschiedlichen Anforderungen an eine StEOP. Auch wenn das UG keine Vorgaben über das Ausmaß der ECTS-Anrechnungspunkte für die StEOP traf, erachtete es der RH für fraglich, inwieweit einem Studierenden mit einer geringen StEOP-Workload von bspw. nur 1,7 % der gesamten Workload der vom Gesetz geforderte Überblick über die wesentlichen Inhalte des gesamten Studiums

²⁶ Unterrichtsfach Chemie (acht ECTS-Anrechnungspunkte), Unterrichtsfach Geographie und Wirtschaftskunde (sechs ECTS-Anrechnungspunkte); im ECTS-Anrechnungspunkte-Ausmaß der beiden Unterrichtsfächer sind jeweils zwei ECTS-Anrechnungspunkte für die Orientierungslehrveranstaltung enthalten, die jedoch nur einmal zu absolvieren ist (daher: $8+6=14-2=12$ ECTS-Anrechnungspunkte für die StEOP im Lehramt Chemie sowie Geographie und Wirtschaftskunde).

²⁷ gilt auch für das Lehramtsstudium Englisch und Katholische Religion

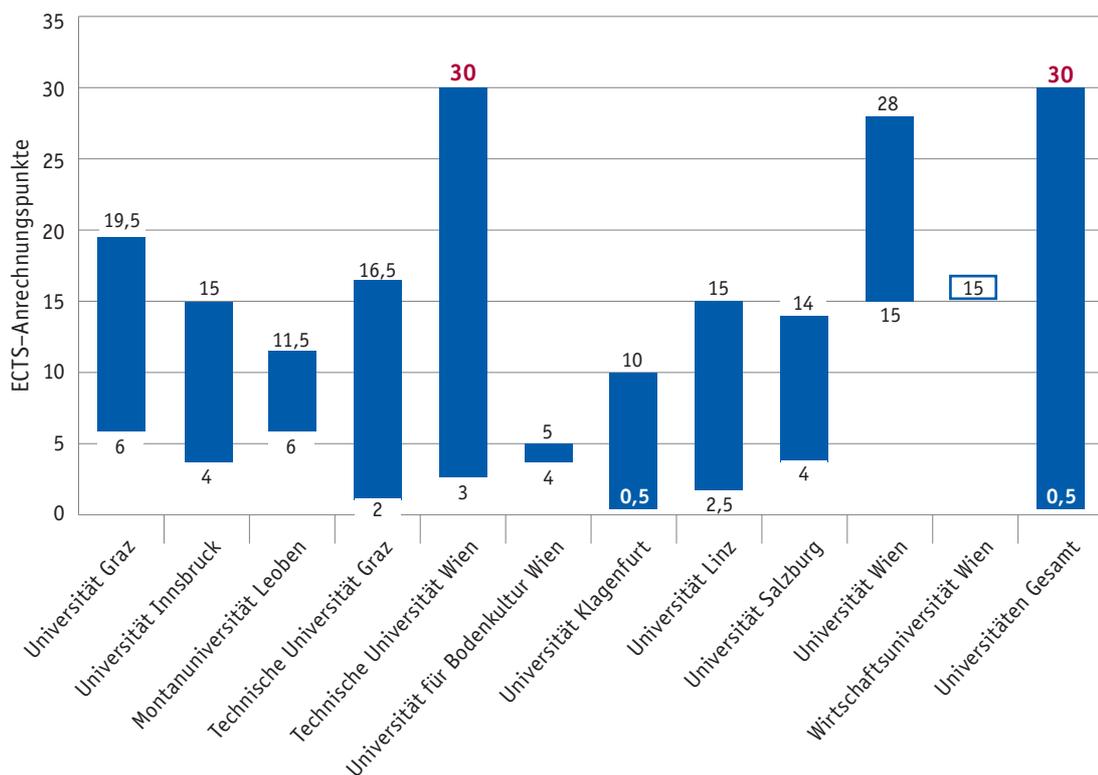
Studieneingangs- und Orientierungsphase

vermittelt werden konnte. Hinsichtlich des „idealtypischen“ Ausmaßes der StEOP verwies der RH auf seine Empfehlung zu TZ 22.

Universitäten gesamt – Überblick

- 22.1** (1) Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS–Anrechnungspunkte an den elf von der StEOP betroffenen österreichischen Universitäten:

Abbildung 4: Bandbreite der StEOP–ECTS–Anrechnungspunkte im Überblick

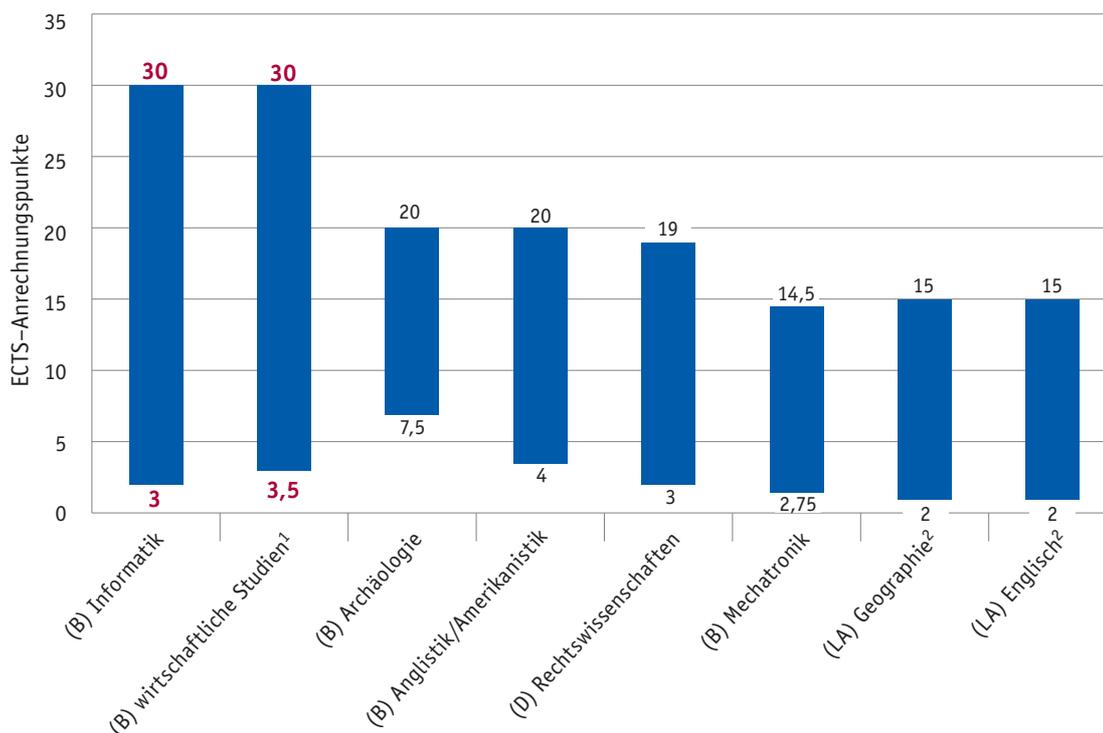


Quellen: Angaben der Universitäten

Wie die Abbildung zeigt, war an den elf von der StEOP betroffenen Universitäten die für die StEOP vorgesehene Bandbreite an zu erwerbenden ECTS–Anrechnungspunkten groß und erstreckte sich von 0,5 ECTS–Anrechnungspunkten (Universität Klagenfurt, Bachelorstudium Informationstechnik) bis 30 ECTS–Anrechnungspunkte (Technische Universität Wien, z.B. Bachelorstudium Informatik). Das entsprach einem Arbeitspensum von 12,5 Arbeitsstunden bis 750 Arbeitsstunden.

(2) Der Vergleich beispielhaft ausgewählter Studien an den elf Universitäten zeigt die verschiedenen Anforderungen an die Studierenden im Verlauf der StEOP noch deutlicher:

Abbildung 5: Vergleich der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte beispielhaft ausgewählter Studien



¹ wirtschaftliche Studien: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftsinformatik, Betriebswirtschaft, Statistik, Volkswirtschaft, Wirtschaft und Recht, Informationsmanagement

² (LA) Geographie und (LA) Englisch: die 15 ECTS-Anrechnungspunkte beinhalteten auch einen pädagogischen Teil im Ausmaß von 5 ECTS-Anrechnungspunkten; die Absolvierung der StEOP in einem Unterrichtsfach und des pädagogischen Teils berechtigten dazu, dieses Unterrichtsfach abzuschließen, auch wenn die StEOP im zweiten Unterrichtsfach noch nicht absolviert war.

Quellen: Angaben der Universitäten;

B = Bachelorstudium;

LA = Lehramtsstudium;

D = Diplomstudium

- Im Bachelorstudium Informatik und in den wirtschaftlichen Bachelorstudien war die Bandbreite überdurchschnittlich groß: Sie reichte bei der Informatik von drei ECTS-Anrechnungspunkten an der Universität Linz bis 30 an der Technischen Universität Wien, in den wirtschaftlichen Studien von 3,5 (Universität Linz, Wirtschaftsinformatik) bis 30 ECTS-Anrechnungspunkten ebenfalls für die Wirtschaftsinformatik (Technische Universität Wien).

Studieneingangs- und Orientierungsphase

- Beim Diplomstudium Rechtswissenschaften an der Universität Linz war die StEOP bereits mit Lehrveranstaltungen im Ausmaß von drei ECTS-Anrechnungspunkten zu bewältigen; demgegenüber umfasste die StEOP für Rechtswissenschaften an der Universität Graz 19 ECTS-Anrechnungspunkte.
- Für das Bachelorstudium Anglistik und Amerikanistik reichte für die StEOP an der Universität Innsbruck der Erwerb von vier ECTS-Anrechnungspunkten, an der Universität Wien waren demgegenüber 20 ECTS-Anrechnungspunkte erforderlich.

(3) Darüber hinaus bestanden noch unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Umsetzung der StEOP:

- An fünf befragten Universitäten (Universität für Bodenkultur Wien, Universität Klagenfurt, Universität Linz, Universität Salzburg, Wirtschaftsuniversität Wien) war es nicht möglich, vor Absolvierung der StEOP-Lehrveranstaltungen weitere ECTS-Anrechnungspunkte zu erwerben.
- An den überprüften (siehe TZ 18) und an drei der befragten Universitäten (Montanuniversität Leoben, Technische Universitäten Graz und Wien) konnten die StEOP-Studierenden zusätzliche ECTS-Anrechnungspunkte erwerben. Deren Ausmaß reichte – je nach Universität bzw. Studium – von zusätzlich 16 bis 162 ECTS-Anrechnungspunkten.
- An einer befragten Universität (Universität Wien) war dies unterschiedlich geregelt: bei rd. 30 % der Studien²⁸ war der Erwerb von zusätzlichen ECTS-Anrechnungspunkten (bis zu 20 ECTS-Anrechnungspunkten) zulässig, bei rd. 70 % der Studien nicht.

22.2 (1) Die große Bandbreite der ECTS-Anrechnungspunkte macht deutlich, dass die elf Universitäten die gesetzliche Bestimmung bzw. die Intention der StEOP unterschiedlich interpretierten.

Der RH empfahl dem BMWF, im Hinblick auf die Zielsetzung der StEOP die Frage ihres „idealtypischen“ Ausmaßes in den unterschiedlichen Studien bei der vorgesehenen Evaluierung (siehe TZ 19) besonders zu beachten und darauf basierend eine entsprechende gesetzliche Präzisierung in die Wege zu leiten.

²⁸ jedes Unterrichtsfach wurde gesondert gezählt

(2) Bezüglich der von mehreren Universitäten den Studierenden eingeräumten Möglichkeit, in der StEOP zusätzliche ECTS-Anrechnungspunkte zu erwerben, verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 18 zur Bereinigung dieser nicht gesetzeskonformen Vorgehensweise.

- 22.3** *Die Technische Universität Graz führte in ihrer Stellungnahme aus, aufgrund der Tatsache, dass die Studierenden die Möglichkeit haben müssen, innerhalb eines Semesters 30 ECTS-Anrechnungspunkte zu erwerben, seien gleichzeitig mit Beginn der StEOP-Lehrveranstaltungen weitere Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter anberaumt worden. Eine grundsätzliche Änderung der Curricula sei auch deshalb nicht mehr möglich gewesen, weil zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der UG-Novelle die Vorbereitungsarbeiten für das Studienjahr 2011/2012 nahezu abgeschlossen gewesen seien.*

Die Universität Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bei der Gestaltung der StEOP vom gesetzlichen Rahmen ausgegangen sei, für alle Studien Mindeststandards durch eine Richtlinie des Senats definiert sowie die einzelnen Studien im Sinne dieser Richtlinien und gemäß den jeweiligen fachlichen Anforderungen gestaltet habe. Eine starre gesetzliche Einschränkung auf einen einheitlichen Maßstab für alle Studien erhöhe zwar vordergründig die Vergleichbarkeit der Vorgehensweisen, trage allerdings den fachlichen Unterschieden und pädagogisch-didaktischen Erfordernissen der unterschiedlichen Studien in den Anfangsphasen nicht Rechnung.

Weiters führte die Universität Wien aus, dass die Möglichkeiten zur zusätzlichen Teilnahme an Lehrveranstaltungen außerhalb der StEOP auf Lehrveranstaltungen in Bereichen von Basisfertigkeiten konzentriert gewesen seien. Diese Vorgehensweise habe didaktische Gründe gehabt, die von den Fachvertretern in der Curricula-Entwicklung besonders begründet werden mussten. Ausnahmen seien nur im Einzelfall von der Curricularkommission beschlossen und vom Senat genehmigt worden. Die Angabe, dass diese Vorgehensweise im Ausmaß von bis zu 20 ECTS-Anrechnungspunkten möglich sei, treffe nur in einer einzigen Studienrichtung zu. In den übrigen Studien/Unterrichtsfächern, in denen dies gestattet sei, sei die Teilnahme an Lehrveranstaltungen nur in wesentlich geringerem Ausmaß möglich.

- 22.4** Gegenüber der Universität Wien hielt der RH fest, dass die an das BMWf gerichtete Empfehlung betreffend das „idealtypische“ Ausmaß der StEOP ausdrücklich auf die unterschiedlichen Studien und deren Erfordernisse abstellte.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Inhaltliche Ausgestaltung der StEOP

23.1 (1) Das UG legte fest, dass die StEOP aus einer oder mehreren Lehrveranstaltungen bestehen konnte.

(2) Neu an der Universität Graz waren Orientierungslehrveranstaltungen, in denen am Beginn des Semesters Basisinformationen über die Universität, die Institute und Lehrenden, das Curriculum etc. vermittelt wurden; für sie erhielt der Studierende 0,5 ECTS-Anrechnungspunkte.

Darüber hinaus schufen die beiden überprüften Universitäten bis auf Einzelfälle (z.B. Universität Graz „Der Juristische Fall als Einstieg in das Recht“) keine inhaltlich neuen Lehrveranstaltungen für die StEOP, sondern erklärten bereits eingerichtete zu StEOP-Lehrveranstaltungen und modifizierten teilweise das ECTS-Ausmaß oder den Lehrveranstaltungstyp²⁹. In erster Linie oblag den Curricularkommissionen die Entscheidung über die inhaltliche Gestaltung der StEOP bzw. über die Auswahl der dafür geeigneten Lehrveranstaltungen.

(3) An der Universität Graz umfasste die StEOP zwischen zwei und sieben Lehrveranstaltungen, wobei in rd. 25 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer zwei und in rd. 45 %³⁰ drei Lehrveranstaltungen vorgesehen waren. An der Universität Innsbruck enthielt die StEOP zwischen zwei und vier zu absolvierende Lehrveranstaltungen (bei rd. 80 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer waren es zwei Lehrveranstaltungen).

(4) An beiden überprüften Universitäten waren die StEOP-Lehrveranstaltungen abschließend festgelegt. Demgegenüber ergab die Erhebung bei den neun befragten Universitäten, dass manche (Montanuniversität Leoben und Universität Linz) auch die Möglichkeit boten, aus einem „Pool“ von Lehrveranstaltungen eine bestimmte Anzahl auszuwählen. Dadurch konnte die zu erwerbende StEOP-ECTS-Anrechnungspunktzahl auch innerhalb ein und desselben Studiums unterschiedlich sein (bspw. Universität Linz, Bachelorstudium Kunststofftechnik: minimal 2,5 bis maximal 11,2 ECTS-Anrechnungspunkte).

23.2 Der RH wies darauf hin, dass die Formulierung im UG „... dem Studierenden einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des jeweiligen Studiums und dessen weiteren Verlauf zu vermitteln und eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung seiner Studienwahl zu schaffen ...“ einen weiten Interpretationsspielraum für die Ausgestaltung der StEOP eröffnete, den die Universitäten in unterschiedlicher Weise nutzten.

²⁹ Lehrveranstaltungstyp: z.B. Vorlesung, Proseminar, Übung, Konversatorium, Studienorientierungslehrveranstaltungen

³⁰ jedes Transkulturelle Studium (Übersetzen und Dolmetschen) extra gezählt

In diesem Zusammenhang hob er auch hervor, dass die beiden überprüften Universitäten in einigen Studien (Universität Graz: fünf, Universität Innsbruck: sieben) bereits die StEOP gemäß der bis zum Wintersemester 2011/2012 gültigen Rechtslage (UG i.d.F. BGBl. I Nr. 81/2009) umgesetzt hatten, die hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen im Wesentlichen der „StEOP neu“ entsprach (siehe TZ 17).

Der RH empfahl dem BMWf, im Rahmen der Evaluierung der StEOP im Besonderen auch die jeweiligen inhaltlichen Ausgestaltungen der StEOP zu berücksichtigen. Für den Fall der Fortführung der StEOP wären entweder die gesetzlichen Bestimmungen entsprechend den Erkenntnissen der Evaluierung zu konkretisieren oder zumindest diesbezügliche Empfehlungen an die Universitäten abzugeben.

StEOP-Prüfungen

24.1 (1) Das UG sah vor, dass für die StEOP mindestens zwei Prüfungen vorgesehen werden mussten, für die in jedem Semester mindestens zwei Prüfungstermine anzusetzen waren. Die Festlegung von Beginn und Ende eines Semesters sowie der Lehrveranstaltungsfreien Zeit oblag gemäß dem in § 52 UG vorgegebenen Rahmen (1. Oktober bis 30. September) dem Senat.

Die Prüfungen der StEOP durften einmal wiederholt werden. In der Satzung konnte eine weitere Prüfungswiederholung vorgesehen werden.³¹ Den Erläuterungen zur bezughabenden UG-Bestimmung zufolge waren auch Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter (Proseminar, Übungen, Konversatorien etc.) zulässig.

(2) Beide überprüften Universitäten sahen in ihren Satzungen eine weitere Wiederholungsmöglichkeit für StEOP-Prüfungen vor. Mit Ausnahme der Universitäten Linz und Wien hatten die Studierenden der befragten Universitäten zwei Wiederholungsmöglichkeiten.

(3) Im Zusammenhang mit der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu den StEOP-Prüfungen stellte der RH Folgendes fest:

- Beide überprüften Universitäten sahen für die StEOP-Lehrveranstaltungen unterschiedliche Lehrveranstaltungstypen vor:

³¹ Seit der UG-Novelle BGBl. I Nr. 52/2013 dürfen StEOP-Prüfungen zweimal wiederholt werden. Die Möglichkeit, eine zusätzliche (dritte) Wiederholungsmöglichkeit durch die Satzung zu gewähren, entfiel.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Universität Graz

Die StEOP umfasste überwiegend Vorlesungen (rd. 58 %); diese endeten der Satzung zufolge mit einem einzigen Prüfungsakt. Rund 13 % waren Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungsschaarakter; gemäß Satzung der Universität Graz erfolgte bei diesen die Beurteilung aufgrund einer begleitenden Erfolgskontrolle der Teilnehmenden und nicht aufgrund eines einzigen Prüfungsakts am Ende der Lehrveranstaltung. Die restlichen 29 % waren Orientierungslehrveranstaltungen; hier reichte die Teilnahme für den Erwerb der 0,5 ECTS-Anrechnungspunkte aus.

Universität Innsbruck

Die StEOP umfasste Vorlesungen (rd. 37 % der im Wintersemester angebotenen StEOP-Lehrveranstaltungen) und die – für die StEOP neu geschaffenen – sogenannten Studienorientierungslehrveranstaltungen. Diese waren interaktive Lehrveranstaltungen, im Zuge derer punktuell geprüft und die parallel für kleine Gruppen angeboten werden konnten (rd. 63 % der im Wintersemester 2011/2012 angebotenen StEOP-Lehrveranstaltungen).

Anders als an der Universität Graz sah die Satzung der Universität Innsbruck keine Definition der einzelnen Lehrveranstaltungstypen vor.³²

- An der Universität Graz war vielfach der erste und zweite Prüfungstermin von StEOP-Vorlesungen im Februar 2012 (in der lehrveranstaltungs-freien Zeit), manche zweite Prüfungstermine waren erst im März 2012 und damit nach Ende des Wintersemesters vorgesehen.
- An der Universität Innsbruck waren die zentralen Auswertungen aus der elektronischen Studienverwaltung nicht geeignet zu überprüfen, ob für jede Studienorientierungslehrveranstaltung jeweils zwei Prüfungstermine pro Semester vorgesehen waren, weil diese in mehreren Gruppen abgehalten wurden.

Darüber hinaus ergab eine Analyse der Prüfungstermine bei den StEOP-Vorlesungen, dass in manchen Fällen der zweite Prüfungstermin erst im Februar 2012 (lehrveranstaltungs-freie Zeit) oder sogar erst im März 2012 und damit nach Ende des Wintersemesters angeboten wurde.

³² Definitionen fanden sich in den einzelnen Curricula.

24.2 Der RH empfahl hinsichtlich der StEOP-Prüfungen Folgendes:

(1) BMWf

- Nicht nur die Universität Graz, sondern auch fünf der befragten Universitäten (Technische Universität Graz, Technische Universität Wien, Universität Klagenfurt, Universität Salzburg, Universität Wien) sahen für die StEOP Lehrveranstaltungen mit immanenter Prüfungscharakter vor. Aus Sicht des RH war unklar, wie die gesetzliche Forderung nach zwei Prüfungen, für die in jedem Semester zwei Prüfungstermine anzusetzen waren, bei solchen Lehrveranstaltungen umgesetzt werden soll. Eine entsprechende Klarstellung wäre erforderlich.
- Weiters wäre klarzustellen, dass Prüfungstermine für StEOP-Lehrveranstaltungen auch während der lehrveranstaltungsfreien Zeit zulässig sind, um den Vorgaben des UG nach zwei Prüfungsterminen pro Semester zu entsprechen.
- Darüber hinaus sollten in der Evaluierung der StEOP die Prüfungsarten sowie die Festlegung der Prüfungstermine berücksichtigt werden.

(2) Universitäten Graz und Innsbruck

- Beide Universitäten sollten Maßnahmen setzen und klare Verantwortlichkeiten definieren, um die Einräumung und Überprüfung der gesetzlich vorgesehenen zwei Prüfungstermine pro Semester – im Sinne der Klarstellung durch das BMWf – zu gewährleisten.

(3) Universität Innsbruck

- Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit wären – wie an der Universität Graz – die Lehrveranstaltungstypen in der Satzung klar zu definieren. Weiters wäre festzulegen, ob diese mit einem einzigen Prüfungsakt enden oder Lehrveranstaltungen mit immanenter Prüfungscharakter sind.

24.3 *Das BMWf verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass auch eine prüfungsimmanente Lehrveranstaltung eine Lehrveranstaltung der StEOP sein könne. Auch bei dieser erfolge eine Wissensüberprüfung im Wege mehrerer Leistungsnachweise; damit werde auch die Forderung nach zwei Prüfungen nach § 66 Abs. 1a UG erfüllt. Aufgrund der Natur einer derartigen Lehrveranstaltung könne diese nur durch ein neuerliches Absolvieren der gesamten Lehrveranstaltung wiederholt werden.*

Studieneingangs- und Orientierungsphase

Laut Stellungnahme der Universität Innsbruck habe es keine StEOP-Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter gegeben; dadurch hätten Probleme mit Prüfungswiederholungen vermieden werden können. Die Festlegung von Prüfungsterminen, die zumindest eine Wiederholungsmöglichkeit ohne studienverzögernde Wirkung ermöglichen, sei ihr ein Anliegen; an der Auswertbarkeit dieser Daten (und ihrer transparenten Abbildung) werde bereits gearbeitet. In der geplanten neuen Satzung würden die Lehrveranstaltungstypen definiert werden.

StEOP im Sommersemester

25.1 Beide überprüften Universitäten boten die StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester 2012 nicht durchgängig im gleichen Umfang an wie im Wintersemester 2011/2012:

(1) Universität Graz

- Rund 22 % der StEOP-Lehrveranstaltungen (Vorlesungen), die im Wintersemester 2011/2012 stattgefunden hatten, waren an der Universität Graz im Sommersemester 2012 nicht vorgesehen. Betroffen davon waren die Fakultäten für Naturwissenschaften, für Geisteswissenschaften sowie für Umwelt-, Regional- und Bildungswissenschaften. An den anderen drei Fakultäten³³ bestand dasselbe Angebot an StEOP-Lehrveranstaltungen wie im Wintersemester 2011/2012.
- Die Universität Graz gab diesbezüglich Ressourcenknappheit an und verwies auf die Verfügbarkeit der Unterlagen im Internet. StEOP-Prüfungen konnten trotzdem in allen Studien abgelegt werden. Weiters führte die Universität Graz dazu aus, dass in den stark nachgefragten Studien die StEOP-Lehrveranstaltungen im Winter- und Sommersemester in gleichem Umfang angeboten würden. Diesbezüglich war jedoch auffallend, dass etwa im Bachelorstudium Pädagogik mit 190 Studienanfängern im Sommersemester 2012 StEOP-Lehrveranstaltungen teilweise in diesem Semester nicht angeboten wurden.³⁴
- Vorgaben des Rektorats zur Vorgangsweise im Sommersemester 2012 gab es nicht.

³³ Fakultäten für Rechtswissenschaften sowie für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und Katholisch-Theologische Fakultät

³⁴ Im Vergleich dazu wurden bspw. in den Studien Rechtswissenschaften (196 Studienanfänger) und Soziologie (128 Studienanfänger) alle StEOP-Lehrveranstaltungen auch im Sommersemester angeboten.

(2) Universität Innsbruck

- An der Universität Innsbruck waren rd. 12 % der StEOP-Lehrveranstaltungen (mehrheitlich Vorlesungen) im Sommersemester 2012 aus Ressourcengründen nicht in gleicher Weise wie im Wintersemester 2011/2012 vorgesehen. Von den insgesamt 15 Fakultäten der Universität Innsbruck waren davon sechs naturwissenschaftliche bzw. philosophisch-kulturwissenschaftliche Fakultäten³⁵ betroffen, so bspw. StEOP-Vorlesungen für das Bachelorstudium Biologie mit 70 Studienanfängern.
- Folgende Alternativen waren möglich:
 - Variante 1: Die Lehrveranstaltung wurde im Wintersemester aufgezeichnet und das Video den Studierenden zur Verfügung gestellt; zusätzlich hatten die Lehrveranstaltungsleiter eigene Sprechstundentermine anzubieten.
 - Variante 2: Lagen keine Videoaufzeichnungen vor, musste die Lehrveranstaltung in verminderter Präsenzzeit angeboten werden.
- Diese beiden möglichen Varianten hatte der Vizerektor für Lehre im November 2011 vorgegeben; bis auf eine Ausnahme (Unterrichtsfach Physik) kam die zweite Variante zum Einsatz. Geregelt war jedoch nicht, unter welchen konkreten Voraussetzungen (z.B. bis zu einer bestimmten Anzahl von Studienanfängern) diese Varianten eingesetzt werden durften.

(3) Der RH erhob auch an den anderen neun befragten Universitäten die Vorgangsweisen im Sommersemester. Auch dort waren sie unterschiedlich:

- Zwei befragte Universitäten (Universität Klagenfurt, Wirtschaftsuniversität Wien) boten in allen ihren Studien die StEOP im Sommersemester 2012 in gleicher Weise wie im Wintersemester 2011/2012 an. Die Montanuniversität Leoben bot im Winter- und im Sommersemester unterschiedliche StEOP an.
- An den anderen sechs befragten Universitäten (Technische Universität Graz, Technische Universität Wien, Universität für Bodenkultur Wien, Universität Linz, Universität Salzburg, Universität Wien)

³⁵ Fakultät für Bauingenieurwesen, Biologie, Chemie und Pharmazie, Geo- und Atmosphärenwissenschaften, Mathematik, Informatik und Physik sowie der Philosophisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät

Studieneingangs- und Orientierungsphase

wurde – so wie auch an den überprüften Universitäten – die StEOP im Sommersemester 2012 nur zum Teil in gleicher Weise wie im Wintersemester 2011/2012 angeboten.

Im Sommersemester 2012 kamen an diesen Universitäten als alternative StEOP-Lösungen Videoaufzeichnungen und Fragestunden, zusätzlich/alternativ wählbare Lehrveranstaltungen für Neuzugelassene, begleitende Vorlesungen und Tutorien etc. zum Einsatz. Für diese Vorgangsweisen wurden insbesondere budgetäre und personelle Gründe sowie geringe Zahlen von Studienanfängern in bestimmten Studien angegeben. StEOP-Prüfungen konnten trotzdem absolviert werden.

- 25.2** Für den RH war nachvollziehbar, dass die Universitäten die StEOP nicht flächendeckend auch im Sommersemester anboten. Vor allem dann, wenn es sich um Vorlesungen handelte, es nur wenige Studienanfänger gab und ausreichende Alternativen angeboten wurden, erschien diese Vorgangsweise vor allem aus Ressourcengründen verständlich (siehe TZ 28).

Der RH empfahl dem BMWF

- klarzustellen, ob in begründeten Ausnahmefällen StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester durch Alternativen ersetzt werden können, wenn ihre Absolvierung trotzdem sichergestellt ist, und
- gegebenenfalls diese alternativen Durchführungsformen hinsichtlich ihrer Zielerreichung in die Evaluierung miteinzubeziehen.

In der Folge sollten die Universitäten Graz und Innsbruck universitätsweite Vorgaben für Alternativlösungen im Sommersemester definieren.

- 25.3** *Das BMWF gab zur Klarstellung bezüglich der StEOP-Durchführung im Sommersemester keine Stellungnahme ab.*

Laut Stellungnahme der Technischen Universität Graz würden aufgrund der sehr geringen Zahl von Neuzulassungen StEOP-Lehrveranstaltungen in Form von Vorlesungen im Sommersemester nicht bzw. nur fallweise abgehalten. Wenn keine Vorlesung angeboten würde, bestehe die Verpflichtung, detaillierte Informationen zum Stoffgebiet und -umfang bekanntzugeben; jedenfalls könnten auch im Sommersemester dazu Prüfungen abgelegt werden.

Die Universität Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Rektorat in den Zielvereinbarungen mit den Studienprogrammleitungen

und den Fakultäten in Einzelfällen darauf hingewiesen habe, dass das Angebot im Sommersemester bedarfsorientiert angepasst werden könne. Dabei seien allerdings im Sinne der Sparsamkeit und Effizienz je nach Studium auch alternative Unterstützungsinstrumente wie Tutorien und Repetitorien an Stelle von klassischen Lehrveranstaltungen möglich.

Monitoring

26.1 (1) Beide überprüften Universitäten verfügten über elektronische Studienverwaltungssysteme (Universität Graz: UNIGRAZonline, Universität Innsbruck: VIS:online); im Zusammenhang mit der Einführung der StEOP wurden (und werden) diese (laufend) entsprechend angepasst, um die elektronische Administrierung der StEOP zu ermöglichen.

(2) In diesen elektronischen Studienverwaltungssystemen war die Verweildauer der Studierenden in der StEOP eigens vermerkt. Damit sollte sichergestellt werden, dass nicht während der StEOP – außerhalb des im Curriculum festgelegten Rahmens – Lehrveranstaltungen absolviert und damit mehr als die zulässige Anzahl an ECTS-Anrechnungspunkten erworben wurde. Auch die Anzahl der Prüfungsantritte konnte damit überprüft werden.

(3) An beiden Universitäten wurde grundsätzlich elektronisch überprüft, ob der Studierende die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Lehrveranstaltung bzw. das Ablegen einer Prüfung erfüllte.

Beim Monitoring der StEOP im Rahmen der elektronischen Studienverwaltung wies die Universität Innsbruck gegenüber der Universität Graz folgende Besonderheit auf:

- An der Universität Graz verfügte nur eine beschränkte Anzahl an Mitarbeitern (bestimmte Mitarbeiter des Studiendekanats, der Studien- und Prüfungsabteilung) über die Befugnis, in der elektronischen Studienverwaltung einen Studierenden zu einer Lehrveranstaltung bzw. Prüfung händisch zuzulassen, also die Vorgaben des elektronischen Systems zu ändern. Begründet wurde diese Möglichkeit damit, dass dadurch auf Sonderfälle (bspw. noch fehlende Anerkennung von Prüfungen einer anderen Universität) reagiert werden könne.
- An der Universität Innsbruck waren jeder Lehrveranstaltungsleiter für seine Lehrveranstaltung sowie bestimmte Institutsangehörige für die Lehrveranstaltungen des Instituts berechtigt (insgesamt rd.

Studieneingangs- und Orientierungsphase

2.430³⁶ Personen), die Vorgaben des elektronischen Systems von Hand zu ändern. Dies führte dazu, dass im Sommersemester 2012 in rd. 1.700 Fällen (rd. 2,3 % der insgesamt rd. 75.000 Anmeldevorgänge) Anmeldungen von Studierenden zu Lehrveranstaltungen des zweiten oder eines höheren Semesters bestätigt wurden, obwohl diese die StEOP – der elektronischen Studienverwaltung zufolge – noch nicht abgeschlossen hatten.

(4) An beiden überprüften Universitäten war in der Satzung nicht verpflichtend vorgeschrieben, alle Prüfungstermine vorab in das elektronische Studienverwaltungssystem einzutragen, wodurch eine elektronische Anmeldung zu jenen Prüfungen im Vorhinein nicht möglich war. Durch die erst nachträgliche gemeinsame Eintragung von Prüfungstermin samt Prüfungsergebnis entging dem Lehrveranstaltungsleiter die Möglichkeit, elektronisch zu überprüfen, ob die Anmeldung zulässig war.

Weiters waren – für den Fall, dass die elektronische Studienverwaltung eine Anmeldung zu einer Lehrveranstaltung oder Prüfung ablehnte und dies händisch geändert wurde – weder eine Begründungspflicht für dieses Vorgehen noch eine nachgängige Kontrolle vorgesehen.

26.2 Der RH empfahl den beiden überprüften Universitäten dafür zu sorgen, dass alle Prüfungstermine flächendeckend und vor Prüfungsdurchführung in die elektronische Studienverwaltung eingetragen werden, um die automatische Überprüfung der Anmeldungszulässigkeit durch das Monitoringsystem zu gewährleisten. Ferner wären Vorgaben für eine händische Abänderung in der elektronischen Studienverwaltung zu definieren und Kontrollschleifen vorzusehen.

Der Universität Innsbruck empfahl der RH darüber hinaus unter Berücksichtigung von Erfahrungen betreffend Schwachstellen, die Notwendigkeit der großen Anzahl von Berechtigungen zum händischen Ändern der elektronischen Systemvorgaben zu prüfen. Ziel sollte dabei sein, die Anzahl dieser Berechtigungen – im Sinne der Vorgangsweise an der Universität Graz – zu reduzieren.

Das BMWF sollte – im Einvernehmen mit den Universitäten – auch das Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronischen Studienverwaltungssysteme) in die Evaluierung miteinbeziehen.

³⁶ Berechtigungskreis (Wintersemester 2011/2012) für die Bearbeitung der Anmeldungen: Personen, die einen Lehrauftrag haben (2.071 Personen): jeweils für die „eigene“ Lehrveranstaltung; Personen, die für ein bestimmtes Institut alle Lehrveranstaltungen bearbeiten dürfen (584 Personen). Das sind in der Regel Institutsverwaltungskräfte, die für das Lehrangebot am Institut zuständig sind.



Studieneingangs- und Orientierungsphase



Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

26.3 Die Universität Innsbruck teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie werde die Lehrveranstaltungsleiter und die Institute verstärkt darauf hinweisen, dass Anmeldungen zu Lehrveranstaltungen nur nach Überprüfung des StEOP-Status bestätigt werden dürfen und Ablehnungen begründet werden müssen. Eine Definition der Prüfungstermine im Vorhinein sei technisch umsetzbar, aber nicht immer sinnvoll, z.B. wenn Prüfungsüberschneidungen oder eine Häufung von Prüfungsterminen vermieden werden sollen. Die IT-Applikationen in VIS:online könnten die Überprüfung der Anmeldungszulässigkeit technisch unterstützen, aber keine definitive Entscheidung treffen. Vorgaben für die händische Abänderung und Kontrollschleifen würden gut klingen, allerdings sollte das Verhältnis zwischen dem Aufwand für die Verwaltung von Lehrveranstaltungen und dem Aufwand für die Lehre selbst nicht zugunsten des Ersteren ausschlagen.

26.4 Der RH nahm das Bestreben der Universität Innsbruck, die Lehrveranstaltungsleiter und die Institute verstärkt darauf hinzuweisen, dass Anmeldungen zu Lehrveranstaltungen nur nach Überprüfung des StEOP-Status bestätigt werden dürfen und Ablehnungen begründet werden müssen, positiv zur Kenntnis. Um die Einhaltung der StEOP-Bestimmungen bzw. die Zulässigkeit der Prüfungsanmeldungen jedenfalls sicherzustellen, hielt er die elektronische Vorabeantragung der Prüfungstermine für zweckmäßig; vor demselben Hintergrund erachtete er im Sinne einer sparsamen Verwaltung Vorgaben für händische Abänderungen und – zumindest stichprobenartige – Kontrollen für erforderlich. Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

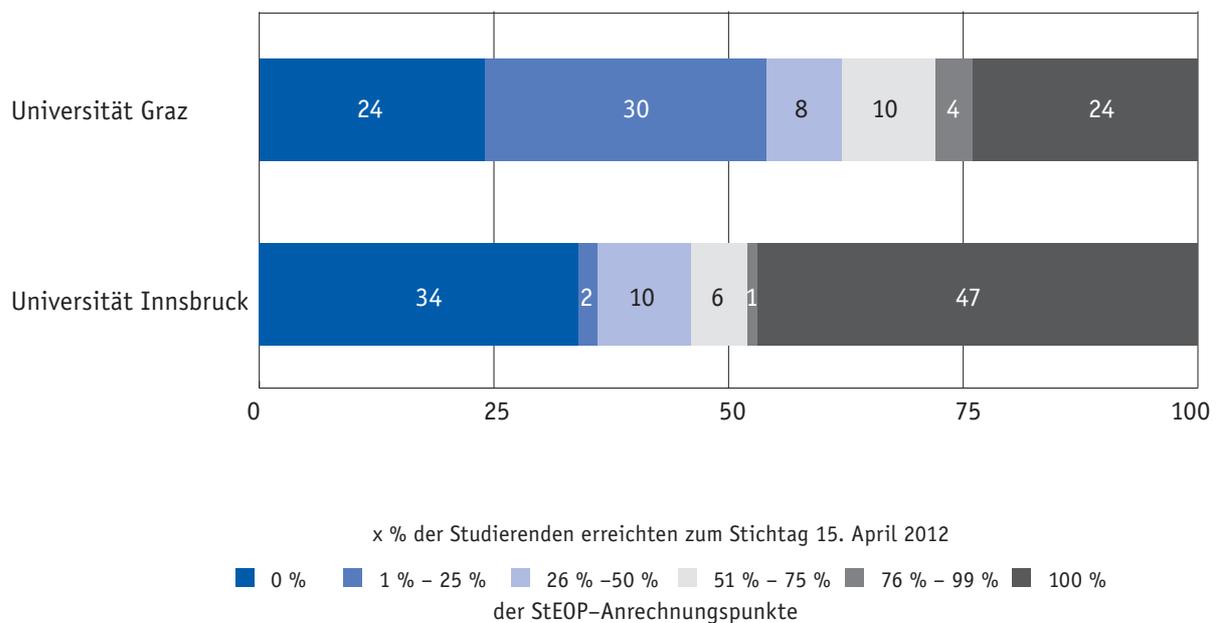
Statistiken zur StEOP

Zwischenbilanz zur Bewältigung der StEOP je Studienrichtung

27.1 (1) Der Anteil jener Studierenden, welche die StEOP bereits vollständig absolviert hatten, an der Gesamtzahl der Studienanfänger („Erfolgsquote“) zeigte sich an den beiden überprüften Universitäten wie folgt:

Statistiken zur StEOP

Abbildung 6: Studierende mit x % erreichten StEOP-Anrechnungspunkten



Quellen: Universitäten Graz und Innsbruck

Wie aus der Abbildung ersichtlich, war an den überprüften Universitäten zum Stichtag 15. April 2012 die Erfolgsquote an der Universität Innsbruck mit 47 % fast doppelt so hoch wie an der Universität Graz (24 %). Umgekehrt war der Anteil jener Studierenden, die keine einzige StEOP-Prüfung absolviert hatten, an der Universität Innsbruck (34 %) deutlich höher als an der Universität Graz (24 %).

Mit Stichtag 30. Juni 2012 war an der Universität Graz die Zulassung für vier Studien³⁷ und an der Universität Innsbruck für 83 Studien erloschen (Drop-out in der StEOP), weil die Studierenden auch bei der zweiten Wiederholung einer StEOP-Prüfung negativ beurteilt wurden.

(2) Die Entwicklung der Prüfungsaktivität der Studierenden im Zeitraum Wintersemester 2008/2009 bis Wintersemester 2011/2012 (1. StEOP-Semester) zeigte Folgendes:

- Die Anzahl jener Studienanfänger, die im ersten Semester mindestens eine Prüfung bestanden hatten, lag an der Universität Graz in den Wintersemestern 2008/2009 bis 2010/2011 bei rd. 75 % und stieg im Wintersemester 2011/2012 auf rd. 83 % an. Demgegenüber

³⁷ im Regelfall deckungsgleich mit Studierenden, ausgenommen Studierende mit Mehrfachstudien

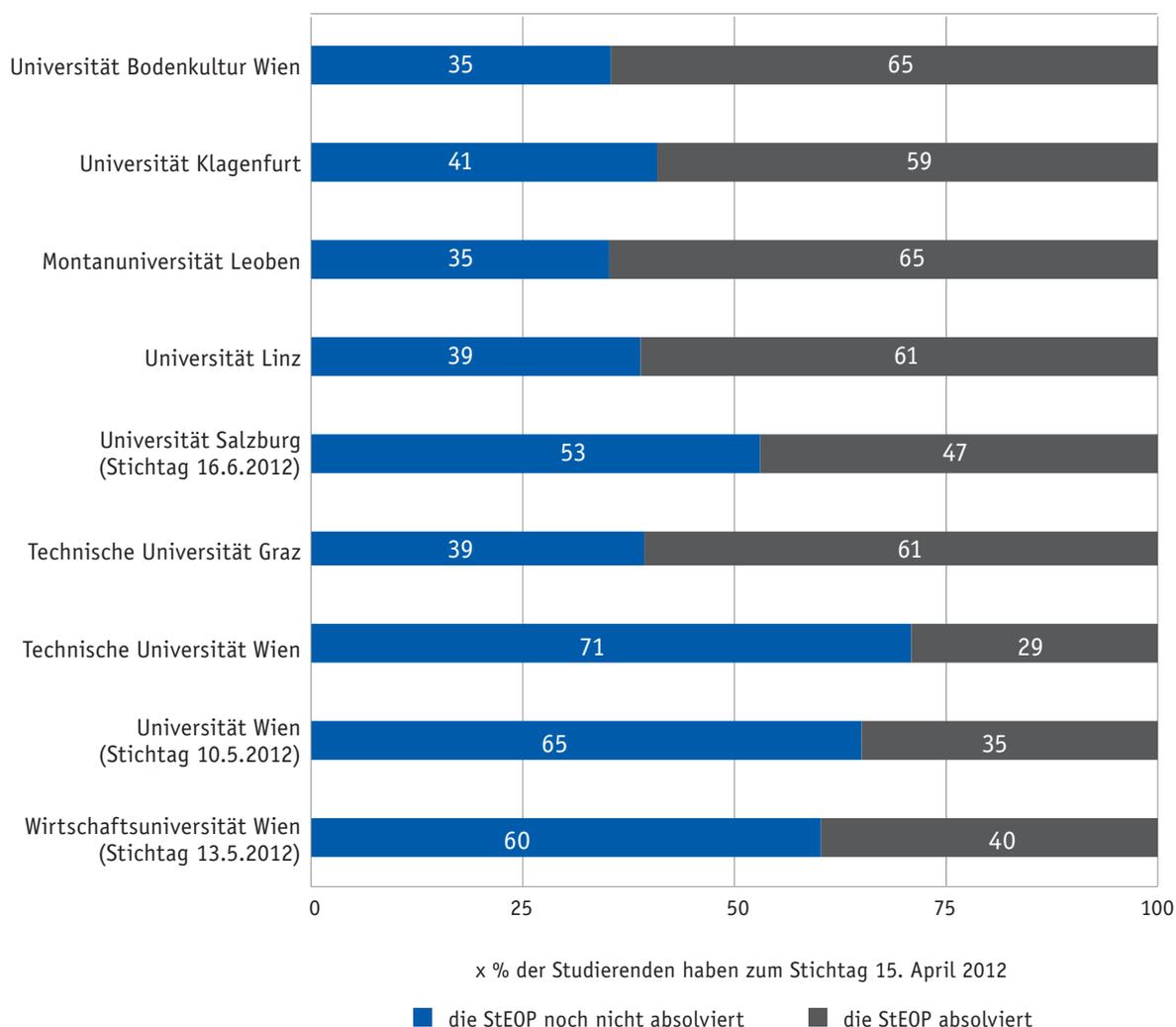
Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs-
und Orientierungsphase

war diese Entwicklung an der Universität Innsbruck im betrachteten Zeitraum weniger ausgeprägt (Wintersemester 2008/2009: 70 %, Wintersemester 2011/2012: 74 %).

- Bereits seit dem Wintersemester 2009/2010 konzentrierten sich die Studienanfänger an beiden überprüften Universitäten auf ein einziges Studium. Dieser Trend setzte sich auch im Wintersemester 2011/2012 fort; so hatten an der Universität Graz nur 6,5 % der Studienanfänger mindestens eine Prüfung in einem anderen Studium abgelegt, an der Universität Innsbruck waren es lediglich 7,9 %.

(3) Die Erfolgsquote an den befragten Universitäten stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 7: Anteil an Studierenden mit absolvierter/nicht-absolvierter StEOP



Quellen: angeführte neun Universitäten

Statistiken zur StEOP

Die Erfolgsquote lag an den befragten Universitäten zum jeweiligen Stichtag zwischen 29 % (Technische Universität Wien) und 65 % (Universität für Bodenkultur Wien und Montanuniversität Leoben).

Die Detailbetrachtung ergab bspw. Folgendes:

- An der Technischen Universität Wien betrug im Bachelorstudium Informatik bei einem StEOP–Ausmaß von 30 ECTS–Anrechnungspunkten die Erfolgsquote 5 %. Demgegenüber verlangte die StEOP des Bachelorstudiums Maschinenbau 4 ECTS–Anrechnungspunkte; die Erfolgsquote machte 44 % aus.
- An der Universität für Bodenkultur Wien betrug die Erfolgsquote 65 %; die StEOP umfasste jeweils 4 bis 5 ECTS–Anrechnungspunkte.
- An der Universität Wien waren bislang 35 % der Studienanfänger erfolgreich; das StEOP–Ausmaß lag zwischen 15 und 28 ECTS–Anrechnungspunkten.
- Die Universitäten Salzburg und Wien konnten Auswertungen hinsichtlich einer erfolgreichen Absolvierung der StEOP zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten mit vertretbarem Aufwand nicht vornehmen. Die Wirtschaftsuniversität Wien übermittelte aus Aktualitätsgründen die Daten zum Stichtag 13. Mai 2012.

27.2 Zwischen der Workload der StEOP bzw. dem Ausmaß der zusätzlich in dieser Phase erwerbenden ECTS–Anrechnungspunkte (siehe TZ 22) und der Anzahl der StEOP–Absolvierungen bestand ein Zusammenhang. Je geringer die Workload war bzw. je weniger in dieser Phase zusätzliche ECTS–Anrechnungspunkte erworben werden konnten, desto höher war meist die Erfolgsquote in der StEOP.

Der RH wies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 22 hin, wonach im Hinblick auf die Zielsetzung der StEOP – eine Orientierung über das begonnene Studium zu erhalten – ihr „idealtypisches“ Ausmaß in den verschiedenen Studien im Rahmen der Evaluierung mitbedacht werden sollte.

Dabei gab der RH zu bedenken, dass die Erfolgsquote allein noch kein Indikator für eine gelungene StEOP war; die StEOP sollte auch dazu dienen, frühzeitig eine „falsche“ Studienwahl zu erkennen und die Studienrichtung zu wechseln oder die Studienwahl allgemein zu hinterfragen. Er empfahl dem BMWF, im Sinne einer wirkungsorien-

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

tierten Steuerung in Zusammenarbeit mit den Universitäten Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP ehestens festzulegen, um im Hinblick auf die im UG vorgesehene Evaluierung bereits jetzt und laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist. Dazu wäre auch sicherzustellen, dass die von der StEOP betroffenen Universitäten statistische Auswertungen zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten erstellen können.

- 27.3** *Laut Stellungnahme der Universität Innsbruck zeige sich bei einem Vergleich der Erfolgsquote und der Größe der mittleren StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte an den betrachteten Universitäten zum ausgewählten Stichtag, dass für eine Erfolgsquote von mehr als 50 % die StEOP-Größe im Bereich von fünf bis zehn ECTS-Anrechnungspunkten liegen müsse. Eine Größe von 10 ECTS-Anrechnungspunkten (knapp 6 % eines Bachelorstudiums) schien ihr ein guter Kompromiss zu sein.*

Laut Stellungnahme der Universität Wien verzerre die Einbeziehung von Studierenden – die formal zwar zugelassen waren, aber zu keiner einzigen Prüfung antraten – die Berechnung der Erfolgsquote. Das Recht zur Zulassung zu mehreren Studien sei gesetzlich nicht beschränkt und es gebe keine sanktionierbare Pflicht zur Abmeldung von nicht betriebenen Studien. Auch gebe es keine gesetzliche Verpflichtung für die Studierenden, die StEOP in einem bestimmten Zeitraum abzulegen. Würden daher bei der Berechnung der Erfolgsquote jene „nicht aktivierten Studien“ (an der Universität Wien rd. 37 % der belegten Studien) ausgeklammert werden, ergebe sich für die Universität Wien eine Erfolgsquote von rd. 55 %.

Weiters bliebe laut Universität Wien bei einer gesamthaften statistischen Darstellung die Heterogenität der Studierenden hinsichtlich ihres geplanten Zeitaufwands für das Studium (z.B. Teilzeitstudierende, Berufs- und Betreuungspflichten) unberücksichtigt.

Laut Wirtschaftsuniversität Wien schien ihr eine empirische Darstellung der StEOP-Daten aufgrund des noch kurzen Betrachtungszeitraums für wenig aussagekräftig.

Finanzielle Auswirkungen der StEOP

- 28.1** (1) Die Umsetzung der StEOP führte an den beiden überprüften Universitäten zu einem erhöhten Arbeits- bzw. Verwaltungsaufwand. Die Universität Graz stellte – zur Unterstützung der Studienabteilung – eine zusätzliche Mitarbeiterin³⁸ an; die Universität Innsbruck fand mit dem bestehenden Personal das Auslangen.

³⁸ für den Zeitraum vom 20. Juni 2011 bis 30. September 2011

Statistiken zur StEOP

Neben diesen Personalaufwendungen in Höhe von rd. 8.000 EUR fielen an der Universität Graz zusätzliche sonstige Aufwendungen von rd. 3.000 EUR für die Anpassungen der IT-Applikation „UNIGRAZonline“ an; an der Universität Innsbruck nahm die hauseigene IT-Abteilung die programmtechnischen Änderungen für die StEOP vor.

(2) Höhere zusätzliche Aufwendungen entstanden an den beiden überprüften Universitäten im Bereich der Lehre; die Umsetzung der StEOP erforderte eine Anpassung des Lehrangebots entsprechend den geänderten Curricula. Die beiden überprüften Universitäten zogen bis auf Einzelfälle bestehende Lehrveranstaltungen für die StEOP heran; an der Universität Graz wurde der Lehrveranstaltungstyp „Orientierungslehrveranstaltung“ zusätzlich angeboten und an der Universität Innsbruck waren – insbesondere für das Sommersemester 2012 – zusätzliche Lehrveranstaltungen anzubieten (siehe TZ 25).

Für das Studienjahr 2011/2012 betrugen die Aufwendungen des zusätzlichen Lehrangebots an der Universität Graz rd. 21.000 EUR, an der Universität Innsbruck rd. 90.000 EUR.

(3) Die anderen neun Universitäten setzten die StEOP größtenteils ohne zusätzlichem administrativen Personal um; zusätzliche Aufwendungen entstanden ebenso – wie an den beiden überprüften Universitäten – für die Bereitstellung von StEOP-Lehrveranstaltungen.

(4) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Aufwendungen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 für die StEOP:

Tabelle 6: Finanzielle Aufwendungen der beiden überprüften Universitäten im Studienjahr 2011/2012 für die StEOP			
Aufwendungen	Universität Graz	Universität Innsbruck	BMWF
	in EUR		
Studieneingangs- und Orientierungsphase			
Personal	8.089,46	–	–
Lehre	21.355,79	90.269,28	–
Sonstiges (IT)	2.880,00	–	–
StEOP Gesamt	32.325,25	90.269,28	–

Quellen: Universität Graz, Universität Innsbruck, BMWF

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Die Aufwendungen in der Tabelle stellen nur die zusätzlichen Aufwendungen der beiden überprüften Universitäten dar; gesonderte Zeitaufzeichnungen über die insgesamt geleisteten Tätigkeiten zur Umsetzung der StEOP lagen nicht vor.

- 28.2** Der RH stellte fest, dass die beiden überprüften Universitäten die StEOP mit geringen zusätzlichen finanziellen Mitteln umsetzen konnten. Er wies jedoch darauf hin, dass einerseits aufgrund fehlender Zeitaufzeichnungen der erhöhte Arbeits- bzw. Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der StEOP nicht monetär dargestellt werden konnte und andererseits durch die Vorgaben für die StEOP den beiden überprüften Universitäten in der Lehre wiederkehrende und somit laufende Aufwendungen (Bereitstellung von zusätzlichen Lehrveranstaltungen insbesondere im Sommersemester) entstanden sind.

Er empfahl den überprüften Universitäten im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung dieser zusätzlichen Aufwendungen, besonders im Hinblick auf die durchzuführende Evaluierung der StEOP, Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes zu ergreifen.

- 28.3** *Die Universität Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass aufgrund der kurzfristigen Umsetzungsziele hinsichtlich StEOP und Studienvoranmeldung sowie der in diesem Zeitraum stattgefundenen Novellierung des UG eine detaillierte Feststellung des Ressourceneinsatzes nicht möglich gewesen sei. Sie nehme diese Empfehlung aber für zukünftige gleich gelagerte Fälle auf.*

**Zusammenfassung/
Checkliste**

- 29** Für die vorgesehene Evaluierung der StEOP wären aus Sicht des RH zusammenfassend folgende Aspekte miteinzubeziehen, um die Qualität der StEOP sicherzustellen:
- Workload (ECTS-Anrechnungspunkte) der StEOP in den unterschiedlichen Studien;
 - inhaltliche Ausgestaltung der StEOP (insbesondere Arten und Inhalte der Lehrveranstaltungen);
 - StEOP-Prüfungen (insbesondere Anzahl, Art (bspw. prüfungsimmanente Lehrveranstaltungen) und Termingestaltung);
 - Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronische Studienverwaltung);



Zusammenfassung/ Checkliste

- Ergreifen von Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes, im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von zusätzlichen administrativen Aufwendungen;
- ehestmögliche Festlegung der Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP, um laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist;
- Sicherstellen, dass statistische Auswertungen zu einem bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkt erstellt werden können.

Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und Orientierungsphase

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWf

(1) In Zukunft wären gesetzliche Neuregelungen so rechtzeitig einzuleiten, dass den begutachtenden Stellen eine angemessene, wenn möglich sechswöchige, Frist zur Begutachtung eingeräumt werden kann und zur Umsetzung der Regelung ausreichend Zeit besteht. (TZ 3)

(2) Änderungen an Begutachtungsentwürfen und deren Motive wären nachvollziehbar zu dokumentieren und aufzubewahren. (TZ 3)

(3) Das BMWf sollte in Fällen bekannt gewordener Verletzungen der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzungen der Universitäten seine Rechtsaufsicht wahrnehmen. (TZ 7)

(4) Es wäre auf eine entsprechende gesetzliche Klarstellung im § 66 UG hinzuwirken, ob jene Zugangsregelungen, welche die Rektorate der Universitäten oder die Bundesregierung auf der Grundlage des UG, aber durch Verordnungen trafen, als besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen anzusehen waren, die den Entfall einer StEOP begründen konnten. (TZ 17)

(5) Auf eine weitere gesetzliche Regelung wäre mit dem Ziel hinzuwirken, dass die Evaluierung der StEOP durchgeführt wird, bevor die sie betreffenden Regelungen auslaufen oder die StEOP-Geltungsdauer entsprechend verlängert wird, so dass eine Fristenkongruenz zwischen Evaluierung und StEOP-Geltungsdauer hergestellt wird. (TZ 19)

(6) Im Rahmen der Rechtsaufsicht wäre darauf zu achten, dass alle betroffenen Universitäten die StEOP dem UG entsprechend vollständig umsetzen. (TZ 20)

(7) Die Frage des „idealtypischen“ Ausmaßes einer StEOP in den unterschiedlichen Studien wäre im Hinblick auf die Zielsetzung der StEOP bei der gesetzlich vorgesehenen Evaluierung besonders zu beachten und darauf basierend eine entsprechende gesetzliche Präzisierung in die Wege zu leiten. (TZ 22)

(8) Im Rahmen der Evaluierung der StEOP wären im Besonderen auch die jeweiligen inhaltlichen Ausgestaltungen der StEOP zu berücksichtigen. Für den Fall der Fortführung der StEOP wären entweder die gesetzlichen Bestimmungen entsprechend den Erkennt-

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

nissen der Evaluierung zu konkretisieren oder zumindest diesbezügliche Empfehlungen an die Universitäten abzugeben. (TZ 23)

(9) Da unklar war, wie die gesetzliche Forderung nach zwei Prüfungen, für die in jedem Semester zwei Prüfungstermine anzusetzen waren, bei StEOP-Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter umgesetzt werden soll, wäre eine entsprechende Klarstellung erforderlich. (TZ 24)

(10) Es wäre klarzustellen, dass Prüfungstermine für StEOP-Lehrveranstaltungen auch während der lehrveranstaltungsfreien Zeit zulässig sind, um den Vorgaben des UG nach zwei Prüfungsterminen pro Semester zu entsprechen. (TZ 24)

(11) In der Evaluierung der StEOP sollten auch die Zweckmäßigkeit von eingeschränkten Wiederholungsmöglichkeiten, die Prüfungsarten sowie die Festlegung der Prüfungstermine berücksichtigt werden. (TZ 24)

(12) Es wäre klarzustellen, ob in begründeten Ausnahmefällen StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester durch Alternativen ersetzt werden können, wenn ihre Absolvierung trotzdem sichergestellt ist. Gegebenenfalls wären diese alternativen Durchführungsformen hinsichtlich ihrer Zielerreichung in die Evaluierung der StEOP miteinzubeziehen. (TZ 25)

(13) Im Einvernehmen mit den Universitäten wäre auch das Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronischen Studienverwaltungssysteme) in die Evaluierung miteinzubeziehen. (TZ 26)

BMWf und
Universität Graz

(14) Das BMWf sollte klarstellen, ob die Einführung einer StEOP auch in Studien mit Eignungsprüfungen zulässig ist. In der Folge dieser Klarstellung sollte die Universität Graz die Curricula der beiden Sportstudien erforderlichenfalls adaptieren. (TZ 20)

BMWf und
Universitäten

(15) Bei Informationskampagnen wäre vom BMWf gemeinsam mit den Universitäten eine Wirkungsanalyse der einzelnen Informationsmaßnahmen (bspw. durch Abfrage der durch die Studienanfänger in Anspruch genommenen Informationsquellen im Zuge einer elektronischen Vorerfassung) vorzusehen. (TZ 11)

(16) Zur Bereinigung der Situation betreffend die Absolvierung (neben StEOP-bezogener) weiterer Lehrveranstaltungen empfahl der RH alternativ folgende Maßnahmen:

1. Änderung der Vorgaben und Curricula an den Universitäten dahingehend, dass zunächst alle Prüfungen der StEOP absolviert werden müssen, bevor Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen abgelegt werden dürfen;
2. Änderung des UG dahingehend, dass es in einem klar definierten maximalen Ausmaß die Ablegung von Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen vor Absolvierung der StEOP zulässt;
3. Wahrnehmung der aufsichtsbehördlichen Funktion durch das BMWf. (TZ 18)

(17) Im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung wären in Zusammenarbeit mit den Universitäten Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP ehestens festzulegen, um im Hinblick auf die im UG vorgesehene Evaluierung bereits jetzt und laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist. Dazu wäre auch sicherzustellen, dass die von der StEOP betroffenen Universitäten statistische Auswertungen zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten erstellen können. (TZ 27)

Universitäten Graz
und Innsbruck

(18) Im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von administrativen Tätigkeiten wären in ähnlich gelagerten Fällen (bspw. die Umgestaltung der StEOP) Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes zu ergreifen. (TZ 13, 28)

(19) Es wären Maßnahmen zu setzen und klare Verantwortlichkeiten zu definieren, um die Einräumung und Überprüfung der gesetzlich vorgesehenen zwei Prüfungstermine pro Semester – im Sinne der Klarstellung durch das BMWf (siehe Schlussempfehlung (10)) – zu gewährleisten. (TZ 24)

(20) Es wären in Entsprechung der Umsetzung der Schlussempfehlung (12) an das BMWf universitätsweite Vorgaben für Alternativlösungen zu StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester zu definieren. (TZ 25)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(21) Es wäre dafür zu sorgen, dass alle Prüfungstermine flächendeckend und vor Prüfungsdurchführung in die elektronische Studienverwaltung eingetragen werden, um die automatische Überprüfung der Anmeldezulässigkeit durch das Monitoringsystem zu gewährleisten. Ferner wären Vorgaben für eine händische Abänderung in der elektronischen Studienverwaltung zu definieren und Kontrollschleifen vorzusehen. (TZ 26)

Universität Innsbruck

(22) Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit wären die Lehrveranstaltungstypen in der Satzung klar zu definieren. Weiters wäre festzulegen, ob diese mit einem einzigen Prüfungsakt enden oder Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter sind. (TZ 24)

(23) Unter Berücksichtigung von Erfahrungen betreffend Schwachstellen wäre die Notwendigkeit der großen Anzahl von Berechtigungen zum händischen Ändern der elektronischen Systemvorgaben zu prüfen. (TZ 26)



Bericht des Rechnungshofes

Außendienstpräsenz der Wiener Polizei; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	308
Abkürzungsverzeichnis _____	309

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres****Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	311
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	317
Außendienstpräsenz _____	318
Polizeiinspektionen _____	322
Führungsspanne in Polizeiinspektionen _____	326
Kriminaldienst _____	328
Bearbeitung von Einbruchdiebstählen _____	330
Belastung der Polizeiinspektionen _____	331
Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst _____	332
Parteienverkehr in der Nacht _____	333
Dienstbetrieb _____	335
Entlastung der Polizeiinspektionen _____	336
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	338

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Stichprobenkontrollen der LPD Wien zur Außendienstpräsenz _____	320
Tabelle 2: Kosten für die Polizeiinspektion Lainzerstraße _____	326

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
LPD	Landespolizeidirektion(en)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PI	Polizeiinspektion(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Außendienstpräsenz der Wiener Polizei; Follow-up-Überprüfung

Das BMI und die Landespolizeidirektion Wien kamen den Empfehlungen des RH, die er zum Thema Außendienstpräsenz der Wiener Polizei im Jahr 2010 (Reihe Bund 2010/11) veröffentlicht hatte, nur in Teilbereichen nach.

Weiterhin offen war eine Neustrukturierung der Dienststellen der Wiener Polizei: In den 95 Polizeiinspektionen waren rd. 23 % der Planstellen für die Dienstführung vorgesehen. Bei gleichbleibendem systemisierten Personalstand wären durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit je 100 Planstellen rd. 265 Exekutivbedienstete nicht mehr für die Dienstführung erforderlich, sondern für den Einsatz im Außendienst verfügbar. Die überprüften Stellen konnten den Außendienstanteil weiterhin weder messen noch diesbezügliche Zielvorgaben überprüfen.

Durch die Einführung von Polizeiinspektions-Ermittlern in Polizeiinspektionen und Tatort-Opfer-Teams setzte die Landespolizeidirektion Wien Elemente einer notwendigen Spezialisierung bei der Bearbeitung von gerichtlich strafbaren Handlungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Thema Außendienstpräsenz der Wiener Polizei war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Außendienstpräsenz

Die Empfehlung des RH, den Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit systematisch zu erheben, für alle Exekutivbediensteten eine konkrete Zielvorgabe festzulegen und deren Zielerreichung kontinuierlich zu prüfen, wurde teilweise umgesetzt, indem das BMI und die

Kurzfassung

Landespolizeidirektion Wien (LPD Wien) konkrete Zielvorgaben für den Außendienstanteil im Exekutivdienst festlegt: Diese fanden sich in den Exekutivdienststrichtlinien, der Regionalstrategie für die Streifenfötigkeit im Allgemeinen und im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Fußstreifenfötigkeit im Besonderen. Einheitliche Zielvorgaben gab es nicht; so lag der von der LPD Wien in der Regionalstrategie definierte Außendienstanteil von rd. 57 % deutlich unter dem dafür in den Exekutivdienststrichtlinien definierten Mindestanteil von rd. 67 %. (TZ 2)

Ein Instrument zur systematischen Erhebung und damit kontinuierlichen Überprüfung des Außendienstanteils gab es nicht. Die mit März 2012 zur strukturierten Dokumentation des Dienstes der Sicherheitsexekutive eingeföhrte Applikation „Elektronische Dienstdokumentation“ war zur Auswertung der tatsächlich erbrachten Außendienstprösenz nicht geeignet, weil Außendienstzeiten auch in anderen Leistungsarten aufgingen, die in der Elektronischen Dienstdokumentation nicht als Außendienst aufschienen. (TZ 2)

Zusammenlegung von Polizeiinspektionen

Die Empfehlungen des RH zur Zusammenföhrung der Polizeiinspektionen zu je einer Zentralinspektion pro Wiener Gemeindebezirk und zur Erstellung eines diesbezüglichen Konzepts wurden nicht umgesetzt. Es bestanden im Zuständigkeitsbereich der LPD Wien weiterhin 95 Polizeiinspektionen und es gab kein Konzept zur Zusammenlegung von Polizeiinspektionen zu Zentralinspektionen. (TZ 3)

Sanierungs- und Erweiterungsbedarf

Eine dienststellenbezogene und an der empfohlenen Neustrukturierung (Zentralinspektionen) ausgerichtete Gesamtübersicht über Umfang und Kosten der erforderlichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen gab es nicht, obwohl nur 40 % der Polizeiinspektionen barrierefrei waren. Das BMI und die LPD Wien hatten damit die diesbezügliche Empfehlung des RH nicht umgesetzt. (TZ 4)

Polizeiinspektion Lainzerstraße

Die Empfehlung des RH, die Polizeiinspektion Lainzerstraße aufzulassen und den Mietvertrag zu kündigen, setzten das BMI und die LPD Wien nicht um. Am Standort Lainzerstraße war weiterhin eine Polizeiinspektion untergebracht, dies unter Nutzung von nur 31 % der verfügbaren Bürofläche und jährlichen Standortkosten von mehr als 165.000 EUR. (TZ 5)

Führungsspanne in Polizeiinspektionen

Indem weiterhin rd. 23 % der Exekutivbediensteten in den Polizeiinspektionen für die Dienstführung vorgesehen waren, hatten das BMI und die LPD Wien die Empfehlung des RH zur Reduktion des Anteils an dienstführenden Exekutivbediensteten und zur Erhöhung der Führungsspanne nicht umgesetzt. Damit wurden Potenziale für die Erhöhung der Außendienstpräsenz nicht genutzt. (TZ 6)

Bei gleichbleibendem systemisiertem Personalstand wären durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit einer Größe von rd. 100 Planstellen rd. 265 E2a-Exekutivbedienstete nicht mehr für die Dienstführung erforderlich und die Außendienstpräsenz ließe sich dadurch entsprechend verstärken. (TZ 6)

Kriminaldienst

Die Empfehlung des RH, in einem Deliktskatalog die grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts zur Bearbeitung von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen verbindlich festzulegen und bei Unklarheiten über die Zuständigkeit die Entscheidung der Sicherheitsbehörde zu übertragen, wurde teilweise umgesetzt. Mit dem „Büro für Zentrale Koordination“ war nunmehr eine Stelle bei der LPD Wien installiert, die u.a. bei Kompetenzkonflikten zur Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen entschied. (TZ 7)

Die grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts zur Bearbeitung von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen war nicht festgelegt worden. Die LPD Wien führte jedoch in den Polizeiinspektionen sogenannte PI-Ermittler ein, die für die Aktenbearbeitung und Ermittlungstätigkeit bei gerichtlich strafbaren Handlungen zuständig waren. Mit Dezember 2012 waren in den Wiener Polizeiinspektionen 339 PI-Ermittler im Einsatz. Eine der jeweiligen Spe-

Kurzfassung

Spezialisierung angepasste Aufgabentrennung bzw. –wahrnehmung bot Potenzial für eine effiziente Verbrechensbekämpfung. (TZ 7)

Auch die im April 2012 geschaffenen Tatort–Opfer–Teams (TOP–Teams), zuständig für die gesamte, bisher von den Exekutivbediensteten der Polizeiinspektionen wahrgenommene Tatortarbeit, brachten eine Spezialisierung. (TZ 7, 8)

Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen

Die Empfehlung des RH, die Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen bei den spezialisierten Exekutivbediensteten des Landeskriminalamts zu konzentrieren, um dadurch die Streifenfälligkeit zu erhöhen und der Entwicklung der Einbruchskriminalität entgegenzuwirken, setzten das BMI und die LPD Wien teilweise um. Die LPD Wien setzte durch die Einrichtung von PI–Ermittlern auf den Polizeiinspektionen und von TOP–Teams Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung, die u.a. zu einer Spezialisierung bei der Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen auf den Polizeiinspektionen führten. (TZ 8)

Belastung der Polizeiinspektionen

Die LPD Wien setzte die Empfehlung des RH, durch Personalverschiebungen zwischen den Stadtpolizeikommanden flexibel auf Belastungsunterschiede der Exekutivbediensteten im Stadtgebiet zu reagieren, teilweise um. So war das Personal im am höchsten belasteten Stadtpolizeikommando Favoriten um sieben Exekutivbedienstete erhöht worden. Es gab allerdings weiterhin Diskrepanzen zwischen der Belastung durch die Aufgabenwahrnehmung und der Personalausstattung. So war bspw. das Stadtpolizeikommando Donaustadt in den Jahren 2010 bis 2012 unter den fünf am höchsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber einen um sieben Exekutivbedienstete reduzierten Ist–Stand. Hingegen war das Stadtpolizeikommando Josefstadt unter den zwei am wenigsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber mit zusätzlich 13 Exekutivbediensteten beim Ist–Stand den dritthöchsten Zuwachs. (TZ 9)

Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst

Durch die Einführung einer Flexibilisierung für die Dienstplanung im Gruppendienst – Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes pro Kalendermonat – wurde die Empfehlung des RH, im Rahmen einer flexiblen Dienstplanung darauf zu achten, dass das auf den Polizeiinspektionen verfügbare Personal durch den Einsatz bei Großveranstaltungen im Rahmen des Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes nicht zusätzlich vermindert wird, teilweise umgesetzt; Potenzial für weitere Flexibilisierungen war gegeben. (TZ 10, 12)

Eine Maßnahme mit ähnlicher Wirkung stellte die mit 1. November 2012 neu geschaffene Bereitschaftseinheit dar. Zu den durch die Streifentätigkeit der Bereitschaftseinheit beabsichtigten Zielen zählte u.a. auch die Entlastung der Polizeiinspektionen von Streifenstationen. (TZ 10)

Parteienverkehr in der Nacht

Die LPD Wien hatte die Empfehlung des RH, während der Nachtstunden nicht alle Polizeiinspektionen offenzuhalten, sondern den Parteienverkehr in der Nacht konzentriert in den 14 am Standort der Stadtpolizeikommanden eingerichteten Polizeiinspektionen abzuwickeln, nicht umgesetzt. Zu begrüßen war allerdings die laut Angaben der LPD Wien für 2013 geplante Konzentration von Polizeiinspektionen für den Parteienverkehr während der Nachtstunden, um dadurch die Außendienstpräsenz zu erhöhen. (TZ 11)

Dienstzeitsysteme

Mit der bei Bedarf zwingend einzuplanenden Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes je Kalendermonat setzte das BMI die Empfehlung des RH, weitere Flexibilisierungselemente der Dienstzeit für die Exekutivbediensteten im Gruppendienstsystem einzuführen, teilweise um. Allerdings war dies nur ein erstes Instrument für die Polizeiinspektionskommandanten, um die Dienstplanung an spezifische örtliche und zeitliche Anforderungen anzupassen; Potenzial zur weiteren Flexibilisierung war vorhanden. (TZ 12)

Kurzfassung

Diensteinteilung und –auswertung

In Umsetzung der Empfehlung des RH war mit der Elektronischen Dienstdokumentation die Erfassung der von Exekutivbediensteten für einzelne Tätigkeiten aufgewendeten Zeit seit März 2012 verpflichtend vorgesehen. (TZ 13)

Übernahme von Post- und Telekombediensteten

Indem die LPD Wien die Anzahl der in ihrem Zuständigkeitsbereich eingesetzten ehemaligen Post- und Telekombediensteten seit dem Vorbericht mehr als verdreifachte (von 26 auf 85), setzte sie die Empfehlung des RH, auf den Polizeiinspektionen verstärkt Verwaltungsbedienstete – zur Entlastung der Exekutivbediensteten von administrativen Aufgaben und damit zur Erhöhung der Außendienstpräsenz – einzusetzen, um. (TZ 14)

Sofort erledigungsformular

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung des RH, bei Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz die bezügliche Aufnahme, Protokollierung und weitere Bearbeitung – in Form des Sofort erledigungsformulars – von Verwaltungsbediensteten auf den Polizeiinspektionen durchführen zu lassen. Exekutivbedienstete hatten auch bei Nichtvorliegen eines Ermittlungsansatzes die Amtshandlung weiterzuführen und den Anzeiger beim Ausfüllen des Sofort erledigungsformulars zu unterstützen. (TZ 15)

**Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

Kenndaten zur Außendienstpräsenz der Wiener Polizei					
Rechtsgrundlagen	Art. 10 Abs. 1 Z 14 Bundes-Verfassungsgesetz Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl. Nr. 566/1991 i.d.F. des Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetzes (SNG), BGBl. I Nr. 50/2012 Beamten-Dienstrechtsgesetz, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.				
	2008	2009	2010	2011	2012
Polizeiinspektionen	98	96	96 ¹	95	95
Kosten ² in Mio. EUR	5,36	5,55	5,25	5,47	5,46 ³
Personalstand ⁴	Anzahl				
Soll-Stand	3.937	3.981	4.027	4.039	4.039
Ist-Stand	3.200	3.242	3.321	3.289	3.353
Überstunden					
Stadtpolizeikommanden und Polizeiinspektionen	1.187.994	1.077.360	1.082.398	1.101.934	827.428 ⁵

¹ bis zur Zusammenlegung der beiden Polizeiinspektionen Isbarygasse und Waidhausenstraße zur Polizeiinspektion Linzerstraße in der 2. Jahreshälfte (siehe TZ 3)

² Miete, Betriebskosten, Gas, Strom, Fernwärme, Reinigung (inkl. USt)

³ ohne Strom/Gas/Fernwärme

⁴ Stichtag jeweils 1. Jänner

⁵ Jänner bis September 2012

Quellen: BMI; LPD Wien; RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2012 die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer früheren Gebarungüberprüfung zur Außendienstpräsenz der Wiener Polizei abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2010/11 veröffentlichte Bericht „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“ wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens veröffentlichte er in seinem Bericht Reihe Bund 2011/13.

(2) Im Zeitraum zwischen dem Vorbericht und der gegenständlichen Follow-up-Überprüfung traten das Bundesverfassungsgesetz Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012, BGBl. I Nr. 49/2012, und das Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetz (SNG), BGBl. I Nr. 50/2012, in Kraft. Auf diesen gesetzlichen Grundlagen wurden mit Wirksamkeit 1. September 2012 die bisherigen neun Sicherheitsdirektionen, 14 Bundespolizeidirektionen und neun Landespolizeikommanden zu neun Landespolizeidirektionen (je eine pro Bundesland)

Prüfungsablauf und –gegenstand

zusammengeführt; auch die Sicherheitsdirektion Wien, die Bundespolizeidirektion Wien und das Landespolizeikommando Wien verschmolzen zu einer neuen Behörde: der Landespolizeidirektion Wien.

(3) Zu dem im April 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI gemeinsam für die LPD Wien im Juni 2013 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im August 2013.

(4) Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im Folgenden auch für vor der Neustrukturierung liegende Sachverhalte einheitlich die Behördenbezeichnung Landespolizeidirektion Wien (LPD Wien).

Außendienstpräsenz

2.1 (1) Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen, den Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit systematisch zu erheben, für alle Exekutivbediensteten eine konkrete Zielvorgabe festzulegen und deren Zielerreichung kontinuierlich zu prüfen. Nach den Feststellungen des Vorberichts hatte die LPD Wien den Außendienstanteil nicht systematisch, sondern anhand von Stichprobenkontrollen erhoben und in den sogenannten LPK-Kontrollberichten ausgewertet; danach lag der gewogene Durchschnitt der Außendienstpräsenz aller Exekutivbediensteten zwischen 40 % (im Jahr 2007) und 43 % (im Jahr 2009).

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMI mitgeteilt, seit der flächendeckenden Umsetzung der Elektronischen Dienstdokumentation mit 1. April 2011 könne der Anteil der Außendienstpräsenz ausgewertet werden. Die Empfehlung des RH sei somit umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die LPD Wien im März 2012 nach einem bundesweiten Probetrieb die Applikation „Elektronische Dienstdokumentation“ zur strukturierten Dokumentation des Dienstes der Sicherheitsexekutive eingeführt hatte. Die Elektronische Dienstdokumentation besteht aus der Dienstenteilung (geplante Aufträge) und dem Dienstvollzug (z.B. Dokumentation der tatsächlich erbrachten Leistungen). Die beim Dienstvollzug erbrachten Outputs (Anzeige, Organstrafverfügung, Alarmfahndung etc.) müssen der jeweiligen Leistung zugewiesen und bei dieser verbucht werden. Aufträge, Leistungen und Outputs sind vordefiniert; eine davon abweichende Beschreibung ist nicht möglich.

Als Streifendienste waren in der Elektronischen Dienstdokumentation im Wesentlichen folgende vier Leistungsarten vorgesehen: Sicherheits- bzw. Sektorstreife, Kriminalstreife, Fußstreife und Diensthundestreife. Die übrigen Leistungsarten erfasste die Elektronische Dienstdokumentation nicht als Außendienst, auch wenn die konkrete Tätigkeit im Rahmen des Außendienstes erbracht wurde (z.B. Fahndung, Erste Allgemeine Hilfeleistung, Gefahrenforschung, kriminalpolizeiliche Fallbearbeitung am Tatort). In der Elektronischen Dienstdokumentation gingen somit Außendienstzeiten ungemessen in anderen Leistungsarten auf. Demzufolge war eine Auswertung der Elektronischen Dienstdokumentation nach dem Aspekt der gesamten tatsächlich erbrachten Außendienstpräsenz nicht möglich, weil Außendienstzeiten auch in anderen Leistungsarten aufgingen, die in der Elektronischen Dienstdokumentation nicht als Außendienst aufschienen. Ein anderes Instrument zur systematischen Erhebung des Außendienstanteils stand der LPD Wien nicht zur Verfügung.

Zielvorgaben für den Außendienstanteil im Exekutivdienst fanden sich in den von der LPD Wien ergänzten Exekutivdiensttrichtlinien des BMI, in der Regionalstrategie der LPD Wien sowie im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan:

- Die Exekutivdiensttrichtlinien hielten fest, dass Exekutivbedienstete (mit Ausnahme von Polizeiinspektionskommandanten und sogenannten PI-Ermittlern (vgl. TZ 7)) im Rahmen eines 12-stündigen Dienstes mindestens acht Stunden Außendienst, das sind rd. 67 %, zu erbringen hatten. Nach den Exekutivdiensttrichtlinien waren aber auch jene exekutiven Tätigkeiten als Außendienst zu werten, die aufgrund infrastruktureller Notwendigkeiten auf einer Dienststelle vorgenommen werden mussten (z.B. Einvernahmen).
- Die Regionalstrategie der LPD Wien, die als Planungsinstrument im Führungsinformationssystem entwickelt worden war, sah für das Jahr 2012 für die Außendienstpräsenz einen Sollwert von 2.576.600 Stunden vor. Laut einer Berechnung der LPD Wien entsprach dieser Wert einem Anteil von rd. 57 % der jährlich von den Exekutivbediensteten zu erbringenden Außendienstpräsenz. Die LPD Wien hatte diesen Sollwert für das Jahr 2012 als Planungsgröße aus den Erfahrungswerten des Vorjahres errechnet. Dieser diente der Überprüfung der monatlichen Planwerte bei der Diensterteilung in der Elektronischen Dienstdokumentation.

Außendienstpräsenz

- Das BMI formulierte zum Bundesvoranschlag 2013 im Detailbudget LPD als eines der zu erreichenden Wirkungsziele die Optimierung der öffentlichen Sicherheit und Verkehrssicherheit, das u.a. durch die Gewährleistung eines hohen Ausmaßes polizeilicher Präsenz in der Öffentlichkeit erfüllt werden soll. Als Indikator zur Messung dieser Zielerreichung war die Anzahl der für Fußstreifen aufzuwendenden Arbeitsstunden aller LPD mit einer Million Stunden festgelegt.¹ Gemäß § 45 Abs. 1 BHG 2013 ist zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen, der für die LPD Wien die Anzahl der tatsächlichen Fußstreifen für das Jahr 2013 mit 608.936 Stunden festlegte.

Zugunsten der Auswertungen aus der Elektronischen Dienstdokumentation hatte die LPD Wien die stichprobenartigen Kontrollen zur Erhebung der Außendienstpräsenz vorübergehend² eingestellt. Der letzte Kontrollbericht stammte vom Juli 2012 und umfasste das 1. Halbjahr 2012. Der gewogene Durchschnitt der Außendienstpräsenz aller Exekutivbediensteten entwickelte sich von 2009 bis Juni 2012 wie folgt:

Tabelle 1: Stichprobenkontrollen der LPD Wien zur Außendienstpräsenz				
	2009	2010	2011	2012 ¹
	in %			
Anteil Außendienst	43	45	46	48
	Anzahl			
Kontrollierte Exekutivbedienstete	2.211	1.681	1.777	921

¹ 1. Halbjahr

Quellen: LPD Wien; RH

2.2 (1) Die Empfehlung des RH wurde durch die Zielvorgaben des BMI und der LPD Wien im Hinblick auf die Außendienstpräsenz teilweise umgesetzt. Die in den Exekutivdienststrichtlinien festgelegte Zielvorgabe, im Rahmen eines 12-stündigen Dienstes mindestens acht Stunden Außendienst zu leisten, wurde dadurch relativiert, dass auch Tätigkeiten im Innendienst (z.B. Einvernahmen) als Außendienst betrachtet werden konnten. Der RH wies kritisch darauf hin, dass es keine einheitlichen Zielvorgaben gab; so lag der von der LPD Wien in der Regionalstrategie definierte Außendienstanteil von rd. 57 % deutlich unter dem

¹ Teilheft Bundesvoranschlag 2013, Untergliederung 11, Inneres, S. 26

² Die LPD Wien stellte in Aussicht, die stichprobenartigen Kontrollen ab dem Jahr 2013 wieder durchzuführen.

dafür in den Exekutivdienststrichtlinien definierten Mindestanteil von rd. 67 %.

(2) Wenn auch grundsätzlich in der Elektronischen Dienstdokumentation die Möglichkeit bestand – wie empfohlen – die Außendienstpräsenz als solches zu erheben, konnte der Anteil der tatsächlich erbrachten Außendienstzeit nicht ausgewertet werden, weil Außendiensttätigkeiten auch in anderen Leistungsarten aufgingen.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMI und die LPD Wien, den Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit systematisch zu erheben und die Erreichung der Zielvorgabe zum Außendienstanteil kontinuierlich zu prüfen. Ein effizientes Controlling sollte gesicherte Steuerungsgrundlagen zur Beurteilung der Zielerreichung liefern und ist insbesondere auch zur Überprüfung der Zielerreichung aus der wirkungsorientierten Haushaltsführung erforderlich.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMI stelle der Außendienst in der Elektronischen Dienstdokumentation selbst keine gesonderte Leistung dar, sondern werde im Rahmen verschiedener steuerungsrelevanter Aufgabenerfüllungen erbracht. Der Umfang des Außendienstes könne annäherungsweise über reine Außendienstleistungen und Leistungen, die zum Großteil als Außendienst zu bewerten seien, dargestellt werden. Zu einer einfacheren Auswertung der Daten aus der Elektronischen Dienstdokumentation werde in naher Zukunft das Auswertungstool „SAP-Business-Objects“ ausgerollt. Damit sei aus Sicht des BMI die Empfehlung umgesetzt.*

Zu den Zielvorgaben für die Außendienstpräsenz merkte das BMI an, dass im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die LPD Wien für das Jahr 2013 ein Sollwert für die tatsächlich zu leistenden Fußstreifen als Beitrag für eine wirkungsvolle Außendienstpräsenz definiert sei. Die Zielerreichung des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans unterliege einem monatlichen Soll-Ist-Vergleich; die Quartalsergebnisse seien Grundlage für Steuerungsgespräche.

- 2.4** Für den RH war nicht ausreichend dargelegt, ob die annäherungsweise zur gesamten Außendienstpräsenz ableitbaren Daten eine brauchbare statistische Bewertung zulassen. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Außendienstpräsenz

Er begrüßte das zur Beurteilung der Zielerreichung des Fußstreifendienstes vorgesehene Controlling, allerdings sollten Steuerungsgespräche, falls dies aus gegebenem Anlass erforderlich ist, auch zusätzlich zu den Quartalsergebnissen möglich sein.

Der RH wies weiters wiederholt kritisch darauf hin, dass die in den Exekutivdienststrichtlinien des BMI und der Regionalstrategie der LPD Wien ausgewiesenen Zielvorgaben zur Außendienstpräsenz nicht einheitlich waren. Die im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für den Fußstreifendienst festgelegte Stundenanzahl stellte eine Teilgröße der gesamten zu erbringenden Außendienstpräsenz der Wiener Polizei dar. Zudem wurden bestimmte exekutive Tätigkeiten (z.B. Einvernahmen), die aufgrund infrastruktureller Notwendigkeiten auf einer Dienststelle vorgenommen werden müssen, als Außendienst gewertet.

Polizeiinspektionen

Zusammenlegung von
Polizeiinspektionen

3.1 (1) Mit 1. Jänner 2010 gab es in Wien 96 Polizeiinspektionen mit einem durchschnittlichen Soll-Stand von 40 Planstellen je Polizeiinspektion. Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, in jedem Wiener Gemeindebezirk eine Zentralinspektion einzurichten und die Polizeiinspektionen bei dieser zusammenzuführen. Weiters hatte er empfohlen (TZ 5), ein Konzept über die Zusammenlegung der Polizeiinspektionen an den Standorten von Zentralinspektionen zu erstellen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatten das BMI und die LPD Wien mitgeteilt, der Status sei gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert. Danach würde die Optimierung der Organisationsstrukturen der österreichischen Sicherheitsexekutive ständig vorangetrieben und würden Außendienstpräsenz fördernde Maßnahmen forciert. Für eine Strukturoptimierung im urbanen Bereich seien neben den polizeitaktischen, infrastrukturellen und personellen Aspekten die ökonomischen Rahmenbedingungen von besonderer Bedeutung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass es in Wien mit Stand 1. September 2012 95 Polizeiinspektionen gab. Die im Vorbericht als geplant dargestellte Zusammenlegung der im 14. Bezirk situierten Polizeiinspektionen Isbarygasse und Waidhausenstraße am neuen Standort Linzerstraße war erfolgt. Im September 2010 eröffnete die Bundesministerin für Inneres die Polizeiinspektion Linzerstraße.

Weder das BMI noch die LPD Wien planten eine Zusammenführung aller Polizeiinspektionen eines Wiener Gemeindebezirks zu einer Zentralinspektion je Gemeindebezirk. Es gab auch kein Konzept zur Zusammenlegung einzelner Polizeiinspektionen.

- 3.2** Die Empfehlungen des RH zur Zusammenführung der Polizeiinspektionen zu je einer Zentralinspektion pro Wiener Gemeindebezirk und zur Erstellung eines diesbezüglichen Konzepts wurden nicht umgesetzt. Es gab weiterhin 95 Polizeiinspektionen; ein Konzept zur Zusammenlegung der Polizeiinspektionen lag nicht vor.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMI und die LPD Wien aufrecht, in jedem Wiener Gemeindebezirk eine Zentralinspektion einzurichten und die Polizeiinspektionen bei dieser zusammenzuführen. Der Neustrukturierung vorausgehend wäre ein Konzept über die Zusammenlegung der Polizeiinspektionen an den Standorten von Zentralinspektionen zu erstellen.

- 3.3** *Das BMI nahm zur Empfehlung des RH nicht konkret Stellung. Das BMI habe „die vom RH intendierte Anregung von Organisationsmaßnahmen im Hinblick auf laufende Entwicklungen und Anforderungen und damit einer diesbezüglich entsprechend gerecht werdenden, sukzessiven Umsetzung stimmiger und voraussichtlich tatsächlich realisierbarer Optimierungsmaßnahmen aufgenommen“.*

Das BMI sei dieser Intention grundsätzlich folgend bestrebt, „einen diesbezüglichen Anpassungsprozess mit entsprechender Ausrichtung der Organisation, der dienstbetrieblichen Abläufe, der infrastrukturellen und personellen Dimensionierung sowie des Führungsaufbaues und den externen Anforderungen bzw. kommunalpolitischen Faktoren voranzutreiben“. Zu diesem Anpassungsprozess seien maßgebliche Kriterien, wie z.B. Strukturdaten der jeweiligen Region, polizeitaktische Erfordernisse, Gewährleistung der sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in Verbindung mit der erforderlichen Bürgernähe und Maßnahmen im Dienste des Bürgerservices und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sorgfältig abzuwägen.

- 3.4** Der RH begrüßte das zugesagte Bestreben des BMI, Anpassungsprozesse der Organisation voranzutreiben, er vermisste dazu jedoch konkrete Maßnahmen. So hatte sich seit dem Vorbericht die Anzahl der Polizeiinspektionen nur unwesentlich verändert. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung.

Polizeiinspektionen

Sanierungs- und Erweiterungsbedarf

4.1 (1) Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, die erwartbaren Gesamtkosten für die erforderlichen Baumaßnahmen dienststellenbezogen zu erheben. Bei 61 Polizeiinspektionen in Wien hatte damals Sanierungs- und Erweiterungsbedarf bestanden und bei 77 Polizeiinspektionen waren bauliche Maßnahmen zum Abbau von Barrieren nach dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz notwendig gewesen. Auch sollten die Baumaßnahmen an der vom RH empfohlenen Neustrukturierung (Zentralinspektionen) ausgerichtet werden.

(2) Nach Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert. Danach erfolge die Feststellung von erforderlichen baulichen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Bestrebungen zur Optimierung der Organisation im Sinne einer effizienten Ressourcengebarung. Detaillierte Kostenschätzungen würden erst bei konkreten Projekten in Auftrag gegeben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die LPD Wien nur 38 der 95 Polizeiinspektionen (40 %) als barrierefrei bewertet hatte. In den Jahren 2010 bis 2012 hatte die LPD Wien an fünf Polizeiinspektionen Erweiterungen und an sechs Polizeiinspektionen Sanierungen, ohne über ein Gesamtkonzept zu verfügen, vorgenommen; sechs Polizeiinspektionen waren innerhalb des jeweiligen Stadtpolizeikommandos an einen neuen Standort verlegt worden.

Eine dienststellenbezogene Erhebung der erwartbaren Gesamtkosten aller erforderlichen Baumaßnahmen gab es nicht.

4.2 Das BMI und die LPD Wien setzten die Empfehlung des RH nicht um. Es fehlte eine dienststellenbezogene Gesamtübersicht über Umfang und Kosten der erforderlichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen. Der RH hielt daher seine im Vorbericht gegebene Empfehlung an das BMI und die LPD Wien aufrecht, dienststellenbezogen die erwartbaren Gesamtkosten für die erforderlichen baulichen Maßnahmen zu erheben. Die baulichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen sollten an der vom RH empfohlenen Neustrukturierung der Polizeiinspektionen (Zentralinspektionen) ausgerichtet werden (siehe TZ 3).

4.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Feststellung von erforderlichen baulichen Maßnahmen unter Berücksichtigung von entsprechenden Bestrebungen zur Optimierung der Organisation im Sinne einer effizienten Ressourcengebarung erfolge. Spezifizierte Kostenschätzungen würden daher erst zeitnah vor einer konkreten Realisierbarkeit in Auftrag gegeben werden.*

Polizeiinspektion
Lainzerstraße

4.4 Der RH verwies darauf, dass die aktuelle Stellungnahme des BMI weitgehend ident war mit jener, die das BMI dem RH im Jahr 2010 übermittelt hatte. Daher bekräftigte der RH seine Ausführungen aus dem Vorbericht: Eine dienststellenbezogene Erhebung von Umfang und Kosten erforderlicher Adaptierungs- und Sanierungsmaßnahmen ist im Sinne eines vorausschauenden und wirtschaftlich vertretbaren Ressourceneinsatzes unumgänglich. Einzel- und Gesamtkostenschätzungen stellen überdies eine wesentliche Grundlage bei der Projektplanung und -entscheidung dar.

5.1 (1) Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, die Polizeiinspektion Lainzerstraße aufzulassen und den Mietvertrag zu kündigen. Dies im Hinblick darauf, dass die Polizeiinspektion in dem Gebäude, das darüber hinaus dringend sanierungsbedürftig war, nur rd. 31 % der zur Verfügung stehenden Bürofläche nutzte.

(2) Das BMI teilte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mit, dass der Status – wie in der Stellungnahme des Vorberichts erläutert – unverändert sei. Danach bestehe das Bestreben, für den Standort Lainzerstraße eine ökonomisch vertretbare Lösung zu erarbeiten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die am Standort 1130 Wien, Lainzerstraße 49–51 situierte Polizeiinspektion weiterhin rd. 31 % der verfügbaren Bürofläche (512 m² von insgesamt 1.652 m²) nutzte. Die verbleibenden 69 % der Bürofläche wurden seither keiner anderweitigen Nutzung zugeführt. Der im Vorbericht festgestellte sanierungsbedürftige Zustand des Gebäudes war weiterhin gegeben.

Die Kosten für den Standort Lainzerstraße stellten sich im Zeitraum 2010 bis 2012 wie folgt dar:

Polizeiinspektionen

Tabelle 2: Kosten für die Polizeiinspektion Lainzerstraße			
	2010	2011	2012¹
	in EUR		
Miete	104.166	104.166	86.805
Betriebskosten	33.604	31.310	25.273
Reinigungskosten	11.638	11.894	10.306
Strom	5.970	6.111	6.507
Gas	11.637	11.862	9.492
Summe²	167.014	165.342	138.383

¹ Miet-, Betriebs- und Reinigungskosten bis 31. Oktober 2012; Strom und Gas akontiert bis 31. Oktober 2012

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: LPD Wien

5.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt, weil am Standort Lainzerstraße weiterhin eine Polizeiinspektion untergebracht war und rd. 69 % der vorhandenen Büroflächen keiner Nutzung zugeführt waren. Das verursachte in den Jahren 2010 und 2011 sowie hochgerechnet auf das Jahr 2012 Kosten von mehr als 165.000 EUR jährlich. Der RH hielt an der im Vorbericht gegebenen Empfehlung an das BMI und die LPD Wien fest, die Polizeiinspektion Lainzerstraße aufzulassen und den Mietvertrag des dringend sanierungsbedürftigen Gebäudes zu kündigen.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei es weiterhin bemüht – unter Einbeziehung der Finanzprokurator – eine vertretbare Lösung zu finden. Nach derzeitigem Stand schein sich in absehbarer Zeit eine Standortalternative anzubieten.*

5.4 Aus Sicht des RH sollte die Auflösung der Polizeiinspektion Lainzerstraße zum Anlass genommen werden, die Zusammenführung der Polizeiinspektionen zu je einer Zentralinspektion pro Wiener Gemeindebezirk voranzutreiben; von einem alternativen Standort für die Polizeiinspektion Lainzerstraße ist jedenfalls dann Abstand zu nehmen, wenn damit nicht die vom RH empfohlene Zusammenlegung von Polizeiinspektionen verfolgt wird.

Führungsspanne in Polizeiinspektionen

6.1 (1) Mit Stichtag 1. Jänner 2010 waren rd. 23 % der in den Polizeiinspektionen systemisierten Planstellen für die Dienstführung (E2a) vorgesehen. Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, den Anteil an dienstführenden Exekutivbediensteten auf den Polizeiinspektionen zu reduzieren und dadurch die Füh-

rungsspanne maßgeblich zu erhöhen. Dies könnte bei gleichbleibendem systemisiertem Personalstand durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit einer Größe von rd. 100 Planstellen erreicht werden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens teilte das BMI mit, dass der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert sei. Das BMI sei demnach ständig bestrebt, Außendienstpräsenz fördernde Maßnahmen zu forcieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI die Vorgabe betreffend die Führungsspanne in Polizeiinspektionen unverändert beibehalten hatte. Mit Stichtag 23. Oktober 2012 waren von den insgesamt 3.883 in den Polizeiinspektionen der LPD Wien systemisierten Planstellen des Exekutivdienstes unverändert 886 für die Dienstführung (E2a) vorgesehen. Dies entsprach einem Anteil von rd. 23 %. Die Führungsspanne blieb daher unverändert.

- 6.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt, weil der Anteil an dienstführenden Exekutivbediensteten in den Polizeiinspektionen nicht reduziert und dadurch die Führungsspanne nicht erhöht wurde. Damit wurden Potenziale für die Erhöhung der Außendienstpräsenz nicht genutzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMI und die LPD Wien aufrecht, unabhängig von der Einrichtung von Zentralinspektionen den Anteil an dienstführenden Exekutivbediensteten auf den Polizeiinspektionen zu reduzieren und dadurch die Führungsspanne maßgeblich zu erhöhen. Dies könnte bei gleichbleibendem systemisiertem Personalstand durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit einer Größe von rd. 100 Planstellen erreicht werden.

Ausgehend von den insgesamt 3.883 in den Polizeiinspektionen der LPD Wien systemisierten Planstellen des Exekutivdienstes wären rd. 265 E2a-Exekutivbedienstete nicht mehr für die Dienstführung erforderlich und die Außendienstpräsenz ließe sich dadurch entsprechend verstärken.

- 6.3** *Das BMI nahm zur Empfehlung des RH nicht konkret Stellung. Das BMI habe „die vom RH intendierte Anregung von Organisationsmaßnahmen im Hinblick auf laufende Entwicklungen und Anforderungen und damit einer diesbezüglich entsprechend gerecht werdenden, sukzessiven Umsetzung stimmiger und vorausblickend tatsächlich realisierbarer Optimierungsmaßnahmen aufgenommen“.*

Führungsspanne in Polizeiinspektionen

Das BMI sei dieser Intention grundsätzlich folgend bestrebt, „einen diesbezüglichen Anpassungsprozess mit entsprechender Ausrichtung der Organisation, der dienstbetrieblichen Abläufe, der infrastrukturellen und personellen Dimensionierung sowie des Führungsaufbaues und den externen Anforderungen bzw. kommunalpolitischen Faktoren voranzutreiben“. Zu diesem Anpassungsprozess seien maßgebliche Kriterien, wie z.B. Strukturdaten der jeweiligen Region, polizeitaktische Erfordernisse, Gewährleistung der sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in Verbindung mit der erforderlichen Bürgernähe und Maßnahmen im Dienste des Bürgerservices und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sorgfältig abzuwägen.

- 6.4** Der RH begrüßte das zugesagte Bestreben des BMI, Anpassungsprozesse der Organisation voranzutreiben, er vermisse dazu jedoch konkrete Maßnahmen. So blieb seit dem Vorbericht die Führungsspanne unverändert. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Kriminaldienst

- 7.1** (1) Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, in einem Deliktskatalog die grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts zur Bearbeitung von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen verbindlich festzulegen. Nur einzelne ausgewählte Strafrechtsdelikte sollten von den Polizeiinspektionen bearbeitet werden.

In jenen Fällen, in denen sich trotz Deliktskatalog Unklarheiten ergaben, sollte die Entscheidung über die tatsächliche Zuständigkeit zur Bearbeitung von Anzeigen der Sicherheitsbehörde (Bundespolizeidirektion Wien) übertragen werden.

(2) Laut Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert. Danach ziele die geltende Kriminaldienststrichlinie bei der Bearbeitung von gerichtlich strafbaren Handlungen auf Abläufe und Zuordnungen ab, die der Qualität des jeweiligen Delikts angepasst seien. Höher spezialisierte Personalressourcen würden so nicht für ermittlungstechnisch einfach zu handhabende Delikte gebunden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das in den Kriminaldienststrichlinien des BMI festgelegte Generalistenprinzip unverändert in Geltung war. Danach war die erstintervenierende Polizeidienststelle grundsätzlich für die vollständige Bearbeitung aller Delikte zuständig, sofern die konkrete Aufgabenstellung von ihr selbständig wahrgenommen werden kann.

**Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

Die Kriminaldienststrichtlinien sahen weiterhin vor, bei welchen strafrechtlichen Delikten und Sachverhalten (z.B. Tötungsdelikte, Einbruchsdiebstähle) der ersteinschreitende Exekutivbedienstete das Landeskriminalamt zu verständigen hatte. Dem Landeskriminalamt oblag sodann im konkreten Einzelfall die Entscheidung über eine Übernahme, Assistenzdienstleistung (kooperative Fallbearbeitung) oder Nichtübernahme einer Amtshandlung.

Laut Angaben der LPD Wien habe sich in den letzten Jahren allerdings die Notwendigkeit einer Spezialisierung bei der Bearbeitung von gerichtlich strafbaren Handlungen gezeigt. Diesem Umstand folgend führte die LPD Wien ein Kontingent an spezialisierten Exekutivbediensteten (sogenannte PI-Ermittler) ein, die in den Polizeiinspektionen für die Aktenbearbeitung und Ermittlungstätigkeit bei gerichtlich strafbaren Handlungen zuständig waren. Mit 1. Dezember 2012 waren in den Wiener Polizeiinspektionen 339 PI-Ermittler im Einsatz.

Ergänzend zu den PI-Ermittlern führte die LPD Wien mit 1. April 2012 Tatort-Opfer-Teams (TOP-Teams) ein, die seither u.a. für die gesamte Tatort- und Opferarbeit (z.B. Spuren- und Beweissicherung vor Ort sowie Opferinformation) zuständig waren. Damit ging jene bisher u.a. von den Exekutivbediensteten der Polizeiinspektionen wahrgenommene Tatortarbeit auf die TOP-Teams über.

Im Zuge der Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden mit 1. September 2012 wurde in der LPD Wien das „Büro für Zentrale Koordination“ geschaffen. Diesem oblag neben der zentralen Koordination in kriminal- und sicherheitspolizeilicher Hinsicht die Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen dem Landeskriminalamt und den für die Polizeiinspektionen zuständigen Polizeikommissariaten.

7.2 (1) Die Empfehlung des RH wurde durch Einrichtung des Büros für Zentrale Koordination teilweise umgesetzt. Damit war nunmehr in der LPD Wien eine Stelle installiert, die u.a. bei Kompetenzkonflikten zur Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen zwischen dem Landeskriminalamt und den Polizeiinspektionen entschied.

(2) Das mit der Einführung der PI-Ermittler verfolgte Modell einer Spezialisierung auf den Polizeiinspektionen beurteilte der RH positiv. Er sah in einer der jeweiligen Spezialisierung (von den ersteinschreitenden Exekutivbediensteten einer Polizeiinspektion bis zur zentralen Bekämpfung gerichtlich strafbarer Handlungen durch das Landeskriminalamt) angepassten Aufgabentrennung bzw. -wahrnehmung Potenzial für eine effiziente Verbrechensbekämpfung.

Kriminaldienst

Jedoch empfahl der RH dem BMI und der LPD Wien, die durch die Einführung von PI-Ermittlern erfolgte Spezialisierung in den Polizeiinspektionen im Hinblick auf deren Auswirkungen zu evaluieren und das Ergebnis bei den Zuständigkeitsregelungen für die Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen zu berücksichtigen (vgl. auch TZ 8).

7.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Empfehlung nunmehr durch eine entsprechende Dienstanweisung umgesetzt worden.*

Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass im Jahr 2009 die Exekutivbediensteten in den Polizeiinspektionen rd. 66 % der Einbruchsdiebstähle bearbeitet hatten. Im Hinblick darauf hatte er dem BMI und der LPD Wien empfohlen (TZ 12), die Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen bei den spezialisierten Exekutivbediensteten des Landeskriminalamts zu konzentrieren. Dadurch könnte die Streifentätigkeit erhöht und der Entwicklung der Einbruchskriminalität entgegengewirkt werden.

(2) Laut Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren sei der Status, wie in der Stellungnahme des Vorberichts dargestellt, unverändert. Danach habe das Landeskriminalamt in den normierten Fällen über Ersuchen die Amtshandlung grundsätzlich zu übernehmen. Im Falle der Nichtübernahme seien die Gründe der Ablehnung mitzuteilen und zu dokumentieren. Unabhängig davon könne das Landeskriminalamt jede kriminalpolizeiliche Amtshandlung an sich ziehen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine Konzentration der Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen bei den spezialisierten Exekutivbediensteten des Landeskriminalamts erfolgt war. Exekutivbedienstete der Polizeiinspektionen bearbeiteten 2011 rd. 62 % und jene des Landeskriminalamts rd. 38 % der insgesamt 39.355 in Wien angezeigten Einbruchsdiebstähle (§ 129 Strafgesetzbuch). Bei den Anzeigen war im Vergleich zum Jahr 2009 mit 54.888 Fällen ein Rückgang von rd. 28 % zu verzeichnen. Die Aufklärungsquote im Jahr 2011 lag bei rd. 8,8 %, im Jahr 2009 bei 5,5 %.

Die LPD Wien hatte für die Bearbeitung von gerichtlich strafbaren Handlungen auf den Polizeiinspektionen PI-Ermittler sowie für die Tatort- und Opferarbeit TOP-Teams eingeführt (siehe TZ 7).

8.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt. Die LPD Wien setzte durch die Einrichtung von PI-Ermittlern auf den Polizeiinspektionen und von TOP-Teams Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung, die u.a. auch zu einer Spezialisierung bei der Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen



Bearbeitung von
Einbruchsdiebstählen



Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung

diebstählen auf den Polizeiinspektionen führten. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 7, die durch die Einführung von PI-Ermittlern erfolgte Spezialisierung in den Polizeiinspektionen im Hinblick auf deren Auswirkungen zu evaluieren und das Ergebnis bei den Zuständigkeitsregelungen für die Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen zu berücksichtigen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Empfehlung durch eine entsprechende Dienstanweisung umgesetzt worden.*

Belastung der Polizeiinspektionen

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) der LPD Wien empfohlen, durch Personalverschiebungen zwischen den Stadtpolizeikommanden flexibel auf Belastungsunterschiede im Stadtgebiet zu reagieren. Die Exekutivbediensteten des Stadtpolizeikommandos Favoriten waren einer mehr als doppelt so hohen fremdbestimmten Belastung ausgesetzt wie jene des Stadtpolizeikommandos Döbling. Das tatsächlich verfügbare Personal im Stadtpolizeikommando Favoriten war von 2009 auf 2010 allerdings nur um drei Exekutivbedienstete, jenes von Döbling hingegen um sechs Exekutivbedienstete erhöht worden.

(2) Laut Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts, wonach der Empfehlung des RH durch temporär begrenzte bezirksübergreifende Zuweisungen und durch Zuweisungen im Zusammenhang mit der Ausmusterung von Grundausbildungslehrgängen nachgekommen werde, unverändert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die LPD Wien das tatsächlich verfügbare Personal im am höchsten belasteten Stadtpolizeikommando Favoriten um sieben Exekutivbedienstete erhöht und jenes von Döbling um zwei verringert hatte. Jedoch bestanden weiterhin Diskrepanzen zwischen der Belastung durch die Aufgabenwahrnehmung und der Personalausstattung an den Stadtpolizeikommanden. Dies zeigte sich bspw. an den beiden folgenden Fällen:

- Das Stadtpolizeikommando Josefstadt war in den Jahren 2011 und 2012 unter den zwei am wenigsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber in diesem Zeitraum beim Ist-Stand mit zusätzlichen 13 Exekutivbediensteten den dritthöchsten Zuwachs.
- Das Stadtpolizeikommando Donaustadt war in den Jahren 2010 bis 2012 immer unter den fünf am höchsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber in diesem Zeitraum einen um sieben Exekutivbedienstete reduzierten Ist-Stand.

Belastung der Polizeiinspektionen

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde durch Personalausgleichsmaßnahmen zwischen den Stadtpolizeikommanden teilweise umgesetzt. Es gab aber weiterhin Diskrepanzen zwischen der Belastung und der Personalausstattung.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an die LPD Wien, durch Personalverschiebungen zwischen den Stadtpolizeikommanden flexibel auf Belastungsunterschiede im Stadtgebiet zu reagieren.

- 9.3** *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung weiterhin nachkommen werde.*

Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst

- 10.1** (1) Der RH hatte im Vorbericht (TZ 16) dem BMI und der LPD Wien empfohlen, im Rahmen einer flexiblen Dienstplanung darauf zu achten, dass das auf den Polizeiinspektionen verfügbare Personal durch den Einsatz bei Großveranstaltungen nicht zusätzlich vermindert wird. Dies im Hinblick darauf, dass Exekutivbedienstete der Polizeiinspektionen neben ihrer Tätigkeit auf den Dienststellen auch zu Einsätzen im Rahmen des Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes herangezogen worden waren und sich dadurch der verfügbare Personalstand auf den Polizeiinspektionen reduziert hatte. Außerdem hatte die LPD Wien für diverse Schwerpunktaktionen, wie z.B. U-Bahnstreifen, Exekutivbedienstete aus den Polizeiinspektionen abgezogen.

(2) Laut Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts, wonach das BMI die LPD Wien anweisen werde, auf eine bestmögliche Entsprechung der Empfehlung des RH hinzuwirken, unverändert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die LPD Wien mit Schreiben vom Juli 2012 als Flexibilisierungsmaßnahme verfügt hatte, dass bei dienstlicher Notwendigkeit ein 12-stündiger Dienst pro Kalendermonat im Gruppendienstplan zu verschieben war (siehe TZ 12). Bei der Dienstplanerstellung zwingend zu berücksichtigen waren u.a. Minimal- und Maximaldienstzeiten sowie Ruhezeiten.

Darüber hinaus schuf die LPD Wien mit November 2012 eine Bereitschaftseinheit, die u.a. folgende zentral angeordnete Aufgaben wahrzunehmen hatte: Einsätze im Rahmen des Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes (eingeschränkt auf niederschwellige Anlässe ohne Erfordernis besonderer Ausrüstung oder Ausbildung), überlagernde Überwachungs- und Streifendienste sowie Sonder- und Schwerpunktaktionen.



Großer Sicherheits- und
Ordnungsdienst



Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung

Eine der Hauptaufgaben der Bereitschaftseinheit lag somit in der Überwachung und Bestreifung von sogenannten Kriminalitäts-Hotspots bzw. Szenelagen (z.B. einbruchgefährdete Gegenden, Suchtgiftszene, Fußgängerzonen). Die LPD Wien plante, den zunächst bestehenden Personalstand von rd. 110 Exekutivbediensteten der Bereitschaftseinheit bis Anfang 2014 auf rd. 200 Exekutivbedienstete zu erhöhen.

Zu den durch die Streifentätigkeit der Bereitschaftseinheit beabsichtigten Zielen zählten u.a. die Entlastung der Polizeiinspektionen bei zentralen Streifendienstaktionen und eine Professionalisierung bei bezirksübergreifenden Sonder- und Schwerpunktaktionen.

- 10.2** Die Empfehlung des RH wurde durch die Einführung einer Flexibilisierungsmaßnahme für die Dienstplanung im Gruppendienst – Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes pro Kalendermonat – teilweise umgesetzt. Potenzial für weitere Flexibilisierungsmaßnahmen war nach Ansicht des RH gegeben (siehe auch TZ 12). Darüber hinaus stellte die neu geschaffene Bereitschaftseinheit für den RH eine Maßnahme mit ähnlicher Wirkung dar. Dadurch soll der auf den Polizeiinspektionen verfügbare Personalstand von der Wahrnehmung der der Bereitschaftseinheit zugewiesenen Aufgaben entlastet werden.

Der RH empfahl der LPD Wien, die Aufgabenwahrnehmung der Bereitschaftseinheit und deren Auswirkungen auf den von Polizeiinspektionen wahrzunehmenden Exekutivdienst zu evaluieren, um eine Grundlage für eine effiziente Steuerung des Exekutivdienstes zu haben.

- 10.3** *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung aufnehmen werde.*

Parteienverkehr in der Nacht

- 11.1** (1) Im Hinblick auf die niedrige Parteienfrequenz und die damit verbundene geringe zeitliche Belastung während der Nacht hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 15) der LPD Wien empfohlen, bis zur Errichtung der Zentralinspektionen den Parteienverkehr während der Nacht konzentriert in den 14 am Standort der Stadtpolizeikommanden eingerichteten Polizeiinspektionen abzuwickeln. Auch diese Maßnahme könnte die Außendienstpräsenz erhöhen.

(2) Laut Mitteilung der LPD Wien im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts, wonach ständig das Bestreben bestehe, Außendienstpräsenz fördernde Maßnahmen zu forcieren, unverändert.

Parteienverkehr in der Nacht

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, waren weiterhin alle 95 Polizeiinspektionen rund um die Uhr, und damit auch in den Nachtstunden, offenzuhalten. Eine Konzentration des Parteienverkehrs auf weniger Polizeiinspektionen als bisher während der Nacht war nicht erfolgt. Laut Angaben der LPD Wien war für das Jahr 2013 intendiert, etwa 20 Polizeiinspektionen für den Parteienverkehr in den Nachtstunden zu schließen, um dadurch die Außendienstpräsenz zu erhöhen.

11.2 (1) Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt, weil weiterhin alle Polizeiinspektionen rund um die Uhr offenzuhalten waren. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung an die LPD Wien fest, bis zur Einrichtung der Zentralinspektionen den Parteienverkehr während der Nacht konzentriert in den 14 am Standort der Stadtpolizeikommanden eingerichteten Polizeiinspektionen abzuwickeln.

(2) Der RH begrüßte die geplante Konzentration des Parteienverkehrs in den Nachtstunden auf weniger Polizeiinspektionen. Er empfahl der LPD Wien, die Umsetzung der geplanten Konzentration von Polizeiinspektionen für den Parteienverkehr während der Nachtstunden zügig voranzutreiben, um damit Kapazitäten für den Außendienst frei zu machen.

11.3 *Das BMI nahm – trotz beabsichtigter Konzentration des Parteienverkehrs – zur Empfehlung des RH nicht konkret Stellung. Das BMI habe „die vom RH intendierte Anregung von Organisationsmaßnahmen im Hinblick auf laufende Entwicklungen und Anforderungen und damit einer diesbezüglich entsprechend gerecht werdenden, sukzessiven Umsetzung stimmiger und vorausblickend tatsächlich realisierbarer Optimierungsmaßnahmen aufgenommen“.*

Das BMI sei dieser Intention grundsätzlich folgend bestrebt, „einen diesbezüglichen Anpassungsprozess mit entsprechender Ausrichtung der Organisation, der dienstbetrieblichen Abläufe, der infrastrukturellen und personellen Dimensionierung sowie des Führungsaufbaues und den externen Anforderungen bzw. kommunalpolitischen Faktoren voranzutreiben“. Zu diesem Anpassungsprozess seien maßgebliche Kriterien, wie z.B. Strukturdaten der jeweiligen Region, polizeitaktische Erfordernisse, Gewährleistung der sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in Verbindung mit der erforderlichen Bürgernähe und Maßnahmen im Dienste des Bürgerservices und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sorgfältig abzuwägen.

**Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung**

11.4 Der RH begrüßte das zugesagte Bestreben des BMI, Anpassungsprozesse der Organisation voranzutreiben. Er sah der intendierten Konzentration des Parteienverkehrs entgegen.

Dienstbetrieb

Dienstzeitsysteme

12.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 17) empfohlen, für die Exekutivbediensteten im Gruppendienstsystem weitere Flexibilisierungselemente der Dienstzeit einzuführen, um den Polizeiinspektionskommandanten bei der Dienstplanung die Möglichkeit zu bieten, auf die spezifischen örtlichen und zeitlichen Anforderungen im Überwachungsgebiet bedarfsgerecht eingehen zu können.

(2) Laut Mitteilung des BMI im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert. Demnach könne mit den bereits entwickelten Flexibilisierungsmodellen („Dienstzeitmanagement 2005“) den unterschiedlichen Erfordernissen im Exekutivdienst entsprochen werden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, verfügte die LPD Wien im Juli 2012 folgende Flexibilisierung: Bei dienstlicher Notwendigkeit war unter Beachtung der im Dienstzeitmanagement 2005 vorgesehenen Zulässigkeitsregeln im Gruppendienstplan zwingend ein 12-stündiger Dienst pro Kalendermonat zu verschieben. Als dienstliche Notwendigkeit war die Vermeidung von Überstunden anzusehen.

12.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt. Mit der bei Bedarf zwingend einzuplanenden Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes pro Kalendermonat stand den Polizeiinspektionskommandanten ein erstes Instrument zur Verfügung, mit dem sie im Gruppendienstsystem die Dienstplanung an spezifische örtliche und zeitliche Anforderungen anpassen konnten.

Der RH sah allerdings Potenzial für weitere Flexibilisierungen. Er hielt daher seine an das BMI gerichtete Empfehlung aufrecht, für Exekutivbedienstete im Gruppendienstsystem weitere Flexibilisierungselemente der Dienstzeit einzuführen.

12.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung aufnehmen werde.*

Dienstbetrieb

- Diensteinteilung und -auswertung
- 13.1** (1) Der RH hatte dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, zusätzlich zur Dokumentation des relevanten Geschehens in einer Polizeiinspektion auch die Erfassung des Zeitaufwands für die zu erbringenden Tätigkeiten vorzusehen. Vor allem sollten nach der Einführung der Elektronischen Dienstdokumentation einzelne Leistungsfelder des Außen- und Innendienstes nach den dafür erbrachten Zeiteinheiten ausgewertet werden können. Die ermittelten Leistungskennzahlen wären zum Zweck eines optimierten Ressourceneinsatzes heranzuziehen.
- (2) Laut Mitteilung der überprüften Stellen im Nachfrageverfahren erfolge die Erfassung des Zeitaufwands seit der flächendeckenden Umsetzung der Elektronischen Dienstdokumentation mit 1. April 2011. Die Empfehlung des RH sei somit umgesetzt.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Elektronische Dienstdokumentation sowohl Planungs- als auch Dokumentationsfunktionen beinhaltet (siehe TZ 2). Jeder Exekutivbedienstete pflegte die von ihm erbrachten Tätigkeiten in die Elektronische Dienstdokumentation ein. Bei der Bezeichnung der Tätigkeiten hatte er sich dabei an die vorgegebenen Kategorien des Erfassungskatalogs zu halten. Der Erfassungskatalog enthielt über 200 verschiedene Leistungsarten.
- 13.2** Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. Mit der Elektronischen Dienstdokumentation war die Erfassung der von Exekutivbediensteten für einzelne Tätigkeiten aufgewendeten Zeit seit März 2012 verpflichtend vorgesehen (siehe TZ 2).

Entlastung der Polizeiinspektionen

- Übernahme von Post- und Telekombediensteten
- 14.1** (1) Die LPD Wien hatte bis Ende Februar 2010 26 Post- und Telekombedienstete mit dem Ziel übernommen, durch deren Verwendung Exekutivbedienstete von administrativen Aufgaben zu entlasten. Im Hinblick darauf hatte der RH dem BMI und der LPD Wien in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, auf den Polizeiinspektionen verstärkt Verwaltungsbedienstete zur Entlastung der Exekutivbediensteten von administrativen Aufgaben und damit zur Erhöhung der Außendienstpräsenz einzusetzen.
- (2) Die überprüften Stellen teilten im Nachfrageverfahren mit, dass mit einer Erweiterung der Einsatzgebiete der Post- und Telekombediensteten (bspw. Polizeianhaltezentrum – Anhaltevollzug) eine Aufstockung der Anzahl dieser Mitarbeiter erzielt werden soll. Es werde mit sukzessiven Dienstzuteilungen an der Erreichung des Ziels gearbeitet.



Entlastung der Polizeiinspektionen

Außendienstpräsenz der Wiener Polizei;
Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit 1. September 2009 insgesamt 246 Post- und Telekombedienstete den Aufnahmeprozess bei der LPD Wien durchlaufen hatten. Mit Stichtag 1. September 2012 waren 85 ehemalige Post- und Telekombedienstete bei der Landespolizeidirektion Wien beschäftigt, davon 47 auf den Polizeiinspektionen.

14.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. Im Vergleich zum Vorbericht hatte die LPD Wien die Anzahl der in ihrem Zuständigkeitsbereich eingesetzten ehemaligen Post- und Telekombediensteten mehr als verdreifacht (von 26 auf 85). Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten auf den Polizeidienststellen sollte nach Ansicht des RH bedarfsgerecht im Hinblick auf die Erhöhung der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten weitergeführt werden.

Sofort erledigungsformular

15.1 (1) Der RH hatte der LPD Wien im Vorbericht (TZ 21) empfohlen, bei Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz die bezügliche Aufnahme, Protokollierung und weitere Bearbeitung – im Form des Sofort erledigungsformulars – von Verwaltungsbediensteten, bspw. von dienstzugehörigen Post- und Telekombediensteten, auf den Polizeiinspektionen durchführen zu lassen.

(2) Laut Mitteilung der überprüften Stelle im Nachfrageverfahren sei der Status gegenüber der Stellungnahme des Vorberichts unverändert. Danach werde die Empfehlung hinsichtlich der Aufnahme und Protokollierung bereits verfolgt. Um allenfalls vorhandene kriminalpolizeiliche Hinweise nicht zu übersehen, bedürften die Aktenvorgänge allerdings weiterhin einer polizeilichen Bearbeitung und Endkontrolle.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die für die Aufgabenzuteilung bezüglich des Sofort erledigungsformulars maßgebliche Dienstanweisung nicht geändert worden war. Diese Dienstanweisung sah weiterhin vor, dass auch bei Nichtvorliegen eines Ermittlungsansatzes der Exekutivbedienstete die Amtshandlung weiterzuführen und den Anzeiger beim Ausfüllen des Sofort erledigungsformulars zu unterstützen hatte.

15.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Laut Dienstanweisung waren Verwaltungsbedienstete bei der Aufnahme von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz weiterhin nicht ermächtigt, die weitere Bearbeitung im Rahmen des Sofort erledigungsformulars (z.B. Unterstützung des Anzeigers beim Ausfüllen des Formulars) durchzuführen.

Der RH hielt seine an die LPD Wien gerichtete Empfehlung aufrecht, bei Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz die Aufnahme, Protokollierung und weitere Bearbeitung im Rahmen des Sofort erledigungsformulars von Verwaltungsbediensteten, bspw. von ehemaligen Post- und Telekombediensteten, durchführen zu lassen.

15.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung – entsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen – aufnehmen werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

16 Der RH stellte fest, dass das BMI und die LPD Wien von 15 überprüften Empfehlungen des Vorberichts zwei umsetzten, sechs teilweise und sieben nicht umsetzten:

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/11					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
10	Systematische Erhebung des Anteils der Außendienstpräsenz an der Gesamtzeit; Festlegung einer Zielvorgabe für den Außendienstanteil und kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung	2		X	
3, 5	Zusammenführung der Polizeiinspektionen zu je einer Zentralinspektion pro Wiener Gemeindebezirk und Erstellung eines Konzepts über die Zusammenlegung	3			X, X
4	Dienststellenbezogene Erhebung der Gesamtkosten für bauliche Maßnahmen; Ausrichtung der Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen an der Neustrukturierung der Polizeiinspektionen	4			X
6	Auflassung der Polizeiinspektion Lainzerstraße und Kündigung des Mietvertrags	5			X
8	Reduktion der Anzahl an dienstführenden Exekutivbediensteten und maßgebliche Erhöhung der Führungsspanne; Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern	6			X
11	Grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts für gerichtlich strafbare Handlungen; bei Unklarheit über die Zuständigkeit Übertragung der Entscheidung an Sicherheitsbehörde	7		X	
12	Konzentration der Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen beim Landeskriminalamt	8		X	
14	Personalverschiebungen zwischen Stadtpolizeikommanden zur flexiblen Reaktion auf Belastungsunterschiede im Stadtgebiet	9		X	
16	Flexible Dienstplanung, um das verfügbare Personal auf Polizeiinspektionen nicht durch Einsatz bei Großveranstaltungen zu vermindern	10		X	
15	Konzentration des Parteienverkehrs in den Polizeiinspektionen während der Nacht am Standort der Stadtpolizeikommanden	11			X
17	Weitere Flexibilisierungselemente im Gruppendienstsystem	12		X	
18	Erfassung des Zeitaufwands für zu erbringende Tätigkeiten auf einer Polizeiinspektion	13	X		
20	Verstärkter Einsatz von Verwaltungsbediensteten für administrative Aufgaben zur Entlastung von Exekutivbediensteten	14	X		
21	Bearbeitung von Anzeigen strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz — in Form des Sofort erledigungsformulars — durch Verwaltungsbedienstete	15			X

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI, Landespolizeidirektion Wien

(1) Der Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit sollte systematisch erhoben und die Erreichung der Zielvorgabe zum Außendienstanteil kontinuierlich geprüft werden. (TZ 2)

(2) In jedem Wiener Gemeindebezirk sollte eine Zentralinspektion eingerichtet werden und die Polizeiinspektionen wären bei dieser zusammenzuführen. Der Neustrukturierung vorausgehend wäre ein Konzept über die Zusammenlegung der Polizeiinspektionen an den Standorten von Zentralinspektionen zu erstellen. (TZ 3)

(3) Die erwartbaren Gesamtkosten für die erforderlichen baulichen Maßnahmen wären dienststellenbezogen zu erheben. Die baulichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen sollten dabei an der vom RH empfohlenen Neustrukturierung der Polizeiinspektionen (Zentralinspektionen) ausgerichtet werden. (TZ 4)

(4) Die Polizeiinspektion Lainzerstraße sollte aufgelassen und der Mietvertrag des dringend sanierungsbedürftigen Gebäudes gekündigt werden. (TZ 5)

(5) Unabhängig von der Einrichtung von Zentralinspektionen wäre der Anteil an dienstführenden Exekutivbediensteten auf den Polizeiinspektionen zu reduzieren und dadurch die Führungsspanne maßgeblich zu erhöhen. (TZ 6)

(6) Die durch die Einführung von Polizeiinspektions-Ermittlern erfolgte Spezialisierung in den Polizeiinspektionen sollte im Hinblick auf deren Auswirkungen evaluiert und das Ergebnis bei den Zuständigkeitsregelungen für die Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen berücksichtigt werden. (TZ 7, 8)

Landespolizeidirektion Wien

(7) Durch Personalverschiebungen zwischen den Stadtpolizeikommanden wäre flexibel auf Belastungsunterschiede im Stadtgebiet zu reagieren. (TZ 9)

(8) Die Aufgabenwahrnehmung der Bereitschaftseinheit und deren Auswirkungen auf den von Polizeiinspektionen wahrzunehmenden Exekutivdienst sollten evaluiert werden, um eine Grundlage für eine effiziente Steuerung des Exekutivdienstes zu haben. (TZ 10)

(9) Bis zur Einrichtung der Zentralinspektionen sollte der Parteienverkehr während der Nacht konzentriert in den 14 am Standort der Stadtpolizeikommanden eingerichteten Polizeiinspektionen abgewickelt werden. (TZ 11)

(10) Die Umsetzung der geplanten Schließung von Polizeiinspektionen während der Nachtstunden wäre zügig voranzutreiben. (TZ 11)

(11) Bei Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz wären die Aufnahme, Protokollierung und weitere Bearbeitung im Rahmen des Sofort erledigungsformulars von Verwaltungsbediensteten, bspw. von ehemaligen Post- und Telekombediensteten, durchzuführen. (TZ 15)

BMI

(12) Für die Exekutivbediensteten im Gruppendienstsystem sollten weitere Flexibilisierungselemente der Dienstzeit eingeführt werden. (TZ 12)





Bericht des Rechnungshofes

Labortarife bei ausgewählten Kranken- versicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	346
Abkürzungsverzeichnis _____	347

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern;
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	349
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	353
Ausgewählte Laborpositionen _____	353
Laborgemeinschaften _____	360
Maßnahmen zur Mengensteuerung _____	362
Auswahl des Leistungserbringers _____	364
Vertragspartnerabrechnung _____	368
Rahmenbedingungen _____	371
Ausgabenbegrenzungen _____	376
Vertragspartnerökonomie _____	377
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	378

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Laboraufwands je Anspruchsberechtigten _____	355
Abbildung 1:	Veränderung der Laborausgaben je Anspruchs- berechtigten 2008 bis 2011 bei Laborfachärzten und sonstigen Ärzten _____	356
Abbildung 2:	Tarife und Preise für „Großes Blutbild“ bzw. „Komplettes Blutbild“ im Jahr 2012 _____	358
Abbildung 3:	Tarife und Preise für „TSH“ im Jahr 2012 _____	358
Tabelle 2:	Zuweiser-Vertragspartnernummern im Abrechnungsdatensatz _____	370
Abbildung 4:	Vergleich der Tarife und Kosten der eigenen Einrichtung mit den Tarifen und Preisen der Laborfachärzte und Institute für „Großes Blutbild“ bzw. „Komplettes Blutbild“ im Jahr 2012 _____	374
Abbildung 5:	Vergleich der Tarife und Kosten der eigenen Einrichtung mit den Tarifen und Preisen der Laborfachärzte und Institute für „TSH“ im Jahr 2012 _____	374

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
B-KUVG	Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FOKO	Gesamtkostenrechnung ärztlicher Tätigkeit, Anwender: Alle Kranken- und Sondersicherungsträger, eingerichtet durch die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
i.H.v.	in Höhe von
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VPAB-NOVA	Vertragspartnerabrechnungsprogramm bundesweiter Krankenversicherungsträger (BVA, SVA, SVB, VAEB)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und die Steiermärkische Gebietskrankenkasse kamen den Empfehlungen des RH, die er zum Thema Labortarife im Jahr 2010 veröffentlicht hatte (Reihe Bund 2010/6), nur teilweise nach.

Zwar konnten die vom RH aufgezeigten erheblichen Unterschiede bei den Tarifen und Preisen für Laborleistungen durch Vereinbarungen mit den jeweiligen Ärztekammern reduziert werden, doch lagen die Ausgaben je Anspruchsberechtigten für Laborleistungen bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter immer noch um rd. 80 % und bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft um rd. 46 % über jenen der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung von Labortarifen ausgewählter Krankenversicherungsträger war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Ausgewählte Laborpositionen

Der Empfehlung des RH entsprechend hatten die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) ihre Tarife reduzieren können. Mit rd. 46 EUR bei der BVA bzw. rd. 38 EUR bei der SVA lagen die Ausgaben für Laborleistungen je Anspruchsberechtigten weiterhin deutlich über jenen der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse (StGKK) mit rd. 26 EUR. Bei allen Krankenversicherungsträgern lagen die Tarife für die Ärzte über den Institutstarifen, die

Kurzfassung

anhand einer am Labormusterkatalog¹ orientierten Kostenkalkulation vereinbart waren. Die Tarife der BVA und der SVA für Ärzte lagen immer noch wesentlich über jenen der StGKK. (TZ 2)

Laborgemeinschaften

Entgegen der Empfehlung des RH hatten weder die BVA noch die SVA Rahmenbedingungen für Laborgemeinschaften geschaffen. Die StGKK hatte zwar die Rahmenbedingungen geregelt, aber keine vergünstigten Tarife vereinbaren können. (TZ 3)

Maßnahmen zur Mengensteuerung

Entsprechend der Empfehlung des RH führten die SVA und die StGKK im Rahmen der Vertragspartneranalyse des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger systematische trägerübergreifende Vergleiche durch. Die BVA nahm an diesem Projekt hingegen nicht teil, sondern unternahm lediglich einzelne Bemühungen zu Vergleichen. (TZ 4)

Auswahl des Leistungserbringers

Der RH sah seine Empfehlung nur als teilweise umgesetzt an, nämlich im Hinblick auf die Auswahl der Leistungsparameter, nicht aber im Hinblick auf die Auswahl der Leistungserbringer. Obwohl einerseits zwischen den einzelnen Leistungsanbietern, insbesondere zwischen Instituten und Laborfachärzten, erhebliche Tarifunterschiede für die gleiche Leistung bestanden und andererseits der Gesetzgeber eine ökonomische Zuweisung sicherstellen wollte, nutzten die Krankenversicherungsträger kein Instrumentarium, um eine Leistungserbringung beim günstigsten Anbieter sicherzustellen. (TZ 5)

Vertragspartnerabrechnung

Die Empfehlung des RH an die drei Krankenversicherungsträger, gemeinsam mit den Vertragspartnern für ökonomische Zuweisungen zu sorgen, wurde nur teilweise umgesetzt. Der Anteil der ausge-

¹ Der Musterkatalog Labor 2006 enthält die Laborpositionen und die dafür kalkulierten Tarife. Er wurde im Auftrag des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger vom Kompetenzzentrum der Wiener Gebietskrankenkasse, Abteilung Behandlungsökonomie und Verrechnung, erstellt.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

füllten Zuweiser-Vertragspartnernummern war bei allen drei Krankenversicherungsträgern gestiegen. Da die Zuweisungen weiterhin in Papierform übermittelt wurden, war ein systematischer Abgleich der angeforderten mit den abgerechneten Laborparametern² nicht möglich. (TZ 6)

Rahmenbedingungen

Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH, zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde, um. Der Hauptverband hatte gemeinsam mit Vertretern der Krankenversicherungsträger die Chancen und Risiken, die eine Teilkündigungsmöglichkeit für die Krankenversicherungsträger mit sich brächten, erörtert und sich dafür ausgesprochen, das Gesamtvertragssystem derzeit nicht in Frage zu stellen. (TZ 7)

Entgegen der Empfehlung des RH hatte die StGKK die Leistungen ihrer eigenen Einrichtung wie bisher ohne Berücksichtigung von Degressionseffekten bewertet und keine schriftlichen Vereinbarungen mit der BVA oder der SVA abgeschlossen. (TZ 8)

Ausgabenbegrenzungen

Entgegen der Empfehlung des RH vereinbarten weder die BVA noch die SVA Ausgabenbegrenzungen. Im Unterschied dazu verfügte die StGKK über wirksame Degressionsmodelle und nutzte somit die Möglichkeit, an der Fixkostendegression der Anbieter teilhaben zu können. (TZ 9)

Vertragspartnerökonomie

Die BVA und die SVA setzten die Empfehlung des RH, ihre Aktivitäten im Rahmen der Vertragspartnerökonomie zu verstärken, um. Beide Krankenversicherungsträger führten im Rahmen der Ökonomiekontrolle sowohl systematische Auswertungen wie auch Einzelfallprüfungen durch. (TZ 10)

² abgerechnete Laborleistungsposition laut Honorarordnung

Kenndaten zu den Labortarifen bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern					
Rechtsgrundlagen:	Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (B-KUVG), Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz (GSVG), Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG)				
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA)					
	in Mio. EUR				in %
Versicherungsleistungen in der Krankenversicherung ¹	1.330,06	1.368,00	1.412,32	1.445,69	9
Ausgaben für ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen ¹	354,88	368,41	378,27	383,56	8
Ausgaben für Laborleistungen	37,17	37,56	38,54	35,54	- 4
davon					
<i>Laborfachärzte</i> ²	19,14	19,46	19,75	18,34	- 4
<i>sonstige Ärzte</i> ²	13,54	13,64	13,73	11,70	- 14
<i>Institute</i> ³	4,49	4,47	5,06	5,51	23
	Anzahl				
Anspruchsberechtigte⁵	736.614	746.882	757.620	765.385	4
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA)					
	in Mio. EUR				in %
Versicherungsleistungen in der Krankenversicherung ¹	766,14	755,73	790,67	790,97	3
Ausgaben für ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen ¹	230,25	233,27	238,55	243,56	6
Ausgaben für Laborleistungen	27,62	28,10	27,49	27,02	- 2
davon					
<i>Laborfachärzte</i> ²	14,15	15,19	14,57	13,09	- 7
<i>sonstige Ärzte</i> ²	10,78	11,01	11,05	11,71	9
<i>Institute</i> ³	2,69	1,90	1,87	2,22	- 17
	Anzahl				
Anspruchsberechtigte⁵	654.468	675.930	694.567	713.860	9
Steiermärkische Gebietskrankenkasse (StGKK)					
	in Mio. EUR				in %
Versicherungsleistungen in der Krankenversicherung ¹	1.283,77	1.320,61	1.324,66	1.361,20	6
Ausgaben für ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen ¹	331,60	339,21	342,29	350,98	6
Ausgaben für Laborleistungen	22,65	22,25	22,60	23,49	4
davon					
<i>Laborfachärzte</i> ²	5,44	5,47	5,57	5,77	6
<i>sonstige Ärzte</i> ²	8,31	8,42	8,46	8,72	5
<i>Institute</i> ³	5,10	5,09	5,25	5,70	12
<i>eigene Einrichtung</i> ⁴	3,80	3,27	3,32	3,30	- 13
	Anzahl				
Anspruchsberechtigte⁵	890.961	894.835	899.042	908.000	2

¹ Erfolgsrechnungen 2008 bis 2011

² Daten aus VPAB-NOVA; StGKK aus FOKO

³ Daten aus FOKO

⁴ Leistungsaufstellungen des Labors der eigenen Einrichtung der StGKK

⁵ Anspruchsberechtigtenbank des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Dezember 2012 und im Jänner 2013 bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA), bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und bei der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse (StGKK) die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2010/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2011/13 veröffentlicht.

Zu dem im April 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen im Juni und Juli 2013 Stellung. Die Gegenäußerung des RH erfolgte im September 2013.

Ausgewählte Laborpositionen

2.1 (1) Angesichts der Preisunterschiede von bis zu 400 % bei den beiden umsatzstärksten Laborpositionen hatte der RH der BVA, der SVA und der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 9) empfohlen, die aufgezeigten Preisunterschiede zwischen den Anbietern zur Vereinbarung von Tarifsenkungen für Laborleistungen zu nutzen und sich dabei an den Kosten einer effizienten Anbieterstruktur zu orientieren.

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, sie habe die Tarifniveauunterschiede in den Verhandlungen zur Neuorganisation des Laborbereichs in der Honorarordnung argumentativ verwendet. Nach Verhandlungen mit der Ärztekammer seien im Jahr 2011 Reduktionen der Labortarife gelungen, wenn auch nicht im ursprünglich angestrebten Ausmaß. Die Vereinbarung sei als erster Schritt im Sinne einer allgemeinen Tarifsenkung mit dem Ziel zu sehen, Laboruntersuchungen grundsätzlich in den ökonomisch günstigeren Strukturen der Fachlabors zu erbringen.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, sie habe bereits in der Vergangenheit mehrfach versucht, die hohen Labortarife abzusenken. Nach schwierigen Verhandlungen sei es schließlich zur Gesamtvertragskündigung durch die Österreichische Ärztekammer mit 31. Dezember 2009 und einer vertragsfreien Zeit ab 1. Juni 2010 gekommen. Im Juni 2010 sei eine Einigung der Österreichischen Ärztekammer und der SVA über eine Senkung der Labortarife für Laborfachärzte um 22 % erfolgt, woraus sich Einsparungen für die SVA von rd. 2,9 Mio. EUR pro Jahr ergeben hätten. Die SVA verhandle auch über eine Senkung

Ausgewählte Laborpositionen

der Labortarife für Allgemeinmediziner und Fachärzte mit dem zuletzt erfolgten Laborabschluss der BVA als Vorbild.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, es sei ihr bewusst, dass sich durch die technische Weiterentwicklung laufend Änderungen in der Kostenstruktur ergäben, die auch in der Tarifgestaltung zu berücksichtigen seien. In den letzten Jahren seien die Tarife für Laborfachärzte zumeist nicht angehoben worden, in den Verhandlungen für 2011 werde sie versuchen, eine Reduktion des Laboraufwands zu erreichen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass alle drei Krankenversicherungsträger im Laborbereich Tarifsenkungen vereinbart hatten. Bei der BVA und der SVA waren entsprechende Aufwandssenkungen bereits in den vollständig abgerechneten Daten (bis 2011) erkennbar. Die StGKK hatte erst im Jahr 2013 eine Tarifsenkung erreicht.

- Die BVA senkte im Jahr 2011³ die Labortarife für nahezu alle Parameter um 20 %.⁴ Bei 64 Parametern führte sie eine zusätzliche Absenkung durch. Gleichzeitig nahm sie 44 neue Laborparameter in den Katalog auf.
- Bei der SVA führte der Abschluss des neuen Gesamtvertrags im Juni 2010 im Bereich der Laborfachärzte zu einer Senkung der Labortarife um 22 %, bei den übrigen Ärzten blieben die Tarife zunächst unverändert.
- Die StGKK führte im Jahr 2011 im Bereich der Laborinstitute Degressionsregelungen ein (siehe TZ 9).

Die folgende Tabelle zeigt den Laboraufwand je Anspruchsberechtigten bei Laborfachärzten, sonstigen Ärzten (Allgemeinmediziner und allgemeine Fachärzte), Instituten und eigenen Einrichtungen für die BVA, die SVA und die StGKK in den Jahren 2008 bis 2011:

³ Zusatzübereinkommen zum Gesamtvertrag vom März 2011

⁴ ausgenommen elf Parameter im Bereich Akutlabor unter der Voraussetzung der Leistungserbringung unmittelbar in der Ordination

Tabelle 1: Entwicklung des Laboraufwands je Anspruchsberechtigten					
Aufwendungen je Anspruchsberechtigten	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter					
	in EUR				in %
Laborfachärzte	25,98	26,05	26,07	23,96	- 8
sonstige Ärzte	18,38	18,26	18,13	15,28	- 17
Institute	6,10	5,99	6,68	7,19	18
Summe	50,46	50,30	50,87	46,44	- 8
	in %				
in % der StGKK	199	202	202	180	
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft					
	in EUR				
Laborfachärzte	21,62	22,47	20,98	18,34	- 15
sonstige Ärzte	16,47	16,29	15,91	16,40	0
Institute	4,11	2,81	2,69	3,11	- 24
Summe	42,20	41,57	39,58	37,85	- 10
	in %				
in % der StGKK	166	167	157	146	
Steiermärkische Gebietskrankenkasse					
	in EUR				
Laborfachärzte	6,11	6,12	6,20	6,36	4
sonstige Ärzte	9,33	9,41	9,41	9,61	3
Institute	5,72	5,69	5,84	6,27	10
eigene Einrichtung	4,27	3,65	3,70	3,64	- 15
Summe	25,42	24,87	25,14	25,87	2

Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Die Tabelle zeigt zwar einen Rückgang der Aufwendungen je Anspruchsberechtigten zwischen 2008 und 2011 bei der BVA und der SVA, jedoch lag der Aufwand je Anspruchsberechtigten im Jahr 2011 bei der BVA nach wie vor um rd. 80 %, bei der SVA um rd. 46 % über den Werten der StGKK.

Ausgewählte Laborpositionen

Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung der Laborausgaben bei Ärzten (Laboraufwand ohne Institute) je Anspruchsberechtigten zwischen 2008 und 2011 und ihre Ursachen:

Abbildung 1: Veränderung der Laborausgaben je Anspruchsberechtigten 2008 bis 2011 bei Laborfachärzten und sonstigen Ärzten

Aufwand				Kostenveränderung der Parameter			
	BVA	SVA	StGKK		BVA	SVA	StGKK
	in %				in %		
Laborfachärzte	- 8	- 15	4	Laborfachärzte	- 19	- 20	- 4
sonstige Ärzte	- 17	0	3	sonstige Ärzte	- 18	0	6
Gesamt	- 12	- 9	3	Gesamt	- 17	- 11	3
	in EUR				in EUR		
Kosten je Anspruchsberechtigten 2011	39,25	34,74	15,96	Kosten je Anspruchsberechtigten 2011	4,65	6,09	2,66
Mengenveränderung der Parameter				Mengenveränderung der Parameter			
	BVA	SVA	StGKK		BVA	SVA	StGKK
	in %				in %		
Laborfachärzte	14	6	8	Laborfachärzte	14	6	8
Sonstige Ärzte	2	- 1	- 2	Sonstige Ärzte	2	- 1	- 2
Gesamt	7	3	1	Gesamt	7	3	1
	in EUR				in EUR		
Kosten je Anspruchsberechtigten 2011	8,43	5,70	6,00	Kosten je Anspruchsberechtigten 2011	8,43	5,70	6,00

Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Der Laboraufwand bei Ärzten (Laborfachärzte und sonstige Ärzte) sank bei der BVA und bei der SVA um rd. 12 % bzw. 9 %, bei der StGKK stieg er um 3 %. Die erfolgten Tarifsenkungen der BVA und der SVA zeigten sich im Bereich der Kosten pro Parameter. Während die Tarifsenkung der BVA beide Ärztengruppen betraf, sanken im dargestellten Zeitraum bei der SVA nur die Tarife der Laborfachärzte. Den Tarifsenkungen standen allerdings Mengensteigerungen gegenüber. Der Gesamtaufwand sank dadurch nicht im selben Maße wie die Tarife. Auffällig war, dass die Parameter pro Anspruchsberechtigten bei der BVA mehr als doppelt so stark stiegen als bei den anderen Krankenversicherungsträgern (TZ 4). Die Kosten pro Parameter waren bei der SVA am höchsten, während die BVA die meisten Laborleistungen je Anspruchsberechtigten erbrachte.

Nach dem dargestellten, vollständig abgerechneten Zeitraum (bis einschließlich 2011) führten die SVA und die StGKK weitere Tarifsenkungen durch:

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

- Die SVA übernahm mit 1. Jänner 2012 den Laborkatalog der BVA und senkte dabei die Tarife der Allgemeinmediziner und Fachärzte auf das Niveau der Laborfachärzte ab. Die Kosten pro Laborparameter sanken dadurch gegenüber den im Jahr 2008 geltenden Tarifen um 23 %. Ein erheblicher Teil der Einsparungen wurde für andere Leistungen außerhalb des Laborbereichs verwendet.⁵
- Die StGKK senkte mit 1. Jänner 2013 bei den Allgemeinmediziner und Internisten durch Verringerung der Punktwerte den Laboraufwand um rd. 9 %. Gleichzeitig wurde im Bereich der Laborfachärzte eine veränderte Staffelhonorierung vereinbart, die den Laboraufwand in diesem Bereich um rd. 15 % verringern sollte. Insgesamt erwartete die StGKK eine Verringerung des Laboraufwandes um rd. 11 %. Berechnungen der StGKK ergaben, dass bei einer Senkung der Tarife auf den Labormusterkatalog Einsparungen von rd. 33 % des Aufwands möglich gewesen wären.

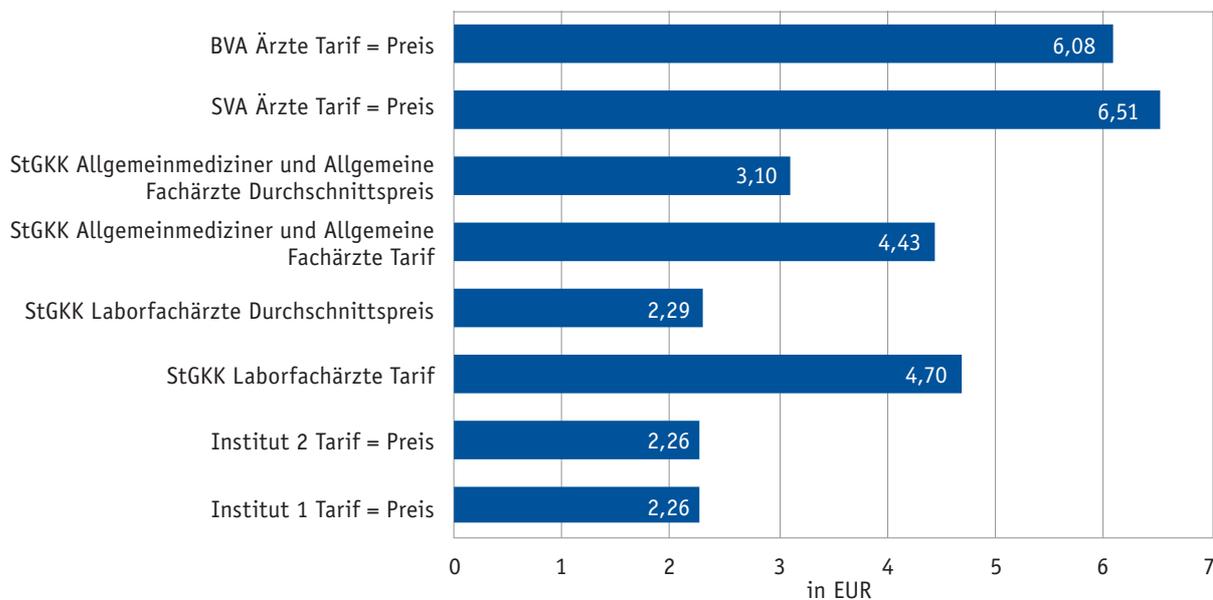
Bezüglich der beiden im Vorbericht dargestellten umsatzstärksten Laborparameter „Großes Blutbild“ (BVA und SVA) bzw. „Komplettes Blutbild“ (StGKK) sowie „TSH (Schilddrüsenhormon)“ stellten sich die Tarife und Preise⁶ zum 31. Dezember 2012 wie folgt dar:

⁵ Die SVA ging in ihrer Berechnung von Einsparungen i.H.v. 4,44 Mio. EUR aus; davon sollten 2,96 Mio. EUR in die Gesprächsmedizin und in die Aufwertung einzelner Grundleistungen investiert werden.

⁶ Der Tarif gibt den Wertansatz (in EUR) laut Honorarordnung an. Unter Preis versteht der RH die Ausgaben eines bestimmten Krankenversicherungsträgers für einen Laborparameter. Im Gegensatz zu den Tarifen sind dabei Ausgabenbegrenzungen berücksichtigt.

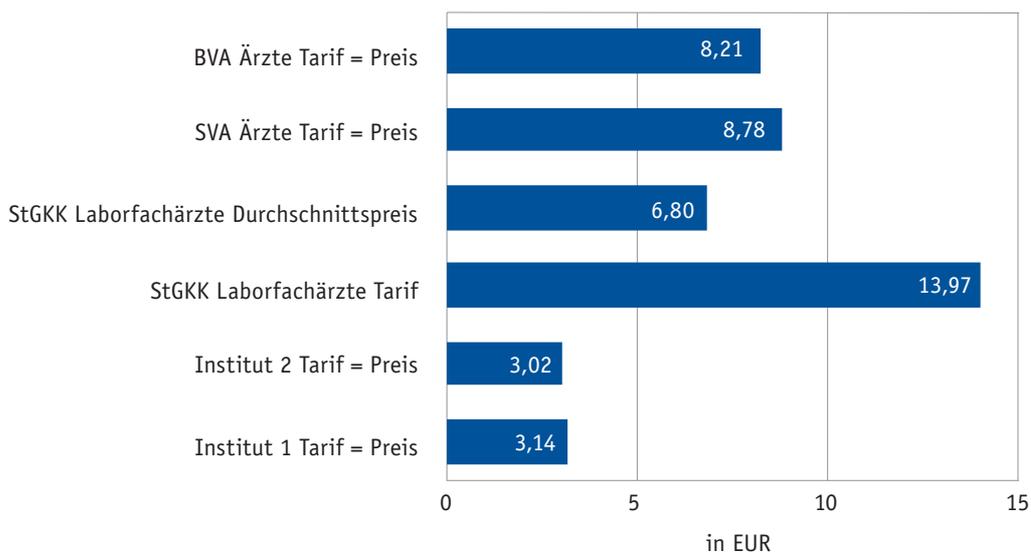
Ausgewählte Laborpositionen

Abbildung 2: Tarife und Preise für „Großes Blutbild“ bzw. „Komplettes Blutbild“ im Jahr 2012



Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Abbildung 3: Tarife und Preise für „TSH“ im Jahr 2012



Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Bei allen drei Krankenversicherungsträgern lagen die Tarife und die Durchschnittspreise für die Ärzte über den Institutstarifen, die anhand einer am Labormusterkatalog⁷ orientierten Kostenkalkulation vereinbart waren. Die Preise der BVA und der SVA für Ärzte lagen immer noch wesentlich über jenen der StGKK.

- 2.2** Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH um, indem sie die Tarife für Laborleistungen gesenkt hatten. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass das Tarifniveau der StGKK weiterhin über den Tarifen lag, die für Laborinstitute anhand einer am Labormusterkatalog orientierten Kostenkalkulation vereinbart waren. Zudem lagen die Tarife und die Durchschnittspreise der BVA und der SVA noch erheblich über den Tarifen der StGKK. Die überhöhten Tarife trugen maßgeblich dazu bei, dass die Aufwendungen je Anspruchsberechtigten bei der BVA um rd. 80 % und bei der SVA um rd. 46 % über den Werten der StGKK lagen.

Der RH empfahl daher der BVA, der SVA und der StGKK, weitere Tarifsenkungen im Laborbereich anzustreben.

- 2.3** Die BVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie betrachte weitere tarifliche Maßnahmen im Laborbereich als zentralen Verhandlungsgegenstand und unabdingbaren Inhalt einer Vereinbarung für die unmittelbare Zukunft.

Die SVA wollte gemäß ihrer Stellungnahme im Rahmen der anstehenden Honorarverhandlungen versuchen, weitere Einsparungspotenziale im Laborbereich zu nutzen.

Die StGKK wies in ihrer Stellungnahme auf die zuletzt erfolgten Tarifsenkungen hin. Es sei mit der Ärztekammer vertraglich vereinbart, im Jahr 2013 Gespräche mit dem Ziel einer Senkung des Laboraufwands unter Berücksichtigung des Aufwandniveaus des Labormusterkatalogs zu führen. Die StGKK werde im Rahmen der Honorarverhandlungen eine weitere Senkung des Laboraufwands fordern.

⁷ Der Musterkatalog Labor 2006 enthält die Laborpositionen und die dafür kalkulierten Tarife. Er wurde im Auftrag des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger vom Kompetenzzentrum der Wiener Gebietskrankenkasse, Abteilung Behandlungsökonomie und Verrechnung, erstellt.

Labor- gemeinschaften

3.1 (1) Der RH hatte der BVA, der SVA und der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, die Rahmenbedingungen für die Erbringung von Laborleistungen in Laborgemeinschaften⁸ zu regeln und sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Zusammenschlusses auch an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden.

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie gesonderte Regelungen betreffend die Laborgemeinschaften in der geplanten Neuorganisation des Laborbereichs in der Honorarordnung nicht für möglich erachte.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es durch die angestrebte Änderung des Gesamtvertrags zu einem einheitlichen Labortarif kommen würde. Es würde dabei unerheblich werden, ob es sich beim Leistungserbringer um einen niedergelassenen Laborfacharzt, Allgemeinmediziner oder Facharzt handle, die Honorierung würde einheitlich nach dem Tarif für Laborfachärzte erfolgen.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie mit der Ärztekammer Steiermark Gespräche bezüglich des Themas Laborgemeinschaften geführt habe. Die Ärztekammer Steiermark hätte ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, diese Thematik zu regeln. Eine umfassende Regelung der Laborgemeinschaften könnte jedoch nur im Zuge der allgemeinen Honorarverhandlungen erfolgen, die im Herbst 2011 aufgenommen würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BVA über keine explizite Regelung für Laborgemeinschaften verfügte. Nach Ansicht der BVA senke die aktuell gültige Honorarordnung das Tarifniveau in einem ersten Schritt linear für alle Leistungserbringer ab. Eine Differenzierung nach deren Organisationsstruktur sei aufgrund der Verhandlungsposition der Österreichischen Ärztekammer letztlich verworfen worden. Anstelle dessen verfolge die BVA nunmehr die Absicht, die Tarife aller Leistungen außerhalb eines eng umschriebenen Akutlabors so weit abzusenken, dass ihre Erbringung für Betreiber von Einzelordinationen nicht mehr wirtschaftlich sei. So könne eine Gleichstellung der Laborgemeinschaften mit Laborfachärzten sichergestellt werden.

⁸ Das ärztliche Berufsrecht ermöglicht freiberuflich tätigen Ärzten die Zusammenarbeit in sogenannten Ordinations- und Apparategemeinschaften, wobei die Eigenverantwortlichkeit jedes Teilnehmers gewahrt sein muss. Apparategemeinschaften sind Gemeinschaften von Ärzten, die unter Beibehaltung ihrer eigenen Praxis und ihrer eigenen Räume medizinisch technische Geräte gemeinsam nutzen. Ein Beispiel dafür wären die Laborgemeinschaften.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Die SVA verfügte nach Feststellung des RH seit 1. Jänner 2012, somit nach der generellen Absenkung der Tarife, nicht mehr über günstigere Tarife für den Fall einer Leistungserbringung in Laborgemeinschaften. Eine Regelung über die Rahmenbedingungen von Laborgemeinschaften lag nicht vor.

Die StGKK verwies auf das Ergebnis der Honorarverhandlungen für das Jahr 2012. Demnach waren z.B. die Teilnahme an einer Laborgemeinschaft der Kasse zu melden, Nachweise über die verwendeten Geräte vorzulegen, vom Leiter der Laborgemeinschaft Nachweise zur internen und externen Qualitätssicherung vorzulegen und bestimmte Zeitvorgaben für die Auswertung eingelangter Proben einzuhalten. Günstigere Tarife im Falle der Nutzung von Laborgemeinschaften waren nicht vorgesehen.

- 3.2** Die BVA und die SVA setzten die Empfehlung des RH somit nicht um. Die StGKK setzte die Empfehlung des RH teilweise um, da sie zwar Regelungen über die Rahmenbedingungen geschaffen hatte, jedoch keine vergünstigten Tarife vereinbaren konnte.

Der RH anerkannte die von der StGKK getroffenen Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Qualität sowie personeller und technischer Ausstattung und empfahl der BVA und der SVA, ebenfalls entsprechende Regelungen zu vereinbaren.

Das von den Krankenversicherungsträgern nunmehr vorrangig verfolgte Ziel, generelle Tarifrückführungen zu vereinbaren und ein einheitliches, niedrigeres Tarifniveau anzustreben, bewertete der RH grundsätzlich positiv. Er wies aber darauf hin, dass immer noch erhebliche Tarifunterschiede bestanden (siehe TZ 2). Der RH war daher der Ansicht, dass durch die Absenkung der Tarife die Synergieeffekte noch nicht soweit ausgeschöpft waren, dass Regelungen betreffend den Zusammenschluss zu Laborgemeinschaften nicht mehr nötig waren.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, zumindest bis einheitliche Tarife auf dem Niveau der Institute erreicht sind, sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen Vorteile einer Laborgemeinschaft durch niedrigere Tarife zumindest teilweise an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden.

- 3.3** *Die BVA führte in ihrer Stellungnahme aus, ihre Leistungen würden – ausgenommen die sogenannten Akutparameter – unabhängig von ihrem Erbringungsort gleich hoch tarifiert. Dieses Tarifniveau werde zu senken sein. Durch die sukzessive Absenkung des Tarifniveaus mit dem Ziel einer Konzentration der Leistungserbringung bei den Labor-*

Laborgemeinschaften

fachärzten werde die Bedeutung von Laborgemeinschaften, die durch Angehörige anderer Fächer gebildet werden, zunehmen. Die BVA wolle dem im Rahmen der Diskussion über die Frage der Identifikation des Leistungserbringers das entsprechende Gewicht geben.

Die SVA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass mit dem neuen, ab 1. Jänner 2012 gültigen Laborkatalog die Systematik dahingehend geändert worden sei, dass nunmehr alle Laborleistungserbringer einen einheitlichen Tarif hätten. Durch eine deutliche Tarifsenkung sei es zu Einsparungen i.H.v. 4,44 Mio. EUR gekommen. Die Laborgemeinschaftsregelung sei durch die Tarifvereinheitlichung obsolet.

Die StGKK wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, es sei ihr Ziel, für alle Laborleistungen, die nicht unmittelbar in der Ordination erbracht werden müssen, das Tarifniveau des Labormusterkatalogs zu erreichen. Eine Tarifsenkung nur für Laborgemeinschaften wäre zwar möglich gewesen, würde jedoch die Zielerreichung nicht unterstützen. Durch die gewählte Vorgehensweise sei der Einsparungseffekt größer, da sämtliche Allgemeinmediziner von der Aufwandssenkung betroffen seien. Durch sinkende Preise werde die Leistungserbringung in Einzelordinationen zunehmend unwirtschaftlich, was zu Leistungsverschiebungen zu Laborfachärzten und Instituten führen werde. Dies bedinge auch eine Erhöhung der Qualität.

- 3.4** Der RH wies zur Stellungnahme der SVA darauf hin, dass sich durch gleiche Tarife Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Qualität sowie personeller und technischer Ausstattung nicht erübrigen.

Hinsichtlich der Nutzung der Synergieeffekte der Laborgemeinschaften durch Differenzierung der Tarife führte der RH gegenüber den drei Krankenversicherungsträgern aus, dass diese Möglichkeit das Gesamtziel der Tarifabsenkung unterstützen solle. Dazu hielt der RH die Nutzung der in den Verhandlungen am besten umsetzbaren Möglichkeiten für zweckmäßig.

Maßnahmen zur Mengensteuerung

- 4.1** (1) Angesichts unterschiedlicher Honorarordnungen und Institutsverträge hatte der RH der BVA, der SVA und der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 14, 18) empfohlen, Preise, Mengen und Maßnahmen zur Mengensteuerung sowie damit erzielte Erfolge regelmäßig und systematisch trägerübergreifend zu vergleichen.

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie den Vorschlag unterstütze, das Thema Labor bei sozialversicherungsinternen Expertentreffen routinemäßig aufzugreifen. Diese Vorgehensweise sei schon regelmäßig geübt worden.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass Vorerhebungen zur Einbindung der SVA in die Vertragspartneranalyse liefen.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem mittlerweile im Regelbetrieb etablierten Instrument der Vertragspartneranalyse der Sozialversicherung nunmehr u.a. für den Themenbereich Labor ein Instrument für laufende trägerübergreifende Vergleiche zur Verfügung stünde. In den Honorarverhandlungen für das Jahr 2011 hätte die StGKK beabsichtigt, die aufgezeigten Verrechnungsbeschränkungen umzusetzen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass alle drei Krankenversicherungsträger Maßnahmen im Bereich der Mengensteuerung setzten. Die BVA und die SVA strichen im Zuge der Neugestaltung der Laborkataloge 45 obsoletere Laborparameter aus der Honorarordnung und verringerten außerdem bei mehr als 60 Laborparametern die Bewertung. Die StGKK strich einen überholten Parameter⁹ und führte Verrechnungsbeschränkungen ein.¹⁰ Die Streichung weiterer obsoleter Parameter war geplant.

Hinsichtlich der empfohlenen regelmäßigen, systematischen und trägerübergreifenden Vergleiche stellte der RH fest, dass die BVA noch nicht an dem vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger beauftragten Projekt „Vertragspartneranalyse“ teilnahm, die SVA und die StGKK jedoch schon. Damit war für die SVA und die StGKK ein institutionalisierter, trägerübergreifender Vergleich von Preisen und Mengen sichergestellt. Die BVA unternahm lediglich einzelne Bemühungen zu Vergleichen.

4.2 Die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH somit um, die BVA teilweise, weil sie an der Vertragspartneranalyse nicht teilnahm.

Der RH anerkannte in diesem Zusammenhang, dass die Krankenversicherungsträger bemüht waren, Möglichkeiten zur Mengensteuerung zu nutzen. Der RH hielt fest, dass die Streichung von obsoleteren Laborparametern und die Einführung von Verrechnungsbeschränkungen medizinisch nicht notwendige Aufwände verhinderte. Die BVA und die SVA setzten mit ihrer geänderten Preisgestaltung von speziellen Laborpara-

⁹ Eisenbindungskapazität

¹⁰ z.B. Verrechnungsbeschränkung durch Stufendiagnostik für die Bestimmung der Schilddrüsenhormone (bTSH, FT3, FT4); Verrechnungsbeschränkungen bei PSA und HbA1c

Maßnahmen zur Mengensteuerung

metern Anreize für eine wirtschaftliche Leistungserbringung. Der RH wies darauf hin, dass bei der StGKK obsoleete Laborparameter in der Honorarordnung enthalten waren.

Der RH hielt es weiters für zweckmäßig, dass die SVA und die StGKK am Projekt Vertragspartneranalyse teilnahmen. Dieses Modell zielt nämlich auf die Optimierung des Vertrags- und Versorgungssystems ab, um Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung zu realisieren. Die Analyse der Abrechnungsdaten sämtlicher Leistungserbringer und deren Aufgliederung in Mengen- und Preiskomponenten ermöglicht das Erkennen von Unterschieden in der Kostenstruktur. Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei der BVA, die an der Vertragspartneranalyse nicht teilnahm, die Anzahl der Laborparameter je Anspruchsberechtigten von 2008 bis 2011 mehr als doppelt so stark stieg wie bei den beiden anderen Krankenversicherungsträgern (siehe TZ 2).

Der RH empfahl daher der BVA, am Projekt Vertragspartneranalyse teilzunehmen.

4.3 *Die BVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie nutze ihre Kontakte mit den anderen Versicherungsträgern zum Vergleich von Kennzahlen. Dabei würden trägerspezifische Detailspekte auf Leistungsebene in gleicher Weise berücksichtigt werden wie gesamtvertragliche Umfeldparameter. Die daraus abgeleiteten Gestaltungsoptionen flössen in die Gespräche mit der Österreichischen Ärztekammer ein und fänden in den Verhandlungsergebnissen ihren Niederschlag.*

4.4 Der RH begrüßte zwar, dass die BVA Kennzahlenvergleiche durchführte, hielt aber fest, dass dazu ein systematisches Vorgehen (wie z.B. durch die Teilnahme am Projekt Vertragspartneranalyse) hinsichtlich der Vergleichszeiten, der Auswahl der Parameter und der Benchmarks sowie hinsichtlich des Analyseprozesses eine weitere Verbesserungsmöglichkeit bot.

Auswahl des Leistungserbringers

5.1 (1) Aufgrund der großen Tarifunterschiede der verschiedenen Vertragspartner und der Feststellung, dass die Krankenversicherungsträger auf die Auswahl des Vertragspartners keinen Einfluss hatten, hatte der RH der BVA, der SVA und der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen, gemeinsam mit den Vertragspartnern für ökonomische Zuweisungen zu sorgen.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren dazu mitgeteilt, dass aufgrund der unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen eine Zuweisungsverpflichtung nicht durchsetzbar sei. Das Bemühen um eine Dämpfung der Folgekostenentwicklung habe jedoch auch den Bereich Laboruntersuchungen zu umfassen.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie gesamtvertragliche Änderungen, um die Vertragsärzte der SVA zu einem ökonomischeren Vorgehen bei Laborzuweisungen zu zwingen, bislang nicht erreicht habe.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie ihre Anstrengungen zur Erreichung ökonomischerer Zuweisungen fortgeführt habe. Dabei seien Maßnahmen wie amikale Gespräche, Informationsgespräche und Informationsschreiben gesetzt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit 1. Jänner 2010¹¹ für die Krankenversicherungsträger die gesetzliche Verpflichtung bestand, im Gesamtvertrag mit der jeweils zuständigen Ärztekammer Regelungen für eine ökonomische Vorgehensweise, insbesondere für ärztlich veranlasste Folgekosten, z.B. in den Bereichen Zuweisung und Überweisung zu niedergelassenen Ärzten, aufzunehmen.

Die Gesamtverträge der BVA, der SVA und der StGKK enthielten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH jedoch keine diesbezüglichen Bestimmungen.

Gemäß einer Richtlinie¹² des Hauptverbandes aus dem Jahr 2005 hatten Vertragsärzte Überweisungen und Zuweisungen unter Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze vorzunehmen. Über die rechtliche Zulässigkeit der damit vorgenommenen Bindung der Vertragsärzte durch den Hauptverband bestand Unklarheit, da der VfGH im Jahr 2006 an anderer Stelle eine solche Bindungswirkung verneint hatte.¹³ Um verfassungsrechtliche Bedenken auszuräumen, war ab 1. Jänner 2010 in § 31 Abs. 5 Z 10 ASVG geregelt, dass der Hauptverband Richtlinien über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze im übertragenen Wirkungsbereich zu erlassen habe, wobei er den Weisungen des Bun-

¹¹ 4. Sozialrechts-Änderungsgesetz 2009; § 342 Abs. 1 Z 4 ASVG

¹² Richtlinie über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung 2005

¹³ Der VfGH stellte in seinem Erkenntnis (VfSlg 17.869/2006) fest, dass sich der eigene Wirkungsbereich eines Selbstverwaltungskörpers auf Angelegenheiten zu beschränken hat, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der zum Selbstverwaltungskörper zusammengeschlossenen Personen gelegen und geeignet sind, von dieser Gemeinschaft besorgt zu werden. Andere hoheitliche Angelegenheiten sind im übertragenen Wirkungsbereich – gebunden an Weisungen des zuständigen Bundesministers – zu besorgen.

Auswahl des Leistungserbringers

desministers für Gesundheit unterlag. Eine Wiederverlautbarung der Richtlinien erfolgte seither noch nicht, die rechtliche Verbindlichkeit der Richtlinie war daher nicht eindeutig geklärt.

Die drei überprüften Krankenversicherungsträger hielten die zuweisenden Ärzte im Einzelfall nicht dazu an, bei der Entscheidung, welchem Vertragspartner sie eine Laborleistung zuwiesen, einen Preisvergleich durchzuführen, obwohl die Preise im Durchschnitt bei den Instituten erheblich niedriger waren als bei den Laborfachärzten (siehe TZ 2). Unter Berücksichtigung der Degressionseffekte war der günstigste Anbieter aber bei einer konkreten Einzelleistung nicht in jedem Fall offensichtlich. Die BVA sah das Ökonomiegebot als erfüllt an, wenn eine Zuweisung an einen Vertragspartner der BVA erfolgte, und zwar unabhängig davon, ob dieser der günstigste gleichwertige Anbieter war. Spezifische Unterstützungsmaßnahmen seitens der Krankenversicherungsträger bei der Auswahl des tatsächlich günstigsten Vertragspartners erfolgten nicht.

Die StGKK beschränkte eine Weiterleitung von Untersuchungsmaterial an Vertragspartner innerhalb der Steiermark, sofern die Leistung im Bundesland erbracht werden konnte. Sie führte zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH ein Schadenersatzverfahren gegen einen Vertragsarzt, der entgegen dem im Gesamtvertrag der StGKK verankerten Selbstbehandlungsgebot sowie Wirtschaftlichkeitsgebot verteuernde Zuweisungen zu Laboren außerhalb der Steiermark vorgenommen hatte.

Die drei Krankenversicherungsträger verfolgten das Ziel, die Tarife auf ein einheitliches, niedrigeres Niveau zu senken. Die StGKK strebte dabei eine Absenkung der Tarife auf Institutsniveau an, die BVA und die SVA eine Angleichung aller ärztlichen Tarife auf das Niveau der Laborfachärzte. Aus der Sicht des RH waren sie davon jedoch noch weit entfernt.

Alle drei Krankenversicherungsträger versuchten durch sogenannte amikale Gespräche sowie Informationsschreiben, das Zuweisungsverhalten der Ärzte zu beeinflussen. Dabei standen die Anzahl und Auswahl der Parameter, nicht aber die Auswahl des Vertragspartners im Vordergrund. Mit Ärzten, die besonders viele und teure Laborparameter anordneten, nahmen die Krankenversicherungsträger Kontakt auf. Sie bezeichneten diese Gespräche als erfolgreich. Als Konsequenz der Ökonomiekontrolle kam es in Einzelfällen zur Rückverrechnung und Rückzahlung von Laborleistungen.

5.2 Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH, gemeinsam mit den Vertragspartnern für ökonomische Zuweisungen zu sorgen, teilweise um; nämlich nur im Hinblick auf die Auswahl und die Anzahl der Laborparameter, nicht aber im Hinblick auf die Auswahl der Leistungserbringer.

Der RH wies darauf hin, dass die Tarife noch immer sehr unterschiedlich waren (siehe TZ 2). So war der Tarif für ein Blutbild bei der SVA bei Ärzten rd. 3-mal so hoch wie der Institutstarif. Solange ein einheitlicher Tarif auf Institutsniveau nicht vereinbart war, blieb daher nach Ansicht des RH die Frage der Auswahl des Leistungserbringers ökonomisch sehr relevant.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der Gesetzgeber daran interessiert war, dass die Leistungen beim ökonomischsten Anbieter erfolgen: dies ergab sich z.B. aus § 342 Abs. 1 Z 4 ASVG, aber auch aus dem Ziel der Leistungserbringung am „best point of service“ im Sinne der Gesundheitsreform 2013.

Der RH kritisierte, dass

- die Gesamtverträge der BVA, der SVA und der StGKK zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH keine Regelungen für eine ökonomische Vorgehensweise hinsichtlich ärztlich veranlasster Folgekosten enthielten;
- eine Wiederverlautbarung der Richtlinie über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung 2005 nicht erfolgt war und somit die rechtliche Verbindlichkeit der Richtlinie nicht eindeutig geklärt war;
- die drei überprüften Krankenversicherungsträger die zuweisenden Ärzte im Einzelfall nicht dazu anhielten, bei der Entscheidung, welchem Vertragspartner sie eine Laborleistung zuwiesen, einen Preisvergleich durchzuführen.

Der RH hielt kritisch fest, dass eine Leistungserbringung durch den wirtschaftlichsten Anbieter im Laborbereich in der Steiermark nicht sichergestellt war. Dazu fehlten sowohl rechtliche als auch faktische Voraussetzungen. Eine eindeutige Verpflichtung des zuweisenden Arztes zur Zuweisung an den günstigsten Leistungserbringer (im Gesamtvertrag oder in mit Weisung des BMG erlassenen Richtlinien) fehlte. Eine tatsächliche Unterstützung der zuweisenden Ärzte, wie sie dem Ökonomiegebot konkret nachkommen sollten, fehlte ebenfalls.

Auswahl des Leistungserbringers

Der RH empfahl daher den drei Krankenversicherungsträgern, auf eine Klarstellung der Anwendbarkeit der Richtlinien über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung hinzuwirken. Weiters sollten sie entsprechend § 342 Abs. 1 Z 4 ASVG eine Regelung für ökonomische Zuweisungen in die Gesamtverträge aufnehmen. Bei Fortbestehen der erheblichen Tarifunterschiede hielt es der RH für geboten, dem Ökonomiegebot dadurch Rechnung zu tragen, indem verstärkt auf eine Zuweisung zu Instituten hingewirkt wird.

- 5.3** *Die BVA werde laut Stellungnahme eine entsprechende Initiative im Hauptverband einbringen bzw. eine solche von dritter Seite unterstützen.*

Die SVA werde die Frage, ob und welches Instrument zur Erreichung der ökonomischen Zuweisung eingesetzt werden kann, an den Hauptverband herantragen. Ziel sei es, im juristischen Arbeitskreis zu beraten, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für eine ökonomische Zuweisungspraxis geschaffen werden müssten.

Die StGKK bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass sowohl im Gesamtvertrag wie auch in der Richtlinie über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung 2005 eine eindeutige Verpflichtung des zuweisenden Arztes zur Zuweisung an den günstigsten Leistungserbringer fehle. Die Landesberufungskommission für das Land Steiermark habe festgestellt, dass es dem Zuweiser sowohl aus praktischen wie auch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich bzw. zumutbar sei, den tatsächlich an den jeweiligen Leistungserbringer ausbezahlten Preis festzustellen, wenn Limitierungs- und Degressionsregelungen gelten.

Die StGKK werde in den kommenden Honorarverhandlungen eine gesamtvertragliche Regelung zur ökonomischen Vorgehensweise hinsichtlich von Folgekosten und im Speziellen eine Verpflichtung zur primären Zuweisung an Laborinstitute fordern. Sie wolle auch auf eine Klarstellung der Verbindlichkeit der Richtlinie über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung 2005 für die Vertragspartner hinwirken.

Vertragspartnerabrechnung

- 6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) der BVA, der SVA und der StGKK empfohlen, die Datengrundlagen für eine Analyse des Zuweisungsverhaltens im Laborbereich zu verbessern.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die elektronische Übermittlung von Zuweisungsscheinen Thema bei den Verhandlungen zur Neuorganisation des Laborbereichs gewesen sei, diese seien jedoch noch nicht zu einem erfolgreichen Ende gebracht worden. Über die Abrechnungsdaten kenne sie in annähernd 85 % der Fälle den zuweisenden Arzt.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine Verbesserung der Datenqualität bei der Angabe des zuweisenden Arztes festzustellen war. Für eine maschinelle Plausibilitätskontrolle der abgerechneten Laborleistungen zur Verordnung fehle noch immer die Codierung von Diagnosen.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie bereits im Juli 2009 die Datenqualität bei verschiedenen Fachgruppen überprüft und Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet habe. Eine Evaluierung dieser Maßnahmen im Jahr 2010 habe gezeigt, dass die Quote der fehlenden Zuweiser-Vertragspartnernummern innerhalb eines Jahres von 4,2 % auf 1 % zurückgegangen war. Jene Leistungserbringer, die keine ausreichende Verbesserung gezeigt hatten, seien im Jänner 2011 ein weiteres Mal aufgefordert worden, die benötigten Zuweiser-Nummern anzugeben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Übermittlung der Zuweisungsscheine nach wie vor bei allen drei überprüften Krankenversicherungsträgern in Papierform erfolgte. Das verhinderte eine vollständige Kontrolle, ob die mit den Krankenversicherungsträgern abgerechneten Laborleistungen tatsächlich den angeforderten Leistungen auf der Überweisung entsprachen.

Die BVA und die StGKK führten stichprobenweise Kontrollen der Zuweisungsscheine durch. Die SVA hatte in der SVA-Landesstelle Tirol ein eigenes Dienstleistungszentrum für die Abrechnung von Laborleistungen eingerichtet. Auch dort erfolgten die Kontrollen stichprobenweise.

Der Hauptverband hatte bereits 2006 das Projekt „e-Überweisung“ in Auftrag gegeben. Im Jahr 2008 begann der Pilotbetrieb in den Bezirken Gmunden und Reutte, im Jahr 2009 folgten weitere Bezirke.¹⁴ Im Jahr 2012 waren zwölf Ärzte aus den Regionen Gmunden und Mistelbach in das Projekt eingebunden. Der Hauptverband plante, 2014 in der Konzeptionsphase eine gemeinsame Strategie mit allen Beteiligten zu entwickeln. Die BVA, die SVA und die StGKK standen dem Projekt

¹⁴ Wels Stadt, Wels Land, Eferding, Grieskirchen in Oberösterreich; in Niederösterreich fand eine Pilotierung in Mistelbach statt.

Vertragspartnerabrechnung

„e-Überweisung“ positiv gegenüber und erwarteten sich davon Verbesserungen für die Abrechnungskontrolle.

Der RH stellte weiters fest, dass sich die Datenqualität für die Analyse des Zuweisungsverhaltens bei der BVA und der SVA kontinuierlich verbesserte. Bei der StGKK war in nahezu allen¹⁵ Fällen die Vertragspartnernummer des zuweisenden Arztes bekannt. Die StGKK evaluierte jährlich die Quote der fehlenden Zuweiser-Vertragspartnernummer und arbeitete mit den Vertragspartnern an einer Verbesserung. Im Bereich der Landesstelle Steiermark lag der Anteil der ausgefüllten Vertragspartnernummern im Jahr 2011 sowohl bei der BVA mit 93,70 % als auch bei der SVA mit 98,76 % deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt (siehe Tabelle 2). Die folgende Tabelle zeigt die Steigerung des Befüllungsgrades der Zuweiser-Vertragspartnernummern im Datensatz in den Jahren 2008 bis 2011.

Tabelle 2: Zuweiser-Vertragspartnernummern im Abrechnungsdatensatz				
	2008	2009	2010	2011
	in %			
BVA (bundesweit)	84,4	86,6	87,0	86,9
SVA (bundesweit)	83,4	84,6	85,0	85,7
StGKK	k.A.	95,8	99,0	99,3

Quellen: BVA; SVA; StGKK

Der RH stellte schließlich fest, dass standardisierte Diagnosen im Zusammenhang mit den Zuweisungen nicht angegeben werden mussten.

- 6.2** Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil der Anteil der ausgefüllten Zuweiser-Vertragspartnernummern bei allen drei Krankenversicherungsträgern gestiegen war. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die BVA und die SVA in ihren eigenen Bemühungen aufgrund ihrer geringeren Marktanteile auf die Vorgehensweise der jeweiligen Gebietskrankenkassen angewiesen waren.

¹⁵ Die Quote der fehlenden Zuweiser-Vertragspartnernummer war im Bereich „Facharzt für Labordiagnostik“ von 4,2 % im Jahr 2009 auf 0,7 % im Jahr 2011 gesunken und im Bereich „Laborinstitute“ von 2,97 % im Jahr 2010 auf 2 % im Jahr 2011.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Wesentliche Daten für eine Analyse fehlten jedoch noch. Da die Zuweisungen weiterhin in Papierform übermittelt wurden, war ein systematischer Abgleich der angeforderten mit den abgerechneten Laborparametern nicht möglich. Die fehlenden standardisierten Diagnosen im Zusammenhang mit den Zuweisungen hatten zur Folge, dass die angeforderten Parameter nur sehr eingeschränkt auf die medizinische Notwendigkeit überprüft werden konnten.

Der RH wies auf die Bedeutung nachgängiger Ökonomiekontrolle hin. Für eine systematische Überprüfung hielt er den Einsatz von elektronischen Kontrollsystemen und die vollständige Datenverfügbarkeit für notwendig. Er empfahl den Krankenversicherungsträgern, auf eine elektronische Zuweisung hinzuwirken.

Im Übrigen merkte der RH an, dass für durchgängige Behandlungsrichtlinien eine systematische Codierung der Diagnosen erforderlich wäre (siehe dazu das Positionspapier des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 271, Vorschlag Nr. 314¹⁶)).

- 6.3** *Laut Stellungnahme der BVA könne eine echte elektronische Überweisung im Sinne einer Übermittlung von standardisierten Daten nur im Einklang aller Krankenversicherungsträger umgesetzt werden. Die BVA werde sich entsprechenden Bemühungen anschließen.*

Die SVA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Realisierung einer IT-basierten Administration der Zuweisungen ein trägerübergreifendes Projekt wäre. Die SVA werde diese Thematik auf Hauptverbandsebene ansprechen.

Die StGKK erachtete die Etablierung einer elektronischen Überweisung im Hinblick auf eine systematische Ökonomiekontrolle durch den Einsatz von elektronischen Kontrollsystemen sowie der vollständigen Datenverfügbarkeit als begrüßenswert. Sie werde auf deren Einführung hinwirken.

Rahmenbedingungen

- 7.1** (1) Der RH hatte der BVA, der SVA und der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Möglichkeit eines gesonderten Abschlusses für die technischen Fächer, eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde.

¹⁶ Erstellung standardisierter Diagnosen und einheitlicher Behandlungsrichtlinien, um eine eindeutige Ursachenanalyse zu ermöglichen

Rahmenbedingungen

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren dazu keine Stellungnahme abgegeben.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine Teilkündigung von Gesamtverträgen nicht nur Vorteile brächte, sondern auch Nachteile für sie bürge. Vor allem bestünde das Risiko, dass im Falle einer Teilkündigungsmöglichkeit des Laborkatalogs die Österreichische Ärztekammer ihrerseits wichtige, versorgungswirksame Teile der Honorarordnung ebenfalls kündige, um dort Tariferhöhungen durchzusetzen.

Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren auf ihre Stellungnahme zum Prüfungsergebnis verwiesen sowie darauf, dass die im Jahr 2009 diskutierte Möglichkeit der Teilkündigung von Gesamtverträgen nicht ins ASVG aufgenommen worden war.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Hauptverband gemeinsam mit Vertretern der Krankenversicherungsträger die Chancen und Risiken einer Teilkündigungsmöglichkeit für die Krankenversicherungsträger erörtert hatte. Eine abschließende Meinungsbildung hatte in der Sitzung des strategischen Steuerungsgremiums „Vertragspartnerangelegenheiten“ am 19. Mai 2010 stattgefunden. Laut Sitzungsprotokoll hatten die mahnenden Stimmen überwogen. Solange eine allgemeine Behandlungspflicht für die Ärzte, der freie Zugang zum Gesundheitssystem und die bargeldlos abgewickelte medizinische Behandlung für die Bevölkerung zu leistbaren Preisen und Prämien nicht anderwärtig abgesichert sei, solle das Gesamtvertragssystem nicht in Frage gestellt werden. Auch war in Zweifel gezogen worden, dass eine Teilkündigungsmöglichkeit die Verhandlungsposition der Krankenversicherungsträger bei Honorarverhandlungen verbessern würde.

7.2 Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH, zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde, um, obwohl sich letztlich die Krankenversicherungsträger gegen eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen aussprachen.

8.1 (1) Der RH hatte der StGKK in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, die Bewertung der Laborleistungen der eigenen Einrichtung zu evaluieren und mit den anderen Krankenversicherungsträgern über die Verrechnung der Leistungen schriftliche Vereinbarungen zu treffen.

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

(2) Die StGKK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine Evaluierung der Leistungen der eigenen Einrichtung durchgeführt worden sei. Dabei seien die vom RH aufgezeigten Abweichungen der Tarife berücksichtigt worden, aber auch die Ansätze des Musterkatalogs zugrunde gelegt worden. Die SVA sei im Jahr 2010 mit dem Ersuchen um Verhandlungsaufnahme an die StGKK herangetreten. Die StGKK habe einen Tarifvorschlag übermittelt, den aber die SVA nicht beantwortet habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass es immer noch keine Verträge zwischen der StGKK und der BVA bzw. SVA gab.

Zur Empfehlung an die StGKK, die Bewertung der Laborleistungen der eigenen Einrichtung zu evaluieren, stellte der RH folgendes fest:

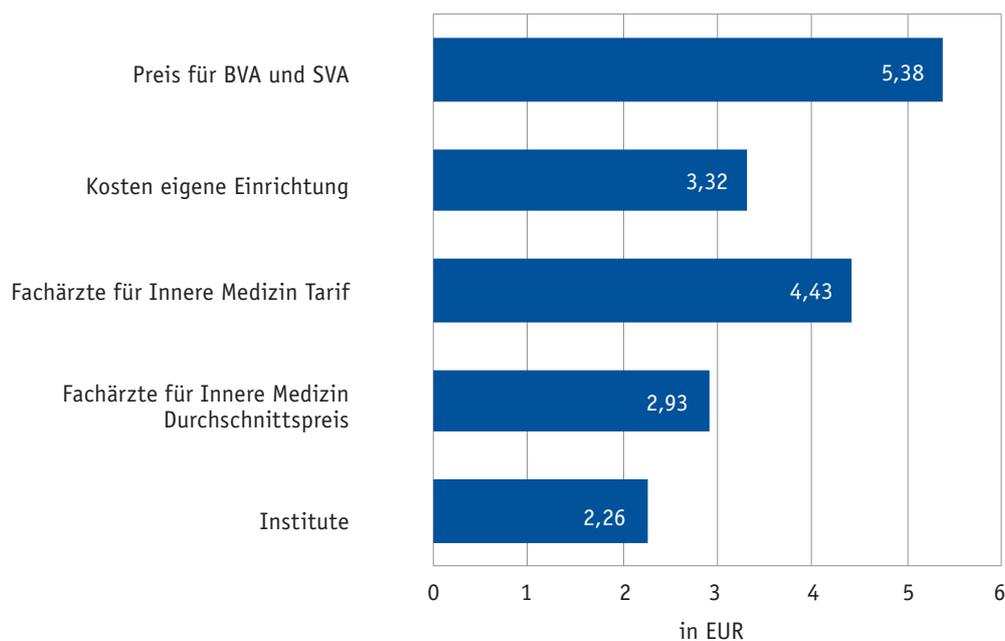
- Für die Rentabilitätsrechnung berücksichtigte die StGKK zur Ermittlung der Kostendeckungsgrade der eigenen Einrichtung weiterhin die Tarife¹⁷ ohne Berücksichtigung von Degressionseffekten bzw. Limitierungen.
- Für die Leistungsinformation für die Versicherten kalkulierte die StGKK als Reaktion auf die Empfehlung des RH die Kosten der Laborleistungen. Dies ergab, dass die Kosten bei rd. 70 % der Tarife lagen (die Relationen der einzelnen Leistungen zueinander bewertete die StGKK nicht neu).

Die folgende Übersicht stellt beispielhaft für die Leistungen „Komplettes Blutbild“ und „TSH“ die der BVA und der SVA für Leistungen der eigenen Einrichtung der StGKK verrechneten Werte, die Tarife bei den Vertragsärzten der StGKK, die von der StGKK kalkulierten Kosten der eigenen Einrichtung, die durchschnittlichen Preise nach Limitierungseffekten bei Fachärzten und die Institutstarife dar.

¹⁷ Grundsätzlich die Tarife für Fachärzte für Innere Medizin, für dort nicht erbrachte Leistungen jene bei Laborfachärzten, wie z.B. bei „TSH“.

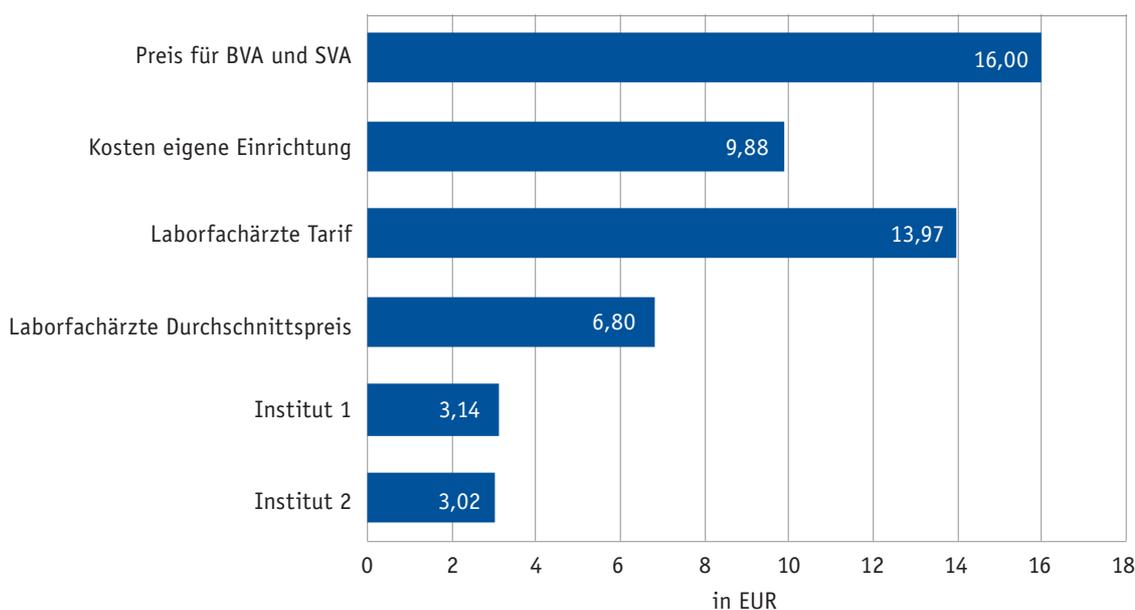
Rahmenbedingungen

Abbildung 4: Vergleich der Tarife und Kosten der eigenen Einrichtung mit den Tarifen und Preisen der Laborfachärzte und Institute für „Großes Blutbild“ bzw. „Komplettes Blutbild“ im Jahr 2012



Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Abbildung 5: Vergleich der Tarife und Kosten der eigenen Einrichtung mit den Tarifen und Preisen der Laborfachärzte und Institute für „TSH“ im Jahr 2012



Quellen: BVA; SVA; StGKK; RH

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Sowohl die Tarife als auch die Kosten lagen dabei wesentlich über den limitierten Preisen, aber auch über den Institutstarifen. Die der BVA und der SVA verrechneten Preise lagen sogar wesentlich darüber.

- 8.2 Die StGKK setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil nach wie vor keine Verträge zwischen der StGKK einerseits und der BVA bzw. der SVA andererseits über die zu verrechnenden Tarife bestanden.

Die Maßnahmen der StGKK zur Umsetzung der Empfehlung, die Bewertung der Leistungen der eigenen Einrichtung zu evaluieren, waren nach Ansicht des RH nicht geeignet, die im Vorbericht beschriebene Problemlage zu lösen.

Bei der Rentabilitätsrechnung der eigenen Einrichtung soll nach § 10 der Rechnungsvorschriften der „tarifliche Wert“ der abgerechneten Leistungen in Ansatz gebracht werden. Als „tariflicher Wert“ ist jener Wert anzusetzen, „der bei Inanspruchnahme der Leistung im niedergelassenen Bereich zu bezahlen wäre“. Nach Ansicht des RH soll die Rentabilitätsrechnung so einen Fremdvergleich ermöglichen. Dabei stellen die Rechnungsvorschriften gerade nicht auf einen Vergleich der Leistungserbringer, sondern auf einen Vergleich der Leistungen ab. Es geht also nicht darum, welche Einrichtung der eigenen Einrichtung am ehesten entspricht, sondern darum, was die StGKK für die jeweilige Leistung bei anderen Leistungserbringern bezahlen würde. Die StGKK wies dagegen Werte aus, die im niedergelassenen Bereich tatsächlich eben nicht bezahlt würden. Der RH wies weiters darauf hin, dass der StGKK durchaus die Möglichkeit offen stand, für Laborleistungen der eigenen Einrichtung (von Fällen eines Akutlabors abgesehen) die Institute zu nutzen, deren Preisniveau auf bzw. sogar unter jenem des Musterkatalogs lag.

Die Verringerung der in der leistungsorientierten Information für Versicherte ausgewiesenen Kosten war aus Sicht des RH nicht zielführend, weil die StGKK zur Berechnung der Rentabilität der eigenen Einrichtung seither höhere Leistungsbewertungen ausweist, als beim Ausweis der Kosten der Leistungen gegenüber den Versicherten.

Der RH empfahl daher der StGKK, in der Rentabilitätsrechnung einen Wert anzusetzen, der jenen Werten entspricht, den die StGKK im niedergelassenen Bereich tatsächlich bezahlen müsste (z.B. einen Durchschnittspreis). Dieser Wert sollte dann nach Auffassung des RH schon aus Konsistenzgründen auch in FOKO (EDV-Tool zur Ermittlung der Eigen- und Folgekosten) und in die Leistungsinformation an die Versicherten eingespielt werden.

Ausgaben- begrenzungen

8.3 *Die StGKK sagte in ihrer Stellungnahme zu, sie werde den Empfehlungen des RH nachkommen und in der Rentabilitätsrechnung der Tarifsituation entsprechend Durchschnittspreise ansetzen, welche dann auch in FOKO und in die Leistungsinformation eingespielt werden.*

9.1 (1) Der RH hatte der BVA und der SVA in seinem Vorbericht empfohlen (TZ 8), bei technischen Fächern ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren, um an der Fixkostendegression der Anbieter teilhaben zu können.

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Etablierung eines Degressionsmodells mit der Österreichischen Ärztekammer trotz intensiver Bemühungen nicht umsetzbar gewesen sei.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es nicht gelungen sei, mit der Österreichischen Ärztekammer ein degressives Honorierungssystem bei Laborleistungen nach dem Vorbild der Gebietskrankenkassen auszuhandeln.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass weder die BVA noch die SVA bisher Degressionsmodelle in den Gesamtvertrag aufgenommen hatten.

Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die StGKK dagegen auch weiterhin über hochwirksame Degressionsmodelle verfügte. Im Jahr 2011 lagen z.B. die Ausgaben für Laborleistungen nach Degressionseffekten um rd. 34 % niedriger als ohne Degressionseffekte, bei Laborfachärzten sogar um rd. 51 %. Die StGKK hatte mittlerweile sogar für Institute Degressionsmodelle eingeführt; die von ihr ausverhandelten Abrechnungskonditionen kamen auch für die BVA und die SVA zur Anwendung.

9.2 Die BVA und die SVA setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil sie keine Degressionsmodelle in ihre Gesamtverträge aufgenommen hatten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, bei technischen Fächern ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren.

9.3 *Laut Stellungnahme habe die BVA in der Vergangenheit in Verhandlungen mit der Österreichischen Ärztekammer immer wieder Degressionsmechanismen gefordert. Dies sei massiv abgelehnt worden, so dass letztlich die nunmehr geltende schrittweise Absenkung des Tarifniveaus vereinbart wurde. Aufgrund dieser über eine längere Zeit ausgelegte Strategie sei eine kurzfristige Änderung des Standpunkts der Österreichischen Ärztekammer nicht zu erwarten. Sollte die Entwicklung der*

Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern; Follow-up-Überprüfung

Leistungszahlen dazu Anlass geben, werde die BVA die Degression als Mittel zur Gegensteuerung nachdrücklich thematisieren.

Die SVA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass Degressionen und Ausgabenbegrenzungen von der Österreichischen Ärztekammer bisher kategorisch abgelehnt worden seien. Anlässlich der nächsten Honorarverhandlungen werde die SVA einen neuen Versuch unternehmen.

Vertragspartnerökonomie

10.1 (1) Im Hinblick darauf, dass die Abrechnungskontrolle vor Auszahlung ein ökonomisches Verhalten nicht in allen Fällen sicherstellen konnte, hatte der RH der BVA und der SVA in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Aktivitäten im Rahmen der Vertragspartnerökonomie zu verstärken.

(2) Die BVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Laborbereichs in der Honorarordnung umfangreiche Analysen erstellt habe, die die Grundlage darstellen, um das Leistungsgeschehen einerseits global, andererseits leistungserbringer- bzw. zuweiserbezogen intensiv zu evaluieren. Zum Zeitpunkt des Nachfrageverfahrens (November 2011) hatte die BVA erst über die Daten eines Leistungsmonats verfügt, so dass valide Aussagen noch nicht getroffen werden konnten.

Die SVA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Bereich der SVA seit einigen Quartalen systematisch nach Doppelverrechnung von Laborleistungen beim selben Patienten (einmal durch den niedergelassenen Arzt selbst und einmal über Überweisung) gesucht werde. Dabei seien immer wieder einzelne Vertragsärzte aufgefallen. Diese seien nachfolgend über die bestehenden vertraglichen Bestimmungen aufgeklärt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BVA der Behandlungsökonomie eine breitere inhaltliche und formale Basis gegeben hatte. Auch die SVA führte die im Jahr 2009 neu eingerichtete Stabsstelle Gesundheitsmanagement weiter und intensivierte die Maßnahmen der Behandlungsökonomie.

Beide Sonderversicherungsträger führten im Rahmen der Ökonomiekontrolle sowohl systematische Auswertungen (wie z.B. Labordoppeluntersuchungen, Fachgruppenauswertungen mit Überschreitungen) wie auch Einzelfallprüfungen durch. Sie kommunizierten die Ergebnisse den Vertragspartnern und wiesen dabei auf die Notwendigkeit einer ökonomischen Vorgehensweise hin. Die Ökonomiekontrolle führte in vielen Fällen zur Streichung verrechneter Leistungen bzw. zu Rück-

Vertragspartnerökonomie

forderungen.¹⁸ Für die Nachhaltigkeit der getroffenen Maßnahmen waren spätere Evaluierungen vorgesehen.

- 10.2** Die BVA und die SVA setzten die Empfehlung des RH um, indem sie Prüfungen durchführten, die Abrechnungsdaten gezielt analysierten bzw. mit den Vertragspartnern erörterten. Der RH wies jedoch darauf hin, dass angesichts der noch unvollständigen Datengrundlagen (siehe TZ 6) und der noch nicht eindeutigen Regelung der ökonomischen Zuweisung (siehe TZ 5) weitere Bemühungen notwendig sind.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 11** Der RH stellte fest, dass die BVA von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts drei vollständig, drei teilweise und zwei nicht umgesetzt hatte. Die SVA hatte von acht überprüften Empfehlungen vier vollständig, zwei teilweise und zwei nicht umgesetzt. Die StGKK setzte von sieben an sie gerichtete Empfehlungen drei vollständig, drei teilweise und eine nicht um.

¹⁸ z.B. brachte im Jahr 2011 die nachfolgende Ökonomiekontrolle bei der SVA nur im Bereich der Labordoppeluntersuchungen (Feststellung eines Laborwertes durch den Arzt und anschließend nochmals nach Zuweisung) einen Rückforderungsbetrag i.H.v. rd. 72.000 EUR.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BVA					
9	Die aufgezeigten Preisunterschiede zwischen den Anbietern sollten zur Vereinbarung von Tarifsenkungen für Laborleistungen genutzt werden, wobei sie sich an den Kosten einer effizienten Anbieterstruktur orientieren sollten.	2	X		
11	Die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in Laborgemeinschaften wären zu regeln und es sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Zusammenschlusses auch an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden.	3			X
14, 18	Angesichts unterschiedlicher Honorarordnungen und Institutsverträge sollten Preise, Mengen und Maßnahmen zur Mengensteuerung sowie damit erzielte Erfolge regelmäßig und systematisch trägerübergreifend verglichen werden.	4		X	
10	Gemeinsam mit den Vertragspartnern wäre für ökonomischere Zuweisungen zu sorgen.	5		X	
16	Die Datengrundlagen für eine Analyse des Zuweisungsverhaltens im Laborbereich wären zu verbessern.	6		X	
12	Es wäre zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Möglichkeit eines gesonderten Abschlusses für die technischen Fächer, eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde.	7	X		
8	Bei technischen Fächern wären ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren, um an der Fixkostendegression der Anbieter teilhaben zu können.	9			X
17	Die Aktivitäten zur Verbesserung der Vertragspartnerökonomie sollten verstärkt werden.	10	X		

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
SVA					
9	Die aufgezeigten Preisunterschiede zwischen den Anbietern sollten zur Vereinbarung von Tarifenkungen für Laborleistungen genutzt werden, wobei sie sich an den Kosten einer effizienten Anbieterstruktur orientieren sollten.	2	X		
11	Die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in Laborgemeinschaften wären zu regeln und es sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Zusammenschlusses auch an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden.	3			X
14, 18	Angesichts unterschiedlicher Honorarordnungen und Institutsverträge sollten Preise, Mengen und Maßnahmen zur Mengensteuerung sowie damit erzielte Erfolge regelmäßig und systematisch trägerübergreifend verglichen werden.	4	X		
10	Gemeinsam mit den Vertragspartnern wäre für ökonomischere Zuweisungen zu sorgen.	5		X	
16	Die Datengrundlagen für eine Analyse des Zuweisungsverhaltens im Laborbereich wären zu verbessern.	6		X	
12	Es wäre zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Möglichkeit eines gesonderten Abschlusses für die technischen Fächer, eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde.	7	X		
8	Bei technischen Fächern wären ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren, um an der Fixkostendegression der Anbieter teilhaben zu können.	9			X
17	Die Aktivitäten zur Verbesserung der Vertragspartnerökonomie sollten verstärkt werden.	10	X		

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
StGKK					
9	Die aufgezeigten Preisunterschiede zwischen den Anbietern sollten zur Vereinbarung von Tarifsenkungen für Laborleistungen genutzt werden, wobei sie sich an den Kosten einer effizienten Anbieterstruktur orientieren sollten.	2	X		
11	Die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in Laborgemeinschaften wären zu regeln und es sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Zusammenschlusses auch an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden.	3		X	
14, 18	Angesichts unterschiedlicher Honorarordnungen und Institutsverträge sollten Preise, Mengen und Maßnahmen zur Mengensteuerung sowie damit erzielte Erfolge regelmäßig und systematisch trägerübergreifend verglichen werden.	4	X		
10	Gemeinsam mit den Vertragspartnern wäre für ökonomischere Zuweisungen zu sorgen.	5		X	
16	Die Datengrundlagen für eine Analyse des Zuweisungsverhaltens im Laborbereich wären zu verbessern.	6		X	
12	Es wäre zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Möglichkeit eines gesonderten Abschlusses für die technischen Fächer, eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde.	7	X		
12	Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse sollte die Bewertung von Laborleistungen der eigenen Einrichtung evaluieren und mit den anderen Krankenversicherungsträgern über die Verrechnung der Leistungen schriftliche Vereinbarungen treffen.	8			X

Quelle: RH

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

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

BVA, SVA und StGKK

(1) Weitere Tarifsenkungen im Laborbereich sollten angestrebt werden. (TZ 2)

(2) Auf eine Klarstellung der Anwendbarkeit der Richtlinien über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung wäre hinzuwirken. (TZ 5)

(3) Weiters wäre entsprechend § 342 Abs. 1 Z 4 ASVG eine Regelung für ökonomische Zuweisungen in die Gesamtverträge aufzunehmen. (TZ 5)

(4) Auf eine elektronische Zuweisung wäre hinzuwirken. (TZ 6)

(5) Zumindest bis einheitliche Tarife auf dem Niveau der Institute erreicht sind, sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Vorteile einer Laborgemeinschaft durch niedrigere Tarife zumindest teilweise an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden. (TZ 3)

BVA und SVA

(6) Bei technischen Fächern wären ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren. (TZ 9)

(7) Bei Laborgemeinschaften wären Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Qualität sowie personeller und technischer Ausstattung zu vereinbaren. (TZ 3)

BVA

(8) Am Projekt Vertragspartneranalyse sollte teilgenommen werden. (TZ 4)

StGKK

(9) In der Rentabilitätsrechnung wäre ein Wert anzusetzen, der jenen Werten entspricht, welche die StGKK im niedergelassenen Bereich tatsächlich bezahlen müsste (z.B. einen Durchschnittspreis). Dieser Wert sollte dann schon aus Konsistenzgründen auch in FOKO und in die Leistungsinformation an die Versicherten eingespielt werden. (TZ 8)

Wien, im Oktober 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
 - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
 - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
 - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
 - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/3 Bericht des Rechnungshofes
- Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien
 - Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg
 - Diplomatische Akademie Wien
 - A 23 – Anschlussstelle Simmering
- Reihe Bund 2013/4 Bericht des Rechnungshofes
- Wiener Stadterweiterungsfonds
 - Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW
 - IT-Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW
 - Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
 - ART FOR ART Kreativ-Werkstätten GmbH
- Reihe Bund 2013/5 Bericht des Rechnungshofes
- Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungs paket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien
 - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
 - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007



- Reihe Bund 2013/6 Bericht des Rechnungshofes
- Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung
 - System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg
 - Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei
 - Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems
- Reihe Bund 2013/7 Bericht des Rechnungshofes
- Zusammenarbeit Bund - Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien
 - Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen
 - Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP-Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg
 - Lakeside Science & Technology-Park GmbH
 - Kennzahlenvergleich Volksoper Wien - Komische Oper Berlin
 - Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool des Bundes; Follow-up-Überprüfung
 - Polizei-Notruf; Follow-up-Überprüfung



