



Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

benbereich der Unfallversicherung fallenden Unfallverhütung leisten könne.

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

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

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

Wirksamkeit der Prävention

Messbarkeit der
Wirksamkeit

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

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

Wirksamkeit der Prävention

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

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

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

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

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

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

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



Wirksamkeit der Prävention

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

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

Präventionswirkung
der Unfallversicherungsbeiträge

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

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

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

⁵⁶ Präventionsaktivitäten: Unfallverhütungsdienst sowie Präventionsberatung durch AUVAsicher

Wirksamkeit der Prävention

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

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

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

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

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

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

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



Wirksamkeit der Prävention

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

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

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

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

Wirksamkeit der Prävention

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

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

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

Forschungsaktivitäten der AUVA für die Prävention

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

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

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

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



Wirksamkeit der Prävention

B MASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

- 45.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die AUVA bei ihren Forschungsaktivitäten einer direkten Kooperation mit der Wirtschaft einen geringen Stellenwert beimaß und im Forschungskonzept dafür keine Voraussetzungen schuf. Der RH empfahl der AUVA, das vorliegende Forschungskonzept in Richtung verstärkter Kooperation mit der Wirtschaft zu überarbeiten. Dabei könnten Erfahrungen aus dem Bereich der angewandten Forschung der Universitäten in Zusammenarbeit mit Unternehmen herangezogen werden.
- 45.3 *Laut Stellungnahme der AUVA hätten Forschungs- und Entwicklungsprojekte der AUVA, Bereich Prävention, das Ziel, ganz konkrete Sicherheits- und Gesundheitsprobleme am Arbeitsplatz zu lösen. Dies sei nur möglich, wenn vor Ort Messungen durchgeführt und praktikable Lösungsmöglichkeiten mit den Betroffenen ausgearbeitet und besprochen werden könnten. Eine Reihe von Forschungsprojekten mit direktem Transfer der Ergebnisse in die Praxis seien dem Thema „Gefahrenevaluierung“ von speziellen Belastungen gewidmet.*
- 45.4 Der RH erwiderte, dass durch die weitgehend fehlenden Forschungsoperationen mit Unternehmen die Vorteile eines intensiven Know-how-Transfers auf verschiedenen Ebenen ungenutzt blieben. Beispielsweise hätte dies die Einbindung der AUVA-Forschungsaktivitäten bereits in die Entwicklung neuer Produkte umfassen können sowie die Möglichkeit erschlossen, Drittmittel zur Finanzierung der Forschungsaktivitäten der AUVA zu akquirieren.

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

Aufwendungen für
die Prävention

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

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

Tabelle 16: Aufwendungen der AUVA für Prävention in den Jahren 2007 bis 2014

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

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² gemäß Erfolgsrechnung: Unfallverhütung

³ gemäß Erfolgsrechnung: Präventionsberatung

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

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

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

⁵⁸ Regierungsvorlage 1449 BlgNR XX. GP, S. 14



Finanzielle Entwicklung der AUVA
im Aufgabenbereich Prävention

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

Personelle Ausstattung des Aufgabenbereichs Prävention

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

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

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

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

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

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

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

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

Kaufmännische Steuerungs- instrumente des Aufgabenbereichs Prävention

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

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

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



BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

Organisation der
Prävention in der
AUVA

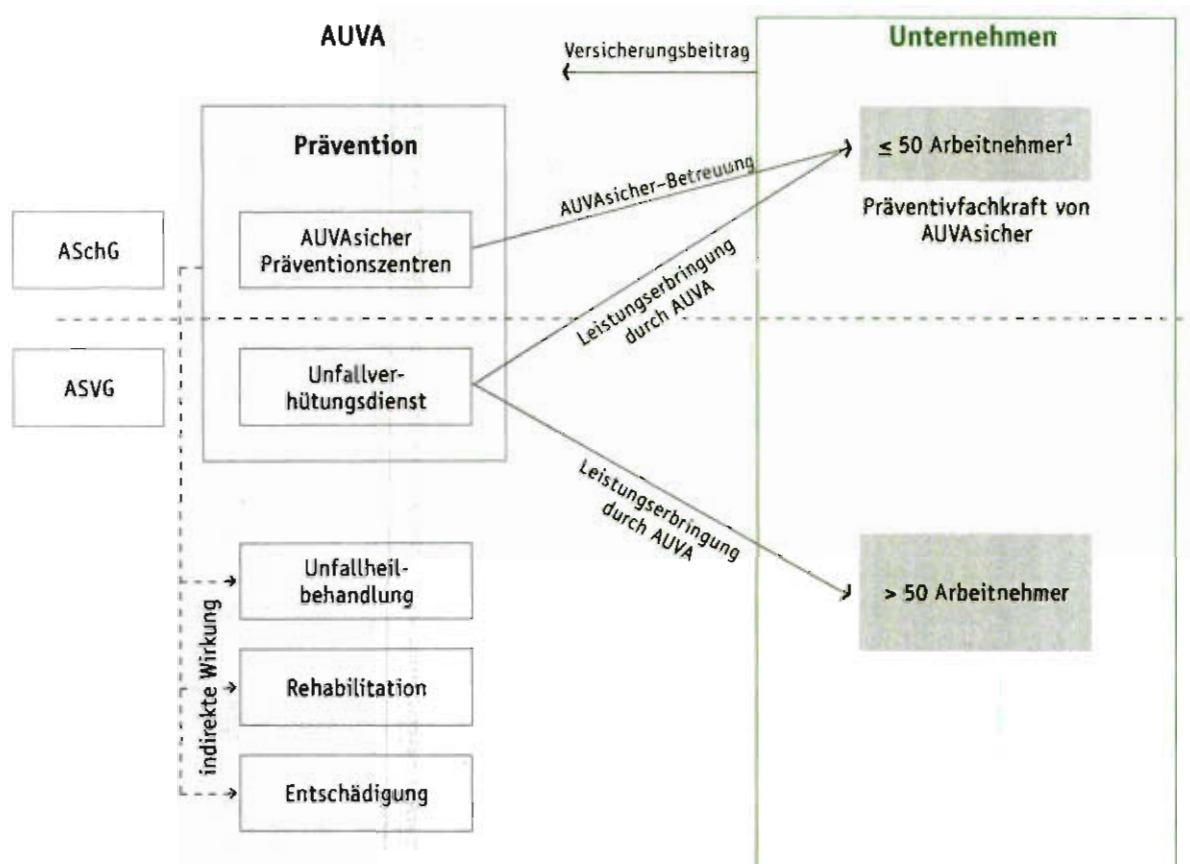
- 49.1 (1) Gemäß § 78a ASchG richtete die AUVA bundesweit neun Präventionszentren ein. Über diese konnten die Unternehmen AUVAsicher kostenlos in Anspruch nehmen.

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

Abbildung 7: Präventionseinheiten der AUVA im Überblick



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

Quelle: RH

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

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

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



Präventionseinheiten der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

Aufgaben von AUVAsicher

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

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

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

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

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

Finanzielle Ausstattung von AUVAsicher

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

Präventionseinheiten der AUVA

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

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

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

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

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

Zielvorgabe des
Marktanteils von
AUVAsicher

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

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

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

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

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

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

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AUVA; Darstellung RH

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

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

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

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

Betreuungszeiten der
Präventivfachkräfte
von AUVA-sicher

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

Tabelle 18: Besuchsintervall und Betreuungszeit der Präventivfachkräfte für von AUVA-sicher betreute Unternehmen

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

Quellen: AUVA; Darstellung RH

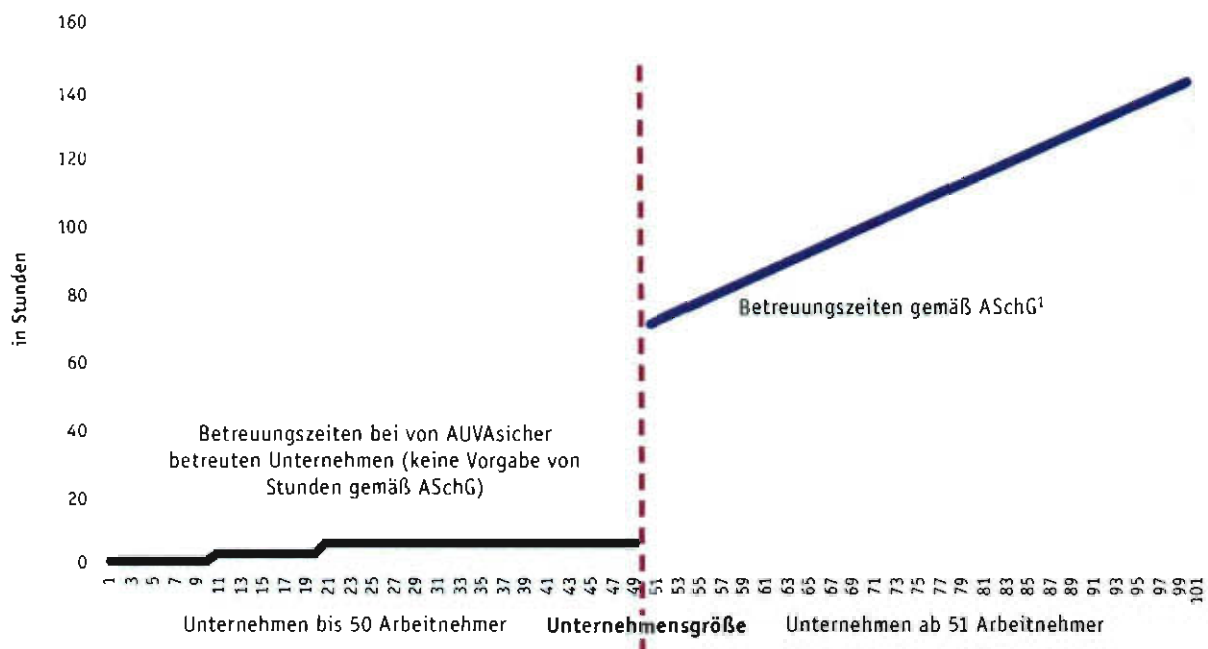
§ 77a ASchG gab vor, dass die Präventivfachkräfte ausschließlich Begehungen durchzuführen hatten. Diese mussten in Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern mindestens einmal alle zwei Jahre und in Unternehmen mit elf bis 50 Arbeitnehmern mindestens jährlich stattfinden.

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

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

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

Abbildung 8: Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte



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

Quelle: AUVA

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

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

⁶⁰ bei Unternehmen mit 201 bis 250 Arbeitnehmern

Präventionseinheiten der AUVA

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

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

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

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

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

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



Präventionseinheiten der AUVA

BMA SK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Soll-Ist-Vergleich der
Betreuungszeiten der
Präventivfachkräfte
von AUVAsicher

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

Tabelle 19: Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen

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

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

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

Quellen: AUVA; Darstellung RH

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

Risikoorientierte
Mindestbetreuungs-
zeiten der Sicher-
heitsfachkräfte von
AUVAsicher

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

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

⁶¹ Endbericht Analysephase zur Evaluierung AUVAsicher vom 19. März 2009

Präventionseinheiten der AUVA

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

Tabelle 20: Risikoorientierte Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte in Stunden von AUVA sicher seit dem Jahr 2010

Unternehmen	Risikoorientierte Mindestbetreuungszeit		
	Risikoklasse 1	Risikoklasse 2	Risikoklasse 3
		in Stunden	
1–10 Arbeitnehmer ¹	2	1,5	1,2
11–20 Arbeitnehmer ²	2,5	2	1,5
21–50 Arbeitnehmer ²	4	3,2	2

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quellen: AUVA; RH

Für die Verteilung der Mindestbetreuungszeiten waren folgende einschränkende Rahmenbedingungen maßgeblich:

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

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

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



Präventionseinheiten der AUVA

BMA SK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quelle: Darstellung RH

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

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

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

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

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

Leistungen des
Unfallverhütungs-
dienstes

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



Präventionseinheiten der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Tabelle 22: Tätigkeiten des Unfallverhütungsdienstes im Jahr 2011

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

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AUVA

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

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

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

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

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

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

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

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

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



Präventionseinheiten der AUVA

BMA SK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Reorganisation des
Unfallverhütungs-
dienstes

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁴ Der Leistungsbogen war eine vereinfachte Balanced Scorecard.

Präventionseinheiten der AUVA

ermittelt werden, welche Leistungen mit welchem Ressourceneinsatz einhergingen.

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

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

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

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



BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Einflussfaktoren auf das Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

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

Datenaustausch zwischen den Arbeitsinspektoren und der AUVA sowie Beanstandungen

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA**Tabelle 23: Anzahl der Beanstandungen der Arbeitsinspektorate im Jahr 2011**

Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern	technischer Arbeitnehmerschutz	Beanstandungen	
		Verwendungsschutz	Summe
		Anzahl	
nicht AUVA-sicher betreut	16.398	10.183	26.581
AUVA-sicher betreut	13.736	13.925	27.661
Gesamt	30.134	24.108	54.242

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

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

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

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



Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

Meldung von Arbeitsunfällen der AUVA an die Arbeitsinspektorate

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

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Unfallmeldungen. Die Umsetzung werde voraussichtlich im Jahr 2015 abgeschlossen.

Betriebsanlagen- genehmigung

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

Von den Arbeits- inspektoraten er- fasste Arbeitnehmer und Arbeitsstätten

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



Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Meldungen der Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektionsgesetz und Gewerbeordnung

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

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

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

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

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

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

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



Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate
und der AUVA

BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

Meldungen der
Arbeitsstätten auf
Basis der Daten des
Hauptverbands

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

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

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

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



BMASK BMG

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

65 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

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

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

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

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

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

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

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

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

AUVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

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

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

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

BMASK und AUVA

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

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

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

BMG und AUVA

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

**R
H**

BMASK BMG
ANHANG

ANHANG

Begriffe zum Arbeitnehmerschutz



Arbeitgeber: Pflichten nach ASchG

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

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

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

Arbeitnehmer: Pflichten nach ASchG

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

Arbeitsinspektionsärztliche Beurteilungen und Beratungen

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

ANHANG

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

Arbeiterkammer

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

Arbeitsmediziner

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

Arbeitsschutzausschuss

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

Befugnisse der Arbeitsinspektion

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

⁶⁹ BGBl. Nr. 626/1991

⁷⁰ BGBl. I Nr. 169/1998

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

Beratung der Arbeitsinspektion

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

Besuch einer Arbeitsstätte

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

Besuchte Arbeitsstätten

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

ANHANG**Ermächtigte Ärzte**

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

Gewerbeberechtigung

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

Kontrolle durch die Arbeitsinspektoren

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

Präventivfachkräfte

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

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

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

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

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

Sicherheitsvertrauenspersonen

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

Unfallversicherungsträger

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

Vorbesprechung von betrieblichen Projekten mit den Arbeitsinspektoren

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

ANHANG

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



Bericht des Rechnungshofes

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	148
Abkürzungsverzeichnis	149
Glossar	151

BMLFUW

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

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

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

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungen



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

Glossar

Zustandserfassung

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

Zustandsbeurteilung

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

Zustandsklassifizierung

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

Zustandsbewertung

Verknüpfung der Ergebnisse der Zustandsklassifizierung mit wesentlichen Einflussfaktoren.

Prioritätenliste

Reihenfolge des Handlungsbedarfs.

Sanierung

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

Neubau

Änderungen in Trassierung, Querschnitt oder Statik einer Haltung.

Glossar



Reparatur

Punktuelle Maßnahmen zur Behebung örtlich begrenzter Schäden.

Renovierung

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

Erneuerung

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



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

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

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

Organisation und Aufgabenverteilung

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

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

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

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

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

Bewilligungspflicht der Anlagen

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

¹ Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich, Reihe Niederösterreich 2006/6; Abwasserverband Mittleres Strem- und Zickenbachtal, Reihe Burgenland 2008/7; Gemeindeabfallwirtschaftsverband des Verwaltungsbezirks Korneuburg, Reihe Niederösterreich 2010/4; Reinhaltungsverband Haselgraben, Reihe Oberösterreich 2011/11; Trinkwasserverband Gasteinertal, Reihe Salzburg 2011/5; Abfallentsorgungsverband Kufstein, Reihe Tirol 2012/2

Kurzfassung

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

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

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

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

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

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

Digitale Kanalinformationssysteme

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

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

Kurzfassung

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

Kanalwartung und Kanalreinigung

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

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

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

² Strecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten und/oder Sonderbauwerken

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

Sanierungskonzepte

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

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

Kurzfassung

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

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

Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte

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

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

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

Finanzierung der Sanierung

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

Gebührenhöhe

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

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



Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Kenndaten zur Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg

Rechtliche Grundlagen	Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Ktn. Gemeindekanalisationsgesetz (K-GKG), LGBL. Nr. 62/1999 Oö. Abwasserentsorgungsgesetz 2001, LGBL. Nr. 27/2001 i.d.g.F. Sbg. Benützungsgesetzhengesetz, LGBL. Nr. 31/1963				
Verbandsmitglieder	WV Ansfelden:	Stadtgemeinde Ansfelden, Marktgemeinde Pucking, Gemeinde St. Marien			
	AWV Faakersee:	Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, Stadt Villach			
	WV Ossiacher See:	Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten, Gemeinde Himmelberg, Gemeinde Ossiach, Gemeinde Steindorf am Ossiacher See, Marktgemeinde Treffen am Ossiacher See, Stadt Villach			

Technische Daten der überprüften Systeme (Stand Mai 2012)

	WV Ansfelden	AWV Faaker See	WV Ossiacher See	Landes- hauptstadt Salzburg	Stadt Villach
Kanallänge in m	193.254	203.480	653.800	388.300	211.020
Einwohner	22.403	10.827	41.163	149.462	50.975
Spezifische Kanallänge	8,6 m/EW	18,8 m/EW	15,9 m/EW	2,6 m/EW	4,1 m/EW
Sanierung (2007–2011)	–	5.440 m	1.737 m	rd. 8.000 m	13.280 m

Finanzielle Daten der Gemeinden mit Gebührenhoheit 2007 bis 2011 in Mio. EUR

	Ansfelden	Feldkirchen i.K.	Salzburg	Villach
Einnahmen	11,46	9,04	121,13	44,14
Sanierungsausgaben	1	1	12,37	2,61
Gebühr 2011 in EUR/m ²	2,91	2,62	2,22	1,76

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

Quellen: überprüfte Stellen

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

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

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

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

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

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

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



Kanalisation in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Organisation und Aufgabenverteilung

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

Tabelle 1: Organisation der Abwasserentsorgung

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

Quellen: überprüfte Stellen; RH

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

Organisation und Aufgabenverteilung

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

Der Gemeinde Villach oblag ebenfalls die Gebührenbewirtschaftung.

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

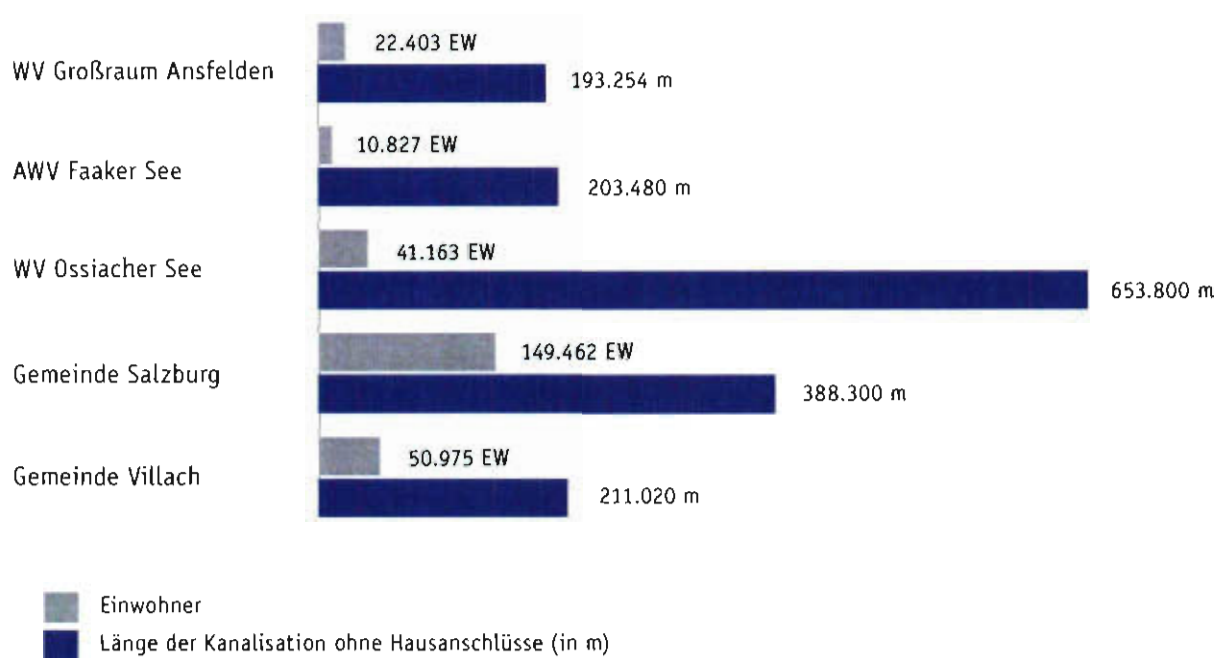
Der Abwasserverband war für die Abwasserentsorgung sowie den Betrieb und die Instandhaltung der verbandseigenen Kanäle zuständig. Auf die Höhe bzw. die Einhebung der Gebühren hatte er keinen Einfluss.

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

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

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

Abbildung 1: Einwohner und Kanallänge



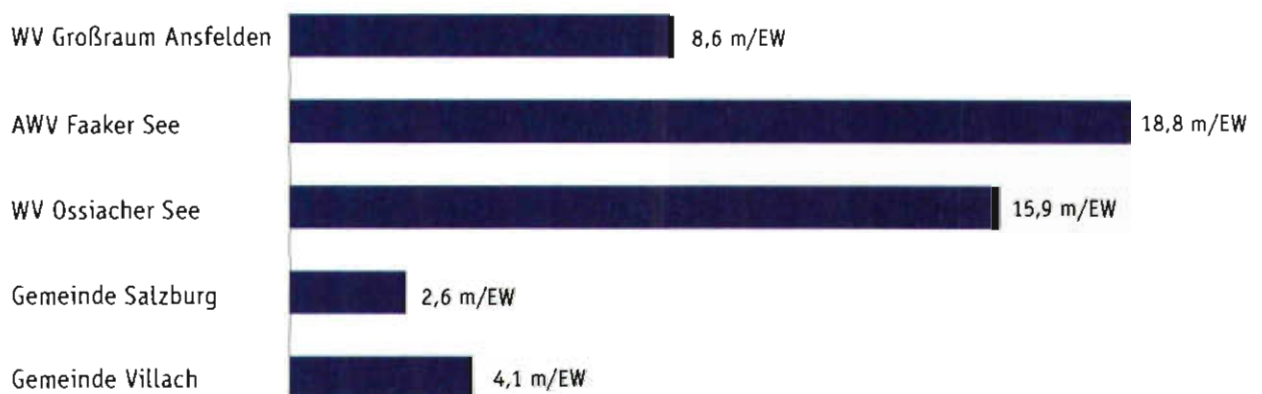
Quelle: RH

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

Organisation und Aufgabenverteilung

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

Abbildung 2: Spezifische Kanallänge (lfm pro Einwohner)



Quelle: RH

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

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

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

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

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

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

Im Falle der Ausweitung eines Abwasserverbands, bspw. durch den Beitritt neuer Gemeinden zu einem bestehenden Verband bzw. bei Übertragung des Eigentums, war nach Ansicht des RH jedenfalls darauf zu achten, dass die übernommenen Anlagen funktionsfähig waren oder nach einer Erfassung und Klassifizierung allfällig erforderliche Sanierungsprojekte vom jeweiligen Beitrittswerber finanziert wurden. Dies sollte auch eine anteilige, dem Ortsnetz entsprechende Beteiligung an den zweckgewidmeten Rücklagen des Verbands umfassen. Ansonsten würden solche Anpassungsmaßnahmen zu Lasten der bereits dem Verband angehörenden Gemeinden gehen und die Gebühren der Mitgliedsgemeinden unzulässig stark erhöhen.⁶

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

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

⁶ vgl. RH, Wasserverband Südliches Burgenland I, Reihe Burgenland 2011/6

Organisation und Aufgabenverteilung

(4) Der RH empfahl daher den Ländern Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, im ländlichen Bereich auf die Übertragung von Aufgaben der Abwasserentsorgung von kleinen Gemeinden an Verbände hinzuarbeiten.

2.3 (1) *Der Wasserverband Ossiacher See teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in der Vorstandssitzung und der Mitgliederversammlung vom 22. November 2012 der Grundsatzbeschluss gefasst worden sei, den Bereich „Gebühren und Beitragswesen“ in der Abwasserentsorgung von den Mitgliedsgemeinden – bis auf die Gemeinde Villach – als Dienstleistung an den Verband auszulagern. Ebenfalls werde bei der Wasserversorgung angedacht, die „Betriebsführung“ als Dienstleistung dem Verband zu übertragen.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Übertragung der Aufgaben an Gemeindeverbände auch den Zielen der Wasserwirtschaft in Kärnten entspreche und eindeutig ein Trend in diese Richtung zu verzeichnen sei. Lediglich in jenen Gemeinden, die noch über keine Abwasserentsorgungsanlagen verfügten, bestehe trotz intensiver Bemühungen von Politik und Verwaltung keine Bereitschaft, diese sinnvollen und kostengünstigen Strukturen zu nützen. Um in Ausnahmefällen hier zu einer Lösung zu gelangen, sei im Regierungsprogramm 2013 – 2018 folgende Textpassage enthalten: „Für dünn besiedelte Regionen sollen bessere fördertechnische Voraussetzungen für die Realisierung von dezentralen Kläranlagen zur Abwasserentsorgung angestrebt werden.“*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde bereits seit einigen Jahren seitens des Landes Oberösterreich mit den Gemeinden immer wieder daran gearbeitet, Wasserverbände für Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben zu bilden. Oberösterreich zähle gemeinsam mit Niederösterreich zu den Bundesländern mit den meisten Wasserverbänden.*

(4) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg arbeite es seit mindestens 20 Jahren darauf hin, dass (Land-)Gemeinden ihre Aufgaben der Kanalwartung und -Instandhaltung an Verbände übertragen. So finde sich in den meisten Wasserrechtsbescheiden eine diesbezügliche eindringliche Empfehlung. Die Entscheidung dazu müsse aber der jeweiligen Gemeinde überlassen bleiben.*



Kanalisation in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

3.1 (1) Als bewilligungspflichtige Maßnahme gem. § 32 Wasserrechtsgesetz (WRG) galt u.a. die Einbringung von Stoffen in festem, flüssigem oder gasförmigem Zustand in ein Gewässer. Die Ableitung von Abwässern bedurfte nach der Rechtsprechung⁷ dann einer wasserrechtlichen Bewilligung, wenn sie eine Einwirkung auf fremde Rechte (insbesondere Grundstücke und Privatgewässer) oder auf öffentliche Gewässer mit sich brachte.

(2) Ein Abwasserentsorgungssystem bestand in der Regel aus mehreren Teilsystemen (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage/Kläranlage), die nicht alle einer Bewilligung bedurften:

- Der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht unterlagen die Kläranlage und jene Sammelkanäle, durch die die gesammelten Abwässer der Gemeinden in die Anlage geleitet wurden (Hauptsammler und Nebensammler, die durch ihre Leistungsfähigkeit Einfluss auf die Dimensionierung der Abwasserreinigungsanlage haben können bzw. Kanäle, die von den Verbänden errichtet wurden).
- Ortskanalisationsanlagen, die als Mischwasserkanäle (gemeinsamer Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren, unterlagen ebenfalls der Bewilligungspflicht, da hier ungereinigte Abwässer (bei Übersteigen der hydraulischen Kapazität der Kanäle bei Starkregen) direkt in den Vorfluter eingeleitet werden konnten. Ortskanalisationsanlagen, die als Schmutzwasserkanäle (getrennter Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren, unterlagen nicht der Bewilligungspflicht, da hier die Abwässer nicht direkt in den Vorfluter, sondern in Sammelkanäle und die Abwasserreinigungsanlage eingeleitet wurden. Sie unterlagen aber den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften, z.B. Kanalgesetze oder Baurecht.
- Hausanschlüsse – das waren die Leitungen vom Entstehungsort der Abwässer im Haushalt bis zu den Anschlussstellen an die Ortskanalisation – unterlagen nicht dem Wasserrecht, sondern den Bestimmungen des Baurechts des jeweiligen Bundeslandes und mussten von den Eigentümern der betroffenen Objekte und Liegenschaften betreut werden.

Das Baurecht der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg schrieb (nur) die Dichtheit des Hausanschlusses zum Zeitpunkt der Kollaudierung des Bauwerks vor. Es waren weder regelmäßige Überprüfungs-

⁷ VfGH Slg. 4387 vom 21. März 1963

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

intervalle noch eine Möglichkeit für die Verbände bzw. die Gemeinden vorgesehen, solche Überprüfungen durchzuführen.

Nur das Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz⁸ normierte eine Berechtigung der Gemeinden, „die Einleitung oder Einbringung der Abwässer in Kanalisationsanlagen, insbesondere die Errichtung, Erhaltung und Wartung des Anschlusskanales und der Anlagen zur Vorbehandlung der Abwässer, sowie die Einhaltung der Entsorgungsgrundsätze zu überwachen“ sowie die notwendigen Untersuchungen der Abwässer vorzunehmen und die Beseitigung von Missständen oder Mängeln anzuordnen.⁹ Derartige Überprüfungen waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung (Mai 2012) bei keiner der überprüften Stellen in Kärnten durchgeführt worden; daher lagen keine genauen und umfassenden Informationen über den Zustand der privaten Hausanschlüsse vor.

(3) Bei allen überprüften Stellen mit Ausnahme des Abwasserverbands Faaker See gab es Ortskanäle, die nicht wasserrechtlich bewilligt waren. Die Spanne reichte von rd. 2 % der Ortskanäle (ca. 4,5 km) beim Wasserverband Großraum Ansfelden bis zu rd. 22 % (ca. 50 km) in Villach. Dies war auf das Alter der Kanäle zurückzuführen (bspw. keine wasserrechtliche Bewilligungspflicht zur Zeit der Errichtung) bzw. auf die aus den 1970er Jahren stammenden Bescheide mit örtlich so umfassenden Genehmigungen, dass diese den einzelnen Kanalsträngen nur mit sehr hohem Aufwand zugeordnet werden konnten.

Im Zuge von Anpassungen an den Stand der Technik oder Erweiterungen der Entsorgungssysteme wurden bei den überprüften Stellen in einem laufenden Prozess auch solche bislang nicht wasserrechtlich bearbeiteten Abschnitte einem wasserrechtlichen Konsens zugeführt.

- 3.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Fehlen einer wasserrechtlichen Bewilligung bei Ortskanälen (Schmutzwasserkanälen) keinen rechtlichen Mangel darstellte und keine Verpflichtung bestand, einen konsenslosen Altbestand einer Bewilligung zuzuführen. Daher gab es für die Behörde auch keine rechtliche Grundlage,¹⁰ Sanierungsprojekte für Anlagen ohne wasserrechtliche Bewilligung (Orts(Schmutzwasser)kanäle) vorzuschreiben.¹¹ Sanierungsprojekte bei diesen Anlagen beruhten auf Freiwilligkeit der Eigentümer (Gemeinden, Verbände). Wie der RH in frühe-

⁸ Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz LGBl. Nr. 62/1999 i.d.g.F.

⁹ § 10 Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz

¹⁰ Nur eine wasserrechtliche Bewilligung ermöglicht es der Behörde, die projektmäßige Herstellung der Anlage und deren Erhaltung in diesem Zustand durchzusetzen (VwGH 2002/07/0061 vom 18. September 2002).

¹¹ außer im Fall von Missständen im Wege eines wasserpolizeilichen Auftrags nach § 138 WRG



Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

BMLFUW

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

ren Gebarungsüberprüfungen wiederholt festgestellt hatte,¹² konnten jedoch freiwillige Vereinbarungen bzw. Maßnahmen Bescheide (und deren Bindungswirkung) nicht ersetzen: Die Umsetzung konnte bei fehlender Zielerreichung nicht durchgesetzt und musste meist ohnehin (zu einem oft verspäteten Zeitpunkt) durch Bescheide ersetzt werden.

(2) Der RH bewertete die in Kärnten gesetzlich eingeräumte Möglichkeit für die Gemeinden, auch die Hausanschlüsse zu überprüfen und gegebenenfalls zu sanieren, positiv. Die Gemeinden könnten sich dabei der (Ab)Wasserverbände bedienen, die sowohl die entsprechende technische Ausstattung als auch das Know-how besaßen. Der RH empfahl den Gemeinden Feldkirchen und Villach, von diesem Recht in regelmäßigen Abständen und flächendeckend Gebrauch zu machen. Überdies empfahl er den Ländern Oberösterreich und Salzburg, ähnliche gesetzliche Möglichkeiten wie in Kärnten anzustreben.

(3) Nach Ansicht des RH bilden die verschiedenen Teile des gesamten Abwasserentsorgungssystems (Hausanschluss, Ortskanal, Sammelkanal, Abwasserreinigungsanlage) eine technisch nicht trennbare Einheit. Rechtlich unterlagen sie jedoch bis zu drei unterschiedlichen Normen (Wasserrecht, Kanalgesetz, Baurecht), die von verschiedenen Behörden (Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung, Länder, Gemeinden) vollzogen wurden: Der Abwasserstrom unterlag bspw. bei der Errichtung eines Hausanschlusses dem Baurecht des Landes (Vollziehung durch die Gemeinde als Baubehörde). Die Anschlusspflicht sowie die damit zusammenhängenden finanziellen Verpflichtungen (Anschlussbeitrag, Gebühren) wurden meist¹³ durch Landesgesetze geregelt und durch Verordnungen der Gemeinden konkretisiert. Die wasserrechtlichen Bewilligungen bis hin zur Kläranlage wiederum erfolgten auf der Grundlage des WRG in mittelbarer Bundesverwaltung durch Bezirksverwaltungsbehörde bzw. Landeshauptmann.

Eine solche Kompetenzzersplitterung trug nicht dazu bei, eine Abwasserentsorgung auf dem Stand der Technik bzw. eine Erhaltung der mit hohem finanziellem Aufwand errichteten Infrastruktur zu gewährleisten.¹⁴ Es bestand hinsichtlich der Behandlung und Kontrolle der Ortskanäle und der Hausanschlüsse nach Ansicht des RH hoher Harmonisierungshedarf.

¹² RH-Berichte: Aktionsplan Erneuerbare Energie, Reihe Bund 2011/5; Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes, Reihe Bund 2011/8; Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol, Reihe Salzburg 2012/2

¹³ In Oberösterreich gab es bspw. keine landesgesetzliche Regelung der Abwassergebühren.

¹⁴ vgl. RH Reihe Positionen 2009/1, Verwaltungsreform II, Pkt. 6.26

Bewilligungspflicht von Kanalanlagen

3.3 (1) Die Gemeinde Feldkirchen begrüßte die Empfehlung des RH und befand die Überprüfung von Hausanschlüssen als sinnvoll und zweckmäßig.

(2) Die Gemeinde Salzburg teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH, für die Überprüfung und Sanierung der Hausanschlüsse eine ähnliche gesetzliche Möglichkeit wie in Kärnten anzustreben, geprüft und in Betracht gezogen werde.

(3) Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die landesgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich Wartung, Instandhaltung und Mängelbeseitigung bei Hauskanalanlagen. Eine Verschärfung der Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen werde von rechtlicher und fachlicher Seite befürwortet.

(4) Das Land Salzburg widersprach in seiner Stellungnahme der Ansicht des RH, dass Schmutzwasserkanäle nicht der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht unterlägen. Über nicht bewilligte Anlagen könne keine behördliche Aufsicht ausgeübt werden (ein Kanalisationsgesetz wie in anderen Bundesländern bestehe in Salzburg nicht). Von undichten Schmutzwasserkanälen könne in Folge einer nicht ordnungsgemäßen Instandhaltung durchaus eine Becinträchtigung von Gewässern, insbesondere des Grundwassers ausgehen. Nur auf Basis einer wasserrechtlichen Bewilligung könnten Überprüfungen und Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben werden.

Die fehlende gesetzliche Möglichkeit, Hausanschlüsse und Privatkanäle überprüfen und sanieren zu lassen, werde ebenfalls bedauert. Diesbezügliche rechtliche Klarstellungen wären wünschenswert.

3.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass etwa auch das BMLFUW die gleiche Rechtsansicht hinsichtlich der Bewilligungspflicht für Schmutzwasserkanäle vertritt. Er verwies darauf, dass auch in der Gemeinde Salzburg nicht wasserrechtlich bewilligte Ortskanäle bestanden, die erst im Zuge der Umsetzung des Sanierungsprogramms bewilligt werden sollten.



Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

4.1 (1) Der Wasserberechtigte hatte seine Wasserbenutzungsanlagen samt Kanälen und Sonderbauwerken (Pumpwerke etc.) in dem der wasserrechtlichen Bewilligung entsprechenden Zustand zu erhalten und zu betreiben (allgemeine Reinhaltungspflicht),¹⁵ sofern keine rechtsgültige öffentlich-rechtliche Verpflichtung eines anderen bestand.¹⁶ Ein behördlicher Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsauftrag kam nur bei Anlagen in Betracht, für die eine wasserrechtliche Bewilligung bestand. Lag eine solche nicht vor, konnte niemand zur Instandhaltung bzw. Instandsetzung **herangezogen** werden.¹⁷ Die Wasserrechtsbehörde konnte bei **diesen Anlagen nur** wasserpolizeiliche Aufträge nach § 138 i.V.m. § 31 WRG zur Beseitigung einer Gewässergefährdung erlassen, die das Vorliegen eines Missstandes und die Kenntnis der Behörde davon voraussetzten.

(2) In **wasserrechtlichen** Bewilligungsverfahren war der Stand der Technik als Mindeststandard für die Beurteilung von Vorhaben heranzuziehen. Für bestehende Kanäle gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im WRG keine Verpflichtung zur Heranführung an den Stand der Technik oder zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit, unabhängig davon, ob diese Anlagen **wasserrechtlich bewilligt** waren oder nicht.

(3) Das WRG selbst legte die konkreten, zur Erreichung des Standes der Technik erforderlichen Inhalte der Instandhaltungspflicht **nicht** fest. Vielmehr hatten die Wasserrechtsbehörden die Pflichten zur Instandhaltung der Anlagen durch Auflagen in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden zu konkretisieren und somit zum Bestandteil des Konsenses zu machen. Sie mussten bzw. konnten sich an Vorschriften wie bspw. der Allgemeinen Abwasseremissionsverordnung oder dem Regelblatt 22 des ÖWAV¹⁸ „Kanalwartung und Kanalerhaltung“ aus dem Jahr 1989 oder landesinternen Richtlinien orientieren. Die in diesen Regelwerken enthaltenen Vorgaben waren aber **nicht** unmittelbar verbindlich.¹⁹ Zudem waren sie bspw. **hinsichtlich** der Intervalle zur Eigenüberwachung unterschiedlich bzw. gab es von den Regelwerken **abweichende Intervalle** (Salzburg).

(4) In Kärnten schrieb die Wasserrechtsbehörde den überprüften Stellen erst in den Bewilligungshescheiden ab dem Jahr 1991 eine regel-

¹⁵ § 50 Abs. 1 WRG

¹⁶ bspw. wenn ein nach Wasserrecht gegründeter Verband seiner Satzung entsprechend **wasserrechtlich bewilligte Anlagen der Gemeinden** (wie die Ortskanalisation) übernahm, betrieb und instandhielt

¹⁷ siehe die Erkenntnisse des VwGH: 2006/07/0058 vom 26. April 2007 und 2007/07/0088 vom 27. März 2008

¹⁸ Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband

¹⁹ VwGH 91/07/0164 vom 25. Mai 1993

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

mäßige jährliche Kanalwartung und Kanalerhaltung entsprechend dem Regelblatt 22²⁰ vor. Die vor dem Jahr 1991 genehmigten Kanalabschnitte machten jedoch den weitaus größten Teil der Kanalnetze aus.

Die Kärntner Wasserrechtsbehörde forderte die Abwasserverbände im Jahr 2002 auf, ihre Kanalisationsanlagen von Fachkundigen überprüfen zu lassen und alle fünf Jahre Berichte nach § 134 WRG zu erstellen und vorzulegen. An die Gemeinden erging keine solche Aufforderung. Einer Berufung des Wasserverbands Ossiacher See im Jahr 2012 gegen die verpflichtende externe technische Überprüfung der Anlage und Berichtslegung alle fünf Jahre als Dauerauflage folgend,²¹ wurde die Berichtspflicht vom fünfjährigen Intervall auf „regelmäßige Überprüfung“ abgeändert.

(5) In Oberösterreich schrieb die Wasserrechtsbehörde den überprüften Stellen ab dem Jahr 2000 konkrete Instandhaltungsmaßnahmen vor (z.B. Zustandserhebung mit Kamerabefahrung alle zehn Jahre, Vorlage eines Sanierungskonzepts im Fall von Mängeln). Vor dem Jahr 2000 hatte die Wasserrechtsbehörde nur bei wenigen (den längsten) Kanalabschnitten Instandhaltungsmaßnahmen vorgeschrieben. Im März 2010 beantragte der Wasserverband Großraum Ansfelden die Aufteilung des Verbandsgebiets in drei Reinigungsbezirke mit jeweils drei Zonen und die Kamerabefahrungen dieser Zonen zur Schadensfeststellung und Berichtslegung in zeitlich gestaffelter Form ab den Jahren 2013/2014 (in Abänderung bisheriger Bewilligungsbescheide mit über rd. 100 verschiedenen Kanalabschnitten). Der Antrag des Verbands war zwar freiwillig, beruhte aber auf einem entsprechenden Ersuchen der Wasserrechtsbehörde. Das Verfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Ab 2007 war für neu bewilligte Kanalanlagen neben einer Zustandserhebung mittels Kamerabefahrung und Sichtprüfung auch eine Berichtserstellung über diese Überprüfungen im Abstand von zehn Jahren durch einen unabhängigen Fachkundigen vorgesehen. Für alle vor dem Jahr 2000 bewilligten Kanalanlagen bestand keine solche Verpflichtung.

(6) Die Gemeinde Salzburg war in 21 Kanalbetriebsgebiete eingeteilt, welche auf der Basis eines freiwilligen Projekts Gebiet für Gebiet rechtlich und technisch an den Stand der Technik herangeführt wurden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen für 15 Kanalbetriebsgebiete wasserrechtliche Bewilligungsbescheide vor. Die Bescheide enthielten

²⁰ siehe Pkt. 1.2.1, 1.2.3, 2.1 und 2.3 des Regelblatts 22

²¹ Bescheid vom 20. Juni 2012, GZ 08-KA-2121R113/2007 (013/2012)



Pflicht zur Wartung und Instandhaltung
von Kanälen

BMLFUW

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Aufträge zur Schadensbehebung und Dichtheitsprüfung der sanierten Anlagen inkl. Kamerabefahrung sowie Auflagen zur Dokumentation: Die Anlagenteile waren – wie dies auch die Salzburger Richtlinien für die Überprüfung von Kanalisationsanlagen aus dem Jahr 1993 vorsahen – alle fünf Jahre von unabhängigen Fachkundigen einer detaillierten Überprüfung zu unterziehen; der Befund war der Wasserrechtsbehörde vorzulegen. Nach den Feststellungen des RH wurden diese Vorgaben eingehalten.

(7) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Wartungs- und Instandhaltungsauflagen in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der überprüften Kanalabschnitte:

Tabelle 2: Instandhaltung der Kanäle: Bescheidaufgaben und Berichtsfristen

	Kärnten	Oberösterreich	Salzburg
Inhalt der Auflage	regelmäßige jährliche Wartung und Instandhaltung entsprechend Regelblatt 22	Kamerabefahrung mindestens alle zehn Jahre, jährliche Sichtprüfung, Protokollierung und Schadensklassifizierung	Wartung durch fachkundiges Personal, Dokumentation im Wartungsbuch
regelmäßig vorgeschrieben ab	1991	2000	2007
Auflagen in älteren Bescheiden	keine	in Einzelfällen	wegen neuer Bewilligung nicht relevant
Intervalle für die Erstellung eines externen Berichts nach § 134 WRG	fünf Jahre oder „regelmäßige Überprüfung“	zehn Jahre	fünf Jahre

Quellen: überprüfte Stellen; RH

- 4.2 (1) Im Hinblick auf die bestehenden wasserrechtlich nicht bewilligten Kanalanlagen – insbesondere in Salzburg und Villach sowie beim Wasserverband Großraum Ansfelden – wies der RH darauf hin, dass ohne Bewilligungen auch keine verbindliche Konkretisierung der Instandhaltungspflichten erfolgen konnte. Nach Ansicht des RH war jedoch nur eine konkrete Vorschreibung von Wartungs- und Instandhaltungspflichten einschließlich entsprechender Kontrollen geeignet, den Erhalt des wirtschaftlichen Werts der Kanalanlagen langfristig zu gewährleisten, bauliche Schäden und daraus resultierende Haftungen zu vermeiden sowie allfällige Kosten zu minimieren.

Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, hinsichtlich der Kanalanlagen auf eine Bestimmung im WRG zur verpflichtenden Erhaltung der Funktionsfähigkeit hinzuwirken. Dies könnte analog zu den bereits geltenden Bestimmungen (§§ 33c und 33d WRG²²) erfolgen.

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

(3) Mangels Festlegung konkreter Instandhaltungspflichten für Kanalanlagen im WRG lag es ausschließlich an der Wasserrechtsbehörde, diese Pflichten in den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden zu konkretisieren. Im Detail stellte sich die Vollziehung in den Ländern deutlich differenziert dar (siehe Tabelle 2). Unterschiedliche Verpflichtungen und/oder unterschiedliche Intervalle hatten nach Ansicht des RH direkte Auswirkungen auf die Betriebskosten der Anlagen und damit auf die Höhe der Abwassergebühren.

Der RH bemängelte, dass für einen Großteil der Kanalabschnitte in Kärnten und in Oberösterreich, darunter insbesondere die ältesten Kanalbestände, über die allgemeine Reinhaltungspflicht hinaus keine Konkretisierung der Instandhaltungspflichten bestand. Dies hatte zur Folge, dass die neuesten Anlagen regelmäßig zu überprüfen waren, obwohl sie durchschnittlich einen besseren Zustand aufwiesen als die älteren Kanalabschnitte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, auf eine rechtliche Grundlage für ein bundesweit einheitliches Überwachungsregime (Umfang und Qualität der vorgeschriebenen Wartungsarbeiten) für Kanalanlagen hinzuwirken.

(4) Nach Ansicht des RH verursachten Überprüfungen in fixen Intervallen durch einen externen unabhängigen Sachverständigen Kosten, deren Notwendigkeit vor allem bei den jüngeren Kanalanlagen zu hinterfragen war (vgl. auch TZ 6). Zudem war für den RH sachlich nicht nachvollziehbar, warum ältere Anlagen nicht von dieser Verpflichtung betroffen waren. Auch in den unterschiedlichen Berichtsinter-

²² § 33c: Sanierung von bestehenden Abwasserreinigungsanlagen; § 33d: Sanierung von Oberflächenwasserkörpern



Pflicht zur Wartung und Instandhaltung
von Kanälen

BMLFUW

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

vallen in den einzelnen Bundesländern (fünf Jahre in Kärnten und in Salzburg, zehn Jahre in Oberösterreich) sah der RH Handlungsbedarf zur Vereinheitlichung.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, auch auf eine Festlegung einheitlicher Intervalle hinsichtlich der Berichtslegung hinzuwirken.

4.3 (1) Der Wasserband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Vereinheitlichung bzw. Standardisierung von öffentlichen Ableitungskanälen und Hausanschlusskanälen unter dem Wasserrecht durchaus in seinem Interesse läge.

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass inzwischen der in Oberösterreich auf freiwilliger Basis installierte sogenannte „Zonenplan“ von der zuständigen Fachabteilung positiv geprüft worden sei.

(3) Das Land Salzburg befürwortete in seiner Stellungnahme die vom RH empfohlene Konkretisierung der Instandhaltungsverpflichtung. Es teilte zudem mit, dass die – sich von anderen Regelwerken unterscheidenden – Intervalle der Salzburger „Richtlinien zur Überprüfung von Kanalanlagen“ in Zusammenarbeit mit großen Verbänden festgelegt worden und in inzwischen verbesserten technischen Möglichkeiten der Überprüfung von Kanälen begründet seien.

(4) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf die bestehenden gesetzlichen Instandhaltungspflichten des Wasserberechtigten hin. Die sich daraus konkret ergebenden Pflichten seien aus den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen, die im jeweiligen Bescheid festgelegt seien bzw. die im Rahmen der wiederkehrenden Überprüfungen gem. § 134 WRG vom überprüfenden Sachverständigen und der (nachprüfenden) Behörde zu bestimmen seien²³. Die Schaffung einer über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehenden Rechtsgrundlage für ein bundeseinheitliches Überwachungssystem setze voraus, dass einheitliche technische Regelungen über Umfang und Qualität von Wartungsarbeiten derart verallgemeinerbar und konkretisierbar wären, dass sie – anstelle von Leitfäden – einer generellen Regelung in Form einer Verordnung zugänglich seien. Diese Frage werde in einer Sitzung mit den Ländern näher beleuchtet werden.

4.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass bei den bestehenden wasserrechtlich nicht bewilligten Kanalanlagen auch keine über die allgemeine Reinhaltungspflicht hinaus verbindliche Konkretisierung der

²³ VwGH 2005/07/0077 vom 7. Juli 2005

Instandhaltungspflichten bestand. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen.

Digitale Kanalinformationssysteme (Kanalbestandskataster)

- 5.1 (1) Digitale Kanalbestandskataster erfassen geografische Informationen zu Kanalanlagen (Grundstücksgrenzen, Lage und Höhe von Kanälen, Leitungen, Schächten etc.); digitale Kanalinformationssysteme verknüpfen diese Daten mit Daten aus anderen Datenbanken (Abmessungen, Materialien, Wartungen etc.). Aus ihnen lassen sich Aussagen für künftige wasser- und betriebswirtschaftliche Entscheidungen ableiten sowie Überprüfungs- und Wartungspläne erstellen.

Mit Ausnahme des Wasserverbands Großraum Ansfelden hatten alle vom RH überprüften Stellen den Kanalbestand vollständig in digitalen Kanalbestandskatastern erfasst. Salzburg und Villach sowie der Wasserverband Ossiacher See hatten darüber hinaus ihre Kataster mit zusätzlichen Applikationen zu digitalen Kanalinformationssystemen erweitert.

Tabelle 3: Digitale Kanalbestands- und -informationssysteme

	Erfassung des Kanalbestandes	Verwendung	Vernetzung
WV Großraum Ansfelden	unvollständig	Bestandsdokumentation	Datenaustausch nur nach Anfrage
AWV Faaker See	vollständig	Bestandsdokumentation	Datenaustausch nur nach Anfrage
WV Ossiacher See	vollständig	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	Datenaustausch nur nach Anfrage
Gemeinde Salzburg	vollständig, auch Leitungsnetze anderer Versorger ¹ erfasst	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	vernetztes System mit Zugriff auf Leitungsbestand anderer Versorger
Gemeinde Villach	vollständig, auch Leitungsnetze anderer Versorger ¹ erfasst	Bestandsdokumentation und Anlagenverwaltung	vernetztes System mit Zugriff auf Leitungsbestand anderer Versorger

¹ Strom, Gas, Fernwärme, Telekomkabel, Straßenbeleuchtung u.a.

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(2) Der Wasserverband Großraum Ansfelden hatte ab dem Jahr 2001 die laufende Aktualisierung in seinem digitalen Leitungskataster²⁴ nicht

²⁴ Leitungskataster waren umfassender als Kanalkataster, weil sie auch andere Leitungen wie Strom, Gas, Fernwärme etc. abbildeten.



Digitale Kanalinformationssysteme
(Kanalbestandskataster)

BMLFUW

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

mehr weitergeführt. Der Erfassungsgrad der Haltungen²⁵ im Kataster lag daher bei nur rd. 92,5 %. Daten zum Baujahr, zur rechtlichen Grundlage (wasserrechtlicher Bescheid) und zum Zustand waren nicht durchgängig eingepflegt. Der Verband nutzte den Kataster weder zur Planung noch zur Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war nicht gegeben.

(3) Der Abwasserverband Faaker See nutzte seinen Kanalbestandskataster weder zur Planung noch zur Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war nicht gegeben.

(4) Der Wasserverband Ossiacher See erfasste neben den Kanalbestandsdaten auch den Naturbestand, Pläne von Sonderbauwerken, wasserrechtliche Bewilligungen, Inspektions- und Reinigungsdaten sowie Grundstückswidmungen. Der Verband nutzte seinen Kanalbestandskataster zur Verwaltung seiner Anlagen und zur Planung von Instandhaltungsarbeiten. Eine Vernetzung mit Systemen anderer Versorger war auch hier nicht gegeben.

(5) Im digitalen Leitungskataster der Gemeinde Salzburg waren im Mai 2012 die vorhandenen Leitungsnetze (Kanal, Wasser, Gas, Fernwärme, Strom, Telekommunikation) zu 100 % erfasst, die Aufnahme weiterer Anlagen (Straßenbeleuchtung, Verkehrsanlagen etc.) war im Gange. Dem für die Kanalisation zuständigen Kanal- und Gewässeramt stand damit ein Instrument zur Verfügung, das alle Anforderungen eines modernen Kanalinformationssystems erfüllte.

(6) Die Gemeinde Villach führte ein digitales Leitungsinformationssystem, das umfassende Informationen zur Ver- und Entsorgungsinfrastruktur enthielt und Zugriffe auf Leitungskataster anderer Versorger (Energie, Kommunikation) zuließ. Die Misch- und Schmutzwasserkanäle und die Regenwasserkanäle aus der Mischkanalentflechtung waren zu 100 % erfasst, Mitarbeiter der Abteilung Tiefbau arbeiteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der Erfassung der Regenwasserkanäle der Straßenentwässerung. Das Leitungsinformationssystem unterstützte jedoch nicht die Planung von Wartung und Inspektion.

- 5.2 Nach Ansicht des RH waren digitale Kanalinformationssysteme mit ihrer schnellen Bereitstellung der notwendigen Informationen wichtige Instrumente für Kanalbetreiber: Sie ermöglichten einen geordneten und effizienten Betrieb von Kanalnetzen, deren Verwaltung sowie die Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen.

²⁵ Haltung war die Strecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten und/oder Sonderbauwerken.

Digitale Kanalinformationssysteme (Kanalbestandskataster)

Der RH anerkannte die Einrichtung und Nutzung der beim Wasserverband Ossiacher See sowie den Gemeinden Salzburg und Villach etablierten Systeme.

Dem Wasserverband Großraum Ansfelden und dem Abwasserverband Faaker See empfahl er die Erweiterung der bestehenden Kanalbestandskataster zu Kanalinformationssystemen sowie dem Wasserverband Großraum Ansfelden zusätzlich die vollständige Erfassung des Kanalbestandes, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können.

5.3 *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zusammenhang mit der im Jahr 2013 turnusmäßig beginnenden Kanalnetzinspektion auch der digitale Kanalkataster vervollständigt und zu einem Kanalinformationssystem erweitert werden solle. Ebenso sei eine Vernetzung dahingehend geplant, dass der Kanalkataster den Mitgliedsgemeinden als Auskunftsinstrument dienen könne. Eine aktive Vernetzung mit anderen Leitungsträgern (Gas, Telekom, Strom etc.) sei nicht geplant, da sich in der Vergangenheit gezeigt habe, dass bei diesen Leitungsträgern nur ein sehr begrenztes Interesse an einem Datenaustausch bestehe. Dazu käme, dass Schnittstellen für einen kompatiblen Datenaustausch geschaffen werden müssten. Der Wasserverband Großraum Ansfelden sehe nicht die Verpflichtung und betrachte es nicht als seine Aufgabe, derart überregionale Datenvernetzungen zu installieren, vorzuhalten und schließlich auch zu finanzieren.*

5.4 Der RH wies darauf hin, dass seine Empfehlung nur die Erweiterung der bestehenden Kanalbestandskataster zu Kanalinformationssystemen sowie die vollständige Erfassung des Kanalbestandes umfasst, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können. Der Aufbau eines überregionalen Informationssystems war nicht Gegenstand der Empfehlung und ist, wie in der Stellungnahme des Wasserverbands Großraum Ansfelden bereits festgestellt, auch nicht Aufgabe des Verbandes.

Kanalwartung und Kanalreinigung

6.1 (1) Für die langfristige Funktionsfähigkeit der Kanalanlagen war eine regelmäßige Reinigung von Haltungen, Schächten und Sonderbauwerken (Pumpwerke, Regenrückhaltebecken, Stauräume) zur Entfernung von Ablagerungen von zentraler Bedeutung.²⁶ In der Regel war eine frühzeitige Reinigung weniger aufwändig und damit kostengünstiger

²⁶ Ablagerungen können zu Verstopfungen bzw. Fäulnisbildung führen und damit die Entwicklung von Gerüchen und Schwefelwasserstoff bewirken. Die dabei gebildeten Säuren können die Baumaterialien der Kanalisation angreifen.



Kanalwartung und Kanalreinigung

BMLFUW

Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

als die Entfernung von verfestigten Ablagerungen. Auch vor jeder Kamerabefahrung mussten die Haltungen gereinigt werden. Die Reinigung konnte mit Spülverfahren und/oder mechanisch erfolgen. Der Betreiber der Kanalisation konnte die Reinigung in regelmäßigen Intervallen oder bedarfsorientiert, mit eigenem Personal und Gerät oder mit Hilfe externer Dienstleister durchführen.

Das Regelblatt 22 forderte eine regelmäßige Reinigung nach einem festgelegten Plan. Bei Kanälen war ein einjähriges Wartungsintervall vorgesehen, ausgenommen Kanäle mit ausreichend großem Gefälle oder ausreichender Wasserführung. Sonderbauwerke waren monatlich bzw. je nach Erfordernis zu überprüfen. Das Regelblatt 22 war rechtlich nicht verbindlich, zahlreiche Bescheide bezogen sich aber darauf und verpflichteten die Wasserberechtigten somit zu einer entsprechenden Wartung.

Bei den überprüften Stellen stellte sich die Kanalreinigung wie folgt dar:

Tabelle 4: Organisation der Kanalreinigung

	Wartungs- vorschrift	Dokumentation	Spülintervall Haltungen	
			Vorgabe	tatsächlich ¹
WV Großraum Ansfelden	ja	in Listen	alle 3 bis 4 Jahre	alle 9,9 Jahre
AWV Faaker See	nein	in Listen	nach Anlass; Problemstellen regelmäßig	k.A.
WV Ossiacher See	nein	im Kanal- informations- system	nach Anlass; Problemstellen regelmäßig	k.A.
Gemeinde Salzburg	ja	im Kanal- informations- system	nach Bedarf	k.A.
Gemeinde Villach	nein	im Kanal- informations- system	alle 3 Jahre	alle 2,7 Jahre

¹ berechnet aus den im Prüfungszeitraum gespülten Längen und der Gesamtlänge der Schmutzwasser- und Mischwasserkanäle (Villach: inkl. Hausanschlüsse – zur öffentlichen Kanalisation gehörig)

Quellen: überprüfte Stellen; RH

(2) Im Wasserverband Großraum Ansfelden sollten die Kanäle und Schächte regelmäßig alle drei bis vier Jahre einmal gespült werden.²⁷ Die tatsächlich erzielte Spülleistung lag im Jahr 2010 bei rd. 32.700 m

²⁷ Vorstandsprotokoll zur Anschaffung des neuen Spülfahrzeugs, April 2007

Kanalwartung und Kanalreinigung

pro Jahr. Für ein Intervall von vier Jahren wäre eine jährliche Spülleistung von 42.500 m erforderlich.

(3) Beim Abwasserverband Faaker See erfolgten Spülungen anlassbezogen, wobei Haltungen mit geringem Gefälle jährlich gespült wurden.

(4) Der Wasserverband Ossiacher See nutzte das verbandseigene Kanalinformationssystem zur Erstellung von Wartungsplänen und zur Dokumentation. Die Reinigung der Kanäle erfolgte anlassbezogen, bekannte Problemstellen wurden in regelmäßigen Abständen gespült.

(5) Das städtische Kanalnetz in Salzburg wurde bis 2009 alle zwei Jahre unabhängig vom Verschmutzungsgrad der einzelnen Kanäle gereinigt.

Ab 2010 stellte Salzburg auf ein neues System um, das auf den tatsächlichen Reinigungsbedarf ausgerichtet war. Dabei wurden die einzelnen Kanalabschnitte auf das Vorliegen von betriebsstörenden Ablagerungen hin überprüft und Spülungen nur dann durchgeführt, wenn die Überprüfung vor Ort eine Notwendigkeit ergab. Zur besseren Beurteilung des Verschmutzungsgrades diente eine sogenannte Schachtzoomkamera. Das Überprüfungsprogramm wies unterschiedlich lange Überprüfungsintervalle auf; die Festlegung der für die einzelnen Kanalabschnitte unterschiedlichen, bis zu maximal fünfjährigen Überprüfungsintervalle erfolgte aufgrund verschiedener Kriterien, wie bspw. Entwässerungsverfahren, Erfahrungswerte und Kanalgefälle. Die bedarfsorientierte Reinigung reduzierte den Personal- und Fahrzeugeinsatz wesentlich: Die Kanalreinigung konnte nunmehr statt mit drei mit einem Reinigungsteam durchgeführt werden. Die Steuerung und Dokumentation der bedarfsorientierten Kanalreinigung erfolgte über das digitale Kanalinformationssystem.

(6) In Villach sollten die Haltungen alle drei Jahre gespült werden. Dieser Wert wurde in den Jahren 2007 bis 2011 übertroffen.

- 6.2 Nach Ansicht des RH erfolgten bei regelmäßigen, fest vorgegebenen Intervallen Kanalreinigungen teilweise auch dann, wenn keine Notwendigkeit bestand, und verursachten damit potenziell höhere Kosten als notwendig.

Der RH würdigte daher die in Salzburg durch die Umstellung auf ein bedarfsorientiertes Reinigungssystem erzielten Einsparungen. Der RH wertete diese Vorgangsweise als best practice. Kanalspülungen sollten möglichst dann vorgenommen werden, wenn ein bestimmter Verschmutzungsgrad erreicht ist, aber noch bevor grobe Funktionsstörungen auftreten. Zur Festlegung des richtigen Zeitpunkts sind regel-



Kanalwartung und Kanalreinigung



Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

mäßige Sichtkontrollen unerlässlich. Die Häufigkeit der Kontrollen kann damit an die unterschiedlichen Verhältnisse angepasst werden. Wegen der Komplexität einer solchen Reinigungsstrategie erachtete der RH den Einsatz digitaler Kanalinformationssysteme für vorteilhaft.

Der RH empfahl dem Abwasserverband Faaker See, dem Wasserverband Ossiacher See und der Gemeinde Villach, zu prüfen, ob die in Salzburg verfolgte Reinigungsstrategie oder Teile davon (z.B. das Überprüfungsprogramm zur Erhebung des Reinigungsbedarfs) auch für die eigenen Entsorgungsbereiche zweckmäßig sind.

Er empfahl dem Wasserverband Großraum Ansfelden und der Gemeinde Villach, von der in regelmäßigen Intervallen stattfindenden Spülung abzugehen und auf eine bedarfsorientierte Spülung umzustellen.

6.3 (1) Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei bekannten Problemstellen schon jetzt eine bedarfsorientierte Kanalspülung vorgenommen werde. Er könne sich der Empfehlung, auf eine bedarfsorientierte Spülung umzustellen, nicht anschließen. Eine bedarfsorientierte Vorgangsweise könne sich nur an Veränderungen des Abflussverhaltens, an vermehrten Ablagerungen orientieren. Eine Vielzahl von Kanälen lägen in stark durchlässigen Böden mit schwankendem Grundwasserspiegel. Hier seien Kanalgebrechen nicht durch augenscheinliche Veränderungen des Abflussverhaltens in Revisionsschächten zu erkennen und es könne durchaus vorkommen, dass Kanalteile undicht geworden seien und Abwasser in den Grundwasserkörper eindringe, ohne dass dies durch den Augenschein des Kanalarbeiters wahrgenommen werde.

(2) Laut Stellungnahme des Wasserverbands Ossiacher See werde der bedarfsgerechten Reinigungsstrategie jedenfalls der Vorzug gegeben, da diese eine sparsame, zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung von öffentlichen Geldern sicherstelle. Für zwischenzeitliche Kontrollen, Wartungsarbeiten und Störungsbehebungen im Bereich des Kanals stünde nunmehr mit einer Schachtzoomkamera (elektronischer Spiegel) ein kostengünstiges System zur Verfügung.

(3) Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ab 2013 auf ein bedarfsorientiertes Reinigungssystem umgestellt werde. Für die rasche Abklärung eines Reinigungserfordernisses sei bereits im Mai 2013 eine Schacht- und Inspektionskamera angeschafft worden, um schnell und effizient eine punktuelle Inspektion vornehmen und dadurch Reinigungskosten reduzieren zu können.

Kanalwartung und Kanalreinigung

(4) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gemeinde Villach und der Wasserverband Ossiacher See ebenso eine Schachtzoomkamera erworben hätten und derzeit auf eine bedarfsorientierte Reinigung nach dem Vorbild Salzburg umstellten. Es sei zu erwarten, dass sich das System der bedarfsorientierten Reinigung (mit Unterstützung sogenannter Schachtzoomkameras) zukünftig durchsetzen werde.

(5) Nach Ansicht des Landes Oberösterreich würden beim Wasserverband Großraum Ansfelden Kanalspülungen und -reinigungen im Vergleich mit anderen Gemeinden bzw. Verbänden relativ häufig durchgeführt.

(6) Das Land Salzburg merkte in seiner Stellungnahme hinsichtlich der durch „bedarfsgerechte Reinigung“ erzielten Einsparungen kritisch an, dass im Fall der Gemeinde Salzburg von dieser nicht gereinigte bzw. entnommene Ablagerungen in die Anlagen des Reinhaltungsverbands Großraum Salzburg weiter verfrachtet würden und dort zu erhöhten Aufwendungen führten.

Bei der in Arbeit befindlichen Neufassung des ÖWAV-Regelblattes 22 – im Zuge der von den zu Recht kritisierten starren Reinigungsintervallen abgegangen werden soll – werde auf eine ausreichende Definition des Begriffs „bedarfsgerecht“ zu achten sein.

6.4 (1) Der RH entgegnete dem Wasserverband Großraum Ansfelden, dass dieser in seiner Stellungnahme offensichtlich nicht zwischen bedarfsorientierten (Feststellungen eines entsprechenden Bedarfs mit definierten Methoden) und anlassorientierten (bei konkreten Schadensereignissen) Spülungen unterschied. Die derzeit durchgeführten anlassorientierten Spülungen unterstützen zweifellos die in regelmäßigen Abständen durchgeführten Spülungen. Eine Umstellung auf eine bedarfsorientierte Vorgangsweise hätte den z.B. in Salzburg dokumentierten Vorteil der möglichen Kosteneinsparungen. Allerdings setzt diese bedarfsorientierte Spülung ein entsprechendes Kanalinformationssystem voraus, das im Bereich des Wasserverbands Großraum Ansfelden erst im Aufbau ist.

(2) Der RH teilte die Auffassung des Wasserverbands Ossiacher See zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bedarfsgerechten Reinigungsstrategie. Er betonte, dass diese Strategie vorbeugend, d.h. auf das rechtzeitige Erkennen potenzieller Probleme noch vor Eintreten einer Störung (Schadensfall), ausgerichtet ist.



Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

7.1 (1) Schadhafte Kanäle stellen eine Bedrohung für das Grundwasser dar, können Überflutungen auslösen und Schäden an angrenzenden Gebäuden verursachen. Auch das Eindringen von Grundwasser in das Kanalsystem ist möglich. Erhöhte Betriebskosten und eine Beeinträchtigung der Reinigungsleistung von Kläranlagen sind die Folge. Detaillierte Kenntnisse über den baulichen Zustand des Kanalnetzes sind deshalb für jeden Betreiber wichtig.

Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung (Klassifizierung) des Kanalzustands werden unter dem Begriff Inspektion zusammengefasst. Ziel der Inspektion ist es, Schäden frühzeitig zu erkennen, damit die Kosten von Reparatur- und Sanierungsarbeiten möglichst gering gehalten werden können.

Zur Erfassung des baulichen Zustands werden Kameras eingesetzt. Auf selbstfahrenden Schlitten montiert liefern sie bei der Befahrung nicht begehbare Kanäle aussagekräftige Bilder über den Zustand der inspizierten Kanäle. In begehbaren²⁸ Kanälen erfolgen die Aufnahmen visuell. Fachkundige Inspektoren dokumentieren Schäden an Ort und Stelle.

Zur Inspektion sind zwei Vorgehensweisen möglich:

- Vollständige, flächendeckende Untersuchung der Kanalisation (Gesamtinspektion); die Gesamtinspektion großer Kanalnetze dauert lange – in der Regel mehrere Jahre – und ist mit hohen Kosten verbunden. Zuverlässige Aussagen über den Zustand des Netzes und die Erstellung eines übergeordneten Sanierungskonzepts sind erst gegen Ende der Inspektion möglich.
- Stichprobenweise Inspektion ausgewählter Kanalhaltungen mit anschließender Hochrechnung des Ergebnisses auf das gesamte Kanalnetz (selektive Kanalinspektion); die gewünschten Zustandsaussagen stehen hier bereits nach relativ kurzer Zeit für strategische Sanierungsplanungen zur Verfügung. Zudem können im Anschluss an die selektive Inspektion gezielt Sanierungsschwerpunkte ermittelt und im Detail inspiziert werden.

(2) Die überprüften Stellen hatten ihre Kanäle in folgendem Ausmaß inspiziert:

²⁸ Kanäle sind ab einer lichten Höhe von 120 cm begehbare.

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Tabelle 5: Umfang Inspektionen an den bis 1993 errichteten Kanälen

	Beginn flächenhafte Kanalinspektionen	Inspektionsvorhaben	Anteil der bereits inspizierten Kanäle ¹
WV Großraum Ansfelden	2007	k.A.	9 %
AWV Faaker See	1995	Gesamtinspektion	91 %
WV Ossiacher See	2005	Selektive Inspektion	19 %
Gemeinde Salzburg	1996	Gesamtinspektion	52 %
Gemeinde Villach	1998	Gesamtinspektion	100 %

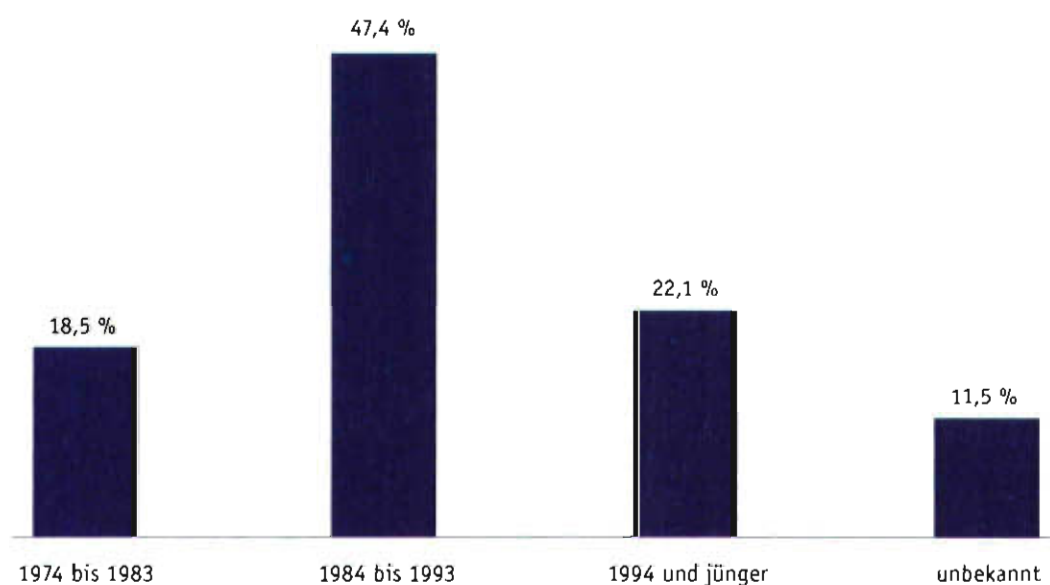
¹ Die angegebenen %-Werte beziehen sich auf die Erstinspektion bzw. auf die in regelmäßigen Intervallen durchgeführten Kontrollinspektionen der bis 1993 errichteten Kanäle (ohne Pumpleitungen und Hausanschlüsse). Die bei der Errichtung von neuen Kanälen durchgeführten Kamerabefahrungen wurden nicht berücksichtigt.

Quellen: überprüfte Stellen; RH

Keine der überprüften Stellen hatte das Kanalnetz in regelmäßigen Intervallen und vollständig inspiziert (d.h. begutachtet und klassifiziert). Begründet wurde dies mit hohen Kosten und mangelnder Zweckmäßigkeit.

(3) Der Wasserverband Großraum Ansfelden verfügte über ein relativ junges Kanalnetz:

Abbildung 3: Altersstruktur Kanäle WV Großraum Ansfelden



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: überprüfte Stelle; RH

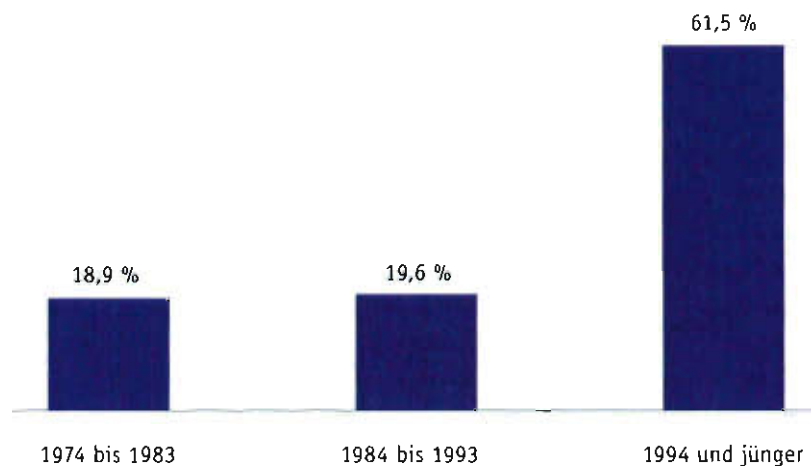
Der Verband untersuchte im Jahr 2007 rd. 12.000 m und im Jahr 2010 rd. 3.250 m seines Kanalsystems.

- Damit verfügte der Verband zu rd. 9 % der bis 1993 errichteten Kanäle über Kenntnisse des Bauzustands.
- Die inspizierten Kanalteile waren teilweise klassifiziert, teilweise lag lediglich eine Differenzierung in rot (schlechter Zustand) und grün (guter Zustand) vor.
- Von den inspizierten Kanälen waren 3.981 m bzw. rd. 26 % sanierungsbedürftig.

Im Jahr 2009 erging seitens des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung die Aufforderung an die Gemeinden und Verbände, die Gemeinde- bzw. Verbandsgebiete in Zonen einzuteilen und einen Vorschlag für eine zeitlich gestaffelte Überprüfung der Zonen bis längstens 2020 auszuarbeiten. Der Abwasserverband Großraum Ansfelden übermittelte im Jahr 2010 einen Vorschlag für die Gesamtinspektion – eingeteilt in insgesamt drei Zonen – bis zum Jahr 2018. Das Projekt lag im Mai 2012 bei der Wasserrechtsbehörde zur Beurteilung.

(4) Der Abwasserverband Faaker See verfügte über das im Vergleich der überprüften Stellen jüngste Kanalnetz:

Abbildung 4: Altersstruktur Kanäle AWV Faaker See



Quellen: überprüfte Stelle; RH

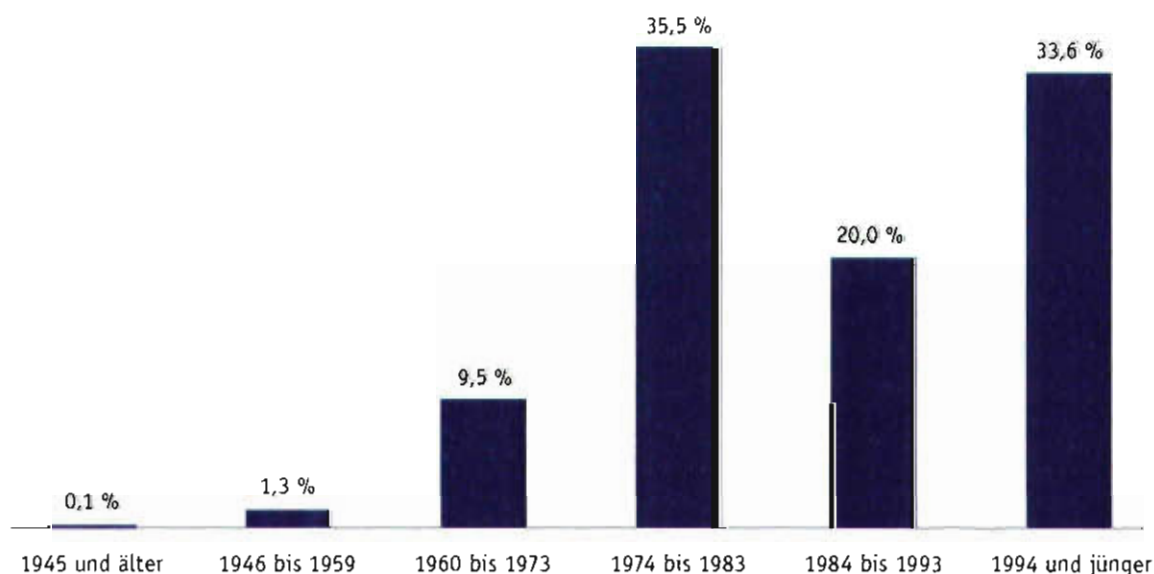
Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Der Verband ging bei der Zustandserfassung der Kanalisationsanlagen schrittweise vor. Er ließ im Rahmen der Ausführung von Sanierungsbauabschnitten Teile des Kanalnetzes (gleiche Bauabschnitte) in Abhängigkeit von deren Alter inspizieren und führte unmittelbar im Anschluss die erforderlichen Sanierungsarbeiten durch. Drei Bauabschnitte wurden 1999 befahren und klassifiziert, zwei weitere 2012.

- Der Abwasserverband Faaker See verfügte über Kenntnisse des Bauzustands von rd. 91 % der bis 1993 errichteten Kanäle.
- In den Kanalkataster eingepflegt war im Mai 2012 die Klassifizierung der 1999 inspizierten Bauabschnitte vor deren Sanierung. Die weiteren Sanierungen fehlten.
- Zum aktuellen Sanierungsbedarf gab es lediglich Schätzungen.

(5) Der überwiegende Anteil des Kanalnetzes des Wasserverbands Ossiacher See stammte aus den 1970er und 1980er Jahren; rund ein Drittel der Kanäle wurde nach 1993 errichtet. Zum Kanalnetz gehörten aber auch alte, bereits vor der Verbandsgründung (1964) in Feldkirchen und Landskron (jetzt Teil von Villach) bestehende Mischwasserkanäle.

Abbildung 5: Altersstruktur Kanäle WV Ossiacher See



Quellen: überprüfte Stelle; RH



Erhebung des Kanalzustands
(Kanalinspektion)

BMLFUW

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Pro Jahr inspizierte der Wasserverband Ossiacher See durchschnittlich 15 km Kanäle. Die Inspektionen betrafen vor allem ältere Kanalabschnitte und bekannte Problembereiche.²⁹ Außerdem wurden vor der Durchführung von Straßenerneuerungen die in diesen Straßen verlegten Kanalstränge kontrolliert.

- Bis Mai 2012 hatte der Wasserverband Ossiacher See rd. 19 % der bis 1993 errichteten Kanäle inspiziert.
- Eine formelle Zustandsklassifizierung erfolgte bis Mai 2012 nicht. Der Verband stufte den Kanalzustand insgesamt als gut ein, einige wenige Bereiche der Kanalisation³⁰ als schlecht.
- Daraus abgeleitet sah der Verband einen relativ geringen Sanierungsbedarf.

Für den Zeitraum 2012 bis 2015 sah der Befahrungsplan des Verbands die Inspektion von 176 km Kanal (rd. 27 % des Kanalnetzes) vor. Die Ergebnisse dieser Inspektionen sollten die Grundlage für die Detailplanungen von fünf Sanierungsbauabschnitten liefern.

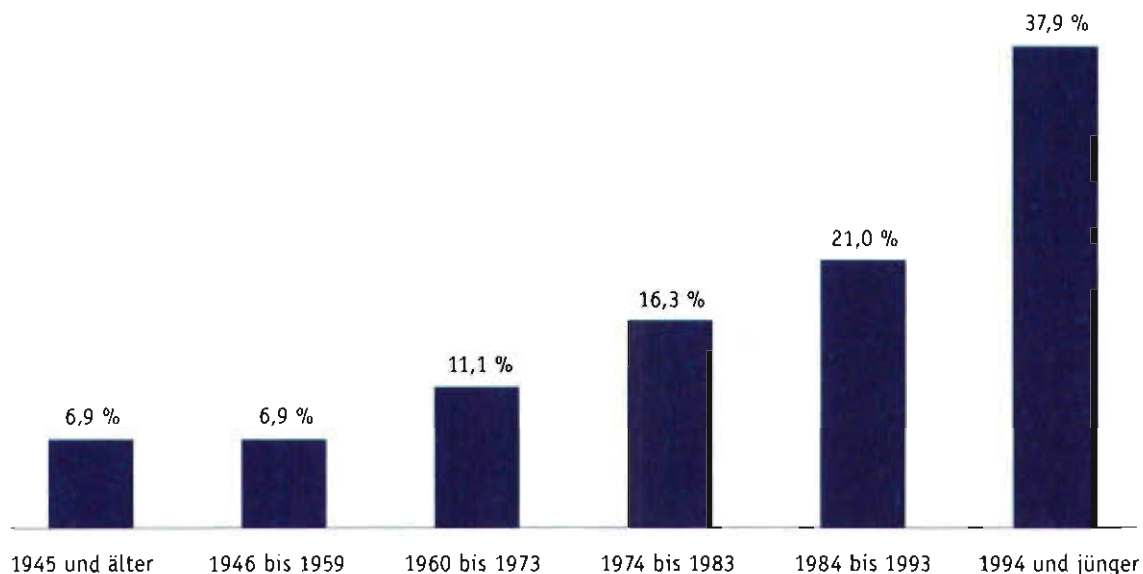
(6) Die Errichtungszeit vieler alter Kanäle in Salzburg war unbekannt. Nach Schätzungen der Gemeinde wurden ca. 25 m bis 30 km Kanäle vor 1945 errichtet. Der Hauptteil der Kanalisation war wesentlich jünger: 85 % der Kanäle wurden nach 1960, 60 % nach 1980 errichtet.

²⁹ z.B. stark belastete Kanalstränge und Abschnitte mit erhöhter Setzungsgefährdung

³⁰ Hauptsammelkanal Ossiacher See sowie die Altkanalisation im Stadtkern von Feldkirchen und in Landskron

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Abbildung 6: Altersstruktur Kanäle Gemeinde Salzburg



Rundungsdifferenzen möglich

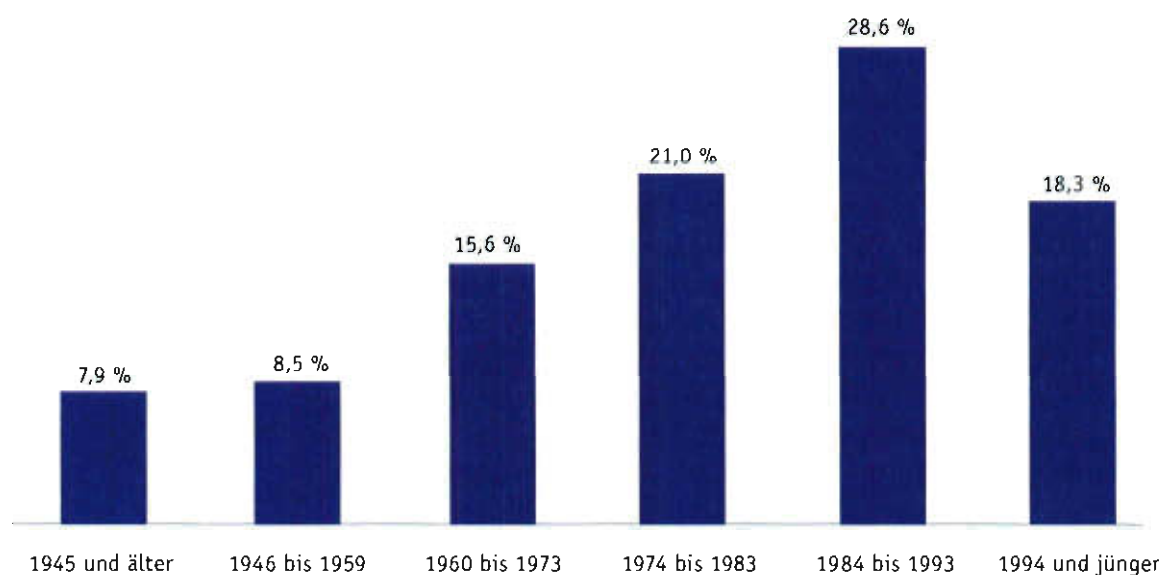
Quellen: überprüfte Stelle; RH

Die Kanalinspektionen erfolgten durch den Reinhalteverband Großraum Salzburg, mit dem die Gemeinde eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hatte. Die mit der Erstellung genereller Sanierungsprojekte beauftragten Planungsbüros bewerteten die erfassten Schäden und klassifizierten den Zustand der inspizierten Kanalstränge.

- Bis Mai 2012 waren rd. 52 % der bis 1993 errichteten Kanäle inspiziert. Bis Ende 2013 sollte eine Zustandserhebung für das gesamte Netz vorliegen.
- Mittels Hochrechnung aus den Ergebnissen der inspizierten Kanäle hatte Salzburg 60 % der Kanäle klassifiziert.
- 51 km Kanal oder rd. 13 % des Kanalnetzes waren sanierungsbedürftig.

(7) Villach verfügte über das im Vergleich der überprüften Stellen älteste Kanalisationssystem.

Abbildung 7: Altersstruktur Kanäle Gemeinde Villach



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: überprüfte Stelle; RH

Ziel der Gemeinde Villach war es, das gesamte Kanalnetz alle 30 Jahre im Detail mittels Kamerabefahrung zu untersuchen.

- Im Mai 2012 lag für 100 % der Misch- und Schmutzwasserkanäle eine Zustandserhebung
- und Zustandsklassifizierung vor: 6.470 m bzw. 3 % des Kanalnetzes waren in sehr schlechtem Zustand³¹; 17.040 m (8 %) in schlechtem Zustand.³²
- Im Mai 2012 waren somit 23,5 km bzw. 11 % der Haltungen sanierungsbedürftig.

³¹ Zustandsklasse 5; Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebene Funktionsfähigkeit

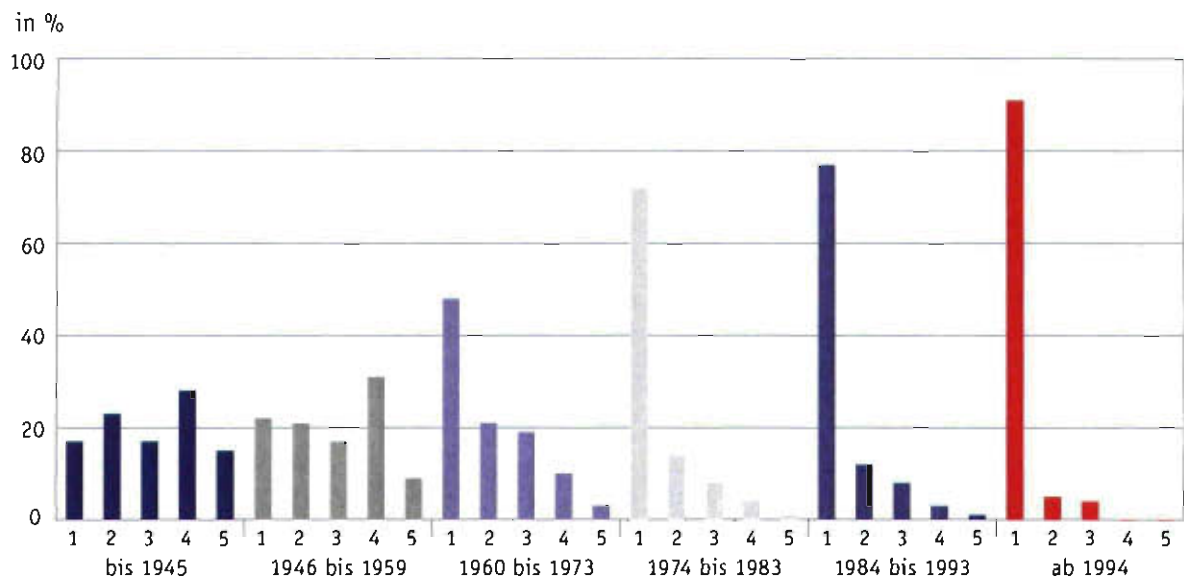
³² Zustandsklasse 4

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

Die Daten stammten aus zwei Erhebungen, die 1998 (zwei Drittel des Netzes) bzw. 2007 (ein Drittel des Netzes) begonnen worden waren. Regelmäßige Inspektionen waren nicht erfolgt.

(8) In Villach zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Alter und baulichem Zustand (1 = vollkommen in Ordnung, 5 = sanierungsbedürftig):

Abbildung 8: Kanalisation Gemeinde Villach: Zusammenhang Alter – baulicher Zustand der Haltungen



1-5: Zustandsklassifizierungen

Quellen: überprüfte Stelle; RH

(9) Aus den bei den überprüften Stellen erhobenen durchschnittlichen Kosten ergaben sich Inspektionskosten von 4.000 EUR bis 5.000 EUR pro km Kanallänge. Diese enthielten neben den Kosten für die Kamera-befahrung auch jene für die vor der Inspektion erforderliche Spülung der Kanalstränge (in ähnlicher Höhe). Für die Gesamtinspektion eines rd. 200 km großen Kanalnetzes wären somit bis zu 1,00 Mio. EUR zu veranschlagen.

7.2 (1) Der RH war sich der aus einer flächendeckenden Inspektion erwachsenden Kosten bewusst. Die Kenntnis über den Zustand der Kanäle war aber nach Ansicht des RH eine unverzichtbare Grundlage für Sanierungskonzepte und den sich daraus ergebenden Finanzbedarf sowie von wesentlicher Bedeutung für die Transparenz der Gebührenfestlegung. Der RH wies darauf hin, dass die Kosten durch die Methode der



Erhebung des Kanalzustands
(Kanalinspektion)

BMLFUW

Kanalсанierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

selektiven Kanalinspektion in vertretbarer Höhe bei gleichzeitig vertretbarer Sicherheit der Aussagen über den Zustand des Kanalnetzes gehalten werden können.

(2) Die Kenntnis des Wasserverbands Großraum Ansfelden über den **Zustand der Kanäle war sehr begrenzt**. Der RH empfahl dem Verband, sich **umgehend Kenntnisse über den Zustand** der Kanalisation zu erarbeiten und für eine erste Abschätzung des Sanierungsbedarfs Methoden der selektiven Kanalinspektion anzuwenden.

(3) Der RH erachtete die Vorgehensweise des Abwasserverbands Faaker See als geeignet, das relativ junge Kanalnetz schrittweise in Abhängigkeit vom Alter zu inspizieren. Er empfahl dem Verband, die Ergebnisse der Inspektionen und die durch Sanierungen verbesserte Situation im Kanalkataster laufend einzupflegen.

(4) Der RH hielt fest, dass bei den vom Wasserverband Ossiacher See durchgeführten Zustandserhebungen das bei der selektiven Kanalinspektion wichtige Kriterium der repräsentativen Stichprobenauswahl keine Berücksichtigung fand. Die vom Verband vorgenommene Bewertung des bautechnischen Gesamtzustands des Kanalnetzes und der daraus abgeleitete Sanierungsbedarf waren nach Ansicht des RH mit Unsicherheit behaftet. Die Festlegung des tatsächlich erforderlichen Sanierungsumfangs kann deshalb erst nach den im Befahrungsplan des Verbands vorgesehenen flächendeckenden Inspektionen erfolgen. Der RH empfahl dem Verband, zusätzliche Kanalabschnitte nach Auswahl durch statistische Berechnungen (**repräsentative Stichprobenauswahl**) zu bewerten, um den Kenntnisstand **besser abzusichern**.

(5) Der RH würdigte die Vorgehensweise der Gemeinde Salzburg unter der Maßgabe der tatsächlichen Zielerreichung bis 2013.

(6) Der RH bewertete die umfassende Kenntnis der Gemeinde Villach zum baulichen Zustand des Kanalnetzes positiv. Er erachtete aber ein generelles Inspektionsintervall von 30 Jahren als zu lang und empfahl der Gemeinde Villach zusätzliche selektive Kanalinspektionen.

7.3 (1) *Der Wasserverband Großraum Ansfelden teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im Mai 2013 über 38 km an Kanalnetzinspektionen in Auftrag gegeben worden seien. Die mit der Aufsichtsbehörde vereinbarte Vorgangsweise der regelmäßigen und vollständigen Inspektion des Kanalnetzes solle allerdings beibehalten werden. Diese werde innerhalb von sechs bis acht Jahren das gesamte Kanalnetz erfassen, im digitalen Kanalkataster dokumentiert und schließlich Grundlage für die Ausarbeitung eines Sanierungs- bzw. Schadensbehebungskon-*

Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)

zepts werden. Zudem werde einvernehmlich mit der Wasserrechtsbehörde daran gearbeitet, Bescheide in Zonen zusammenzufassen, um hier einen besseren Überblick zu erhalten.

(2) Der Abwasserverband Faaker See teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die laufende Instandhaltung inkl. Reinigung im vorhandenen elektronischen Fernwirkssystem in entsprechenden, mit dem System verbundenen Tabellen geführt würde. Aufgrund der Empfehlung des RH sei beabsichtigt, die bestehende Software des Kanalkatasters um entsprechende Applikationen zu erweitern, damit dieser auch als Kanalinformationssystem genutzt werden und zukünftig ein Instrument für die Planung, Verwaltung und den Betrieb der Kanalanlagen bilden könne. Mit der Einarbeitung der Informationen bzw. Klassifizierung des bisher sanierten Kanalbestandes sei bereits begonnen worden. Die Fertigstellung des Kanalinformationssystems mit aktuellem Stand aller Sanierungen sei für 2014 vorgesehen.

(3) Laut Stellungnahme des Wasserverbands Ossiacher See erfolge die Kanalinspektion selektiv. Kriterien bei der Auswahl der zu untersuchenden Kanäle wären vor allem das Alter (übernommene Altkanäle und Kanäle aus den 1970er Jahren) und die beim Bau der Kanäle vorgefundenen Bodenverhältnisse (Kanäle im Uferbereich) sowie untergeordnet die Parameter „Material“ und „Dimension des Kanals“. Mittels dieser und anderer im Verbandsgebiet vorhandener Inspektionsdaten erfolge eine bautechnische Bewertung für das gesamte Kanalnetz. Diese Art der selektiven Inspektion bilde die Basis für die mittelfristige/langfristige Sanierungsplanung des Wasserverbands Ossiacher See.

Der vorgenannten Vorgehensweise werde im Sinne einer sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Betriebsführung der Vorzug gegeben, da speziell im ländlichen Raum durch zukünftige geänderte demografische Verhältnisse (Bevölkerungsschwund), aber auch durch die kontinuierliche Verschlechterung der Landes- und Bundesförderungen für die Siedlungswasserwirtschaft der Kostendruck auf die Bürger (Gebühreneinzahler) im Verbandsgebiet immer größer werde. Um diesen Kostendruck zu stabilisieren, müsse eine sinnvolle und effiziente Betriebsführung erfolgen, welche die Funktionalität der bestehenden Kanäle sicherstelle.

(4) Die Gemeinde Villach teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass für 2013 geplant sei, das bestehende Leitungsinformationssystem mit einem GIS/CAD³³-gestützten Betriebssteuerungssystem (PIT-Kommunal) zu verknüpfen, um auch so eine detailliertere Planung von Wartung und

³³ „GIS/CAD“ steht für Geografisches Informations System/Computer Added Design.