



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

VORLAGE VOM 6. DEZEMBER 2012

REIHE BUND 2012/12

VERFAHRENSKONZENTRATION BEI
UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNGEN AUF EBENE DES
BUNDES UND DER LÄNDER

FORSCHUNGSSTRATEGIEN DER BUNDESLÄNDER

SOZIALABTEILUNG DER LANDESREGIERUNG STEIERMARK
UND BUNDESSOZIALAMT – KOORDINATION UND
PARALLELITÄT

TEILBEREICHE DER GESUNDHEITSREFORM 2005 MIT
LÄNDERASPEKT TIROL; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER
PATIENTENBEHANDLUNG IM LANDESKRANKENHAUS
SALZBURG SOWIE IN DEN KRANKENHÄUSERN
SCHWARZACH UND HALLEIN

SCHULGEMEINDEVERBÄNDE ALS ERHALTER ALLGEMEIN
BILDENDER PFLICHTSCHULEN

ÖSTERREICHISCHER RUNDFUNK; FOLLOW-UP-
ÜBERPRÜFUNG

VERFAHRENSKONZENTRATION BEI UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNGEN AUF EBENE DES BUNDES UND DER LÄNDER

Prüfungsziel	6
Rechtliche Grundlagen	6
Konzentriertes – teilkonzentriertes UVP–Genehmigungsverfahren	6
Vereinfachtes UVP–Genehmigungsverfahren	9
Vollziehende Landesbehörden	9
Delegation im Verfahren	9
Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung	10
Feststellungs– und Vorverfahren	11
Anbringen	11
Projektänderungen	12
Kosten	12
Sachverständige	12
Einwendungen	13
Bescheiderlassung	13
Auflagen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren	14
Verfahrensdauer	14
Nachkontrolle	16

FORSCHUNGSSTRATEGIEN DER BUNDESLÄNDER

Prüfungsziel	17
Rahmenbedingungen	17
Forschungsindikatoren	18
Regionalisierung der Forschungsstrategien	18
Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer	19
Abstimmung der Forschungsstrategien	21
Forschungsförderung der Bundesländer	21
Vermeidung von unerwünschten Mehrfachförderungen	22
Zusammenfassung	22
Best–Practices	23
Schlussempfehlungen	23

SOZIALABTEILUNG DER LANDESREGIERUNG STEIERMARK UND
BUNDESZOZIALAMT – KOORDINATION UND PARALLELITÄT

Prüfungsziel	26
Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung	27
<i>Grundsätzliche Positionierung</i>	27
<i>Historische Entwicklung der Zuständigkeitsabgrenzung</i>	27
Mitteleinsatz 2010	28
Schnittstellen	28
<i>Überschneidungen der Zielgruppen</i>	28
<i>Überschneidungen der angebotenen Leistungsarten</i>	29
<i>Quantifizierung der Schnittstellen</i>	30
Gesamtüberblick der Verflechtungen	31
Folgewirkungen für die Betroffenen	31
<i>Ungleichbehandlung</i>	31
<i>Ungesteuerte Anreize („Beihilfenfalle“)</i>	31
<i>Ungesteuerte Leistungsauswahl</i>	32
<i>Fehlendes Zusammenwirken der Maßnahmen</i>	32
<i>Zusätzliche Behördenwege (Hilfsmittel)</i>	32
Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung	32
<i>Fehlende Datengrundlagen</i>	32
<i>Keine übergreifende Angebotsplanung</i>	33
<i>Zersplitterte Administration</i>	33
<i>Nicht abgestimmte Leistungspreise und Abrechnungsformen</i>	33
<i>Kein übergreifendes Controlling</i>	34
<i>Risiko von unzulässigen Doppelförderungen</i>	34
Effektivität der Koordinationsmaßnahmen	34
<i>Abstimmung im Einzelfall</i>	34
<i>Abstimmung auf Projektebene</i>	35
<i>Gemeinsamer Personaleinsatz</i>	35
<i>Verwaltungsvereinbarungen</i>	35
<i>Strategische Abstimmung</i>	35
<i>Zusammenfassung</i>	36
Schlussempfehlungen	37

TEILBEREICHE DER GESUNDHEITSREFORM 2005 MIT LÄNDERASPEKT TIROL; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Prüfungsziel.....	41
Regionale Strukturpläne Gesundheit.....	41
Reformpoolprojekte.....	41
Verrechnung ausländischer Gastpatienten.....	42
Schlussempfehlungen:.....	43

QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IM LANDESKRANKENHAUS SALZBURG SOWIE IN DEN KRANKENHÄUSERN SCHWARZACH UND HALLEIN

Prüfungsziel.....	44
Grundlagen der Qualitätssicherung in den Krankenanstalten.....	45
Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein.....	45
Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe.....	46
Sonstige Feststellungen.....	47
Schlussempfehlungen.....	47

SCHULGEMEINDEVERBÄNDE ALS ERHALTER ALLGEMEIN BILDENDER PFLICHTSCHULEN

Prüfungsziele.....	51
Schulerhaltung allgemein.....	51
Gesetzliche Schulerhalter.....	52
Kompetenzzersplitterung.....	52
Schulerhaltung allgemein bildender Pflichtschulen.....	53
Kostentragung.....	54
Schulorganisation.....	54
Schulstruktur.....	55
Ausgaben der Gemeinden.....	55
Schulgemeindeverbände.....	56
Gemeindeaufsicht.....	57
Schlussempfehlungen.....	58

ÖSTERREICHISCHER RUNDFUNK; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Prüfungsziel.....	60
Strategie und Steuerung.....	60
Stiftungsrat.....	61
Finanzvorschauen.....	61
Organisation.....	61
Einsparungsmaßnahmen.....	64
Finanzmanagement.....	64
Veranlagungsmanagement.....	65
Personal.....	65
Technische Direktion.....	66
Schlussempfehlungen.....	67

VERFAHRENSKONZENTRATION BEI UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNGEN AUF EBENE DES BUNDES UND DER LÄNDER

Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken zeigt im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren erhebliche Nachteile und Defizite in allen wesentlichen Bereichen. Dies hat negative Auswirkungen auf die Verfahrensdauer, die Kosten, die Bürgerfreundlichkeit und die Verfahrensökonomie. Zudem sind Detailfragen in wichtigen rechtlichen Bereichen offen, die zu Rechtsunsicherheit, Verlängerung und Verteuerung der Genehmigungsverfahren führen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) die Auswirkungen des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens in den Bereichen Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken festzustellen und allfälliges Verbesserungspotenzial speziell im Vergleich mit konzentrierten Genehmigungsverfahren aufzuzeigen. Geprüft wurde auf der Grundlage von insgesamt 27 vom RH ausgewählten Projekten, davon waren 15 teilkonzentrierte und zwölf konzentrierte Genehmigungsverfahren. (TZ 1)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Für UVP-Genehmigungsverfahren (konzentrierte Genehmigungsverfahren) ist der Bund für die Gesetzgebung und sind die Länder für die Vollziehung zuständig. Im Gegensatz dazu liegt bei UVP-Genehmigungsverfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren) die Zuständigkeit sowohl für die Gesetzgebung als auch die Vollziehung ausschließlich beim Bund. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage beruht das Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G), das die zwei Verfahrenstypen — konzentriertes und teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren — näher regelt. (TZ 2)

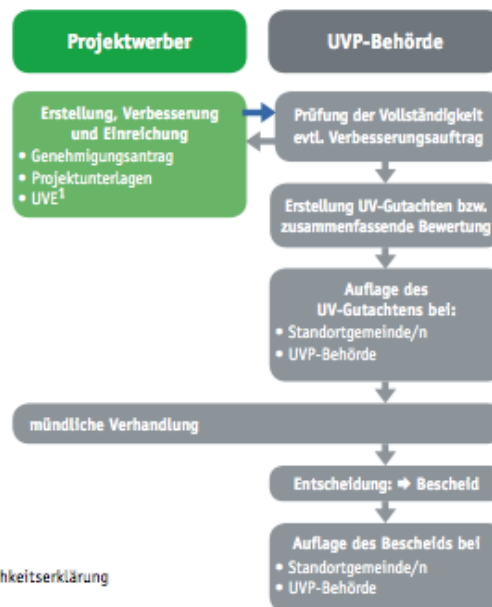
KONZENTRIERTES – TEILKONZENTRIERTES UVP- GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind alle nach bundes- oder landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften erforderlichen materiellen Genehmigungsbestimmungen von der Landesregierung (als UVP-Behörde) in einem einzigen Genehmigungsverfahren anzuwenden und in einem einzigen Bescheid zu erledigen. Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind die Verfahren und damit der Vollzug der mit solchen Projekten in Zusammenhang stehenden Materien auf drei Ebenen aufgeteilt: das BMVIT (z.B. Eisen-

bahnrecht, Bundesstraßenrecht, Umweltverträglichkeit), den Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung (z.B. Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht) und die Landesregierung (z.B. Naturschutzrecht). Entsprechend ergehen mehrere Bescheide. (TZ 2, 3)

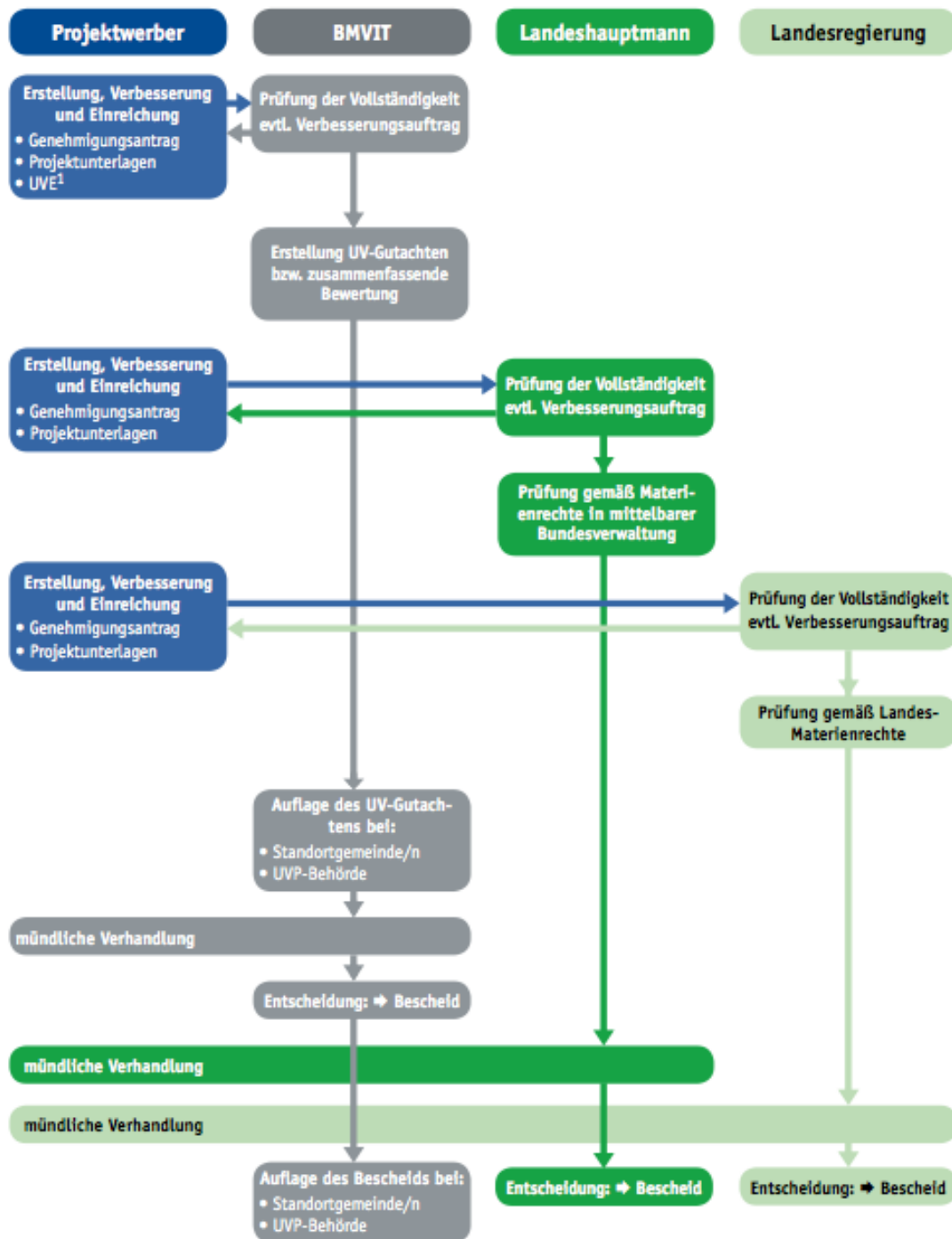
Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird nur eine einzige mündliche Verhandlung durchgeführt. Im Gegensatz dazu müssen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren üblicherweise mehrere mündliche Verhandlungen unter verschiedener Leitung, mit unterschiedlichen Teilnehmern und zu jeweils anderen Materien stattfinden. (TZ 3)

Konzentriertes Genehmigungsverfahren



¹ Umweltverträglichkeitserklärung
Quelle: RH

Teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren



¹ Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH

Die Zuständigkeit mehrerer Behörden und die getrennt zu führenden Verfahren führen zu einer längeren Dauer der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren und zu einem erhöhten Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern und Abstimmung bei den Behörden. Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren entspricht in keiner Weise dem One-stop-shop-Prinzip: Es ist durch die höhere Anzahl an eingebundenen Behörden nicht nur aufwendiger, sondern auch weniger transparent und bürgerfreundlich als ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. (TZ 3)

VEREINFACHTES UVP-GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Für bestimmte, im UVP-G definierte Vorhaben (sowohl im konzentrierten als auch im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren) ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen. Die wesentlichsten Unterschiede zum nicht-vereinfachten Verfahren liegen darin, dass im vereinfachten Verfahren kein Umweltverträglichkeitsgutachten, sondern nur eine zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen zu erstellen ist, Bürgerinitiativen nur Beteiligtenstellung mit Akteneinsicht haben und keine Nachkontrolle vorgesehen ist. Bei vereinfachten konzentrierten Genehmigungsverfahren ist zudem die gesetzliche Entscheidungsfrist kürzer (sechs statt neun Monate). (TZ 4)

VOLLZIEHENDE LANDESBEHÖRDEN

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien war die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G (sowohl konzentriert als auch teilkonzentriert) faktisch jeweils einer Organisationseinheit zugewiesen, in den Ländern Salzburg und Vorarlberg mehreren Organisationseinheiten. Die Bündelung aller UVP-Agenden bei einer Organisationseinheit ist im Sinne der Verfahrensökonomie und Transparenz zweckmäßig, da dadurch alle Beteiligten (Bürger und mitbefasste Behörden) bereits im Voraus wissen bzw. aus der Geschäftsverteilung herauslesen können, wer Ansprechpartner im Genehmigungsverfahren sein wird. Zudem ist es im Sinne des Aufbaus speziellen Know-hows auch unter Berücksichtigung der relativ geringen Anzahl an Genehmigungsverfahren ökonomischer, die Aufgaben einer speziellen Organisationseinheit zuzuweisen. (TZ 5)

DELEGATION IM VERFAHREN

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren können die Behörden der 2. oder 3. Ebene mit der Durchführung der UVP und des Verfahrens ganz oder teilweise betraut werden. Allerdings kann nach Rechtsansicht des BMLFUW nur die Durchführung des Verfahrens, nicht die Entscheidung delegiert werden. (TZ 6)

Von den 27 vom RH überprüften Verfahren wurde in einem einzigen Fall von der Möglichkeit der Delegation an den Landeshauptmann (von der 1. auf die 2. Ebene) Gebrauch gemacht. Zwischen der Übersendung der Ermittlungsergebnisse vom Landeshauptmann an das BMVIT und der Erlassung des UVP-Bescheides durch das BMVIT lagen mehr als 15 Monate, bzw. erging der UVP-Bescheid acht bzw. neun Monate nach den Materienbescheiden der 2. Ebene, weil sich der zuständige Sachbearbeiter im BMVIT vor der Erlassung des Bescheides in das komplexe Verfahren gänzlich neu einarbeiten und alle Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens für sich neu nachvollziehen musste. Die Regelung, dass eine Behörde auf Basis des von einer anderen Behörde durchgeführten Ermittlungsverfahrens entscheidet, trägt daher weder zur Verfahrensökonomie noch zur Qualität des Verfahrens bei. (TZ 7)

Von der Möglichkeit der Delegation an die Bezirksverwaltungsbehörde (mit Konzentration der Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene bei einer einzigen Behörde) wurde nur in Niederösterreich Gebrauch gemacht. Dies erscheint deshalb zweckmäßiger als die Aufsplitterung auf mehrere Landesbehörden, weil die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde aus ihrer regulären Zuständigkeit für diese Materien heraus über das notwendige Know-how verfügt. (TZ 8)

STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG UND NATURVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Einer UVP (konzentriert oder teilkonzentriert) kann zur rechtzeitigen Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Ausarbeitung von Plänen und Programmen und Unterstützung bei der Klärung strategischer Grundsatzfragen eine Strategische Umweltprüfung vorangehen. Dabei geht es nicht um Einzelprojekte wie bei der UVP, sondern um eine umfassende Bearbeitung verschiedenster Maßnahmen eines Plans oder Programms. Im Unterschied zur UVP setzt sie zeitlich vor dem konkreten Einzelprojekt an und ermöglicht so eine vorausschauende Analyse verschiedenster Umweltaspekte und die Ermittlung von Alternativen. (TZ 9)

Die UVP, wenn sie als einziges Instrument der Prüfung von Umweltauswirkungen dient, setzt häufig zu spät ein, da sie erst am Ende von Planungs- und Entscheidungsprozessen durchgeführt wird. Dadurch können sowohl finanzielle wie auch zeitliche Mehraufwendungen entstehen. In umweltrelevanten Planungssektoren (z.B. Raumplanung, Verkehrsplanung, Abfall-, Wasser- und Energiewirtschaft) ist es daher zweckmäßig, Strategische Umweltprüfungen durchzuführen und so rechtzeitig die günstigste Variante herauszufiltern. (TZ 9)

Eine Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) ist erforderlich, wenn Pläne oder Projekte einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten die festgelegten Erhaltungsziele von Natura-2000-Gebieten erheblich beeinträchtigen könnten. (TZ 10)

Bei einer UVP wird in erster Linie die Auswirkung eines konkreten Projekts bestimmter Größenordnung auf die Umwelt untersucht. Der Prüfungsansatz einer NVP ist hingegen von der Projektgröße unabhängig und ausschließlich auf die Auswirkungen auf konkrete Lebensräume oder Arten ausgerichtet. Die UVP bewertet nur das vorliegende Projekt, die NVP kann einen Projektvorschlag zu Gunsten einer anderen (besseren) Variante verwerfen. (TZ 10)

Das Spannungsverhältnis zwischen NVP als Variantenprüfung und UVP als projektspezifischer Prüfung und die starke wechselseitige Abhängigkeit können unabhängig vom Typ des UVP-Genehmigungsverfahrens zu Schwierigkeiten bzw. erhöhtem Aufwand führen. Dies erfordert im schlimmsten Fall eine Neuplanung des Vorhabens. (TZ 10)

FESTSTELLUNGS- UND VORVERFAHREN

Vor dem eigentlichen UVP-Genehmigungsverfahren kann eine Prüfung der UVP-Pflicht des Vorhabens stattfinden. Diese Feststellungsverfahren können maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtdauer der Projekte haben. So war im Projekt „ÖBB-Strecke Abschnitt Schlossbachgraben-Angertal“ der erste Antrag auf Feststellung der UVP-Pflicht im Dezember 2003 gestellt und erst Ende 2008 — nach mehreren Rechtsgängen an den Verwaltungsgerichtshof — erledigt worden. Das folgende Genehmigungsverfahren war erst nach höchstgerichtlichen Verfahren bis in das Jahr 2012 rückwirkend mit März 2010 rechtskräftig abgeschlossen. (TZ 11)

Wenn Klarheit über die UVP-Pflicht eines Projekts besteht, findet meist ein informelles Vorverfahren statt, bei dem die UVP-Behörde das vom Projektwerber vorgelegte Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung prüft und eine Stellungnahme dazu abgibt. Ein gut und fachlich fundiert geführtes Vorverfahren kann sich deutlich positiv auf das eigentliche UVP-Genehmigungsverfahren auswirken. (TZ 12)

ANBRINGEN

Ein klarer Vorteil des konzentrierten Genehmigungsverfahrens liegt für den Projektwerber darin, dass er nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen muss, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Genehmigungsanträge für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. Der anfängliche Planungsaufwand ist zwar beim konzentrierten Genehmigungsverfahren höher, der Projektwerber erspart sich aber dafür einen nachträglichen Planungs- und Bearbeitungsaufwand für die Einreichung der Projekte bei den mitwirkenden Behörden (insbesondere für die regelmäßig stattfindenden wasser-, abfall- und naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren). (TZ 13)

Beim konzentrierten Genehmigungsverfahren sind die für die Genehmigung eingereichten Unterlagen in der Regel aufgrund der größeren Detailplanung zwischen den einzelnen Genehmigungsmaterien besser aufeinander abgestimmt. Die dadurch regelmäßig höhere Qualität des Projektantrags und die folglich geringere Anzahl an Projektänderungen wirkt sich positiv auf die Verfahrensdauer aus. (TZ 13)

PROJEKTÄNDERUNGEN

In konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind Projektänderungen, die nach Einreichung des Anbringens aber vor UVP-Bescheiderlassung erfolgen und nicht bloße Projektpräzisierungen sind, insofern unproblematisch, als sie in das laufende Verfahren integriert und in diesem abgearbeitet werden und somit vom verfahrenserledigenden UVP-Bescheid umfasst sind. (TZ 14)

Wenn im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren eine Projektänderung erst in einem späteren Genehmigungsverfahren der 2. und/oder 3. Ebene erfolgt und diese Projektänderung auch eine Änderung der bereits auf 1. Ebene erteilten UVP-Genehmigung nach sich zieht, so gelten für diese Projektänderung die gleichen Genehmigungsvoraussetzungen wie für die ursprüngliche UVP-Bewilligung. Bestimmte nachträgliche Projektänderungen können somit zu einer Änderung des UVP-Genehmigungsbescheides und damit zu einer teilweisen Wiederholung des UVP-Genehmigungsverfahrens führen. (TZ 14)

KOSTEN

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ergeben sich aus der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren zwangsweise Auswirkungen auf die Kosten des Genehmigungsverfahrens. Dies betrifft die notwendigen Personalressourcen bei den verschiedenen mitwirkenden Behörden ebenso wie die individuellen Verfahrenskosten für Sachverständige, Kundmachung und Veröffentlichung bis zu möglichen Rechtsmittelverfahren. (TZ 15)

Weder beim Bund noch bei den Ländern waren die tatsächlichen Kosten der Genehmigungsverfahren auf Projektebene erfasst und nachvollziehbar. (TZ 15)

SACHVERSTÄNDIGE

Das UVP-G ermächtigt die Behörden zur freien Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen. In den konzentrierten Genehmigungsverfahren konnten die Länder auf ihre vorhandenen Kapazitäten an Sachverständigen zugreifen. In den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren 1. Ebene beauftragte das BMVIT mangels eigener ausreichender Ressourcen vorrangig nichtamtliche Sachverständige; aufgrund der gesetzlich



gebotenen Kontinuität bei Sachverständigen beauftragten die Länder in den Genehmigungsverfahren auf 2. und 3. Ebene grundsätzlich dieselben Sachverständigen. (TZ 16)

Der von den nichtamtlichen Sachverständigen verrechnete Stundensatz lag mit 105 EUR ungefähr doppelt so hoch wie die Maximalkosten der Amtssachverständigen bspw. beim Bund und der Stadt Wien. Ein Vergleich der Sachverständigenkosten zwischen teilkonzentriertem und konzentriertem Genehmigungsverfahren war mangels vollständiger Erfassung auf Projektebene nicht möglich. Allerdings war wegen der überwiegenden Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger von weitaus höheren Sachverständigenkosten bei den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auszugehen. (TZ 16)

EINWENDUNGEN

Zur Wahrung der Parteistellung ist im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren die neuerliche Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene notwendig. Dabei ist es für Parteien des UVP-Genehmigungsverfahrens oft schwierig, zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben. Die neuerliche Geltendmachung von Einwendungen entspricht zwar den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts, aber nicht dem Prinzip der Bürgernähe und der Effizienz. (TZ 17)

In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren muss jede Einwendung nur einmal eingebracht werden, da es nur ein einziges Genehmigungsverfahren bei einer einzigen UVP-Behörde gibt. (TZ 17)

BESCHEIDERLASSUNG

Bei den meisten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren lag zwischen der Erlassung des UVP-Bescheides und der Erlassung der Materienbescheide der 2. und 3. Ebene ein Zeitraum von mehreren Monaten. Eine zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens abgewickelte parallele Verfahrensführung der drei Ebenen stieß in der Praxis allerdings wegen der unterschiedlichen Entscheidungsfristen auf Probleme: Bei gleichzeitiger Einleitung der Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen war damit zu rechnen, dass auf der 2. und 3. Ebene bereits die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde wegen Devolution angerufen wurde, während das UVP-Genehmigungsverfahren sich noch innerhalb der gesetzlichen (bis doppelt so langen) Frist befand. Auch ergab sich selbst bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf. (TZ 18)

Zudem dürfen vor dem Abschluss der UVP bei sonstiger Nichtigerklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde keine Genehmigungen 2. und 3. Ebene erteilt werden

(„Sperrwirkung“). Das Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution führte zu Rechtsunsicherheit: Die Behörden 2. und 3. Ebene mussten, um den Anforderungen des AVG zu entsprechen, bei ihnen eingelangte Anbringen innerhalb der Devolutionsfrist erledigen und erließen daher teilweise Bescheide noch vor dem UVP-Bescheid. Diese Bescheide waren infolge der Sperrwirkung jedoch wiederum mit Nichtigerklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde bedroht. (TZ 18)

In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren gibt es naturgemäß kein Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution, da nur ein einziger umfassender Bescheid erlassen wird. (TZ 18)

AUFLAGEN IM TEILKONZENTRIERTEN GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht die Gefahr, dass über Landesmaterien (3. Ebene) überhaupt nicht abgesprochen wird, weil die mitwirkende Landesbehörde keinen Tatbestand verwirklicht sieht, an den sie bei der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens anknüpfen könnte. Die Umsetzung der nach den UVP-Gutachten als erforderlich erachteten Maßnahmen war in der Praxis daher von Rechtsunsicherheit begleitet: In derartigen Fällen erteilte entweder eine unzuständige Behörde (BMVIT) Auflagen oder es wurden keine Maßnahmen vorgeschrieben. In konzentrierten Genehmigungsverfahren sind solche Konflikte nicht möglich, da Maßnahmen und Auflagen direkt auf der Grundlage des UVP-G angeordnet werden können. (TZ 19)

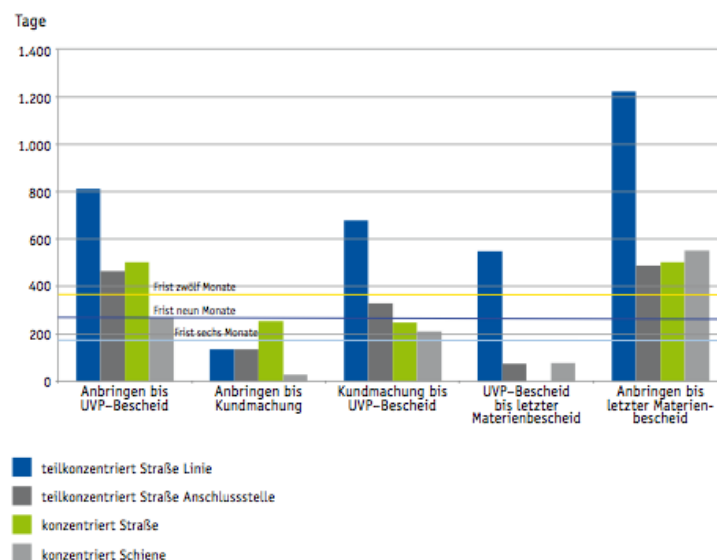
Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat in Rechtsbereichen außerhalb ihres Vollzugsbereichs (z.B. Wasserrecht) rechtlich keine Möglichkeit, die Vorschreibung der Auflagen in den Bescheiden zu kontrollieren bzw. die Rechtswidrigkeit von diesbezüglich mangelhaften Bescheiden zu bekämpfen. (TZ 19)

VERFAHRENSDAUER

Der Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat über die Vollziehung der UVP in Österreich deckte mit der Darstellung ausschließlich der UVP-Genehmigungsverfahren (ohne Verfahren 2. und 3. Ebene) nur einen Teil der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ab. (TZ 20)

Die Ergebnisse einer Auswertung des RH belegten die Verfahrensökonomie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens: Teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße¹ dauerten im Durchschnitt mehr als doppelt so lange wie konzentrierte Linienverfahren/Straße. Linienverfahren/Straße waren im konzentrierten Genehmigungsverfahren von der Dauer her mit Anschlussstellen/Straße im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren vergleichbar; dies obwohl Linienverfahren grundsätzlich deutlich länger dauerten als Anschlussstellen, da diese nur kleinräumige Projekte an bereits existierenden Straßen sind. Darüber hinaus ergab die Auswertung des RH, dass teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße deutlich länger als teilkonzentrierte Linienverfahren/Schiene dauerten. (TZ 21)

Verfahrensdauer in Tagen



Quelle: RH

Außer bei den teilkonzentrierten Linienverfahren/Schiene wurden die gesetzlichen Fristen im Durchschnittswert für die Zeit vom Einlangen des Anbringens bis zur Erlassung des UVP-Bescheides nicht eingehalten: Bereits der Zeitraum vom Anbringen bis zur Erlassung des UVP-Bescheides dauerte (ausgenommen Linienverfahren/Schiene) im Durchschnitt länger als ein Jahr, bei den Linienverfahren/Straße sogar mehr als das Doppelte. Die gesetzlichen

¹ Als Linienvorhaben werden Infrastrukturprojekte bezeichnet, die Strecken oder Teilstrecken in einem Verkehrs- oder Versorgungsnetz betreffen. Dies können Straßen und Bahnlinien, aber auch Strom- und Gasleitungen sein. Im Gegensatz zu z.B. Anschlussstellen, Bahnhöfen, Umspannwerken oder Verdichterstationen haben sie eine Länge von mehreren Kilometern und können oft die Vollzugsbereiche mehrerer Bezirksverwaltungs- aber auch Landesbehörden betreffen.

Fristen standen jedoch in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Komplexität der Projekttypen: Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene lag die Maximaldauer (auch für Linienverfahren) um 25 % höher als in konzentrierten (zwölf Monate zu neun Monaten); beim konzentrierten Genehmigungsverfahren war die gesetzliche Maximaldauer für vereinfachte Genehmigungsverfahren um 50 % kürzer als beim teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene (sechs Monate zu zwölf Monaten). (TZ 21)

NACHKONTROLLE

Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat sowohl hinsichtlich der konzentrierten als auch der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren gemeinsam mit den mitwirkenden Behörden spätestens fünf Jahre nach Verkehrsfreigabe das Vorhaben darauf hin zu überprüfen, ob die Genehmigungsbescheide eingehalten werden und ob die Annahmen und Prognosen der UVP mit den tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt übereinstimmen. (TZ 22)

Die UVP-Bescheide aus konzentrierten Genehmigungsverfahren und aus der 1. Ebene der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren waren vollständig in der vom BMLFUW laut UVP-G zu führenden UVP-Dokumentation erfasst, nicht hingegen die Materienbescheide 2. und 3. Ebene aus den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. Dieses Fehlen einer alle Ebenen umfassenden und vollständigen Bescheidsammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren war insofern ein gravierender Mangel, als ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand keine umfassende Bewertung im Rahmen der gesetzlich geforderten Nachkontrolle bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren möglich war, was dem BMVIT die Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion erschwerte. (TZ 22)

FORSCHUNGSSTRATEGIEN DER BUNDESLÄNDER

Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien zur Ausrichtung ihrer regionalen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Vielfach fehlten in den Strategien messbare Zielvorgaben. In keinem Bundesland bestand eine Förderungsdatenbank, die sämtliche Förderungen des jeweiligen Landes umfasste. Aufgrund der erst im März 2011 beschlossenen verbindlichen Forschungsstrategie des Bundes war eine Orientierung der Forschungsstrategien der Bundesländer an dieser bis dahin nicht möglich gewesen.

PRÜFUNGSZIEL

Prüfungsziel war festzustellen, in welchem Umfang sich die Bundesländer bei der Wahrnehmung der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI-Politik) an strategischen Zielsetzungen orientierten. Zudem sollte das Vorhandensein entsprechender Strategiedokumente auf Länderebene und deren Zustandekommen beurteilt werden. Weiters untersuchte der RH, ob adäquate Governance-Strukturen die Strategieumsetzung unterstützten, welche Instrumente der Forschungsförderung zum Einsatz kamen und in welchem Umfang die Abstimmung mit der FTI-Politik anderer Gebietskörperschaften stattfand. (TZ 1)

RAHMENBEDINGUNGEN

Dem Barcelona-Ziel des Europäischen Rates aus dem Jahr 2002 zufolge sollten die Gesamtausgaben für Forschung und (experimentelle) Entwicklung (F&E) in den Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesteigert werden. Die österreichische Bundesregierung übernahm diese EU-Vorgabe ab dem Jahr 2002 in ihre Regierungsprogramme. Im Jahr 2002 war die Forschungsquote bei 1,95 % gelegen, im Jahr 2009 betrug sie 2,72 %. Dies zeigte die Tendenz zur Annäherung an das Barcelona-Ziel von 3 %, mit 2,72 % im Jahr 2009 war allerdings von einem Nichterreichen des Ziels im Jahr 2010 auszugehen. Der im Jahr 2000 eingerichtete Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) formulierte 2009 seine „Strategie 2020“, die eine optimierte Abstimmung mit den Aktivitäten der Bundesländer empfahl. Eine zwischen Bund und Bundesländern abgestimmte Forschungsstrategie fehlte. (TZ 2, 6)

Die Bundesregierung beschloss im März 2011 ihre Forschungsstrategie „Der Weg zum Innovation Leader“, deren erklärtes Ziel das Vordringen Österreichs in die Gruppe der innovativsten Staaten der EU war. Die Forschungsquote Österreichs sollte bis 2020 auf 3,76 % erhöht werden. Es erfolgte weder eine systematische Einbindung der Bundesländer in den Strategieentwicklungsprozess des Bundes noch eine Bezugnahme in der Forschungsstrategie des Bundes auf die vorliegenden Forschungsstrategien der Bundesländer. (TZ 2)

FORSCHUNGSINDIKATOREN

Der letzten veröffentlichten Vollerhebung der Statistik Austria für das Jahr 2009 zufolge wurden in Österreich insgesamt rd. 7,480 Mrd. EUR für F&E ausgegeben. Die Gesamtausgaben für F&E lagen damit um rd. 43 % über jenen des Jahres 2004. Im Zeitraum 2004 bis 2009 stiegen neben der österreichweiten Forschungsquote die regionalen Forschungsquoten in allen Bundesländern an; die österreichweite Forschungsquote stieg von 2,26 % auf 2,72 %. Im Jahr 2009 wies das Land Steiermark mit rd. 4,32 % die höchste und das Land Burgenland mit rd. 0,71 % die niedrigste F&E-Quote auf. (TZ 6)

Das Land Burgenland verzeichnete im Zeitraum 2005 bis 2009 mit einer Steigerung von 245,40 % den höchsten Zuwachs (dies war u.a. durch einen niedrigen Ausgangsbetrag begründet) seiner F&E-Ausgaben (Landesmittel) und das Land Salzburg mit 3,80 % den geringsten Zuwachs. Die Länder Kärnten und Steiermark verzeichneten im Zeitraum 2005 bis 2009 Rückgänge ihrer Landesmittel für F&E von - 24,30 % bzw. - 8,80 %. Ungeachtet dieser Rückgänge stiegen ihre Forschungsquoten im Zeitraum von 2004 bis 2009 von 2,17 % auf 2,46 % (Kärnten) bzw. von 3,67 % auf 4,32 % (Steiermark). (TZ 6)

Der Personaleinsatz für F&E ergab für das Berichtsjahr 2009 insgesamt rd. 56.438 ganzjährig Vollbeschäftigte (Vollbeschäftigungsäquivalente). Verglichen mit Ergebnissen des Jahres 2004 bedeutete dies einen Anstieg des für F&E eingesetzten Personals um rd. 31,60 %. Von den im Jahr 2009 im Bereich F&E Vollbeschäftigten entfiel mit rd. 20.254 (rd. 36 %) der größte Anteil auf Wien. Den geringsten Anteil wies mit rd. 464 Vollbeschäftigten (rd. 0,80 %) das Burgenland auf. (TZ 6)

Es bestanden strukturelle Unterschiede der Bundesländer (z.B. Universitätsstandort, forschende Unternehmen, großstädtische Struktur) im FTI-Bereich. Die Anteile der gesamten F&E-Ausgaben in den Bundesländern entwickelten sich im Überprüfungszeitraum weitgehend parallel zum Anteil der F&E-Beschäftigten in den Bundesländern. (TZ 6)

REGIONALISIERUNG DER FORSCHUNGSSTRATEGIEN

Die Europäische Kommission befürwortete 2001 die Entwicklung regionaler Forschungsstrategien, um das Ziel höherer F&E-Ausgaben zu realisieren. Die österreichischen Bundesländer ergänzten seit den 1990er Jahren schrittweise das FTI-System, erweiterten die österreichische FTI-Politik um eine regionale Dimension und erstellten ab 1995 eigene Forschungsstrategien. (TZ 3)

Die Entwicklung von FTI-politischen Initiativen auf Ebene der Bundesländer eröffnete die Möglichkeit, regionale Gegebenheiten und Unterschiede zu berücksichtigen, führte aber auch zu einer Vervielfachung von FTI-Programmen, -Strukturen und -Instrumenten. Damit

verbunden war das Risiko von Überschneidungen und Parallelstrukturen in den Strategien und in der Abwicklung der Forschungsförderung auf Bundesländerebene und der Ebene des Bundes. (TZ 4)

SYSTEMELEMENTE DER FORSCHUNGSSTRATEGIEN DER BUNDESLÄNDER

Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien zur Ausrichtung ihrer regionalen FTI-Politik. Jedoch waren nur die Forschungsstrategien der Länder Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien umfassend in dem Sinn, dass sie sowohl Wissenschafts- als auch Wirtschaftsaspekte (Grundlagen- und angewandte Forschung) einbezogen. (TZ 8)

Alle Bundesländer bezogen maßgebliche Stakeholder von F&E in den Strategieerstellungsprozess ein. Dadurch war die Basis für das Einfließen einer breiteren Wissensbasis in die Strategieerstellung und für eine hohe Akzeptanz der Forschungsstrategie grundsätzlich gegeben. (TZ 9)

Nur in den Bundesländern Oberösterreich und der Steiermark wurde die Forschungsstrategie durch den Landtag beschlossen. Durch Beschlüsse im Landtag war eine höhere Verbindlichkeit (im Sinne eines commitment) der Forschungsstrategien und der aus ihnen abgeleiteten Maßnahmen gegeben. (TZ 10)

Die Geltungsdauer der Forschungsstrategie des Landes Oberösterreich war zeitlich auf fünf Jahre begrenzt; die Forschungsstrategien der übrigen Bundesländer sahen keine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer vor. Eine klare Festlegung der Geltungsdauer der Forschungsstrategie war wesentlich, um Veränderungen in der Forschungslandschaft in einer revidierten Fassung der Forschungsstrategie zu berücksichtigen und so mit der Forschungsstrategie zeitgerecht auf Veränderungen reagieren zu können. (TZ 11)

Die Ausformulierung von Zielen und Schwerpunkten der Forschungsstrategien war unterschiedlich: Manche Bundesländer leiteten aus Schwerpunkten konkretisierte Ziele ab, manche Forschungsstrategien erschöpften sich in der Anführung von Schwerpunkten, manche schließlich definierten keine Schwerpunkte, nur Ziele. Obwohl das Messen der Zielerreichung — und damit der Wirkung der Umsetzungsmaßnahmen — vorwiegend auf Grundlage von quantitativen und mit Kennzahlen unterlegten Zielwerten möglich war, enthielten die Forschungsstrategien der Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg keine quantitativen Zielvorgaben. (TZ 12)

Das Land Oberösterreich sah in seiner Forschungsstrategie eine verpflichtende, periodische (jeweils vor Ablauf der grundsätzlich auf fünf Jahre begrenzten Forschungsstrategie) und externe Evaluierung der Forschungsstrategie vor. Dies stellte eine Best-Practice dar. Die

Forschungsstrategien der übrigen Länder enthielten keine Verpflichtung zur periodischen, externen Evaluierung. In manchen Ländern (Niederösterreich und Salzburg) fanden Evaluierungsmaßnahmen dennoch statt. (TZ 14)

Zur Beratung des Landes in Fragen der F&E waren in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark eigene Gremien (Forschungsräte) eingerichtet. Kennzeichnend für die Forschungsräte waren ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit, ihre ständige Einrichtung und ihre Zusammensetzung als Kollegialorgane. Durch die Einrichtung von Beratungsorganen wurde Expertenwissen in Forschungsfragen genutzt. Der Forschungsrat Oberösterreichs hatte 29 Mitglieder, jener Salzburgs und der Steiermark acht bzw. zehn. Die in den Ländern Salzburg und Steiermark eingerichteten Forschungsräte stellten Best-Practices dar. Eine Größe von acht bis 15 Mitgliedern ließ ein möglichst reibungsloses Funktionieren der organisatorischen Abläufe (Einberufung von Sitzungen, Willensbildung) erwarten. (TZ 15)

Im Überblick stellten sich die Systemelemente der überprüften Forschungsstrategien wie folgt dar: (TZ 23)

Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer							
Bundesland	Umfassende Forschungsstrategie?	Stakeholder einbezogen?	Beschluss des Landtages?	Eindeutige Geltungsdauer?	Quantifizierte Ziele?	Verpflichtende Evaluierung der Forschungsstrategie?	Unabhängiges, weisungsfreies, ständiges und kollegiales Beratungsorgan?
Burgenland	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Kärnten	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Niederösterreich	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Oberösterreich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Salzburg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Steiermark	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja
Tirol	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorarlberg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wien	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein

Quelle: RH

Aus den in ihren Forschungsstrategien formulierten Schwerpunkten leiteten alle Bundesländer Maßnahmen zu deren Umsetzung ab, wodurch sich für die künftige Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit jener der Bundesländer Handlungsspielraum eröffnen könnte. (TZ 13)

ABSTIMMUNG DER FORSCHUNGSSTRATEGIEN

In Österreichs Forschungslandschaft treten sowohl der Bund als auch die Bundesländer als Förderungsgeber auf. Um die Entwicklung gleichartiger Förderungsprogramme bzw. -aktionen und dadurch entstehende allfällige Doppelgleisigkeiten zu verhindern, ist eine Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften bereits auf Ebene der Forschungsstrategien erforderlich. (TZ 16)

Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen der „Strategie 2010“ des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (Reihe Bund 2010/10) darauf hingewiesen, dass eine zwischen dem Bund und den Bundesländern abgestimmte gemeinsame Forschungsstrategie fehlte. Die Bundesländer waren in die Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes nicht ausreichend eingebunden. Da die Forschungsstrategien der Länder zeitlich vor der Forschungsstrategie des Bundes entstanden, war eine Abstimmung der Länder mit dieser nicht möglich. Die Bundesländer nutzten jedoch die abseits der fehlenden Forschungsstrategie des Bundes vorhandenen Abstimmungsinstrumente, wie informelle Kontakte mit Stellen des Bundes oder die Teilnahme von Vertretern des Bundes an Strategieerstellungssitzungen der Länder. (TZ 17)

In den letzten Jahren entstanden verschiedene Initiativen (z.B. die beim RFTE eingerichtete Bundesländerplattform, Bund-Bundesländer-Kooperation Forschung, STRAT.AT, Clusterplattform Österreich), deren Zielsetzung auch eine multilaterale Abstimmung zwischen den Bundesländern war. Alle Länder nützten vor allem informelle Kontakte zum Erfahrungsaustausch und zur Abstimmung mit anderen Ländern, insbesondere im Rahmen der beim RFTE eingerichteten Bundesländerplattform. (TZ 18)

FORSCHUNGSFÖRDERUNG DER BUNDESLÄNDER

Das wichtigste und am häufigsten verwendete Instrument der Forschungsförderung im Bereich der Bundesländer stellten nicht rückzahlbare Zuschüsse dar. Diese Zuschüsse wurden in allen Bundesländern eingesetzt. Jedes Bundesland verwendete darüber hinaus weitere Instrumente der Forschungsförderung (z.B. Darlehen, Zinsenzuschüsse, Beratungsleistungen). Die Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg förderten bspw. Ausgewählte Forschungsprojekte der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) in Abstimmung mit dieser mittels einer Aufstockung der durch diese gewährten Darlehen und Zuschüsse. Die Förderung in Form einer Aufstockung von Fördermitteln der Förderungsagenturen des Bundes stellte eine Best-Practice dar. Die Abstimmung der Förderungsentscheidungen zwischen Bundesland und Förderungsagentur trug zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten bei und reduzierte den Aufwand bei Förderungsanträgen. (TZ 19)

In allen Bundesländern waren mehrere Organisationseinheiten zur Abwicklung der Forschungsförderung zuständig: sowohl — mehrere — Abteilungen in den Ämtern der Landesregierungen als auch — wiederum oft mehrere — ausgelagerte Rechtsträger. Die steigende Anzahl an operativ zuständigen Organisationseinheiten verursachte einen erhöhten Abstimmungsbedarf. (TZ 20)

Sämtliche Bundesländer gingen zur Abwicklung ihrer Forschungsförderung Kooperationen mit Forschungsförderungsagenturen des Bundes ein. Dadurch war die Nutzung des Know-how zur Förderungsabwicklung des Kooperationspartners möglich, allerdings war — bedingt durch die Vielfalt — auch hier ein erhöhter Abstimmungsbedarf die Folge. (TZ 21)

VERMEIDUNG VON UNERWÜNSCHTEN MEHRFACHFÖRDERUNGEN

In keinem Bundesland bestand eine Förderungsdatenbank, die sämtliche Förderungen des Landes umfasste. Dies erschwerte die Kontrolle und es bestand die Gefahr von unerwünschten Mehrfachförderungen. Auch eine den Bund und die Bundesländer umfassende Förderungsdatenbank bestand nicht. (TZ 22)

ZUSAMMENFASSUNG

Die nachstehende Tabelle fasst das Vorhandensein/Nichtvorhandensein der in den TZ 8 bis TZ 12 sowie TZ 14 und TZ 15 näher dargestellten Systemelemente der Forschungsstrategien der überprüften Bundesländer überblicksartig zusammen.

Tabelle 10: Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer							
Bundesland	Umfassende Forschungsstrategie?	Stakeholder einbezogen?	Beschluss des Landtages?	Eindeutige Geltungsdauer?	Quantifizierte Ziele?	Verpflichtende Evaluierung der Forschungsstrategie?	Unabhängiges, weisungsfreies, ständiges und kollegiales Beratungsorgan?
Burgenland	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Kärnten	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Niederösterreich	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Oberösterreich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Salzburg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Steiermark	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja
Tirol	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorarlberg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wien	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein

Quelle: RH

BEST-PRACTICES

Auf Grundlage der Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsprüfung leitete der RH folgende Best-Practices für die künftige Gestaltung des Strategieentwicklungsprozesses im Forschungsbereich der Bundesländer ab: (TZ 23)

Tabelle 11: Best Practices	
1.	Jedes Land sollte über eine umfassende, d.h. Grundlagenforschung und angewandte Forschung einbeziehende Forschungsstrategie verfügen. Diese sollte den Stakeholdern (bspw. aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) als Rahmen für eine zielorientierte und koordinierte Vorgangsweise in Forschungsangelegenheiten dienen. (TZ 8, 9)
2.	Die Forschungsstrategie sollte eine möglichst breite politische Unterstützung im jeweiligen Land finden. Die Strategie sollte daher auf einem Beschluss des Landtages beruhen. (TZ 10)
3.	Das Strategiedokument sollte eindeutig messbare Zielsetzungen enthalten. (TZ 12)
4.	Die Forschungsstrategie des Landes sollte mit der Forschungsstrategie des Bundes abgestimmt werden sowie Regelungen zu den wichtigsten überregionalen Abstimmungsmechanismen enthalten. (TZ 17)
5.	Der Forschungsstrategie sollte ein eindeutiger Geltungszeitraum zugrunde liegen. (TZ 11)
6.	Die Forschungsstrategie sollte in regelmäßigen Zeitintervallen evaluiert werden. Vor dem Ende ihrer Laufzeit sollte die Strategie jedenfalls durch Experten auf ihre Umsetzung und ihre Wirkungen evaluiert werden. (TZ 14)
7.	Es sollte ein ständig eingerichtetes Organ zur Beratung des Landes in Forschungsangelegenheiten vorgesehen oder die Beratungskompetenz des RFTE in Anspruch genommen werden. (TZ 15)
8.	Für Forschungszwecke vorgesehene Landesmittel sollten als ein Förderungsinstrument zur Aufstockung von Forschungsfördermitteln der Förderungsagenturen des Bundes eingesetzt werden. (TZ 19)

Quelle: RH

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Bei der Erstellung von künftigen Forschungsstrategien sollten auch die Bundesländer einbezogen werden. (TZ 2)

BMVIT, BMWF, BMWFJ

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Bundesländern sollte im Forschungsbereich verstärkt und die Ergebnisorientierung im Sinne der Fokussierung auf gesamtstaatliche Forschungs- und Entwicklungsziele in den Vordergrund gestellt werden. (TZ 2)

BMVIT, BMWF, BMWFJ, alle Bundesländer

(3) Zur effizienten Koordination der Forschungsangelegenheiten wäre als wesentliches Koordinationsinstrument eine umfassende, den Bund und die Länder einbeziehende Forschungsförderungsdatenbank einzurichten. (TZ 20, 22)

Alle Bundesländer

(4) Es sollte bei der Erstellung bzw. Aktualisierung der Forschungsstrategien des jeweiligen Bundeslandes die Forschungsstrategie des Bundes berücksichtigt werden, um Doppelgleisigkeiten mit F&E- Aktivitäten des Bundes zu vermeiden. (TZ 4, 17)

(5) Auf eine effiziente Koordination der Forschungsangelegenheiten zwischen den zuständigen Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen und den ausgelagerten Rechtsträgern wäre besonders zu achten. Dafür wäre als wesentliches Koordinationsinstrument eine umfassende, den Bund und die Länder einbeziehende Förderungsdatenbank einzurichten. (TZ 20, 22)

(6) Die Forschungsstrategien sollten landeseigene Förderungen nur für jene FTI-Bereiche vorsehen, in denen genaue Kenntnisse über die Strukturen und Bedürfnisse regionaler FTI-Akteure vorhanden sind. (TZ 19)

(7) Darlehen sollten als Instrument der Forschungsförderung verstärkt eingesetzt und die Rückflüsse daraus wieder für neue forschungsbezogene Förderungen genutzt werden. (TZ 19)

Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien

(8) Die Geltungsdauer der Forschungsstrategie sollte auf bspw. fünf bis sechs Jahre begrenzt werden, um Veränderungen in der Forschungslandschaft berücksichtigen zu können. (TZ 11)

(9) Die Forschungsstrategien sollten in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Aktualität, ihrer Umsetzung und ihrer Wirkungen evaluiert werden. (TZ 14)

Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Wien

(10) Für die Forschungsstrategien sollten Beschlüsse des Landtages angestrebt werden. (TZ 10)

***Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Wien***

(11) Die Möglichkeit der Aufstockung von Fördermitteln der Förderungsagenturen des Bundes sollte wegen der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten insbesondere bei der Prüfung der Förderungsanträge und aufgrund der Abstimmung der Förderungsentscheidungen geprüft werden. (TZ 19)

Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg, Wien

(12) Es sollte ein ständig eingerichtetes, unabhängiges und weisungsfreies Beratungsorgan für Forschungsangelegenheiten mit einer Mitgliederzahl in der Bandbreite von acht bis 15 Mitgliedern vorgesehen werden, oder es sollte die Beratungskompetenz des Rates für Forschung und Technologieentwicklung in Anspruch genommen werden. (TZ 15)

Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Tirol

(13) Die Forschungsangelegenheiten sollten auf Grundlage einer umfassenden, sowohl die Grundlagen- als auch die angewandte Forschung einbeziehenden Forschungsstrategie wahrgenommen werden. (TZ 8)

Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Vorarlberg

(14) Es sollten quantitative und mit Kennzahlen unterlegte Zielvorgaben in die Forschungsstrategie aufgenommen werden. (TZ 12)

Land Oberösterreich

(15) Es sollte die Anzahl der Mitglieder des Rates für Forschung und Technologieentwicklung Oberösterreich reduziert und auf die kostenintensive zweite Geschäftsstelle dieses Rates verzichtet werden. (TZ 15)

SOZIALABTEILUNG DER LANDESREGIERUNG STIERMARK UND BUNDESZOZIALAMT – KOORDINATION UND PARALLELITÄT

Das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt) sah sich als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung, das Land Steiermark als subsidiärer Leistungserbringer. Tatsächlich erbrachte in der Steiermark das Land rund dreimal so hohe Leistungen für Menschen mit Behinderung wie das Bundessozialamt. Neben Bundessozialamt und Land Steiermark finanzierten noch weitere staatliche Stellen – wie das Arbeitsmarktservice, die Pensionsversicherungsträger oder Krankenversicherungsträger – Leistungen für Menschen mit Behinderung.

Im Bereich der beruflichen Rehabilitation versuchten das Bundessozialamt und die Länder im Jahr 2002 eine Entflechtung ihrer Aufgaben zu erreichen. Dennoch bestand im Jahr 2010 eine komplexe Verflechtung ihrer Tätigkeiten. Die Leistungen waren ähnlich, die Rahmenbedingungen aber unterschiedlich (z.B. hinsichtlich der Kostenbeiträge oder Bezahlung). Da systemübergreifende Zuordnungskriterien fehlten, konnte sich daraus für die Betroffenen eine zufällige Ungleichbehandlung ergeben. Den Betroffenen standen bis zu 16 verschiedene Ansprechpartner gegenüber. Für eine koordinierte staatliche Vorgehensweise waren bis zu 27 Beziehungen zwischen Behörden, Dienststellen, Maßnahmenträgern und Dienstleistern abzustimmen. Weder die Planung der Maßnahmen noch das Controlling oder die Personaleinsatzplanung erfolgten übergreifend.

Die bestehenden Kooperationsmechanismen waren nicht ausreichend. Es fehlte insbesondere eine strategische Abstimmung, um die Voraussetzungen für einen operativen Datenaustausch, gemeinsame Strukturen zur Betreuung der Klienten oder einen übergreifenden Mitteleinsatz zu ermöglichen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Tätigkeit des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt) und der Fachabteilung für Soziales, Arbeit und Beihilfen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (Landessozialabteilung) auf Schnittstellen und Parallelitäten zu untersuchen und die bestehenden Koordinationsmechanismen im Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz zu beurteilen. (TZ 1)

AUFGABENBEREICHE DES BUNDESSOZIALAMTES UND DER LANDESSOZIALABTEILUNG

Grundsätzliche Positionierung

Das Bundessozialamt sah sich als zentraler Ansprechpartner für Menschen mit Behinderung mit Schwerpunkt auf beruflicher Rehabilitation. Ausgangspunkt seiner Tätigkeit war die Vollziehung des Behinderteneinstellungsgesetzes (BEinstG). Dieses verpflichtete Arbeitgeber mit mehr als 25 Dienstnehmern, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen oder eine Ausgleichstaxe zu bezahlen. Die Mittel aus der Ausgleichstaxe standen — ergänzt um Mittel aus dem Bundesbudget und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) — für Förderungen zur Verfügung. Ein Rechtsanspruch bestand nicht: Waren die Mittel aufgebraucht, erfolgten keine Förderungen mehr. (TZ 2)

Die Sozialverwaltungen der Länder waren zunächst das letzte Auffangnetz für Menschen, die keine andere Absicherung mehr hatten. Ihre Zielsetzung hatte sich jedoch bei bestimmten Personengruppen (z.B. Menschen mit Behinderung) erweitert. Aktuelles Ziel der Behindertenhilfe des Landes Steiermark war, Menschen mit Behinderung ein möglichst ähnliches Leben wie Nichtbehinderten zu ermöglichen. Dies galt auch für das Berufsleben. Auf die Leistungen aus dem Steiermärkischen Behindertengesetz (StBHG) bestand ein Rechtsanspruch. Allerdings sollte nach StBHG das Land Steiermark nur Leistungen erbringen, wenn keine anderen gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen geltend gemacht werden konnten (Subsidiarität). (TZ 2)

Auch die Sozialversicherungsträger und das AMS erbrachten Leistungen für Menschen mit Behinderung, insbesondere um Invalidität bzw. Arbeitslosigkeit zu vermeiden. (TZ 2)

Historische Entwicklung der Zuständigkeitsabgrenzung

Eine Zuordnung der Behindertenpolitik allein beim Bund oder allein bei den Ländern war bisher am Widerstand der jeweils anderen Entscheidungsebene gescheitert. Es gab zwar Zielbestimmungen für eine gute Koordination, aber keine bindende Vereinbarung. Durch die zunehmend weitere Fassung der Zielgruppen der Entscheidungsträger und die Ausrichtung der Behindertenpolitik auf Integration und aktive Einflussnahme am Arbeitsmarkt nahmen die Überschneidungen weiter zu. (TZ 3)

Das Bundessozialamtsgesetz 2002 versuchte eine Entflechtung der Aufgaben des Bundessozialamtes und der Länder. Soziale Rehabilitation sollte bei den Ländern erfolgen, berufliche Rehabilitation beim Bund. Für Projekte und Lohnförderungen blieben beide Entscheidungsträger zuständig, was aber über die „Territorialen Beschäftigungspakte“ koordiniert

werden sollte. Damit würde nach den Erläuterungen der Weg zu mehreren Anlaufstellen für Betroffene, Unternehmen und Maßnahmenträger weitgehend entfallen. (TZ 3)

Im Jahr 2009 stellte das BMASK im Operationellen Programm Beschäftigung 2007 bis 2013 jedoch fest, dass die Vernetzung der Akteure oft schwierig sei und fehlende Strukturen und Regeln zu Effizienzverlusten, sinnwidrigen Maßnahmenabfolgen bzw. -abbrüchen führten. Dies beeinträchtigte den Maßnahmenerfolg und verursachte zusätzliche Kosten. (TZ 3)

MITTELEINSATZ 2010

Das Bundessozialamt verantwortete im Jahr 2010 in der Steiermark rd. 80,83 Mill. EUR, die Landessozialabteilung allein für Menschen mit Behinderung rd. 224,18 Mill. EUR. (TZ 4)

Für berufliche Rehabilitation lag das Gebarungsvolumen in der Steiermark insgesamt bei rd. 101,20 Mill. EUR, davon entfielen rd. 38,43 Mill. EUR auf das Bundessozialamt, rd. 24,57 Mill. EUR auf das Land Steiermark, rd. 31,54 Mill. EUR auf das AMS Steiermark und rd. 6,67 Mill. EUR auf die Pensionsversicherungsanstalt (PVA). (TZ 4)

Nach Auffassung des RH bestätigten diese Zahlen nicht die Positionierung des Bundessozialamtes als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung und des Landes Steiermark als subsidiärer Leistungserbringer. (TZ 4)

SCHNITTSTELLEN

Überschneidungen der Zielgruppen

Das Bundessozialamt und das Land Steiermark betreuten weder idente, noch klar unterschiedene, sondern einander überschneidende Zielgruppen. Somit musste jeder Entscheidungsträger einen Betroffenen für seinen Wirkungsbereich neu einschätzen, auch wenn ein anderer Entscheidungsträger bereits eine Behinderung festgestellt hatte. Dies bedeutete nicht nur einen erhöhten Verwaltungsaufwand, sondern auch Unsicherheiten und Mehrfachgutachten für die Betroffenen: Betroffene konnten so im Kontext der beruflichen Rehabilitation vom Amtsarzt, einem vom Land Steiermark als Dienstleister eingesetzten Verein, dem Bundessozialamt, vom zuständigen Pensionsversicherungsträger und dem AMS Steiermark begutachtet werden. Eine Abstimmung der Gutachten erfolgte nur in Teilbereichen (z.B. bei der Feststellung des Ausmaßes der Minderleistung für Lohnkostenförderungen). Die Kriterien des Bundessozialamtes waren auf 82 Seiten detailliert dargestellt, während die Gutachter des Landes mit einer abstrakten Gesetzesformulierung das Auslagen finden mussten. Eine grundlegende Vereinheitlichung war in einer Arbeitsgruppe angedacht, aber nicht umgesetzt worden. (TZ 5)

Überschneidungen der angebotenen Leistungsarten

Nach den gesetzlichen Grundlagen standen alle Formen der beruflichen Rehabilitation (Lohnförderungen, Maßnahmen zur Qualifizierung, begleitende Hilfen am Arbeitsplatz und die Einrichtung geschützter Arbeitsplätze) — unter verschiedenen Bezeichnungen und Rahmenbedingungen — sowohl dem Bundessozialamt als auch dem Land Steiermark offen. Eine klare Abgrenzung der Leistungsarten in den gesetzlichen Grundlagen (BEinstG und StBHG) bestand nicht. Umgekehrt gab es z.B. bei beiden Stellen kein Angebot für dauerhafte begleitende Hilfen. (TZ 6)

Auch bei der Konkretisierung der Gesetze in Richtlinien und Verordnungen erreichten das BMASK und das Land Steiermark keine klare Aufgabenentflechtung, weder bei Leistungen durch Maßnahmenträger (TZ 7) noch bei Lohnförderungen. Durch die Gewährung von Lohnförderungen durch das Bundessozialamt und die Landessozialabteilung mussten beide Institutionen Ressourcen zu deren Prüfung und Bewilligung vorhalten; durch wechselseitiges Nachfragen entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Arbeitgeber mussten vor dem Zahlungsübergang vom AMS Steiermark zum Land Steiermark rechtzeitig Kontakt mit dem Land Steiermark aufnehmen. Für Betroffene und Unternehmer war die Orientierung erschwert. (TZ 9)

Sonderverträge des Landes Steiermark bewirkten zusätzliche Verflechtungen (z.B. bei Berufsausbildungsassistenz). (TZ 8)

Das Fehlen einer klaren übergreifenden Strategie war auch bei den Mobilitätsförderungen erkennbar, was zu besonderen Überschneidungen führte: Das Bundessozialamt gewährte mit dem Mobilitätszuschuss (der nach Übertragung der sozialen Rehabilitation an die Länder bereits abgeschafft werden sollte, 2005 jedoch wieder eingeführt wurde) eine pauschale und einkommensunabhängige Leistung. Das Land Steiermark deckte einen konkreten Mehraufwand ab, rechnete auf diesen den Mobilitätszuschuss aber wieder an. (TZ 10)

Für die Gewährung eines Mobilitätszuschusses des Bundes war die Eintragung „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ im Behindertenpass — nach vorgängiger Begutachtung — notwendig. Diese Eintragung berechtigte nicht zum Parken auf Behindertenparkplätzen. Dazu war der Parkausweis nach der Straßenverkehrsordnung (StVO) mit eigener Begutachtung notwendig. Um Doppelbegutachtungen zu vermeiden, anerkannte das Bundessozialamt ab dem Jahr 2010 den Parkausweis als Nachweis für die Unzumutbarkeit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, obwohl für dessen Gewährung andere Voraussetzungen galten. Auch Personen, die beim Bundessozialamt bereits abgewiesen worden waren, erreichten so eine Zuerkennung von Leistungen. (TZ 10)

Die Ausstellung der Parkausweise nach § 29b StVO durch das Land Steiermark war unvollständig dokumentiert, die Zahl der Parkausweisbesitzer daher unbekannt. Beim Tod des Berechtigten war eine Weiterbenutzung durch andere Personen nicht ausgeschlossen. (TZ 10)

Quantifizierung der Schnittstellen

Die Analyse der Ausgaben des Jahres 2010 zeigte, dass Lohnförderungen und Qualifizierungsmaßnahmen sowohl vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark finanziert wurden. Diese Leistungsarten machten im Jahr 2010 rund drei Viertel des in der Steiermark für berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung vorhandenen Gesamtvolumens aus. Begleitende Hilfen und geschützte Arbeitsplätze wurden dagegen überwiegend vom Bundessozialamt finanziert. (TZ 11)

Insgesamt 16 Maßnahmenträger, die sowohl für das Bundessozialamt als auch für das Land Steiermark Leistungen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung erbrachten, betreuten bei beiden Einrichtungen den überwiegenden Anteil (66 % bis 80 %) der Personen. (TZ 12)

Weder das Bundessozialamt noch das Land Steiermark verfügten über Informationen, welche und wie viele Personen von beiden Entscheidungsträgern Leistungen erhielten. Damit fehlten wesentliche Grundlagen für eine Koordinierung, aber auch für die Planung und Steuerung der jeweils eigenen Maßnahmen. (TZ 13)

Der RH führte mit Daten des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark eine entsprechende Analyse durch. Diese zeigte, dass 1.340 Personen im Zeitraum 2008 bis 2010 sowohl vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark Leistungen der beruflichen Rehabilitation erhielten. Das waren rd. 30 % aller Leistungsempfänger des Landes Steiermark bzw. rd. 10 % der Leistungsempfänger des Bundessozialamtes im Bereich der beruflichen Rehabilitation. Auf konkrete Leistungen bezogen zeigten sich bspw. folgende Überschneidungen:

- Rund 40 % der Teilnehmer an Landesmaßnahmen der beruflichen Eingliederung in Arbeitstraining bezogen auch Leistungen vom Bundessozialamt (z.B. Arbeitsassistenz, Qualifizierungsprojekte oder Integrationsbeihilfen).
- Rund 37 % der Personen mit Landesleistungen „beruflicher Eingliederung in Werkstätten“ bezogen auch Leistungen des Bundessozialamtes.

- Rund 26 % der Personen in Qualifizierungsprojekten des Bundessozialamtes bezogen auch Landesleistungen, und zwar überwiegend berufliche Eingliederung in Werkstätten (184 Personen).
- Nur 7 % der Personen aus Clearingmaßnahmen bezogen neben Leistungen des Bundessozialamtes auch Landesleistungen, obwohl das Clearing eine umfassende Beratung von möglichen Maßnahmen der Behindertenhilfe darstellte. (TZ 13)

GESAMTÜBERBLICK DER VERFLECHTUNGEN

Der RH erstellte einen Überblick über die im Bereich der beruflichen Rehabilitation tätigen Stellen und ihre Verflechtungen. Einem Menschen mit Behinderung traten 16 verschiedene Ansprechpartner gegenüber. Für eine koordinierte staatliche Vorgehensweise waren 27 Beziehungen zwischen Behörden, Dienststellen, Maßnahmenträgern und Dienstleistern abzustimmen. Dies war weder für die Selbstbestimmtheit der Betroffenen noch für eine effiziente Mittelverwendung hilfreich. Auch die Arbeitgeber nahmen die Vielzahl der Akteure als Nachteil wahr. (TZ 14)

FOLGEWIRKUNGEN FÜR DIE BETROFFENEN

Ungleichbehandlung

Die Betroffenen erhielten ohne übergreifende Zuordnungslogik Maßnahmen mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Das Land Steiermark verlangte Kostenbeiträge, das Bundessozialamt nicht. Es gab Maßnahmen, bei denen die Betroffenen ein Gehalt bezogen, und solche, bei denen sie gänzlich auf Transferleistungen angewiesen waren. (TZ 15)

Ungesteuerte Anreize („Beihilfenfalle“)

Integrationsmaßnahmen eines Entscheidungsträgers konnten zum Verlust von Versorgungsleistungen anderer Verantwortlicher führen. So ging z.B. die Erhöhte Familienbeihilfe (rd. 350 EUR im Monat) verloren, wenn der Betroffene während des Rehabilitationsversuchs mehr als 10.000 EUR im Jahr verdiente. Der Anspruch lebte auch dann nicht wieder auf, wenn die Rehabilitation letztlich scheiterte. Daraus ergab sich ein Anreiz, eine Integration erst gar nicht zu versuchen („Beihilfenfalle“). (TZ 16)

Ungesteuerte Leistungsauswahl

Eine nach sachlichen Kriterien gesteuerte Zuordnung von Betroffenen zu den für sie am besten geeigneten Leistungen erfolgte zwar (teilweise) innerhalb der jeweiligen Systeme (Bundessozialamt und Land Steiermark), nicht jedoch systemübergreifend. (TZ 17)

Fehlendes Zusammenwirken der Maßnahmen

Der RH stellte an einem Beispielfall dar, wie die mangelnde Abstimmung der Entscheidungsträger zu insgesamt nicht optimaler Betreuung der Betroffenen führte. Eine Betroffene erhielt zwischen dem Jahr 2001 und dem Jahr 2011 Leistungen vom AMS Steiermark, von der PVA, vom Land Steiermark und vom Bundessozialamt. Durchgängige Kriterien über ihre Beeinträchtigung, den Integrationsbedarf und die anzustrebenden Berufe fehlten. Sie erreichte keine berufliche Eingliederung. (TZ 18)

Zusätzliche Behördenwege (Hilfsmittel)

Für Hilfsmittel (z.B. orthopädische Behelfe) konnten für einen Betroffenen vier verschiedene Rechtsträger zuständig sein (das Land Steiermark, das Bundessozialamt, der zuständige Pensionsversicherungsträger und der zuständige Krankenversicherungsträger). Das Land Steiermark gewährte einen Zuschuss von 50 %, im Falle einer Mitfinanzierung durch andere Entscheidungsträger 30 %, jedoch maximal den noch offenen Betrag. Vor einer endgültigen Erledigung eines Antrags war daher nachzuweisen, welche übrigen Stellen eine Mitfinanzierung übernahmen. Dies führte zu einer erheblichen Belastung der Betroffenen, in manchen Fällen dazu, dass die Betroffenen ihre Anträge nicht weiterverfolgten. Die Verweisung der Betroffenen an die Vielzahl der möglichen Leistungserbringer war weder effizient noch kundenfreundlich. (TZ 19)

FOLGEWIRKUNGEN FÜR DIE STAATLICHE VERWALTUNG

Fehlende Datengrundlagen

Eine Vernetzung der Daten zwischen Bundessozialamt und Land Steiermark erfolgte nicht. Es fehlten daher wesentliche Informationen. Zum Beispiel wusste das Bundessozialamt zwar, dass im Land Steiermark von den rd. 17.000 Begünstigten Behinderten rd. 10.750 arbeiteten und rd. 700 als arbeitslos gemeldet waren. Über die übrigen rd. 5.550 gab es aber keine Daten. Sowohl das Bundessozialamt als auch das Land Steiermark überarbeiteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung — jedoch ohne Abstimmung — ihre Datenstruktur. (TZ 20)



Keine übergreifende Angebotsplanung

Beim Land Steiermark fehlte ein aktueller Bedarfs- und Entwicklungsplan; dies trotz hoher Ausgabensteigerungen der Behindertenhilfe von 118,82 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 224,11 Mill. EUR im Jahr 2010 (+ 89 %) und trotz hoher Ausgabenunterschiede (bis zu 127 %) zwischen den Bezirken. Eine gemeinsame strategische Angebotsplanung von Bundessozialamt und Land Steiermark erfolgte nicht. (TZ 21)

Zersplitterte Administration

Im Amt der Steiermärkischen Landesregierung waren rd. 20 Personen für Behindertenpolitik tätig, jedoch in unterschiedlichen Referaten, die jeweils auch mit anderen Agenden (z.B. Jugendwohlfahrt oder Pflege) befasst waren. Die Entscheidungen erster Instanz wurden vom Magistrat Graz bzw. den 16 Bezirksverwaltungsbehörden getroffen. Weiters waren Gutachter eines Vereins eingesetzt. Eine zentrale Ansprechstelle fehlte. (TZ 22)

Nach einer Beschwerde bei der Volksanwaltschaft stellte die Landessozialabteilung im März 2011 fest, dass eine gesetzeskonforme Vollziehung nicht sichergestellt war. Bei der Bearbeitung von Berufungen bestanden erhebliche Rückstände. (TZ 23)

Nicht abgestimmte Leistungspreise und Abrechnungsformen

Das Bundessozialamt rechnete Einzelkosten ab, d.h. die Maßnahmenträger mussten alle Einnahmen und Ausgaben belegmäßig nachweisen. Die erforderlichen Überprüfungen verursachten erheblichen Verwaltungsaufwand. Ab dem Jahr 2010 vereinfachte das Bundessozialamt die Abrechnung (Nachweis der Kosten nicht mehr im Einzelnen, sondern pauschaliert). (TZ 24)

Das Land Steiermark legte seit dem Jahr 2004 Normkosten fest. Die Abrechnung war aufwendig, da sie nicht elektronisch möglich war und monatlich (ab Juli 2011 zweimonatlich) sowie bezirksweise zu erfolgen hatte. Die Festsetzung von Normkosten war grundsätzlich sinnvoll, deren Höhe war jedoch umstritten. Ein Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2009 sprach von einer „unhaltbaren Situation“, weil die Dienstleister ihre Verträge nicht erfüllen, das Land Steiermark die Anforderungen nicht durchsetzen und Anspruchsberechtigte die festgelegte Qualität nicht erhalten könnten. In den Jahren 2009 und 2010 erhöhte das Land Steiermark die Normkosten, im Jahr 2011 senkte es diese aus budgetären Gründen deutlich ohne vorherige Analyse der Ist-Kosten oder der Auswirkungen dieser Absenkung (z.B. auf Vermittlungserfolge und Folgekosten). (TZ 25)

Die Maßnahmenträger mussten unterschiedliche Abrechnungsvorgaben für das Bundessozialamt und das Land Steiermark beachten, was unnötigen Verwaltungsaufwand verursachte. Sie hatten aber auch Spielräume, je nach ihrer Kostenstruktur, den für sie günstigsten Finanzierer auszuwählen: So konnten sie teure Projekte mit Einzelkosten beim Bundessozialamt einreichen, günstige Maßnahmen aber beim Land mit Normkosten abrechnen. (TZ 26)

Kein übergreifendes Controlling

Das Bundessozialamt ermittelte den Erfolg bei der Erlangung und Sicherung von Arbeitsplätzen, das Land Steiermark nicht. Ein Erfolgscontrolling unter Berücksichtigung der Maßnahmen beider Träger war daher nicht möglich. (TZ 27)

In den Jahren 2009 bis 2010 überprüfte das Land Steiermark nur bei rd. 11 % der Maßnahmen für berufliche Rehabilitation, ob die Strukturvorgaben (z.B. Betreuungsschlüssel) eingehalten waren. Für die Kontrollen waren keine bestimmten Prüfungsintervalle festgelegt. Das Bundessozialamt führte dagegen jährlich bei jedem Projekt einen Vor-Ort-Besuch durch. (TZ 27)

Risiko von unzulässigen Doppelförderungen

Der RH stellte bei seiner Gebarungsüberprüfung keine unzulässigen Doppelförderungen fest. Aufgrund der schlechten Datenqualität und der mangelnden Vernetzung von Daten war ein vollständiger Ausschluss unzulässiger Doppelförderungen nicht möglich. (TZ 28)

EFFEKTIVITÄT DER KOORDINATIONSMAßNAHMEN

Abstimmung im Einzelfall

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Einzelfall waren für die Behörden Rückfragen bei anderen Behörden nötig. So musste z.B. das Land Steiermark bei seinen jährlich rd. 1.000 Lohnförderungen beim Bundessozialamt erheben, ob die Antragsteller Begünstigte Behinderte waren. In diesem Fall war das Bundessozialamt zuständig. Eine qualifizierte Beratung der Betroffenen erforderte eine umfassende gegenseitige Information über die jeweils laufenden Projekte und die verfügbaren Plätze. Eine strukturierte Unterstützung dafür — etwa eine gemeinsame Datenbank — fehlte. (TZ 29)

Abstimmung auf Projektebene

Das Bundessozialamt und das Land Steiermark finanzierten im Jahr 2010 24 Projekte gemeinsam. Eine strategische Begründung für die Auswahl der Projekte war nicht ersichtlich. 18 der gemeinsamen Projekte betrafen die Mitfinanzierung der vom Bundessozialamt standardisiert organisierten Leistung der Arbeitsassistenz. Sechs betrafen Kombinationen von Qualifizierungs- bzw. Beschäftigungsprojekten des Bundessozialamtes mit beruflicher Eingliederung in Werkstätten seitens des Landes Steiermark. Mehrere Maßnahmenträger organisierten außerdem von sich aus Maßnahmen, die operativ eine Einheit bildeten, aber getrennt abgerechnet wurden. (TZ 30)

So entstanden teilweise spezifische Leistungsarten. Da sie nicht in die Leistungs- und Entgeltverordnung des Landes Steiermark integriert waren, waren sie weder für die Bezirksverwaltungsbehörden (bei der Bescheiderlassung) noch für die Gutachter des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs (bei ihrer Empfehlung für eine Leistungsart) maßgeblich. (TZ 30)

Gemeinsamer Personaleinsatz

Mit dem Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs versuchten das Bundessozialamt und das Land Steiermark, für bestimmte Bereiche einen Gutachterpool zu bilden. Es kam jedoch zu Ineffizienzen bei der Verrechnung, anfänglich hohen Kosten von Gutachten (bis zu 1.567 EUR), einem Auseinanderfallen von dienstrechtlicher und organisatorischer Verantwortung und Unvereinbarkeiten in der Förderungsabwicklung. (TZ 31)

Verwaltungsvereinbarungen

Das Bundessozialamt und das Land Steiermark schlossen drei Verwaltungsvereinbarungen zur Abstimmung von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung ab. Diese betrafen die Abgrenzung von sozialer und beruflicher Rehabilitation, die Abgrenzung bestimmter Lohnförderungen und die Kofinanzierung bei Maßnahmen der Berufsfindung. Da jedoch die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht angepasst wurden, lösten die Vereinbarungen die Aufgabenverflechtungen nicht auf. (TZ 32)

Strategische Abstimmung

Für die Abstimmung der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung sollten die Territorialen Beschäftigungspakte eine entscheidende Rolle einnehmen. Im Steirischen Beschäftigungspakt wurde aber von den insgesamt zur Behinderteneingliederung ein-

gesetzten rd. 101,20 Mill. EUR nur rd. 1 Mill. EUR (für Arbeitsassistenz) abgestimmt. Dies auch deshalb, weil das Bundessozialamt ohne budgetäre Verantwortung am Beschäftigungspakt teilnahm und das Land Steiermark nur die Mittel für die Arbeitsassistenz einbrachte, nicht jedoch die finanziell wesentlich bedeutsameren Lohnkostenzuschüsse und Maßnahmen der beruflichen Eingliederung gemäß StBHG. Wesentliche inhaltliche Themen, wie z.B. die Vereinheitlichung der Gutachten und die Abstimmung der Sozialplanung, konnten nicht gelöst werden. (TZ 33)

Zusammenfassung

Nach Ansicht des RH fehlte vor allem eine strategische Kooperation, um die Mittelverwendung abzustimmen und Strukturen zur gegenseitigen Information, eine effiziente Organisation eines gemeinsamen Personaleinsatzes und rechtlich wirksame Abstimmungsinstrumente zu ermöglichen. (TZ 34)

Ein wesentlicher Hintergrund für das Fehlen der strategischen Zusammenarbeit war aus Sicht des RH die Positionierung des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark:

— Das Bundessozialamt erhob den Anspruch einer zentralen Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung, verwaltete aber in der Steiermark weniger als die Hälfte der insgesamt vorhandenen Mittel.

— Das Land Steiermark sah sich als subsidiärer Anbieter, ohne aber diese Subsidiarität klar zu definieren. Im Ergebnis hatte das Land Steiermark ein wichtiges Teilsegment der beruflichen Rehabilitation übernommen.

Weder das Bundessozialamt noch das Land Steiermark verfügte über die Mittel, die Maßnahmen des jeweils anderen Entscheidungsträgers zu übernehmen. Aufgrund der komplexen Zielgruppen war auch eine vollständige Entflechtung kurzfristig nicht realisierbar. Eine strategische Kooperation war daher nach Auffassung des RH unvermeidbar. Auf Basis der dadurch zu erreichenden Daten, Ziele und Vereinbarung sollte eine Entflechtung der Aufgaben angestrebt werden, da die komplexen Aufgabenverflechtungen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachten und die optimale Versorgung der Betroffenen erschwerten. (TZ 34)

Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

BMASK, Bundessozialamt und Land Steiermark

(1) Eine Aufgabenentflechtung im Bereich der beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderung wäre anzustreben. Dabei wären insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

a) Die historische Positionierung des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark wäre vor dem Hintergrund der tatsächlich erbrachten Leistungen zu überprüfen. (TZ 4)

b) Auf Basis der für die Länder und den Bund verbindlichen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung wäre eine Vereinheitlichung der Behindertenbegriffe anzustreben. (TZ 5)

c) Nach Überprüfung der Behindertenbegriffe sollte eine klare Abgrenzung der jeweiligen Zielgruppen erfolgen. (TZ 5)

d) Es wären geeignete Maßnahmen zu definieren, um möglichst in einer Begutachtung der Betroffenen alle relevanten Kriterien zu überprüfen und so den Verwaltungsaufwand der Behörden und die Belastungen der Betroffenen so gering wie möglich zu halten. (TZ 5, 18)

e) Insbesondere wäre zu überprüfen, ob in den Untersuchungen zur Eintragung „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ in den Behindertenpass auch zugleich über die Kriterien zur Erlangung eines Parkausweises nach der StVO befunden werden könnte. (TZ 10)

f) Es wäre auf eine möglichst klare Abgrenzung der Leistungsarten hinzuwirken. (TZ 6, 7, 8, 9, 14, 26, 34)

g) Bis dahin wäre im Wege der Richtlinien bzw. Verordnungen eine Abgrenzung anzustreben, insbesondere bei Mobilitätsförderungen (TZ 10), Lohnförderungen und Qualifizierung. (TZ 11)

h) Es wären die Ansprechpartner für die Betroffenen und die staatlichen Koordinierungsprozesse zu reduzieren. (TZ 14)

i) Es wäre eine gemeinsame, trägerübergreifende Zuordnung der Betroffenen zu den verschiedenen Leistungsarten zu entwickeln. (TZ 17, 18)

(2) Bis zu einer Aufgabenentflechtung wäre eine umfassende, strukturierte Koordination der Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderung anzustreben. Dabei wären folgende Punkte zu beachten:

- a) Es wären Maßnahmen zu setzen, um eine unsachliche Ungleichbehandlung der Betroffenen (z.B. hinsichtlich von Kostenbeiträgen und sozialversicherungsrechtlichem Status) zu vermeiden. (TZ 15)*
- b) Gemeinsam mit den übrigen Entscheidungsträgern wären durch bessere Koordination negative Anreize für die Betroffenen bei beruflicher Rehabilitation („Beihilfenfallen“) zu vermeiden. (TZ 16)*
- c) Es wären für vergleichbare Leistungsarten abgestimmte Preise und Abrechnungsmodalitäten vorzugeben. (TZ 26)*
- d) Es wäre ein gemeinsames Controlling zu erarbeiten, soweit Personen sowohl Leistungen vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark erhalten. (TZ 27)*
- e) Es wäre eine gemeinsame Angebotsplanung anzustreben. (TZ 21)*
- f) Menschen mit Behinderung sollte bei der Gewährung von Hilfsmitteln lediglich ein Ansprechpartner gegenüberstehen. (TZ 19)*

(3) Zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der bestehenden Koordinierungsmaßnahmen wären folgende Maßnahmen zu setzen:

- a) Es wären gemeinsame Strukturen zum Informationsaustausch einzurichten, um eine qualifizierte Beratung der Klienten und die korrekte Vollziehung der eigenen Aufgaben im Einzelfall sicherstellen zu können. (TZ 29)*
- b) Bei projektspezifischen Vereinbarungen wäre sicherzustellen, dass die jeweiligen internen Regelungen (insbesondere die Vorgaben für die Begutachtungen und die Leistungszuerkennungen) diese Vereinbarungen berücksichtigen. (TZ 30)*
- c) Betroffene Übereinkommen wären auf der geeigneten normativen Ebene umzusetzen. Teile der derzeitigen Verwaltungsvereinbarungen wären gesetzlich umzusetzen, Teile der Projekt-Zusammenarbeit in der Leistungs- und Entgeltverordnung. (TZ 32)*
- d) Es wäre ein geeigneter Rahmen für eine strategische Abstimmung der Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung zu schaffen. (TZ 33, 34)*



e) Als Instrument der Koordination wäre eine abgestimmte Datenstruktur sowie eine geeignete Form des Datenaustausches und der Datenanalyse zu entwickeln, die personenbezogen einen Abgleich der erbrachten Leistungen ermöglicht. (TZ 13, 20)

(4) Es wäre die dienstrechtliche und organisatorische Verantwortung für alle Personen bei gemeinsamer Nutzung von Personal zusammenzuführen, insbesondere hinsichtlich des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs. (TZ 31)

Land Steiermark

(5) Es wären geeignete personelle und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um die gesetzeskonforme Vollziehung des Steiermärkischen Behindertengesetzes — auch im Bereich der beruflichen Rehabilitation bzw. der beruflichen Eingliederungshilfe — sicherzustellen. (TZ 23)

(6) Es wäre eine zentrale Ansprechstelle zum Thema Behinderung (für Maßnahmenträger, aber auch zur Abstimmung mit dem Bund) einzurichten. (TZ 22)

(7) Es wäre ein Bedarfs- und Entwicklungsplan mit einer Prognose der benötigten Plätze für die verschiedenen Angebote der Leistungen der beruflichen Eingliederung zu entwickeln und dabei die regionalen Unterschiede in der Leistungserbringung zu berücksichtigen. (TZ 21)

(8) Es wären ausreichende Kontrollen vor Ort sicherzustellen, insbesondere durch Vorgabe eines zeitlichen Rahmens, in dem jede Einrichtung vor Ort zu überprüfen ist. (TZ 27)

(9) Es wäre eine zentrale elektronische Abrechnung mit größeren Zeiträumen zu prüfen sowie die Evaluierung der Normkosten anhand der Ist-Kosten der Maßnahmenträger umgehend durchzuführen. (TZ 25)

(10) Die Vermittlungserfolge der beruflichen Eingliederung wären zu erfassen. (TZ 27)

(11) Die Vollziehung der Parkausweise nach § 29b StVO wäre zu verbessern. (TZ 10)

(12) Die Aufgaben des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs wären klar zu regeln und Doppelfunktionen in der fördernden und geförderten Stelle zu beseitigen. Die Kostenteilung mit den Bezirken wäre zu pauschalisieren (z.B. durch einen einwohnerbezogenen Schlüssel). (TZ 31)

BMASK und Bundessozialamt

(13) Es wären im Erfolgscontrolling den Erfolgen die dafür aufgewendeten Mittel zuzuordnen und die Entwicklung eines systematischen Vergleichs von Erfolgsfaktoren anzustreben.

(TZ 27, 28)

(14) Es wäre bei Aufnahme bestimmter Personen in geförderte Maßnahmen unter Beachtung der Wahlfreiheit der Betroffenen nicht nur die Zugehörigkeit zur Zielgruppe, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Maßnahme im Vergleich zu Alternativen zu prüfen. (TZ 17)

(15) Es wären die Bemühungen zur Vereinfachung der Nutzung der Mittel des Europäischen Sozialfonds weiterzuführen und für die kommende Förderungsperiode ab 2014 bereits frühzeitig Maßnahmen für eine effiziente Projektabwicklung zu treffen. (TZ 24)

(16) Es wäre eine mehrjährige Planung anzustreben, um auch den Maßnahmenträgern und Betroffenen eine gewisse Kontinuität bieten zu können. (TZ 21)

TEILBEREICHE DER GESUNDHEITSREFORM 2005 MIT LÄNDERASPEKT TIROL; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Die Bundesgesundheitsagentur und der Tiroler Gesundheitsfonds setzten zum überwiegenden Teil die Empfehlungen des Rechnungshofes um.

Die vom Rechnungshof empfohlene Vereinheitlichung der Planungshorizonte in den Regionalen Strukturplänen Gesundheit war noch nicht erfolgt. Der Regionale Strukturplan Gesundheit Tirol war bislang nur für Teilbereiche erstellt. Eine lückenlose personenbezogene Zuordnung der Verrechnungsdaten ausländischer Gastpatienten wird erst mit Einführung des europäischen elektronischen Workflows für Sozialversicherungsdaten möglich sein.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung von Teilbereichen der Gesundheitsreform 2005 bei der Bundesgesundheitsagentur und beim Tiroler Gesundheitsfonds war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

REGIONALE STRUKTURPLÄNE GESUNDHEIT

Der Empfehlung des RH entsprechend hatte die Bundesgesundheitsagentur mit der Einrichtung eines Monitorings der Regionalen Strukturpläne Gesundheit (RSG) eine Grundlage für die Vereinheitlichung der RSG geschaffen. Die Vereinheitlichung der Planungshorizonte war allerdings noch nicht erfolgt. (TZ 2)

Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung zur zügigen Erstellung des RSG Tirol teilweise um. Das stationäre Modul war bereits in Geltung und das ambulante Modul stand zur Zeit der Überprüfung durch den RH kurz vor der Beschlussfassung in der Landesgesundheitsplattform. Die Planungsarbeiten für das Modul Nahtstellen hatten hingegen noch nicht begonnen. (TZ 3)

REFORMPOOLPROJEKTE

Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung des RH um, insbesondere kleine, überschaubare und einer flächendeckenden Ausweitung zugängliche Reformpoolprojekte durchzuführen. So sollte das Modellprojekt in der Palliativ- und Hospizversorgung in den

Bezirken Lienz und Reutte aufgrund der guten Inanspruchnahme des Palliativteams in den Regelbetrieb übergeführt werden. (TZ 4)

Entsprechend der Empfehlung des RH wurde das Instrument des Reformpools ab dem Jahr 2009 stärker genutzt. (TZ 5)

VERRECHNUNG AUSLÄNDISCHER GASTPATIENTEN

Die vom RH empfohlene stärkere Koordination und regelmäßige Abstimmung mit der Tiroler Gebietskrankenkasse (TGKK) setzte der Tiroler Gesundheitsfonds durch den Abschluss einer Vereinbarung mit der TGKK und der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH um. Die Durchlaufzeit der stationären Verrechnungsdaten konnte dadurch von rd. 1,7 Jahren auf rd. 0,7 Jahre gesenkt werden. (TZ 6)

Im Sinne der Empfehlung des RH erreichte der Tiroler Gesundheitsfonds eine Verringerung der Außenstände gegenüber ausländischen Gastpatienten von rd. 72,1 Mill. EUR im Jahr 2010 (rd. 10 % des Tiroler Fondsvolumens) auf rd. 67,6 Mill. EUR im Jahr 2011 (rd. 9 % des Tiroler Fondsvolumens). Die Außenstände waren allerdings immer noch erheblich. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, die personenbezogene Zuordnung sowohl der offenen als auch der bereits erstatteten Entgelte für Gastpatienten sicherzustellen, setzte der Tiroler Gesundheitsfonds teilweise um. Eine lückenlose personenbezogene Zuordnung der zwischenstaatlichen Zahlungseingänge wird erst mit der Einführung des europäischen elektronischen Workflows für Sozialversicherungsdaten möglich sein. (TZ 8)

Der RH stellte fest, dass der Tiroler Gesundheitsfonds von sechs überprüften Empfehlungen des Vorberichts vier vollständig und zwei teilweise umgesetzt hatte. Die Bundesgesundheitsagentur hatte die an sie gerichtete Empfehlung teilweise umgesetzt.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Tirol 2010/2)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
15	Vereinheitlichung der RSG (Empfehlung an die Bundesgesundheitsagentur)	2		x	
15	Zügige Umsetzung des RSG Tirol	3		x	
23	Durchführung kleiner, überschaubarer Reform-poolprojekte	4	x		
22	Stärkere Nutzung des Reformpools	5	x		
31	Beschleunigung des Kostenerstattungsverfahrens	6	x		
29	Verringerung der Außenstände gegenüber ausländischen Gastpatienten	7	x		
32	Personenbezogene Zuordnung der Erstattungsbeträge	8		x	

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

(1) Die Bundesgesundheitsagentur sollte auf eine Vereinheitlichung der Planungshorizonte der Regionalen Strukturpläne Gesundheit hinwirken. (TZ 2)

(2) Der Tiroler Gesundheitsfonds sollte auf eine Umsetzung des ambulanten Moduls des Regionalen Strukturplans Gesundheit Tirol noch im Jahr 2012 hinwirken und mit den Planungsarbeiten für das Nahtstellenmodul ehestmöglich beginnen. (TZ 3)

QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IM LANDESKRANKENHAUS SALZBURG SOWIE IN DEN KRANKENHÄUSERN SCHWARZACH UND HALLEIN

Ungeachtet eines klaren Gesetzesauftrags im Gesundheitsqualitätsgesetz fehlten bisher in weiten Bereichen verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen. Lediglich im Österreichischen Strukturplan Gesundheit waren bundesweit einheitliche fach- und leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien für Krankenanstalten vorgegeben.

Die drei überprüften Krankenanstalten (Landeskrankenhaus Salzburg, Krankenhäuser Schwarzach und Hallein) erfassten im eigenen Interesse bestimmte Qualitätsparameter (z.B. Komplikationsraten). Interne Fehlermeldesysteme waren nicht eingerichtet; die Qualitätsdaten der drei Krankenanstalten wurden nicht einheitlich erfasst und waren daher schwer vergleichbar.

Das Krankenhaus Schwarzach und insbesondere das Krankenhaus Hallein wiesen in bestimmten medizinischen Fachbereichen Fallzahlen auf, die unter den im Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgegebenen Mindestfrequenzen lagen.

Im Krankenhaus Hallein wurden außerdem elektive unfallchirurgische sowie orthopädische Leistungen erbracht und vom Salzburger Gesundheitsfonds vergütet, obwohl dies weder von den Versorgungsplanungen noch von den krankenanstaltenrechtlichen Grundlagen gedeckt war.

Die Organisation des medizinischen Qualitätsmanagements in der Gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH, und damit auch bezüglich des Landeskrankenhauses Salzburg, war stark zersplittert.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsprüfung war es, im Landeskrankenhaus Salzburg – Universitätsklinikum der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität (LKH Salzburg), im Kardinal Schwarzenberg'schen Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul (KH Schwarzach) und im Krankenhaus der Stadtgemeinde Hallein (KH Hallein) die Umsetzung der im Gesundheitsqualitätsgesetz und in den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften des Bundes und des Landes Salzburg festgelegten Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beurteilen. Anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe überprüfte der RH in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien. (TZ 1)

GRUNDLAGEN DER QUALITÄTSSICHERUNG IN DEN KRANKENANSTALTEN

Seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers legte der Bundesminister für Gesundheit noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen fest. Weiters erließ das BMG erst zwei Bundesqualitätsleitlinien. (TZ 3, 4)

Obwohl seit dem Jahr 1996 nach dem Salzburger Krankenanstaltengesetz (SKAG) die Verpflichtung bestand, interne Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen im Rahmen einer Verordnung zu schaffen, erließ die Salzburger Landesregierung eine solche Verordnung bisher nicht. (TZ 5)

Die im ÖSG festgelegten fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien waren grundsätzlich geeignet, die Qualität der Leistungserbringung in den österreichischen Krankenanstalten zu sichern. Allerdings waren die Strukturqualitätskriterien in Salzburg für die Abrechnungspraxis im Rahmen des Systems der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung nicht in vollem Umfang relevant, was zur Folge hatte, dass eine Leistung, die nicht den Strukturqualitätskriterien entsprach, der Krankenanstalt dennoch finanziell abgegolten werden konnte. (TZ 6, 7)

Ein einheitliches Verfahren der Qualitätsmessung im Interesse der Patienten und für transparente Vergleiche zwischen den Krankenanstalten ist nach Auffassung des RH unverzichtbar. Eine Veröffentlichung von Kennzahlen für einen Qualitätsbericht wird laut BMG nicht vor November 2013 erwartet. (TZ 8)

QUALITÄTSSICHERUNG IM LKH SALZBURG SOWIE IN DEN KH SCHWARZACH UND HALLEIN

Die tatsächliche Personalausstattung der Hygieneteams wich in allen drei überprüften Krankenanstalten von den diesbezüglichen Empfehlungen des BMG ab. (TZ 11)

Die überprüften Krankenanstalten kamen ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Überwachung nosokomialer Infektionen in unterschiedlichem Ausmaß nach. Lediglich das LKH Salzburg verfügte über eine umfassende Erfassung, Analyse und Interpretation relevanter Daten. (TZ 12)

Einzelne Fachabteilungen der drei überprüften Krankenanstalten erfassten im eigenen Interesse in unterschiedlichem Ausmaß Komplikationsraten. Es fehlte jedoch in jeder der drei Krankenanstalten eine systematische Erfassung und zentrale Auswertung. (TZ 13)

Im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz bestand im SKAG keine Verpflichtung, alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen. (TZ 14)

Interne Fehlermeldesysteme waren in den drei überprüften Krankenanstalten bisher nicht eingerichtet. (TZ 15)

Im Unterschied zum LKH Salzburg und zum KH Hallein verwendete das KH Schwarzach nicht die OP-Checklist der WHO. (TZ 17)

Das KH Schwarzach verfügte vorerst nur über eine provisorische Geschäftsordnung des Tumorboards. (TZ 18)

QUALITÄTSVERGLEICH ANHAND AUSGEWÄHLTER EINGRIFFE

Anhand ausgewählter Eingriffe beurteilte der RH in den drei überprüften Krankenanstalten die Einhaltung der fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG. Er stellte fest, dass bei einigen Leistungen die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Abteilung unter den vom ÖSG geforderten Mindestwerten lag. (TZ 19)

Im KH Schwarzach war die Anzahl der Teil-/Entfernungen der Bauchspeicheldrüse mit fünf Eingriffen im mehrjährigen Durchschnitt nur etwa halb so hoch wie die in der Leistungsmatrix des ÖSG enthaltene Mindestfrequenz. Im KH Hallein lag die Anzahl der Schilddrüsenoperationen (Thyreoidektomien) im mehrjährigen Durchschnitt nur bei einem Fünftel, bei den Knieoperationen unter einem Drittel der Mindestfrequenzen. (TZ 20)

Im KH Hallein fand über Jahre hindurch ein kontinuierlicher Ausbau von elektiven unfallchirurgischen und orthopädischen Leistungen statt. Diese Leistungen wurden vom Salzburger Gesundheitsfonds vergütet, obwohl dies weder von den Versorgungsplanungen noch von den krankenanstaltenrechtlichen Grundlagen gedeckt war. Die Salzburger Landesregierung als Aufsichtsbehörde duldete diese Praxis. (TZ 21)

Für eine adäquate Versorgung von Kaiserschnittgeburten fehlte im KH Hallein die Anwesenheit von Kinderfachärzten mit neonatologischer Zusatzausbildung. (TZ 22)

Im Vergleich mit dem KH Schwarzach wies das LKH Salzburg teilweise deutlich längere Verweildauern im OP-Bereich auf. Bezüglich des KH Hallein waren keine auswertbaren Daten verfügbar. (TZ 23)

SONSTIGE FESTSTELLUNGEN

Im LKH Salzburg entsprach die Erfassung der Zeitmarken für den Operationsverlauf nicht dem OP-Statut. Auch wurde die Möglichkeit zur automatisierten detaillierten Dokumentation des Zeitablaufs einer Operation nicht ausreichend genutzt. (TZ 24)

Das KH Hallein hatte mangels einer IT-Schnittstelle zwischen den verwendeten IT-Systemen keine Möglichkeit, die während der Operationen erfassten Zeiten elektronisch auszuwerten bzw. mit anderen spitalsspezifischen IT-Netzwerken zu verknüpfen. (TZ 25)

Die Aufgaben des medizinischen Qualitätsmanagements waren in der Gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH (SALK) stark zersplittert. (TZ 26)

Hinsichtlich der OP-Simulatoren bestand zwischen der SALK und der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität noch keine Vereinbarung über die Nutzung dieser Geräte. (TZ 27)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH, Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. und Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H.

(1) Entsprechend den Vorgaben des BMG wären die Hygieneteams zu ergänzen. (TZ 11)

(2) In Zusammenarbeit mit den Leitungsorganen jeder Fachabteilung wäre eine systematische Erfassung von ausgewählten Komplikationen, die im Rahmen des angebotenen Leistungsspektrums potenziell auftreten können, durchzuführen. Die Auswertungen wären an die kollegiale Führung bzw. das Qualitätsmanagement zu melden. (TZ 13)

(3) Es wären zur Verbesserung der Patientensicherheit interne Fehlermeldesysteme zu installieren. (TZ 15)

(4) Im Interesse der Patientenbehandlungssicherheit bzw. auch aus forensischen Gründen wären alle entnommenen Gewebeproben — soweit medizinisch indiziert und ökonomisch vertretbar — histologisch zu untersuchen. (TZ 14)

Land Salzburg und Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H.

(5) Es wäre im Bereich der elektiven unfallchirurgischen und orthopädischen Leistungen eine Bereinigung des Leistungsangebots im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien des

Österreichischen Strukturplans Gesundheit vorzunehmen und damit ein rechtskonformer Zustand herzustellen. (TZ 21)

BMG

(6) Es wären verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien entsprechend den Vorgaben im Gesundheitsqualitätsgesetz 2005 zu erlassen. (TZ 3)

(7) Unter Hinweis auf die im Gesundheitsqualitätsgesetz festgelegten Verpflichtungen wäre der Aufbau eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems zügig voranzutreiben. (TZ 4)

(8) Im Interesse einer einheitlichen Qualitätsberichterstattung wäre die Entwicklung von Vorgaben auf Basis bereits bestehender Dokumentationsgrundlagen voranzutreiben. (TZ 4)

(9) Die Bemühungen zur flächendeckenden Einführung eines Indikatorenmodells wären in der Bundesgesundheitskommission voranzutreiben. (TZ 8)

Land Salzburg

(10) Die Verordnung zur näheren Bestimmung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Kontrolle im Hinblick auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wäre umgehend zu erlassen. (TZ 5)

(11) Der Salzburger Gesundheitsfonds wäre dazu anzuhalten, die Abrechnungskriterien nach dem System der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung an die Strukturqualitätskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten. (TZ 7)

Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH

(12) Es wären die Gründe für eine im Vergleich mit anderen Krankenanstalten teilweise deutlich längere Verweildauer im OP-Bereich zu erheben und Maßnahmen zur Sicherstellung eines strafferen OP-Ablaufs zu treffen. (TZ 23)

(13) Es wären für den OP-Bereich Maßnahmen zu treffen, dass die Erfassung der Zeitmarken nach den Definitionen des OP-Statuts erfolgt. Zur Qualitätskontrolle wäre ein kontinuierliches OP-Monitoring mit einschlägigen Kennzahlen zu entwickeln und auf die Einhaltung einer lückenlosen Dokumentation zu achten. In regelmäßigen Zeitabständen sollten die Ergebnisse den Abteilungsverantwortlichen sowie dem ärztlichen Leiter zur Kenntnis

gebracht werden. Jedenfalls sollten zusätzlich die Zeiten für Ein- und Ausleitung der Narkose vollständig erfasst werden. (TZ 24)

(14) Alle Aufgaben, die das medizinische Qualitätsmanagement betreffen, wären in einer Organisationseinheit zu bündeln und die Kompetenzabgrenzung zwischen Geschäftsführung, Vorstand und Qualitätsmanagement im Rahmen der Anstaltsordnung festzulegen. (TZ 26)

(15) Es wäre mit der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität eine Vereinbarung über die Nutzung der OP-Simulatoren abzuschließen und Übungen am Simulator zur Weiterbildung des Personals besser zu nutzen. (TZ 27)

Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H.

(16) Es sollte mittelfristig eine eigene Facharztstelle für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaushygieniker) im Ausmaß eines Vollzeitäquivalents geschaffen werden. (TZ 11)

(17) Infektionen wären auch an der neonatologischen Intensivstation zu erfassen, wie das im LKH Salzburg seit 1998 der Fall war. Ebenso sollten in der Fachabteilung für Chirurgie neben den Schilddrüsen-Eingriffen Infektionsraten auch bei Eingriffen am Kolon erfasst werden. (TZ 12)

(18) Die empirisch bestätigte OP-Checklist der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wäre zu verwenden. (TZ 17)

(19) Zwecks geregelter Verfahrensabläufe für das Tumorboard wären eindeutige Anweisungen (etwa, dass jeder Patient mit malignen Neuerkrankungen dem Tumorboard vorzustellen ist) zu verfügen. (TZ 18)

(20) Da die Anzahl der Teil-/Entfernungen der Bauchspeicheldrüse im mehrjährigen Durchschnitt nur etwa halb so hoch war wie die in der Leistungsmatrix enthaltene Mindestfrequenz, wäre diese Operationsart im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien einzustellen. (TZ 20)

Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H.

(21) Ein Hygienebeauftragter wäre zu ernennen. (TZ 11) (22) Es wäre ehestens ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes System zur Infektionsüberwachung einzuführen. (TZ 12)

(23) Die Schilddrüsen-, Brustkrebs- und Knieoperationen wären im Hinblick auf die strukturbezogenen und fachbezogenen Qualitätskriterien in Zukunft nicht mehr durchzuführen. (TZ 20)

(24) Im Bereich der orthopädischen Chirurgie wäre die Zusammenarbeit mit den drei externen Fachärzten ehestmöglich zu beenden. (TZ 21)

(25) Es wäre für eine ausreichende neonatologische Versorgung bei Kaiserschnittgeburten zu sorgen. (TZ 22)

(26) Es wären zumindest die Zeiten für Einschleusen in den OP- Saal, Einleitung der Narkose, erster Hautschnitt, letzte Naht, Ausleiten der Narkose und Ausschleusen aus dem OP-Saal zu erfassen und IT-mäßig auszuwerten. (TZ 25)

SCHULGEMEINDEVERBÄNDE ALS ERHALTER ALLGEMEIN BILDENDER PFLICHTSCHULEN

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen lag die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bezüglich der Schulerhaltung insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Bei gesamthafter Betrachtung unterlagen diese Schulen jedoch dem Einfluss sämtlicher Gebietskörperschaften.

Die Schulgemeindeverbände übernahmen in Kärnten und Vorarlberg einen Teil der ansonsten fast ausschließlich — im Burgenland zur Gänze — den Gemeinden zugewiesenen Aufgabe der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen. Sie waren gesetzliche Schulerhalter von rd. 17 % (Kärnten) bzw. rd. 7 % (Vorarlberg) dieser Schulen und wendeten dafür im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 rd. 24,64 Mill. EUR (Kärnten) bzw. rd. 4,43 Mill. EUR (Vorarlberg) auf.

Die Aufsicht der Länder über das wirtschaftliche Handeln der Schulgemeindeverbände sowie der Gemeinden als Schulerhalter wies Lücken auf.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Errichtung, Erhaltung und Auflassung öffentlicher allgemein bildender Pflichtschulen, die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Schulgemeindeverbände, der Vor- und Nachteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden sowie der Kompetenzabgrenzung zwischen Schulgemeindeverbänden und den für die Schule zuständigen Behörden. Weiters überprüfte der RH die Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht, der auch die Schulgemeindeverbände unterlagen, seitens der Länder. (TZ 1)

SCHULERHALTUNG ALLGEMEIN

Der Begriff „Schulerhaltung“ umfasste die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen. (TZ 2)

Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand hinsichtlich der Schulerhaltung — anders als für die mittleren und höheren Schulen — nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. Die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren der Ausführungsgesetzgebungs-

kompetenz der Länder vorbehalten. Die Ausführungsgesetze legten das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter fest. (TZ 2, 5)

GESETZLICHE SCHULERHALTER

Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass alle Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Dies erschwerte die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. (TZ 3)

Gesetzlicher Schulerhalter der mittleren und höheren Schulen — das waren die allgemein bildenden höheren Schulen sowie die mittleren und höheren berufsbildenden Schulen — war grundsätzlich der Bund. (TZ 3)

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen — Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen sowie Polytechnische Schulen — waren grundsätzlich die Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzliche Schulerhalter. (TZ 3)

Gemeindeverbände waren ausschließlich aus Gemeinden zusammengesetzte Verwaltungsträger. Mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, erfüllten sie einzelne Aufgaben der beteiligten Gemeinden an deren Stelle und in eigener Verantwortung. Bei Schulgemeindeverbänden waren diese Aufgaben die Errichtung, Erhaltung und Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen. (TZ 3)

Gesetzliche Schulerhalter der Berufsschulen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen waren die Länder. (TZ 3)

KOMPETENZERSPLITTERUNG

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsprüfung geltenden Rechtslage die — Spannungsfelder begünstigende — Situation, dass einerseits die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung — soweit sie die Schulerhaltung betraf — insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände lag, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen erschwerte den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden). (TZ 4)

Aufgabe der Schulgemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter war die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Zur Schulerhaltung zählte auch die Beistellung von Schulwarten und Reinigungskräften. Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal hatte daher unterschied-



liche Dienstgeber: Lehrer das Land (finanziert vom Bund), Schulwarte, Reinigungskräfte und sonstiges Hilfspersonal die Gemeinde bzw. den Schulgemeindeverband. (TZ 4)

Mit der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen waren alle Gebietskörperschaften befasst. Die Länder übten überdies durch die Definition der Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen aus. Flächendeckende Schulstandortkonzepte der Regionen (unter Berücksichtigung von Synergien mit angrenzenden Regionen) wurden dadurch erschwert. (TZ 4)

Die Aufsicht über Gemeinden und Schulgemeindeverbände oblag dem Land. Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters. Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes. (TZ 4)

SCHULERHALTUNG ALLGEMEIN BILDENDER PFLICHTSCHULEN

In allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern waren überwiegend (im Burgenland zur Gänze) die Gemeinden gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Die Schulgemeindeverbände als Zusammenschluss von Gemeinden waren dies für 17 % (Kärnten) bzw. 7 % (Vorarlberg) dieser Schulen.

Das Land trat als gesetzlicher Schulerhalter nur bei Sonderschulen in Kärnten und in Vorarlberg (jeweils 1 %) in Erscheinung. (TZ 5)

Die Bildung von Schulgemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen war unterschiedlich geregelt. In Kärnten waren die Gemeinden — mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut — bezirkweise zu Pflichtverbänden für die Erhaltung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen zusammengefasst. In Vorarlberg und im Burgenland war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen unter bestimmten Voraussetzungen möglich. (TZ 5)

Als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber bestanden im Einzelnen unterschiedliche Regelungen. Das Auseinanderklaffen von Basisanforderungen erschwerte Verwaltungsreformbemühungen und verstärkte die Intransparenz. (TZ 6)

In den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg war die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt. In Vorarlberg bestanden vergleichsweise deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung von Volksschulen. (TZ 6)

Die Regelungen für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren in allen drei Ländern im Wesentlichen gleichlautend. (TZ 7)

In den überprüften Ländern war die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt. Es bestand im Wesentlichen keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschreiten der erforderlichen Mindestschülerzahlen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule war wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemeindeverbands, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung). (TZ 8)

Die Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer Volksschule wurden oft deutlich unterschritten. Am höchsten war der Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern im Burgenland (fast ein Drittel), gefolgt von Vorarlberg (fast ein Fünftel) und Kärnten (fast ein Zehntel). Der Anteil der Volksschulen mit weniger als zehn Schülern war in Vorarlberg am höchsten (4 %). (TZ 8)

KOSTENTRAGUNG

Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal. (TZ 9)

Im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden hatten die verbandsangehörigen Gemeinden bei Fragen der Schulerhaltung (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) ein Mitspracherecht. Ohne Errichtung von Schulgemeindeverbänden schrieb die Schulstandortgemeinde den sprengelangehörigen Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge vor. Dadurch konnte die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. (TZ 9)

SCHULORGANISATION

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 sank in allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern die Anzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen insgesamt wie folgt: Burgenland minus fünf Schulen, Kärnten minus 16 Schulen und Vorarlberg minus vier Schulen. Der Rückgang betraf mit Ausnahme der Polytechnischen Schulen (Burgenland, Kärnten) sowie der Sonderschulen (Burgenland, Vorarlberg) alle Formen der allgemein bildenden Pflichtschulen. (TZ 10)

Mit zwei Ausnahmen (Polytechnische Schulen in Vorarlberg, Sonderschulen im Burgenland) sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum an allen Arten der allgemein bildenden

Pflichtschulen. Am höchsten war der Schülerrückgang an den Hauptschulen in Kärnten (minus 11 %). Die Anzahl der Klassen stieg im Burgenland um 6 %, in Kärnten und in Vorarlberg sank sie um jeweils 1 %. (TZ 10)

Die Anzahl der Schüler je Klasse lag in den drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern im Durchschnitt unter 25. Zwischen den Schulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, und den übrigen Schulen bestanden hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede. (TZ 10)

SCHULSTRUKTUR

Verschiedene Maßzahlen (Schulen pro Gemeinde, Schulen pro km², Schüler pro Schule, Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern) zeigten in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg Unterschiede in der Schulstruktur auf. (TZ 11)

Auf die Fläche der jeweiligen Länder bezogen war die Schuldichte bei allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen in Vorarlberg am höchsten, in Kärnten am geringsten. (TZ 11)

Bezogen auf die Anzahl der Schulen pro 100 Schüler traten bei den Hauptschulen kaum Unterschiede zwischen den Ländern auf. Die Anzahl der Volksschulen (bezogen auf 100 Schüler) war im Burgenland fast doppelt so hoch wie in Vorarlberg. Auch die Anzahl der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen war (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland weitaus höher als in Kärnten und in Vorarlberg. (TZ 11)

Im Ländervergleich war die Schuldichte bezogen auf die Anzahl der Gemeinden bei den Hauptschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen in Vorarlberg am größten, bei den Volksschulen in Kärnten. (TZ 11)

AUSGABEN DER GEMEINDEN

Die Gemeinden waren für einen Großteil der allgemein bildenden Pflichtschulen gesetzliche Schulerhalter und hatten daher die daraus erwachsenden Kosten zu tragen. Auch im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden trugen letztlich die Gemeinden die Kosten der Schulerhaltung, weil diese anteilig auf die Gemeinden umgelegt wurden. Eine exakte Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen war nicht durchführbar; ebenso war die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen nicht in allen Fällen möglich. (TZ 12)

Im Jahr 2009 wendeten die Kärntner Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen rd. 79,70 Mill. EUR auf, die Vorarlberger Gemeinden rd. 58,39 Mill. EUR und die Gemeinden des Burgenlands rd. 38,85 Mill. EUR. (TZ 12)

SCHULGEMEINDEVERBÄNDE

Im Burgenland gab es 171 Gemeinden. Diese waren nicht zu Schulgemeindeverbänden zusammengeschlossen, sondern selbst gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Die Gründe für das Fehlen von Schulgemeindeverbänden waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt. (TZ 14)

In Kärnten bildeten die Gemeinden jedes politischen Bezirks gemäß dem Kärntner Schulgesetz ex lege je einen Schulgemeindeverband für Hauptschulen und Polytechnische Schulen. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee und Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen. Dementsprechend gab es in Kärnten acht Schulgemeindeverbände, denen 130 der 132 Gemeinden angehörten. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 betrugen die Ausgaben aller Kärntner Schulgemeindeverbände rd. 24,64 Mill. EUR. Auf einen Schüler entfielen in diesem Zeitraum jährlich 1.933 EUR. (TZ 15 bis 18)

In Vorarlberg war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen möglich. Sie erfolgte durch Verordnung der Landesregierung. Von den 96 Vorarlberger Gemeinden gehörten 71 zumindest einem der 14 Schulgemeindeverbände an. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 betrugen die Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindeverbände rd. 4,42 Mill. EUR. Auf einen Schüler entfielen in diesem Zeitraum 1.429 EUR pro Jahr. (TZ 19 bis 22)

Die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg waren verglichen mit jenen in Kärnten kleiner strukturiert. (TZ 23)

Vorteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden waren ein Mitspracherecht der verbandsangehörigen Gemeinden in Angelegenheiten der Schulerhaltung — im Verbandsrat (Kärnten) bzw. im Verwaltungsausschuss (Vorarlberg) waren alle verbandsangehörigen Gemeinden vertreten — sowie ein Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung. (TZ 23)

Ausgegliederte Rechtsträger Im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände und daher auch keine von diesen errichtete ausgegliederten Rechtsträger. (TZ 24)

Die Gründung ausgegliederter Rechtsträger durch Gemeindeverbände zum Zweck des Vorsteuerabzugs entsprach einer zunehmend verbreiteten Praxis. Mit den ausgegliederten Rechtsträgern waren eine zunehmende Komplexität und erhebliche Transaktionskosten verbunden, welche die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Gebarungshandelns beeinträchtigten. (TZ 25)

Sieben Kärntner Schulgemeinerverbände hatten ausgegliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen) gegründet. Fünf Schulgemeinerverbände wählten hiezu die Rechtsform der Kommanditgesellschaft, zwei jene der Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die Gründung einer Kommanditgesellschaft bedurfte im Gegensatz zu jener einer Kapitalgesellschaft nicht der Genehmigung der Landesregierung. (TZ 25)

Ende 2008 wiesen die damals bestehenden sechs ausgegliederten Rechtsträger der Kärntner Schulgemeinerverbände Verbindlichkeiten von rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese schienen in den Haushalten der Schulgemeinerverbände nicht mehr auf. (TZ 25)

In Vorarlberg hatte nur ein Schulgemeinerverband einen ausgegliederten Rechtsträger, und zwar als Kommanditgesellschaft, gegründet. Die Landesregierung erteilte die erforderliche Genehmigung. Ende 2008 wies diese Kommanditgesellschaft Verbindlichkeiten von rd. 1,53 Mill. EUR auf, die im Haushalt des betreffenden Schulgemeinerverbands nicht mehr aufschienen. (TZ 26)

GEMEINDEAUFSICHT

Die landesgesetzlichen Vorschriften wiesen die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeinerverbände als gesetzliche Schulerhalter deren eigenem Wirkungsbereich zu. Die Einflussmöglichkeiten des Landes waren daher auf ein verfassungsmäßig umschriebenes Aufsichtsrecht beschränkt. Die Aufsicht über das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden und Gemeinerverbände war von der Landesregierung auszuüben. (TZ 27)

Im Burgenland führte die Gemeindeaufsicht bis zum Jahr 2009 nur wenige Prüfungen an Ort und Stelle durch. Aufgrund der diesbezüglichen Bemängelungen des Burgenländischen Landesrechnungshofs gab es 2010 bereits 27 umfassende Gebarungsüberprüfungen und drei Nachkontrollen an Ort und Stelle; diese nahmen jedoch nicht Bezug auf Fragen der Schulerhaltung. Für die Zukunft war die Prüfung von etwa 35 Gemeinden pro Jahr geplant. (TZ 29)

In Kärnten kam es wegen Unklarheiten in der Auslegung der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung zu einer Kontrolllücke; dies hatte der RH bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung (Reihe Kärnten 2010/2) kritisiert. Die Landesamtsdirektion stellte bereits damals klar, welche Abteilung für die finanzielle Aufsicht zuständig war. In der Zwischenzeit wurde auch die Geschäftseinteilung entsprechend geändert. (TZ 28)

Die nunmehr zuständige Abteilung beauftragte im Jahr 2009 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erfassung und Auswertung grundlegender Daten der Kärntner Schulgemeinerverbände. Die Abteilung schrieb die Kennzahlen fort und nahm auf dieser

Basis ihre Aufsicht wahr. Weiters waren Stichprobenprüfungen nach dem Zufallsprinzip beabsichtigt. (TZ 29)

In Vorarlberg prüfte die zuständige Abteilung des Amtes der Landesregierung die Vorschläge und Rechnungsabschlüsse aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Für Überprüfungen an Ort und Stelle erstellte sie jährlich einen risikoorientierten Prüfungsplan. Die Schulgemeindeverbände wurden aufgrund ihres geringen Gebarungsvolumens und des Fehlens von Risikoindikatoren in den letzten Jahren nicht für eine Überprüfung ausgewählt. (TZ 29)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burgenland, Kärnten und Vorarlberg

(1) Wie in den Lösungsvorschlägen der Expertengruppe Schulverwaltung (Arbeitspaket 3, Seite 30) ausgeführt, wäre in Abstimmung mit dem BMUKK eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben. (TZ 3)

(2) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre in Abstimmung mit dem BMUKK die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen. (TZ 4)

(3) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung wären in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren. (TZ 6)

(4) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule — an der sämtliche Gebietskörperschaften mitzuwirken hatten — wären präziser zu fassen; bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl wäre die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben. (TZ 8)

(5) Die Länder sollten ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprengel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen. (TZ 11)

(6) Im Rahmen der Gemeindeaufsicht wäre darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen. (TZ 12)

Kärnten und Vorarlberg

(7) Die Notwendigkeit von Stilllegungen vor Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen wäre zu hinterfragen. (TZ 8)

Burgenland

(8) Die Absicht, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen, wäre konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollte die Gemeindeaufsicht Stichprobenüberprüfungen durchführen; dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung beachtet werden. (TZ 29)

Kärnten

(9) Die Schulgemeindev Verbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 18)

(10) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung wäre dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt. (TZ 25)

Vorarlberg

(11) Die Gründe für die unterschiedliche Höhe der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – wären zu evaluieren. (TZ 20)

(12) Die Schulgemeindev Verbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 22)

(13) Die Gemeindeaufsicht sollte zusätzlich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen durchführen und dabei auch Schulgemeindev Verbände berücksichtigen. (TZ 29)

ÖSTERREICHISCHER RUNDFUNK; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Der Österreichische Rundfunk (ORF) kam mehr als der Hälfte der Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2009 veröffentlicht hatte, vollständig nach. Der Generaldirektor legte dem Stiftungsrat 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter vor; dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, dieses zu beschließen.

Der ORF verfügte nach wie vor über kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium. Der Stiftungsrat stimmte über einige vom Generaldirektor beantragte Einsparungsmaßnahmen nicht ab. Die Gründe dafür waren nicht nachvollziehbar.

Der ORF verringerte von 2008 bis 2011 den Personalstand im Konzern um rd. 9,9 % auf 4.103 Vollzeitäquivalente und erzielte Einsparungen bei den Personalaufwendungen (bspw. rd. 21,99 Mill. EUR in den Jahren 2010 und 2011 aufgrund des ab 1. Jänner 2010 geltenden Zusatzkollektivvertrags und rd. 6,23 Mill. EUR in den Jahren 2009 bis 2011 bei den Pensionen). Nach wie vor bestanden unterschiedliche Dienstrechte mit verschiedenen Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht und unterschiedliche betriebliche Pensionssysteme.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung Österreichischer Rundfunk (ORF) war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

STRATEGIE UND STEUERUNG

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform im ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen, teilweise um. Dem Stiftungsrat lag kein Antrag vor, das 2009 erstellte Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter (Strategie- und Strukturkonzept) zu beschließen. Der ORF setzte jedoch eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen wie bspw. Organisationsänderungen, Personaleinsparungen und Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich, um. Der ORF plante, eine überarbeitete Gesamtstrategie bis Sommer 2012 fertigzustellen. (TZ 2)

STIFTUNGSRAT

Die Empfehlung des RH, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen, wurde nicht umgesetzt. Der Stiftungsrat beschloss zwar, dass dem Ausschuss für Finanzen und Technik auch die Aufgaben des Prüfungsausschusses zukommen; an den Sitzungen dieses Ausschusses können aber alle 35 Mitglieder des Stiftungsrats teilnehmen. (TZ 3)

FINANZVORSCHAUEN

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Finanzvorschauen für zumindest fünf Planjahre zu erstellen, nur in zwei von vier Jahren um. Der ORF begründete dies damit, dass die Planungssicherheit für 2010 wichtiger gewesen sei, als den Planungshorizont auf 2014 auszudehnen; weiters seien der Planungshorizont für die Einsparungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den laut ORF-G dem Stiftungsrat zur Genehmigung vorzulegenden Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerten für das Jahr 2013 festgelegt und die Nachhaltigkeit der erzielten Einsparungen im Jahr 2014 zu beurteilen gewesen. (TZ 4)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um, bei der Erstellung der Finanzvorschau

- die Planungstechnik des Zero-Base-Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen anzuwenden,
- im Hinblick auf die Neufestsetzung des Programmentgelts auf die Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinzuweisen,
- größere Transparenz zu gewährleisten und
- Einsparungsmaßnahmen konkret zu definieren und nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorzulegen. (TZ 5 bis 8)

ORGANISATION

Durch die Reduktion von fünf auf vier Hierarchieebenen setzte der ORF die Empfehlung des RH, flache Hierarchien und kurze Entscheidungswege zu schaffen, um. Durch Umstrukturierungen in wesentlichen Unternehmensbereichen schuf er klarere Verantwortungen. (TZ 9)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, ein strategisches Marketingkonzept zu erarbeiten und den Marketingbereich neu zu organisieren durch die Erstellung bereichsweiser Marketingpläne, die im Einklang mit den strategischen Marketingzielen stehen, um. (TZ 10)

Die Empfehlung des RH, die operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie den Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF von einer Tochtergesellschaft des ORF wahrnehmen zu lassen, setzte der ORF teilweise um. Aufgrund des ORF-G war nur Marketing dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen, so dass eine Zusammenfassung mit Werbung nicht mehr möglich war. Allerdings nahmen zwei Tochtergesellschaften des ORF das Marketing und weitere zwei Tochtergesellschaften die Werbung wahr. (TZ 11)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, teilweise um. Jene drei Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren, wurden in zwei Organisationseinheiten zusammengefasst und diese einer gemeinsamen Leitung unterstellt. Jene Personalaufgaben, die von vier Organisationseinheiten in den vier Direktionen wahrgenommen wurden, fasste der ORF jedoch nicht zusammen. (TZ 12)

Der ORF löste die Direktion für Online und Neue Medien auf und schuf eine Hauptabteilung für Online und Neue Medien in der Technischen Direktion, welche nahezu die gleichen Aufgaben hatte wie zuvor die Direktion für Online und Neue Medien. (TZ 13)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu überdenken, teilweise um. Der ORF ergriff ablauforganisatorische, jedoch noch keine aufbauorganisatorischen Maßnahmen im Hinblick auf das trimediale Arbeiten. (TZ 14)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, teilweise um, weil er erst nach der nunmehrigen Überprüfung durch den RH einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung beauftragte. (TZ 15)

Der ORF löste nicht wie vom RH empfohlen, die Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter aus den Programmdienststellen heraus, sondern integrierte die Dienststellen der programmwirtschaftlichen Leiter in die Kaufmännische Direktion. Dadurch setzte der ORF die Empfehlung des RH nur teilweise um, weil die programmwirtschaftlichen Leiter weiterhin Budgets und Leistungspläne erstellten und bei der Produktionsdurchführung mitwirkten, was mit den Controllingtätigkeiten unvereinbar war. (TZ 16)

Der ORF setzte die Empfehlung, das Rechtemanagement von einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen, um. (TZ 17)

Der ORF stellte für die drei neu geschaffenen Organisationseinheiten sowohl Kosten- als auch Nutzenüberlegungen an und setzte damit die diesbezügliche Empfehlung des RH um. (TZ 18)

Der RH empfahl in seinem Vorbericht, die Ausgliederung des Facility-Managements zu prüfen. Der Generaldirektor beantragte beim Stiftungsrat, das Facility-Management auszugliedern, was wirtschaftlich sinnvoll wäre und in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR einsparen würde. Der Stiftungsrat stimmte jedoch darüber nicht ab. (TZ 19)

In Umsetzung der Empfehlung, das Radio-Symphonieorchester Wien (RSO) wirtschaftlicher zu führen, beantragte der Generaldirektor beim Stiftungsrat die Ausgliederung des RSO, was in fünf Jahren mit Einsparungen von rd. 2,68 Mill. EUR verbunden gewesen wäre. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Antrag nicht ab. Das wirtschaftliche Ergebnis des RSO verbesserte sich von 2008 bis 2011 gegen- über 2007 um rd. 0,29 Mill. EUR, was deutlich geringer war, als das dem Stiftungsrat bekannt gegebene Einsparungspotenzial. Der ORF setzte die Empfehlung des RH daher nur teilweise um. (TZ 20)

Der Grundauftrag des RSO wurde schriftlich formuliert. (TZ 21)

Der ORF stellte den Betrieb des Mittelwellensenders ein, den des Kurzwellensenders jedoch nicht. (TZ 22)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH, die Anzahl der Direktionen, Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten zu verringern, die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ zu verbessern und Synergien stärker zu nutzen, um, hatte jedoch mit der bereichsübergreifenden Vernetzung von Redaktionen und Ressorts noch nicht begonnen. (TZ 23)

Der ORF erstellte eine Richtlinie für das Beteiligungsmanagement, in der er die Tochtergesellschaften/Beteiligungen nach Zielen kategorisierte; die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kommenden Geschäftsbereiche legte er jedoch nicht fest. (TZ 24)

Der RH hatte empfohlen, den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen eine fundierte Unternehmensprognose beizulegen, die insbesondere darüber Aufschluss geben sollte, ob und inwieweit die Leistungen durch die Tochtergesellschaft wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF. Im überprüften Zeitraum lag jedoch kein Anwendungsfall vor. (TZ 25)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um,

- vor jedem Beteiligungserwerb eine Unternehmensbewertung durchzuführen,
- den Tochtergesellschaften strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung vorzugeben,

- Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften abzuschließen und Bonifikationen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen und
- die Personalkostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften besonders zu beachten. (TZ 26 bis 29)

EINSPARUNGSMABNAHMEN

Für die Empfehlung des RH, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren, bestand im überprüften Zeitraum kein Anwendungsfall. (TZ 30)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um,

- beschlossene Einsparungspotenziale künftig zu realisieren und
- den Stiftungsrat über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale umfassend zu informieren und die Geschäftsführung durch den Stiftungsrat in ausreichendem Maße zu überwachen. (TZ 31, 32)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, den bisherigen Umfang der Sendung von Sportveranstaltungen zu evaluieren und in einem Konzept die Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten nachvollziehbar zu definieren, um. (TZ 33)

Der ORF berücksichtigte bei der Programmplanung die Kosten in Relation zu Sendezeit und Reichweite und legte bezüglich des Abschlusses von Lizenzverträgen Preisobergrenzen für die Produktionen fest. (TZ 34)

FINANZMANAGEMENT

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, seine Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. zu veräußern und damit strukturelle Einsparungsmaßnahmen zu finanzieren, teilweise um. Er deckte zwar im Zuge der Einbringung seiner Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. in die Lotto-Toto Holding GmbH stille Reserven auf und verwendete diese teilweise für „Hand-shake-Maßnahmen“, veräußerte jedoch seine Beteiligung an der Lotto-Toto Holding GmbH nicht. Die Abnahme der Wertpapierdeckung für Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder von rd. 135,3 % im Jahr 2007 auf durchschnittlich 109,5 % im Zeitraum 2008 bis 2011 war grundsätzlich positiv. (TZ 35)



VERANLAGUNGSMANAGEMENT

Der ORF regelte den Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung, evaluierte ausgehend vom Finanzkrisenjahr 2008 seine Veranlagungsstrategie und ergänzte im Jahr 2009 seine Veranlagungsrichtlinien um die Möglichkeit der Anpassung der Veranlagungsstruktur unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Stresstests. Die Performance der Wertpapier- und Pensionskassenveranlagung des ORF lag von 2009 bis 2011 über jener der österreichischen Pensionskassen. (TZ 36, 37)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Erkenntnisse des Risikomanagements systematisch in den Planungsprozess zu integrieren, um und verbesserte dadurch die Finanzvorschau qualitativ. (TZ 38)

PERSONAL

Der ORF reduzierte die Gehaltszulagen von 2008 bis 2011 um rd. 28,6 %. (TZ 40)

Der ORF erzielte durch Änderungen des Dienstrechts in einem Zusatzkollektivvertrag von 2010 bis 2011 Einsparungen von rd. 21,99 Mill. EUR. Beim ORF bestanden aber nach wie vor unterschiedliche Dienstrechte mit verschiedenen Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht. (TZ 41)

Der ORF reduzierte die Anzahl der Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen, diese führten jedoch nach wie vor keine Zeitaufzeichnungen. (TZ 42)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Zulagen restriktiver zu gewähren, um und reduzierte die Zulagen von 2008 bis 2011 um rd. 13,7 %. (TZ 43)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitnehmer zu überprüfen und mit den Überlassungsunternehmen schriftliche Verträge abzuschließen. Der ORF hielt eine zentrale und dokumentierte Überprüfung der betrieblichen Notwendigkeit sämtlicher Leiharbeitnehmer nicht für sinnvoll. Er reduzierte jedoch die Anzahl der Leiharbeitnehmer. Der ORF schloss nunmehr mit allen Überlassungsunternehmen schriftliche Verträge ab. (TZ 44, 45)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Reformschritte zu setzen, um die eigenen pensionsrechtlichen Bestimmungen an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen anzugleichen, teilweise um. Der ORF erzielte zwar bei den Pensionen von 2009 bis 2011 Einsparungen von rd. 6,23 Mill. EUR, weil er den Pensionsanpassungsfaktor reduzierte, die Pensionsbeiträge an hob und die Pensionskassen-Beiträge aussetzte, verfügte aber nach wie vor über unterschiedliche Pensionsysteme. (TZ 46)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Jahresgehälter des Generaldirektors und der Direktoren als Fixbetrag zu vereinbaren, um, weil die Verträge keine automatische Wertanpassung mehr vorsahen, sondern einen Anspruch auf Verhandlungen auf einen Inflationsausgleich, was grundsätzlich rechtfertigbar war. (TZ 47)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, mit dem Generaldirektor und den Direktoren künftig Abfertigungen nur mehr im gesetzlichen Ausmaß zu vereinbaren, für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 um, weil der Dienstvertrag mit einer Direktorin keine über das gesetzliche Ausmaß hinausgehende Abfertigung vorsah. Eine Änderung der anderen Dienstverträge war aus rechtlichen Gründen nicht möglich. (TZ 48)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, bei der Festsetzung der Bonifikationen nur mehr überprüfbare Ziele zu vereinbaren, um. (TZ 49)

Die Empfehlung des RH, Bonifikationen nur für Ziele zu gewähren, für deren Erreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann, setzte der ORF um. (TZ 50)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, an Landesdirektoren nur Zahlungen zu vereinbaren, wenn diesen eine Gegenleistung gegenübersteht, um. Dienstverträge für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 mit erstmals bestellten Landesdirektoren enthielten keine Abfindungszahlungen mehr, jene mit Landesdirektoren, deren frühere Dienstverträge mit dem ORF Abfindungszahlungen enthielten, sahen diese aber weiterhin vor, weil eine diesbezügliche Änderung aus rechtlichen Gründen nicht möglich war. (TZ 51)

Der ORF erfasste nunmehr alle erteilten Genehmigungen einer nebenberuflichen Erwerbstätigkeit und von Unternehmensbeteiligungen zentral. Honorarempfänger waren von der Genehmigung oder Anzeige einer Nebenbeschäftigung ausgenommen. (TZ 52)

TECHNISCHE DIREKTION

Der ORF setzte beim Arbeitszeit-Kollektivvertrag die Ausnahmeregelungen für das technische Personal mit 1. Februar 2010 außer Kraft. (TZ 53)

Der ORF schloss mit einem Unternehmen einen Vertrag über die Erbringung von Schnittleistungen (Cutter) ab. Der ORF erzielte beim Fernsehproduktionsbetrieb eine höhere Auslastung, hingegen sank diese beim Hörfunkproduktionsbetrieb und bei der Ausstattung. Der ORF setzte damit die Empfehlung des RH, ein kosteneffizientes Mischverhältnis zwischen Eigenleistungen und Fremdleistungen zu prüfen, teilweise um. (TZ 54)



Der ORF verbesserte die Zusammenarbeit der Technik mit den Programmdienststellen. Mit einem ab 2009 eingesetzten Produktionsanforderungstool erreichte der ORF eine effizientere Vorplanung. (TZ 55)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen zu verbessern und das Ausmaß an Wartezeiten weiter zu verringern, teilweise um. Der ORF verbesserte die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Abteilungen. Da der ORF in der Arbeitszeitstatistik die Wartezeiten als „Allgemeine Arbeiten“ auswies, war es nicht möglich, Aussagen über die Höhe der Wartezeiten zu treffen. (TZ 56)

Durch die Einführung der elektronischen Produktionsanforderung (Disposition) war eine bessere Ressourcenplanung möglich. (TZ 57)

Der ORF disponierte die Service-, Wartungs-, Reparatur-, Umbau- und Inventurarbeiten bei den vier Übertragungswagen im ORF-Zentrum so, dass es zu keinen Kollisionen mit Produktionsaufträgen kam. Die Übertragungswagen waren 2011 um rd. 21,8 % weniger ausgelastet als 2007. Der Anteil der Einsatztage, an denen Übertragungswagen angemietet wurden, stieg von 2007 bis 2011 von rd. 19,6 % auf rd. 24,5 %. (TZ 58)

Von 2007 bis 2011 sank der Personalstand in der Technischen Direktion um 185,2 Vollzeit-äquivalente, die Personalaufwendungen sanken in diesem Zeitraum um rd. 10,1 Mill. EUR oder rd. 11,7 % auf 75,9 Mill. EUR. Der Stiftungsrat stimmte über den vom Generaldirektor vorgelegten Antrag auf Ausgliederung der Ausstattung nicht ab (mögliche Einsparung von 4,5 Mill. EUR). (TZ 59)

Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen an den ORF hervor:

Strategie und Steuerung

(1) Vom Stiftungsrat wäre eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform des ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen. (TZ 2)

Stiftungsrat

(2) Die Struktur des Stiftungsrats wäre zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium anzustreben. (TZ 3)

(3) Vom Stiftungsrat wären künftig alle Bestimmungen der Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den Direktoren zu beachten. (TZ 49)

(4) In den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats wären die Gründe anzuführen, warum zu Tagesordnungspunkten, die vom Stiftungsrat zu beschließen wären, kein diesbezüglicher Antrag vorlag und warum über Anträge des Generaldirektors nicht abgestimmt wurde. (TZ 2, 19, 20, 59)

Finanzvorschauen

(5) Alle Finanzvorschauen wären für zumindest fünf Planjahre zu erstellen. (TZ 4)

Organisation

(6) Für Marketing und Werbung wäre jeweils nur eine Tochtergesellschaft vorzusehen. (TZ 11)

(7) Alle Personalaufgaben wären in einer Organisationseinheit zusammenzufassen. (TZ 12)

(8) Die Redaktionsstrukturen und –konzepte wären im Hinblick auf die Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu überarbeiten. (TZ 14)

(9) Ein Redakteur wäre ständig mit der Koordination der Wetterberichterstattung zu beauftragen. (TZ 15)

(10) Die Herauslösung der Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben, wäre wie geplant umzusetzen. (TZ 16)

(11) Das Facility-Management wäre auszugliedern. (TZ 19)

(12) Die Vorschläge eines Beratungsunternehmens wären zur Gänze umzusetzen und das Radio-Symphonieorchester Wien durch eine Tochtergesellschaft zu führen. (TZ 20)

(13) Der Betrieb des Kurzwellensenders wäre jedenfalls dann einzustellen, wenn der Betrieb unwirtschaftlich wird. (TZ 22)

(14) Redaktionen und Ressorts wären bereichsübergreifend zu vernetzen, um das trimediale Arbeiten zu fördern. (TZ 23)

(15) Jene Geschäftsbereiche wären zu identifizieren, die mittel- bis langfristig für ein Outsourcing aufgrund von wirtschaftlichen oder anderen Erwägungen in Betracht kommen. (TZ 24)

(16) Mit den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen wäre eine Unternehmensprognose vorzulegen, die insbesondere die Ziele im Sinne der Richtlinie für das Beteiligungsmanagement des ORF berücksichtigt. (TZ 25)

Einsparungsmaßnahmen

(17) Die Reduzierung von Einsparungspotenzial wäre künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen; die dafür maßgeblichen Gründe wären zu dokumentieren. (TZ 30)

Finanzmanagement

(18) Beteiligungen an Unternehmen, die kein betriebsnotwendiges Vermögen darstellen, wären zu veräußern. (TZ 35)

(19) Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Wertpapierdeckung und den Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder wäre weiterhin anzustreben. (TZ 35)

Personal

(20) Ein Kollektivvertrag wäre zu erstellen, in dem alle Besserstellungen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht beseitigt werden. Die Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen Kollektivvertrag wäre anzustreben. (TZ 41)

(21) Für alle Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen wären Zeitaufzeichnungen einzuführen. (TZ 42)

(22) Die betriebliche Notwendigkeit sämtlicher Leiharbeitnehmer wäre zu überprüfen und zu dokumentieren. (TZ 44)

(23) Es wären Reformschritte zu setzen, um weiterhin bei den Pensionsaufwendungen Einsparungen zu erzielen. (TZ 46)

(24) Bei künftigen Kollektivvertragsverhandlungen wäre eine einheitliche Regelung der Nebenbeschäftigungen und Unternehmensbeteiligungen für alle Arbeitnehmer des ORF anzustreben. (TZ 52)

Technische Direktion

(25) Weitere Restrukturierungsmaßnahmen wären zu ergreifen. (TZ 54)

(26) Die Auslastung der Produktionsbetriebe wäre zu steigern. (TZ 54)

(27) Unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz wären weitere Fremdleistungen in Anspruch zu nehmen. (TZ 54)

(28) Wartezeiten wären in der Arbeitszeitstatistik wieder offen auszuweisen. (TZ 56)

(29) Auch für die Leiharbeitnehmer wäre eine Arbeitszeitstatistik zu führen. (TZ 56)

(30) Die Auslastung der Übertragungswagen im ORF-Zentrum wäre zu verbessern. (TZ 58)

(31) Bei der Ausstattung wären weitere Produktivitätssteigerungen und Kostenreduktionen anzustreben. Falls diese Ziele nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt werden, wäre die Ausstattung jedenfalls auszugliedern. (TZ 59)