



**Der  
Rechnungshof**



**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Reihe BUND 2012/12

# Bericht des Rechnungshofes

**Verfahrenskonzentration  
bei Umweltverträglich-  
keitsprüfungen auf Ebene  
des Bundes und der Länder**

**Forschungsstrategien der  
Bundesländer**

**Sozialabteilung der  
Landesregierung Steier-  
mark und Bundessozialamt  
– Koordination und Paral-  
lelität**

**Teilbereiche der Gesund-  
heitsreform 2005 mit  
Länderaspekt Tirol;  
Follow-up-Überprüfung**

**Qualitätssicherungs-  
maßnahmen in der  
Patientenbehandlung  
im Landeskrankenhaus  
Salzburg sowie in den  
Krankenhäusern  
Schwarzach und Hallein**

**Schulgemeindeverbände  
als Erhalter allgemein  
bildender Pflichtschulen**

**Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof  
GZ 860.137/002-1B1/12

### **Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

### **Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Dezember 2012



# **Bericht des Rechnungshofes**

**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; Follow-up-Überprüfung**

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in den Krankenhäusern Schwarzach und Hallein**

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

**Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung**



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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

### Berichtsaufbau

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

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

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



**Inhaltsverzeichnis**

<b>BMLFUW</b> <b>BMVIT</b>	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie	
	Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder _____	5
<b>BAKA</b> <b>BMVIT</b> <b>BMWF</b> <b>BMWFJ</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wissenschaft und Forschung Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Forschungsstrategien der Bundesländer _____	85
<b>BMASK</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität _____	153
<b>BMG</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länder- aspekt Tirol; Follow-up-Überprüfung _____	263
	Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in den Kranken- häusern Schwarzach und Hallein _____	283

# Inhalt

**BMUKK**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Unterricht, Kunst und Kultur

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender  
Pflichtschulen \_\_\_\_\_ 373

**ORF**

Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts  
Österreichischer Rundfunk

Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung \_\_\_\_\_ 443





# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits- prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	9

**BMLFUW**  
**BMVIT**

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft  
Verkehr, Innovation und Technologie**

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf  
Ebene des Bundes und der Länder**

KURZFASSUNG _____	11
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	25
Rechtliche Grundlagen _____	27
Verfahrenstypen _____	30
Vollziehende Behörden _____	38
Delegation _____	40
Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung _____	43
Vorlauf UVP-Genehmigungsverfahren _____	47
Das UVP-Genehmigungsverfahren _____	48
Nachkontrolle _____	68
Zusammenfassende Bewertung _____	70
Vergleich der Verfahrenstypen _____	81

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte Projekte _____	26
Abbildung 1:	Konzentriertes Genehmigungsverfahren _____	30
Abbildung 2:	Teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren _____	32
Abbildung 3:	Materien und Zuständigkeit im konzentrierten Genehmigungsverfahren _____	34
Abbildung 4:	Materien und Zuständigkeiten im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren _____	35
Tabelle 2:	Ablauf Genehmigungsverfahren „B 309 Steyrer Straße“ und „A 1 Anschlussstelle Enns West“ _	41
Tabelle 3:	Auswertung der Verfahrensdauer im UVP-Bericht 2009 _____	63
Abbildung 5:	Verfahrensdauer in Tagen _____	65
Tabelle 4:	Verfahrenstypen im Vergleich _____	82

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASt.	Anschlussstelle
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BM...	Bundesministerium ...
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
l/s	Liter pro Sekunde
LH	Landeshauptmann
LReg.	Landesregierung
NGO	Nichtregierungsorganisation
NÖ	Niederösterreich(isch)
Nr.	Nummer
NVP	Naturverträglichkeitsprüfung
o.Ä.	oder Ähnliches

# Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RL	Richtlinie
SUP	Strategische Umweltprüfung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
US	Umweltsenat
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit
UVP-RL	Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	(Geschäfts-)Zahl

## Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie

### Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits- prüfungen 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.

#### KURZFASSUNG

##### 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

## Kurzfassung

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G), das die zwei Verfahrenstypen – konzentriertes und teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren – näher regelt. (TZ 2)

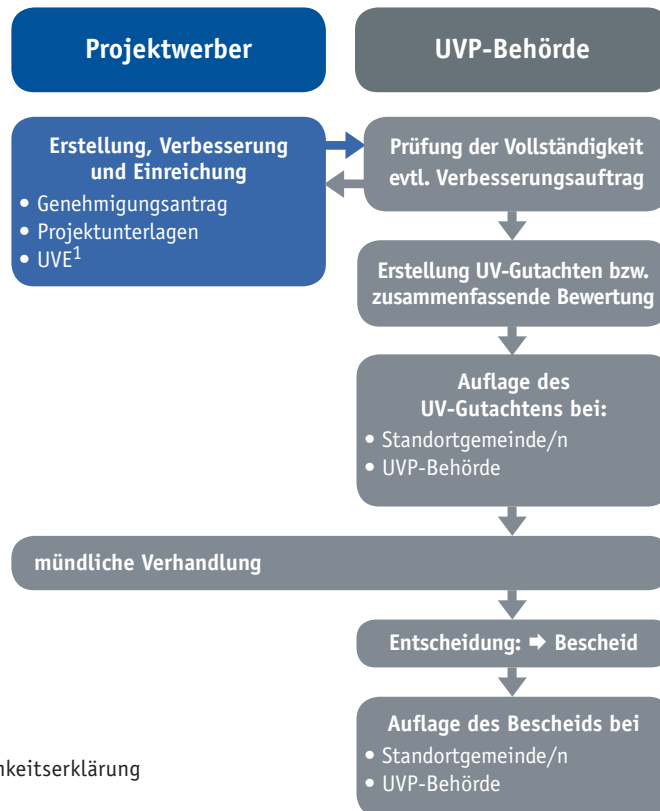
### Konzentriertes – teilkonzentriertes UVP-Genehmigungsverfahren

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. Eisenbahnrecht, 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)



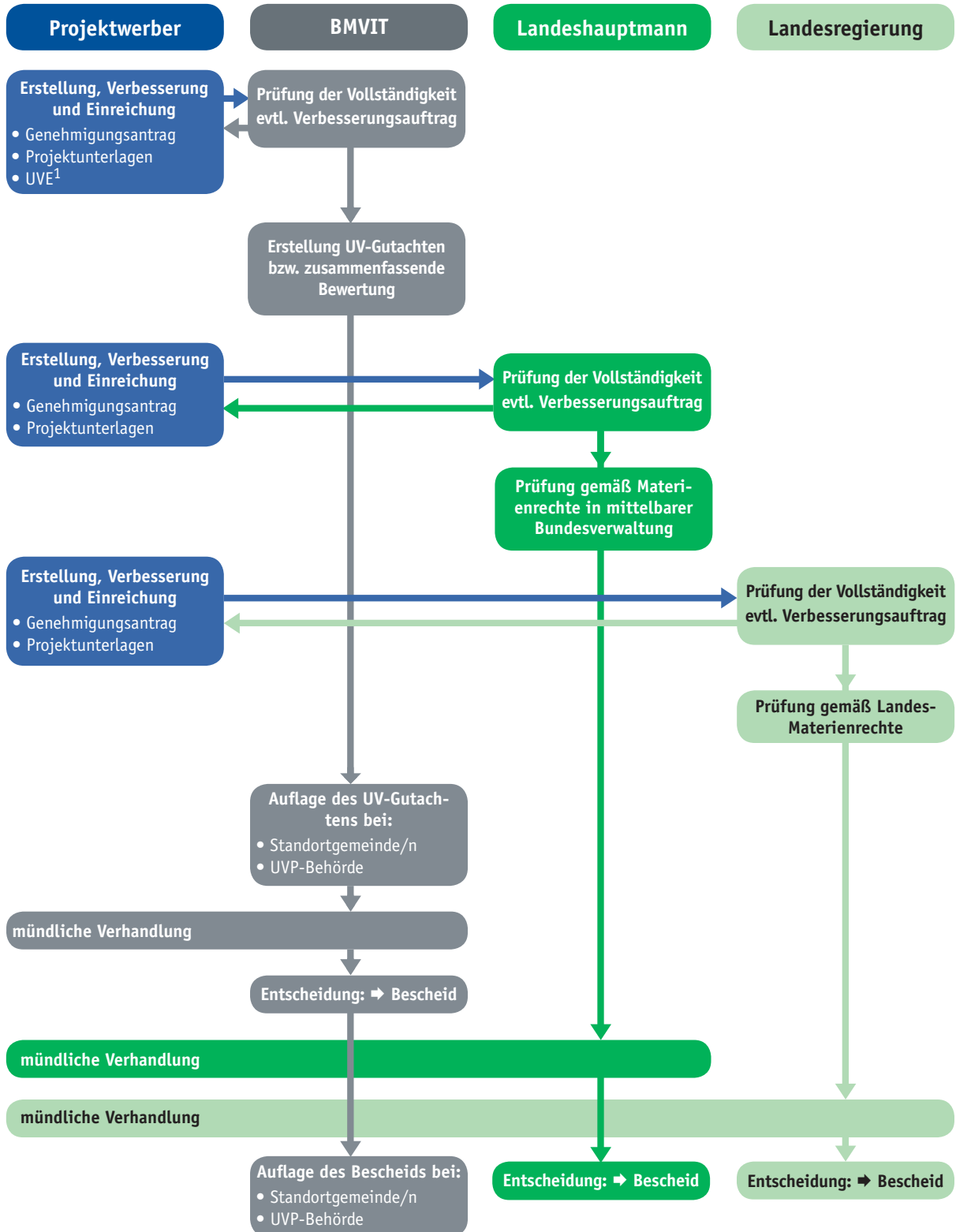
### Konzentriertes Genehmigungsverfahren



<sup>1</sup> Umweltverträglichkeitserklärung  
Quelle: RH

Kurzfassung

Teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren



<sup>1</sup> Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

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)

## Kurzfassung

### 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 Aufsplittung 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)

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

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)

## Kurzfassung

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 Geneh-

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

migungsvoraussetzungen 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)

## Kurzfassung

### 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 Verwaltungsverfahrenrechts, 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 abgewinkelte 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)



**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

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)

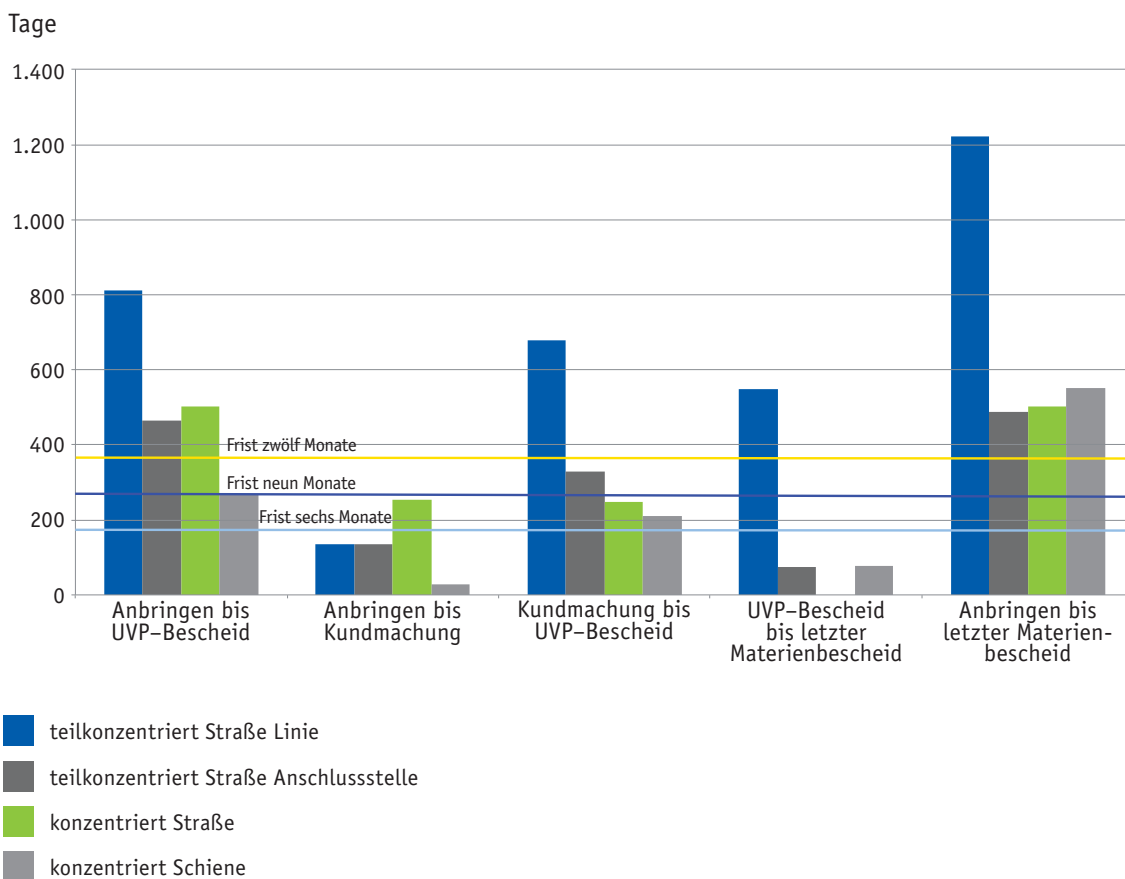
Die Ergebnisse einer Auswertung des RH belegten die Verfahrensökonomie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens: Teilkonzentrierte Linienvorfahren/Straße<sup>1</sup> dauerten im Durchschnitt mehr als doppelt so lange wie konzentrierte Linienvorfahren/Straße. Linienvorfahren

<sup>1</sup> Als Linienvorfahren 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.

**Kurzfassung**

verfahren/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 Fristen

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

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)

Kenndaten zur Verfahrenskonzentration bei UVP		
<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG i.d.g.F.)</li> <li>– Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (RL 2003/35/EG) geändert mit Richtlinie des Rates vom 3. März 1997 (RL 97/11/EG) und Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (RL 2009/31/EG)</li> <li>– Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesetz, BGBl. Nr. 697/1993) i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009</li> </ul>	
<b>Projektliste</b>		
<b>Bundesland</b>	<b>konzentriert</b>	<b>teilkonzentriert</b>
Burgenland		A 4 Ostautobahn, Anschlussstelle Neusiedl a. S./Gewerbepark
Kärnten	LB 100 Drautal Straße Abschnitt Radlach–West – Berg–West	
Niederösterreich	B 17 Umfahrung Sollenau – Theresienfeld	A 2 Südautobahn – Anschlussstelle Bad Vöslau
	B 25 Umfahrung Wieselburg	A 2 Südautobahn – Anschlussstelle Traiskirchen
	B 40/B 46 Umfahrung Mistelbach	A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Pöysbrunn
	LB 31 City Tunnel Waidhofen	HL-Strecke Wien – Salzburg Umbau Bahnhof Amstetten Ostkopf
Oberösterreich	B 309 Steyrer Straße Baulos A 1 Westautobahn – Heuberg	Pottendorfer Linie – zweigleisiger Ausbau Abschnitt Hennersdorf – Münchendorf
		S 1 Wiener Außenring Schnellstraße, Anschlussstelle Rannersdorf
		S 1 Wiener Außenring Schnellstraße Abschnitt A 5/B 7 bis Knoten Korneuburg A 22/S 1
Salzburg		A 1 Westautobahn – Anschlussstelle Eberstalzell
		A 1 Westautobahn – Anschlussstelle Enns West, Verbindung B 1–A 1
		S 10 Mühlviertler Schnellstraße Unterweikersdorf – Freistadt Nord
Steiermark	B 67a Grazer Ringstraße Abschnitt Südgürtel	ÖBB–Strecke Graz – Mogersdorf
	B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten	
	B 73 und L 370 Knoten Graz–Ost	
Tirol		Brenner Basistunnel
Wien	Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben	Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene
	B 14 Freudenufer Hafestraße – Seitenhafenstraße	
	Wien Hauptbahnhof – Straßenbauvorhaben	

Quelle: RH

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder****Prüfungsablauf und -gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Mai 2011 die Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) auf Ebene des Bundes (BMLFUW und BMVIT) und aller Länder. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2004 bis 2010. Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, die Auswirkungen des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens in den Bereichen Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken festzustellen und allfälliges Verbesserungspotenzial speziell im Vergleich mit konzentrierten Genehmigungsverfahren aufzuzeigen.

(2) Der RH überprüfte 27 UVP-Projekte. Auswahlkriterien für die Projekte waren:

- Sie sollten als teilkonzentrierte oder konzentrierte Genehmigungsverfahren innerhalb des selben Zeitraums (ab 2004) durchgeführt worden sein.
- Sie sollten zur Zeit der Gebarungüberprüfung mit einem Bescheid erster Instanz abgeschlossen sein.
- Die konzentrierten Genehmigungsverfahren sollten inhaltlich mit den teilkonzentrierten vergleichbar sein (Straße und Schiene).
- Eingebrachte Rechtsmittel wurden nicht als Kriterium gewertet.

Von den 27 Projekten waren

- 15 teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren; davon
  - neun Straße und
  - sechs Schiene; und
- zwölf konzentrierte Genehmigungsverfahren
  - alle Straße (bis Mai 2011 war noch kein konzentrierter Bescheid Schiene ergangen).

(3) In Niederösterreich, Oberösterreich und Wien führte der RH Prüfungshandlungen an Ort und Stelle durch. Diese Prüfungshandlungen betrafen 20 von den 27 ausgewählten Projekten (zwei Drittel der ausgewählten teilkonzentrierten und drei Viertel der ausgewählten konzentrierten Genehmigungsverfahren). Erhebungen wurden auch bei der ÖBB-Infrastruktur AG und der ASFINAG Bau Management GmbH als Projektwerber auf der Grundlage des § 3 Rechnungshofgesetz

## Prüfungsablauf und –gegenstand

(RHG) 1948 getätigt. In den übrigen sechs Ländern wurden grundsätzliche Fragen und Details zu den Projekten mittels Fragebogen erhoben.

Die folgende Tabelle gruppiert die 20 in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien überprüften Projekte nach den Kategorien Straße und Schiene. Zusätzlich ist der Tabelle zu entnehmen, welche Projekte in einem vereinfachten UVP–Genehmigungsverfahren (siehe TZ 4) durchgeführt wurden und bei welchen eine Delegation an den Landeshauptmann bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde (siehe TZ 6 bis 8) erfolgte.

<b>Tabelle 1: Ausgewählte Projekte</b>		
<b>Projekte</b>	<b>Vereinfachtes UVP–Verfahren</b>	<b>Delegation</b>
<b>Teilkonzentriert Straße/Linie:</b>		
S 1 Knoten Korneuburg	–	LH an BH
A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Poysbrunn	–	–
S 10 Mühlviertler Schnellstraße	–	–
<b>Teilkonzentriert Straße/Anschlussstelle:</b>		
A 1 ASt. Eberstalzell	ja	–
A 2 ASt. Bad Vöslau	ja	LH an BH
A 4 ASt. Neusiedl	ja	–
A 2 ASt. Traiskirchen	ja	LH an BH
S 1 ASt. Rannersdorf	ja	LH an BH
A 1 ASt. Enns West	ja	BMVIT an LH
<b>Konzentriert Straße:</b>		
Wien Hauptbahnhof – Straßenbauvorhaben	ja	–
LB 31 City Tunnel Waidhofen	ja	–
Asperner Flugfeld	ja	–
B 17 Umfahrung Sollenau – Theresienfeld	ja	–
B 40/B 46 Umfahrung Mistelbach	–	–
B 14 Freudenuer Hafestraße	ja	–
B 25 Umfahrung Wieselburg	ja	–
B 309 Steyrer Straße Baulos A 1 Westautobahn – Heuberg	–	–
<b>Teilkonzentriert Schiene:</b>		
ÖBB Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene	–	–
ÖBB Pottendorfer Linie Hengersdorf – Münchendorf	–	–
ÖBB Bahnhof Amstetten Ostkopf	ja	–

Quelle: RH



Prüfungsablauf und –gegenstand

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(4) Der RH hatte bereits in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform II“ (Reihe Positionen 2009/1) festgehalten, dass er „das 2004 eingeführte teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren für den Neubau und Ausbau von Bundesstraßen als Fortschritt gegenüber dem Trassenverordnungsverfahren erachtet. Zur Ermöglichung eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens sollten die derzeit auf Ebene des Landeshauptmanns oder der Landesregierungen zu erteilenden Bewilligungen (z.B. wasserrechtliche und naturschutzrechtliche Bewilligung) einbezogen werden.“

(5) Zum im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Niederösterreich und Vorarlberg im Juni 2012 Stellung, das BMVIT und die Länder Burgenland, Oberösterreich, Steiermark und Tirol im Juli 2012. Nach Ablauf der verfassungsgesetzlichen Frist übersandten das Land Salzburg und das BMLFUW ihre Stellungnahmen im August 2012, der Verzicht des Landes Kärnten langte im September 2012 und die Stellungnahme der Stadt Wien im Oktober 2012 im RH ein. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2012.

### Rechtliche Grundlagen

#### 2.1 (1) Europäische UVP-Richtlinie

Die UVP-Richtlinie<sup>2</sup> schreibt bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, eine UVP vor. Dabei gelten folgende Grundprinzipien:

- Gesamtheitliche Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt, das heißt Identifizierung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren<sup>3</sup>;
- Transparenz, das heißt Information und Beteiligung der Öffentlichkeit<sup>4</sup> unter Einbeziehung gewisser Bestimmungen aus der Aarhus-Konvention<sup>5</sup> wie bspw. Beteiligung anerkannter Nichtregie-

<sup>2</sup> Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten i.d.g.F.

<sup>3</sup> Art. 3 UVP-Richtlinie, § 1 UVP-G

<sup>4</sup> Art. 6 und 9 UVP-Richtlinie

<sup>5</sup> Beschluss 2005/370/EG vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft

## Rechtliche Grundlagen

rungsorganisationen (NGO) an UVP-Genehmigungsverfahren inkl. Rechtsmittel sowie

- Bürgernähe und Effizienz des Genehmigungsverfahrens.

### (2) Umsetzung der UVP-Richtlinie in österreichisches Recht

Die UVP-Richtlinie wurde in Österreich sowohl auf Ebene des Verfassungsrechts als auch einfachgesetzlich umgesetzt:

1. Im Verfassungsrecht durch Art. 11 Abs. 1 Z 7 B-VG; danach ist in UVP-Angelegenheiten der Bund für die Gesetzgebung – inklusive der Erlassung von Genehmigungskriterien – und sind die Länder für die Vollziehung zuständig (konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren).

Für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ist eine davon abweichende Zuständigkeit normiert (teilkonzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren): Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG weist die UVP hier in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich dem Bund zu.

2. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage beruht das Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G)<sup>6</sup>, das unter anderem die im vorliegenden Prüfungsergebnis gegenständliche Verfahrens- und Genehmigungskonzentration normiert.

Verfahrens- und Genehmigungskonzentration bedeutet, dass jene Behörde, der die UVP zur Verhandlung und Genehmigung zugewiesen ist, auch für andere Verwaltungsmaterien, die in der Umsetzung des Projekts angesprochen sind und nicht notwendigerweise in ihre Zuständigkeit fallen, zur Verfahrensführung und Entscheidung berufen ist.

### (3) Anzuwendende Materiengesetze

So hat die Landesregierung als UVP-Behörde in konzentrierten Genehmigungsverfahren neben der UVP z.B. auch folgende Materien zu verhandeln und zu entscheiden:

- Naturschutz (originäre Länderkompetenz);
- Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht, Denkmalschutz (an sich Kompetenzen des Landeshauptmanns in mittelbarer Bundesverwaltung);

<sup>6</sup> BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.; der Bericht bezieht sich auf das UVP-G i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009.



**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

- Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Forstrecht, Luftfahrt, ArbeitnehmerInnenschutz (an sich Kompetenzen des Bundes).

Hingegen ist bei einer UVP zu Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, die in der Vollziehung dem Bund zugewiesen ist, die Verfahrens- und Genehmigungskonzentration nicht in vollem Umfang gegeben (daher „teilkonzentriertes“ Genehmigungsverfahren). Hier hatten sich die Länder im Begutachtungsverfahren für die Novelle 2004 des UVP-G erfolgreich gegen einen Übergang der Landeskompetenzen auf den Bund ausgesprochen. Mit dem Ergebnis, dass die Verfahren und damit der Vollzug der mit den Projekten in Zusammenhang stehenden Materien auf drei Ebenen aufgeteilt sind:

- 1. Ebene: Das BMVIT als UVP-Behörde hat neben der UVP all jene Materien zu vollziehen, die ansonsten von einem Bundesminister in erster Instanz zu vollziehen sind, u.a. Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Luftfahrt, Forstrecht, ArbeitnehmerInnenschutz;
- 2. Ebene: Der Landeshauptmann hat in mittelbarer Bundesverwaltung alle übrigen Bundesmaterien zu vollziehen, u.a. Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht, Denkmalschutz;
- 3. Ebene: Die Landesregierung ist für die Vollziehung der Länderkompetenzen zuständig, v.a. Naturschutz.

**(4) Anzuwendende Verfahrensgesetze**

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren sind ausschließlich die Verfahrensvorschriften des UVP-G (wenn sie vom Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)<sup>7</sup> abweichende Verfahrensschritte vorsehen) anzuwenden. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren der 1. Ebene sind die Verfahrensvorschriften des UVP-G anzuwenden; in den Verfahren 2. und 3. Ebene ausschließlich die Vorschriften des AVG, sofern das jeweils anzuwendende Materienrecht kein eigenes Verfahren (wie z.B. das Wasserrecht) vorsieht.

- 2.2** Nach Ansicht des RH stellte die endgültige Fassung der Novelle 2004 zum UVP-G (Einführung des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken) einen Kompromiss dar, durch den den Ländern durch Belassung ihrer Kompetenzen im UVP-Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken eine Mitbestimmungsmöglichkeit eingeräumt wurde und der Bund als Hauptbetroffener hinsichtlich des Bedarfs und der

<sup>7</sup> BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F.

Finanzierung solcher Projekte für das UVP-Verfahren (ohne die Materien der mittelbaren Bundesverwaltung und der Kompetenzen der Länder im eigenen Wirkungsbereich) Hauptverantwortung bekam.

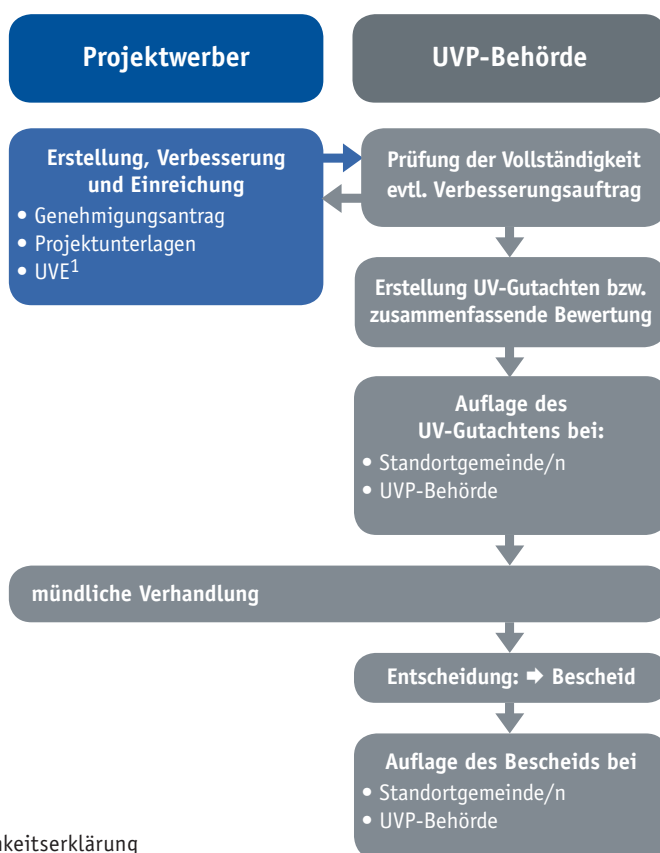
**2.3** Die Niederösterreichische Landesregierung stimmte der Ansicht des RH zu.

## Verfahrenstypen

Konzentriert – teil-konzentriert

**3.1** (1) Im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind alle für das Projekt erforderlichen materiellen Genehmigungsbestimmungen in einem einzigen Genehmigungsverfahren zu bearbeiten. Diese Zuständigkeit erstreckt sich auf alle Ermittlungen, Entscheidungen und Überwachungen sowie die Vollziehung der Strafbestimmungen:

Abbildung 1: Konzentriertes Genehmigungsverfahren



<sup>1</sup> Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH



Verfahrenstypen

# BMLFUW BMVIT

## **Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

(2) Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren werden auf allen drei Ebenen – BMVIT, Landeshauptmann, Landesregierung – selbständige Genehmigungsverfahren durchgeführt:





Verfahrenstypen

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(3) Ein zusammenschauender Vergleich der beiden Verfahrenstypen zeigte mehrere grundlegende Unterschiede:

### 1. Behörden

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren ist eine einzige Behörde zuständig. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind mit den drei Ebenen auch drei Behörden befasst.

### 2. Mündliche Verhandlung, sonstige Verfahrensschritte

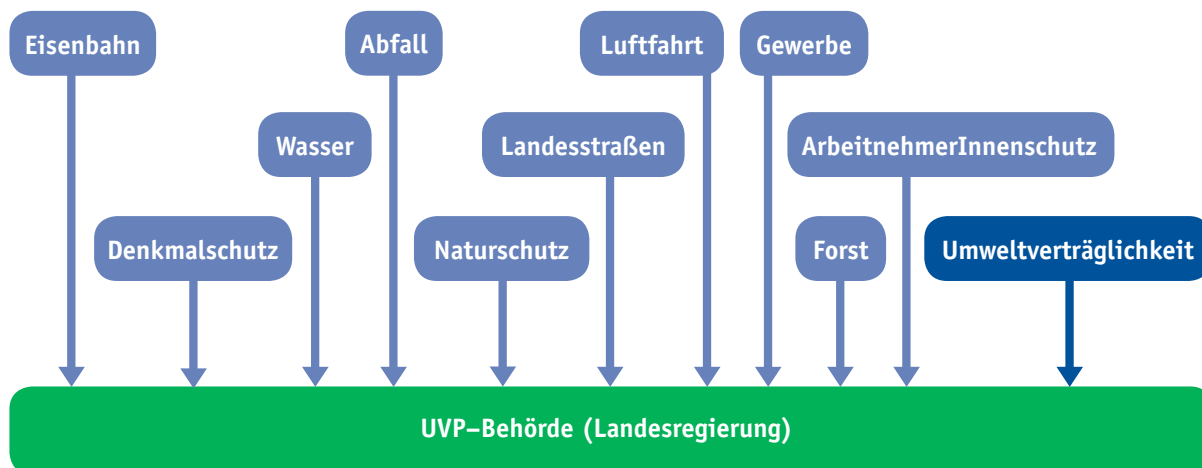
Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird nur eine einzige mündliche Verhandlung durchgeführt. Im Gegensatz dazu müssen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren üblicherweise mehrere mündliche Verhandlungen mit verschiedenen Verhandlungsleitern, mit unterschiedlichen Teilnehmern und zu jeweils anderen Materien stattfinden. Auch die sonstigen Verfahrensschritte, wie Kundmachungen und Veröffentlichungen, fallen im konzentrierten Verfahren nur ein Mal an, im teilkonzentrierten auf jeder Verfahrensebene.

### 3. Behandelte Materien und Bescheide

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird die Umweltverträglichkeit des Projekts gleichzeitig mit allen mit dem UVP-Projekt in Zusammenhang stehenden Materien bearbeitet und ein einziger Bescheid, der alle Materien umfasst, erlassen.

## Verfahrenstypen

Abbildung 3<sup>1</sup>: Materien und Zuständigkeit im konzentrierten Genehmigungsverfahren



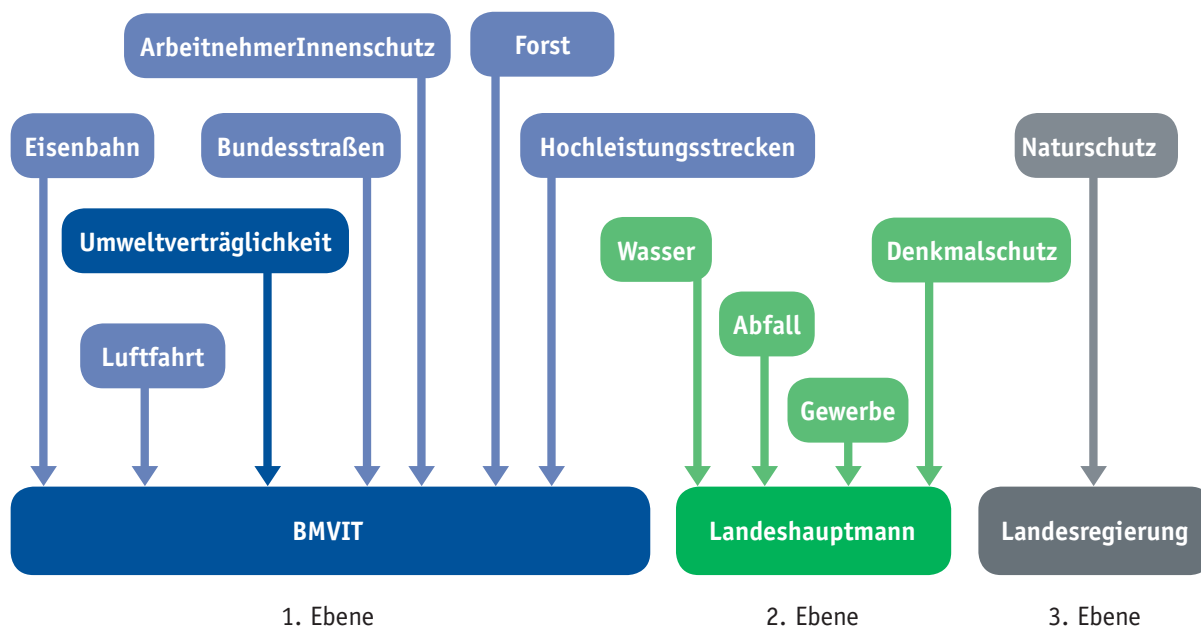
<sup>1</sup> In den Abbildungen 3 und 4 sind jene Materien angeführt, die in den vom RH überprüften Genehmigungsverfahren behandelt wurden. Die Auflistung ist somit nicht vollständig.

Quelle: RH

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist die Umweltverträglichkeit nur im Genehmigungsverfahren auf 1. Ebene Gegenstand des Verfahrens und der Entscheidung. Die mit dem UVP-Projekt in Zusammenhang stehenden Materien verteilen sich dem Konzept der Teilkonzentriertheit folgend wie in Abbildung 4 ersichtlich auf die drei Genehmigungs-Ebenen und mehrere Genehmigungsbescheide. In manchen Materien kann es sein, dass je nach Projekt verschiedene Behörden für die gleiche Materie zuständig sind (z.B. gemäß § 127 WRG<sup>8</sup>).

<sup>8</sup> So weist z.B. § 127 Abs. 1 WRG 1959 Eisenbahnbauten mit einer Wasserentnahme, mit einer Einleitung oder zur Ausnutzung der motorischen Kraft des Wassers dem Landeshauptmann zur wasserrechtlichen Bewilligung zu, in allen übrigen Fällen sind die wasserrechtlichen Belange im eisenbahnrechtlichen Bauverfahren zu erledigen.

Abbildung 4: Materien und Zuständigkeiten im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren



Quelle: RH

Für die nachfolgenden Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene muss die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie mit den anderen Behörden abstimmen, wie die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung in den einzelnen Genehmigungen zu berücksichtigen sind.

**3.2** (1) Aus Sicht des RH führen die Zuständigkeit mehrerer Behörden und die getrennt zu führenden Verfahren mit jeweils eigenständigen mündlichen Verhandlungen und sonstigen Verfahrensschritten zu einer längeren Dauer der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. Außerdem verursachen diese Merkmale des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens – zusammen mit der Aufteilung der für das Projekt notwendigen Verwaltungsmaterien auf drei Ebenen – einen erhöhten Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern (TZ 13) und einen erhöhten Abstimmungsbedarf bei den Behörden.

(2) Nach Ansicht des RH entspricht das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren 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. Die Probleme, die sich

## Verfahrenstypen

daraus ergeben bzw. ergeben können, werden im Folgenden (TZ 9 bis 22) im Detail behandelt.

(3) Beim teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auf der 2. Ebene handelt es sich um keine „echte“ Konzentration, d.h. die sonst erforderlichen Genehmigungen werden nicht durch einen einzigen Bescheid ersetzt, sondern nur von einer Behörde gemeinsam erteilt.

**3.3** *(1) Das BMLFUW stimmte den Ausführungen des RH hinsichtlich der Verfahrensdauer grundsätzlich zu. Es führte jedoch aus, dass es grundsätzlich wünschenswert erscheine, dass in den Verfahren nach den Materiengesetzen jene Behörden das Verfahren zu führen und zu entscheiden hätten, die das üblicherweise tun und nach der Kompetenzverteilung zuständig seien. Es erscheine nicht zielführend, Behörden, die sich in fremde Materiengesetze möglicherweise erst einarbeiten müssten, heranzuziehen. Die geringere Bürgerfreundlichkeit und die möglicherweise geringere Transparenz sollten im Hinblick auf eine erhöhte Rechtssicherheit in Kauf genommen werden.*

*(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die angesprochene suboptimale Ausgestaltung der Verfahren nach dem 3. Abschnitt des UVP-G eine direkte Folge des angesprochenen Kompromisses<sup>9</sup>, die nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden könne.*

*(3) Die Oberösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sich in der in Oberösterreich bereits vor der Gebarungsüberprüfung bestehenden Kritik an den teilkonzentrierten Verfahren bestätigt sehe, zumal aus dem vorliegenden Prüfungsergebnis des RH klar hervorgehe, dass die Nachteile im teilkonzentrierten Verfahren gegenüber jenen im vollkonzentrierten Verfahren weit überwiegen würden. Das Land Oberösterreich sehe sich darin bestätigt, dass beim Land Oberösterreich bereits ein weitgehendes Optimum an Raschheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis erreicht sei (siehe die Verfahrensdauern im Vergleich). Weitere effizienzsteigernde Maßnahmen seien kaum möglich.*

*(4) Die Stadt Wien stimmte dem RH zu, dass sich bei Durchführung eines teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens im Vergleich zu einer Vollkonzentration erhebliche Nachteile und Defizite insbesondere hinsichtlich Verfahrensdauer, Kosten, Effizienz, Rechtssicherheit und Bürgernähe ergeben würden.*

<sup>9</sup> siehe TZ 2





Verfahrenstypen

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Vereinfachtes UVP-Genehmigungsverfahren

**4.1** (1) Für bestimmte, im UVP-G (Anhang, Spalte 2) definierte Vorhaben ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen. Ob ein solches durchgeführt werden darf, hängt bspw. von der Art (z.B. Anschlussstelle) oder vom Umfang des Projekts (bspw. Länge der Trasse) ab. Die Voraussetzungen dafür sind im UVP-G detailliert geregelt.

(2) Vereinfachte Genehmigungsverfahren sind sowohl bei konzentrierten als auch bei teilkonzentrierten UVP-Verfahren möglich.

(3) Die wesentlichsten Unterschiede zu den 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 (nicht Parteistellung) haben,
- Umweltorganisationen nur eingeschränkt den Verwaltungsgerichtshof anrufen können und
- keine Nachkontrolle (siehe TZ 22) vorgesehen ist.

(4) Die Entscheidungsfrist für vereinfachte konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren ist mit sechs Monaten festgesetzt (drei Monate weniger als im nicht-vereinfachten Verfahren). Für das teilkonzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene gilt wie im nicht-vereinfachten Verfahren die Frist von zwölf Monaten.

**4.2** Der RH wies auf die unterschiedliche Regelung der Entscheidungsfristen im vereinfachten Genehmigungsverfahren hin: Nur im konzentrierten vereinfachten Genehmigungsverfahren, nicht aber im teilkonzentrierten, ist die Frist kürzer als im nicht-vereinfachten Genehmigungsverfahren.

**4.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW gebe es seit der letzten Novelle des UVP-Gesetzes im Jahr 2012<sup>10</sup> die Einschränkung hinsichtlich der Anrufung des Verwaltungsgerichtshofs durch Umweltorganisationen nicht mehr.*

<sup>10</sup> BGBl. I Nr. 77/2012

## Vollziehende Behörden

### 5.1 (1) Auf Ebene des Bundes

Auf der Ebene des Bundes obliegt die Vollziehung des UVP-G grundsätzlich dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.<sup>11</sup> Für die UVP-Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken 1. Ebene ist davon abweichend die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie zuständig. Im BMVIT wurden die Verfahren in zwei verschiedenen Gruppen der Sektion IV (Gruppe Schiene und Gruppe Straße) abgewickelt.

Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft obliegt – im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend – die Feststellung, ob eine Umweltorganisation die Kriterien des UVP-G (zur Anerkennung als NGO mit allen Parteirechten) erfüllt und in welchen Bundesländern sie zur Ausübung der Parteirechte befugt ist.

### (2) Auf Ebene der Länder

Im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren obliegt die Vollziehung des UVP-G der jeweiligen Landesregierung. Mit Rechtskraft des Abnahmebescheides<sup>12</sup> endet die Zuständigkeit der Landesregierung als UVP-Behörde und geht auf die nach den Verwaltungsvorschriften zuständigen Behörden über.

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind die Verfahren 2. und 3. Ebene von der jeweils mit der Vollziehung der darauf anzuwendenden Verwaltungsvorschriften betrauten Behörde durchzuführen: Landeshauptmann bzw. Landesregierung.

Der Umweltausschuss des Nationalrats fasste im Zuge der Novelle 2004 des UVP-G mit Stimmenmehrheit folgenden Beschluss<sup>13</sup>:

„Auf Grund der von den Ländern geäußerten Bedenken gegen Eingriffe in ihre Vollzugszuständigkeiten und der derzeit laufenden Arbeiten zur Reform der Verfassung im Österreich-Konvent hat der Ausschuss davon abgesehen, die landesrechtlichen Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zu konzentrieren. Der Ausschuss geht jedoch davon aus, dass die Länder ihrerseits dafür sorgen werden, dass die für große Infrastrukturvorhaben erforderlichen Genehmigungsverfahren nach landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften auch in ihrem Bereich konzentriert

<sup>11</sup> § 47 Abs. 1 UVP-G

<sup>12</sup> Fertigstellung, Benutzungsbewilligung o.Ä.; wenn ein solcher nicht zu erlassen ist, nach Rechtskraft des Genehmigungsbescheides 1. Instanz

<sup>13</sup> 757 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP



Vollziehende Behörden

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

und möglichst koordiniert mit den bundesrechtlichen Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.“

Die tatsächliche Ausgestaltung der Wahrnehmung der UVP–Agenden auf Länderebene war unterschiedlich:

- In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol war die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem UVP–G jeweils einer Organisationseinheit zugewiesen.
  - In Wien waren die konzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren ebenfalls einer Abteilung zugewiesen. Nur für die teilkonzentrierten Verfahren waren laut Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien drei Abteilungen zuständig, wobei die von den jeweiligen Materien hauptsächlich betroffene Abteilung (z.B. Wasserrecht) verfahrensleitend war. In der Praxis führte die für konzentrierte Verfahren zuständige Abteilung auch die teilkonzentrierten Verfahren durch.
  - In Salzburg waren UVP–Genehmigungsverfahren mehreren Organisationseinheiten zugewiesen. Die aktuelle Organisation des Amtes der Salzburger Landesregierung wies dem Vollzug des UVP–G bis zu vier Dienststellen zu. Die Kriterien für die Wahrnehmung der Zuständigkeit bildete grundsätzlich der jeweilige Materien Schwerpunkt.
  - In Vorarlberg wurde die Durchführung des UVP–Genehmigungsverfahrens jener Rechtsabteilung zugewiesen, die den stärksten fachlichen Nahebezug zum konkreten Projekt hatte. Die allgemeinen Angelegenheiten des UVP–G (einschließlich der Durchführung von Feststellungsverfahren, siehe TZ 11) waren einer bestimmten Abteilung zugewiesen.
- 5.2** Nach Ansicht des RH erscheint es im Sinne der Verfahrensökonomie und Transparenz zweckmäßig, die Agenden der UVP auf Ebene der Länder bei einer Organisationseinheit zu bündeln, damit 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: Der RH geht davon aus, dass Organisationseinheiten, die bereits über Erfahrungen in der Abwicklung spezieller Genehmigungsverfahren und den

## Vollziehende Behörden

damit zusammenhängenden Aufgaben in Leitung und Koordinierung verfügen, die Genehmigungsverfahren straffer durchführen können. Dies führt in der Regel zur Verringerung der Dauer und der Kosten der Genehmigungsverfahren.

- 5.3** *Laut Mitteilung der Stadt Wien habe aufgrund der Bestimmungen der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien die Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz die Verfahren nach dem UVP-G 2000 durchzuführen und die Entscheidung für die Landesregierung vorzubereiten. Darüber hinaus werde sie auch für den Landeshauptmann in teilkonzentrierten Verfahren tätig. Nur bei wasserrechtlich oder eisenbahnrechtlich dominierten Vorhaben seien für die vom Landeshauptmann zu führenden teilkonzentrierten Verfahren andere Abteilungen des Magistrats der Stadt Wien zuständig, wodurch fachspezifische Kompetenzen und Synergien in verfahrensökonomischer Weise genützt würden.*

## Delegation

### Allgemein

- 6** (1) In teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren können nach § 24 Abs. 1 und Abs. 3 UVP-G die Behörden der 2. oder 3. Ebene mit der „Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens“ ganz oder teilweise betraut werden, wenn dies im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis gelegen ist.

Zu beiden Ebenen der Delegation – von der 1. auf die 2. Ebene und von der 2. auf die 3. Ebene – vertrat das BMLFUW die Ansicht, dass nur die Durchführung, nicht aber die Entscheidung (Bescheiderlassung) delegiert werden könne.<sup>14</sup>

(2) In konzentrierten Genehmigungsverfahren kann die Landesregierung nach § 39 Abs. 1 UVP-G die „Zuständigkeit zur Durchführung des Verfahrens und zur Entscheidung“ ganz oder teilweise der Bezirksverwaltungsbehörde übertragen. Da bei konzentrierten Genehmigungsverfahren die Landesregierung das Verfahrensregime des UVP-G anzuwenden hatte und nicht die Verfahrensbestimmungen der Materien Gesetze, gab es in solchen Genehmigungsverfahren in der Praxis keine Delegationen einzelner Materien an die Bezirksverwaltungsbehörden.

<sup>14</sup> Rundschreiben zur Durchführung des Umweltverträglichkeitgesetzes, BMLFUW, 2011



Delegation

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Delegation vom BMVIT an den Landeshauptmann

**7.1** (1) In den 15 überprüften teilkonzentrierten Verfahren wurde von der Möglichkeit der Delegation vom BMVIT als 1. Ebene an den Landeshauptmann als 2. Ebene nur einmal Gebrauch gemacht: Beim Projekt „A 1 Anschlussstelle Enns West“ delegierte die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie das Ermittlungsverfahren aus Zweckmäßigkeitserwägungen an den Landeshauptmann von Oberösterreich. Diese Anschlussstelle (Länge: ca. 0,5 km) stand nämlich mit dem gleichzeitig zu errichtenden Projekt „B 309 Steyrer Straße“ (Länge: ca. 14,5 km) in engem räumlichem Zusammenhang, wobei für das Projekt „B 309 Steyrer Straße“ die Oberösterreichische Landesregierung ein konzentriertes UVP–Genehmigungsverfahren durchzuführen hatte.

(2) Chronologisch stellte sich der Ablauf der Genehmigungsverfahren bzw. der wesentlichen Verfahrensschritte wie folgt dar:

Anbringen für die B 309	28. Juli 2005
Anbringen für die ASt. A 1 Enns West	4. November 2005
Delegation des Verfahrens ASt. A 1 Enns West an den OÖ LH	13. März 2006
gemeinsame mündliche Verhandlung	11. Juli 2007
LH übersendet die Ermittlungsakten an das BMVIT	3. September 2007
UVP–Genehmigungsbescheid B 309 durch OÖ LReg.	5. November 2007
naturschutzrechtlicher Genehmigungsbescheid ASt. A 1 Enns West durch BH Linz Land	10. März 2008
wasserrechtlicher Genehmigungsbescheid für die ASt. A 1 Enns West durch OÖ LH	22. April 2008
UVP–Genehmigungsbescheid für die ASt. A 1 Enns West	16. Dezember 2008

Quelle: RH

Zwischen der Übersendung der Ermittlungsergebnisse des UVP–Verfahrens durch den Landeshauptmann an das BMVIT (3. September 2007) und der Erlassung des UVP–Bescheides durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie (16. Dezember 2008) lagen mehr als 15 Monate. Laut Auskunft des BMVIT war die lange Dauer bis zur Bescheiderlassung vor allem dadurch verursacht, dass sich der zuständige Sachbearbeiter in das sehr komplexe Verfahren gänzlich neu einarbeiten und alle Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens für sich neu nachvollziehen musste.

## Delegation

(3) Trotz gemeinsamer Führung von drei Genehmigungsverfahren durch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung – eines für die Landesregierung („B 309 Steyrer Straße“) und zwei für den Landeshauptmann (delegiertes UVP–Genehmigungsverfahren „A 1 Anschlussstelle Enns West“ und wasserrechtliches Genehmigungsverfahren „A 1 Anschlussstelle Enns West“) – mit einer gemeinsamen mündlichen Verhandlung fielen bspw. doppelte Kundmachungskosten an (rd. 42.000 EUR anstatt 21.000 EUR).

**7.2** Dieses Beispiel zeigt, wie die derzeitige Regelung – eine Behörde entscheidet auf Basis des von einer anderen Behörde durchgeführten Ermittlungsverfahrens – einer raschen Verfahrensabwicklung entgegen läuft und weder zur Verfahrensökonomie noch zur Qualität des Verfahrens beiträgt: Der Landeshauptmann von Oberösterreich war bemüht, innerhalb des rechtlichen Rahmens die Genehmigungsverfahren zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung und Kostenminimierung gemeinsam zu führen (gemeinsame mündliche Verhandlung am 11. Juli 2007, gemeinsame Kundmachungen für zwei Genehmigungsverfahren). Die fehlende Zuständigkeit zur Entscheidung in der UVP des teilkonzentrierten Verfahrensgegenstandes (A 1 Anschlussstelle Enns West) führte zu einer im Vergleich mit den anderen Materienbescheiden späten Erlassung des UVP–Bescheides (neun bzw. acht Monate später).

**7.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne aus der langandauernden Vollzugserfahrung ausgeführt werden, dass eine Delegation zur Durchführung eines Verfahrens ohne Delegation der Entscheidungsbefugnis als wenig praktikabel erscheine und überdacht werden könnte. Die Kritikpunkte des RH seien nachvollziehbar.*

Delegation vom Landeshauptmann an die Bezirksverwaltungsbehörde

**8.1** Von der Möglichkeit der Delegation vom Landeshauptmann als 2. Ebene an die Bezirksverwaltungsbehörde als 3. Ebene machte nur Niederösterreich Gebrauch (siehe Tabelle 1 in TZ 1). Hier delegierte der Landeshauptmann regelmäßig die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung (Verfahren und Entscheidung) an die Bezirksverwaltungsbehörden. Diese erledigten die zu ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gehörenden wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren – wie bspw. Versickerungen – mit den naturschutzrechtlichen Verfahren erster Instanz mit. Der Landeshauptmann führte in diesen Fällen als 2. Ebene im UVP–Genehmigungsverfahren regelmäßig keine eigenen Genehmigungsverfahren durch.

**8.2** Nach Ansicht des RH ist eine Konzentration der auf Ebene der Länder durchzuführenden Genehmigungsverfahren (2. und 3. Ebene) inklu-

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

sive Entscheidung bei einer Behörde (Bezirksverwaltungsbehörde) nach dem Beispiel Niederösterreichs zweckmäßiger als die Aufsplitterung auf mehrere Landesbehörden: Die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde verfügt über das notwendige Know-how und je nach Bundesland auch oft über den entsprechenden Sachverständigenapparat (bspw. in Niederösterreich), weil – abseits von UVP-Genehmigungsverfahren – diese Materien in ihre reguläre Zuständigkeit fallen.

**Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung**

- 9.1** (1) Einer UVP (konzentriert oder teilkonzentriert) kann eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorangehen. Eine Strategische Umweltprüfung unterstützt insbesondere die rechtzeitige Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Ausarbeitung von Plänen und Programmen und hilft bei der Klärung strategischer Grundsatzfragen wie z.B. zum Bedarf, zur Technologie, zu Kapazitäten, zu Trassenkorridoren oder zu Standorten neuer Infrastruktur. Dabei geht es nicht um Einzelprojekte wie bei der UVP, sondern um eine umfassende Bearbeitung verschiedenster Maßnahmen eines Plans oder Programms. Als Planungstool bereitet die strategische Umweltprüfung die Grundlagen zur Entscheidungsfindung vor, indem sie unterschiedliche Handlungsoptionen als Alternativen im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen vergleicht und bewertet.

So wurden z.B. die Abfallwirtschaftspläne in Salzburg, Vorarlberg und Wien sowie verschiedene Raumentwicklungskonzepte (Regionalprogramm Tennengau, Entwicklungschancen im NÖ Donauraum, Entwicklungsraum Nordosten Wiens) oder das kommunale Energiekonzept Graz einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen.

(2) Mit Hilfe der Strategischen Umweltprüfung soll der Umwelt gleich viel Bedeutung beigemessen werden wie den wirtschaftlichen oder sozialen Aspekten. 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.

(3) Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden für die EU durch die SUP-Richtlinie<sup>15</sup> geschaffen, die innerstaatliche Umsetzung dieser Richtlinie erfolgte durch deren Einarbeitung in verschiedene Bundes- und Landesgesetze.

- 9.2** Nach Ansicht des RH setzt eine UVP, wenn sie als einziges Instrument der Prüfung von Umweltauswirkungen dient, häufig zu spät ein, da sie auf Projektebene und damit erst am Ende von Planungs- und

<sup>15</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

## Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

Entscheidungsprozessen durchgeführt wird. Dadurch können sowohl finanzielle wie auch zeitliche Mehraufwendungen entstehen.

Bei einer allfällig durchgeführten Strategischen Umweltprüfung können gewisse Umweltauswirkungen bereits auf übergeordneter Ebene abgehandelt und müssen in der folgenden UVP allenfalls nur vertieft werden. Der RH erachtete es daher als zweckmäßig, in umweltrelevanten Planungssektoren (z.B. Raumplanung, Verkehrsplanung, Abfall-, Wasser- und Energiewirtschaft) Strategische Umweltprüfungen durchzuführen und so die günstigste Variante herauszufiltern.

**9.3** (1) *Das BMLFUW bewertete die Durchführung von Strategischen Umweltprüfungen in umweltrelevanten Planungssektoren zur Optimierung der besten Projektvariante positiv. Ebenso seien alle Entscheidungen zu begrüßen, die so rechtzeitig getroffen würden, dass sie in das Projekt einfließen könnten, bevor es bei der Behörde eingereicht werde. Projektänderungen in laufenden Verfahren würden aus praktischer Sicht stets das Risiko der Verfahrensverlängerung in sich tragen.*

*(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei in Niederösterreich eine Strategische Umweltprüfung bei Aufstellung eines Raumordnungsprogramms durchzuführen. Die Umweltverträglichkeitserklärung habe einen Hinweis auf durchgeführte Strategische Umweltprüfungen mit Bezug zum Vorhaben zu enthalten. Soweit die Niederösterreichische Landesregierung für die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen zuständig sei, werde von den Projektwerbern auch die Vorlage des Ergebnisses der Strategischen Umweltprüfung vor Durchführung der UVP eingefordert.*

*(3) Die Stadt Wien stimmte der Ansicht des RH zu, dass die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung vor der UVP zweckmäßig sei.*

**10.1** (1) Bei einem UVP-Projekt im Zusammenhang mit Natura-2000-Gebieten kann auch eine sogenannte Naturverträglichkeitsprüfung<sup>16</sup> (NVP) zwingend erforderlich sein: Die FFH-Richtlinie<sup>17</sup> verfolgt nach dem Vorsorgeprinzip das Ziel, absehbare Beeinträchtigungen und Verschlechterungen von Natura-2000-Gebieten zu erkennen, zu prüfen und bereits vor ihrem Eintreten abzuwenden. Eine Naturverträglichkeitsprüfung ist dann erforderlich, wenn Pläne oder Projekte einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten die festgelegten Erhaltungs-

<sup>16</sup> Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie

<sup>17</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen





Strategische Umweltprüfung und  
Naturverträglichkeitsprüfung

# BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits-  
prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

ziele für Natura-2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen könnten. Es können zwar wirtschaftliche und andere öffentliche Interessen gegenüber den Erhaltungszielen abgewogen werden, zuvor muss aber dargestellt werden, dass Alternativlösungen, die das Gebiet nicht beeinträchtigen würden, nicht möglich sind. Im Rahmen einer Naturverträglichkeitsprüfung ist somit ein echter Variantenvergleich anzustellen.

Wird ein Projekt oder Plan trotz negativer Auswirkungen genehmigt, so muss diese Entscheidung an die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen geknüpft werden. Alle diese Ausnahmegenehmigungen sind gegenüber der EU-Kommission meldepflichtig. Sind prioritäre Arten oder Lebensraumtypen im Gebiet vorhanden, sind die Ausnahmegenehmigungen weiter eingeschränkt, und es ist die Zustimmung der EU-Kommission notwendig.

(2) Bei einer UVP wird in erster Linie die Auswirkung eines konkreten Projekts bestimmter Größenordnung auf die Umwelt untersucht. Der Prüfungsansatz der Naturverträglichkeitsprüfung 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 Naturverträglichkeitsprüfung kann einen Projektvorschlag zu Gunsten einer anderen (besseren) Variante verwerfen.

(3) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren wird eine Naturverträglichkeitsprüfung üblicherweise als eines der letzten Genehmigungsverfahren durchgeführt (3. Ebene).

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren hat die UPV-Behörde (Landesregierung) auch über Belange des Naturschutzes abzusprechen und damit gegebenenfalls die NVP durchzuführen.

**10.2** (1) Unabhängig vom Typ des UVP-Genehmigungsverfahrens können das Spannungsverhältnis zwischen Naturverträglichkeitsprüfung als Variantenprüfung und UVP als projektspezifischer Prüfung sowie die starke wechselseitige Abhängigkeit zu Schwierigkeiten bzw. erhöhtem Aufwand führen:

1. Die derzeitige Reihenfolge im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren (Naturverträglichkeitsprüfung auf 3. Ebene) stellt ein unkalkulierbares Risiko hinsichtlich der Dauer, der Kosten sowie auch der Rechtssicherheit des Genehmigungsverfahrens dar: Da im Rahmen der UVP nur die vom Projektwerber vorgeschlagene Variante bewertet werden kann, ist es möglich, dass in der nachfolgenden Naturverträglichkeitsprüfung (3. Ebene)

## Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

eine andere Variante als naturverträglich(er) festgestellt wird. Dies hätte zur Folge, dass nicht nur ein anderes Projekt ausgearbeitet, sondern alle bisher durchgeführten Genehmigungsverfahren (1. und 2. Ebene) wiederholt werden müssten. Zudem ist, wenn bei prioritären Lebensräumen oder Arten die Beeinträchtigung entsprechend schwerwiegend ist oder Ausnahmegenehmigungen vorgesehen sind, noch der Ausgang der Notifizierung an die EU-Kommission abzuwarten.

2. Selbst in einem konzentrierten Genehmigungsverfahren kann die im Rahmen des Verfahrens durchgeführte Naturverträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass eine andere Variante als die im Projekt gewählte naturverträglicher ist. Dies erfordert aber sodann ebenfalls eine Neuplanung des Vorhabens. In der Praxis wird dies im informellen Vorverfahren (siehe TZ 12) bearbeitet.

(2) Der RH vertrat daher die Ansicht, dass aus dem logischen Ablauf zur Einbeziehung fundierter Variantenprüfungen als erster Schritt – wo möglich und sinnvoll – eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden sollte.

Nach der Konkretisierung eines Projekts wäre als nächster Schritt die Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die (natur)verträglichste Variante herauszuarbeiten bzw. notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu definieren. Auf Basis dieser Genehmigungsverfahren wäre dann für die konkrete Variante des Projekts die UVP zu starten. Durch die Ergebnisse der vorgelagerten Prüfungen ist sowohl mit einer rascheren Durchführung der Genehmigungsverfahren als auch mit einer leichteren rechtlichen Durchsetzung zu rechnen.

**10.3** (1) *Das BMLFUW stimmte der Kritik des RH am zeitlichen Ablauf und der Reihenfolge eines teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahrens zu. Der Vorschlag des RH, im Zuge der Variantenprüfung als ersten Schritt eine vorgelagerte Prüfung im Sinne einer Strategischen Umweltprüfung durchzuführen, als nächsten Schritt die Naturverträglichkeitsprüfung und schließlich für eine konkrete Variante des Projekts die UVP zu starten, werde positiv beurteilt, da die Rechtssicherheit des Genehmigungsverfahrens für eine bestimmte Projektvariante deutlich erhöht werde.*

(2) *Nach Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung habe der RH übersehen, dass die Naturverträglichkeitsprüfung selbst ein Projektgenehmigungsverfahren nach den Bestimmungen des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 sei. Das entsprechende Genehmigungsverfahren könne daher erst nach Ausarbeitung und Einreichung eines konkreten Projekts durchgeführt werden. Eine vorgelagerte (naturschutz)fachliche*



Strategische Umweltprüfung und  
Naturverträglichkeitsprüfung

# BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits-  
prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

*Prüfung und Ausarbeitung eines Projekts mit der (natur)verträglichsten Variante stünde jedem Projektwerber frei und sei auch wünschenswert.*

*Dabei sei jedoch zu beachten, dass die Auswirkungen eines Vorhabens auf ein betroffenes Natura 2000-Gebiet (nur dies ist Gegenstand der Naturverträglichkeitsprüfung) nicht alleiniger Maßstab für die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens sei. Zum einen sei schon ein Zielkonflikt innerhalb der naturschutzfachlich zu beachtenden anderen Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume möglich, zum anderen beinhalte die UVP auch die Beurteilung der Auswirkungen auf Menschen, auf Boden, Wasser, Luft, Klima etc. Im Sinne dieser umfassenden Betrachtung des Vorhabens könne die im Rahmen der UVP erfolgende Gesamtschau auch ergeben, dass die naturverträglichste Variante nicht unbedingt auch umweltverträglich sein müsse.*

- 10.4** Der RH entgegnete der Niederösterreichischen Landesregierung, dass eben die Tatsache, dass die Naturverträglichkeitsprüfung ein eigenes Verfahren mit eigenem Projektantrag ist, den Zielkonflikt zwischen UVP und Naturverträglichkeitsprüfung auslösen kann. Diesen Gesichtspunkt hat der RH sehr wohl beachtet (siehe TZ 10.2 (2)). Die zusätzlichen Ausführungen der Niederösterreichischen Landesregierung machen die wechselseitige Abhängigkeit der Verfahren mit den dabei möglichen Zielkonflikten nur deutlicher.

## Vorlauf UVP–Genehmigungsverfahren

Feststellungsverfahren

- 11.1** Vor dem eigentlichen UVP–Genehmigungsverfahren kann über Antrag oder von Amts wegen eine Prüfung der UVP–Pflicht des Vorhabens<sup>18</sup> stattfinden (sogenanntes Feststellungsverfahren).

Beispielsweise war im Projekt „ÖBB–Strecke Abschnitt Schlossbachgraben–Angertal“ in Salzburg ein Feststellungsverfahren initiiert worden. Der erste Antrag auf Feststellung der UVP–Pflicht war im Dezember 2003 gestellt worden. Nach mehreren Rechtsgängen an den Verwaltungsgerichtshof wurde die UVP–Pflicht Ende 2008 festgestellt. Das Mitte 2009 begonnene Genehmigungsverfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Mai 2011 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Da der Verfassungsgerichtshof ein entgegenstehendes Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs im März 2012 aufhob<sup>19</sup>, galt es jedoch (rückwirkend) mit März 2010 als rechtskräftig beendet.

<sup>18</sup> § 24 Abs. 5 UVP–G bzw. § 3 Abs. 7 UVP–G

<sup>19</sup> VfGH GZ KI–5/11 ua – KI–2/12 vom 5. März 2012

## Vorlauf UVP–Genehmigungsverfahren

- 11.2** Der RH hob hervor, dass – wie das Beispiel ÖBB–Strecke Abschnitt Schlossbachgraben–Angertal zeigt – Feststellungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtdauer der Projekte von der Planung bis zu ihrer Realisierung haben können.
- 12.1** Wenn Klarheit über die UVP–Pflicht eines Projekts bestand, fand meist ein informelles (im Gesetz nicht zwingend vorgeschriebenes) Vorverfahren statt. Dabei prüfte die UVP–Behörde das vom Projektwerber vorgelegte Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) und gab eine Stellungnahme (Hinweise auf Verbesserungen, auf fehlende Unterlagen etc.) dazu ab.
- 12.2** Nach Ansicht des RH war die Dauer der UVP–Genehmigungsverfahren selbst (vom Anbringen bis zur Erlassung des UVP–Bescheides) wesentlich davon abhängig, wie rasch der Projektwerber detaillierte und fachlich zufriedenstellende Unterlagen vorlegte. Daher konnte sich ein gut und fachlich fundiert geführtes Vorverfahren deutlich positiv auf das eigentliche UVP–Genehmigungsverfahren auswirken.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

- 13.1** (1) Der nach einem allfälligen Feststellungs– und Vorverfahren bei der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie (im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren) bzw. bei der Landesregierung (im konzentrierten Genehmigungsverfahren) einzubringende Antrag des Projektwerbers (= Anbringen) hat die für die Genehmigung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen und die Umweltverträglichkeitserklärung zu enthalten. Dieses Anbringen ist der gesetzlich definierte Start des Projekts.

In den konzentrierten Genehmigungsverfahren ist in den Anbringen eine wesentlich höhere Planungstiefe für alle vorzubereitenden Materien erforderlich als in den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren: Ein einziges Anbringen bei einem einzigen Ansprechpartner (UVP–Behörde) muss hier alle entscheidungswesentlichen Informationen und Unterlagen umfassen. Dies zeigte sich bspw. regelmäßig bei der wasser– und abfallrechtlichen Detailplanung<sup>20</sup>; der Projektwerber im konzentrierten Verfahren musste diese schon mit dem Anbringen beibringen, der Projektwerber im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren erst im Genehmigungsverfahren auf 2. Ebene mit separaten wasser– bzw. abfallrechtlichen Operaten.

<sup>20</sup> z.B. Dimensionierung von Absetzbecken, Aushubmaterial, Menge an Niederschlagswässern in l/s

(2) 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 bei den konzentrierten Genehmigungsverfahren hat in der Folge auch eine geringere Anzahl an – das Genehmigungsverfahren verzögernden – Projektmodifikationen zur Folge (z.B. Verzögerungen bei den teilkonzentrierten Projekten „A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick–Poysbrunn“, „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“).

(3) Die UVP–Behörde kann den zeitlichen Ablauf der Genehmigungsverfahren regelmäßig erst ab dem Zeitpunkt beeinflussen, ab dem der Projektwerber – allenfalls nach mehreren Verbesserungsaufträgen – vollständige Unterlagen vorlegt. Dieser Zeitpunkt fällt in der Regel auf den Kundmachungszeitpunkt des Antrags und der UVE.

**13.2** Nach Ansicht des RH liegt ein klarer Vorteil des konzentrierten Genehmigungsverfahrens darin, dass der Projektwerber nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen muss, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Anbringen für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. Der anfängliche Planungsaufwand kann beim konzentrierten Genehmigungsverfahren zwar höher sein, der Projektwerber erspart sich dafür einen nachträglichen Planungs- und Bearbeitungsaufwand. Auch wirkt sich die höhere Qualität der Anbringen und die folglich geringere Anzahl an Projektänderungen positiv auf die Verfahrensdauer aus.

**13.3** (1) *Das BMLFUW wies darauf hin, dass eine erhöhte Rechtssicherheit für den Bescheidadressaten gegeben sei, wenn jene Behörden tätig würden, deren Mitarbeiter in der Anwendung bestimmter Materienetze geübt erschienen, So werde auch für die Prüfung der für die Genehmigung erforderlichen Unterlagen eine routinierte, effiziente und einheitliche Anwendung des jeweiligen Materienetzes garantiert.*

(2) *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung liege der Vorteil des einheitlichen Antrags im konzentrierten Genehmigungsverfahren gegenüber den unterschiedlichen Anträgen im teilkonzentrierten Verfahren auf der Hand. Auch diese unterschiedliche Vorgangsweise sei direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.*

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

### Projektänderungen

**14.1** (1) 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.

(2) Wenn im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren eine Projektänderung (oder eine Änderung der rechtlichen Grundlagen) 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<sup>21</sup>. Bestimmte nachträgliche Projektänderungen können im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren somit zu einer Änderung des UVP–Genehmigungsbescheides und damit zu einer teilweisen Wiederholung des UVP–Genehmigungsverfahrens führen.

Welche Folgewirkungen sich daraus ergeben können, sei am Projekt „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“ dargestellt:

Auf 1. Ebene erging für das Gesamtprojekt (ca. 22 km Straße) ein UVP–Bescheid. Für die Verfahren 2. und 3. Ebene wurde das Projekt in vier Teilabschnitte zerlegt.

Wegen wasserrechtlich bedingter Projektänderungen (keine bloßen Projektpräzisierungen auf 2. Ebene) waren Änderungsanträge des Projektwerbers für die Projektabschnitte eins, zwei und vier erforderlich. Diese verzögerten die Erlassung der wasserrechtlichen Bescheide des Landeshauptmanns von Oberösterreich für die Abschnitte eins und zwei. Zudem wurde eine neuerliche Überprüfung durch die UVP–Behörde (BMVIT) im Hinblick auf eine allfällige Nachjustierung bzw. Änderung des UVP–Genehmigungsbescheides erforderlich. Deutliche Verzögerungen bei der Abwicklung des Gesamtprojekts (Anbringen März 2007, UVP–Bescheid Juli 2009) waren die Folge. Für den Abschnitt zwei des Projekts lag nach über sechs Monaten nach Einreichung noch kein wasserrechtlicher Genehmigungsbescheid vor. Auch die wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren der Abschnitte eins und vier waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Mai 2011 noch nicht abgeschlossen.

<sup>21</sup> § 24g Abs. 3 UVP–G; wenn eine Projektänderung erst nach Erteilung der Genehmigung in einem späteren Genehmigungsverfahren eines anderen Vollzugsbereichs erfolgen soll und diese auch eine Änderung der bereits erteilten Genehmigung nach sich zieht, so gelten dafür die gleichen Genehmigungsvoraussetzungen wie für die ursprüngliche UVP–Bewilligung.



Das UVP–Genehmigungsverfahren

# BMLFUW BMVIT

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

**14.2** Bei allen teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht – im Gegensatz zu den konzentrierten Genehmigungsverfahren – die Gefahr von Verzögerungen des Verfahrensabschlusses, wenn Projektänderungen oder Änderungen der rechtlichen Grundlagen in der Zeit zwischen der Erlassung des UVP–Genehmigungsbescheides (1. Ebene) und der Erlassung der weiteren materienrechtlichen Genehmigungsbescheide (2. und/oder 3. Ebene) eine Neuaufrollung von Genehmigungsverfahren notwendig machen.

**14.3** (1) *Das BMLFUW stimmte den Ausführungen des RH zu.*

*(2) Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung sei auch dies eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.*

Kosten

**15.1** (1) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden in der Regel auf allen drei Ebenen eigenständige Genehmigungsverfahren durchgeführt. Da diese Genehmigungsverfahren in Serie abgewickelt werden müssen, ergeben sich daraus zwangsweise Auswirkungen auf die Kosten des Genehmigungsverfahrens. Dies betrifft die notwendigen Personalressourcen bei den verschiedenen mitwirkenden Behörden ebenso wie die Verfahrenskosten für Sachverständige, Kundmachung und Veröffentlichung bis zu möglichen Rechtsmittelverfahren.

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

**15.2** (1) Nach Ansicht des RH ergibt sich schon aus den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensfristen (siehe TZ 20), der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren pro teilkonzentriertem Genehmigungsverfahren und der daraus resultierenden Verfahrensdauer, dass die Kosten für die befassten Mitarbeiter der beteiligten Behörden eines teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahrens ein Mehrfaches der Mitarbeiterkosten eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens betragen. Dies gilt auch für die Kosten der verpflichtend vorgesehenen Teile der Genehmigungsverfahren wie z.B. Kundmachung und Veröffentlichung.

(2) Der RH bemängelte, dass es weder auf Ebene des Bundes noch der Länder vollständige Dokumentationen über die Kosten der Verfahren gab.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

### 15.3 (1) *Das BMLFUW stimmte der Ansicht des RH zu.*

*(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung treffe die Tatsache, dass vollkonzentrierte Genehmigungsverfahren insgesamt ökonomischer zu führen seien und Doppelgleisigkeiten ausgeschlossen werden könnten, auch auf Mitarbeiterkosten und die Anzahl der erforderlichen Edikte zu. Auch dies sei eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.*

*Eine Dokumentation über Personalkosten sei in Niederösterreich mittels des Projekts „Zeitzuordnung“ von September 2011 bis Februar 2012 erfolgt.*

*(3) Die Oberösterreichische Landesregierung teilte mit, dass jeder Mitarbeiter verpflichtet sei, konkrete Leistungsaufzeichnungen über seine Tätigkeiten zu führen. Diese würden in der Kosten- und Leistungsrechnung des Landes in Form von Zuordnungen zu Produkten und Aufträgen verbucht. Das gelte insbesondere auch für die sehr arbeits- und zeitintensiven UVP-Verfahren. Eine Auswertung von aktuellen Verfahren aus der Kosten- und Leistungsrechnung wäre jederzeit und einfach möglich. Im Falle der untersuchten „historischen“ Verfahren allerdings wäre ein zusätzlicher manipulativer Aufwand notwendig. Es entspreche daher nicht den Tatsachen, dass eine solche Kostenübersicht nicht möglich gewesen wäre. Ähnlich wäre es bei den Kosten für Sachverständige. Beim Vorhaben „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“ seien noch nicht einmal sämtliche Abschnitte bewilligt gewesen, daher hätten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auch die endgültigen Gesamtkosten nicht ausgewiesen werden können. Eine Ausweisung der Kosten betreffend die bereits abgeschlossenen Abschnittsverfahren sei aber nicht gewünscht worden.*

*(4) Die Stadt Wien wies darauf hin, dass in Wien seit Mitte 2009 eine entsprechende kostenrechnerische Erfassung und Auswertung aller UVP-Verfahren erfolge. Die den Hauptbahnhof Wien betreffenden Verfahren wären aber bereits 2008 abgeschlossen worden.*

### 15.4 Der RH hielt gegenüber der Oberösterreichischen Landesregierung fest, dass – wie in TZ 1 ausgeführt – nur mit Bescheid der ersten Instanz abgeschlossene Verfahren Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren. Eine Auswertung der Daten von aktuellen Verfahren war somit nicht Thema. Hinsichtlich historischer Daten wurde im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mitgeteilt, dass diese Daten erst aus historischen Datenbanken generiert und händisch erstellt werden müssten. In Anbetracht der Tatsache, dass solche Daten in anderen Ländern



bzw. Bundesministerien nicht auflagen und daher ein Vergleich der Gesamtkosten von teilkonzentrierten Verfahren nicht möglich war, verzichtete der RH auf eine aufwendige Rekonstruktion im Sinne der Sparsamkeit und einer möglichst geringen Belastung der Verwaltung durch die Gebarungsüberprüfung.

Eine Überprüfung der Kosten- und Leistungsrechnungssysteme war nicht Thema der Gebarungsüberprüfung. Die grundsätzlichen Aussagen über die Unterschiede der Kosten in konzentrierten und teilkonzentrierten Verfahren waren – wie die Oberösterreichische Landesregierung in ihrer Stellungnahme ebenfalls zutreffend ausführte – „auch ohne tiefergehende Verfahrensanalysen bzw. Vergleiche mit anderen Verfahren“ möglich und wurden im Rahmen der Stellungnahme auch nicht in Frage gestellt.

Die Ausführungen in TZ 15 des Prüfungsergebnisses beziehen sich – allgemein – auf alle Länder und überprüften Bundesministerien. So wie es auch keine **vollständigen** Bescheidsammlungen (auf Ebene des Bundes und der Länder, siehe TZ 22) gab, bestand auch keine **vollständige** Erfassung der Verfahrenskosten bei einer der an den teilkonzentrierten Verfahren beteiligten Behörden.

Der RH hielt somit erneut fest, dass trotz der vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnungssysteme keine vollständige, alle am teilkonzentrierten Verfahren beteiligten Behörden umfassende Dokumentation der Verfahrenskosten bestand.

#### Sachverständige

**16.1** (1) Für die Beurteilung der Umweltauswirkungen eines Projekts zogen die Behörden regelmäßig Sachverständige verschiedenster Fachgebiete für die Erstellung von Gutachten heran. Entgegen der sonstigen Regelung in Verwaltungsverfahren<sup>22</sup> ermächtigt das UVP–G<sup>23</sup> die Behörden zur freien Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen.

(2) In den konzentrierten Genehmigungsverfahren konnten die Länder auf ihre vorhandenen Kapazitäten an Amtssachverständigen zugreifen. So setzten die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien in ihren konzentrierten Genehmigungsverfahren vorrangig Amtssachverständige ein, nichtamtliche Sachverständige kamen nur ausnahmsweise zum Einsatz (z.B. Wien: 87 % Amtssachverständige gegenüber 13 % nichtamtliche Sachverständige in drei Genehmigungsverfahren).

<sup>22</sup> Gemäß § 52 Abs. 2 und 3 AVG sind in der Regel Amtssachverständige und nur ausnahmsweise nichtamtliche Sachverständige heranzuziehen.

<sup>23</sup> § 12 Abs. 2 UVP–G

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

In den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren beauftragte das BMVIT (1. Ebene) vorrangig nichtamtliche Sachverständige (nach Angaben des BMVIT z.B. rd. 78 % bei den Straßenverfahren). Aufgrund der gesetzlich gebotenen Kontinuität bei Sachverständigen<sup>24</sup> beauftragten die Länder in den Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene grundsätzlich dieselben Sachverständigen. Das BMVIT begründete die häufigere Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger mit der geringen Anzahl eigener Sachverständiger und der mangelnden Verfügbarkeit der Amtssachverständigen der Länder, die vorrangig für Landesprojekte herangezogen würden.

(3) Der von den nichtamtlichen Sachverständigen verrechnete Stundensatz (in der Regel der 1,5–fache Ziviltechnikertarif in der Höhe von rd. 105 EUR) war ungefähr doppelt so hoch wie die Maximalkosten der Amtssachverständigen bspw. beim Bund oder der Stadt Wien (50 EUR bis 55 EUR; Wert aus 2009). Die nichtamtlichen Sachverständigen für Humanmedizin verrechneten bis zu 245 EUR pro Stunde (Wert aus 2006).

Weder beim Bund noch bei den Ländern waren die Sachverständigenkosten auf Projektebene vollständig erfasst und nachvollziehbar.

**16.2** (1) 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.

(2) Nach Ansicht des RH sollten auch im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren vermehrt Amtssachverständige herangezogen werden. Dies würde jedoch eine enge Zusammenarbeit und Koordination der vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen auf Ebene der Bundesministerien und der Landesverwaltungen sowie eine Evaluierung und eventuelle Anpassung der vorhandenen Ressourcen hinsichtlich der Fachbereiche und der Kapazitäten notwendig machen. Eine gesetzliche Regelung der Aufteilung der Kosten wäre anzustreben.

**16.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es wichtig, dass der der Behörde beigegebene Sachverständigenapparat ausreichend mit technisch versiertem Personal ausgestattet sei. Es sei der Beiziehung amtlicher Sachverständiger unbedingt der Vorrang zu geben, da dadurch eine unvoreingenommene fachliche Haltung garantiert werde und den Normunterworfenen eine vorhersehbare einheitliche technische Beur-*

<sup>24</sup> § 24f Abs. 7 UVP–G

*teilung geboten werden könne. Allerdings sei dies aufgrund mangelnder Personalkapazität und mangelnder Verfügbarkeit von Experten in einzelnen Fachbereichen in der Praxis nicht zur Gänze durchführbar, so dass zusätzlich auch nichtamtliche Sachverständige, die zusätzliche Mehrkosten verursachten, erforderlich wären.*

*(2) Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass es im Hinblick auf die Verfahrensökonomie, die in UVP–Verfahren in hohem Maße erforderliche zeitliche Flexibilität und die mitunter spezifischen Fragestellungen vielfach sinnvoll bzw. geboten sei, nichtamtliche Sachverständige zu Prüfgutachtern zu bestellen. Das UVP–G treffe für UVP–Verfahren deshalb auch eine vom AVG abweichende Regelung.*

*(3) Die Oberösterreichische Landesregierung vertrat die Ansicht, dass die Behörden nach dem UVP–G keineswegs die freie Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen hätten und es derzeit nicht möglich wäre, grundsätzlich nichtamtliche Sachverständige im UVP–Bereich zu verwenden. Es bedürfe bei Heranziehung eines nichtamtlichen Sachverständigen sehr wohl einer sachlichen Rechtfertigung, möge dieser Grund auch in den Vorschriften des AVG nicht genannt sein. Während nämlich das BMVIT kaum oder gar nicht über eigene geeignete Amtssachverständige verfüge und somit fast zwangsläufig auf nichtamtliche Sachverständige zurückgreifen müsse, stünde den Ländern ein Apparat an Amtssachverständigen mit sehr weitreichender Einsatzfähigkeit zur Verfügung. Die Bestellung von nichtamtlichen Sachverständigen bilde hier eher die Ausnahme.*

*Für die Kosten der nichtamtlichen Sachverständigen gelte – ähnlich wie bei den Verfahrenskosten –, dass sowohl sämtliche von nichtamtlichen Sachverständigen beanspruchten als auch die festgesetzten und ausbezahlten Gebühren aktenkundig seien. Eine Erfassung der diesbezüglichen Gesamtkosten je Projekt wäre ohne bedeutenden Aufwand möglich gewesen.*

*(4) Die Salzburger Landesregierung teilte mit, dass die vom RH angegebenen Beträge auch den Erfahrungen in Salzburg entsprechen würden.*

- 16.4** Der RH hielt gegenüber der Oberösterreichischen Landesregierung fest, dass die Honorarnoten für nichtamtliche Sachverständige und deren Abrechnung Teile des Aktenkonvoluts waren, das im Rahmen der Gebarungsüberprüfung elektronisch zur Verfügung gestellt wurde und dem RH somit bekannt war. Die Honorare stellten aber ebenfalls nur eine Teilmenge der in den teilkonzentrierten Verfahren aufgelaufenen Sachverständigenkosten dar (siehe TZ 15). Zudem machte der RH darauf aufmerksam, dass gemäß § 12 Abs. 2 UVP–G „die Beizie-

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

hung von nicht amtlichen Sachverständigen auch ohne das Vorliegen der Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 und 3 AVG zulässig“ ist.

### Einwendungen

**17.1** (1) Nachbarn, die von einem UVP–Vorhaben betroffen sein könnten, sowie die in den Materiengesetzen vorgesehenen Parteien haben von Beginn des Genehmigungsverfahrens an Parteistellung<sup>25</sup>. Zur Wahrung der Parteistellung ist es notwendig, Einwendungen spätestens am Tag vor Beginn der mündlichen Verhandlung oder während dieser zu erheben.

(2) Im konzentrierten Genehmigungsverfahren muss jede Einwendung nur einmal eingebracht werden, da es nur ein einziges Genehmigungsverfahren bei einer einzigen Behörde gibt.

(3) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist die wiederholte Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Verfahren 2. und 3. Ebene notwendig.

Zur Vereinfachung dieses Aufwandes stellte das BMLFUW in einem unverbindlichen Rundschreiben fest, dass die wiederholte Geltendmachung nicht erforderlich sei. In den vom RH überprüften Genehmigungsverfahren folgten die Behörden dieser Ansicht mit einer Ausnahme (Projekt „Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene“) nicht. Sie berücksichtigten solche Einwendungen nur, wenn sie auf jeder Ebene des Genehmigungsverfahrens neuerlich (weitaus ident) eingebracht wurden.

Für Parteien des teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahrens war es oft schwierig, zur Wahrung der Parteistellung auch in den nachfolgenden Materienverfahren zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben (z.B. Projekt „B 309 Steyrer Straße/A 1 Anschlussstelle Enns West“). Ähnliche Rechtsunsicherheit bereitete die Frage, ob eine im Naturschutzverfahren anerkannte NGO auch im UVP–Genehmigungsverfahren als NGO anerkannt war.

**17.2** (1) Nach Ansicht des RH entsprach die festgestellte Vorgangsweise in teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren (wiederholte Geltendmachung von Einwendungen auf 2. und/oder 3. Ebene) zwar den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts, aber nicht dem Prinzip der Bürgernähe und der Effizienz. Da das Rundschreiben des BMLFUW keine Rechtswirkungen entfaltete, konnten sich Parteien auch nicht darauf berufen. Nach Ansicht des RH war das konzentrierte Genehmigungs-

<sup>25</sup> § 19 Abs. 1 Z 1 und 2 UVP–G

verfahren daher – wegen der Zuständigkeit nur einer einzigen Behörde und der nur einmaligen Geltendmachung der Einwendungen – auch in dieser Frage zweckmäßiger, bürgernäher und für alle Betroffenen kostengünstiger.

(2) Neben dem möglichen Verlust der Parteistellung besteht in der derzeitigen Praxis des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens auch die Gefahr, dass Bürger von einer Behörde zur nächsten weitergereicht werden ohne Berücksichtigung ihrer Einwendungen. Eine gesetzliche Regelung dieses Problems (dass „Beteiligte mit ihren Einwendungen im Kreis geschickt werden“<sup>26</sup>) wäre nach Ansicht des RH hilfreich.

**17.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde in der gegenwärtigen Vollzugspraxis tunlichst darauf geachtet, niemanden „im Kreis zu schicken“. Alle Einwendungen würden auf das Genaueste geprüft, da für die Behörde durch „Vertröstungen“ oder „Im-Kreis-Schickungen“ nichts gewonnen erscheine und widrigenfalls eine Aufhebung des Bescheides durch die Höchstgerichte drohe.*

#### Bescheiderlassung

#### **18.1** (1) Konzentrierte UVP–Genehmigungsverfahren

In konzentrierten Genehmigungsverfahren wird über alle Materien gemeinsam in einem einzigen Bescheid abgesprochen. Die Frist zur Erlassung des Genehmigungsbescheides beträgt neun Monate, im vereinfachten Verfahren sechs Monate.

#### (2) Teilkonzentrierte UVP–Genehmigungsverfahren

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ergeht pro Genehmigungsebene ein eigener Bescheid.

Die Frist zur Erlassung des UVP–Bescheides (1. Ebene) beträgt – auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren – zwölf Monate ab Antragstellung. Für die Bescheide der 2. und 3. Ebene gilt die allgemeine Devolutionsfrist nach § 73 AVG, wonach eine Erlassung ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen des Anbringens bei der Behörde zu erfolgen hat. Diese (maximale) Sechsmonatsfrist beginnt ab dem Einlangen des jeweiligen Antrags (Anbringens) bei der Behörde zu laufen.

<sup>26</sup> Zitat aus dem Rundschreiben des BMLFUW zur Durchführung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes vom 16. Dezember 2011

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

Bei den meisten überprüften teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren lag zwischen der Erlassung des UVP–Bescheides (1. Ebene) und der Materienbescheide 2. und 3. Ebene ein Zeitraum von mehreren Monaten. Um das Verfahren zu beschleunigen, waren in einigen Fällen die Verfahren der verschiedenen Ebenen parallel geführt worden. So im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene: gleiche Fristen für die öffentliche Auflage, unmittelbar aneinander anschließende mündliche Verhandlungen, Erlassung der Bescheide 2. und 3. Ebene unmittelbar nach dem UVP–Bescheid.

### (3) Sperrwirkung in teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren

Allerdings dürfen aufgrund der „Sperrwirkung“ nach UVP–G<sup>27</sup> keine Genehmigungsbescheide der 2. und 3. Ebene vor dem Abschluss der UVP erlassen werden – bei sonstiger Nichtigerklärung der Bescheide durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde. Von dieser Sperrwirkung waren im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren vor allem die wasser-, abfall- und naturschutzrechtlichen Bewilligungen betroffen.

Zwischen den Projektwerbern und den Behörden 1., 2. und 3. Ebene bestanden unterschiedliche Rechtsansichten, ab welchem Zeitpunkt die Sperrwirkung einsetzte: entweder – so die Ansicht des BMVIT – mit der Fertigstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens (mit dem die Umweltverträglichkeit fachlich festgestellt wird) oder mit der Erlassung des UVP–Bescheides (mit dem die Umweltverträglichkeit rechtlich festgestellt wird).

Den unterschiedlichen Rechtsansichten zwischen Projektwerbern und Behörden folgend war auch die Praxis unterschiedlich. Beim Projekt „Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene“ ergingen der gewerbe- und der naturschutzrechtliche Bescheid unmittelbar nach dem UVP–Bescheid. Bei den Projekten „A 1 Anschlussstelle Enns West“ und „S 1 Knoten Korneuburg“ ergingen der wasser- und der naturschutzrechtliche Bescheid vor dem UVP–Bescheid. In allen anderen Genehmigungsverfahren wurden die wasser- und naturschutzrechtlichen Bescheide mit einem deutlichen zeitlichen Abstand nach dem UVP–Bescheid erlassen.

Mögliche Nichtigkeitserklärungen der Bescheide der 2. und 3. Ebene können wirtschaftliche Folgen haben. Im Rahmen des Projekts „ÖBB–Strecke Abschnitt Schlossbachgraben–Angertal“ wurden bspw. nach zweimaliger Aufhebung von Feststellungsbescheiden durch den Verwaltungs-

<sup>27</sup> § 24 Abs. 10 UVP–G

gerichtshof auch die wasser- und naturschutzrechtlichen Bescheide der Bezirksverwaltungsbehörden (3. Ebene) für nichtig erklärt. Das neue Brückenbauwerk über die Angerschlucht war in der Zwischenzeit errichtet worden und stand seither konsens- und funktionslos im Gelände.

**18.2** (1) Da in konzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren nur eine einzige Behörde zuständig war, konnten keine Probleme durch unterschiedliche Fristen oder behördenübergreifenden Abstimmungsbedarf auftreten.

(2) Der RH betonte, dass die teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren von den Behörden im Bemühen um Beschleunigung des aus drei Ebenen bestehenden Gesamtverfahrens zwar parallel geführt werden konnten, in der Praxis aber die Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene – und zwar bereits deren Anbringen – vom Ergebnis des Genehmigungsverfahrens auf der 1. Ebene wegen der dabei vorzunehmenden fachübergreifenden Gesamtschau der Umweltauswirkungen inhaltlich abhängig waren. Daraus ergaben sich selbst bei paralleler Verfahrensführung und bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf und zeitliche Verzögerungen der Genehmigungsverfahren.

(3) Die parallele Verfahrensführung im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren stieß in der Praxis auch wegen der unterschiedlichen Fristen und dem Spannungsverhältnis zwischen Sperrwirkung und Devolution 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 sich das UVP–Genehmigungsverfahren, das die Basis der Materienverfahren bilden sollte und in diesen berücksichtigt werden musste, noch innerhalb der gesetzlichen (bis doppelt so langen) Frist befand. 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 mit Nichtigerklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde bedroht. Andererseits musste die Behörde bei Einlangen eines Anbringens aktiv werden, ein Abwarten könnte möglicherweise einen Devolutionsantrag zur Folge haben.

(4) Nach Ansicht des RH war für den Eintritt der Sperrwirkung das Umweltverträglichkeitsgutachten der bestimmende Zeitpunkt. Dies kann aus der Formulierung des § 24 Abs. 10 UVP–G („Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung“) geschlossen werden.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

### Auflagen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren

**18.3** *Das BMLFUW und die Niederösterreichische Landesregierung stimmten der Ansicht des RH zu. Nach Meinung der Niederösterreichischen Landesregierung wäre eine entsprechende gesetzliche Klarstellung wünschenswert.*

**19.1** (1) 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 kann. In der Praxis zeigten sich unterschiedliche Zugänge:

- So war bspw. beim Projekt „A 4 Anschlussstelle Neusiedl“ vier Monate lang strittig, welche Behörde für die Auferlegung der naturschutzfachlichen Maßnahmen (wie bspw. Ausgleichsflächen, Kartierung für betriebsbegleitendes Monitoring, Extensivierung der Nutzung, Neuanlage von Feuchtmulden) zuständig war. Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie lehnte die Aufnahme der naturschutzfachlichen Maßnahmen in ihren UVP-Bescheid auch im Rahmen der Feststellung des öffentlichen Interesses als kompetenzwidrig ab, obwohl die zuständige Eisenbahn- bzw. Straßenbehörde gegebenenfalls auch Naturschutzinteressen wahrzunehmen hat<sup>28</sup>. Die Burgenländische Landesregierung wiederum sah keinen Tatbestand des Burgenländischen Naturschutzgesetzes als verwirklicht an und lehnte daher die Erlassung eines Naturschutzbescheides vorerst ab. Im Ergebnis erließ die Naturschutzbehörde (Landesregierung) einen Bescheid auf der Grundlage des UVP-G anstatt des Burgenländischen Naturschutzgesetzes, um die notwendigen Maßnahmen sicherzustellen.
- Beim Projekt „S 1 Anschlussstelle Rannersdorf“ erließen weder die Niederösterreichische Landesregierung noch die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde einen naturschutzrechtlichen Bescheid, mit dem – nach der zusammenfassenden Bewertung – erforderliche Maßnahmen in konkrete Auflagen oder Bedingungen gefasst wurden.
- Beim Projekt „A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Poysbrunn“ schrieb das BMVIT im Bereich Wildbiologie und Jagdwirtschaft erforderliche Auflagen (z.B. fünf Hektar zusätzliche Wildäusungsflächen) mangels eines landesrechtlichen Anknüpfungstatbestandes selbst vor.

<sup>28</sup> vgl. VwGH vom 16. April 2004, Zl. 2001/10/0156 zu Semmering 1



(2) 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. Eine Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgerichtshof steht diesbezüglich nur dem jeweils zuständigen Bundesminister zu (Amtsbeschwerde<sup>29</sup>, im Falle Wasserrecht der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).

**19.2** (1) Nach Ansicht des RH führte der negative Kompetenzkonflikt beim Projekt „A 4 Anschlussstelle Neusiedl“ nicht nur zu einer Verzögerung bei der Erlassung des UVP–Bescheides, sondern er war auch Hauptursache für eine verzögerte Erlassung der naturschutzrechtlichen Auflagen.

(2) Nach Ansicht des RH besteht im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP–Gutachten oder der zusammenfassenden Bewertungen als erforderlich erachtet werden, aber mangels eines Tatbestandes auf Landesebene nicht als Auflagen eines materienrechtlichen Bescheides vorgeschrieben werden können. Der RH wies darauf hin, dass in derartigen Fällen entweder eine unzuständige Behörde Auflagen erteilt oder keine Maßnahmen vorgeschrieben werden. Der RH wies zudem darauf hin, dass es auch Landesmaterien gab, die keine Genehmigungstatbestände aufwiesen<sup>30</sup>.

(3) Auch bei der Nachkontrolle (siehe TZ 22) können sich daraus Probleme ergeben, weil sich diese Kontrolle nur auf die Einhaltung der in den Genehmigungsbescheiden bereits vorgeschriebenen Auflagen beziehen kann.

(4) Dieses Problem kann nur bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auftreten. In konzentrierten Genehmigungsverfahren sind solche Konflikte nicht möglich, da Maßnahmen und Auflagen direkt auf der Grundlage des UVP–G<sup>31</sup> angeordnet werden können.

**19.3** (1) *Das BMLFUW teilte mit, dass mangelnde Tatbestände auf Landesebene nicht beurteilt werden könnten. Fragestellungen, welche Behörde welche Auflagen aufzuerlegen hat, würden sich jedoch häufig ergeben und müssten mühsam einer Klärung zugeführt werden.*

<sup>29</sup> Art. 131 Abs. 1 Z 2 B–VG

<sup>30</sup> z.B. NÖ Kulturschutzgesetz, NÖ Bodenschutzgesetz oder Jagdgesetze

<sup>31</sup> § 17 Abs. 4 UVP–G

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

*(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung bestehe in teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auch Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP–Gutachten als erforderlich erachtet würden, aber mangels eines Tatbestandes nicht als Auflagen eines materienrechtlichen Bescheides vorgeschrieben werden könnten. Auch dies sei eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.*

### Verfahrensdauer **20.1** (1) Gesetzliche Verfahrensfristen

Die UVP–Behörde hat die Entscheidung im konzentrierten Genehmigungsverfahren spätestens neun Monate nach Antragstellung zu treffen, für vereinfachte Genehmigungsverfahren ist die Entscheidungsfrist mit sechs Monaten festgesetzt.

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren 1. Ebene hat die Behörde – auch bei vereinfachten Verfahren – spätestens innerhalb von zwölf Monaten zu entscheiden. Die Genehmigungsverfahren der 2. und 3. Ebene unterliegen der sechsmonatigen Frist für Verwaltungsverfahren.

### (2) Einflussfaktoren auf die Verfahrensdauer

Neben der Arbeitsweise der Behörden können weitere Faktoren Einfluss auf die Dauer des konzentrierten oder teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens haben: die Qualität der eingebrachten Projektunterlagen, die Anzahl der Beteiligten (und davon abhängig, ob ein Großverfahren gemäß §§ 44a ff. AVG durchzuführen war oder nicht), die Anzahl der von den Beteiligten eingebrachten Einwendungen, die Dauer der Arbeit der Sachverständigen, allfällige Änderungen des Projekts durch den Projektwerber während des laufenden Genehmigungsverfahrens etc.

### (3) Verfahrensdauer laut UVP–Bericht 2009

Die Auswertung der Verfahrensdauer im UVP–Bericht 2009<sup>32</sup> zeigte beim Vergleich der konzentrierten mit den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren für den Zeitraum 1. Jänner 2005 bis 1. März 2009 folgendes Ergebnis:

<sup>32</sup> 4. UVP–Bericht an den Nationalrat 2009 (Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat gemäß § 44 UVP–G 2000 über die Vollziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich) Juni 2009



# BMLFUW BMVIT

Das UVP–Genehmigungsverfahren

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

**Tabelle 3: Auswertung der Verfahrensdauer im UVP–Bericht 2009**

	Anzahl Vorhaben	Mittelwert in Tagen	Minimum in Tagen	Maximum in Tagen	Median in Tagen
Bundesstraßen (TK)	8	360	129	1.189	312
Eisenbahn–Hochleistungsstrecken (TK)	1	314	–	–	–
Landesstraßen (K)	6	542	158	833	577

Quelle: UVP–Bericht 2009

In dieser Auswertung sind die nachfolgenden Genehmigungsbescheide 2. und 3. Ebene nicht berücksichtigt. Für einen tatsächlichen Projektstart bzw. Baubeginn sind diese jedoch erforderlich.

In dem vom BMLFUW seit 2009 durchgeführten Monitoring werden die Verfahrensdauern auch getrennt nach Anbringen und Kundmachung der Unterlagen erfasst.

**20.2** Nach Ansicht des RH entsprach der UVP–Bericht des Bundesministers für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zwar den Anforderungen des UVP–G, deckte aber mit der Darstellung ausschließlich der UVP–Genehmigungsverfahren (ohne Verfahren 2. und 3. Ebene) nur einen Teil der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ab. Zudem waren darin nur jene Daten berücksichtigt, die von den jeweiligen UVP–Behörden erster Instanz (Landesregierungen bzw. BMVIT) dem BMLFUW oder dem Umweltbundesamt übermittelt worden waren (siehe TZ 22).

**21.1** (1) Der RH wertete die in den überprüften Ländern durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren nach anderen als dem UVP–Bericht des Bundesministers für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zugrunde gelegten Kriterien aus und stellte sie den vergleichbaren konzentrierten Genehmigungsverfahren (Straße und Schiene) gegenüber. Er unterschied bei den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren/Straße zwischen Linienvorhaben<sup>33</sup> und Anschlussstellenvorhaben, da diese von der Komplexität des Projekts und auch

<sup>33</sup> 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.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

des Genehmigungsverfahrens üblicherweise nicht vergleichbar waren; Anschlussstellen werden in der Regel im vereinfachten Genehmigungsverfahren abgewickelt. Außerdem bezog die Auswertung auch die nachfolgenden Genehmigungsbescheide (2. und 3. Ebene) ein, sofern solche ergangen waren. Für Genehmigungsverfahren, die in 2. oder 3. Ebene noch nicht abgeschlossen waren, nahm der RH das Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (20. Mai 2011) als Stichtag für die Berechnungen. Im Bereich Schiene gab es kein konzentriertes Genehmigungsverfahren als Vergleichswert.

Zur Auswertung definierte der RH einzelne Verfahrensschritte (ohne Rücksicht auf die Rechtskraft der jeweiligen Bescheide):

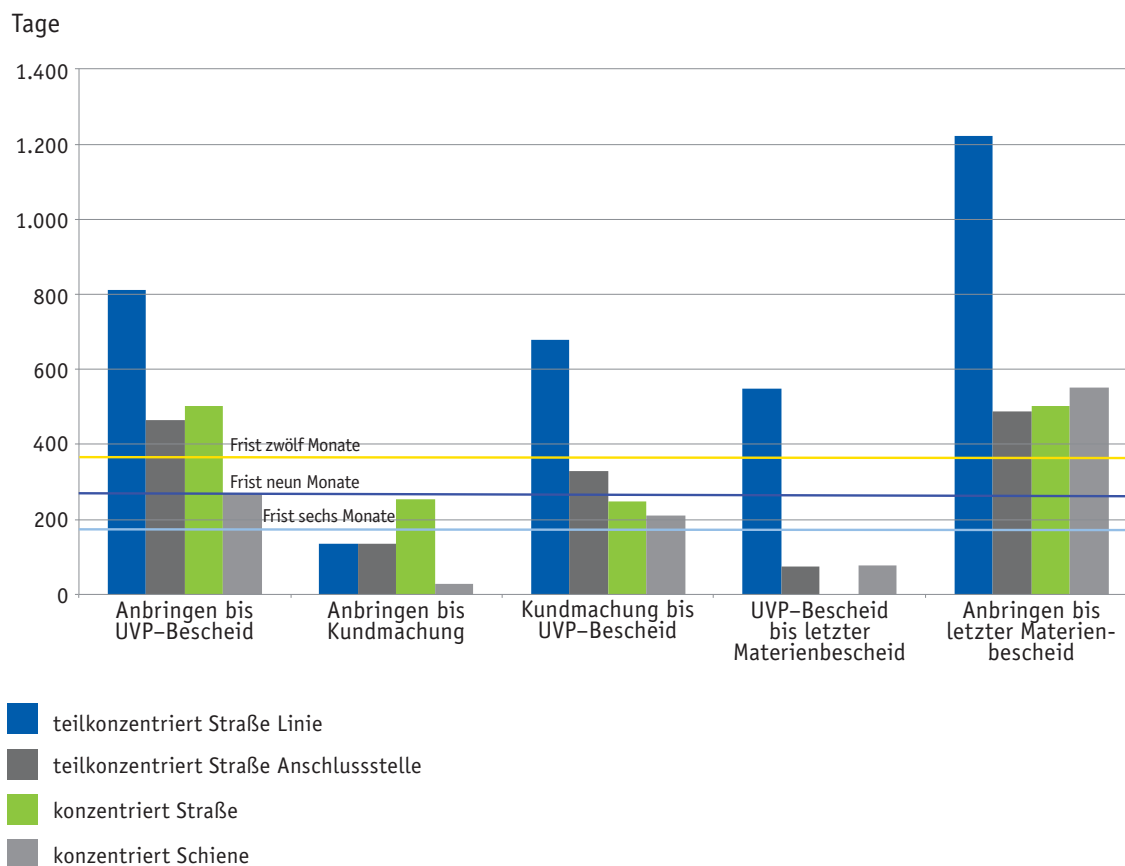
- „Anbringen bis UVP–Bescheid“<sup>34</sup>: vom Einlangen des ersten Antrags bei der UVP–Behörde bis zur Erlassung des UVP–Bescheides. Dies ist die gesamte Dauer eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens, nach der (nach Eintritt der Rechtskraft) das Projekt tatsächlich verwirklicht werden kann. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind zu diesem Zeitpunkt die Bescheide der 2. und 3. Ebene noch ausständig, das Projekt kann somit noch nicht verwirklicht werden.
- „Anbringen bis Kundmachung“: vom Einlangen des ersten Antrags bei der UVP–Behörde bis zur Kundmachung des Projekts (nach allfälligen Verbesserungen). Dieser Schritt beinhaltet allfällige Verbesserungsaufträge der Behörde an den Projektwerber, um das Projekt beurteilen zu können bzw. bewilligungsfähig zu machen, die entsprechenden Anbringen der Projektwerber und deren Beurteilung durch die Sachverständigen.
- „Kundmachung bis UVP–Bescheid“: von der Kundmachung bis zur Erlassung des UVP–Bescheides durch die UVP–Behörde. Dies ist die Zeit, die die Behörde effektiv für die Ausarbeitung des UVP–Bescheides benötigt, inklusive der gesetzlich vorgegebenen Kundmachungsfristen.
- „UVP–Bescheid bis letzter Materienbescheid“: von der Erlassung des UVP–Bescheides bis zur Erlassung des letzten Bescheides der Behörden 2. und/oder 3. Ebene; dieser Schritt entfällt naturgemäß im konzentrierten Genehmigungsverfahren.
- „Anbringen bis letzter Materienbescheid“: vom Einlangen des Anbringens bei der UVP–Behörde bis zur Erlassung des letzten

<sup>34</sup> Dieser Verfahrensschritt entspricht jenem Geschehen, das der Auswertung im UVP–Bericht des BMLFUW zugrunde gelegt wurde.

Bescheides der Behörden 2. und/oder 3. Ebene. Dies ist die gesamte Dauer eines teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens, nach der (nach Eintritt der Rechtskraft) das Projekt tatsächlich verwirklicht werden kann.

Die Auswertung der Dauer der verschiedenen Verfahrensschritte – unter Anfügung der gesetzlichen Fristen durch den RH – brachte folgendes Ergebnis<sup>35</sup> (die Werte für konzentrierte Linienverfahren/Straße von Anbringen bis UVP–Bescheid und von Anbringen bis letzter Materienbescheid waren naturgemäß ident):

Abbildung 5: Verfahrensdauer in Tagen



Quelle: RH

<sup>35</sup> Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren nicht alle Genehmigungsverfahren endgültig (alle Materien in 2. und 3. Ebene betreffend) und rechtskräftig abgeschlossen. Die Auswertung enthält auch ein Genehmigungsverfahren (S 1 Knoten Korneuburg), das eine bloße Wiederholung eines bereits durchgeführten Genehmigungsverfahrens war. Ein Projekt (A 5 Schrick Poysbrunn) war auf Antrag des Projektwerbers sistiert, bei einem Projekt (S 10 Mühlviertler Schnellstraße) war ebenfalls noch ein Teilabschnitt auf Ebene des Landes Oberösterreich offen. Die vorgenommene Auswertung soll somit keine statistisch abgesicherte Aussage darstellen, sondern einen groben Vergleich der Dauer der unterschiedlichen Verfahrenstypen ermöglichen.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

(2) Im Durchschnitt dauerten teilkonzentrierte Linienvorfahren/StraÙe (1.221 Tage) mehr als doppelt so lange wie konzentrierte Linienvorfahren/StraÙe (501 Tage). Der erhöhte Aufwand für die Vollständigkeit des Anbringens war deutlich ersichtlich: Anbringen bis Kundmachung

- für konzentrierte Linienvorfahren/StraÙe 254 Tage,
- für teilkonzentrierte Linienvorfahren/StraÙe 134 Tage.

Dies wurde in der Folge durch ein rascheres UVP–Verfahren mehr als wettgemacht: Kundmachung bis UVP–Bescheid

- für konzentrierte Linienvorfahren/StraÙe 248 Tage,
- für teilkonzentrierte Linienvorfahren/StraÙe 330 Tage (ohne die Vorfahren 2. und 3. Ebene).

(3) Linienvorfahren und Anschlussstellen waren von unterschiedlicher Komplexität: Während von den 27 überprüften Projekten die konzentrierten Linienvorfahren/StraÙe im Durchschnitt 7,8 km und die teilkonzentrierten Linienvorfahren/StraÙe im Durchschnitt 19,7 km Länge aufwiesen, waren Anschlussstellen meist nur kurze Strecken als Anbindung an das niederrangige StraÙennetz. Allfällige notwendige Verlegungen auf Ebene des niederrangigen StraÙennetzes wurden im konzentrierten Genehmigungsverfahren abgewickelt (z.B. Projekt „B 309 Heuberg Steyrer StraÙe“ mit ca. 14,5 km und Projekt „A 1 Anschlussstelle Enns West“ mit ca. 0,5 km). Zudem bestanden oft bereits Konsense (z.B. hinsichtlich Wasser/Abwasser) aus den Genehmigungsverfahren zum Bau der StraÙe, die allfällige Anschlussstellen umfassten.

Diesem Unterschied in der Komplexität folgend, dauerten teilkonzentrierte Linienvorfahren/StraÙe (1.221 Tage) deutlich länger als teilkonzentrierte Anschlussstellen (487 Tage) (Letztere im vereinfachten Genehmigungsverfahren). Hingegen waren konzentrierte Linienvorfahren/StraÙe (501 Tage) von der Dauer her mit teilkonzentrierten Anschlussstellen (487 Tage) vergleichbar.

(4) Teilkonzentrierte Linienvorfahren/StraÙe (1.221 Tage) dauerten deutlich länger als teilkonzentrierte Linienvorfahren/Schiene (551 Tage). Dies war nach Aussage der überprüften Stellen und der Projektwerber vor allem damit zu erklären, dass ein Linienprojekt/StraÙe wesentlich mehr Einfluss auf die regionale Infrastruktur hatte als ein Linienprojekt/Schiene. Hoehrangige StraÙen dienten nicht nur der Umsetzung strategischer Verkehrsplanungen, sondern auch der regionalen Aufschließung, der Entlastung von Ortsdurchfahrten etc. Entsprechend

hoch war das Interesse der betroffenen Bevölkerung und der regionalen Politik, was sich auch in der Anzahl der Einwendungen niederschlug.

(5) 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 überprüften Stellen führten dies auf die Qualität der Projektunterlagen und die damit zusammenhängenden notwendigen Verbesserungsaufträge bzw. vom Projektwerber gewünschte Unterbrechungen des jeweiligen Projekts zurück.

**21.2** (1) Zur Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen stellte der RH fest, dass die gesetzlichen Fristen in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Komplexität der Projekttypen standen: Im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren 1. Ebene lag nicht nur die Maximaldauer (auch für Linienverfahren) um 25 % höher als in konzentrierten (zwölf Monate zu neun Monaten), es gab auch keinen Unterschied in den Verfahrensfristen zum vereinfachten Verfahren. 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). Diese Unterschiede waren für den RH sachlich nicht nachvollziehbar.

(2) Der Unterschied zwischen teilkonzentrierten Linienverfahren/Straße und teilkonzentrierten Anschlussstellen/Straße ergab sich nach Ansicht des RH aus der Natur der Sache, da Anschlussstellen nur kleinräumige Projekte an bereits existierenden Straßen sind und somit nicht nur die grundsätzlichen Diskussionen über den Straßenverlauf wegfallen, sondern auch die technische Umsetzung leichter ist. Der RH betonte allerdings, dass konzentrierte Linienverfahren/Straße – trotz der unterschiedlichen Komplexität – nur wenig länger dauerten als teilkonzentrierte Anschlussstellen/Straße.

## Das UVP–Genehmigungsverfahren

(3) Die ausgewerteten Verfahrensschritte belegten die Verfahrensökonomie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens:

- Teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße dauerten fast doppelt so lange wie konzentrierte.
- Auch im Verfahrensschritt „Kundmachung bis UVP–Bescheid“ dauerten die teilkonzentrierten Linienverfahren/Straße mehr als 80 Tage länger als die konzentrierten.
- Konzentrierte Linienverfahren/Straße dauerten ähnlich lange wie teilkonzentrierte Anschlussstellen.

Neben der rascheren Abwicklung belegten die zuvor erhobenen Sachverhalte (siehe TZ 9 bis 19) weitere Vorteile des konzentrierten Genehmigungsverfahrens: höhere Rechtssicherheit, bessere gesamtheitliche Bewertung und bessere Bürgernähe (siehe auch TZ 23).

**21.3** (1) *Aus der Sicht des BMLFUW konnten die Ausführungen des RH aus praktischer Sicht nachvollzogen werden.*

*(2) Die Niederösterreichische Landesregierung verwies auf den in TZ 2 angesprochenen Kompromiss. Eine Lösung könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gefunden werden.*

## Nachkontrolle

### 22.1 (1) Zuständige Behörden

Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat sowohl hinsichtlich der konzentrierten als auch der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren<sup>36</sup> gemeinsam mit den mitwirkenden Behörden spätestens fünf Jahre nach Verkehrsfreigabe das UVP–Vorhaben daraufhin 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<sup>37</sup>.

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren sind die Bescheide so zu gliedern, dass auch nach Übergang der Zuständigkeit auf die zur Überwachung des Vorhabens zuständigen Behörden eine effiziente Vollziehung möglich ist. Es muss nach Zuständigkeitsübergang (vgl. TZ 5)

<sup>36</sup> Hingegen ist im vereinfachten Verfahren keine Nachkontrolle vorgesehen.

<sup>37</sup> § 24h Abs. 5 und 6 UVP–G



**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

eindeutig feststellbar sein, welcher Teil des Bescheides und welche Nebenbestimmungen von welcher Behörde zu vollziehen sind.<sup>38</sup>

**(2) Bescheidsammlung**

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat nach UVP-G eine UVP-Dokumentation einzurichten, in der die – sowohl im Rahmen von konzentrierten als auch von teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren – durchgeführten UVP erfasst werden.<sup>39</sup> Die UVP-Dokumentation muss u.a. auch einen aktuellen Link auf die Internetseiten der UVP-Behörden enthalten.

Die UVP-Bescheide aus konzentrierten Genehmigungsverfahren und aus der 1. Ebene der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren waren vollständig in der UVP-Dokumentation erfasst, nicht hingegen die Materienbescheide 2. und 3. Ebene aus teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren: Obwohl keine Pflicht zur Übermittlung der Materienbescheide an das BMVIT bestand, gaben im Rahmen der Erhebungen alle Länder an, die Materienbescheide an das BMVIT zu übermitteln. Demgegenüber stellte der RH fest, dass im BMVIT weder für den Bereich Schiene noch für den Bereich Straße alle Materienbescheide auflagen. Auch auf der Dokumentationsseite des BMLFUW waren weder die Bescheide der 2. noch der 3. Ebene ersichtlich. Links zu diesen Behörden waren ebenfalls nicht eingerichtet.

**22.2** Der RH stellte kritisch fest, dass auf Ebene des Bundes keine alle Ebenen umfassende und vollständige Bescheidsammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren existierte.

Dies war nach Ansicht des RH darin begründet, dass es im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren keine einheitliche UVP-Behörde und damit keinen eindeutig definierten „Herrn des Genehmigungsverfahrens“ gab. Dieser Mangel war insofern gravierend, als daher 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.

**22.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW bestehe geringe Erfahrung mit der Nachkontrolle. Das mangelnde Vorliegen einer vollständigen Bescheidsammlung sei auch bemerkt worden.*

<sup>38</sup> Umweltsenat vom 8. März 2010, Zl. US 2B/2008/23-62; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G; BMLFUW vom 16. Februar 2011; andere Ansicht Umweltsenat vom 21. März 2011, Zl. US 1A/2010/22-10

<sup>39</sup> § 43 UVP-G

## Nachkontrolle

*(2) Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass bereits im Rahmen der RH-Prüfung alle bis dahin aufgrund teilkonzentrierter Genehmigungsverfahren erlassenen Bescheide dem BMVIT übermittelt worden seien; dies werde auch bei künftigen Verfahren veranlasst werden.*

*(3) Die Stadt Wien merkte an, dass der von der Magistratsabteilung 22 für den Landeshauptmann im teilkonzentrierten Verfahren „Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene“ erlassene Bescheid nach Rechtskraft sowohl dem BMLFUW als auch dem BMVIT übermittelt worden sei.*

### Zusammenfassende Bewertung

**23.1** Nach Ansicht des RH war das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren des dritten Abschnitts UVP-G nicht dazu geeignet, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, effizienter zu machen oder die Kosten auf Ebene des Genehmigungsverfahrens oder der Projekte zu verringern. Die Vollzugspraxis des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens zeigte im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren erhebliche Nachteile und Defizite in den im Bericht dargestellten Bereichen. Zudem waren Detailfragen in wichtigen Bereichen offen, die zu Rechtsunsicherheit in wesentlichen Phasen des Verfahrens, zu Verlängerung und Verteuerung der Genehmigungsverfahren führen (können):

- Das teilkonzentrierte Verfahren ist auf drei Ebenen (BMVIT, Landeshauptmann, Landesregierungen) aufgeteilt. Aus der höheren Anzahl von befassten Behörden und damit Verfahrensschritten im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren resultieren nicht nur längere Genehmigungsverfahren, sondern auch ein erhöhter Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern und ein höherer Abstimmungsbedarf der befassten Behörden. (TZ 3, 21)
- In Verfahren der 1. Ebene sind die Verfahrensvorschriften des UVP-G anzuwenden (wenn sie vom AVG abweichende Verfahrensschritte vorsehen), in den Verfahren 2. und 3. Ebene ausschließlich die Vorschriften des AVG, sofern das jeweils anzuwendende Materienrecht kein eigenes Verfahren vorsieht. (TZ 2)
- Beim teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auf der 2. Ebene handelt es sich um keine „echte“ Konzentration, d.h. die sonst erforderlichen Genehmigungen werden nicht durch einen einzigen Bescheid ersetzt, sondern nur von einer Behörde gemeinsam erteilt. (TZ 3)

- Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren entspricht in keiner Weise dem One-stop-shop-Prinzip. Es ist durch die höhere Anzahl eingebundener Behörden nicht nur aufwendiger, sondern auch weniger transparent und bürgerfreundlich als ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. (TZ 3)
- Bei allen teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht die Gefahr, dass Projektänderungen oder eine Änderung der rechtlichen Grundlagen zwischen der Erlassung des UVP-Genehmigungsbescheides und der Erlassung der weiteren Genehmigungsbescheide Verzögerungen (bis hin zur Neuaufrollung des UVP-Genehmigungsverfahrens) verursachen. (TZ 14)
- Im konzentrierten Genehmigungsverfahren muss der Projektwerber nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Genehmigungsanträge für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. (TZ 13)
- Aus den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensfristen, der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren und der daraus resultierenden Verfahrensdauer ergeben sich im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren höhere Kosten. (TZ 15)
- Wegen der überwiegenden Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist von weitaus höheren Sachverständigenkosten auszugehen. (TZ 16)
- Selbst bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ergibt sich im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Behörden der drei Ebenen. (TZ 18)
- Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist zur Wahrung der Parteistellung die neuerliche Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Verfahren 2. und 3. Ebene notwendig. Dies macht es für Parteien schwierig, zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben. (TZ 17)
- Mögliche Kompetenzkonflikte im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren führen nicht nur zu Verzögerungen, sondern es erteilt in derartigen Fällen entweder eine unzuständige Behörde Auflagen oder es werden für einen bestimmten Bereich keine Maßnahmen vorgeschrieben. (TZ 19)

## Zusammenfassende Bewertung

- Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP-Gutachten oder den zusammenfassenden Bewertungen als erforderlich erachtet werden, aber auf Landesebene nicht als Auflagen vorgeschrieben werden (können). (TZ 19)
- In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren gibt es naturgemäß kein Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution, da nur ein einziger umfassender Bescheid erlassen wird. (TZ 18)
- Es existiert auf Ebene des Bundes keine alle Ebenen umfassende und vollständige Bescheidsammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. (TZ 22)

Ziel einer allfälligen Neuregelung sollte der Abbau der aufgezeigten Defizite mit einer gleichzeitigen Reduzierung der Kosten für die Behörden auf der einen und die Projektwerber auf der anderen Seite sein. Durch eine Konzentration und damit den Wegfall von Genehmigungsverfahren auf einer 2. und/oder 3. Ebene ergäben sich nach Ansicht des RH Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand der vom Wegfall betroffenen Behörden. Zudem entfielen mögliche teilweise Wiederholungen von UVP-Genehmigungsverfahren aufgrund von Projektänderungen in den nachfolgenden Materienverfahren.

Für die Projektwerber würde die Notwendigkeit der Ausarbeitung unterschiedlicher Operate entfallen, die rechtlichen Grundlagen für die notwendige Finanzierung und die Durchführung der Projekte (Baubeginn) lägen früher vor.

- 23.2** Zur Vermeidung der festgestellten Mängel und zur Angleichung der Qualität der Genehmigungsverfahren bestehen nach Ansicht des RH verschiedene Möglichkeiten:

### Variante 1: Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage

(1) Diese Variante behält die derzeitige Rechtslage hinsichtlich des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens und die Aufteilung der Genehmigungsverfahren auf drei Ebenen bei. Allerdings sollten die derzeit offenen Fragen zu den Themen „Sperrwirkung“ und „Parteistellung – Einwendungen“ klargestellt und bei Delegationen nicht nur die Durchführung des Verfahrens, sondern auch die Entscheidung übertragen werden.

(2) Alle anderen im Bericht aufgezeigten Probleme und Risiken des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens blieben in dieser Variante allerdings bestehen. Noch vorhandene Potenziale bei Dauer, Kosten, Rechtssicherheit, Transparenz und Bürgernähe blieben ungenutzt, weil nach wie vor alle Behörden aller Ebenen ihre eigenständigen Genehmigungsverfahren durchführen müssten.

(3) Diese Variante wäre im Vergleich zu den anderen mit geringem legislativem Aufwand zu verwirklichen.

### Variante 2: Konzentration beim Bund

(1) Die jetzt teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden vollständig in die Kompetenz des Bundes gegeben und konzentriert durchgeführt. Dafür wäre eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen der Länder an den Bund für die Genehmigungsverfahren des dritten Abschnitts des UVP-G notwendig.

(2) Diese Variante würde die derzeit auf drei Ebenen hintereinander ablaufenden Genehmigungsverfahren bündeln und somit die Infrastrukturverfahren den anderen UVP-Genehmigungsverfahren angleichen. Damit wären alle Nachteile, die ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren im Vergleich zu einem konzentrierten aufweist, ausgeglichen und die durch den RH aufgezeigten Schwachpunkte beseitigt. Die Genehmigungsverfahren würde jene Behörde führen, die bereits jetzt für die UVP-Genehmigungsverfahren auf 1. Ebene und für die Koordination verantwortlich ist (BMVIT).

(3) Die Konzentration beim Bund würde zu deutlichen Einsparungen von Verfahrenskosten auf Ebene der Länder führen, da die Verfahren der 2. und 3. Ebene ersatzlos entfielen. In den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung betrachteten 15 teilkonzentrierten Verfahren wären bspw. 30 Verfahren auf 2. und 3. Ebene entfallen. Dies würde eine wesentliche Reduzierung des administrativen Aufwands (Kundmachung, Information, mündliche Verhandlungen einschließlich des Konzipierens und Erlassens der Bescheide etc.) und der fachlichen Agenden (inhaltlich ähnliche Gutachten und deren Bewertung bzw. Ergänzung im Verfahren) bedeuten. Mit dem Wegfall von Verfahren entfielen auch die Möglichkeit anschließender Rechtsmittelverfahren.

Im Rahmen der UVP zur Erarbeitung des Bescheides 1. Ebene ist schon jetzt eine umfassende Bewertung aller Auswirkungen auf die Umwelt und der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schutzgütern (Luft, Boden, Mensch, Tiere etc.) für die einzelnen Phasen des Vorhabens

## Zusammenfassende Bewertung

(Bauphase, Betriebsphase) durchzuführen. Die aus einer Konzentration resultierende Mehrbelastung auf Ebene des Bundes wäre daher nach Ansicht des RH jedenfalls geringer als die Einsparungen auf Ebene der Länder, da die derzeitige UVP auf 1. Ebene nicht durch zusätzliche Materien(verfahren) ergänzt, sondern nur – wie bereits jetzt in allen konzentrierten Verfahren – detaillierter ausgeführt werden müsste. Der derzeit notwendige Koordinationsaufwand durch das BMVIT zwischen Bundes- und Landesbehörden fiel ebenfalls weg.

Die Projektwerber müssten zwar für ein konzentriertes Verfahren im Vergleich zur UVP bei teilkonzentrierten Verfahren genauere Projektunterlagen vorlegen, würden jedoch keine eigenen Operate für die nachfolgenden Materienverfahren ausarbeiten müssen. Dies würde in Summe auch bei den Projektwerbern Kosten vermeiden, da auch die Gefahr von Verbesserungsaufträgen auf zwei Ebenen und damit verbundener zusätzlicher Aufwand wegfielen.

(4) Bei einer Konzentration beim Bund wären allerdings die Länder, die von den Infrastrukturprojekten unmittelbar betroffen sind, in die Genehmigungsverfahren nur mehr eingeschränkt (Umweltanwaltschaften) einbezogen. Auch ist die Vollziehung von Landesmaterien durch den Bund – noch dazu ohne direkte Überprüfungsmöglichkeit durch das Land – in der Verfassung nur ausnahmsweise vorgesehen.<sup>40</sup>

Zur Entschärfung dieser Situation könnte eine Legalparteilstellung der Länder (analog zu den Umweltanwaltschaften) vorgesehen werden. Zudem sollten im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land Amtssachverständige des jeweiligen Amtes der Landesregierung zum Einsatz kommen, wo dies möglich und sinnvoll ist.

Strategische Umweltprüfungen zur Auswahl der optimalen Variante der Trasse könnten zusätzlich sicherstellen, dass den Interessen der betroffenen Länder Rechnung getragen wird.

### Variante 3: Konzentration bei den Ländern

(1) Die jetzt teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden vollständig in die Kompetenz der Länder gegeben und konzentriert durchgeführt. Dafür wäre nach Streichung des dritten Abschnitts des UVP-G eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen des Bundes an die Länder notwendig.

<sup>40</sup> z.B. Veranstaltungswesen, Straßen- und Schifffahrtspolizei

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

(2) Diese Variante würde ebenso wie Variante 2 die jetzt auf drei Ebenen hintereinander ablaufenden Genehmigungsverfahren bündeln und somit die Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken den anderen UVP-Genehmigungsverfahren angleichen. Damit wären ebenfalls alle Nachteile, die ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren im Vergleich zu einem konzentrierten aufweist, ausgeglichen und die aufgezeigten Schwachpunkte beseitigt. Wenn die Genehmigungsverfahren auf Ebene der Länder durchgeführt würden, wären die bereits mit der Abwicklung von konzentrierten Genehmigungsverfahren betrauten Organisationseinheiten damit befasst und es wäre sichergestellt, dass die gewonnenen Erfahrungen aus diesen UVP-Genehmigungsverfahren auch in die Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken einfließen.

Bei einer Konzentration auf Ebene der Länder müssten bei Projekten, die mehrere Bundesländer betreffen, wieder mehrere Genehmigungsverfahren parallel in den einzelnen Ländern mit allen damit verbundenen möglichen Problemen (z.B. negative Auswirkungen auf die Dauer und die Kosten der Genehmigungsverfahren sowie den Zeitpunkt des Baubeginns des Projekts und damit auf die Projektkosten) sowie erhöhtem Koordinationsbedarf durchgeführt werden. Zudem entstünde die Gefahr, dass strategische Projekte den regionalen Interessen unterworfen und somit in verschiedenen Ländern unterschiedlich behandelt würden. Beispiele dafür gab es in der Vergangenheit (z.B. Semmeringbasistunnel 1). Der Bund als Hauptinteressent an den strategischen Projekten, als Know-how-Träger aus den bisherigen Genehmigungsverfahren und auch als Hauptfinanzier wäre nicht mehr oder nur mehr am Rande einbezogen.

(3) In dieser Variante würden die jetzt anfallenden Kosten auf Ebene des Bundes (abhängig von einer allfälligen Einbindung in die Verfahren auf Ebene der Länder) wesentlich reduziert. Die Kosten für ein UVP-Genehmigungsverfahren wurden in der Begründung für die UVP-G Novelle 2009 inkl. der anteiligen Verwaltungssachkosten auf 144.664 EUR geschätzt. Dies ergäbe für die 15 bearbeiteten teilkonzentrierten Verfahren mögliche Einsparungen von rd. 2,2 Mill. EUR. Diese Kosten würden jedoch durch die zusätzlichen Verfahren zum Teil auf die Ebene der Länder verschoben.

Für die Projektwerber gilt das Gleiche wie bei Variante 2.

(4) Zur Berücksichtigung überregionaler und strategischer Interessen sowie zur Sicherstellung der Einhaltung bundesweiter Genehmigungsstandards müsste der Bund bei dieser Variante als Legalpartei (analog zu den Umweltschutzbehörden) in die Verfahren eingebunden werden.

## Zusammenfassende Bewertung

Zudem wäre es sinnvoll, bereits in allfälligen Feststellungsverfahren und in den informellen Vorverfahren Vertreter des Bundes einzubeziehen.

Strategische Umweltprüfungen zur Auswahl der optimalen Variante der Trasse könnten zusätzlich sicherstellen, dass den strategischen Interessen des Bundes Rechnung getragen wird.

Zudem sollten im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land Amtssachverständige des jeweiligen Amtes der Landesregierung zum Einsatz kommen, wo dies möglich und sinnvoll ist.

### **23.3** *Zu den vom RH vorgeschlagenen Varianten nahmen die überprüften Stellen wie folgt Stellung:*

*(1) Hinsichtlich der vom RH vorgeschlagenen Varianten hielt das BMLFUW fest, dass seit der Novelle des UVP-Gesetzes im Jahr 2012 eine Verstärkung der Teilkonzentration im dritten Abschnitt des UVP-G vorgesehen sei. Künftig werde über alle vom Bund zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen ein Genehmigungsverfahren durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführt werden. In dieses Verfahren sei auch die Umweltverträglichkeitsprüfung integriert. Die vom Land zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen seien in Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zusammengeführt. Dadurch werde der Genehmigungsprozess nach dem dritten Abschnitt in seiner Gesamtheit erheblich vereinfacht und beschleunigt.*

*(2) Das BMVIT teilte die im Prüfungsergebnis abgeleiteten Vorteile von konzentrierten gegenüber teilkonzentrierten Verfahren.*

*Das BMVIT hielt die Variante 1 für wenig befriedigend und die Variante 2 für die sachlich beste Lösung. Es teilte die Einschätzung, dass die aus einer Konzentration resultierenden Mehrbelastungen auf Ebene des Bundes geringer ausfallen werden als die Einsparungen auf Ebene der Landes- bzw. Bezirksverwaltungsbehörden und befürwortete daher die Verfahrenskonzentration beim Bund. Die Variante 3 hielt das BMVIT aus den folgenden Gründen für nicht zweckmäßig:*

*Im Bereich der Straßen würde diese Lösung zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung des Bundesstraßengesetzes, des Straßentunnelsicherheitsgesetzes und zu unterschiedlichen Standards in der technischen Ausführung führen. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass Landesbehörden die Wirtschaftlichkeit eines Projekts auch unter dem Aspekt beurteilten, dass nicht die Länder, sondern die ASFINAG die Errichtungskosten und Erhaltungskosten zu tragen haben. Die Folge*



**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

wäre, dass der Landesnutzen (lokale Interessen) über den Bundesnutzen und die strategischen Ziele des Bundes (z.B. Vermeidung einer zu hohen Anschlussstellendichte im Hinblick auf eine negative Beeinflussung der Verkehrssicherheit) gestellt würde.

Auf Straßentunnel ab einer Länge von 500 m sei zudem das Straßentunnelsicherheitsgesetz anzuwenden. Bei einer Konzentration bei den Ländern müsste daher in jedem Bundesland eine eigene Tunnel-Verwaltungsbehörde eingeführt werden. Dies würde einer Vereinfachung widersprechen, außerdem eine Novelle des Straßentunnelsicherheitsgesetzes erfordern und kontraproduktiv für die Verfahren der ASFINAG sein. Bei den Ländern würden derzeit kaum Genehmigungsverfahren für Tunnel durchgeführt, so dass auf diesem Sektor kaum Know-how vorhanden sei. Ein bundesweit einheitliches Sicherheitsniveau wäre dadurch nicht sichergestellt. Amtssachverständige der Länder seien auf dem Sektor Tunnelsicherheit kaum verfügbar, so dass diesbezüglich kein Einsparungspotenzial gegeben sei.

Für den Bereich der Schiene wären weitere Bestimmungen notwendig, um den Besonderheiten der übergeordneten Verkehrsträger Rechnung tragen zu können. Die im Prüfungsergebnis angeführten Nachteile dieser Lösung seien nachvollziehbar und würden sich noch vertiefen bzw. ergänzen lassen.

Bei Landesgrenzen überschreitenden Vorhaben wäre bei einem Gesamtvorhaben keine einheitliche UVP sichergestellt und die Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen bei der Genehmigung derartiger Projekte würde erheblich zunehmen, da durch die Einführung der Landesverwaltungsgerichte und Abschaffung des Umweltsenats die Landesregierungen keine gemeinsame Oberbehörde mehr haben würden.

Zudem würden UVP-Verfahren betreffend Verkehrsträger wegen der Netzeinbindung in der Regel zumindest auch Änderungen von bereits im Betrieb stehenden Streckenteilen bewirken. Dadurch ergäbe sich die Situation, dass durch den Zuständigkeitsübergang für bestimmte Streckenteile (z.B. einer Eisenbahn) dann während der Bauzeit eine andere Behörde zuständig wäre als für das übrige Netz. Abgesehen von der Abgrenzungsproblematik hätte dies jedenfalls zur Folge, dass für ein durchgängiges Eisenbahnnetz künftig mehrere Eisenbahnbehörden zuständig wären. Hieraus ergäbe sich die Notwendigkeit, behördliche Genehmigungen und Anordnungen, die Auswirkungen auf die Sicherheit im gesamten Netz haben könnten, zwischen sämtlichen Eisenbahnbehörden (BMVIT und Landesregierungen) abzustimmen, um die Netzintegrität und -kompatibilität mit einheitlichem Sicherheitsniveau nicht zu sehr zu beeinträchtigen.

## Zusammenfassende Bewertung

*Zudem würden bei der Vollkonzentration bei den Ländern im Zusammenhang mit übergeordneten Verkehrsvorhaben einzelne Länder über öffentliche Interessen des Bundes (und insbesondere bei länderübergreifenden Vorhaben auch der anderen betroffenen Bundesländer) abschließend entscheiden, ohne dass dem Bund ein Mitspracherecht im Verfahren eingeräumt wäre.*

*(3) Die Burgenländische Landesregierung bevorzugte die Variante 3. Diese würde die Mehrgleisigkeit des Genehmigungsverfahrens beseitigen und auch dem Trend folgen, dass die Länder, die von den Infrastrukturprojekten unmittelbar betroffen seien, das Verfahren führen und die Genehmigung erteilen würden.*

*Die Umsetzung dieser Variante wäre mit Mehrkosten für die Vollzugsbehörden verbunden. Eine Konzentration beim Bund (Variante 2) würde – unter der Voraussetzung einer Legalparteistellung der Länder – ebenfalls eine bessere Lösung als die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage bedeuten.*

*(4) Die Oberösterreichische Landesregierung vertrat in ihrer Stellungnahme die Ansicht, dass Variante 1 lediglich zur „Behebung kleinerer Mängel“ führen würde, das Problem aber nicht lösen könne. Der einzige Vorteil wäre der im Vergleich zu den anderen Varianten geringe legislative Aufwand. Im Ergebnis befürwortete die Oberösterreichische Landesregierung eine alsbaldige Gesetzesänderung, die das Prinzip der Vollkonzentration im Interesse von Verfahrensvereinfachung und Kostenersparnis verwirkliche.*

*Selbstverständlich würde die Einführung eines vollkonzentrierten Verfahrens zu Kompetenzeinbußen auf Seiten des Bundes oder der Länder führen. Die vom RH aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten, nämlich umfangreiche Mitwirkungskompetenzen, insbesondere Parteistellung mit Rechtsmittelbefugnis im Verfahren einzuräumen, schienen jedoch eine umfangreiche Kompensation für die Kompetenzverluste zu bieten. Für den Fall einer Kompetenzübertragung an die Länder sollten zwei Aspekte beachtet werden:*

*1. Wie vom RH ausgeführt, brächte die Abwicklung mehrerer Verfahren bei einer länderübergreifenden UVP in der Gesamtheit einen wesentlich höheren Aufwand als dies bei einem Verfahren für das gesamte Vorhaben bei einer zentralen Behörde der Fall wäre.*

*2. Als zweiter Aspekt wäre die Kostensteigerung bei den Ländern hervorzuheben, zumal diese dann auch die derzeit beim Bund liegenden Kompetenzen wahrzunehmen hätten. In diesem Zusammenhang sei*

**Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder**

*darauf hinzuweisen, dass das Land Oberösterreich im Rechtsbereich (Verfahrensleitung) und im Sachverständigendienst bereits derzeit aufgrund der Personalsituation kaum mehr in der Lage sei, die sonstigen UVP-Angelegenheiten abzuwickeln. Es sei derzeit nicht einmal möglich, den genehmigten Dienstpostenplan mit geeignetem Personal zu erfüllen, geschweige zusätzliche Dienstposten zu schaffen.*

*Es müssten daher bei einer Zuweisung der Angelegenheiten an die Länder vorweg finanzielle Vereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land geschlossen werden, damit eine Aufstockung des erforderlichen Personals möglich werde.*

*Die Oberösterreichische Landesregierung begrüßte zusammenfassend die Schaffung von vollkonzentrierten Genehmigungsverfahren, wobei jedoch im Fall einer Übertragung von Kompetenzen an die Länder unbedingt Regelungen getroffen werden müssten, die den für den Vollzug dieser Agenden erforderlichen Personalstand gewährleisten.*

*(5) Die Salzburger Landesregierung lehnte die Variante 1 (Beibehaltung der bisherigen Rechtslage, jedoch Möglichkeit der Delegation der Entscheidung an den Landeshauptmann) ab. Die offenen Vollzugsfragen zu den Themen „Sperrwirkung“ und „Parteistellung-Einwendungen“ würden damit nicht gelöst, sondern vom BMVIT auf den Landeshauptmann verlagert.*

*Darüber hinaus sei festzuhalten, dass momentan große Unsicherheiten im Bereich der unterschiedlichen Zuständigkeiten bestünden. Auch zwischen den Instanzen Bezirksverwaltungsbehörde und Landeshauptmann seien Kompetenzkonflikte nicht auszuschließen.*

*Aus Sicht des Landes Salzburg könnten die Varianten 2 und 3 in Betracht gezogen werden. Beide würden allerdings Vor- und Nachteile beinhalten. Eine genaue Beurteilung erfordere jedoch eine detaillierte Abstimmung, sowohl intern bei den zuständigen Dienststellen des Amtes der Salzburger Landesregierung als auch länderübergreifend, welche vor dem Hintergrund der Stellungnahmefrist nicht zur Gänze durchgeführt werden könne.*

*(6) Die Steiermärkische Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz darauf mit einer Regierungsvorlage zu einer Novelle zum UVP-G 2000 reagiert habe, so dass in Hinkunft bei den derzeit teilkonzentrierten Verfahren des dritten Abschnitts eine Teilkonzentration beim Bund (für alle Bundesmaterien) und eine Restkonzentration bei der Landesregierung (für alle Landesmaterien) stattfinden werde. Damit könne einer-*

## Zusammenfassende Bewertung

*seits dem föderalistischen Prinzip entsprochen werden, andererseits blieben nur mehr zwei Behörden als Ansprechpartner übrig.*

*(7) Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung sei die Variante, teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren vollständig in die Kompetenz des Bundes zu geben, derzeit verfassungsrechtlich nicht zulässig; eine so weitreichende Kompetenzübertragung sei derzeit nicht vorgesehen. Eine solche bedürfte zunächst entsprechender Verhandlungen mit den Ländern, doch sei zu beachten, dass – wie der RH festhält – die endgültige Fassung der Novelle 2004 zum UVP-G einen Kompromiss dargestellt habe, durch welchen den Ländern Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt worden seien.*

*Auch der in Begutachtung befindliche Entwurf einer Novelle zum UVP-G sehe für Verfahren nach dem 3. Abschnitt eine Teilkonzentration der Genehmigungsverfahren beim BMVIT und bei der Landesregierung vor.*

*(8) Die Vorarlberger Landesregierung lehnte die Variante 2 ab und befürwortete die Variante 3 aus folgenden Gründen:*

- Die Landesbehörden verfügten bereits bisher über ein großes Know-how in der Abwicklung von UVP-Verfahren. Von einer reibungslosen Abwicklung der Linienverfahren könne daher ausgegangen werden.*
- In konzentrierten UVP-Verfahren und in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung würden die Landesbehörden bereits jetzt zahlreiche Bundesgesetze vollziehen. Der zusätzliche Vollzug des Eisenbahnrechts und Bundesstraßenrechts im UVP-Verfahren durch die Länder erscheine dabei leichter umsetzbar als die Übertragung des Vollzugs sämtlicher Materiengesetze auf den Bund.*
- Die Landesbehörden könnten sich ihrer Amtssachverständigen bedienen und müssten nur in Ausnahmefällen auf externe Sachverständige zurückgreifen. Die Amtssachverständigen würden über einen großen Erfahrungsschatz und eine genaue Ortskenntnis verfügen.*
- Die Länder seien bei Infrastrukturvorhaben letztlich die Hauptbetroffenen.*
- Der Natur- und Landschaftsschutz sei eine Kernkompetenz der Länder und decke ganz wesentliche Schutzgüter des UVP-G ab. Eine Übertragung auf den Bund erscheine unzweckmäßig, da die Wahrnehmung dieser Schutzinteressen durch ortskundige Vollzugsbehörden erfolgen sollte.*



Zusammenfassende Bewertung

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

*Dass im Falle grenzüberschreitender Vorhaben entsprechend dem Grundsatz der Genehmigungskonkurrenz vorzugehen wäre, sei nichts Besonderes; im Übrigen sei ohnehin durch die vom Bundesverfassungsgesetzgeber beschlossene Beschwerdezuständigkeit des (künftigen) Bundesverwaltungsgerichts in UVP-Angelegenheiten ein einheitlicher Rechtsschutz sichergestellt.*

*(9) Nach Ansicht der Stadt Wien scheide die Variante 1 (Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage) aus den bereits genannten Gründen aus. Sollte die Variante 2 (Konzentration beim Bund) realisiert werden, so könnte dieser unter der Voraussetzung zugestimmt werden, dass den Ländern hinsichtlich der Vollziehung von landesrechtlichen Bestimmungen Parteistellung eingeräumt werde. Was die Variante 3 (Konzentration bei den Ländern) betreffe, würde aufgrund der zumeist Ländergrenzen überschreitenden Charakteristik der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken und Bundesstraßen A und S ein invernehmliches Vorgehen der betroffenen Landesregierungen erforderlich sein.*

### Vergleich der Verfahrenstypen

- 24.1** Eine Novelle zum UVP-G im Jahr 2012<sup>41</sup> legte eine Vereinfachung der Verfahrensgliederung fest. Nunmehr wird über alle vom Bund zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführt. In dieses Verfahren ist auch die Umweltverträglichkeitsprüfung integriert. Die vom Land (inklusive der mittelbaren Bundesverwaltung) zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen sind in einem zweiten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zusammengeführt. Dadurch werden die Genehmigungsverfahren nach dem 3. Abschnitt des UVP-G vereinfacht und beschleunigt. Die folgende Zusammenstellung vergleicht die wesentlichen Schritte eines konzentrierten und eines teilkonzentrierten Verfahrens nach der Rechtslage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit einem Verfahren nach der neuen Rechtslage infolge der UVP-G-Novelle 2012:

<sup>41</sup> BGBl. I Nr. 77/2012

## Vergleich der Verfahrenstypen

<b>Tabelle 4: Verfahrenstypen im Vergleich</b>			
<b>Thema</b>	<b>konzentriertes Verfahren</b>	<b>teilkonzentriertes Verfahren (BGBl. I. Nr. 87/2009; Grundlage des Berichts)</b>	<b>teilkonzentriertes Verfahren (neu; i.d.F. BGBl. I Nr. 77/2012)</b>
anzuwendende Verfassungsgesetze	UVP-G	1. Ebene: UVP-G 2. und 3. Ebene: AVG oder Verfahren der Materiengesetze (z.B. WRG)	1. Ebene: UVP-G 2. Ebene: AVG oder Verfahren der Materiengesetze (z.B. WRG)
Materien	alle für das Projekt erforderlichen Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: alle übrigen vom Landeshauptmann zu vollziehenden bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften (mittelbare Bundesverwaltung) 3. Ebene: alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften
Behörden	Landesregierung	1. Ebene: BMVIT 2. Ebene: Landeshauptmann 3. Ebene: Landesregierung	1. Ebene: BMVIT 2. Ebene: Landesregierung
Bescheide	ein einziger Bescheid für alle Materien inklusive Umweltverträglichkeit	1. Ebene: Bescheid über Umweltverträglichkeit und alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: Bescheid über alle übrigen vom Landeshauptmann zu vollziehenden bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften (mittelbare Bundesverwaltung) 3. Ebene: Bescheid über alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: Bescheid über Umweltverträglichkeit und alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: Bescheid über alle übrigen vom Land (Landeshauptmann und Landesregierung) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften
Delegation an den Landeshauptmann (von 1. Ebene)	nicht notwendig, da Verfahren bei der Landesregierung	nur Verfahren, NICHT Entscheidung	Verfahren und Entscheidung
Delegation an Bezirksverwaltungsbehörde (von 2. Ebene)	Verfahren und Entscheidung	nur Verfahren, NICHT Entscheidung	Verfahren und Entscheidung

Quelle: RH



Vergleich der Verfahrenstypen

# BMLFUW BMVIT

## Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

**24.2** Der RH wies darauf hin, dass durch die UVP-G-Novelle 2012 zwar eine deutliche Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren zu erwarten ist, viele der im Bericht angeführten Schwachstellen eines teilkonzentrierten Verfahrens wie z.B. Anzahl der Anbringen (siehe TZ 13), Projektänderungen (siehe TZ 14), höhere Kosten (siehe TZ 15 und 16) oder mögliche Probleme bei Einwendungen und Auflagen (siehe TZ 17 und 19) jedoch noch immer, wenn auch in abgemilderter Form, bestehen. Er bewertete die Verbesserungen durch die UVP-G-Novelle 2012 positiv, hielt jedoch seine wiederholten Empfehlungen in Richtung einer Vollkonzentration aufrecht<sup>42</sup>. Der RH hatte dies auch in seiner Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zu dieser Novelle<sup>43</sup> festgehalten.

<sup>42</sup> siehe auch Reihe Bund 2008/5, TZ 5 S. 47 und Positionspapier des RH, Reihe 2009/1, Pkt. 6.12, 2. Absatz, S. 35

<sup>43</sup> RH-GZ 302.228/001-5A4/11







# Bericht des Rechnungshofes

## Forschungsstrategien der Bundesländer



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	88
Abkürzungsverzeichnis _____	89

**BA**

Wirkungsbereich  
des Bundeskanzleramtes sowie  
der Bundesministerien für  
Verkehr, Innovation und Technologie  
Wissenschaft und Forschung  
Wirtschaft, Familie und Jugend

**BMVIT****BMWF****BMWFJ**

## Forschungsstrategien der Bundesländer

KURZFASSUNG _____	91
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	99
Rahmenbedingungen _____	100
Rechtliche Grundlagen regionaler Forschungsförderung _____	106
Forschungsindikatoren _____	107
Strategieelemente _____	112
Abstimmung der Forschungsstrategien _____	137
Forschungsförderung der Bundesländer _____	140
Zusammenfassung _____	148
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	150

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Regionale Verausgabung von F&E-Mitteln _____	107
Tabelle 2:	Regionale F&E-Quoten _____	108
Tabelle 3:	Landesmittel für F&E _____	109
Tabelle 4:	Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in Vollbeschäftigungs- äquivalenten in F&E nach Bundesländern _____	110
Tabelle 5:	Regionale Verausgabung von F&E-Mitteln, Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in F&E – Ver- gleich 2004 bis 2009, jeweils nach Bundesländern _____	111
Tabelle 6:	Forschungsstrategien der Bundesländer _____	114
Tabelle 7:	Akteure im Erstellungsprozess _____	117
Tabelle 8:	Forschungsrat _____	134
Tabelle 9:	Sonstige Beratungsgremien _____	135
Tabelle 10:	Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer _____	148
Tabelle 11:	Best Practices _____	149

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIT	AIT – Austrian Institute of Technology GmbH
ALReg	Amt der Landesregierung
Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDG	Christian Doppler Forschungsgesellschaft
COMET	Competence Centres for Excellent Technologies
departure	departure Wirtschaft, Kunst & Kultur GmbH
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FH	Fachhochschule / Fachhochschul-Studiengänge
F&E	Forschung und (experimentelle) Entwicklung
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie

# Abkürzungen



KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KWF	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds
MA	Magistratsabteilung
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
rd.	rund
RFTE	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
RH	Rechnungshof
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
WiBAG	Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft
z.B.	zum Beispiel
ZIT	ZIT Zentrum für Innovation und Technologie GmbH, nunmehr ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH

# RH BKA BMVIT BMWF BMWFJ

## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wissenschaft und Forschung Wirtschaft, Familie und Jugend

### 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.

#### KURZFASSUNG

##### 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)

## Kurzfassung

### 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 verzeich-



neten 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)

## Kurzfassung

### 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 Strategierstellungsprozess ein. Dadurch war die Basis für das Einfließen einer breiteren Wissensbasis in die Strategierstellung 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

## Kurzfassung

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 Bundes-

ländern eingesetzt. Jedes Bundesland verwendete darüber hinaus weitere Instrumente der Forschungsförderung (z.B. Darlehen, Zinszuschüsse, 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)

#### Best Practices

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

## Kurzfassung

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

Kenndaten zu Forschungsstrategien der Bundesländer									
Bundesland	2004	2006	2007	2009	Veränderung von 2004 bis 2009	2004	2006	2007	2009
	F&E-Ausgaben im Land					in % <sup>1</sup>	F&E-Quote		
	in Mill. EUR <sup>1</sup>				in % <sup>1</sup> des Bruttoregionalprodukts				
Burgenland	25,78	30,52	35,62	44,71	+ 73,40	0,48	0,53	0,58	0,71
Kärnten	290,92	377,67	379,03	378,29	+ 30,00	2,17	2,55	2,41	2,46
Nieder- österreich	361,33	514,87	576,34	663,45	+ 83,60	0,99	1,30	1,33	1,53
Ober- österreich	750,47	996,91	1.084,89	1.198,46	+ 59,70	1,97	2,35	2,37	2,59
Salzburg	182,09	230,74	241,38	274,21	+ 50,60	1,09	1,25	1,20	1,38
Steiermark	1.068,45	1.265,43	1.460,06	1.487,14	+ 39,20	3,67	3,93	4,19	4,32
Tirol	419,43	554,72	571,37	680,61	+ 62,30	2,09	2,45	2,37	2,79
Vorarlberg	138,32	153,95	172,49	204,48	+ 47,80	1,30	1,31	1,36	1,60
Wien	2.012,76	2.193,78	2.346,65	2.548,40	+ 26,60	3,19	3,18	3,29	3,54
<b>Österreich</b>	<b>5.249,55</b>	<b>6.318,59</b>	<b>6.867,82</b>	<b>7.479,75</b>	<b>+ 42,50</b>	<b>2,26</b>	<b>2,46</b>	<b>2,51</b>	<b>2,72</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria, Erhebung über Forschung und experimentelle Entwicklung 2004, 2006, 2007 und 2009, Stand Dezember 2011; regionale Zuordnung nach dem F&E-Standort/den F&E-Standorten des Unternehmens

# RH BKA BMVIT BMWF BMWFJ

## Forschungsstrategien der Bundesländer

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die Forschungsstrategien der österreichischen Bundesländer.

Ziel der Querschnittsüberprüfung war zu beurteilen,

- in welchem Umfang sich die Bundesländer bei der Wahrnehmung der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI-Politik) an strategischen Zielsetzungen orientierten,
- ob entsprechende Strategien auf Länderebene vorhanden waren und wie sie zustande gekommen waren,
- 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.

Bei der Gebarungsüberprüfung standen die Überprüfung der Forschungsstrategien und deren Abstimmung sowie der Instrumente der Forschungsförderung im Vordergrund. Daraus resultierten überwiegend qualitative Prüfungsaussagen des RH. Die konkrete Verwirklichung von Maßnahmen zur Umsetzung der jeweiligen Forschungsstrategie war nicht Prüfungsgegenstand.

Der RH legte seiner Gebarungsüberprüfung einen weiten Forschungsbegriff zugrunde, der sowohl die Grundlagenforschung als auch die angewandte (wirtschaftsnahe) Forschung umfasste.

Der RH übermittelte den Bundesländern zur Datenerhebung einen Fragebogen. Die beantworteten Fragebögen bildeten gemeinsam mit den an Ort und Stelle überprüften Unterlagen die Grundlage für Interviews mit maßgeblichen Akteuren des regionalen FTI-Systems der Bundesländer.

Zu dem im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg im Juni 2012, das BKA, das BMVIT, das BMWF, das BMWFJ und die Länder Burgenland, Salzburg, Steiermark und Tirol im Juli 2012, das Land Kärnten sowie die Stadt Wien im September 2012 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2012.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

(2) Das Land Niederösterreich erhob gegen das Prüfungsergebnis den generellen Einwand, dass nicht nachvollziehbar sei, ob die von ihm übermittelten und erläuterten Unterlagen in das Prüfungsergebnis Eingang gefunden hätten. Insbesondere habe die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 als strategische Basis keine Berücksichtigung gefunden. Auch seien im Bereich der Steuerung der angewandten Forschung mittels Balanced Score Card Feststellungen entgegen dem Inhalt der übermittelten Unterlagen getroffen worden. Durch die Nichtbeachtung der Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 und des Steuerungsinstrumentes Balanced Score Card sei zu befürchten, dass ein verzerrtes Bild von Niederösterreich dargestellt werde, daher sei eine entsprechende Richtigstellung erforderlich.

(3) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich dazu, dass er sowohl die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 als auch die Balanced Score Card kannte und im Rahmen der Gebarungüberprüfung beurteilt hatte. Die Beurteilung führte den RH zum Ergebnis, dass die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 nicht den überprüften Vergleichsfällen entsprach, weil sie die in TZ 7 angeführten, vom RH als wesentliche Wirksamkeitsvoraussetzungen qualifizierten Strategieelemente nicht im ausreichenden Maß aufwies. Bezüglich der Balanced Score Card anerkannte der RH die darin enthaltenen Quantifizierungen im Bereich der angewandten Forschung (siehe TZ 12). Allerdings umfasste die Balanced Score Card nicht die Grundlagenforschung.

## Rahmenbedingungen

Forschungsstrategie  
des Bundes

### 2.1 (1) Europäische Vorgaben

Der Europäische Rat setzte im Frühjahr 2002 in Barcelona ambitionierte Ziele (das sogenannte Barcelona-Ziel): Die Gesamtausgaben für Forschung und (experimentelle) Entwicklung (F&E) sollten in den Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 auf 3 % des BIP gesteigert werden. Außerdem sollte der Finanzierungsanteil des Unternehmenssektors und des sonstigen privaten Sektors an den Gesamtausgaben auf zwei Drittel erhöht werden. Hintergrund dieser Zielsetzungen war der durch zahlreiche Studien belegte positive Einfluss unternehmerischer F&E-Aktivitäten auf das Wirtschaftswachstum bzw. den Wohlstand einer Region (gemessen z.B. durch die Kennzahl BIP pro Kopf).



## (2) Politische Vorgaben in Österreich

Die österreichische Bundesregierung übernahm die EU-Vorgabe (Barcelona-Ziel): Die Regierungsprogramme der XXII. (2002 bis 2006) und XXIII. (2006 bis 2008) Gesetzgebungsperiode formulierten das Ziel, die Forschungsquote bis zum Jahr 2010 auf 3 % des BIP anzuheben. Im Jahr 2002, in dem das Ziel erstmals formuliert wurde, lag die Forschungsquote bei 1,95 %<sup>1</sup>, 2006 lag dieser Wert bei 2,43 %. Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) bekräftigte dieses Ziel und strebte darüber hinaus eine Forschungsquote bis 2020 von 4 % des BIP an. Im Jahr 2008 betrug die Forschungsquote 2,63 %.

In welchem Verhältnis die angestrebten Forschungsquoten durch Beiträge des Bundes bzw. der Länder erreicht werden sollten, war in den Regierungsprogrammen nicht festgeschrieben.

## (3) Rat für Forschung und Technologieentwicklung

1. Im Jahr 2000 wurde der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) mittels Gesetz<sup>2</sup> eingerichtet. Seine Aufgabe war u.a. die Erarbeitung einer langfristigen österreichischen Strategie für den Bereich Forschung und Technologieentwicklung sowie die Verfolgung ihrer Umsetzung. Aufbauend auf seinem „Nationalen Forschungs- und Innovationsplan“ aus dem Jahr 2002 entwickelte der RFTE im Jahr 2005 die „Strategie 2010“. Deren Umsetzung sollte, so die Strategie, zur Verwirklichung des von der Bundesregierung übernommenen Barcelona-Ziels einer Forschungsquote von 3 % bis 2010 beitragen.

Die „Strategie 2010“ beinhaltete insgesamt 59 Empfehlungen, geclustert in zehn sogenannten „Handlungsfeldern“<sup>3</sup>. Im Handlungsfeld „Regionale Dimension“ empfahl der RFTE, eine Kooperationsplattform zur Abstimmung der Aktivitäten von Bund und Bundesländern einzurichten.

Eine Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2010 („Umsetzung der Empfehlungen der Strategie 2010 des Rates für Forschung und Technologieentwicklung“, Reihe Bund 2010/10) ergab, dass diese Empfehlung

<sup>1</sup> Die mittlerweile (per Ende 2011) aktualisierte Forschungsquote für 2002 beträgt 2,14 %, für 2006 2,46 %, für 2007 2,51 % und für 2008 2,67 %.

<sup>2</sup> Novelle zum Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung, BGBl. I Nr. 48/2000

<sup>3</sup> Die zehn Handlungsfelder waren: Mitteleinsatz, Hochschulen, Unternehmen, Kooperativer Sektor, Exzellenzstrategie, Internationale Orientierung, Regionale Dimension, Humanressourcen, Staat als Impulsgeber, Förderungsportfolio.

## Rahmenbedingungen

des RFTE u.a. mittels der Bundesländerplattform des RFTE (institutionalisierte Treffen der Bundesländer), durch Studien zu den Beziehungen zwischen Bund und Ländern im Forschungsbereich oder durch eine Stabstelle im BMWF zur Zusammenarbeit mit den Ländern umgesetzt wurde. Eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte gemeinsame Forschungsstrategie fehlte hingegen.

2. Im August 2009 präsentierte der RFTE die „Strategie 2020“ (strategische Empfehlungen mit einem Zeithorizont bis 2020). Der RFTE empfahl hierin eine optimierte Abstimmung mit den Aktivitäten der Bundesländer. Die Abstimmung der Aktivitäten von Bund und Bundesländern sowie zwischen den Bundesländern sollte weiterhin im Rahmen der Bundesländerplattform des RFTE erfolgen.

### (4) FTI-Strategie des Bundes: „Der Weg zum Innovation Leader“

1. Der RFTE übermittelte im Jahr 2005 seine „Strategie 2010“ der Bundesregierung und stellte sie im Nationalrat vor. Eine Verbindlicherklärung der „Strategie 2010“ durch die Bundesregierung oder den Nationalrat erfolgte nicht.

2. Im Jahr 2007 empfahl der RH anlässlich der Überprüfung des RFTE dem Bund die Ausarbeitung einer Gesamtstrategie für den zielorientierten Einsatz öffentlicher Forschungsmittel (Reihe Bund 2007/16).

3. Diese Empfehlung aufgreifend beschloss der Ministerrat im August 2009, eine Forschungsstrategie zu erarbeiten. Der Prozess verzögerte sich, bis schließlich im März 2011 – nach Ende der Überprüfung des RH an Ort und Stelle – die Bundesregierung ihre FTI-Strategie „Der Weg zum Innovation Leader“ präsentierte; ein Beschluss über diese Strategie im Nationalrat erfolgte im April 2011.

Erklärtes Ziel der Forschungsstrategie der Bundesregierung war das Vordringen Österreichs in die Gruppe der innovativsten Staaten („Innovation Leader“) der EU. Im European Innovation Scoreboard<sup>4</sup> des Jahres 2009 lag Österreich an sechster Stelle und hatte sich damit im Ranking der EU-27 seit 2000 (damals 11. Platz) kontinuierlich verbessert. Österreich hatte damit die Gruppe der sogenannten „Innovation Followers“ (Gruppe unterhalb der „Innovation Leader“) angeführt.<sup>5</sup> Die Forschungsquote Österreichs sollte, so die Forschungsstrategie des Bundes, bis 2020 auf 3,76 % des BIP erhöht werden. Das Ziel aus dem Regierungsprogramm der XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) einer

<sup>4</sup> Der Europäische Innovationsanzeiger (European Innovation Scoreboard) war ein Instrument der EU, der die Innovationsentwicklung innerhalb der EU abbildete.

<sup>5</sup> Im Jahr 2011 lag Österreich auf Platz acht dieses Rankings.

4 %igen Forschungsquote stufte die Forschungsstrategie hingegen als „nicht mehr zu halten“ ein.

Die Forschungsstrategie der Bundesregierung wurde auf Basis verschiedener Vorarbeiten (Österreichischer Forschungsdialog, Systemevaluierung, „Strategie 2020“ des RFTE) und unter Einbindung der Sozialpartner und wesentlicher Stakeholder der österreichischen Forschungslandschaft erarbeitet. Eine systematische Einbindung der Bundesländer in den Strategieentwicklungsprozess erfolgte nicht.

Die Forschungsstrategie der Bundesregierung nahm keinen Bezug auf die vorliegenden (siehe TZ 17) Forschungsstrategien der Bundesländer. Insbesondere gab sie nicht an, mit welchem Anteil die Bundesländer zur angestrebten Forschungsquote beitragen sollten.

- 2.2** Der RH wies – auch angesichts der wiederholten Empfehlung des RFTE zu einer optimierten Abstimmung der F&E-Aktivitäten von Bund und Ländern – kritisch auf die unzureichende Einbeziehung der Bundesländer bei der Strategieerstellung des Bundes sowie auf die fehlende Bezugnahme in der Forschungsstrategie des Bundes auf die Forschungsstrategien der Länder hin.

Der RH empfahl dem BKA, im Rahmen von dessen Koordinationsfunktion bei der Erstellung von künftigen Forschungsstrategien auch die Bundesländer einzubeziehen. Er empfahl den mit Forschungsangelegenheiten befassten Bundesministerien BMVIT, BMWF und BMWFJ – wie bereits in seinem Bericht Reihe Bund 2010/10 –, die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Bundesländern im Forschungsbereich zu verstärken und die Ergebnisorientierung im Sinne der Fokussierung auf gesamtstaatliche Forschungs- und Entwicklungsziele in den Vordergrund zu stellen.

- 2.3** (1) *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits bei der Auftaktveranstaltung zur Erstellung der aktuellen FTI-Strategie der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz eingeladen gewesen sei und die Bundesländer über den Prozess der Erstellung der FTI-Strategie informiert gewesen seien. Die von den Bundesländern erstatteten Stellungnahmen seien in den Prozess eingeflossen. Darüber hinaus seien der Erstellung der FTI-Strategie auch andere partizipative Prozesse vorausgegangen, die die Basis für die Ausarbeitung der Strategie bildeten, bei denen die Bundesländer eingebunden waren.*

(2) *Das BMVIT, das BMWF und das BMWFJ teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die Strategie der Bundesregierung den Abschluss eines mehrjährigen Diskussions- und Analyseprozesses gebildet habe, der*

## Rahmenbedingungen

*unter anderem auf dem Österreichischen Forschungsdialog (2007–2008) und der Evaluierung des österreichischen Forschungsförderungssystems („Systemevaluierung“ 2008 bis 2009) fuße. Der Forschungsdialog habe aus einem breit angelegten und landesweiten Konsultationsprozess mit österreichischen FTI-Akteuren und einer extensiven Partizipation der Bundesländer bestanden. Zudem sei anlässlich von insgesamt 17 Veranstaltungen im Bundesgebiet intensiv mit Vertretern aus den Bundesländern zusammengearbeitet worden.*

*Darüber hinaus hätten im Zuge der Ausarbeitung der FTI-Strategie des Bundes Ende 2009 diverse Abstimmungstreffen mit FTI-Akteuren stattgefunden, an denen auch eine Bundesländervertreterin der Verbindungsstelle der Bundesländer teilgenommen habe.*

- 2.4** Der RH verwies darauf, dass eine Teilnahme der Bundesländer an der Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes nicht hinreichend erfolgt war.

Dies zeigte sich auch darin, dass die Forschungsstrategie des Bundes keinen Bezug auf die Forschungsstrategien der Bundesländer nimmt.

Entstehung von Forschungsstrategien der Bundesländer

- 3** (1) Die Europäische Kommission befürwortete in ihrer Mitteilung „Die regionale Dimension des Europäischen Forschungsraums“ aus dem Jahr 2001 die Entwicklung regionaler FTI-Strategien – umgesetzt auf Österreich sind das z.B. die FTI-Strategien auf Ebene der Bundesländer –, um das Ziel höherer F&E-Ausgaben zu realisieren.

(2) In Österreich war in den 1990er und 2000er Jahren zu beobachten, dass die Bundesländerebene schrittweise das österreichweite FTI-System ergänzte. Insbesondere erweiterten

- verschiedene (Förderungs-)Instrumente der Europäischen Regional- bzw. Kohäsionspolitik (insbesondere Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE),
- ein sich verschärfender regionaler Wettbewerb um die Ansiedlung forschungs- und technologiestarker Unternehmen sowie
- Impulse des Bundes etwa im Rahmen des Kompetenzzentrenprogramms COMET

die österreichische FTI-Politik um eine regionale Dimension. Um regionale Aktivitäten und Förderungsmaßnahmen im Bereich FTI an längerfristigen Zielsetzungen auszurichten und eine koordinierte Vor-

gehensweise der Politik, der Verwaltung und der Forschung bei der Verfolgung dieser Ziele sicherzustellen, erstellten die Bundesländer schließlich ab 1995 eigene Forschungsstrategien (siehe TZ 8).

Potenzial und Risiken von Bundesländer-Forschungsstrategien

**4.1** (1) Die Entwicklung von FTI-politischen Initiativen auf Bundesländerebene eröffnete die Möglichkeit, regionale Gegebenheiten und Unterschiede zu berücksichtigen; dies in einer Konkretisierung, wie es auf höherer Ebene der Bundes-Forschungsstrategie nicht möglich war. Beispiele hierfür waren das Eingehen auf industrielle Schwerpunkte, auf vorliegende Unternehmensgrößen und Forschungsintensitäten oder auf Universitätsstandorte.

(2) Die Entwicklung von FTI-politischen Initiativen auf Bundesländerebene führte aber auch zu einer Vervielfachung von FTI-Programmen, -Strukturen und -Instrumenten. Der Vielfalt inhärent war die Gefahr von Überschneidungen und Parallelstrukturen in den Strategien und in der Abwicklung der Forschungsförderung zwischen F&E auf Bundesländerebene und der Ebene des Bundes.

Eine österreichische Studie<sup>6</sup> kam 2005 zum Ergebnis, dass sich mit dem Aufbau eigenständiger FTI-Politikprofile der Bundesländer der Bedarf erhöhte, auf Bundesebene klare strategische Festlegungen in einer Strategie zu treffen.

**4.2** Der RH anerkannte die Entwicklung von FTI-politischen Initiativen und Forschungsstrategien auf Bundesländerebene, um dadurch in der Ausrichtung von F&E dem regionalen Element Rechnung zu tragen. Um Doppelgleisigkeiten mit F&E-Aktivitäten seitens des Bundes zu vermeiden, empfahl er den Bundesländern, bei der Erstellung bzw. Aktualisierung ihrer Forschungsstrategien die Forschungsstrategie des Bundes zu berücksichtigen.

**4.3** (1) *Das Land Burgenland befürwortete in seiner Stellungnahme, für die Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit den Ländern und deren systematische Einbindung – über informelle Abstimmungsprozesse hinaus – wie vom RFTE empfohlen Kooperationsplattformen mit dem BKA und den entsprechenden Ministerien wirkungsvoll zu etablieren und zu nutzen.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der im April 2009 vom Kollegium der Kärntner Landesregierung mit dem Erstellungsprozess der Forschungsstrategie des Landes Kärnten und*

<sup>6</sup> Studie der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH in Zusammenarbeit mit der Technopolis Forschungs- und Beratungsgesellschaft mbH

## Rahmenbedingungen

*deren Umsetzung beauftragte Vorstand des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds und ein weiteres Mitglied aus Kärnten im acht Mitglieder umfassenden RFTE vertreten gewesen sei. Das Land Kärnten sei damit maßgeblich in die Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes „Strategie 2020“ eingebunden gewesen. Die FTI-Strategie des Landes Kärnten sei in enger Verknüpfung mit der Bundesstrategie (Erstellungsjahr jeweils 2009) erarbeitet worden.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde bei der Erstellung der künftigen „NÖ FTI-Strategie“ auf die Bundesstrategie eingegangen. So seien bei der Auftaktveranstaltung zur Erstellung dieser Strategie am 31. Mai 2012 alleine von Seiten des BMWF drei Vertreter anwesend und im Sinne der Empfehlung zu TZ 2 die Bundesländer eingeladen gewesen.*

*(4) Das Land Tirol sagte zu, in seinen künftigen Strategiepapieren die nunmehr vorliegende Forschungsstrategie des Bundes zu berücksichtigen.*

*(5) Das Land Wien nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis, sofern darunter keine einseitige Anpassung der Länder an die Forschungsstrategie des Bundes zu verstehen sei.*

**4.4** Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass die „Strategie 2020“ des RFTE nicht zur verbindlichen Forschungsstrategie des Bundes erklärt wurde. Die Forschungsstrategie des Bundes „Der Weg zum Innovation Leader“ erlangte im Frühjahr 2011 Verbindlichkeit.

## Rechtliche Grundlagen regionaler Forschungsförderung

**5** (1) Die österreichische Bundesverfassung enthält keinen eigenen Kompetenztatbestand „Forschung und Forschungsförderung“. Aus der Generalklausel des Art. 15 B-VG folgt somit, dass Forschung und ihre Förderung insoweit den Bundesländern obliegen, als nicht einzelne Bereiche in Gesetzgebung oder Vollziehung ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind.

Staatliche Forschungsförderung war zumeist privatrechtlich ausgestaltet. In diesem Fall war als verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage Art. 17 B-VG (Privatwirtschaftsverwaltung) heranzuziehen. Daraus folgte, dass immer dann, wenn der Staat als Träger von Privatrechten auftrat, d.h. der Staat vertragliche Vereinbarungen mit den Förderungsempfängern (Förderungsverträge) traf, die Kompetenzverteilung der Art. 10 bis 15 B-VG nicht zum Tragen kam.

# RH BKA BMVIT BMWF BMWFJ

## Forschungsstrategien der Bundesländer

(2) Die Rechtsgrundlagen für die aus Landesmitteln finanzierten FTI-Förderungsmaßnahmen (z.B. nicht rückzahlbare Zuschüsse, geförderte Darlehen, Forschungspreise) fanden sich im Wesentlichen in den einzelnen Wirtschafts- und – historisch bedingt – Kulturförderungsgesetzen (bspw. Burgenländisches Kulturförderungsgesetz) der Bundesländer.

### Forschungsindikatoren

#### 6.1 (1) F&E-Ausgaben

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<sup>7</sup> für F&E lagen damit um rd. 43 % über jenen des Jahres 2004. Von den rd. 7,480 Mrd. EUR entfielen rd. 34 % auf Wien, rd. 19,90 % auf die Steiermark und rd. 16 % auf Oberösterreich (siehe Tabelle 1 und Tabelle 5).

Tabelle 1: Regionale Verausgabung von F&E-Mitteln					
Bundesland	2004 <sup>1</sup>	2006	2007	2009	Veränderung von 2004 bis 2009
	F&E-Ausgaben				
	in Mill. EUR <sup>2</sup>				in % <sup>2</sup>
Burgenland	25,78	30,52	35,62	44,71	+ 73,40
Kärnten	290,92	377,67	379,03	378,29	+ 30,00
Niederösterreich	361,33	514,87	576,34	663,45	+ 83,60
Oberösterreich	750,47	996,91	1.084,89	1.198,46	+ 59,70
Salzburg	182,09	230,74	241,38	274,21	+ 50,60
Steiermark	1.068,45	1.265,43	1.460,06	1.487,14	+ 39,20
Tirol	419,43	554,72	571,37	680,61	+ 62,30
Vorarlberg	138,32	153,95	172,49	204,48	+ 47,80
Wien	2.012,76	2.193,78	2.346,65	2.548,40	+ 26,60
<b>Österreich</b>	<b>5.249,55</b>	<b>6.318,59</b>	<b>6.867,82</b>	<b>7.479,75</b>	<b>+ 42,50</b>

<sup>1</sup> Der überprüfte Zeitraum in diesem Berichtsbeitrag umfasste grundsätzlich die Jahre 2005 bis 2010; wegen des Zweijahresrhythmus der Erhebungen seitens der Statistik Austria nahm der RH in diese Betrachtung die Vollerhebung aus 2004 auf.

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria, Erhebung über Forschung und experimentelle Entwicklung 2004, 2006, 2007 und 2009, Stand Dezember 2011; regionale Zuordnung nach dem F&E-Standort/den F&E-Standorten des Unternehmens

<sup>7</sup> Die Gesamtausgaben gemäß Tabelle 1 umfassen die Ausgaben aller F&E finanzierenden Sektoren (Unternehmenssektor, Hochschulsektor, Sektor Staat (Bund und Länder), privater gemeinnütziger Sektor). Die Zuordnung zu den Bundesländern durch die Statistik Austria erfolgte dabei aufgrund des Standortes der jeweiligen F&E-Mittel empfangenden Unternehmen bzw. Einrichtungen.

## Forschungsindikatoren

### (2) Regionale Forschungsquote

Aus dem Verhältnis der F&E-Ausgaben zum Bruttoinlands- bzw. Bruttoregionalprodukt errechnet sich die Forschungsquote – der bereits eingangs zitierte und auch im internationalen Vergleich eingesetzte Forschungsindikator.

Tabelle 2: Regionale F&E-Quoten					
Bundesland	2004 <sup>1</sup>	2006	2007	2009	Veränderung von 2004 bis 2009 in % <sup>2</sup>
	F&E-Quote				
	in % des Bruttoregionalprodukts <sup>2</sup>				
Burgenland	0,48	0,53	0,58	0,71	+ 47,90
Kärnten	2,17	2,55	2,41	2,46	+ 13,40
Niederösterreich	0,99	1,30	1,33	1,53	+ 54,50
Oberösterreich	1,97	2,35	2,37	2,59	+ 31,50
Salzburg	1,09	1,25	1,20	1,38	+ 26,60
Steiermark	3,67	3,93	4,19	4,32	+ 17,70
Tirol	2,09	2,45	2,37	2,79	+ 33,50
Vorarlberg	1,30	1,31	1,36	1,60	+ 23,10
Wien	3,19	3,18	3,29	3,54	+ 11,00
<b>Österreich</b>	<b>2,26</b>	<b>2,46</b>	<b>2,51</b>	<b>2,72</b>	<b>+ 20,40</b>

<sup>1</sup> Der überprüfte Zeitraum in diesem Berichtsbeitrag umfasste grundsätzlich die Jahre 2005 bis 2010; wegen des Zweijahresrhythmus der Erhebungen seitens der Statistik Austria nahm der RH in diese Betrachtung die Vollerhebung aus 2004 auf.

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria, Erhebung über Forschung und experimentelle Entwicklung 2004, 2006, 2007 und 2009, Stand Dezember 2011; regionale Zuordnung nach dem F&E-Standort/den F&E-Standorten des Unternehmens

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. Im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2009 stiegen sowohl die regionalen Forschungsquoten in allen Bundesländern als auch die österreichweite Forschungsquote an. Letztere stieg von 2,26 % auf 2,72 %<sup>8</sup>. 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.

<sup>8</sup> In der Globalschätzung der Statistik Austria aus April 2011 betrug dieser Wert noch 2,79 %.



## (3) Landesmittel für F&amp;E

In der nachstehenden Tabelle 3 sind die durch die einzelnen Bundesländer finanzierten Ausgaben für F&E (Landesmittel) ersichtlich.

Tabelle 3: Landesmittel für F&E							
Bundesland	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung von 2005 bis 2009	2010
	in Mill. EUR <sup>1</sup>					in % <sup>1</sup>	in Mill. EUR <sup>1</sup>
Burgenland	2,18	2,58	2,60	3,13	7,53	+ 245,40	11,96
Kärnten	37,02	45,58	34,71	29,02	28,04	- 24,30	29,20
Niederösterreich	45,05	57,09	61,78	67,65	71,59	+ 58,90	65,64
Oberösterreich	35,29	34,49	36,04	37,99	41,78	+ 18,40	43,04
Salzburg	22,83	19,18	20,03	21,39	23,70	+ 3,80	25,80
Steiermark	69,70	64,87	63,45	63,35	63,56	- 8,80	64,57
Tirol	28,85	26,16	30,64	31,98	33,24	+ 15,20	37,06
Vorarlberg	20,04	20,44	20,90	23,41	24,23	+ 20,90	26,87
Wien	69,21	72,31	84,90	76,43	89,15	+ 28,80	85,37
<b>Summe<sup>2</sup></b>	<b>330,17</b>	<b>342,70</b>	<b>355,05</b>	<b>354,35</b>	<b>382,82</b>	<b>+ 15,90</b>	<b>389,51</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

<sup>2</sup> Die Unterschiede der Summenbeträge der Jahre 2006, 2007 und 2009 zu den Werten im Bericht Reihe Bund 2010/10 ergeben sich daraus, dass die Werte der Tabelle 3 aus den Rechnungsabschlüssen der Bundesländer stammen, die Werte im Bericht Reihe Bund 2010/10 auf Erhebungen bzw. Hochrechnungen der Statistik Austria beruhen.

Quellen: Statistik Austria; 2005 bis 2009 gemäß Rechnungsabschlüssen der Länder, 2010 gemäß Voranschlägen der Länder, Stand April 2011

Demnach verzeichnete das Land Burgenland 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 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 (siehe Tabelle 2) von 2,17 % auf 2,46 % (Kärnten) bzw. von 3,67 % auf 4,32 % (Steiermark).

## Forschungsindikatoren

### (4) Beschäftigte in F&E

Der ebenfalls im Rahmen von Erhebungen der Statistik Austria erfasste Personaleinsatz für F&E (Tabelle 4) 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 %.

Tabelle 4: Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in Vollbeschäftigungsäquivalenten in F&E nach Bundesländern						
Bundesland	2004 <sup>1</sup>	2006	2007	2009	Veränderung von 2004 bis 2009	Anteil an der Gesamtsumme 2009
	in VBÄ <sup>2</sup>				in % <sup>2</sup>	
Burgenland	327,70	335,70	385,30	464,20	+ 41,70	0,80
Kärnten	1.900,50	2.326,60	2.525,60	2.726,30	+ 43,50	4,80
Niederösterreich	3.106,50	3.998,50	4.274,00	4.770,90	+ 53,60	8,50
Oberösterreich	5.910,30	7.203,00	8.021,30	8.957,90	+ 51,60	15,90
Salzburg	1.524,30	1.834,60	1.953,50	2.222,60	+ 45,80	3,90
Steiermark	8.016,60	9.291,70	9.995,50	10.664,50	+ 33,00	18,90
Tirol	3.477,30	3.751,30	4.076,90	4.561,60	+ 31,20	8,10
Vorarlberg	1.244,70	1.429,10	1.568,30	1.815,30	+ 45,80	3,20
Wien	17.383,30	19.206,60	20.451,80	20.254,30	+ 16,50	35,90
<b>Österreich</b>	<b>42.891,30</b>	<b>49.377,10</b>	<b>53.252,20</b>	<b>56.437,50</b>	<b>+ 31,60</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> Der Überprüfungszeitraum umfasste grundsätzlich die Jahre 2005 bis 2010, dennoch wurde wegen des Zweijahresrhythmus der Erhebungen seitens der Statistik Austria in diese Betrachtung die Vollerhebung aus 2004 aufgenommen.

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria, Erhebung über Forschung und experimentelle Entwicklung 2004, 2006, 2007 und 2009, Stand Juli 2011; regionale Zuordnung nach dem Hauptstandort des Unternehmens

Von den im Jahr 2009 insgesamt rd. 56.438 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 (siehe Tabelle 4 und Tabelle 5).

**6.2** (1) Der RH wies unter Berücksichtigung der Tabellen 1 bis 4 auf die strukturellen Unterschiede der Bundesländer (z.B. Universitätsstandort, forschende Unternehmen, großstädtische Struktur) im FTI-Bereich hin.



# BKA BMVIT BMWF BMWFJ

Forschungsindikatoren

Forschungsstrategien der Bundesländer

(2) Berechnungen des RH (Tabelle 5) ergaben, dass sich die Anteile der gesamten F&E-Ausgaben in den Bundesländern weitgehend parallel zum Anteil der Beschäftigten in F&E in den Bundesländern entwickelten:

<b>Tabelle 5: Regionale Verausgabung von F&amp;E-Mitteln, Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in F&amp;E – Vergleich 2004 bis 2009, jeweils nach Bundesländern</b>				
<b>Bundesland</b>	<b>Anteil der regional verausgabten F&amp;E-Mittel</b>		<b>Anteil der Beschäftigten in F&amp;E<sup>1</sup></b>	
	<b>2004</b>	<b>2009</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>
	in % <sup>2</sup>			
Burgenland	0,50	0,60	0,80	0,80
Kärnten	5,50	5,10	4,40	4,80
Niederösterreich	6,90	8,90	7,20	8,50
Oberösterreich	14,30	16,00	13,80	15,90
Salzburg	3,50	3,70	3,60	3,90
Steiermark	20,40	19,90	18,70	18,90
Tirol	8,00	9,10	8,10	8,10
Vorarlberg	2,60	2,70	2,90	3,20
Wien	38,30	34,00	40,50	35,90
<b>Österreich</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> Für die Beschäftigten in F&E liegt die regionale Zuordnung nur nach dem Hauptstandort des jeweiligen Unternehmens vor, demgegenüber die regionale Zuordnung der verausgabten F&E-Mittel nach dem F&E-Standort des Unternehmens erfolgte.

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria, Erhebung über Forschung und experimentelle Entwicklung 2004 und 2009, Stand Juli 2011 bzw. Dezember 2011; Berechnung RH

(3) Aufgrund des im Verhältnis zu den bundesweiten F&E-Ausgaben (rd. 7.479,75 Mill. EUR im Jahr 2009) geringen Volumens der Landesmittel für F&E (rd. 382,82 Mill. EUR; das sind rd. 5,10 %) war der direkte Einfluss der Bundesländer auf die gesamtösterreichische Forschungsquote nur eingeschränkt möglich.

**6.3** *Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es nur deshalb einen so geringen Zuwachs bei den F&E-Ausgaben aufweise, weil das Bezugsjahr 2005 nicht repräsentativ sei. Unter Berücksichtigung der Ausgaben für 2006 als Ausgangsbasis ergebe sich eine Steigerung der F&E-Ausgaben (Landesmittel) bis 2009 um 23,57 %; im Falle der Heranziehung der Ausgaben für 2004 als Ausgangsbasis sogar von 35,97 %.*

- 6.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass er den überprüften Zeitraum als Vergleichszeitraum herangezogen hatte; auch die Bundesländer Oberösterreich, Steiermark und Tirol verzeichneten zwischen den Jahren 2005 und 2006 Rückgänge ihrer Landesmittel für Forschung und Entwicklung.

## Strategieelemente

### Überblick

- 7** Die Zielsetzungen des Strategiefindungsprozesses der Forschungsstrategie der Bundesregierung (siehe Reihe Bund 2010/10) waren:
- die Definition der strategischen Ziele der österreichischen FTI-Politik,
  - die Festlegung strategischer Aufgaben und Handlungsfelder einer integrierten FTI-Politik,
  - die Bestimmung messbarer Teilziele sowie
  - die Definition konkreter Umsetzungsschritte.

Aufbauend auf diese Zielsetzungen entwickelte der RH die nachfolgend angeführten Systemelemente einer Forschungsstrategie auf Ebene der Bundesländer. Diese Systemelemente waren aus Sicht des RH wesentlich im Sinn von Wirksamkeitsvoraussetzungen:

- eine umfassende Forschungsstrategie im Sinne der Einbeziehung sowohl von Grundlagenforschung als auch angewandter Forschung (dadurch bleibt kein Forschungsbereich von der Strategie unberücksichtigt);
- Einbeziehung der Stakeholder (dadurch fließt eine breite Wissensbasis und hohe Akzeptanz in die Strategieerstellung ein);
- ein Beschluss des Landtages über die Forschungsstrategie (dadurch hohe Verbindlichkeit im Sinne eines commitment);
- eine eindeutige Geltungsdauer (zur Berücksichtigung von veränderten Rahmenbedingungen);
- Schwerpunkte und messbare Zielsetzungen (zur Wirkungsmessung und zum zielgerichteten Einsatz von Fördermitteln);



# BKA BMVIT BMWF BMWFJ

Strategieelemente

Forschungsstrategien der Bundesländer

- regelmäßige Evaluierungen der Forschungsstrategie (zur Feststellung allfälliger Abweichungen und Einleitung von Korrekturmaßnahmen);
- Einrichtung bzw. Nutzung eines Beratungsorgans (zur Einbeziehung externer Expertise).

Der RH untersuchte und beurteilte die genannten Systemelemente für jedes Bundesland (siehe TZ 8 bis 15).

Forschungsstrategien

**8.1** Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien<sup>9</sup> zur Ausrichtung ihrer regionalen FTI-Politik.

<sup>9</sup> Der RH verwendet zur leichteren Lesbarkeit durchgehend den Begriff „Forschungsstrategie“, dieser umfasst sämtliche von den Bundesländern verwendeten Begrifflichkeiten wie bspw. Leitbild oder Innovationsoffensive.

## Strategieelemente

Tabelle 6: Forschungsstrategien der Bundesländer			
Bundesland	Forschungsstrategie	Seit wann	Umfassend?
Burgenland	„Innovationsoffensive Burgenland 2020“	2010	nur angewandte Forschung
Kärnten	„Kärnten 2020. Zukunft durch Innovation“	2009	nur angewandte Forschung
Niederösterreich <sup>1</sup>	Kapitel „Innovation und Technologie“ im Landesentwicklungskonzept „Strategie Niederösterreich“	2004	nur angewandte Forschung
	„Technopolprogramm des Landes Niederösterreich“	2004	
Oberösterreich	„Oberösterreich 2000+“	1998	umfassend
	„Innovatives Oberösterreich 2010“	2005	
	„Innovatives Oberösterreich 2010plus“	2010	
Salzburg	„Wissenschafts- und Forschungsleitbild“	2001	Grundlagenforschung
	„Wirtschaftsleitbild“	2004	angewandte Forschung beide zusammen daher umfassend
Steiermark	„Forschungsstrategie Steiermark“ und „Wirtschaftsstrategie des Landes Steiermark“	2005	nur angewandte Forschung
Tirol <sup>2</sup>	„Wirtschaftsleitbild Tirol 1998“ <sup>3</sup> und weitere Strategiedokumente („Zukunftsraum Tirol“ (2007), „Technologieoffensive Tirol“ (2008))	1998	nur angewandte Forschung
Vorarlberg	„Wissenschaftskonzept“	2003	Grundlagenforschung angewandte Forschung beide zusammen daher umfassend
	„Leitbild 2020+ Wirtschaft Vorarlberg“	2007	
Wien	„Wiener Strategie für Forschung, Technologie und Innovation“	2007	umfassend

<sup>1</sup> Das Land Niederösterreich führte zudem in seiner Stellungnahme die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 ins Treffen (siehe TZ 1 und TZ 8).

<sup>2</sup> Nach Angaben des Landes Tirol verfüge es über keine beschlossene Forschungsstrategie. Der RH wertete die vorgefundenen, in der Tabelle genannten Dokumente in ihrer Gesamtheit als einer Forschungsstrategie ähnlich und legte sie seiner folgenden Beurteilung zugrunde.

<sup>3</sup> Nach Ende der Gebarungsprüfung legte das Land Tirol das „Wirtschaftsleitbild Tirol 2011“ vor.

Quelle: RH

In Niederösterreich lag seit 2008 ein wissenschaftsorientiertes Konzept in Form eines Referentenentwurfs vor, ebenso in Salzburg seit 2008 ein Konzept für eine sowohl die Wissenschaft als auch die Wirtschaft umfassende Gesamtstrategie. Beide Entwürfe erlangten mangels Beschlusses der Landesregierung bzw. des Landtages keine Verbindlichkeit.

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass nur die Länder Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien über eine umfassende (d.h. sowohl Wissenschafts- als auch Wirtschaftsaspekte umfassende) Forschungsstrategie verfügten.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Tirol, ihre Forschungsangelegenheiten auf Grundlage einer umfassenden Forschungsstrategie wahrzunehmen, die die Bereiche Grundlagenforschung und angewandte Forschung miteinbezieht.

- 8.3** (1) *Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass eine umfassende Forschungsstrategie eine gute Basis für eine zielorientierte und koordinierte Vorgangsweise in Forschungsangelegenheiten darstelle.*

*(2) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bereich Grundlagenforschung in der FTI-Strategie des Landes Kärnten vor allem im Handlungsfeld „Bildung“ einbezogen sei. Darüber hinaus bestünde mit dem FWF eine Kooperation zur gemeinschaftlichen Prüfung und Förderung von grundlagenorientierten Projektvorhaben.*

*(3) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Bereich der Technopolstandorte die Einbeziehung der Grundlagen- als auch der angewandten Forschung bereits gegeben sei und die im Erstellungsprozess befindliche „NÖ FTI-Strategie“ sowohl die Grundlagen- als auch die angewandte Forschung gleichermaßen behandle und deren Bedürfnisse Berücksichtigung fänden. Auch werde derzeit an einer Dachstrategie für Wissenschaft und Forschung gearbeitet. Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich fehle in Tabelle 6 die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015, während das Technopolprogramm, das ein Instrument zur Umsetzung der Wirtschaftsstrategie darstelle, sehr wohl angeführt sei.*

*(4) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark werde die neuformulierte Forschungsstrategie, die sich zur Zeit in Erstellung befinde, die gesamte Wertschöpfungskette von der Grundlagenforschung bis zur angewandten Forschung inklusive der Bereiche Geistes-, Sozial- und*

## Strategieelemente

*Kulturwissenschaften, Nachwuchsförderung und Stipendien berücksichtigen.*

*(5) Laut Stellungnahme des Landes Tirol habe die Tiroler Landesregierung im Mai 2012 eine Tiroler Forschungs- und Innovationsstrategie beschlossen. Im Rahmen dieser Strategie werde sich das Land Tirol noch intensiver auf seine Stärken konzentrieren und damit den Bereich der angewandten Forschung abdecken. Weitere Überlegungen einer Forschungsstrategie für die Grundlagenforschung würden gemeinsam mit den Überlegungen zur Einsetzung eines Beratungsorgans für Forschungsangelegenheiten angestellt.*

*(6) Das Land Vorarlberg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit dem Wissenschaftskonzept und dem Leitbild 2020+ Wirtschaft Vorarlberg zwei Konzepte existierten, die der RH als umfassend anerkannt habe. Die Konzepte seien mit den Stakeholdern abgestimmt und würden der zielorientierten und koordinierten Vorgangsweise in Forschungsangelegenheiten dienen.*

**8.4** (1) Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass die im Land Kärnten vorhandene FTI-Strategie nur den Bereich der angewandten Forschung und somit nicht das gesamte Spektrum der Forschung umfasste. Das Handlungsfeld „Bildung“ der Kärntner Forschungsstrategie beinhaltet lediglich Entwicklungsziele für die Alpen-Adria-Universität Klagenfurt.

(2) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass das Technopolprogramm des Landes Niederösterreich – ungeachtet der Durchführung von Grundlagenforschung an Technopolstandorten – den Bereich der Grundlagenforschung nicht enthielt. Der RH wies neuerlich darauf hin, dass die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 – im Gegensatz zum Technopolprogramm – die in TZ 7 angeführten Strategieelemente einer Forschungsstrategie überwiegend nicht enthielt. Der RH anerkannte die in Entwicklung befindliche „NÖ FTI-Strategie“, mit der Empfehlungen des RH – soweit aus der Stellungnahme des Landes Niederösterreich ersichtlich – umgesetzt werden sollen.

## Strategieerstellung

### Akteure im Erstellungsprozess

**9.1** Alle Bundesländer bezogen maßgebliche Stakeholder der F&E in den Prozess der Strategieerstellung ein:





# BKA BMVIT BMWF BMWFJ

Strategieelemente

Forschungsstrategien der Bundesländer

Tabelle 7: Akteure im Erstellungsprozess		
Bundesland	erstellt von	unter Mitwirkung von
Burgenland	Wirtschaftsservice Burgenland AG (WIBAG)	Sozialpartner Wirtschaftsexperten
Kärnten	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF)	Vertreter von Hochschulen und Wirtschaft Interessenvertretungen Förderungsagenturen des Bundes
NÖ – Landesentwicklungskonzept	Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des ALReg <sup>1</sup>	–
NÖ – Technopolprogramm	Abteilung Wirtschaft, Sport und Tourismus des ALReg	Ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH externer Berater
NÖ – Referentenentwurf	Abteilung Kultur und Wissenschaft des ALReg	NÖ Forschungs- und Bildungsges.m.b.H
Oberösterreich	Technologie- und Marketinggesellschaft Oberösterreich GmbH (TMG)	RFT OÖ Sozialpartner Begutachtung durch Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft
Salzburg	ALReg	externe Berater Wissenschafts- und Forschungsrat Salzburg Stakeholder des Forschungsbereichs
Salzburg – Referentenentwurf	ALReg	Wissenschafts- und Forschungsrat Salzburg Stakeholder des Forschungsbereichs
Steiermark	Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH	Abteilungen 3 und 4 des ALReg Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG) innoregio styria <sup>2</sup> Universitäten und Fachhochschulen der Steiermark Bundesministerien FFG, FWF, CDG
Tirol	drei Abteilungen des ALReg (Raumordnung-Statistik, Wirtschaft und Arbeit, Bildung)	Tirol Werbung GmbH Tiroler Zukunftsstiftung (nunmehr Standortagentur Tirol) Agrarmarketing Tirol Sozialpartner Vertreter von Wirtschaft und Wissenschaft
Vorarlberg	zwei Abteilungen des ALReg (Wissenschaft und Weiterbildung, Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten)	Wirtschaftsstandort Vorarlberg GmbH (WISTO) Stakeholder des Forschungsbereichs
Wien	Magistratsabteilung (MA) 27 (EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung)	MA 7 und 18 Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF) Zentrum für Innovation und Technologie GmbH (nunmehr ZIT – Die Forschungsagentur der Stadt Wien GmbH) RFTE Rektorenkonferenz Sozialpartner

<sup>1</sup> Amt der Landesregierung

<sup>2</sup> Initiative zur Positionierung der Steiermark als Innovationsregion

Quelle: RH

## Strategieelemente

- 9.2** Der RH wies darauf hin, dass in allen Bundesländern wesentliche Stakeholder des jeweiligen Forschungsbereichs in die Strategieerstellung – in unterschiedlicher Konfiguration – einbezogen waren. Der RH sah dadurch die Basis für das Einfließen einer breiteren Wissensbasis in die Strategieerstellung und für eine hohe Akzeptanz der jeweiligen Forschungsstrategie grundsätzlich gegeben.

### Beschluss des Landtages

- 10.1** Der Beschluss der Forschungsstrategie durch den Landtag wurde in den neun Bundesländern unterschiedlich gehandhabt: Nur in Oberösterreich und der Steiermark wurde die Forschungsstrategie durch den Landtag beschlossen.
- 10.2** Nach Ansicht des RH ist durch Beschlüsse im Landtag eine höhere Verbindlichkeit (im Sinne eines commitment) der Forschungsstrategien und der aus ihnen abgeleiteten Maßnahmen gegeben. Er empfahl daher den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien, für ihre Forschungsstrategien Landtagsbeschlüsse anzustreben.
- 10.3** *(1) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei eine formelle Befassung von Gremien mit Angelegenheiten, für die sie unzuständig seien, nicht nachvollziehbar. Die Kärntner FTI-Strategie sei ohnedies von allen Mitgliedern der Landesregierung und den Obmännern der im Landtag vertretenen politischen Parteien unterzeichnet worden.*
- (2) Das Land Niederösterreich sagte zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen.*
- (3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg komme dem Landtag im Sinne der Gewaltenteilung schwerpunktmäßig die Gesetzgebungskompetenz zu. Daneben wirke der Landtag nur in sehr begrenztem Maße an der Vollziehung mit. Die Vollziehung des Landes werde hingegen durch die Landesregierung ausgeübt. Die vom RH empfohlene umfassende Forschungsstrategie solle nicht vom Landtag beschlossen werden.*
- (4) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg würden Leitbilder und Konzepte grundsätzlich bereits in der Bearbeitungsphase sehr breit angelegt und von der Vorarlberger Landesregierung bei der kollegialen Beschlussfassung zur Kenntnis genommen. Eine Beteiligung des Landtages sei dadurch gegeben, dass Leitbilder und Konzepte im Wissenschaftsbeirat und in den zuständigen Ausschüssen, in die auch Mitglieder der im Landtag vertretenen politischen Parteien entsendet werden*

*könnten, vorgestellt und diskutiert würden. Die vom RH angenommene höhere Verbindlichkeit durch einen Beschluss des Landtages wäre vor diesem Hintergrund nicht erkennbar.*

*(5) Das Land Wien sagte die Evaluierung der Empfehlung zu.*

- 10.4** Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass es dem Landtag freisteht, in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes Beschlüsse zu fassen und – etwa im Wege einer Entschliebung gemäß Art. 68 der Kärntner Landesverfassung – an die Landesregierung heranzutragen.

Der RH hielt gegenüber dem Land Kärnten, dem Land Salzburg und dem Land Vorarlberg an seiner Empfehlung, die Forschungsstrategien im Landtag zu beschließen, fest, um dadurch – einerseits durch Einbeziehung sämtlicher im Landtag vertretenen Parteien in die Beschlussfassung und andererseits durch den Fortbestand des Beschlusses über die Funktionsperiode einer Landesregierung hinaus – eine höhere Bestandskraft der Forschungsstrategie sicherzustellen. Die höhere Bestandskraft von Landtags-Beschlüssen sah der RH zudem durch die Willensbildung im Plenum der demokratisch gewählten und damit umfassend das Gemeinwesen repräsentierenden Mandatäre gegeben.

Eindeutige Geltungsdauer

- 11.1** Die Forschungsstrategie des Landes Oberösterreich war zeitlich begrenzt, die Geltungsdauer war auf fünf Jahre festgesetzt.

Die Forschungsstrategien der übrigen Länder sahen keine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer vor.

- 11.2** Nach Ansicht des RH war eine klare Festlegung der Geltungsdauer der Forschungsstrategie wesentlich, um Veränderungen in der Forschungslandschaft in einer revidierten Fassung der Forschungsstrategie berücksichtigen und so mit dem Steuerungsinstrument Forschungsstrategie zeitgerecht auf Veränderungen reagieren zu können. Aus Sicht des RH war ein Geltungszeitraum von fünf bis sechs Jahren dafür angemessen.

Der RH empfahl daher allen Ländern mit Ausnahme Oberösterreichs, die Geltungsdauer ihrer Forschungsstrategien auf bspw. fünf bis sechs Jahre zu begrenzen, um Veränderungen in der Forschungslandschaft berücksichtigen zu können.

## Strategieelemente

**11.3** (1) *Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Zielvorgaben der Strategischen Leitlinien in einem standardisierten Prozess mittels periodischen, quartalsweisen Monitorings überprüft und dokumentiert würden. Durch diese Vorgangsweise könnten bei Bedarf jederzeit – und nicht erst nach fünf oder sechs Jahren – Anpassungen vorgenommen werden.*

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die strategische Grundlage für den Bereich der angewandten Forschung, die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015, eine Geltungsdauer von 2010 bis 2015 aufweise. Die in Entwicklung befindliche NÖ FTI-Strategie sehe – parallel zum EU-Programm „horizon 2020“ – einen Geltungszeitraum von 2014 bis 2020 vor.*

*(3) Das Land Steiermark sagte die Berücksichtigung dieser Empfehlung bei der Neuausrichtung der Forschungsstrategie Steiermark zu.*

*(4) Das Land Tirol sagte zu, die Begrenzung der Geltungsdauer der Forschungsstrategie auf bspw. fünf bis sechs Jahre auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen.*

*(5) Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei der nächsten Überarbeitung des Leitbildes 2020+ Wirtschaft Vorarlberg und des Wissenschaftskonzepts des Landes Vorarlberg Evaluierungszeiträume definiert werden könnten. Weiters sei beabsichtigt, in ihnen Zeitpunkte festzulegen, an denen entschieden werde, ob eine Neugestaltung des Leitbildes notwendig sei. Damit würden anstelle eines generellen Geltungszeitraums dynamische Elemente treten, mit denen flexibel auf Entwicklungen reagiert werden könne.*

*(6) Laut Stellungnahme des Landes Wien sei im Hinblick auf die ausreichende Flexibilität der Wiener FTI-Strategie eine enge formelle Befristung nicht erforderlich, das in der Strategie als zeitlicher Horizont festgelegte Jahr 2015 reiche aus. Eine thematische Weiterentwicklung sei auch innerhalb einer bestehenden FTI-Strategie möglich und erfolge in Wien auch (bspw. Projekt „Smart City Wien“).*

**11.4** (1) Der RH entgegnete dem Land Kärnten, dass ein periodisches Monitoring die Festlegung der Geltungsdauer der Forschungsstrategie und die dadurch bedingte periodische Neuformulierung derselben nicht ersetzen kann.



Strategieelemente

# BKA BMVIT BMWF BMWFJ

Forschungsstrategien der Bundesländer

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 1, wonach er die Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 mangels ausreichender Strategieelemente nicht als Forschungsstrategie qualifiziert hatte. Der RH begrüßte den vorgesehenen Geltungszeitraum in der in Entwicklung befindlichen „NÖ FTI-Strategie“.

(3) Der RH teilte dem Land Vorarlberg mit, dass er die Festlegung von Evaluierungszeiträumen befürwortet.

(4) Der RH entgegnete dem Land Wien, dass die thematische Weiterentwicklung der FTI-Strategie durch die Vorgabe eindeutiger Termine und die Verpflichtung zur Neugestaltung der Forschungsstrategie unterstützt werden könnte.

Ziele und Schwerpunkte

**12.1** Die Ausformulierung von Zielen und Schwerpunkten<sup>10</sup> der Forschungsstrategien war unterschiedlich: Manche Länder leiteten aus Schwerpunkten konkretisierte Ziele ab, manche Forschungsstrategien erschöpften sich in der Anführung von Schwerpunkten, manche schließlich definierten keine Schwerpunkte, nur Ziele. Eine Quantifizierung von Zielen erfolgte nur vereinzelt.

(1) Burgenland

Die Forschungsstrategie im Burgenland nannte drei – zum Teil quantifizierte – Ziele:

- die Verdoppelung der regionalen Forschungsquote auf 1,50 % des regionalen BIP bis 2020 (im Jahr 2009 lag die regionale Forschungsquote bei 0,71 %),
- die Hebung der Standortattraktivität des Burgenlandes für Wissen und Innovation sowie
- die Annäherung bei Wirtschaft und Beschäftigung an das österreichische Mittelfeld.

Eine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf bestimmte Stärkefelder war nicht vorgesehen, weil das Land Burgenland alle FTI-Bereiche als grundsätzlich förderungswürdig einstufte.

<sup>10</sup> Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH in der Folge die Begriffe „Ziele“ und „Schwerpunkte“ und deckt damit das Spektrum der Begrifflichkeiten in den Forschungsstrategien der Länder („Entwicklungsziele“, „Leitsätze“, „Handlungsfelder“) ab.

## Strategieelemente

### (2) Kärnten

Die Forschungsstrategie des Landes Kärnten enthielt keine Ziele, sondern Schwerpunkte. Als solche identifizierte sie drei sogenannte „Handlungsfelder“:

- Bildung,
- Forschung und
- Innovation;

und vier sogenannte „thematische Prioritäten“:

- Humanressourcen (z.B. Nachwuchsförderung in Naturwissenschaft und Technik),
- IKT (z.B. Softwareentwicklung für Nischenmärkte),
- Produktionstechnologien (z.B. Optimierung von Produktionsverfahren) sowie
- Nachhaltigkeit (z.B. Nachhaltigkeitsforschung, Förderung erneuerbarer Energieformen).

### (3) Niederösterreich

Das Landesentwicklungskonzept des Landes Niederösterreich legte neun Ziele fest, keines der Ziele war quantifiziert:

- Innovations- und Technologieorientierung;
- Weiterentwicklung des Innovationssystems;
- Unterstützung der KMU;
- Kompetenz-, Technologie- und regionale Innovationszentren;
- geeignete Standorte entwickeln;
- wirtschaftsnahe Dienstleistungen;

- Informations- und Kommunikationstechnologie;
- Telematik-Infrastruktur auch abseits der Verdichtungsräume;
- internationale Vernetzung.

#### (4) Oberösterreich

Das übergeordnete Ziel des Landes Oberösterreich war in seiner Forschungsstrategie die Erreichung einer regionalen Forschungsquote von mindestens 3,50 % bis 2013 (im Jahr 2009 lag die regionale Forschungsquote bei 2,59 %).

Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Forschungsstrategie „Innovatives Oberösterreich 2010plus“ definierte vier weitere Ziele, diese waren nicht quantifiziert:

- Stärken stärken und Neues wagen;
- hohe Hebelwirkung bzw. nachhaltige Wertschöpfung;
- global denken und im lokalen Interesse handeln;
- Benchmarking und Überprüfung von gesetzten Zielen.

Der als Beratungsorgan (siehe TZ 15) eingesetzte Rat für Forschung und Technologieentwicklung Oberösterreich (RFT OÖ) formulierte im Vorfeld der Erstellung der Forschungsstrategie „Innovatives Oberösterreich 2010plus“ zur Konkretisierung der Forschungsstrategie u.a. folgende strategische Ziele:

- Evaluierung und Neuausrichtung von FTI-Initiativen der öffentlichen Hand;
- Förderung von Maßnahmen zur Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, universitären und außeruniversitären FTI-Einrichtungen;
- Identifikation und gezielte Förderung neuer Forschungsfelder.

Auf Basis der mit Kennzahlen (bspw. Umsätze im Bereich Forschungsdienstleistung, Beteiligungen an Ausschreibungen, Publikationen, Patente) unterlegten Ziele der Forschungsstrategie leitete das Land Oberösterreich jährliche Detailziele ab.

## Strategieelemente

### (5) Salzburg

Das Land Salzburg formulierte

- in seinem Wissenschafts- und Forschungsleitbild 2001
  - sechs thematische,
  - drei institutionelle und
  - ein Querschnittsziel (keines der zehn Ziele war quantifiziert) und
- im Wirtschaftsleitbild 2004
  - vier qualitative Ziele.

Die bereits in Anwendung stehenden Zielsetzungen des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht beschlossenen Referentenentwurfs „Forschungsleitbild Salzburg 2010+“ (siehe TZ 8) betrafen

- Anstieg der F&E-Aufwendungen und nachhaltige Erhöhung der regionalen F&E-Quote;
- Vermehrung des Humankapitals und Konzentration wissenschaftlicher Exzellenz am Standort;
- Schaffung qualitativ hochwertiger F&E-Arbeitsplätze;
- Profilbildung der Forschungseinrichtungen;
- Fokussierung auf strategische Themenfelder;
- verstärkte Kooperation von Forschungseinrichtungen und Hochschulen;
- verstärkter Transfer von Wissenschaft zur Wirtschaft;
- Verstärkung transdisziplinärer Forschung;
- Verbesserung der Governance und Kooperation auf allen Ebenen und
- Stärkung der Akzeptanz von Wissenschaft und Forschung als Innovationsmotoren.



## (6) Steiermark

Übergeordnetes Ziel der „Forschungsstrategie Steiermark“ war es, den Übergang der Steiermark auf einen „wissensbasierten Wachstumspfad“ zu unterstützen. Die „Forschungsstrategie Steiermark“ hielt darüber hinaus insbesondere folgende fünf Ziele fest, davon eines quantifiziert:

- Halten der regionalen Forschungsquote von 3,67 %<sup>11</sup> (2002) über das Jahr 2010 hinaus (im Jahr 2009 lag die regionale Forschungsquote bei 4,32 %);
- Konzentration auf thematische Schwerpunkte mit Wachstumschancen (z.B. Werkstoffforschung, Life-Sciences, Nanotechnologie);
- Unterstützung der Koordinations- und Selbststeuerungskräfte des regionalen Forschungssystems;
- Förderung des Humankapitals;
- Optimierung der Schnittstellen zwischen Wirtschaft und Forschung.

## (7) Tirol

Das Land Tirol, das nach eigenen Angaben über keine beschlossene Forschungsstrategie verfügte, nannte die Erreichung des Barcelona-Ziels, einer Forschungsquote von 3 % des BIP, als übergeordnetes Ziel (im Jahr 2009 lag die regionale Forschungsquote bei 2,79 %). Daneben bestanden bspw. im Wirtschaftsleitbild Tirol 1998 im Kapitel „Innovation und Technologie“ nicht quantifizierte Ziele, wie insbesondere:

- Umsetzung der Pläne für die regionalen Impulszentren für Innovation und Technologie bzw. für Betriebsgründungen;
- Verbesserung der organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zur Verstärkung der Innovations- und Technologieberatung beim Technologie- und Innovationszentrum der Wirtschaftskammer Tirol (TIZ);
- Überprüfung und Bewertung der vorliegenden Konzepte und Überlegungen für Kompetenz- und Anwendungszentren in Tirol und rasche Antragstellung beim Bund;
- Einrichtung eines Innovations- und Technologietransfernetzes Tirol.

<sup>11</sup> Die Steiermärkische Landesregierung strebte in ihrem Regierungsübereinkommen vom Oktober 2010 bereits eine F&E-Quote von 5 % des Bruttoregionalprodukts an.

## Strategieelemente

### (8) Vorarlberg

Strategische Ziele der Forschungsstrategie des Landes Vorarlberg lauteten:

- Förderung von Innovationen;
- Förderung und gezielte Steigerung der Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit;
- regionale und überregionale Wissenschafts- und Forschungskooperationen;
- Schaffung eines wissenschafts- und forschungsfreundlichen Klimas;
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Die Ziele waren nicht quantifiziert.

### (9) Wien

Das Land Wien formulierte in seiner Forschungsstrategie die zentrale Zielsetzung des Aufrückens Wiens unter die führenden europäischen Forschungsmetropolen. Aus diesem Globalziel leitete die Forschungsstrategie folgende fünf weitere Ziele für die Jahre 2008 bis 2015 ab:

- Nutzung von Potenzialen für FTI (z.B. Schaffung hochstehender technisch-wissenschaftlicher Forschungsstrukturen, Verdoppelung des Frauenanteils in der Forschung);
- Steigerung der Qualität und Sichtbarkeit von FTI (z.B. Fokussierung der Ressourcen auf bestehende Stärkefelder);
- Sicherstellung der gesellschaftlichen Einbettung von FTI (z.B. Schaffung eines gesteigerten Bewusstseins für FTI);
- Beschleunigung der Dynamik von FTI (z.B. innovationsorientierte Beschaffungen);
- Ausbau der internationalen Einbindung von FTI (z.B. Schaffung grenzüberschreitender Partnerschaften).

Die Forschungsstrategie des Landes Wien verfügte in Konkretisierung der vorhin genannten Ziele auch über quantifizierte, mit Kenn-

zahlen unterlegte Zielsetzungen, die bis 2015 zu erreichen waren (neben einer Verdoppelung der Frauenquote in der betrieblichen F&E bspw. Steigerung der regionalen Forschungsquote auf mindestens 4 % (im Jahr 2009 lag diese bei 3,54 %), mindestens 22.000 Beschäftigte im F&E-Bereich (im Jahr 2009 waren es 20.254 Vollbeschäftigungsäquivalente), mindestens 800 F&E-betreibende Unternehmen).

- 12.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass die Forschungsstrategien der Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg keine quantitativen Zielvorgaben beinhalteten.

Er vertrat die Ansicht, dass vorwiegend quantitative und mit Kennzahlen unterlegte Zielwerte das Messen der Zielerreichung ermöglichen würden.

Der RH empfahl daher den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg, quantitative und mit Kennzahlen unterlegte Zielvorgaben in ihre Forschungsstrategien aufzunehmen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass ein qualitativer und quantitativer Vergleich der Ziele aufgrund der in den Forschungsstrategien berücksichtigten regionalen Besonderheiten nicht möglich war. Er erachtete jedoch die Berücksichtigung von quantifizierten Gesamtzielen, wie bspw. das Erreichen einer bestimmten regionalen Forschungsquote, in Forschungsstrategien als wesentlich, um die Umsetzung dieser Ziele laufend verfolgen und damit die Wirkung der Umsetzungsmaßnahmen messen zu können.

- 12.3** (1) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus der seit 2009 geltenden Forschungsstrategie nach ein bis zwei Jahren operationalisierbare Maßnahmenpakete abgeleitet würden, die auch einem periodischen Monitoring unterzogen würden.*

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für den Bereich der angewandten Forschung eine Steuerung und starke Governance mithilfe der Balanced Score Card gebe. In den einzelnen Programm-Balanced Score Cards würden Ziele exakt formuliert und mit quantifizierten Indikatoren hinterlegt.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg enthalte das Leitbild 2020+ Wirtschaft Vorarlberg zehn, auf Maßnahmen heruntergebrochene Handlungsfelder. Nicht alle Ziele seien quantifizierbar bzw. könnten manche nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand evaluiert werden. Die Handlungsfelder und Maßnahmen seien im Herbst 2011 einer umfassenden internen Evaluierung unterzogen und auf ihre*

## Strategieelemente

*Zielerreichung hin bewertet worden. Auch das Wissenschaftskonzept enthalte klare strategische Ziele und einen auf die Ziele abgestimmten Maßnahmenkatalog. Den Empfehlungen des RH, Ziele zu definieren und deren Umsetzung zu evaluieren, werde dadurch Rechnung getragen.*

- 12.4** Der RH anerkannte die Quantifizierungen in der Balanced Score Card für den Bereich der angewandten Forschung in Niederösterreich. Da für den Bereich der Grundlagenforschung keine diesbezüglichen quantifizierten Zielvorgaben vorlagen, verblieb er bei seiner den gesamten Forschungsbereich betreffenden Empfehlung.

Maßnahmen zur Umsetzung

- 13.1** Der RH überprüfte, ob für die Umsetzung der in den Forschungsstrategien formulierten Schwerpunkte und Ziele (TZ 12) Maßnahmen seitens der Bundesländer vorgesehen waren; die konkrete Verwirklichung dieser Maßnahmen war hingegen nicht Ziel der Prüfung.

### (1) Burgenland

Zur Erreichung der gesetzten Ziele erhielt die Forschungsstrategie des Burgenlandes folgende drei „Aktionsfelder“ (Maßnahmenfelder):

- Bewusstseinsbildung in den Bereichen FTI und Standortmarketing,
- Förderungen,
- Beratung im Bereich FTI.

Jedes Aktionsfeld enthielt konkrete Aktivitäten (bspw. Betriebsansiedlungen und Gründungen, Andocken an Forschungsnetzwerke), Verantwortlichkeiten (bspw. definierte Arbeitsgruppen für jedes „Aktionsfeld“), Meilensteine (bspw. Fertigstellung eines Kommunikationskonzepts) und Erfolgsindikatoren (bspw. Anzahl der Presseaktivitäten).

### (2) Kärnten

Der KWF – von der Kärntner Landesregierung mit der Federführung bei der Strategieumsetzung sowie mit der monetären Forschungsförderung des Landes Kärnten betraut – formulierte in seiner Strategieumsetzung Schwerpunkte (z.B. Positionierung Kärntens als international anerkannter Forschungsstandort im Bereich IKT) mit einem Zeithorizont von ein bis drei Jahren, die entsprechende Maßnahmenpakete (bspw. die Förderung von IKT) vorsahen.

### (3) Niederösterreich

Das Land Niederösterreich förderte in seinem Technopolprogramm Maßnahmen hinsichtlich

- der Entwicklung und des Ausbaus von Technopolen<sup>12</sup> rund um die Standorte Krems, Tulln und Wiener Neustadt,
- der Verstärkung des Technologietransfers,
- der Nutzung von öffentlichen Forschungskapazitäten vor allem durch Entwicklung von Nachfragekompetenz bei den Unternehmen und
- der Förderung von technologiebasierten Unternehmensgründungen.

Die Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Grundlagenforschung umfassten im Land Niederösterreich bspw. die Donau-Universität Krems, das I.S.T. Austria und das Universitäts- und Forschungszentrum Tulln.

### (4) Oberösterreich

Das Land Oberösterreich setzte den Schwerpunkt seiner Maßnahmen wie folgt:

- Vernetzung von Unternehmen in Clustern,
- ausgeprägte Wirtschaftsförderung,
- universitäre Forschungsförderung sowie
- Schaffung außeruniversitärer Forschung.

Weiters umfassten die Maßnahmen die EU-weite Vernetzung und Unterstützung seiner Forschungskapazitäten und die Förderung von Talentpotenzialen mittels geeigneter Bildungs- und Gendermaßnahmen.

---

<sup>12</sup> Technopole sind technologisch-ökonomische Zentren, die gezielt um anerkannte Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen aufgebaut werden.

## Strategieelemente

### (5) Salzburg

Für das Land Salzburg definierte der Wissenschafts- und Forschungsrat Salzburg (siehe TZ 15) als Maßnahme

- den Abschluss von Kooperationsabkommen mit der Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG) und dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) sowie
- die Einrichtung von Stiftungs- und Gastprofessuren.

Daneben empfahl er, begleitende Maßnahmen (z.B. Unterstützung und Beratung der Förderungswerber) zu setzen, um vermehrt Projektanträge aus dem Land Salzburg zu erlangen, und eine Vernetzung von Forschungseinrichtungen.

### (6) Steiermark

Die Forschungsstrategie des Landes Steiermark enthielt vier Handlungsfelder (Schwerpunkte) und folgende Maßnahmen zu deren Umsetzung:

- im Handlungsfeld „Ausbau der Internationalisierung“ die Förderung der Teilnahme an internationalen Forschungsprogrammen;
- im Handlungsfeld „Förderung des Humankapitals“ die verstärkte Kooperation von Ausbildungseinrichtungen;
- im Handlungsfeld „Entwicklung der Nachfragekompetenz regionaler Unternehmen“ die Standortbindung von Großunternehmen und
- im Handlungsfeld „Schnittstellenmanagement“ die Abstimmung zwischen Universitäten und der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH.

### (7) Tirol

Das Land Tirol definierte im Wirtschaftsleitbild Tirol 1998 zur Umsetzung seiner Schwerpunkte im Bereich FTI bspw. folgende Maßnahmen:

- Ausbau des „Tech Tirol“ zum führenden Technologiezentrum Tirols;
- Sicherstellung einer effizienten Zusammenarbeit zwischen „Tech Tirol“ und dem Technologie- und Innovationszentrum;

- Einrichtung eines wissenschaftlichen Anwenderzentrums für neue Medien, insbesondere für die Dienstleistungsbranche;
- Entwicklung und Einrichtung eines Technologietransfernetzes Tirol;
- Einrichtung einer interdisziplinären „Forschungsplattform für Tourismus“.

#### (8) Vorarlberg

Das Land Vorarlberg legte in seinem „Leitbild 2010+ Wirtschaft Vorarlberg“ für das Handlungsfeld (Schwerpunkt) Innovation insbesondere folgende Maßnahmen fest:

- Stärkung der betrieblichen Beratung und Betreuung im Bereich der Innovation;
- Evaluierung des regionalen Förderungssystems in den Bereichen Forschung und Innovation;
- Forcierung von Technologie und Wissensflüssen über die Grenzen der Region;
- bedarfsorientierte Weiterentwicklung von überbetrieblichen Forschungseinrichtungen;
- regionaler Technologietransfer und Kooperationen in den Bereichen Medizin, Medizintechnik und Life-Sciences.

#### (9) Wien

Die Forschungsstrategie des Landes Wien enthielt insbesondere folgende Maßnahmen:

- Herausbildung von F&E-Schwerpunkten (bspw. Life-Sciences, Creative Industries, Informations- und Kommunikationstechnologie);
- Fokussierung auf kleinere Unternehmen durch Beteiligungen oder Kofinanzierung von Technologie- und Kompetenzzentren;
- Vernetzung und Dialog zwischen Forschung, Wirtschaft, Stadt und Einwohnern (z.B. Wiener Vorlesungen);

## Strategieelemente

- Infrastrukturmaßnahmen durch Widmung und Nutzung von Gebäuden und Flächen für konkrete F&E-Vorhaben (z.B. Universitäten, Forschungszentren).
- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass alle Bundesländer aus den in ihren Forschungsstrategien formulierten Schwerpunktsetzungen Maßnahmen zu deren Umsetzung abgeleitet hatten. Nach Ansicht des RH könnte dies – nach Maßgabe des Operationalisierungsgrades der jeweiligen Maßnahme – für die künftige Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit jener der Bundesländer Handlungsspielraum eröffnen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen unter TZ 2 und TZ 17.
- Evaluierung der Forschungsstrategien**
- 14.1** (1) 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. Darauf aufbauend erfolgte eine Programmweiterentwicklung und –aktualisierung unter Koordination der Technologie- und Marketinggesellschaft Oberösterreich (TMG).
- (2) Die Forschungsstrategien der übrigen Länder enthielten keine Verpflichtung zur periodischen, externen Evaluierung, in manchen Ländern fanden Evaluierungsmaßnahmen dennoch statt:
- In Niederösterreich wurde die Forschungsstrategie im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses evaluiert.
  - In Salzburg erfolgte die Evaluierung des Wissenschafts- und Forschungsleitbildes im Jahr 2005.
- 14.2** Der RH erachtete die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich, eine verpflichtende externe Evaluierung rechtzeitig vor Erstellung der nachfolgenden Forschungsstrategie vorzusehen, als Best Practice. Der RH empfahl allen Ländern mit Ausnahme des Landes Oberösterreich, ihre Forschungsstrategien in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Aktualität, ihrer Umsetzung und ihrer Wirkungen zu evaluieren.
- 14.3** (1) *Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Zielvorgaben der Strategischen Leitlinien in einem standardisierten Prozess durch periodisches, quartalsweises Monitoring überprüft und dokumentiert würden. Durch diese Vorgangsweise könnten bei Bedarf jederzeit Anpassungen vorgenommen werden. Darüber hinaus würde der KWF alle zwei Jahre einer externen Evaluierung unterzogen werden.*



(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Bereich Wirtschaft ein laufendes Monitoring bzw. eine laufende Evaluierung der Strategie und der Programme gewährleistet sei. Eine sowohl laufende als auch abschließende Evaluierung des Prozesses zur Erstellung einer „NÖ FTI-Strategie“ sei vorgesehen.

(3) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die „Forschungsstrategie Steiermark 2005+“ evaluiert und aufbauend auf das Evaluationsergebnis und zahlreiche geführte Expertengespräche neu formuliert worden sei. Die regelmäßige Evaluierung werde in der „Forschungsstrategie Steiermark 2005+“ vorgesehen.

(4) Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung des RH auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen.

(5) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg seien die Handlungsfelder und Maßnahmen im Herbst 2011 einer umfassenden Evaluierung unterzogen und auf ihre Zielerreichung bewertet worden. Fragen zur strategischen Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Forschung in Vorarlberg seien laufend Gegenstand der Beratungen im Wissenschaftsbeirat.

(6) In seiner Stellungnahme teilte das Land Wien mit, dass die Durchführung von Evaluierungen und das damit zusammenhängende Setzen entsprechender Schritte bereits regelmäßig erfolge. Eine Zwischenevaluierung der Wiener FTI-Strategie sei für das Jahr 2012 vorgesehen.

**14.4** Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass ein periodisches, quartalsweises Monitoring einer Evaluierung der Forschungsstrategie nicht gleichzuhalten ist, weil Monitoring und Evaluierung unterschiedliche Zielsetzungen haben.

#### Beratungsorgane

**15.1** (1) Zur Beratung des Landes in Fragen der F&E waren in den Ländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark eigene Gremien, sogenannte Forschungsräte, eingerichtet. Kennzeichnend für die Forschungsräte waren ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit, ihre ständige Einrichtung und ihre Zusammensetzung als Kollegialorgan. Durch die Einrichtung von Beratungsorganen wurde Expertenwissen in Forschungsfragen genutzt.

## Strategieelemente

Tabelle 8:      Forschungsrat				
Bundesland	Bezeichnung	Mitglieder	Abgegebene Empfehlungen per Ende 2010	Anmerkungen
Oberösterreich	„Rat für Forschung und Technologie Oberösterreich“ (RFT OÖ)	29; Vertreter von Wirtschaft und Wissenschaft	8	wenige Empfehlungen, weil wenige Sitzungen
Salzburg	„Wissenschafts- und Forschungsrat des Landes Salzburg“	8; Vertreter von Wirtschaft und Wissenschaft	über 100	Empfehlungen betrafen v.a. die Wissenschaft
Steiermark	„Forschungsrat“	10; Vertreter von Wirtschaft und Wissenschaft	40	–

Quelle: RH

Die satzungsgemäße interne Geschäftsstelle des RFT OÖ war beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eingerichtet. Daneben beauftragte der RFT OÖ einen Unternehmensberater mit der Führung einer in der Satzung nicht vorgesehenen externen Geschäftsstelle. Die dafür anfallenden Kosten beliefen sich allein für die Jahre 2009 und 2010 auf insgesamt rd. 106.000 EUR.

(2) In den anderen Ländern gab es eine institutionalisierte Beratung der Landesregierung (Ausnahme Tirol) in Forschungsfragen entweder gar nicht, oder das dazu berufene Gremium war nicht ständig eingerichtet, nicht unabhängig und weisungsfrei oder nicht als Kollegialorgan eingerichtet:

Bundesland	Gremium	Ständig eingerichtet?	Weisungsfrei und unabhängig?	Kollegialorgan?	Anmerkungen
Burgenland	Technologiebeauftragter des Landes	Nein	Nein	Nein	Einsatz nur vereinzelt
Kärnten	Wirtschaftspolitischer Beirat	Ja	Ja	Ja	Empfehlungen in erster Linie zur Wirtschaftspolitik
Niederösterreich	20 wechselnde Vertreter aus Wissenschaft und Unternehmen	Nein	Ja	Ja	–
Tirol	Kuratorium aus 5 Mitgliedern	Ja	Ja	Ja	beriet nicht die Landesregierung; Empfehlungen an Tiroler Zukunftsstiftung
Vorarlberg	Wissenschaftsbeirat, 12 bis 15 Mitglieder	Ja	Nein	Ja	Landesrätin als Vorsitzende; eine Sitzung pro Jahr, wenige Empfehlungen
Wien	„Sonderbeauftragter der Stadt für Universitäts- und Wissenschaftsangelegenheiten“	Ja	Ja	Nein	seit Ende 2010; Aufgabe: Kontaktpflege und Koordination mit Universitäten

Quelle: RH

**15.2** Der RH sah die in den Ländern Salzburg und Steiermark eingerichteten Forschungsräte als Best Practices: Ein ständig eingerichtetes Beratungsorgan leistete Gewähr, dass seine Mitglieder aus der laufenden und längerfristig ausgerichteten Beobachtung der F&E-Landschaft heraus die Entwicklungen in F&E kannten und die Landesregierung dementsprechend beraten konnten; die Einrichtung als Kollegialorgan leistete Gewähr dafür, dass eine breite Informationsbasis in die den Beratungsentscheidungen vorangehenden Diskussionen einfluss; eine Größe von acht bis 15 Mitgliedern ließ nach Ansicht des RH ein möglichst reibungsloses Funktionieren der organisatorischen Abläufe (Einberufung von Sitzungen, Willensbildung) erwarten.

Der RH empfahl daher den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien, ein ständig eingerichtetes, unabhängiges und weisungsfreies Beratungsorgan für Forschungsangelegenheiten mit einer Mitgliederzahl in der Bandbreite von acht bis 15 vorzusehen, oder sich der Beratungskompetenz des RFTE zu bedienen.

## Strategieelemente

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Anzahl der Mitglieder seines Forschungsrates zu reduzieren und auf die kostenintensive zweite Geschäftsstelle dieses Rates zu verzichten.

**15.3** *(1) Das Land Burgenland sah die Einrichtung eines ständig eingerichteten, unabhängigen und weisungsfreien Beratungsorgans grundsätzlich positiv, gab jedoch zu bedenken, dass dadurch Kosten in einem zusätzlichen Ausmaß entstünden.*

*(2) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bereits seit 2007 über einen aus fünf Mitgliedern bestehenden Wissenschaftlichen Beirat für Forschungsangelegenheiten verfüge. Darüber hinaus bestünde mit dem RFTE weiterhin ein partnerschaftliches Kooperationsverhältnis.*

*(3) Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es die Anregung des RH aufgegriffen und bereits 2011 ein Kooperationsübereinkommen mit dem RFTE zur Beratung abgeschlossen habe. Die Anregung zur Einrichtung eines unabhängigen und weisungsfreien Beratungsorgans für Forschungsangelegenheiten werde in die Überlegungen der in Erstellung befindlichen „NÖ FTI-Strategie“ einfließen.*

*(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe die oberösterreichische Landesregierung in ihrer Sitzung vom 27. Juni 2011 eine neue Satzung für den Rat für Forschung und Technologie in Oberösterreich beschlossen. Diese lege die maximale Zahl der Mitglieder dieses Beratungsorgans mit 28 fest. Die Satzung sehe die Situierung der Geschäftsstelle des Rates in der Oberösterreichischen Innovationsholding GmbH vor. Weiters sei nur mehr eine Geschäftsstelle eingerichtet.*

*(5) Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, derzeit würden konkrete Überlegungen zur Einsetzung eines Beratungsorgans für Forschungsangelegenheiten angestellt.*

*(6) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei beim Amt der Vorarlberger Landesregierung ein Wissenschaftsbeirat zur Beratung in grundsätzlichen oder sonst bedeutsamen Fragen eingerichtet. Für die Forschungszentren der FH Vorarlberg seien ebenfalls Beiräte eingerichtet. Ein zusätzliches Organ werde vor dem Hintergrund der überschaubaren Forschungslandschaft in Vorarlberg für nicht notwendig erachtet.*

*(7) Laut Stellungnahme des Landes Wien sei die Einrichtung eines zusätzlichen Gremiums aufgrund des in Wien bestehenden intensiven Austauschs mit dem Bund bzw. mit anderen Bundesländern nicht notwendig. Darüber hinaus nutze das Land Wien bereits die Beratungs-*

*kompetenz des RFTE. Ein zusätzliches Gremium würde überdies wegen des damit verbundenen erhöhten Verwaltungs- und Personalaufwands in keiner Relation zum zusätzlichen Nutzen stehen.*

**15.4** (1) Der RH wies gegenüber dem Land Burgenland darauf hin, dass die zusätzlichen Kosten für die Einrichtung eines unabhängigen und weisungsfreien Beratungsorgans nicht entstehen, wenn das Land Burgenland die kostenlosen Beratungsleistungen des RFTE in Anspruch nimmt.

(2) Der RH verblieb dem Land Oberösterreich gegenüber bei seiner Empfehlung, im Interesse der Funktionsfähigkeit des Rates für Forschung und Technologie die Anzahl der Mitglieder zu reduzieren.

(3) Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass der beim Amt der Vorarlberger Landesregierung eingerichtete Wissenschaftsbeirat unter der Vorsitzführung der für Wissenschaft zuständigen Landesrätin tagte, weswegen die Unabhängigkeit dieses Beirats nicht gegeben war.

(4) Der RH wies gegenüber dem Land Wien darauf hin, dass seiner Ansicht nach die Inanspruchnahme der Beratungskompetenz des RFTE die Einrichtung eines weiteren Beratungsorgans auf Landesebene nicht erforderlich macht.

## Abstimmung der Forschungsstrategien

### Allgemein

**16** Sowohl der Bund als auch die Bundesländer treten in der österreichischen F&E-Landschaft als Förderungsgeber auf. Um die Entwicklung gleichartiger Förderungsprogramme bzw. -aktionen und dadurch entstehende allfällige Doppelgleisigkeiten zu verhindern, ist eine Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften (als Förderungsgeber) bereits auf Ebene der Forschungsstrategien erforderlich.

Der RH überprüfte daher einerseits die Abstimmung im F&E-Bereich zwischen Bund und Bundesländern und andererseits die Abstimmung der Bundesländer untereinander und gelangte zu folgenden Feststellungen:

## Abstimmung der Forschungsstrategien

Abstimmung mit dem Bund **17.1** (1) 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.

Zur Abstimmung zwischen dem Bund und den Bundesländern im Bereich FTI hielt der Arbeitsbericht 2010 der beim RFTE eingerichteten Bundesländerplattform u.a. Folgendes fest:

- Die Länder verfolgten kein gemeinsames FTI-politisches Interesse. Vielmehr stünden die Länder u.a. im Zuge des zunehmenden Wettbewerbs in FTI-Programmen untereinander verstärkt in Konkurrenz.
- Das Denken in Aufbaustrukturen und das Absicherungsstreben der bestehenden Akteure verhindere die effiziente Gestaltung der Abläufe.
- Im Laufe der Zeit sei dadurch die Anzahl der Förderungsstellen in Österreich stark gewachsen. Eine übergreifende Struktur mit entsprechender Governance sei nicht erkennbar.
- Regionale FTI-Maßnahmen fänden überwiegend in einem zu kleinen Wettbewerbsraum statt, woraus hohe Verwaltungskosten resultierten.

(2) Die Bundesländer waren in die Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes nicht ausreichend eingebunden (siehe TZ 2).

(3) Da die Forschungsstrategien der Länder zeitlich vor der Forschungsstrategie des Bundes entstanden, war eine Abstimmung der Länder mit den forschungsstrategischen Zielsetzungen und Maßnahmen des Bundes nicht möglich. Die Länder orientierten sich statt dessen bspw. an der „Strategie 2020“ oder an Empfehlungen des RFTE sowie an sonstigen einschlägigen Veröffentlichungen der Bundesministerien, des RFTE oder der Förderungseinrichtungen des Bundes<sup>13</sup>. Auch nahmen Vertreter des Bundes, des RFTE und von Förderungseinrichtungen des Bundes (FFG, FWF, Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS)) an Sitzungen zur Strategieerarbeitung der Bundesländer teil. Darüber hinaus gab es informelle Kontakte der Länder mit den zuständigen Stellen des Bundes.

<sup>13</sup> z.B. Programmrichtlinien des Kompetenzzentrenprogramms COMET (BMWFJ)

**17.2** Der RH wies abermals (siehe TZ 2) kritisch auf die bisher fehlende Abstimmung zwischen der Forschungsstrategie des Bundes und jener der Länder hin. Er anerkannte, dass die Länder abseits der bis März 2011 fehlenden Forschungsstrategie des Bundes die vorhandenen Abstimmungsinstrumente nutzten.

Der RH empfahl den Bundesländern im Interesse einer forschungspolitischen Gesamtsicht daher neuerlich, bei künftigen Erstellungen bzw. Überarbeitungen ihrer Forschungsstrategien die Forschungsstrategie des Bundes zu berücksichtigen (TZ 4). Im Übrigen verwies der RH auf seine an das BKA gerichtete Empfehlung (TZ 2).

**17.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sollten für die Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit den Ländern und deren systematische Einbindung – über informelle Abstimmungsprozesse hinaus – wie vom RFTE empfohlen Kooperationsplattformen mit dem BKA und den entsprechenden Ministerien wirkungsvoll etabliert und genutzt werden.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der im April 2009 vom Kollegium der Kärntner Landesregierung mit dem Erstellungsprozess der Forschungsstrategie des Landes Kärnten und deren Umsetzung beauftragte Vorstand des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds und ein weiteres Mitglied aus Kärnten im acht Mitglieder umfassenden RFTE vertreten gewesen sei. Das Land Kärnten sei damit maßgeblich in die Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes „Strategie 2020“ eingebunden gewesen.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde bei der Erstellung der künftigen „NÖ FTI-Strategie“ auf die Bundesstrategie eingegangen. So seien bei der Auftaktveranstaltung zur Erstellung dieser Strategie am 31. Mai 2012 alleine von Seiten des BMWF drei Vertreter anwesend und im Sinne der Empfehlung zu TZ 2 die Bundesländer eingeladen gewesen.*

(4) *Das Land Vorarlberg schloss sich der Empfehlung zur Abstimmung der Forschungsstrategie des Landes mit der des Bundes an und wies darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Erstellung des Wissenschaftskonzepts und des Leitbilds 2020+ Wirtschaft Vorarlberg noch keine Forschungsstrategie des Bundes vorgelegen sei.*

(5) *Das Land Wien nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis, sofern darunter keine einseitige Anpassung der Länder an die Forschungsstrategie des Bundes zu verstehen sei. Eine länderübergreifende Abstimmung erfolge bereits teilweise.*

## Abstimmung der Forschungsstrategien

Abstimmung zwischen den Bundesländern

**17.4** Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass die „Strategie 2020“ des RFTE nicht zur verbindlichen Forschungsstrategie des Bundes erklärt wurde. Die Forschungsstrategie des Bundes „Der Weg zum Innovation Leader“ erlangte im Frühjahr 2011 Verbindlichkeit.

**18.1** (1) In den letzten Jahren entstanden verschiedene Initiativen (z.B. die beim RFTE eingerichtete Bundesländerplattform, Bund-Bundesländer-Kooperation Forschung, STRAT.AT<sup>14</sup>, Clusterplattform Österreich), deren Zielsetzung – neben einer Abstimmung zwischen den Bundesländern und dem Bund – eine multilaterale Abstimmung zwischen den Bundesländern war.

(2) Alle Länder nützten vor allem informelle Kontakte zum Erfahrungsaustausch sowie zur Abstimmung mit anderen Ländern, insbesondere im Rahmen der beim RFTE eingerichteten Bundesländerplattform.

Die Länder Salzburg und Vorarlberg betonten, die Forschungsstrategien überwiegend an den Interessen und Möglichkeiten des eigenen Landes auszurichten. Vorarlberg orientierte sich an den Forschungsaktivitäten in der Bodensee-Region und nahm nur teilweise an den Sitzungen der Bundesländerplattform des RFTE teil.

**18.2** Der RH beurteilte die in den letzten Jahren entstandene Abstimmungsinitiative Bundesländerplattform des RFTE positiv. Die darüber hinaus entwickelten bilateralen Abstimmungen und informellen Kontakte zwischen den Bundesländern erachtete der RH zwar als operativ zweckmäßige Instrumente, die jedoch in strategischer Hinsicht eine umfassende und kohärente Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit jener der Länder nicht ersetzen konnte.

## Forschungsförderung der Bundesländer

Instrumente der Forschungsförderung

**19.1** (1) 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.

<sup>14</sup> Gemeinsamer „Nationaler Strategischer Rahmenplan“ des Bundes und der Bundesländer zur Abstimmung der Regionalpolitik im Zusammenhang mit der europäischen Kohäsionspolitik





(2) Jedes Bundesland verwendete darüber hinaus weitere Instrumente der Forschungsförderung, z.B.

- Darlehen,
- Zinsenzuschüsse,
- Beratungsleistungen,
- Bereitstellen von Infrastruktur,
- Bereitstellen von Risikokapital,
- Bürgschaften, Ausfallhaftungen, Garantien,
- Unternehmensbeteiligungen,
- Preise,
- Stiftungsprofessuren,
- Beteiligung an Förderungen der Förderungsagenturen des Bundes.

Zu Letzterem gehörte insbesondere die Zusammenarbeit mit der FFG: Beispielsweise förderten die Länder Oberösterreich und Vorarlberg ausgewählte Forschungsprojekte der FFG in Abstimmung mit der FFG mittels einer Aufstockung der durch diese gewährten Darlehen und Zuschüsse. Auch das Land Salzburg förderte ausgewählte Forschungsprojekte der FFG durch zusätzliche Darlehen, wobei die FFG diese Darlehen gewährte und das Land Salzburg als Abgeltung der Kosten und des Risikos ein Entgelt an die FFG leistete.

**19.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass in den Bundesländern überwiegend nicht rückzahlbare Zuschüsse als Förderungsinstrumente zum Einsatz kamen. Er empfahl allen Bundesländern, das bereits bestehende Instrument der Darlehen stärker als bisher einzusetzen und die Rückflüsse daraus wieder für neue forschungsbezogene Förderungen zu nutzen.

(2) Der RH empfahl den Bundesländern weiters, in ihren Forschungsstrategien landeseigene Förderungen nur für jene FTI-Bereiche vorzusehen, in denen genaue Kenntnisse über die Strukturen und Bedürfnisse regionaler FTI-Akteure vorhanden sind (z.B. Innovationsberatung und -förderung für KMU, Unterstützung lokaler Netzwerkinitiativen, regionale Ansiedlungspolitik), um die Treffsicherheit der Landesmit-

## Forschungsförderung der Bundesländer

tel gerade hinsichtlich regionaler Besonderheiten im Forschungsbereich zu stärken (TZ 4).

(3) Der RH beurteilte die Förderung in Form einer Aufstockung von Fördermitteln der Förderungsagenturen des Bundes, wie bspw. in den Ländern Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg, als Best Practice: Die Abstimmung der Förderungsentscheidungen zwischen Bundesland und Förderungsagentur war geeignet, das Risiko von Doppelgleisigkeiten und den Aufwand bei Förderungsanträgen zu reduzieren. Er empfahl daher den übrigen Bundesländern, die Möglichkeit der Aufstockung von Fördermitteln des Bundes zu prüfen.

**19.3** *(1) Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Abwicklung von Darlehen zeitaufwendiger und für die Förderungsstellen teurer wäre. Darüber hinaus sei die Vergabe von Darlehen möglicherweise an entsprechende Befugnisse (z.B. Bankenkonzession der Förderungsstellen) gebunden.*

*Im Land Burgenland werde kaum eine F&E-Förderung durchgeführt, die nicht seitens des Bundes unterstützt werde. Somit würden die für Forschungszwecke des Landes vorgesehenen Mittel durchaus zur Aufstockung der Fördermittel des Bundes eingesetzt.*

*Weiters wies das Land Burgenland darauf hin, dass es in der Empfehlung des RH unbestimmt sei, wer über die genauen FTI-Kenntnisse bezüglich der Strukturen und Bedürfnisse regionaler FTI-Akteure verfügen sollte.*

*(2) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seine Forschungsstrategie mit der Definition der drei Handlungsfelder und dem Querschnitt zu diesen sowie den vier thematischen Prioritätsachsen zur Stärkung des Innovationssystems der Empfehlung des RH Rechnung trage. Die Vergabe von Darlehen würde eine erhöhte Kapitalbindung auf Seiten der öffentlichen Hand erfordern. Auch sei bei der Vergabe von Darlehen das Ausfallrisiko für die öffentliche Hand zu berücksichtigen und zu bedenken, dass einzelne Projektträger Fremdkapital bilanziell nicht verkräften würden. Die Empfehlung zur Aufstockung der Bundesfördermittel werde in Kärnten bereits seit Jahren umgesetzt.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich verfüge es in den jeweiligen FTI-Bereichen über sehr gute Kenntnisse der Strukturen und Bedürfnisse regionaler FTI-Akteure. Außerdem habe es ein Förderungsmodell Niederösterreich geschaffen (Anschlussförderung der FFG und Mitfinanzierung des FWF), bei dem die Prüfung und das Prozedere der*

*Bundesagenturen übernommen werde. Die Vergabe von Darlehen sei vorgesehen, dieses Instrument werde auch eingesetzt.*

*Das Land Niederösterreich sagte zu, in der in Erstellung befindlichen „NÖ FTI-Strategie“ auf die Empfehlung des RH einzugehen.*

*(4) Das Land Tirol wies darauf hin, dass das Instrument „Darlehen“ in vielen Fällen der sehr klein strukturierten Tiroler Unternehmen die Akzeptanz der Forschungsförderung deutlich verringern könnte. Die Förderungsinhalte der Bundesförderungen würden in vielen Bereichen nicht für die kleinst- und kleinstrukturierte Tiroler Wirtschaft passen. Daher seien die aktuellen FTI-Förderungen des Landes Tirol auf die speziellen Eigenheiten des Wirtschaftsstandortes Tirol abgestellt.*

*(5) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde der Empfehlung des RH bereits Rechnung getragen.*

*(6) Laut Stellungnahme des Landes Wien seien Darlehen im Bereich der üblichen Forschungs- und Innovationsprojekte wegen des Risikos der damit finanzierten Vorhaben weniger geeignet. Der Einsatz kreditorientierter Instrumente werde dennoch derzeit untersucht.*

*Die Maßnahmen der Stadt Wien im Rahmen der Wiener FTI-Strategie würden durchgehend auf umfassenden wissenschaftlichen Analysen und unter Einbeziehung der relevanten Strukturen und Bedürfnisse der regionalen FTI-Beteiligten erfolgen. Die Wiener Landesförderungen zielten auf Bereiche mit besonderen regionalen Aspekten ab, die das Bundesangebot nicht abdeckten.*

**19.4** Hinsichtlich der Kenntnisse über die Strukturen und Bedürfnisse regionaler FTI-Akteure präzisierte der RH dem Land Burgenland gegenüber, dass diese Kenntnisse bei der Erstellung der Forschungsstrategie vorhanden sein sollten, um schon in diesem Stadium und auf dieser Ebene den Fördermitteleinsatz treffsicher zu steuern.

Der RH wies gegenüber den Ländern Burgenland und Kärnten darauf hin, dass im Falle von nichtrückzahlbaren Zuschüssen und Darlehensgewährungen Mittelabflüsse im gleichen Ausmaß stattfinden. Im Gegensatz zu nichtrückzahlbaren Zuschüssen sind jedoch bei der Forschungsförderung durch Darlehen Mittelrückflüsse an die öffentliche Hand zu erwarten. Auf die bilanziellen Schwierigkeiten könnte durch entsprechende Gestaltung der Rückführungsmodalitäten Rücksicht genommen werden.

## Forschungsförderung der Bundesländer

Abwicklung der Forschungsförderung

**20.1** 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.

Beispielsweise oblagen im Land Wien die Forschungsangelegenheiten der Magistratsabteilung (MA) 27 „EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung“ und der MA 7 „Kultur“. Zur operativen Abwicklung der Forschungsförderung waren darüber hinaus mehrere Agenturen eingerichtet:

- Die ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH war für die Förderung betrieblicher Forschung und Innovation in Wien verantwortlich.
- Der Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds war als private, gemeinnützige Einrichtung<sup>15</sup> auf die Förderung der universitären und außeruniversitären Grundlagenforschung mit mittelfristiger Verwertungsperspektive eingerichtet.
- Die departure – Die Kreativagentur der Stadt Wien GmbH förderte Aktivitäten im Bereich Creative Industries (z.B. durch Preise).

**20.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass in sämtlichen Bundesländern unterschiedliche Abteilungen der Ämter der Landesregierungen und/oder ausgelagerte Rechtsträger für Forschungsangelegenheiten und zur Abwicklung der Forschungsförderung zuständig waren.

(2) Der RH vertrat die Ansicht, dass eine steigende Anzahl an operativ zuständigen Organisationseinheiten einen erhöhten Abstimmungsbedarf verursachte.

Er empfahl den Bundesländern, auf eine effiziente Koordination der Forschungsangelegenheiten zwischen den zuständigen Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen und den ausgelagerten Rechtsträgern besonders zu achten. Dafür wäre als wesentliches Koordinationsinstrument die Einrichtung einer umfassenden Förderungsdatenbank erforderlich (TZ 22).

**20.3** (1) *Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Koordination der Forschungsangelegenheiten zwischen den zuständigen Organisationseinheiten des Amtes der Kärntner Landesregierung und dem KWF durchgeführt werde.*

<sup>15</sup> Die Finanzierung des Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds erfolgt durch eine private Bankenstiftung.

*(2) Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es klare Zuständigkeiten und Instrumente zur Umsetzung der Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 gebe und in diesem Bereich die Übersicht gewährleistet und ausreichende Transparenz gegeben sei. Das Land Niederösterreich unterstrich die Zusammenarbeit mit den Bundesagenturen FWF und FFG.*

*Eine Koordination der Forschungsangelegenheiten mittels einer gemeinsamen Förderungsdatenbank sei als Thema in den Entwicklungsstand der „NÖ FTI-Strategie“ bereits eingeflossen.*

*(3) Das Land Oberösterreich informierte in seiner Stellungnahme über bereits umgesetzte Maßnahmen wie beispielsweise*

- die Einrichtung der Innovationsholding GmbH (zur Bündelung der relevanten Landesstrukturen),*
- die Erlassung umfassender Beteiligungsrichtlinien mit institutionalisierten strategischen und operativen Abstimmungen zwischen den Direktionen und Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung einerseits und den Landesbeteiligungsgesellschaften andererseits*

*sowie über die Bestrebungen zur Einrichtung einer Bund und Länder umfassenden Leistungsangebotsdatenbank und späteren Transparenzdatenbank.*

*(4) Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seit Jänner 2011 die unternehmensbezogenen Forschungsförderungen der Standortagentur Tirol vom Sachgebiet Wirtschaftsförderung der Abteilung Wirtschaft und Arbeit abgewickelt und somit im EDV-Förderungsprogramm „Landesweite Förderungen“ des Landes Tirol erfasst würden. Damit seien Doppelförderungen ausgeschlossen. Eine Zusammenschau sämtlicher Förderungen dürfe weiters mit dem in Umsetzung befindlichen Tiroler Transparenzpaket 2012 und der Transparenzdatenbank auf Bundesebene möglich werden.*

**20.4** (1) Der RH wies gegenüber dem Land Kärnten darauf hin, dass aufgrund der auf Ebene des Amtes der Kärntner Landesregierung fehlenden umfassenden Förderungsdatenbank eine Koordination mit den Förderungstätigkeiten des KWF erschwert war.

(2) Der RH ergänzte, dass klare Zuständigkeiten und Instrumente wie schon bei der Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 entsprechend

## Forschungsförderung der Bundesländer

auch bei der Erarbeitung einer Forschungsstrategie des Landes Niederösterreich berücksichtigt werden sollten.

(3) Der RH wies gegenüber dem Land Tirol darauf hin, dass die unternehmensbezogene (angewandte) Forschung lediglich einen Teil der Forschung darstellt. Nach Ansicht des RH sollte auch die Förderung der Grundlagenforschung in eine umfassende Förderungsdatenbank einbezogen werden.

### Kooperationen

**21.1** Forschungsförderung wurde in allen Bundesländern auch über Kooperationen abgewickelt. Alle Bundesländer kooperierten mit Forschungsförderungsagenturen des Bundes. Wie vom RH festgestellt, waren die häufigsten Kooperationspartner der Bundesländer dabei die FFG, der FWF, die AWS, die CDG und die ÖAW.

**21.2** Der RH wies darauf hin, dass sämtliche Bundesländer zur Abwicklung ihrer Forschungsförderung Kooperationen mit Forschungsförderungsagenturen des Bundes eingingen. Dadurch war die Nutzung des Know-how zur Förderungsabwicklung des Kooperationspartners möglich. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass eine steigende Anzahl an operativ zuständigen Organisationseinheiten einen erhöhten Abstimmungsbedarf verursachen könnte.

### Vermeidung von unerwünschten Mehrfachförderungen

**22.1** In allen Bundesländern waren die Förderungsempfänger verpflichtet, die bisher erhaltenen bzw. beantragten Förderungen bei Beantragung einer weiteren Förderung bekanntzugeben. Dies sollte unerwünschte Mehrfachförderungen vermeiden. Bei Kooperationen mit der FFG führte diese die Kontrolle auf Mehrfachförderungen durch.

Weil jedoch kein Förderungsgeber einen (gebietskörperschaftenübergreifenden) Gesamtüberblick über sämtliche Förderungsaktivitäten hatte, war in der praktischen Abwicklung die Vermeidung von unerwünschten Mehrfachförderungen zwischen dem Bund und den Bundesländern – abgesehen von den Förderungsfällen mit FFG-Beteiligung – nur durch aufwendige Kontaktaufnahme im Einzelfall (per E-Mail oder Telefon) zwischen den jeweiligen Förderungsgebern der Länder und des Bundes möglich. Es bestanden zwar Förderungsdatenbanken in den Bundesländern – oft in mehrfacher Ausprägung in den für Förderungen zuständigen Abteilungen des jeweiligen Amtes der Landesregierung und/oder in den ausgelagerten Rechtsträgern –, aber diese waren weder innerhalb eines Landes vollständig vernetzt noch mit anderen Gebietskörperschaften und auch nicht mit den För-

derungsagenturen des Bundes. Auch eine den Bund und die Bundesländer umfassende Förderungsdatenbank bestand nicht.

**22.2** Der RH wies darauf hin, dass in keinem Bundesland eine Förderungsdatenbank bestand, die sämtliche Förderungen des Landes umfasste. Nach Ansicht des RH war deshalb die Kontrolle erschwert und es bestand die Gefahr von unerwünschten Mehrfachförderungen. Der RH verwies auf seine bereits wiederholt ausgesprochene Empfehlung zur Einführung einer den Bund und die Länder umfassenden Forschungsförderungsdatenbank (siehe Reihe Bund 2005/9 „Förderungsdatenbanken“ sowie Reihe Bund 2010/10 „Umsetzung der Empfehlungen der Strategie des Rates für Forschung und Technologieentwicklung“).

**22.3** (1) *Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme auf die beim KWF vorhandene Förderungsdatenbank. In ihr seien Informationen über Fördermittel aus Kärnten, des Bundes und der Europäischen Union erfasst. Eine Abstimmung mit Förderungsstellen des Bundes sei im KWF verankert. Weiters habe das Land Kärnten mit Beschluss des Kärntner Landtages vom Juli 2012 die rechtlichen Voraussetzungen für den Abschluss einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank geschaffen.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es klare Zuständigkeiten und Instrumente zur Umsetzung der Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 gäbe und in diesem Bereich die Übersicht gewährleiste und ausreichende Transparenz gegeben sei. Das Land Niederösterreich unterstrich die Zusammenarbeit mit den Bundesagenturen FWF und FFG.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien die technischen Grundlagen seitens des Landes bislang noch nicht geschaffen, um das bei ihm eingerichtete Wirtschaftsförderungssystem an die Prozesse der Controlling-Datenbank anzubinden.*

(4) *Das Land Wien verwies in seiner Stellungnahme auf die bereits getroffenen Vereinbarungen im Zusammenhang mit der gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank.*

**22.4** Der RH ergänzte, dass klare Zuständigkeiten und Instrumente wie schon bei der Wirtschaftsstrategie Niederösterreich 2015 entsprechend auch bei der Erarbeitung einer Forschungsstrategie des Landes Niederösterreich berücksichtigt werden sollten.

## Zusammenfassung

23 (1) Die nachstehende Tabelle 10 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

(2) Auf Grundlage der Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungüberprüfung leitete der RH die in Tabelle 11 wiedergegebenen Best Practices für die künftige Gestaltung des Strategieentwicklungsprozesses im Forschungsbereich der Bundesländer ab.





# BKA BMVIT BMWF BMWFJ

Zusammenfassung

Forschungsstrategien der Bundesländer

**Tabelle 11: Best Practices**

1.	Jedes Land sollte über eine umfassende, d.h. Grundlagenforschung und angewandte Forschung einbezie- hende Forschungsstrategie verfügen. Diese sollte den Stakeholdern (bspw. aus Politik, Verwaltung, Wissen- schaft, 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

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

**24** 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                     | <p>(4) Es sollte bei der Erstellung bzw. Aktualisierung der Forschungsstrategien des jeweiligen Bundeslandes die Forschungsstrategie des Bundes berücksichtigt werden, um Doppelgleisigkeiten mit F&amp;E-Aktivitäten des Bundes zu vermeiden. (TZ 4, 17)</p> <p>(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)</p> <p>(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)</p> <p>(7) Darlehen sollten als Instrument der Forschungsförderung verstärkt eingesetzt und die Rückflüsse daraus wieder für neue forschungsbezogene Förderungen genutzt werden. (TZ 19)</p> |

# R H BKA BMVIT BMWF BMWFJ

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

## Forschungsstrategien der Bundesländer

Länder Burgenland,  
Kärnten, Nieder-  
österreich, 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, Niederöster-  
reich, Salzburg, Tirol,  
Vorarlberg, Wien

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

Länder Burgenland,  
Kärnten, Nieder-  
österreich, Steier-  
mark, 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, Niederöster-  
reich, Tirol, Vorarl-  
berg, 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, Nieder-  
österreich, Steier-  
mark, 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)



### Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

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)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	156
Abkürzungsverzeichnis _____	159
Glossar _____	161

**BMASK****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

KURZFASSUNG _____	164
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	177
Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung _____	177
Mitteleinsatz 2010 _____	184
Schnittstellen _____	192
Folgewirkungen für die Betroffenen _____	222
Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung _____	228
Effektivität der Koordinationsmaßnahmen _____	246
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	259

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben der Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes im Jahr 2010 _____	184
Tabelle 2:	Von der Landessozialabteilung verantwortete Ausgaben des Landes Steiermark im Jahr 2010 _____	186
Tabelle 3:	Ausgaben des Landes Steiermark und der Sozialhilfeverbände für Menschen mit Behinderung im Jahr 2010 _____	187
Tabelle 4:	Ausgaben in der Steiermark für berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung im Jahr 2010 _____	188
Tabelle 5:	Leistungen des Bundessozialamtes im Bereich beruflicher Rehabilitation von Menschen mit Behinderung _____	199
Tabelle 6:	Leistungen des Landes Steiermark für berufliche Eingliederung nach der Leistungs- und Entgeltverordnung _____	200
Abbildung 1:	Überblick über Leistungen des Bundessozialamtes und des Landes nach der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ des Betroffenen _____	201
Tabelle 7:	Anspruchsvoraussetzungen für Lohnförderungen des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark _____	205
Tabelle 8:	Übersicht Gebarungsvolumen Steiermark für berufliche Rehabilitation für Menschen mit Behinderung nach Leistungskategorien im Jahr 2010 _____	212
Tabelle 9:	Ausgaben für Qualifizierung und Lohnförderungen beim Bundessozialamt und dem Land Steiermark 2005 bis 2010 _____	213
Tabelle 10:	Maßnahmenträger, Projekte und Plätze bzw. Teilnehmer Bundessozialamt und Land Steiermark im Jahr 2010 _____	214



# Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Überschneidungen der Förderungsfälle des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark 2008 bis 2010 _____	215
Tabelle 12:	Anzahl der Personen, die 2008 bis 2010 Leistungen der beruflichen Rehabilitation sowohl vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark erhielten __	216
Abbildung 2:	Überblick über Akteure und Prozesse der beruflichen Rehabilitation _____	218
Tabelle 13:	Öffentlicher Personaleinsatz für Menschen mit Behinderung in der Steiermark 2010 _____	234
Tabelle 14:	Durchschnittliche Kosten beim Bundessozialamt und Normkosten des Landes Steiermark _____	241
Tabelle 15:	Anzahl und Kosten der iHB-Gutachten 2005 bis 2010 _____	250
Abbildung 3:	Überblick über Bedarf und Probleme der Kooperation bei der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung _____	256



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGG	Arbeits- und Gesundheits-Gesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BABE	Bundesweites arbeitsmarktpolitisches Behindertenprogramm
BBG	Bundesbehindertengesetz
BBRZ	Berufliches Bildungs- und Rehabilitationszentrum
BGBL	Bundesgesetzblatt
BEinstG	Behinderteneinstellungsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BSAG	Bundessozialamtsgesetz
BSB	siehe Bundessozialamt
Bundessozialamt	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz 1930
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
iHB	Verein zur Beratung, Unterstützung und Begleitung von Behörden sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen zur Ermittlung deren individuellen Hilfebedarfs
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit

# Abkürzungen



LEVO–StBHG	Leistungs- und Entgeltverordnung des Steiermärkischen Behindertengesetzes
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
max.	maximal
Mill.	Million(en)
mind.	mindestens
mtl.	monatlich
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
STEBEP	Steirischer Beschäftigungspakt
StBHG	Steiermärkisches Behindertengesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
TEP	Territorial Employment Pact
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente(n)
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

## Glossar

### Ausgleichstaxe

Unternehmen, die 25 oder mehr Dienstnehmer beschäftigen, sind verpflichtet, auf jeweils 25 Beschäftigte einen Begünstigten Behinderten einzustellen (Beschäftigungspflicht). Wenn die Beschäftigungspflicht nicht erfüllt ist, wird dem Arbeitgeber vom Bundessozialamt jährlich für das jeweils abgelaufene Kalenderjahr eine Ausgleichstaxe vorgeschrieben.

### Entscheidungsträger/Maßnahmenträger

Im Folgenden werden staatliche Stellen, die zur Förderung von Menschen mit Behinderung durch Finanzierung beitragen (z.B. Bundessozialamt, Arbeitsmarktservice (AMS) sowie die Länder), als Entscheidungsträger bezeichnet. Vereine bzw. Gesellschaften, die Leistungen organisieren (z.B. Jugend am Werk), werden als Maßnahmenträger bezeichnet.

### Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist einer der beiden Strukturfonds, mit dem die Europäische Union den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern will. Förderungen können öffentliche Verwaltungen, Organisationen, Wohlfahrtsverbände und Sozialpartner erhalten, die im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung aktiv sind (nicht aber einzelne Betroffene).

### Begleitende Hilfen

Sie fördern die Gleichstellung am Arbeitsmarkt durch individuell abgestimmte Assistenzleistungen für Menschen mit Behinderungen bzw. deren Arbeitgeber. Derzeit werden insbesondere Arbeitsassistenten, Berufsausbildungsassistenten, Clearing, JobCoaching und Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz gefördert.

# Glossar



## Integrative Betriebe

Sie bieten Personen, die aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung nicht auf dem freien Arbeitsmarkt tätig sein können, jedoch 50 % der Leistungsfähigkeit eines Menschen ohne Behinderung mitbringen, eine Beschäftigungsmöglichkeit.

## (Re)habilitation

Nach der Definition der WHO ist (Re)habilitation „die Summe jener aufeinander abgestimmten Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, körperlich, geistig und/oder seelisch Behinderte bis zum höchsten, individuell erreichbaren Grad geistiger, sozialer, beruflicher und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit herzustellen oder wiederherzustellen, damit sie einen angemessenen Platz in der Gemeinschaft finden“.

## Territoriale Beschäftigungspakte (englisch: Territorial Employment Pacts) (TEP)

Das sind vertragliche Partnerschaften verschiedener Behörden auf Bundesländerebene. Sie sollen die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes im Bereich Beschäftigungspolitik erhöhen und die Betreuung bestimmter Zielgruppen verbessern. Ihr Aufbau kann vom ESF gefördert werden. Zumeist werden in Österreich Koordinationsstellen, Studien, Evaluierungen und Öffentlichkeitsarbeit finanziert. Der Steirische Beschäftigungspakt wird als STEBEP bezeichnet.

## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**

### **Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – 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.

## KURZFASSUNG

### 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 Bundessozialamtgesetz 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)

### Mittleinsatz 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)

## Kurzfassung

### 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 Landes-sozialabteilung 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 Mobilitätzuschuss (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 Mobilitätzuschuss aber wieder an. (TZ 10)

Für die Gewährung eines Mobilitätzuschusses 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)

## Kurzfassung

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, Maßnahmen-trägern 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

## Kurzfassung

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 bezirkweise 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

## Kurzfassung

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 Arbeitsassistenten. 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 Gutachtern (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)

## Kurzfassung

### 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 eingesetzten rd. 101,20 Mill. EUR nur rd. 1 Mill. EUR (für Arbeitsassistenten) abgestimmt. Dies auch deshalb, weil das Bundessozialamt ohne budgetäre Verantwortung am Beschäftigungspakt teilnahm und das Land Steiermark nur die Mittel für die Arbeitsassistenten 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



Kurzfassung

**BMASK****Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

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)

Kenndaten Bundessozialamt (Landesstelle Steiermark) und Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark							
<b>Rechtsgrundlagen</b>							
Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt)	BSAG – Bundessozialamtsgesetz, BGBl. I Nr. 150/2002 i.d.g.F. BEinstG – Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1970 i.d.g.F.						
Land Steiermark	StBHG – Steiermärkisches Behindertengesetz, LGBl. Nr. 26/2004 i.d.g.F.						
<b>Bundessozialamt</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Veränderung</b>
	in Mill. EUR (inkl. ESF-Fördermittel)						in %
Gebarungsvolumen <sup>1</sup>	85,20	79,76	83,01	83,07	86,99	87,86	3
Berufliche Rehabilitation	25,80	23,73	28,72	30,37	33,40	34,13	32
Lohnförderungen <sup>2</sup>	10,92	10,16	10,60	13,20	14,16	12,14	11
Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte	6,64	5,40	8,39	7,59	8,30	9,81	48
Begleitende Hilfen <sup>3</sup>	3,99	4,64	5,47	5,00	6,77	7,69	93
Sonstiges <sup>4</sup>	4,25	3,53	4,26	4,58	4,17	4,49	6
	Anzahl						
Förderungsfälle	8.999	9.338	10.005	10.961	11.281	11.079	23
<b>Land Steiermark</b>	in Mill. EUR						
Gebarungsvolumen StBHG gesamt <sup>5</sup>	118,82	134,37	155,82	174,22	199,11	224,11	89
Berufliche Rehabilitation <sup>6</sup>	18,18	17,87	20,05	21,24	22,76	24,56	35
Lohnkostenzuschuss	5,85	5,31	5,48	5,18	5,32	5,36	- 8
Eingliederungshilfe und Sonstiges	12,33	12,56	14,57	16,06	17,44	19,20	56
	Anzahl						
Förderungsfälle LEVO <sup>7</sup> und Lohnkostenzuschuss	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	8.285	9.547	

<sup>1</sup> vom Bundessozialamt gesamt verwaltetes Budget (inkl. Verwaltungsaufwand, Förderung integrativer Betriebe, Mittel aus Ausgleichstaxfonds, Europäischem Sozialfonds und Beschäftigungsoffensive)

<sup>2</sup> inkl. Integrationsbeihilfe, Entgeltbeihilfe sowie Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe

<sup>3</sup> inkl. Arbeitsassistenz, Berufsausbildungsassistenz, Clearing, Jobcoaching, persönliche Assistenz

<sup>4</sup> inkl. Individualförderungen und Beratungen an Dritte

<sup>5</sup> gesamtes Gebarungsvolumen inkl. Finanzierungsanteile der Sozialhilfeverbände

<sup>6</sup> Leistungen gemäß § 8 und § 15 StBHG, sowie Förderungen für Arbeitsassistenz

<sup>7</sup> Leistungs- und Entgeltverordnung zum StBHG

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität****Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 Der RH führte im Rahmen seines Prüfungsschwerpunkts „Gebietskörperschaftenübergreifende Aufgaben- und Finanzverflechtungen; Struktur- und Aufgabenreform“ von November 2011 bis Februar 2012 eine Überprüfung des Bundesamts für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt) der Landesstelle Steiermark und der Sozialabteilung<sup>1</sup> des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (Landessozialabteilung) durch.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Tätigkeitsfelder des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung auf Schnittstellen und Parallelitäten zu überprüfen und die bestehenden Koordinationsmechanismen im Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz zu beurteilen.

Die Gebarungsüberprüfung konzentrierte sich auf das letzte vollständig abgerechnete Jahr, d.h. auf das Jahr 2010. Fallweise nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen, insbesondere seit der Einführung des aktuellen Steiermärkischen Behindertengesetzes (StBHG) im Jahr 2004 bzw. auf aktuellere Entwicklungen Bezug.

Zu dem im Juni 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK im September 2012 und das Land Steiermark im Oktober 2012 Stellung. Der RH erstattete im November 2012 seine Gegenäußerungen.

**Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung****Grundsätzliche Positi-  
onierung**

2.1 (1) Das Bundessozialamt, eine in neun Landesstellen organisierte nachgeordnete Dienstbehörde des BMASK, sah sich als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung mit einem Schwerpunkt auf beruflicher Integration.<sup>2</sup>

Ausgangspunkt seiner Maßnahmen war dabei das Behinderteneinstellungsgesetz 1970 (BEinstG): Unternehmen mit mehr als 25 Mitarbeitern hatten einen „Begünstigten Behinderten“ je 25 Mitarbeiter einzustellen. Andernfalls war von den Unternehmen eine Ausgleichstaxe abzuführen, die dann (gemeinsam mit Mitteln aus dem Bundesbudget und dem Europäischen Sozialfonds (ESF)) für Förderungen zur Verfügung stand. Das Bundessozialamt stellte fest, wer „Begünstigter Behinderter“ war, hob die Ausgleichstaxe ein und verwaltete die Fördermittel. Ein Rechtsanspruch auf Förderungen bestand nicht: Nach Erschöpfung der Fördermittel erfolgten keine weiteren Leistungen.

<sup>1</sup> Fachabteilung 11a „Soziales, Arbeit und Beihilfen“

<sup>2</sup> [www.Bundessozialamt.gv.at/basb/Ueber\\_Uns/Organisation\\_und\\_Aufgaben\\_des\\_Bundessozialamtes](http://www.Bundessozialamt.gv.at/basb/Ueber_Uns/Organisation_und_Aufgaben_des_Bundessozialamtes) (abgefragt am 3. Februar 2012)

## Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung

Weiters führte das Bundessozialamt Schlichtungsverfahren durch<sup>3</sup>, förderte die Beseitigung von Barrieren und administrierte Sozialentschädigungen (z.B. an Kriegssopfer)<sup>4</sup> und die 24-Stunden-Pflege.<sup>5</sup>

(2) Die Landessozialabteilung fungierte im Rahmen der allgemeinen Fürsorge als letztes Auffangnetz, wenn andere Absicherungen nicht zur Verfügung standen. Für bestimmte Gruppen (insbesondere Menschen mit Behinderung, Pflegebedürftige oder Jugendliche) erweiterte sie jedoch ihre Leistungen.<sup>6</sup> Aktuelles Ziel der steirischen Behindertenhilfe war die Unterstützung der Betroffenen, damit sie an der Gesellschaft (auch an Arbeit und Beschäftigung) in gleicher Weise wie andere Personen teilhaben und ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen können (§ 1 StBHG).

Menschen mit Behinderung hatten unabhängig von den budgetär zugewiesenen Mitteln einen Rechtsanspruch auf die Leistungen des StBHG.<sup>7</sup> Nach § 2 Abs. 5 lit. c StBHG sollte das Land Steiermark aber nur Leistungen erbringen, wenn keine Ansprüche auf gleichartige oder ähnliche Leistungen nach anderen gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen geltend gemacht werden konnten (Grundsatz der Subsidiarität). Allerdings war nicht geregelt, ob im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung mögliche Förderungen als Ansprüche galten, oder welche Leistungen als „ähnlich“ einzustufen waren.

Die Abrechnung der vom Land Steiermark zuerkannten Leistungen erfolgte durch die Sozialhilfeverbände, die auch einen Teil der Kosten übernahmen. Nach § 40 StBHG gelten hinsichtlich der Kostentragung der Sozialhilfeverbände die Bestimmungen des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes. Die Sozialhilfeverbände hatten 40 % der Kosten zu tragen, das Land Steiermark 60 %. Der Landesrechnungsabschluss wies nur den Landesanteil der Kosten aus.

<sup>3</sup> Nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGBl. I Nr. 82/2005) darf wegen einer Behinderung niemand unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden (§ 4). Vor Geltendmachung eines Anspruchs muss ein Schlichtungsverfahren beim Bundessozialamt stattfinden (§ 10).

<sup>4</sup> Leistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz, dem Verbrechenopfergesetz, dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz, dem Heeresversorgungsgesetz, dem Impfschadengesetz, dem Opferfürsorgegesetz sowie dem Tuberkulosegesetz

<sup>5</sup> § 21b Bundespflegegeldgesetz und Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, BGBl. I Nr. 59/2009

<sup>6</sup> vgl. dazu allgemein Pfeil, Österreichisches Sozialhilferecht 1989, S. 33

<sup>7</sup> Vgl. § 42 und 43 StBHG. Der Sozialserver des Landes Steiermark (<http://www.soziales.steiermark.at/>) führte dazu aus: Der soziale Zusammenhalt einer Gesellschaft beruht auf einem Sozialstaat mit Rechtsansprüchen. Zeitgemäße Sozialpolitik schafft gesetzliche Ansprüche statt der Vergabe von Almosen.

(3) Daneben waren weitere Akteure im Bereich der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung tätig. Nach §§ 300 ff. ASVG gewährten die Pensionsversicherungsträger (medizinische, berufliche und soziale) Rehabilitation für Menschen mit Behinderung, wenn Versicherte ohne diese Maßnahmen die Voraussetzungen für eine Berufsunfähigkeitspension erfüllten oder wahrscheinlich bald erfüllen würden.<sup>8 9</sup> Das Arbeitsmarktservice (AMS) hatte für Menschen mit Behinderung das Dienstleistungsangebot so zu gestalten, dass eine Ausbildung oder Beschäftigung aufgenommen werden kann.

Die Zuordnung der Betroffenen zu den einzelnen Akteuren hatte finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften. Wer z.B. Versicherungszeiten erwarb (etwa in einer Landeseinrichtung), konnte bei Verschlechterung seiner Situation Invaliditätspension beziehen und so dauerhaft aus den Transfersystemen der Länder wegfallen. Wen dagegen die Pensionsversicherungsanstalt (PVA) als seit jeher arbeitsunfähig einstuft, der war (unabhängig von tatsächlich erworbenen Versicherungszeiten) vom Bezug einer Invaliditätspension ausgeschlossen und auf Transfers von den Ländern angewiesen.<sup>10</sup>

**2.2** Der RH wies darauf hin, dass sowohl die Bundesverwaltung als auch die Landesverwaltung und die Sozialversicherung Leistungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung erbrachten. Er hob weiters hervor, dass dies unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen erfolgte: beim Bundessozialamt als Förderung, beim Land Steiermark als subsidiäre Versorgungsleistung mit Rechtsanspruch und bei der Pensions-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung als Versicherungsleistung.

**2.3** *Das BMASK merkte an, dass die Grundlage für die Schwierigkeit der stimmigen, nach außen gut kommunizierbaren und trotzdem rechtlich einwandfrei gestalteten Abgrenzung der Tätigkeit der Behindertenhilfe in der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung angelegt sei. Da es keinen eigenen Kompetenztatbestand „Behinderung“ oder „Menschen mit Behinderung“ gebe, seien Angelegenheiten der Menschen mit Behinderung eine Querschnittsmaterie, die beim jeweiligen Hauptgegenstand*

<sup>8</sup> Der Inhalt der beruflichen Rehabilitation richtet sich gemäß § 303 ASVG nach den Bestimmungen für die Unfallversicherung. Dort sind Leistungen der beruflichen Rehabilitation, insbesondere Ausbildungsmaßnahmen, Zuschüsse und Hilfe zur Erlangung einer Arbeitsstelle vorgesehen, damit der Versehrte in die Lage versetzt wird, seinen früheren oder, wenn dies nicht möglich ist, einen neuen Beruf auszuüben (§ 198 ASVG).

<sup>9</sup> Die Unfallversicherung gewährte Leistungen, um Versehrte in die Lage zu versetzen, einen Beruf auszuüben (§ 198 ASVG). Außerdem gewährte auch die Krankenversicherung medizinische Rehabilitation als Pflichtaufgabe.

<sup>10</sup> Sowohl § 255 ASVG (Invalidität) als auch § 273 ASVG (Berufsunfähigkeit) verlangten ein „Herabsinken“ der Arbeitsfähigkeit auf weniger als die Hälfte eines Gesunden.

## Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung

*mitberücksichtigt werden müsse. Nach Art. 15 B-VG fielen Angelegenheiten in die Kompetenz der Länder, sofern keine andere Vorkehrung getroffen sei.*

Historische Entwicklung der Zuständigkeitsabgrenzung

- 3.1** (1) Die Förderung von Menschen mit Behinderung wurde bis zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Teil des Armen- und Fürsorge-rechts in der Kompetenz der Länder gesehen. In der Folge der Weltkriege erließ der Bund spezifische Versorgungsgesetze. Im Jahr 1961 versuchte das Sozialministerium die Fürsorge für Menschen mit Behinderung in einem Bundesgesetz (mit entsprechenden Verfassungsbestimmungen) zu regeln, was jedoch am Widerstand der Länder scheiterte.<sup>11</sup>

Ziel der Behindertenpolitik war zunächst ein (kontinuierlicher) Schutz für Menschen mit Behinderung, der sich teilweise auch als Ausgrenzung auswirkte. Nach dem „Internationalen Jahr der Behinderten“ 1981 der Vereinten Nationen unter dem Generalthema „Volle Beteiligung und Gleichheit“ setzte eine Entwicklung hin zur Integration in allen Lebensbereichen ein. Dies bedingte finale (statt kausale) Leistungsvoraussetzungen und eine soziale statt medizinische Definition von Behinderung („man hat nicht eine Behinderung, man wird durch Barrieren behindert“). Im Sinne einer „Normalisierung“ der Lebensbedingungen sollten Wohnen, Freizeit und Tagesstruktur (Beschäftigung) wie bei Nichtbehinderten getrennt werden. Interventionen sollten insbesondere an Übergangspunkten erfolgen (z.B. am Übergang von Schule zum Beruf bzw. vom Beruf in den Ruhestand).

(2) Diese allgemeine Entwicklung wirkte sich auch auf das Bundessozialamt und die Landesverwaltung aus:

- Beim Bundessozialamt leitete der EU-Beitritt im Jahr 1995 über den ESF einen Wechsel von einer reaktiven Antragsbearbeitung zu einer proaktiven, projektbezogenen Arbeitsmarktpolitik ein. Diese Entwicklung gewann im Jahr 2001 durch zusätzliche Bundesmittel (der

<sup>11</sup> BMASK, Bundesbehindertenbericht 2008, S. 42: „1961 erarbeitete das Sozialministerium den Entwurf eines durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung zugunsten des Bundes abgesicherten Bundesgesetzes über die Fürsorge für behinderte Personen. Wegen des Widerstandes der Länder wurde jedoch von diesem Vorhaben Abstand genommen. Gleichwohl war dies der Anlass für die Bundesländer, eigene Behindertenhilfegesetze zu erlassen.“





Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes  
und der Landessozialabteilung

BMASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

„Behindertenmilliarde“) an Bedeutung.<sup>12</sup> Im Jahr 2006 wurden die Instrumente der Förderungen und der gesetzlichen Einstellungsvorgaben durch Diskriminierungsverbote ergänzt. Im Jahr 2010 wurde der Kündigungsschutz für Begünstigte Behinderte gelockert, aber gleichzeitig die Ausgleichstaxe erhöht, um die Förderungen intensivieren zu können.<sup>13</sup>

- Das Land Steiermark löste im Jahr 1964 ein eigenes Behindertengesetz (StBHG) (LGBl. Nr. 1964/316) aus dem Bereich der Sozialhilfe heraus, das auch Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung enthielt. Im Jahr 2004 gestaltete das Land Steiermark das StBHG neu. Ein besonderer Schwerpunkt war die Priorität mobiler vor ambulanten und stationären Leistungen. Dies schloss auch ein, dass eine berufliche Integration Vorrang vor Maßnahmen einer Beschäftigungstherapie hat.

(3) In verschiedenen Bundesgesetzen gab es Zielbestimmungen über eine Abstimmung von Finanzierung, Entscheidungsstrukturen und Kompetenzen der beruflichen Rehabilitation zwischen Bund, Sozialversicherungsträgern und Ländern:

- So regelte § 2 des Bundesbehindertengesetzes (BBG): „Die Träger der Rehabilitation haben die von ihnen nach den Bundesgesetzen zu erbringenden Maßnahmen nach den Bestimmungen dieses Abschnittes aufeinander abzustimmen. Wenn und soweit es erforderlich ist, haben sie zu diesem Zweck Vereinbarungen zu schließen.“ Dieses Gesetz war jedoch nur für den Bund verbindlich.
- § 307c ASVG regelte, dass der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger Vereinbarungen herbeizuführen hat, die insbesondere die Abgrenzung des Wirkungsbereichs zwischen den Trägern der Sozialversicherung und dem AMS und den Bundesländern zu regeln haben. Auch diese Bestimmung war nur auf Bundesebene verbindlich.

<sup>12</sup> Die Beschäftigungsoffensive der Bundesregierung wurde im Jahr 2001 zum teilweisen Ausgleich der Einführung der Unfallrentenbesteuerung eingeführt und war am Zielwert von einer Milliarde Schilling orientiert. Bis zum Jahr 2000 lag das Schwergewicht der Förderungen mit knapp 60 % bei den Individualförderungen. Durch die Behindertenmilliarde verlagerte es sich auf Qualifizierungsprojekte und berufsbegleitende Maßnahmen (im Jahr 2001 bereit 55 %).

<sup>13</sup> Bis zum Jahr 2010 war die Ausgleichstaxe einheitlich festgelegt (223 EUR im Jahr 2010). Mit Novelle des BEinstG trat mit 1. Jänner 2011 eine gestaffelte Regelung in Kraft: Für Unternehmen bis 100 Arbeitnehmer 226 EUR, von 100 bis 399 Arbeitnehmern je Pflichtstelle im Jahr 2011 316 EUR, über 400 Arbeitnehmern 336 EUR.

## Aufgabenbereiche des Bundessozialamtes und der Landessozialabteilung

(4) Eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG mit einer grundlegenden gemeinsamen Zieldefinition des Bundessozialamtes und der Länder gab es nicht.<sup>14</sup>

(5) Im Zusammenhang mit einer Organisationsreform des Bundessozialamtes wurde im Jahr 2002 eine Abgrenzung seiner Aufgaben von jenen der Länder versucht.<sup>15</sup> Grundsätzlich sollten Maßnahmen der sozialen Rehabilitation ausschließlich von den Ländern übernommen werden. Bei Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation sollten Lohnkostenzuschüsse für Begünstigte Behinderte nur noch vom Bundessozialamt erfolgen. Projektförderungen sollten wie bisher in Kooperation aber – ebenso wie sonstige Lohnförderungen<sup>16</sup> – mit präziserer Arbeitsteilung umgesetzt werden.<sup>17</sup> Als Instrument dazu waren die „Territorialen Beschäftigungspakte“ vorgesehen. Die Erläuterungen hielten damals fest, dass mit der Aufgabenentflechtung zwischen Bundessozialamt und Ländern die Kompetenzen im Bereich der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung klar aufgeteilt würden. Der Weg zu mehreren Anlaufstellen werde weitgehend entfallen. Auch Unternehmen und Maßnahmenträger würden in Zukunft in der Regel nur mehr einen Ansprechpartner haben.<sup>18</sup>

Demgegenüber hielt im Jahr 2009 das Operationelle Programm Beschäftigung 2007 bis 2013 fest, dass „die Vernetzung der Akteure (Land, Bundessozialamt, AMS) oft schwierig ist bzw. (...) zur Gänze fehlt und fehlende Strukturen und Regeln zu Effizienzverlust, sinnwidrigen Maßnahmenabfolgen bzw. –abbrüchen führen und damit sowohl den Erfolg beeinträchtigen als auch zusätzliche Kosten verursachen können.“<sup>19</sup> Es sei eine Entflechtung der Zuständigkeiten und eine situationsbedingte Aufgabenverteilung notwendig.

(6) Bezüglich einer Übertragung der Aufgaben des Bundessozialamtes in die mittelbare Bundesverwaltung der Länder führte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Jahr 2010 in der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage<sup>20</sup> aus, dass eine

<sup>14</sup> Mit dem Arbeits- und Gesundheits-Gesetz, BGBl. I Nr. 111/2010, wurde für einen Teilbereich (Erhaltung der Arbeitsfähigkeit) eine wesentlich konkretere Struktur geschaffen. § 3 schafft eine Steuerungsgruppe, § 6 trifft konkrete Regelungen über die Finanzierung. Auch diese Maßnahmen sind jedoch nur auf Bundesebene angesiedelt.

<sup>15</sup> Bundessozialämterreformgesetz, BGBl. I Nr. 150/2002

<sup>16</sup> Auch für Lohnkostenzuschüsse war die Einbindung in die „Territorialen Beschäftigungspakte“ vorgesehen. Reformdialog Bundesregierung 29. Oktober 2001, S. 20.

<sup>17</sup> 1142 der Beilagen XXI. GP – Regierungsvorlage – Materialien, S. 2

<sup>18</sup> Reformdialog Bundesregierung 29. Oktober 2001, S. 20

<sup>19</sup> Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 (Stand Juni 2009), S. 76 (zu Schwerpunkt 3a)

<sup>20</sup> vom März 2010, Anfrage Nr. 2746/J-BR/2010, Anfragebeantwortung 2536/AB-BR/2010

Übertragung dieses Kernbereichs in die Zuständigkeit der Länder ein falsches Signal an die Menschen mit Behinderung wäre und seine zukunftsorientierte Weiterentwicklung in Frage stellen würde. Die bundesweite Einheitlichkeit könne nicht sichergestellt werden. Eine Übertragung auf die Länder (bzw. die Bezirkshauptmannschaften) würde eine Zersplitterung ermöglichen.

(7) Die Planung für die zukünftige Behindertenpolitik erfolgte getrennt für die Zuständigkeitsbereiche des Bundes und der Länder. Der „nationale“ Aktionsplan für Menschen mit Behinderung (Entwurf Jänner 2012) sollte eine Strategie bis zum Jahr 2020 vorgeben und die UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung umsetzen, die alle Gebietskörperschaften gleichermaßen betraf. Dennoch enthielt er nur Ziele für den Bundesbereich und wies darauf hin, dass die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Zielvorstellungen zu entwickeln hätten.<sup>21</sup>

- 3.2** Eine Bündelung der Zuständigkeit zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung entweder beim Bund oder bei den Ländern bzw. eine eindeutige Zuordnung von Leistungsarten war bereits vor mehr als fünfzig Jahren gescheitert und ist auch seither nicht gelungen.

Der RH wies darauf hin, dass die Zielsetzung der Integration und der erweiterte Behinderungsbegriff die Schnittstellen vergrößerten, da auch bei schweren Beeinträchtigungen eine Eingliederung in das Arbeitsleben angestrebt wurde. Auch die Ausrichtung auf proaktive, projektbezogene Förderungen trug zu einem Bedarf nach neuen Abgrenzungskriterien der Leistungsarten bei. Die Aufgabenteilung war seit dem Bundessozialämterreformgesetz 2002 auf die laufende strategische Kooperation in den Territorialen Beschäftigungspakten delegiert worden.

Der RH überprüfte daher, in welchem Umfang die von allen Akteuren angestrebte Entflechtung erfolgt war, indem er die bestehenden Schnittstellen erfasste und quantifizierte (TZ 4 bis 14) und die Folgewirkungen für die Betroffenen (TZ 15 bis 19) und die staatliche Verwaltung (TZ 20 bis 28) aufzeigte. Weiters analysierte er die bestehenden Kooperationsmechanismen im Hinblick auf ihre Effektivität (TZ 29 bis 34).

<sup>21</sup> Nationaler Aktionsplan für Menschen mit Behinderung, Die behindertenpolitische Strategie Österreichs 2012 bis 2020, S. 1

### Mitteleinsatz 2010

4.1 (1) Die Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes verantwortete im Jahr 2010 Ausgaben von rd. 80,83 Mill. EUR aus Mitteln des Ausgleichstaxfonds, des Bundesbudgets, des Europäischen Sozialfonds und des Unterstützungsfonds.<sup>22</sup>

<b>Tabelle 1: Ausgaben der Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes im Jahr 2010</b>		
	<b>Ausgaben</b>	<b>Anteil</b>
	in Mill. EUR	in % <sup>1</sup>
<b>Renten und Sozialentschädigung (inkl. Kriegsoferversorgung)</b>	<b>34,50</b>	<b>43</b>
Berufliche Rehabilitation Bundesmittel	14,69	18
Berufliche Rehabilitation Ausgleichstaxfonds	16,03	20
Berufliche Rehabilitation Europäischen Sozialfonds	3,41	4
Integrative Betriebe	4,30	5
<b>Summe Berufliche Rehabilitation und Integrative Betriebe</b>	<b>38,43</b>	<b>48</b>
<b>Pflege (Unterstützungsfonds)</b>	<b>7,90</b>	<b>10</b>
<b>Summe</b>	<b>80,83</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

Quellen: Bundessozialamt, RH

Wie die Tabelle zeigt, entfielen jeweils rd. 40 % bis 50 % auf Sozialentschädigung und auf Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation<sup>23</sup> sowie rd. 10 % auf Pflege (insbesondere 24-Stunden-Pflege). Rund 50 % der Mittel für berufliche Rehabilitation stammten aus dem Ausgleichstaxfonds.

Die Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes setzte im Jahr 2010 insgesamt rd. 98 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) ein. Davon waren rd. 23 VBÄ mit Individual- und Projektförderungen<sup>24</sup> der beruflichen Rehabilitation befasst, weitere rd. 14 VBÄ mit Feststellungs-,

<sup>22</sup> § 22 BBG regelte: Zur besonderen Hilfe für Menschen mit Behinderung wird ein Fonds errichtet. Dieser Fonds trägt die Bezeichnung „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“. Zuwendungen aus dem Fonds können Menschen mit Behinderung gewährt werden, die durch ein insbesondere mit ihrer Behinderung im Zusammenhang stehendes Ereignis in eine soziale Notlage geraten sind, sofern rasche Hilfestellung die Notlage zu mildern oder zu beseitigen vermag. Nach § 24 BBG hat das BMASK Richtlinien über die Vergabe von Mitteln zu erlassen.

<sup>23</sup> Die Mittel der integrativen Betriebe werden teilweise direkt vom BMASK bzw. dem Ausgleichstaxfondsbeirat bestimmt. Letztlich entscheidet jedoch das Bundessozialamt über die Vergabe der Arbeitsplätze gemeinsam mit einem Vertreter des Landes und des AMS (§ 11 BEinstG, Richtlinien Integrative Betriebe).

<sup>24</sup> Rund 11 VBÄ waren Individualförderungen zugeordnet, rd. 9 VBÄ Projektförderungen. Hinzu kamen Tätigkeiten für integrative Betriebe, sowie ein Anteil des Personals im Bereich Berufskunde.



Mittleinsatz 2010

### Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

Behindertenpass- und Kündigungsverfahren, sowie rund acht VBÄ im Ärztlichen Dienst. Damit waren rd. 44 VBÄ bzw. rd. 45 % des Personals für berufliche Rehabilitation im weiteren Sinn eingesetzt.<sup>25 26</sup> Von 2004 bis 2010 stieg das für berufliche Rehabilitation verwendete Personal um rd. 46 %.<sup>27</sup>

(2) Die von der Landessozialabteilung verantworteten Nettoausgaben des Landes Steiermark betragen im Jahr 2010 laut dem Landesrechnungsabschluss rd. 475,16 Mill. EUR.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Der RH ordnete auch die Ressourcen zur Ausstellung von Behindertenpässen diesem Bereich zu, da einerseits in diesem Verfahren der Grad der Behinderung festgestellt wurde, und z.B. für Qualifizierungsprojekte ein Grad der Behinderung von 30 % Voraussetzung war. Weiters wurden bestimmte Leistungen (z.B. bei Mobilitätsförderungen) in Abhängigkeit von Eintragungen im Behindertenpass gewährt.

<sup>26</sup> Weitere Bereiche waren: Sozialentschädigung rd. 9 VBÄ, Pflege rd. 7 VBÄ, Unterstützungsfonds rd. 5 VBÄ, Sonstige (z.B. Berufskunde, Sozialservice, Gleichstellung, Ermittlung der Ausgleichstaxen) rd. 8 VBÄ, Beratung und Diagnostik für Kinder und Jugendliche rd. 9 VBÄ, Support/Overhead rd. 17 VBÄ (insgesamt unter Berücksichtigung von Rundungsdifferenzen rd. 98 VBÄ).

<sup>27</sup> Aufgrund der Abwicklung der 24-Stunden-Pflege durch das Bundessozialamt stieg auch das Personal im Bereich Pflege (von rd. 2 auf rd. 7 VBÄ) an. Zwischen 2004 und 2010 fanden Organisationsänderungen (z.B. Verschiebungen zwischen Projektabrechnung und Buchhaltung) statt, insbesondere Verschiebungen im Bereich Overhead und Berechnung der Ausgleichstaxe zwischen der Landesstelle Steiermark und der Bundessozialamt-Zentrale bzw. Kompetenzzentren in anderen Landesstellen. Insgesamt reduzierte das Bundessozialamt (bundesweit) sein Personal von 2004 bis 2010 von rd. 692 auf rd. 626 VBÄ (um rd. 10 %).

<sup>28</sup> Darin sind Anteile der Sozialhilfeverbände – wie im Landesrechnungsabschluss – nicht enthalten.

## Mittleinsatz 2010

Tabelle 2: Von der Landessozialabteilung verantwortete Ausgaben des Landes Steiermark im Jahr 2010				
Ansatz	Bezeichnung	Ausgaben	Einnahmen <sup>1</sup>	Nettoausgaben
213	Sonderschulen <sup>3</sup>	358.350	1.930.065	- 1.571.715
410	Einrichtungen der allgemeinen Sozialhilfe <sup>3</sup>	18.424.257	22.127.662	- 3.703.405
411	Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe	241.173.364	97.659.576	143.513.788
412	Einrichtungen der Behindertenhilfe	4.207.352	3.841.838	365.514
413	Maßnahmen der Behindertenhilfe	151.520.755	10.277.874	141.242.881
417	Pflegesicherung	64.272.396	31.703.159	32.569.237
<b>41</b>	<b>Summe 41<sup>4</sup></b>	<b>480.028.438</b>	<b>165.610.109</b>	<b>314.418.329</b>
42	Freie Wohlfahrt	34.552.087	14.645.806	19.906.281
43	Jugendwohlfahrt	67.228.024	9.580.691	57.647.333
44	Behebung von Notständen	0	0	0
45	Sozialpolitische Maßnahmen	929.237	210	929.027
46	Familienpolitische Maßnahmen	0	0	0
48	Wohnbauförderung	72.521.560	1.310.900	71.210.660
	<b>Summe 4</b>	<b>655.259.346</b>	<b>191.147.716</b>	<b>464.111.630</b>
511	Familienberatung	467.194	33.126	434.068
5490	Schulung diplomierter Sozialarbeiter	81.953		81.953
781	Bildung und Beratung	14.892.107	2.702.008	12.190.099
	<b>Gesamt</b>	<b>671.058.950</b>	<b>195.812.916</b>	<b>475.164.082</b>

<sup>1</sup> Einnahmen entstanden z.B. aus Eigenbeiträgen der Betroffenen. Soweit z.B. das Land Steiermark Pflegeplätze finanzierte, musste der Betroffene einen Teil seines Pflegegeldes bzw. seines Einkommens an das Land Steiermark abführen.

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

<sup>3</sup> Sonderschulen und Einrichtungen der allgemeinen Sozialhilfe waren Anstalten der Fachabteilung 11. Die negativen Nettoausgaben ergaben sich aus den tatsächlichen Ausgaben dieser Heime bzw. Anstalten, die Einnahmen summierten sich aus den Tagsätzen.

<sup>4</sup> Darin waren weiters enthalten 340.314 EUR für Kriegsoffer.

Quellen: Land Steiermark, RH



Mitteleinsatz 2010

# BMASK

## Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

Auf die Maßnahmen der Behindertenhilfen (Ansatz 413) entfielen rd. 141,24 Mill. EUR laut Landesrechnungsabschluss. Mit den in der Tabelle nicht dargestellten Anteilen der Sozialhilfeverbände machten die Mittel der Behindertenhilfe insgesamt rd. 224,18 Mill. EUR aus. Diese gliederten sich im Jahr 2010 in folgende Aufgabenbereiche auf:

<b>Tabelle 3: Ausgaben des Landes Steiermark und der Sozialhilfeverbände für Menschen mit Behinderung im Jahr 2010</b>		
<b>Aufgabenbereich</b>	<b>Ausgaben 2010</b>	<b>Anteil</b>
	in Mill. EUR <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>
§ 8 Berufliche Eingliederung	18,16	
§ 13 Lohnkostenzuschuss	5,42	
<b>Zwischensumme berufliche Rehabilitation (§§ 8, 13)</b>	<b>23,58</b>	
§ 16 Beschäftigung in Tageseinrichtungen	65,56	
<b>Zwischensumme Beschäftigung (§§ 8, 13, 16)</b>	<b>89,14</b>	<b>40</b>
§ 18 Wohnen in Einrichtungen	54,06	
§ 19 Übernahme der Entgelte in Pflegeheimen	1,90	
§ 20 Wohnen mit Mietzinsbeihilfe	0,37	
§ 21 Hilfe zum Wohnen	4,55	
<b>Zwischensumme Wohnhilfen (§§ 18 bis 21)</b>	<b>60,87</b>	<b>27</b>
§ 7 Erziehung und Schulbildung	24,80	11
§ 22 Entlastung Familie und Gestaltung der Freizeit	18,58	8
§ 5 Heilbehandlung	13,50	6
§ 6 Orthopädische Versorgung	1,14	6
§ 23 Übernahme der Fahrtkosten	11,10	
§ 9 Lebensunterhalt	5,04	2
<b>Gesamtsumme Ausgaben 2010</b>	<b>224,18</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

Quelle: Land Steiermark

## Mitteleinsatz 2010

Der Bereich Beschäftigung (Berufliche Eingliederung, Lohnkostenzuschüsse, Beschäftigung in Tageseinrichtungen) war mit rd. 89,14 Mill. EUR (rd. 40 %) der größte Ausgabenbereich vor Wohnhilfen mit rd. 60,87 Mill. EUR (rd. 27 %).

Im Bereich berufliche Rehabilitation (Berufliche Eingliederung und Lohnkostenzuschüsse) betragen die Ausgaben im Land Steiermark im Jahr 2010 rd. 23,58 Mill. EUR bzw. rd. 10 % der gesamten Ausgaben für Menschen mit Behinderung.

Der Dienstpostenplan der Landessozialabteilung wies im Jahr 2010 rd. 135 VBÄ aus, rd. 20 VBÄ davon für Fragen des Behindertenwesens.<sup>29</sup> Diese bearbeiteten – in verschiedenen Referaten – Rechtsfragen (Berufungen, Genehmigung von Einrichtungen, fachliche Oberbehörde für die Bezirkshauptmannschaften), die Sozialplanung, Qualitätskontrolle und Abrechnung bzw. Budgetierung. Wie viele Personen sich mit beruflicher Rehabilitation befassten, konnte nicht erhoben werden.

(3) Das AMS Steiermark setzte im Jahr 2010 rd. 31,54 Mill. EUR für Menschen mit Vermittlungseinschränkungen ein, die PVA rd. 6,67 Mill. EUR für berufliche Rehabilitation.

Tabelle 4: Ausgaben in der Steiermark für berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung im Jahr 2010		
	in Mill. EUR <sup>1</sup>	in %
Bundessozialamt	38,43	38
Land Steiermark	24,57	24
AMS Steiermark	31,54	31
PVA	6,67	7
<b>Summe</b>	<b>101,20</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, AMS, PVA

<sup>29</sup> Führungskräfte wurden vom RH dabei zu je einem Drittel dem Behindertenwesen zugeordnet.



**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

Insgesamt standen somit zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung in der Steiermark 2010 rd. 101,20 Mill. EUR zur Verfügung.<sup>30</sup> Der Anteil des Bundessozialamtes betrug rd. 38 %, jener des Landes rd. 24 %.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass das Bundessozialamt im Bereich beruflicher Rehabilitation inhaltlich und bezüglich der Personalausstattung seinen Schwerpunkt setzte. Zu seiner Eigendarstellung als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung wies der RH allerdings darauf hin, dass das Land mit rd. 224,18 Mill. EUR in diesem Bereich etwa doppelt so hohe Ausgaben aufwies.

Von den Gesamtausgaben für den Bereich der beruflichen Rehabilitation von rd. 101,20 Mill. EUR entfielen rd. 38,43 Mill. EUR auf das Bundessozialamt; das Land Steiermark finanzierte davon rd. 24,57 Mill. EUR, obwohl es sich als bloß subsidiärer Anbieter sah. Insofern sah der RH die Positionierungen des Bundessozialamtes als zentraler Ansprechpartner und des Landes Steiermark als subsidiärer Träger durch die Zahlen nicht bestätigt.

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, die Positionierung von Bundessozialamt und Land Steiermark vor dem Hintergrund der tatsächlich erbrachten Leistungen zu evaluieren.

- 4.3 (1) *Das BMASK führte aus, die ursprünglich auf der politischen Ebene akkordierte Aufgabenverteilung anhand der Abgrenzung beruflicher versus sozialer Rehabilitation stelle weiterhin die Leitlinie für die Überprüfung der Positionierung dar. Es erscheine im Hinblick auf das gesetzliche Instrumentarium nach wie vor überzeugend, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation mit der Zielrichtung der Eingliederung auf dem ersten Arbeitsmarkt dem Bundessozialamt anzuvertrauen. Das Behinderteneinstellungsgesetz erkläre es ausdrücklich zu einer Zuständigkeit des Bundes, die in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung vorzunehmen.*

*Die Länder sollten primär für jene Menschen mit Behinderung Leistungen erbringen, die für den ersten Arbeitsmarkt (noch) nicht in Betracht kommen.*

<sup>30</sup> Demgegenüber lag z.B. das Budget von Jugend am Werk Steiermark (mit Leistungen an das AMS Steiermark, das Bundessozialamt und das Land Steiermark) bei rd. 30 Mill. EUR und 600 VBÄ.

## Mittleinsatz 2010

*Faktum bleibe aber, dass eine bessere Abstimmung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen den beiden Gebietskörperschaften sowohl für die Verwaltung als auch für den hilfeschenden Bürger Vorteile mit sich brächte.*

*Weiters bezweifelte das BMASK die im Bericht genannten Daten hinsichtlich des Landes Steiermark. Die Mittel für Lohnförderungen würden zwar den ersten Arbeitsmarkt betreffen, die übrigen Maßnahmenarten würden jedoch eher im Vorfeld zum ersten Arbeitsmarkt oder in Einrichtungen der Tagesstrukturierung eingesetzt. Als Folge dieser Einschätzung hielt das BMASK weiterhin das Bundessozialamt für den größten Anbieter für berufliche Rehabilitation.*

*(2) Der Stellungnahme des Landes Steiermark war vorangestellt, dass vom zuständigen Mitglied der Landesregierung der Auftrag ergangen sei, eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Land im Bereich der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung herbeizuführen.*

*Der Bericht des RH werde vom Land Steiermark zum Anlass genommen, die Zuständigkeiten und den Subsidiaritätsbegriff zu schärfen und Parallelitäten zum Bundessozialamt abzubauen.*

*Nach erfolgter Aufgabenentflechtung werde ein institutionalisierter Abstimmungsmechanismus mit dem Bundessozialamt, aber auch mit anderen Kostenträgern wie dem AMS oder der Gebietskrankenkasse implementiert. Durch eine strategische Kooperation sollten neue Überschneidungen vermieden und eine abgestimmte Angebotsplanung erreicht werden. Die Notwendigkeiten dafür seien im Bericht des RH ausreichend erläutert.*

- 4.4 (1) Hinsichtlich des vom BMASK bezweiferten Bezugs der Maßnahmen des Landes Steiermark auf den ersten Arbeitsmarkt verwies der RH zunächst auf Tabelle 3, in der eine klare Trennung der Maßnahmen der Tagesstrukturierung von jenen der beruflichen Rehabilitation erfolgt. Innerhalb der Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation gab es – wie in Abbildung 1 (TZ 7) dargestellt – durchaus Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Zielgruppen für die einzelnen Maßnahmen. Tatsächlich setzten die Maßnahmen des Bundessozialamtes häufig eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit voraus als die Maßnahmen des Landes Steiermark. Die Rechtsgrundlagen für die angeführten Landesleistungen (siehe Tabelle 6 unter TZ 7) zeigten jedoch bei allen angeführten Maßnahmen eine klare Zielsetzung der Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt. Der RH hielt daher an der

getroffenen Zuordnung der Maßnahmen und des Gebarungsvolumens zur beruflichen Rehabilitation fest.

(2) Hinsichtlich der vom BMASK und dem Land Steiermark angestrebten (Neu)Positionierungen beurteilte der RH die Entflechtung der Zuständigkeiten und die angestrebte gemeinsame Steuerung der Maßnahmen von Bundessozialamt und Land Steiermark grundsätzlich positiv.

Er wies aber darauf hin, dass eine „Schärfung“ des Subsidiaritätsbegriffs beim Land bei gleichbleibender Ausrichtung des BMASK auch Risiken birgt. Allein zwischen 2008 und 2010 erhielten nämlich 4.635 Personen mit Behinderung seitens des Landes Steiermark Förderungen zur beruflichen Rehabilitation, nachdem in individuellen, multidisziplinären Gutachten ein entsprechender Bedarf und auch eine entsprechende Erfolgchance festgestellt wurden.

Würden diese Leistungen nunmehr eingestellt, könnten wesentlich weniger Personen Versuche am ersten Arbeitsmarkt unternehmen. Eine solche Entscheidung sollte nicht ohne eine Abschätzung von Folgekosten getroffen werden, da bei einer Reduktion von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation später – mangels eigenem Arbeitsverdienst der Betroffenen – höhere Versorgungskosten entstehen könnten. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen zu einer gemeinsamen Angebotsplanung (TZ 21) und einem gemeinsamen, übergreifenden Controlling, das es ermöglicht, auch den Erfolg der eingesetzten Maßnahmen zu beurteilen (TZ 27).

Der RH hob hervor, dass er als Reaktion auf die Verflechtung der Leistungen des Bundes und des Landes nicht einfach eine Reduktion der Gesamtleistungen für die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung durch Einstellung entsprechender Maßnahmen seitens des Landes empfohlen hatte. Der RH hatte vielmehr – ohne Aussage zum Gesamtvolumen der Maßnahmen – eine bessere Abgrenzung der Aufgaben hinsichtlich ihrer Zielgruppen und der Maßnahmenarten bzw. eine Verbesserung der Kooperation zwischen Bundessozialamt und Land Steiermark vorgeschlagen. Dafür wäre eine bloße Beibehaltung der Positionierung des Bundessozialamtes bzw. eine bloße Rücknahme von Leistungen des Landes Steiermark nach Ansicht des RH nicht ausreichend. Notwendig wäre vielmehr eine strategische Kooperation wie in TZ 34 dargestellt.

## Schnittstellen

### Überschneidungen der Zielgruppen

**5.1** (1) Seit dem Jahr 2010 galt in Österreich für alle Gebietskörperschaften die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Sie definierte als Menschen mit Behinderung jene Personen, die langfristige körperliche, seelische oder geistige Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.<sup>31</sup>

(2) Das Bundessozialamt und das Land Steiermark gewährten nur an Personen Leistungen, die in ihre jeweilige Zielgruppe fielen. Diese grenzten sie über ihre Definitionen von „Behinderung“ ab, die sehr unterschiedliche Konstellationen eindeutig regeln mussten. Unter den vom RH zufällig ausgewählten Fällen<sup>32</sup> waren z.B.:

- eine Person mit spastischen Lähmungen,
- eine Person, die wegen Bandscheibenvorfällen ihren erlernten Beruf nicht mehr ausüben konnte,
- eine Person, die nach einer Operation einen Katheter benötigte und deshalb vom Arbeitgeber mit Kündigung bedroht wurde,
- eine Person, die süchtig nach Alkohol und Barbituraten war,
- ein Jugendlicher mit großen Lernschwierigkeiten und
- eine Person mit Übergewicht und Gelenksproblemen.

<sup>31</sup> Diese Definition baut auf den Entwicklungen der Weltgesundheitsorganisation auf, die im Jahr 1980 „impairment“ (Schädigung), „disability“ (Beeinträchtigung) und „handicap“ (Behinderung als soziales Thema) unterschied. Mitte der 1990er Jahre überarbeitete sie diese Definition und erstellte eine umfassende Kodifizierung („ICF“) nach den Kriterien Körperfunktion, Körperstruktur, Aktivität und Teilhabe sowie Umweltfaktoren.

<sup>32</sup> Das Operationelle Programm Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 gab an, dass von den Förderungsfällen des Jahres 2004 rd. 34 % der Behinderten eine körperliche Behinderung hatten, rd. 16 % eine psychische Beeinträchtigung, rd. 15 % waren geistig beeinträchtigt, rd. 9 % sinnesbehindert, rd. 26 % hatten eine lern- oder emotional-soziale Beeinträchtigung (S. 80).

Die begrifflichen Vorstellungen von Behinderung waren sehr unterschiedlich:

- Konzeptionell konnte z.B. jeder Brillenträger als Mensch mit Behinderung erfasst sein.
- Rund 20,5 % der Österreicher fühlten sich selbst (nach einer vom Bmask beauftragten Mikrozensus Erhebung im Jahr 2008) dauerhaft gesundheitlich beeinträchtigt, das waren hochgerechnet rd. 1,7 Mill. Menschen.<sup>33</sup>
- Die Zahl der Begünstigten Behinderten (arbeitsfähige Personen im erwerbsfähigen Alter ab 50 %-Grad der Behinderung) lag bei 94.753.<sup>34</sup>
- Rund 20.000 Personen befanden sich im Jahr 2010 bundesweit in Einrichtungen der Beschäftigungstherapie der Länder (und waren so schwer beeinträchtigt, dass ein Einsatz am ersten Arbeitsmarkt als unrealistisch eingeschätzt wurde).<sup>35</sup>

(3) Das Bundessozialamt orientierte sich bei der Definition seiner Zielgruppe grundsätzlich am Begriff des Begünstigten Behinderten. Dafür war einerseits ein Grad der Behinderung von mehr als 50 % erforderlich, andererseits musste die erwartete Arbeitsleistung bei mindestens 50 % der Leistung eines Gesunden liegen. Der Grad der Behinderung war in einer Einschätzungsverordnung bzw. einer 82-seitigen Anlage aufgrund überwiegend medizinischer Kriterien bestimmt.<sup>36</sup> Weder der Beruf oder die Ausbildung, noch das spezifische Umfeld (etwa die Verfügbarkeit von Angehörigen oder das bauliche Umfeld) waren relevant. So bedeutete eine Querschnittlähmung einen Grad der Behinderung von 100 %<sup>37</sup>, auch wenn Arbeiten am Schreibtisch voll möglich waren.

Manche Betroffene hielten den mit dem Status des Begünstigten Behinderten verbundenen Kündigungsschutz bei der Arbeitssuche für hinderlich. Das Bundessozialamt gewährte seine Förderungen daher zum Teil auch „Begünstigbaren Behinderten“, das waren Personen, die zwar die Voraussetzungen als Begünstigte Behinderte erfüllten, diesen Sta-

<sup>33</sup> Nationaler Aktionsplan für Behinderung, Entwurf Dezember 2011, S. 3

<sup>34</sup> Nationaler Aktionsplan für Behinderung, Entwurf Dezember 2011, S. 57

<sup>35</sup> Deloitte, Analyse des Investitionsvorhabens im Bereich sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Menschen mit Behinderung in der Beschäftigungstherapie, S. 14 und 16 (24. November 2011)

<sup>36</sup> BGBl. II Nr. 261/2010

<sup>37</sup> Punkt 04.03.03 der Anlage zur Einschätzungsverordnung (ständiger Einsatz eines Rollstuhls)

## Schnittstellen

tus jedoch nicht beantragten. Für bestimmte Förderungen bestanden besondere (abweichende) Vorgaben (z.B. genügte ein Grad der Behinderung von mehr als 30 % für Qualifizierungsprojekte).

(4) Das Land Steiermark definierte Behinderung im StBHG als „dauerhafte, wesentliche Beeinträchtigung“ unabhängig von der Arbeitsfähigkeit, schloss aber altersbedingte Beeinträchtigungen und Krankheiten bzw. deren Folgewirkungen wieder aus, wenn Ansprüche aus der Sozialversicherung bestanden. Obwohl in § 2 Abs. 4a StBHG eine Verordnungsermächtigung bestand, gab es keine weitere Konkretisierung. Die Beurteilung erfolgte anhand von Gutachten der Amtsärzte nach medizinischen Kriterien. Eine Oberbegutachtung gab es nicht.

Während das Bundessozialamt bei der Beurteilung der Betroffenen einen prozentuell festgelegten „Grad der Behinderung“ definierte, sah das Land Steiermark eine Abstufung nur bei bestimmten Leistungen vor. Dabei erfolgte eine Einstufung in die Kategorien „leicht“, „mittel“, „hoch“ und „höchst“ anhand von Kriterien, die am System der „Internationalen Klassifizierung der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit“ der Weltgesundheitsorganisation angelehnt waren. Dabei waren auch Kriterien der Partizipation an bestimmten Lebenssituationen und Umweltfaktoren (z.B. Unterstützung durch Angehörige) berücksichtigt. Die Einstufung in die Schweregrade erfolgte nach psychologischen und pädagogischen Gutachten.

(5) Dass die Behindertenbegriffe des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark weder deckungsgleich noch überschneidungsfrei waren, wirkte sich z.B. in folgenden vom RH analysierten Fällen aus:

- Ein Betroffener (mit orthopädischen Problemen) war als Begünstigter Behinderter mit einem Grad der Behinderung von 50 % eingestuft, erhielt jedoch keine Leistungen aus dem StBHG, da er nach Ansicht der Sachverständigen nicht „wesentlich“ beeinträchtigt war.
- Ein Betroffener erhielt vom Land Steiermark berufliche Eingliederungshilfe und hatte bereits 66 Monate (sozialversichert) gearbeitet, wurde jedoch von der PVA als nicht arbeitsfähig eingeschätzt. Er fiel damit nicht in die Zielgruppe des Bundessozialamtes für berufliche Rehabilitation.
- Ein Betroffener wurde seitens der PVA als psychisch krank beurteilt. Vor einer Maßnahme zur beruflichen Rehabilitation sei daher eine stationäre Heilbehandlung nötig. Demgegenüber beurteilte das Land Steiermark die psychische Beeinträchtigung als Behinderung und gewährte Hilfe zur beruflichen Eingliederung.

(6) Aufgrund der unterschiedlichen Definitionen musste jede Behörde eine Behinderung für ihren Wirkungsbereich neu beurteilen, auch wenn eine andere Behörde bereits eine Behinderung festgestellt hatte. Betroffene konnten so im Kontext der beruflichen Rehabilitation<sup>38</sup> vom Amtsarzt, einem vom Land Steiermark als Dienstleister eingesetzten Verein und vom Bundessozialamt, aber auch vom zuständigen Pensionsversicherungsträger und dem AMS begutachtet werden.

Eine Abstimmung der Gutachten erfolgte nur eingeschränkt (z.B. bei der Feststellung der Arbeitsfähigkeit zwischen PVA und AMS und bei der Feststellung des Ausmaßes der Minderleistung für Lohnkostenförderungen zwischen dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark). Eine grundlegende Vereinheitlichung war bereits im Jahr 2005 im Rahmen einer Arbeitsgruppe angedacht aber nicht umgesetzt worden.

(7) Im Jahr 1988 ersuchte der Nationalrat die damalige Bundesregierung, unterschiedliche Behinderungsbegriffe nach Möglichkeit zu vereinheitlichen. Aufgrund der Zersplitterung des Rechtsbereichs auf über 90 Bundes- und Landesgesetze hielt die Bundesregierung dies jedoch für unmöglich.

**5.2** Der RH stellte fest, dass die Zielgruppen der Behindertenhilfe des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark unterschiedlich definiert waren. Es mussten daher beide Entscheidungsträger gesondert beurteilen, ob im Einzelfall eine Behinderung vorlag. Dies verursachte zusätzlichen Aufwand für die Verwaltungsbehörden sowie Unsicherheiten und mehrfache Begutachtungen für die Betroffenen.

Die Kriterien des Bundessozialamtes waren auf 82 Seiten detailliert dargestellt, während die Gutachter des Landes mit einer abstrakten Gesetzesformulierung das Auslangen finden mussten.

Der RH wies darauf hin, dass seit dem Jahr 2010 die UN-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen galt, der eine aktuelle Begriffsdefinition bot.

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, auf Basis der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung eine Vereinheitlichung der Behindertenbegriffe anzustreben. In der Folge wäre eine klare Abgrenzung der Zielgruppen des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark zu entwickeln und möglichst in einer einzigen Begutachtung des Betroffenen alle rele-

<sup>38</sup> Dazu kamen gegebenenfalls noch der zuständige Krankenversicherungsträger, ein Pflegegeldgutachter und ein gerichtlicher Gutachter im Verfahren zur Bestellung eines Sachwalters für andere Leistungen.

## Schnittstellen

vanten Kriterien zu überprüfen, um den Verwaltungsaufwand und die Belastungen der Betroffenen so gering wie möglich zu halten.

- 5.3** *(1) Das BMASK führte zur Vereinheitlichung des Behindertenbegriffs aus, dass für den Bundesbereich eine gesetzliche Definition der Behinderung beinahe wortident im Behinderteneinstellungsgesetz, im Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und im Bundesbehindertengesetz Verwendung finde.*

*Zur Abgrenzung der Zielgruppen biete es sich auf Basis der bestehenden Rechtsvorschriften aus Sicht des BMASK an, dem Bundessozialamt die vom Behinderteneinstellungsgesetz umschriebene Personengruppe zuzuordnen (sich also am ersten Arbeitsmarkt zu orientieren), während für Menschen mit Behinderung, die für eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt nicht in Betracht zu ziehen seien, die Zuständigkeit des Landes vorgesehen wäre.*

*Zur Konzentration der Begutachtungen führte das BMASK aus, derzeit werde die legislative Umsetzung der Vereinheitlichung der Voraussetzungen und der Konzentration der Verfahren beim Bundessozialamt geprüft. Im Oktober 2012 habe ein Gesetzesvorschlag des Ministerrates vorgeschlagen, die Ausstellung der Parkausweise nach § 29b StVO (siehe TZ 10) in die Zuständigkeit des Bundessozialamtes zu übertragen.*

*(2) Das Land Steiermark begrüßte die Empfehlung des RH, die unterschiedlichen Behindertenbegriffe zu vereinheitlichen. Ihre Umsetzung stelle den ersten Schritt dar, um die Zuständigkeiten und Zielgruppen klarer abzugrenzen. Danach sollte eine gegenseitige Anerkennung von Gutachten bzw. eine gemeinsame Begutachtung erfolgen.*

- 5.4** Der RH stellte zur Vereinheitlichung des Behindertenbegriffs klar, dass eine Einheitlichkeit im Bundesbereich zwar positiv zu beurteilen ist, aber auch eine Vereinheitlichung mit den im Landesbereich verwendeten Begrifflichkeiten anzustreben wäre.

Im Übrigen bewertete er die in Aussicht gestellten Maßnahmen einer verbesserten Abgrenzung der Zielgruppen und einer Konzentration der Gutachten positiv.





Schnittstellen

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

 Überschneidung  
der angebotenen  
Leistungsarten

Gesetzliche Grundlagen

**6.1** (1) Das zentrale Rechtsinstitut des Bundessozialamtes zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen war – wie unter TZ 2 ausgeführt – das BEinstG. Es sah u.a. Lohnförderungen, die Finanzierung technischer Adaptierungen von Arbeitsplätzen, Ausbildungsmaßnahmen und begleitende Hilfen vor. Auf die Förderungen bestand kein Rechtsanspruch.

(2) § 3 StBHG normierte mehrere Leistungen für Menschen mit Behinderung im Zusammenhang mit beruflicher Rehabilitation:

- Nach § 8 konnte als „Hilfe zur beruflichen Eingliederung“ Hilfe zur Ausbildung bzw. Umschulung, zur Erprobung auf einem Arbeitsplatz oder zur Erreichung eines Arbeitsplatzes gewährt werden.
- Nach § 13 konnte ein Lohnkostenzuschuss gewährt werden, um einem Menschen, der wegen seiner Beeinträchtigung mit Nichtbehinderten auf dem Arbeitsmarkt nicht mit Erfolg konkurrieren konnte, auf einem geeigneten Arbeitsplatz das kollektivvertragliche Entgelt zu sichern.
- Nach § 14a konnte – neben einem Lohnkostenzuschuss – Hilfe zur beruflichen Eingliederung durch betriebliche Arbeit gewährt werden. Diese Hilfeleistung umfasste die erforderliche sozialpädagogische Unterstützung durch einen gemeinnützigen Beschäftigungsbetrieb.
- Nach § 15 konnte weiters „unterstützte Beschäftigung“ geleistet werden. Dabei arbeitete der Mensch mit Behinderung in einem Betrieb der freien Wirtschaft und erhielt persönliche Assistenzleistungen.

**6.2** Der RH wies darauf hin, dass die Schlüsselkonzepte der beruflichen Rehabilitation, nämlich Lohnförderungen, Assistenzleistungen am Arbeitsplatz, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Transit- und Dauerarbeitsplätze sowohl im BEinstG als auch im StBHG enthalten waren. Eine klare Abgrenzung der Leistungsarten bestand daher nicht.

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, bereits auf gesetzlicher Ebene auf eine möglichst klare Abgrenzung der Leistungsarten hinzuwirken.

## Schnittstellen

**6.3** (1) Das BMASK führte aus, mögliche Doppelgleisigkeiten könnten durch eine klare Abgrenzung der Zielgruppen, wie sie zu TZ 5 dargelegt wurde, vermieden werden. Dann könnten auch gleichartige Leistungen gewährt werden, ohne dass die Gefahr der Doppelgleisigkeit bestünde.

(2) Das Land Steiermark sagte zu, eine Aufgabenabgrenzung anzustreben und seinen Subsidiaritätsbegriff zu präzisieren.

**6.4** Der RH stellte zunächst fest, dass die Abgrenzung nur über die Zielgruppen sich bisher als sehr schwierig erwiesen hatte. Häufig war es eine Frage des Ermessens oder auch der verfügbaren Mittel, wer am ersten Arbeitsmarkt unterstützt werden konnte und wer in Einrichtungen zur Tagesstrukturierung betreut werden sollte. Da im einen Fall der Bund die Kosten zu tragen hätte, im anderen Fall aber das Land, wäre eine umstrittene Schnittstelle möglich.

Weiters wies der RH darauf hin, dass das Bundessozialamt Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (im Rahmen der budgetären Vorgaben) anbot, das Land Steiermark jedoch einen Rechtsanspruch gewährte. Im Extremfall hätte daher das Land Steiermark auch dann Leistungen der beruflichen Rehabilitation zu erbringen, wenn ein Betroffener grundsätzlich in die Zielgruppe des Bundessozialamtes fiel, dieses jedoch keine Mittel zur Verfügung stellen könnte.

Der RH hielt daher eine genauere Abgrenzung der Zielgruppen zwar für sinnvoll, jedoch nicht für ausreichend.

### Umsetzung bei trägerbasierten Leistungen

**7.1** (1) Das BMASK konkretisierte gemäß § 6 Abs. 3 BEinstG die Förderungen des Bundessozialamtes in Richtlinien. Die folgende Tabelle zeigt einen Auszug der wesentlichen Leistungsarten, die über Maßnahmen-träger erfolgten:

Tabelle 5: Leistungen des Bundessozialamtes im Bereich beruflicher Rehabilitation von Menschen mit Behinderung		
Leistung	Ziel bzw. Beschreibung	Zielgruppe
Clearing	Abklärung der Perspektiven für Beruf bzw. Ausbildung am Übergang Schule–Beruf	Alter 13-24, sonderpädagogischer Förderbedarf, sozioemotionale Beeinträchtigung, Behinderung
Berufsausbildungsassistenz	Ermöglichen einer integrativen Berufsausbildung (Lehre) durch Unterstützung von Arbeitgeber und Dienstnehmer	Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die vom AMS nicht in eine Lehrstelle vermittelt werden können
Arbeitsassistenz	Unterstützung der Integration im Arbeitsleben durch Beratung (z.B. Gestaltung von Arbeitsprozessen)	Menschen mit Behinderung am ersten Arbeitsmarkt
Jobcoaching	Intensive Unterstützung (z.B. Einschulung auf einen Arbeitsplatz)	Menschen mit schwerer Behinderung und deren Arbeitgeber
Persönliche Assistenz am Arbeitsmarkt	Physische Unterstützung bei Tätigkeiten, die aufgrund der Behinderung nicht möglich sind (z.B. bei manuellen Tätigkeiten)	Berufstätige ab Pflegestufe 5 (bzw. 3), die persönliche Unterstützung am Arbeitsplatz brauchen
Qualifizierungsprojekte	Vorbereitung (max. 3 Jahre) auf den ersten Arbeitsmarkt in einer realen Arbeitssituation, Ziel: Vermittlung am ersten Arbeitsmarkt	Langzeitarbeitslose mit Behinderung
Beschäftigungsprojekte	Transitarbeitsplatz (max. 2 Jahre) zur Qualifizierung für eine bestimmte Tätigkeit, Ziel: Vermittlung am ersten Arbeitsmarkt	Langzeitarbeitslose mit Behinderung
Beschäftigung in einem integrativen Betrieb	Bereitstellung von Arbeitsplätzen (daneben Berufsvorbereitung und Dienstleistungen an andere Betriebe)	Menschen mit Behinderung, die (noch) nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sein können, aber mehr als 50 % Leistungsfähigkeit aufweisen

Quellen: Bundessozialamt, RH

Die Leistungen waren mit Ausnahme der persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz und der Beschäftigung in einem integrativen Betrieb nur befristet möglich.<sup>39</sup> Sie konnten, soweit ein aufrechtes Dienstverhältnis bestand, mit Lohnförderungen kombiniert werden.

<sup>39</sup> Arbeitsassistenz maximal ein Jahr (Verlängerungsantrag in Sonderfällen möglich), Clearing sechs Monate, Berufsausbildungsassistenz abhängig von der Lehrdauer, Jobcoaching sechs Monate

## Schnittstellen

(2) Das Land Steiermark konkretisierte die gesetzlichen Leistungen in der Leistungs- und Entgeltverordnung. Die folgende Übersicht fasst die Leistungsbeschreibungen<sup>40</sup> dieser Verordnung zusammen:<sup>41</sup>

Tabelle 6: Leistungen des Landes Steiermark für berufliche Eingliederung nach der Leistungs- und Entgeltverordnung		
Leistung	Ziel bzw. Beschreibung	Zielgruppe
Berufliche Eingliederung in Werkstätten	Beratung, Kennenlernen von Arbeitssituationen, Training, Praktika am ersten Arbeitsmarkt, Weiterbildung, Erlangung eines Arbeitsplatzes mit Folgebegleitung	Klienten, die bei richtigen Rahmenbedingungen produkt- und dienstleistungsorientiert arbeiten können
Berufliche Eingliederung Arbeitstraining	Hilfe bei der Suche von Vermittlungspraktika, Training in konkreten Arbeitssituationen, Befähigung Arbeit zu finden und zu behalten; Dauer: max. 2 Jahre	Klienten, bei denen eine berufliche Integration bereits abschätzbar ist
Berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit	Einstellung in trügereigenen Betrieben; durch Anleitung, gemeinsame Arbeit und Betreuung; berufliche und soziale Stabilisierung; wenn möglich Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt	Klienten mit Arbeitsfähigkeit zwischen 25 % und 75 %, die trotz Lohnförderung keine Perspektive am ersten Arbeitsmarkt haben
Berufliche Eingliederung für psychisch beeinträchtigte Personen – Diagnostik <sup>1</sup>	Gewinnen fundierter Information über die eigene Arbeitsfähigkeit und Berufskompetenz (1 Monat)	Klienten ab 17 Jahren mit psychischen, psychosozialen oder psychiatrischen Beeinträchtigungen
Berufliche Eingliederung für psychisch beeinträchtigte Personen – Arbeitsrelevante Kompetenzförderung	Legen einer Basis für Arbeitsfähigkeit; Einstieg in Arbeitsprozess; Integration in den ersten Arbeitsmarkt, einen Transit- oder geschützten Dauerarbeitsplatz	Klienten ab 17 Jahren mit psychischen, psychosozialen oder psychiatrischen Beeinträchtigungen

<sup>1</sup> Die Leistung der Diagnostik und die Leistung der Arbeitsrelevanten Kompetenzförderung können gleichzeitig erbracht werden, weil das Diagnoseverfahren einen Bezug zu einer Arbeitssituation bedingt.

Quellen: Land Steiermark, RH

Nach § 4 Abs. 1 StBHG war eine Befristung der zuerkannten Leistungen möglich, aber nicht zwingend. Bei der Leistung Berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit konnte auch ein Lohnkostenzuschuss gewährt werden.

<sup>40</sup> Die Leistungen der beruflichen Eingliederungshilfe nach § 8 StBHG schlossen konzeptionell an die Beschäftigung in Tageswerkstätten an. Dort stand nicht die Vermittlung bzw. Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt, sondern die sinnvolle Gestaltung des Tagesablaufs im Mittelpunkt.

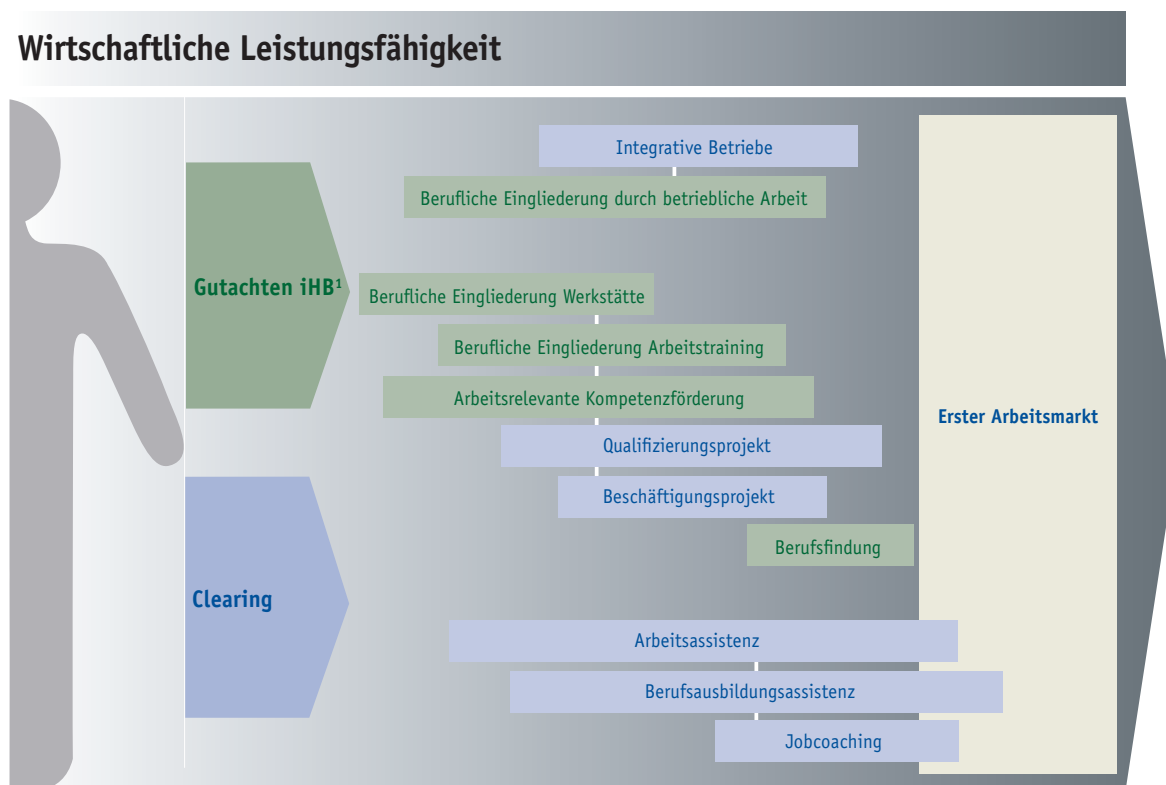
<sup>41</sup> Voraussetzung aller beschriebenen Leistungen war die Zugehörigkeit zur Zielgruppe und die Beendigung der Schulpflicht.

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
 Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

Vor Zuerkennung einer Leistung war ein Sachverständigengutachten einzuholen, welches den individuellen Hilfebedarf bestimmte und einen Entwicklungs- und Hilfeplan erstellen sollte (§ 42 Abs. 5 StBHG, TZ 31).

(3) Der RH ordnete die Leistungsangebote nach dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betroffenen (Abbildung 1). Weiter links dargestellte Maßnahmen sind in der folgenden Abbildung für Personen mit höherem Hilfebedarf konzipiert, weiter rechts dargestellte Maßnahmen für Personen mit geringerem Bedarf:

Abbildung 1: Überblick über Leistungen des Bundessozialamtes und des Landes nach der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ des Betroffenen



<sup>1</sup> Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

## Schnittstellen

- 7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMASK und das Land Steiermark die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben insofern nicht für eine klare Abgrenzung der Leistungsarten genutzt hatten, als Personen mit der gleichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowohl Angebote des Bundessozialamtes als auch des Landes Steiermark offen standen (z.B. bei psychischen Beeinträchtigungen Qualifizierungs- oder Beschäftigungsprojekte des Bundessozialamtes oder arbeitsrelevante Kompetenzförderung des Landes Steiermark). Umgekehrt gab es z.B. bei beiden Stellen kein Angebot für dauerhafte begleitende Hilfen.

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, bis zu einer gesetzlichen Entflechtung der Zuständigkeiten im Wege der Richtlinien bzw. Verordnungen eine klare Unterscheidung der Leistungsarten anzustreben.

- 7.3** (1) *Das BMASK führte wie zu TZ 6 aus, dass eine Abgrenzung der Zielgruppen ausreichend sei.*

*(2) Das Land Steiermark sagte zu, eine Aufgabenabgrenzung anzustreben und seinen Subsidiaritätsbegriff zu präzisieren.*

- 7.4** Der RH hielt aus den zu TZ 6 näher ausgeführten Gründen neben den begrüßenswerten Maßnahmen zur Abgrenzung der Zielgruppen auch eine möglichst eindeutige Zuordnung der Maßnahmenarten für sinnvoll und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

### Sonderverträge

- 8.1** (1) Grundsätzlich gewährte das Land Steiermark trägerbezogene Maßnahmen nur nach den Leistungsbeschreibungen der Leistungs- und Entgeltverordnung. Davon waren jedoch in Sonderfällen Abweichungen möglich (sogenannte Sonderverträge).<sup>42</sup> Die im Jahr 2010 vom Magistrat Graz bewilligten Leistungen entfielen zu rd. 25 % auf derartige Sonderverträge.

<sup>42</sup> Wenn es das Wohl des Menschen mit Behinderung erforderte und die Leistung auf einem allgemein anerkannten Sonderkonzept beruhte (§ 43 Abs. 2a). Die Landesregierung konnte auch zur Erprobung von neuen Leistungen Pilotprojekte genehmigen (§ 43 Abs. 3).

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

(2) Durch die Sonderverträge ergaben sich weitere Überschneidungen mit Leistungen anderer Entscheidungsträger. Zum Beispiel erbrachten sowohl das AMS Steiermark als auch das Land Steiermark und das Bundessozialamt Leistungen der Berufsausbildungsassistenz.<sup>43</sup>

- Wenn das AMS bestätigte, dass eine Vermittlung in ein reguläres Lehrverhältnis nicht erfolgen konnte und eine Beeinträchtigung vorlag, konnte eine sogenannte integrative Berufsausbildung (d.h. eine Teilqualifizierung oder eine verlängerte Lehre) erfolgen. Diese war durch eine Assistenzleistung zu begleiten (§ 8b Abs. 4 Berufsausbildungsgesetz).
- Erfolgte die integrative Berufsausbildung in einem Betrieb des freien Arbeitsmarkts, finanzierte das Bundessozialamt die Berufsausbildungsassistenz (durch Träger, die grundsätzlich unabhängig vom Lehranbieter waren). Der Betreuungsschlüssel betrug 1:23. Das Leistungsangebot umfasste u.a. Beratung von Ausbildungsbetrieben, Organisation der Begleitung am Ausbildungsplatz und Krisenintervention.
- Soweit keine Plätze am freien Arbeitsmarkt verfügbar waren, finanzierte das AMS eine sogenannte überbetriebliche Ausbildung und organisierte die Berufsausbildungsassistenz mit. Deren Betreuungsschlüssel lag bei etwa 1:100, allerdings waren pädagogische Leistungen bereits in der integrativen Berufsausbildung selbst enthalten.
- Für Personen, die auch eine konkrete Arbeitsanleitung im Betrieb benötigten, erbrachte das Land Steiermark zusätzliche Leistungen, z.B. „Berufsausbildungsassistenz plus“, „Vorlehre“ oder „Teilqualifizierungslehre“. Der Betreuungsschlüssel z.B. bei der Leistung „Berufsausbildungsassistenz plus“ betrug 1:4,5.<sup>44</sup>

**8.2** Der RH wies darauf hin, dass das AMS Steiermark, das Bundessozialamt und aufgrund der Sonderverträge das Land Steiermark Unterstützungsleistungen bei integrativer Berufsausbildung finanzierten.

<sup>43</sup> Nach § 8b Berufsausbildungsgesetz ist das Ausbildungsverhältnis (bei verlängerter Lehre oder Teilqualifizierung) durch die Berufsausbildungsassistenz zu begleiten. Im Gesetz sind u.a. die Festlegung der Ausbildungsziele, die Unterstützung der Einbindung der Berufsschule in das Lehrverhältnis genannt.

<sup>44</sup> Das Land anerkannte – ohne Anpassung der LEVO – diese Leistung bis zu einer allfälligen positiven Erledigung im Sinne eines Pilotprojekts nach § 45 Abs. 6 StBHG (im Rahmen des § 3 LEVO i.V.m. § 8 StBHG).

## Schnittstellen

Er bekräftigte daher seine Empfehlung (TZ 7), auf Ebene der Durchführungsvorschriften eine Entflechtung der Leistungen anzustreben.

- 8.3** *Das BMASK führte wie zu TZ 6 aus, dass eine Abgrenzung der Zielgruppen ausreichend sei.*

*Das Land Steiermark sagte zu, eine Aufgabenabgrenzung anzustreben und seinen Subsidiaritätsbegriff zu präzisieren.*

- 8.4** Der RH hielt aus den zu TZ 6 näher ausgeführten Gründen neben den begrüßenswerten Maßnahmen zur Abgrenzung der Zielgruppen auch eine möglichst eindeutige Zuordnung der Maßnahmenarten für sinnvoll und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Umsetzung bei Lohnförderungen an die Arbeitgeber

- 9.1** (1) Im Jahr 2010 gewährte das Bundessozialamt 2.699 Lohnförderungen mit durchschnittlich rd. 375 EUR (rd. 12,14 Mill. EUR), das Land Steiermark 1.065 Lohnkostenzuschüsse mit durchschnittlich rd. 385 EUR pro Monat (insgesamt rd. 5,36 Mill. EUR). Die folgende Tabelle zeigt wesentliche Parameter der Leistungsangebote im Überblick.



Tabelle 7: Anspruchsvoraussetzungen für Lohnförderungen des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark

	Voraussetzung bzw. Ziel	Maßgeblich für die Höhe	Grenze in EUR	Dauer der Förderung	Zielgruppe
Lohnkostenzuschuss (Land Steiermark)	Entgeltsicherung bei mangelnder Konkurrenzfähigkeit mit Nichtbehinderten	Minderleistung <sup>1</sup>	548 <sup>2</sup> (Härtefälle 822)	auf Dauer möglich (zunächst 18 Monate)	Behinderte im Sinn des StBHG
Integrationsbeihilfe (Bundessozialamt)	Erlangung eines Arbeitsplatzes	Grad der Behinderung	500 <sup>3</sup>	max. 1 Jahr (Jugendliche 2 Jahre)	offen
Entgeltbeihilfe (Bundessozialamt)	Ausgleich der Minderleistung	Minderleistung	500	max. 2 Jahre (Verlängerung möglich)	nur begünstigte Behinderte
Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe (Bundessozialamt)	Sicherung eines gefährdeten Arbeitsplatzes	Grad der Gefährdung des Arbeitsplatzes, Alter, Alternativen	700	max. 3 Jahre	mind. 50 %-Grad der Behinderung, oder Begünstigt Behinderter

<sup>1</sup> Z.B. ergab eine 20 %ige Minderleistung bei einem Entgelt von 1.000 EUR eine Förderung von 200 EUR. Die Minderleistung wurde von der Bezirksverwaltungsbehörde auf Basis einer Begutachtung durch einen Mitarbeiter des Bundessozialamtes festgestellt.

<sup>2</sup> Die Förderung war gemäß § 27 StBHG mit dem Richtsatz für einen alleinstehend Unterstützten (im Jahr 2010: 548 EUR) begrenzt; in Härtefällen mit dem Eineinhalbfachen davon.

<sup>3</sup> Diese Grenze änderte sich im Zeitverlauf. Von 2003 bis 2010 waren es 1.000 EUR. Von 1. Februar 2010 bis 28. Februar 2011 300 EUR bis 700 EUR für ein Jahr. Für Jugendliche konnte ein zweites Jahr gewährt werden. Von 1. März 2011 bis 31. Dezember 2011 bei Maßnahmenbeginn ab dem 24. Lebensjahr mtl. 200 EUR bis 625 EUR für ein Jahr, für Jugendliche mtl. 400 EUR bis 500 EUR im 1. Jahr; 240 EUR bis 300 EUR im 2. Jahr. Die Höhe der Förderung richtete sich nach der Behinderung bzw. Einschränkung, Sinnesbehinderung, Mehrfachbehinderung oder der Schwere der Vermittelbarkeit. Vom 1. November 2007 bis 30. Juni 2009 galt die Bonusaktion „500“ mit besonderen Möglichkeiten.

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

Die Leistungen waren hinsichtlich ihrer Ziele und Voraussetzungen nicht überschneidungsfrei und hinsichtlich der Dauer und Höhe unterschiedlich. Zum Beispiel konnte eine Person, die einen bestehenden Arbeitsplatz trotz einer Beeinträchtigung aufrechterhalten wollte, eine Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe vom Bundessozialamt oder einen Lohnkostenzuschuss vom Land Steiermark anstreben. Die Höhe der Förderung richtete sich im ersten Fall nach dem Grad der Gefährdung des Arbeitsplatzes bzw. dem Alter des Betroffenen, im zweiten Fall nach der Minderleistung am konkreten Arbeitsplatz. Auch die mögliche Leistungsdauer war unterschiedlich.

## Schnittstellen

(2) Auch das AMS Steiermark gewährte unter bestimmten Umständen zur Erlangung neuer Arbeitsplätze Lohnförderungen. Zur Abstimmung von Bundessozialamt, Land Steiermark und AMS Steiermark gab es verschiedene Verwaltungsvereinbarungen:

- Das Land Steiermark und das AMS Steiermark teilten sich die Förderungen zeitlich: Zuerst gewährte das AMS Steiermark für 18 Monate eine Eingliederungsbeihilfe nach § 34 Arbeitsmarktservicegesetz, im Anschluss bezahlte das Land für 18 Monate einen Lohnkostenzuschuss (Verlängerungen waren möglich). Das Land Steiermark erstellte zunächst einen Grundsatzbescheid und bei Beginn der Auszahlung durch das Land einen Bescheid über die Höhe des Lohnkostenzuschusses. Vor dem Übergang der Zahlung vom AMS Steiermark zum Land Steiermark musste der Arbeitgeber Kontakt mit dem Land Steiermark aufnehmen.
- Im Zuge der Bereinigung von Schnittstellen zwischen dem Bundessozialamt und dem AMS wechselte ab 1. Jänner 2012 für neue Dienstverhältnisse die Zuständigkeit für Integrationsbeihilfen vom Bundessozialamt zum AMS.
- In einer Verwaltungsvereinbarung hatten das Bundessozialamt und das Land Steiermark vereinbart, dass für Begünstigte Behinderte die Zuständigkeit beim Bundessozialamt liegen sollte. Dennoch hatte auch diese Zielgruppe (subsidiär) einen Leistungsanspruch gegen das Land Steiermark. Für andere Personen gab es keine Vereinbarung. Sowohl das Land Steiermark als auch das Bundessozialamt mussten bei der jeweils anderen Stelle nachfragen, ob bereits eine Lohnförderung gewährt wurde, bevor sie Anträge bearbeiten konnten.

**9.2** Der RH wies darauf hin, dass sowohl das Bundessozialamt als auch das Land Steiermark Lohnförderungen gewährten und Ressourcen zu deren Prüfung und Bewilligung vorhielten. Es entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch wechselseitige Nachfragen und die Zerteilung in einen Grundsatzbescheid und einen Bescheid über die Höhe des Zuschusses. 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.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung (TZ 6 bis 8), auf gesetzlicher Ebene bzw. durch Durchführungsvorschriften eine Entflechtung der Leistungen durchzuführen.

9.3 (1) Das BMASK führte wie zu TZ 6 aus, dass eine Abgrenzung der Zielgruppen ausreichend sei.

(2) Das Land Steiermark sagte zu, eine Aufgabenabgrenzung anzustreben und seinen Subsidiaritätsbegriff zu präzisieren.

9.4 Der RH hielt aus den zu TZ 6 näher ausgeführten Gründen neben den begrüßenswerten Maßnahmen zur Abgrenzung der Zielgruppen auch eine möglichst eindeutige Zuordnung der Maßnahmenarten für sinnvoll und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

#### Mobilitätsförderungen

10.1 (1) Sowohl das Bundessozialamt als auch das Land Steiermark gewährten Mobilitätsförderungen: das Bundessozialamt z.B. Trainingsmaßnahmen (Orientierungs- und Mobilitätsmaßnahmen), Zuschüsse (z.B. zum Erwerb eines Kfz oder zum Erwerb der Lenkerberechtigung) und Sachleistungen (Autobahnvignette); das Land Steiermark z.B. Parkausweise nach § 29b Straßenverkehrsordnung (StVO).<sup>45</sup>

(2) Das Bundessozialamt gewährte einen Mobilitätzuschuss, der pauschaliert (d.h. unabhängig von einem tatsächlichen behinderungsbedingten Mehraufwand) und einkommensunabhängig war. Im Jahr 2002 wurde er als Maßnahme der sozialen Rehabilitation in die Zuständigkeit der Länder übertragen. Aufgrund unterschiedlicher Vorgehensweisen der Länder zahlte ihn ab dem Jahr 2005 (rückwirkend für 2004) wieder das Bundessozialamt aus. Das BMASK hob ihn im Jahr 2008 von der 3-fachen<sup>46</sup> auf die 3,5-fache Ausgleichstaxe an (im Jahr 2010 780,50 EUR) und reduzierte ihn im Jahr 2011 auf einen Fixbetrag von 580 EUR. Demgegenüber gewährte das Land Steiermark für bestimmte Bereiche (z.B. zur Erreichung eines Arbeitsplatzes) Mobilitätsförderungen zur Abdeckung eines konkreten behinderungsbedingten Mehraufwandes. Dabei fragten die Bezirksverwaltungsbehörden beim Bundessozialamt nach, ob die Betroffenen auch den pauschalen Mobilitätzuschuss vom Bundessozialamt erhielten. Falls ja, rechneten sie ihn auf die individuelle Förderung durch das Land Steiermark an (§ 24 StBHG).

(3) Für die vom Bundessozialamt gewährten Leistungen Mobilitätzuschuss, Befreiung von der motorbezogenen Versicherungssteuer und Gratisautobahnvignette war – neben jeweils weiteren Kriterien – die

<sup>45</sup> sowie mit Leistungen nach §§ 23 und 24 StBHG

<sup>46</sup> gemäß § 9 Abs. 2 BEinstG

## Schnittstellen

Zusatzeintragung „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ im Behindertenpass notwendig. Die Gründe für die Unzumutbarkeit waren vielfältig und reichten von Einschränkungen des Bewegungsapparates bis zu psychischen Erkrankungen, wie z.B. soziale Phobien und Raumängste. Diese Eintragung im Behindertenpass berechnete aber nicht zum Parken auf Behindertenparkplätzen. Dafür war ein Parkausweis gemäß § 29b StVO nötig, der gesondert bei der Bezirksverwaltungsbehörde zu beantragen war. Grundlage für die Ausstellung war eine dauernde, starke Gehbehinderung, die vom Amtsarzt bestätigt werden musste. Im BMASK war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Arbeitsgruppe mit der Vereinheitlichung der Begutachtung für die Ausstellung des Parkausweises und des Behindertenpasses befasst.

(4) Die Eintragung „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ im Behindertenpass erfolgte – sofern der Sachverhalt nicht bereits eindeutig aus den Akten hervorging – auf Basis eines ärztlichen Gutachtens des Bundessozialamtes, das die dauernde Gesundheitsschädigung und ihre Auswirkungen auf die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel nachvollziehbar darstellen musste. Die Gutachten waren einheitlich aufgebaut und beantworteten die jeweiligen Fragestellungen strukturiert und schlüssig.

Hingegen waren die amtsärztlichen Bestätigungen für die Ausstellung des Parkausweises in ihrer Qualität sehr unterschiedlich und teilweise wenig aussagekräftig.

(5) Im Jahr 2010 wies das BMASK das Bundessozialamt an, bei Vorliegen eines Parkausweises ohne weitere Untersuchung den Zusatz „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ in den Behindertenpass einzutragen. Damit erhielten die Betroffenen – wenn sie auch die übrigen Voraussetzungen erfüllten<sup>47</sup> – auch den Mobilitätzuschuss, die Befreiung von der motorbezogenen Versicherungssteuer und die Gratisautobahnvignette. Dies führte dazu, dass Personen, deren Antrag vom Bundessozialamt abgelehnt worden war, über den Umweg eines Antrags nach § 29b StVO die Eintragung und die damit verbundenen finanziellen Leistungen dennoch erreichten.

<sup>47</sup> Die Betroffenen mussten Begünstigte oder Begünstigbare Behinderte sein, d.h. einen Grad der Behinderung über 50 % aufweisen (siehe TZ 5). Es mussten Aufwendungen im Zusammenhang mit Suche, Antritt oder Ausübung einer Beschäftigung entstehen können (auch wenn der Zuschuss pauschal war). Ein Antrag war nicht erforderlich (7.3.1 und 7.3.2 der Richtlinien des BMASK zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (RBI)).

(6) Die Ausstellung der Parkausweise wies Mängel auf: Es war sehr uneinheitlich dokumentiert, wer Ausweise erhalten hatte. Über länger zurückliegende Zeiträume gab es kaum Unterlagen. Keine Stelle konnte die Gesamtzahl der Parkausweisbesitzer angeben. Von 60 vom RH zufällig ausgewählten verstorbenen Parkausweisbesitzern waren nur in sieben Fällen die Ausweise zurückgestellt worden. Der Parkausweis war so gestaltet, dass keine personenbezogenen Daten sichtbar waren, wenn er im Auto abgelegt war. Daher war nicht auszuschließen, dass ihn nach dem Tod des Berechtigten andere Personen nutzten.

(7) In einem Schreiben an das BMVIT im Jahr 2007 wies die Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) als Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs auf einen zunehmenden Missbrauch von Parkausweisen – u.a. durch die Weiterverwendung von Ausweisen verstorbener Menschen mit Behinderung durch deren Angehörige – hin. Die ÖAR regte an, dagegen Maßnahmen zu ergreifen.

**10.2** (1) Nach Ansicht des RH war bei Mobilitätsförderungen keine klare übergreifende Strategie erkennbar:

- Der Mobilitätzuschuss war zuerst dem Land, dann wieder dem Bund zugeordnet.
- Er wurde zunächst erhöht, dann wieder gesenkt.
- Das Land Steiermark gewährte individuell berechnete, der Bund pauschale Zuschüsse.
- Der Anknüpfungspunkt für Mobilitätsförderungen des Bundes (Unzumutbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel) war weiter gefasst (er enthielt z.B. auch psychische Faktoren) als die Kriterien für einen Parkausweis vom Land Steiermark (dauernde Gehbehinderung).

(2) Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMASK, den Betroffenen eine Begutachtung zu ersparen. Die bloße Anerkennung von Gutachten ohne Abstimmung der Voraussetzungen war jedoch unzweckmäßig, weil z.B. Betroffene einen Parkausweis beantragten, um den Mobilitätzuschuss und die Gratisvignette zu erhalten. Der RH hob hervor, dass die Gutachten des Bundessozialamtes im Vergleich zu den oftmals einfach und formlos gehaltenen amtsärztlichen Bestätigungen sehr ausführlich waren. Es wäre daher zweckmäßiger, in den Gutachten des Bundessozialamtes auch die Voraussetzungen für die Ausstellung des Parkausweises mit zu beurteilen.

## Schnittstellen

(3) Der RH kritisierte schließlich die Mängel in der Administration der Parkausweise, insbesondere dass die Anzahl der Inhaber eines Parkausweises nicht feststellbar war und viele Ausweise nach Ableben der Berechtigten nicht zurückerstattet wurden. Er wies ferner darauf hin, dass mangels Sichtbarkeit personenbezogener Daten auf den Ausweisen ein Missbrauchspotenzial bestand, das z.B. durch einen regelmäßigen Datenaustausch oder durch den Ersatz der ausgegebenen Parkausweise durch befristete Ausweise vermieden werden könnte.

(4) Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Administration der Parkausweise nach § 29b StVO zu verbessern. Dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark empfahl er zu überprüfen, ob in den Untersuchungen zur Eintragung „Unzumutbarkeit der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel“ im Behindertenpass auch zugleich über die Kriterien zur Erlangung eines Parkausweises befunden werden könnte. Er empfahl weiters dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, eine Konsolidierung, Vereinfachung und bessere Abstimmung der Leistungen zur Mobilitätsförderung anzustreben, um Schnittstellen und Parallelitäten zu reduzieren.

**10.3** (1) *Das BMASK führte aus, dass die Regelungen für die Inanspruchnahme eines Parkausweises gemäß § 29b StVO einerseits und des Behindertenpasses mit der Eintragung der Unzumutbarkeit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel andererseits vereinheitlicht werden sollten. Es herrsche Einvernehmen zwischen dem BMVIT und BMASK über die Übertragung dieser Agenden an das Bundessozialamt, mit dem Ziel, dem Bürger eine Untersuchung und den Verwaltungen den erhöhten Aufwand für zwei Verfahren zu ersparen.*

(2) *Das Land Steiermark führte aus, dass die Anregungen des RH im Zuge von Abstimmungsgesprächen mit dem Bundessozialamt aufgegriffen würden.*

**10.4** Der RH unterstützte die vorgeschlagenen Maßnahmen und wies darauf hin, dass im Oktober 2012 ein Ministerialentwurf zur Begutachtung verschickt wurde, in dem entsprechende Maßnahmen enthalten waren. Danach sollten die Kriterien für die Eintragungen im Behindertenpass und die Gewährung eines Parkausweises vereinheitlicht werden, die Begutachtung durch das Bundessozialamt erfolgen und alte Behindertenausweise auslaufen, um Missbräuche zu verhindern. In seiner Stellungnahme im Begutachtungsverfahren zum Ministerialentwurf begrüßte der RH die Zusammenlegung der Zuständigkeiten.



Schnittstellen

B MASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und ParallelitätQuantifizierung der  
Schnittstellen

Gebarungsvolumen paralleler Leistungen

- 11.1** (1) Wie die folgende Tabelle zeigt<sup>48</sup>, verantwortete das Bundessozialamt bei begleitenden Hilfen und dauerhaft geschützter Beschäftigung rd. 80 % bzw. rd. 90 % des Gebarungsvolumens in der Steiermark. Bei Lohnförderungen lagen Finanzierungsbeiträge von drei und bei der Leistungskategorie Qualifizierung von allen vier Entscheidungsträgern vor.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Die angegebenen Gebarungsvolumina bezogen sich jeweils auf den Begünstigten-Begriff der angegebenen Einrichtung. Beim AMS Steiermark entfielen rd. 9,51 Mill. EUR auf Begünstigte Behinderte, Besitzer eines Behindertenpasses und/oder Behinderte im Sinne des StBHG, die übrigen Mittel auf andere im Sinne des AMS vermittlungseingeschränkte Personen. Von den rd. 9,51 Mill. EUR entfielen rd. 0,43 Mill. EUR auf Begleitende Hilfen, rd. 3,19 Mill. EUR auf Lohnförderungen, rd. 5,29 Mill. EUR auf Qualifizierung und Transitarbeitsplätze und rd. 0,61 Mill. EUR auf Individualförderungen.

<sup>49</sup> Im Bereich der Individualförderungen boten die Entscheidungsträger viele verschiedene Leistungen an, die im Einzelnen meist gut abgegrenzt waren (z.B. technische Arbeitsplatzausstattung vom Bundessozialamt, zusätzliche Kosten der Kinderbetreuung vom AMS). Kurskosten konnten von mehreren Entscheidungsträgern übernommen werden.

## Schnittstellen

**Tabelle 8: Übersicht Gebarungsvolumen Steiermark für berufliche Rehabilitation für Menschen mit Behinderung nach Leistungskategorien im Jahr 2010**

Leistungskategorie	Land Steiermark	Bundessozialamt	AMS Steiermark	PVA	Summe
	in Mill. EUR <sup>1</sup>				
Begleitende Hilfen <sup>2</sup>	0,45	7,69	1,10	0,00	9,24
Lohnförderung <sup>3</sup>	5,36	12,14	5,86	0,00	23,36
Qualifizierung <sup>4</sup>	18,32	9,81	21,89	3,67	53,69
Dauerhafte geschützte Beschäftigung <sup>5</sup>	0,44	4,30	0,00	0,00	4,74
Sonstiges <sup>6</sup> und Individualförderungen <sup>7</sup>	n.v.	4,50	2,68	3,01	10,19
<b>Summe</b>	<b>24,57</b>	<b>38,43</b>	<b>31,54</b>	<b>6,67</b>	<b>101,20</b>

1 Rundungsdifferenzen können auftreten.

2 beim Land Steiermark Ausgaben gemäß § 15 StBHG; beim Bundessozialamt Arbeitsassistentz, Berufsausbildungsassistentz, Clearing, Jobcoaching und Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz; beim AMS Steiermark Leistungen für Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

3 beim Land Steiermark Lohnkostenzuschüsse gemäß § 13 StBHG; beim Bundessozialamt Zuschüsse zu den Lohnkosten gemäß § 6 Abs. 2 lit. c BEinstG (Entgeltbeihilfe, Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe sowie Integrationsbeihilfen); beim AMS Steiermark Eingliederungsbeihilfe, Beihilfe für Ein-Personen-Unternehmen, Kombilohnförderung sowie Lehrstellenförderung

4 beim Land Steiermark Ausgaben gemäß § 8 StBHG (ohne betriebliche Tätigkeit); beim Bundessozialamt Ausgaben für Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte; beim AMS Steiermark Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen, Stiftungen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte sowie Sozialökonomische Betriebe; bei der PVA Ausgaben für Berufsausbildung oder -training

5 beim Land Steiermark berufliche Eingliederung durch betriebliche Tätigkeit gemäß § 14a StBHG; beim Bundessozialamt Förderungen an integrative Betriebe

6 z.B. Beratung und Sensibilisierung

7 Im Bundessozialamt u.a. Schulungskosten, Förderungen für technische Arbeitshilfen sowie den Mobilitätzuschuss; beim AMS Steiermark u.a. Kurskosten, Kursnebenkosten, Entfernungsbeihilfe als Individualförderungen. Die PVA wendete den größten Teil der Individualförderungen für Berufsausbildungen auf. Das Land Steiermark erbrachte auch individuelle Leistungen wie z.B. Zuschüsse zu Rehabilitationsplänen.

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, AMS Steiermark, PVA, RH

(2) Zur Zeit der Gebarungüberprüfung hatte das BMASK eine Bereinigung von Schnittstellen bei Lohnförderungen und bei Qualifizierungsmaßnahmen zwischen AMS und Bundessozialamt begonnen.<sup>50</sup> Eine vergleichbare Abstimmung zwischen dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark gab es nicht. Trotz der mehrfachen Besetzung der Leistungskategorien war weder bei Lohnförderungen noch bei Quali-

<sup>50</sup> Geplant waren eine Zuordnung von Integrationsbeihilfen vom Bundessozialamt zum AMS und des Ausbaus des Jugendcoachings beim Bundessozialamt sowie eine Evaluierung einzelner Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte.





Schnittstellen

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

fizierungsmaßnahmen in den Jahren 2005 bis 2010 ein Zurückziehen eines Entscheidungsträgers zu beobachten.<sup>51</sup>

**Tabelle 9: Ausgaben für Qualifizierung und Lohnförderungen beim Bundessozialamt und dem Land Steiermark 2005 bis 2010**

Leistungskategorie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung
	in Mill. EUR						in %
Qualifizierung Bundes-sozialamt	6,64	5,40	8,39	7,59	8,30	9,81	48
Qualifizierung Land	11,74	12,15	14,13	15,85	16,97	18,76	60
Lohnförderungen Bundes-sozialamt	10,92	10,16	10,60	13,20	14,16	12,14	11
Lohnförderungen Land	5,85	5,31	5,48	5,18	5,32	5,36	- 8

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

- 11.2** Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, bei der Entflechtung der Leistungsarten wegen ihres Gebahrungsumfangs vorrangig Lohnförderungen und Qualifizierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

<sup>51</sup> Der Anstieg und Rückgang der Lohnförderungen beim Bundessozialamt war auf die befristete „Aktion 500“ zurückzuführen, bei der für die Schaffung neuer Arbeitsplätze eine erhöhte Lohnförderung gewährt wurde. Diese Aktion war ursprünglich für die im Zeitraum 1. November 2007 bis 31. Juli 2008 neu abgeschlossenen Arbeitsverhältnisse geplant. Ziel war, 500 Menschen mit Behinderung mehr in den Arbeitsmarkt zu integrieren als im Vergleichszeitraum. Dazu konnten bei der Integrationsbeihilfe für das erste halbe Jahr max. 600 EUR monatlich zusätzlich ausbezahlt werden. Die Aktion wurde verlängert, es konnten bis 30. Juni 2009 neu begründete Arbeitsmöglichkeiten gefördert werden. Da die Auszahlungen im Nachhinein erfolgten, gab es Auszahlungen in den Jahren 2007 bis 2010. Danach lief die Aktion aus, weil nach Auffassung des BMASK die Nachhaltigkeit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausblieb und es zu Mitnahmeeffekten kam. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen wurde das Arbeitsverhältnis nach Auslaufen der Bonuszahlungen wieder beendet.

## Schnittstellen

### Überschneidungen bei Maßnahmenträgern

- 12.1** Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Maßnahmenträger, der Projekte und der verfügbaren Plätze<sup>52</sup> für das Bundessozialamt und das Land Steiermark im Jahr 2010. Sie stellt jeweils die Gesamtzahlen jenen Werten gegenüber, die auf Maßnahmenträger entfallen, die im Bereich der beruflichen Rehabilitation im Jahr 2010 für beide Entscheidungsträger arbeiteten.

Tabelle 10: Maßnahmenträger, Projekte und Plätze bzw. Teilnehmer Bundessozialamt und Land Steiermark im Jahr 2010						
	Bundessozialamt			Land Steiermark		
	Maßnah- menträger	davon Maßnahmenträger, die auch einen Vertrag mit dem Land haben		Maßnah- menträger	davon Maßnahmenträger, die auch einen Vertrag mit dem Bundessozialamt haben	
		Anzahl	in %		Anzahl	in %
Maßnahmenträger	49	16	33	34	16	47
Projekte	91	47	52	130	98	75
Anzahl Plätze/Teilnehmer	6.729	4.418	66	1.576	1.255	80

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark

16 Maßnahmenträger hatten sowohl Verträge mit dem Bundessozialamt als auch mit dem Land Steiermark. Diese Maßnahmenträger stellten beim Bundessozialamt rund zwei Drittel, beim Land Steiermark rd. 80 % der bewilligten Plätze.

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass der überwiegende Anteil der Teilnehmer von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation beim Bundessozialamt und beim Land Steiermark von identen Maßnahmenträgern betreut wurden.

<sup>52</sup> Das Bundessozialamt gab kalkulierte Teilnehmer bekannt, das Land Steiermark die genehmigten Plätze. Wenn z.B. eine Maßnahme nur zwei Monate dauert, kämen auf einen Platz sechs kalkulierte Teilnehmer. Die absolute Zahl war zwischen Bundessozialamt und Land Steiermark daher nicht vergleichbar, wohl aber der Anteil der Maßnahmenträger, die für beide Entscheidungsträger arbeiteten. Alle Werte enthalten die Arbeitsassistenprojekte.

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**
**Überschneidende Leistungen des Bundessozialamtes und des Landes**

- 13.1** (1) Die Datenbanken des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark waren nicht verbunden. Somit wussten weder das Bundessozialamt noch das Land Steiermark, wie viele bzw. welche ihrer Begünstigten auch vom jeweils anderen Entscheidungsträger Leistungen erhielten.

Der RH erhielt vom Bundessozialamt und vom Land Steiermark Daten über die Leistungen der Jahre 2008 bis 2010 und ermittelte die Überschneidungen. Das Land Steiermark konnte lediglich Abrechnungsfälle zur Verfügung stellen, die Datumsangaben bezogen sich auf die Buchungen, nicht auf die Leistungserbringung. Die Bezirkshauptmannschaften gingen unterschiedlich vor (z.B. verbuchten manche Taschengeld als eigenen Abrechnungsfall, andere gemeinsam mit der jeweils bezogenen Grundleistung, z.B. Eingliederungshilfe in Werkstätten).

<b>Tabelle 11: Überschneidungen der Förderungsfälle des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark 2008 bis 2010</b>		
	<b>Personen</b>	<b>Förderungsfälle</b>
	Anzahl	
<b>Alle Leistungen</b>		
<b>insgesamt</b>	<b>25.177</b>	<b>99.805</b>
<i>Bundessozialamt</i>	<i>13.556</i>	<i>39.249</i>
<i>Land</i>	<i>13.891</i>	<i>60.556</i>
<i>Überschneidungen</i>	<i>2.270</i>	<i>16.313<sup>1</sup></i>
<b>Leistungen berufliche Rehabilitation</b>		
<b>insgesamt</b>	<b>16.057</b>	<b>47.238</b>
<i>Bundessozialamt</i>	<i>12.762</i>	<i>35.709</i>
<i>Land</i>	<i>4.635</i>	<i>11.529</i>
<i>Überschneidungen</i>	<i>1.340</i>	<i>7.636<sup>2</sup></i>

<sup>1</sup> davon 7.254 beim Bundessozialamt und 9.059 beim Land Steiermark

<sup>2</sup> davon 4.020 beim Bundessozialamt und 3.616 beim Land Steiermark

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

In diesem Zeitraum erhielten 4.635 Personen Leistungen der beruflichen Rehabilitation vom Land Steiermark. 1.340 davon (rd. 30 %)

## Schnittstellen

bezogen in diesem Zeitraum auch Leistungen der beruflichen Rehabilitation vom Bundessozialamt.<sup>53</sup>

Der RH wertete weiters ausgewählte Kombinationen zwischen Leistungen der beruflichen Rehabilitation des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark aus:

Tabelle 12: Anzahl der Personen, die 2008 bis 2010 Leistungen der beruflichen Rehabilitation sowohl vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark erhielten									
	Landesleistungen								
	Arbeitsrelevante Kompetenzförderung	Berufliche Eingliederung Arbeitstraining	Berufliche Eingliederung betriebliche Arbeit	Diagnostik	Berufliche Eingliederung Werkstätte	Lohnkostenzuschuss	Leistungsempfänger in Überschneidung	Leistungsempfänger Bundessozialamt gesamt	Anteil in %
<b>Bundesleistungen</b>									
Arbeitsassistenz	116	95	10	38	135	324	652	4.074	16
Berufsausbildungsassistenz	5	21	0	2	22	17	69	1.355	5
Clearing	11	52	0	5	125	18	208	2.905	7
Beschäftigungsprojekt	12	11	0	2	11	68	91	549	17
Entgelt- und Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe	7	11	11	2	12	59	98	2.443	4
Qualifizierungsprojekt	97	71	0	41	184	83	382	1.488	26
Integrationsbeihilfe	30	73	19	12	72	201	361	2.659	14
Jobcoaching	1	2	0	0	6	20	28	107	26
Persönliche Assistenz	0	2	0	0	2	1	7	67	10
Technische Arbeitshilfen	0	3	0	0	2	9	15	219	7
Leistungsempfänger in Überschneidung	194	224	22	70	374	583			
Leistungsempfänger Land gesamt	688	555	55	279	1.018	2.121			
Anteil in %	28	40	40	25	37	27			

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, RH

<sup>53</sup> 926 Personen bezogen mindestens einen Tag lang gleichzeitig Leistungen der beruflichen Rehabilitation vom Bundessozialamt und vom Land Steiermark. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Land Steiermark nur Abrechnungsdaten (und keine Leistungsdaten) zur Verfügung stellen konnte.

Dabei waren z.B. folgende Punkte auffällig:

- Rund 40 % der Teilnehmer an Landesmaßnahmen der beruflichen Eingliederung in Arbeitstraining bezogen auch Leistungen vom Bundessozialamt (z.B. Arbeitsassistenten, Qualifizierungsprojekte oder Integrationsbeihilfen).
- Rund 37 % der Personen mit Landesleistungen „berufliche Eingliederung 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 rd. 7 % der Personen aus Clearingmaßnahmen bezogen neben Leistungen des Bundessozialamtes auch Landesleistungen, obwohl das Clearing eine umfassende Beratung von möglichen Maßnahmen der Behindertenhilfe darstellte.

**13.2** Im Hinblick auf bis zu 40 %ige Überschneidungen in den Leistungskategorien von Bundessozialamt und Land Steiermark hielt der RH die Kenntnis der Anzahl der Überschneidungen und der häufigsten Kombinationen von Leistungen für unerlässlich, um das Leistungsangebot zu planen und zu steuern und die Maßnahmenenerfolge im Hinblick auf die letztendlich erreichte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erfassen. Im Interesse aussagekräftigerer Auswertungen wäre eine einvernehmliche Verbesserung der Datenqualität zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, die Datenerfassung abzustimmen und regelmäßig die Leistungs- und Förderungsdaten auszutauschen, zusammenzuführen und zu analysieren.

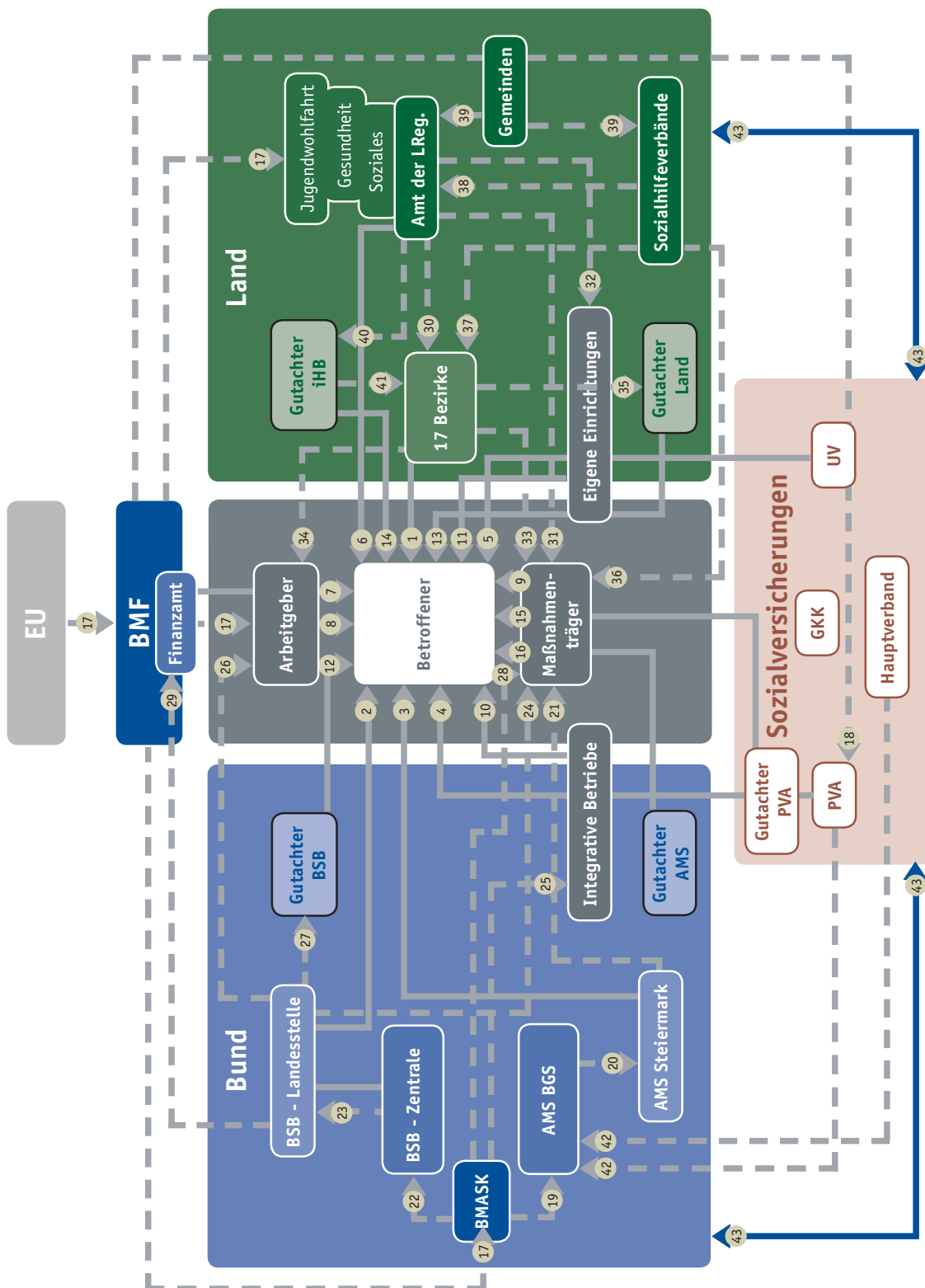
**13.3** Sowohl das BMASK, als auch das Land Steiermark führten in ihren Stellungnahmen aus, ihre jeweilige IT-Unterstützung sei derzeit in Überarbeitung. Das BMASK verwies weiters auf die Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen.

Gesamtüberblick der  
Verflechtungen

**14.1** (1) Die folgende Abbildung bietet eine Übersicht über die Akteure und Prozesse der beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderung.

Schnittstellen

Abbildung 2: Überblick über Akteure und Prozesse der beruflichen Rehabilitation



## Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

<b>Beziehung zum Betroffenen (Verfahren, Gutachten, Leistungserbringung)</b>	<b>Hintergrundbeziehungen (Finanzierung, Verträge, inhaltliche Vorgaben)</b>
<b>Direkte Leistungserbringung</b>	<b>Hintergrundbeziehung Land und Gemeinden</b>
1 Bezirk → Betroffener (Bescheid über Leistung)	30 Land → Bezirk (Weisungen, Erlässe, Aufsicht)
2 BSB Landesstelle → Betroffener (Austellung des Behindertenpasses)	31 Land → Maßnahmenträger (Aufsicht, Genehmigung, Abrechnungsvertrag)
3 AMS Steiermark → Betroffener (z.B. Kurse)	32 Land → Eigene Einrichtungen (laufende Steuerung)
4 Pensionsversicherung → Betroffener (z.B. Rehabilitationsleistung)	33 Bezirk → Maßnahmenträger (Abrechnung)
5 Unfallversicherung → Betroffener (z.B. Rehabilitationsleistung)	34 Bezirk → Arbeitgeber (z.B. Lohnkostenzuschüsse)
6 Land → Betroffener (z.B. Berufungsbescheid, Härtefallregelung)	35 Bezirk → Auftrag an Amtsärzte (Gutachter Land)
7 Finanzamt → Betroffener (z.B. erhöhte Familienbeihilfe, Steuerfreibeträge)	36 Sozialhilfeverband → Maßnahmenträger (Abrechnung)
	37 Sozialhilfeverband → Bezirk (Abrechnung, Kontrolle)
	38 Sozialhilfeverband → Land (Refinanzierung)
	39 Gemeinden → Sozialhilfeverband und Land (Refinanzierung)
	40 Land → iHB (Förderung)
	41 iHB → Bezirke (Gutachten)
	<b>Übergreifende Abstimmung</b>
	42 AMS Bundesgeschäftsstelle ↔ Hauptverband (PVA) Gesundheitsstraße
	43 Land, Bund (AMS, BSB), Sozialversicherung ↔ Abstimmung
<b>Indirekte Leistungserbringung</b>	<b>Hintergrundbeziehung Bund</b>
8 Arbeitgeber → Betroffener (z.B. Lohnförderung)	17 BMF → BMA SK und Land (Verteilung ESF-Mittel)
9 Projektträger → Betroffener (z.B. Ausbildung)	18 Bund → PVA (Bundesbeitrag)
10 Integrativer Betrieb → Betroffener (Arbeitsplatz)	19 BMA SK → AMS (Finanzierung, Vorgaben)
11 Eigene Einrichtungen des Landes → Betroffener (z.B. Ausbildung)	20 AMS Bundesgeschäftsstelle → AMS Steiermark (Zielvorgabe, Finanzierung)
<b>Gutachten</b>	21 AMS Steiermark → Maßnahmenträger (Finanzierung, Zuweisung Betroffener)
12 Gutachter BSB: Ärzte beurteilen Grad der Behinderung	22 BMA SK → BSB-Zentrale (Vorgaben bzw. Richtlinien)
13 Gutachter Land: Amtsarzt beurteilt Behinderteneigenschaft nach StBG	23 BSB-Zentrale → BSB Landesstelle (Dienstanzweisungen)
14 Gutachter iHB: Sozialarbeiter beurteilen, welche Leistung nach StBG sinnvoll ist	24 BSB Landesstelle → Maßnahmenträger (Förderungsvertrag, Abrechnung)
15 Gutachter PVA: Ärzte beurteilen Arbeitsfähigkeit	25 BMA SK → Integrative Betriebe (Förderung)
16 Gutachter AMS: Ärzte beurteilen Vermittlungseinschränkung	26 BSB Landesstelle → Arbeitgeber (z.B. Lohnzuschüsse)
	27 BSB Landesstelle → Gutachter BSB (Auftrag)
	28 BMA SK → Projektträger (Prüfungen ESF-Mittel second level control)
	29 BSB Landesstelle → Finanzamt (Gutachten z.B. erhöhte Familienbeihilfe)

Quellen: Land Steiermark, Bundessozialamt, AMS Steiermark, PVA, RH

## Schnittstellen

(2) Die Abbildung zeigt, dass für Menschen mit Behinderungen bis zu 16 Ansprechpartner bestanden.

- Im Förderungsverfahren gab es sieben mögliche Stellen (Bezirksverwaltungsbehörde, Bundessozialamt, AMS, Pensionsversicherungsträger, Unfallversicherungsträger, Amt der Landesregierung, Finanzamt).
- Es traten bis zu fünf verschiedene Gutachter auf (solche des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs, des Bundessozialamtes, des AMS Steiermark und der PVA sowie Amtsärzte).
- Die tatsächliche Leistung erfolgte oft über Maßnahmenträger bzw. über den Arbeitgeber (z.B. bei Lohnförderungen).

Für die Betroffenen war die Komplexität tatsächlich noch höher:

- Für jede Leistungsart kamen in der Regel mehrere Maßnahmenträger in Frage, die spezifische Unterschiede aufwiesen (z.B. war berufliche Eingliederung an verschiedenen Standorten verfügbar und durch Gartenarbeit, Arbeit mit Holz oder im Büro möglich).
- Das Land Steiermark trat den Betroffenen in mehreren Funktionen gegenüber, z.B. für einen jungen Menschen mit geringem Einkommen und psychischen Beeinträchtigungen als Entscheidungsträger der Behindertenhilfe, der Jugendwohlfahrt, der Mindestsicherung oder der Sozialpsychiatrie. Dabei gab es jeweils ähnliche, aber doch unterschiedliche Leistungen.<sup>54</sup>

Auch die Arbeitgeber nahmen die Vielzahl der Akteure als Nachteil wahr: Bei einer im Zuge eines Projekts<sup>55</sup> durchgeführten Befragung gaben 84 % der Arbeitgeber an, dass die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle Voraussetzung für eine erfolgreiche Beschäftigung von Menschen mit Behinderung wäre. Die zersplitterte Kompetenzlage wurde auch als wesentliche Barriere für die Dienstnehmer eingeschätzt. Behindertenorganisationen kritisierten die fehlende zentrale

<sup>54</sup> Erhielt er z.B. eine Leistung der Mindestsicherung, konnte diese bei mangelnder Bereitschaft, eine Stelle anzunehmen, reduziert werden (§ 7 Abs. 6 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz), Unterhaltsansprüche gegen die Eltern wurden berücksichtigt (§ 17 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz und Durchführungsverordnung) und die Leistung war mit einer Krankenversicherung verbunden (§ 11 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz). Für Leistungen der Behindertenhilfe galten diese Regelungen nicht.

<sup>55</sup> Initiative Soziale Integration, Integration von Menschen mit Behinderung am steirischen Arbeitsmarkt, Empfehlungen, Maßnahmen, Perspektiven – Ein Praxisbericht, S. 29



Koordinierung und die fehlende Information über die unterschiedlichen Angebote.<sup>56</sup>

(3) Die Abbildung 2 zeigt weiters, dass bis zu 27 verschiedene Hintergrundbeziehungen zwischen Behörden, Dienststellen, Maßnahmenträgern und Dienstleistern zur Abstimmung der Maßnahmen zu regeln waren.

**14.2** In Anbetracht der zersplitterten Struktur im Bereich der beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderung wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMASK, das Bundessozialamt und das Land Steiermark, eine Entflechtung der Aufgaben anzustreben (TZ 6 bis 9). In diesem Zusammenhang sollte insbesondere die Anzahl der Ansprechpartner für die Betroffenen und der staatlichen Koordinierungsprozesse reduziert werden.

**14.3** (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass das Behindertenwesen aufgrund der Kompetenzverteilung eine Querschnittsmaterie darstelle. Seitens des Bundes sei der Ansprechpartner für Menschen mit Behinderung das Bundessozialamt, im Bundesland Steiermark repräsentiert durch die Landesstelle Steiermark.*

*Unter seiner Federführung seien laufend Abstimmungs- und Steuerungsprozesse mit allen relevanten Entscheidungsträgern und Akteuren im Gange. Es würde Menschen mit Behinderung auch beim Zugang zu Leistungen anderer Stellen durch Information und Beratung im Sinne einer qualifizierten Weiterverweisung unterstützen.*

*Dem Bundessozialamt seien im Rahmen des Programms „Jugendcoaching“ auch die Koordinierung für ausgrenzungsgefährdete Jugendliche am Übergang Schule/Beruf und im Rahmen des Programms „fit2work“ der Aufbau der regionalen Vernetzungsstrukturen sowie die Abwicklung mit den Trägerorganisationen übertragen worden.*

(2) *Das Land Steiermark gab zur Anzahl der Ansprechpartner und zu den erforderlichen Abstimmungsprozessen keine Stellungnahme ab, sagte jedoch Bemühungen für eine Aufgabenentflechtung zu.*

**14.4** Der RH hob gegenüber dem BMASK nochmals hervor, dass den Menschen mit Behinderung seitens der vom Bund zu regelnden Einrichtungen neben dem Bundessozialamt auch das AMS, die Sozialversicherungsträger und die integrativen Betriebe sowie verschiedene Gutachter als Ansprechpartner gegenüberstanden.

<sup>56</sup> Erster Staatenbericht Österreichs zur UN-Behindertenrechtskonvention, S. 46 (2010)

## Folgewirkungen für die Betroffenen

### Ungleichbehandlung

**15.1** Beim Bundessozialamt mussten Betroffene für Leistungen der beruflichen Eingliederung generell keine Eigenbeiträge zahlen, beim Land Steiermark dagegen schon.<sup>57</sup> Im Jahr 2011 betrug der Kostenbeitrag 40 % des Pflegegeldes sowie 5 % je betreuten Wochentag des über einem monatlichen Gesamteinkommen von 800 EUR liegenden Einkommensteils.<sup>58</sup>

Sowohl beim Bundessozialamt als auch beim Land Steiermark erhielten die Betroffenen bei manchen Maßnahmen ein Gehalt nach dem Kollektivvertrag und erwarben dadurch Pensionsversicherungszeiten,<sup>59</sup> bei anderen Leistungen nicht.<sup>60</sup>

**15.2** Der RH kritisierte, dass Personen mit ähnlichen Voraussetzungen (siehe TZ 7) Hilfe unter sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhielten (mit oder ohne Gehalt, gratis oder gegen Kostenbeitrag). Er empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, Maßnahmen zu setzen, um eine unsachliche Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden.

**15.3** *(1) Das BMASK führte aus, ein seit langem bestehender gravierender Unterschied betreffe die fehlende eigenständige sozialversicherungsrechtliche Absicherung von rd. 20.000 Menschen mit Behinderung, die in Einrichtungen der Beschäftigungstherapie tätig seien. Diesbezüglich enthalte das geltende Regierungsübereinkommen das Vorhaben der Prüfung der Realisierbarkeit einer solchen Absicherung. Daher sei in Absprache mit den Ländern eine Studie in Auftrag gegeben worden, die jedoch ergeben habe, dass eine Pensionsversicherung für den Personenkreis sehr hohe Kosten verursachen würde, ohne dass dies einen deutlichen ökonomischen Nutzen für die Betroffenen hätte.*

<sup>57</sup> Dies galt insbesondere für berufliche Eingliederung Arbeitstraining und berufliche Eingliederung Werkstätten. Für Maßnahmen der beruflichen Eingliederung durch betriebliche Arbeit waren keine Eigenbeiträge zu leisten.

<sup>58</sup> § 39 Abs. 4 StBHG i.V.m. § 4 Abs. 5 der Beitragsverordnung zum StBHG. Zum Beispiel musste jemand, der eine befristete Berufsunfähigkeitspension von 1.200 EUR bezog und fünf Tage pro Woche durch eine Arbeitsrelevante Kompetenzförderung betreut wurde, 25 % (5 Tage mal 5 %) von 400 EUR (1.200 EUR Einkommen minus 800 EUR), also 100 EUR im Monat bezahlen. Vor dem Jahr 2011 waren zusätzlich zu den 40 % des Pflegegeldes 40 % vom Gesamteinkommen zu bezahlen, soweit dadurch der Lebensunterhalt laut Richtsatz nicht unterschritten wurde (§ 39 Abs. 1 Z 3c StBHG). Bei einem Qualifizierungsprojekt des Bundessozialamtes wäre kein Eigenbeitrag zu leisten.

<sup>59</sup> z.B. berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit beim Land, Arbeit in integrativen Betrieben und Beschäftigungsprojekte beim Bundessozialamt

<sup>60</sup> z.B. berufliche Eingliederung in Werkstätten beim Land und bei Qualifizierungsprojekten beim Bundessozialamt



Folgewirkungen für die Betroffenen

BMASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

*(2) Das Land Steiermark gab dazu – neben der allgemeinen Zusage, den Subsidiaritätsbegriff zu schärfen und damit Überschneidungen künftig möglichst zu vermeiden – keine spezifische Stellungnahme ab.*

**15.4** Der RH nahm die Ausführungen des BMASK zur Kenntnis, hielt jedoch fest, dass die zitierte Studie die genannten Fälle von Arbeit in integrativen Betrieben bzw. Qualifizierungsprogrammen beim Bund bzw. berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit bzw. Eingliederung in Werkstätten nicht betraf. Keine dieser Maßnahmen war für Personen gedacht, die in Einrichtungen der Beschäftigungstherapie betreut wurden. Auch in diesen Fällen sollte jedoch eine unsachliche Ungleichbehandlung vermieden werden.

Beihilfenfalle

**16.1** Verschiedene Versorgungsleistungen, wie z.B. die Erhöhte Familienbeihilfe<sup>61</sup> und Waisenpensionen,<sup>62</sup> fielen weg, wenn – z.B. durch Rehabilitationsmaßnahmen eines anderen Entscheidungsträgers – in einem Jahr ein bestimmtes Einkommen erzielt wurde. Dies galt auch, wenn der Berufseinstieg nicht dauerhaft erfolgreich war.<sup>63</sup> Somit bestand für Betroffene aufgrund mangelnder Abstimmung der Entscheidungsträger das Risiko, bei einem gescheiterten Berufseinstieg die bisher bezogenen Leistungen zu verlieren (sogenannte „Beihilfenfalle“). In einzelnen Bundesländern kooperierten die Entscheidungsträger in Arbeitskreisen, um dies zu vermeiden; jedoch nicht in der Steiermark.<sup>64</sup> Eine Studie des BMASK empfahl, solche Arbeitskreise in allen Ländern einzusetzen.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Wer aufgrund einer Behinderung (mindestens 50 %) dauernd erwerbsunfähig ist, kann, wenn die Behinderung vor dem 21. Lebensjahr eingetreten ist, ohne Altersgrenze Familienbeihilfe (ab dem 19. Lebensjahr 152,70 EUR (2011)) beziehen. Zusätzlich wird ein Erhöhungsbetrag gewährt – 138,30 EUR (2011) pro Monat. Steuerpflichtige erhalten weiters den Kinderabsetzbetrag (monatlich 58,40 EUR). Insgesamt ergab das 349,40 EUR monatlich (2011).

<sup>62</sup> Bei Erwerbsunfähigkeit des Kindes kann die Waisenpension ohne Altersgrenze bezogen werden. Das Gebrechen muss allerdings vor dem 18. Lebensjahr oder während der Schul- oder Berufsausbildung eingetreten sein. Laut der Jahresstatistik des Hauptverbandes 2010 erhalten die Bezieher durchschnittlich 316,21 EUR (2011) pro Monat (14 mal im Jahr). Bezieher einer Waisenpension sind krankenversichert.

<sup>63</sup> Zum Beispiel fiel die Erhöhte Familienbeihilfe endgültig weg, wenn einmal ein Einkommen von 10.000 EUR im Jahr erreicht wurde.

<sup>64</sup> Im Jahr 2001 wurde in Wien der „Arbeitskreis Rückversicherung“ gegründet. Vertreter des Landes Wien (Fonds Soziales Wien), des AMS Wien, der Pensionsversicherungsträger und der Finanzverwaltung entwickelten eine Vorgehensweise, die ein Wiederaufleben von Leistungen der Grundsicherung und Transferleistungen bei Scheitern eines Arbeitsversuchs sicherstellen.

<sup>65</sup> Deloitte, Analyse des Investitionsvorhabens im Bereich sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Menschen mit Behinderung in der Beschäftigungstherapie, S. 30 (24. November 2011)

## Folgewirkungen für die Betroffenen

**16.2** Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, gemeinsam mit den übrigen Entscheidungsträgern durch bessere Koordination negative Anreize für die Betroffenen bei beruflicher Rehabilitation („Beihilfenfallen“) zu vermeiden.

**16.3** *Das BMASK verwies erneut auf die unter TZ 15 angeführte Studie und führte aus, diese habe die Erleichterung von Arbeitsversuchen der Betroffenen am offenen Arbeitsmarkt als kurzfristig umsetzbar beurteilt. Dazu sollte das Wiederaufleben von Transferleistungen (insbesondere Erhöhte Familienbeihilfe und Waisenpension) im Falle des Scheiterns des Arbeitsversuchs gesetzlich verankert werden. Die legislative Umsetzung werde derzeit geprüft.*

### Ungesteuerte Leistungsauswahl

**17.1** Es gab keine Stelle, die nach sachlichen Kriterien die für die Betroffenen am besten geeigneten Maßnahmenarten aus dem Gesamtangebot des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark auswählte.<sup>66</sup>

Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten vor ihrer Entscheidung ein Gutachten einzuholen,<sup>67</sup> das feststellen sollte, welche Maßnahmenart aus der Leistungs- und Entgeltverordnung des Landes Steiermark am besten für den Betroffenen geeignet war. Danach erstellten sie einen Bescheid über eine Leistungsart. Es blieb dem Betroffenen überlassen, einen Anbieter bzw. eine verfügbare Stelle für diese Leistungsart zu finden.

Bei vom Bundessozialamt finanzierten Leistungen wählten die Maßnahmenträger aus, wen sie in ihre Maßnahme aufnehmen wollten und meldeten dies dem Bundessozialamt.<sup>68</sup> Es überprüfte in kurzem Wege, ob der Betroffene zur Zielgruppe gehörte,<sup>69</sup> jedoch nicht, ob andere Projektarten (z.B. Qualifizierung statt direkter Berufseinstieg) oder Pro-

<sup>66</sup> In Teilbereichen war dies allerdings für die Zukunft geplant, so insbesondere für gefährdete Jugendliche („Jugendcoaching“) und (ältere) Personen im Arbeitsleben, die Anzeichen für eine Gefährdung ihrer Arbeitsfähigkeit zeigten (fit2work).

<sup>67</sup> Nach § 42 Abs. 5 lit. 2 StBHG hat die Bezirksverwaltungsbehörde vor ihrer Entscheidung, sofern Hilfe zur beruflichen Eingliederung nach § 8 Abs. 1 lit. a StBHG in Einrichtungen gemäß § 43 StBHG gewährt wird, ein Gutachten des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs einzuholen. In allen übrigen Verfahren kann dies erfolgen, wenn es die Bezirksverwaltungsbehörde für notwendig erachtet.

<sup>68</sup> Grundlage dafür konnte z.B. ein Kontakt über das AMS Steiermark oder den Maßnahmenträger sein.

<sup>69</sup> Zum Beispiel bei Qualifizierungsprojekten, ob der Grad der Behinderung bei 30 % oder höher lag. Dies ergab sich oft aus bereits vorliegenden Unterlagen, ansonsten konnte eine Begutachtung vorgenommen werden.

jekte (z.B. Qualifizierung im Bereich EDV statt im Bereich Gärtnerei) für ihn besser geeignet wären.<sup>70</sup> Ein Bescheid wurde nicht ausgestellt.

- 17.2** Der RH stellte fest, dass im Land Steiermark nur innerhalb der eigenen Leistungen eine Prüfung erfolgte, welche Leistungsart am besten geeignet war. Im Bundessozialamt erfolgte keine derartige Prüfung; es wurden nur die formalen Zugangskriterien überprüft. Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, eine gemeinsame, trägerübergreifende Zuordnung der Betroffenen zu den verschiedenen Leistungsarten zu entwickeln.

Dem BMASK und dem Bundessozialamt empfahl er ferner, unter Beachtung der Wahlfreiheit der Betroffenen nicht nur die Zugehörigkeit zur Zielgruppe, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Maßnahme im Vergleich zu Alternativen zu prüfen.

- 17.3** *Weder das BMASK noch das Land Steiermark gaben zur Empfehlung einer gemeinsamen, trägerübergreifenden Maßnahmenzuordnung eine Stellungnahme ab. Beide sagten jedoch grundsätzliche Bemühungen zu einer verbesserten Kooperation zu (siehe TZ 29).*

*Das BMASK führte zur Empfehlung einer Prüfung der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen im Vergleich zu den Alternativen aus, dass seitens des Bundessozialamtes Klienten nicht bestimmten Projekten zugewiesen würden. Interessierte Menschen mit Behinderung würden über das Projektangebot informiert; es bleibe dem Klienten und dem Projektträger vorbehalten, die Projektteilnahme zu vereinbaren. Eine Steuerung erfolge durch Erfolgsvorgaben an den Maßnahmenträger, so dass hohes Interesse an bedarfs- und potenzialgerechter Aufnahme geeigneter Teilnehmer bestehe.*

*Des weiteren verwies das BMASK auf das seit Beginn des Jahres 2012 in der Steiermark bestehende Programm Jugendcoaching, welches jedenfalls im Bereich der beratungsbedürftigen Jugendlichen dank seiner Funktion einer individuellen Stärken-Schwächen-Analyse eine an den jeweiligen Bedarf angepasste Weiterempfehlung an spezifische Projekte ermögliche.*

- 17.4** Der RH wies darauf hin, dass nicht alle Betroffenen über eine Beratung beim Bundessozialamt den Weg zu einer Maßnahme fanden, sondern häufig direkt eine Anmeldung seitens des Maßnahmenträgers erfolgte.

<sup>70</sup> Bereits im Bericht Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (RH Reihe Bund 2004/4, TZ 11) hatte der RH festgehalten, dass die Bundessozialämter die Initiative zur Projekt- und Teilnehmerauswahl weitgehend den zur Betreuung von Behinderten gegründeten privaten Vereinen überließen.

## Folgewirkungen für die Betroffenen

Die Vorgabe von Erfolgsquoten an den Maßnahmenträger war nach Auffassung des RH keine Garantie für die optimale Korrelation der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung und der Interessen der Maßnahmenträger. Diese mussten auch an einer guten Auslastung ihrer Projekte interessiert sein.

Nach Auffassung des RH sollte eine vom Maßnahmenträger unabhängige Analyse über die am besten geeigneten Maßnahmen und darauf aufbauend eine Beratung der Betroffenen eine wesentliche Aufgabe des Bundessozialamtes (oder – wie beim Jugendcoaching – einer von diesem beauftragten Stelle) darstellen.

Fehlendes Zusammenwirken der Maßnahmen

**18.1** Der RH untersuchte einige exemplarische Einzelfälle, bei denen Leistungen mehrerer Entscheidungsträger in Anspruch genommen wurden. Ein Beispiel macht die Probleme deutlich:

Eine Betroffene war Mitte 50, hatte vier Kinder geboren, rund zehn Jahre gearbeitet und mit psychischen Problemen zu kämpfen. Zwischen den Jahren 2001 und 2011 beantragte sie beim AMS Steiermark, bei der PVA, beim Bundessozialamt und dem Land Steiermark Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation.

- Zunächst besuchte sie beim AMS Steiermark ein von März 2002 bis Mai 2003 geplantes Arbeitstraining, brach es jedoch im April 2002 ab.
- Im Mai 2005 beantragte sie eine berufliche Rehabilitation bei der PVA, die jedoch abgewiesen wurde, da ihr eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt möglich und zumutbar sei.
- Von November 2005 bis März 2006 nahm sie an einer vom Bundessozialamt finanzierten Arbeitsrehabilitation (Küchenorganisation) teil. Sie erhielt in dieser Zeit Übergangsgeld von der PVA.
- Von September 2010 bis März 2011 nahm sie an einer „arbeitsrelevanten Kompetenzförderung“ des Landes Steiermark teil (Nähen), die sie dann abbrach und einen Antrag auf Berufsunfähigkeitspension stellte. Dieser wurde abgewiesen, da die PVA keine Berufsunfähigkeit feststellte.
- Im November 2011 bewilligte die PVA eine medizinische Rehabilitation.

**18.2** Der RH wies darauf hin, dass die Betroffene ohne umfassende Berufsfindung unterschiedliche Tätigkeiten (Küchenorganisation, Nähen) begann, dann aber wieder abbrach. Durchgängige Kriterien der Entscheidungsträger über die Fähigkeit zur Rehabilitation im Gegensatz zu akuten Erkrankungen bzw. die Notwendigkeit zur Rehabilitation im Gegensatz zu sofortiger Arbeitsfähigkeit waren nicht erkennbar. Die Behörden konnten einander so nicht optimal ergänzen, auch wenn sie im Sinne ihrer jeweiligen Vorgaben handelten.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlungen zur verbesserten Kooperation bei der Begutachtung (TZ 5) und einer übergreifenden Leistungssteuerung (TZ 17).

**18.3** (1) *Das BMASK führte aus, derzeit werde die legislative Umsetzung einer Konzentration der Begutachtungen beim Bundessozialamt geprüft.*

(2) *Das Land Steiermark begrüßte die Empfehlung des RH.*

Zusätzliche Behördenwege

**19.1** Für Hilfsmittel (z.B. orthopädische Behelfe) konnten einem Betroffenen vier verschiedene Rechtsträger (das Land Steiermark, das Bundessozialamt, der zuständige Pensionsversicherungsträger und der zuständige Krankenversicherungsträger) gegenüber stehen. Der Pensionsversicherungsträger, der Krankenversicherungsträger<sup>71</sup> und das Bundessozialamt konnten entweder Pflichtleistungen oder Leistungen aus dem jeweiligen Unterstützungsfonds erbringen.

Das Land Steiermark gewährte zur Anschaffung von Hilfsmitteln einen Zuschuss von 50 %; wenn auch ein anderer Rechtsträger Leistungen gewährte, nur 30 %, maximal aber den noch offenen Betrag.<sup>72</sup> Die Bezirksverwaltungsbehörden wiesen die Betroffenen auf die anderen Finanzierungsmöglichkeiten hin und legten erst nach deren Abklärung ihre eigene Leistung fest. Die Betroffenen mussten daher zahlreiche Behördenwege in Kauf nehmen. Dies führte in manchen Fällen dazu, dass die Betroffenen ihre Anträge nicht weiterverfolgten.

<sup>71</sup> § 84 ASVG regelt, dass die Versicherungsträger einen Unterstützungsfonds anlegen können. Diese können in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen für Unterstützungen verwendet werden.

<sup>72</sup> §§ 6 und 25 StBHG bzw. Kostenzuschussverordnung LGBl. Nr. 70/2011, § 3

## Folgewirkungen für die Betroffenen

Bereits im Bericht über die Jahre 2005 und 2006 schlug der steirische Behindertenanwalt vor, einen einheitlichen Ansprechpartner für die Betroffenen zu definieren.<sup>73</sup>

- 19.2** Aus Sicht des RH war die Verweisung der Betroffenen an die Vielzahl der möglichen Leistungserbringer weder effizient noch kundenfreundlich.

Er empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, dafür zu sorgen, dass sich die Betroffenen bei der Antragstellung für Hilfsmittel nur an einen einzigen Entscheidungsträger wenden müssen.

- 19.3** *Das BMASK führte aus, dass derzeit nach Erhebung der vorzufindenden – sehr unterschiedlichen – Strukturen in den einzelnen Bundesländern die Möglichkeiten der Verbesserung der Kundenorientierung bei der Unterstützung der Anschaffung von Hilfsmitteln geprüft werde. Das Bundessozialamt sei zwar bestrebt, den Menschen mit Behinderung in koordinierender Weise behilflich zu sein, die Finanzierung der Hilfsmittel seitens der öffentlichen Hand sei aber überwiegend Angelegenheit der Sozialversicherungsträger und der Länder. Der ebenfalls diesem Zweck gewidmete Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung verfüge über eine im Vergleich deutlich geringere finanzielle Dotierung.*

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

Fehlende Daten-  
grundlagen

- 20.1** (1) Art. 31 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung verpflichtete die Republik Österreich, die notwendigen Daten zu sammeln, um politische Konzepte zur Durchführung der Konvention (z.B. zur Förderung der Beteiligung am Arbeitsleben) gestalten zu können.

Die Struktur der verfügbaren Daten war im Bundessozialamt und im Land Steiermark sehr unterschiedlich:

- (2) Im Bundessozialamt waren verschiedene leistungsbezogene Datenbanken vorhanden. Ein Gesamtüberblick über alle von einer bestimmten Person in Anspruch genommenen Leistungen (inkl. projektbezogener

<sup>73</sup> Am 29. Oktober 2010 führte die Situation bei der Beantragung von Hilfsmitteln für Kinder mit Behinderung bereits zu einem Entschließungsantrag im Parlament. Der Hauptverband führte dazu aus, dass die Situation tatsächlich unbefriedigend sein könne, da eine hohe Anzahl von Stellen befasst werden müsse und unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen nachgewiesen werden müssten.



Leistungen)<sup>74</sup> war nicht standardisiert verfügbar. Diese Auswertung war jedoch im Einzelfall möglich.

(3) Das Land Steiermark führte in den Bezirksverwaltungsbehörden Einzelakten, in denen personenbezogenen Anträge, Gutachten und Bescheide über die Gewährung von Leistungen gesammelt waren. Informationen über die Abrechnung der Leistungen waren davon getrennt in Akten der Sozialhilfeverbände enthalten.<sup>75</sup>

Die Bezirksverwaltungsbehörden verfügten über ein EDV-System. Jeder Bezirk hatte nur auf die eigenen Daten Zugriff. Die Landessozialabteilung hatte keinen zentralen Zugriff.<sup>76</sup> Um zu einer bestimmten Person eine Auskunft geben zu können, musste sie daher im Zentralmelderegister den Wohnsitz ermitteln und dann eine Anfrage bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde stellen.

Schließlich verfügte das Land Steiermark über das „Webbasierte Informations- und Präsentationssystem des Sozialbereichs“ (WIPS), in das die Maßnahmenträger Abrechnungsdaten einzugeben hatten. Diese Daten waren jedoch anonymisiert, das heißt nicht einzelnen Personen zugeordnet.

Im Ergebnis war diese Datenbasis nicht ausreichend. Zum Beispiel war unklar, wie viele Personen Leistungen nach dem StBHG bezogen. Es war auch nicht ohne erheblichen Aufwand auswertbar, was an einen bestimmten Maßnahmenträger bezahlt wurde (da die Träger im Allgemeinen bezirksübergreifend tätig waren).

(4) Die Daten des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark waren nicht vernetzt.<sup>77</sup> Es war daher z.B. unbekannt, wie viele Personen insgesamt Leistungen erhielten oder wer Leistungen von beiden Entscheidungsträgern erhielt. Es gab in der Steiermark rd. 17.000 Begünstigte Behinderte, von denen rd. 10.750 in Beschäftigung standen<sup>78</sup> und

<sup>74</sup> Dabei war der Maßnahmenträger Förderungsnehmer und nicht der einzelne Mensch mit Behinderung.

<sup>75</sup> Tatsächlich waren die Bezirksverwaltungsbehörden häufig auch Geschäftsstelle der Sozialhilfeverbände, so dass die Akten zwar gesondert geführt, aber für die gleichen Personen verfügbar waren.

<sup>76</sup> Eine Betroffene erhielt vom Bezirk Graz-Umgebung Beschäftigung in Tageswerkstätten produktiv/kreativ. Sie war jedoch vom Bezirk Hartberg bereits in einem Pflegeheim untergebracht. Erst bei der Abrechnung fiel die Überschneidung der Leistung auf.

<sup>77</sup> Die Bezirke waren aufgrund der Vollziehung der Mindestsicherung mit der Datenbank des AMS vernetzt. Eine Vernetzung mit der PVA bestand nicht. Das Bundessozialamt war weder mit den Datenbanken der PVA noch mit jenen des AMS vernetzt.

<sup>78</sup> Das Bundessozialamt gab die Zahl der Begünstigten Behinderten in der Steiermark zum 1. Jänner 2011 mit 17.018 an, davon waren 10.746 im Jahr 2010 erwerbstätig.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

rd. 700 arbeitslos gemeldet<sup>79</sup> waren. Über die übrigen rd. 5.550 Personen fehlten Daten.<sup>80</sup>

(5) Sowohl das Bundessozialamt als auch das Land Steiermark überarbeiteten zur Zeit der Gebarungüberprüfung ihre Datenstrukturen.<sup>81</sup> Dabei war der jeweils andere Rechtsträger nicht eingebunden, eine Abstimmung bzw. eine Datenvernetzung war nicht geplant.<sup>82</sup>

- 20.2** Der RH beurteilte die Datenlage insgesamt kritisch. Er anerkannte die Bemühungen zu ihrer Verbesserung, bemängelte jedoch, dass diese ohne gegenseitige Abstimmung erfolgten.

Er empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, als Instrument der Koordination eine abgestimmte Datenstruktur sowie eine geeignete Form des Datenaustausches und der Datenanalyse zu entwickeln, die personenbezogen einen Abgleich der erbrachten Leistungen ermöglicht.

- 20.3** *Sowohl das BMASK als auch das Land Steiermark berichteten in ihren Stellungnahmen über ihre laufenden IT-Projekte zur Verbesserung der Datenlage. Das BMASK verwies weiters auf die Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen.*

<sup>79</sup> STEBEP Beschäftigungsdaten, Vorgemerkte Arbeitslose nach Personenmerkmalen 2009, abrufbar unter [www.stebep.at/daten/arbeitsmarkt](http://www.stebep.at/daten/arbeitsmarkt) (430 Personen, die nur nach dem BEinstG begünstigt behindert waren, 287, die auch nach dem StBHG als behindert eingestuft waren).

<sup>80</sup> Sie konnten z.B. befristete Invaliditätspensionen beziehen, im Haushalt tätig sein oder ohne Sozialversicherung in Landeseinrichtungen tätig sein. Die PVA erfasste nicht, ob Bezieher einer befristeten Invaliditätspension Begünstigte Behinderte waren, da dies für sie ohne Bedeutung war.

<sup>81</sup> beim Land Steiermark im Projekt „ISOMAS“, beim Bundessozialamt im Projekt „Profit“

<sup>82</sup> Allerdings war ein Projekt „Aufbau eines Behindertenmonitorings“ mit Verschneidungen von Daten des Bundessozialamtes mit Daten des AMS geplant.

Keine übergreifende  
Angebotsplanung

**21.1** (1) Die Grundlagen für eine sachliche Steuerung der Entwicklung der Leistungen des Landes Steiermark waren sehr eingeschränkt:

- Ein aktueller Bedarfs- und Entwicklungsplan für die Behindertenpolitik fehlte.<sup>83</sup> Ein in den Jahren 2003 bis 2006 diskutiertes Projekt zur Sozialplanung wurde nicht umgesetzt. Der aktuellste im März 2012 vorliegende Sozialbericht betraf die Jahre 2007 und 2008.
- Ein systematischer Abgleich von zugesagten und verrechneten Leistungen (um Über- oder Unterkapazitäten festzustellen) bzw. von Wartelisten bei den Maßnahmenträgern fehlte.<sup>84</sup>
- Aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität (siehe TZ 2) müsste das Land Steiermark die Planung der übrigen Entscheidungsträger kennen, um abschätzen zu können, welche ergänzenden Leistungen in welcher Frequenz nötig wären.

Von 2005 bis 2010 stiegen die Ausgaben der Behindertenhilfe von rd. 118,82 Mill. EUR auf rd. 224,11 Mill. EUR (rd. 89 %); im Bereich der beruflichen Rehabilitation von rd. 18,18 Mill. EUR auf rd. 24,56 Mill. EUR (rd. 35 %). Die Ausgaben je Einwohner und Bezirk unterschieden sich um bis zu 127 %.<sup>85</sup>

(2) Beim Bundessozialamt bestanden mehrere Planungsgrundlagen:

- Über das gesamte Gebarungsvolumen der beruflichen Rehabilitation gab es zweijährige strategische „Beschäftigungspolitische Behindertenprogramme“.
- Für die Verwendung der ESF-Mittel (im Jahr 2010 rd. 3,41 Mill. EUR) gab es mit dem operativen Programm 2007 bis 2013 Ziele für sieben Jahre.

<sup>83</sup> Ein solcher hatte zuletzt im Jahr 1996 bestanden (Stenografisches Protokoll zur Landtagsenquete Behinderte Menschen in der Steiermark vom 10. April 2002, S. 12 und 22). Der Präsident des steirischen Dachverbandes für Behindertenhilfe führte im Jahr 2002 aus, dass noch keine Volldeckung in der Behindertenhilfe gegeben sei und eine Planung daher besonders wichtig wäre.

<sup>84</sup> Der RH führte Interviews mit sechs Maßnahmenträgern der Behindertenhilfe. Zwei davon stellten dem RH detaillierte Aufzeichnungen über Wartelisten zur Verfügung.

<sup>85</sup> In die Berechnung gingen die Leistungen Eingliederung Arbeitstraining, Werkstätten, Diagnostik, Arbeitsrelevante Kompetenzförderung und Lohnkostenzuschüsse des Jahres 2010 ein. Die Ausgaben betragen im Bezirk Murau rd. 12 EUR je Einwohner, im Bezirk Bruck an der Mur rd. 27 EUR je Einwohner.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

- Ab dem Jahr 2011 waren bei begleitenden Hilfen (in der Steiermark im Jahr 2010 rd. 7,69 Mill. EUR) dreijährige Rahmenverträge möglich<sup>86</sup> (vgl. TZ 11).
- Ansonsten (z.B. bei Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten) erfolgte aufgrund der jährlichen Budgetierung der Fördermittel keine verbindliche längerfristige Planung.<sup>87</sup>

Die Ausgaben der Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes stiegen von 2005 bis 2010 von rd. 85,20 Mill. EUR auf rd. 87,86 Mill. EUR (um rd. 3 %), jene für berufliche Rehabilitation von rd. 25,80 Mill. EUR auf rd. 34,13 Mill. EUR (rd. 32 %).

(3) Auf Arbeitsebene tauschten sich die Vertreter des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark über beabsichtigte Veränderungen aus. Die Erstellung regionaler beschäftigungspolitischer Behindertenprogramme des Bundessozialamtes ermöglichte das Eingehen auf Schwerpunkte des AMS Steiermark bzw. des Landes Steiermark. Eine gemeinsame strategische Entscheidung erfolgte jedoch nicht.

- 21.2** (1) Der RH kritisierte beim Land Steiermark, dass trotz der hohen Kostensteigerung und der großen bezirksweisen Unterschiede kein aktueller Bedarfs- und Entwicklungsplan vorlag.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, einen Bedarfs- und Entwicklungsplan mit einer Prognose für die benötigten Plätze für die Leistungen der beruflichen Eingliederung zu entwickeln und dabei die regionalen Unterschiede in der Leistungserbringung zu berücksichtigen.

(2) Der RH kritisierte beim Bundessozialamt, dass die jährliche Planung der Fördermittel den Maßnahmenträgern und Betroffenen nicht die Kontinuität sicherte, die für den Aufbau einer Projektstruktur und eine Entscheidung für eine Maßnahme nötig wäre.

Er empfahl daher dem BMASK und dem Bundessozialamt, eine mehrjährige Planung anzustreben, um den Maßnahmenträgern und Betroffenen Kontinuität bieten zu können.

<sup>86</sup> Die Verträge des Landes Steiermark mit den Leistungsanbietern waren auf unbestimmte Zeit mit zwölfmonatiger Kündigungsfrist geschlossen. Praktisch bestand erhebliche Kontinuität.

<sup>87</sup> Bereits im Bericht Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (RH Reihe Bund 2004/4, TZ 12) hatte der RH eine mittel- und längerfristige Planung zur Vorgabe von Zielen empfohlen. Das BMASK verwies dazu auf den Budgetgrundsatz der Einjährigkeit.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass das Bundessozialamt und das Land Steiermark zwar wechselseitig aufeinander Rücksicht nehmen sollten, aber keine gemeinsame Angebotsplanung erfolgte.

Er empfahl daher dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, eine gemeinsame Angebotsplanung anzustreben.

- 21.3** (1) *Das BMASK verwies auf seine Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen.*

*Weiters sei beabsichtigt, das bundesweite arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramm beginnend mit 2014 (zeitgleich mit der nächsten Programmplanungsperiode der Strukturfonds der EU) über längere Zeiträume gelten zu lassen und deutlich konkreter auszugestalten. Das Ziel sei es, die im Rahmen des ESF, der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Behinderung und der Beschäftigungsoffensive für die Menschen mit Behinderung geplanten Maßnahmen zu bündeln, aufeinander abzustimmen und in mehrjähriger Perspektive darzustellen.*

(2) *Das Land Steiermark bestätigte zunächst, dass zu geringe Grundlagen für die sachliche Steuerung und Leistungsentwicklung durch das Land Steiermark vorhanden seien. Grund dafür sei, dass keine automationsunterstützt verarbeitbaren Datengrundlagen vorhanden seien und eine begleitende Evaluierung der Leistungsarten nicht erfolge. Dem werde mit dem Projekt ISOMAS entgegengewirkt, mit dem erstmals umfassende Datengrundlagen geschaffen würden.*

*Parallel dazu sei die Erarbeitung von Bedarfs- und Entwicklungsplänen in Auftrag gegeben worden. Die Arbeit werde den im vorliegenden Bericht getroffenen Empfehlungen Rechnung tragen. Weiters befinde sich der Aktionsplan des Landes Steiermark zur Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte der Menschen mit Behinderung in seiner Finalisierungsphase. Er enthalte eine Reihe von konkreten Maßnahmen, die auch auf Entflechtung von Zuständigkeiten und Verwaltungsvereinfachungen abstellten.*

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

Erschwerte Administration

Zersplitterung

**22.1** (1) Die folgende Übersicht zeigt das eingesetzte Personal für Menschen mit Behinderung bei der Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes und beim Land Steiermark sowie die befassten Organisationseinheiten.

	Bundessozialamt	Amt der Landesregierung	Bezirksverwaltungsbehörden	iHB Verein <sup>1</sup>	Summe
VBÄ	98	20	34	21	173

<sup>1</sup> Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark, AMS Steiermark, RH

(2) Das Bundessozialamt bündelte das Personal für Projekte und für Individualförderungen in jeweils einer Abteilung. Im Projektbereich ordnete es den einzelnen Projekten eindeutige Ansprechpartner zu, die für die Bedarfsprüfung, Genehmigung und (unter Berücksichtigung von Vier-Augen-Prinzip und Approbationsregelungen) die Abrechnung zuständig waren. Inhaltliche Vorgaben kamen von der Zentrale des Bundessozialamtes und dem BMASK.

(3) Die Landessozialabteilung ordnete Sozialplanung und Bedarfsprüfung, Budgetierung, Genehmigung von Einrichtungen und Qualitätssicherung vier unterschiedlichen Referaten zu, die jeweils auch mit anderen Bereichen (Jugendwohlfahrt, Pflege etc.) befasst waren. Eine Zuordnung zu Teilbereichen der Behindertenhilfe, wie z.B. der beruflichen Rehabilitation, war der Landessozialabteilung nicht möglich.

Die Genehmigung einzelner Leistungen des Landes Steiermark oblag den 16 Bezirken bzw. dem Magistrat Graz, wofür nach einer einmalig durchgeführten Erhebung im Jahr 2007 (mit Bereinigungen) rd. 34 VBÄ eingesetzt waren. Die Abrechnung war dezentral in den Sozialhilfeverbänden angesiedelt. Weiters waren rd. 21 Mitarbeiter des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs und Amtsärzte als Gutachter für das Land Steiermark tätig.

Damit waren die Ressourcen des Landes Steiermark in der Behindertenpolitik auf 22 Organisationseinheiten aufgeteilt (16 Bezirke, Magistrat Graz, die vier Referate Recht, Planung, Budget und Verrechnung im Amt der Landesregierung, Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs). Eine zentrale Ansprechstelle für Behindertenpolitik fehlte.

- 22.2** Der RH empfahl dem Land Steiermark, eine zentrale Ansprechstelle zum Thema Behinderung einzurichten.
- 22.3** *Das Land Steiermark führte aus, dass durch die Einrichtung eines Bereichs Behindertenhilfe dessen Bereichsleiter zukünftig die zentrale Ansprechperson für Maßnahmenträger und Kooperationspartner sein werde.*

#### Vollzugsprobleme des Landes Steiermark

- 23.1** Im Herbst 2010 analysierte das Land Steiermark nach einer Beschwerde bei der Volksanwaltschaft über eine verzögerte Erledigung eines Sozialhilfeantrags Verfahrensrückstände in der Landessozialabteilung. Dabei ergab sich, dass im Behindertenbereich Ende 2010 über 400 Berufungen länger als sechs Monate offen waren (das entsprach mehr als einem Jahrespensum).<sup>88</sup>

Die Landessozialabteilung (Fachabteilung 11a) war in den letzten Jahren mehrfach grundlegend reorganisiert worden. Zwischen der Personalabteilung und der Fachabteilung 11a bestand jedoch keine Einigkeit über den Personalbedarf.<sup>89</sup>

Die Referatsleiterin Recht der Fachabteilung 11a stellte im März 2011 fest, dass die gesetzeskonforme Vollziehung nicht sichergestellt war. Es bestehe das Risiko einer zivilrechtlichen Haftung des Landes Steiermark bzw. einer strafrechtlichen Verantwortung der Mitarbeiter.

- 23.2** Der RH empfahl dem Land Steiermark, durch organisatorische bzw. personelle Maßnahmen umgehend eine gesetzeskonforme Vollziehung sicherzustellen.

<sup>88</sup> Die Volksanwaltschaft hielt angesichts der „geradezu erschreckenden“ Zahlen ein Abarbeiten der Rückstände mit den bestehenden Ressourcen für unrealistisch. Bereits der Bericht des Behindertenanwalts 2007/2008 wies darauf hin, dass ausreichend qualifiziertes Personal in den für Behindertenhilfe zuständigen Referaten der Fachabteilung 11a fehle. Dies führe z.B. zu langen Erledigungsdauern bei Berufungsverfahren. Für die Kontrolle von 532 Einrichtungen und Diensten mit 4.660 Plätzen stünden lediglich zwei Dienstposten Fachpersonal zur Verfügung.

<sup>89</sup> Die Volksanwaltschaft hatte bereits mit 27. September 2010 empfohlen, umgehend organisatorische und personelle Vorkehrungen zu treffen, damit die Steiermärkische Landesregierung als Berufungsbehörde (in Sozialhilfeangelegenheiten) wieder in der Lage ist, innerhalb der gesetzlichen Fristen von sechs Monaten zu entscheiden. Im August 2011 hielt die Volksanwaltschaft fest, dass interne Unstimmigkeiten zwischen der Fachabteilung 11a (Soziales) und der Abteilung 5 (Personal) dazu geführt hätten, dass die in Aussicht genommene Personalbedarfsermittlung noch nicht stattgefunden habe. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lag eine solche Personalbedarfsermittlung nicht vor.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

**23.3** *Das Land Steiermark führte aus, dass durch den Einsatz referatsübergreifender Personalressourcen zum 31. Juli 2012 der Stand der länger als sechs Monate offenen Berufungen reduziert werden habe können. Die Anzahl der Erledigungen sei wesentlich gesteigert worden. Ein eigens für die Berufungsbearbeitung eingerichtetes Berufungsteam sorge seit 1. August 2012 für die effektive und effiziente Abwicklung im Berufungsverfahren.*

Nicht abgestimmte  
Leistungspreise und  
Abrechnungsformen

Bundessozialamt

**24.1** (1) Das Bundessozialamt genehmigte auf Basis eines Projektantrags projektspezifisch berechnete Kosten und führte auch die Abrechnung auf Basis von Einzelkosten durch, d.h. die Maßnahmenträger hatten alle Einnahmen und Ausgaben belegmäßig nachzuweisen. Im Rahmen der bei einer ESF-Kofinanzierung erforderlichen Überprüfungen<sup>90</sup> verursachte dies erheblichen Verwaltungsaufwand.<sup>91</sup> Ab 1. Jänner 2010 wurden ESF-Mittel nur noch für Maßnahmen der begleitenden Hilfen herangezogen, wobei indirekte Kosten pauschaliert und nicht mehr im Einzelnen nachzuweisen waren.<sup>92</sup>

(2) Für die Jahre 2007 und 2008 legte das BMASK als Prüfbehörde für die Kontrolle der Projektabrechnungen andere Kriterien zugrunde als das Bundessozialamt bei der Genehmigung der Projektanträge.<sup>93</sup> Dies betraf z.B. die Frage, wie „Nichtleistungszeiten“ (Urlaube, Kranken-

<sup>90</sup> Die EU-Verordnungen (EG) Nr. 1081/2006, 1083/2006 und 396/2006 sahen für die ESF-Förderungsperiode 2007 bis 2013 ein Zusammenspiel aus Verwaltungsbehörde (mit zwischengeschalteten Stellen), Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde vor. Die Verwaltungsbehörde hatte durch System- und Stichprobenprüfungen eine korrekte Verwendung der Mittel sicherzustellen („first level control“), die Prüfbehörde eine Überprüfung durchzuführen („second level control“). Die Bescheinigungsbehörde kommunizierte die Ergebnisse an die Europäische Kommission. Eine weitere Detaillierung der konkreten Ausgestaltung der EU-Vorgaben findet sich im „Verwaltungs- und Kontrollsystem“. Für Förderungen des Bundessozialamtes ist das Bundessozialamt selbst als zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde eingerichtet, Verwaltungsbehörde und Prüfbehörde sind – in unterschiedlichen Sektionen – des BMASK angesiedelt.

<sup>91</sup> Bereits im Bericht Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (RH Reihe Bund 2004/4) hatte der RH festgestellt, dass die Abrechnungen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachten.

<sup>92</sup> Gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. B der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 war im Jahr 2009 eine pauschalierte Angabe indirekter Kosten für ESF-Zuschüsse vorgesehen. Die Höhe der Pauschale (20 % der direkten Kosten) wurde durch eine Analyse der Eckkosten plausibilisiert und mit der Europäischen Kommission im Vorhinein abgestimmt, eine regelmäßige Evaluierung ist vorgesehen.

<sup>93</sup> Die nationalen Regeln für die Förderungsfähigkeit der Ausgaben wurden von der ESF-Verwaltungsbehörde Österreich im Dokument „Förderungsfähige Kosten ESF-OP Beschäftigung Österreich 2007–2013“ normiert und sind in der geltenden Fassung für alle zwischengeschalteten Stellen verbindlich. Die Regeln für die Projektgenehmigung waren in einem Projektleitfaden festgehalten.





Folgewirkungen für die staatliche  
Verwaltung

# BMASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

stände etc.) und Gemeinkosten den Projekten zugeordnet werden bzw. wie bei Beschaffungsvorgängen die Angemessenheit der Preise nachzuweisen war. Das Bundessozialamt erstellte im Jahr 2009 unter Einbeziehung des BMASK ein öffentlich zugängliches Projekthandbuch, in dem die Zweifelsfragen geklärt wurden.

**24.2** Der RH kritisierte die vom Beginn der Förderungsperiode 2007 bis 2009 bestehenden Probleme. Er beurteilte die Maßnahmen zur effizienten Administration der ESF-Mittel positiv und empfahl dem BMASK und dem Bundessozialamt, die Bemühungen zur Vereinfachung der Nutzung der Mittel des ESF weiterzuführen und für die kommende Förderungsperiode des ESF ab dem Jahr 2014 bereits frühzeitig Maßnahmen zur effizienten Projektabwicklung zu treffen.

**24.3** *Das BMASK führte aus, dass die ESF-Prüfbehörde bei ihren „Second-Level-Control (SLC)“ Prüfungen verpflichtet sei, sämtliche gemeldete Kosten vor Ort einer Überprüfung zu unterziehen. Ihr Auftrag liege primär in der Prüfung der Abrechnung. Seien Vorgaben verletzt worden, habe die Prüfbehörde Kürzungen vorzunehmen, auch wenn es sich um geringe Beträge handle, die für Außenstehende kleinlich und bürokratisch wirken. Die Europäische Kommission habe bei ihrer letzten Prüfung der Prüfbehörde des ESF in Österreich im März 2012 die hohe Qualität der Prüfungen der Prüfbehörde bestätigt, insbesondere die präzise Einhaltung der Vorgaben der Kommission.*

*Die Verordnungen der Europäischen Union würden jedoch durchaus Möglichkeiten zu einer einfachen, dennoch den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichteten Abrechnung von gewährten Fördermitteln vorsehen. Das BMASK strebe an, die im Jahr 2014 beginnende neue Förderungsperiode des ESF auch dafür zu nutzen, noch stärker als bisher abrechnungsvereinfachende Maßnahmen bei der Projektkonzeption einzusetzen.*

*Die Prüfbehörde führe ihre Prüfungen für alle zwischengeschalteten Stellen in Österreich gleichermaßen nach ihrem geltenden Prüfhandbuch durch, das auf den Verordnungen und Leitlinien der Kommission basiere. Dementsprechend würden an alle verwaltenden Stellen und Begünstigten die gleichen Anforderungen gestellt.*

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

### Land Steiermark

**25.1** (1) Das Land Steiermark legte seit dem Jahr 2004 je Leistungsart Normkosten pro Tag fest,<sup>94</sup> die bei einigen Leistungen nach dem Grad der Beeinträchtigung der Klienten abgestuft waren.<sup>95</sup> Die tatsächlichen Kosten der Maßnahmenträger waren somit irrelevant. Die Abrechnung erfolgte monatlich, bezirksweise und personenbezogen.<sup>96</sup> Eine elektronische Abrechnung war nicht vorgesehen. Ab Juli 2011 war eine zweimonatige Abrechnung möglich.

(2) Die Höhe der Normkosten war sehr umstritten:

- Bei der Ermittlung im Jahr 2004 zog das Land Steiermark von den berechneten Kosten aus budgetären Gründen „kalkulatorische Erfolgsberichtigungen“ zwischen 10 % und 16 % ab (z.B. zur Abgeltung von Erlösen aus dem Verkauf von Produkten). Es war unklar, ob solche Erlöse tatsächlich eingehoben werden konnten.
- Eine vom Steirischen Gemeinde- und Städtebund beauftragte Studie kritisierte im Jahr 2009 die Berechnung der Overhead-Kosten. Diese erfolgte proportional zur Zahl der Klienten (und begünstigte damit große Träger) und sah einen Anstieg bei einem höheren Grad der Beeinträchtigung der Klienten vor.
- Ein gemeinsamer Evaluierungsbericht der Landessozialabteilung und der Maßnahmenträger im Jahr 2009 kritisierte die geringe Valorisierung der Normkosten seit dem Jahr 2004<sup>97</sup> und sprach von einer „unhaltbaren Situation“: Die Dienstleister könnten ihre Verträge nicht erfüllen, das Land die festgelegten Leistungsanforderungen nicht durchsetzen, Anspruchsberechtigte die Leistung nicht in der festgelegten Qualität erhalten.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Lediglich bei Sonderverträgen, die von der Leistungs- und Entgeltverordnung abweichende Leistungen definierten, war ein Verrechnungssatz im Einzelnen festzulegen.

<sup>95</sup> gemäß Anlage 2 zur Leistungs- und Entgeltverordnung zum StBHG bei Beschäftigung in Tageswerkstätten produktiv/kreativ bzw. mit Tagesstruktur und den stationären Leistungen im Bereich Wohnen

<sup>96</sup> Anlage 3 zur Leistungs- und Entgeltverordnung zum StBHG (Ab- und Verrechnungsbestimmungen)

<sup>97</sup> Von 2004 bis 2008 waren zwar Kostensteigerungen von rd. 17 % eingetreten, die Preisanpassungen aber unter 3 % geblieben.

<sup>98</sup> Mit einer Novelle des StBHG im Jahr 2007 führte das Land Steiermark ab August 2007 eine paritätische Kommission ein, die Empfehlungen zur Valorisierung abgeben sollte. Wenn keine Einigung erfolgte, war eine Schlichtungsstelle mit richterlichem Vorsitz eingerichtet. Sowohl die paritätische Kommission als auch die Schlichtungsstelle hatten jedoch nur beratende Funktion, LGBl. Nr. 74/2007, § 47a StBHG.

- Im Jahr 2009 erhöhte das Land Steiermark die Normkosten um rd. 7 %, für die kommenden drei Jahre war ihr Heranführen an die Kostendeckung geplant. Im Jahr 2010 erfolgte eine weitere Erhöhung (bei der beruflichen Eingliederung zwischen 4,5 % und 6,4 %). Im Jahr 2011 erfolgte aus budgetären Gründen aber wieder eine deutliche Senkung<sup>99</sup> (für berufliche Eingliederung Arbeitstraining um rd. 23 %, für berufliche Eingliederung in Werkstätten um rd. 19 % und für berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit um rd. 36 %).<sup>100</sup> Eine Analyse der Ist-Kosten oder der Auswirkungen dieser Absenkung (z.B. hinsichtlich verminderter Vermittlungserfolge in den Arbeitsmarkt und entsprechender Folgekosten) erfolgte vorher nicht.<sup>101</sup>

Das Land beauftragte eine Evaluierung der Normkosten bis April 2012.

- 25.2** Der RH stellte fest, dass die nicht elektronische, bezirksweise, monatliche (bzw. ab Juli 2011 zweimonatliche) Abrechnung aufwendig war. Er hielt die Festsetzung von Normkosten grundsätzlich für sinnvoll, eine regelmäßige Evaluierung anhand der Ist-Kosten jedoch für unabdingbar.

Er empfahl dem Land Steiermark, eine zentrale elektronische Abrechnung mit größeren Zeiträumen zu prüfen, sowie die Evaluierung der Normkosten anhand der Ist-Kosten der Maßnahmenträger umgehend durchzuführen.

- 25.3** *Das Land Steiermark führte aus, ein Auftrag zur Evaluierung der Normkosten sei bereits von der Landesregierung erteilt worden, die erste Phase sei bereits abgeschlossen. Ein Endergebnis sei im September bzw. Oktober 2012 zu erwarten. Zur Empfehlung einer zentralen elektronischen Abrechnung gab das Land Steiermark keine Stellungnahme ab. Es merkte jedoch an, dass die Senkung der Tag- und Stundensätze im Jahr 2011 im Zusammenhang mit Änderungen der Leistungs- und Entgeltverordnung erfolgt sei, mit der Einsparungen bei den Maßnahmenträgern ermöglicht worden seien. Dazu seien Verhandlungen mit den Trägern geführt und die Anpassungen der Strukturstandards abgestimmt worden.*

<sup>99</sup> Mit den Preisen wurden auch die geforderten Strukturparameter reduziert, z.B. die Dienstposten je Klient, die zu erbringenden Betreuungsstunden und die notwendige Fortbildung bzw. Qualifikation.

<sup>100</sup> Ein Maßnahmenträger brachte dagegen eine Klage ein, die auf Feststellung kostendeckender Preise lautete (Protokoll der Sitzung der Schlichtungsstelle StBHG vom 26. Jänner 2012).

<sup>101</sup> Die Stellungnahmen verschiedener Maßnahmenträger wiesen darauf hin, dass damit gerade dort gespart werde, wo volkswirtschaftlich der größte Nutzen möglich sei.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

### Vergleich der Leistungspreise und Abrechnungsvorgaben

**26.1** (1) Die Maßnahmenträger hatten neben den Projekthandbüchern des Bundessozialamtes und den Abrechnungsvorgaben für das Normkostenmodell des Landes Steiermark im Verhältnis zum AMS Steiermark zu berücksichtigen, dass dieses in der Regel Ausschreibungen durchführte. Damit waren die Rahmenbedingungen für Vorbereitung, Kalkulation und Abrechnung von Projekten je nach Finanzierungsträger sehr unterschiedlich. Die Maßnahmenträger hatten Spielräume, je nach ihrer Kostenstruktur den für sie günstigsten Finanzierungsträger auszuwählen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Kosten je Leistung beim Bundessozialamt 2010 und die Normkosten des Landes Steiermark zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Ende 2011).<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Die Normkosten beim Land Steiermark waren in Tagsätzen festgelegt. Der RH rechnete diese zur besseren Vergleichbarkeit mit den Bundessozialamt-Leistungen anhand von 264 Arbeitstagen im Jahr auf Jahreswerte um. Die Kosten je Förderungsfall und Jahr bei Beschäftigungstherapie in Werkstätten betragen, je nach Schwere der Beeinträchtigung, zwischen rd. 14.000 EUR und rd. 36.000 EUR.

Tabelle 14: Durchschnittliche Kosten beim Bundessozialamt und Normkosten des Landes Steiermark

	Kosten je Förderungsfall und Jahr in EUR	Betreuungsschlüssel	Entscheidungsträger
Arbeitsrelevante Kompetenzförderung	17.609	1:6	Land Steiermark
Berufliche Eingliederung Werkstätte	15.040	1:4,5	Land Steiermark
Beschäftigungsprojekt	12.743	1:6	Bundessozialamt
Berufliche Eingliederung Arbeitstraining	11.246	1:4,5	Land Steiermark
Qualifizierungsprojekt	8.518	1:6	Bundessozialamt
Berufliche Eingliederung betriebliche Arbeit	8.517	1:5,6	Land Steiermark
Jobcoaching	2.941	8 im Jahr je Betreuer	Bundessozialamt
Berufsausbildungsassistenz	1.765	1:25	Bundessozialamt
iHB Gutachten <sup>1</sup> 2005	1.567	n.v.	Land Steiermark
Clearing	986	35 im Jahr je Betreuer	Bundessozialamt
Arbeitsassistenz	985	1:20	Bundessozialamt
iHB Gutachten <sup>1</sup> 2010	347	n.v.	Land Steiermark

<sup>1</sup> des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

Quellen: Bundessozialamt, Land Steiermark

**26.2** Der RH wies darauf hin, dass die Maßnahmenträger mangels eindeutiger Abgrenzung der Leistungsarten und Zielgruppen teure Projekte mit Einzelkosten beim Bundessozialamt einreichen, günstige Maßnahmen aber beim Land Steiermark mit Normkosten abrechnen konnten. Andererseits verursachten die unterschiedlichen Abrechnungsvorgaben für die Maßnahmenträger unnötige Verwaltungskosten. Neben der eigenen Buchführung mussten sie bei ESF-kofinanzierten Projekten gesonderte Buchführungen vorhalten und die spezifischen Vorgaben einhalten (z.B. hinsichtlich von Zeitaufzeichnungen beim Personaleinsatz oder Vergleichsangeboten bei Beschaffungen).

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMASK, das Bundessozialamt und das Land Steiermark, eine Aufgabenentflechtung vorzunehmen (TZ 6 bis 9). Bis dahin sollten für ähnliche Leistungen abgestimmte Preise und Abrechnungsmodalitäten vorgegeben werden.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

**26.3** *Das BMASK führte aus, die vom RH aufgezeigten Unterschiede in der Abwicklung und Abrechnung von Projekten würden mit Sicherheit zutreffen. Sie würden sich zum Teil durch unterschiedliche rechtliche Vorgaben begründen. Es sei das Bestreben des BMASK, die im Jahr 2014 beginnende neue Förderungsperiode des ESF auch dafür zu nutzen, noch stärker als bisher abrechnungsvereinfachende Maßnahmen bei der Projektkonzeption einzusetzen. Das dabei gewonnene Know-how könne selbstverständlich auch im Bereich des Landes Steiermark genutzt werden.*

*Im Übrigen verwies das BMASK auf die Absicht, in Zukunft verstärkt auch Aspekte der Behindertenpolitik über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen.*

Fehlen eines übergreifenden Controlling

**27.1** (1) Das Land Steiermark kontrollierte, ob die Vorgaben der Leistungs- und Entgeltverordnung (z.B. Betreuungsschlüssel, Raumgrößen etc.) eingehalten waren. Für diese Kontrolle waren keine bestimmten Prüfungsintervalle festgelegt. In den Jahren 2009 und 2010 erfolgten bei Leistungen der beruflichen Eingliederung Prüfungen bei sieben Standorten mit 14 Leistungsarten, das entsprach rd. 11 % der bestehenden Verträge (vgl. TZ 12). Eine Studie zeigte jedoch, dass keineswegs alle Einrichtungen alle Vorgaben einhielten.<sup>103</sup>

Das Land Steiermark erfasste nicht, wie oft die berufliche Eingliederung (je Maßnahmenträger oder je Leistungsart) tatsächlich eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt, eine weitergehende Ausbildung oder eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Betroffenen erreichte.

(2) Das Bundessozialamt erhob, wie viele Arbeitsplätze durch die von ihm geförderten Maßnahmen beschafft bzw. gesichert werden konnten.<sup>104</sup> Mindestens einmal jährlich besuchte ein Mitarbeiter jedes Pro-

<sup>103</sup> Dies betraf die Leistung vollzeitbetreutes Wohnen Ende 2008. Einzelne Träger lagen bei der Beschäftigung in Tageswerkstätten sogar um 40 % unter der Norm.

<sup>104</sup> Zusätzlich beauftragte das Bundessozialamt bzw. das BMASK zu Schwerpunktthemen Evaluierungsberichte, z.B. lag vom September 2006 ein (bundesweiter) Evaluierungsbericht zum Thema Clearing vor, weiters ein Evaluierungsbericht über die steirische Arbeitsassistenten sowie ein Evaluierungsbericht über die Beschäftigungsoffensive. Dabei führten Dienstleister oft umfassende Analysen (insbesondere eine längerfristige Erfolgsstatistik unter Nutzung von Beschäftigungsdaten des Hauptverbandes) und Befragungen von Teilnehmern und Maßnahmenträgern durch.

jekt vor Ort.<sup>105</sup> Zu jedem Projekt gab es Erfolgsvorgaben,<sup>106</sup> bei deren dauerhafter bzw. gravierender Nichterreichung trotz Aufforderung zur Verbesserung Projekte eingestellt bzw. reorganisiert wurden. Das Controlling unterlag jedoch wesentlichen Einschränkungen:

- Das Bundessozialamt war nicht informiert, welche geförderten Personen auch Leistungen vom Land Steiermark bezogen.
- Es ordnete den Erfolgen keine finanziellen Mittel zu und konnte daher für die einzelnen Förderungsmaßnahmen keine Kosten–Nutzen–Relation herstellen.<sup>107</sup>
- Die Erfolgsquoten der Projekte einzelner Maßnahmenträger waren innerhalb der gleichen Leistungsarten um bis zu 100 % unterschiedlich.<sup>108</sup> Die Ergebnisse waren nicht öffentlich. Eine systematische Analyse der Erfolgsfaktoren bzw. eine Anpassung der Vorgaben erfolgte nicht, da die Ausgangslagen (regionale Arbeitsmarktlage, Grad der Behinderung der Teilnehmer) als zu unterschiedlich empfunden wurden.<sup>109</sup>

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das Bundessozialamt ein Projekt eingeleitet, um durch eine genauere Analyse der Voraussetzungen (z.B. Art der Behinderung, Lebensalter etc.) und Ergebnisse (erreichte Teilziele am Weg zum ersten Arbeitsmarkt) einen systematischen Vergleich von Erfolgsfaktoren zu ermöglichen.

<sup>105</sup> Gemäß dem Projekthandbuch zur Projektbearbeitung mussten mehrjährige Projekte mindestens einmal jährlich in Form eines Projektbesuchs kontrolliert werden.

<sup>106</sup> Zum Beispiel regelte der Durchführungserlass BMASK – 44101/0105 – IV/A/6/2010, dass bei der Arbeitsassistenz die Anzahl der Erfolge pro Arbeitsassistent zwischen Förderungsnehmer und Förderungsgeber festzulegen ist. Diese Zahl sollte nicht unter 15, bei Menschen mit psychischer Beeinträchtigung nicht unter zehn liegen.

<sup>107</sup> Der RH hatte dies bereits in seinem Bericht Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt festgestellt und kritisiert (Reihe Bund 2004/4, TZ 23).

<sup>108</sup> Die Erfolgsquote bei der Erlangung von Arbeitsplätzen lag 2004 bis 2006 zwischen knapp unter 40 % und knapp unter 80 %. (Die steirische Arbeitsassistenz, Leistungsspektrum und Erfolge, Endbericht 2008, S. 29)

<sup>109</sup> Die steirische Arbeitsassistenz, Leistungsspektrum und Erfolge, Endbericht 2008, S. 81. Erfolge seien immer durch mehrere Faktoren bedingt, von trägerspezifischen (wie z.B. Personalfuktuation und Qualifikation) zu externen Faktoren (z.B. Anteil an Jugendlichen gegenüber älteren Personen oder Personen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen).

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

- 27.2** (1) Der RH kritisierte, dass für die Kontrolle der Vorgaben der Leistungs- und Entgeltverordnung keine Prüfungsintervalle festgelegt waren.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, ausreichende Kontrollen vor Ort sicherzustellen, insbesondere durch Vorgabe eines zeitlichen Rahmens, in dem jede Einrichtung vor Ort zu überprüfen wäre.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das Land Steiermark die Erfolge der beruflichen Eingliederung nicht erfasste. Demgegenüber anerkannte er die Bemühungen des Bundessozialamtes für eine Erfolgskontrolle, kritisierte jedoch, dass es keinen systematischen Vergleich der Erfolgsfaktoren durchführte und die Kosten nicht den Erfolgen zuordnete.

Der RH empfahl daher dem Land Steiermark, die Vermittlungserfolge der beruflichen Eingliederung zu erfassen.

Er empfahl dem BMASK und dem Bundessozialamt, den Erfolgen die dafür aufgewendeten Mittel zuzuordnen und Erfolgsfaktoren systematisch zu analysieren.

(3) Schließlich kritisierte der RH, dass mangels Verknüpfung der Daten (TZ 20) nicht analysiert werden konnte, wie Maßnahmen des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark zusammen wirkten.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, ein gemeinsames Controlling zu erarbeiten, soweit Personen sowohl Leistungen vom Bundessozialamt als auch vom Land Steiermark erhielten.

- 27.3** (1) *Das BMASK verwies auf seine Absicht, in Zukunft verstärkt auch Aspekte der Behindertenpolitik über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen. Wegen veralteter IT-Ausstattung sei weiters im Bundessozialamt eine umfassende Neugestaltung des IT-Systems im Gange. Der Bereich der Projektförderungen habe dabei höchste Priorität. Dies werde zu einer massiven Verbesserung führen.*

*(2) Das Land Steiermark stimmte dem RH zu, dass ein verbessertes Controlling wünschenswert sei. Mit 1. August 2012 sei eine Stabsstelle Budget, Personal, Controlling eingerichtet worden, die entsprechende Aufgaben übernehmen und die notwendigen Instrumente schaffen würde. Seit Jahren würden Evaluatoren eines Maßnahmenträgers eingesetzt und dabei Menschen mit Behinderung im Gespräch mit den Betroffenen eine Evaluation der Maßnahmen vornehmen. Die Ergebnisse würden sowohl in die Angebotsplanung als auch in das Controlling einfließen.*



Risiko von unzulässigen Doppelförderungen

**27.4** Der RH begrüßte eine verstärkte Abstimmung über die Territorialen Beschäftigungspakte. Er hielt auch den Einsatz von Menschen mit Behinderung zur sachkundigen Evaluation von Angeboten für Menschen mit Behinderung für durchaus geeignet, wies das Land Steiermark jedoch darauf hin, dass trotzdem Kontrollen flächendeckend und regelmäßig durchzuführen wären. Er hielt daher an seiner Empfehlung der Vorgabe von Prüfungsintervallen fest.

**28.1** Der RH analysierte die Möglichkeit von unzulässigen Doppelförderungen und die dagegen getroffenen Vorkehrungen. Da im Land Steiermark keine personenbezogenen Datenbanken existierten, war eine vollständige Überprüfung von Doppelförderungen durch die gegenseitliche Gebarungsüberprüfung des RH nicht möglich.

Der RH ermittelte jedoch anhand von Buchungsdaten Überschneidungen und zog daraus eine Stichprobe,<sup>110</sup> die er näher analysierte. Dabei stellte der RH fest, dass für alle Förderungen, die an idente Personen von mehreren Trägern gleichzeitig bezahlt wurden, vertragliche Grundlagen bestanden. Die Bezirksverwaltungsbehörden waren über diese Grundlagen jedoch nicht immer informiert.<sup>111</sup>

Das Land Steiermark bezahlte die Normkosten, ohne Einnahmen (z.B. andere Förderungen) aus anderen Quellen zu berücksichtigen. Das Bundessozialamt verpflichtete die Maßnahmenträger im Förderungsvertrag, etwaige Einnahmen (z.B. andere Förderungen) zu melden.<sup>112</sup>

**28.2** Der RH hob hervor, dass er in seiner Stichprobe keine unzulässigen Doppelförderungen feststellte. Er wies jedoch darauf hin, dass die Datenqualität einen vollständigen Ausschluss von Doppelförderungen nicht zuließ und nicht alle vollziehenden Stellen über die Grundlagen von Förderungskombinationen informiert waren. Schon aus Gründen der Generalprävention hielt der RH daher die unter TZ 20 und 27 emp-

<sup>110</sup> Der RH ermittelte die personenbezogenen Überschneidungen eines Jahres. Die Datenqualität (es waren teilweise nur Buchungsdaten, keine Leistungsdaten verfügbar) machte eine Vollprüfung unmöglich. Der RH wählte daraufhin einen Bezirk (Radkersburg) aus und erhob für die betroffenen Einzelpersonen (rd. 35 Personen) die genauen Leistungsdaten und die Grundlagen der jeweiligen Zuerkennung.

<sup>111</sup> Inhalte und Zielsetzungen der Sonderverträge waren in den Bezirksverwaltungsbehörden teilweise nicht bekannt, dort lagen nur Listen mit den Projektbezeichnungen und den Preisen auf.

<sup>112</sup> Laut Protokoll der „Steuerungsgruppe Land, AMS und Bundessozialamt“ vom 8. November 2007 forderte das AMS Steiermark das Land Steiermark und das Bundessozialamt auf, den jeweiligen Förderungsnehmer zu verpflichten, das AMS Steiermark im Falle eines Einstiegs einer beim AMS vorgemerkten Person über eine etwaige Förderung zu informieren („externe Kurskosten“). Das AMS Steiermark hätte nur ein Vertragsverhältnis zum Kunden, dieser jedoch keinen Einblick in die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen.

## Folgewirkungen für die staatliche Verwaltung

fohlene Verknüpfung der Förderungsdaten und eine Abstimmung der Datenerfassung für sinnvoll, um Doppelförderungen vollständig vermeiden zu können. Er wiederholte daher seine diesbezügliche Empfehlung.

**28.3** *Das BMASK führte aus, wegen veralteter IT-Ausstattung sei im Bundessozialamt eine umfassende Neugestaltung des IT-Systems im Gange. Der Bereich der Projektförderungen habe dabei höchste Priorität. Dies werde zu einer massiven Verbesserung führen.*

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

Abstimmung im Einzelfall

**29.1** (1) Bereits für die Feststellung der Zuständigkeit war oft eine Rückfrage bei anderen Behörden erforderlich (z.B. waren bei Anträgen auf Lohnkostenzuschuss Rückfragen der Bezirke beim Bundessozialamt nötig, siehe TZ 9). Im Jahr 2010 gab es rd. 1.000 Anträge auf Lohnkostenzuschüsse. Umgekehrt hatte das Bundessozialamt alle Feststellungsbescheide an die jeweilige Bezirkshauptmannschaft zu übermitteln. Rückfragen des Landes Steiermark waren auch bei Fahrtkostenzuschüssen hinsichtlich des Bezugs von Mobilitätzuschüssen bzw. bei Leistungen der Unterstützungsfonds im Einzelfall erforderlich.<sup>113</sup>

(2) Für eine qualifizierte Verweisung oder Beratung über Leistungen anderer Entscheidungsträger waren Informationen über deren Leistungsangebot erforderlich. Angesichts der Vielzahl der Projekte (siehe TZ 12) war dies ohne gemeinsame Strukturen von Bundessozialamt (z.B. Datenbanken) und Land Steiermark kaum möglich.

(3) Eine strukturierte Unterstützung (z.B. gemeinsame Datenbanken) fehlte.

**29.2** Der RH kritisierte, dass keine gemeinsamen Datenbanken bestanden. Als Folge davon waren die Informationen für Beratungsleistungen nicht verfügbar, jene für die korrekte Vollziehung mussten aufwendig eingeholt werden.

<sup>113</sup> § 24 StBHG regelte: Die Höhe des Zuschusses zu den Fahrtkosten zur Erreichung des Arbeitsplatzes gemäß § 8 Abs. 4 StBHG ergab sich aus der Differenz zwischen den monatlichen Kosten für das kostengünstigste, der Behinderung angepasste, zumutbare Verkehrsmittel und den Fahrtkosten, die ein Mensch ohne Behinderung monatlich für die Erreichung des Arbeitsplatzes aufzuwenden hat. Da Menschen ohne Behinderung keinen Mobilitätzuschuss erhielten, rechnete das Land den Mobilitätzuschuss auf den Fahrtkostenzuschuss an.



Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

BMASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

Der RH empfahl dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, gemeinsame Strukturen (z.B. eine Datenbank) zum Informationsaustausch einzurichten, um eine qualifizierte Beratung der Klienten und eine korrekte Vollziehung sicherstellen zu können.

**29.3** *Das BMASK verwies diesbezüglich auf die Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen. Auch das Land Steiermark wies auf geplante Verbesserungen in der IT hin. Beide Stellen erklärten weiters, an einer verbesserten Zusammenarbeit interessiert zu sein.*

Abstimmung auf  
Projektebene

**30.1** (1) Im Jahr 2010 finanzierten das Bundessozialamt und das Land Steiermark 24 Projekte gemeinsam. In 18 Projekten wurde die vom Bundessozialamt organisierte Leistung Arbeitsassistenten vom Land Steiermark und dem AMS Steiermark mitfinanziert.<sup>114</sup> Daneben waren ein Beschäftigungsprojekt und fünf Qualifizierungsprojekte gemeinsam finanziert. Das Land Steiermark setzte 2010 rd. 385.000 EUR für Arbeitsassistenten und rd. 300.000 EUR für die sonstigen Projekte ein.

(2) Das Land Steiermark beteiligte sich in unterschiedlicher Form an der Finanzierung: durch Pauschalzahlungen an das Bundessozialamt oder durch die Übernahme von Kosten für Betreuungspersonal, der Zahlung von Tagsätzen oder eines prozentualen Anteils der Kosten je Teilnehmer bei den Maßnahmenträgern.<sup>115</sup> Eine strategische Begründung für die Auswahl der Projekte bzw. der Finanzierungsformen war nicht ersichtlich.

(3) In einigen Fällen bezahlte das Land Steiermark Normkosten für eine reguläre Leistung nach der Leistungs- und Entgeltverordnung (z.B. Eingliederungshilfe in Werkstätten) und das Bundessozialamt ergänzte die Leistung durch zusätzliche Betreuung (z.B. Berufsausbildungsassistenten). Im Ergebnis entstand so eine neue Leistung. Die Gutachten und die Bescheide des Landes Steiermark bezogen sich aber – entsprechend der Leistungs- und Entgeltverordnung – auf die dort vorgesehene reguläre Leistung. Die zusätzliche Förderung des Bundessozialamtes konnte dabei nicht berücksichtigt werden.

<sup>114</sup> Grundlage für die Finanzierung durch das Land Steiermark war das Steiermärkische Arbeitsförderungsgesetz 2002.

<sup>115</sup> Die Projektträger gaben vom Land geleistete Zahlungen als Einnahmen in der Abrechnung mit dem Bundessozialamt an. Dieses reduzierte die Förderung entsprechend.

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

(4) Mehrere Einrichtungen führten einen einheitlichen Betrieb sowohl mit Personen, die vom Land Steiermark gefördert wurden, als auch mit anderen Personen, die davon getrennt vom Bundessozialamt Leistungen erhielten. In einer von einem Maßnahmenträger betriebenen Konditorei wurden z.B. die Süßwaren mit vom Land Steiermark geförderten Personen hergestellt, und mit vom Bundessozialamt geförderten Personen verkauft. Für das Funktionieren des Gesamtprojekts (Produktion und Verkauf) waren daher beide unabhängig voneinander organisierten Förderungen wesentlich. Die Entscheidungen über die Förderungen fielen jedoch beim Land Steiermark und beim Bundessozialamt in der Regel unabhängig voneinander.<sup>116</sup>

(5) Vereinbarungen mussten den Vorgaben aller an der Finanzierung beteiligten Rechtsträger entsprechen. Daher konnten z.B. im Jahr 2009 Fahrtkosten für Bewerbungsgespräche nicht über eine Projektfinanzierung erfolgen. Diese wurden daher im Einzelfall gefördert.<sup>117</sup>

**30.2** Der RH stellte fest, dass durch das Zusammenwirken der Förderungen vom Bundessozialamt und vom Land Steiermark teilweise spezifische Leistungsarten entstanden. Die bestehenden Vorgaben (z.B. die Abgrenzung von Fahrtkosten zu Bewerbungsgesprächen von Projektkosten) waren dafür nicht immer passend. Weiters wurden die „neuen“ Leistungen nicht ausreichend in die Vorgaben des Landes Steiermark integriert. Da sie nicht in der Leistungs- und Entgeltverordnung wiedergegeben waren, konnten sie in den Gutachten des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs und den Bescheiden der Bezirksverwaltungsbehörden nicht berücksichtigt werden.

Nach Auffassung des RH wären die projektspezifischen Vereinbarungen daher auf einer strategischen Ebene zu ergänzen, um geeignete Vorgaben und ihre Integration in die Abläufe der Behörden sicherzustellen.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, bei projektspezifischen Vereinbarungen sicherzustellen, dass auch die jeweiligen internen Regelungen (insbesondere die Begutachtungen und die Leistungszuerkennungen) diese Vereinbarungen berücksichtigten.

<sup>116</sup> Wie häufig diese Konstellation war, konnte der RH nicht ermitteln. Er wies jedoch darauf hin (TZ 12), dass rd. 140 Projekte von Maßnahmenträgern organisiert wurden, die für das Bundessozialamt und für das Land Steiermark arbeiteten. Nur bei 24 davon organisierten das Bundessozialamt und das Land Steiermark eine Kofinanzierung. In den übrigen Fällen blieb die Kombination der Förderungen (die völlig unabhängig oder gegenseitig unterstützt sein konnten) dem Maßnahmenträger überlassen.

<sup>117</sup> Protokoll Projektabstimmung AMS Steiermark, Bundessozialamt, Land Steiermark vom 8. September 2009, S. 2



Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

**Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität**

**30.3** *Das BMASK verwies diesbezüglich auf die Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen. Auch das Land Steiermark erklärte in seiner Stellungnahme, einen institutionalisierten Abstimmungsprozess anzustreben.*

Gemeinsamer Einsatz  
von Personal

**31.1** Bei Konzeptionierung des StBHG war eine Kooperation hinsichtlich der Gutachter zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs zwischen Land Steiermark und Bundessozialamt geplant. Ein Pilotversuch im Jahr 2002 ergab, dass ein einheitliches Beraterteam mit einheitlichen Vorgaben sinnvoll wäre. Daher sollten die Gutachter des Bundessozialamtes auch vom Land Steiermark genutzt werden. Das BMASK lehnte jedoch die Einstellung von zusätzlichem Personal beim Bundessozialamt damals – trotz angebotener Refundierung der Kosten durch das Land Steiermark – ab. Daraufhin wurden zusätzliche Gutachter im Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs angestellt. Gutachter des Bundessozialamtes führten jedoch weiterhin Gutachten bei Kindern und Jugendlichen durch, die das Land Steiermark nutzte. Eine schriftliche Vereinbarung dazu existierte nicht.

- Die Kosten des Vereins finanzierte das Land Steiermark über Förderungen, deren Höhe die Landessozialabteilung jährlich der Landesregierung vorschlug. Bis zum 31. Dezember 2007 baute der Verein einen Geldmittelbestand von rd. 1,49 Mill. EUR auf. Im Jahr 2008 erfolgte daraufhin keine Zahlung des Landes. Ende 2010 hatte der Verein Geldmittel von rd. 800.000 EUR. Die Abteilungsleiterin der Landessozialabteilung war auch im Vereinsvorstand vertreten.<sup>118</sup>
- Die folgende Tabelle zeigt die Kosten lt. Rechnungsabschluss des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs, die Anzahl der Gutachten und die Kosten je Gutachten:

<sup>118</sup> Der Vorstand bestand aus der ehemaligen Leiterin der Landesstelle Steiermark des Bundessozialamtes, der Abteilungsleiterin der Landessozialabteilung und – als Obmann – einem Universitätsprofessor.

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005 bis 2010 in %
Anzahl VBÄ	10,4	19,4	19,4	19,1	20,6	20,6	98
Kosten in EUR	479.481	850.086	986.055	1.010.959	1.079.186	1.059.525	121
Anzahl Gutachten	306	897	1.416	1.756	1.745	3.053	898
Kosten je Gutachten in EUR	1.567	948	696	576	618	347	- 78

<sup>1</sup> des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

Quellen: Land Steiermark, Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

Die Kosten der Gutachten stiegen von 2005 bis 2010 von rd. 480.000 EUR auf rd. 1,1 Mill. EUR. Das bedeutete bei einer Steigerung der Anzahl der Gutachten von 306 im Jahr 2005 auf 3.053 im Jahr 2010 einen Rückgang der Kosten je Gutachten von 1.567 EUR auf rd. 350 EUR (- 78 %).

- Die Gutachter sollten neben einer Empfehlung für eine bestimmte Leistung nach § 42 Abs. 5 Z 2 StBHG auch einen Hilfe- und Entwicklungsplan erstellen. Tatsächlich empfahlen sie zwar die Leistungen oft befristet und evaluierten sie nach Ablauf der Befristung, Entwicklungspläne erstellten sie jedoch nicht. Ob die Gutachter auch die Eignung von Maßnahmen nach Sonderverträgen (TZ 9) beurteilen sollten, war unklar. Ein „Leistungsvertrag“ zwischen dem Land Steiermark und dem Verein existierte nicht.
- Die Begutachtung von Kindern und Jugendlichen erfolgte durch das Bundessozialamt. Da die dort eingesetzten Ressourcen nicht ausreichten, waren zwei Personen beim Verein angestellt, die organisatorisch jedoch dem Bundessozialamt unterstanden.
- Die Kosten des Vereins trug zunächst das Land Steiermark pauschal. Es rechnete sie aber zu 40 % den Bezirken zu, wozu es die einzelnen Gutachten bezirksweise aufteilte. Anfang 2012 war die Abrechnung für das Jahr 2007 noch offen, da kein Einvernehmen über die bezirksweise Aufteilung bestand. Für die Zuordnung der Gutachten

für Kinder und Jugendliche existierte ein besonderer Verteilungsschlüssel.<sup>119</sup>

**31.2** Der RH hielt die Erstellung eines Gutachtens zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs für zweckmäßig und anerkannte den Versuch des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark, dabei zusammenzuarbeiten. In folgenden Bereichen sah der RH Mängel:

- Ein einheitliches Gutachterteam für das Bundessozialamt und das Land Steiermark mit einheitlichen Vorgaben konnte nicht erreicht werden.
- Funktionen in der fördernden und der geförderten Stelle sollten getrennt werden (auch im Hinblick auf die vorgehaltenen Geldmittel im Verein bzw. die starken Schwankungen in den Kosten je Gutachten).
- Die Aufgaben des Vereins waren im Hinblick auf Sonderverträge und Entwicklungspläne unklar. Angesichts der starken Steigerung der Anzahl der Gutachten bzw. des starken Rückgangs der Kosten je Gutachten war nicht klar, ob der Verein kontinuierlich die gleiche Gutachterleistung erbrachte.
- Die dienstrechtliche und die organisatorische Verantwortung fielen bei der Begutachtung von Kindern und Jugendlichen teilweise auseinander.
- Der Aufwand für die bezirksweise Zuordnung der Gutachterkosten anhand von Einzellisten war angesichts der pauschalen Kostentragung durch das Land überhöht.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Aufgaben des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs 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).

Er empfahl weiters dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, für alle Gutachter die dienstrechtliche und organisatorische Verantwortung jeweils zusammenzuführen.

<sup>119</sup> Erfolgte eine Begutachtung durch einen Mitarbeiter des Bundessozialamtes, fielen keine Zahlungen des Landes Steiermark an. Erfolgte die Begutachtung durch einen Mitarbeiter des Vereins iHB, fielen Kosten an. Die Verrechnung musste so erfolgen, dass die Zuteilung eines bestimmten Gutachters nicht zu finanziellen Ungleichbehandlungen führte.

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

**31.3** (1) Das BMASK führte aus, es sei lediglich zu vereinzelt Aushilfen gekommen, in denen Personal des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs vom Bundessozialamt für die Begutachtung von Kindern organisatorisch eingesetzt worden sei. Anpassungen seien daher nicht erforderlich.

(2) Demgegenüber stellte das Land Steiermark in seiner Stellungnahme in Aussicht, im Zuge einer Vereinheitlichung der Gutachterskriterien auch die Aufgaben des Vereins zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs zu reorganisieren.

**31.4** Der RH begrüßte die Ankündigung der Umsetzung seiner Empfehlung durch das Land Steiermark. Damit erübrigten sich weitere Maßnahmen des BMASK.

### Verwaltungsvereinbarungen

**32.1** Zur besseren Koordination ihrer Maßnahmen schlossen das AMS Steiermark, das Bundessozialamt und das Land Steiermark (teilweise unter Einbeziehung der PVA) Verwaltungsvereinbarungen ab.

- Eine Vereinbarung ordnete Maßnahmen der sozialen Rehabilitation dem Land, jene der beruflichen Rehabilitation grundsätzlich dem Bundessozialamt zu. Nach dem StBHG bestand jedoch ein Rechtsanspruch gegen das Land auch auf Leistungen der beruflichen (Re)Habilitation, der durch ein Verwaltungsabkommen nicht beseitigt werden konnte.
- Eine Vereinbarung (mit mehreren Sondervereinbarungen für bestimmte Anbieter, z.B. das Berufliche Bildungs- und Rehabilitationszentrum im Hinblick auf Leistungen der Berufsfindung) regelte bei parallelen Ansprüchen eine Kofinanzierung (50 % bei zwei Entscheidungsträgern, Drittelfinanzierung bei drei Entscheidungsträgern). Die Kofinanzierung erfolgte jedoch nicht pauschal, sondern in jedem Einzelfall. Voraussetzung dafür war, dass jede Behörde die Zugehörigkeit des Antragstellers zur eigenen Zielgruppe, das heißt das Vorliegen einer Behinderung im Sinne der jeweils eigenen Definition bestätigte. Der Verwaltungsaufwand für die Behörden reduzierte sich daher nicht wesentlich.
- Schließlich bestand eine Verwaltungsvereinbarung über die Aufteilung von Lohnkostenzuschüssen zwischen dem Land Steiermark und dem AMS Steiermark. Sie konnte jedoch nicht ändern, dass zur Prüfung von Ansprüchen auf Lohnförderungen beim AMS Steiermark, beim Bundessozialamt und beim Land Steiermark Strukturen vorgehalten werden mussten, zusätzliche Bescheide nötig waren



und die Betroffenen zusätzliche Behördenkontakte brauchten (siehe TZ 9).

- 32.2** Nach Ansicht des RH verbesserten diese Verwaltungsvereinbarungen zwar die Situation der parallelen Aufgabenzuordnungen. Sie lösten die Probleme jedoch nicht umfassend, da die zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften unverändert blieben.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, grundsätzliche Festlegungen auf der entsprechenden rechtlichen Ebene zu treffen, d.h. gegebenenfalls auch die nötigen gesetzlichen Änderungen anzustreben.

- 32.3** *Das BMASK verwies diesbezüglich auf die Absicht, verstärkt auch die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung über das Instrument der Territorialen Beschäftigungspakte abzustimmen. Auch das Land Steiermark erklärte in seiner Stellungnahme, einen institutionalisierten Abstimmungsprozess anzustreben.*

Strategische Abstimmung und STEBEP

- 33.1** (1) Die Erläuterungen zum Bundessozialamtsgesetz 2002 bzw. die zugrunde liegenden Konzepte der Verwaltungsreform knüpften die Fortführung der nicht eindeutigen Zuordnung der beruflichen Rehabilitation beim Bundessozialamt und bei den Ländern an eine verbesserte strategische Abstimmung in den Territorialen Beschäftigungspakten.

Die Territorialen Beschäftigungspakte sind vertragliche Partnerschaften verschiedener Behörden auf Bundesländerebene. Sie sollen die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes im Bereich Beschäftigungspolitik und die Betreuung bestimmter Zielgruppen verbessern. Ihre Arbeit (z.B. Koordinationsstellen, Studien, Veranstaltungen etc.) kann vom ESF gefördert werden.<sup>120</sup>

(2) Der Steirische Beschäftigungspakt (STEBEP) wurde zwischen den Jahren 2004 und 2010 mit insgesamt rd. 2,37 Mill. EUR gefördert.<sup>121</sup> Er hatte eine mehrstufige Entscheidungsstruktur: An der Spitze war zweimal jährlich das „Beschäftigungspolitische Forum“ vorgesehen, in dem u.a. der Landeshauptmann, der Landesgeschäftsführer des AMS Steiermark und die Landesstellenleitung des Bundessozialamtes vertreten waren. Weiters waren ein Kernteam, ein erweitertes Kernteam

<sup>120</sup> 46 % ESF, 54 % nationale Kofinanzierung

<sup>121</sup> im Wesentlichen für eine Unternehmensberatung, die Sitzungen vorbereitete, protokollierte und einen strategischen Kontext herstellte

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

und regionale Strukturen vorgesehen. Für bestimmte Themen konnten Arbeitsgruppen eingerichtet werden.

(3) In den Arbeitsprogrammen des STEBEP war grundsätzlich auch jeweils Raum für die Abstimmung von Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Es nahmen jedoch nur das Land Steiermark und das AMS Steiermark mit voller, das heißt inhaltlicher und budgetärer Entscheidungsbefugnis teil; das Bundessozialamt ohne budgetäre Verantwortung.

Nach den Feststellungen des RH wurden in der Steiermark im Jahr 2010 rd. 101,20 Mill. EUR für berufliche Eingliederung von Menschen mit Behinderung aufgewendet (TZ 4). Im STEBEP wurden jedoch nach den Arbeitsberichten für Menschen mit Behinderung nur die kofinanzierten Mittel der Arbeitsassistenz in Höhe von 930.000 EUR (2010) abgestimmt.

(4) Zur Abstimmung der Maßnahmen für Menschen mit Behinderung setzten die STEBEP-Partner folgende Aktivitäten:

- Im Jahr 2004 richteten sie eine Expertenarbeitsgruppe zur Behindertenpolitik ein, die weiterhin etwa halbjährlich tagte. Die Fördermittel des ESF für eine Projektbegleitung wurden dabei nicht eingesetzt.
- Im Jahr 2005 erarbeiteten sie eine einschlägige Informationsbroschüre. Es blieb jedoch bei einer Beschreibung des Ist-Zustandes ohne Definition eines gemeinsamen Ziels.
- In den Jahren 2003 bis 2006 gab es ein Projekt zur Sozialplanung, das jedoch nicht in den Regelbetrieb übernommen wurde.
- Eine Arbeitsgruppe befasste sich mit der Vereinheitlichung von Gutachten. Ein Ergebnis wurde jedoch nicht erzielt.

**33.2** Nach Auffassung des RH konnte in der Steiermark der STEBEP keine strategische Abstimmung des Bundessozialamtes und des Landes Steiermark im Behindertenbereich erreichen, weil das Bundessozialamt ohne budgetäre Verantwortung 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. Somit wurden lediglich 1 % bis 2 % des gesamten Volumens formal im STEBEP abgestimmt.

Inhaltlich erfolgte lediglich eine technische Projektabstimmung. Die Vorhaben mit grundsätzlicher Bedeutung (Vereinheitlichung der Gutachten, Abstimmung der Sozialplanung) wurden nicht umgesetzt. Eine grundsätzliche Abstimmung mit gemeinsamen Zielen und Prioritäten, einer Zuordnung von Aufgaben zu optimal geeigneten bzw. gemeinsamen Vollzugsstellen, Strukturen für den Informationsaustausch sowie deren rechtliche Verankerung (in Gesetzen bzw. Verordnungen) war aber als Basis für konkrete Maßnahmen unverzichtbar.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Bundessozialamt und dem Land Steiermark, die Abstimmung der Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung nicht der technischen Ebene zu überlassen, sondern auch einen strategischen Rahmen zu schaffen.

**33.3** *(1) Das BMASK führte aus, dass der Territoriale Beschäftigungspakt sicher ein geeignetes Instrument wäre, um diese verbesserte Abstimmung zu erreichen. Beide Seiten hätten mit entsprechender Sorgfalt und dem Bemühen um Vollständigkeit in die Gespräche über den Territorialen Beschäftigungspakt zu gehen.*

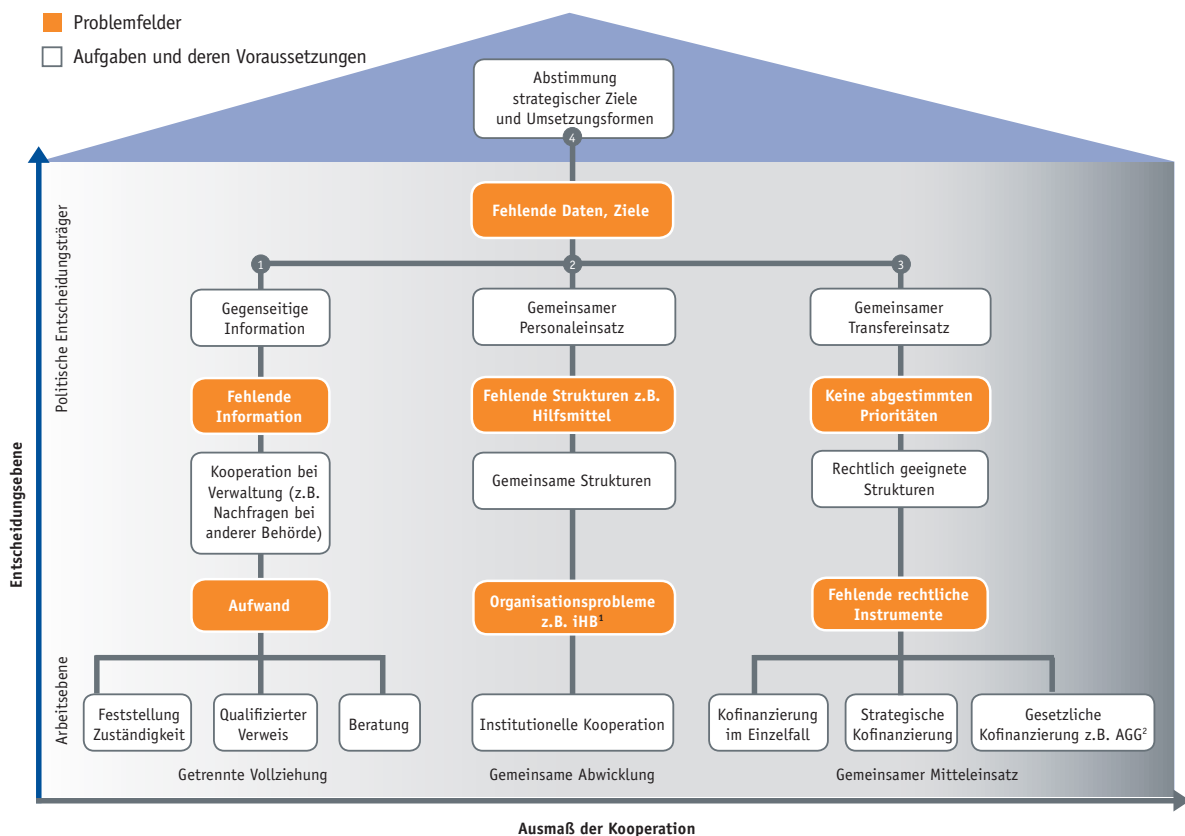
*(2) Das Land Steiermark führte aus, dass eine strategische Abstimmung im Behindertenbereich im Rahmen des Steirischen Beschäftigungspaktes politisch bisher nicht vorgesehen gewesen und daher auch nicht als Schwerpunkt ins Arbeitsprogramm aufgenommen worden sei. Lediglich im Förderungsbereich gebe es eine Abstimmung hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Projekte.*

*Der RH-Bericht und auch die notwendigen Sparziele des Landes hätten jedoch nunmehr den politischen Auftrag ausgelöst, die Strukturen des Steirischen Beschäftigungspaktes zu nutzen, um künftig strategische Planungen im Behindertenbereich mit den relevanten Partnern (Bundessozialamt, AMS, Sozialversicherungsträger) durchzuführen.*

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

Zusammenfassung **34.1** Die folgende Abbildung zeigt zusammenfassend die vier aus Sicht des RH wesentlichen Probleme in der Kooperation bei der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung:

Abbildung 3: Überblick über Bedarf und Probleme der Kooperation bei der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung



<sup>1</sup> iHB = Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs

<sup>2</sup> AGG = Arbeits- und Gesundheitsgesetz

Quelle: RH

- Selbst für die eigene Vollziehung mussten die Behörden aufgrund der Aufgabenverflechtung oft bei anderen Stellen rückfragen, etwa um ihre Zuständigkeit bei Lohnförderungen festzustellen (TZ 8, 29) oder um die Höhe der Mobilitätsförderung festzulegen (TZ 10). Auf Arbeitsebene erfolgte das auch, mangels gemeinsamer Strukturen (z.B. Datenbanken) jedoch mit hohem Aufwand. Eine kundenorientierte Betreuung z.B. durch umfassende Beratung war wesentlich erschwert (z.B. konnte ein Sachbearbeiter der Bezirksverwaltungsbehörde kaum alle aktuellen Projekte und freien Plätze des Bundessozialamtes kennen).

- Für Menschen mit Behinderung bestanden bis zu 16 Ansprechpartner, das Land Steiermark allein trat dem Betroffenen oft in mehreren Funktionen gegenüber. Ein einheitlicher Ansprechpartner für die Betroffenen wäre daher vielfach sinnvoll. Solange die Aufgaben allerdings nicht eindeutig zugeordnet waren, müsste dazu eine Behörde Aufgaben anderer Behörden vollziehen oder müssten gemeinsame Vollzugsstellen eingesetzt werden. Beim Verein zur Feststellung des individuellen Hilfebedarfs wurde das versucht. Das Fehlen klarer Leistungsvereinbarungen führte jedoch zu operativen Problemen (TZ 31). Zum Beispiel bei Hilfsmitteln (TZ 19) oder bei der Auswahl der am besten geeigneten Leistung (TZ 17) fehlten derartige Vereinbarungen gänzlich.
- Die Kernfrage der Kooperation war ein abgestimmter Einsatz der zur Verfügung stehenden Sachmittel. Tatsächlich wurde nur ein Bruchteil der eingesetzten Mittel in dem dafür geplanten Rahmen (STEBEP) abgestimmt (TZ 33). Die abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen konnten die zugrunde liegenden Probleme nur unvollständig lösen, weil die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht geändert wurden (TZ 32). Die Folge war, dass bis zu 40 % der vom Bundessozialamt und dem Land Steiermark angebotenen Leistungskategorien überschneidend in Anspruch genommen wurden (TZ 13).
- Übergreifend betrachtet fehlte eine strategische Abstimmung auf fundierter Datenbasis und mit geeigneten Strukturen.

**34.2** Der RH beurteilte die Maßnahmen zur Koordination insgesamt als nicht ausreichend. Er hob insbesondere das Fehlen einer strategischen Struktur hervor. Auf Arbeitsebene fehlten gemeinsame Datenbanken, klare Aufträge für gemeinsame Strukturen und wirksame rechtliche Instrumente zur Aufgabenabgrenzung. Diese Voraussetzungen konnten jedoch nur auf strategischer Ebene geschaffen werden.

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.

## Effektivität der Koordinationsmaßnahmen

- 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.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlungen an das BMASK, das Bundessozialamt und das Land Steiermark, eine strategische Kooperation zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung einzurichten (TZ 33) und damit das Ziel einer Aufgabenentflechtung zu verfolgen (TZ 7).



Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

35 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

BMASK, Bundessozialamt und Land Steiermark

(1) Eine Aufgabentflechtung 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)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

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 berücksichtigten. (TZ 30)





Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

BMASK

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und  
Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

- c) Getroffene 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)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMASK und Bundes-  
sozialamt

(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)

(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)



# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekt Tirol; Follow-up-Überprüfung**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	266
Abkürzungsverzeichnis _____	267

**BMG****Wirkungsbereich des Bundesministeriums  
für Gesundheit****Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekt Tirol;  
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	269
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	271
Regionale Strukturpläne Gesundheit _____	272
Reformpoolprojekte _____	275
Verrechnung ausländischer Gastpatienten _____	277
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	282

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Mittel für Reformpoolprojekte _____	277
Abbildung 1:	Durchlaufzeit der Verrechnungsdaten bei den jeweiligen Verrechnungsstellen _____	278

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KAKuG	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
MRT	Magnetresonanztomografie
Nr.	Nummer
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSG	Regionaler Strukturplan Gesundheit
TGKK	Tiroler Gebietskrankenkasse
TZ	Textzahl(en)





## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

### 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.

#### KURZFASSUNG

##### 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)

## Kurzfassung

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)

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit  
Länderaspekt Tirol; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zum Gesundheitswesen in Tirol					
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2005 bis 2008 (BGBl. I Nr. 73/2005) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2008 bis 2013 (BGBl. I Nr. 105/2008) Tiroler Gesundheitsfondsgesetz – GesundheitsfondsG (LGBL. Nr. 2/2006 i.d.g.F.) Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz – KAKuG (BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.)				
<b>Fondsgebarung</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
	in 1.000 EUR				
Aufwendungen/Erträge	600.515	654.353	666.766	690.092	738.381 <sup>1</sup>
Aktiva/Passiva	211.550	218.885	223.960	218.704	– <sup>2</sup>
	Anzahl				
<b>Fondskrankenanstalten</b>	12	12	12	11	10
<b>systemisierte Betten</b>	4.295	4.302	4.307	4.222	4.205 <sup>1</sup>
	in 1.000 EUR				
<b>Kosten</b>	768.797	812.243	819.663	843.340	901.453 <sup>1</sup>
<b>Zuschüsse von Land/Gemeinde an Fondskrankenanstalten außerhalb des Fonds für</b>					
Betrieb <sup>3</sup>	12.543	6.209	12.161	10.681	23.956 <sup>1</sup>
Investitionen <sup>4</sup>	28.373	34.852	34.779	41.266	– <sup>2</sup>

<sup>1</sup> vorläufige Zahlen

<sup>2</sup> Daten erst Ende 2012 verfügbar

<sup>3</sup> Betriebsabgänge der Krankenanstalten ohne Gegenrechnung der Krankenanstalten mit positiven Betriebsergebnissen

<sup>4</sup> vom Land/von Gemeinden an Fondskrankenanstalten außerhalb des Fonds

Quellen: Vorbericht; Tiroler Gesundheitsfonds

### Prüfungsablauf und –gegenstand

**1** Der RH überprüfte im April und Mai 2012 bei der Bundesgesundheitsagentur und beim Tiroler Gesundheitsfonds die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Tirol 2010/2 sowie in der Reihe Bund 2010/5 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nach-

gefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinen Berichten Reihe Tirol 2011/10 und Reihe Bund 2011/13 veröffentlicht.

Zu dem im August 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG sowie die Tiroler Landesregierung im Oktober 2012 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

### **Regionale Strukturpläne Gesundheit**

**2.1** (1) Der RH hatte der Bundesgesundheitsagentur in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, auf eine Vereinheitlichung der Regionalen Strukturpläne Gesundheit (RSG) in methodischer und inhaltlicher Hinsicht hinzuwirken sowie einheitliche Planungshorizonte zu vereinbaren, um den bundesländerübergreifenden Vergleich der regionalen Planungen zu ermöglichen.

(2) Das BMG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, eine bessere Vergleichbarkeit sei nach wie vor ein zentrales Anliegen, das sowohl im Rahmen des mit den Ländern und der Sozialversicherung vereinbarten Monitorings als auch in den Arbeiten zur Weiterentwicklung des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) kontinuierlich verfolgt werde. Seitens der Länder bestehe – ungeachtet der Forderung nach ausreichender Berücksichtigung der länderspezifischen Besonderheiten und Erfordernisse – die Bereitschaft, eine einheitliche Vorgehensweise anzustreben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ÖSG 2010 die Einrichtung eines zentralen RSG-Monitorings vorsah. Dieses sollte die Ist- und Plan-Aussagen aller RSG umfassend darstellen, durch die halbjährliche Übernahme der RSG-Beschlüsse der Landesgesundheitsplattformen aktualisiert und gemeinsam mit dem ÖSG auf der Website des BMG abrufbar bereitgestellt werden. Um bundesländerübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen, waren in der ersten Entwicklungsstufe Kapazitäten und Leistungsstandorte im stationären Bereich sowie Großgeräte zumindest auf Ebene der Versorgungsregionen analog zur bisherigen Kapazitätsplanung im ÖSG 2008 abzubilden. Im Zuge der jeweils nächsten Revision sollten diese um die Leistungsstandorte und Kapazitäten des Rehabilitationsbereichs ergänzt werden. Auch die Darstellungsform sollte bei zukünftigen RSG-Revisionen durch Orientierung an Muster-RSG weitgehend vereinheitlicht werden.

Das BMG erachtete die Vereinheitlichung der Planungshorizonte zwar als sinnvoll, wies jedoch darauf hin, dass es eine Umsetzung erst in einem weiteren Schritt – nach Herstellung der inhaltlichen und methodischen Vergleichbarkeit der RSG – bewerkstelligen könne.

Ferner stellte der RH fest, dass die Novelle des Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetzes (KAKuG), BGBl. I Nr. 61/2010, krankenanstaltenrechtliche Regelungen zur Umsetzung des ÖSG in RSG und hinsichtlich der Festlegung von RSG-Mindestinhalten vorsah. § 10a KAKuG regelte, dass die Landesgesetzgebung die Landesregierung zu verpflichten hat, im Rahmen eines RSG für Fondskrankenanstalten einen Landeskrankenanstaltenplan zu erlassen, der sich im Rahmen des ÖSG befindet. Diese Bestimmung wurde um die Verpflichtung ergänzt, bei der Erlassung des Landeskrankenanstaltenplans die im ÖSG vereinbarten Zielvorstellungen, Planungsgrundsätze und -methoden zu berücksichtigen, um eine verbindliche und österreichweit auf einheitlichen Grundsätzen basierende Krankenanstalten- und Großgeräteplanung mit integrierter Leistungsangebotsplanung zu gewährleisten.

Mit der folgenden Novelle des KAKuG, BGBl. I Nr. 147/2011, wurde der ÖSG zum objektivierten Sachverständigengutachten erklärt (§ 59j KAKuG), um eine engere und nachhaltigere Verknüpfung der RSG mit den Planungsvorgaben des ÖSG zu erreichen.

- 2.2** Die Bundesgesundheitsagentur setzte die Empfehlung teilweise um, indem sie mit der Einrichtung des RSG-Monitorings eine Grundlage für die Vereinheitlichung der RSG geschaffen hatte. Die erwähnten ÖSG-bezogenen Bestimmungen in den KAKuG-Novellen verliehen dem ÖSG stärkeres Gewicht und waren daher nach Ansicht des RH ebenfalls geeignet, zu einer Vereinheitlichung der RSG beizutragen. Einheitliche Planungshorizonte waren allerdings noch nicht vereinbart.

Der RH empfahl der Bundesgesundheitsagentur daher, auf eine Vereinheitlichung der Planungshorizonte der RSG hinzuwirken.

- 2.3** *Das BMG sei laut seiner Stellungnahme bemüht, im Rahmen der aktuellen Verhandlungen zur Verlängerung der derzeit geltenden Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens ein entsprechendes Einvernehmen mit den Ländern hinsichtlich eines bundesweit abgestimmten Planungshorizonts für die RSG zu erreichen.*

## Regionale Strukturpläne Gesundheit

**3.1** (1) Der RH hatte dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, die im Rahmen der Reformvereinbarungen 2005 und 2008<sup>1</sup> vorgesehene Erstellung des RSG zügig umzusetzen.

(2) Der Tiroler Gesundheitsfonds beabsichtigte, den RSG Tirol in drei Modulen (stationär, ambulant und Nahtstellen) zu erstellen. Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte er mitgeteilt, dass eine Aktualisierung des Tiroler Krankenanstaltenplans 2009 in Ausarbeitung sei. Die Projektarbeiten für die Erstellung eines ambulanten Moduls des RSG Tirol seien im Gange; als Projektpartner sei die ÖBIG Forschungs- und Planungsgesellschaft mbH gewonnen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Erstellung des RSG Tirol modulartig (stationär, ambulant und Nahtstellen) geplant war. Für den Bereich des stationären Moduls wurde der Tiroler Krankenanstaltenplan 2009 mit Verordnung der Landesregierung vom Oktober 2009 erlassen (LGBl. Nr. 85/2009 i.d.g.F.).<sup>2</sup>

Bezüglich des ambulanten Moduls stellte der RH fest, dass eine aus dem Land Tirol und der Tiroler Gebietskrankenkasse (TGKK) gebildete Arbeitsgemeinschaft die Planungen im Frühjahr 2010 ausgeschrieben hatte. Der Zuschlag für die Planungsarbeiten an die ÖBIG Forschungs- und Planungsgesellschaft mbH<sup>3</sup> erfolgte im August 2010.

Die für September 2011 vorgesehene Übergabe des Abschlussberichtes mit den abgestimmten Ergebnissen der Bestandsanalyse und den Planungsempfehlungen an den Tiroler Gesundheitsfonds verzögerte sich aufgrund umfangreicher Datenerhebungen und der zeitaufwendigen Einbeziehung aller Systempartner bis April 2012. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH waren intensive Endabstimmungsarbeiten im Gange. Die Beschlussfassung über das ambulante Modul in der Tiroler Landesgesundheitsplattform war, abhängig vom Ergebnis des Abstimmungsprozesses, spätestens im Herbst 2012 beabsichtigt.

Die Planungsarbeiten für das Modul Nahtstellen als drittes Themensegment des RSG Tirol hatten noch nicht begonnen, weil der Geschäftsführende Ausschuss des Tiroler Gesundheitsfonds die prioritäre Bearbeitung des ambulanten Moduls als notwendig erachtet hatte.

<sup>1</sup> Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens (BGBl. I Nr. 73/2005 und BGBl. I Nr. 105/2008)

<sup>2</sup> Der Tiroler Krankenanstaltenplan wurde mit LGBl. 90/2011 novelliert (Textänderung nach Erstellung des ÖSG 2010).

<sup>3</sup> nunmehr Gesundheit Österreich Forschungs- und Planungs GmbH (GÖ FP)

**3.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung teilweise um, indem das stationäre Modul bereits in Geltung war und das ambulante Modul zur Zeit der Überprüfung durch den RH vor der Beschlussfassung in der Tiroler Landesgesundheitsplattform stand. Die Planungsarbeiten für das Modul Nahtstellen hatten hingegen noch nicht begonnen.

Der RH empfahl daher dem Tiroler Gesundheitsfonds, auf eine Umsetzung des ambulanten Moduls des RSG noch im Jahr 2012 hinzuwirken und mit den Planungsarbeiten für das Nahtstellenmodul ehestmöglich zu beginnen.

**3.3** *Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass die Ausarbeitung des ambulanten Moduls des RSG Tirol voraussichtlich noch im Jahr 2012 abgeschlossen und im Anschluss daran nach Maßgabe der personellen und finanziellen Ressourcen die Bearbeitung des Moduls Nahtstellen erfolgen werde.*

## Reformpoolprojekte

**4.1** (1) Da ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Reformpoolprojekte in der Projektauswahl lag, hatte der RH dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, insbesondere kleine, überschaubare Reformpoolprojekte durchzuführen, die im Falle eines Erfolgs flächendeckend ausgeweitet werden können.

(2) Nach Mitteilung des Tiroler Gesundheitsfonds im Nachfrageverfahren werde bei der Konzeption von Reformpoolprojekten auf die Empfehlung der Überschaubarkeit und die Überlegung, im Erfolgsfalle eine flächendeckende Ausweitung vorzunehmen, Rücksicht genommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass drei neue Reformpoolprojekte begonnen worden waren.

– Im Juni 2009 beschloss die Tiroler Landesgesundheitsplattform das Konzept für die Umsetzung von Modellprojekten in der Palliativ- und Hospizversorgung in den Bezirken Lienz und Reutte. Aufgrund der guten Inanspruchnahme der Palliativteams in den Modellregionen war ein Konzept zur Überführung in den Regelbetrieb sowie zur Ausrollung auf die übrigen Tiroler Regionen nach Ende der bis März 2013 veranschlagten Pilotphase in Ausarbeitung.

## Reformpoolprojekte

- Im November 2009 erteilte die Landesgesundheitsplattform ihre Zustimmung zur ambulanten Nachnutzung des Krankenhauses Kitzbühel.<sup>4</sup> Die Landesgesundheitsplattform beschloss im Dezember 2010, dass der Tiroler Gesundheitsfonds für das Jahr 2010 270.000 EUR und für die Jahre 2011 und 2012 je 360.000 EUR zu leisten hatte. Mit diesen Zahlungen sollten alle der Sozialversicherung durch Leistungsverschiebungen in den extramuralen Bereich erwachsenden Kosten pauschal abgegolten und das Projekt mit Ende 2012 beendet werden.
- Die Tiroler Landesgesundheitsplattform beschloss im Dezember 2009 ein weiteres Reformpoolprojekt zur Optimierung der Auslastung des MRT-Geräts im Bezirkskrankenhaus Lienz. Das MRT-Gerät wurde, um eine effizientere Nutzung zu erreichen, im Rahmen eines Pilotprojekts im Zeitraum 1. Oktober 2009 bis 30. September 2011 auch von einem niedergelassenen Arzt genutzt, wobei der Gesundheitsfonds den KV-Trägern 50 % der geleisteten MR-Abgeltungen ersetzte. Das Projekt wurde nach dem 30. September 2011 nicht in den Regelbetrieb übergeführt, weil die Inanspruchnahme weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben war.<sup>5</sup>

**4.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung um, weil bei zwei Reformpoolprojekten die Übernahme in den Regelbetrieb vorgesehen und vom Projekterfolg abhängig gemacht wurde. Der RH wies darauf hin, dass das dritte Reformpoolprojekt (Nachnutzung des Krankenhauses Kitzbühel) von vornherein nicht für eine flächendeckende Ausweitung geeignet war.

**5.1** (1) Der RH hatte dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, das Instrument des Reformpools im Sinne einer verbesserten Patientenversorgung stärker zu nutzen. Auch würden dadurch persönliche Kontakte geschaffen sowie Sachverhalte zwischen Land und Sozialversicherung thematisiert werden, was zu einer Überwindung der strikten Trennung der Sektoren des Gesundheitswesens beitragen könnte.

(2) Der Tiroler Gesundheitsfonds hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, die Anregung, über Kontakte zwischen Vertretern von Land und Sozialversicherung ein sektorenübergreifendes System-

<sup>4</sup> Das KH Kitzbühel wurde per 31. Dezember 2009 geschlossen.

<sup>5</sup> Der Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Lienz beschloss in der Folge, die Betriebszeiten des MRT-Geräts im Bezirkskrankenhaus Lienz ab dem 1. März 2012 um täglich zwei Stunden auszuweiten, um die Versorgung zu verbessern.





Reformpoolprojekte



### Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekt Tirol; Follow-up-Überprüfung

verständnis zu entwickeln, sei berücksichtigt worden und werde auch weiterhin berücksichtigt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass für die Durchführung von Reformpoolprojekten ab dem Jahr 2008 jährlich 579.000 EUR zur Verfügung gestellt wurden, davon 379.000 EUR vom Tiroler Gesundheitsfonds und je 100.000 EUR vom Land Tirol und der TGKK.

Die in den Vorjahren nicht verbrauchten Mittel wurden einer Rücklage zugeführt und in den Jahren 2010 und 2011 zur Bedeckung der über die zur Verfügung gestellten Mittel hinausgehenden Finanzierungserfordernisse verwendet. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die zur Verfügung gestellten und aufgewendeten Mittel:

Tabelle 1: Mittel für Reformpoolprojekte				
	2008	2009	2010	2011
	in EUR			
zur Verfügung gestellte Mittel	579.000	579.000	579.000	579.000
aufgewendete Mittel	16.781	386.108	891.761	1.021.100

Quelle: Tiroler Gesundheitsfonds

**5.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung um, indem das Instrument des Reformpools ab dem Jahr 2009 stärker genutzt wurde.

#### Verrechnung ausländischer Gastpatienten

**6.1** (1) Der RH hatte dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 31) im Hinblick auf die lange Dauer des Kostenerstattungsverfahrens und die daraus resultierenden Finanzierungskosten empfohlen, auf eine stärkere Koordination und regelmäßige Abstimmungen mit der TGKK hinzuwirken. Die Datenschnittstelle wäre im Hinblick auf Verbesserungspotenziale zu analysieren und gemeinsam Lösungen mit dem Ziel der Beschleunigung des derzeitigen Verfahrens zu entwickeln.

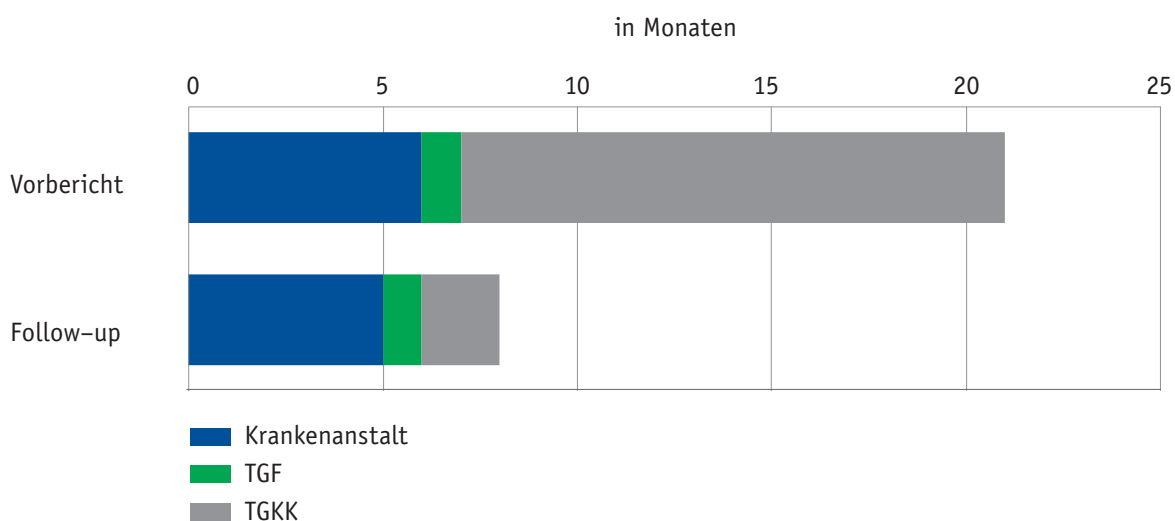
(2) Der Tiroler Gesundheitsfonds hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Umstellung des Datenaustausches im ambulanten Bereich mit einer nunmehr direkten Übermittlung der Leistungsdaten von den Fondskrankenanstalten an die TGKK zu einer deutlichen Verbesserung und Beschleunigung der Prozesse beigetragen habe und dass regelmäßige Sitzungen unter Einbeziehung aller Akteure stattfänden.

## Verrechnung ausländischer Gastpatienten

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Tiroler Gesundheitsfonds mit der TGKK und der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH eine am 1. September 2010 in Kraft getretene Vereinbarung abgeschlossen hatte, die unter anderem die Fristen für die Weitergabe sowohl der ambulanten als auch der stationären Verrechnungsdaten detailliert regelte.

Die Vereinbarung stellte sicher, dass die Abrechnungsdaten spätestens acht Monate nach der Entlassung des Patienten an den Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger weitergeleitet wurden.<sup>6</sup> Ein Vergleich der für den Vorbericht erhobenen Durchlaufzeiten mit der nunmehrigen Durchlaufzeit ist aus dem nachfolgenden Diagramm ersichtlich.

Abbildung 1: Durchlaufzeit der Verrechnungsdaten bei den jeweiligen Verrechnungsstellen



Quellen: Vorbericht; Tiroler Gesundheitsfonds

Die Durchlaufzeit der stationären Verrechnungsdaten konnte demnach von rd. 1,7 Jahren auf rd. 0,7 Jahre gesenkt werden.

<sup>6</sup> bzw. – bei ambulanten Behandlungen – spätestens acht Monate nach dem Behandlungstermin; eine Beschleunigung bei der Übermittlung der ambulanten Abrechnungsdaten wurde auch dadurch erzielt, dass diese nunmehr von den KA direkt an die TGKK – und nicht mehr über den Umweg des Gesundheitsfonds – übermittelt wurden. Die TGKK übernahm auch die – bisher vom Tiroler Gesundheitsfonds durchgeführte – Plausibilitätsprüfung vor der Weiterleitung der Daten an den Hauptverband. Der Gesundheitsfonds erhielt die geprüften Daten quartalsweise zur Information.

Darüber hinaus erfolgten zwischen dem Tiroler Gesundheitsfonds, der TGKK und den Krankenanstalten regelmäßige Abstimmungssitzungen, die der zeitnahen Klärung von Problemen beim Datenaustausch dienten.

**6.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung um, weil er durch den Abschluss einer diesbezüglichen Vereinbarung mit der TGKK und der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH und die dadurch erzielte Verkürzung der Durchlaufzeiten eine signifikante Beschleunigung des Kostenerstattungsverfahrens erreichen konnte.

**7.1** (1) Der RH hatte dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, im Hinblick auf eine Verkürzung der Vorfinanzierungsdauer auf eine Verringerung der Außenstände gegenüber ausländischen Gastpatienten hinzuwirken.

(2) Der Tiroler Gesundheitsfonds hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass mittel- bzw. längerfristig auf EU-Ebene versucht werden sollte, die langen Prüf- und Zahlungsfristen (18 Monate bei nicht strittigen und 36 Monate bei strittigen Fällen) zu thematisieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Außenstände des Tiroler Gesundheitsfonds 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<sup>7</sup>) gesunken waren.<sup>8</sup>

Im Mai 2010 war die im Rahmen des Nachfrageverfahrens erwähnte Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009<sup>9</sup> in Kraft getreten, die sowohl Zahlungsfristen<sup>10</sup> als auch die Möglichkeit der Erhebung von Verzugszinsen auf ausstehende Forderungen vorsah.

<sup>7</sup> Der Rechnungsabschluss 2011 des Tiroler Gesundheitsfonds lag zur Zeit der Überprüfung durch den RH noch nicht vor. Daher wurde das Fondsvolumen 2011 durch den Tiroler Gesundheitsfonds auf Basis der zur Zeit der Überprüfung vorliegenden Werte geschätzt.

<sup>8</sup> Diese waren von rd. 14,5 Mill. EUR (rd. 4 % des Tiroler Fondsvolumens) im Jahr 1997 auf rd. 71,7 Mill. EUR (rd. 12 % des Tiroler Fondsvolumens) im Jahr 2007 gestiegen.

<sup>9</sup> Verordnung vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

<sup>10</sup> Der Zahlungszeitraum beträgt bei unstrittigen Forderungen 18 Monate, bei strittigen Forderungen 36 Monate ab Geltendmachung der Forderung beim ausländischen Versicherungsträger.

## Verrechnung ausländischer Gastpatienten

**7.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung um, weil er die Verringerung seiner Außenstände auch durch den Abschluss einer Vereinbarung mit der TGKK und der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH zur Beschleunigung des Kostenerstattungsverfahrens erzielen konnte (siehe auch TZ 6). Der RH verwies jedoch auf die auch im Jahr 2011 bestehenden hohen Außenstände.

**8.1** (1) Der RH hatte dem Tiroler Gesundheitsfonds in seinem Vorbericht (TZ 32) empfohlen, in Abstimmung mit der TGKK das Verrechnungssystem für Gastpatienten dahingehend weiterzuentwickeln, dass eine personenbezogene Auswertung sowohl der offenen als auch der bereits erstatteten Entgelte möglich wird.

(2) Laut Mitteilung des Tiroler Gesundheitsfonds im Rahmen des Nachfrageverfahrens würden personenbezogene Rückmeldungen über die durchgeführten Abrechnungen im stationären und ambulanten Bereich erfolgen, nicht jedoch bei Zahlungseingängen. Allerdings werde bei jedem Zahlungseingang die Rechnungsnummer der jeweiligen zwischenstaatlichen Abrechnung bekannt gegeben, so dass nachvollziehbar sei, für welche Personen bezahlt wurde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Tiroler Gesundheitsfonds seit dem Jahr 2011 ein Programm zur Abrechnung der stationären Patienten einsetzte, das einen transparenten Nachvollzug der Abrechnungen und einen Informationsfluss von der TGKK zum Gesundheitsfonds (Rückmeldungen über den Abrechnungsstatus) sicherstellte.<sup>11</sup>

Weiters überzeugte sich der RH davon, dass eine personenbezogene Zuordnung der Zahlungseingänge möglich war, wenn der leistungszuständige ausländische Krankenversicherungsträger entweder eine Sammelrechnung zur Gänze beglich oder über vorgenommene Absetzungen<sup>12</sup> bei einzelnen Gastpatienten informierte. Dies war bei über 99 % des zwischenstaatlichen Abrechnungsvolumens der Fall.

Die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 (siehe dazu die TZ 7) sah die Einführung eines europäischen elektronischen Workflows für

<sup>11</sup> In diesem Programm („AGPR-Manager“), das von bislang sieben Landesgesundheitsfonds genutzt wird, wurden alle Abrechnungsdaten für Spitalsentlassungen ab dem Jahr 2011 erfasst.

<sup>12</sup> Eine Absetzung (= Abzug) erfolgte beispielsweise, wenn eine nicht im Leistungskatalog des ausländischen Krankenversicherungsträgers enthaltene Leistung erbracht wurde. In diesem Fall hatte der Gastpatient die Differenz zwischen Rechnungs- und Erstattungsbetrag selbst zu tragen („Selbstzahler“).

Sozialversicherungsdaten (EESSI<sup>13</sup>), der eine lückenlose personenbezogene Zuordnung der zwischenstaatlichen Zahlungseingänge ermöglichen wird, bis Ende April 2012 vor. Mit Beschluss Nr. E3 der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 19. Oktober 2011 wurde diese Frist bis zum 30. April 2014 verlängert.

- 8.2** Der Tiroler Gesundheitsfonds setzte die Empfehlung teilweise um, weil eine lückenlose personenbezogene Zuordnung der zwischenstaatlichen Zahlungseingänge erst mit der Einführung des europäischen elektronischen Workflows für Sozialversicherungsdaten möglich sein wird.
- 8.3** *Laut Mitteilung der Tiroler Landesregierung müssten die notwendigen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Transparenz auf europäischer Ebene geschaffen werden.*

---

<sup>13</sup> Elektronischer Austausch von Information der sozialen Sicherheit

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 9 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 Reformpoolprojekte	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)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patienten-  
behandlung im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in  
den Krankenhäusern Schwarzach und Hallein**





**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	286
Abkürzungsverzeichnis _____	289
Glossar _____	291

**BMG****Wirkungsbereich des Bundesministeriums  
für Gesundheit****Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung  
im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in den Krankenhäusern  
Schwarzach und Hallein**

KURZFASSUNG _____	296
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	301
Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten _____	301
Qualitätsindikatoren in Deutschland _____	313
Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein _____	316
Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe _____	334
Sonstige Feststellungen _____	345
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	351
<b>ANHANG</b> Anhänge 1 bis 13 _____	355

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht Strukturqualitätskriterien ÖSG 2010 _____	309
Tabelle 2:	Deutsche Qualitätsindikatoren für die Cholezystektomie mit Referenzwerten und Ergebnissen 2009, 2010 _____	314
Tabelle 3:	Festgelegte Mindestmengen in Deutschland (Stand: 2010) _____	315
Tabelle 4:	Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung der Hygieneteams (Leitlinie PROHYG 2.0) _	317
Tabelle 5:	Personalausstattung des Hygieneteams im LKH Salzburg _____	318
Tabelle 6:	Personalausstattung des Hygieneteams im KH Schwarzach _____	319
Tabelle 7:	Personalausstattung des Hygieneteams im KH Hallein _____	319
Tabelle 8:	Erfassung von Komplikationsraten an ausgewählten Kliniken des LKH Salzburg _____	325
Tabelle 9:	Erfassung von Komplikationen an ausgewählten Abteilungen des KH Schwarzach _____	326
Tabelle 10:	Erfassung von Komplikationen im KH Hallein _____	327
Tabelle 11:	Ausgewählte Eingriffe _____	334
Tabelle 12:	Anzahl Pankreatektomien KH Schwarzach 2007 bis 2010 _____	336
Tabelle 13:	Anzahl Thyreoidektomien KH Hallein 2007 bis 2010 _____	336
Tabelle 14:	Anzahl Brustkrebsoperationen KH Hallein 2007 bis 2010 _____	337
Tabelle 15:	Anzahl Knie- und Hüftendoprothetik KH Hallein 2007 bis 2010 _____	337

# Tabellen

Tabelle 16:	Verweildauer im OP-Saal _____	345
Tabelle 17:	Anästhesiezeiten – Cholezystektomie _____	346
Tabelle 18:	Anästhesiezeiten – Appendektomie _____	346
Tabelle 19:	Anästhesiezeiten – Hüftimplantation _____	347
Tabelle 20:	Anästhesiezeiten – Arthroskopie _____	347



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATS	österreichische Schilling
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBL. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
ca.	circa
COPD	Chronisch obstruktive Lungenkrankheit – Raucherlunge
DIAG	Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen
Erl	Erläuterungen
f.	folgend
ff.	fortfolgend
Gesundheitsqualitätsgesetz	Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheits- leistungen, BGBL. I Nr. 179/2004 i.d.g.F.
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
GÖGG	Bundesgesetz über die Gesundheit Öster- reich GmbH, BGBL. I Nr. 132/2006 i.d.g.F.
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
KA	Krankenanstalt(en)
KAKuG	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kur- anstalten, BGBL. Nr. 1/1957 i.d.g.F.
KH Hallein	Krankenhaus der Stadtgemeinde Hallein
KH Schwarzach	Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul

# Abkürzungen



leg. cit.	legis citatae
LGBL.	Landesgesetzblatt
LKF	Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
LKH Salzburg	Landeskrankenhaus Salzburg – Universitätsklinikum der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität
mbH	mit beschränkter Haftung
Nr.	Nummer
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
OGH	Oberster Gerichtshof
Oö.	Oberösterreichisch(e, em, en, er, es)
OP	Operation
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
QIP	Quality Indicator Project der Maryland Hospital Association
RH	Rechnungshof
RSG	Regionaler Strukturplan Gesundheit
RV	Regierungsvorlage
S.	Seite
SALK	Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH
SKAG	Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000–SKAG, LGBL. Nr. 24/2000 i.d.g.F.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

## Glossar

### Angiographie

Darstellung von Gefäßen (Gefäßsystemen) mit Hilfe diagnostischer Bildgebungsverfahren (z.B. Röntgen oder Magnetresonanztomographie)

### Appendektomie

operative Entfernung des Blinddarms

### Arthroskopie

Hineinsehen in das Körperinnere (Gelenksspiegelung) durch kleine Hautschnitte (minimal invasiv) mit Hilfe eines Geräts (Endoskop)

### Cholezystektomie

operative Entfernung der Gallenblase

### Disease Management Programm

systematisches Behandlungsprogramm für chronisch kranke Menschen auf Grundlage empirisch nachgewiesener Medizin (evidenzbasiert)

### Endoskop(ie)

technisches Gerät (starre oder flexible Rohre mit oder ohne Optik) zur Diagnose und Behandlung in Körperhöhlen

### interventionelle Kardiologie

Untersuchung und Behandlung des Herzens (Herzgefäße) mit Hilfe technischer Geräte (bildgebende Verfahren und Endoskope)

# Glossar



Kolektomie

operative Entfernung des Dickdarms

Kolon (Colon)

Dickdarm

Konsiliararzt, konsiliarärztlich

unterstützende patientenbezogene Beratung durch einen in der Regel externen Facharzt; im Rahmen des Tumorboards Beratung vorrangig durch krankenhaus-eigene Fachärzte

laparoskopisch

Hineinsehen und Operieren in Körperhöhlen mit Hilfe von Endoskopen

Leistenhernie

Bruch von Bindegewebe im Bereich der Leisten (Leistenbruch)

maligne Erkrankung

bösartige Erkrankung

Mammateilresektion

teilweise Entfernung der Brust

Mastektomie

Brustentfernung



### Mikrobiologie

Lehre von krankheitserregenden Mikroorganismen (Bakterien, Pilze, Protozoten)

### Mortalitätsrate

Sterberate

### Neonatologie

Lehre von den Frühgeborenen und ihren Erkrankungen

### nosokomiale Infektionen

Infektionen, die sich ein Patient im Laufe des Spitalsaufenthaltes zuzieht

### onkologische Fälle (Onkologie)

an Krebs erkrankte Patienten (medizinisches Fachgebiet zur Erkennung und Behandlung von Tumorerkrankungen)

### Pankreatektomie

operative Entfernung der Bauchspeicheldrüse

### Schlüssellochchirurgie

Operationstechnik mit kleinstmöglichen Zugangsschnitten (minimal-invasive Chirurgie mit Hilfe laparoskopischer Operationstechniken)

### Sectio Caesarea

Entbindung mittels Kaiserschnitts

# Glossar



## Thyreoidektomie

operative Entfernung der Schilddrüse

## Tumorboard

Qualitätsinstrument im Sinne einer verpflichtenden konsiliarärztlichen Kooperation, um für die an Krebs erkrankten Patienten die bestmöglichen diagnostischen und therapeutischen Schritte zu besprechen und festzulegen

zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchung

Beurteilung von Zellen, die aus einem Gewebeverband durch Abstriche, Biopsien oder Punktion (Zytologie) bzw. aus Gewebe von Operationspräparaten (Histologie) entnommen werden

## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit**

### **Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patienten- behandlung 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.

## KURZFASSUNG

### 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)

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der  
Patientenbehandlung**

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 zytologischen 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)

## Kurzfassung

### 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)



Kurzfassung

BMG

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der  
Patientenbehandlung**

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)

Kenndaten zu den Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein			
<b>Krankenanstalten</b>	Landeskrankenhaus Salzburg – Universitätsklinikum der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität (LKH Salzburg); Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul (KH Schwarzach), Krankenhaus der Stadtgemeinde Hallein (KH Hallein)		
<b>Rechtsträger</b>	Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH (Alleingesellschafter ist das Land Salzburg); Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. (Alleingesellschafter ist die Kongregation der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul); Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. (Alleingesellschafter ist die Stadtgemeinde Hallein)		
<b>kompetenzrechtliche Grundlage</b>	Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F., Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten		
<b>Bundesrecht</b>	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.		
<b>Landesrecht</b>	Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F.		
<b>Rechtsgrundlagen bezüglich Qualität</b>	Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG), BGBl. I Nr. 179/2004 Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH, BGBl. I Nr. 132/2006		
<b>Leistungsdaten 2010</b>	<b>LKH Salzburg</b>	<b>KH Schwarzach</b>	<b>KH Hallein</b>
	Anzahl		
tatsächliche Betten	1.172	513	163
stationäre Aufenthalte	76.978	29.823	7.795
ambulante Frequenzen	482.384	126.038	21.889
	in %		
Auslastung nach Belagstagen	70	78	70
	Anzahl		
durchschnittliche Belagsdauer in Tagen	3,90	4,89	5,37
Personal in VZÄ	3.288,66	1.029,00	238,98
Endkosten in Mill. EUR	342,05	84,53	20,69
LKF-Punkte in Mill.	212,91	71,60	18,04
	in EUR		
Kosten je LKF-Punkt	1,61	1,18	1,15

Quellen: DIAG; LKH Salzburg; KH Schwarzach; KH Hallein



## Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung

### Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2011 bis Jänner 2012 bzw. im März 2012 querschnittsartig Maßnahmen zur Qualitätssicherung in der Patientenbehandlung 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).

Ziel der Gebarungsprüfung war es, in den drei genannten Krankenanstalten die Umsetzung der im Gesundheitsqualitätsgesetz<sup>1</sup> und in den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG<sup>2</sup>) sowie in den entsprechenden Landesausführungsgesetzen – konkret im Salzburger Krankenanstaltengesetz (SKAG<sup>3</sup>) festgelegten Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beurteilen. Anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe (Angiographie der Herzkranzgefäße, Mandel- und Nasenpolypentfernung, Bauchchirurgie, Schilddrüsenoperationen, Gallenblasenentfernung, Kaiserschnittgeburten, Brustentfernungen, Arthroskopien, Knie- und Hüftendoprothetik) überprüfte der RH in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien.

Zu dem im Juli 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG, die Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH (SALK), die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. und die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. im September 2012 sowie das Land Salzburg im Oktober 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2012.

### Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

#### Allgemeines

2 Qualitätssicherungsmaßnahmen im Gesundheitswesen dienen im Wesentlichen der Verbesserung der Versorgung der Patienten in organisatorischer, technischer bzw. pflegerischer und ärztlicher Hinsicht. Für Träger von Krankenanstalten sind derartige Maßnahmen mittlerweile unverzichtbar geworden; einerseits aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und andererseits deshalb, weil Qualitätssicherung in der Regel auch zu einer optimierten Ressourcennutzung führt und daher

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 179/2004

<sup>2</sup> BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.

<sup>3</sup> LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F.

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

dazu beitragen kann, Rationalisierungspotenziale besser auszuschöpfen.<sup>4</sup>

Regelungen über die Qualitätssicherung in Krankenanstalten finden sich insbesondere in folgenden Rechtsvorschriften und Vereinbarungen auf Bundes- und Länderebene:

- Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. (KAKuG),
- Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen, BGBl. Nr. 179/2004 i.d.g.F. (Gesundheitsqualitätsgesetz),
- Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F. (SKAG) sowie
- Österreichischer Strukturplan Gesundheit (ÖSG).

### Gesundheitsqualitäts- gesetz

**3.1** Das Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen (Gesundheitsqualitätsgesetz) wurde im Rahmen der Gesundheitsreform 2005 mit dem Ziel beschlossen, ein bundesländer- und sektorenübergreifendes Qualitätssystem zu implementieren und verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen zu schaffen. Der Bundesgesetzgeber entschied sich dabei jedoch nicht für ein konkretes Qualitätsmanagementmodell, sondern überließ es dem Bundesminister für Gesundheit, Qualitätsstandards entweder in Form von verbindlichen Bundesqualitätsrichtlinien durch Verordnung zu erlassen oder in Form von Bundesqualitätsleitlinien im Sinne einer Hilfestellung zu empfehlen (§ 4 Gesundheitsqualitätsgesetz).<sup>5</sup>

Konkreter und für den Bundesminister für Gesundheit verpflichtend waren die vom Gesetzgeber in den §§ 5 ff. Gesundheitsqualitätsgesetz verankerten Vorgaben, die im Sinne einer systematischen Qualitätsarbeit Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität berücksichtigten. Demnach waren vom Bundesminister u.a. verbindliche Strukturqualitätskriterien und Anforderungen im Bereich der Prozessqualität zu

<sup>4</sup> vgl. dazu: Tragl, die Grundlagen der Qualitätssicherung in der medizinischen Versorgung, in Fischer/Tragl (Hrsg.), Qualitätssicherung in der Medizin, Wien 2000, S. 9 und die Ausführungen in der Qualitätsstrategie des Bundes (S. 3 Ziffer 5), die unter [www.goeg.at/Bereich/Qualitaetsstrategie.html](http://www.goeg.at/Bereich/Qualitaetsstrategie.html) abrufbar ist

<sup>5</sup> Laut den Erläuterungen sollte dadurch „einerseits die Flexibilität der Gesundheitsleister in der Qualitätsarbeit gestützt werden, andererseits auch die Weiterentwicklung von Qualitätsmanagementsystemen und -modellen und der Wettbewerb nicht behindert werden“.

entwickeln sowie Indikatoren bzw. Referenzgrößen zur Ergebnisqualität und auch entsprechende Meldepflichten festzulegen.

Weiters hatte der Bundesminister den Aufbau einer bundeseinheitlichen bundesländer-, berufs- und sektorenübergreifenden Qualitätsberichterstattung vorzugeben. Darüber hinaus war eine bundesweite Beobachtung und Kontrolle der Mitwirkung an der Qualitätsberichterstattung, der Umsetzung von Bundesqualitätsrichtlinien und der Anwendung von Bundesqualitätsleitlinien sicherzustellen.

Ungeachtet dieser gesetzlichen Verpflichtung erließ der Bundesminister für Gesundheit jedoch bislang keine verbindlichen Qualitätsvorgaben (Bundesqualitätsrichtlinien).

**3.2** Der RH beanstandete, dass seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien festgelegt wurden. Er empfahl dem BMG, entsprechende Vorgaben zu erlassen.

**3.3** *Das BMG verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Erlassung von Bundesqualitätsleit- und -richtlinien gebe. Die Festlegung verbindlicher Qualitätsvorgaben habe sich in der Praxis als nicht zweckmäßig und in der Sache auch nicht unbedingt zielführend herausgestellt. So sei insbesondere zu beachten, dass die Unterschiede hinsichtlich der historisch gewachsenen Strukturen und bei den darauf aufbauenden Versorgungsprozessen teilweise sehr groß seien und durchaus ihre Berechtigung haben könnten.*

*Weiters hätten sich die Länder in der geltenden Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens ein Mitspracherecht insofern ausbedungen, als die Inhalte aller Verordnungen im Rahmen des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Konsens zwischen Bund und Ländern festzulegen wären. Dem BMG sei es nicht möglich, diese Vorgangsweise im Alleingang zu ändern.*

*Das BMG hob schließlich hervor, dass im ÖSG und im Rahmen der LKF-Abrechnungsvorschriften bereits verbindliche Qualitätsstandards bestünden.*

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

**3.4** Der RH entgegnete unter Verweis auf die gesetzlichen Materialien<sup>6</sup>, dass es gerade die Intention des Gesetzgebers war, mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz die Grundlage für ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem zu schaffen und die Einhaltung von Qualitätsvorgaben bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen verbindlich vorzuschreiben.

Zum Hinweis des BMG auf das Mitspracherecht der Länder hielt der RH fest, dass dieses am gesetzlichen Auftrag des Bundesministers zur Erlassung verbindlicher Qualitätsvorgaben nichts ändert.

Aus der Sicht des RH war ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem, wie es das Gesundheitsqualitätsgesetz forderte, ohne bundeseinheitliche, sektorenübergreifende und transparente Standards nicht denkbar. Derartige Standards standen im Übrigen, wie die im ÖSG enthaltenen Qualitätsstandards bewiesen, einer individuellen Behandlung und Patientenorientierung nicht entgegen.

Bundesinstitut für  
Qualität im Gesundheitswesen

**4.1** Das mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz im Jahr 2006 eingerichtete Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen (Bundesinstitut) sollte den Bundesminister insbesondere bei der Erstellung von allgemeinen Vorgaben und Grundsätzen sowie bei der Überprüfung, Empfehlung, Erarbeitung und der Kontrolle von Qualitätsstandards unterstützen. Dementsprechend beauftragte der Bundesminister das Bundesinstitut im Jahr 2008, in einer sogenannten „Metaleitlinie“ die Methode für die Entwicklung und Evaluierung von Qualitätsstandards festzulegen.

Die Metaleitlinie wurde im Jahr 2010 fertiggestellt; darauf aufbauend veröffentlichte das BMG zwei Bundesqualitätsleitlinien, bei denen es sich um Qualitätsstandards mit Empfehlungscharakter handelte, nämlich

- das „Disease Management Programm für Diabetes mellitus Typ 2“<sup>7</sup> und
- die „Bundesqualitätsleitlinie zur integrierten Versorgung von erwachsenen Patientinnen und Patienten für die präoperative Diagnostik bei elektiven Eingriffen“.

<sup>6</sup> Erl RV 693 der Beilagen XXII. GP, S 27 f.

<sup>7</sup> Programm zur Behandlung von Zuckerkrankheiten Typ 2

Vom Bundesinstitut bereits fertiggestellt, aber noch nicht in Form einer Bundesqualitätsleitlinie veröffentlicht, war ein Qualitätsstandard zur Brustkrebs-Früherkennung durch Mammographie-Screening. Weitere Bundesqualitätsleitlinien zu den Themen Demenz, Parkinson, COPD (Chronisch obstruktive Lungenkrankheit – Raucherlunge), Aufnahme- und Entlassungsmanagement befanden sich in Planung.

Darüber hinaus hatte das Bundesinstitut die Aufgabe, Qualitätsberichte zu erstellen.<sup>8</sup> Erstmals wurden im Jahr 2011 zwei themenspezifische Berichte über den Bereich Patientenzufriedenheit und über Qualitätssysteme in österreichischen Krankenanstalten veröffentlicht. Mittelfristiges Ziel des Bundes war eine periodische Veröffentlichung eines österreichischen Qualitätsberichts, jedoch fehlten laut Bundesinstitut bisher die erforderlichen Daten.

- 4.2 Der RH bemängelte, dass seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 erst zwei Bundesqualitätsleitlinien erlassen wurden. Er empfahl dem BMG unter Hinweis auf die im Gesundheitsqualitätsgesetz festgelegten Verpflichtungen, den Aufbau eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems zügig voranzutreiben.

Weiters empfahl der RH dem BMG im Interesse einer einheitlichen Qualitätsberichterstattung die Entwicklung von Vorgaben auf Basis bereits bestehender Dokumentationsgrundlagen<sup>9</sup>. Wie den TZ 12 und 13 zu entnehmen ist, erfassten die drei vom RH überprüften Krankenanstalten bereits auf freiwilliger Basis Qualitätsparameter (z.B. Infektionsraten), die jedoch unterschiedlich und nicht vergleichbar waren.

- 4.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es in den letzten beiden Jahren zusätzlich zu der bereits vorhandenen Bundesqualitätsleitlinie „Disease Management Programm für Diabetes mellitus Typ 2“ die Bundesqualitätsleitlinie zur Präoperativen Diagnostik erlassen sowie Qualitätsstandards für die Brustkrebs-Früherkennung festgelegt habe. Im Juni 2012 sei ferner eine Bundesqualitätsleitlinie zum Aufnahme- und Entlassungsmanagement der Bundesgesundheitskommission vorgelegt worden.*

- 4.4 Der RH hielt an seiner Kritik fest, nahm aber die zwischenzeitlich erfolgten Bemühungen des BMG zur Kenntnis.

<sup>8</sup> vgl. § 4 Abs. 2 Z 4 GÖGG (Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH)

<sup>9</sup> z.B. LKF-System, Pflege-, Intensiv- und OP-Protokolle

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

### Vorgaben im Kranken- anstellenrecht

**5.1** (1) Im Bereich „Heil- und Pflegeanstalten“ (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG) liegt die Grundsatzgesetzgebung beim Bund; die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung kommt den Ländern zu. Demnach waren für die Qualitätssicherung im LKH Salzburg und in den KH Schwarzach und Hallein sowohl das KAKuG als auch das SKAG einschlägig.

Mit der KAKuG-Novelle 1993<sup>10</sup> wurden u.a. der Qualitätssicherung besondere Bedeutung beigemessen und entsprechend spezifische Regelungen<sup>11</sup> geschaffen. Demnach hat die Landesgesetzgebung die Krankenanstaltenträger zu verpflichten, im Rahmen der Organisation Qualitätssicherungsmaßnahmen vorzusehen, die vergleichende Prüfungen mit anderen Krankenanstalten ermöglichen. Die Voraussetzungen für diese Maßnahmen haben die Träger selbst zu schaffen, wobei laut KAKuG drei Dimensionen von Qualität zu berücksichtigen sind:

- Strukturqualität (Wie gut ist die sachliche und personelle Ausstattung der Krankenanstalt auf die angebotene medizinische Versorgung abgestimmt?)
- Prozessqualität (Wie gut sind die im Rahmen der medizinischen Versorgung in der Krankenanstalt zu durchlaufenden Prozesse darauf abgestimmt, das bestmögliche Behandlungsergebnis zu erzielen?)
- Ergebnisqualität (Wie gut ist das erzielte im Vergleich zum erzielbaren Behandlungsergebnis?)

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens kann der Rechtsträger selbst entscheiden, wie er dem Gebot zur Qualitätssicherung konkret nachkommt und z.B. eine eigene Qualitätsstrategie formulieren.

(2) Gemäß dem SKAG<sup>12</sup> sind die Rechtsträger von Krankenanstalten verpflichtet, interne Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Konkretere Vorgaben waren von der Landesregierung durch Verordnung zu erlassen. Obwohl diese Verpflichtung bereits seit dem Jahr 1996<sup>13</sup> bestand, erließ die Salzburger Landesregierung eine solche Verordnung bisher nicht.

<sup>10</sup> BGBl. Nr. 801/1993

<sup>11</sup> § 5b KAKuG

<sup>12</sup> § 33 leg. cit.

<sup>13</sup> LGBl. Nr. 76/1995, § 12 f.

(3) Im Unterschied dazu hatte etwa die Oberösterreichische Landesregierung bereits im Jahr 2000 eine entsprechende Verordnung erlassen<sup>14</sup>, obwohl im Oö. Krankenanstaltengesetz<sup>15</sup> keine Verpflichtung dazu bestand. Danach waren die Rechtsträger der öffentlichen Krankenanstalten, der Sanatorien sowie der privaten Krankenanstalten zur Akutversorgung in Oberösterreich verpflichtet, an einem Qualitätsprojekt<sup>16</sup> teilzunehmen und Daten für verschiedene Indikatoren zu erfassen.<sup>17</sup>

**5.2** Der RH beanstandete, dass die Salzburger Landesregierung bei der Umsetzung dieser gesetzlichen Verpflichtung mehr als 15 Jahre säumig blieb. Er empfahl dem Land Salzburg, die Verordnung zur näheren Bestimmung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Kontrolle im Hinblick auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität umgehend zu erlassen.

**5.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Verpflichtung der Landesregierung zur Erlassung einer Verordnung durch das Gesundheitsqualitätsgesetz aufgehoben worden. Gemäß § 3 Abs. 1 Gesundheitsqualitätsgesetz seien nämlich die Bestimmungen dieses Gesetzes bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen unabhängig von der Organisationsform der Leistungserbringer einzuhalten, somit auch für den Bereich der Krankenanstalten.*

*Das Land Salzburg verwies weiters auf die Zielsetzung des Gesundheitsqualitätsgesetzes, ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren. Der zuständige Bundesminister habe sicherzustellen, dass diese Arbeiten bundeseinheitlich, bundesländer-, sektoren- und berufsübergreifend erfolgten. Ein solches Qualitätssystem sei nach Ansicht des Landes Salzburg sinnvoller als die Schaffung von neun „Insellösungen“ für den intramuralen Bereich, die im schlechtesten Fall nicht einmal miteinander vergleichbar wären. In diesem Sinne begrüße das Land Salzburg ausdrücklich die diesbezüglichen Empfehlungen des RH an das BMG.*

<sup>14</sup> Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F.

<sup>15</sup> siehe § 27 Abs. 6 Oö. Krankenanstaltengesetz 1997, LGBl. Nr. 132/1997 i.d.g.F.: „Die Landesregierung kann ...“.

<sup>16</sup> Quality Indicator Project (QIP) der Maryland Hospital Association

<sup>17</sup> vgl. § 2 der Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F., z.B.: im Krankenhaus zugezogene Infektionen, Kathedereinsatz, Mortalität, ungeplante Rückkehr in den OP oder speziell auf den Bereich der Psychiatrie zugeschnittene Indikatoren wie unvorhergesehene Abgänge oder der Gebrauch von physischen Maßnahmen

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

**5.4** Der RH teilte die Ansicht des Landes Salzburg bezüglich der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems. Er widersprach jedoch der vom Land Salzburg vertretenen Auffassung, wonach dem § 33 Abs. 1 zweiter Satz SKAG durch § 3 Abs. 1 Gesundheitsqualitätsgesetz materiell derogiert worden sei, weil aus seiner Sicht weder eine Normenkonkurrenz noch ein Normenkonflikt vorlagen.<sup>18</sup> Das Gesundheitsqualitätsgesetz stützt sich auf die in Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG verankerte Kompetenz des Bundes für die Gesetzgebung und Vollziehung im Gesundheitswesen. Mit dem Gesundheitsqualitätsgesetz sollte demnach die Grundlage für die Festsetzung von allgemeinen Qualitätsstandards für das gesamte Gesundheitswesen geschaffen werden, die unabhängig davon gelten, von wem und in welchem organisatorischen Rahmen (intra- oder extramural) die Gesundheitsdienstleistung erbracht wird.

Hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten ist jedoch gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG nur die Grundsatzgesetzgebung Bundessache; die Erlassung von Ausführungsgesetzen sowie die Vollziehung obliegt den Bundesländern. Vorgaben darüber, welche konkreten Maßnahmen der Qualitätssicherung im Rahmen der Organisation einer Krankenanstalt vorzusehen sind, fallen daher in die Zuständigkeit der Länder als Ausführungsgesetzgeber (vgl. § 5b Abs. 1 Satz 1 KAKuG). Folgerichtig verpflichtet § 33 SKAG die Rechtsträger der Krankenanstalten zu internen Maßnahmen der Qualitätssicherung und die Landesregierung zur Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Österreichischer  
Strukturplan Gesund-  
heit

**6.1** (1) Der ÖSG 2010 ist Grundlage für die Leistungsangebotsplanung in den regionalen Strukturplänen. Er legt fachbezogene und leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien fest.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ein früheres Gesetz kann – ohne explizite Aufhebung – allein durch die Erlassung eines späteren Gesetzes nur insoweit seine Geltung verlieren, als beide denselben Gegenstand gleich (Normenkonkurrenz) bzw. unterschiedlich (Normenkonflikt) regeln (vgl. Wiederin, Bundesrecht und Landesrecht, Wien (1995), S. 245 ff.).

<sup>19</sup> vgl. Artikel 4 (2) der Artikel 15a-Vereinbarung: „Verbindliche Qualitätskriterien stellen einen integrierenden Bestandteil der Planungsaussagen im Rahmen der Leistungsangebotsplanung dar.“



Tabelle 1: Übersicht Strukturqualitätskriterien ÖSG 2010

leistungsbegogene Strukturqualitätskriterien	
Mindestversorgungsstruktur	z.B. Referenzzentrum, Abteilung, reduzierte Organisationsformen
Mindest-Krankenanstaltentyp	in Bezug auf die Vorhaltung von Strukturen im Fachbereich Kinderheilkunde
intensivmedizinische Versorgung	z.B. Intensivstation, Überwachungseinheit
intraoperative histopathologische Befundung	Möglichkeit eines Gefrierschnitts am Krankenanstalten-Standort bzw. mittels Telepathologie
Mindestfrequenz	Soll-Fallzahl pro Jahr und Krankenanstalten-Standort
fachbezogene Strukturqualitätskriterien	
Versorgungsstrukturen	z.B. Abteilung, Fachschwerpunkt, dislozierte Tagesklinik
Personalausstattung und -qualifikation	z.B. Anwesenheit Fachärzte, Funktionspersonal, etc.
Infrastruktur	z.B. technisch apparative Ausstattung
sonstige	z.B. Teilnahme an Ergebnisqualitätsregistern

Quellen: ÖSG 2010; RH

(2) Die fachbezogenen Planungsgrundsätze und Qualitätskriterien enthalten Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Versorgungsstrukturen, der Personalausstattung und -qualifikation sowie der Infrastruktur.

Die Vorgaben bezüglich der Versorgungsstruktur bestimmen, im Rahmen welcher Organisationsformen die Leistungen einer Fachrichtung in einer Krankenanstalt erbracht werden dürfen. So sind bspw. Leistungen der Fachrichtung Orthopädie und orthopädische Chirurgie nur an solchen Krankenanstalten zu erbringen, wo entweder ein Fachschwerpunkt oder eine Vollabteilung eingerichtet ist. Die fachlich verwandten Leistungen des Fachbereiches Unfallchirurgie waren pro Versorgungsregion sogar möglichst nur an einer zentralen unfallchirurgischen Standardabteilung zu erbringen, die auch als „Mutterabteilung“ von Satellitendepartements<sup>20</sup> an anderen Standorten fungieren kann.

Bei den Vorgaben bezüglich der Personalausstattung handelt es sich um Richtwerte, von denen nur in begründeten Ausnahmefällen abgegangen werden darf. Diese können je nach Versorgungsstufe (Maximalversorgung, Schwerpunktversorgung oder Grundversorgung) unterschiedlich sein.

<sup>20</sup> dezentrale, kleine Versorgungseinheiten an anderen KA-Standorten im organisatorischen Verbund mit der Mutterabteilung einer zumeist größeren KA

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Die Infrastrukturvorgaben des ÖSG enthalten eine Aufzählung der erforderlichen Einrichtungen bzw. Geräte. So ist z.B. für den Fachbereich Unfallchirurgie vorgeschrieben, dass die apparative Ausstattung einer sogenannten Schockraummannschaft im Rahmen einer unfallchirurgischen Abteilung der Ausstattung einer anästhesiologischen Überwachungseinheit entsprechen muss.

(3) Bezüglich der leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien enthält der ÖSG eine sogenannte Leistungsmatrix, die – bezogen auf die zu erbringenden Leistungen – u.a. die abteilungsspezifische Organisationsform, die Organisationsform der intensivmedizinischen Versorgung und Mindestfrequenzen pro ausgewählter medizinischer Einzelleistung umfasst.

**6.2** Nach Ansicht des RH waren die im ÖSG formulierten Planungsgrundsätze und Qualitätskriterien grundsätzlich geeignet, die Qualität der Leistungserbringung in den österreichischen Krankenanstalten zu sichern.

Verbindlichkeit der  
Strukturqualitätskri-  
terien

**7.1** Gemäß der zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen Artikel 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens stellt der ÖSG die verbindliche Grundlage für die Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur dar. Er ist daher als Rahmenvorgabe für die Länder bei der Entwicklung ihrer regionalen Strukturpläne Gesundheit zu betrachten.<sup>21</sup>

Darüber hinaus wurde mit einer Novelle des KAKuG<sup>22</sup> klargestellt, dass insbesondere die Qualitätskriterien des ÖSG den Stand der medizinischen Wissenschaft im Sinne des § 8 Abs. 2 KAKuG abbilden und diesbezüglich „als Sachverständigengutachten“ in die Rechtsordnung einfließen. Sie sind von den Behörden beim Vollzug der Landeskrankenanstaltengesetze<sup>23</sup> und der sanitären Aufsicht sowie von den Krankenanstaltenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung als Maßstab heranzuziehen.

Eine medizinische Leistung ist daher nur dann als „nach den Grundsätzen und anerkannten Methoden der medizinischen Wissenschaft ärztlich erbracht“ zu qualifizieren, wenn in der betreffenden Krankenanstalt die Qualitätskriterien des ÖSG eingehalten werden.

<sup>21</sup> In den Ländern sind dazu die Landesgesundheitsplattformen zuständig.

<sup>22</sup> BGBl. I Nr. 147/2011

<sup>23</sup> Landesregierung bzw. Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörden

Allerdings waren die Strukturqualitätskriterien in Salzburg für die Abrechnungspraxis im Rahmen des Systems der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF-System) nicht in vollem Umfang relevant.

- 7.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass Strukturqualitätskriterien in Salzburg für die Abrechnungspraxis im Rahmen des LKF-Systems nicht in vollem Umfang relevant waren. Dies hatte zur Folge, dass eine Leistung, die nicht den Strukturqualitätskriterien entsprach, der Krankenanstalt dennoch finanziell abgegolten werden konnte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, den Salzburger Gesundheitsfonds<sup>24</sup> dazu anzuhalten, die Abrechnungskriterien nach dem LKF-System an die Strukturqualitätskriterien des ÖSG anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten.

- 7.3** *Das BMG hielt diesbezüglich fest, dass im Zusammenwirken verschiedener Festlegungen und Vorgaben grundsätzlich alle Qualitätskriterien des ÖSG für die LKF-Abrechnung relevant seien. Des Weiteren werde im LKF-Modell in vielen Bereichen auf ÖSG-Vorgaben Bezug genommen bzw. würden zusätzliche Qualitätskriterien vorgeschrieben sein.*

*Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass seit der Einrichtung des Salzburger Gesundheitsfonds bzw. zuvor des Salzburger Krankenanstalten-Finanzierungsfonds bei Nichterfüllung dieser angeführten Kriterien entsprechende LKF-Punkteabzüge vorgenommen würden, wobei sich der Abzug im ersten Jahr des Bestehens des Fonds (1997) auf ca. 2,3 Mill. ATS belaufen hätte. Seit Jänner 2010 werde ein spezielles Programmmodul des K-Dok (Dokumentationssystem für landesfondsfinanzierte Krankenanstalten) angewendet, das generell unter Verwendung der sogenannten Leistungsmatrix des ÖSG eine Auswertung von LKF-Punkten liefere, die als Subtrahend bei der Berechnung der leistungsbezogenen Auszahlungen des Salzburger Gesundheitsfonds herangezogen würde.*

- 7.4** Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die Widersprüchlichkeit zwischen der von Bund und Ländern vereinbarten Regelung im Rahmen der Art. 15a-Vereinbarung<sup>25</sup> und der gängigen Abrechnungspraxis im Land Salzburg hin. Die Strukturqualitätskriterien entfalteten in Salzburg aus Sicht des RH insofern keine verbindliche Wirkung, als

<sup>24</sup> Der Salzburger Gesundheitsfonds führt die Abgeltung der Leistungen der Fondskrankenanstalten durch und gewährt Zuschüsse und Zuwendungen an Einrichtungen des Gesundheitswesens für strukturverbessernde Maßnahmen.

<sup>25</sup> Art. 4 Abs. 8

## Grundlagen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten

sie im Rahmen der LKF–Abrechnung nicht in vollem Umfang berücksichtigt wurden. So vergütete der Salzburger Gesundheitsfonds bspw. die im KH Hallein erbrachten elektiven unfallchirurgischen und orthopädischen Leistungen, obwohl deren Erbringung an diesem Standort ganz klar den Strukturqualitätskriterien des ÖSG widersprach.

Die Pläne des Salzburger Gesundheitsfonds, in Zukunft für alle nicht erreichten Strukturqualitätskriterien bei der Abrechnung der Leistungen im Rahmen des LKF–Systems Punkteabzüge vorzunehmen, bewertete der RH positiv.

### Indikatorenmodell

**8.1** Im Rahmen eines von der Bundesgesundheitskommission beschlossenen Projekts ist geplant, ein Indikatorenmodell<sup>26</sup> auf alle Krankenanstalten Österreichs auszuweiten.<sup>27</sup> Dieses Modell greift auf Daten zurück, die über das LKF–System routinemäßig in jeder Krankenanstalt erfasst werden und dem BMG verpflichtend zu melden sind, weshalb kein zusätzlicher Dokumentationsaufwand anfällt. Als Schwerpunktindikatoren werden vorerst Auswertungen für die Behandlungspfade Herzinfarkt, Lungenentzündung und Oberschenkelhalsbruch durchgeführt.

Eine Veröffentlichung von Kennzahlen für einen Qualitätsbericht wird laut BMG nicht vor November 2013 erwartet. Der Qualitätsbericht soll u.a. folgende Kennzahlen beinhalten: Mortalitätsraten, Erwartungswerte, Information zu Operationstechnik, Intensivhäufigkeit bei bestimmten Operationen, Wiederaufnahmeraten und Komplikationen.

Der Salzburger Gesundheitsfonds führte 2011 auf Basis des Jahres 2010 für die drei oben genannten Behandlungspfade eine Probeauswertung in allen Salzburger Krankenanstalten durch. Dabei zeigten sich gegenüber anderen Bundesländern nur geringe Auffälligkeiten. Die Auswertungen werden 2012 fortgeführt.

**8.2** Nach Ansicht des RH ist ein einheitliches Verfahren der Qualitätsmessung im Interesse der Patienten und für transparente Vergleiche zwischen den Krankenanstalten unverzichtbar. Der RH empfahl daher dem BMG, die Bemühungen zur flächendeckenden Einführung eines Indikatorenmodells in der Bundesgesundheitskommission voranzutreiben.

<sup>26</sup> Austrian Inpatient Quality Indicators – A-IQI

<sup>27</sup> Dieses Indikatorenmodell wurde von der NÖ Landeskliniken–Holding in Zusammenarbeit mit einem deutschen Klinikenträger und dem Schweizer Bundesamt für Gesundheit entwickelt.



Grundlagen der Qualitätssicherung in  
Krankenanstalten



Qualitätssicherungsmaßnahmen in der  
Patientenbehandlung

**8.3** *Das BMG hielt dazu fest, dass es das Indikatorenmodell A-IQI seit Juni 2011 flächendeckend für alle Krankenanstalten zur Verfügung gestellt habe. In der Version 2012 seien ca. 120 Indikatoren enthalten, welche mit den Routinedaten aus dem Jahr 2011 überprüft würden. Die Ergebnisse würden den Leistungserbringern ab Oktober 2012 flächendeckend zur Verfügung stehen.*

### Qualitätsindikatoren in Deutschland

**9.1** In der Bundesrepublik Deutschland wurden 182 Qualitätsindikatoren für 25 Behandlungen erstellt und definiert. Die Daten werden bundesweit einheitlich gesammelt und ausgewertet. Die Ergebnisse finden Eingang in jährliche Qualitätsreports, die im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses (eines Gremiums der gemeinsamen Selbstverwaltung von Ärzten, Krankenhäusern und Krankenkassen) erstellt werden.

Die folgende Tabelle veranschaulicht am Beispiel eines konkreten chirurgischen Eingriffs (Gallenblasenentfernung – Cholezystektomie) die deutschen Qualitätsindikatoren:

## Qualitätsindikatoren in Deutschland

<b>Tabelle 2: Deutsche Qualitätsindikatoren für die Cholezystektomie mit Referenzwerten und Ergebnissen 2009, 2010</b>			
<b>Bezeichnung des Indikators</b>	<b>Referenzbereich</b>	<b>Ergebnis 2009</b>	<b>Ergebnis 2010</b>
	in %		
Indikation fraglich	≤ 5,0	1,4	1,3
präoperative Diagnostik bei extrahepatischer Cholestase	≥ 95,0	97,6	97,7
Erhebung eines histologischen Befundes	≥ 95,0	99,2	99,3
<b>eingriffsspezifische Komplikationen</b>			
Patienten mit Durchtrennung des Ductus hepatocholedochus	Sentinel Event <sup>1</sup>	0,14	0,10
Patienten mit mindestens einer eingriffsspezifischen behandlungsbedürftigen Komplikation nach laparoskopisch begonnener Operation	≤ 6,1	2,4	2,4
<b>allgemeine postoperative Komplikationen</b>			
Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation	≤ 7,7	2,9	2,9
Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation nach laparoskopisch begonnener Operation	≤ 6,0	2,0	2,0
Patienten mit mindestens einer postoperativen Komplikation nach offen-chirurgischer Operation	≤ 33,0	14,0	14,5
Reinterventionsrate	≤ 1,5	0,9	0,9
Letalität	Sentinel Event <sup>1</sup>	0,5	0,4

<sup>1</sup> seltenes schwerwiegendes Ereignis

Quelle: Qualitätsreport 2010 vom Institut für angewandte Qualitätsförderung und Forschung im Gesundheitswesen

Ausgehend von Studien, wonach bei ausgewählten Eingriffen<sup>28</sup> ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit durchgeführter Operationen und der Qualität der Behandlungsergebnisse besteht, entschied der deutsche Bundesgesetzgeber im Jahr 2002, für bestimmte Behandlungen Mindestmengen vorzuschreiben. Im Unterschied zur Situation in Österreich zog die Unterschreitung der vorgeschriebenen Mindestmengen für die deutschen Krankenanstalten finanzielle Konsequenzen nach sich.

Bisher wurden in Deutschland für folgende Behandlungen Mindestmengen festgelegt:

<sup>28</sup> z.B. Bauchspeicheldrüse, Kniegelenk, PTCA (Eingriff am Herz), akuter Myokardinfarkt, Organtransplantation

Tabelle 3: Festgelegte Mindestmengen in Deutschland (Stand: 2010)

Operation	Mindestmenge pro Krankenhaus (Arzt)
Lebertransplantation	20
Nierentransplantation	25
komplexe Eingriffe am Organsystem Ösophagus (Speiseröhre)	10
komplexe Eingriffe am Organsystem Pankreas (Bauchspeicheldrüse)	10
Stammzellentransplantation	25
Kniegelenk Totalendoprothesen <sup>1</sup>	50
koronarchirurgische Eingriffe	<sup>2</sup>
Versorgung von Früh- und Neugeborenen mit einem Geburtsgewicht von weniger als 1.250 g	30 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Mindestmenge von 50 Kniegelenktotalendoprothesen wurde vom Landessozialgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 17. August 2011, L 7 KA 77/08 KL für nichtig erklärt.

<sup>2</sup> Die Aufnahme in den Katalog erfolgte vorerst ohne Festlegung einer konkreten Mindestmenge.

<sup>3</sup> mit Beschluss vom 16. Dezember 2010 befristet ausgesetzt

Quelle: Mindestmengenvereinbarung des Gemeinsamen Bundesausschusses 2011

Die Erfahrungen in Deutschland zeigten, dass die regelmäßige Qualitätsberichterstattung zu einer Qualitätssteigerung führte.

**9.2** Die Erfahrungen in Deutschland untermauerten die Empfehlungen des RH bezüglich der Abrechnungskriterien nach dem LKF-System (TZ 7) und der flächendeckenden Einführung des Indikatorenmodells (TZ 8).

**9.3** *Das BMG teilte dazu mit, dass diese Entwicklungen sehr genau beobachtet würden; man habe sich in den für die ÖSG- und LKF-Weiterentwicklung zuständigen Gremien der Bundesgesundheitsagentur darauf verständigt, dass als Voraussetzung für die verbindliche Festlegung von Mindestfrequenzen eine wissenschaftlich breit fundierte internationale Evidenz vorhanden sein müsse. Die Akzeptanz und Einhaltung solcher Kriterien sei im hohen Maß vom empirischen Nachweis ihrer qualitäts-sichernden und qualitätsfördernden Wirkung abhängig. Wissenschaftlich angreifbare Festlegungen, die unter Umständen bis zu Gerichtsverfahren führen, würden sich dagegen auf die Akzeptanz solcher Festlegungen erfahrungsgemäß kontraproduktiv auswirken.*

**9.4** Der RH wies darauf hin, dass auch in Deutschland ein empirisch nachgewiesener Zusammenhang zwischen Behandlungsmenge und Behandlungsqualität Voraussetzung für die Festsetzung von Mindestmengen ist.

## Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Allgemeines, Hygieneteam-Grundlagen

**10** Als Maßnahmen der Qualitätssicherung im Sinne des § 5b KAKuG bzw. des § 33 SKAG kamen für die Rechtsträger der Krankenanstalten insbesondere

- Maßnahmen des Hygienemanagements,
- die Erfassung von Komplikationsraten,
- die Durchführung von histologischen Untersuchungen,
- die Einführung von Fehlermelde- und Lernsystemen,
- Zertifizierungen,
- die Anwendung von Checklisten sowie
- die interdisziplinäre Besprechung onkologischer Fälle im Rahmen eines Tumorboards

in Frage, weshalb der RH sich im Rahmen seiner Prüfung auf diese Themenbereiche konzentrierte.

Gemäß § 8a KAKuG ist in jeder Krankenanstalt ein Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaushygieniker) oder ein sonst fachlich geeigneter, zur selbständigen Berufsausübung berechtigter Arzt (Hygienebeauftragter) zur Wahrung der Belange der Hygiene zu bestellen. Zu deren Unterstützung ist darüber hinaus mindestens eine qualifizierte Person des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege als Hygienefachkraft zu bestellen, die ihre Tätigkeit in Krankenanstalten, deren Größe dies erfordert, hauptberuflich auszuüben hat.

Krankenhaushygieniker bzw. Hygienebeauftragter und Hygienefachkraft haben gemeinsam (als sogenanntes Hygieneteam) u.a. folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Erstellung von Arbeitsanleitungen bzw. Richtlinien zu hygienisch relevanten Tätigkeiten,
- Erstellung von Hygieneplänen,
- Infektionsüberwachung und -statistik,





Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie  
in den KH Schwarzach und Hallein



Qualitätssicherungsmaßnahmen in der  
Patientenbehandlung

- Information und Fortbildung der Mitarbeiter der Krankenanstalt über die Belange der Hygiene,
- fachliche und inhaltliche Begleitung der Maßnahmen zur Überwachung nosokomialer Infektionen.

Gemäß § 28 Abs. 8 SKAG hat das in der Krankenanstalt beschäftigte Personal dem Krankenhaushygieniker bzw. dem Hygienebeauftragten alle erforderlichen Informationen zukommen zu lassen und ihn über besondere Vorkommnisse, insbesondere betreffend die Infektionsüberwachung, in Kenntnis zu setzen.

Um all diesen Aufgaben nachkommen zu können, sind sowohl ausreichende personelle Ressourcen als auch eine adäquate Infrastruktur für das Hygieneteam Voraussetzung. Das BMG hat daher in einer Leitlinie<sup>29</sup> folgende Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung des Hygieneteams ausgesprochen:

Tabelle 4: Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung der Hygieneteams (Leitlinie PROHYG 2.0)		
Krankenanstaltentyp	Krankenhaushygieniker/ Hygienebeauftragter	Hygienefachkraft
	in VZÄ	
Zentralkrankenanstalt	1 Krankenhaushygieniker und 1 Hygienebeauftragter Krankenanstalt > 800 Betten + 1 pro 400 Betten	mindestens 1 pro 150 Betten
Schwerpunktkrankenanstalt	1 Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragter Krankenanstalt > 400 Betten + 1 pro 400 Betten	mindestens 1 pro 200 Betten
Standardkrankenanstalt	1 Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragter pro 400 Betten	mindestens 1 pro 200 Betten

Quellen: Leitlinie PROHYG; RH

<sup>29</sup> PROHYG 2.0 „Organisation und Strategie der Krankenhaushygiene“

### Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Das zeitliche Ausmaß der Tätigkeit des Hygieneteams war, abgesehen von der Bettenanzahl, abhängig vom Leistungsangebot der Krankenanstalt und den damit verbundenen potenziellen Infektionsrisiken, die von der Anstaltsleitung zu ermitteln und festzulegen waren. Ebenso war eine geeignete Stellvertretungsregelung zu treffen.<sup>30</sup>

Hygieneteams in den drei überprüften Krankenanstalten

**11.1** (1) Am LKH Salzburg war ein Zentrum für Krankenhaushygiene und Infektionskontrolle eingerichtet, das ein Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaushygieniker) leitete. Das Hygieneteam umfasste weiters einen Oberarzt als Stellvertreter, fünf Hygienefachkräfte und einen Hygienetechniker. Zusätzlich war noch eine Verwaltungsassistentin für das Hygieneteam tätig.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Zentralkrankenanstalt mit rd. 1.200 Betten einen zusätzlichen Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie, einen zusätzlichen Hygienebeauftragten sowie zwei zusätzliche Hygienefachkräfte vor.

LKH Salzburg	Krankenhaushygieniker		Hygienefachkraft	
	in VZÄ			
	Empfehlung	Ist-Stand	Empfehlung	Ist-Stand
Zentralkrankenanstalt mit 1.205 Planbetten	3	2	8	6 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> = 1 Hygienetechniker und 5 Hygienefachkräfte

Quelle: LKH Salzburg

(2) Am KH Schwarzach waren ein krankenhauseigener Arzt für Anästhesie als Hygienebeauftragter sowie ein vor kurzem ausgebildeter Facharzt als stellvertretender Hygienebeauftragter tätig und an zwei Nachmittagen pro Woche für ihre Aufgaben im Rahmen der Krankenhaushygiene freigestellt. Eine diplomierte Krankenpflegekraft war als Vollzeit-Hygienefachkraft tätig.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Schwerpunktkrankenanstalt mit rd. 500 Betten eine zusätzliche Hygienefachkraft vor.

<sup>30</sup> Im Jahr 1992 wurde erstmals in Österreich der Rechtsträger einer Krankenanstalt zu Schadenersatz verurteilt, weil keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen worden waren, um Krankenhausinfektionen zu verhindern, darunter auch, dass es keine Stellvertretung für den Krankenhaushygieniker oder Hygienebeauftragten gab (vgl. OGH, 2 Ob 538/92 vom 17. Juni 1992).

Tabelle 6: Personalausstattung des Hygieneteams im KH Schwarzach				
KH Schwarzach	Krankenhaustygieniker		Hygienefachkraft	
	in VZÄ			
	Empfehlung	Ist-Stand	Empfehlung	Ist-Stand
Schwerpunktkrankenanstalt mit 516 Planbetten	1	0,4 <sup>1</sup>	2	1

<sup>1</sup> Die gewährte Freistellung an 2 Halbtagen entsprach einem Ausmaß von 8 Std. pro Woche (= 0,2 VZÄ mal 2).

Quelle: KH Schwarzach

(3) Im KH Hallein war kein krankenhauseigener Arzt als Hygienebeauftragter tätig. Der Krankenhaushygieniker des LKH Salzburg war jedoch einmal pro Quartal vor Ort und nahm in einem Ausmaß von insgesamt rund zehn Stunden pro Monat diverse Aufgaben der Krankenhaushygiene wahr. Ein im KH Hallein angestellter Arzt war in Ausbildung zum „Hygienebeauftragten Arzt“, um diese Funktion in Zukunft übernehmen zu können. Eine entsprechend ausgebildete diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegekraft war im Ausmaß einer Halbtagsstelle als Hygienefachkraft tätig.

Im Vergleich dazu sahen die Empfehlungen des BMG für eine Standardkrankenanstalt mit rd. 160 Betten einen Hygienebeauftragten im Ausmaß von 0,4 VZÄ und eine Hygienefachkraft im Ausmaß von 0,8 VZÄ vor.

Tabelle 7: Personalausstattung des Hygieneteams im KH Hallein				
KH Hallein	Krankenhaustygieniker		Hygienefachkraft	
	in VZÄ			
	Empfehlung	Ist-Stand	Empfehlung	Ist-Stand
Standardkrankenanstalt mit 163 Planbetten	1 pro 400 Betten = 0,4 bei 163 Betten	0,13 <sup>1</sup>	1 pro 200 Betten = 0,8 bei 163 Betten	0,5

<sup>1</sup> Die Mitversorgung durch den Krankenhaushygieniker des LKH Salzburg im Ausmaß von rd. 10 Stunden pro Monat sowie des Primarius für Anästhesie entsprach einem Ausmaß von 5 Stunden pro Woche = 0,125 VZÄ

Quelle: KH Hallein

**11.2** Der RH wies auf die Abweichungen zwischen der tatsächlichen Personalausstattung der Hygieneteams und den in der PROHYG 2.0 Leitlinie des BMG ausgesprochenen Empfehlungen hin.

## Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Er empfahl der SALK, der Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. und der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H., entsprechend den Vorgaben des BMG die Hygieneteams zu ergänzen und im KH Schwarzach mittelfristig eine eigene Facharztstelle für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaushygieniker) im Ausmaß eines VZÄ zu schaffen.

Bezüglich des KH Hallein beanstandete der RH, dass trotz der eindeutigen gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 28 SKAG kein Hygienebeauftragter im Sinne des § 8a KAKuG bestellt war. Er empfahl daher der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H., einen Hygienebeauftragten zu ernennen.

- 11.3** Die SALK führte in ihrer Stellungnahme aus, sie werde den Personalstand an die in der PROHYG 2.0 Leitlinie des BMG festgelegten Sollwerte schrittweise anpassen.

*Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass das bestehende Hygieneteam durch eine Facharztstelle für Hygiene und Mikrobiologie aufgestockt werde; die Mittel wären bereits für 2013 zum Ansatz gebracht.*

*Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass sich aufgrund massiver Schwierigkeiten, geeignete Fachärzte für Chirurgie zu bekommen, die Ausbildung des nunmehr vorgesehenen Facharztes für Chirurgie zum Hygienebeauftragten verzögere. Sie verwies jedoch auf den Werkvertrag mit dem Krankenhaushygieniker des LKH Salzburg.*

- 11.4** Der RH stellte gegenüber der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. klar, dass er die Mitversorgung durch den Krankenhaushygieniker des LKH Salzburg im Ausmaß von rund zehn Stunden pro Monat bereits berücksichtigt hatte (siehe Tabelle 7). Er verblieb daher bei seiner Kritik hinsichtlich des fehlenden Hygienebeauftragten.

Nosokomiale Infektionen

- 12.1** Unter nosokomialen Infektionen werden Infektionen verstanden, die sich ein Patient im Laufe des Spitalsaufenthaltes zuzieht.<sup>31</sup> Sie stellen auch einen erheblichen Kostenfaktor dar, der sich aus der verlängerten Verweildauer des Patienten (durchschnittlich vier Tage) sowie aus zusätzlicher Diagnostik und Therapie der Infektionen – oft auch auf

<sup>31</sup> unabhängig davon, ob die Folgewirkungen vor oder erst nach der Entlassung auftreten

der Intensivstation – ergibt.<sup>32</sup> Um nosokomiale Infektionen nach Möglichkeit zu vermeiden, sind die Krankenanstalten gesetzlich verpflichtet, entsprechende Vorkehrungen und organisatorische Maßnahmen zu treffen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die fortlaufende, systematische Erfassung, Analyse und Interpretation relevanter Daten zu nosokomialen Infektionen („Surveillance“) sowie eine entsprechende Rückmeldung an die jeweilige Fachabteilung von Bedeutung.<sup>33</sup>

Die diesbezügliche Verantwortung liegt bei der kollegialen Führung (Anstaltsleitung). Letzten Endes wird aber der Rechtsträger schadenersatzpflichtig, sofern in der Krankenanstalt keine ausreichenden Maßnahmen getroffen werden, um nosokomiale Infektionen zu verhindern.<sup>34</sup>

Gemäß § 8a Abs. 4 KAKuG ist ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Überwachungssystem (sogenanntes Surveillance-System) einzurichten. Darunter sind Systeme, wie das österreichische ANISS-Projekt<sup>35</sup> oder das deutsche KISS<sup>36</sup> zu verstehen. Die Überwachung sollte sich schwerpunktmäßig auf besondere Risikobereiche innerhalb der Krankenanstalt beziehen. Der Gesetzgeber nennt in diesem Zusammenhang etwa die Fachdisziplinen Intensivmedizin und Chirurgie.

(1) Am LKH Salzburg wurden nosokomiale Infektionen sowohl krankenhausweit als auch abteilungsspezifisch nach dem deutschen KISS-System erfasst und für Auswertungen und Benchmarks an das Robert Koch Institut in Berlin gemeldet.

Krankenhausweit wurde ausschließlich eine Surveillance der nosokomialen Infektion mit dem anaeroben Erreger *Clostridium difficile* assoziierte Diarrhö (CDAD – Schwere Durchfälle) vorgenommen.

<sup>32</sup> vgl. die vom BMG herausgegebene Leitlinie PROHYG 2.0, Organisation und Strategie der Krankenhaushygiene

<sup>33</sup> vgl. <http://www.nrz-hygiene.de/surveillance/kiss/>

<sup>34</sup> vgl. die letztinstanzliche Verurteilung eines Landes als Rechtsträger einer Krankenanstalt durch den OGH (20b 538/92 vom 17. Juni 1992)

<sup>35</sup> Das ANISS-Projekt (Austrian Nosocomial Infection Surveillance System) wird seit 2004 als gemeinsames Projekt von der Medizinischen Universität Wien (Klinisches Institut für Krankenhaushygiene) und dem BMG betrieben und dient der laufenden, standardisierten Infektionserfassung in österreichischen Krankenanstalten.

<sup>36</sup> KISS (Deutsches Krankenhaus-Infektions-Surveillance-System) wird seit 1996 als gemeinsames Projekt vom nationalen Referenzzentrum für Krankenhaushygiene und dem Robert Koch Institut in Berlin zur laufenden Infektionserfassung betrieben.

### Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Im Fachbereich Chirurgie wurden Infektionen bei den Indikator-OPs partielle und totale Kolektomie sowie Verschluss von Leistenhernien erfasst.<sup>37</sup> Die Kliniken für Orthopädie und Unfallchirurgie erfassten Infektionen bei der Indikator-OP, bei Erst-Implantation einer Hüftendoprothese, bei Arthrose bzw. bei Fraktur. Im Fachbereich Gynäkologie und Geburtshilfe wurden Infektionen bei Kaiserschnitten (Sectiones) erfasst. Die Klinik für Neonatologie erfasste nosokomiale Infektionen bei Frühgeborenen auf der neonatologischen Intensivstation.

(2) Auch das KH Schwarzach erfasste krankenhausesweit nosokomiale CDAD-Fälle mit Hilfe des deutschen KISS-Systems und meldete für Auswertungen und Benchmarks Daten an das Robert Koch Institut in Berlin.

An den einzelnen Abteilungen war dies allerdings lediglich in den Fachbereichen der Orthopädie (bei Erst-Implantation von Hüft- und Knieendoprothesen) und Unfallchirurgie (bei Erst-Implantation von Hüftendoprothesen) Praxis.

Eine Ausweitung der Infektions-Surveillance auf die Fachbereiche Gynäkologie/Geburtshilfe und Chirurgie war geplant.

(3) Im KH Hallein fand keine fortlaufende systematische Erfassung, Analyse und Interpretation relevanter Daten zu nosokomialen Infektionen statt.

**12.2** Wie der RH kritisch feststellte, kamen die überprüften Krankenanstalten ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Infektions-Surveillance in sehr unterschiedlichem Ausmaß nach. Der RH sah dies im Zusammenhang mit dem Versäumnis der Salzburger Landesregierung, nähere Bestimmungen über Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rahmen einer Verordnung zu erlassen (siehe dazu TZ 5). Die Verpflichtung zur Infektions-Surveillance hätte in dieser Verordnung konkretisiert werden sollen.<sup>38</sup>

Im Unterschied zum LKH Salzburg, das über eine umfassende Erfassung, Analyse und Interpretation relevanter Daten zu nosokomialen Infektionen verfügte, waren im KH Schwarzach in den Bereichen

<sup>37</sup> Bei beiden wurden sowohl offene chirurgische als auch endoskopische Eingriffe erfasst. Die Auswertung erfolgte getrennt, indem für jeden Eingriff „endoskopisch: Ja/Nein“ vermerkt wurde.

<sup>38</sup> In Oberösterreich war auf diese Weise eine Teilnahme am QIP verfügt worden (vgl. die Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung über Maßnahmen der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, LGBl. Nr. 77/2000 i.d.g.F. und die Ausführungen unter TZ 5 in diesem Bericht).

der Chirurgie, der Geburtshilfe und der Neonatologie im Jahr 2011 keine systematische Infektions-Surveillance vorhanden. Der RH anerkannte daher die geplante Ausweitung der Infektion-Surveillance auf die Bereiche Gynäkologie/Geburtshilfe (Sectiones) und Chirurgie (Schilddrüse). Darüber hinaus empfahl er dem KH Schwarzach, Infektionen auch an der neonatologischen Intensivstation zu erfassen, wie dies im LKH Salzburg seit 1998 der Fall war. Ebenso empfahl er dem KH Schwarzach, in der Fachabteilung für Chirurgie neben den Schilddrüsen-Eingriffen Infektionsraten auch bei Eingriffen am Kolon zu erfassen.

Bezüglich des KH Hallein bemängelte der RH, dass es seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Infektionsüberwachung nach einem anerkannten, dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Surveillance-System bisher nicht nachgekommen war. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch auf die krankenanstaltenrechtliche Verantwortung der Anstaltsleitung hin. Er empfahl der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H., ehestens ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Überwachungssystem einzuführen.

- 12.3** *Die SALK merkte ergänzend an, dass außer den erwähnten Clostridien Infektionen auch Infektionen mit anderen Problemkeimerregern erfasst würden.*

*Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, aufgrund der Empfehlung des RH würden künftig auch nosokomiale Infektionen bei Frühgeborenen im NEO-KISS<sup>39</sup> erfasst.*

*Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass sich die Einführung eines dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Infektions-Surveillance-Systems bereits in Erarbeitung befindet.*

Erfassung von Komplikationen

- 13.1** Wesentliche Indikatoren für die Qualität der medizinischen Leistungserbringung sind auch Art und Anzahl von Komplikationen nach operativen Eingriffen. Da diesbezüglich weder auf Bundes- noch auf Landesebene einheitliche Vorgaben bestanden, ermittelte der RH, ob bzw. in welchem Umfang die drei Krankenanstalten Komplikationen – abgesehen von der Dokumentation in der Krankengeschichte – systematisch erfassten.

<sup>39</sup> Surveillance System nosokomialer Infektionen für Frühgeborene auf Intensivstationen

### Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Eine solche Erfassung ist nicht nur Voraussetzung für krankenhaushausweite Auswertungen von Komplikationsraten, sondern auch für Meldungen an zentrale Register und damit für ein krankenhaushausübergreifendes Benchmarking. Beispiele für derartige Register waren das freiwillige Geburtenregister Österreichs<sup>40</sup> und das Hüftendoprothesen-Register<sup>41</sup>, das zukünftig alle in österreichischen Krankenanstalten durchgeführten Primärimplantationen und Komponentenwechsel dokumentieren soll.

(1) Im LKH Salzburg wurden Komplikationen zwar in der jeweiligen Krankengeschichte dokumentiert, nicht aber zentral erfasst, wodurch eine krankenhaushausweite Auswertung nicht möglich war. An den einzelnen Kliniken waren von der jeweiligen Klinikleitung eigene Systeme zur Dokumentation und Auswertung von Komplikationsraten eingerichtet worden. Diese umfassten allerdings oft nur Teilbereiche des Leistungsspektrums. Nähere Einzelheiten sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

<sup>40</sup> Im Jahr 2005 beauftragte die Österreichische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe das Institut für klinische Epidemiologie in Innsbruck, das für das Bundesland Tirol seit 2000 bestehende Register für die freiwillige Teilnahme von geburtshilflichen Abteilungen aller österreichischen Krankenanstalten sowie Hebammen, die Geburten selbständig betreuen, zu öffnen.

<sup>41</sup> Mit der Einführung des Hüftendoprothesen-Registers sollen laut ÖBIG, bundesweit einheitliche Daten über Behandlungserfolge bzw. über Unterschiede bei der Verwendung von Implantaten verschiedener Hersteller generiert und ausgewertet werden können.



**Tabelle 8: Erfassung von Komplikationsraten an ausgewählten Kliniken des LKH Salzburg**

	systematische Erfassung	IT-unterstützt	Auswertung durch kollegiale Führung bzw. Qualitätsmanagement	Meldung an Register
<b>Chirurgie</b>	ja	ja (Filemaker)	nein	nein
<b>Gefäßchirurgie</b>	ja	ja (Filemaker)	nein	nein
<b>Gynäkologie Geburtshilfe</b>	Schwangerschaft/ Geburt/Wochenbett	ja (Viewpoint)	nein	Österreichisches Geburtenregister
<b>Herzchirurgie</b>	ja	ja (CARDIAC)	nein	Herzchirurgie-register <sup>1</sup>
<b>HNO</b>	nein	nein	nein	nein
<b>Innere Medizin I</b>	ja, für den Bereich Endoskopie	ja (ORBIS)	nein	nein
<b>Innere Medizin II</b>	ja, für den Bereich Herzkatheter	ja (Excel)	nein	Arbeitsgemeinschaft Interventionelle Kardiologie der Österreichischen Kardiologischen Gesellschaft
<b>Innere Medizin III</b>	nur Paravasation bei Chemotherapie	ja (MegaManager)	nein	nein
<b>Intensivmedizin</b>	ja	ja (AIMS)	nein	nein
<b>Orthopädie</b>	ja	nein	nein	nein
<b>Unfallchirurgie</b>	nein	nein	nein	nein

1 Das „Erwachsenen-Herzchirurgie-Register“ ist ein Projekt der GÖG im Auftrag des BMG. Ziel ist ein Vergleich der Leistungsqualität in den neun herzchirurgischen Zentren anhand von Daten wie z.B. der Verweildauer in der Intensivstation oder Aortenklappenzeit während der Operation.

Quelle: LKH Salzburg

Wie die Tabelle zeigt, wurden Komplikationsraten nicht durchgängig an allen Abteilungen und nicht für das gesamte Leistungsspektrum erfasst. Eine zentrale Auswertung durch die kollegiale Führung oder durch das Qualitätsmanagement fand nicht statt. Eine Meldung an Register erfolgte nur in Einzelfällen.

(2) Auch im KH Schwarzach wurden Komplikationen nicht zentral erfasst bzw. krankenhausweit ausgewertet. Mehrere Abteilungen führten auf Initiative des jeweiligen Primararztes eine Erfassung von Komplikationsraten durch. Meldungen an zentrale Register wurden ebenfalls nur vereinzelt vorgenommen (siehe dazu die folgende Tabelle):

### Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

Tabelle 9: Erfassung von Komplikationen an ausgewählten Abteilungen des KH Schwarzach				
	systematische Erfassung	IT-unterstützt	Auswertung durch kollegiale Führung bzw. Qualitätsmanagement	Meldung an Register
<b>Chirurgie</b>	nein	nein	nein	nein
<b>Gynäkologie Geburtshilfe</b>	Schwangerschaft/ Geburt/Wochenbett	ja (Meldung Geburtenregister)	nein	Österreichisches Geburtenregister
<b>HNO</b>	ja	nein	nein	nein
<b>Innere Medizin</b>	Herzkatheter	ja (Xcelera Datenbank)	ja	Arbeitsgemeinschaft Interventionelle Kardiologie der Österreichischen Kardiologischen Gesellschaft
	Innere Intensiv	ja (ICDoc) <sup>1</sup>	nein	ASDI
<b>Intensivmedizin</b>	ja	ja (ICDoc) <sup>1</sup>	nein	ASDI
<b>Orthopädie</b>	ja	intraoperativ (SAP)	nein	nein
		postoperativ (Excel)		
<b>Unfallchirurgie</b>	ja	nein	nein	nein

<sup>1</sup> Ein vom Verein ASDI – Österreichisches Zentrum für Dokumentation und Qualitätssicherung in der Intensivmedizin in Zusammenarbeit mit der TU Wien und einer Informatik-Firma entwickeltes Dokumentationssystem. Es ermöglicht die Dokumentation von Patientendaten auf der Intensivstation und die Berechnung etlicher Indizes (SAPS II, TRISS, APACHE II zur Stratifizierung des Schweregrades der Erkrankung, TISS-A als Indikator für den Pflegeaufwand).

Quelle: KH Schwarzach

(3) Auch im KH Hallein wurden Komplikationen weder zentral erfasst noch krankenhausweit ausgewertet. An der chirurgischen Abteilung wurden Komplikationen systematisch nur bei bestimmten Operationen (Operationen an fettleibigen Patienten) durch Ablage von Kopien der Krankengeschichte dokumentiert. Weitergehend war die Erfassung an der Gynäkologie und Geburtshilfe, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 10: Erfassung von Komplikationen im KH Hallein

	systematische Erfassung	IT-unterstützt	Meldung an kollegiale Führung/Qualitätsmanagement	Meldung an Register
<b>Chirurgie</b>	nur für bariatrische OPs	nein	nein	nein
<b>Gynäkologie Geburtshilfe</b>	ja	ja (Meldung Geburtenregister)	nein	Österreichisches Geburtenregister
<b>Innere Medizin</b>	nein	nein	nein	nein

Quelle: KH Hallein

**13.2** Der RH anerkannte die Bemühungen einzelner Fachabteilungen, auf freiwilliger Basis Komplikationen zu erfassen, bemängelte aber, dass Komplikationsraten in keiner der drei überprüften Krankenanstalten systematisch erfasst und zentral ausgewertet wurden. Die in Einzelfällen vorgenommene Erfassung hing ausschließlich vom persönlichen Engagement des jeweiligen Abteilungsleiters bzw. Klinikchefs ab und führte zu Insellösungen, die insbesondere aufgrund der Verwendung unterschiedlicher IT-Systeme eine zentrale Zusammenführung und Auswertung der Daten nicht zuließen.

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die krankenanstaltenrechtliche Verantwortung der kollegialen Führung, insbesondere der ärztlichen Leitung hin, „die Durchführung umfassender Qualitätssicherungsmaßnahmen sicherzustellen“ (§ 5b Abs. 3 KAKuG). Dazu zählten auch Maßnahmen zur Sicherung der Ergebnisqualität, für deren Beurteilung Komplikationsraten ein wesentliches Kriterium waren.

Der RH empfahl daher den drei überprüften Krankenanstalten im Zusammenwirken mit den Leitungsorganen jeder Fachabteilung, ausgewählte Komplikationen, die im Rahmen des angebotenen Leistungsspektrums potenziell auftreten können, systematisch zu erfassen. Die Auswertungen wären an die kollegiale Führung bzw. das Qualitätsmanagement zu melden.

Im Interesse einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Komplikationsraten empfahl der RH dem BMG die Erlassung bundesweit einheitlicher Vorgaben bezüglich der zu erfassenden Daten, etwa in Form einer Bundesqualitätsrichtlinie (siehe dazu auch TZ 3).

## Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

**13.3** *Laut Stellungnahme des BMG würden Komplikationen durch A-IQI systematisch erfasst und ausgewertet. Mit aus dem LKF-System erhobenen Krankenhaus-Daten würden Mortalitätsraten und andere Ergebnisindikatoren transparent dargestellt und weiterentwickelt. Die Auffälligkeiten und Ergebnisse würden analysiert und könnten zur Empfehlung der Durchführung eines Peer-Review-Verfahrens durch die Steuerungsgruppe führen. Ein solches Verfahren komme dann zum Einsatz, wenn Ergebnisse statistisch signifikant außerhalb des Zielbereichs lägen und/oder die Steuerungsgruppe dies empfehle.*

*Laut Stellungnahme der SALK hätten die Landeskliniken bereits 2005 begonnen, Indikatoren aus Routinedaten auszuwerten bzw. klinikspezifische Indikatoren zu entwickeln, was allerdings mit erheblichen Sach- und Personalkosten verbunden gewesen sei. Seit 2012 nehme das LKH Salzburg an A-IQI teil. Insgesamt würden 116 Qualitätsindikatoren aus 34 Krankheitsbereichen statistisch ausgewertet.*

*Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. führte aus, dass im Sinne der Empfehlungen des RH die Erfassung von Komplikationsraten auf alle gängigen Operationen ausgedehnt und in entsprechender Form etabliert werde. Zudem werde ein entsprechendes Reportingsystem an die kollegiale Führung zur Beurteilung der Ergebnisqualität eingerichtet.*

**13.4** Der RH wies gegenüber dem BMG darauf hin, dass durch A-IQI schwerpunktmäßig Mortalitätsraten erfasst und ausgewertet werden. Aus Sicht des RH wäre es zweckmäßig, auch weitere Komplikationen, die im Rahmen des angebotenen Leistungsspektrums potenziell auftreten können, systematisch zu erfassen, weshalb er seine Empfehlung aufrecht hielt.

## Histologische Untersuchungen

**14.1** Das SKAG sah im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz nicht vor, dass alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen sind.

Das LKH Salzburg führte dennoch bei nahezu allen Eingriffen eine Untersuchung hinsichtlich pathologischer Veränderungen durch. In den KH Schwarzach und KH Hallein war dies allerdings nicht der Fall. In diesen beiden Krankenanstalten entschieden die operierenden Ärzte von Fall zu Fall, ob eine im Zuge der Operation entnommene Gewebeprobe histologisch untersucht werden soll. Begründet wurde dies damit, dass bei bestimmten Eingriffen aus dem Erfahrungswissen der Mediziner das Vorhandensein pathologischer Veränderungen unwahr-

scheinlich bzw. mit hohen Kosten verbunden sei (KH Schwarzach) bzw. dass es keine eigene Pathologie gäbe und das Versenden der Gewebeproben zu anderen Pathologien teuer sei (KH Hallein).

- 14.2** Nach Ansicht von Pathologen garantieren histopathologische Untersuchungen eine strenge dauerhafte Qualitätskontrolle, die auch Aspekte der medizinischen Prozessqualität erfassen.

Im Interesse der Patientenbehandlungssicherheit bzw. auch aus forensischen Gründen empfahl der RH den drei Krankenanstalten, entnommene Gewebeproben – soweit medizinisch indiziert und ökonomisch vertretbar – histologisch zu untersuchen.

- 14.3** *Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. führte aus, dass im Sinne der Empfehlung des RH zukünftig alle Gewebeproben, soweit medizinisch und ökonomisch vertretbar, einer histologischen Untersuchung zugeführt würden.*

#### Fehlermeldesysteme

- 15.1** Bei Fehlermeldesystemen (sogenannte Critical Incident Reporting Systems – CIRS) handelt es sich um Erfassungssysteme für Fehler, „Beinaheschäden“ und Schäden, die auf die Analyse der Fehlererkennung und die Vermeidung zukünftiger Fehler ausgerichtet sind. Solche Systeme basieren auf freiwilligen Meldungen. Krankenhausmitarbeiter können anonym kritische Ereignisse an eine zentrale Stelle (zumeist an den Abteilungsvorstand) melden, an der diese Meldungen ausgewertet sowie eventuell Verbesserungsvorschläge erstellt und diese veröffentlicht werden. Solche Meldungen sind unabhängig von etwaigen Straf- oder Zivilverfahren und haben ausschließlich das Ziel, die Fehlerkultur zu verbessern.

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ging in einem Bericht aus dem Jahr 2004 anhand internationaler Studien und Vergleiche von rd. 245.000 Zwischenfällen in Krankenanstalten und rd. 2.900 bis 6.800 Todesfällen in Krankenanstalten aus.<sup>42</sup>

Das Bundesinstitut veröffentlichte im Juni 2010 einen Leitfaden zu Fehlermeldesystemen. Dieser Leitfaden soll als Implementierungshilfe für die Einführung von internen Fehlermeldesystemen dienen. Als wichtigste Merkmale eines Fehlermeldesystems werden dabei die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Sanktionsfreiheit und die Anonymität des Meldenden genannt.

<sup>42</sup> iatrogene Todesfälle (durch ärztliche Maßnahmen verursacht)

### Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

(1) Das LKH Salzburg testete ein internes Fehlermeldesystem zunächst in drei Pilotkliniken. Meldungen konnten über das SALK-Intranet an die Stabsstelle Qualitäts- und Riskmanagement übermittelt werden. In der Folge wurden an allen Kliniken Vertrauenspersonen (je eine aus der Ärzteschaft und aus der Pflege) nominiert, die gemeinsam mit den Abteilungsvorständen die Meldungen analysierten und Verbesserungsmaßnahmen ausarbeiteten.

(2) Das KH Schwarzach definierte im Jahr 2010 aufgrund einer Ist-Analyse die Schaffung von Transparenz und einer offenen Fehlerkultur als Ziel des Krankenhauses. Ein Konzept zur Einführung eines Fehlermeldesystems lag allerdings noch nicht vor.

(3) Das KH Hallein bot auf seiner Intranetseite die Möglichkeit an, „Beinahefehler“ über ein Formular einzugeben. Ein internes Fehlermeldesystem war weder eingerichtet noch in Vorbereitung.

**15.2** Der RH wies auf die Bedeutung von Fehlermeldesystemen zur Verbesserung der Patientensicherheit hin und unterstrich die im Leitfaden des Bundesinstituts für Qualität genannten Voraussetzungen der Freiwilligkeit, Sanktionsfreiheit und Anonymität. Er empfahl deshalb den drei überprüften Krankenanstalten, interne Fehlermeldesysteme zu installieren.

**15.3** *Das Land Salzburg und die SALK wiesen ergänzend darauf hin, dass im LKH Salzburg ein intranet-basiertes, freiwilliges und anonymes System zur Meldung sicherheitsrelevanter Ereignisse seit 2007 implementiert sei und kontinuierlich weiterentwickelt werde.*

*Laut Stellungnahme der Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. werde im Sinne der Empfehlung des RH bis Ende 2012 ein computergestütztes CIRS etabliert.*

*Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass sich die Einführung eines dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Fehlermelde-Systems bereits in Erarbeitung befinde.*

## Zertifizierungen

**16.1** Zertifizierungsverfahren dienen im Bereich von Krankenanstalten u.a. zur Überprüfung der Rahmenbedingungen der medizinischen Leistungserbringung, wie etwa der Aufbau- und Ablauforganisation und interner Prozesse auf Übereinstimmung mit bestimmten Standards. Sie werden von zumeist privaten Organisationen vorgenommen.<sup>43</sup> Eine einheitliche Meinung über die für diesen Bereich geeignetsten Zertifizierungsverfahren hat sich in Österreich bisher nicht durchgesetzt, auch lag keine entsprechende Leitlinie oder Empfehlung des BMG vor.

(1) Das LKH Salzburg führte bisher keine flächendeckende Zertifizierung durch. Die Geschäftsleitung erwog, eine solche durchzuführen.

(2) Im KH Schwarzach fand während der Gebarungsüberprüfung durch den RH eine Zertifizierung nach einem in österreichischen Ordenskrankenhäusern üblichen System statt, von der vor allem die Strukturqualität in den Bereichen Diagnostik, therapeutische Prozesse und Operationsverfahren erfasst war. Das Zertifizierungsverfahren wurde Anfang 2012 erfolgreich abgeschlossen.

(3) Im KH Hallein wurde, wie im LKH Salzburg, die Möglichkeit einer flächendeckenden Zertifizierung erwogen.

**16.2** Der RH hielt fest, dass einzig die krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben und die Strukturqualitätskriterien des ÖSG als Maßstab für die Beurteilung der Erfüllung der Qualitätssicherungskriterien heranzuziehen waren. Zertifizierungen waren als Nachweis der Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht ausreichend.

Aus Sicht des RH war es zwar durch Zertifizierungsverfahren möglich, bestimmte Prozessabläufe besser zu planen oder strukturelle Schwachstellen in der Qualitätsarbeit zu identifizieren, eine Verbesserung der Ergebnisqualität ging damit aber nicht zwangsläufig einher. Insbesondere wurden Parameter, wie Fallzahlen je Arzt, Sterberaten, Komplikationsraten, oder Anzahl der verwendeten Blutkonserven je Operation, in den Zertifizierungsverfahren nicht thematisiert.

**16.3** *Das BMG pflichtete dem RH bei, dass Zertifizierungen zwar sinnvoll sein könnten, letztlich aber nichts über die Ergebnisqualität aussagen würden. Aus diesem Grund habe man sich in den Gremien der Bundesgesundheitsagentur darauf verständigt, die Entscheidung, ob Zertifizierungen angestrebt werden, weiterhin den Leistungserbringern zu*

<sup>43</sup> Standards oder Normen stellen eine Form von privaten Regeln dar, denen als Maßnahmen der Selbstverpflichtung keine Rechtsverbindlichkeit zukommt. Sie können aber dann rechtsverbindlich werden, wenn sie der Gesetzgeber im Wortlaut inkorporiert oder zumindest explizit darauf verweist.

## Qualitätssicherung im LKH Salzburg sowie in den KH Schwarzach und Hallein

*überlassen. Es sei daher nicht beabsichtigt und werde auch nicht als zielführend angesehen, bei der derzeitigen Vielfalt von Zertifizierungssystemen und -verfahren, inhaltliche Vorgaben zu machen.*

*Laut Stellungnahme der SALK habe sie unter Beachtung der Relation zwischen Kosten und Nutzen die Landeskliniken nicht in ihrer Gesamtheit einem bestimmten Bewertungs-/Zertifizierungsverfahren unterzogen. Einzelne Kliniken hätten sich im Interesse der besseren Planung von Prozessabläufen und der Identifizierung von Schwachstellen nach verschiedenen Richtlinien zertifizieren lassen.*

### WHO-Checklist

- 17.1** Die WHO fasste im Oktober 2004 eine Resolution, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, der Patientensicherheit große Aufmerksamkeit zu widmen und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Standards im Bereich der Patientensicherheit unterstützen sollte.

In diesem Rahmen wurde von Experten, Ärzten und Patienten eine OP-Checklist ausgearbeitet (z.B. Patientenidentität, Operationsfeld, Beatmungsrisiken). Ziel war es, Sicherheitsstandards in Erinnerung zu rufen sowie Kommunikation und Teamwork im OP-Saal zu verbessern. Die Checklist sollte einfach zu handhaben, für möglichst alle Operationen anwendbar und messbar sein.

In einer Studie<sup>44</sup>, die in acht Spitälern in acht Staaten durchgeführt wurde, konnte nachgewiesen werden, dass durch die Einführung der OP-Checklist die Todesrate von 1,5 % auf 0,8 % gesenkt werden konnte. Der Anteil der Komplikationen sank von 11 % auf 7 %.

Das LKH Salzburg und das KH Hallein verwendeten die OP-Checklist der WHO, das KH Schwarzach plante ihre Einführung.

- 17.2** Der RH erachtete die Einführung der empirisch bestätigten OP-Checklist der WHO im LKH Salzburg und im KH Hallein als positiv. Er empfahl der Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H., die Checklist ebenfalls zu verwenden.
- 17.3** *Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass die Implementierung der WHO-Checkliste voraussichtlich Anfang 2013 abgeschlossen sein werde.*

<sup>44</sup> A Surgical Safety Checklist to Reduce Morbidity and Mortality in a Global Population, New England Journal of Medicine 2009; 360:491-9



## Tumorboard

**18.1** Ein Tumorboard wird in einer Krankenanstalt eingerichtet, um auf interdisziplinärem Wege die erforderlichen diagnostischen und therapeutischen Schritte im Zusammenhang mit bösartigen Gewebsneubildungen zu besprechen und festzulegen. Es handelt sich dabei um ein Qualitätsinstrument im Sinne einer verpflichtenden konsiliarärztlichen Kooperation.

Gemäß den im ÖSG vorgesehenen Versorgungsstrukturen bedarf es geregelter Verfahrensabläufe für die Abläufe im Tumorboard.

(1) Für das LKH Salzburg, das als onkologisches Referenzzentrum funktionierte, hatte die SALK im Jahr 2010 eine Geschäftsordnung für das Tumorboard erlassen, die den Vorgaben des ÖSG entsprach.

(2) Das KH Schwarzach, das als onkologischer Schwerpunkt funktionierte, verfügte nur über eine provisorische Geschäftsordnung, in der die Zusammensetzung des Tumorboards weitgesteckt gefasst war. Bestimmte Mindeststandards des ÖSG (Anmeldung und Dokumentation) ließen einen Interpretationsspielraum offen.

(3) Im KH Hallein wurden keine onkologischen Behandlungen durchgeführt.

**18.2** Der RH hielt im Interesse der Sicherstellung der Patientenbehandlungsqualität die Erlassung geregelter Verfahrensabläufe für das Tumorboard im KH Schwarzach für unerlässlich. Er empfahl der kollegialen Führung des KH Schwarzach, diesbezüglich eindeutige Anweisungen (etwa, dass jeder Patient mit malignen Neuerkrankungen dem Tumorboard vorzustellen ist) zu verfügen.

**18.3** *In ihrer Stellungnahme führte die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. aus, dass bis Ende 2012 eine neue Geschäftsordnung des Tumorboards gemäß den Vorgaben des ÖSG erlassen werde.*

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Kennzahlen

**19.1** Vor dem Hintergrund des nunmehr gesetzlich verankerten verpflichtenden Charakters des ÖSG<sup>45</sup> beurteilte der RH bezüglich der drei überprüften Krankenanstalten die fachbezogenen und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien anhand ausgewählter Eingriffe. In Abstimmung mit den überprüften Krankenanstalten zog der RH folgende OP-Leistungen für einen Qualitätsvergleich heran:

Tabelle 11: Ausgewählte Eingriffe		
Fachrichtung	Eingriffsart	Mindestfallzahl
<b>INNERE MEDIZIN</b>	Angiographie der Herzkranzgefäße	keine
<b>HNO</b>	Mandel- und Nasenpolypenentfernung (Adeno-, Tonsillo- und Tonsillektomien)	keine
<b>CHIRURGIE</b>	Bauchchirurgie: OP Bauchspeicheldrüse (Pankreatektomien)	10
	OP Dickdarm (Colonresektionen)	keine
	OP Blinddarm (Appendektomie)	keine
	OP Schilddrüse (Thyreoidektomien)	30
	OP Gallenblase (Cholezystektomie)	keine
<b>GYNÄKOLOGIE/GEBURTSHILFE</b>	Kaiserschnittgeburt (Entbindung durch Sectio caesarea)	365 (Geburten insgesamt)
	Brustkrebsoperationen	30
<b>ORTHOPÄDIE/UNFALLCHIRURGIE</b>	Arthroskopien Knieendoprothetik Hüftendoprothetik	jeweils 100 (Abteilung) bzw. 50 (Fachschwerpunkt oder Department)

Quelle: ÖSG 2010

<sup>45</sup> Aufgrund seines Charakters als „Sachverständigengutachten“ wird der ÖSG in Hinkunft von den Behörden beim Vollzug der Landeskrankenanstaltengesetze und der sanitären Aufsicht sowie von den Krankenanstaltenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung als Maßstab heranzuziehen sein.

In Absprache mit dem BMG, dem Bundesinstitut und den überprüften Krankenanstalten erhob der RH folgende Parameter: Anzahl der durchgeführten Eingriffe (je Abteilung bzw. je Arzt), durchschnittliche Operationszeit sowie durchschnittliche Verweildauer auf der Betten- bzw. auf der Intensivstation.

Die Detailergebnisse der Erhebungen für das Jahr 2010 sind den Tabellen im Anhang zu entnehmen.

- 19.2** Der RH stellte fest, dass bei einigen Leistungen die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Abteilung unter den vom ÖSG geforderten Mindestwerten lag (siehe dazu TZ 20).

Die Betrachtung der Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Arzt ergab, dass in mehreren Fällen nur wenige Eingriffe je Arzt durchgeführt wurden. Beispielsweise wurden 35 offene Cholezystektomien in der Chirurgie des LKH Salzburg von zwölf Ärzten vorgenommen. Sieben dieser zwölf Ärzte führten sogar nur eine einzige Operation durch.

Im KH Schwarzach kam ein Arzt auf zumindest drei derartige Eingriffe pro Jahr.

Im KH Hallein verteilten sich 55 dieser laparoskopisch durchgeführten Eingriffe auf sieben Ärzte. Einer davon nahm nur zwei Eingriffe vor.

Bei den durchschnittlichen Operationszeiten, die der RH anhand der sogenannten Schnitt-, Nahtzeiten beurteilte, zeigten sich große Streubreiten. Die Durchschnittszeiten waren daher wenig aussagekräftig. Bei gleichen Eingriffen, z.B. Appendektomie offen, betragen am LKH Salzburg die Operationszeiten zwischen 16 und 172 Minuten, im KH Schwarzach zwischen 14 und 328 Minuten. Die Begründungen für überdurchschnittliche lange Operationszeiten waren aus Sicht des RH nachvollziehbar. Für das KH Hallein lagen keine Auswertungen vor.

Auch bei der allgemeinen Verweildauer sowie bei der Verweildauer in der Intensivstation stellte der RH große Streubreiten fest, die unterschiedliche Ursachen hatten.

- 19.3** *Laut Stellungnahme der SALK seien unterschrittene Mindestwerte teilweise auf das Ausbildungsniveau der Operateure und auf die Personalfuktuation zurückzuführen, insbesondere an der Universitätsklinik für Chirurgie in den Jahren 2010 und 2011.*

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

Leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien

**20.1** (1) Bei den vom RH ausgewählten Eingriffen lagen die Kliniken des LKH Salzburg durchwegs über den im Rahmen der leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG vorgegebenen Mindestfrequenzen.

(2) Im KH Schwarzach lag die Anzahl der an der Abteilung für Chirurgie jährlich durchgeführten Pankreatektomien (totale oder teilweise Entfernung der Bauchspeicheldrüse) im mehrjährigen Durchschnitt stets unter der Mindestfrequenz des ÖSG. Bei den übrigen Eingriffen lag das KH Schwarzach über den Mindestfrequenzen.

Tabelle 12: Anzahl Pankreatektomien KH Schwarzach 2007 bis 2010						
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010	Mindestfrequenz <sup>1</sup>
	Anzahl					
<b>Pankreatektomien</b>	4	4	7	5	5	10

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Schwarzach; RH

(3) Beim KH Hallein stellte der RH mehrere Probleme in Bezug auf die im ÖSG festgelegten leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien fest. Die Zahl der an der Abteilung für Chirurgie jährlich durchgeführten Thyreoidektomien (totale Entfernung der Schilddrüse) lag im mehrjährigen Durchschnitt deutlich unter der Mindestfrequenz des ÖSG. Darüber hinaus fehlte es dem KH Hallein an der im ÖSG für diesen Eingriff geforderten eigenen Histopathologie (bzw. einer telepathologischen Kooperation).

Tabelle 13: Anzahl Thyreoidektomien KH Hallein 2007 bis 2010						
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010	Mindestfrequenz <sup>1</sup>
	Anzahl					
<b>Thyreoidektomien</b>	6	12	4	4	6,5	30

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Hallein; RH

Die Anzahl der jährlich durchgeführten Brustkrebsoperationen lag im mehrjährigen Durchschnitt ebenfalls deutlich unter der im ÖSG festgelegten Mindestfrequenz. Auch für diesen Eingriff forderte der ÖSG eine krankenhauseigene Histopathologie (bzw. eine telepathologische Kooperation), die im KH Hallein fehlte.

Tabelle 14: Anzahl Brustkrebsoperationen KH Hallein 2007 bis 2010

	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010	Mindestfrequenz <sup>1</sup>
	Anzahl					
<b>Brustkrebsoperationen</b>	9	1	1	5	4	30

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Hallein; RH

Ebenfalls unter der im ÖSG festgelegten Mindestfrequenz lagen die Zahlen der jährlich an der Abteilung für Allgemeinchirurgie des KH Hallein durchgeführten endoprothetischen Eingriffe an Knie und Hüfte.

Tabelle 15: Anzahl Knie- und Hüftendoprothetik KH Hallein 2007 bis 2010

	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010	Mindestfrequenz <sup>1</sup>
	Anzahl					
<b>Knieendoprothetik</b>	7	16	19	18	15	50
<b>Hüftendoprothetik</b>	30	39	32	55	39	50

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenhaus-Standort laut ÖSG

Quellen: KH Hallein; RH

Im Jahr 2010 wurden von den drei externen Fachärzten des KH Hallein insgesamt jeweils rd. 50 % aller Hüftgelenke und Kniegelenke (53 Totalendoprothesen) implantiert. Die durchschnittliche OP-Dauer betrug bei den Hüften rd. 95,2 Minuten, bei den Knien rd. 108,2 Minuten (Eingriffe Hüfte: LKH Salzburg 104,2; KH Schwarzach 80,6; Eingriffe Knie: LKH Salzburg 131,0; KH Schwarzach 91,1). Die durchschnittliche Verweildauer lag bei der OP der Hüftgelenke bis zu sechs Tage über jener der orthopädischen Abteilungen der beiden anderen Krankenanstalten.

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

- 20.2** Aufgrund des gesetzlich verankerten verpflichtenden Charakters des ÖSG als Sachverständigengutachten bestand aus Sicht des RH die Notwendigkeit, die Erbringung der genannten Leistungen in den KH Schwarzach und Hallein kritisch zu hinterfragen.

Da im KH Schwarzach die Anzahl der Teil-/Entfernungen der Bauchspeicheldrüse im mehrjährigen Durchschnitt nur etwa halb so hoch war wie die in der Leistungsmatrix enthaltene Mindestfrequenz, empfahl der RH, diese Operationsart im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien einzustellen.

Bezüglich des KH Hallein sah der RH Handlungsbedarf bei den Schilddrüsen-, Brustkrebs- und Knieoperationen. Bei keiner dieser Operationsarten erreichte das Krankenhaus im mehrjährigen Durchschnitt mehr als ein Drittel der Mindestfrequenzen des ÖSG. Auch im Bereich der Hüftendoprothetik lag das KH Hallein, wenngleich weniger deutlich, unter den ÖSG-Werten. Die Auswertungen zeigten darüber hinaus, dass die externen Fachärzte auffallend mehr Blutkonserven benötigten als die Ärzte in den beiden anderen überprüften Krankenanstalten.<sup>46</sup> Aus Sicht des RH war die Erbringung dieser Leistungen daher nicht nur vor dem Hintergrund der strukturbezogenen, sondern auch im Sinne der fachbezogenen Qualitätskriterien zu hinterfragen. Er empfahl daher, diese Leistungen im KH Hallein in Zukunft nicht mehr durchzuführen.

- 20.3** *Die Kardinal Schwarzenberg'sches Krankenhaus Betriebsgesellschaft m.b.H. wies bezüglich der Operationen an der Bauchspeicheldrüse darauf hin, dass es in einem Schwerpunktkrankenhaus unumgänglich sei, bestimmte Operationen nicht nur in Notfallsituationen, sondern auch geplant durchzuführen. Derartige Eingriffe würden aber ausschließlich vom Abteilungsleiter bzw. in dessen Beisein durchgeführt und damit Fallzahlen je Arzt erzielt, die sich durchaus mit Zahlen größerer Kliniken vergleichen ließen.*

*Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass in Hinkunft – trotz hoher Expertise der Operateure – sowohl auf Schilddrüsen- als auch auf Brustkrebsoperationen verzichtet werde. Das zukünftige Leistungsspektrum des Satellitendepartments Unfallchirurgie werde gemeinsam mit der in der Folge zu bestimmenden Mutterabteilung, den zuständigen Organisationseinheiten des Landes Salzburg und der Ärzteschaft des Bezirks als Vertreter der Patienten festgelegt.*

<sup>46</sup> Das durchschnittliche Alter der Patienten entsprach jenem in den anderen Krankenanstalten.

Fachbezogene Strukturqualitätskriterien

Orthopädie/Unfallchirurgie im KH Hallein

- 21.1** Hinsichtlich der für die Fächer Orthopädie und Unfallchirurgie gültigen Strukturqualitätskriterien waren nur im KH Hallein Auffälligkeiten festzustellen.

Laut ÖSG hat die orthopädische und unfallchirurgische Versorgung grundsätzlich im Rahmen einer entsprechenden Fachabteilung zu erfolgen. In begründeten Ausnahmefällen (z.B. zur Abdeckung von Versorgungslücken in peripheren Regionen) war dies auch im Rahmen einer reduzierten Organisationsform (Fachscherpunkt Orthopädie, Satellitendepartment Unfallchirurgie) zulässig, sofern es in der regionalen Detailplanung des jeweiligen Bundeslandes vorgesehen war.

Im KH Hallein wurden im organisatorischen Rahmen der chirurgischen Abteilung seit Jahren sowohl unfallchirurgische als auch orthopädische Leistungen einerseits von drei spitalseigenen Fachärzten für Unfallchirurgie und andererseits von drei externen Fachärzten für Orthopädische Chirurgie erbracht. Nur mit einem externen Facharzt bestand eine schriftliche Vereinbarung. Laut Auskunft der Anstaltsleitung erfolgte die Tätigkeit der beiden anderen externen Fachärzte aufgrund eines mündlichen Vertrags, dessen wesentliche Punkte in einem Aktenvermerk festgehalten waren. Unter anderem waren die externen Fachärzte darin ausdrücklich gebeten worden, keine riskanten Fälle im KH Hallein zu operieren. Insgesamt betrug die unfallchirurgischen und orthopädischen Leistungen rund ein Drittel des gesamten OP-Volumens der Abteilung.

Bezogen auf die entsprechenden Vorgaben des ÖSG hielt der Regionale Strukturplan Gesundheit Salzburg für diese Leistungen das Fehlen einer entsprechenden Fachabteilung bzw. eines Fachschwerpunkts fest.<sup>47</sup> Auch der Salzburger Krankenanstalten- und Großgeräteplan<sup>48</sup> sah für das KH Hallein keinen entsprechenden Leistungsbereich vor. Ein solcher wurde auch nicht in der sanitätsbehördlichen Betriebsbewilligung aus dem Jahr 2005<sup>49</sup> erwähnt. Orthopädische bzw. unfallchirurgische Eingriffe waren daher nur im Rahmen der Behandlung

<sup>47</sup> vgl. Regionaler Gesundheitsplan Salzburg, S. 15 und die Berechtigungsmatrix 3a im Anhang

<sup>48</sup> Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 13. November 2007, mit der ein Salzburger Krankenanstalten- und Großgeräteplan erlassen wird, LGBl. Nr. 87/2007 i.d.F. LGBl. Nr. 49/2011

<sup>49</sup> Bescheid vom 17. August 2005

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

von anstaltsbedürftigen und damit unabweisbaren Patienten mit akuten Verletzungen an Knochen, Bändern und Gelenken zulässig.<sup>50</sup>

Bei den durch externe Fachärzte vorgenommenen orthopädischen Eingriffen handelte es sich allerdings ausschließlich um geplante (elektive) Leistungen. Nach Aussage der spitalseigenen Fachärzte traf dies auch auf unfallchirurgische Leistungen zu.

Dennoch wurden diese im KH Hallein erbrachten Leistungen im Rahmen des LKF-Systems vom Salzburger Gesundheitsfonds vergütet. Die Einnahmen aus den orthopädischen Leistungen allein<sup>51</sup> betrug im Jahr 2010 rund eine halbe Million EUR und waren damit nur geringfügig niedriger als der gesamte Rechtsträgeranteil.<sup>52</sup>

- 21.2** Der RH beanstandete, dass im KH Hallein elektive unfallchirurgische und orthopädische Leistungen ohne Deckung in den Versorgungsplänen bzw. in den krankenanstaltenrechtlichen Grundlagen erbracht und über Jahre hindurch sogar ausgebaut wurden. Gegenüber dem hierfür verantwortlichen Rechtsträger des KH Hallein wies der RH darauf hin, dass eine nicht den Strukturqualitätskriterien des ÖSG entsprechende Behandlung aufgrund der neuen Rechtslage<sup>53</sup> unter Umständen Haftungsansprüche zur Folge haben kann.

Der RH merkte in diesem Zusammenhang an, dass die Vergütung der im KH Hallein erbrachten orthopädischen und unfallchirurgischen Leistungen durch den Salzburger Gesundheitsfonds einen erheblichen Anreiz für dieses Verhalten darstellte, weil sich aufgrund der Abgeltung jener Anteil des Betriebsabgangs halbierte, der von der Gemeinde als Rechtsträger selbst zu tragen war. Der RH wies abermals auf den Widerspruch zwischen den im Rahmen der Versorgungsplanung festgelegten Strukturqualitätskriterien und dem LKF-Abgeltungssystem hin.

Der RH beanstandete ferner, dass die Salzburger Landesregierung bezüglich des Leistungsangebots des KH Hallein ihren aufsichtsbehördlichen Pflichten nur unzureichend nachkam und diese Praxis über Jahre hinweg duldete.

<sup>50</sup> Eine gemeinnützige Krankenanstalt hat jede anstaltsbedürftige Person nach Maßgabe der Anstaltseinrichtungen aufzunehmen (Kontrahierungszwang).

<sup>51</sup> Der Anteil der Einnahmen für unfallchirurgische Leistungen waren in den Leistungen der Chirurgie enthalten und konnten nicht herausgerechnet werden.

<sup>52</sup> Anteil am Betriebsabgang, den die Stadtgemeinde Hallein als Krankenhausbetreiber selbst tragen muss

<sup>53</sup> Gemäß §§ 8 Abs. 2 i.V.m. 59j KAKuG waren Patienten in Hinkunft den Strukturqualitätskriterien des ÖSG entsprechend zu behandeln.



Der RH hob auch kritisch hervor, dass für die Tätigkeit der beiden externen orthopädischen Fachärzte keine schriftlichen Vereinbarungen bestanden, die das medizinische Leistungsspektrum und die Verantwortlichkeiten klar regelten.

Schließlich wies der RH darauf hin, dass er bereits im Jahr 1997 bezüglich des KH Hallein das Anbieten von Leistungen über den regionalen Versorgungsauftrag hinaus beanstandet hatte.<sup>54</sup>

Der RH empfahl der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. und dem Land Salzburg, eine Bereinigung des Leistungsangebots im Einklang mit den Strukturqualitätskriterien des ÖSG vorzunehmen und damit einen rechtskonformen Zustand herzustellen. Der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. empfahl er außerdem, die Zusammenarbeit mit den drei externen Fachärzten ehestmöglich zu beenden.

- 21.3** *Das Land Salzburg teilte mit, dass der Regionale Strukturplan derzeit evaluiert und überarbeitet werde. Im Rahmen des Projekts „Regionaler Strukturplan 2020“ würden die derzeit bestehenden Leistungsangebote der Fondskrankenanstalten analysiert und mit den einzelnen Krankenanstalten Verhandlungen über Anpassungen der Leistungsangebote geführt. Im Zuge dessen würden u.a. die Empfehlungen des RH berücksichtigt und umgesetzt, so dass die Leistungen der Fondskrankenanstalten – so auch des KH Hallein – den Strukturqualitätskriterien des ÖSG entsprechen würden.*

*Laut Stellungnahme der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. seien in den kleineren Bezirkskrankenanstalten aus historischen Gründen – lange bevor sich die „Unfallchirurgie“ zu einer eigenen Fachdisziplin entwickelt hatte – an den Chirurgischen Abteilungen immer schon „unfallchirurgische Leistungen“ erbracht worden. Noch bei Gründung der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. hätten manche Ärzte eine Doppelqualifikation (Facharzt für Allgemeinchirurgie und Facharzt für Unfallchirurgie) aufgewiesen. Da sich in der Folge die Disziplinen getrennt entwickelten, sei es den Fachärzten für Allgemeinchirurgie nicht mehr möglich gewesen, unfallchirurgische Behandlungen lege artis auszuführen. Daher sei es notwendig gewesen, in den Abteilungen für Allgemeinchirurgie – bei Krankenanstalten ohne eine eigene Organisationseinheit für Unfallchirurgie – Fachärzte für Unfallchirurgie zu beschäftigen. Qualitätskontrollen und Fortbildungen seien in enger Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen für Unfallchirurgie anderer Krankenanstalten sicher-*

<sup>54</sup> Tätigkeitsbericht des RH, Bundesland Salzburg, Verwaltungsjahr 1997, S. 21, TZ 2.2

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

*gestellt worden. Im Sommer 2012 habe das KH Hallein die Genehmigung der Führung eines Satellitendepartments für Unfallchirurgie beim Amt der Salzburger Landesregierung beantragt.*

*Ferner werde auf die Mitwirkung sämtlicher Konsiliarärzte für Orthopädie und Orthopädische Chirurgie ehestmöglich verzichtet. Die Erbringung einer Leistung über den regionalen Versorgungsauftrag hinaus sei im Bereich der Bariatrischen Chirurgie<sup>55</sup> in guter Abstimmung mit der Zentralkrankenanstalt und den anderen umliegenden chirurgisch tätigen Krankenanstalten sinnvoll, weil ein erfolgreicher künftiger Weg der Chirurgischen Abteilungen die Spezialisierung auf bestimmte Teilgebiete sein werde.*

- 21.4** Der RH entgegnete der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H., dass es bei Krankenanstalten ohne eine eigene Organisationseinheit für Unfallchirurgie weder aufgrund der Strukturplanung noch aufgrund des Krankenanstaltenrechts notwendig war, in den Abteilungen für Allgemeinchirurgie Fachärzte für Unfallchirurgie zu beschäftigen.

Der RH stellte weiters klar, dass sich seine Ausführungen auf die im KH Hallein erbrachten und über Jahre hindurch sogar ausgebaut geplanten (elektiven) unfallchirurgischen bzw. orthopädischen Leistungen bezogen. Da für deren Erbringung laut ÖSG als Mindestversorgungsstruktur jedenfalls entweder die reduzierte Organisationsform eines Fachschwerpunktes bzw. Satellitendepartments oder eine eigene Abteilung Voraussetzung war und weder der Landeskrankenanstaltenplan noch der Betriebsbewilligungsbescheid die Vorhaltung eines solchen Leistungsangebots vorsahen, hielt der RH an seiner Kritik fest.

Zum genannten Antrag auf Führung eines Satellitendepartments für Unfallchirurgie hielt der RH fest, dass die Einrichtung eines Satellitendepartments für Unfallchirurgie nur in begründeten Ausnahmefällen, wie etwa zur Abdeckung von Versorgungslücken in peripheren Regionen, zulässig war. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das in der Landeshauptstadt Salzburg bereits an zwei Standorten bestehende umfassende unfallchirurgische Leistungsangebot.

<sup>55</sup> Operation von übergewichtigen Patienten

## Gynäkologie/Geburtshilfe im KH Hallein

- 22.1** Als ein fachbezogenes Strukturqualitätskriterium sah der ÖSG für alle Stufen der geburtshilflichen Versorgung die Sicherstellung einer pädiatrischen<sup>56</sup> Versorgung vor. Von den drei überprüften Krankenanstalten war nur im KH Hallein keine eigene Kinderabteilung mit einer angeschlossenen Neonatologie (Neugeborenenmedizin) eingerichtet.

Aus diesem Grund wurde im KH Hallein bei Bedarf ein externer Facharzt für Kinderheilkunde beigezogen, der allerdings kein ausgebildeter Neonatologe war. Die Versuche des Leiters der Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe, die pädiatrische Versorgung durch eine Kooperation mit der Kinderklinik der SALK zu verbessern, scheiterten bislang.

Um die Risiken bei Kaiserschnittgeburten zu minimieren, wurden von der Abteilung keine planbaren Geburten mit einer Tragzeit von weniger als 32 Wochen und weniger als einem voraussichtlichen Geburtsgewicht von 2 kg durchgeführt.

Im KH Hallein wurden im Jahr 2010 an der Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe 818 Kinder entbunden, davon 162 durch Kaiserschnitt (Sectio caesarea). Die Abteilung war mit sechs Fachärzten sowie zwei Assistenzärzten mit „Sectio-Erfahrung“ besetzt. Die durchschnittliche OP-Dauer lag mit 36,3 Minuten<sup>57</sup> unter jenen im LKH Salzburg (43,1) und KH Schwarzach (40,6), ebenso die Verweildauer mit 5,9 Tagen (9,7 bzw. 7,7 Tage). Es wurden keine Intensivtage benötigt und keine Blutkonserven verbraucht.

- 22.2** Nach Ansicht des RH handelte der Leiter der Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe verantwortungsbewusst, indem er keine erkennbar risikobehafteten Entbindungen durchführte. Im Hinblick auf die fachbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG und die rechtliche Verantwortung des Krankenanstaltenträgers empfahl der RH der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H., für eine ausreichende neonatologische Versorgung bei Kaiserschnittgeburten zu sorgen, dies auch unter Bedachtnahme darauf, dass die Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe mit über 800 Geburten einen wesentlichen Versorgungsanteil an der Gesamtversorgung des KH Hallein trug.

<sup>56</sup> Kinderheilkunde

<sup>57</sup> Schnitt-, Nahtzeit

## Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe

**22.3** Die SALK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie einer Kooperation mit dem KH Hallein zur Versorgung von neonatologischen Behandlungsfällen offen gegenüberstehe. Sie wies jedoch darauf hin, dass die Universitätsklinik für Pädiatrie die neonatologische Notfallbetreuung für alle Krankenhäuser der Landeshauptstadt Salzburg und Umgebung bis Braunau übernehme und zur Regelung der Abläufe sowie der Kostenbedeckung ein Abkommen mit diesen Krankenanstalten anstrebe.

*Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte mit, dass nunmehr zwei Fachärzte für Kinderheilkunde, die eine hohe Expertise im Bereich der Neonatologie aufwiesen, vorerst probeweise bis Herbst 2012 für das KH Hallein tätig wären. Beide Ärzte seien auch bereit, zusätzlich zu den fixen Untersuchungsterminen sowie zu geplanten Eingriffen zu erscheinen bzw. könnten sie auch für Extradienste angefordert werden. Damit wäre die maximal mögliche Verbesserung des Konsiliardienstes für Kinder- und Jugendheilkunde erreicht, wobei die neonatologische Versorgung selbst weiterhin Angelegenheit der Zentralklinik sei. Im Hinblick auf die Auslegung des ÖSG sei mit den diesbezüglichen Stellen des Amtes der Salzburger Landesregierung Kontakt aufgenommen worden, die ebenfalls der Ansicht seien, dass die seit Juli 2012 getroffene Regelung dem ÖSG entspreche.*

**22.4** Der RH wies gegenüber der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. darauf hin, dass einer der beiden Kinderfachärzte bei jeder geplanten Sectio bzw. bei den Untersuchungsterminen anwesend sein muss. Die bloße „Bereitschaft zu erscheinen“ hielt der RH im Hinblick auf die rechtliche Verantwortung des Krankenträgers und die bestmögliche Sicherstellung der Patientenversorgung für nicht ausreichend.

Verweildauer im OP

**23.1** Bei vier ausgewählten Behandlungen im LKH Salzburg und im KH Schwarzach verglich der RH jene Zeiten, während denen der Patient zwar im OP-Saal eingeschleust war, aber nicht operiert wurde. In der Regel waren das die Zeiten zwischen Einschleusen und erstem Hautschnitt sowie letzter Naht und Ausschleusen.

Für das KH Hallein waren diesbezüglich keine auswertbaren Daten verfügbar (siehe TZ 25).

	Cholezystektomie	Appendektomie	Implantation einer Totalendoprothese Hüfte	Arthroskopie am Knie
	in Minuten <sup>1</sup>			
<b>LKH Salzburg</b>	72	54	113	73
<b>KH Schwarzach</b>	41	37	62	40

<sup>1</sup> Gewählt wurde der Medianwert aus mehreren Eingriffen.

Quellen: LKH Salzburg und KH Schwarzach; RH

**23.2** Im Vergleich mit dem KH Schwarzach wies das LKH Salzburg teilweise deutlich längere Verweildauern im OP-Bereich auf. Der RH empfahl der SALK, die Gründe hierfür zu erheben und Maßnahmen zur Sicherstellung eines strafferen OP-Ablaufs zu treffen.

**23.3** Die SALK teilte mit, der Vorstand habe zwischenzeitlich Maßnahmen zur Beschleunigung der OP-Zeiten gesetzt. Ergänzend habe der Vorstand eine Evaluierung der OP-Checkliste durch das OP-Management in Auftrag gegeben. Zusätzlich stehe ein Meldesystem für verzögerte OP-Beginnzeiten vor der Einführung; verspäteter OP-Beginn werde zukünftig konsequent sanktioniert. Ein monatliches Reporting des OP-Managers an den Vorstand sei eingeführt worden.

## Sonstige Feststellungen

Zeitdauer Narkose und OP im LKH Salzburg

**24.1** Nach dem OP-Statut des LKH Salzburg aus dem Jahr 2011 waren für den Operationsverlauf Zeitmarken zu setzen (Ein- und Ausschleusungszeit, Anästhesiepräsenz, Anästhesiebeginn und -ende, OP-Freigabe, OP-Maßnahmenbeginn und -ende sowie Schnitt-, Nahtzeit). Es konnten mehrere Zeitmarken dokumentiert werden, von denen jedoch nur vier (Ein- und Ausschleusen aus dem OP-Saal sowie Schnitt-, Nahtzeit) verpflichtend waren.

Die Möglichkeit zur automatisierten detaillierten Dokumentation des Zeitablaufs einer Operation wurde insofern nicht ausreichend genutzt, als von der freiwilligen Erfassung der nicht verpflichtenden Zeitmarken sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht wurde. Um die Liegezeit der Patienten im OP-Saal unter Narkose erfassen zu können, verglich der RH bei bestimmten Eingriffen anhand der aufgezeichneten Daten die Zeiten des Anästhesiebeginns mit dem Zeitpunkt des Hautschnittes:

## Sonstige Feststellungen

### (1) Cholezystektomie (Entfernung der Gallenblase)

Den Eingriff zur Entnahme der Gallenblase<sup>58</sup> führte das LKH Salzburg im vierten Quartal 2011 insgesamt 47-mal<sup>59</sup> durch. Die verpflichtenden Zeitmarken waren bei allen Operationen dokumentiert. Die Zeitmarke „Beginn Anästhesie“, bei der der Patient in Narkose versetzt wurde, war bei rund der Hälfte der Operationen (24 Fälle) dokumentiert.

Tabelle 17: Anästhesiezeiten – Cholezystektomie			
	Minimum	Maximum	Median
	in Minuten		
Anästhesiebeginn – Schnitt	22	129	47
Schnitt–, Nahtzeit	42	195	69

Quellen: LKH Salzburg; RH

### (2) Appendektomie (Entfernung des Blinddarms)

Blinddarmentfernungen wurden im vierten Quartal 2011 im LKH Salzburg insgesamt 66-mal durchgeführt, wovon bei 27 die Anästhesiezeiten nicht dokumentiert waren:

Tabelle 18: Anästhesiezeiten – Appendektomie			
	Minimum	Maximum	Median
	in Minuten		
Anästhesiebeginn – Schnitt	10	100	25
Schnitt–, Nahtzeit	10	169	46

Quellen: LKH Salzburg; RH

### (3) Hüftimplantation

In der Chirurgie West (Unfallchirurgie) des LKH Salzburg wurden im vierten Quartal 2011 nur acht Operationen der Totalendoprothese einer Hüfte durchgeführt. Nur bei sechs Operationen waren Anästhesiebeginn und –ende dokumentiert:

<sup>58</sup> laparoskopische Cholezystektomie, konventionelle Cholezystektomie, Cholezystektomie mit Umstieg laparoskopisch auf konventionell

<sup>59</sup> Ausgewertet wurden jene Fälle, in denen Cholezystektomie als erster Eingriff dokumentiert war.

Tabelle 19: Anästhesiezeiten – Hüftimplantation			
	Minimum	Maximum	Median
	in Minuten		
<b>Anästhesiebeginn – Schnitt</b>	37	140	78
<b>Schnitt–, Nahtzeit</b>	55	180	116

Quellen: LKH Salzburg; RH

#### (4) Arthroskopie am Knie

Arthroskopien am Knie wurden im vierten Quartal 2011 am LKH Salzburg 21-mal durchgeführt. Eine Operation wies einen Dokumentationsfehler<sup>60</sup> auf; bei fünf Eingriffen war die Anästhesiezeit nicht dokumentiert.

Tabelle 20: Anästhesiezeiten – Arthroskopie			
	Minimum	Maximum	Median
	in Minuten		
<b>Anästhesiebeginn – Schnitt</b>	22	65	43
<b>Schnitt–, Nahtzeit</b>	11	95	31

Quellen: LKH Salzburg; RH

Aufgrund auffällig langer Zeitabstände zwischen Narkoseeinleitung und erstem Hautschnitt ließ der RH diese Einzelfälle von der SALK prüfen. Dabei kam es zu folgenden, aus Sicht des RH nachvollziehbaren Erklärungen:

- Umstellung der OP-Technik wegen vorher nicht bekannter Komplikationen (z.B. Inoperabilität)
- aufwendige Lagerungsmaßnahmen vor der OP unter Narkose (schmerzbedingt)
- erweiterte Anästhesiemaßnahmen (Kurznarkosen und Spinalanästhesie)

<sup>60</sup> Dauer 1 Minute, offenbar ein Dokumentationsfehler

## Sonstige Feststellungen

- ausbildungsbedingte Verzögerungen (Ausbildungsassistentz)
- Zeitverzögerungen objektiv nur zum Teil nachvollziehbar (technisches Gebrechen von OP-Geräten)
- Auswertung einer zusätzlichen Zeitmarke „Anästhesiefreigabe“

**24.2** Der RH wies darauf hin, dass die Definition für den Narkosebeginn- und das Narkoseende in den OP-Statuten eindeutig war und keinen Interpretationsspielraum zuließ. Er sah es im Sinne der Überwachung einer qualitativen Patientenversorgung als Mangel an, wenn die Verpflichtung zur OP-Dokumentation ungenügend war (nur vier Zeitmarken und nicht bei allen OP erfasst) und von den Zeitmarkenverantwortlichen frei interpretiert werden konnte.

Der RH empfahl der SALK, ehestens sicherzustellen, 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.

**24.3** *Die SALK teilte mit, die Zeitmarken seien einheitlich neu festgelegt worden und verbindlich einzuhalten. Ein Abschluss der OP-Dokumentation ohne die Pflichteingaben sei nicht möglich. Die in der Dokumentation zu erfassenden Zeitmarken seien Ein- und Ausschleusung, OP-Freigabe durch die OP-Pflege und die Schnitt-Naht-Zeit.*

Zeiterfassung/OP im  
KH Hallein

**25.1** 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 spitalspezifischen IT-Netzwerken zu verknüpfen. Die vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung benötigten Auswertungen mussten daher manuell erstellt werden. Aussagen über die Ablaufprozesse und damit über die Prozessqualität waren für den OP-Bereich daher nur eingeschränkt möglich.

**25.2** Der RH erachtete es im Sinne eines wirkungsvollen Qualitätsmanagements für wesentlich, die einzelnen OP-Schritte während der OP zeitlich zu erfassen. Es sollten dabei 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 dokumen-



tiert werden. Die technischen sowie die personellen Voraussetzungen hierfür waren im KH Hallein vorhanden und sollten nach Ansicht des RH genützt werden.

**25.3** *Die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H. teilte dazu mit, dass der Empfehlung des RH gefolgt werde und zukünftig die entsprechenden operativen Zeiten dokumentiert würden sowie eine entsprechende Auswertung der Kennziffern erfolge.*

Organisation des  
medizinischen Quali-  
tätsmanagements in  
der SALK

**26.1** Laut Organigramm der SALK vom 1. Jänner 2012 waren drei Verwaltungsebenen eingerichtet, nämlich die Servicebereiche, die Stabstellen und der Bereich der Medizinischen Prokura (siehe Anhang 12: Organigramm der SALK).

Wie aus der Grafik ersichtlich ist, war das medizinische Qualitätsmanagement in der SALK stark zersplittert. Die Krankenhaushygiene und Infektionskontrolle, die zum Qualitäts- und Riskmanagement in einem wichtigen Konnex steht, war fachlich und organisatorisch der medizinischen Prokuristin unterstellt. Der Vorstand<sup>61</sup> hatte zur Erfüllung seiner Aufgaben, u.a. der Sicherstellung der Durchführung umfassender Qualitätssicherungsmaßnahmen, mehrere Ansprechpartner.

**26.2** Der RH hielt ein umfassendes, einheitliches Qualitätsmanagement insbesondere im Interesse der Absicherung und Weiterentwicklung der medizinischen Behandlungsqualität für unerlässlich. Er empfahl daher der SALK, alle Aufgaben, die das medizinische Qualitätsmanagement betreffen, in einer Organisationseinheit zu bündeln und die Kompetenzabgrenzung zwischen Geschäftsführung, Vorstand und Qualitätsmanagement im Rahmen der Anstaltsordnung festzulegen. Das wären insbesondere die Stabstelle für Qualitäts- und Riskmanagement, Aufgaben der Krankenhaushygiene und Infektionskontrolle, des Strahlenschutzdienstes und des Arbeitsmedizinischen Dienstes. Die Aufgaben des sicherheitstechnischen Dienstes wären zweckmäßigerweise in den Servicebereich für Technik und Bau zu transferieren. Der Aufgabenbereich des Abfall- und Gefahrguts sollte aus Gründen der Zweckmäßigkeit in den Servicebereich für Einkauf, Logistik und Dienstleistungsmanagement verlagert werden.

**26.3** *Laut der Stellungnahme des Landes Salzburg und der SALK werde eine organisatorische Neuordnung für die Zukunft ins Auge gefasst, aber noch gesondert evaluiert werden.*

<sup>61</sup> Mitglieder der kollegialen Krankenanstaltenführung

## Sonstige Feststellungen

- 26.4** Der RH wies im Interesse der Absicherung und Weiterentwicklung der medizinischen Behandlungsqualität erneut auf die Zweckmäßigkeit der Bündelung der Kompetenzen für das Qualitätsmanagement hin.

### Simulatoren

- 27.1** Die SALK und die Paracelsus Medizinische Privatuniversität hatten im Jahr 2007 die Clinical Research Center Salzburg GmbH gegründet, an der sie mit jeweils 50 % beteiligt waren. Eine der Aufgaben dieser Gesellschaft war die Aus- und Fortbildung durch ein sogenanntes Skills Lab, das chirurgische Simulation sowie Simulation in den Bereichen der Anästhesie und Intensivmedizin ermöglichte. Dabei sollte ein realitätsnahes Training in einer geschützten Trainingsatmosphäre und in einem interdisziplinären Team erfolgen, um die Patientensicherheit zu erhöhen.

Im Skills Lab sollen Untersuchungstechniken und einfache Eingriffe durch Studenten, Pflegekräfte und Ärzte trainiert werden. Für die Simulation von Laparoskopie und Endoskopie können Studenten und Ärzte Grundfertigkeiten bis zu komplexen Operationen trainieren. Haupttrainingsfelder sind die Schlüssellochchirurgie und Magen- bzw. Darmspiegelungen.

Die Kommunikation und Zusammenarbeit innerhalb eines Teams konnte durch Anästhesie- und Intensivmedizinisches Teamtraining in einem Simulatorraum geübt werden. Die Möglichkeiten dazu wurden nicht ausreichend genutzt. Die Kosten für die Geräte des Skills Lab, für die Simulation von Laparoskopie und Endoskopie und den Human Patient Simulator beliefen sich auf rd. 390.000 EUR.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand noch keine Vereinbarung zwischen SALK und der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität, welche die Benützungsdauer dieser Simulatoren regelte.

- 27.2** Der RH anerkannte die Bedeutung von Simulatoren für die Ausbildung und das Training der Fähigkeiten der Ärzte und des Pflegepersonals. Er empfahl der SALK, eine Vereinbarung über die Nutzung dieser Geräte abzuschließen und Übungen am Simulator zur Weiterbildung des Personals besser zu nützen.
- 27.3** *Die SALK führte in ihrer Stellungnahme aus, dass auch ohne gesonderte Vereinbarung alle wesentlichen Parameter verbindlich fixiert seien.*
- 27.4** Der RH erachtete insbesondere im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz den Abschluss einer Nutzungsvereinbarung für wesentlich und hielt seine Empfehlung aufrecht.



## Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung

### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

28 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)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (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)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

Kardinal  
Schwarzenberg'sches  
Krankenhaus  
Betriebsgesell-  
schaft m.b.H.

Halleiner Kranken-  
anstalten Betriebsge-  
sellschaft m.b.H.

Qualitätssicherungsmaßnahmen in der  
Patientenbehandlung

(16) Es sollte mittelfristig eine eigene Facharztstelle für Hygiene und Mikrobiologie (Krankenhaustygieniker) im Ausmaß eines Vollzeit-äquivalents 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)

(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)



## **ANHANG**

- Anhang 1: Hals–Nasen–Ohren–Operationen**
- Anhang 2: Mastektomie und Mammateilresektion**
- Anhang 3: Appendektomie (OP am Blinddarm)**
- Anhang 4: Hemikolon (OP am Mastdarm)**
- Anhang 5: Cholezystektomie (OP der Gallenblase)**
- Anhang 6: Thyreoidektomie (OP an der Schilddrüse)**
- Anhang 7: Pankreatektomie (OP an der Bauchspeicheldrüse)**
- Anhang 8: Sectio caesarea (Kaiserschnitt)**
- Anhang 9: Arthroskopie**
- Anhang 10: Totalendoprothetik der Hüfte**
- Anhang 11: Totalendoprothetik des Kniegelenks**
- Anhang 12: Organigramm der Gemeinnützigen Salzburger Landes-  
kliniken Betriebsgesellschaft mbH (SALK)**
- Anhang 13: Entscheidungsträger**





ANHANG 1: Hals-Nasen-Ohren-Operationen												
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt			Schnitt-, Nahtzeit in Minuten			Verweildauer in Tagen				
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale		
<b>Adenotomie</b> (Leistungseinheit je Sitzung)												
LKH Salzburg	490	35,0	5	95	27,3	3	157	2,6	-	14		
KH Schwarzach	382	76,4	33	195	21,1	4	98	2,7	1	15		
<b>operative Blutstillung einer Nachblutung nach Tonsillektomie/Adenotomie</b> (Leistungseinheit je Sitzung)												
LKH Salzburg	20	2,5	1	5	27,5	6	97	4,8	1	12		
KH Schwarzach	9	1,8	1	4	47,2	1	326	5,1	3	18		
<b>Tonsillektomie</b> (Leistungseinheit je Sitzung)												
LKH Salzburg	396	26,4	1	55	39,1	3	443	4,0	2	54		
KH Schwarzach	211	42,2	17	98	24,1	4	96	3,5	2	18		
<b>Tonsillotomie</b> (Leistungseinheit je Sitzung)												
LKH Salzburg	137	9,8	1	27	27,8	7	121	3,1	2	14		
KH Schwarzach	151	30,2	14	77	22,9	6	57	3,1	2	6		

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

## ANHANG 2

ANHANG 2: Mastektomie und Mammateilresektion												
Anzahl OP	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale
<b>Mammateilresektion mit axillärer Lymphadenektomie</b> (Leistungseinheit je Seite)												
LKH Salzburg	185	23,1	1	52	113,4	20	269	9,9	3	33		
KH Schwarzach	26	13,0	4	22	90,2	52	154	9,2	4	15		
<b>Mammateilresektion ohne axilläre Lymphadenektomie</b> (Leistungseinheit je Seite)												
LKH Salzburg	167	20,9	1	51	99,0	7	234	10,9	2	28		
KH Schwarzach	11	2,8	1	8	54,4	12	85	6,5	4	11		
<b>totale Mastektomie mit axillärer Lymphadenektomie</b> (Leistungseinheit je Seite)												
LKH Salzburg	42	10,5	3	18	124,0	65	211	11,8	5	25		
KH Schwarzach	13	6,5	2	11	89,5	60	124	9,6	4	17		
<b>totale Mastektomie ohne axilläre Lymphadenektomie</b> (Leistungseinheit je Seite)												
LKH Salzburg	73	14,6	4	26	101,5	39	228	13,5	4	79		
KH Schwarzach	2	1,0	1	1	83,0	42	124	6,5	6	7		

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

ANHANG 3: Appendektomie (OP am Blinddarm)															
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt					Schnitt-, Nahtzeit in Minuten					Verweildauer in Tagen			Mittelwert Intensiv <sup>2</sup>
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale		
<b>Appendektomie laparoskopisch</b>															
LKH Salzburg	132	6,6	1	27	44,7	19	98	3,4	1	17				6,0	
KH Schwarzach	21	3,0	1	7	55,1	32	156	5,9	3	17				1,0	
KH Hallein <sup>1</sup>															
<b>Appendektomie offen</b>															
LKH Salzburg	179	7,8	1	29	41,6	16	172	4,8	1	54				11,6	
KH Schwarzach	173	21,6	12	37	45,2	14	328	5,3	-	32				6,6	
KH Hallein <sup>1</sup>															

<sup>1</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>2</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

## ANHANG 4

ANHANG 4: Hemikolon (OP am Mastdarm)													
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt				Schnitt-, Nahtzeit in Minuten				Verweildauer in Tagen			
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	Mittelwert Intensiv <sup>2</sup>	
<b>Resektion des linken Hemikolon mit primärer Anastomose laparoskopisch</b> (Leistungseinheit je Sitzung)													
LKH Salzburg	17	3,4	1	8	165,1	89	292	12,4	5	34	6,8		
KH Schwarzach	6	1,5	1	2	156,5	115	199	12,5	11	18	1,6		
KH Hallein <sup>1</sup>	5	2,5	1	4	152,8	119	187	8,0	6	11	1,0		
<b>Resektion des linken Hemikolon mit primärer Anastomose offen</b>													
LKH Salzburg	40	2,9	1	12	138,0	43	355	27,9	8	121	10,3		
KH Schwarzach	15	2,5	2	3	130,3	69	283	25,1	10	86	6,1		
KH Hallein <sup>1</sup>	7	3,5	1	6	168,7	107	334	13,6	2	24	2,4		
<b>Resektion des linken Hemikolon ohne primäre Anastomose</b>													
LKH Salzburg	6	1,5	1	3	98,0	58	120	33,2	8	66	8,6		
KH Schwarzach	6	1,5	1	2	119,0	56	191	28,5	1	57	7,3		
KH Hallein <sup>1</sup>	3	3,0	1	1	126,7	99	144	37,3	24	50	1,7		
<b>Resektion des rechten Hemikolon offen</b>													
LKH Salzburg	48	2,7	1	11	135,5	63	428	28,9	2	119	9,0		
KH Schwarzach	10	2,5	2	3	103,8	39	147	33,0	11	71	9,6		
KH Hallein <sup>1</sup>													

<sup>1</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>2</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

ANHANG 5: Cholezystektomie (OP der Gallenblase)													
	Anzahl OP	durchschnittliche			OP-Anzahl je Arzt			Schnitt-, Nahtzeit in Minuten			Verweildauer in Tagen		
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale
<b>Cholezystektomie laparoskopisch</b>													
LKH Salzburg	268	13,4	2	44	69,2	31	259	5,0	1	26	2,7		
KH Schwarzach	192	24,0	3	40	70,6	6	311	8,3	1	74	11,6		
KH Hallein <sup>1</sup>	55	7,9	2	14	74,9	12	183	7,0	3	21	1,1		
<b>Cholezystektomie offen</b>													
LKH Salzburg	35	2,9	1	9	118,7	33	349	17,6	2	70	8,2		
KH Schwarzach	21	4,2	3	7	139,3	52	333	19,7	5	39	5,9		
<b>Endoskopische retrograde Cholangiopankreatikographie (ERCP)</b>													
KH Schwarzach	3	1,5	1	2	41,7	5	65	20,0	2	55	23,0		
<b>Extraktion eines Konkrements aus den Gallenwegen im Rahmen einer ERCP</b>													
KH Schwarzach	3	3,0	3	3	38,7	23	52	26,0	7	55	23,0		
<b>Gallengangsrevision offen</b>													
LKH Salzburg	10	3,3	1	6	190,6	53	440	49,7	10	136	19,2		
KH Schwarzach	2	2,0	2	2	115,0	87	143	29,0	27	31	22,0		

<sup>1</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>2</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

## ANHANG 6

ANHANG 6: Thyreoidektomie (OP an der Schilddrüse)															
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt					Schnitt-, Nahtzeit in Minuten					Verweildauer in Tagen			Mittelwert Intensiv <sup>2</sup>
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale		
<b>partielle Thyreoidektomie</b>															
LKH Salzburg	84	16,8	1	45	101,1	48	200	3,2	2	9					
KH Schwarzach	185	20,6	2	46	81,0	32	210	4,6	2	14				5,5	
KH Hallein <sup>1</sup>	1	1,0	1	1	92,0	92	92	4,0	4	4					
<b>totale Thyreoidektomie</b>															
LKH Salzburg	165	23,6	1	79	142,1	19	384	3,8	2	23				1,8	
KH Schwarzach	160	20,0	4	28	110,9	11	239	4,9	3	15				1,0	
KH Hallein <sup>1</sup>	1	1,0	1	1	116,0	116	116	5,0	5	5				1,0	
<b>totale Thyreoidektomie mit Lymphadenektomie</b>															
LKH Salzburg															
KH Schwarzach	9	1,8	1	4	137,2	52	206	6,6	4	11				1,0	

<sup>1</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>2</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

ANHANG 7: Pankreatektomie (OP an der Bauchspeicheldrüse)														
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt				Schnitt-, Nahtzeit in Minuten				Verweildauer in Tagen				Mittelwert Intensiv <sup>1</sup>
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	
<b>Pankreasteilresektion links offen</b>														
LKH Salzburg	12	3,0	1	5	191,9	88	277	20,8	9	50				4,4
KH Schwarzach	1	1,0	1	1	233,0	233	233	14,0	14	14				1,0
<b>partielle Duodenopankreatektomie</b>														
LKH Salzburg	9	3,0	3	3	347,9	251	563	41,7	11	135				7,9
KH Schwarzach	5	2,5	1	4	271,8	170	336	25,2	12	45				5,4

<sup>1</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

## ANHANG 8

ANHANG 8: Sectio caesarea (Kaiserschnitt)														
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt				Schnitt-, Nahtzeit in Minuten				Verweildauer in Tagen				Mittelwert Intensiv <sup>2</sup>
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale			
LKH Salzburg	542	27,1	1	88	43,1	14	228	9,7	1	9,7	5,7			
KH Schwarzach	189	17,2	1	47	40,6	19	225	7,7	-	47	1,2			
KH Hallein <sup>1</sup>	91	9,1	1	27	36,3	7	94	5,9	1	16				

<sup>1</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>2</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH



ANHANG 9: Arthroskopie														
	Anzahl OP	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	Mittelwert Intensiv <sup>3</sup>
<b>Arthroscopische Operation des Kniegelenks</b>														
LKH Salzburg <sup>1</sup>	155	9,7	1	38	36,8	10	128	3,8	1	45				
KH Schwarzach	805	35,0	2	124	29,6	3	154	4,2	1	31			5,5	
KH Hallein <sup>2</sup>	67	16,8	2	31	33,7	14	97	3,1	1	6				
<b>Arthroscopische Operation des Schultergelenks</b>														
LKH Salzburg <sup>1</sup>	37	9,3	1	29	63,4	20	170	6,0	3	13				
KH Schwarzach	161	26,8	4	69	44,0	15	123	4,5	2	24				
KH Hallein <sup>2</sup>	1	1,0	1	1	86,0	86	86	4,0	4	4				
<b>diagnostische Arthroskopie des Kniegelenks</b>														
LKH Salzburg <sup>1</sup>	21	1,8	1	4	55,2	15	310	4,4	2	14			2,0	
KH Schwarzach	42	3,2	1	11	27,5	7	93	4,5	2	11			1,0	
KH Hallein <sup>2</sup>	1	1,0	1	1	26,0	26	26	4,0	4	4				

<sup>1</sup> nur Leistungen von Univ-Klinik für Orthopädie und chirurgische Orthopädie

<sup>2</sup> Daten nicht vollständig vorhanden

<sup>3</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

## ANHANG 10

ANHANG 10: Totalendoprothetik der Hüfte												
	Anzahl OP	OP-Anzahl je Arzt			Schnitt-, Nahtzeit in Minuten			Verweildauer in Tagen			Mittelwert Intensiv <sup>5</sup>	
		durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale		
<b>Explantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks</b>												
LKH Salzburg <sup>1,2</sup>	33	4,7	1	14	148,2	1	385	28,4	6	125	4,8	
KH Schwarzach <sup>3</sup>	30	7,5	5	13	140,3	40	359	22,3	9	106	2,6	
<b>Implantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks</b>												
LKH Salzburg <sup>1</sup>	337	21,1	7	52	104,2	1	365	13,8	6	41	2,8	
KH Schwarzach	261	29,0	1	65	80,6	31	223	12,1	2	29	1,0	
KH Hallein <sup>4</sup>	22	4,4	1	9	95,2	64	286	18,5	3	67	1,1	
<b>Reimplantation einer Totalendoprothese des Hüftgelenks</b>												
LKH Salzburg <sup>1</sup>	7	1,8	1	12	167,1	80	335	25,4	9	59		
KH Schwarzach	3	1,5	1	2	100,7	84	122	18,3	12	22	1,7	

<sup>1</sup> nur Leistungen von Univ-Klinik für Orthopädie und chirurgische Orthopädie

<sup>2</sup> inkl. 17 Reimplantationen

<sup>3</sup> inkl. 26 Reimplantationen

<sup>4</sup> Nur für diese OP-Anzahl waren statistische Auswertungen möglich.

<sup>5</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

ANHANG 11: Totalendoprothetik des Kniegelenks													
Anzahl OP	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	durchschnittliche	minimale	maximale	Mittelwert Intensiv <sup>5</sup>
<b>Explantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks</b>													
LKH Salzburg <sup>1,2</sup>	29	4,8	1	12	152,9	70	330	21,4	7	153			2,0
KH Schwarzach <sup>3</sup>	17	4,3	2	9	144,1	62	218	14,2	11	38			1,5
<b>Implantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks</b>													
LKH Salzburg <sup>1</sup>	347	20,4	7	51	131,0	65	385	14,7	6	78			3,3
KH Schwarzach	278	30,9	1	55	91,1	31	167	12,6	2	114			1,0
KH Hallein <sup>4</sup>	13	2,6	1	4	108,2	77	137	14,8	10	22			1,0
<b>Reimplantation einer Totalendoprothese des Kniegelenks</b>													
LKH Salzburg <sup>1</sup>	5	1,7	1	3	192,0	125	340	21,2	11	47			
KH Schwarzach	1	1,0	1	1	88,0	88	88	16,0	16	16			1,0

<sup>1</sup> nur Leistungen von Univ-Klinik für Orthopädie und chirurgische Orthopädie

<sup>2</sup> inkl. 22 Reimplantationen

<sup>3</sup> inkl. 14 Reimplantationen

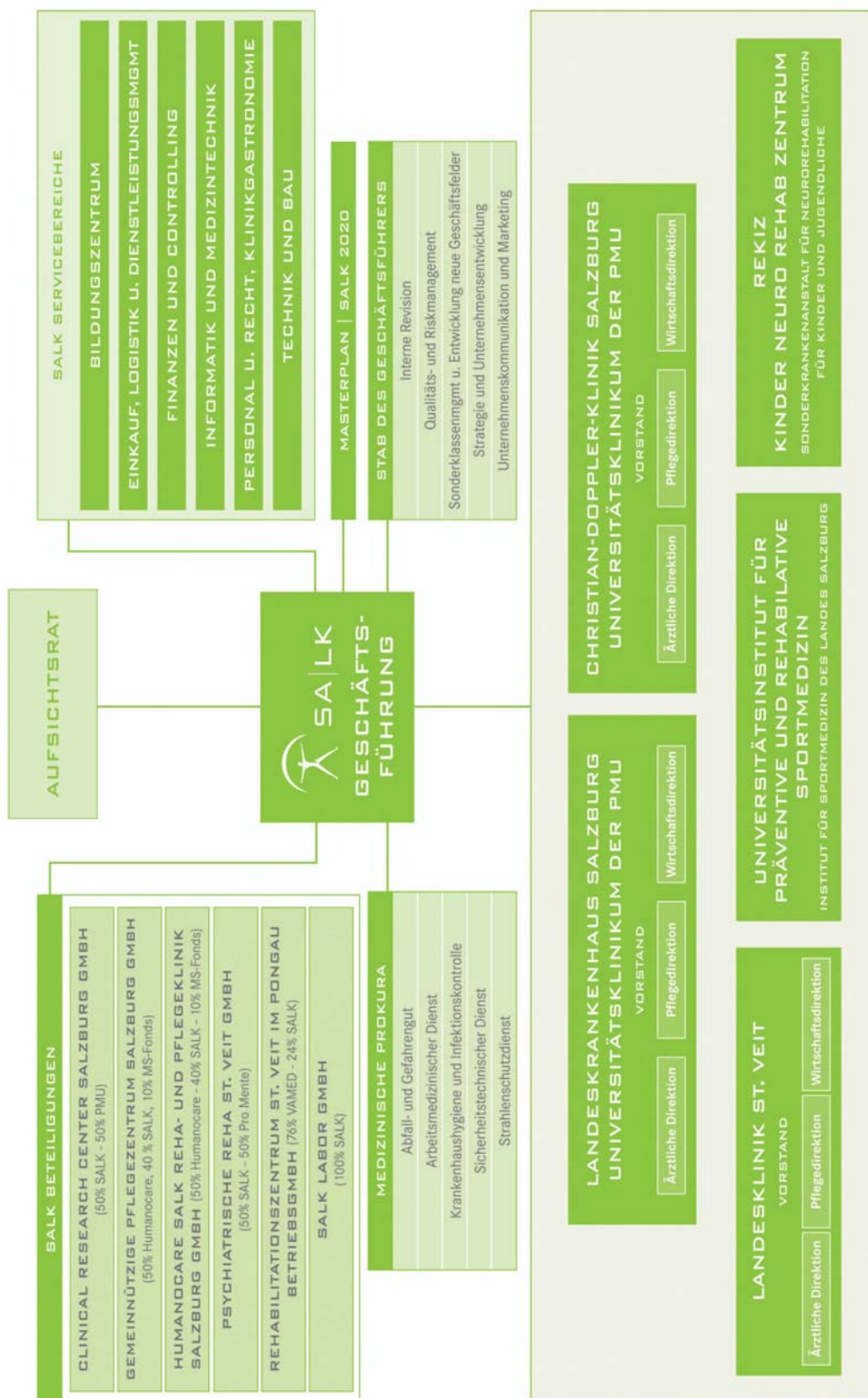
<sup>4</sup> Nur für diese OP-Anzahl waren statistische Auswertungen möglich.

<sup>5</sup> LKH Salzburg erfüllt Zentralversorgungsfunktion für das Bundesland Salzburg.

Quellen: jeweiliges Krankenhaus; RH

ANHANG 12

Organigramm der Gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH (SALK), Stand: Jänner 2012



Quelle: SALK Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH

**Entscheidungsträger**  
**der überprüften Unternehmen**

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

**ANHANG 13**  
**Entscheidungsträger**

**Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft m.b.H.**

**Aufsichtsrat**

Vorsitzender

[Dr. Christian STÖCKL](#)  
(seit 1. Juni 1999)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden

[Dr. Astrid STRANGER](#)  
(1. Juni 1999 bis 27. April 2009)

[Gerhard ANZENGRUBER](#)  
(seit 28. April 2009)

**Geschäftsführung**

[Mag. Gerald HEITZENBERGER](#)  
(seit 31. Dezember 1992)



**ANHANG 13**  
**Entscheidungsträger**

**Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebs-  
gesellschaft mbH (SALK)**

**Aufsichtsrat**

Vorsitzender

[Hubert KUPRIAN](#)  
(seit 4. März 2004)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden

Mag. Georg ZINIEL  
(27. Juni 2005 bis 10. Juni 2009)

Dr. Christian FLANDERA  
(7. September 2009 bis 13. Mai 2012)

[Dr. Roland FRIEDLMEIER](#)  
(seit 11. September 2012)

**Geschäftsführung**

Dipl. Vw. Dr. Max LAIMBÖCK  
(1. Dezember 2003 bis 30. November 2008)

[Burkhard VAN DER VORST](#)  
(seit 1. Dezember 2008)







# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	376
Abkürzungsverzeichnis _____	378

**BMUKK****Wirkungsbereich des Bundesministeriums  
für Unterricht, Kunst und Kultur****Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein  
bildender Pflichtschulen**

KURZFASSUNG _____	379
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	389
Schulerhaltung Allgemein _____	389
Allgemein bildende Pflichtschulen _____	394
Kennzahlen _____	409
Schulgemeindeverbände _____	418
Ausgliederte Rechtsträger _____	433
Gemeindeaufsicht _____	436
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	441

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schulwesen in Österreich _____	391
Abbildung 2:	Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen _____	395
Tabelle 1:	Gesetzliche Schulerhalter _____	398
Abbildung 3:	Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen _____	399
Tabelle 2:	Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule _____	402
Tabelle 3:	Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer allgemein bildenden Pflichtschule _____	404
Tabelle 4:	Schülerzahlen der Volksschulen _____	405
Tabelle 5:	Übersicht Volksschulen _____	409
Tabelle 6:	Übersicht Hauptschulen _____	410
Tabelle 7:	Übersicht Polytechnische Schulen _____	411
Tabelle 8:	Übersicht Sonderschulen _____	412
Tabelle 9:	Schulen pro km <sup>2</sup> im Schuljahr 2009/2010 _____	414
Tabelle 10:	Schulen pro 100 Schüler im Schuljahr 2009/2010 __	414
Tabelle 11:	Schulen pro Gemeinde im Schuljahr 2009/2010 _____	415
Tabelle 12:	Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen _____	416
Tabelle 13:	Ausgaben der Gemeinden je Schüler _____	417
Tabelle 14:	Schulgemeindeverbände in Kärnten – Überblick (Schuljahr 2009/2010) _____	420
Abbildung 4:	Schulgemeindeverbände in Kärnten _____	421

# Tabellen Abbildungen

Tabelle 15:	Ausgaben der Kärntner Schulgemeindev Verbände	___	422
Tabelle 16:	Schulgemeindev Verbände in Vorarlberg - Überblick (Schuljahr 2009/2010)	_____	426
Abbildung 5:	Schulgemeindev Verbände in Vorarlberg	_____	428
Tabelle 17:	Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindev Verbände	_____	429
Tabelle 18:	Eckdaten der Schulgemeindev Verbände in Kärnten und Vorarlberg	_____	432
Abbildung 6:	Immobilienverwaltungs – KG	_____	434

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KG	Kommanditgesellschaft
LGBI.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

### 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.

#### KURZFASSUNG

#### 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)

## Kurzfassung

### 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 Ausführungsgesetzgebungskompetenz 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)



### Kompetenzzersplitterung

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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 unterschiedliche 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.

## Kurzfassung

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 – bezirksweise 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)

## Kurzfassung

### Schulstruktur

Verschiedene Maßzahlen (Schulen pro Gemeinde, Schulen pro km<sup>2</sup>, 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 Schulgemeinerverbänden 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)

## Kurzfassung

### Ausgegliederte Rechtsträger

Im Burgenland gab es keine Schulgemeindev Verbände 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 Schulgemeindev Verbände hatten ausgegliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen) gegründet. Fünf Schulgemeindev Verbände wählten hierzu 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 Schulgemeindev Verbände Verbindlichkeiten von rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese schienen in den Haushalten der Schulgemeindev Verbände nicht mehr auf. (TZ 25)

In Vorarlberg hatte nur ein Schulgemeindev Verband 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 Schulgemeindev Verbands nicht mehr aufschienen. (TZ 26)

### Gemeindeaufsicht

Die landesgesetzlichen Vorschriften wiesen die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeindev Verbände 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 Gemeindeverbände war von der Landesregierung auszuüben. (TZ 27)

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

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 Kontrollücke; 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 Schulgemeindeverbände. 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 Voranschläge 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)

Kenndaten zur Schulerhaltung										
<b>Rechtsgrundlagen</b>		<b>Bund</b>								
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.</li> <li>– Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F.</li> </ul>								
		<b>Länder</b>								
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, LGBl. 36/1995 i.d.g.F.<sup>1</sup></li> <li>– Burgenländische Gemeindeordnung, LGBl. 55/2003 i.d.g.F.</li> <li>– Burgenländisches Gemeindeverbandsgesetz, LGBl. Nr. 20/1987</li> <li>– Kärntner Schulgesetz, LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F.<sup>1</sup></li> <li>– Kärntner Schulbaufondsgesetz, LGBl. Nr. 7/2009 i.d.g.F.</li> <li>– Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. 66/1998 i.d.g.F.</li> <li>– (Vorarlberger) Gesetz über die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen und der öffentlichen Schülerheime (Schulerhaltungsgesetz), LGBl. Nr. 32/1998 i.d.g.F.<sup>1</sup></li> <li>– (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985, i.d.g.F.</li> <li>– Verordnungen der Vorarlberger Landesregierung über die Bildung der einzelnen Schulgemeinverbände</li> </ul>								
<b>Schulgemeindeverbände (SGV)</b>	Anzahl	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Veränderung 2006 bis 2009</b>				
		Ausgaben in Mill. EUR						in %		
Burgenland	–	–	–	–	–	–				
Kärnten	8	24,02	23,03	23,26	28,23	+ 18				
Vorarlberg	14	3,51	3,52	5,04	5,66	+ 61				
<b>allgemein bildende Pflichtschulen</b>	<b>2006/2007</b>		<b>2007/2008</b>		<b>2008/2009</b>		<b>2009/2010</b>		<b>Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010</b>	
	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Schulen in %	davon in SGV in %
Burgenland	255	–	253	–	251	–	250	–	– 2	–
Kärnten	360	62	353	60	347	60	344	59	– 4	– 5
Vorarlberg	248	18	248	18	246	18	244	18	– 2	–

<sup>1</sup> Diese drei Gesetze sind die Landes-Ausführungsgesetze zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes.



### Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2011 in den Ländern Kärnten und Vorarlberg die Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen sowie im Burgenland die Auswirkungen des Fehlens von Schulgemeindeverbänden. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte beim jeweiligen Amt der Landesregierung; einzelne Schulgemeindeverbände wurden nicht überprüft.

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

Zu dem im Mai 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Vorarlberg im Juni 2012, das BMUKK und das Land Burgenland im Juli 2012 sowie das Land Kärnten – verspätet – im Oktober 2012 Stellung. Der RH erstattete gegenüber dem Land Burgenland, dem Land Kärnten und dem Land Vorarlberg im November 2012 Gegenäußerungen.

#### Schulerhaltung Allgemein

##### Begriff

2 Der Begriff „Schulerhaltung“ umfasste die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen. Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – also ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen.

Die Erhaltung einer Schule betraf folgende wirtschaftliche Belange:<sup>1</sup>

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,
- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),

<sup>1</sup> § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

## Schulerhaltung Allgemein

- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte und Reinigungskräfte) sowie
- Unterstützung der Schulleitung bei administrativen Tätigkeiten.

Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen.

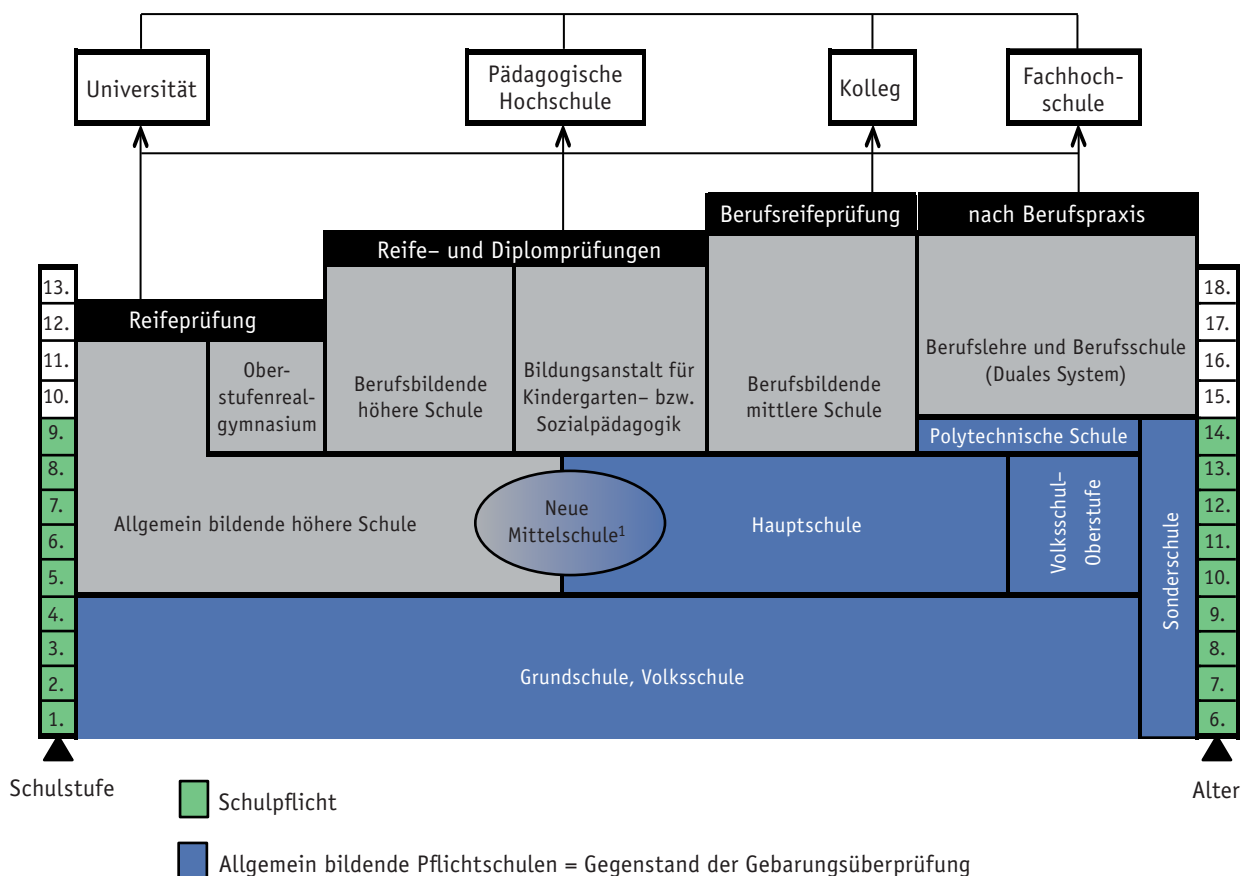
Die einschlägigen Regelungen für die öffentlichen mittleren und höheren Schulen waren entsprechend der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Art. 14 B-VG) durch Bundesgesetz zu treffen. Ein solches „Bundes-Schulerhaltungsgesetz“ wurde jedoch nicht erlassen; daher war der Schulerhalter Bund bei den Bundesschulen für alle Aspekte der Schulerhaltung verantwortlich.

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 neun unterschiedlichen Ausführungsgesetzen der Länder vorbehalten.

Gesetzliche Schulerhalter

**3.1** (1) Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das österreichische Schulwesen:

Abbildung 1: Schulwesen in Österreich



<sup>1</sup> Mit Beginn des Schuljahres 2018/2019 wird dieser Modellversuch flächendeckend in das Regelschulwesen (an Stelle der Hauptschulen) überführt worden sein.

Quelle: BMUKK

(2) Gesetzlicher Schulerhalter der mittleren und höheren Schulen – das waren die allgemein bildenden höheren Schulen sowie die mittleren und höheren berufsbildenden Schulen – war der Bund.<sup>2</sup>

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen – Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen sowie Polytechnische Schulen – waren grundsätzlich die Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzliche Schulerhalter.

<sup>2</sup> mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen

## Schulerhaltung Allgemein

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.

Gesetzliche Schulerhalter der Berufsschulen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen waren die Länder.

(3) Der RH befasste sich bereits im Jahr 2009 mit grundlegenden Reformüberlegungen zur Schulverwaltung. Im Rahmen der Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ führte er zusammen mit Experten des Instituts für Höhere Studien, des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Zentrums für Verwaltungsforschung eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen durch. Die Ergebnisse der Analyse sahen die Probleme vor allem in der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern begründet.

**3.2** Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam nach Ansicht des RH unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass alle Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Dies erschwerte nach Ansicht des RH die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. Für die Sekundarstufe I (Schule der 10- bis 14-Jährigen) bestand eine Konkurrenz zwischen den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der Hauptschulen (bzw. der in das Regelschulwesen überführten Neuen Mittelschulen) und dem Bund als Erhalter der allgemein bildenden höheren Schulen (Unterstufe), einschließlich jener, an denen die Neue Mittelschule als Schulversuch geführt wurde. Der RH empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK – wie in den Lösungsvorschlägen der Expertengruppe Schulverwaltung (Arbeitspaket 3, Seite 30) ausgeführt – eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben.

**3.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die gemeinsame Nutzung von Schulraum durch unterschiedliche Schulerhalter im Rahmen des Modells der kooperativen Schulraumbeschaffung für das weiterführende Schulwesen erfolgreich angewendet worden. Beispielsweise sei das neu gegründete Oberstufenrealgymnasium Deutsch-Wagram gemeinsam mit der Neuen Mittelschule in einem von Stadt, Land und Bund errichteten neuen Schulgebäude untergebracht. Weiters seien leer gewordene Pflichtschulgebäude durch weiterführende Schulen übernommen wor-*

*den bzw. Pflichtschulräume zur vorübergehenden Behebung von Raumnot einer weiterführenden Schule befristet angemietet worden.*

*Besonders ausgeprägt sei die Kooperation von verschiedenen Schulerhaltern bei der Nutzung von Sportstätten, die sowohl dem schulischen als auch dem außerschulischen Sport zur Verfügung stünden. Die dargestellte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und die dadurch gegebene Flexibilität der gemeinsamen Nutzung schulischer Infrastruktur gelinge bei jenen Gebäuden, die der Bund von Gemeinden bzw. privaten Rechtsträgern angemietet habe, leichter als bei jenen, die dem Bund von der Bundesimmobiliengesellschaft GmbH vermietet würden.*

*(2) Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung gebe es bereits einige sinnvolle Kooperationen zur schulartenübergreifenden Nutzung von Schulräumlichkeiten, z.B. Frauenkirchen, Neusiedl am See und Mattersburg. Ein darüber hinausgehendes Einsparungspotenzial werde als eher gering angesehen.*

*(3) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sei in der Sekundarstufe I hinsichtlich einer schulartenübergreifenden Nutzung von Schulraum keine Konkurrenz zwischen den Gemeindeverbänden als Schulerhalter der Hauptschulen und Neuen Mittelschulen sowie dem Bund als Schulerhalter der allgemein bildenden höheren Schulen (Unterstufe) erkennbar, zumal es in der Praxis kaum Schulgebäude gebe, in denen sowohl Pflichtschulen als auch allgemein bildende höhere Schulen unter einem Dach untergebracht seien. Der Kärntner Schulbaufonds fördere jedoch vorrangig jene Projekte, die eine Konzentration von Schul- und Betreuungseinrichtungen zum Gegenstand hätten. Mit der Schaffung von regionalen Bildungszentren im Pflichtschulbereich würden räumliche Synergien zwischen Volksschule und Hauptschule genutzt und dabei auch die Mitnutzung von Schulraum durch Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglicht.*

- 3.4** Der RH entgegnete dem Land Kärnten, im Rahmen der Festlegung zukünftiger Schulstandortstrategien verstärkt die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum der unterschiedlichen Schulerhalter (Gemeinden, Gemeindeverbände, Bund) anzustreben.

## Allgemein bildende Pflichtschulen

Kompetenzzersplit-  
terung

4.1 (1) Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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.

(2) Den gesetzlichen Schulerhaltern oblag die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Die Errichtung und Auflassung einer Schule bedurfte überdies der Anhörung des Landes- schulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.

(3) Die Festsetzung der Schulsprengel<sup>3</sup> erfolgte durch Verordnung der Landesregierung unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften.<sup>4</sup>

(4) Die Beistellung der erforderlichen Lehrer oblag den Ländern als Dienstgeber der Landeslehrer.<sup>5</sup> Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne.<sup>6</sup> Die Kosten allfälliger darüber hinausgehender Planstellen hatten die Länder dem Bund zu refundieren (siehe Reihe Bund 2012/4 – Finanzierung der Landeslehrer).

(5) Die Aufsicht über Gemeinden und Schulgemeindeverbände oblag dem Land.

<sup>3</sup> Der Schulsprengel ist das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der Schule. Die Spreng-einteilung dient zum einem einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuwei-sung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betref-fenden Schulart. Zum anderen bestimmt die Spreng-einteilung die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Vorsorge für die Schule, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht.

<sup>4</sup> § 13 Abs. 5 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

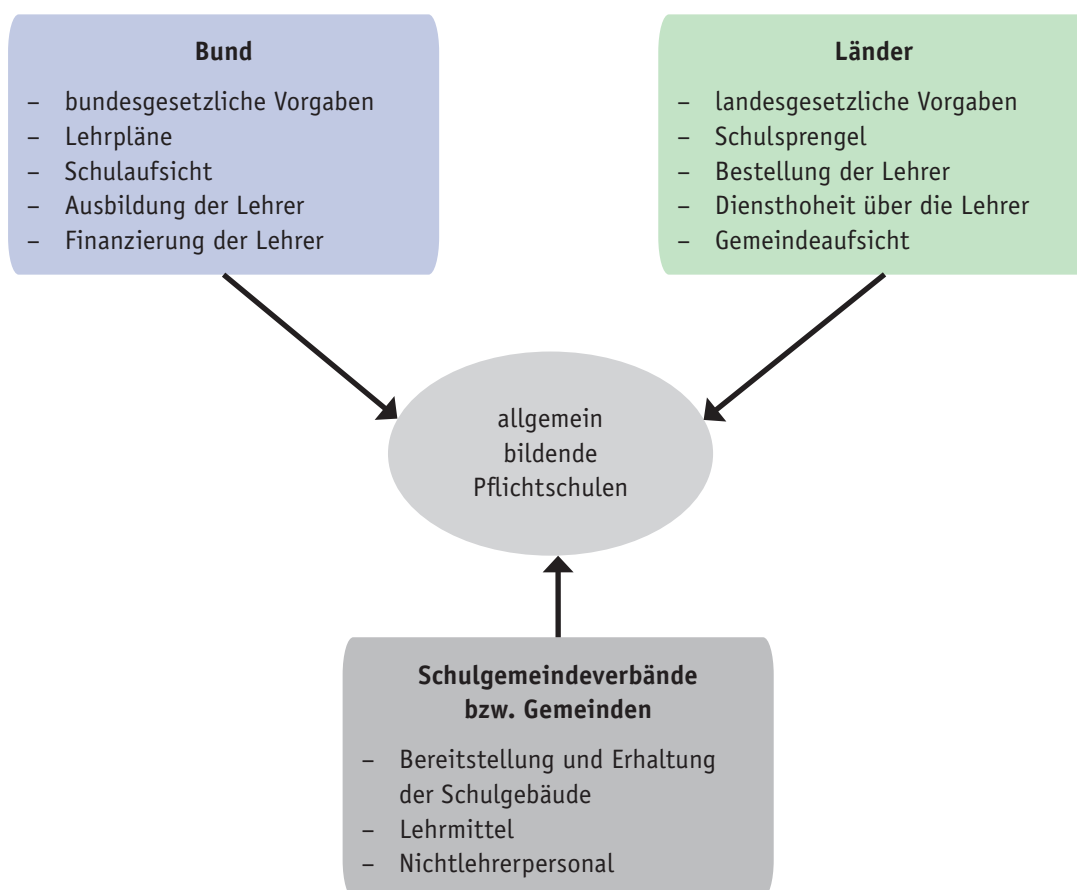
<sup>5</sup> § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>6</sup> § 4 Finanzausgleichsgesetz 2008

(6) Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters.<sup>7</sup> Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes.<sup>8</sup>

(7) Die folgende Abbildung verdeutlicht die Kompetenzlage:

Abbildung 2: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: RH

<sup>7</sup> § 56 Abs. 3 Schulunterrichtsgesetz

<sup>8</sup> Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Abschnitt III Z. 21 lit. c

## Allgemein bildende Pflichtschulen

4.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden) erschwerte. 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.

(2) Im Bereich der Landeslehrer kam es zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Länder) und der Finanzierungsverantwortung (Bund). Überdies hatte das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal unterschiedliche Dienstgeber: Lehrer das Land (finanziert vom Bund), Schulwarte, Reinigungskräfte und sonstiges Hilfspersonal die Gemeinde bzw. den Schulgemeinerverband.

(3) Dem Bezirksschulinspektor als Schulaufsichtsorgan des Bundes oblag die Qualitätssicherung nur im pädagogischen Bereich. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte er nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde bzw. des Schulgemeinerverbands und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung abstellen.

(4) Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ (siehe TZ 3) formulierte Lösungsvorschläge für ein zukunftssicheres Schulsystem. Unter den Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen, sind nach diesem Modell für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output-, Outcomeorientierung);
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.



Im Sinne dieser Grundsätze sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, in Abstimmung mit dem BMUKK bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen.

**4.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK decke sich der Standpunkt des RH im Wesentlichen mit dem seit 2007 vertretenen Ressortstandpunkt. Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen solle zusammengeführt werden, und zwar im Wesentlichen auf Bundesebene. Von einigen Bundesländern seien gegenteilige Vorstellungen ins Spiel gebracht worden. Aufgrund dieser grundsätzlichen Differenzen und der hohen politischen Hürden für erforderliche Verfassungsänderungen seien derzeit nur kleine Änderungen im Aufbau der Schulverwaltung im Gespräch, beispielsweise die Abschaffung der Bezirksschulräte.*

*Das BMUKK wies weiters darauf hin, dass nicht nur Schulwarte und Reinigungspersonal von den Schulerhaltern bereit zu stellen seien, sondern auch weiteres nicht-pädagogisches Personal wie Mediatoren und Sozialarbeiter. Es bestehe die Gefahr, dass diese Aufgaben auf das vom Bund finanzierte Lehrpersonal abgewälzt werde, das dann für seine Kernaufgaben nicht voll zur Verfügung stehen könne.*

*(2) In ihrer Stellungnahme verwies die Burgenländische Landesregierung zur Frage der Reform der österreichischen Schulverwaltung auf die hiezu ergangenen Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz.*

## Allgemein bildende Pflichtschulen

Überblick – Schulerhaltung

**5.1** (1) Österreichweit gab es im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 5.562 öffentliche Schulen; davon waren 4.589 allgemein bildende Pflichtschulen (rd. 83 %).

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F., überließ es – mit Rücksicht auf die länderweise verschiedenen Voraussetzungen – der Landes-Ausführungsgesetzgebung, das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter festzulegen.<sup>9</sup>

(3) Die Landes-Ausführungsgesetze (siehe Kenndaten) der drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder enthielten diesbezüglich folgende Regelungen:

Tabelle 1: Gesetzliche Schulerhalter				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
<b>Burgenland</b>	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände, Land)
<b>Kärnten</b>	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut, Land
<b>Vorarlberg</b>	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände, Land

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

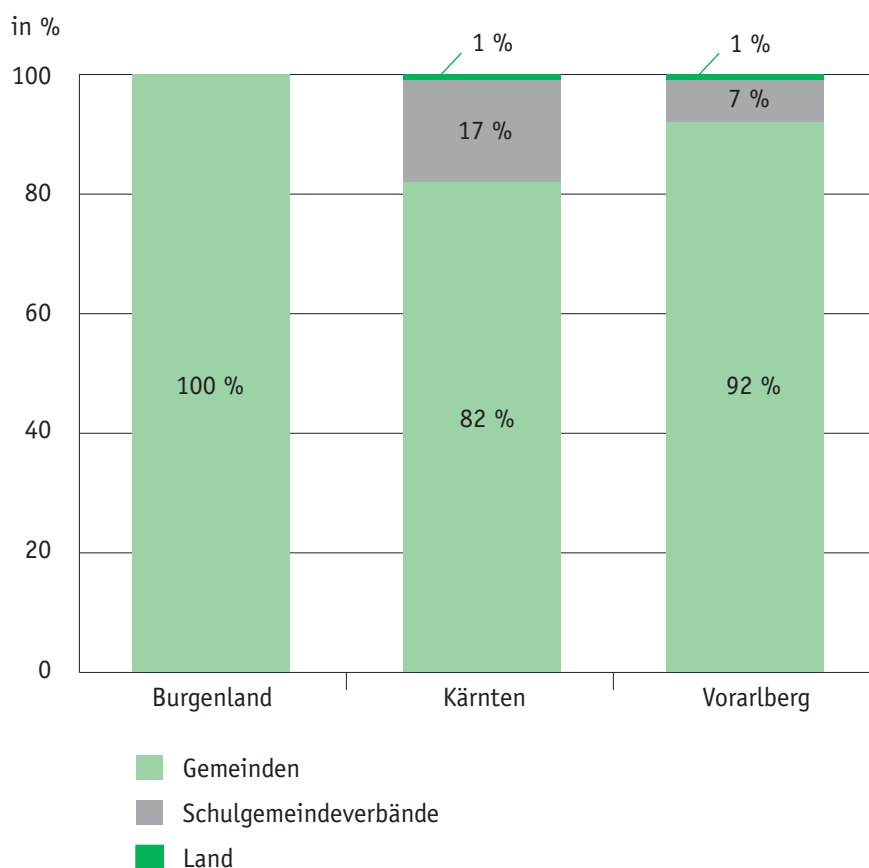
Sohin kamen im Burgenland und in Vorarlberg die Gemeinden und Gemeindeverbände für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Frage. Im Burgenland wurden jedoch bisher keine Schulgemeindeverbände eingerichtet. In Kärnten traten bei den Volksschulen und Sonderschulen die Gemeinden, bei den Hauptschulen und Polytechnischen Schulen die Schulgemeindeverbände als Schulerhalter auf. Sonderregelungen gab es nur für Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee und Villach). Diese kamen für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Betracht.

<sup>9</sup> § 1 Abs. 3 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Das Land war in allen drei Ländern als gesetzlicher Schulerhalter nur für Sonderschulen – und auch in diesem Bereich nur in besonderen Fällen<sup>10</sup> – vorgesehen.

Die folgende Abbildung zeigt die Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen im Burgenland, in Kärnten und in Vorarlberg im Schuljahr 2009/2010:

Abbildung 3: Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: Amt der jeweiligen Landesregierung

<sup>10</sup> Burgenland: wenn sich der Schulsprengel auf das ganze Landesgebiet erstreckt; in der Praxis kein Anwendungsfall. Kärnten und Vorarlberg: wenn die Führung der Sonderschule nur mit angeschlossenem Schülerheim möglich ist.

## Allgemein bildende Pflichtschulen

(4) Bezüglich der Schulgemeinerverbände als gesetzliche Schulerhalter allgemein bildender Pflichtschulen galt im Einzelnen Folgendes:

(a) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995 sah vor, dass sich Gemeinden zum Zwecke der Besorgung von Aufgaben, die ihnen als gesetzliche Schulerhalter oblagen, durch Vereinbarung zu einem Gemeindeverband (Schulgemeinde) zusammenschließen können; ebenso konnte die Landesregierung einen solchen Gemeindeverband durch Verordnung bilden.<sup>11</sup> Dessen ungeachtet gab es im Burgenland keine Schulgemeinerverbände. Die Gründe hierfür waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt.

(b) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten die Gemeinden für Hauptschulen und Polytechnische Schulen jedes politischen Bezirkes ex lege je einen Schulgemeinerverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen.<sup>12</sup>

(c) Das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz ermöglichte die Bildung von Schulgemeinerverbänden – dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend – nur unter folgenden Voraussetzungen<sup>13</sup>:

- Der Schulsprengel einer öffentlichen Pflichtschule umfasst das Gebiet zweier oder mehrerer Gemeinden und
- die dem Schulerhalter obliegenden Pflichten übersteigen die Leistungsfähigkeit der Standortgemeinde oder die Aufgaben des Schulerhalters können durch die Bildung eines Gemeindeverbands zweckmäßiger besorgt werden.

Die Bildung eines Schulgemeinerverbands erfolgte nach Antrag bzw. Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

**5.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg die Aufgabe der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen fast ausschließlich den Gemeinden und den aus ihnen gebildeten Schulgemeinerverbänden zufiel. Im Einzelnen bestanden jedoch – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – unterschiedliche Regelungen.

<sup>11</sup> § 2 Abs. 7 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995

<sup>12</sup> § 2 Kärntner Schulgesetz

<sup>13</sup> § 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Auch 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 – bezirksweise 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.

**5.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei seitens der Gemeinden in der Vergangenheit kein Bedarf für die Einrichtung von Schulgemeindeverbänden gesehen worden bzw. mangels Interesse der Gemeinden auch aus Landessicht keine derartige Notwendigkeit gegeben gewesen.*

**5.4** Der RH wies gegenüber dem Land Burgenland auf die Vorteile von Schulgemeindeverbänden hin (siehe TZ 23). Diese bestanden v.a. in einem Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung.

## Schulerrichtung

**6.1** (1) Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – also ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. Die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.<sup>14</sup>

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz knüpfte die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen an das Erreichen einer für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahl und an die Zumutbarkeit des Schulwegs.<sup>15</sup> Nähere Festlegungen blieben der Landesgesetzgebung überlassen.

(3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten folgende Regelungen<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>15</sup> §§ 2, 3, 4a und 4 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>16</sup> §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 1, 35 Abs. 1, 34 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 11, 18, 32 und 25 Abs. 1 Kärntner Schulgesetz, §§ 5, 6, 8 Abs. 1 und 7 Abs. 1 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

## Allgemein bildende Pflichtschulen

Tabelle 2: Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	<b>Mindestschülerzahl</b>			
<b>Burgenland</b>	120	120	30	30
<b>Kärnten</b>	120	240	–	–
<b>Vorarlberg</b>	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30
	<b>zumutbarer Schulweg</b>			
<b>Burgenland</b>	1 Gehstunde; 0,5 Fahrstunden	1,5 Gehstunden; 0,75 Fahrstunden	nicht näher geregelt	nicht näher geregelt
<b>Kärnten</b>	1 Stunde	1,5 Stunden	2 Stunden	1 Stunde
<b>Vorarlberg</b>	1 Gehstunde	1 Gehstunde	1 Gehstunde	nicht näher geregelt

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

- 6.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen, weil dadurch Verwaltungsreformbemühungen erschwert sowie die Intransparenz verstärkt wurden. Weiters stellte er fest, dass in Vorarlberg deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung von Volksschulen bestanden.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung zu evaluieren.

- 6.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine bundesländerübergreifend anwendbare Definition der für die Schulerrichtung maßgeblichen Voraussetzungen anzustreben.*

(2) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die unterschiedlichen Voraussetzungen für Schulerrichtungen auf die Grundsatzgesetzbestimmungen des Bundes zurückzuführen.*

- 6.4** Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen zur Errichtung von allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern wurden Verwaltungsreformbemühungen erschwert und die Intransparenz verstärkt. Der RH hielt deshalb an seiner Empfehlung fest, die unterschiedlichen



Allgemein bildende Pflichtschulen



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Voraussetzungen für die Schullerhaltung in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren.

Schulerhaltung im engeren Sinn

**7.1** Die Erhaltung einer Schule schloss gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes folgende wirtschaftliche Belange der Schule ein<sup>17</sup>:

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,
- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),
- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte und Reinigungskräfte),
- Unterstützung der Schulleitung bei administrativen Tätigkeiten.

Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholten im Wesentlichen diese Bestimmungen.<sup>18</sup>

**7.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg für die Erhaltung (im engeren Sinn) der allgemein bildenden Pflichtschulen im Wesentlichen gleichlautende Regelungen bestanden.

Schulauflassung

**8.1** (1) Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>18</sup> § 41 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 1 Abs. 4 Kärntner Schulgesetz, § 12 Abs. 1 (Vorarlberger) Schulgesetz

<sup>19</sup> § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

## Allgemein bildende Pflichtschulen

(2) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz konnte die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats eine allgemein bildende Pflichtschule von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für deren Bestand nicht mehr gegeben waren.<sup>20</sup>

(3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz sowie das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten dazu nähere Bestimmungen. Diese sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 3: Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer allgemein bildenden Pflichtschule				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl			
<b>Burgenland</b>	120	120 (90)	30	30
<b>Kärnten</b>	120 (30/20)	240 (90)	–	–
<b>Vorarlberg</b>	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Grundsätzlich galten in allen Ländern die für die Errichtung erforderlichen Mindestschülerzahlen auch für den Weiterbestand einer Schule. In Kärnten konnten diese Mindestschülerzahlen an Volks- und Hauptschulen unterschritten werden. Unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der Verkehrsverhältnisse waren an Volksschulen 30 Schüler (bei Vorliegen besonders berücksichtigungswürdiger Gründe 20 Schüler), an Hauptschulen 90 Schüler ausreichend.

In Vorarlberg durfte die Mindestschülerzahl von 30 Schülern an Volksschulen bei ungünstigen Verkehrsverhältnissen unterschritten werden.

Überdies war in Kärnten und Vorarlberg vor der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule deren Stilllegung vorgesehen. Darunter war die Einstellung des Schulbetriebs ohne Auflassung der Schule zu verstehen.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> § 11 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>21</sup> § 48 Kärntner Schulgesetz, §§ 25 und 27 Abs. 2 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz



Die Burgenländische Landesregierung hatte die Auflassung einer Hauptschule zu verfügen, wenn die Schülerzahl am 1. Oktober des jeweiligen Unterrichtsjahres die Zahl 90 unterschritt. Dies galt nicht für Hauptschulen, an denen seit dem Schuljahr 2008/2009 der Modellversuch „Neue Mittelschule“ durchgeführt wurde.<sup>22</sup>

In den überprüften Ländern – mit Ausnahme der Hauptschulen im Burgenland – bestand keine Verpflichtung zur Auflassung der Schule bei Unterschreitung der Mindestschülerzahlen.

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 kam es im Burgenland zu fünf, in Kärnten zu 16 und in Vorarlberg zu vier Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen.

(4) Speziell für die Volksschulen ergab die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage<sup>23</sup> Folgendes (Schuljahr 2009/2010):

	Schulen mit weniger als 25 Schülern		Schulen mit weniger als 15 Schülern		Schulen mit weniger als 10 Schülern	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
<b>Burgenland</b>	60	32	22	12	5	3
<b>Kärnten</b>	22	9	6	2	4	2
<b>Vorarlberg</b>	31	19	15	9	7	4

Quellen: BMUKK; Parlamentarische Anfragebeantwortung

Aus der Tabelle war ersichtlich, dass die Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer Volksschule oft deutlich unterschritten wurden. 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 %).

**8.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte, dass keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschrei-

<sup>22</sup> § 47 Burgenländisches Pflichtschulgesetz

<sup>23</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung vom 8. Februar 2011, 7011/AB XXIV. GP

## Allgemein bildende Pflichtschulen

ten der erforderlichen Mindestschülerzahlen bestand. Die einzige Ausnahme (verpflichtende Schließung von Hauptschulen im Burgenland) wird durch die flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule ihre Bedeutung verlieren.

Weiters war die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemeindevorstands, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben.

Der RH regte gegenüber den Ländern Kärnten und Vorarlberg an, die Notwendigkeit von Stilllegungen zu hinterfragen.

- 8.3** (1) *Das BMUKK wies darauf hin, dass die Erhaltung eines Schulstandorts finanzielle Auswirkungen nicht nur für den Schulerhalter, sondern auch für den Bund habe, der den Ländern die Kosten der Besoldung der Landeslehrer refundiere.*

*Die Schulstruktur bestimme maßgeblich die Effizienz des Lehrereinsatzes. Eine Bedarfsplanung für Schulen wäre daher aus der Sicht der Landeslehrerfinanzierung zu begrüßen. Ein solches Planungsinstrument sollte jedenfalls auf einer höheren als der Gemeindeebene angesiedelt sein; wünschenswert sei ein bundesweites Modell.*

*Abschließend merkte das BMUKK an, dass die hohen Ausgaben je Schüler in Österreich wesentlich durch die kleinteilige Schulstruktur verursacht würden. Ohne eine Lösung dieser Frage, die jedoch eines gemeinsamen Commitments aller föderalen Akteure bedürfe, sei keine kostendämpfende Wirkung zu erzielen. Das BMUKK unterstütze daher die Empfehlung des RH, dass die Länder ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen sollten.*

*(2) Die Burgenländische Landesregierung führte im Zusammenhang mit der nur für Hauptschulen ausdrücklich festgelegten gesetzlichen Verpflichtung zur Auflassung von Pflichtschulen aus, dass die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats und des Schulforums die Auflassung einer Pflichtschule bewilligen könne. Weiters verwies die Burgenländische Landesregierung in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen.*

*Im Zuge der Strukturreform im Pflichtschulbereich habe die Burgenländische Landesregierung im Juli 2003 beschlossen, beginnend mit dem Schuljahr 2003/2004 Volksschulen mit weniger als 10 Schülern aufzulassen. Seither seien 25 Volksschulen (und drei Hauptschulen) geschlossen worden. Die höhere Zahl an Kleinschulen unter 25 Schüler im Burgenland sei auch durch das Minderheitenschulrecht bedingt.*

*Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die gesetzlichen Voraussetzungen zur Schließung von Pflichtschulen ausreichend determiniert.*

*(3) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde die Anregung, die Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen, aus fachlicher Sicht aufgenommen, bedürfe jedoch letztendlich einer gemeinsamen Entscheidung von Land und Schulerhalter. Die Stilllegung von Schulen spiele in der Praxis keine Rolle und sei in den letzten Jahren nicht zur Anwendung gekommen.*

**8.4** Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Regelungen des Burgenländischen Pflichtschulgesetzes 1995 über die Auflassung von Volksschulen, Sonderschulen und Polytechnischen Schulen – im Gegensatz zu jener über die Auflassung von Hauptschulen – als Kann-Bestimmung formuliert waren. Die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen enthielten keine Regelungen über die Auflassung von Schulen.

Kostentragung

**9.1** (1) 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.

## Allgemein bildende Pflichtschulen

Sofern mehrere Gebietskörperschaften zu einem Schulsprenzel gehörten oder in sonstiger Weise an einer öffentlichen Pflichtschule beteiligt waren, konnte die Landes-Ausführungsgesetzgebung bestimmen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften Schulerhaltungsbeiträge oder Umlagen an den gesetzlichen Schulerhalter zu leisten hatten.<sup>24</sup>

(2) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten hiezu nähere, teils detaillierte Regelungen.<sup>25</sup>

(3) Im Wesentlichen galt Folgendes:

- Gemeinden, die einem Schulgemeinerverband angehörten, hatten den Schulerhaltungsaufwand im Wege von Umlagen untereinander aufzuteilen. Dies betraf jene Gemeinden in Kärnten und in Vorarlberg, die einem Schulgemeinerverband angehörten.
- War kein Schulgemeinerverband eingerichtet und umfasste der Schulsprenzel als das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet einer Schule mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortsgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.
- Ebenfalls als Schulerhaltungsbeiträge bezeichnet waren jene Zahlungen, die im Falle des sprengelfremden Schulbesuchs eines Schülers die Wohnsitzgemeinde des Schülers dem gesetzlichen Schulerhalter der besuchten Schule zu leisten hatte.

(4) Im Unterschied zum Burgenland und Vorarlberg war in Kärnten zur Unterstützung der Schulerhalter bei der Bereitstellung und Sanierung von Schulgebäuden (einschließlich Turnsälen) ein Schulbaufonds eingerichtet. Dieser verfügte gemäß dem Kärntner Schulbaufondsgesetz, LGBl. Nr. 7/2009, über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Fondsmittel (rd. 20,32 Mill. EUR im Jahr 2009) wurden vom Land Kärnten (45 %) und den Gemeinden (55 %) aufgebracht.<sup>26</sup> Der Schulbaufonds war nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung.

**9.2** Der RH hielt fest, dass im Falle der Bildung von Schulgemeinerverbänden die verbandsangehörigen Gemeinden bei Fragen der Schulerhaltung (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) ein Mitspracherecht hatten. Ohne Errichtung von Schulgemeinerverbänden schrieb die

<sup>24</sup> § 8 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

<sup>25</sup> §§ 42 ff Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 60 ff Kärntner Schulgesetz, §§ 20 ff (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

<sup>26</sup> §§ 2 und 14 Abs. 1 Kärntner Schulbaufondsgesetz

### Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

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.

#### Kennzahlen

Schulorganisation **10.1** Die folgenden Tabellen enthalten grundlegende Daten zur Schulorganisation im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg; der Anteil der Schulgemeindeverbände ist jeweils gesondert dargestellt:

#### (1) Volksschulen

Tabelle 5: Übersicht Volksschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
<b>Volksschulen</b>	<b>191</b>	<b>265</b>	<b>163</b>	<b>191</b>	<b>258</b>	<b>163</b>	<b>190</b>	<b>253</b>	<b>162</b>	<b>189</b>	<b>251</b>	<b>162</b>	- 1	- 5	- 1
davon in SGV	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-
<i>in %</i>	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6			
Klassen	575	1.346	956	597	1.325	943	596	1.350	938	620	1.351	943	+ 8	+ 0,4	- 1
davon in SGV	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	-
Schüler	10.440	23.123	17.742	10.321	22.302	17.242	10.137	21.650	16.944	10.138	21.143	16.823	- 3	- 9	- 5
davon in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+ 2
Ø Schüler je Schule	55	87	109	54	86	106	53	86	105	54	84	104	- 2	- 3	- 4
... in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+ 2
Ø Schüler je Klasse	18	17	19	17	17	18	17	16	18	16	16	18	- 11	- 6	- 5
... in SGV	-	-	16	-	-	15	-	-	15	-	-	16	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland  
K: Kärnten  
V: Vorarlberg  
SGV: Schulgemeindeverband

## Kennzahlen

An den Volksschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern. Am höchsten war der Schülerrückgang in Kärnten (minus 9 %). Die Anzahl der Volksschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete Kärnten (minus 5 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland um 8 %, in Kärnten um 0,4 %, in Vorarlberg sank sie um 1 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25.

### (2) Hauptschulen

Tabelle 6: Übersicht Hauptschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
<b>Hauptschulen</b>	40	71	56	38	71	56	37	71	56	37	70	54	- 8	- 1	- 4
davon in SGV	-	55	9	-	54	9	-	54	9	-	53	9	-	- 4	-
<i>in %</i>	-	77	16	-	76	16	-	76	16	-	76	17			
<b>Klassen</b>	382	773	630	371	757	632	376	754	642	389	756	643	+ 2	- 2	+ 2
davon in SGV	-	582	94	-	572	95	-	572	98	-	576	99	-	- 1	+ 5
<b>Schüler</b>	8.084	17.660	14.636	7.875	16.918	14.311	7.720	16.309	13.938	7.775	15.696	13.542	- 4	- 11	- 7
davon in SGV	-	13.137	2.106	-	12.378	2.097	-	11.945	2.094	-	11.531	2.019	-	- 12	- 4
<b>Ø Schüler je Schule</b>	202	249	261	207	238	256	209	230	249	210	224	251	+ 4	- 10	- 4
<i>... in SGV</i>	-	239	234	-	229	233	-	221	233	-	218	224	-	- 9	- 4
<b>Ø Schüler je Klasse</b>	21	23	23	21	22	23	21	22	22	20	21	21	- 5	- 9	- 9
<i>... in SGV</i>	-	23	22	-	22	22	-	21	21	-	20	20	-	- 13	- 9

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland  
 K: Kärnten  
 V: Vorarlberg  
 SGV: Schulgemeindeverband

### Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

An den Hauptschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei Ländern. Der Schülerrückgang war in Kärnten (minus 11 %) am höchsten. Die Anzahl der Hauptschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete das Burgenland (minus 8 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland und in Vorarlberg um jeweils 2 %, in Kärnten sank sie um 2 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Die durchschnittlichen Klassenschülerzahlen der Hauptschulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, lagen geringfügig unter denen der übrigen Hauptschulen.

#### (3) Polytechnische Schulen

Tabelle 7: Übersicht Polytechnische Schulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
<b>Polytechnische Schulen</b>	12	8	11	12	8	11	12	8	10	12	8	10	-	-	-9
davon in SGV	-	7	5	-	6	5	-	6	5	-	6	5	-	-14	-
<i>in %</i>	-	88	45	-	75	45	-	75	50	-	75	50			
Klassen	27	40	59	29	41	69	27	43	64	26	40	67	-4	-	+14
davon in SGV	-	28	27	-	29	31	-	29	31	-	29	31	-	+4	+15
Schüler	538	924	1.275	565	910	1.493	500	955	1.428	485	882	1.341	-10	-5	+5
davon in SGV	-	618	567	-	642	687	-	638	711	-	630	665	-	+2	+17
Ø Schüler je Schule	45	116	116	47	114	136	42	119	143	40	110	134	-11	-5	+16
... in SGV	-	88	113	-	107	137	-	106	142	-	105	133	-	+19	+18
Ø Schüler je Klasse	20	23	22	19	22	22	19	22	22	19	22	20	-5	-4	-9
... in SGV	-	22	21	-	22	22	-	22	23	-	22	21	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland  
 K: Kärnten  
 V: Vorarlberg  
 SGV: Schulgemeindeverband

## Kennzahlen

Während die Schülerzahl an den Polytechnischen Schulen im Burgenland (minus 10 %) und in Kärnten (minus 5 %) sank, stieg sie in Vorarlberg um 5 %. Die Anzahl der Polytechnischen Schulen blieb im Burgenland und in Kärnten im Beobachtungszeitraum unverändert, in Vorarlberg sank sie um 9 %.

Die Klassenanzahl sank im Burgenland (minus 4 %), in Kärnten blieb sie unverändert und in Vorarlberg stieg sie um 14 %. Die Entwicklung in Vorarlberg war einerseits auf die gestiegenen Schülerzahlen und andererseits auf die verminderte Anzahl an Polytechnischen Schulen zurück zu führen. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Zwischen den Schulen der Schulgemeindevverbände und den übrigen Schulen gab es hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede.

### (4) Sonderschulen

Tabelle 8: Übersicht Sonderschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
<b>Sonderschulen</b>	12	16	18	12	16	18	12	15	18	12	15	18	-	- 6	-
davon in SGV	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	-
<i>in %</i>	-	-	17	-	-	17	-	-	17	-	-	17			
<b>Klassen</b>	40	120	152	42	118	147	47	110	140	49	105	132	+ 23	- 12	- 13
davon in SGV	-	-	30	-	-	31	-	-	31	-	-	31	-	-	+ 3
<b>Schüler</b>	207	675	1.104	214	659	1.128	231	637	1.070	246	645	994	+ 19	- 4	- 10
davon in SGV	-	-	245	-	-	267	-	-	261	-	-	260	-	-	+ 6
Ø Schüler je Schule	17	42	61	18	41	63	19	42	59	21	43	55	+ 24	+ 2	- 10
... in SGV	-	-	82	-	-	89	-	-	87	-	-	87	-	-	+ 6
Ø Schüler je Klasse	5	6	7	5	6	8	5	6	8	5	6	8	-	-	+ 14
... in SGV	-	-	8	-	-	9	-	-	8	-	-	8	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland  
 K: Kärnten  
 V: Vorarlberg  
 SGV: Schulgemeindevverband



**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

An den Sonderschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in Kärnten und Vorarlberg, im Burgenland stieg sie kontinuierlich um insgesamt 19 % an. Die Anzahl der Sonderschulen sank lediglich in Kärnten, im Burgenland und in Vorarlberg blieb sie unverändert.

Die gestiegene Schülerzahl im Burgenland spiegelte sich auch in der gestiegenen Anzahl der Klassen wider (plus 23 %). In Kärnten und Vorarlberg sank die Anzahl der Klassen hingegen um jeweils 13 %.

**(5) Zusammenfassung**

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 sank in allen drei in die Gebärungsüberprüfung 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.

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 %.

Die Anzahl der Schüler je Klasse lag in den drei in die Gebärungsüberprüfung 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.

**10.2** Der RH stellte fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg als Folge des Schülerrückgangs allgemein bildende Pflichtschulen aufgelassen wurden. Die Klassenschülerhöchstzahl 25 wurde im Durchschnitt eingehalten.

**10.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 nicht fünf, sondern acht Pflichtschulen (fünf Volksschulen, drei Hauptschulen) geschlossen worden.*

**10.4** Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Volksschulen Tobaj, Punitz und Unterloisdorf erst mit Ende des Schuljahres 2009/2010 geschlossen wurden und daher während des Schuljahres 2009/2010 noch in Betrieb gewesen waren.

## Kennzahlen

Schulstruktur **11.1** (1) Die folgenden Tabellen enthalten Relationen und Maßzahlen (Schulen pro km<sup>2</sup>, Schulen pro 100 Schüler, Schulen pro Gemeinde) zur quantitativen Erfassung der Schulstruktur:

Tabelle 9: Schulen pro km <sup>2</sup> im Schuljahr 2009/2010					
	km <sup>2</sup>	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl				
<b>Burgenland</b>	3.962	0,048	0,009	0,003	0,003
<b>Kärnten</b>	9.536	0,026	0,007	0,001	0,002
<b>Vorarlberg</b>	2.601	0,062	0,021	0,004	0,007

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

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.

Tabelle 10: Schulen pro 100 Schüler im Schuljahr 2009/2010				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl			
<b>Burgenland</b>	1,9	0,5	2,5	4,9
<b>Kärnten</b>	1,2	0,4	0,9	2,3
<b>Vorarlberg</b>	1,0	0,4	0,7	1,8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Wegen der flächendeckenden Versorgung einer geringen Anzahl von Schülern war diese Kennzahl für den Bereich der Sonderschulen in allen drei Ländern am höchsten. Während bei den Hauptschulen kaum Unterschiede zwischen den Ländern auftraten, war die Anzahl der Volksschulen (bezogen auf 100 Schüler) 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.

	Gemeinden	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl				
Burgenland	171	1,11	0,22	0,07	0,07
Kärnten	132	1,90	0,53	0,06	0,11
Vorarlberg	96	1,69	0,56	0,10	0,19

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Bezogen auf die Anzahl der Gemeinden war im Ländervergleich die Schuldichte bei den Hauptschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen in Vorarlberg am größten, bei den Volksschulen in Kärnten. Diese Kennzahl war nur bedingt aussagekräftig, weil die Gemeindegrößen eine wesentliche Rolle spielten. So war eine Gemeinde in Kärnten mit durchschnittlich rd. 72 km<sup>2</sup> wesentlich größer als in Vorarlberg (rd. 27 km<sup>2</sup>) und im Burgenland (rd. 23 km<sup>2</sup>).

(2) Ein weiteres wichtiges Merkmal der Schulstruktur stellte der Anteil von Kleinschulen dar. Der RH verwies auf seine Ausführungen zu den Volksschulen mit weniger als 25 Schülern in TZ 8.

- 11.2** Der RH räumte ein, dass die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume und die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur maßgeblich beeinflussten.

Dennoch ließen die oben angeführten Kennzahlen und der Anteil an Volksschulen mit weniger als 25 Schülern Handlungsbedarf erkennen. Dies sollte die Länder Burgenland, Kärnten und Vorarlberg veranlassen, ihre Schulstruktur kritisch zu hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprengel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen.

- 11.3** (1) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien seit dem Schuljahr 2003/2004 25 Volksschulen und drei Hauptschulen geschlossen worden; dies habe zu einem bereinigenden Effekt in der Schulstruktur geführt. Weiters habe die Burgenländische Landesregierung im Jahr 2012 eine Arbeitsgruppe zur Gestaltung der zukünftigen Schulstandortstruktur eingerichtet, die ein entsprechendes Konzept erarbeiten werde.*

## Kennzahlen

*(2) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe das Land Kärnten gemeinsam mit den Schulerhaltern (Gemeinden und Schulgemeindeverbände) in den letzten Jahren die Schulstrukturen bewertet und entsprechende Maßnahmen getroffen. So seien durch die ab 1. März 2011 gültigen Schulsprengelverordnungen für alle Volksschulen in einer Gemeinde deckungsgleiche Schulsprengel gebildet worden.*

Ausgaben der Gemeinden

**12.1** (1) Die Gemeinden waren für einen Großteil der allgemein bildenden Pflichtschulen gesetzliche Schulerhalter und hatten daher die daraus erwachsenden Kosten zu tragen.<sup>27</sup>

Die folgenden Tabellen zeigen die Ausgaben der Gemeinden zur Pflichtschulhaltung.<sup>28</sup> Darin enthalten sind die Ausgaben der Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter, Schulerhaltungsbeiträge sowie in Kärnten und Vorarlberg die Umlagen der Mitgliedsgemeinden an die Schulgemeindeverbände. Wegen Unterschieden in der buchhalterischen Erfassung war eine exakte Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen nicht durchführbar; ebenso war die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen nicht in allen Fällen möglich.

Tabelle 12: Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen					
	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in Mill. EUR				in %
<b>Burgenland</b>	36,89	38,42	39,03	38,85	+ 5
<b>Kärnten</b>	78,47	77,64	77,18	79,70	+ 2
<b>Vorarlberg</b>	57,39	53,82	60,90	58,39	+ 2

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

<sup>27</sup> Auch im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden trugen letztlich die Gemeinden die Kosten der Schulhaltung; die Mitgliedsgemeinden hatten an den Verband Umlagen zu entrichten.

<sup>28</sup> ordentlicher und außerordentlicher Haushalt zusammengefasst; in Vorarlberg gab es nur den ordentlichen Haushalt

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

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.

Die Höhe der Ausgaben sowie ihre Veränderung im Beobachtungszeitraum hing in erster Linie von durchgeführten Sanierungsmaßnahmen ab.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die auf einen Schüler entfallenen Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen:

Tabelle 13: Ausgaben der Gemeinden je Schüler					
	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in EUR				in %
<b>Burgenland</b>	1.915	2.025	2.100	2.084	+ 9
<b>Kärnten</b>	1.851	1.903	1.951	2.077	+ 12
<b>Vorarlberg</b>	1.651	1.575	1.825	1.786	+ 8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Im Beobachtungszeitraum stiegen die Ausgaben der Gemeinden pro Schüler in allen in die Gebarungüberprüfung einbezogenen Ländern. Im Jahr 2009 betragen sie 2.084 EUR (Burgenland), 2.077 EUR (Kärnten) und 1.786 EUR (Vorarlberg). Der vergleichsweise hohe Wert im Burgenland war auf die große Anzahl von kleinen Volksschulen zurückzuführen. Der relativ höchste Anstieg in Kärnten (plus 12 %) war auf den insgesamt stärkeren Schülerrückgang zurückzuführen (siehe TZ 10).

- 12.2** Die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen stellte eine wichtige Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge dar. Der RH bemängelte, dass die detaillierte Ermittlung der Ausgaben für die Schulerhaltung und somit eine bundeslandweite vergleichende Analyse nicht möglich war.

Er empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, im Rahmen der Gemeindeaufsicht (siehe TZ 27 ff.) darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen.

## Kennzahlen

**12.3** (1) Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien im Voranschlag und im Rechnungsabschluss jeder Gemeinde die Kosten für die Schulerhaltung detailliert ausgewiesen.

(2) Die Kärntner Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass ein Leitfaden zur Erstellung und Vorlage der Voranschlags- und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet werde.

(3) Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung treffe es zu, dass die Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und -umlagen aus den aggregierten Rechnungsabschlussdaten nicht ersichtlich sei. Auf Ebene der einzelnen Gemeinden sei es jedoch möglich, Auswertungen getrennt nach Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen – insbesondere zu Steuerungszwecken – vorzunehmen.

**12.4** Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung und der Vorarlberger Landesregierung, seine Empfehlung habe sich auf die aggregierten Rechnungsabschlussdaten bezogen. Einzelne Gemeinden habe er nicht überprüft.

## Schulgemeindeverbände

### Einleitung

**13** In Kärnten hatten 17 % der allgemein bildenden Pflichtschulen, in Vorarlberg 7 % dieser Schulen einen Schulgemeindevorstand als gesetzlichen Schulerhalter; im Burgenland gab es keine Schulgemeindevorstände.

Der Anteil der von Schulgemeindevorständen erhaltenen Schulen war mit 76 % bei den Kärntner Hauptschulen am größten. Die nächstgrößeren Anteile hatten die Schulgemeindevorstände bei den Polytechnischen Schulen in Kärnten (75 %) und Vorarlberg (50 %), gefolgt von den Hauptschulen und Sonderschulen in Vorarlberg (je 17 %).

### Burgenland

**14.1** Im Burgenland gab es 171 Gemeinden. Diese waren nicht zu Schulgemeindevorständen zusammengeschlossen, sondern selbst gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Umfasste der Schulsprengel mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.



Schulgemeindeverbände

BMUKK

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

Die Gründe für das Fehlen von Schulgemeindeverbänden waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt. Auf die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen als solche hatte das Fehlen von Schulgemeindeverbänden keine Auswirkungen.

- 14.2** In Bezug auf die Schulerhaltungsbeiträge sprengelangehöriger Gemeinden verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 9, wonach die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen konnte. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein.

Kärnten

Überblick

- 15** (1) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten für Hauptschulen und Polytechnische Schulen die Gemeinden jedes politischen Bezirks ex lege je einen Schulgemeindeverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen. Dementsprechend gab es in Kärnten folgende acht Schulgemeindeverbände:

## Schulgemeindeverbände

**Tabelle 14: Schulgemeindeverbände in Kärnten – Überblick (Schuljahr 2009/2010)**

Schulgemeindeverband	Mitglieds-gemeinden	Personal	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
	Anzahl	in VBÄ	Anzahl			
Feldkirchen	10	10,13	4 HS	48	995	21
			1 PTS	4	96	24
Hermagor	7	15,50	3 HS	42	888	21
			–	–	–	–
Klagenfurt – Land	19	7,05	2 HS	24	458	19
			–	–	–	–
Spittal an der Drau	33	47,20	12 HS	132	2.583	20
			1 PTS	6	137	23
St. Veit an der Glan	20	37,69	9 HS	98	1.925	20
			2 PTS	9	188	21
Villach – Land	19	23,70	8 HS	81	1.635	20
			–	–	–	–
Völkermarkt	13	35,83	6 HS	55	1.041	19
			1 PTS	5	106	21
Wolfsberg	9	42,60	9 HS	96	2.006	21
			1 PTS	5	103	21
Gesamt	130	219,70	53 HS	576	11.531	20
			6 PTS	29	630	22

Legende: HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n)

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; RH

Die Verbände hatten ihren Sitz bei der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft.

Die Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden lag zwischen sieben (Schulgemeindeverband Hermagor) und 33 (Schulgemeindeverband Spittal an der Drau). Die Anzahl der vom jeweiligen Schulgemeindeverband erhaltenen Schulen lag im Schuljahr 2009/2010 zwischen zwei (Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land) und zwölf (Schulgemeindeverbände Spittal an der Drau und St. Veit an der Glan).

Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 7,4 Schulen.



Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste hauptsächlich Reinigungskräfte und Schulwarte.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die politischen Bezirke in Kärnten und vermittelt einen Eindruck von der Flächengröße der Schulgemeindeverbände:

Abbildung 4: Schulgemeindeverbände in Kärnten



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

## Ausgaben

**16.1** (1) Die folgende Tabelle fasst die Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände zusammen:

## Schulgemeindeverbände

Tabelle 15: Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände						
Schulgemeinde- verband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					in EUR <sup>1</sup>
Feldkirchen	1,57	1,78	2,49	3,28	2,28	2.145
Hermagor	1,51	1,53	1,26	1,35	1,41	1.561
Klagenfurt – Land	2,03	1,85	2,62	1,96	2,11	(4.248 <sup>2</sup> )
Spittal an der Drau	3,81	4,57	4,37	6,15	4,73	1.597
St. Veit an der Glan	4,17	4,13	3,31	4,43	4,01	1.819
Villach – Land	4,58	3,00	2,79	3,60	3,49	2.017
Völkermarkt	2,86	2,30	2,84	3,31	2,83	2.450
Wolfsberg	3,48	3,87	3,59	4,15	3,77	1.692
<b>Summe</b>	<b>24,02</b>	<b>23,03</b>	<b>23,26</b>	<b>28,23</b>	<b>24,64</b>	

<sup>1</sup> berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

<sup>2</sup> Der Wert für Klagenfurt – Land war wegen der unten dargestellten besonderen Situation dieses Bezirks nicht unmittelbar vergleichbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeindeverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.933 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 4.248 EUR je Schüler beim Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land erklärte sich daraus, dass zwölf von 19 verbandsangehörigen Gemeinden zum Hauptschulsprengel Klagenfurt – Stadt gehörten. Schüler aus diesen Gemeinden besuchten daher nicht eine der beiden Hauptschulen des Schulgemeindeverbands, sondern verschiedene Hauptschulen in Klagenfurt. Für diese Schüler entrichtete der Verband Schulerhaltungsbeiträge an den Magistrat Klagenfurt.<sup>29</sup> Bei der Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler wurden die Ausgaben des Verbands für diese Schulerhaltungsbeiträge berücksichtigt, nicht jedoch die Anzahl jener Schüler, die in Klagenfurt eine Hauptschule besuchten.

(2) Die Schulgemeindeverbände hatten die nicht durch Schulerhaltungsbeiträge gedeckten Kosten der Schulerhaltung auf die verbandsangehörigen Gemeinden anteilmäßig aufzuteilen; dies galt nur insoweit, als diese Kosten nicht durch Förderungen Dritter, insbeson-

<sup>29</sup> Dies hatte der RH anlässlich einer Prüfung des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land (Reihe Kärnten 2010/1) festgestellt.

dere des Kärntner Schulbaufonds, gedeckt waren. Die Anteile ergaben sich aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gemäß dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz.

- 16.2** Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 1.561 EUR und 2.450 EUR, ohne den Sonderfall Klagenfurt – Land) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. In diesem Zusammenhang würdigte der RH die gesetzten Maßnahmen der Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 29).

Organe

- 17.1** Das Kärntner Schulgesetz sah für Schulgemeindeverbände folgende Organe vor<sup>30</sup>:

- Verbandsrat
- Verbandsvorstand
- Vorsitzender
- Kontrollausschuss

Der Verbandsrat bestand aus den Bürgermeister\*innen der verbandsangehörigen Gemeinden. Ihm oblag die Wahl des Verbandsvorstands, die Erlassung der Geschäftsordnung, die Erstellung des Voranschlags und die Genehmigung des Rechnungsabschlusses.<sup>31</sup>

Der Verbandsvorstand bestand aus sieben Mitgliedern, die vom Verbandsrat aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden gewählt wurden. Die Aufgaben des Vorstands umfassten – neben der Wahl des Vorsitzenden – alle Aufgaben des Verbands, die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen waren.<sup>32</sup>

Der Vorsitzende war vom Vorstand aus dessen Mitte zu wählen. Ihm oblag die laufende Verwaltung sowie die Durchführung der Beschlüsse des Verbandsrats und des Vorstands.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> § 6 Kärntner Schulgesetz

<sup>31</sup> § 7 Kärntner Schulgesetz

<sup>32</sup> § 8 Kärntner Schulgesetz

<sup>33</sup> § 9 Kärntner Schulgesetz

## Schulgemeindeverbände

Für die Kontrolle der Gebarung war ein Kontrollausschuss vorgesehen, der mindestens drei Mitglieder zu umfassen hatte. Der Vorstand wählte die Mitglieder aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden.<sup>34</sup>

Die Organe übten ihre Funktionen gemäß den Geschäftsordnungen der Schulgemeindeverbände ehrenamtlich aus.

- 17.2** Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

### Aufgabenerfüllung

- 18.1** (1) Die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen in Kärnten – mit Ausnahme jener in Klagenfurt am Wörthersee und Villach – war Aufgabe der Schulgemeindeverbände.

(2) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Kärntner Schulgemeindeverbände keine Schulen.

(3) Der Großteil der Schulen, deren Erhalter die Schulgemeindeverbände waren, stammte aus den 1950er- bis 1970er-Jahren. Der Bauzustand dieser Schulen war laut Angaben des Amtes der Kärntner Landesregierung<sup>35</sup> bei etwa der Hälfte der Schulen gut. Für die restlichen Schulen zeigte sich ein Sanierungsbedarf in unterschiedlichem Ausmaß. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln waren laut Mitteilung der zuständigen Landeschulinspektorin zweckmäßig.

(4) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 wurden in Kärnten vier Hauptschulen, deren Schulerhalter ein Schulgemeindeverband war, aufgelassen. Die Schulauflassungen erfolgten auf Antrag des jeweiligen Schulgemeindeverbands als Schulerhalter. Die erforderlichen Bewilligungen der Kärntner Landesregierung lagen vor. Grund für die Auflassungen war jeweils das Absinken der Schülerzahl auf weniger als 240 Schüler.

<sup>34</sup> § 9 a Kärntner Schulgesetz

<sup>35</sup> Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung erfasste ab 1. Jänner 2010 die Gebäudedaten der Haupt- und Polytechnischen Schulen in einer Gebäudedatenbank, die im Rahmen des Projekts „Kommunales Facility Management“ angelegt wurde.



Schulgemeindeverbände

BMUKK

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

An je zwei Hauptschulen in Hermagor und Feistritz an der Drau verfügte das Amt der Kärntner Landesregierung den Widerruf der Schulteilung und legte die Direktionen zusammen. Grund dafür war das Unterschreiten der für die Teilung einer Hauptschule maßgeblichen Schülerzahl von 600 Schülern.

- 18.2** Der RH anerkannte, dass die Schulgemeindeverbände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten. Weiters anerkannte der RH, dass Schulen bei Unterschreiten der für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahlen aufgelassen bzw. Direktionen zusammengelegt wurden. Er sah die bisher gesetzten Maßnahmen als richtigen Schritt zur Strukturbereinigung.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände 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. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde war.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde diese Empfehlung in Kärnten bereits umgesetzt, weil der Kärntner Schulbaufonds den Umbau und die Sanierung von Schulgebäuden nur fördern dürfe, wenn der Weiterbestand der Schulen aufgrund der voraussichtlichen Schülerzahlen mittelfristig gesichert erscheine.*

Vorarlberg

Überblick

- 19** (1) Gemäß dem (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen möglich. Sie erfolgte jeweils auf Antrag bzw. nach Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

In Vorarlberg existierten 14 Schulgemeindeverbände:

## Schulgemeindeverbände

Tabelle 16: Schulgemeindeverbände in Vorarlberg - Überblick (Schuljahr 2009/2010)							
Schulgemeindeverband	Sitz	Gemeinden	Personal 2009	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
		Anzahl	in VBÄ	Anzahl			
Hauptschulverband Außermontafon	Schruns	6	7,94	2 HS	22	430	20
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland	Rankweil	11	–	1 ASO	12	108	9
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Bregenz	Bregenz	16	1,80	1 PTS	14	336	24
Schülerhalterverband Hauptschule Sulz–Röthis	Sulz	2	2,10	1 HS	10	188	19
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummenberg	Götzis	4	–	1 ASO	10	82	8
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Außermontafon	Bartholomäberg	6	1,90	1 PTS	4	79	20
Schülerhalterverband Hittisau	Hittisau	3	1,80	1 VS	7	114	16
				1 HS	8	161	20
				1 PTS	3	44	15
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Bezau	Bezau	12	0,38	1 PTS	3	51	17
Schülerhalterverband Hauptschule Satteins	Satteins	7	0,40	1 HS	15	334	22
Schülerhalterverband Hauptschule Rankweil	Rankweil	3	–	2 HS	27	589	22
Schülerhalterverband Hauptschule Klostertal	Innerbraz	4	1,50	1 HS	9	181	20
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans – Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	Vandans	8	2,70	1 ASO/ SPZ	9	70	8
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Rankweil	Rankweil	11	–	1 PTS	7	155	22
Hauptschulverband Großes Walsertal	Blons	6	1,68	1 HS	8	136	17
Gesamt			22,20	1 VS	7	114	16
				9 HS	99	2.019	20
				5 PTS	31	665	21
				3 ASO	31	260	8

Legende: VS = Volksschule, HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n), ASO = Allgemeine Sonderschule(n), SPZ = Sozialpädagogisches Zentrum

Quellen: Amt der Vorarlberger Landesregierung; Berechnungen des RH



Schulgemeindeverbände

BMUKK

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

In Vorarlberg gab es 96 Gemeinden, wovon 71 zumindest einem Schulgemeindeverband angehörten. Je Verband lag die Anzahl der Mitgliedsgemeinden zwischen zwei (Schulerhalterverband Sulz-Röthis) und 16 (Schulerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz). Elf Schulgemeindeverbände erhielten jeweils eine Schule, zwei Schulgemeindeverbände jeweils zwei und ein Schulgemeindeverband drei Schulen.

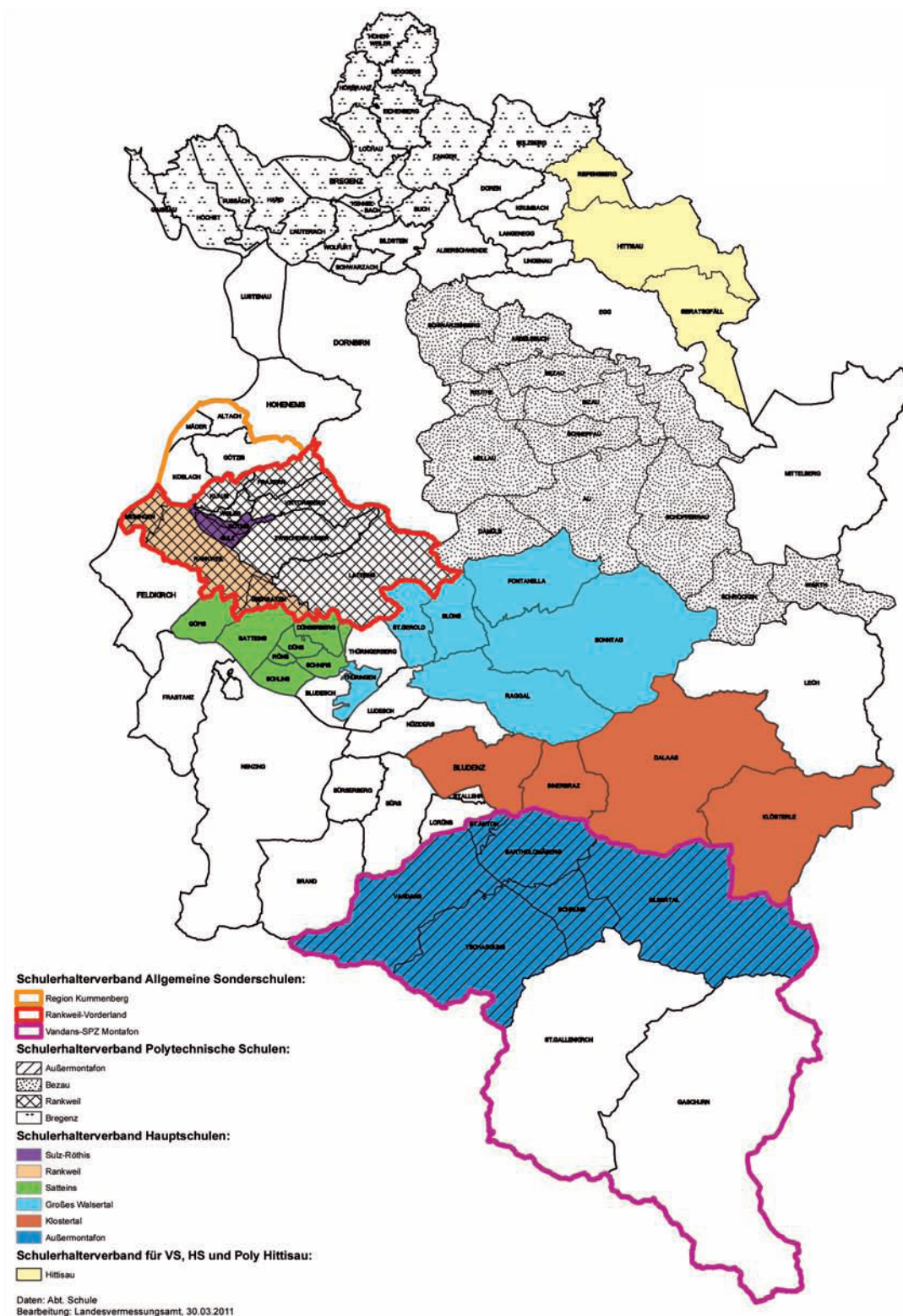
Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 1,3 Schulen.

Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste vor allem Reinigungskräfte und Schulwarte. Vier Schulgemeindeverbände hatten kein eigenes Personal, sondern zogen Gemeindebedienstete heran.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg:

## Schulgemeindeverbände

Abbildung 5: Schulgemeindeverbände in Vorarlberg



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung





Schulgemeindeverbände

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

## Ausgaben

**20.1** Die folgende Tabelle fasst die Gebarung der Vorarlberger Schulgemein-  
deverbände zusammen:

<b>Tabelle 17: Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindeverbände</b>						
Schulgemeindeverband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					in EUR <sup>1</sup>
Hauptschulverband Außermontafon	0,74	0,76	0,84	0,76	0,77	1.719
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil- Vorderland	0,12	0,12	0,19	1,97	0,60	6.197
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz	0,26	0,26	0,32	0,29	0,28	867
Hauptschulverband Sulz-Röthis	0,21	0,29	0,17	0,20	0,22	1.206
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummenberg	0,15	0,11	1,39	0,29	0,49	5.676
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Außermontafon	0,14	0,15	0,15	0,22	0,17	2.094
Schülerhalterverband Hittisau	0,42	0,38	0,30	0,35	0,36	1.131
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Bezau	0,06	0,06	0,09	0,05	0,07	1.260
Hauptschulverband Satteins	0,30	0,32	0,41	0,34	0,34	974
Hauptschulverband Rankweil	0,34	0,33	0,40	0,39	0,37	600
Hauptschulverband Klostertal	0,14	0,13	0,14	0,16	0,14	778
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans/ Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	0,31	0,31	0,32	0,31	0,31	4.121
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Rankweil	0,13	0,15	0,14	0,15	0,14	963
Hauptschulverband Großes Walsertal	0,16	0,15	0,18	0,19	0,17	1.219
<b>Gesamt</b>	<b>3,51</b>	<b>3,52</b>	<b>5,04</b>	<b>5,66</b>	<b>4,43</b>	

<sup>1</sup> berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeindeverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

## Schulgemeindeverbände

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.429 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 6.197 EUR je Schüler beim Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland erklärte sich aus einem im Jahr 2009 durchgeführten Zubau. Generell waren die Ausgaben je Schüler für Sonderschulen wegen der geringeren Schülerzahlen dieser Schulen sowie der Notwendigkeit eines behindertengerechten Ausbaus höher als für die übrigen allgemein bildenden Pflichtschulen.

- 20.2** Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 600 EUR und 6.197 EUR) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. Er empfahl dem Land Vorarlberg, die Gründe für die unterschiedliche Ausgabenhöhe je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – zu evaluieren. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die vom Land Kärnten gesetzten Maßnahmen (siehe TZ 29).

### Organe

- 21.1** Gemäß dem Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz und den Verordnungen der Landesregierung über die Bildung der einzelnen Schulgemeindeverbände waren folgende Organe eingerichtet<sup>36</sup>:

- Verwaltungsausschuss
- Vorstand (nur in zwei Schulgemeindeverbänden)
- Obmann
- Rechnungsprüfer bzw. Prüfungsausschuss

Dem Verwaltungsausschuss gehörten – je nach Schulgemeindeverband – drei bis 16 Vertreter der verbandsangehörigen Gemeinden an. Jede Gemeinde entsandte mindestens einen Vertreter. Dem Verwaltungsausschuss oblag unter anderem die Wahl der übrigen Organe des Verbands, die Beschlussfassung über den Jahresvoranschlag und Rechnungsabschluss und wirtschaftliche Angelegenheiten.

<sup>36</sup> § 3 Abs. 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Der Vorstand bestand aus dem Obmann, dem Obmannstellvertreter und zwei bzw. vier weiteren Mitgliedern. Zu seinen Aufgaben zählte unter anderem die Erstellung des Jahresvoranschlags und des Rechnungsabschlusses, die Einstellung und dienstrechtliche Behandlung der Bediensteten des Verbands sowie die Bewilligung und Benützung von Schulräumen für unterrichtsfremde Zwecke.

Der Obmann vertrat den Schulgemeindevorstand nach außen.

Zur Überwachung der gesamten Gebarung des Verbands waren – je nach Schulgemeindevorstand – zwei bzw. drei Rechnungsprüfer bestellt. Beim Hauptschulverband Außermontafon erfüllte ein Prüfungsausschuss (drei Mitglieder) diese Aufgaben.

Die Organe übten ihre Funktionen ehrenamtlich aus.

- 21.2** Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

#### Aufgabenerfüllung

- 22.1** (1) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Vorarlberger Schulgemeindevorstände keine Schulen; ebenso wenig wurden Schulen, deren Erhalter ein Schulgemeindevorstand war, aufgelassen.

(2) Etwas mehr als die Hälfte der Schulen, deren Erhalter Schulgemeindevorstände waren, wurde zwischen 1960 und 1980 erbaut. Die übrigen Schulen stammten überwiegend aus dem Zeitraum 1980 bis 2000; zwei Schulen wurden 1932 errichtet und im Jahre 2000 generalsaniert. Da das Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht über entsprechende Aufzeichnungen verfügte, erhob der RH den Bauzustand dieser Schulen im Wege des Landesschulrats für Vorarlberg. Demzufolge befanden sich die Schulen überwiegend in einem sehr guten Zustand. In wenigen Fällen wurde eine thermische Sanierung für sinnvoll erachtet. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln entsprachen laut Erhebungsergebnis den Anforderungen.

- 22.2** Der RH anerkannte, dass die Schulgemeindevorstände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten.

## Schulgemeindeverbände

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahlen nicht in Frage zu stellen ist. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde war.

Schulgemeindeverbände im Ländervergleich

**23.1** Die folgende Tabelle stellt die Eckdaten der Schulgemeindeverbände der Länder Kärnten und Vorarlberg einander gegenüber – das Burgenland bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt, weil dort keine Schulgemeindeverbände eingerichtet waren.

Tabelle 18: Eckdaten der Schulgemeindeverbände in Kärnten und Vorarlberg		
	Kärnten	Vorarlberg
Errichtung der Schulgemeindeverbände	Pflichtverbände (ex lege)	Verordnungen der Landesregierung (Subsidiaritätsprinzip)
Anzahl der Schulgemeindeverbände	8	14
Mitgliedsgemeinden je Verband	7 bis 33	2 bis 16
Schularten	Hauptschulen, Polytechnische Schulen	Volksschulen, Hauptschulen, Polytechnische Schulen, Sonderschulen
Anzahl der Verbandsschulen (2009/2010)	59	18
Anteil der Verbandsschulen an den allgemein bildenden Pflichtschulen	17 %	7 %
Schulen je Verband	7,4	1,3
Ausgaben Durchschnitt 2006 bis 2009	24,64 Mill. EUR	4,43 Mill. EUR
Durchschnittliche Ausgaben je Schüler	1.933 EUR	1.429 EUR
Organe	Verbandsrat Verbandsvorstand Vorsitzender Kontrollausschuss	Verwaltungsausschuss (Vorstand) Obmann Rechnungsprüfer
Ausgegliederte Rechtsträger	7	1

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH



Schulgemeindeverbände


**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

- 23.2** Der RH stellte fest, dass die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg verglichen mit jenen in Kärnten kleiner strukturiert waren.

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.

Weiters unterlagen alle Schulgemeindeverbände – unabhängig von der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden – der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch den RH; dies galt auch für Unternehmungen, an denen ein Schulgemeindeverband mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt war oder die er durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte.

### Ausgliederte Rechtsträger

- Burgenland** **24** Im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände und daher auch keine von diesen errichtete ausgliederten Rechtsträger.
- Kärnten** **25.1** (1) Zwischen 2003 und 2010 gründeten die Kärntner Schulgemeindeverbände (mit Ausnahme des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land) ausgliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen).

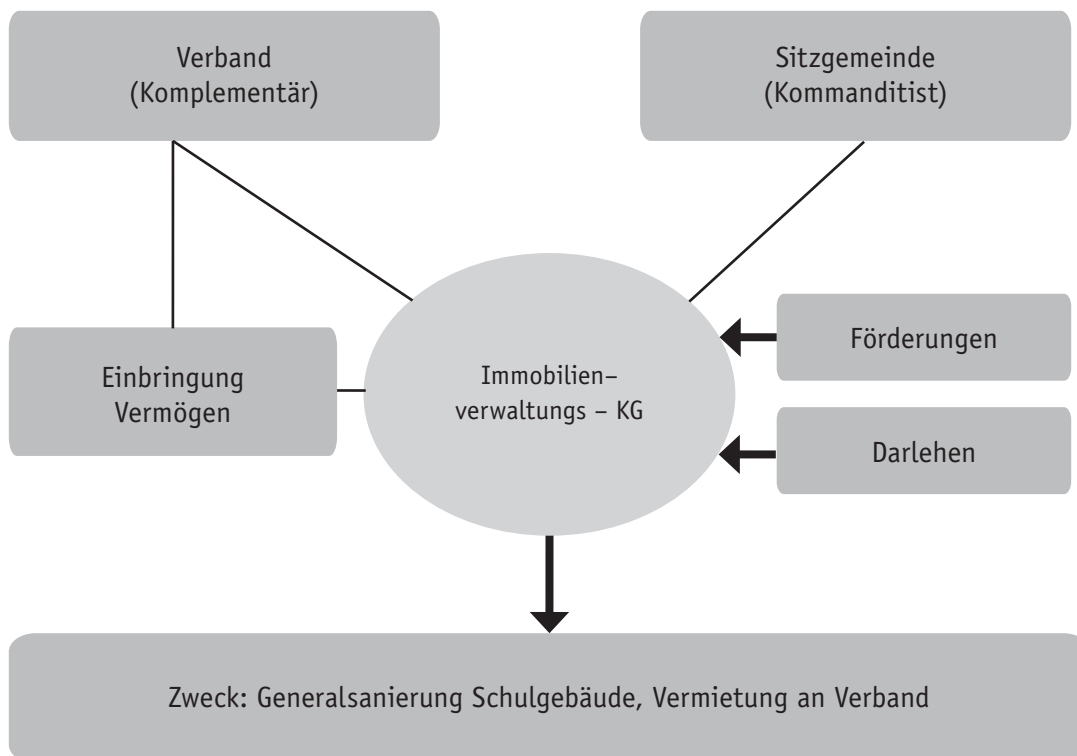
Fünf Schulgemeindeverbände wählten hiezu die Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der jeweilige Schulgemeindeverband, Kommanditist war die jeweilige Sitzgemeinde; in einem Fall waren die Bürgermeister zweier verbandsangehöriger Gemeinden Kommanditisten.

Die Schulgemeindeverbände übertrugen das Eigentum an den Schulliegenschaften der jeweiligen Gesellschaft und mieteten das Gebäude von dieser zurück.

Die folgende Abbildung zeigt die Struktur einer derartigen Immobilienverwaltungs-KG:

## Ausgegliederte Rechtsträger

Abbildung 6: Immobilienverwaltungs – KG



Quelle: RH

Die Schulgemeindeverbände Feldkirchen und Hermagor wählten für ihre ausgegliederten Rechtsträger die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

(2) Hauptmotiv für die Gründung der ausgegliederten Rechtsträger war die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs bei den Ausgaben für Generalsanierungen bzw. größere Instandhaltungen der Schulgebäude.

Ein weiteres Motiv war die Auslagerung von Schulden. Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wiesen die damals bestehenden sechs ausgegliederten Rechtsträger der Schulgemeindeverbände Verbindlichkeiten von insgesamt rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese Verbindlichkeiten schienen in den Haushalten der Schulgemeindeverbände nicht mehr auf.

(3) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F., band die Errichtung von Kapitalgesellschaften durch Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung. Für Personengesellschaften gab es keine entsprechenden Bestimmungen.<sup>37</sup>

Dementsprechend genehmigte die Abteilung 3 (Gemeinden) die Gründung der beiden Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die Gründung der Personengesellschaften nahm sie lediglich zur Kenntnis.

**25.2** (1) Nach Ansicht des RH entsprach die Gründung ausgegliederter Rechtsträger durch Gemeindeverbände zum Zwecke des Vorsteuerabzugs einer zunehmend verbreiteten Praxis. Dies stellte der RH bereits anlässlich der Überprüfung des Schulgemeindevorstands Matrie am Brenner (Reihe Tirol 2011/3) fest.

Der RH wies darauf hin, dass im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 eine Neuregelung getroffen wurde, die insbesondere im Hoheitsbereich der Körperschaften öffentlichen Rechts dazu führt, dass systematisch nicht zu rechtfertigende Vorsteuerbeträge, die durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt werden, nunmehr gänzlich ausgeschlossen sind.

Zudem vermerkte der RH kritisch, dass mit den ausgegliederten Rechtsträgern eine zunehmende Komplexität und erhebliche Transaktionskosten verbunden waren, welche die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Gebarungshandelns beeinträchtigten, so dass nach Ansicht des RH aus Gesamtsicht des Staates kein Mehrwert zu erkennen war.

(2) Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger gab der RH zu bedenken, dass die Erfassung des gesamtstaatlichen Schuldenstands durch diese Ausgliederungen nicht mehr gewährleistet war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht über die Grundlagen der Fiskalpolitik (Reihe Bund 2011/5).

(3) Nach Ansicht des RH war die Beteiligung als Komplementär wegen der unbegrenzten Haftung typischerweise riskanter als eine Beteiligung an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

<sup>37</sup> § 87 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung

## Ausgegliederte Rechtsträger

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt.

**25.3** *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung befinde sich ein entsprechender Gesetzesentwurf derzeit in der legislatischen Umsetzung.*

### Vorarlberg

**26.1** Von den 14 Vorarlberger Schulgemeindeverbänden hatte lediglich der Hauptschulverband Außermontafon einen ausgegliederten Rechtsträger errichtet. Er bediente sich dabei der Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der Hauptschulverband Außermontafon, Kommanditist war die Marktgemeinde Schruns.

Das (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F., band die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen durch Gemeinden und Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung.<sup>38</sup> Das Amt der Vorarlberger Landesregierung erteilte diese im September 2004.

Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wies diese Kommanditgesellschaft Verbindlichkeiten von rd. 1,53 Mill. EUR auf.

**26.2** Der RH bewertete es als positiv, dass das (Vorarlberger) Gemeindegesetz auch die Errichtung einer Kommanditgesellschaft an die Zustimmung der Landesregierung knüpfte. Im Übrigen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 25.

## Gemeindeaufsicht

### Allgemeines

**27** Die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeindeverbände als gesetzlicher Schulerhalter waren mit wenigen Ausnahmen<sup>39</sup> deren eigenem Wirkungsbereich zugeordnet.<sup>40</sup>

Die Einflussmöglichkeiten des Landes auf die Führung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs waren auf ein verfassungs-

<sup>38</sup> § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegesetz

<sup>39</sup> Ausgenommen waren z.B. finanzielle Beiträge zur Schulerhaltung und Entscheidungen über sprengelfremden Schulbesuch.

<sup>40</sup> § 9 Abs. 2 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 91 Kärntner Schulgesetz, § 33 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz





Gemeindefürsicht

BMUKK

### Schulgemeindefürbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

mäßig umschriebenes Aufsichtsrecht beschränkt. Artikel 119 a B-VG normierte als Aufsichtsmittel unter anderem das Informationsrecht der Aufsichtsbehörde, die Auskunftspflicht im Einzelfall, die Überprüfung der Gebarung sowie die aufsichtsbehördliche Genehmigung. Gemäß den Gemeindeordnungen<sup>41</sup> der in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder bedurften unter anderem Grundstückstransaktionen, die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Haftungen sowie die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung.<sup>42</sup>

Im Folgenden wird die Aufsicht über das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden und Gemeindefürbände dargestellt. Diese schloss auch die Überprüfung der Gebarung ein und war von der Landesregierung auszuüben.

#### Zuständigkeiten

**28** (1) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindefürbände<sup>43</sup> der Abteilung 2 (Gemeinden und Schulen) zu; innerhalb dieser Abteilung war das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ zuständig.

(2) Die mit 1. Oktober 2006 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung wies der Abteilung 3 (Gemeinden) die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindefürbände zu; der Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) wies sie alle Angelegenheiten des Kärntner Schulgesetzes – ausgenommen die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindefürbände – zu.

Die Abteilung 3 (Gemeinden) legte den Begriff „wirtschaftliche Aufsicht“ eng aus. Diese umfasse lediglich die Genehmigungsvorbehalte gemäß der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (unter anderem Aufnahme von Darlehen, Abschluss von Leasingverträgen, Errichtung von Kapitalgesellschaften). Dadurch waren die finanzielle Aufsicht und die Kontrolle der Gebarung der Schulgemeindefürbände nicht eingeschlossen. Die Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) hielt sich für Angelegenheiten der finanziellen Aufsicht nicht zuständig.

<sup>41</sup> Burgenländische Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 55/2003 i.d.g.F.; Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F.; (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

<sup>42</sup> § 87 Abs. 2 Burgenländische Gemeindeordnung, § 96 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegesetz

<sup>43</sup> Schulgemeindefürbände gab es im Burgenland nicht

## Gemeindeaufsicht

Diese Unklarheit in der Auslegung der Geschäftseinteilung führte zu einer Kontrolllücke – dies bemängelte der RH bereits bei der Überprüfung der Gebarung des Schulgemeindevverbands Klagenfurt – Land (Stichprobenprüfung, Reihe Kärnten 2010/2).

Die Landesamtsdirektion stellte noch während der damaligen Überprüfung an Ort und Stelle klar, dass die wirtschaftliche Aufsicht jedenfalls die finanzielle Aufsicht einschlieÙe. Die Überprüfung der Gebarung der Schulgemeindevverbände obliege daher der Abteilung 3 (Gemeinden).

Die am 1. Jänner 2010 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung normierte diese Zuständigkeit ausdrücklich.

(3) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) zu.

## Aufsicht

**29.1** (1) Die Tätigkeit des Referats „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ der Abteilung 2 des Amtes der Burgenländischen Landesregierung war Gegenstand einer Überprüfung durch den Burgenländischen Landesrechnungshof; dieser bemängelte insbesondere die geringe Zahl von Prüfungen an Ort und Stelle im Zeitraum 1996 bis 2009.

Bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung teilte das Amt der Burgenländischen Landesregierung mit, dass beabsichtigt sei, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode an Ort und Stelle zu überprüfen. Dies ergäbe jährlich 35 Gebarungsüberprüfungen. Die Auswahl der zu prüfenden Gemeinden erfolge anhand einer – im Jahr 2010 eingeführten – risikoorientierten Prüfungsplanung. Im Jahr 2010 führte das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ 27 umfassende Gebarungsüberprüfungen; diese nahmen jedoch nicht Bezug auf Fragen der Schulerhaltung.

(2) Aus Anlass der Zuordnung der finanziellen Aufsicht zur Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 28) beauftragte diese Abteilung im Jahr 2009 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erfassung und Auswertung grundlegender Daten der Schulgemeindevverbände; sie wendete dafür 24.000 EUR auf. Die Analyse bezog sich auf das Jahr 2008 und umfasste folgende Bereiche:

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

- Organisationsstruktur,
- wirtschaftliche Situation,
- Kennzahlen, z.B. Schulen, Klassen, Schüler, Nutzfläche, Personal.

Die entsprechenden Berichte für die einzelnen Schulgemeindeverbände und ein Gesamtbericht lagen vor; Letzterer enthielt Benchmarks der Schulgemeindeverbände (z.B. Energieverbrauch, Reinigungskräfte pro m<sup>2</sup>).<sup>44</sup>

Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung schrieb in der Folge die Kennzahlen fort und nahm auf dieser Basis ihre Aufsicht wahr. Weiters waren Stichprobenprüfungen nach dem Zufallsprinzip beabsichtigt.

(3) Die Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung prüfte jährlich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie verfügte über ein Datenbanksystem zur raschen Analyse der Haushaltsdaten.

Für die Prüfung der Gemeinden und Gemeindeverbände erstellte sie jährlich einen risikoorientierten Prüfungs- bzw. Prioritätenplan, in den folgende Kriterien einfließen:

- Anteil der laufenden Ausgaben des Prüfobjektes an den Gesamtausgaben aller Prüfobjekte,
- Veränderung der laufenden Einnahmen und Ausgaben (indexbereinigt),
- Verschuldungsgrad,
- Zeitabstand zur letzten Gebarungüberprüfung.

Die Schulgemeindeverbände waren aufgrund ihres geringen Gebarungsvolumens sowie des Fehlens von Risikoindikatoren in der Prioritätenauswertung stets hinten gereiht. Infolgedessen lagen Gebarungüberprüfungen bei Schulgemeindeverbänden schon länger zurück. Sie fanden zuletzt in den Jahren 1992, 1995, 1996 und 1998, 2003 (zwei Schulgemeindeverbände) sowie 2004 (drei Schulgemeindeverbände)

<sup>44</sup> Die Schulgemeindeverbände nahmen die Ergebnisse dieses Benchmarking zum Anlass für Maßnahmen wie die thermische Sanierung der Schulgebäude, die Verringerung der Anzahl der Reinigungskräfte sowie Raumnutzungskonzepte zur Verwendung überschüssiger Flächen, beispielsweise für Volksschulen und Musikschulen.

## Gemeindeaufsicht

statt; die entsprechenden Berichte lagen vor. Bei fünf Schulgemeindev Verbänden hatte noch nie eine Überprüfung der Gebarung an Ort und Stelle stattgefunden.

- 29.2** (1) Der RH bemängelte das Bestehen erheblicher Kontrolllücken in der Gemeindeaufsicht des Amtes der Burgenländischen Landesregierung im Zeitraum 1996 bis 2009. Die Einführung einer risikoorientierten Prüfungsplanung im Jahr 2010 war als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die Absicht, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen, konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollten Stichprobenüberprüfungen durchgeführt werden. Dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung beachtet werden.

(2) Der RH anerkannte, dass die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung ihre Aufsicht nunmehr kennzahlenbasiert wahrnahm und zusätzlich Stichprobenprüfungen durchführen wird. Auch die aufgrund des Benchmarking erfolgten Aktivitäten der Schulgemeindev Verbände waren positiv zu beurteilen.

(3) Der RH beurteilte die Verwendung einer Datenbank zur Analyse der Voranschlags- und Rechnungsabschlusssdaten der Vorarlberger Gemeinden und Gemeindev Verbände sowie den risikoorientierten Prüfungsansatz positiv. Er empfahl dem Land Vorarlberg jedoch, zusätzlich Stichprobenüberprüfungen durchzuführen und dabei auch Schulgemeindev Verbände zu berücksichtigen.

- 29.3** (1) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe das Hauptreferat Gemeindeaufsicht und –finanzen der Abteilung 2 des Amtes der Burgenländischen Landesregierung die Absicht, jede burgenländische Gemeinde zumindest einmal in jeder Legislaturperiode zu überprüfen. Bei Aufsichtsbeschwerden oder beim Verdacht von Missständen fänden zusätzliche Überprüfungen der Gemeinden statt.*

(2) *Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung werde die Gemeindeaufsicht nach Maßgabe der verfügbaren Kapazitäten zusätzlich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen durchführen.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 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 Schulsprenkel 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 Vorarl-  
berg

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

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

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. Gemeindev Verbände 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)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung**





**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	446
Abkürzungsverzeichnis _____	447

**ORF**
**Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts  
Österreichischer Rundfunk**
**Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	449
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	458
Strategie und Steuerung _____	459
Stiftungsrat _____	460
Finanzvorschauen _____	463
Organisation _____	467
Einsparungsmaßnahmen _____	483
Finanzmanagement _____	488
Veranlagungsmanagement _____	489
Risikomanagement _____	491
Personal _____	492
Technische Direktion _____	507
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	516

**ANHANG**

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	527
--	-----

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren _____	470
Tabelle 1:	Erträge, Kosten und wirtschaftliches Ergebnis des Rundfunk-Symphonieorchesters Wien _____	477
Tabelle 2:	Performance des ORF und österreichischer Pensionskassen _____	491
Tabelle 3:	Personalstand beim ORF _____	492
Tabelle 4:	Dienstrechte _____	494
Tabelle 5:	Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten _____	496
Tabelle 6:	Aufwendungen für Gehaltszulagen _____	496
Tabelle 7:	Einsparungen bei den Personalaufwendungen _____	497
Tabelle 8:	Anzahl der Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen _____	498
Tabelle 9:	Aufwendungen für Zulagen _____	499
Tabelle 10:	Anzahl der Leiharbeitnehmer _____	500
Tabelle 11:	Aufwendungen für Pensionen im Jahr 2011 _____	501
Tabelle 12:	Einsparungen bei den Pensionen _____	502
Tabelle 13:	Auslastung der Produktionsbetriebe _____	508
Tabelle 14:	Auslastung der Übertragungswagen im ORF-Zentrum und Anmietung von Übertragungswagen _____	512
Tabelle 15:	Personalstand und Personalaufwendungen in der Technischen Direktion _____	514

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
Co	Compagnie
d.h.	das heißt
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
MDP	Mehrdienstleistungspauschale(n)
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORF-G	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBL. Nr. 379/1984 i.d.g.F.
ORS	Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG
p.a.	per anno
PWL	programmwirtschaftliche Leiter
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSO	Radio-Symphonieorchester Wien
TV	Television, Fernsehen
TZ	Textzahl(en)

# Abkürzungen



u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
ÜW	Übertragungswagen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk

### 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.

#### KURZFASSUNG

##### 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 genehmi-

## Kurzfassung

gen 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 auszuweiten; 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

## Kurzfassung

keine aufbauorganisatorischen Maßnahmen im Hinblick auf das tri-mediale 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 gegenüber 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 Teilnehmungsmanagement, in der er die Tochtergesellschaften/Teilnehmungen 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 Teilnehmungen 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 Teilnehmungserwerb 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 auszahlend und
- die Personalkostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften besonders zu beachten. (TZ 26 bis 29)

Einsparungsmaßnahmen

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)

## Kurzfassung

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 „Handshake-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)

## Risikomanagement

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 anhob und die Pensionskassen-Beiträge aussetzte, verfügte aber nach wie vor über unterschiedliche Pensionssysteme. (TZ 46)

## Kurzfassung

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 Programmstellen. 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 Programmstellen 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 Vollzeitäquivalente, 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)

Kenndaten des ORF-Konzerns				
<b>Rechtsgrundlage</b>	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBl. Nr. 379/1984 i.d.g.F. (ORF-G)			
<b>Rechtsform</b>	Stiftung des öffentlichen Rechts			
<b>Organe</b>	Generaldirektor Stiftungsrat: 35 Mitglieder Publikumsrat: 36 Mitglieder Bis Juli 2010: Prüfungskommission: aus mindestens zwei Mitgliedern (Wirtschaftsprüfern) bestehend			
<b>Unternehmensgegenstand</b>	Rundfunk (Hörfunk + Fernsehen), Online-Angebote, Vermarktung, Bereitstellung der technischen Infrastruktur			
<b>Gebahrung</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
	<b>in Mill. EUR</b>			
Bilanzsumme	903,89	850,80	842,89	842,05
Betriebserfolg	- 100,70	- 62,94	9,25	- 5,49
Finanzerfolg	21,03	18,62	14,12	14,55
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 79,67	- 44,32	23,37	9,06
	<b>Anzahl<sup>1</sup></b>			
Beschäftigte	4.554	4.413	4.131	4.103

<sup>1</sup> in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahresdurchschnitt

Quellen: RH, ORF

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April und Mai 2012 beim Österreichischen Rundfunk (ORF) die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebaarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2009/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2010 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand beim ORF nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis ging im Oktober 2012 eine Äußerung des Stiftungsrats ein. Der ORF gab keine

Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an den Stiftungsrat des ORF im November 2012.

## Strategie und Steuerung

**2.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform im ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen. Laut ORF-G hat der Stiftungsrat den festgelegten allgemeinen Grundsätzen der Geschäftspolitik zuzustimmen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat im April 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter (Strategie- und Strukturkonzept) vorgelegt habe. Auf dieser Basis hätte der Stiftungsrat eine Empfehlung mit weiteren Vorgaben beschlossen, die Rahmen für die weitere Arbeit der Geschäftsführung seien. Mit Inkrafttreten der Novelle 2010 des ORF-G werde die Strategie in einigen Punkten angepasst und dann dem Stiftungsrat im Herbst 2010 neuerlich vorgelegt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat in der Sitzung vom April 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept vorlegte. Dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, dieses zu beschließen.

Der Stiftungsrat beschloss aber in dieser Sitzung eine Resolution für die Zukunft des ORF, mit folgenden Leitlinien:

- Erhaltung des ORF-Konzerns in seiner Angebotsvielfalt, Leistungsbreite, insbesondere auch der Angebote der Landesstudios,
- Ziele: Marktführerschaft in TV, Radio und Online, Themen und Qualitätsführerschaft sowie Kostenführerschaft bei deren Realisierung,
- Setzung wirksamer Maßnahmen zur Sicherung des Unternehmens,
- Entwicklung eines Szenarios für die Zukunftssicherung des ORF,
- Einleitung sofortiger Einsparungsmaßnahmen mit dem Ziel eines ausgeglichenen Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im ORF-Konzern (Konzern-EGT) im Jahr 2010,
- Darstellung nachvollziehbarer und konkret zu beziffernder notwendiger Effizienzsteigerungs- und Sparmaßnahmen,

## Strategie und Steuerung

- Erstellung eines Gesamtkonzepts für sinnvolle Ausgliederungen sowie eines Immobilienkonzepts bis spätestens Ende 2009 sowie
- Weiterentwicklung der Positionierung von ORF 1.

Der RH stellte fest, dass der ORF eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen wie bspw. Organisationsänderungen, Personaleinsparungen und Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich, umsetzte.

Der ORF gab dem RH bekannt, dass das Strategie- und Strukturkonzept auf Basis des ORF-G und der im Bewerbungskonzept des Generaldirektors für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 enthaltenen Eckpunkte überarbeitet werde und geplant sei, dieses bis Sommer 2012 fertigzustellen.

- 2.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, indem er eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen umsetzte, dem Stiftungsrat aber kein Antrag zur Beschlussfassung des Strategie- und Strukturkonzepts vorlag.

Der RH kritisierte jedoch, dass nicht nachvollziehbar war, aus welchem Grund dem Stiftungsrat kein Antrag zur Beschlussfassung des Strategie- und Strukturkonzepts vorlag. Der RH empfahl, künftig derartige Gründe in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats festzuhalten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform des ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen.

## Stiftungsrat

- 3.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen und die operative Ausübung der Aufsichtsratspflicht qualitativ zu verbessern.
- (2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt sei. Die Novelle 2010 zum ORF-G sehe diesbezüglich keine Änderungen vor.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass dem Stiftungsrat nach wie vor 35 Mitglieder angehörten. Der Stiftungsrat ergänzte zwar in der Sitzung vom Dezember 2008 seine Geschäftsordnung, wonach dem Ausschuss



für Finanzen und Technik auch die Aufgaben eines Prüfungsausschusses zukommen. Da nach der Geschäftsordnung des Stiftungsrats alle 35 Mitglieder das Recht haben, an den Sitzungen der Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen, wurde kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium geschaffen.

- 3.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium anzustreben.
- 3.3** *Der Stiftungsrat gab zu dem aus seiner Sicht sehr positiven Prüfungsergebnis keine formelle Stellungnahme ab, hielt jedoch fest, dass die kritischen Anmerkungen des RH, dass der Stiftungsrat kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsgremium wäre, der Arbeitsweise des Stiftungsrats in keiner Weise Rechnung tragen würde.*

*Der Stiftungsrat habe seit der Rechnungshofüberprüfung 2008 157 Beschlüsse gefasst, davon 55 einhellig und 102 einstimmig. Er habe sich in diesem Zeitraum mit Fragen der Vorbereitung, der Durchführung, der Dokumentation und nicht zuletzt mit Fragen der Haftung im Zusammenhang mit seinen Beschlüssen intensiv auseinander gesetzt.*

*Der Stiftungsrat habe in mehreren Finanz- und Stellenplänen die Reduktion der Kostenbasis des ORF sowie des Personalstands beschlossen, weiters die zur Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise notwendigen Beschlüsse gefasst und damit einen wesentlichen Impuls für den wirtschaftlichen Turnaround des ORF gegeben.*

*Der Stiftungsrat habe sowohl die Einführung von neuen Spartenkanälen als auch den Ausbau der Investitionen in Eigenproduktionen sowie in die österreichische Filmwirtschaft, die Einführung der TV-thek und die Einführung von HD-Programmen auf ORFeins und ORF2 mitermöglicht.*

*Im Zusammenhang mit den umfangreichen Neuerungen durch die Novelle 2010 zum ORF-G sei eine Reihe von wichtigen Beschlüssen des Stiftungsrats durch die externe Prüfungskommission und die neu ausgestaltete Regulierungsbehörde<sup>1</sup> überprüft worden:*

- *Die Regulierungsbehörde habe bescheidmäßig festgestellt, dass der ORF die Bedingungen für die Gebührenrefundierung im Jahr 2011*

<sup>1</sup> Kommunikationsbehörde Austria – KommAustria

## Stiftungsrat

*erfüllt habe. Dem seien Strukturmaßnahmen 2011 vorangegangen, die der Stiftungsrat 2010 beschlossen habe. Auch dazu habe die externe Prüfungskommission einen positiven Prüfbericht erstattet, so dass daraus keine vom Stiftungsrat eigens zu beschließenden Maßnahmen zu ergreifen gewesen wären.*

- Weder die Bestellung des Generaldirektors noch die Bestellung der Fernsehdirktorin im Jahr 2011 wurden in den jeweiligen Beschwerdeverfahren von der Regulierungsbehörde beanstandet.*
- Zum Beschluss des Stiftungsrats vom 15. Dezember 2011 über die Neufestlegung des Programmentgelts habe die Regulierungsbehörde der Prüfungskommission einen gesonderten Prüfungsauftrag erteilt. Die Prüfungskommission habe bestätigt, dass – unter Einbeziehung zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen, wie sie sich aus dem Sanierungsbedarf der ORF-Zentrale am Küniglberg oder der Standortfrage ergeben haben – die Finanzplanung im gesetzlichen Rahmen lag. Auch die umfängliche Überprüfung des Beschlusses des Stiftungsrats zur Neufestlegung des Programmentgelts habe zu einem positiven Ergebnis der Regulierungsbehörde geführt.*

*Der Stiftungsrat habe im Oktober 2012 mit der Geschäftsführung in einer Klausur über die anstehenden Zukunftsthemen beraten und damit auch Vorarbeiten für eine mittel- und langfristige Unternehmensstrategie geleistet. Diese Zukunftsklausur sei auch auf eine Initiative des Stiftungsrats zurückgegangen.*

*Der Stiftungsrat sei auf Grundlage des geltenden ORF-G und der darin enthaltenen Bestellungskompetenzen ein sehr pluralistisch zusammengesetztes Aufsichtsgremium, an dessen Arbeitsfähigkeit oder Beschlusskompetenz aufgrund der vorliegenden Ergebnisse keine Zweifel bestehen können.*

- 3.4** Der RH anerkannte die vom Stiftungsrat beschlossenen Maßnahmen, wies jedoch erneut darauf hin, dass der Stiftungsrat bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung den festgelegten allgemeinen Grundsätzen der Geschäftspolitik nicht zustimmte, obwohl dies laut ORF-G zu den Aufgaben des Stiftungsrats gehörte (siehe TZ 2).

Weiters stimmte der Stiftungsrat über Anträge des Generaldirektors in einigen Fällen nicht ab und führte in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats die Gründe dafür nicht an (siehe TZ 19, 20, 59).

**Finanzvorschauen**

**4.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, die Finanzvorschau jährlich rollierend für zumindest fünf Planjahre zu erstellen, um zu gewährleisten, dass die insbesondere aufgrund der Lizenzkosten aufwandsintensiven, im Zweijahresrhythmus anfallenden sportlichen Großereignisse zumindest zwei Mal in der Finanzvorschau abgebildet werden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung schon mit der mittelfristigen Finanzvorschau für 2009 bis 2013 umgesetzt worden sei. Die mittelfristige Finanzvorschau umfasse zumindest fünf Planjahre.

Mit Inkrafttreten der Novelle 2010 zum ORF-G werde dem Stiftungsrat eine neue Fünfjahresvorschau zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass Finanzvorschauen für die Jahre 2009 bis 2013, 2010 bis 2013, 2011 bis 2014 und 2012 bis 2016 vorlagen und somit je zwei Finanzvorschauen fünf bzw. vier Jahre umfassten.

Laut ORF erfolgte keine Aktualisierung der Finanzvorschau 2009 bis 2013 auf 2010 bis 2014, weil im Krisenjahr 2009 die Planungssicherheit für das Jahr 2010 wichtiger war, als den Planungshorizont auf das Jahr 2014 auszudehnen.

Weiters legte der ORF dem Stiftungsrat nur eine mittelfristige Finanzvorschau für die Jahre 2011 bis 2014 vor, weil 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 waren. Der ORF erstellte zwar intern eine Finanzvorschau für die Jahre 2011 bis 2015, legte diese aber dem Stiftungsrat nicht zur Genehmigung vor.

**4.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil er nur in zwei von vier Jahren eine Finanzvorschau erstellte, die fünf Planjahre umfasste. Der RH empfahl daher neuerlich, alle Finanzvorschauen für zumindest fünf Planjahre zu erstellen.

**5.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, bei der Erstellung der Finanzvorschau die Planungstechnik des Zero-Base-Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen anzuwenden. Beim Zero-Base-Budgeting werden die Budgets vergangener Perioden nicht fortgeschrieben, son-

## Finanzvorschauen

den zur Gänze zur Disposition gestellt und von Grund auf neu geplant. Jede Leistung wird auf ihre Notwendigkeit hin überprüft; zusätzlich wird eine Priorisierung der geplanten Leistungen vorgenommen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass dieser Budgetierungsansatz im ORF schon immer angewendet und mit dem zunehmenden Kostendruck, insbesondere für die Planung 2010, weiter forciert worden sei.

Weiters werde ein Evaluationssystem entwickelt, das Zielsetzungen nach unterschiedlichen Parametern (Kosten/Reichweiten/Inhalt) gesamtlich erfassen und bewerten solle. Die entsprechenden Ergebnisse sollen als Entscheidungsgrundlage für die Leistungsplanerstellung dienen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF die Planungstechnik des Zero-Base-Budgeting grundsätzlich bei der Finanzplanung verwendete und konkret die Leistungs- und Kostensituation hinterfragte.

Der ORF erläuterte dies anhand folgender Beispiele:

- Bei der Sendung „Im Zentrum“ betragen die Kosten im Jahr 2008 rd. 1,16 Mill. EUR und konnten durch die Verlegung des Sendeorts im Jahr 2011 um rd. 185.000 EUR reduziert werden.
- Der Ersatz der Sendung „Wochenschau“ durch die Sendung „Panorama“ bewirkte eine Verringerung der Kosten von rd. 655.000 EUR im Jahr 2008 um rd. 378.000 EUR im Jahr 2011, wobei jedoch zu berücksichtigen war, dass die Sendung „Panorama“ einen wesentlich höheren Archivanteil aufwies.
- Bei der Sendung „Report“ sanken vor allem durch redaktionelle Änderungen die Kosten von rd. 2,44 Mill. EUR im Jahr 2008 um rd. 520.000 EUR im Jahr 2011.
- Bei der Sendung „Aviso“ wurden die Kosten von rd. 713.000 EUR im Jahr 2008 vor allem im Bereich der Redaktion und bei den Studio- und Gerätekosten um rd. 69.000 EUR im Jahr 2011 verringert.
- Bei der Sendung „Weltjournal“ wurden durch die Umstellung auf eine monothematische Sendung die Kosten von rd. 1,52 Mill. EUR im Jahr 2008 um rd. 180.000 EUR im Jahr 2011 gesenkt.

Mehrere Sendungen wie bspw. „Wie bitte“, „Contra“ und „direkt“ wurden aufgrund der Nichterreichung redaktioneller Zielvorgaben eingestellt.

**5.2** Der ORF setzte die Empfehlung des RH durch die Hinterfragung der Leistungs- und Kostensituation von Sendungen um.

**6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 32) empfohlen, im Hinblick auf die Neufestsetzung des Programmentgelts bei den jährlich rollierenden Finanzvorschauen ausdrücklich auf die damit verbundenen Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten<sup>2</sup> des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinzuweisen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werde. Die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags und deren Deckungsgrad durch die Programmentgelte seien in den Finanzplan 2009 aufgenommen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF und des ORF Konzerns sowie den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch Programmentgelte für die einzelnen Jahre auswies.

**6.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch den Ausweis der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags und dessen Deckungsgrad durch Programmentgelte für die einzelnen Jahre um.

**7.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) empfohlen, die Finanzplanung transparenter durchzuführen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werde. In dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept und in der Finanzvorschau für 2009 bis 2013 seien bereits die Rahmenbedingungen und die relevanten Planungsannahmen erläutert worden. In der Finanzplanung für 2010 seien die Annahmen nachvollziehbar dargestellt und erstmals die Risiken im Bereich der Werbung beziffert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in den Finanzvorschauen für 2009 – 2013 bis 2012 – 2016 die Finanzplanung transparenter gestaltete, die Rahmenbedingungen wie bspw. die Markt- und Wettbewerbsentwicklung detaillierter darlegte, die Planungsannahmen näher

<sup>2</sup> Nettokosten = Gesamtkosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Muttergesellschaft) abzüglich Überschüsse der kommerziellen Tätigkeiten und abzüglich sonstiger staatlicher Zuwendungen.  
2012: 98,4 %, 2013: 99,9 %, 2014: 99,2 %, 2015: 99,4 %, 2016: 98,9 %

## Finanzvorschauen

erläuterte und mehrere Szenarien ausarbeitete, um die Bandbreite möglicher wirtschaftlicher Entwicklungen darzustellen.

Der ORF legte weiters in einer Dokumentation zur Erstellung der mehrjährigen Finanzvorschau die Planungssystematik der Vorschaurechnung und die Vorgangsweise bei der Planung der einzelnen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung fest. Der ORF führte darin aus, dass die mittelfristige Finanzvorschau in Anlehnung an die Empfehlungen des RH in einzelne aufeinander aufbauende Segmente gegliedert werde, um die Entwicklung der Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung nachvollziehbar zu gestalten; bei der mittelfristigen Planung seien immer auch größere Projekte, Einsparungsmaßnahmen usw. zu berücksichtigen und deren Ergebniseffekte zu jedem Zeitpunkt der Planung nachvollziehbar auszuweisen.

Für den Bereich Werbung erstellte der ORF eine Vorschau für die Jahre 2012 bis 2015, in welcher die Methodik der Vorschau detailliert dargelegt wurde.

**7.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch eine detailliertere Darlegung der Rahmenbedingungen und nähere Erläuterungen der Planungsannahmen sowie durch eine dokumentierte Planungssystematik der Vorschaurechnung und Vorgangsweise bei der Planung der einzelnen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung um.

**8.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die in Finanzvorschauen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen künftig konkret zu definieren und nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in den Finanzvorschauen – beginnend ab dem Jahr 2010 – die vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen zunehmend konkreter definiert wurden. Der ORF legte auch Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vor.

In der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 stellte der ORF die von ihm vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen detailliert dar und wies in Form eines „Einsparungspfads“ die vorgesehenen Ergebniseffekte für die einzelnen Jahre bis 2016 aus.

- 8.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die zunehmend konkreter definierten Einsparungsmaßnahmen um.

## Organisation

- 9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, eine tiefgreifende Reform der Organisation vorzunehmen und eine deutlich gestraffte Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen zu schaffen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung des RH in Umsetzung befinde. Es sei geplant, die Leitungsfunktionen um bis zu 25 % zu reduzieren, die Anzahl der Direktionen zu reduzieren und Mehrfachstrukturen abzuschaffen. Seit 1. Jänner 2009 seien neun Führungsfunktionen eingespart worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF durch die Reduktion von fünf auf vier Hierarchieebenen eine flachere Hierarchie schuf und dadurch die Entscheidungswege verkürzte. Durch Umstrukturierungen schuf der ORF in wesentlichen Unternehmensbereichen, z.B. im Bereich der Personalaufgaben oder des Rechtemanagements, klarere Verantwortungen.

- 9.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die Schaffung einer flacheren Hierarchie und verkürzter Entscheidungswege um; weiters auch durch die Reduktion der Anzahl der Direktionen von sechs auf vier ab 1. Jänner 2012 und die Verringerung um 16 Abteilungen und sonstigen Organisationseinheiten seit 1. Jänner 2009 (siehe TZ 23).

- 10.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, ein strategisches Marketingkonzept zu erarbeiten und den Marketingbereich neu zu organisieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung sich derzeit in Umsetzung befinde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF Marketingpläne für 2012 vorlegte, welche Ziele und Maßnahmen der Abteilung Marketing und Kommunikation enthielten.

Die bereichsweisen Marketingpläne wurden in Abstimmung mit der Abteilung Marketing und Kommunikation und im Einklang mit den strategischen Marketingzielen erstellt. Auch in der operativen Umsetzung und Detailplanung erfolgte insbesondere über die Konstruktion der für Marketingzwecke eingerichteten Tochtergesellschaften des ORF

## Organisation

– ORF Marketing Service GmbH & Co KG und ORF Landesstudio Service GmbH – eine laufende Abstimmung und Koordination.

**10.2** Der ORF setzte die Empfehlung mit der Erstellung von bereichsweisen Marketingplänen, die im Einklang mit den strategischen Marketingzielen stehen, um.

**11.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie den Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF nicht mehr von 17 Tochtergesellschaften, sondern nur mehr von einer Tochtergesellschaft des ORF wahrnehmen zu lassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung sich derzeit in Umsetzung befinde. Ihr werde im vorzulegenden Auslagerungskonzept weitgehend entsprochen werden. Allerdings würden aus rundfunkrechtlichen Gründen die Marketing-Tätigkeiten nicht mit dem Werbezeitenverkauf in einer Gesellschaft zusammengeführt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest:

Die Novelle 2010 zum ORF-G legte fest, dass kommerzielle Tätigkeiten durch Tochtergesellschaften oder mit dem ORF verbundene Unternehmen wahrzunehmen sind. Kommerzielle Tätigkeiten im Sinne des ORF-G sind im Rahmen des Unternehmensgegenstands liegende, über den öffentlich-rechtlichen Auftrag hinausgehende Tätigkeiten.

Der ORF ging auf der Grundlage von Gutachten davon aus, dass nur Marketing dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist und eine Zusammenfassung von Werbung und Marketing daher nicht mehr möglich sei.

Der Stiftungsrat beschloss in der Sitzung vom Dezember 2010 folgende ab 1. Jänner 2011 geltende Neustrukturierung der Bereiche Marketing und Werbung:

Marketing:

Unter der strategischen Leitung der Abteilung Marketing und Kommunikation erfolgte die operative Durchführung des Marketing in folgender Weise durch Tochtergesellschaften des ORF:



- Die bisher von der ORF Radio Service GmbH und der ORF-Enterprise GmbH wahrgenommenen Marketingaufgaben wurden der neu gegründeten, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags tätigen ORF Marketing Service GmbH & Co KG übertragen, die auf nationaler Ebene tätig war.
- Die bis dahin von den einzelnen Landesstudios wahrgenommenen Marketingaktivitäten wurden in die neu gegründete, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags tätige ORF Landesstudio Service GmbH ausgelagert, die auf regionaler Ebene tätig war.

Werbung:

- Auf nationaler Ebene erfolgte die Vermarktung der Werbezeiten durch die bereits bestandene, kommerziell tätige ORF-Enterprise GmbH & Co KG.
- Für die Bundesländer, somit auf regionaler Ebene, erfolgte die Vermarktung der Werbezeiten durch die neu gegründete, kommerziell tätige ORF Landesstudio Service GmbH & Co KG.

Der ORF führte dazu aus, dass diese Struktur der Konzernorganisation folge, die die einzelnen Tochtergesellschaften jeweils einem Direktionsbereich sachlich zuordne. Die Marketing Service GmbH & Co KG und die ORF Enterprise-GmbH & Co KG seien dem Generaldirektor, die ORF Landesstudio Service GmbH und die ORF Landesstudio Service GmbH & Co KG über die Landesstudio-Sitzungen letztlich den Landesdirektoren unterstellt.

Die Gesamtkoordination erfolge quartalsweise in übergreifenden Marketingsitzungen, in welchen alle öffentlich-rechtlichen Marketingbereiche, national und regional, vertreten seien.

**11.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil keine sachliche Notwendigkeit für die Durchführung des Marketing durch zwei Tochtergesellschaften und der Werbung durch weitere zwei Tochtergesellschaften bestand. Der RH empfahl, für Marketing und Werbung jeweils nur eine Tochtergesellschaft vorzusehen.

**12.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, alle Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen.

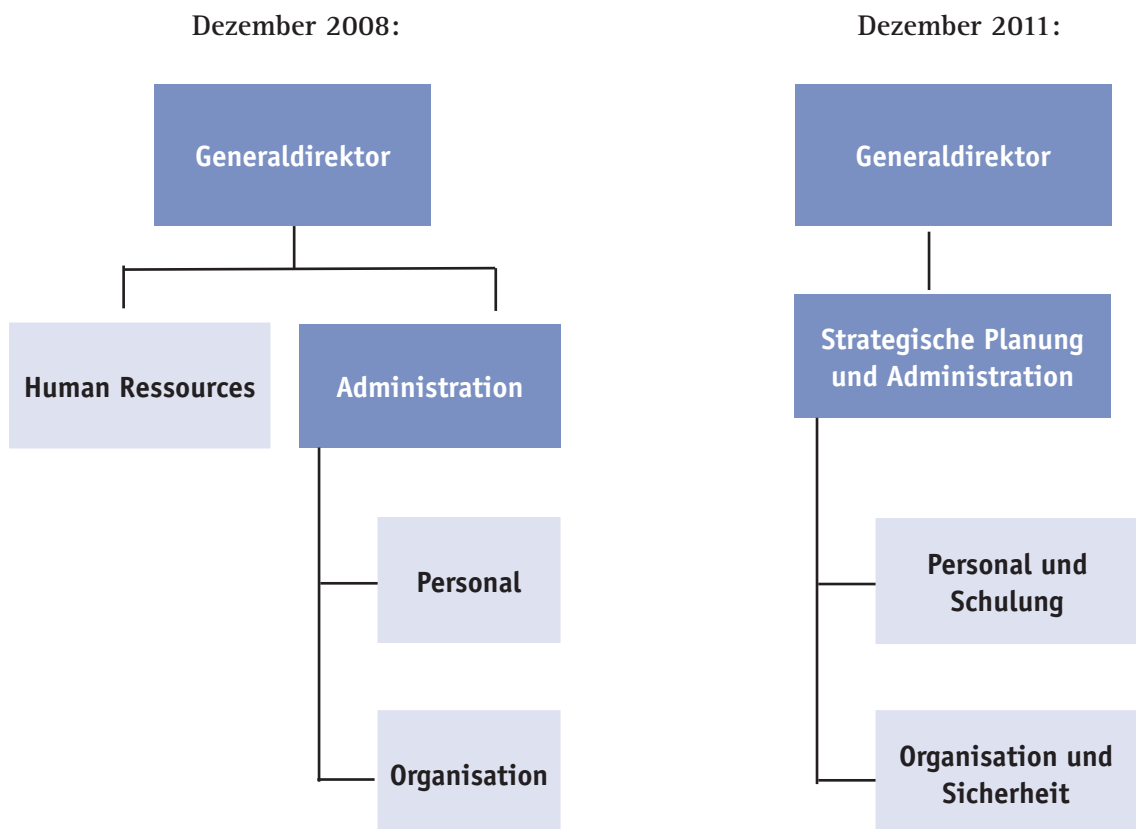
(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass in der Generaldirektion die für das zentrale Personalmanagement und

## Organisation

für die unternehmensweite Aus- und Fortbildung zuständigen Dienststellen in einer Abteilung zusammengeführt und damit Doppelgleisigkeiten im Administrationsbereich beseitigt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in der Generaldirektion jene drei Organisationseinheiten, die mit Personalaufgaben befasst waren, in zwei Organisationseinheiten zusammenfasste und diese einer gemeinsamen Leitung unterstellte.<sup>3</sup> Die Personalausstattung dieser Organisationseinheiten reduzierte der ORF von 2007 bis 2011 von 26,9 VZÄ auf 17,9 VZÄ oder um 33,5 %.

Abbildung 1: Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren



Quellen: RH, ORF

<sup>3</sup> Die frühere Abteilung Human Resources, sowie die Dienststellen Personal und Organisation in der Abteilung Administration gingen in die Dienststellen Organisation und Sicherheit und Personal und Schulung auf und wurden der Abteilung Strategische Planung und Administration zugeordnet.

Jene Personalaufgaben, die von vier Organisationseinheiten in der Kaufmännischen Direktion, der Fernseh-, der Hörfunk- und der Technischen Direktion wahrgenommen wurden, fasste der ORF jedoch nicht zusammen. Der ORF wies darauf hin, dass diese Organisationseinheiten für die Umsetzung von Sparzielen im Personalbereich wichtig gewesen wären.

**12.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Die Reduktion von drei auf zwei Organisationseinheiten in der Generaldirektion führte dort zu einer effizienteren und sparsameren Leistungserbringung der Personalaufgaben. Nach Ansicht des RH könnten jedoch gerade die vom ORF angesprochenen Sparziele von einer Organisationseinheit unternehmensweit effektiver und gleichförmiger umgesetzt werden als von mehreren Organisationseinheiten. Der RH blieb bei seiner Empfehlung, alle Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen.

**13.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, zur Straffung der Organisation des ORF die Direktion für Online und Neue Medien aufzulösen, weil die wesentlichen Aufgaben der Hauptabteilung Online und Neue Medien die bereits 1995 gegründete ORF Online und Teletext GmbH & Co KG wahrnahm.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass er die Direktion für Online und Neue Medien mit 31. Dezember 2011 auflösen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF die Personalausstattung der Direktion für Online und Neue Medien von 2007 bis 2011 von 23,6 VZÄ auf 14,3 VZÄ, somit um 39,5 % reduzierte.

Der ORF löste die Direktion für Online und Neue Medien mit 31. Dezember 2011 auf und schuf eine Hauptabteilung für Online und Neue Medien in der Technischen Direktion. Der neuen Hauptabteilung waren drei Organisationseinheiten unterstellt; sie hatte nahezu die gleichen Aufgaben wie zuvor die Direktion für Online und Neue Medien.

**13.2** Der ORF setzte die Empfehlung um und löste die Direktion für Online und Neue Medien auf.

**14.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu über-

## Organisation

denken. Durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten bzw. Abstimmung zwischen den Sachbereichen mit ähnlichem Aufgabenprofil sollte das trimediale Arbeiten gefördert werden: d.h. jeder Redakteur sollte Beiträge für Fernseh- und Radioprogramme sowie für das Internet verfassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung des RH in Umsetzung befinde. Ein Projekt unter der Leitung des Kaufmännischen Direktors sei begonnen worden, im Rahmen dessen auch die Redaktionsstrukturen geprüft werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF einzelne Redaktionen zusammenlegte oder einer gemeinsamen Leitung unterstellte. Im Zuständigkeitsbereich der Fernsehdirektion legte der ORF die Innenpolitikredaktion der „Zeit im Bild“ mit der Redaktion der Sendung „Hohes Haus“ zusammen und stellte die Abteilungen „Bildung und Zeitgeschehen“ und „Religion“ unter eine gemeinsame Leitung. Im Zuständigkeitsbereich der Radiodirektion stellte er die Redaktion der Nachrichtensendungen und die Redaktion der Teletext- und Internet-Nachrichtengebote des Radios – die das Radio auch schon bisher produzierte – unter eine gemeinsame Leitung. Eine Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext erreichte der ORF durch diese Organisationsmaßnahmen jedoch nicht.

Der RH hatte in seinem Vorbericht auch darauf hingewiesen, dass selbst innerhalb der für die Online-Plattform [www.orf.at](http://www.orf.at) und für den Teletext zuständigen ORF Online und Teletext GmbH & Co KG die Redaktionen für den Online- und den Teletext-Bereich getrennt waren. Der RH stellte nunmehr fest, dass auch diese Redaktionen weiterhin getrennt waren.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe stellte der ORF Überlegungen über künftiges trimediales Arbeiten an und berichtete darüber dem Stiftungsrat. Darüber hinaus ergriff der ORF ablauforganisatorische Maßnahmen zur Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext. Unter anderem begann der ORF mit der Umsetzung eines ORF-weit einsehbaren und transparenten Themenmanagementsystems und koordinierte Auslandsdienstreisen nunmehr zwischen Radio und Fernsehen.

- 14.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Er überdachte die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext und ergriff darüber hinaus ablauforganisatorische Maßnahmen zum trimedialen Arbeiten. Der ORF überarbeitete jedoch die Redak-

tionsstrukturen und -konzepte nicht im Hinblick auf die Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext. Da trimediales Arbeiten aber nur durch ein Zusammenwirken von aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen ermöglicht werden kann, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, auch die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten.

**15.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Organisationsanweisung des ORF, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, umzusetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Prüfung und Umsetzung dieser Empfehlung des RH noch offen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seine Organisationsanweisung, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, von 2009 bis 2012 nicht umsetzte. Erst am 1. Juni 2012 beauftragte der ORF einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung.

**15.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil er erst nach der Überprüfung durch den RH einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung beauftragte. Der RH empfahl dem ORF, ständig einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung zu beauftragen.

**16.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, die Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter (PWL) aus den Programmdienststellen herauszulösen und in die Kaufmännische Direktion zu integrieren, um dadurch den Mitteleinsatz in den Programmabteilungen durch abteilungs- und direktionsübergreifende Sichtweisen flexibler zu gestalten und zu optimieren. Die Erstellung der Budgets und der Leistungspläne der jeweiligen Dienststellen sowie die Mitwirkung bei der Produktionsdurchführung durch die PWL war mit deren Durchführung von Controllingtätigkeiten unvereinbar.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, an der Umsetzung dieser Empfehlung zu arbeiten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Frühjahr 2012 die Dienststellen der PWL in die Kaufmännische Direktion integrierte. Die PWL erstellten jedoch nach wie vor Budgets und Leistungspläne und führten Controllingtätigkeiten durch. Der ORF gab bekannt, dass in weiterer Folge auch die Herauslösung der Controllingtätigkeiten der

## Organisation

PWL von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben, geplant wäre. Die Controllingtätigkeiten sollten dann Bereichscontroller übernehmen.

**16.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Durch die Integration der Dienststellen der PWL in die Kaufmännische Direktion war eine direktionsübergreifende Sichtweise auf den Mitteleinsatz in den Programmabteilungen jedenfalls gewährleistet. Die PWL erstellten jedoch weiterhin Budgets und Leistungspläne und wirkten bei der Produktionsdurchführung mit. Der RH verblieb bei seiner Beurteilung, dass dies mit den Controllingtätigkeiten unvereinbar war. Der RH empfahl daher, die Herauslösung der Controllingtätigkeiten der PWL von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben, wie geplant umzusetzen.

**17.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, das Rechtemanagement von einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen und einen standardisierten Workflow festzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei. Die fünf mit Rechteinkauf befassten Organisationseinheiten seien zusammengelegt und der Rechteverkauf an die ORF-Enterprise GmbH & Co KG ausgelagert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF den Rechteeinkauf in einer Organisationseinheit zusammenfasste und den Rechteverkauf der ORF-Enterprise GmbH & Co KG übertrug. Durch diese Organisationsmaßnahmen wurde das Rechtemanagement effizienter und sparte Personal ein. Der ORF legte einen standardisierten Workflow fest.

**17.2** Der ORF setzte die Empfehlung mit der Zusammenfassung des Rechteeinkaufs in einer Organisationseinheit und die Übertragung des Rechteverkaufs auf eine Tochtergesellschaft des ORF um.

**18.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, künftig bei der Schaffung von Organisationseinheiten auf das Kosten-Nutzenverhältnis zu achten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Umsetzung künftiger Abteilungsstrukturmaßnahmen jeweils unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzenverhältnisses erfolgen solle.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Jahr 2009 eine Organisationseinheit in der Generaldirektion (Humanitarian Broadcasting) sowie im Jahr 2012 eine Organisationseinheit in der Kaufmännischen Direktion (Business Development) und eine in der Fernsehdirektion (Familie, Unterhaltung und Fernsehfilm) neu schuf. Für die drei neuen Organisationseinheiten stellte der ORF sowohl Kosten- als auch Nutzenüberlegungen an. So wurden bspw. mit der Gründung der Organisationseinheit Humanitarian Broadcasting die bisher von der Chefredaktion und der Abteilung Fernseh-Unterhaltung wahrgenommenen Aufgaben gebündelt und die im ORF-G vorgesehene Barrierefreiheit ausgeweitet. Für die Erfüllung der Aufgaben waren vor der Gründung der Organisationseinheit Humanitarian Broadcasting 8,2 VZÄ und danach fünf VZÄ tätig.

**18.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch Kosten- und Nutzenüberlegungen bei der Schaffung neuer Organisationseinheiten um.

**19.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen, eine Ausgliederung des Facility-Managements zu prüfen, weil deren Aufgaben nicht zu den Kernaufgaben des ORF zählten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass er die Ausgliederung des Facility-Managements geprüft habe. Die Ausgliederung wäre beim Stiftungsrat beantragt worden, dieser hätte darüber jedoch nicht abgestimmt. Die Ausgliederung des Facility-Managements würde nach der Entscheidung über den Standort des ORF-Hauptquartiers noch einmal geprüft werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Prüfung durch den ORF ergab, dass die Ausgliederung des Facility-Managements wirtschaftlich sinnvoll wäre und in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR einsparen würde. Der Generaldirektor legte die Ergebnisse dieser Prüfung im April 2009 dem Stiftungsrat vor und beantragte die Ausgliederung des Facility-Managements. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Tagesordnungspunkt jedoch nicht ab. Er beschloss hingegen in dieser Sitzung eine Resolution für die Zukunft des ORF, in der er den Generaldirektor u.a. beauftragte, dem Stiftungsrat bis spätestens Ende 2009 ein Gesamtkonzept für sinnvolle Ausgliederungen vorzulegen; ein derartiges Gesamtkonzept lag bis 2012 nicht vor.

Der ORF gab bekannt, dass er im Facility-Management in den Jahren 2008 bis 2011 insgesamt rd. 1,35 Mill. EUR gegenüber 2007 einsparte. Der RH hielt fest, dass diese in vier Jahren erzielte Einsparung deutlich geringer war als das vom Generaldirektor dem Stiftungsrat im April

## Organisation

2009 bekannt gegebene Einsparungspotenzial von rd. 4,28 Mill. EUR in fünf Jahren bei einer Ausgliederung des Facility-Managements.

- 19.2** Nach Ansicht des RH bestand kein direkter Zusammenhang zwischen der Ausgliederung des Facility-Managements und der Entscheidung über den Standort des ORF.

Der ORF setzte die Empfehlung um und prüfte die Ausgliederung des Facility-Managements. Der RH kritisierte jedoch, dass der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors zur Ausgliederung des Facility-Managements nicht abstimmte, obwohl die Prüfung der Ausgliederung durch den ORF ergeben hatte, dass bei einer Ausgliederung in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR eingespart hätten werden können. Der RH kritisierte weiters, dass aus den Protokollen der Sitzungen des Stiftungsrats nicht ersichtlich war, aus welchem Grund der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors zur Ausgliederung des Facility-Managements nicht abstimmte. Der RH empfahl, künftig die Gründe für die Nichtabstimmung über Anträge in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats festzuhalten.

Da die vom ORF für die Jahre 2008 bis 2011 bekannt gegebene Einsparung deutlich unter dem Einsparungspotenzial, das laut dem Antrag des Generaldirektors möglich gewesen wäre, lag, empfahl der RH, das Facility-Management auszugliedern.

- 20.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die Empfehlungen eines Beratungsunternehmens zur wirtschaftlicheren Führung des Radio-Symphonieorchesters Wien (RSO) umzusetzen. Das Beratungsunternehmen hatte die Führung des RSO durch eine Tochtergesellschaft des ORF empfohlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Einstellung des Betriebs des RSO als Einsparungsmaßnahme ab 2011 geplant gewesen sei. In der Novelle 2010 zum ORF-G sei aber der Fortbestand des RSO vorgesehen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor im April 2009 beim Stiftungsrat die Ausgliederung des RSO beantragte. Der Generaldirektor legte dar, dass die Ausgliederung des RSO in fünf Jahren rd. 2,68 Mill. EUR einsparen und dem ausgegliederten RSO die Möglichkeit eröffnen würde, um öffentliche Förderungen anzusuchen. Das wäre bislang nicht möglich gewesen, weil das RSO im öffentlich-rechtlichen Auftrag des ORF nicht explizit enthalten war. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Tagesordnungspunkt jedoch nicht ab.



Der ORF nahm von einer unmittelbaren Umsetzung der Empfehlung des RH Abstand und verstärkte sukzessive Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses. Die Erträge, die Kosten und das wirtschaftliche Ergebnis des RSO entwickelten sich in den Jahren 2008 bis 2011 im Vergleich zu 2007 wie folgt:

**Tabelle 1: Erträge, Kosten und wirtschaftliches Ergebnis des Rundfunk-Symphonieorchesters Wien**

	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in Mill. EUR					
Erträge	1,11	1,13	1,14	1,43	1,15	
Kosten	- 9,67	- 9,41	- 9,98	- 9,91	- 9,50	
wirtschaftliches Ergebnis	- 8,56	- 8,28	- 8,84	- 8,48	- 8,35	
<b>Veränderung des wirtschaftlichen Ergebnisses gegenüber 2007</b>		<b>+ 0,28</b>	<b>- 0,28</b>	<b>+ 0,08</b>	<b>+ 0,21</b>	<b>+ 0,29</b>

Quellen: RH, ORF

Der RH stellte fest, dass es dem ORF in den Jahren 2008, 2010 und 2011 unter Berücksichtigung der allgemeinen Bezugserhöhungen sowie Vorrückungen des Orchesterpersonals und des Anstiegs der Lebenshaltungskosten gelang, das wirtschaftliche Ergebnis des RSO gegenüber 2007 zu verbessern. Im Jahr 2009 war ihm dies jedoch nicht gelungen.

Das jedes Jahr mit - 8,28 Mill. EUR bis - 8,84 Mill. EUR negative wirtschaftliche Ergebnis des RSO verbesserte sich von 2008 bis 2011 gegenüber 2007 demnach in Summe um rd. 0,29 Mill. EUR. Der RH hielt fest, dass diese in vier Jahren erzielte Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses des RSO deutlich geringer war als das vom Generaldirektor dem Stiftungsrat im April 2009 bekannt gegebene Einsparungspotenzial von rd. 2,68 Mill. EUR in fünf Jahren bei einer Ausgliederung des RSO.

- 20.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um und ergriff Maßnahmen, die in drei von vier Jahren zu einer wirtschaftlicheren Führung des RSO beitrugen. Der RH kritisierte jedoch, dass der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors, das RSO auszugliedern, nicht abstimmte und die Gründe dafür im Protokoll über die Sitzung des Stiftungsrats nicht anführte. Der RH kritisierte weiters, dass der ORF das RSO nicht ausgliederte, obwohl die Prüfung der Ausgliederung durch den ORF ein höheres Einsparungspotenzial ergab. Da das wirtschaftliche

## Organisation

Ergebnis des RSO nach wie vor jährlich negativ war, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, die Vorschläge des Beratungsunternehmens umzusetzen und das RSO durch eine Tochtergesellschaft des ORF zu führen. Weiters empfahl der RH, künftig in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats die Gründe anzuführen, aufgrund deren über Anträge des Generaldirektors nicht abgestimmt wurde.

**21.1** (1) Der RH hatte dem ORF in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, den Auftrag des RSO eindeutig zu definieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich die Empfehlung in Umsetzung befinden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF den Grundauftrag des RSO schriftlich formulierte und einen Schwerpunkt bei der Pflege der neuen österreichischen Musik vorsah.

**21.2** Der ORF setzte die Empfehlung um.

**22.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 23) auf die mögliche Nutzung der Programminhalte über das Internet hingewiesen und empfohlen, im Hinblick auf die beträchtlichen Kosten den Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern einzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass der Betrieb der Mittelwelle mit 31. Dezember 2008 und jener der Kurzwelle mit 31. Dezember 2009 eingestellt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die für den Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern zuständige Tochtergesellschaft des ORF, die Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS), den Betrieb des Mittelwellensenders einstellte.

Die ORS stellte jedoch den Betrieb des Kurzwellensenders nicht ein, sondern vermietete Kurzwellenfrequenzen an Dritte und sendete weiterhin Sendungen des ORF-Radioprogramms aus. Dies verursachte dem ORF im Jahr 2010 Kosten von rd. 460.000 EUR und im Jahr 2011 keine Kosten.

Die ORS erlitt aus dem Betrieb des Kurzwellensenders 2010 einen Verlust von rd. 30.000 EUR und erzielte 2011 einen Gewinn von rd. 27.000 EUR.

**22.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um und stellte den Betrieb des Mittelwellensenders ein, den Betrieb des Kurzwellensenders jedoch nicht. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Vermietung des Kurzwellensenders an Dritte nicht zum Kerngeschäft des ORF gehörte und der ORS aus dem Betrieb des Kurzwellensenders auch Verluste entstehen können, wie das Jahr 2010 zeigte. Der RH empfahl, den Betrieb des Kurzwellensenders jedenfalls dann einzustellen, wenn der Betrieb unwirtschaftlich wird.

**23.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) eine tiefgreifende Reform des ORF empfohlen und

- die Anzahl der Direktionen zu reduzieren,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten zu verringern,
- die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ zu verbessern,
- Synergien stärker zu nutzen sowie
- die Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend zu vernetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass im Laufe des Jahres 2009 bereits rd. 10 % der Führungsfunktionen in drei Direktionen abgebaut worden seien. Die Kompetenzverteilung im Personalbereich sei nun klarer geregelt, weitere Konzepte für Strukturverbesserungen würden vorliegen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF

- die Anzahl der Direktionen mit 1. Jänner 2012 von sechs auf vier reduzierte,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten seit 1. Jänner 2009 durch Zusammenlegungen und andere Strukturmaßnahmen um 16 verringerte,
- Leistungsbereiche qualitativ verbesserte: so ermöglichte bspw. die Zusammenlegung von zwei mit Personalaufgaben befassten Organi-

## Organisation

sationseinheiten in der Generaldirektion einen koordinierten Ablauf von Recruiting- bzw. Nachbesetzungsprozessen,

- Synergien stärker nutzte: so legte er bspw. die beiden Fernsehdirektionen ab 1. Jänner 2012 zusammen und stellte im Zuständigkeitsbereich der Fernsehdirektion die Abteilungen „Bildung und Zeitgeschehen“ und „Religion“ unter eine gemeinsame Leitung,
- jedoch mit der bereichsübergreifenden Vernetzung von Redaktionen und Ressorts noch nicht begann.

**23.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der RH empfahl, Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend zu vernetzen, um das trimediale Arbeiten zu fördern.

**24.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, ein gesamthaftes Beteiligungskonzept zu erstellen und darin die mit der Ausgliederung verbundenen strategischen Ziele sowie auch jene Geschäftsbereiche festzulegen, die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kämen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Erstellung eines gesamthaften Ausgliederungskonzepts ebenfalls in dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept angesprochen worden sei. Das geforderte konkrete Ausgliederungskonzept sei hingegen nicht sinnvoll. Die Definition von auszulagernden Unternehmensgegenständen sei nur dann sinnvoll, wenn die Ausgliederung unmittelbar bevorstünde. Ansonsten würden derartige Konzepte nur unnötig Unsicherheiten innerhalb der Belegschaft sowie Widerstände verursachen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF zwar in seinem Strategie- und Strukturkonzept aus dem Jahr 2009 die Schwerpunkte für die Organisation der Unternehmens- und Konzernstruktur setzte und darin jene Bereiche anführte, die kurzfristig für eine Auslagerung und Neuordnung in Betracht kamen; dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, das Strategie- und Strukturkonzept zu beschließen.

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

**24.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, jene Geschäftsbereiche zu identifizieren, die mittel-

bis langfristig für ein Outsourcing aufgrund von wirtschaftlichen oder anderen Erwägungen in Betracht kommen.

**25.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 27) 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 eine Tochtergesellschaft wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seit der Überprüfung durch den RH im Jahr 2008 nur den Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien anstrebte. Der ORF beabsichtigte mit dieser Beteiligung neue Erlösquellen zu erschließen, sowie im Rahmen der Internationalisierungsstrategie neue Gruppensynergien zu nutzen.

Aufgrund rechtlich und wirtschaftlich geänderter Rahmenbedingungen wurde an den Stiftungsrat kein Antrag gestellt, die Beteiligung in Bulgarien zu erwerben.

**25.2** Da der ORF mit dem angestrebten Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien nicht beabsichtigte, Leistungen durch eine Tochtergesellschaft wirtschaftlicher als durch den ORF zu erbringen, war die Empfehlung nicht anwendbar.

Der RH empfahl, mit den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen eine Unternehmensprognose vorzulegen, die insbesondere die Ziele im Sinne der Richtlinie für das Beteiligungsmanagement des ORF<sup>4</sup> berücksichtigt.

**26.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 27) empfohlen, vor jedem Beteiligungserwerb eine Unternehmensbewertung durchzuführen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei.

<sup>4</sup> Ertragsoptimierung, Nutzung von Wachstumsmöglichkeiten, Nutzung von Kostenvorteilen und strategische Beteiligungen

## Organisation

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF vor dem beabsichtigten Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien eine Unternehmensbewertung und eine qualitative Risikoanalyse durchführte.

**26.2** Der ORF setzte die Empfehlung um und führte eine Unternehmensbewertung und eine qualitative Risikoanalyse durch.

**27.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, den Tochtergesellschaften strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung vorzugeben.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei. Aufbauend auf dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept sei eine entsprechende Richtlinie erstellt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Mai 2010 eine Richtlinie zum Beteiligungsmanagement beschloss und diese im Jänner 2012 aktualisierte. Die Richtlinie beinhaltete die Ziele sowie die Grundsätze und die Vorgaben bezüglich der Führung, der Kontrolle und der Berichterstattung der Tochtergesellschaften/Beteiligungen. Die Geschäftsführer und Finanzverantwortlichen der Tochtergesellschaften/Beteiligungen bestätigten schriftlich die Kenntnisnahme der Richtlinie.

**27.2** Der ORF setzte die Empfehlung mit der Erstellung der Richtlinie zum Beteiligungsmanagement um.

**28.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften abzuschließen und Bonifikationen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung in Umsetzung befinden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab dem Jahr 2008 mit allen Geschäftsführern der Tochtergesellschaften jährliche Zielvereinbarungen als Voraussetzung für die Auszahlung von Bonifikationen abschloss. Die Ziele enthielten bspw. Vorgaben für Umsatz und EGT sowie dem jeweiligen Unternehmensbereich entsprechende Ziele wie bspw. Dokumentation des Internen Kontrollsystems oder Höhe der Personalaufwendungen und des Personalstands. Der ORF vereinbarte

für 2011 nur mehr mit einem Geschäftsführer eine Akontozahlung, die 2012 ausläuft.

**28.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch den Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften um.

**29.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, die Personal-kostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften besonders zu beach-ten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung schon umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab dem Jahr 2010 die Entwicklung der VZÄ und der Personalkosten seiner Tochtergesell-schaften verstärkt in die Budgetierung integrierte.

Die durchschnittlichen Personalkosten pro VZÄ aller Tochterge-sellschaften stiegen von 2008 bis 2011 von rd. 58.000 EUR auf rd. 59.100 EUR oder um rd. 1,8 % an; 2007 betrug diese rd. 57.500 EUR.

**29.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch eine maßvolle Steigerung der durchschnittlichen Personalkosten bei allen Tochtergesellschaften um.

## Einsparungs- maßnahmen

**30.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, die Redu-zierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu doku-mentieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat in der Sitzung vom September 2010 einen Bericht über den Stand der Maßnahmen vorlegte und u.a. bekannt gab, dass als Konsequenz der Novelle 2010 zum ORF-G verschiedene, ursprünglich geplante Maß-nahmen wie bspw. die Einstellung des RSO und die Beendigung des Film/Fernseh-Abkommens mit dem Österreichischen Filminstitut nicht umgesetzt, sondern durch alternative Maßnahmen bzw. durch Überer-füllung von sonstigen Einsparungsmaßnahmen ersetzt werden würden.

Der RH stellte fest, dass keine Reduzierung des Einsparungsvolumens erfolgte.

## Einsparungsmaßnahmen

**30.2** Im überprüften Zeitraum bestand für diese Empfehlung kein Anwendungsfall. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren.

**31.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, beschlossene Einsparungspotenziale künftig zu realisieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest:

(a) Der Stiftungsrat beschloss in der Sitzung vom Dezember 2009 den Finanzplan 2010, welcher für den ORF Einsparungsmaßnahmen in der Höhe von rd. 77,1 Mill. EUR sowie für den ORF-Konzern zusätzliche Einnahmen von rd. 4,0 Mill. EUR, insgesamt somit ein verbessertes Ergebnis von rd. 81,1 Mill. EUR vorsah. Der ORF erreichte im Jahr 2010 Einsparungen von rd. 78,9 Mill. EUR und höhere Einnahmen der Tochtergesellschaften von rd. 6,5 Mill. EUR, somit ein verbessertes Ergebnis von rd. 85,4 Mill. EUR.

Damit wurde auch das vom Stiftungsrat in der Sitzung vom April 2009 vorgegebene Ziel, im Jahr 2010 ein ausgeglichenes EGT des ORF-Konzerns zu erreichen, verwirklicht und ein positives EGT von rd. 23,4 Mill. EUR erzielt.

(b) In der Sitzung vom Dezember 2010 beschloss der Stiftungsrat den Finanzplan 2011, welcher verschiedene Einsparungsmaßnahmen im Personal- und Sachkostenbereich enthielt und Zielwerte festlegte. Der Generaldirektor legte in einem Abschlussbericht für das Jahr 2011 dar, dass die Maßnahmen und Zielwerte für das Jahr 2011 erreicht bzw. umgesetzt wurden. Die Kommunikationsbehörde Austria stellte mit Bescheid vom 23. Mai 2012 u.a. fest, dass die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte erfolgt sei.

(c) Im Jänner 2009 gab die frühere Kaufmännische Direktorin bekannt, dass aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Situation in den Jahren 2009 und 2010 beim ORF (ohne Tochtergesellschaften des ORF) die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer um insgesamt 250 VZÄ auf Basis des Finanzplans 2008 zu verringern sei.



Im Juni 2009 teilte der Generaldirektor den Direktionen mit, dass die vorgesehenen Personaleinsparungen für den Zeitraum bis 2011 auf 440 VZÄ ausgeweitet werden müssen.

Im Dezember 2010 gab der Generaldirektor bekannt, dass weitere Personaleinsparungen vorzunehmen seien. Insgesamt sollten auf Basis des Finanzplans 2008 bis zum Jahr 2013 590 VZÄ eingespart werden.

Bis zum Mai 2012 sparte der ORF 573 VZÄ ein. Eine vollständige Umsetzung der vorgesehenen Personaleinsparungen ist vom ORF bis zum Jahr 2013 vorgesehen.

**31.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die Erreichung der für 2010 vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen, durch die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte im Jahr 2011 sowie die Einsparung von 573 VZÄ bis zum Mai 2012 um.

**32.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, den Stiftungsrat über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale umfassend zu informieren und die Geschäftsführung durch den Stiftungsrat in ausreichendem Maße zu überwachen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei. Zu diesem Zweck sei in Abstimmung mit dem Stiftungsrat ein Maßnahmencontrolling aufgebaut worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Jahr 2009 in Abstimmung mit dem früheren Vorsitzenden des Stiftungsrats und Mitgliedern des Ausschusses für Finanzen und Technik für den Stiftungsrat zusätzlich zu den bereits vorgelegten Quartalsberichten eine Berichtserstattung über das Maßnahmencontrolling einrichtete.

Aufgrund der Novelle 2010 zum ORF-G hat der Generaldirektor ergänzend zur Erfüllung der allgemeinen und besonderen Voraussetzungen Strukturmaßnahmen zur mittelfristigen substanziellen Reduktion der Kostenbasis zu setzen und dazu jährlich, beginnend ab dem Jahr 2010 für das jeweils darauffolgende Kalenderjahr dem Stiftungsrat Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte zu den folgenden Bereichen zur Genehmigung vorzulegen:

- strukturelle Reduktion der Personalkosten einschließlich einer Reduktion der Kapazitäten und der Reduktion der Pro-Kopf-Kosten,

## Einsparungsmaßnahmen

- nachhaltige Senkung der Sachkosten, die nicht unmittelbar mit Programminvestitionen in Zusammenhang stehen sowie
- Optimierung der Technologie- und Infrastruktur-Modernisierung.

Die Strukturmaßnahmen sind vom Generaldirektor so festzulegen, dass mittelfristig ein ausgeglichenes EGT sichergestellt werden kann.

Die Struktur des Berichts über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte wurde dem Stiftungsrat in der Sitzung vom Dezember 2010 vorgestellt.

Der Stiftungsrat erhielt somit pro Quartal einerseits die bereits bestanden Quartalsberichte sowie andererseits Berichte über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte. Diese Berichte enthielten für das 1. Quartal 2011 Angaben zur Entwicklung der Personal- und Sachaufwendungen des ORF, der Tochtergesellschaften des ORF und des ORF Konzerns, ab dem 2. Quartal 2011 nur mehr für den ORF Konzern.

Der ORF gab dem RH im Mai 2012 bekannt, dass die Quartalsberichte an den Stiftungsrat über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte künftig neben den Angaben über den ORF Konzern wieder die diesbezüglichen Angaben über den ORF und die Tochtergesellschaften des ORF enthalten werden.

Im Februar 2012 übergab der Generaldirektor einen Bericht über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte im Jahr 2011 an die Prüfungskommission zur Überprüfung. Dieser Bericht wurde auch dem Stiftungsrat in der Sitzung vom Mai 2012 vorgelegt. Der ORF teilte mit, dass diese Vorgangsweise auch für die Folgejahre beibehalten und jeweils jährlich die Vorlage des Berichts an den Stiftungsrat erfolgen werde.

**32.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die dem Stiftungsrat zusätzlich zu den Quartalsberichten vorgelegte Berichterstattung über das Maßnahmencontrolling und ab 2011 durch die Berichte über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte um.

**33.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) empfohlen, den bisherigen Umfang der Sendung von Sportveranstaltungen im ORF zu evaluieren und in einem Konzept die Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten nachvollziehbar zu definieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Hauptabteilung Sport in einer jährlichen Statistik den zeitlichen Umfang der in den ORF-TV-Programmen ausgestrahlten Sportproduktionen und Sportbeiträge aufgeschlüsselt nach Sportarten und Sendeformaten erfasste. Eine laufende Evaluierung wurde durch die Verknüpfung mit den wirtschaftlichen Daten und den Daten der Publikumsakzeptanz vorgenommen.

Für Großereignisse erstellte die Hauptabteilung Sport Managementinfos, für welche die Daten der ORF Medienforschung über zielgruppenorientierte Quoten und Reichweiten, die Produktionsaufwendungen und Lizenzkosten sowie die Erlöse analysiert und für die Entscheidung durch die ORF Geschäftsführung aufbereitet wurden.

Die Formel 1 Berichterstattung wurde aufgrund einer im Jahr 2010 erstellten Analyse nicht wie ursprünglich vorgesehen eingestellt, sondern fortgesetzt.

Der ORF übermittelte im Juni 2012 dem RH ein Konzept bezüglich der Sendeauswahl, insbesondere von Randsportarten, in welchem er neben einem allgemeinen Grundkonzept die redaktionellen, wirtschaftlichen, rechtlichen und produktionstechnischen Kriterien für die Sendeauswahl für die Sport-Berichterstattung in den TV-Programmen des ORF darstellte.

Der ORF verwies weiters auf die in der Novelle 2010 zum ORF-G enthaltenen Bestimmungen bezüglich des besonderen Auftrags für ein Sport-Spartenprogramm sowie auf das vom ORF im Mai 2011 vorgelegte Angebotskonzept für das Sport-Spartenprogramm ORF SPORT PLUS.

**33.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die Erstellung eines Konzepts bezüglich der Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten sowie durch die Vorlage eines Angebotskonzepts für das Sport-Spartenprogramm ORF SPORT PLUS um.

**34.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, bei der Programmplanung auch die Kosten in Relation zu Sendezeit sowie die Reichweite zu berücksichtigen und eine Bandbreite der Kosten pro Fernseh-Hauptabteilung festzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werden würde.

## Einsparungsmaßnahmen

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF bei der Programmplanung darauf achtete, das Programm auf jenen Sendepplatz zu setzen, der eine möglichst hohe Zuseheranzahl ermöglicht.

Der ORF legte dem RH im Juli 2012 eine Direktionsanweisung des Kaufmännischen Direktors bezüglich des Abschlusses von Lizenzverträgen vor, welche in einem Anhang auch detailliert Preisobergrenzen für die verschiedenen Arten der Produktionen für 2013 festlegte. Überschreitungen der festgelegten Preisobergrenzen waren hinsichtlich ihrer kaufmännisch und/oder programmlich, journalistisch bedingten Rechtfertigung zu begründen und dem Kaufmännischen Direktor zur Unterschrift vorzulegen.

**34.2** Der ORF setzte die Empfehlung um, indem er bei der Programmplanung die Kosten in Relation zu Sendezeit und Reichweite berücksichtigte und bezüglich des Abschlusses von Lizenzverträgen Preisobergrenzen für die Produktionen festlegte.

## Finanzmanagement

**35.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und Teile der Wertpapiere unter Einbeziehung von Marktpreisrisikomodellen und der Entwicklung an den Finanzmärkten zu veräußern und mit dem Erlös insbesondere strukturelle Einsparungsmaßnahmen zu finanzieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung zum Teil umgesetzt worden sei. Die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. sei zwar nicht veräußert worden, allerdings die darin enthaltenen stillen Reserven realisiert und damit Einsparungsmaßnahmen finanziert worden. Der ORF hielte aus strategischen Gründen an der Beteiligung fest. Bei den Finanzanlagen hätte das Jahr 2008 gezeigt, wie wichtig die stillen Reserven seien, um die Ergebnisentwicklung konstant zu halten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seinen Anteil von 6 % an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. nicht veräußerte, sondern Ende 2008 in die Lotto-Toto Holding GmbH einbrachte. Im Gegenzug erhielt der ORF einen Anteil von rd. 18,8 % an der Lotto-Toto Holding GmbH, die einen Anteil von 32,0 % an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. hielt.

Der ORF beauftragte eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, vor Einbringung seines Anteils an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. diesen zu bewerten; der ermittelte Markt-

wert betrug 39,50 Mill. EUR. Der ORF deckte im Zuge der Einbringung seines Anteils die den Buchwert übersteigenden stillen Reserven von rd. 34,21 Mill. EUR auf und verbuchte diese als ergebniswirksame Zuschreibung, von der er rd. 13 Mill. EUR für „Handshake-Maßnahmen“ (Abfertigungen und Pensionen) aufwendete.

Die Höhe der Deckung der Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder durch Wertpapiere des Finanzanlagevermögens (zu Marktwerten) veränderte sich von rd. 135,3 % im Jahr 2007 auf durchschnittlich 109,5 % im Zeitraum 2008 bis 2011. Die Gründe für die Abnahme der Wertpapierdeckung von durchschnittlich 26 Prozentpunkten waren Abschreibungen im Finanzkrisenjahr 2008 und Buchwertabgänge im Jahr 2010.

- 35.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der ORF deckte zwar im Zuge der Einbringung des Anteils an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. in die Lotto-Toto Holding GmbH stille Reserven auf und finanzierte damit teilweise strukturelle Einsparungsmaßnahmen (bspw. Handshake-Maßnahmen); seine Anteile an der Lotto-Toto Holding GmbH veräußerte der ORF jedoch nicht. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, Beteiligungen an Unternehmen, die kein betriebsnotwendiges Vermögen darstellen, zu veräußern.

Der RH beurteilte die Abnahme der Wertpapierdeckung für Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder grundsätzlich positiv, empfahl jedoch, weiterhin ein ausgeglichenes Verhältnis anzustreben.

## Veranlagungsmanagement

- 36.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, den Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung zu regeln.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung mit der Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinie im Dezember 2009 umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Veranlagungsrichtlinie des ORF nunmehr den Wechsel von Asset Managern regelte. Das ORF Treasury-Komitee legte auf Basis der überarbeiteten Veranlagungsrichtlinie fortan die Vorgangsweise bei Asset Managern mit einer negativen Abweichung („Underperformance“) zum vereinbarten Benchmark in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren fest. Der ORF wechselte von 2008 bis 2010 bei zwei Veranlagungen den Asset Manager aufgrund relativer „Underperformance“.

## Veranlagungsmanagement

**36.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinie um.

**37.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, die Performance des ORF bei der Veranlagung der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung des Jahres 2007 zu analysieren und die Erkenntnisse bei der nächsten Festlegung der Asset Allocation entsprechend zu berücksichtigen.

Der RH hatte dabei die Wertpapiere des Anlagevermögens und die Pensionskassenveranlagung des ORF mit der Durchschnittsperformance jener österreichischen Pensionskassen verglichen, die eine vergleichbare Aktienquote aufgewiesen hatte.

Die damalige Wertpapierveranlagung des ORF hatte 58,8 % Anleihen, 36,1 % Aktien sowie 5,1 % Geldmarktfonds umfasst und damit einem aktiven Veranlagungstyp entsprochen.

Die Durchschnittsperformance der österreichischen Pensionskassen des aktiven Veranlagungstyps hatte im Jahr 2007 1,92 % betragen und war damit höher als jene der ORF-Wertpapiere mit 0,64 % und jene der ORF-Pensionskassenveranlagung mit – 0,95 % gewesen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass eine Analyse der Performance laufend erfolgen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF 2008 einen externen Vermögensverwalter mit einer Studie der Asset Allocation der ORF-Wertpapiere beauftragte. Der ORF evaluierte seine Veranlagungsstrategie und ergänzte sie im Jahr 2009 um die Möglichkeit der Anpassung der Veranlagungsstruktur unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Stress-tests. Der ORF veränderte ab 2009 die Veranlagungsstruktur seiner Wertpapiere von vormals aktiv zu konservativ und verringerte damit sein Wertpapierrisiko. Der Marktwert der Wertpapiere des ORF betrug nach Abschreibungen im Finanzkrisenjahr 2008 und Wertpapierverkäufen im Jahr 2010 zum 31. Dezember 2011 rd. 350,90 Mill. EUR.

Der RH stellte in nachfolgender Tabelle die Performance der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung des ORF der Durchschnittsperformance der überbetrieblichen Pensionskassen des konservativen Veranlagungstyps sowie – aufgrund des Wechsels des Veranlagungstyps im Zeitverlauf – der Gesamtpformance der österreichischen Pensionskassen zum 31. Dezember 2011 gegenüber.

**Tabelle 2: Performance des ORF und österreichischer Pensionskassen**

	2011 in %	2009 bis 2011 in % p.a.	2007 bis 2011 in % p.a.
ORF-Wertpapiere	- 0,30	5,07	- 0,24
ORF-Pensionskassenveranlagung	- 3,14	4,70	0,41
Pensionskassen in Österreich, Durchschnitt des konservativen Veranlagungstyps	- 1,04	3,50	-
Gesamtpformance der österreichischen Pensionskassen	- 2,96	4,05	0,00

Quellen: ORF, Österreichische Kontrollbank AG, RH

Die Performance 2011 der ORF-Wertpapiere lag über und die der ORF-Pensionskassenveranlagung unter jener der Vergleichswerte der österreichischen Pensionskassen (konservativer Veranlagungstyp) sowie der Gesamtpformance der österreichischen Pensionskassen. Im Dreijahresvergleich 2009 bis 2011 lag sie über diesen Vergleichswerten.

Da der ORF im Zeitraum 2007 bis 2011 seinen Veranlagungstyp änderte, zog der RH für den Fünfjahresvergleich die Gesamtpformance der österreichischen Pensionskassen heran. Die Performance der ORF-Wertpapiere lag in diesem Zeitraum nur geringfügig unter, jene der ORF-Pensionskassenveranlagung über diesem Vergleichswert.

**37.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch Evaluierung, Anpassung seiner Veranlagungsstrategie und Veränderung des Veranlagungstyps um.

## Risikomanagement

**38.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 42) empfohlen, die Erkenntnisse des Risikomanagements systematisch in den Planungsprozess zu integrieren, um dadurch die Finanzvorschau qualitativ zu verbessern.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt werden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab Mai 2010 das Risikomanagement in Form von Abweichungsmeldungen zu prognostizierten Kosten und Erläuterungen von Risikopositionen in das Monats- und Quartalsberichtswesen integrierte. Der ORF erläuterte und bezifferte die von ihm identifizierten Risiken in der Finanzplanung 2011 sowie der Finanzvorschau für 2012 bis 2016.

**38.2** Der RH beurteilte die analytische Ableitung der quantifizierten Risiken in der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 als plausibel. Der ORF setzte die Empfehlung um und integrierte das Risikomanagement in Form von Abweichungsmeldungen zu prognostizierten Kosten und Erläuterungen von Risikopositionen in das Monats- und Quartalsberichts-wesen.

## Personal

**39** (1) Das Personal des ORF setzte sich aus angestellten Arbeitnehmern, Leiharbeitnehmern und Honorarempfängern zusammen.

Der ORF erhielt Leiharbeiter von Überlassungsunternehmen zur Verfügung gestellt.

Honorarempfänger waren Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen, die nicht nach den Verwendungsgruppen und Gehaltsstufen des Kollektivvertrags entlohnt wurden, sondern nach einem Honorarkatalog, der in einem Anhang zum Kollektivvertrag geregelt war.

Der Personalstand des ORF entwickelte sich wie folgt:

<b>Tabelle 3: Personalstand beim ORF</b>					
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Veränderung 2008 bis 2011</b>
	in VZÄ				in %
<b>ORF</b>	<b>3.958</b>	<b>3.799</b>	<b>3.503</b>	<b>3.444</b>	<b>- 13,0</b>
davon angestellte Arbeitnehmer	3.393	3.281	3.017	2.954	- 12,9
Leiharbeiternehmer	255	243	212	207	- 18,8
Honorarempfänger	310	275	274	283	- 8,7
<b>ORF-Tochtergesellschaften</b>	<b>596</b>	<b>614</b>	<b>628</b>	<b>659</b>	<b>+ 10,6</b>
davon angestellte Arbeitnehmer	589	607	619	643	+ 9,2
Leiharbeiternehmer	-	-	2	3	-
Honorarempfänger	7	7	7	13	+ 85,7
<b>Summe ORF-Konzern</b>	<b>4.554</b>	<b>4.413</b>	<b>4.131</b>	<b>4.103</b>	<b>- 9,9</b>

Quellen: RH, ORF



Der ORF reduzierte im Konzern in den Jahren 2008 bis 2011 die Anzahl der VZÄ um rd. 9,9 %.

(2) Für die angestellten Arbeitnehmer des ORF galten – je nach Zeitpunkt des Eintritts in das Unternehmen – unterschiedliche Dienstrechte, die zu unterschiedlichen Entlohnungen und Ansprüchen führten.

## Personal

Tabelle 4: Dienstrechte

Vertrag	Vertragsart	Eintritt ins Unternehmen	Anzahl der Gehälter und Remunerationen	Vorrückung
Freie Betriebsvereinbarung alt	Einzelvertrag	vor 1. Jänner 1993	15	21 Biennialstufen => bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 1996-b	Kollektivvertrag	vor 1. Jänner 1993 + Umstieg in Kollektivvertrag 1996-b	15	21 Biennialstufen => bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren
Freie Betriebsvereinbarung neu	Einzelvertrag	ab 1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996	15	11 Biennial- und 5 Triennialstufen => bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 1996-a	Kollektivvertrag	1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996 + Umstieg in Kollektivvertrag 1996-a oder 1. Jänner 1997 bis 31. Dezember 2003	15	11 Biennial- und 5 Triennialstufen => bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 03	Kollektivvertrag	Ab 1. Jänner 2004	14	6 Biennial-, 5 Triennial-, 3 Quinquennialstufen => bis zu 148 % nach 42 Dienst- und Vordienstjahren, aber erhöhte Grundbezüge gegenüber den Vorgängerregelungen

**Fortsetzung Tabelle 4: Dienstrechte**

Sonderkonditionen	Abfertigung	Pensionsanspruch	Mitarbeiter zum Stichtag 31. Dezember 2011
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung	25 Monatsbezüge nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	492
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung + Gehaltszulage für besondere Leistungen/Kenntnisse/besondere Gewährung	25 Monatsbezüge nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	408
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung, aber Reduktionen bei Zulagen und Nebenleistungen gegenüber Freie Betriebsvereinbarung alt	16 Monatsbezüge nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Beitragsorientierte Pensionszusage	44
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung, aber Reduktionen bei Zulagen und Nebenleistungen gegenüber Kollektivvertrag 1996-b, Gehaltszulage wie Kollektivvertrag 1996-b	16 Monatsbezüge nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Beitragsorientierte Pensionszusage	560
Entgeltfortzahlung	nach dem betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz	Beitragsorientierte Pensionszusage	1.665

Quellen: RH, ORF

## Personal

Von 2008 bis 2011 veränderte sich die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten, wie folgt:

**Tabelle 5: Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten**

Dienstrechte	2008		2011		Veränderung des Anteils zwischen 2008 und 2011
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	in Prozentpunkten
Freie Betriebsvereinbarung alt	679	19,0	492	15,5	- 3,5
Kollektivvertrag 1996–b	567	15,8	408	12,9	- 2,9
Freie Betriebsvereinbarung neu	54	1,5	44	1,4	- 0,1
Kollektivvertrag 1996–a	591	16,5	560	17,7	+ 1,2
Kollektivvertrag 03	1.688	47,2	1.665	52,5	+ 5,3
<b>Summe</b>	<b>3.579</b>	<b>100,0</b>	<b>3.169</b>	<b>100,0</b>	

Quellen: RH, ORF

Der Anteil der Arbeitnehmer, für die ältere Dienstrechte (Freie Betriebsvereinbarungen und Kollektivvertrag 1996–b) galten, nahm ab, jener, für die jüngere Dienstrechte (Kollektivvertrag 1996–a und Kollektivvertrag 03) galten, stieg an.

**40.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 45) empfohlen, die Gewährung von Gehaltszulagen grundsätzlich zu überdenken.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Aufwendungen für Gehaltszulagen von 2008 bis 2011 wie folgt sanken:

**Tabelle 6: Aufwendungen für Gehaltszulagen**

	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mill. EUR				in %
Gehaltszulagen	0,42	0,39	0,34	0,30	- 28,6

Quellen: RH, ORF

**40.2** Der ORF setzte die Empfehlung um, weil von 2008 bis 2011 die Aufwendungen für Gehaltszulagen um rd. 28,6 % sanken.

**41.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 46) empfohlen, einen Kollektivvertrag mit den Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts zu erstellen, in dem alle Besserstellungen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht beseitigt werden, sowie eine möglichst umfassende Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen Kollektivvertrag anzustreben.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung zum Teil bereits umgesetzt worden sei oder sich noch in Umsetzung befinde. Kostensenkende Maßnahmen seien bereits erfolgreich umgesetzt und einzelne Bestimmungen des Kollektivvertrags an das allgemeine Arbeitsrecht angenähert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF mit Wirkung vom 1. Jänner 2010 durch einen Zusatzkollektivvertrag kostensenkende Maßnahmen umsetzte und damit teilweise Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht beseitigte.

Der ORF bezifferte die Einsparungen bei den Personalaufwendungen in den Jahren 2010 und 2011 wie folgt:

**Tabelle 7: Einsparungen bei den Personalaufwendungen**

Einsparungsmaßnahmen	2010	2011	Summe
	in Mill. EUR		
Abschaffung Jubiläumsgelder	0,52	0,61	1,13
Abschaffung Karfreitag als ORF-Feiertag	0,47	0,47	0,94
Vereinheitlichung der Zulage für den unregelmäßigen Dienst	1,48	0,49	1,97
Vereinheitlichung Dienstreiserecht	0,27	0,45	0,72
Null-Lohnrunde für 2010	10,70	6,53	17,23
<b>Summe</b>	<b>13,44</b>	<b>8,55</b>	<b>21,99</b>

Quellen: RH, ORF

Der ORF plante für 2012, Verhandlungen mit dem Zentralbetriebsrat aufzunehmen, um die unterschiedlichen Kollektivverträge weiter anzugleichen und einen möglichst generellen Kollektivvertrag zu schaffen.

## Personal

**41.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Auch wenn der ORF Einsparungen bei den Personalaufwendungen erzielte, bestanden nach wie vor unterschiedliche Dienstrechte mit verschiedenen Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht. Der RH empfahl dem ORF erneut, einen Kollektivvertrag zu erstellen, in dem alle Besserstellungen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht beseitigt werden, sowie eine möglichst umfassende Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen Kollektivvertrag anzustreben.

**42.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 47) empfohlen, für alle Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen (MDP) Zeitaufzeichnungen einzuführen und die MDP auf ihre betriebliche Notwendigkeit zu überprüfen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Umsetzung dieser Empfehlung noch offen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass Bezieher von MDP nach wie vor keine Zeitaufzeichnungen führten.

Der Leiter der Abteilung Strategische Planung und Administration überprüfte vor der Genehmigung von MDP deren Notwendigkeit. Die Anzahl der Bezieher von MDP reduzierte der ORF wie folgt:

Tabelle 8: Anzahl der Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen						
Mehrdienstleistungspauschalen	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011	
	Anzahl				Anzahl	in %
Anzahl Bezieher	505	522	439	420	- 85	- 16,8

Quellen: RH, ORF

**42.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil Bezieher von MDP nach wie vor keine Zeitaufzeichnungen führten. Der RH wiederholte seine Empfehlung, für alle Bezieher von MDP Zeitaufzeichnungen einzuführen.

**43.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 47) empfohlen, Zulagen restriktiver zu gewähren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Aufwendungen für Zulagen von 2008 bis 2011 wie folgt sanken:

**Tabelle 9: Aufwendungen für Zulagen**

Zulagen	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mill. EUR				in %
Gehaltszulagen	0,42	0,39	0,34	0,30	- 28,6
Persönlich bedingte Zulagen	5,47	5,37	4,77	4,55	- 16,8
Verwendungsbedingte Zulagen	11,09	10,74	9,78	9,81	- 11,5
<b>Summe</b>	<b>16,98</b>	<b>16,50</b>	<b>14,89</b>	<b>14,66</b>	<b>- 13,7</b>

Quellen: RH, ORF

**43.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch geringere Aufwendungen für Zulagen, die von 2008 bis 2011 um rd. 13,7 % auf rd. 14,66 Mill. EUR sanken, um.

**44.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 48) empfohlen, die Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitnehmer zu überprüfen. Leiharbeitnehmer sollten nur zur Abdeckung von Spitzenbedarf in der Auftragsbewältigung und bei projektbezogenen Bedarfsschwankungen eingesetzt werden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in den Jahren 2008 bis 2011 die Anzahl der Leiharbeitnehmer wie folgt reduzierte:

## Personal

**Tabelle 10: Anzahl der Leiharbeitnehmer**

	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011	
	in VZÄ				VZÄ	in %
Leiharbeitnehmer	255	243	212	207	- 48	- 18,8

Quellen: RH, ORF

Der RH stellte in seinem Vorbericht fest, dass die Leiharbeitnehmer durchschnittlich sechs Jahre beim ORF beschäftigt gewesen waren; zum 1. März 2012 betrug die Beschäftigungsdauer der Leiharbeitnehmer durchschnittlich 7,72 Jahre. 65 % der Leiharbeitnehmer waren über fünf Jahre und 26 % der Leiharbeitnehmer zwischen einem und fünf Jahren beim ORF beschäftigt.

Nach Ansicht des ORF wäre eine zentrale und dokumentierte Überprüfung der betrieblichen Notwendigkeit sämtlicher Leiharbeitnehmer nicht sinnvoll; die betriebliche Notwendigkeit würde aber im Einzelfall bei Nachbesetzungen geprüft werden.

**44.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, indem er die Anzahl der Leiharbeitnehmer reduzierte und Nachbesetzungen im Einzelfall überprüfte. Der RH wies kritisch darauf hin, dass Leiharbeitnehmer nur zur Abdeckung von Spitzenbedarf in der Auftragsbewältigung und bei projektbezogenen Bedarfsschwankungen eingesetzt werden sollten. Der RH wiederholte seine Empfehlung, die betriebliche Notwendigkeit sämtlicher Leiharbeitnehmer zu überprüfen und zu dokumentieren.

**45.1** (1) Der RH hatte im Vorbericht (TZ 48) empfohlen, Verträge mit Überlassungsunternehmen schriftlich abzuschließen. Der ORF hatte mit zehn Überlassungsunternehmen schriftliche Rahmenverträge abgeschlossen, mit vier jedoch nicht.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei.

(3) Der RH stellte fest, dass der ORF nunmehr mit allen zwölf Überlassungsunternehmen schriftliche Verträge abschloss.

**45.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch den Abschluss von schriftlichen Verträgen mit den Überlassungsunternehmen um.



**46.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 49) empfohlen, weitere Reformschritte zu setzen, um die eigenen pensionsrechtlichen Bestimmungen des ORF an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen anzugleichen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Umsetzung dieser Empfehlung nicht sinnvoll sei, weil die betrieblichen Pensionsleistungen des ORF bis 1996 ausschließlich auf der Freien Betriebsvereinbarung beruhen würden und die Gestaltungsmöglichkeiten des Dienstgebers bei einzelvertraglichen Pensionszusagen sehr gering seien. Durch den Wechsel der Rechtsgrundlagen habe sich der ORF erst Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen, die mittlerweile auch genutzt worden seien.

Der ORF bekenne sich jedoch auch längerfristig zu einer betrieblichen Altersvorsorge für seine Mitarbeiter auf der Basis eines kalkulierbaren und leistbaren beitragsorientierten Systems.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass zum 31. Dezember 2011 505 aktive angestellte Arbeitnehmer – das waren rd. 16 % aller Arbeitnehmer im ORF – leistungsorientierte Pensionszusagen hatten. Im Jahr 2011 wendete der ORF hierfür rd. zwei Mill. EUR auf, das waren rd. 18,5 % seiner Pensionsaufwendungen; die übrigen Arbeitnehmer hatten beitragsorientierte Pensionszusagen, Sonderverträge oder erhielten Vorruhestandsgeld:

**Tabelle 11: Aufwendungen für Pensionen im Jahr 2011**

Pensionen nach Rechtsgrundlage	Aufwendungen	Anteil
	in Mill. EUR	in %
Beitragsorientierte Pensionszusagen	6,5	60,2
Leistungsorientierte Pensionszusagen	2,0	18,5
Sonstige (Sonderverträge, Vorruhestandsgeld)	2,3	21,3
<b>Summe</b>	<b>10,8</b>	<b>100,0</b>

Quellen: RH, ORF

Der ORF bezahlte in den Jahren 2009 und 2010 aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage keine Beiträge für beitragsorientierte Pensionszusagen aus; aufgrund des besseren wirtschaftlichen Ergebnisses des Jahres 2010 bezahlte der ORF im Jahr 2011 die Beiträge für 2010 jedoch nach.

## Personal

Da sich die wirtschaftliche Lage des ORF verbesserte, behielt er nicht wie ursprünglich geplant die Pensionskassenbeiträge für 2011 ein. Stattdessen reduzierte er im Jahr 2011 den Pensionsanpassungsfaktor von 2,7 % auf 0,6 %. Damit sparte der ORF im Jahr 2011 rd. 5,12 Mill. EUR ein und wird künftig jährlich voraussichtlich rd. 400.000 EUR einsparen.

Ferner erhöhten sich in den Jahren 2009 bis 2011 die Beiträge der Arbeitnehmer, die eine leistungsorientierte Pensionszusage hatten, um insgesamt rd. 217.600 EUR.

Der ORF bezifferte die Einsparungen bei den Pensionen von 2009 bis 2011 wie folgt:

<b>Tabelle 12: Einsparungen bei den Pensionen</b>				
<b>Einsparungsmaßnahmen</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Summe</b>
	in Mill. EUR			
Anhebung der Pensionsbeiträge für die leistungsorientierten Pensionszusagen	–	– 0,12	– 0,12	– 0,24
Aussetzen der Pensionskassenbeiträge	– 0,87	–	–	– 0,87
Reduktion des Pensionsanpassungsfaktors	–	–	– 5,12	– 5,12
<b>Summe</b>	<b>– 0,87</b>	<b>– 0,12</b>	<b>– 5,24</b>	<b>– 6,23</b>

Quellen: RH, ORF

Der ORF verfügte im Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung jedoch weiterhin über eigene betriebliche Pensionssysteme.

**46.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Auch wenn der ORF bei den Pensionsaufwendungen Einsparungen erzielte, verfügte er nach wie vor über unterschiedliche betriebliche Pensionssysteme. Der RH empfahl dem ORF im Hinblick auf die Harmonisierung der Sonderpensionen, Reformschritte zu setzen, um weiterhin bei den Pensionsaufwendungen Einsparungen zu erzielen.

**47.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 50) empfohlen, die Jahresgehälter des Generaldirektors und der Direktoren als Fixbetrag zu vereinbaren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass der Stiftungsrat die Valorisierungsfrage anlässlich der nächsten Ver-

tragsgestaltung unter Zugrundelegung der Ansicht des RH von Experten auf Marktüblichkeit prüfen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in den Verträgen mit dem Generaldirektor und den Direktoren für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 zwar keine automatische Wertanpassung vorgesehen war, aber ein Anspruch auf Verhandlungen auf einen Inflationsausgleich bestand, wenn der Verbraucherpreisindex 2010 zwischen 1. Jänner 2012 und 31. Dezember 2014 um mehr als 20 % oder ab dem 1. Jänner 2015 um mehr als 12 % steigen sollte.

- 47.2** Der RH erachtete eine Wertanpassung, die nicht automatisch erfolgte, sondern nach allfälligen Verhandlungen mit dem Stiftungsrat gewährt wird, grundsätzlich für rechtfertigbar.

Der ORF setzte die Empfehlung um, weil in den Verträgen mit dem Generaldirektor und den Direktoren keine automatische Wertanpassung mehr vorgesehen ist.

- 48.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 51) empfohlen, mit dem Generaldirektor und den Direktoren künftig Abfertigungen nur mehr im gesetzlichen Ausmaß<sup>5</sup> zu vereinbaren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass anlässlich der nächsten Vertragsgestaltung die Höhe der Abfertigung unter Zugrundelegung der Ansicht des RH von Experten auf Marktüblichkeit geprüft werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 abgeschlossenen Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den vier Direktoren unterschiedliche Bestimmungen über eine Abfertigung enthielten:

- Der Dienstvertrag mit dem Generaldirektor sah weiterhin entweder eine Abfertigung des 12-fachen Monatsgehalts vor, falls der Generaldirektor nach Beendigung der Funktionsperiode nicht wieder bestellt wird, oder den Anspruch auf ein Anschlussdienstverhältnis zu angemessenen Konditionen.
- Der Dienstvertrag mit einer Direktorin sah keine über das gesetzliche Ausmaß hinausgehende Abfertigung vor.

<sup>5</sup> § 23 Angestelltengesetz

**Personal**

- Die Dienstverträge mit drei weiteren Direktoren sahen Abfertigungen in jener Höhe vor, die sie bei Fortgeltung des vor diesem Dienstverhältnis beim ORF bestandenen Dienstvertrags erhalten würden, das war das 8-Fache bis 25-Fache des Monatsgehalts.

**48.2** Der ORF setzte die Empfehlung um, weil der Dienstvertrag mit einer Direktorin keine über das gesetzliche Ausmaß hinausgehende Abfertigung vorsah; eine Änderung der bestehenden Dienstverträge des Generaldirektors und dreier weiterer Direktoren war jedoch aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

**49.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 52) empfohlen, bei der Festsetzung der Bonifikationen für den Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren künftig nur mehr überprüfbare Ziele zu vereinbaren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Stiftungsrat in der Sitzung vom Februar 2008 bei der Festsetzung der Bonifikationen für den Generaldirektor und die Direktoren nur mehr überprüfbare Ziele<sup>6</sup> vereinbarte. Der Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren verzichteten angesichts der wirtschaftlichen Situation des ORF im November 2009 auf den Bonifikationsanspruch für 2008.

Da der Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren angesichts der wirtschaftlichen Situation des ORF bereits im Dezember 2008 auf den Bonifikationsanspruch für 2009 verzichteten, setzte der Stiftungsrat für 2009 keine Ziele für die Gewährung von Bonifikationen fest.

Für das Geschäftsjahr 2010 legte der Stiftungsrat im Mai 2010 und für das Geschäftsjahr 2011 im März 2011 für den Generaldirektor und die Direktoren überprüfbare Ziele<sup>7</sup> für den Anspruch auf Bonifikationen fest.

In den Dienstverträgen des Generaldirektors und der Direktoren für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 war jedoch vorgesehen, dass ab

<sup>6</sup> Werbeerlöse, Zielmarktanteil Fernsehen und Hörfunk

<sup>7</sup> Erfüllung des Finanzplans in der jeweiligen Direktion, Erlöse aus Werbung in Hörfunk und Fernsehen laut dem vom Stiftungsrat genehmigten Finanzplan, Marktanteil in Hörfunk, Fernsehen und Online, Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte gemäß § 31 Abs. 13 ORF-G

2008 die Bonifikationsvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden des Stiftungsrats, dem Generaldirektor und den Direktoren vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs zu treffen war.

Die Dienstverträge des Generaldirektors und der Direktoren für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 sahen vor, dass ein Bonifikationsanspruch nach der gesamten Laufzeit der Funktionsperiode in Höhe von maximal 10.000 EUR pro Jahr, somit insgesamt maximal 50.000 EUR, zum Vertragsende unter den Voraussetzungen entsteht, dass

- das Konzern- und ORF-EGT im Durchschnitt der gesamten Funktionsperiode von fünf Jahren positiv sind,
- das Eigenkapital im ORF und im Konzern zum 31. Dezember 2016 um 20 Mill. EUR höher ist als am 31. Dezember 2011,
- der Radiomarktanteil im Durchschnitt der fünf Jahre zumindest 73 % und
- der TV-Kernzonenmarktanteil im Durchschnitt der fünf Jahre zumindest 39 % beträgt.

**49.2** Der ORF setzte die Empfehlung um, weil Bonifikationen für den Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren nur mehr für überprüfbare Ziele vereinbart wurden.

Der RH stellte aber kritisch fest, dass der Stiftungsrat im Gegensatz zu den Dienstverträgen mit dem Generaldirektor und den Direktoren für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 die Ziele für den Bonifikationsanspruch in den Jahren 2010 und 2011 nicht vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs, sondern bis zu fünf Monate danach beschloss.

Der RH empfahl deshalb dem Stiftungsrat, künftig alle Bestimmungen der Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den Direktoren zu beachten.

**50.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 52, 53) empfohlen, Bonifikationen nur für Ziele zu gewähren, für deren Erreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann. Der RH hatte u.a. darauf hingewiesen, dass bspw. der Technische Direktor die Werbeerlöse und der Direktor für Online und Neue Medien den Ziel-Marktanteil bei Hörfunk und Fernsehen kaum beeinflussen können.

## Personal

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung in Umsetzung befinde und im Wesentlichen bei den Zielvereinbarungen der Direktoren für 2010 berücksichtigt worden sei. Bei den Landesdirektoren erfolge die Anpassung mit Neuabschluss der Verträge 2012.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den Direktoren für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 jeweils unterschiedliche Ziele für die Gewährung einer Bonifikation enthielten, für deren Erreichung der Generaldirektor bzw. der jeweilige Direktor einen Beitrag leisten können (bspw. TV-Kernzonen Marktanteil im Durchschnitt der fünf Jahre von zumindest 39 % im Dienstvertrag der Fernsehdirktorin oder Radiomarktanteil im Durchschnitt der fünf Jahre von zumindest 73 % im Dienstvertrag des Hörfunkdirektors).

Die Dienstverträge mit den Landesdirektoren für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 sahen keine Bonifikationen mehr vor.

**50.2** Der ORF setzte die Empfehlung in den Dienstverträgen für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 um.

**51.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 54) empfohlen, an Landesdirektoren nur Zahlungen zu vereinbaren, wenn diesen eine Gegenleistung gegenübersteht. Der RH hatte festgestellt, dass die Dienstverträge mit den Landesdirektoren vorsahen, dass diese bei Beendigung dieser Funktion eine Zahlung in Höhe des Dreifachen des zuletzt bezogenen monatlichen Gehalts samt Landesdirektorenzulage erhielten, wenn die Landesdirektoren trotz Bewerbung nicht oder zu schlechteren Bedingungen wiederbestellt wurden oder bei einer einvernehmlichen Auflösung des Dienstverhältnisses.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Umsetzung dieser Empfehlung derzeit noch offen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 die Dienstverträge mit erstmals bestellten Landesdirektoren keine Abfindungszahlungen mehr enthielten, jene von Landesdirektoren, deren frühere Dienstverträge mit dem ORF Abfindungszahlungen enthielten, diese aber weiterhin vorsahen, weil eine Änderung der Dienstverträge aus rechtlichen Gründen nicht möglich war.

**51.2** Der ORF setzte die Empfehlung um.

**52.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 55) empfohlen, Dienstabweisungen über die nebenberufliche Erwerbstätigkeit und die Unternehmensbeteiligung auf alle Arbeitnehmer anzuwenden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Anwendung der bestehenden Dienstabweisung auf Honorarempfänger und Leiharbeiter nicht zweckmäßig sei, weil mit der Einschränkung ein steigender Druck auf unbefristete Verträge zu erwarten sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF alle erteilten Genehmigungen einer nebenberuflichen Erwerbstätigkeit und von Unternehmensbeteiligungen zentral in einer Datei erfasste, in der die Daten der Arbeitnehmer und der Nebenbeschäftigungen kategorisiert waren und ausgewertet werden konnten.

Honorarempfänger waren gemäß dem Kollektivvertrag 03 von der Genehmigung oder Anzeige einer Nebenbeschäftigung ausgenommen. Ein Entwurf zu einer neuen Dienstabweisung aus dem Jahr 2012 sah auch für die Honorarempfänger ausdrücklich die Verpflichtung der Anzeige einer Nebenbeschäftigung vor.

**52.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass es im Interesse des ORF war, die Nebenbeschäftigungen aller Arbeitnehmer – auch jener mit befristeten Arbeitsverhältnissen – zu erfassen, um Interessenkonflikte hintanzuhalten. Der ORF setzte die Empfehlung nur teilweise um, weil eine einheitliche Regelung der Nebenbeschäftigungen und Unternehmensbeteiligungen für alle Arbeitnehmer noch offen war. Der RH empfahl daher, eine einheitliche Regelung der Nebenbeschäftigungen und Unternehmensbeteiligungen für alle Arbeitnehmer des ORF bei den künftigen Kollektivvertragsverhandlungen anzustreben.

**Technische  
Direktion**

**53.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 57) empfohlen, die Ausnahmeregelungen beim Arbeitszeit-Kollektivvertrag für das technische Personal zu beseitigen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF den Arbeitszeit-Kollektivvertrag änderte und die Ausnahmeregelungen für das technische Personal ab 1. Februar 2010 beseitigte.

## Technische Direktion

**53.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch die Beseitigung der Ausnahmeregelungen im Arbeitszeit-Kollektivvertrag für das technische Personal um.

**54.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 58) empfohlen, im Bereich der Technik ein kosteneffizientes Mischverhältnis zwischen Eigenleistungen und Fremdleistungen zu prüfen und Eigenleistungen einer verstärkten Kostenbetrachtung zu unterziehen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr folgende Auslastungszahlen der drei Produktionsbetriebe fest:

Tabelle 13: Auslastung der Produktionsbetriebe					
Produktionsbetrieb	2007	2008	2009	2010	2011
	Auslastung in %				
Ausstattung	72,0	67,3	64,9	68,3	67,9
Fernsehproduktionsbetrieb	71,8	69,5	67,8	67,9	70,2
Hörfunkproduktionsbetrieb	56,2	54,5	55,1	54,1	52,6

Quellen: RH, ORF

Im Jahr 2007 lag die Auslastung zwischen rd. 56,2 % und rd. 72,0 %, weil durch die Programmreform und die Alpinen Ski-Weltmeisterschaften mehr Produktionsaufträge durchgeführt wurden. Ein Vergleich zwischen 2007 und 2011 sei laut ORF nicht zweckmäßig, weil erhebliche Restrukturierungsmaßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 vorgenommen worden seien. Deshalb sei nur ein Vergleich zwischen 2010 und 2011 sinnvoll. Dieser Vergleich zeigte, dass die Auslastungen bei der Ausstattung und dem Hörfunkproduktionsbetrieb zwischen rd. 0,4 % und rd. 1,5 % sanken und die Auslastung im Fernsehproduktionsbetrieb um rd. 2,3 % stieg.

Der ORF schloss im Jahre 2010 mit einem Unternehmen einen Vertrag auf die Dauer von fünf Jahren für Schnittleistungen (Cutter) ab. Die Erbringung dieser Leistungen durch ein Unternehmen war für den ORF kostengünstiger, als der Einsatz von angestellten Arbeitnehmern.

**54.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der RH empfahl, weitere Restrukturierungsmaßnahmen zu ergreifen und die Auslastung



der Produktionsbetriebe zu steigern sowie unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz weitere Fremdleistungen in Anspruch zu nehmen.

**55.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 59) empfohlen, die Vorplanungen zwischen den Programmdienststellen und der Technik zu verbessern und die Anforderungen der Programmdienststellen rechtzeitig zu definieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung bereits in Umsetzung befinde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch die Zusammenlegung der Bereiche Disposition und Projektleitung in einen Bereich Produktionsplanung & Servicecenter im Sommer 2010 die Zusammenarbeit der Technik mit den Programmdienststellen verbessert wurde. Durch den Abgleich nach Erstellung des Jahres-Leistungsplans und der Ausweitung der monatlich abgehaltenen Produktionsplansitzung, waren die Programmanforderungen ab 2011 mit einem Vorlauf von drei Monaten gewährleistet. Mit dem ab September 2009 eingesetzten elektronischen Produktionsanforderungstool erreichte der ORF eine effizientere Vorplanung.

**55.2** Der ORF setzte die Empfehlung durch eine effizientere Vorplanung der Programmanforderungen um.

**56.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 62) empfohlen, die Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen zu verbessern und das Ausmaß an Wartezeiten weiter zu verringern.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung umgesetzt werden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Die Abteilungen Produktionsbetrieb Fernsehen und Programmwirtschaft Fernsehen arbeiteten verstärkt zusammen und stimmten die gegenseitigen Bedürfnisse zwischen Programm und Technik ab. Die Vorplanung wurde insoweit verbessert, als es neben dem regelmäßigen Informationsaustausch nunmehr einmal pro Quartal eine zusätzliche strategische Planungssitzung gab.

## Technische Direktion

(b) In der Technischen Direktion wurden 2007 Wartezeiten von 50.999 Stunden und 2011 Wartezeiten von 26 Stunden ausgewiesen. Der Rückgang an Wartezeiten war darauf zurückzuführen, weil die Wartezeiten ab 2008 größtenteils und von 2009 bis 2011 fast ausschließlich in der Arbeitszeitstatistik unter „Allgemeine Arbeiten“ erfasst wurden. Durch diese Art der Führung der Arbeitszeitstatistik war es nicht möglich, Aussagen über die Höhe der Wartezeiten zu treffen.

Der RH stellte bei einzelnen Berufsgruppen in der Technischen Direktion aufgrund der Wochendienstpläne von Mitarbeitern fest, dass zwar die tägliche Kerndienstzeit ausgewiesen wurde, nicht immer jedoch ersichtlich war, welche Leistungen bzw. Tätigkeiten erbracht wurden.

Dass die Wartezeiten in der Arbeitszeitstatistik nicht mehr offen, sondern als „Allgemeine Arbeiten“ erfasst waren, wäre laut ORF sinnvoller gewesen, weil wegen des reduzierten Personalstands keine Produktionsteams mehr gebildet werden konnten.

Der RH stellte auch fest, dass zwar für das technische Personal eine Arbeitszeitstatistik geführt wurde, nicht aber für die Leiharbeitnehmer.

**56.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil die Abteilungen Produktionsbetrieb Fernsehen und Programmwirtschaft Fernsehen verstärkt zusammenarbeiteten und die gegenseitigen Bedürfnisse zwischen Programm und Technik abstimmten.

Die Entwicklung der Wartezeiten in der Technischen Direktion konnte der RH nicht beurteilen, weil die Wartezeiten nicht mehr offen ausgewiesen wurden. Der RH empfahl deshalb, die Wartezeiten in der Arbeitszeitstatistik wieder offen auszuweisen, um damit die noch verfügbaren Ressourcen aufzuzeigen. Der RH empfahl weiters, künftig auch für die Leiharbeitnehmer eine Arbeitszeitstatistik zu führen, um eine Analyse der Auslastung des gesamten produktiven Personals zu ermöglichen.

**57.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 60) empfohlen, die Produktionsaktivitäten mit der Technik abzustimmen, sowie zur Ressourcenoptimierung eine genaue Produktionsvorplanung vorzunehmen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung in Umsetzung befinden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch die Einführung der elektronischen Produktionsanforderung (Disposition) eine bessere Ressourcenplanung möglich war.

**57.2** Der ORF setzte die Empfehlung des RH durch die Einführung der elektronischen Produktionsanforderung (Disposition) um.

**58.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 61) empfohlen, bei den Übertragungswagen (ÜW) die Wartungs- und Reparaturarbeiten mit den langfristig geplanten Produktionseinsätzen abzustimmen, die erforderlichen technischen Nachrüstungen aufgrund von Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen und die Auslastung zu verbessern.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass er die getroffenen Feststellungen und die daraus abgeleitete Empfehlung nicht nachvollziehen könne. Eine zwischenzeitlich erfolgte Prüfung hätte ergeben, dass die ÜW im Jahr 2008 eine über dem marktüblichen Niveau liegende Auslastung hatten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF die Service-, Wartungs-, Reparatur-, Umbau- und Inventurarbeiten bei den vier ÜW im ORF-Zentrum so disponierte, dass es zu keinen Kollisionen mit Produktionsaufträgen kam.

Der ORF stellte in den Jahren 2010 und 2011 drei ÜW des ORF-Zentrums auf bandlosen Produktionsbetrieb um und baute Videoserver, Speicherelemente und Steuerrechner ein.

Die Auslastung der ÜW im ORF-Zentrum sowie die Anmietung von ÜW stellte sich wie folgt dar:

## Technische Direktion

Tabelle 14: Auslastung der Übertragungswagen im ORF-Zentrum und Anmietung von Übertragungswagen

Jahr	ÜW 21		ÜW 22		ÜW 31		ÜW 32		Summe ÜW 21, 22, 31, 32		Anmietung von ÜW	
	Produktionen	Einsatztage	Produktionen	Einsatztage	Produktionen	Einsatztage	Produktionen	Einsatztage	Produktionen	Einsatztage	Produktionen	Einsatztage
	Anzahl											
<b>2007</b>	38	176	34	183	80	155	57	129	209	643	33	157
<b>2008</b>	32	136	39	154	59	124	61	158	191	572	18	106
<b>2009</b>	32	144	10	57	69	152	71	143	182	496	7	37
<b>2010</b>	21	79	33	152	72	151	74	141	200	523	17	115
<b>2011</b>	8	43	31	173	63	164	45	123	147	503	47	163

Quellen: RH, ORF

Der ORF setzte die vier ÜW im ORF-Zentrum von 2007 bis 2011 jährlich an 496 bis 643 Tagen ein. Im selben Zeitraum mietete er ÜW jährlich für 37 bis 163 Tage an. Der etwas höhere Einsatz der ÜW im ORF-Zentrum im Jahr 2007 war auf zahlreiche Pilotprojekte im Rahmen der Programmreform sowie auf die Alpinen-Ski-Weltmeisterschaften zurückzuführen.

Im Jahr 2011 waren die ÜW im ORF-Zentrum um rd. 21,8 % weniger ausgelastet als 2007. Dies war vor allem auf die sinkende Auslastung von rd. 75,6 % des ÜW 21, der technisch nicht nachgerüstet wurde, zurückzuführen. Die Anzahl der Einsatztage der angemieteten ÜW war von 2007 bis 2011 ebenfalls unterschiedlich. Im Jahr 2007 wurden für rd. 19,6 % aller 800 Einsatztage ÜW angemietet, dieser Anteil stieg im Jahr 2011 (666 Einsatztage) auf rd. 24,5 %.

- 58.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil es beim Einsatz von ÜW zu keinen Kollisionen zwischen Wartungs- bzw. Reparaturarbeiten mit Produktionsarbeiten kam und drei ÜW im ORF-Zentrum technisch nachgerüstet wurden. Die Auslastung der ÜW im ORF-Zentrum erhöhte der ORF nicht.

Der RH empfahl deshalb erneut, die Auslastung der ÜW im ORF-Zentrum zu verbessern.

- 59.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 63) empfohlen, den technischen Produktionsbetrieb Ausstattung sowie Teile der Informationstechnologie jedenfalls auszugliedern und Ausgliederungen in den Produktionsbetrieben Hörfunk und Fernsehen in Angriff zu nehmen, falls eine Strukturänderung, Produktivitätssteigerungen und Kostenreduktionen im Bereich der Technischen Direktion nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt werden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung sich derzeit in Umsetzung befinde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest:

(a) Von 2007 bis 2011 veränderten sich der Personalstand und die Personalaufwendungen in der Technischen Direktion wie folgt:

## Technische Direktion

Tabelle 15: Personalstand und Personalaufwendungen in der Technischen Direktion

	31. Dezember 2007		31. Dezember 2011		Veränderung 2007 bis 2011	
	Personal- stand in VZÄ	Personalauf- wendungen in Mill. EUR	Personal- stand in VZÄ	Personalauf- wendungen in Mill. EUR	Personal- stand in VZÄ	Personalauf- wendungen in Mill. EUR
Angestellte Arbeitnehmer	798,7	74,0	653,0	65,5	- 145,7	- 8,5
Leiharbeitnehmer	167,1	10,3	134,2	9,3	- 32,9	- 1,0
Honorarempfänger	27,0	1,7	20,4	1,1	- 6,6	- 0,6
<b>Summe</b>	<b>992,8</b>	<b>86,0</b>	<b>807,6</b>	<b>75,9</b>	<b>- 185,2</b>	<b>- 10,1</b>

Quellen: RH, ORF

Der Personalstand in der Technischen Direktion sank von 2007 bis 2011 um 185,2 VZÄ oder rd. 18,7 %. Dies war vor allem auf die Restrukturierung im Verwaltungs- und Administrationsbereich des Ausstattungsbetriebs zurückzuführen.

Auch die Personalaufwendungen in der Technischen Direktion waren 2011 gegenüber 2007 um rd. 10,1 Mill. EUR oder rd. 11,7 % niedriger, was vor allem auf die Personalreduktion zurückzuführen war.

Weiters stellte der RH fest, dass im Jahr 2011 bei durchschnittlich 657,5 VZÄ die durchschnittlichen Aufwendungen je angestelltem Arbeitnehmer in der Technischen Direktion gegenüber 2007 um 6.900 EUR bzw. rd. 7,4 % auf rd. 99.600 EUR anstiegen; im Jahr 2011 stiegen bei durchschnittlich 811,4 VZÄ die durchschnittlichen Personalaufwendungen je angestelltem Arbeitnehmer, Leiharbeitnehmer und Honorarempfänger in der Technischen Direktion gegenüber 2007 um 6.900 EUR bzw. rd. 8,0 % auf 93.500 EUR.

(b) Der ORF beauftragte eine Tochtergesellschaft mit dem technischen Betrieb von Hitradio Ö3. Ferner beauftragte der ORF Unternehmen mit der technischen Betreuung der Übertragungsanlage im Parlament, mit Produktionen im Bereich des Fußballs sowie mit der Durchführung des Basis-IT-Infrastrukturservices. Durch die Vergabe des Betriebs des Basis-IT-Services setzte die ORF-Technik einen weiteren Schritt in die Richtung, seine eigenen Kompetenzen und Ressourcen verstärkt für die Unterstützung seiner Kerngeschäftsprozesse einzusetzen und zu nutzen.

(c) Der Generaldirektor legte dem Stiftungsrat einen Antrag zur Ausgliederung der Ausstattung vor. Als Ergebnis einer Prüfung durch den

ORF wäre dadurch in fünf Jahren eine Einsparung von rd. 4,50 Mill. EUR möglich. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Antrag nicht ab.

(d) Im Jahr 2009 erfolgte eine Restrukturierung der Ausstattung mit der Fokussierung auf das Kerngeschäft. Im Konkreten bedeutete dies die Auflösung des Materiallagers, die Zusammenlegung von Kostümfundus und Gewandmeisterei, die Zusammenlegung von Disposition und Sekretariat sowie der Tätigkeiten von Bühnenmeistern und Projektleitern. In den frei gewordenen Räumlichkeiten konnte der vorher am Bisamberg stationierte Sendebetrieb des ORS untergebracht werden, was Mietkosten ersparte. Insgesamt konnten durch die Restrukturierung im Jahr 2010 rd. 2,0 Mill. EUR eingespart werden.

- 59.2** Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil Leistungen in den Bereichen Hörfunk und Fernsehen sowie Teile der IT an Unternehmen vergeben wurden. Der RH anerkannte die Einsparungen im Bereich der Ausstattung, stellte aber fest, dass der Stiftungsrat über den vom Generaldirektor vorgelegten Antrag, den Produktionsbetrieb Ausstattung auszugliedern, nicht abstimmte (siehe TZ 20). Der RH empfahl dem ORF, bei der Ausstattung weitere Produktivitätssteigerungen und Kostenreduktionen anzustreben. Falls diese Ziele nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt werden, empfahl der RH, die Ausstattung jedenfalls auszugliedern.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

60 Der RH stellte fest, dass von den insgesamt 57 Empfehlungen 33 vollständig, 21 teilweise und eine nicht umgesetzt wurden. Für zwei Empfehlungen lagen im überprüften Zeitraum keine Anwendungsfälle vor.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2009/2)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
12	Eine vom Stiftungsrat zu genehmigende Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform im ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen	2		X	
43	Überdenken der Struktur des Stiftungsrats. Schaffung eines arbeitsfähigen, mit Beschlusskompetenz ausgestatteten Aufsichtsratsgremiums	3			X
31	Finanzvorschauen für mindestens fünf Planjahre	4		X	
31	Zero-Base-Budgeting bei der Erstellung der Finanzvorschau und Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen	5	X		
32	Hinweis auf die Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags bei den jährlich rollierenden Finanzvorschauen	6	X		
33	Transparentere Durchführung der Finanzplanung	7	X		
34	Konkrete Einsparungsmaßnahmen in den Finanzvorschauen. Nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen	8	X		





Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

ORF

Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
24	Reform der Organisation des ORF. Gestraffte Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen	9	X		
14	Erarbeitung eines strategischen Marketingkonzepts, Neuorganisation des Marketingbereichs	10	X		
14	Operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF durch eine Tochtergesellschaft des ORF	11		X	
15	Alle Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenfassen	12		X	
16	Auflösung der Direktion für Online und Neue Medien	13	X		
17	Überarbeitung der Redaktionsstrukturen. Überdenken der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext	14		X	
17	Umsetzung der Organisationsanweisung des ORF, die Wetterberichterstattung zu koordinieren	15		X	
18	Integrierung der Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter in die Kaufmännische Direktion	16		X	
19	Rechtmanagement bei einer Organisationseinheit, standardisierter Workflow	17	X		
20	Beachtung des Kosten-Nutzenverhältnisses bei Schaffung neuer Organisationseinheiten	18	X		
21	Prüfung der Ausgliederung des Facility-Managements	19	X		

### Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
22	Umsetzung der Empfehlungen eines Beratungsunternehmens zur wirtschaftlichen Führung des Radio-Symphonieorchesters Wien	20		X	
20	Definierung des Auftrags des Radio-Symphonieorchesters Wien	21	X		
23	Einstellung der Mittel- und Kurzwellensender	22		X	
24	Tiefgreifende Reform der Organisation	23		X	
26	Erstellung eines gesamthaften Beteiligungskonzepts, Ziele der Ausgliederung, Festlegung jener Geschäftsbereiche, die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kommen	24		X	
27	Vorlage einer fundierten Unternehmensprognose bei den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen	25	Im überprüften Zeitraum lag kein Anwendungsfall vor.		
27	Unternehmensbewertung vor jedem Beteiligungserwerb	26	X		
29	Vorgabe von strategischen Zielen an die Tochtergesellschaften hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung	27	X		
29	Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften. Zahlung von Bonifikationen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele	28	X		
30	Beachtung der Personalkostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften	29	X		



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

ORF

Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
36	Beschluss über die Reduzierung von Einsparungspotenzial	30	Im überprüften Zeitraum lag kein Anwendungsfall vor.		
37	Realisierung beschlossener Einsparungspotenziale	31	X		
38	Umfassende Information des Stiftungsrats durch die Geschäftsführung über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale. Überwachung der Geschäftsführung durch den Stiftungsrat	32	X		
39	Evaluierung des bisherigen Umfangs der Sendung von Sportveranstaltungen im ORF. Dokumentation der Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten	33	X		
8	Berücksichtigung der Kosten bei der Programmplanung in Relation zu Sendezeit sowie Reichweite; Festlegung einer Bandbreite der Kosten pro Fernseh-Hauptabteilung	34	X		
40	Veräußerung der Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und von Teilen der Wertpapiere unter Einbeziehung von Marktpreisisikomodellen und der Entwicklung an den Finanzmärkten zur Finanzierung von Einsparungsmaßnahmen	35		X	
41	Regelung des Wechsels von Asset Managern für die Wertpapierveranlagungen	36	X		
41	Analysierung der Performance des Jahres 2007 und Berücksichtigung der Erkenntnisse bei der nächsten Festlegung der Asset Allocation	37	X		

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
42	Integrierung der Erkenntnisse des Risikomanagements in den Planungsprozess, qualitative Verbesserung der Finanzvorschau	38	X		
45	Überdenken der Gewährung von Gehaltszulagen	40	X		
46	Erstellung eines Kollektivvertrags mit den Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts. Möglichst umfassende Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen Kollektivvertrag	41		X	
47	Einführung von Zeitaufzeichnungen für alle Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen. Überprüfung der Mehrdienstleistungspauschalen auf deren betriebliche Notwendigkeit	42		X	
47	Restriktive Gewährung von Zulagen	43	X		
48	Überprüfung der Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitnehmer	44		X	
48	Abschluss schriftlicher Verträge mit Überlassungsunternehmen	45	X		
49	Angleichung der pensionsrechtlichen Bestimmungen des ORF an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen	46		X	
50	Gehälter des Generaldirektors und der Direktoren als Fixbetrag vereinbaren	47	X		
51	Abfertigungen für den Generaldirektor und die Direktoren nur mehr im gesetzlichen Ausmaß	48	X		
52	Vereinbarung überprüfbarer Ziele bei der Festsetzung der Bonifikationen für den Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren	49	X		



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

ORF

Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
53	Bonifikationen nur für Ziele, für deren Erreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann	50	X		
54	Zahlungen an Landesdirektoren nur für Gegenleistungen	51	X		
55	Anwendung der Dienstanweisungen über die nebenberufliche Erwerbstätigkeit und die Unternehmensbeteiligung auf alle Arbeitnehmer	52		X	
57	Beseitigung der Ausnahmeregelungen beim Arbeitszeitkollektivvertrag für das technische Personal	53	X		
58	Prüfung eines kosteneffizienten Mischverhältnisses zwischen Eigenleistung und Fremdleistung im Bereich der Technik, verstärkte Kostenbetrachtung bei Eigenleistungen	54		X	
59	Verbesserung der Vorplanungen zwischen den Programmdienststellen und der Technik, rechtzeitige Definition der Anforderungen der Programmdienststellen	55	X		
62	Verbesserung der Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen, Verringerung des Ausmaßes an Wartezeiten	56		X	
60	Abstimmung der Produktionsaktivitäten mit der Technik, genaue Produktionsvorplanung zur Ressourcenoptimierung	57	X		

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
Textzahl	Empfehlungsinhalt	Textzahl	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
61	Abstimmung der Wartungs- und Reparaturarbeiten bei den Übertragungswagen mit den langfristig geplanten Produktionseinsätzen, technische Nachrüstungen auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Verbesserung der Auslastung	58		X	
63	Ausgliederungen in den Produktionsbetrieben Hörfunk und Fernsehen vornehmen, falls eine Strukturänderung, Produktivitätssteigerung und Kostenreduktion im Bereich der Technischen Direktion nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt wird. Ausgliederung des technischen Produktionsbetriebs Ausstattung sowie von Teilen der Informationstechnologie	59		X	

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)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

ORF

Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung

- 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)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- 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)





Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

Österreichischer Rundfunk;  
Follow-up-Überprüfung

(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)





**ANHANG**  
**Entscheidungsträger**

## **ANHANG**

### **Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens**

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



ANHANG



ORF

ANHANG  
Entscheidungsträger

## Österreichischer Rundfunk

### Stiftungsrat

Vorsitzender Dr. Klaus PEKAREK  
(31. Oktober 2001 bis 21. April 2010)

[Brigitte KULOVITS-RUPP](#)  
(seit 22. April 2010)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden Univ.-Prof. Dipl.-Ing. DDr. Leopold MÄRZ  
(31. Oktober 2001 bis 21. April 2010)

[Dr. Franz MEDWENITSCH](#)  
(seit 22. April 2010)

### Geschäftsführung

Generaldirektorin Dr. Astrid Monika EDER-LINDNER  
(1 Jänner 2002 bis 31. Dezember 2006)

Generaldirektor [Dr. Alexander WRABETZ](#)  
(seit 1. Jänner 2007)





Wien, im Dezember 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2012/1 Bericht des Rechnungshofes
- Salzburger Festspielfonds
  - Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot
  - Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung
  - Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung
  - Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/2 Bericht des Rechnungshofes
- Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol
  - Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten
  - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol
  - Künstlerhilfe-Fonds
  - Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien
- Reihe Bund 2012/3 Bericht des Rechnungshofes
- Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“
  - Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug
  - Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung
  - Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/4 Bericht des Rechnungshofes
- Finanzierung der Landeslehrer
- Reihe Bund 2012/5 Bericht des Rechnungshofes
- Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“
  - Österreichisches Institut für Sportmedizin
  - Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen
  - Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung
- Reihe Bund 2012/6 Bericht des Rechnungshofes
- Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)
  - ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung
  - AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung
  - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
  - Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

- Reihe Bund 2012/7 Bericht des Rechnungshofes
- Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen
  - EU-Finanzbericht 2010
  - LEADER 2007 bis 2013
  - Österreichisches Patentamt
- Reihe Bund 2012/8 Bericht des Rechnungshofes
- ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit
  - ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels
  - Privatisierung der Dorotheum GmbH
  - Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder Salzburg und Tirol
  - Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung
- Reihe Bund 2012/9 Bericht des Rechnungshofes
- Bankenpaket
  - Pensionsvorsorge ausgewählter freier Berufe (Architekten, Ingenieurkonsulenten und Rechtsanwälte)
  - Ländlicher Wegebau, geförderte Baumaßnahmen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Oberösterreich
  - Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien; Follow-up-Überprüfung
  - ÖBB: Langsamfahrstellen; Follow-up-Überprüfung
  - Reisegebührenvorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/10 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes
  - Peering Point Betriebs GmbH
  - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen
  - Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG
  - Versorgung von Schlaganfallpatienten in Oberösterreich und der Steiermark
  - A 26 Linzer Autobahnen (Westring)
- Reihe Bund 2012/11 Bericht des Rechnungshofes
- Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt
  - Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung
  - Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)
  - Leistungsvereinbarungen
  - Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH

