



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

REIHE BUND 2011/10

Vorlage vom 24. Oktober 2011

Relaunch des Webauftritts des Parlaments.....	2
Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt.....	9
Hochwasserschutz an der March; Follow-up-Überprüfung.....	16
Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark.....	21
IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice.....	34
Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS.....	39
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol.....	49

RELAUNCH DES WEBAUFTRITTS DES PARLAMENTS

Die Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments umfasste im Wesentlichen ein Redesign, die Implementierung eines Content-Management-Systems und eines neuen Volltext-Suchsystems. Das komplexe Vorhaben konnte von der Parlamentsdirektion insgesamt erfolgreich implementiert werden.

Die gesondert beauftragten externen Gesamtkosten aller im Zusammenhang mit dem Web Relaunch erfolgten Maßnahmen betragen rd. 659.000 EUR. Aus den bestehenden EDV-Dienstleistungsverträgen, über die der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion durch externe EDV-Dienstleister Personalressourcen für EDV-Entwicklungsleistungen bereit gestellt wurden, waren außerdem Leistungen im Ausmaß von rd. 1.271.000 EUR erforderlich.

Bei der Vergabe des Redesigns erfolgten zum Basisauftrag in Höhe von rd. 72.000 EUR bedeutende Zusatzaufträge im Umfang von rd. 148.000 EUR (Verdreifachung des Auftragsvolumens), weil keine ausreichenden Projektmanagementinstrumente eingesetzt wurden. Von der Parlamentsdirektion wäre daher statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. den Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu wählen gewesen.

Die EDV-Dienstleistungsverträge der Parlamentsdirektion entsprachen wegen der hohen Kosten und der geringen Flexibilität nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen.

Prüfungsziel

Wegen der zentralen Bedeutung der Intra- und Internetseiten des Parlaments im Rahmen des staatlichen Webangebots nahm der RH die Neugestaltung des Webportals in sein Prüfungsprogramm 2010 auf. Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 teilte die Präsidentin des Nationalrats, Mag.^a Barbara Prammer, die weitgehende Fertigstellung mit und regte die Prüfung sämtlicher im Zusammenhang mit dem Relaunch des Internetportals stehender Beschaffungsvorgänge an. Für eine fundierte Beurteilung erachtete der RH eine Überprüfung des Gesamtvorhabens zur Neugestaltung des Webportals für zweckmäßig. Einbezogen wurden dabei auch die in der Parlamentsdirektion bereits bestehenden unbefristeten EDV-Dienstleistungsverträge,



weil daraus im bedeutenden Umfang EDV-Entwicklungsleistungen für die technische Umsetzung des Web Relaunchs in Anspruch genommen wurden. (TZ 1)

Prüfungsziele waren daher die Darstellung des Gesamtvorhabens, die Beurteilung der Projektorganisation und des Projektmanagements sowie der Umsetzung, der Beschaffungsvorgänge und insbesondere der Vergaben. Nicht von der Gebarungsprüfung umfasst waren andere vom Parlament betriebene oder beauftragte Webseiten (www.demokratiewebstatt.at und www.reininsparlament.at). (TZ 1)

Neugestaltung des Webportals

Das Webportal des Parlaments dient der umfassenden Information über das parlamentarische Geschehen und unterstützt gleichzeitig den internen Parlamentsbetrieb. Um den Anforderungen der Nutzer besser zu entsprechen und zur Steigerung der innerbetrieblichen Effizienz nahm die Parlamentsdirektion eine umfassende Neugestaltung des Webauftritts vor, die im Wesentlichen ein Redesign, die Implementierung eines Content-Management-Systems und eines neuen Volltext-Suchsystems umfasste. (TZ 2)

Die Entscheidung zu einer umfassenden Neugestaltung des Intranet- und Internetauftritts des Parlaments mit einer auch von den externen EDV-Controllern empfohlenen gesamthaften Betrachtung aller diesem Vorhaben dienenden Maßnahmen und Projekte war zweckmäßig. Eine gesamthafte Betrachtung war auch deshalb geboten, weil diese voneinander abhängig waren bzw. aufeinander aufbauten und daher ein entsprechender inhaltlicher und zeitlicher Konnex gegeben war. Eine von der Parlamentsdirektion getroffene Unterscheidung in ein Kernprojekt und weitere Projekte war nicht angezeigt, weil sämtliche Maßnahmen dem Relaunch des Webauftritts dienten und für ein umfassendes und schlüssiges Gesamtbild erforderlich waren. (TZ 2)

Die mit der Neukonzeption des Intranet- und Internetangebots verknüpften Ziele und Anforderungen wurden im Vorfeld durch Untersuchungen und Studien systematisch erhoben und definiert. (TZ 3)

Organisation und Steuerung des Vorhabens

Die Erstellung des Neudesigns erfolgte im Wege einer Fremdvergabe an ein Medienkommunikationsunternehmen, die technische Umsetzung mit den in die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion integrierten Personalressourcen, die der Parlamentsdirektion aus bereits bestehenden unbefristeten EDV-Dienstleistungsverträgen mit externen EDV-Dienstleistern zur Verfügung standen. Diese Vorgangsweise war zweckmäßig. (TZ 5)

Durch die Abwicklung des Web Relaunchs in den bestehenden Linienstrukturen der Parlamentsdirektion fehlte jedoch eine einem Vorhaben der betreffenden Größenordnung angemessene Projektorganisation mit entsprechenden Projektmanagementinstrumenten (z.B. einheitliche Projektleitung, Gesamtkostenschätzung, Kostenüberwachung und umfassende Terminplanung). Daher entstanden teilweise Schnittstellenprobleme, Ressourcenengpässe oder Fehleinschätzungen über den notwendigen Zukauf von Fremdleistungen. (TZ 6)

Außerdem verhinderte die fehlende Gesamtkostenplanung einen Soll-Ist-Vergleich zur Kontrolle im Projektablauf und zur Feststellung wesentlicher Abweichungen. Maßnahmen zur Gegensteuerung waren daher nicht zeitgerecht möglich und konnten nur durch Zusatzaufträge oder temporäre Personalaufnahmen abgedeckt werden. Durch die Einsetzung des Lenkungsausschusses im Dezember 2009 konnten in der Schlussphase des Vorhabens jedoch wesentliche Verbesserungen erzielt werden. (TZ 6)

Ablauf und Implementierung

Aufgrund der Komplexität des Vorhabens (aufwendiges neues Design, Einführung des Content-Management-Systems, Erfassung umfangreicher Datenmengen, aufwendige technische Umsetzung) traten zeitliche Verzögerungen von rd. fünf Monaten auf, die grundsätzlich nachvollziehbar waren. Durch ein verbessertes Projektmanagement hätten jedoch die aufgetretenen Probleme minimiert und erst im Zuge der Umsetzung erteilte Zusatzaufträge an das Medienkommunikationsunternehmen für umfangreiche zusätzliche Umsetzungsarbeiten weitgehend vermieden werden können. (TZ 7)

Insgesamt wurde der Web Relaunch von der Parlamentsdirektion jedoch erfolgreich implementiert. Durch die Neukonzeption konnten aktuelle Themen rascher ins Netz gestellt und komplexe Inhalte einfacher und übersichtlicher dargestellt werden. Zudem wurden die Strukturen des Intranet- und des Internetauftritts miteinander verknüpft. (TZ 8)

Kosten

Die externen Gesamtkosten aller im Zusammenhang mit dem Web Relaunch erfolgten Maßnahmen betragen rd. 659.000 EUR, unter Einbeziehung der Kosten für die externen Dienstleister der EDV-Abteilung in Höhe von rd. 1.271.000 EUR insgesamt rd. 1.930.000 EUR. Die beiden größten externen Kostenblöcke (abgesehen von den Leistungen aus den EDV-Dienstleistungsverträgen) betrafen mit jeweils mehr als 250.000 EUR das technische und inhaltliche Redesign des Webportals samt Praktikantenhonoraren für die Contentfassung und die Beschaffung und Installation des neuen Volltext-Suchsystems. (TZ 10)



Die Kostendarstellungen der Parlamentsdirektion für den Web Relaunch wichen von der Darstellung des RH u.a. deshalb teilweise ab, weil die Abgrenzung des Vorhabens durch die Parlamentsdirektion unterschiedlich bzw. nicht immer konsistent erfolgte. (TZ 10)

Ihren internen Personaleinsatz für den Web Relaunch ermittelte die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design mit 1.353 Personentagen. Die EDV-Abteilung führte zum Personaleinsatz bzw. zur Projektzuordnung ihrer parlamentsinternen Mitarbeiter keine Aufzeichnungen. (TZ 11)

Der voraussichtlich notwendige Mehraufwand für den laufenden Betrieb (zwei zusätzliche Mitarbeiter in der Abteilung Digitale Medien und Corporate Design, Erhöhung des Wartungsaufwands um rd. 40 % auf insgesamt rd. 50 Personentage in der EDV-Abteilung, externe Wartungskosten von 27.000 EUR jährlich) war plausibel, weil durch die erweiterten (personalintensiven) Funktionalitäten ein erhöhter inhaltlicher und technischer Personaleinsatz erforderlich ist, um die Möglichkeiten des Content-Management-Systems zu nutzen und den Anwendern über das Internetportal des Parlaments zusätzliche Serviceleistungen sowie umfangreichere und aktuellere Informationen bereitstellen zu können. (TZ 12)

Beauftragung des Redesigns des Webauftritts

Eine Kommission aus Mitarbeitern der Parlamentsdirektion wählte im September 2008 in einem Vergabeverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung aus drei Unternehmen ein externes Medienkommunikationsunternehmen für die Konzeption und Gestaltung des neuen Webauftritts aus. Dieses verrechnete für den Erstauftrag rd. 72.000 EUR. Für die Realisierung des Web Relaunchs vergab die Parlamentsdirektion nachfolgend für zusätzliche Workshops, technische Adaptierungen und Zusatzleistungen diverse Folgeaufträge im Umfang von mehr als 148.000 EUR, wodurch sich das Gesamtauftragsvolumen mit rd. 220.000 EUR gegenüber dem Basispaket verdreifachte. (TZ 13, 14)

Die Auswahl des Bestbieters beruhte auf nachvollziehbaren Kriterien und war gut dokumentiert. Die Ausschreibungsunterlagen boten eine umfangreiche Beschreibung, berücksichtigten die vorhandenen Voraussetzungen für die Umsetzung aber nicht so umfassend, dass Zusatzaufträge vermieden werden konnten. (TZ 13)

Da die zugrundeliegende Kostenschätzung des beigezogenen Beraters mangelhaft war und die nachfolgenden Aufträge in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Erstauftrag standen, hätte wegen Überschreitung der Betragsgrenze statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. der nachfolgenden Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für eine gemeinsame Gesamtvergabe gewählt werden müssen. Insbesondere auch im

Hinblick auf die in weiterer Folge erteilten Zusatzaufträge mit einer Verdreifachung des ursprünglichen Auftragsvolumens gegenüber dem Basispaket war die Vorgangsweise nicht vergaberechtskonform. (TZ 13, 14)

Der Basisvertrag mit dem Medienkommunikationsunternehmen wurde erst im Juni 2009 unterzeichnet, obwohl der Projektstart bereits im Jänner 2009 erfolgte. (TZ 13)

Weitere Auftragsvergaben

Weitere Auftragsvergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch (z.B. Contentfassung durch Praktikanten, Beschaffung des Volltext-Suchsystems, Vorbereitung und Präsentation des Web Relaunchs, Security Check) erfolgten entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben. Bei der Erstellung des Präsentationskonzepts hätte eine genauere vorgängige Maßnahmenplanung einen geringeren Auftragsumfang und damit eine Kostensenkung ermöglicht. (TZ 15 bis 17)

EDV-Dienstleistungsverträge

In der Parlamentsdirektion bestanden fünf EDV-Dienstleistungsverträge, die die Parlamentsdirektion für die technische Umsetzung des Web Relaunchs nutzte. Entsprechend einer Grundsatzentscheidung wies die Parlamentsdirektion einen für Bundesverwaltungsstellen unüblich hohen Anteil an Fremdpersonal auf. Die für EDV-Leistungen (Entwicklung und Support) erforderlichen Personalressourcen wurden nämlich primär nicht über parlamentsinterne Planstellen, sondern über rd. 25 Mitarbeiter externer EDV-Dienstleister bereitgestellt, die großteils bereits langjährig in die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion integriert waren. (TZ 18, 19)

Die vier Verträge für die Softwareentwicklung sahen für 2009 insgesamt 1.982,5 Personentage mit Gesamtkosten von rd. 1.782.000 EUR vor. Die Tagessätze waren nach Qualifikationen unterteilt und lagen im Schnitt bei rd. 899 EUR. Im Vertrag mit dem für den EDV-Support beschäftigten Dienstleistungsunternehmen wurde ein Gesamtentgelt von rd. 1.029.000 EUR für 2.178 Personentage zu einem Tagsatz von rd. 473 EUR vereinbart. (TZ 19)

Trotz der Neuverhandlung der Leistungsentgelte im Jahr 2009 entsprach die gewählte Vorgangsweise wegen der hohen Kosten und der geringen Flexibilität bei der Inanspruchnahme des Fremdpersonals nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen. (TZ 19)

Die 2005 erfolgten unbefristeten Vertragsverlängerungen im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung wurden mit der technischen Unmöglichkeit eines



Wechsels der Auftragnehmer begründet, obwohl die streng zu prüfenden Voraussetzungen für die betreffende vergaberechtliche Ausnahmebestimmung nicht vorlagen. Ein gleichzeitiger Wechsel aller EDV-Dienstleister wäre für die Parlamentsdirektion jedoch mit gravierenden Folgen für die Aufrechterhaltung des EDV-Betriebes verbunden. (TZ 20, 21)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Komplexe und kostenintensive Vorhaben, die ein Zusammenwirken mehrerer Organisationseinheiten notwendig machen und neuartige oder einmalige Materien betreffen, sollten in Projektform mit einem gezielten Einsatz von Projektmanagementinstrumenten (vor allem einheitliche Projektleitung, Gesamtkostenschätzung, Kostenüberwachung und Terminplanung) abgewickelt werden. (TZ 6)

(2) Bei zukünftigen Vorhaben dieser Art sollte eine umfassende Planung vorgenommen werden, um spätere Zusatzaufträge, Mehraufwendungen oder Zeitverzögerungen zu vermeiden. (TZ 7)

(3) Durch eine Ressourcenerfassung sollten alle internen Personalressourcen Aufgaben und Projekten zugeordnet werden, um Controllingauswertungen zu ermöglichen. (TZ 11)

(4) Verträge sollten künftig vor dem Beginn der Leistungserbringung schriftlich abgeschlossen werden. (TZ 13)

(5) Bei der Erbringung der EDV-Dienstleistungen sollten insbesondere nachfolgende Maßnahmen zur Kostensenkung überprüft und schrittweise umgesetzt werden: (TZ 19)

- Kostenvergleich und Insourcing von permanenten Aufgaben oder (noch zu definierenden) Kernaufgaben;*
- Flexiblere Gestaltung der EDV-Dienstleistungsverträge im Hinblick auf das bereitgestellte Personal und die Leistungsabrufe;*
- Definition von klaren Schnittstellen und sorgfältige Dokumentation bei EDV-Entwicklungen, um die Entscheidungsmöglichkeiten über Fremdvergaben unter Wettbewerbsbedingungen zu erhöhen, Abhängigkeiten von einzelnen Auftragnehmern zu reduzieren und den Einsatz von Standardprodukten zu erleichtern;*
- Laufende Prüfung des Einsatzes moderner und/oder kostensparender Softwaretechnologien;*

– *Evaluierung der in den einzelnen Bereichen erforderlichen Servicelevels für EDV-Leistungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der eingeschränkten Verfügbarkeit im Zeitraum des Web Relaunchs.*

(6) Die Parlamentsdirektion sollte prüfen, ob die EDV-Dienstleister auch über eine für die Personalüberlassung erforderliche Gewerbeberechtigung verfügten und diese gegebenenfalls nachfordern. (TZ 20)

(7) Für die externen EDV-Supportleistungen wäre vom beauftragten EDV-Dienstleistungsunternehmen ein Leistungsnachweis mit projektbezogener Zuordnung der aufgewendeten Ressourcen einzufordern. (TZ 10)

(8) Auf der Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen sollte langfristig ein Ausbau der Internetseiten in Richtung einer aktiven Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Geschehen angestrebt werden. (TZ 8)

(9) Bei mit dem Präsentationskonzept vergleichbaren Konzepterstellungen sollte der Umfang und der Kostenrahmen der beabsichtigten Maßnahmen von vornherein möglichst genau festgelegt werden. (TZ 17)



BUNDESANSTALT FÜR VERKEHR HINSICHTLICH DER UNFALLUNTERSUCHUNGSSTELLE DES BUNDES IN DEN BEREICHEN LUFT- UND SCHIFFFAHRT

Die Organisation der Unfalluntersuchung in der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die mit der Einrichtung der Unfalluntersuchungsstelle angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfalluntersuchung größtenteils ungenutzt. Die Unfalluntersuchungsstelle führte im Fachbereich Luftfahrt keine Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch.

Die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer von zwölf Monaten bei Unfalluntersuchungen wurde im Fachbereich Luftfahrt bei Weitem überschritten. Die Hauptursachen waren die geringe Personalausstattung und Mängel in den Arbeitsabläufen. Interne Regelungen zur systematischen und operativen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben fehlten größtenteils.

Von Gesetzes wegen waren die Untersuchungen von Vorfällen in der Schifffahrt auf die Wasserstraßen gemäß Schifffahrtsgesetz (z.B. Donau, March und Enns) beschränkt, wobei die Meldepflichten teilweise eingeschränkt und andere Binnengewässer nicht erfasst waren.

Prüfungsziele

Der RH überprüfte von Juni bis September 2010 die Gebarung der Bundesanstalt für Verkehr (BAV) hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUB) in den Bereichen Luft- und Schifffahrt. Die UUB wurde durch Bundesgesetz mit 1. Jänner 2006 eingerichtet. Die Prüfungsziele umfassten daher insbesondere die Beurteilung der organisatorischen Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben ab 2006. (TZ 1)

Organisation

Die Organisation der Unfalluntersuchung war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die durch die Einrichtung der UUB angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfallursachenforschung bisher größtenteils ungenutzt. Insbesondere bei der wechsel-

seitigen Zusammenarbeit bei Untersuchungen zwischen dem Fachbereich Luftfahrt und den übrigen Fachbereichen und bei der Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle bestanden ungenützte Potenziale. (TZ 2)

Rechtliche Grundlagen

Eine Überprüfung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation zeigte Defizite in der legislativen Umsetzung der Normen des Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt betreffend die Untersuchung von Vorfällen in der Luftfahrt auf. (TZ 3)

Das Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) war im Fachbereich Schifffahrt auf Vorfälle beschränkt, die sich auf Wasserstraßen gemäß § 15 Schifffahrtsgesetz (SchFG) wie z.B. Donau, March oder Enns ereigneten. Meldepflichten von Vorfällen bestanden nach dem SchFG jedoch nur für Wasserstraßen, die nicht in die Landesvollziehung fielen. Andere Binnengewässer wie z.B. der Bodensee oder der Neusiedlersee waren vom Geltungsbereich des UUG nicht erfasst. (TZ 3)

Untersuchungsverfahren

Die Untersuchungen hatten als ausschließliches Ziel, die Ursache von Vorfällen festzustellen, um Sicherheitsempfehlungen ausarbeiten zu können, die zur Vermeidung von gleichartigen Vorfällen in der Zukunft beitragen sollen (§ 5 Abs. 1 UUG). (TZ 4)

Für eine systematische und operative Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des UUG fehlten größtenteils interne Vorgaben. Dies bewirkte im Fachbereich Luftfahrt teilweise ein unsystematisches und uneinheitliches Vorgehen bei den Untersuchungen und der nachfolgenden Berichtserstellung. (TZ 5)

Im Fachbereich Luftfahrt wurde die nach dem UUG möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer für Unfalluntersuchungen von zwölf Monaten bei Weitem überschritten. Von 99 eingeleiteten Untersuchungen im überprüften Zeitraum schloss die UUB bisher nur sechs mit einem Bericht ab, davon nur einen innerhalb des geforderten Zeitraums von zwölf Monaten. (TZ 6)

Die massiven Verzögerungen beim Abschluss der Untersuchungen wurden hauptsächlich durch den geringen Personalstand im Luftfahrtbereich der UUB verursacht. Dieser Mangel wurde aber mittlerweile durch eine Aufstockung der Personalressourcen (auf zehn Untersuchungsorgane bis 2011) behoben. Eine erkennbare Beschleunigung der Verfahren konnte jedoch bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung noch nicht



erreicht werden, weil sich die neu aufgenommenen Mitarbeiter noch in Ausbildung befanden. (TZ 6)

Ein weiterer Grund für die lange Dauer der Untersuchungen waren Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe, die einen raschen Abschluss der Untersuchungen behinderten. Die Mängel bestanden insbesondere in einer fehlenden Prioritätensetzung bei der Bearbeitung und in einer unzureichenden Koordinierung von Ressourcen. (TZ 6)

Die UUB stellte bereits eingeleitete Untersuchungen in mehreren Fällen ein, ohne einen entsprechenden Bericht zu erstellen bzw. zu veröffentlichen. Die Einstellung von bereits eingeleiteten Verfahren ohne Berichtserstellung bzw. -veröffentlichung (bei Unfällen) war im UUG nicht vorgesehen. (TZ 6)

Im Fachbereich Schifffahrt wurde nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden. Deshalb konnte nicht beurteilt werden, ob die UUB der gesetzlichen Veröffentlichungspflicht im Fachbereich Schifffahrt nachgekommen war. (TZ 6)

Die UUB hielt die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Dokumentation bei der Untersuchung von Vorfällen ein. Darüber hinausgehende Informationen, die einerseits eine hinreichende Übersichtlichkeit und einen Bezug zum Verfahrensstadium und andererseits eine Beurteilung der Effizienz der Beweisaufnahme bzw. einzelner Untersuchungsschritte ermöglicht hätten, fehlten jedoch. (TZ 7)

Es erfolgte keine Zuordnung von Kosten und Ressourcen auf die jeweiligen Unfalluntersuchungen, so dass die Verfahrenskosten im Einzelnen nicht bestimmt werden konnten. (TZ 8)

Die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling in der UUB fehlten. Deshalb setzte die UUB auch keine entsprechenden Controllinghandlungen. (TZ 9)

Personal

Im Fachbereich Luftfahrt war die Empfehlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation, den Personalstand zu erweitern, um den internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung begriffen. (TZ 10)

Im Fachbereich Schifffahrt war nur ein Mitarbeiter tätig, wodurch bei einer Dienstverhinderung oder einem Ausscheiden dieses Mitarbeiters die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen nicht gewährleistet war. (TZ 10)

Im Fachbereich Luftfahrt war das Ausbildungsprogramm nicht genehmigt und in Kraft gesetzt. Als erforderliche Spezialkenntnisse legte das Ausbildungsprogramm den Erwerb des Berufspilotenscheins fest, obwohl die internationalen Vorschriften keine bestimmte Form der Pilotenausbildung vorsahen. Es bestand kein an die Bedürfnisse des Fachbereiches ausgerichtetes Konzept für die fliegerische Ausbildung. (TZ 11)

Im Fachbereich Schifffahrt bestand kein Ausbildungskonzept oder Ausbildungsprogramm. (TZ 11)

Nachhaltigkeit

Die UUB führte im Fachbereich Luftfahrt nach Abschluss der Untersuchungsberichte keine weiteren Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch. Die Tätigkeitsberichte der UUB enthielten entgegen den Bestimmungen des UUG keine Angaben, welche Maßnahmen im Anschluss an frühere Sicherheitsempfehlungen getroffen wurden. (TZ 12)

Über die Berichterstellung und die Verfassung des Tätigkeitsberichts hinaus publizierte die UUB keine Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus ihrer Tätigkeit oder verbreitete Informationen auf andere geeignete Weise einem breiteren Adressatenkreis. (TZ 13)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Unfalluntersuchungsstelle des Bundes

(1) Es wäre eine Kategorisierung von Vorfällen nach Priorität vorzunehmen und danach eine zeitliche Abfolge ihrer Bearbeitung sowie eine Ressourcenzuweisung festzulegen. Die Priorität sollte sich dabei insbesondere an der Bedeutung der erwarteten Untersuchungsergebnisse für die Erhöhung der Verkehrssicherheit orientieren. Ziel sollte es sein, die Verfahrensdauer bei Unfalluntersuchungen auf die im Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) vorgesehene Dauer von zwölf Monaten zu reduzieren. (TZ 6)

(2) Die Synergie- und Einsparungseffekte sollten durch die Zusammenarbeit der Fachbereiche und die Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle ehest möglich genutzt werden, um eine Verbesserung der Effizienz und eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen. (TZ 2)

(3) Es wären (unbeschadet der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane) interne Vorgaben für das Unfalluntersuchungsverfahren im Fachbereich der Luftfahrt und der Schifffahrt zu schaffen. Deren Anwendung sollte einen



systematischen Untersuchungsprozess mit fachbereichsweit einheitlichen Qualitätsstandards gewährleisten. Zu diesem Zweck wäre im Fachbereich Luftfahrt das Procedure Manual und die Investigation Policy ehestmöglich – d.h. unmittelbar nach Erlassung der einschlägigen EU-Verordnung und im Gefolge der Novellierung des UUG – zu ergänzen und fertigzustellen. (TZ 5)

(4) Für das Setzen von Controllingmaßnahmen wären

- nach Einleitung und erster Einschätzung des Umfangs der Untersuchung der Personalressourceneinsatz, der zeitliche Bedarf, Termine für die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Verfahrenskosten zu planen,*
- eine regelmäßige Personalressourcenaufzeichnung mit Zuordnung zur jeweiligen Untersuchung durchzuführen,*
- Planungsänderungen bspw. durch Unterbrechungen oder Ausweitungen zu dokumentieren und zu begründen,*
- eine regelmäßige (zumindest halbjährliche) Verfahrenstatistik zu führen, aus der der Stand der jeweiligen Untersuchung sowie Planungsabweichungen ersichtlich sind sowie*
- einen Plan-Ist-Vergleich am Ende jeder Untersuchung zu erstellen. (TZ 9)*

(5) Die einzelnen Geschäftsfälle wären im ELAK mit einem aussagekräftigen Titel zu versehen, um eine bessere Zuordnung im Verfahren sowie ein zielgerichtetes und leichteres Auffinden zu ermöglichen. Weiters sollten die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte zur Beweisaufnahme bereits unmittelbar nach deren Abschluss in einer Mindestform gewürdigt werden, um deren Effizienz in einem frühen Stadium beurteilen zu können und das Verfahren zu beschleunigen. (TZ 7)

Jede Unterbrechung einer Untersuchung ab einer festzulegenden Dauer (z.B. einen Monat) wäre im ELAK zu dokumentieren bzw. zu begründen sowie die voraussichtliche Wiederaufnahme zu vermerken. (TZ 7)

(6) Die Kosten jeder Unfalluntersuchung sollten auf Kostenträgerbasis berechnet werden. (TZ 8)

(7) Das bestehende Ausbildungskonzept für den Fachbereich Luftfahrt wäre ehestmöglich zu genehmigen und das Ausbildungshandbuch in Kraft zu setzen. Die hausinternen Aus- und Weiterbildungen sowie die im Rahmen der praktischen Tätigkeit erfolgten Ausbildungsmaßnahmen wären zu dokumentieren. (TZ 11)

(8) Im Ausbildungshandbuch sollte das Erfordernis einer Pilotenausbildung an den jeweiligen Einzelfall und den Bedürfnissen des Fachbereichs ausgerichtet und an ein entsprechendes Ausbildungskonzept geknüpft werden. Das Niveau der fliegerischen Basisausbildung sollte primär auf den Erwerb eines Privatpilotenscheins abzielen. (TZ 11)

(9) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein Aus- und Weiterbildungsprogramm zu erstellen, zu genehmigen und in Kraft zu setzen. (TZ 11)

(10) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein weiterer Mitarbeiter aus den bestehenden Personalressourcen auszubilden und einzusetzen, damit im Falle einer Dienstverhinderung oder eines Ausscheidens des derzeitig tätigen Mitarbeiters aus der Unfalluntersuchungsstelle die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen im Fachbereich Schifffahrt gewährleistet sind. (TZ 10)

(11) Bei jedem eingeleiteten Untersuchungsverfahren wäre ein entsprechender Unfallbericht zu erstellen und bei Unfällen gesetzeskonform zu veröffentlichen. Im Fachbereich Schifffahrt sollte jedenfalls auch eine Einordnung der Vorfälle entsprechend dem UUG nach Unfällen und Störungen erfolgen. (TZ 6)

(12) Die Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen wäre laufend zu evaluieren und der Umsetzungsstand festzustellen. Das Ergebnis sowie allfällig bekanntgegebene Gründe, weshalb Sicherheitsempfehlungen nicht verwirklicht wurden, wären im Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. (TZ 12)

(13) Ergebnisse und Empfehlungen, die allgemeine Relevanz für die Sicherheit der Luftfahrt oder Schifffahrt haben und für einen größeren Adressatenkreis von Bedeutung sein können, wären in Form allgemeiner Sicherheitsinformationen zu publizieren. Darüber hinaus sollten derartige Erkenntnisse auf einschlägigen Veranstaltungen, Seminaren, Informationsplattformen oder Lehrveranstaltungen aktiv präsentiert werden. (TZ 13)

(14) Die von der International Civil Aviation Organisation (ICAO) aufgezeigten Regelungsdefizite im Bereich der Luftfahrt sollten im Zuge der Erstellung des Entwurfs zur Novelle des UUG ehestmöglich behoben werden. (TZ 3)

(15) Für den Fachbereich Schifffahrt sollte die Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG rechtzeitig in die Wege geleitet und abgeschlossen werden. (TZ 3)

(16) (a) Im Interesse der Sicherheit der Schifffahrt und von Personen sowie der Unfallprävention wäre es zweckmäßig, insbesondere für den Bereich des Linienverkehrs



im Sinne des Schifffahrtsgesetzes, den Anwendungsbereich des UUG über Wasserstraßen gemäß § 15 SchFG hinaus auf andere Binnengewässer zu erweitern. (TZ 3)

(16) (b) Im Zuge der in Ausarbeitung befindlichen Novellierung des UUG wären daher auch die Kompetenzen der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes im Fachbereich Schifffahrt auszuweiten. Parallel dazu sollte im Rahmen der Novellierungsbestrebungen auch auf eine entsprechende Erweiterung der Meldeverpflichtungen im Bereich der Schifffahrt an die Unfalluntersuchungsstelle des Bundes hingewirkt werden. (TZ 3)

HOCHWASSERSCHUTZ AN DER MARCH; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Das BMVIT und die via donau setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Durch umfangreiche organisatorische Veränderungen in der via donau konnte die Projektabwicklung verbessert werden. Weiterhin offen waren die Evaluierung der Ausgliederung der via donau im Hinblick auf eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushaltes sowie die Festlegung und Kostenberechnung jener weiterführenden Hochwasserschutzmaßnahmen, welche einen Schutz bis zu Hochwasserereignissen mit 300-jährlicher Häufigkeit gewährleisten.

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung hinsichtlich des Hochwasserschutzes an der March war, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Umsetzung das BMVIT und die via donau – Österreichische Wasserstraßen Gesellschaft m.b.H. zugesagt hatten. (TZ 1)

Überblick

Ein 100-jährliches Hochwasser¹ an der March im April 2006 führte durch Dammbüche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR. Nach diesem Hochwasserereignis 2006 wurde ein Drei-Phasen-Plan festgelegt:

Phase 1: Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dambruchstellen

Phase 2: Umsetzung der Projekte Angern-Mannersdorf-Stillfried und Waidendorf-Dürnkrot-Jedenspeigen (UVP-Projekt)

Phase 3: Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke

Dieser Drei-Phasen-Plan hatte bis zum Jahr 2012 die umfassende Sanierung der gesamten Dammstrecke sowie die Anpassung der Dammhöhen auf ein mit der Slowakischen Republik vereinbartes Niveau zum Ziel. (TZ 2)

¹ Darunter wird jenes Hochwasserereignis verstanden, das im Durchschnitt alle 100 Jahre erreicht oder überschritten wird. Aus dieser Angabe ist der Zeitpunkt, wann dieses Ereignis eintritt, nicht bestimmbar.



Aufgabendurchführung – Projektfortschrittsbericht

Die Empfehlung des RH, bei den Projektfortschrittsberichten vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen, wurde umgesetzt. Durch die Implementierung eines ERP-Systems² und die Definition von Projektmanagementstandards konnte die Transparenz und Vergleichbarkeit der Kennzahlen erhöht werden. Außerdem übermittelte die via donau Quartalsberichte an das BMVIT, welche neben einer Statusdarstellung über Kosten und Termine detaillierte Soll-Ist-Vergleiche für Aufträge ab einer Auftragssumme von 1 Mill. EUR netto enthielten. Zum Informationsaustausch mit dem Eigentümer wurde – ergänzend zu den Aufsichtsratssitzungen – die Steuerungsgruppe March mit Vertretern des BMVIT, des Landes Niederösterreich sowie der via donau eingerichtet. (TZ 5)

Finanzierung

Die Empfehlung des RH, dem Aufsichtsrat der via donau und dem BMVIT für die Genehmigung der Projekte vollständige und dem Stand der Projektentwicklung angepasste Kostenschätzungen vorzulegen sowie den Informationsaustausch zwischen der via donau und dem BMVIT durch mehr Transparenz und Erhöhung der Qualität der vorgelegten Projektunterlagen zu verbessern, wurde durch die Einführung der Quartalsberichte sowie durch regelmäßige Steuerungsgruppentermine kontinuierlich umgesetzt. (TZ 6)

Berücksichtigung der Umsatzsteuer

Die Phase 3 der Dammsanierung sollte – im Gegensatz zur Vorgangsweise bei den Phasen 1 und 2 – durch die via donau im Namen und auf Rechnung zweier Wasserverbände durchgeführt werden, für die keine Vorsteuerabzugsberechtigung bestünde. Damit im Zusammenhang hatte der RH in seinem Vorbericht empfohlen, die steuerlichen und budgetären Folgewirkungen zu bedenken. Nach Klärung der steuerrechtlichen Situation wurde die Umsatzsteuer im Budget der Phase 3 berücksichtigt. Die budgetierten Kosten von 102 Mill. EUR (brutto) würden nach Aussage der via donau (weil ursprünglich netto budgetiert) nunmehr durch anderweitige Einsparungen nach Stand von Ende 2010 voraussichtlich eingehalten werden. Die Empfehlung wurde somit umgesetzt. (TZ 9)

2 ERP-System (Enterprise Resource Planning-System): bezeichnet die unternehmerische Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen und somit die Steuerung von Geschäftsprozessen zu optimieren.

Netto-Budgetierung

Die Empfehlung des RH, für die Planung und Budgetierung der gemäß § 18 des Wasserstraßengesetzes finanzierten Projekte von Nettobeträgen auszugehen, setzte das BMVIT um. (TZ 8)

Sonstiges und Unvorhergesehenes

Der Empfehlung des RH, den in der Kostenschätzung enthaltenen Ansatz für die Position „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ zu erhöhen, in frühen Planungsphasen einen Anteil von mindestens 20 % bis 25 % der Basiskosten anzusetzen sowie die Erfahrungen anderer Bundesgesellschaften intensiver zu nutzen, kam die via donau nach. Insgesamt umfassten die berücksichtigten Risikozuschläge rd. 13,83 Mill. EUR brutto. (TZ 10)

Vorausvalorisierung

Die Empfehlung des RH, bei Kostenschätzungen eine Vorausvalorisierung künftig von Planungsbeginn an zu berücksichtigen, setzte die via donau um. Für das Projekt „Sanierung Hochwasserschutz March“ berücksichtigte sie einen Valorisierungsfaktor von 2,5 % pro Jahr. Nach Auftragsvergabe erfolgte die Valorisierung nur mehr, wenn über den Bauvertrag veränderliche Preise festgelegt wurden. (TZ 11)

Personalkosten

Die Empfehlung des RH, nach Fertigstellung der Baumaßnahmen der Phase 2 eine Evaluierung der für dieses Vorhaben tatsächlich eingesetzten Personalressourcen in der via donau vorzunehmen, wurde umgesetzt. Der Personaleinsatz in der via donau wurde durch den Umbau von einer Linien- zu einer Projektstruktur optimiert. (TZ 12)

Gemeinkosten

Die Empfehlung des RH, die künftige Methode der Gemeinkostenumlage mit dem BMVIT abzustimmen, wurde umgesetzt. Zudem analysierte die via donau die Gemeinkosten bezüglich möglicher Kosteneinsparungspotenziale und hatte umfassende innerbetriebliche Maßnahmen zur Reorganisation und Effizienzsteigerung durchgeführt sowie eine interne Revision eingerichtet. (TZ 13)

Zu erwartende Gesamtkosten

Die Empfehlung des RH, im Hinblick auf den zu geringen Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“, auf die unvollständige Vorausvalorisierung, die noch ungeklärte



Vorgangsweise hinsichtlich der Gemeinkosten sowie auf die bislang unberücksichtigt gebliebenen nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen, die Grobkostenschätzung der Phase 3 neu zu berechnen, wurde teilweise umgesetzt.

Der Mittelbedarf für Schutzmaßnahmen über ein 100-jährliches Hochwasserereignis hinausgehend wurde nicht erhoben und es wurden keine entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt. Auch die Vorgabe strategischer Planungsziele betreffend einen nachhaltigen Hochwasserschutz an die via donau unterblieb bisher. (TZ 14, 15)

Kontrolle der Mittelverwendung und Mittelzuteilung

Die Empfehlung des RH, eine weitergehende Qualitätsverbesserung der Mittelverwendungsnachweise sowie eine zeitnahe Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr bei der via donau einzufordern, setzte das BMVIT um. (TZ 16)

Nicht jedoch setzten das BMVIT und die via donau die Empfehlung des RH um, die Mittelanforderungen an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden. Der Bund verfügte mit Ende des 1. Quartals 2011 insgesamt über Guthaben in Höhe von 20,4 Mill. EUR bei der via donau. (TZ 7)

Richtlinien für den Hochwasserschutz

Der Empfehlung des RH, die geplante Erstellung einer Richtlinie für den Hochwasserschutz zügig umzusetzen, kam das BMVIT im Juni 2010 nach. (TZ 17)

Personalstand

Die Empfehlungen des RH, den Personalstand der Abteilung W 3 Bundeswasserstraßen des BMVIT zu evaluieren sowie eine Begleitende Kontrolle für die Phase 3 des Hochwasserschutzprojektes einzurichten, wurde teilweise umgesetzt. Es erfolgte lediglich eine Plausibilitätskontrolle, nicht jedoch eine umfassende, projektnahe Begleitende Kontrolle. Eine Evaluierung des Personalstandes war ausständig. (TZ 4)

Evaluierung der Ausgliederung

Die Empfehlung des RH, die Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau bzw. den Auftragnehmern nach Umsetzung der Phase 2 zu untersuchen und eine Evaluierung der Ausgliederung der via donau durchzuführen, wurde nicht umgesetzt. (TZ 3)

Aufgabendurchführung – Kennzahlen und Erfolgskriterien

Der Empfehlung des RH, für künftige Vorhaben Kennzahlen und Erfolgskriterien als Vorgabe für die via donau zu definieren, kam das BMVIT bisher nicht nach. (TZ 5)

Der RH stellte fest, dass von den 17 überprüften Empfehlungen des Vorberichts elf vollständig und zwei teilweise umgesetzt waren. Vier Empfehlungen waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt.

Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Für die bevorstehende Umsetzung des Flussbaulichen Gesamtprojektes für die Donau unterhalb Wiens wäre eine projektnahe Begleitende Kontrolle mit einem umfassenden Leistungsbild einzurichten. (TZ 4)

(2) Die Zahlungsströme zwischen BMVIT und der via donau (bzw. den Auftragnehmern) wären zu untersuchen. (TZ 3)

(3) Die Ausgliederung der via donau wäre zu evaluieren, um die Erreichung der Zielsetzung des Wasserstraßengesetzes 2004, wonach durch Schaffung schlagkräftiger Organisationsstrukturen und privatwirtschaftlich geführter Einheiten eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushalts erreicht werden sollte, beurteilen zu können. (TZ 3)

(4) Der Mittelbedarf für die noch nicht berücksichtigten nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen wäre zu berechnen. Der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. sollten strategische Planungsziele betreffend einen nachhaltigen Hochwasserschutz vorgegeben werden. (TZ 15)

BMVIT und via donau

(5) Das BMVIT sollte Kennzahlen und Erfolgskriterien hinsichtlich künftiger Vorhaben festlegen. (TZ 5)

(6) Die Mittelanforderungen wären an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden. (TZ 7)

(7) Es wäre der Mittelbedarf für Schutzmaßnahmen für Hochwasserereignisse, bei welchen der Wasserstand von HW100 + 70 cm überschritten wird, zu erheben und entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. (TZ 14)



TAGESKLINISCHE LEISTUNGSERBRINGUNG AM BEISPIEL DES LANDES STEIERMARK

Die sowohl für die Patienten als auch für die Krankenanstalten vorteilhafte tagesklinische Leistungserbringung war in der Steiermark nur schwach entwickelt. Trotz erfolgreicher Beispiele (z.B. Tagesklinik am Landeskrankenhaus Fürstenfeld) fehlte ein landesweites Gesamtkonzept zur tagesklinischen Leistungserbringung.

Gemessen an internationalen Vergleichen läge im Ausbau der kostengünstigen tagesklinischen Leistungen in Österreich beträchtliches Potenzial zur Entlastung des stationären Bereichs. Beispielsweise belief sich das steiermarkweite Entlastungspotenzial für Katarakt-Operationen¹ auf Basis der Planzahlen 2015 auf rd. 20.000 Belagstage (rd. 65 Betten) und für Österreich insgesamt auf rd. 123.000 Belagstage (rd. 400 Betten). Für den weiteren Ausbau sind neben der Akzeptanz der Patienten auch die Bereitschaft der Ärzte sowie eine verstärkte Koordination mit dem niedergelassenen Bereich erforderlich.

Die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. setzte im Zuge der Gebarungsüberprüfung Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils.

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark. Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Analyse der tagesklinischen Leistungen in den Steiermärkischen Krankenanstalten. Anhand von Vergleichen der erbrachten tagesklinischen Leistungen mit den Planwerten laut dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit und internationalen Benchmarks evaluierte er das Entlastungspotenzial für den stationären Bereich. Der RH beurteilte ferner die Zweckmäßigkeit bestehender tagesklinischer Einrichtungen. (TZ 1)

Allgemeines

Das Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen stationären und ambulanten Leistungen. Die stationären Leistungen wiederum untergliedern sich in Mehrtagesaufenthalte und Null-Tagesfälle. Die Null-Tagesfälle, bei denen die stationäre Aufnahme und die Entlassung am selben Tag erfolgen, können

¹ grauer Star

weiter in tagesklinische Leistungen, Chemotherapien und sonstige Null-Tagesfälle unterteilt werden. Die Zuordnung einer einzelnen Leistung zu einer dieser Kategorien ist entscheidend für die Höhe der Abgeltung der Leistungen. (TZ 2)

Nachfolgende Tabelle enthält einen Überblick über die einzelnen Begriffe: (TZ 2)

Begriffsübersicht stationäre Leistung – tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung			
Begriff	Definition	Abgeltung	Wirkung
Stationäre Leistung	Aufnahme des Patienten in einer Krankenanstalt, Belegung eines Bettes	nach dem LKF-System: Fallpauschale (besteht aus einer Leistungs- und Tageskomponente), jeder Fallpauschale ist eine Aufenthaltsdauer zugeordnet (Belagsdaueruntergrenze und -obergrenze), innerhalb dieser Aufenthaltsdauer Abgeltung des vollen Fallpauschales	maximale Abgeltung bzw. Kostendeckung, wenn Aufenthaltsdauer so kurz wie möglich, sie muss jedoch innerhalb der Belagsdauer Grenzen liegen
Null-Tagesfall	Stationäre Leistung, bei der der Patient am selben Tag aufgenommen und entlassen wird		
<i>Dazu gehören:</i>			
1) Tagesklinische Leistungen	Voraussetzung: im LKF-Tagesklinik-katalog enthalten Genehmigung durch Landesgesundheits-plattform	Abgeltung jener Fall-pauschale, die der Belagsdauer von einem Tag entspricht	Abgeltung wie bei einem mehrtägigen Aufenthalt, Abgeltung fördert tagesklinische Leistungserbringung
2) Chemotherapien	Speziell definierte Null-Tagesfälle, MEL-Gruppe 22	eigene Abgeltungsregeln	Ausnahme Steiermark: Chemotherapien werden aufgrund einer Vereinbarung mit Krankenkassen weit-gehend ambulant erbracht
3) Sonstige Null-Tagesfälle	alle Null-Tagesfälle, die keine tagesklinischen Leistungen und keine Chemotherapien sind, Restgröße	Leistungskomponente und 5 % der reduzierten Tageskomponente	geringe Abgeltung, um eine Verlagerung in den ambulanten Bereich zu bewirken
Ambulante Leistungen	Behandlung in Spitals-ambulanz, kein Bett wird belegt	pauschale Abgeltung, i.d.R. sehr geringe Kostendeckung	durch sehr geringe Abgeltung wird Ver-lagerung ambulanter Leistungen in stationären Bereich unterstützt



Die Abgeltungsregeln des stationären und ambulanten Bereichs hatten zum Teil widersprüchliche Anreizwirkungen. Die stationäre Abgeltung zielte darauf ab, Aufenthalte möglichst kurz zu halten und bestimmte Leistungen tagesklinisch zu erbringen sowie sonstige Null-Tagesfälle in den ambulanten Bereich zu verlagern. Die niedrige Abgeltung für ambulante Leistungen wiederum bewirkte eine Verlagerung in den stationären Bereich und damit in die entgegengesetzte Richtung. Daraus ergab sich ein Prioritätenkonflikt zwischen medizinischem Versorgungsbedarf und der dafür erzielten Abgeltung. (TZ 2)

Aufgrund der Ähnlichkeit der Leistungsinhalte und der unterschiedlichen Praxis in den Krankenanstalten war eine klare Abgrenzung zwischen den Leistungen im Null-Tagesbereich allerdings schwierig. Die tagesklinische Leistungserbringung — die Behandlung von Patienten während eines Spitalsaufenthalts von maximal einem Tag — hat sowohl für den Patienten als auch für die Krankenanstalt eine Reihe von Vorteilen, insbesondere hinsichtlich gut planbarer Organisation und aufgrund des kürzeren Spitalsaufenthalts. (TZ 2, 4)

Abgeltung der Leistungen

In Österreich wurden tagesklinische Leistungen entgegen der internationalen Praxis abgeltungstechnisch dem stationären Bereich zugeordnet. Durch die abgeltungsmäßige Gleichstellung mit einem vollstationären Aufenthalt bestand ein Anreiz, den Patienten — sofern medizinisch vertretbar — am Tag der Aufnahme auch wieder zu entlassen. Diese Form der Abgeltung war grundsätzlich geeignet, die tagesklinische Leistungserbringung zu fördern und dadurch den kostenintensiven vollstationären Bereich zugunsten des tagesklinischen Bereichs zu entlasten. Voraussetzung für die abgeltungsmäßige Gleichstellung war einerseits, dass für die Leistung eine entsprechende Position im Tagesklinikatalog vorgesehen war, und andererseits eine Genehmigung durch die Landesgesundheitsplattform. (TZ 2, 5)

Der Tagesklinikatalog umfasste genügend operative, jedoch wenige diagnostische und therapeutische Leistungen. Auf nur 20 des insgesamt 238 Positionen umfassenden Katalogs entfielen 80 % der tagesklinisch abgerechneten Leistungen. Durch die zahlreichen ungenützten chirurgischen Positionen sowie die wenigen diagnostischen und therapeutischen Leistungen war eine Anpassung des Tagesklinikatalogs an die tatsächlichen Erfordernisse notwendig. (TZ 6)

Wurde eine nicht im Tagesklinikatalog enthaltene Leistung dennoch „tagesklinisch“ erbracht („sonstiger Null-Tagesfall“), fiel die Abgeltung im Vergleich zu einer im Tagesklinikatalog enthaltenen Leistung gering aus. (TZ 9)

Das System der pauschalen Abgeltung ambulanter Leistungen und die damit verbundene geringe Kostendeckung (rd. 20 % für die Steiermärkischen Spitäler im Jahr 2009) unterstützten eine Verlagerung ambulanter Leistungen in den stationären Bereich. (TZ 10)

Das BMG plante, das Tagesklinikmodell mittelfristig auf solche Leistungen zu reduzieren, zu deren Erbringung eine – wenn auch zeitlich auf wenige Stunden beschränkte – stationäre Aufnahme wirklich notwendig war. Langfristig sollte das Tagesklinikmodell jedoch durch eine leistungsorientierte Abgeltung ambulanter Leistungen ersetzt werden. (TZ 11)

Das jährliche Genehmigungsverfahren zur Abrechnung tagesklinischer Leistungen bei der Gesundheitsplattform Steiermark war verwaltungsaufwendig. (TZ 12)

Chemotherapien

Bei Chemotherapien binnen eines Tages sah das Modell leistungsorientierter Krankenanstaltenfinanzierung eine spezielle Abgeltungsregel vor. (TZ 7)

In der Steiermark bestand die Möglichkeit, bestimmte, von einer entsprechenden Vereinbarung erfasste Medikamente für ambulante Chemotherapien gesondert mit der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse zu verrechnen, wodurch für die Krankenanstalten für diese Leistungen kein Anreiz für stationäre Aufnahmen bestand. Die Kostenrückerstattung durch die Kasse war höher als die Abgeltung für Chemotherapien nach dem System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung bzw. die allgemeine pauschale Ambulanzabgeltung. (TZ 7)

Es waren jedoch gewisse Medikamente gar nicht bzw. nicht in Kombination mit der entsprechenden Indikation von der Vereinbarung umfasst. Chemotherapien mit nicht in der Vereinbarung enthaltenen Medikamenten wurden in den Steiermärkischen Landeskrankenanstalten in der Regel dennoch ambulant erbracht und dementsprechend nur pauschal abgegolten. Das Landeskrankenhaus Fürstenfeld hingegen nahm die Patienten in diesen Fällen stationär auf, um die höhere Abgeltung zu lukrieren. (TZ 8)

Zielvorgaben

Der Österreichische Strukturplan Gesundheit 2010 ging bis 2015 von einem österreichweiten Tagesklinikanteil² von rd. 26 % aus. Ein Monitoring des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (auf Basis der Daten 2008) zeigte, dass der geplante

² berechnet anhand der Null-Tagesaufenthalte



Tagesklinikanteil österreichweit zu rd. 89 % und in der Steiermark lediglich zu rd. 49 % erfüllt wurde. Dies war einerseits auf die an sich geringere tagesklinische Leistungserbringung und andererseits auf die hohe Anzahl an ambulanten Chemotherapien in der Steiermark zurückzuführen. (TZ 13)

Der Regionale Strukturplan Gesundheit Steiermark (Stand März 2009) sah eine Steigerung des Tagesklinikanteils von derzeit unter 10 % auf ca. 15 % der stationären Leistungen bis 2015 vor. Ein steiermarkweites Gesamtkonzept zur tagesklinischen Versorgung fehlte jedoch. (TZ 13)

Die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (KAGes) setzte einzelne Initiativen (z.B. Tagesklinik im Landeskrankenhaus Fürstenfeld), um dem strategischen Entwicklungsschwerpunkt „Forcierung der ambulanten und tagesklinischen Betreuung“ nachzukommen. Mit den Leitungen ihrer Krankenanstalten schloss die KAGes jährlich Zielvereinbarungen, einige davon mit Projekten zur Tagesklinik. Die Zielvereinbarungen 2011 enthielten erstmals konkrete quantifizierte Vorgaben an die Krankenanstaltsleitungen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils. Bei den Zielvereinbarungen mit den Primarii wurden Tagesklinikprojekte nicht speziell berücksichtigt, auch nicht bei jenen Abteilungen, an denen dringender Handlungsbedarf bestand (z.B. Augenabteilung LKH Bruck an der Mur). (TZ 14, 21)

Analyse tagesklinischer Leistungen

Die Steiermark lag mit einem Anteil an tagesklinischen Leistungen von 1,5 % (2009) unter dem österreichweiten Durchschnitt (2,8 %). Auch die Steigerungsraten der letzten Jahre waren mit 15,2 % im Vergleich zu 70,1 % österreichweit (2006 bis 2009) ebenfalls auffallend gering. (TZ 15)

Die häufigsten tagesklinischen Leistungen in der Steiermark — so wie auch in Österreich — waren die Katarakt-Operation, die Curettage³ sowie die Zirkumzision⁴. Bei vielen Leistungen (in den Fächern Chirurgie, Unfallchirurgie, Orthopädie, Augenheilkunde) erreichte die Steiermark nicht den bundesweiten Durchschnitt. (TZ 16)

3 die Gewinnung bzw. Entfernung von Gewebe aus der Gebärmutterhöhle

4 Umschneidung und Teilentfernung der männlichen Vorhaut



Vor allem bei den Operationen an Händen und Füßen (z.B. Karpaltunnelsyndrom⁵, Ganglion⁶, Ringbandspaltung⁷) sowie an Gelenken und Knochen (z.B. Entfernung von Osteosynthesematerial) war der Tagesklinikanteil in der Steiermark gering. (TZ 17)

Aufgrund der zahlreichen und teilweise nur gering ausgelasteten (knapp über 70 %) Allgemeinchirurgischen Abteilungen in der Steiermark bestand kaum ein Handlungsdruck, den vollstationären Bereich durch eine Leistungsverlagerung in Richtung Tagesklinik zu entlasten. (TZ 17)

An der Universitäts-Augenklinik in Graz wurden mehr als 38 % aller Katarakt-Operationen tagesklinisch erbracht. Da aber weitere 41 % der Patienten eine Belagsdauer von zwei Tagen aufwiesen, bestand noch ein ungenutztes Potenzial. (TZ 18)

Steiermarkweit lag der Tagesklinikanteil bei Katarakt-Operationen jedoch nur bei rd. 19,9 % (österreichweit 24,8 %), weil im Landeskrankenhaus Bruck an der Mur nur vier von 3.267 Operationen im Jahr 2009 tagesklinisch durchgeführt wurden. (TZ 18)

Bei den Curettagen, dem häufigsten tagesklinischen Eingriff im Bereich der Frauenheilkunde, lagen vor allem die Landeskrankenhäuser Deutschlandsberg (rd. 8,9 %) und Leoben (rd. 11,2 %) sowie das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Graz (0 %) deutlich unter dem Tagesklinikanteil der Steiermark (rd. 21,5 %). Da etwas über 60 % der Patienten eine Belagsdauer von ein und zwei Tagen aufwiesen, bestand auch bei dieser Operation ein ungenutztes Potenzial. (TZ 19)

Tagesklinische Sonderklasse

Da sich die Voraussetzungen für tagesklinisch erbringbare und in Privatkrankenanstalten durchgeführte Eingriffe (z.B. planbar, risikoarm) häufig überschneiden, nutzten Sonderklasseversicherte vielfach diese Einrichtungen für derartige Eingriffe. Beispielsweise wurden im Jahr 2008 rd. 20 % aller Katarakt-Operationen in der Steiermark in einer Privatkrankenanstalt erbracht. Aus diesem Grund war die Anzahl der tagesklinischen Sonderklassepatienten in den öffentlichen Krankenanstalten gering (rd. 2,3 % Tagesklinikpatienten in der Allgemeinklasse; rd. 0,4 % Tagesklinikpatienten in der Sonderklasse). (TZ 20)

5 ein Kompressionssyndrom des Nervus medianus im Bereich des Handgelenks

6 auch Überbein; gallerthaltiges Gebilde an Gelenkscapseln und oberflächlichen Sehnen, meist im Bereich des Hand- und Fußrückens

7 Beim so genannten schnellen Finger handelt es sich um eine Verdickung der Beugesehne, die dann durch ein „Ringband“ im Fingergrundglied blockiert wird.



Aufgrund einer Vereinbarung zwischen der KAGes und dem Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs konnten bei der tagesklinischen Erbringung von Leistungen in lediglich drei Fachbereichen (Augenheilkunde, plastische Chirurgie und Gynäkologie/ Geburtshilfe) Sondergebühren verrechnet werden. In der Sonderklasse galt überdies eine andere Definition; eine Behandlung mit einer Aufenthaltsdauer von bis zu 24 Stunden, also auch noch ein Ein-Tagesfall, war „tagesklinisch“. (TZ 20)

Tagesklinisches Potenzial

Ein Vergleich der tatsächlichen Tagesklinikanteile von sechs Eingriffen mit den Planwerten 2015 laut Österreichischem Strukturplan Gesundheit 2010 ergab für die Steiermark ein Entlastungspotenzial von rd. 14.500 Belagstagen (rd. 50 Betten) und für Österreich insgesamt von rd. 91.500 Belagstagen (rd. 290 Betten). (TZ 22)

Unter Zugrundelegung des internationalen Benchmarks (rd. 90 %) belief sich auf Basis der Planzahlen 2015 allein für die Katarakt-Operationen das steiermarkweite Entlastungspotenzial auf rd. 20.000 Belagstage (rd. 65 Betten) und für Österreich insgesamt auf rd. 123.000 Belagstage (rd. 400 Betten). (TZ 22)

Einige Beispiele (Katarakt-Operation, ein- und zweiseitige Varizenoperation⁸, Hämorrhoiden⁹) zeigten, dass die tagesklinische Behandlung kostengünstiger war. Besonders deutlich waren die Kostenunterschiede bei der Katarakt-Operation mit Gesamtkosten von rd. 665 EUR für einen tagesklinischen Aufenthalt und 1.322 EUR für den vollstationären Aufenthalt, wodurch sich ein Kostenvorteil von rd. 50 % ergab. Die Kostenvorteile betrafen vor allem den Personalbereich und hier insbesondere das Pflegepersonal. (TZ 23)

Entlastungspotenzial

Entlastungen bei einer tagesklinischen Einheit ergäben sich, weil Nacht-, Feiertag- und Wochenenddienste nicht erforderlich wären. Auch fiel der Bettenbedarf geringer aus, weil bei tagesklinischen Aufenthalten der Platz mehrmals am Tag belegt werden könnte. Potenziale gab es auch beim Verbrauchsmaterial (z.B. Medikamente, Verbandsmaterial, Verpflegung), das beim kürzeren tagesklinischen Aufenthalt in geringerem Ausmaß anfiel. Da es sich dabei größtenteils um variable Kosten handelte, würden auch bei tagesklinischen Leistungen innerhalb einer bestehenden Abteilung bzw. Station unmittelbar Kostenreduktionen wirksam. (TZ 24)

8 Entfernung/Verödung von Krampfadern

9 knotenförmige Gefäßerweiterung im Mastdarm-After-Bereich

Nachhaltige Einsparungen aus der tagesklinischen Leistungserbringung wären bei strukturellen Maßnahmen möglich. Beispielsweise wäre nach den Berechnungen des RH bei Umwandlung einer Station in eine Tagesklinikeneinheit eine Fixkostenreduktion von rd. 500.000 EUR jährlich zu erzielen. Eine Station könnte ab rd. 3.900 tagesklinischen Fällen pro Jahr umgewandelt werden. Diese Fallzahlen wären entweder bei einer großen Abteilung mit hohem Tagesklinikanteil (z.B. Augenabteilung) oder bei interdisziplinärer Belegung der Tagesklinik und der betroffenen Abteilungen (z.B. auf Ebene einer Krankenanstalt) zu erreichen. (TZ 24)

Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung

In den Steiermärkischen Landeskrankenanstalten erfolgte die Aufklärung für tagesklinische Behandlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, grundsätzlich zumindest aber 24 Stunden vor dem Eingriff häufig im Rahmen eines präoperativen Ambulanzbesuchs. An der Augenabteilung des Landeskrankenhauses Bruck an der Mur fand die ärztliche Aufklärung jener Patienten, die am Tag der Aufnahme operiert wurden, aus organisatorischen Gründen am gleichen Tag statt. (TZ 25)

Auch die präoperative Abklärung war auf ganz unterschiedliche Weise organisiert. Die Einbindung des niedergelassenen Bereichs durch die Krankenanstalten der KAGes variierte stark und reichte von „kaum bis gar nicht“ bis hin zu einer „strukturierten Befundanforderung“ seitens der Krankenanstalt. (TZ 26)

Die Gesundheitsplattform Steiermark hatte eine Arbeitsgruppe „präoperative Untersuchung“ eingerichtet. Deren Ziel war es, einen einheitlichen steiermarkweiten Qualitätsstandard zu etablieren, um die Zahl der unnötigen präoperativen Befunde zu reduzieren und so Kosten zu senken sowie Patientenwege im Sinne des „One-Stop-Shop-Prinzips“ zu verkürzen. (TZ 26)

Für die bestmögliche Versorgung der tagesklinischen Patienten war eine Nachbetreuung unbedingt erforderlich. Für die koordinierte Nachbetreuung könnten jedoch die Öffnungszeiten und der fehlende Bereitschaftsdienst bei den Fachärzten ein Problem darstellen. (TZ 27)

Tageskliniken in der Steiermark

Die Tagesklinik des Landeskrankenhauses Fürstenfeld stellte ein positives Ergebnis der Chirurgiereform dar, sie war gut organisiert und die Patientenzufriedenheit hoch. Die Auslastung (zwischen 46 % und 62 % in den Jahren 2006 bis 2009) war allerdings verbesserungswürdig. (TZ 29)



Im Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz gab es je nach Klinik unterschiedliche Organisationsformen für die tagesklinische Leistungserbringung (systemisierte¹⁰ Tageskliniken, nicht systemisierte Tageskliniken, tagesklinische Behandlungen im Klinikverbund). (TZ 30)

Die gut funktionierende Tagesklinik an der Universitäts-Augenklinik verfügte mangels Systemisierung über keine eigene Kostenstelle. Ebenso wenig war eine Bettenreduktion im vollstationären Bereich realisiert worden. (TZ 30)

Zur Steigerung des Tagesklinikanteils (rd. 2 % im Jahr 2009) lief seit 2010 ein Projekt zur Erhebung des Tagesklinikpotenzials (vor allem der chirurgischen Fachrichtungen) im Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz. (TZ 30)

Für die Universitätskliniken für Chirurgie und Innere Medizin waren interdisziplinäre Tageskliniken geplant bzw. in Umsetzung. Der Vergleich der derzeit in beiden Kliniken tagesklinisch versorgten Patienten (rd. 2.700) mit den Plandaten (rd. 6.700) zeigte einen großen Handlungsbedarf. (TZ 31)

Eine Weiterentwicklung der Projektinitiative „Poliklinik Graz West“ des Landeskrankenhauses Graz West, in dem es u.a. um eine weitere Auslagerung stationärer Leistungen in den ambulanten Bereich sowie um eine bessere Abstimmung der Gesundheits-sektoren ging, unterblieb bis dato. (TZ 14)

Das Krankenhaus der Elisabethinen Graz verfügte über eine interdisziplinäre Tagesklinik. In dieser fanden endoskopische Untersuchungen statt, die in anderen Krankenanstalten üblicherweise ambulant erbracht wurden. Tagesklinisches Potenzial bestand in den Abteilungen für Chirurgie sowie Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde. (TZ 32)

Den Schwerpunkt der tagesklinischen Leistungen des Krankenhauses der Elisabethinen Graz stellte die Schmerztherapie dar. Entsprechend der von einem externen Beratungsunternehmen im Auftrag des Gesundheitsfonds Steiermark durchgeführten Belegungsanalyse waren eine multimodale Schmerztherapie zu etablieren und die invasiven Eingriffe in der Schmerztherapie auf ein der bestehenden Evidenz und den Leitlinien entsprechendes Ausmaß zurückzuführen. (TZ 33)

Die gemeinsame Struktur- und Zielplanung für die Landeskrankenhäuser Bruck an der Mur und Leoben sah 13 tagesklinische Plätze am Standort Bruck an der Mur und 24 tagesklinische Plätze am Standort Leoben vor; Detailplanungen lagen nicht vor. (TZ 34)

10 sanitätsbehördlich genehmigt

Die Landeskrankenhäuser Bruck an der Mur (Tagesklinikanteil 0,3 %) und Leoben (Tagesklinikanteil 0,4 %) erbrachten im Verhältnis zum vorhandenen Potenzial (v.a. in der Augenheilkunde) wenige Leistungen tagesklinisch. (TZ 34)

Zusammenfassend empfahl der RH:

BMG

- (1) Der LKF-Tagesklinikcatalog wäre zu evaluieren und an die tatsächlichen Erfordernisse anzupassen. (TZ 6)*
- (2) Ausgewählte konservative Leistungen wären bei der Weiterentwicklung des Tagesklinikmodells – mit einer deutlichen Abgrenzung zu ambulanten Leistungen – zu berücksichtigen. (TZ 6)*
- (3) Die Anwendung des Modells zur Begründung von Null-Tagesfällen wäre im Rahmen der mittelfristigen Weiterentwicklung des LKF-Systems zu prüfen. (TZ 11)*
- (4) Die Einführung einer bundesweit einheitlichen, leistungsorientierten und sektorübergreifenden Finanzierung ambulanter Leistungen wäre zügig voranzutreiben. (TZ 10, 11)*

Gesundheitsfonds Steiermark

- (5) Ein steiermarkweites Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung mit vorrangig strukturellen Maßnahmen wäre zu erarbeiten. (TZ 13, 24)*
- (6) Das Genehmigungsverfahren für tagesklinische Leistungen wäre zu vereinfachen und neben einer Grundsatzgenehmigung auf (wesentliche) Änderungen des Versorgungsauftrags, des LKF-Tagesklinikcatalogs und der Leistungen der Krankenanstalten zu reduzieren. (TZ 12)*
- (7) Die invasiven Wirbelsäulenverfahren am Krankenhaus der Elisabethinen Graz wären zu beobachten. (TZ 33)*
- (8) Vom Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Graz wäre die tagesklinische Leistungserbringung in der gynäkologischen Abteilung einzufordern. (TZ 19)*
- (9) Das Projekt „präoperative Untersuchung“ wäre zügig voranzutreiben. (TZ 26)*



(10) Auf eine bessere Verteilung der Ordinationszeiten im niedergelassenen Bereich im Tages- bzw. Wochenverlauf wäre hinzuwirken. (TZ 27)

BMG und Gesundheitsfonds Steiermark

(11) Eine Begründungspflicht für längere Belagsdauern bei Leistungen, die standardmäßig tagesklinisch erbracht werden können, sollte in Betracht gezogen werden. (TZ 11)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

(12) Ein KAGes-weites Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung mit vorrangig strukturellen Maßnahmen wäre in Abstimmung mit dem Regionalen Strukturplan Gesundheit Steiermark zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte über alle Unternehmensebenen (inklusive Abteilungsleiter) umgesetzt werden. (TZ 14, 24)

13) Die Einhaltung der Zielvereinbarungen mit den Anstaltsleitungen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils wäre laufend zu evaluieren, um rechtzeitig auf Abweichungen reagieren zu können. (TZ 21)

(14) Für die Einhaltung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ wäre im LKH Fürstenfeld in Bezug auf die Chemotherapien Sorge zu tragen. (TZ 8)

(15) In der neu zu verhandelnden Vereinbarung über Sondergebühren bei tagesklinischen Leistungen wäre von der 24-Stunden- Definition abzusehen und eine Anpassung an das LKF-Tagesklinikmodell vorzunehmen sowie deren Anwendungsbereich auch für weitere Fachbereiche (z.B. entsprechend dem LKF-Tagesklinikcatalog) zu öffnen. (TZ 20)

(16) Die tagesklinische Versorgung in der Allgemein-, der Unfallchirurgie und Orthopädie wäre zu forcieren. (TZ 17)

(17) Die aus der tagesklinischen Praxis in Fürstenfeld gewonnenen Erkenntnisse (z.B. das Prozessmodell zur präoperativen Phase) wären für weitere Projekte zu nutzen. (TZ 25, 29)

(18) Die begonnene Standardisierung zur Patientenaufklärung wäre weiter fortzusetzen. (TZ 25)

(19) Die Standardisierung der Patientenabklärung sollte vorangetrieben werden. (TZ 26)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. und Gesundheitsfonds Steiermark

(20) Die Weiterentwicklung der Projektinitiative des LKH Graz West wäre voranzutreiben. (TZ 14)

Gesundheitsfonds Steiermark, Krankenhaus der Elisabethinen GmbH und Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

(21) Es wäre an der Ausweitung der tagesklinischen Leistungen zu arbeiten. (TZ 22)

Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz

(22) Das Projekt zur Forcierung der tagesklinischen Leistungserbringung am Universitätsklinikum wäre zügig voranzutreiben. (TZ 30)

(23) Die Organisationsabläufe in den interdisziplinären Tageskliniken Chirurgie und Innere Medizin wären rechtzeitig festzulegen. Die interdisziplinären Tageskliniken wären zu evaluieren, die Organisationsabläufe den Ergebnissen entsprechend zu adaptieren und die Kapazitäten – sowohl im Bereich der Tagesklinik als auch bei der Normalpflege – allenfalls anzupassen. (TZ 31)

(24) Die Tagesklinik an der Universitäts-Augenklinik wäre auch sanitätsbehördlich genehmigen zu lassen. (TZ 30)

(25) Es wären Maßnahmen zu setzen, um das Tagesklinikpotenzial an der Universitäts-Augenklinik zu heben. (TZ 18)

Landeskrankenhaus Bruck an der Mur

(26) Es wären Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils an der Augenabteilung – insbesondere bei Katarakt-Operationen – zu ergreifen. (TZ 18, 34)

(27) Es wären organisatorische Maßnahmen (z.B. Präanästhesieambulanz) zu ergreifen, um die medizinische Aufklärung der Patienten an der Augenabteilung zeitlich vorzuverlegen. (TZ 25)

Landeskrankenhaus Bruck an der Mur und Landeskrankenhaus Leoben

(28) Es wären Überlegungen für eine an einem Standort gemeinsam betriebene, interdisziplinäre Tagesklinik anzustellen. (TZ 34)



***Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H., Landeskrankenhaus –
Universitätsklinikum Graz, Landeskrankenhaus Deutschlandsberg und
Landeskrankenhaus Leoben***

*(29) Die tagesklinische Leistungserbringung in den jeweiligen gynäkologischen
Abteilungen wäre voranzutreiben. (TZ 19)*

Krankenhaus der Elisabethinen GmbH

*(30) Die tagesklinische Leistungserbringung wäre in den Abteilungen für Chirurgie sowie
Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde weiter voranzutreiben. (TZ 32)*

*(31) Für die tagesklinischen Abläufe wären im Sinne eines Qualitätsmanagements
eigene Checklisten zu erarbeiten. (TZ 32)*

*(32) Die Umsetzung des interdisziplinären Schmerzkonzepts wäre zügig voranzutreiben.
(TZ 33)*

*(33) Endoskopische Untersuchungen wären – wenn medizinisch möglich – ambulant zu
erbringen. (TZ 32)*

IT-BETRIEBSSICHERHEIT IM ARBEITSMARKTSERVICE

Das Arbeitsmarktservice traf bei der Neuausschreibung seiner IT- Dienstleistungen keine ausreichenden Vorkehrungen, um die Risiken eines Übergangs der IT-Dienstleistung auf einen allfällig neuen IT- Dienstleister bestmöglich zu minimieren. Die Gestaltung dieses Übergangs gab das Arbeitsmarktservice nicht im Einzelnen vor. Es bestand keine konkrete Vereinbarung zwischen dem Arbeitsmarktservice und dem bisherigen IT-Dienstleister, neben dem laufenden Betrieb einen Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister zu unterstützen.

Um einen Ausfall oder eine anhaltende Störung des IT-Betriebs in den rd. 100 regionalen Geschäftsstellen zu vermeiden, beabsichtigte das Arbeitsmarktservice die Verträge mit dem bisherigen IT-Dienstleister erst zu kündigen, wenn der Übergang vom bisherigen zum neuen IT-Dienstleister abgeschlossen ist.

Für externe Dienstleistungen zur Planung und Durchführung des Vergabeverfahrens gab das Arbeitsmarktservice bis Ende 2010 rd. 3,82 Mill. EUR aus.

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die „Neuausschreibung IT-Unterstützung“ des Arbeitsmarktservice (AMS) mit dem Ziel zu beurteilen, ob diese für den Übergang auf einen allfällig neuen IT-Dienstleister alle Vorkehrungen beinhaltete, um einen alle Ansprüche der Kunden sichernden Betrieb zu gewährleisten. (TZ 1)

RAHMENBEDINGUNGEN

Aufgaben und Organisation des AMS

Das AMS hat im Wesentlichen die Aufgabe, Arbeitskräfte zu vermitteln, für eine allfällige Umschulung und Weiterbildung zu sorgen und die Existenz der Arbeitslosen zu sichern. Diese Aufgaben erfüllten die Bundesgeschäftsstelle, neun Landesgeschäftsstellen und rd. 100 regionale Geschäftsstellen. (TZ 2)

Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben verfügte das AMS über ein zentrales IT-System, das alle Organisationseinheiten mit rd. 90 Applikationen flächen-deckend versorgte. Die Mitarbeiter im AMS bearbeiteten 2010 bspw. 1.231.019 Anträge

Kurzfassung Bund 2011/10



auf Sozialversicherungsleistungen, genehmigten 550.351 Beihilfen und erstellten 240.072 Betreuungspläne von arbeit- und lehrstellensuchenden Personen. Im Hinblick auf die große Anzahl der IT-unterstützt bearbeiteten Geschäftsfälle war der IT-Betriebssicherheit des AMS besondere Bedeutung beizumessen. (TZ 2)

Vertragsgestaltung der IT-Leistungen

Das AMS Österreich bezog nahezu die gesamte IT-Unterstützung für die Bereiche IT-Infrastruktur, Betrieb, Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung von einem externen IT-Dienstleister als Generalunternehmer aufgrund eines Werkvertrags aus dem Jahr 1994 sowie einzelner ergänzender Vereinbarungen. (TZ 3)

Kosten der IT

Die Gesamtkosten für den Betrieb der IT des AMS betragen im Jahr 2010 rd. 60,52 Mill. EUR; diese setzten sich aus internen Personalkosten des AMS (2,79 Mill. EUR) sowie Kosten für erbrachte IT-Dienstleistungen (57,73 Mill. EUR) zusammen. Der Großteil der Kosten für erbrachte IT-Dienstleistungen — etwa 87 % — entfiel auf den bisherigen Generalunternehmer. Für rd. 50 % der zu erbringenden Dienstleistungen vereinbarte das AMS mit dem Generalunternehmer eine pauschale Kostenverrechnung. Eine Zuordnung von Kosten zu Einzelleistungen erfolgte nicht. Ein umfassendes Kostencontrolling fehlte. (TZ 5)

NEUAUSSCHREIBUNG DER IT-DIENSTLEISTUNGEN

Voraussetzungen

Bereits im Bericht Reihe Bund 2002/4 hatte der RH eine Neuausschreibung der IT-Leistungen empfohlen, um zu überprüfen, ob der seit 1994 veränderten Markt- und Preissituation Rechnung getragen wurde und dadurch ein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erreichen wäre. Ende 2006 beschloss der Verwaltungsrat des AMS, eine Neuausschreibung der AMS IT-Unterstützung. Ende 2008 leitete der Vorstand des AMS das Vergabeverfahren zur Neuausschreibung in Form eines Verhandlungsverfahrens mit öffentlicher Bekanntmachung ein. (TZ 6, 8)

Kosten der Ausschreibung

Für die Planung und die Durchführung dieses Vergabeverfahrens bediente sich das AMS externer Unterstützung. Zwischen 1. Jänner 2007 und 31. Dezember 2010 beliefen sich die Kosten hierfür auf rd. 3,82 Mill. EUR. Die darin enthaltenen Dienstleistungsaufträge für die allgemeine rechtliche Unterstützung sowie die rechtliche Unterstützung im

Vergabeverfahren (insgesamt rd. 1,60 Mill. EUR) vergab das AMS ohne öffentliches Vergabeverfahren. Somit konnte das AMS die Angemessenheit der dafür verrechneten Preise nicht beurteilen. (TZ 7)

TRANSITION

Vorgaben des AMS

Die Übernahme der IT-Applikationen von den IT-Anlagen des bisherigen IT-Dienstleisters auf die IT-Anlagen eines allfällig künftigen Auftragnehmers sowie die Übernahme der weiteren IT-Dienstleistungen (bspw. Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung) wird als Transition bezeichnet. Sollte es während der Transition zu einem Ausfall oder anhaltender Störung des IT-Betriebs kommen, würde das für das AMS bzw. für die Kunden bedeuten, dass bspw. eine IT-unterstützte Vermittlung von Arbeitslosen nicht möglich wäre oder Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz nicht bzw. nicht rechtzeitig ausbezahlt werden könnten. (TZ 9)

Das AMS gab den Prozess der Transition nicht im Einzelnen vor. Der künftige Auftragnehmer hatte zehn Wochen nach Zuschlagserteilung auf Grundlage seines Grobkonzepts in Abstimmung mit dem AMS und dem bisherigen IT-Dienstleister ein Feinkonzept für die operative Durchführung der Transition zu entwickeln. Die detaillierte organisatorische und technische Abstimmung zwischen bisherigem und neuem IT-Dienstleister erst im Feinkonzept vorzunehmen, war risikoreich. (TZ 9, 10)

Für den bisherigen IT-Dienstleister beinhalteten die bestehenden Verträge keine einzeln konkretisierte Festlegung, welche Pflichten der bisherige IT-Dienstleister hatte, den Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister neben dem laufenden Betrieb zu unterstützen. Vertragliche Mitwirkungspflichten bestanden erst nach Kündigung der Dienstleistungen. Um den laufenden Betrieb während der Transition sicherzustellen, beabsichtigte das AMS, die bestehenden Verträge mit dem bisherigen IT-Dienstleister erst dann zu kündigen, wenn die Überleitung der konkreten Dienstleistung an den künftigen IT-Dienstleister abgeschlossen ist. (TZ 4, 10, 12, 14)

Das AMS hatte eine unabhängige technische Überprüfung der Transitionskonzepte auf Risikominimierung und Machbarkeit nicht in Erwägung gezogen. (TZ 9)

Leistungsparameter

Eine Statistik über die Verfügbarkeit jeder einzelnen Applikation am Arbeitsplatz fehlte. Die Anforderungen für solche Abnahmekriterien an den künftigen IT-Dienstleister konnten daher nicht aus vorhandenen Erfahrungswerten abgeleitet werden. (TZ 13)



Risikofaktoren

Der bisherige IT-Dienstleister hatte auch während der Kündigungsfrist seine Leistungen weiterhin bereitzustellen. Das AMS hatte die IT-Dienstleistungen zwischen Kündigung und Ende der Kündigungsfrist sowohl an den neuen als auch an den bisherigen IT-Dienstleister zu bezahlen. (TZ 12)

Als zentralen Punkt für die IT-Betriebssicherheit wertete das AMS den Einsatz von eingearbeitetem, sachkundigem IT-Personal. Vertragliche Vereinbarungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister, die den erforderlichen Know-how-Transfer konkret sicherstellen sollten, fehlten. (TZ 15)

Die Beurteilung, ob ein Betriebsübergang nach dem Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz vorliegt, kann erst nach der Ausgestaltung der Transition bzw. nach Vorliegen des Transition-Grob- bzw. Feinkonzepts beurteilt werden. Dieses Gesetz sieht im Falle eines Betriebsübergangs vor, dass ein neuer Inhaber eines Betriebs oder Betriebsteils als Arbeitgeber mit allen Rechten und Pflichten in die bestehenden Arbeitsverhältnisse zwingend eintritt. (TZ 16)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS hervor:

(1) Der IT-Betrieb und insbesondere der Rechenzentrumsbetrieb sollte nach Leistungsparametern, die messbar und nutzerrelevant sind, verrechnet werden. Weiters wäre ein Kostencontrolling einzurichten, in dem die Kosten der IT den einzelnen IT-Leistungen zuordenbar und daher auch steuerbar sind. (TZ 5)

(2) Das Vergabeverfahren betreffend alle externen IT-Dienstleister wäre so zu wählen, dass die Angemessenheit der Preise beurteilbar ist. (TZ 7)

(3) Das Grobkonzept sollte zusammen mit dem späteren Feinkonzept einer unabhängigen technischen Prüfung auf Risikominimierung und Machbarkeit unterzogen werden. (TZ 9)

(4) Im Rahmen der Erstellung des Feinkonzepts wären Verhandlungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister hinsichtlich einer Reduzierung der Zahlungen während der Kündigungsfrist zu führen. (TZ 12)

(5) In einigen repräsentativen Applikationen wäre die derzeitige Verfügbarkeit am Arbeitsplatz zu überwachen, um nach einer Transition Vergleichswerte heranziehen zu können. (TZ 13)



(6) Mit dem bisherigen IT-Dienstleister wäre eine Mitwirkungsverpflichtung für die Dauer der Transition sowie hiezu eine Schlichtungsvereinbarung anzustreben, die jener aus dem geplanten neuen Leistungsvertrag zwischen künftigem Auftragnehmer und Auftraggeber nachgebildet ist. (TZ 14)



VERGABE VON KURSMAßNAHMEN DURCH DAS AMS

Die aktive Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen besaß im Arbeitsmarktservice nur einen geringen Stellenwert. Im Arbeitsmarktservice fehlten österreichweite Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Kursanbieter, um möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen. Dadurch wurde die Bildung von regional begrenzten Teilmärkten mit wenigen Bildungsträgern und höheren Preisen begünstigt.

Das Arbeitsmarktservice führte im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben von Kursmaßnahmen durch. Ein Viertel der bezahlten Mittel von rd. 1.293 Mill. EUR entfiel dabei auf Vergaben durch Wettbewerbsverfahren. Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das Arbeitsmarktservice Österreich nicht beurteilbar.

Trotz der dem Arbeitsmarktservice Wien seit 2005 bekannten geringen Bonität eines privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmens steigerte es den Geschäftsumfang mit diesem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR im Jahr 2007. Die Zunahme lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des Arbeitsmarktservice an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %.

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Einkaufsorganisation, der Wirtschaftlichkeit des Zukaufs der Kursmaßnahmen sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren anhand einer Stichprobe im Arbeitsmarktservice (AMS). Weiters nahm der RH eine vertiefte Überprüfung der Gebarung der Landesgeschäftsstellen des AMS, und zwar des AMS Wien, des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland im Bereich der Vergabe von Kursmaßnahmen an ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen vor. (TZ 1)

RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE VERGABE DER KURSMAßNAHMEN DURCH DAS AMS

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesvergabegesetz stellte die zentrale Rechtsgrundlage für die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS dar. Dabei durften in einem frei gestaltbaren, jedoch

den Erfordernissen der Transparenz und des Wettbewerbs entsprechenden Verfahren mit mindestens zwei Unternehmern die Kursmaßnahmen vergeben werden; im Ausnahmefall durfte auch nur mit einem Bieter verhandelt werden. (TZ 2)

Für die Konzeption und Beschaffung von Kursmaßnahmen erließ das AMS Österreich die „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ sowie die „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“. Die Durchführung der Vergabe und der Abrechnung der Kursmaßnahmen oblag den Landesgeschäftsstellen des AMS. (TZ 2, 3)

Vergabe- und Abrechnungsrichtlinien

Die beiden Richtlinien erlaubten den Landesgeschäftsstellen einen erheblichen Freiraum bei der Gestaltung und Beschaffung der Kursmaßnahmen. Dieser förderte die Bildung kleiner abgeschlossener Teilmärkte mit einem höheren Preisniveau. Ein Vergleich bzw. eine Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes bei der Beschaffung der Kursmaßnahmen zwischen den Landesgeschäftsstellen fehlte. (TZ 4)

Angewendete Vergabeverfahren

Die Landesgeschäftsstellen konnten im Rahmen der Vorgaben des Bundesvergabegesetzes die Art des Vergabeverfahrens bzw. die Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen bestimmen. Die einzelnen Landesgeschäftsstellen des AMS verfügten jedoch über keine einheitliche Vergabestrategie, um ein Optimum zwischen administrativem Aufwand und geringeren Angebotspreisen aufgrund eines vermehrten Wettbewerbs zu erreichen. (TZ 5)

Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahren wiesen aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des Bundesvergabegesetzes den höchsten administrativen Aufwand auf. (TZ 5)

Die Landesgeschäftsstellen des AMS führten im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben durch. Davon entfielen 10 % auf Wettbewerbsverfahren. Von den in diesem Zeitraum für Kursmaßnahmen bezahlten Mitteln in Höhe von rd. 1.293 Mill. EUR vergab das AMS ein Viertel mittels Wettbewerbsverfahren. Nahezu die Hälfte der Zahlungen betraf Wiederbeauftragungen; 29 % entfielen auf Direktvergaben. (TZ 5)



BEDEUTUNG UND ENTWICKLUNG DER KURSMAßNAHMEN

Finanzielle Mittel und regionale Verteilung

Von 2005 bis 2009 verdoppelten sich die jährlichen Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS von rd. 234,0 Mill. EUR auf rd. 441,8 Mill. EUR nahezu. Von 2006 bis 2009 stieg die Anzahl der Kursteilnehmer von 131.494 auf 227.968 pro Jahr bzw. um 73 %. Der Anteil der Kursmaßnahmen an den Budgetmitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik schwankte je nach Landesgeschäftsstelle zwischen 28 % (AMS Tirol und AMS Vorarlberg) und 46 % (AMS Wien). (TZ 6)

Budgetierung der Kursmaßnahmen

Die jährliche Budgetierung für Kursmaßnahmen für ein Kalenderjahr gemäß § 3 Bundeshaushaltsgesetz entsprach häufig nicht dem finanziellen Verlauf der Kursmaßnahmen. Die Landesgeschäftsstellen waren bestrebt, das jährlich zur Verfügung stehende Budget durch verschiedene finanzielle Maßnahmen möglichst auszunutzen. Das AMS konnte weiters aufgrund des zeitlichen Budgetierungsablaufs auf Bundesebene sowie der Einjährigkeit des Budgets zum Zeitpunkt der Beschaffung von Kursmaßnahmen nur auf unvollständige finanzielle und arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben zurückgreifen. (TZ 7, 8)

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das AMS Österreich nicht beurteilbar. (TZ 9)

CONTROLLING DES EINKAUFES

Marktbearbeitung

Die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen maßen einer aktiven Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen einen geringen Stellenwert bei. Ein Wissensaustausch bzw. eine Koordinierung der Beschaffung durch das AMS Österreich, um durch Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Anbieter möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen, waren nicht vorgesehen. (TZ 10)

Das AMS Oberösterreich war bestrebt, Informationen über marktübliche Preise für bestimmte Ausbildungsinhalte zu gewinnen. Systematische Vergleiche lagen nur ansatzweise vor. (TZ 11)

Bestbieterprinzip bei der Vergabeentscheidung

Zur Ermittlung des Bestbieters setzten die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen nach der Prüfung bestimmter formaler Voraussetzungen eine Nutzwertanalyse zur Beurteilung verschiedener qualitativer Kriterien (bspw. die Trainerqualifikation, die Qualität der vorgelegten Konzepte oder Genderaspekte) ein. Weiters war eine Gewichtung der Kosten der Kursmaßnahme in Höhe von 30 % bis 50 % vorgesehen. So gewichtete das AMS Kärnten die Kosten mit 30 %, während das AMS Oberösterreich die Kosten mit 50 % bewertete. Die Kosten stellten sich als das meist ausschlaggebende Zuschlagskriterium heraus. (TZ 12)

Werkvertrag

Seit Beginn des Jahres 2007 beauftragte das AMS die Bildungsträger mittels Werkverträgen. Damit sollte die Qualität der Leistungserbringung (Output) in den Mittelpunkt der Vereinbarung mit dem Bildungsträger gestellt werden. Eine vertragliche Verpflichtung der Bildungsträger zur Erfüllung von Erfolgskriterien, welche über die Erfüllung der vereinbarten Input-Kriterien hinausging, erfolgte nicht. Daher entfiel im Zuge der Abrechnung eine inhaltliche Kontrolle der Qualität der Leistung der Bildungsträger. Darüber hinaus beanspruchte die Abrechnungstätigkeit erhebliche Ressourcen, die bei den Kontrollen vor Ort während der Abwicklung der Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 13)

Qualitätsbewertung der Bildungsträger

Das AMS Wien und das AMS Niederösterreich ordneten den Arbeitsmarkterfolg der Kursmaßnahmen den jeweiligen Bildungsträgern zu und stellten diese Auswertung den Bildungsträgern zur Verfügung. Darüber hinausgehende Auswertungen über die langjährige Qualität der Bildungsträger bzw. deren Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 14)

VERGABE VON KURSMABNAHMEN

Stichprobenziehung

Der RH überprüfte eine aus sämtlichen 2008 und 2009 endabgerechneten Kursprojekten gezogene Stichprobe von insgesamt 16 Kursprojekten mit einem Vergabevolumen von rd. 17,1 Mill. EUR. Die Stichprobe verteilte sich auf das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten. (TZ 15)

Die festgestellten Kostenabweichungen und -verschiebungen gegenüber den Angeboten hatten zumeist ihre Ursache darin, dass die geplante und die tatsächliche Teilnehmer-



anzahl voneinander abwich und sich diese Änderungen nicht auf alle Kostenpositionen linear auswirkten. (TZ 16)

Vergabekommission

Die Vorbewertung der Angebote der Bieter durch ein Vergabekommissionsmitglied im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich war effizient im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren. (TZ 17)

Die Vergabekommissionen bestanden in den überprüften Landesgeschäftsstellen aus zwei bis fünf Mitgliedern. Die Mitglieder der Kommissionen waren auch häufig in die Planung und die Konzeption der Kursmaßnahmen direkt eingebunden, wodurch sich die Gefahr einer zu geringen sachlichen Distanz bei der Vergabeentscheidung ergab. (TZ 18)

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

Beim AMS Wien fehlten die einzelnen Bewertungen der zum Zug gekommenen Anbieter von Kursmaßnahmen durch die Vergabekommissionen in den Vergabeakten. Die Bewertungen jener Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, wurden von den in die Stichprobe des RH einbezogenen Landesgeschäftsstellen nur zum Teil aufbewahrt bzw. dem Vergabeakt beigelegt. Ein nachträglicher Vergleich der Bewertungen bzw. deren Beurteilung war damit in diesen Fällen ausgeschlossen. (TZ 19)

Abrechnung der Kursmaßnahmen

Die für die Abrechnung vorgeschriebenen Unterlagen waren mit Ausnahme der Abschlussberichte beim AMS Kärnten und der Teilnehmerlisten beim AMS Wien bei sämtlichen Kursmaßnahmen der Stichprobe vorhanden. Dadurch gab es im Bereich des AMS Kärnten keine Informationen über allfällige Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Maßnahmenende. Laut AMS Wien wären die Teilnehmerlisten bei der Abrechnung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle bei den Bildungsträgern überprüft worden. (TZ 20)

Zusätzlich zu der für die Abrechnung maßgeblichen Richtlinie bestanden in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen verschiedene Standards und Vorgaben zur Durchführung von Abrechnungen. (TZ 21)

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Abrechnungskontrolle wurde in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen eingehalten, aber unterschiedlich dokumentiert. (TZ 22)



GESCHÄFTSBEZIEHUNGEN ZU EINEM PRIVATEN ERWACHSENENBILDUNGS- UNTERNEHMEN

Wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens für das AMS Wien

Das Unternehmen war mit Zahlungen von rd. 43,2 Mill. EUR des AMS Wien im Zeitraum von 2001 bis Ende 2007 ein bedeutender Auftragnehmer für dessen Kursmaßnahmen. (TZ 23)

Dokumentation der Geschäftsbeziehung

Die Geschäftsbeziehung zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen war unübersichtlich dokumentiert. So fehlten meist schriftliche Begründungen der Organe des AMS Wien für wichtige Entscheidungen bzw. Vorgangsweisen gegenüber dem Unternehmen sowie den mit ihm in Geschäftsbeziehung stehenden Kreditinstituten. Dies betraf bspw. die Kenntnisaufnahme einer Forderungsabtretung (Zession) des Unternehmens in Höhe von rd. 2,17 Mill. EUR an ein Kreditinstitut (Bank A) durch das AMS Wien im September 2007. (TZ 24)

Rückforderung 2005

Das AMS Wien leistete in den Jahren 2004 und 2005 für zwei Kursmaßnahmen zu hohe Vorauszahlungen in Höhe von rd. 853.000 EUR. Im Juni 2005 anerkannte das Unternehmen den Rückforderungsanspruch und bot eine Ratenzahlung zur Begleichung der Schuld an. Das AMS Wien akzeptierte das Ratenzahlungsangebot, wobei das Unternehmen zusätzlich anteilige Zinsen zu leisten hatte. Diese Schuld wurde erst nach längeren Verhandlungen über den Zahlungsablauf mit dem AMS Wien durch das Unternehmen rückgeführt. (TZ 25)

Der mit der Angelegenheit vom AMS Wien Ende 2005 befasste Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bemängelte, dass das AMS Wien die Überweisungen vorgenommen hätte, ohne sich vom Fortschritt der Kursmaßnahmen zu überzeugen. Liquiditätsprobleme des Unternehmens würden aber letztlich die Ratenvereinbarung zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens rechtfertigen. Das AMS Wien verbesserte in der Folge seit Anfang 2006 die Kontrolle der Zubuchung auf die einzelnen Kursmaßnahmen und vernetzte diese mit dem Abrechnungssystem. (TZ 25)

Vorauszahlungen

Abweichend von den vertraglich festgelegten Zahlungsterminen ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien mehrmals, Zahlungen vorzuziehen;



das AMS entsprach grundsätzlich diesen Ersuchen. Insgesamt betrugen die Vorauszahlungen des AMS Wien von 2004 bis 2007 rd. 1,98 Mill. EUR. Dabei erfolgten Vorauszahlungen im Dezember 2005 von rd. 290.000 EUR während der Laufzeit der Rückzahlungsvereinbarung des Unternehmens. Weiters wurden diese Akontierungen entsprechend dem Wunsch des Geschäftsführers des Unternehmens nicht auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank A, sondern meist auf ein Konto des Unternehmens bei einem anderen Kreditinstitut (Bank B) überwiesen. (TZ 26)

Forderungsabtretungen (Zessionen)

Bereits im Juli 2003 schloss das Unternehmen eine stille „Globalzessionsvereinbarung“ mit der Bank A über alle seine Forderungen gegenüber dem AMS ab. (TZ 27)

Im November 2005 legte ein weiteres Kreditinstitut (Bank C) dem AMS Österreich eine „Generalzession“ der Forderungen des Unternehmens gegenüber dem AMS zu seinen Gunsten vor. Eine Rücksprache des AMS Wien bei der Bank C ergab, dass die Aufforderung zur Zessionsleistung irrtümlich erfolgt wäre. In der Folge informierte der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien u.a. auch die sachlich zuständige stellvertretende Landesgeschäftsführerin des AMS Wien von dem seiner Meinung nach bestehenden Irrtum der Bank C, weil laut Information des Geschäftsführers des Unternehmens bereits eine Zession an die Bank A bestehen würde. Trotzdem hinterfragte das AMS Wien nicht die Gültigkeit dieser seit November 2005 AMS-intern bekannten Zession an die Bank A. Danach beauftragte das AMS Wien das Unternehmen sogar vermehrt mit der Durchführung weiterer Kursmaßnahmen und nahm bis September 2007 auch Überweisungen an das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank B vor. (TZ 27)

Im September 2007 legte die Bank A die seit 2003 mit dem Unternehmen bestehende Zessionsvereinbarung dem AMS Wien offiziell vor. Die dabei vom Unternehmen an die Bank A abgetretenen Forderungen betrugen rd. 2,17 Mill. EUR. (TZ 27)

Risikopotenzial der Geschäftsbeziehung

Das AMS Wien steigerte von 2005 bis 2007 den Geschäftsumfang mit dem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR. Die Steigerung lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des AMS an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 % von 2005 bis 2007. Dies geschah trotz der dem AMS Wien anlässlich der überhöhten Vorauszahlung seit 2005 bekannten geringen Bonität des Unternehmens. Besondere Vorsichtsmaßnahmen, z.B. durch eine selektive Prüfung der Bonität bzw. auf Dumpingpreise, um Vorkehrungen für den Fall einer Insolvenz des Unternehmens zu treffen, nahm das AMS Wien nicht vor. (TZ 28)

Abbruch der geschäftlichen Beziehungen

Anfang Oktober 2007 brach der gesamte Betrieb des Unternehmens zusammen. Zahlreiche Kursverschiebungen und –abbrüche waren die Folge. Dem AMS Wien und dem AMS Niederösterreich gelang zwar die Übertragung der laufenden Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger, ohne höhere Honorarforderungen der neu beauftragten Bildungsträger in Kauf nehmen zu müssen, der organisatorische Mehraufwand war aber beträchtlich. Eine Berechnung bzw. Aufrechnung des Schadens gegenüber dem Unternehmen, der durch den internen Mehraufwand aufgrund der Übertragungen der Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger entstanden war, unterblieb. (TZ 29)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen und Feststellungen hervor:

BMASK

(1) Das BMASK sollte auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Finanzierung der mehrjährigen Kursmaßnahmen des AMS hinwirken. (TZ 7)

AMS Österreich

(2) Die Vielfalt der Regelungen bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen sollte unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch hinterfragt und ein höherer Grad an Vereinheitlichung in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ und der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ angestrebt werden. (TZ 4)

(3) Es wäre auf eine einheitliche Vergabestrategie hinzuwirken und die interne Abwicklung der Vergaben möglichst einfach zu gestalten, um einen hohen Anteil von Wettbewerbsverfahren zu ermöglichen. (TZ 5)

(4) Die Kosten der Abwicklung der Beschaffung von Kursmaßnahmen wären im Zusammenwirken mit den Landesgeschäftsstellen zu erheben und zu evaluieren, um einen effizienten Beschaffungsprozess zu gewährleisten. (TZ 9)

(5) Der Weiterbildungsmarkt sollte aktiv bearbeitet und die daraus gewonnenen Informationen für eine wirtschaftliche sowie sparsame Beschaffung der Kursmaßnahmen genutzt werden. Maßnahmen könnten bspw. ein vom AMS Österreich koordinierter regelmäßiger Vergleich der Angebotspreise zwischen den Landesgeschäftsstellen, die interne Festlegung höchstzulässiger Einkaufspreise sowie der Vergleich der Qualität und Vertragstreue der Bildungsträger sein. (TZ 10)



(6) Bei der Konzepterstellung von Kursmaßnahmen sollte in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ — unter dem Blickwinkel der zu erfüllenden arbeitsmarktpolitischen Ziele — eine Prüfung der Angemessenheit der geplanten Kosten, insbesondere im Vergleich zu marktüblichen Kursangeboten, vorgesehen werden. (TZ 11)

(7) Es wäre dem Vorbild des AMS Oberösterreich zu folgen und der Gewichtungsfaktor für die Kosten der angebotenen Kursmaßnahmen möglichst einheitlich mit 50 % in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ festzusetzen. (TZ 12)

(8) Es wären in den Werkverträgen verbindliche Erfolgskriterien festzulegen und der Grad der Detaillierung der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ kritisch zu hinterfragen. Dadurch sollten frei werdende Personalressourcen aus dem Bereich der Abrechnung vermehrt für die Qualitätssicherung der Abwicklung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle eingesetzt werden. (TZ 13)

(9) Eine vertiefte Angebotsprüfung von Best- und Billigstbieter sollte nur bei Vorliegen erheblicher Preisdifferenzen (z.B. mehr als 50 %) gegenüber den anderen Angeboten vorgesehen werden. (TZ 13)

(10) Die vorhandenen Auswertungen zu den Bildungsträgern im AMS Wien und im AMS Niederösterreich sollten als Pilotprojekt ausgebaut werden, um aus den daraus gewonnenen Erfahrungswerten, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Bildungsträger insbesondere bei der Vergabe von Kursmaßnahmen im Zuge von Verfahren ohne Wettbewerb nachhaltig beurteilen zu können. (TZ 14)

(11) Es sollten in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ die Vergabekommissionen auf zumindest drei Mitglieder aufgestockt werden. Dabei wären mit dem Ziel der Qualitätssicherung verfahrenstechnisch versierte Mitarbeiter von nicht direkt am Verfahren beteiligten Abteilungen (bspw. Juristen der Rechtsabteilung) in die Vergabekommissionen zu entsenden. (TZ 18)

(12) Im Wege der Best practice sollte die Verwendung von Handbüchern bzw. Checklisten zur Standardisierung und Effizienzsteigerung der Abrechnung von Kursmaßnahmen in den Landesgeschäftsstellen eingeführt und eine einheitliche IT-Unterstützung für die Abrechnung der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 21)

(13) Die unterschiedlichen Vorgangsweisen der Landesgeschäftsstellen zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung der Kursprojekte sollten durch das AMS Österreich mittels einer Regelung in der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ vereinheitlicht werden. (TZ 22)

AMS Kärnten, AMS Niederösterreich, AMS Oberösterreich und AMS Wien

(14) Für die Nachvollziehbarkeit der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Gesetzmäßigkeit des Vergabeverfahrens sollten sämtliche Bewertungsergebnisse dem Vergabeakt beigelegt und dieser bspw. durch Inhaltsverzeichnis und fortlaufende Seitennummerierung möglichst manipulationssicher gestaltet werden. (TZ 19)

AMS Niederösterreich und AMS Wien

(15) Es sollte im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren ein Vergabekommissionsmitglied einen Vergabevorschlag vorbereiten. (TZ 17)

AMS Wien

(16) Teilnehmerlisten von den Bildungsträgern sollten konsequent abverlangt werden, um die Nachvollziehbarkeit des Bezugs von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz der Kursteilnehmer sicherzustellen. (TZ 20)

(17) Es sollten Unterlagen, die über den unmittelbaren Vergabevorgang hinausgehen, gesondert dokumentiert und bei wichtigen Entscheidungen eine schriftliche Erläuterung als Begründung über die gewählte Vorgangsweise der Verantwortungsträger der Dokumentation beigelegt werden. (TZ 24)

(18) Es sollten die Kosten aufgrund eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands durch einen vom Bildungsträger zu verantwortenden vorzeitigen Abbruch von Kursmaßnahmen vom Verursacher eingefordert werden. (TZ 29)

AMS Kärnten

(19) Es sollten Abschlussberichte von den Bildungsträgern eingefordert werden, weil diese durch Hinweise auf die Vermittlungsbemühungen einen höheren Informationsgehalt als die Arbeitsberichte hatten. (TZ 20)



BEKÄMPFUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT VON JUNGEN ERWACHSENEN IM ARBEITSMARKTSERVICE STEIERMARK UND TIROL

Der RH überprüfte anhand einer Stichprobe, ob das Arbeitsmarktservice junge Arbeitslose (20 bis 24 Jahre) entsprechend ihrer Berufsausbildung vermittelte. Die sieben ausgewählten regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice in den Bundesländern Tirol und Steiermark vermittelten rd. 75 % der jungen Arbeitslosen entsprechend ihrer Berufsausbildung. Jedoch verfügten nur rd. 55 % der jungen Arbeitslosen überhaupt über eine Berufsausbildung.

Das Arbeitsmarktservice versuchte, durch den Besuch von Schulklassen in seinen Berufsinformationszentren eine passende Berufswahl bei Pflichtschülern zu fördern. Seit 2009 gab es eine verstärkte Kooperation mit dem BMUKK.

Die Arbeitslosenquote der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit 9,5 % deutlich höher als die Gesamtarbeitslosenquote (7,2 %). Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation mit einer Arbeitslosenquote von 8,9 % nur unwesentlich. Diese Altersgruppe reagierte damit besonders empfindlich auf den damaligen konjunkturellen Einbruch und hatte das höchste Risiko, arbeitslos zu werden. Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS waren nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen wie bspw. die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Richtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ wie Erwachsene behandelt.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsmarktservice (AMS) hinsichtlich der ausbildungsadäquaten Vermittlung der Arbeitslosen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Weiters wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die nötigen Voraussetzungen für die Berufsorientierung in den Schulen und damit für einen reibungslosen Berufseinstieg vorhanden waren. Vor allem für die Beurteilung der dazu vom AMS betriebenen Kooperationen mit den Schulen und ihrer

Auswirkungen auf den Berufseinstieg der 20- bis 24-Jährigen musste teilweise auch die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen in die Prüfung mit einbezogen werden. (TZ 1)

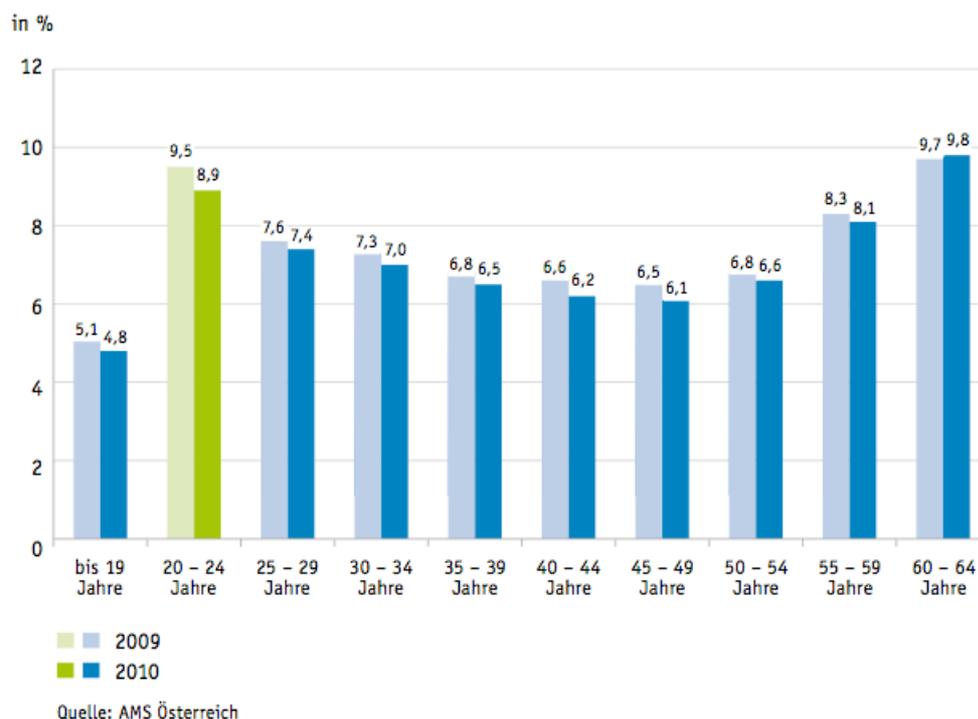
Die Berücksichtigung der Vorbildung der arbeitssuchenden jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren bei der Vermittlungsaktivität des AMS wurde anhand einer empirischen Stichprobe für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 beurteilt. Die Stichprobenüberprüfung erfolgte im AMS Steiermark und im AMS Tirol bei den regionalen Geschäftsstellen Graz, Bruck/Mur, Leibnitz sowie Innsbruck, Kufstein, Imst und Schwaz. Die Stichprobe umfasste städtische Ballungsräume und Regionen mit überwiegend touristischem und industriellem Beschäftigungsangebot. (TZ 7)

Definition der Zielgruppe

Das AMS trennte die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen statistisch in die Gruppe der 15- bis 19-Jährigen sowie der 20- bis 24-Jährigen. Das BMASK verwendete aber unterschiedliche Abgrenzungen; diese lagen für Jugendliche bei 15 bis 18 oder bis 19 Jahren sowie bei jungen Erwachsenen bei 19 oder 20 bis 24 sowie 25 Jahren. (TZ 2)

Entwicklung der Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen

Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen





Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen lag im Jahr 2009 bei rd. 7,9 % und war damit höher als die Gesamtarbeitslosenquote von rd. 7,2 %. Auffällig war aber, dass die höhere Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ausschließlich auf die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen mit 9,5 % im Jahr 2009 zurückzuführen war. (TZ 3)

Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation der 20- bis 24-Jährigen nur unwesentlich. Dabei reagierte diese Altersgruppe besonders empfindlich auf den aktuellen konjunkturellen Einbruch; 2009 und auch 2010 trat trotz deutlicher Konjunkturerholung keine signifikante Verbesserung bei deren spezifischer Arbeitslosenquote ein. (TZ 3)

Gleichzeitig befand sich diese Altersgruppe in der Regel in der Phase des Berufseinstiegs und hätte stabile Beschäftigungsverhältnisse benötigt, um sich nachhaltig im sozialen und wirtschaftlichen Gefüge der Gesellschaft etablieren zu können. (TZ 3)

Ziele und Richtlinien des AMS Österreich für die jungen Erwachsenen

Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele waren überwiegend nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte (z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme nach Schulungen). Lediglich das Ziel zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher sprach explizit die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen an. Bei den unter 24-Jährigen beginnt nämlich die Langzeitarbeitslosigkeit bereits nach sechs Monaten, bei den über 24-Jährigen erst bei 12-monatiger Arbeitslosigkeit. (TZ 5)

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Bundesrichtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ (Richtlinie KP1) des AMS wie Erwachsene behandelt. (TZ 5)

Wirkungen der Aktivitäten des AMS Steiermark und AMS Tirol für die 15- bis 24-Jährigen

Aufgrund der geringen strategischen Fokussierung des AMS auf die Zielgruppe der jungen Erwachsenen war weder für das AMS Steiermark noch für das AMS Tirol die Messung der Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Bedeutung. Entsprechende Auswertungen unterblieben daher. (TZ 6)



Verwertung der Vorbildung bei der Vermittlung durch das AMS

Bei rd. 75 % der Vermittlungsfälle des AMS Steiermark und AMS Tirol nahmen die jungen Erwachsenen eine der Vorbildung entsprechende Arbeit auf. Beachtlich war, dass rund ein Viertel sich hingegen nach der AMS-Vermittlung nicht mehr in einem der Vorbildung entsprechenden Beruf befand. Ein Befund, den eine vom BMASK beauftragte Studie aus dem Jahr 2010 bestätigte. Demnach wäre ein Berufswechsel ein sichtbarer Wegweiser zu den Schwachstellen des Berufsbildungssystems. (TZ 9)

Im Fall, dass Berufswunsch und Vortätigkeit mit dem ausgebildeten Beruf übereinstimmen, vermittelten die beiden überprüften AMS in rd. 88,9 % der Fälle entsprechend der Ausbildung. Eine vorbildungsfremde Vermittlung erfolgte in dieser Situation in der Regel im Einvernehmen mit dem Arbeitssuchenden. Sie war oftmals durch höhere Verdienstmöglichkeiten (z.B. Produktionsarbeit im Schichtbetrieb), einer rascheren Arbeitsaufnahme, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit mit der Familie (flexiblere Arbeitszeiten, Nähe zum Arbeitsort) begründet. (TZ 9)

In den sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen gab es durchaus eine Streuung hinsichtlich der nach Vorbildung vermittelten Personen: Bruck/Mur (81,3 %), Graz (77,6 %), Leibnitz (73,2 %), Imst (68,1 %), Innsbruck (74,6 %), Kufstein (64,2 %) und Schwaz (76,6 %). Die relativ häufige vorbildungsfremde Vermittlung in Imst und Kufstein war oftmals dadurch begründet, dass arbeitslose junge Erwachsene kurzfristig verfügbare, nicht der Ausbildung entsprechende Beschäftigungsangebote im Fremdenverkehr annahmen. (TZ 9)

Schulungen durch das AMS

Trotz abgeschlossener Berufsausbildung bestand ein hoher Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS, um die für eine rasche Vermittlung auf einen Arbeitsplatz notwendigen Anforderungen am Arbeitsmarkt zu erfüllen. Von den von der Stichprobe erfassten 766 Personen in der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre absolvierten bereits rd. 8,0 % eine Berufsausbildung im Rahmen des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes über das AMS. Weitere rd. 33,6 % besuchten nach der beruflichen Erstausbildung und vor ihrer letzten Vormerkung beim AMS Qualifizierungsmaßnahmen. Mehr als die Hälfte dieser 318 Personen absolvierte bereits mehrere Maßnahmen. (TZ 10)

Nachhaltigkeit der Vermittlung

Im Zeitraum 2009 bis Mitte 2010 war in mehr als 90 % von den insgesamt 959 Fällen der Stichprobe keine wiederholte Vermittlung durch das AMS Steiermark und das AMS Tirol erforderlich. Rund 40 % der neuerlichen Vermittlungen durch das AMS erfolgten in



Berufsfeldern mit häufig saisonal ausgerichteten Beschäftigungsverhältnissen (bspw. Tourismus und Baugewerbe). (TZ 11)

Berufliche Vorbildung

Der Ausbildungsstand bzw. die berufliche Vortätigkeit der 20- bis 24-Jährigen war sehr unterschiedlich. Bei rd. 43 % aller bundesweiten Abgangsfälle lag keine spezifische berufliche Ausbildung vor. Diese verfügten höchstens über einen Pflichtschulabschluss. Die beiden AMS Steiermark und Tirol lagen mit einem Anteil von rd. 37 % bzw. rd. 33 % der Abgangsfälle ohne Berufsausbildung deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 43 %. (TZ 12)

Förder- und Qualifizierungsbedarf

Bundesweit wies rund ein Viertel der jungen Erwachsenen trotz vorhandener Berufsausbildung einen Förder- bzw. Qualifizierungsbedarf auf, welcher nach der Vormerkung zu einer Förderung (z.B. Bildungsmaßnahme) durch das AMS führte. (TZ 13)

Das AMS Tirol lag mit rd. 10 % der Fälle beim Abgang in Förderung weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25 %, das AMS Steiermark mit rd. 27 % leicht darüber. (TZ 13)

Regionale Organisation der Betreuung von 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol gingen bei der Betreuung von jungen Erwachsenen unterschiedlich vor. Dies betraf bspw. die Landesrichtlinie zur Betreuung von Jugendlichen, welche nur vom AMS Tirol eingeführt worden war, oder die unterschiedliche Dichte von Berufsinformationszentren. Über eine bundesweite best practice-Organisation zur Betreuung der 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden verfügte das AMS nicht. (TZ 14)

Das AMS Tirol konkretisierte die Betreuung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren durch eine Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“. Es betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen durch eigene so genannte Jugendberater im Bereich des Service für Arbeitssuchende und in den Berufsinformationszentren. Das AMS Steiermark verfügte über keine vergleichbare Richtlinie und betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen im Alter von 15 bis 24 Jahren wie alle anderen Arbeitssuchenden innerhalb des Service für Arbeitssuchende. (TZ 15)

Die Anforderungen an einen Berater der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen waren bundesweit im AMS nicht einheitlich definiert bzw. existierte kein spezifisches



Anforderungsprofil zur Sicherung eines Mindeststandards für deren Betreuung. Eine spezielle Ausbildung für die Jugendberatung bestand nicht. (TZ 16)

Kosten für die Betreuung der jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren

Das AMS Österreich erfasste u.a. aufgrund der geringen strategischen Gewichtung der Betreuung von jungen Erwachsenen im Vermittlungsprozess die altersgruppenspezifischen Kosten im eigenen Wirkungsbereich (Personalkosten inkl. Gemeinkostenzuschlag) nicht. Somit fehlte auch ein entsprechender jährlicher Soll-Ist-Vergleich. (TZ 17)

Kooperationen in der Steiermark und Tirol

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol waren in zahlreiche Kooperationen mit regionalen Partnern (z.B. sozialökonomische Betriebe) eingebunden. Diese betrafen im Speziellen aber kaum die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen. (TZ 18)

Kooperationen mit den Schulen

Nach vorheriger Einbindung der Sozialpartner brachte im November 2009 das BMUKK gemeinsam mit dem BMASK einen Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen ein. Für den Bereich des AMS wurde festgehalten, dass das Personal in den Berufsinformationszentren des AMS bereits aufgestockt wurde. Bis Ende 2010 stiegen dadurch die Planstellen der Berufsinformationszentren von rd. 64 Planstellen Anfang 2007 auf rd. 120 Planstellen Ende 2010 bzw. um rd. 88 %. Von diesen zusätzlichen 56 Planstellen entfielen auf das AMS Steiermark rd. 7,6 und auf das AMS Tirol rd. 4,5 Planstellen. Detaillierte Zielvorgaben an die Berufsinformationszentren durch das BMASK, z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich, bestanden nicht. (TZ 19)

Laut Rundschreiben des BMUKK an die Schulen sollte jeder Schüler in der siebenten und achten Schulstufe ein Berufsinformationszentrum der Sozialpartner oder des AMS besuchen. Von den siebenten und achten Schulstufen besuchten im Schuljahr 2009/2010 bundesweit von 36.452 Schülern lediglich rd. 19,3 % ein Berufsinformationszentrum des AMS. Der Prozentanteil für die Berufsinformationszentren des AMS Steiermark (18,5 %) und des AMS Tirol (20,4 %) wich vom Bundesdurchschnitt nur unwesentlich ab. (TZ 19)



Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS Österreich hervor:

(1) Auf eine Abstimmung der Definitionen der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene mit dem BMASK sollte hingewirkt werden. Dies auch deshalb, um im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Vergleichbarkeit von Auswertungen und Evaluierungen zu gewährleisten. (TZ 2)

(2) Im Hinblick auf die hohe Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen sowie deren hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wäre eine zielgruppenorientierte Betreuung dieser Altersgruppe als strategischer Schwerpunkt zu überlegen, um hier eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. (TZ 5)

(3) Die Erfahrungen des Arbeitsmarktservice Tirol sollten zur Messung der Wirkungen seiner Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzt und daraus eine einheitliche Vorgangsweise für alle Landesgeschäftsstellen entwickelt werden. (TZ 6)

(4) Der relativ häufige Berufswechsel von jungen Erwachsenen bereits wenige Jahre nach Abschluss der Berufsausbildung sollte evaluiert werden. Diese Evaluierung sollte bei der Gestaltung des Beruforientierungsangebots für die Beratung bei der Berufsauswahl der Jugendlichen berücksichtigt werden. (TZ 9)

(5) Die Organisation der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte bundesweit evaluiert werden, um ein best practice-Modell zu entwickeln. (TZ 15)

(6) Für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte ein Schulungsangebot für die Berater im Service für Arbeitssuchende entwickelt werden, um einen Mindeststandard der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können. (TZ 16)

(7) Im Zuge der strategischen Evaluierung der Organisation der Betreuung von jungen Erwachsenen sollte in die anschließende Erarbeitung eines best practice-Modells dessen Kosteneffizienz mit geeigneten Berechnungsmethoden einbezogen werden. (TZ 17)

(8) Im weiteren Zusammenwirken mit dem BMASK bzw. dem BMUKK sollte zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Zielsetzungen sowie Indikatoren hingewirkt werden. (TZ 19)